

Brisel, 06.10.2020.

SWD (2020) 353 konačna verzija

RADNI DOKUMENT KOMISIJE

Izveštaj za Crnu Goru za 2020. godinu

uz

Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom
komitetu i Komitetu regiona

Saopštenje o Strategiji proširenja EU za 2020. godinu

{COM(2018) 450 final}

{COM(2020) 660 final} - {SWD(2020) 350 final} - {SWD(2020) 351 final} - {SWD(2020) 352 final} -
{SWD(2020) 354 final} - {SWD(2020) 355 final} - {SWD(2020) 356 final}

Sadržaj

1. Uvod.....	3
1.1. Kontekst	3
1.2. Sažetak Izvještaja.....	3
1.3 Trenutna situacija u pristupnim pregovorima	8
2. NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: politički kriterijumi i vladavina prava	9
2.1 Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave	9
2.1.1 Demokracija.....	9
2.1.2. Reforma javne uprave	16
2.2 Vladavina prava i temeljna prava	19
2.2.1. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava.....	19
2.2.2 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost.....	42
3. Najprije osnovna pitanja: ekonomski razvoj i konkurentnost.....	57
3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije	58
3.2. Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU	65
4. Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja.....	68
5. Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva	71
5.1 Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe	71
5.2 Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika	73
5.3 Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga.....	73
5.4 Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala.....	74
5.5 Poglavlje 5: Javne nabavke.....	76
5.6 Poglavlje 6: Privredno pravo	78
5.7 Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine.....	79
5.8 Poglavlje 8: Politika konkurencije.....	80
5.9 Poglavlje 9: Finansijske usluge.....	83
5.10 Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji	84
5.11 Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj.....	86
5.12 Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika	87
5.13 Poglavlje 13: Ribarstvo.....	88

5.14	Poglavlje 14: Saobraćajna politika.....	89
5.15	Poglavlje 15: Energetika.....	91
5.16	Poglavlje 16: Porezi.....	94
5.17	Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika.....	95
5.18	Poglavlje 18: Statistika.....	96
5.19	Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje.....	98
5.20	Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika.....	101
5.21	Poglavlje 21: Transevropske mreže.....	103
5.22	Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.....	104
5.25	Poglavlje 25: Nauka i istraživanje.....	105
5.26	Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura.....	107
5.27	Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene.....	110
5.28	Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja.....	113
5.29	Poglavlje 29: Carinska unija.....	116
5.30	Poglavlje 30: Vanjski odnosi.....	118
5.31	Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika.....	119
5.32	Poglavlje 32: Finansijska kontrola.....	121
5.33	Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe.....	123
	Aneks I – Odnosi između EU i Crne Gore.....	124

1. Uvod

1.1. Kontekst

Pristupni pregovori sa Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. godine. Do danas su otvorena sva 33 pregovaračka poglavlja od kojih su tri privremeno zatvorena. Crna Gora nastavlja generalno gledano da sprovodi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP), a sastanci zajedničkih tijela u okviru ovog ugovora održani su u redovnim intervalima.

Poglavlje 8 (Konkurencija), završno pregovaračko poglavlje za Crnu Goru, otvoreno je u junu 2020. godine. Ukupni napredak u pristupnim pregovorima zavisiće od napretka u oblasti vladavine prava, kako je propisano i uslovima Pregovaračkog okvira. Napredak ka ispunjavanju prelaznih mjerila određenih u poglavljima 23 i 24 koja se odnose na vladavinu prava biće od ključnog značaja za dalji ukupni napredak u pregovorima.

Javna politička posvećenost crnogorskih vlasti strateškom cilju evropskih integracija redovno i dosljedno se navodi kao ključni prioritet za Crnu Goru i uglavnom se i prevodi u odluke politike.

Pandemija COVID-19 globalni je šok koji nije zaobišao ni Zapadni Balkan. Još uvijek je teško procijeniti konačne dimenzije uticaja pandemije u smislu gubitka ljudskih života i štete za privredu, ali rane procjene predviđaju pad od između 4 i 6% bruto domaćeg proizvoda u regionu. Hiljade građana izložene su riziku da ostanu bez posla, a privremene mjere podrške vlade (davanja za nezaposlene, odlaganje/opraštanje plaćanja poreza i doprinosa za socijalno sigurnost, itd.) imaju značajan fiskalni uticaj.

Iako je sama EU teško pogođena pandemijom, ona nije štedjela ni vremena ni truda da pruži suštinsku i sa drugima neuporedivu podršku Zapadnom Balkanu. Ta podrška obuhvata finansijsku podršku od više od 3,3 milijarde eura za zemlje u regionu da se pozabave neposrednom zdravstvenom krizom i humanitarnim potrebama koje ona nosi, kao i dugoročnijim i strukturnim uticajem na njihova društva i ekonomije. S obzirom na evropsku perspektivu Zapadnog Balkana, EU ovaj region tretira kao povlašćenog partnera pridružujući ga mehanizmima i instrumentima Unije. Među njima su Odbor za zdravstvenu sigurnost, Aranžmani za zajedničke nabavke, Mehanizmi za civilnu zaštitu EU, Fond solidarnosti, konzularna pomoć prilikom repatrijacije ili izuzeće od privremenih ograničenja EU na izvoz medicinske opreme. Ove i druge mjere obezbijedile su neposrednu pomoć i jasna su poruka posvećenosti EU regionu. Evropska unija preporučila je da vanredne mjere koje se preduzimaju u kontekstu pandemije COVID-19 budu srazmjerne, ograničene na neophodno i vremenski ograničene tako da se poštuju vladavina prava, demokratski standardi i standardi u oblasti ljudskih prava.

1.2. Sažetak Izvještaja

Kada su u pitanju **politički kriterijumi**, izvještajni period obilježile su tenzije i nepovjerenje između političkih aktera i nizak nivo povjerenja u izborni sistem. Zbog pandemije COVID-19 parlament je bio neaktivan početkom 2020. godine, a kasnije je raspušten zbog parlamentarnih izbora koji su održani 30. avgusta.

Nijedna politička partija nije bojkotovala izbore i učestvovalo je 11 izbornih lista.

Prema preliminarnim nalazima Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OSCE/ODIHR) izbori su održani u konkurentskoj atmosferi i sprovedeni su transparentno i efikasno, ali su se odvijali u atmosferi visoko polarizovanoj po pitanjima crkve i nacionalnog identiteta. Kampanja je bila mirna uprkos čestim konfrontacijskim

tonovima. Učesnici su bili u mogućnosti da prenesu svoje poruke, ali OSCE/ODIHR je izrazio niz bojazni u vezi sa neprikladnom prednošću vladajuće partije i neuravnoteženom pokrivenošću u medijima.

Izbori su doveli do promjene u sastavu vladajuće većine koja nije viđena do sada. Novi parlament treba da uloži napore da dođe do širokog konsenzusa između partija i u društvu i da pokaže u praksi svoju posvećenost EU reformskoj agendi Crne Gore, koja je od suštinskog značaja za napredak Crne Gore na putu ka EU; kao i da se uključi u transparentan, odlučujući i inkluzivni dijalog o implementaciji još neimplementiranih preporuka OSCE/ODIHR.

U decembru 2019. godine, zbog nepostojanja kvoruma, Skupština je glasovima tada vladajuće većine donijela samo neka zakonska rješenja koja su imala za cilj da dijelom implementiraju preporuke OSCE/ODIHR. Usvojene promjene nisu značajno uticale na postojeći izborni okvir, uz izuzetak finansiranja kampanje. Preostale preporuke OSCE/ODIHR, kao što su one vezane za profesionalizam, nepristrasnost i transparentnost izborne administracije; registraciju kandidata i mehanizme za autentifikaciju kredibiliteta potpisa glasača; nadzor medija tokom kampanje, reviziju biračkog spiska; mjere protiv zloupotrebe državnih resursa i rodno izbalansiranu političku zastupljenost na izborima i dalje su ostale nerealizovane. Dakle, ostaje nezavršena sveobuhvatna i inkluzivna revizija izbornog okvira.

Novi predsjednik Državne izborne komisije (DIK) postavljen je u martu 2020. godine. Nastojanja da se poveća transparentnost i odgovornost rada DIK treba da se nastave. Uprkos dogovoru partija da se lokalni izbori održe istog dana, pravni okvir i dalje omogućava da se oni sporovode u različito vrijeme. O tome treba da se odluči kada novi sistem bude implementiran.

Prije izbora u avgustu 2020. godine politička je scena bila fragmentirana, polarizovana i obilježena nepostojanjem stvarnog političkog dijaloga. Određeni početni koraci su preduzeti tokom 2019. godine ka ponovnom uspostavljanju političkog dijaloga u Skupštini sa djelimičnim učešćem opozicionih stranaka u radu privremenog skupštinskog odbora. Međutim, predstavnici opozicije suspendovali su svoje učešće nakon što je Vlada stavila nacrt Zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja u skupštinsku proceduru za usvajanje na plenarnom zasijedanju. To je dovelo do vjerskih protesta velikog obima od decembra 2019. godine, koji su zaustavljeni privremeno u proljeće 2020. godine zbog krize izazvane pandemijom COVID-19.

Ishod parlamentarnih izbora utire put za vraćanje političkog dijaloga u Skupštinu. Aktivno i konstruktivno učešće svih strana potrebno je da se poboljša parlamentarna odgovornost, nadzor izvršne vlasti, demokratski nadzor, bolji kvalitet zakonodavstva i da se omoguće postavljenja na ključne pozicije. Tokom 2019. godine i u prvoj polovini 2020. godine Skupština nije mogla da obezbijedi potrebnu 2/3 većinu za važna postavljenja u pravosuđu i stoga su ključne funkcije u pravosuđu popunjene vršiocima dužnosti. Mandat Vrhovnog državnog tužioca istekao je u oktobru 2019. godine i ostalo je da se imenuje njegov nasljednik.

Nije bilo novih dešavanja u političkom i sudskom epilogu navodne zloupotrebe javnih sredstava za političko-partijske svrhe koja se desila 2012. godine ('afera snimak'). Što se tiče 'afere koverta' iz januara 2019. godine, optužnica je podignuta za pranje novca protiv dva lica. Ovi slučajevi iziskuju kredibilni, nezavisni i djelotvorni institucionalni odgovor.

Što se tiče **upravljanja**, postoji potreba da se ojača transparentnost, učešće stejkholdera i kapacitet vlade da implementira reforme. Praćenje kvaliteta strateških dokumenata politike od strane Generalnog sekretarijata Vlade postalo je strukturirano i sistematično. Politika Vlade o stanovima

i kreditima koje država sponzorise i daju se pod povoljnim uslovima izazvala je zabrinutost po pitanju djelotvornosti sistema uzajamne kontrole grana vlasti u državi. Učešće stejkholdera u procesima pristupanja i u zakonodavnim procesima treba i dalje da se poboljša.

Crna Gora je umjereno spremna u oblasti reforme **javne uprave**. Generalno gledano, tokom izvještajnog perioda ostvaren je određeni napredak. Crna Gora je započela implementaciju zakona o državnim službenicima. Okvir za srednjoročno planiranje politike, zapošljavanje na osnovu kvaliteta i rezultata (*merit-based*), upravljanje ljudskim resursima i racionalizacija organizacije državne uprave nastavili su dobro da napreduju. I dalje je potrebna snažna politička volja da se djelotvorno obezbijedi depolitizacija javne službe, optimizacija državne uprave i implementacija rukovodne odgovornosti.

Crna Gora ostaje umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u oblasti **pravosuđa** i ukupno gledano ostvarila je ograničeni napredak, naime kroz kontinuiranu implementaciju IKT strategije za pravosuđe. Preporuke od prošle godine vezane za pravosuđe samo su dijelom implementirane. Preostaju izazovi, naročito kada je riječ o nezavisnosti, profesionalizmu, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. Odluka Sudskog savjeta da ponovno imenuje sedam predsjednika sudova, uključujući i Predsjednicu Vrhovnog suda, na najmanje treći mandat, razlog je za ozbiljnu zabrinutost po pitanju tumačenja koje je Sudski savjet dao slovu i duhu Ustava i pravnog okvira, koji ograničava imenovanja na najviše dva mandata da bi se spriječila pretjerana koncentracija moći u pravosuđu. To nije u skladu sa preporukama GRECO o nezavisnosti pravosuđa, za koje se očekuje da ih Crna Gora ispuni, da se ne bi poništila ranija postignuća u reformi pravosuđa.

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u **borbi protiv korupcije**. Ostvarila je ograničeni napredak vezano za preporuke od prošle godine koje su samo dijelom implementirane u vezi bilansa ostvarenih rezultata u represiji i prevenciji korupcije i novom institucionalnom okviru Kancelarije za oduzimanje imovine. Agencija za sprečavanje korupcije, koja sada funkcioniše sa nedavno postavljenim rukovodstvom, nastavila je da jača kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta i tehničku pomoć. Međutim, preostali su izazovi vezani za nezavisnost ove Agencije, kao i za određivanje prioriteta, selektivni pristup i kvalitet odluka. Agencija tek treba da pokaže proaktivni pristup u svim oblastima koje ulaze u njen mandat, uključujući zaštitu zviždača, kontrolu finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, i nadzor lobiranja. Treba dalje pobojšati bilans ostvarenih rezultata u oblasti privremenog i trajnog oduzimanja imovine stečene kriminalom. Korupcija ostaje raširena u mnogim oblastima i izaziva ozbiljnu zabrinutost. Postoji potreba za snažnom političkom voljom da se djelotvorno rješava ovaj razlog za zabrinutost, kao i odlučan odgovor sistema krivičnog pravosuđa na korupciju na visokom nivou.

Što se tiče **temeljnih prava**, Crna Gora je ostvarila određeni napredak. Zakonodavni i institucionalni okvir u oblasti temeljnih prava sada uglavnom postoje. U julu 2020. godine u Skupštini je donesen Zakon o životnom partnerstvu istopolnih parova, i time je Crna Gora postala prva zemlja u regionu koja je regulisala status istopolnih parova. Kapacitet institucija za ljudska prava i Ministarstva za ljudska i manjinska prava je ojačan, a povjerenje u instituciju Ombudsmana raste. Međutim, ostaju značajni izazovi u obezbjeđivanju djelotvorne implementacije nacionalnog zakonodavstva u oblasti ljudskih prava. Izvještaji o prekomjernoj upotrebi sile od strane policije i navodi da je bilo torture iziskuju brze i djelotvorne istrage. Etnički i vjerski motivisani napadi u kontekstu avgustovskih izbora stvar su za ozbiljnu brigu. Dalji su naponi potrebni da se u sve oblasti rada, javne politike i sektore uvede aspekt poštovanja ljudskih prava. Posebno osjetljive

grupe, uključujući Rome i Egipćane¹, i lica sa invaliditetom nastavljaju da doživljavaju višestruku diskriminaciju i poteškoće u ostvarivanju svojih prava u upravnim i sudskim postupcima. Rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom ostaju pitanja za ozbiljnu zabrinutost.

Crna Gora ima određeni nivo spremnosti/umjereno je spremna u **oblasti borbe protiv organizovanog kriminala**. Ostvaren je određeni napredak, uključujući tu i implementaciju prošlogodišnjih preporuka, naročito u vezi sa kreiranjem centralizovanog registra bankarskih računa, jačim kapacitetima i profesionalizmom policije i većim brojem tekućih postupaka oduzimanja imovine. Uspostavljen je prvobitni bilans ostvarenih rezultata u istragama djela trgovine ljudima i pranja novca. Interna organizacija i koordinacija organa za sprovođenje zakona dalje je poboljšana, kako se vidi i po povećanom broju istraga, hapšenja i privremenog oduzimanja imovine. Međutim, Crna Gora i dalje treba da riješi fundamentalne i sistemske nedostatke u svom sistemu krivičnog pravosuđa, uključujući i način na koji se krivični predmeti organizuju i rješavaju u sudovima. Ostvaren je određeni napredak u borbi protiv terorizma i sprečavanju/suzbijanju nasilnog ekstremizma u skladu sa ciljevima izloženim u Zajedničkom akcionom planu za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan i bilateralnim implementacionim aranžmanima.

Tokom izvještajnog perioda Crna Gora nije ostvarila napredak u oblasti **slobode izražavanja**. Iako je ostvaren napredak u oblasti medijskog zakonodavstva, to je ostalo u sjenci hapšenja i postupaka protiv urednika onlajn portala i građana zbog sadržaja koje su postavljali ili dijelili onlajn tokom 2020. godine. Važni stari predmeti napada ostaju neriješeni, uključujući i ubistvo glavnog i odgovornog urednika dnevnog lista *Dan* iz 2004. godine, i ranjavanja istražnog novinara iz 2018. godine. Zabrinutosti i dalje ostaju po pitanju uređivačke nezavisnosti i profesionalnih standarda nacionalnog javnog servisa RTCG. Medijska scena i dalje je visoko polarizovana, a mehanizmi za samoregulaciju ostaju slabi. Sve veći obim dezinformacija u regionu dalje je polarizovao društvo nakon usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovjesti i tokom izborne kampanje.

Što se tiče **ekonomskih kriterijuma**, Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je spremna u razvoju funkcionalne tržišne ekonomije. Zbog nižeg rasta investicija, ekonomija je usporila i dostigla održiviji tempo 2019. godine. Izvoz, naročito usluga, rastao je, ali ne dovoljno da se ograniči veliki deficit tekućeg računa. Stabilnost finansijskog sektora pojačana je nakon stečaja i raspuštanja dvije lokalne banke i jačanja okvira za nadzor banaka. Uslovi na tržištu rada su poboljšani, ali nezaposlenost i dalje ostaje visoka, naročito među ženama, mladima, Romima i nisko-kvalifikovanim licima. Obezbjedivanje mjera za radnu aktivaciju treba da bude pojačano, i one treba bolje da se fokusiraju na prekvalifikaciju i dokvalifikaciju kao i na jačanje i koordinaciju između službi za zapošljavanje i socijalnih službi. Ekonomske prognoze za Crnu Goru su se značajno pogoršale od drugog kvartala 2020. godine, pošto su u aprilu uvedene mjere karantina zbog COVID-19 koje su dovele do zastoja u velikom dijelu ekonomije. Javne finansije koje su se poboljšale 2019. godine pod značajnim su pritiskom 2020. godine zbog brzo rastućih troškova za finansiranje politike koju su vlasti uvele kao odgovor na pandemiju u kombinaciji sa naglim padom budžetskih prihoda zbog smanjene ekonomske aktivnosti. U međuvremenu, uprkos određenim znacima poboljšanja u poslovnom okruženju, mjere za borbu protiv neformalne ekonomije su odložene i uporno postoji veoma veliki broj kompanija sa blokiranim računima. Saobraćajne

¹Prema terminologiji evropskih institucija krovni termin "Romi" koristi se ovdje za niz različitih grupa, pri čemu se ne poriče posebnost svake od njih.

kompanije u državnom vlasništvu nisu konkurentne i njihovi gubici se prenose na državu. Institucionalni kapaciteti agencija za zaštitu konkurencije i borbu protiv korupcije ostaju slabi.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak i ostaje umjereno spremna u smislu kapaciteta da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u okviru EU. Investicije u znanje i ljudski kapital veoma su skromne, što dovodi do malo inovacija i niskog nivoa produktivnosti lokalnih kompanija. Ishodi obrazovanja treba da se poboljšaju na svim poljima, kao i pružanje mjera prekvalifikacije i dokvalifikacije. Implementira se nekoliko važnih infrastrukturnih projekata, čime se Crna Gora postepeno transformiše u neto izvoznika električne energije i razvija saobraćajne mreže. Fizičke širokopojasne mreže razvija privatni sektor, dok su vlasti ojačale zakonodavni okvir. Međutim, ekonomija predstavlja slabu industrijsku bazu koju karakterišu aktivnosti male dodate vrijednosti, a koju ograničavaju male dimenzije tržišta i slab tehnološki *know-how* većine lokalnih kompanija.

Što se tiče **dobrosusjedskih odnosa i regionalne saradnje**, Crna Gora ostaje konstruktivno posvećena bilateralnim odnosima sa drugim zemljama u procesu proširenja i susjednim zemljama koje su članice EU, iako su bilateralne odnose sa Srbijom obilježile tenzije. Crna Gora je generalno aktivni učesnik regionalne saradnje.

Što se tiče **spособnosti Crne Gore da prihvati obaveze članstva**, važan je posao urađen na usklađivanju i pripremi za implementaciju pravne tekovine EU u većini oblasti. Zemlja je dostigla dobar nivo spremnosti u oblastima kao što su kompanijsko pravo, pravo intelektualne svojine, energetika, te vanjska, bezbjedonosna i odbrambena politika. Umjereno je spremna u mnogim poglavljima, kao što su slobodno kretanje robe, poljoprivreda i ruralni razvoj, kao i politika bezbjednosti hrane, veterinarska politika i fitosanitarna politika. Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblastima kao što su životna sredina i klimatske promjene, socijalna politika i zapošljavanje. Dobar napredak je ostvaren u oblasti socijalne politike i politike zapošljavanja, finansijskih usluga, poljoprivrede i ruralnog razvoja, i bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike i oblasti nauke i istraživanja.

U budućem periodu Crna Gora treba naročito da se fokusira na politiku zaštite konkurencije, ekonomsku i monetarnu politiku, statistiku i finansijsku kontrolu, a posebno na funkcionisanje pravosuđa i slobodu izražavanja. Jačanje administrativnog kapaciteta za obezbjeđivanje primjene pravne tekovine EU ostaje značajan izazov za Crnu Goru. Crna Gora nastavila je u potpunosti da se usklađuje sa svim stavovima i deklaracijama zajedničke vanjske i bezbjednosne politike EU.

U oblasti **migracija** trend rasta u broju dolazaka nezakonitih migranata iz 2018. godine potvrđen je 2019. godine. Tokom 2019. godine privedeno je 7.978 nezakonitih migranata, što je porast od 60% u odnosu na 2018. godinu. Svi privedeni migranti izrazili su namjeru da traže azil, što i dalje predstavlja pritisak na prihvatne kapacitete zemlje. Vlasti Crne Gore spriječile su 516 nezakonitih ulazaka u zemlju i 1.514 nezakonitih izlazaka iz zemlje. Specijalno državno tužilaštvo sprovelo je tri istrage u predmetima krijumčarenja migranata koje su obuhvatile više od 40 lica. Evropski sporazum o statusu granične i obalne straže sa EU potpisan u oktobru 2019. godine stupio je na snagu 1. jula 2020. godine. Implementacija prve zajedničke operacije u okviru ovog Sporazuma pokrenuta je 15. jula. Crna Gora mora da nastavi svoje napore da se nosi sa pritiskom migracija daljim razvojem međunarodne saradnje u oblasti readmisije, podizanjem svojih kapaciteta da krivično goni mreže za krijumčarenje migranata, povećavanjem svojih prihvatnih kapaciteta i poboljšavanjem sistema za prikupljanje podataka o migrantima.

1.3 Trenutna situacija u pristupnim pregovorima

30 Otvorenih poglavlja (sa prelaznim mjerilima ili mjerilima za zatvaranje; datum)

Crna Gora radi na ispunjavanju prelaznih mjerila ili mjerila za zatvaranje

- 1 – Sloboda kretanja robe – 20.06.2017.
- 2 – Sloboda kretanja radnika – 11.12.2017.
- 3 – Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga - 11.12. 2017.
- 4 – Sloboda kretanja kapitala – 24.06.2014.
- 5 – Javne nabavke – 18.12.2013.
- 6 – Privredno pravo – 18.12.2013.
- 7 – Pravo intelektualne svojine – 31.03.2014.
- 8 – Politika konkurencije – 30.06.2020.
- 9 – Finansijske usluge – 22.06.2015.
- 10 – Informatičko društvo i mediji – 31.03.2014.
- 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj – 13.12.2016.
- 12 – Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika – 30.06.2016.
- 13 – Ribarstvo – 30.06.2016.
- 14 – Saobraćajna politika – 21.12.2015.
- 15 – Energetika – 21.12.2015.
- 16 – Porezi – 30.03.2015.
- 17 – Ekonomska i monetarna politika – 25.06.2018.
- 18 – Statistika – 16.12.2014.
- 19 – Socijalna politika i zapošljavanje – 13.12.2016.
- 20 – Preduzetništvo i industrijska politika - 18.12.2013.
- 21 – Transevropske mreže – 22.06.2015.
- 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata-20.06.2017.
- 23 – Pravosuđe i temeljna prava – 18.12.2013.
- 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost – 18.12.2013.
- 27 – Životna sredina i klimatske promjene – 10.12.2018.
- 28 – Zaštita potrošača i zdravlja – 16.12.2014.
- 29 – Carinska unija – 16.12.2014.
- 31 – Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika – 24.06.2014.
- 32 – Finansijska kontrola – 24.06.2014.
- 33 – Finansijske i budžetske odredbe – 16.12.2014.

3 Privremeno zatvorena poglavlja
25 – Nauka i istraživanje (otvoreno i zatvoreno 18.12.2012.)
26 – Obrazovanje i kultura (otvoreno i zatvoreno 15.04.2013.)
30 – Vanjski odnosi: (otvoreno 30.03.2015; privremeno zatvoreno 20.06.2017.)
2 Poglavlja koja trenutno nisu primjenjiva za Crnu Goru
34 – Institucije
35 – Druga pitanja

2. NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: POLITIČKI KRITERIJUMI I VLADAVINA PRAVA

2.1 Funkcionisanje demokratskih institucija i reforma javne uprave

2.1.1 Demokratija

Izbori

Crna Gora je održala parlamentarne i lokalne izbore u pet opština 30. avgusta 2020. godine po zakonskom okviru za izbore koji je ocijenjen kao uglavnom nepromijenjen od prethodnih izbora, a u izazovnom kontekstu pandemije COVID-19. Prema mišljenju međunarodnih posmatrača iz OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Parlamentarne skupštine OEBS-a, izbori su bili mirni i konkurentni; uglavnom su sprovedeni transparentno i efikasno. Atmosfera za kampanju bila je izuzetno polarizovana po pitanjima crkve i nacionalnog identiteta, i obilježena neprimjerenom prednošću vladajuće partije i neizbalansiranom medijskom pokrivenošću. Brojne preporuke koje je ranije dao OEBS/ODIHR ostaju nerealizovane i stoga politički akteri i relevantne institucije sada treba da se uključe u transparentan, odlučan i inkluzivan dijalog o realizaciji tih preporuka kako bi se dugotrajni izborni nedostaci rješili dosta vremena prije narednih izbora.

Na poziv crnogorskih vlasti ODIHR i Parlamentarna skupština OEBS-a rasporedili su ograničenu posmatračku misiju zbog konteksta pandemije COVID-19.

Po njihovim preliminarnim zaključcima, izbori su bili konkurentni i održani su u atmosferi koja je bila visoko polarizovana po pitanjima nacionalnog identiteta i crkve, gdje je Srpska pravoslavna crkva (SPC) uzela aktivnu ulogu tokom perioda kampanje. Kampanja je bila mirna uprkos čestim konfrontirajućim tonovima.

OEBS/ODIHR i Parlamentarna skupština OEBS-a dalje su konstatovali da su učesnici na izborima mogli da prenesu svoje poruke tokom izborne kampanje, ali i da je vladajuća partija stekla neprimjerenu prednost kroz zloupotrebu funkcija i državnih resursa i kroz dominantnu medijsku pokrivenost, što je dalje podrilo kvalitet informacija koje se dostupne biračima. Izbori su, ukupno gledano, vođeni transparentno i efikasno i, iako su restrikcije vezane za COVID-19 ograničile mogućnosti za fizičku kampanju i povećale aktivnosti rada sa biračima onlajn, one nisu spriječile da birači izađu na izbore u velikom broju. Izlaznost je bila na rekordnom nivou od 76,6% ukupnog biračkog tijela, i od toga je bila veća samo izlaznost na referendumu za nezavisnost 2006. godine. Sam dan izbora protekao je u redu i proces je generalno bio transparentan i dobro vođen, iako se

zdravstveni protokoli nisu dosljedno sprovodili. Izborna administracija ispunila je zakonske rokove i generalno je radila transparentno i efikasno vodila tehničke aspekte izbornih priprema. DIK je održavao redovne sjednice koje su bile otvorene za posmatrače, ali ne i za medije.

Na osnovu konačnih rezultata Državne izborne komisije (DIK) tri opozicione koalicije osvojile su zajedno 41 poslanički mandat, što u parlamentu sa 81 poslanikom predstavlja osnov da se formira nova većina. Do tada vladajuća Demokratska partija socijalista i njeni manji koalicioni partneri iz prethodnog saziva (SD, Bošnjačka partija i albanske liste) osvojile su zajedno 38 poslaničkih mandata. Samo partija hrvatske manjine po prvi put neće biti zastupljena u skupštini. SDP je prešao census osvojivši dva mandata.

Prema zakonskom okviru, birači i kandidati na izborima mogu svoje pritužbe da predaju izbornim komisijama i sudovima, uključujući i žalbe na odluke DIK koje se predaju Ustavnom sudu. Prema mišljenju OEBS/ODIHR sistem za rješavanje izbornih sporova ne obezbjeđuje djelotvoran pravni lijek zbog nepostojanja transparentnosti i kratkih rokova.

Prije izbornog dana Državnoj izbornoj komisiji uloženo je šest žalbi, a Ustavnom sudu pet. Ustavni sud je raspravljao o četiri od njih na zatvorenoj sjednici i nije objavio svoje odluke, čime se podriva transparentnost procesa rješavanja izbornih sporova. Državni tužilac je po službenoj dužnosti pokrenuo dva predmeta vezana za pritisak na birače uoči parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine. Nakon izbornog dana, tužilaštvo je pokrenulo istrage o devet navodnih povreda izbornog dana, uključujući kupovinu ličnih karata birača, kupovinu glasova, pritisak na glasače i povredu tajnosti glasa. Nakon izbornog dana Osnovno tužilaštvo u Podgorici podiglo je optužnicu protiv dva lica po sumnji da su povrijedili slobodnu volju birača pri glasanju i uništili glasačku dokumentaciju. Parlamentarni izbori ponovljeni su na jednom biračkom mjestu.

Zakonski okvir ostao je umnogome nepromijenjen od prethodnih parlamentarnih izbora, uz izuzetak odredbi o finansiranju kampanje. Iako on pruža osnovno uređenje za sprovođenje demokratskih izbora, nedostaci i dvosmislenosti omogućavaju izbjegavanje pravila, naročito u finansiranju kampanja. Određeni broj preporuka ODIHR-a ostao je nerealizovan. One obuhvataju profesionalizam, nepristrasnost i transparentnost izborne administracije; reviziju biračkih spiskova i mjere protiv zloupotrebe državnih resursa; određena ograničenja prava glasa; registrovanje kandidata i mehanizme za utvrđivanje autentičnosti i kredibiliteta potpisa birača; postupanje medija tokom izbornih kampanja i rodno izbalansiranu političku zastupljenost na izborima.

Privremeni skupštinski odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog i drugog zakonodavstva osnovan je u jesen 2018. godine kao mehanizam za posebnu svrhu da omogući dijalog između različitih partija. Taj odbor je u oktobru 2019. godine nastavio rad nakon zastoja od 10 mjeseci. U decembru 2019. godine predstavnici opozicije suspendovali su svoje učešće u odboru nakon što je Vlada nacrt zakona o vjerskim slobodama stavila na usvajanje u plenumu. To je dovelo do nepostojanja kvoruma u odboru i nemogućnosti da odbor završi svoj rad.

U decembru 2019. godine Skupština je samo sa glasovima vladajuće većine donijela promjene odredbi vezanih za izbore u četiri zakona. Usvojene izmjene ne utiču značajno na postojeći izborni okvir. U maju 2020. godine, vladajuća većina predala je nacrt Zakona o izboru poslanika i odbornika na usvajanje i istovremeno na mišljenje Venecijanskoj komisiji i OEBS/ODIHR-u. Nacrt zakona predat je bez saglasnosti između partija nekoliko sedmica prije raspisivanja parlamentarnih izbora. U zajedničkom mišljenju OEBS/ODIHR i Venecijanska komisija ocijenili su nacrt kao generalno poboljšanje u pravnom okviru, ističući međutim potrebu za otvorenim i transparentnim procesom kreiranja zakona i niz ključnih preporuka.

U pet opština (Andrijevića, Budva, Gusinje, Kotor, i Tivat) 30. avgusta zajedno sa parlamentarnim održani su i lokalni izbori. Uprkos saglasnosti između partija da se lokalni izbori svi održavaju istog dana, zakonski okvir i dalje omogućava da se oni održavaju u različito vrijeme. Tek treba da se odluči kada će se implementirati novi sistem. Lokalni izbori u Tivtu, koji su prvobitno bili zakazani za april 2020. godine, odloženi su zbog izbijanja pandemije COVID-19. Ta je odluka bila moguća jer je izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi iz aprila 2020. godine uvedena mogućnost da se produži mandat lokalnim skupštinama opština do 90 dana u slučajevima ‘vanredne situacije’, uz slučajeve ‘vanrednog stanja’.

Nakon javnog poziva u martu 2020. godine postavljen je novi predsjednik DIK-a, samo glasovima do tada vladajuće većine. Izgradnja kapaciteta DIK-a je u toku, ali nastojanja da se poboljša transparentnost i odgovornost rada DIK-a treba da se nastave. U svojim preliminarnim nalazima OEBS/ODIHR i Parlamentarna skupština OEBS-a zaključili su da DIK nije tokom parlamentarnih izbora u potpunosti ispunio svoju regulatornu ulogu, jer je ostavio neriješenima nekoliko važnih aspekata, kao što su verifikacija potpisa podrške za registrovanje kandidata, kriterijumi za registraciju lista sa statusom nacionalnih manjina i tabuliranje rezultata. Takođe je ocijenjeno da je u nekima od svojih odluka DIK koristio široka diskreciona ovlašćenja da tumači i sprovodi zakon. Preporuke o epidemiološkoj zaštiti glasača bile su nejasne i teške za sprovođenje.

Tužilaštvo je formiralo 1.142 predmeta nakon predsjedničkih izbora u aprilu 2018. godine, uglavnom vezanih za navodno falsifikovanje ličnih isprava i/ili falsifikovanje potpisa. Od njih je 1.134 još uvijek u fazi izviđaja. U proljeće 2019. godine Ustavni sud je donio odluku da je blokiranje besplatnog softvera i usluga za trenutno slanje poruka preko više platformi na izborni dan u oktobru 2016. godine bilo neustavno i poništilo je odgovarajuću odredbu zakona o elektronskim komunikacijama.

Nije bilo novih dešavanja u političkom i sudskom epilogu navodne zloupotrebe javnih sredstava za partijske svrhe do koga je došlo 2012. godine (afera “snimak”). U decembru 2019. godine Specijalno državno tužilaštvo podiglo je optužnicu protiv visoko pozicioniranog zvaničnika DPS-a za pranje novca u ‘ aferi koverat’. Optužnica obuhvata još šest lica osumnjičenih za formiranje kriminalne organizacije i pranje novca. Politički i sudski epilog još je u toku.

Parlament

Uprkos određenim pozitivnim koracima ka ponovnom uspostavljanju političkog dijaloga u Parlamentu, neke opozicione partije bojkotovale su veći dio parlamentarnog rada tokom 2019. godine. Ostvaren je ograničeni napredak u jačanju parlamentarne odgovornosti, nadzora izvršne grane vlasti i demokratske kontrole i zakonodavnog procesa. Uloga parlamenta u nadzoru odgovora Vlade na pandemiju izazvanu koronavirusom bila je marginalna. Izbori 30. avgusta doveli su do ranije neviđene promjene u sastavu vladajuće većine. Novi parlament treba u praksi da pokaže svoju posvećenost EU reformskoj agendi Crne Gore, da pojača svoju zakonodavnu ulogu i nadzornu ulogu i da se uključi u transparentan, odlučni i inkluzivni dijalog o implementaciji preostalih neispunjenih preporuka OEBS/ODIHR.

Nakon parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine novi saziv Skupštine konstituisan je 23. septembra. Broj žena na poslaničkim mjestima pao je na 18 što je u procentima 22%.

Duboka politička polarizacija između opozicije i vladajućih partija, kao i između samih opozicionih partija, nastavila se 2019. godine. Prije izbora 2020. godine u Skupštini je bilo zastupljeno 16 političkih partija. Od 81 poslanika, četiri su bila predstavnici etničkih manjina, a tri

su funkcionisala kao nezavisni poslanici. U novom sazivu Skupštine zastupljeno je pet koalicija i četiri političke partije. Od 81 poslanika, pet su predstavnici etničkih manjina.

Djelimični povratak većine opozicionih poslanika nije donio potrebnu kvalifikovanu većinu tokom prethodnog saziva za imenovanje članova Sudskog Savjeta koji nisu iz reda sudija i novog Vrhovnog državnog tužioca, sa kojima se kasni. U junu 2019. godine Vrhovni sud je donio neobavezujući pravni stav da odluke Skupštine o izboru, imenovanju ili razrješenju javnih funkcionera ne mogu da se osporavaju ni kroz upravni ni kroz građanski postupak. Na osnovu tog stava i suprotno svojoj prvoj presudi kojom priznaje nadležnost redovnog suda, osnovni sud je u građanskom postupku u ponovljenom suđenju odlučio da nema nadležnost da ispituje zakonitost odluke Skupštine u slučaju bivšeg člana Savjeta Radio i televizije Crne Gore (RTCG). To izaziva bojazni da ne postoje pravni mehanizmi zaštite od odluka Skupštine, čime se ugrožava pravo na djelotvorni pravni lijek.

Što se tiče **zakonodavne uloge** parlamenta, učešće opozicionih poslanika u plenarnim sjednicama doprinijelo je kvalitetu debate ukupno gledano. Međutim, niz je zakona usvojeno bez prave rasprave i bez prisustva opozicije. Kapacitet Skupštine da pomno prouči i analizira prodloženo zakonodavstvo kako bi se utvrdila njegova usaglašenost sa pravnom tekovinom EU i dalje je ograničen. Tokom 2019. godine oformljena je skupštinska kancelarija za budžet kako bi poslanicima obezbijedila ekspertizu o budžetskim pitanjima. Tokom 2019. godine smanjen je broj zakonodavnih akata koji su usvojeni u vanrednom postupku na 3 od usvojenih 97 (ukupno 3%) za razliku od 13,6% koliko ih je u tom postupku usvojeno 2018. godine. Ovo je smanjenje uglavom rezultat bojkota skupštinskog rada od strane opozicije.

Dalja su nastojanja takođe potrebna da se obezbijedi djelotvorna kontrola i **skupštinski nadzor** svih grana vlasti, takođe i na nivou skupštinskih odbora. Konkretno, uloga Skupštine u nadzoru odgovora vlade na pandemiju izazvanu koronavirusom bila je ograničena. Tokom 2019. godine, održano je 7 kontrolnih i 37 konsultativnih saslušanja (dok ih je 2018. bilo 30, a 2017. ih je bilo 43). Tek treba da se napravi jednoobrazni i djelotvorni sistem za praćenje implementacije zaključaka i preporuka usvojenih na saslušanjima sprovedenim u okviru skupštinskog nadzora. Na nalazima Državne revizorske institucije i dalje se radi ograničeno, a još uvijek nema rasprave niti izvještavanja o implementaciji značajnih politika i zakonodavnih akata.

Skupština je zadržala visok nivo transparentnosti na administrativnom nivou. Međutim, značajni su napori potrebni da se poboljša komunikacija i saradnja sa građanima, a naročito da se uspostavi postupak za rješavanje pritužbi i peticija građana. Nastavljeno je sa praksom da poslanici predaju izmjene i dopune zakona čime se zaobilazi javna rasprava. To je, između ostalog, bio slučaj sa izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi, zakona o državnim službenicima i namještenicima i zakona o poreskoj upravi. Skupštini u toku izvještajnog perioda nije predata nijedna peticija građana.

Novi **etički kodeks** poslanika Skupština je donijela u julu 2019. godine sa glasovima dotadašnje vladajuće većine. Nijedna pritužba javnosti, medija ili zainteresovanih strana na navodne povrede etičkog kodeksa nije predata odboru za ljudska prava. Takođe, u julu 2019. godine Skupština je izmijenila i dopunila svoj poslovnik i uvela novčane kazne za poslanike koji ne učestvuju u aktivnostima parlamenta duže od 30 dana. Te odredbe još nisu implementirane. U januaru 2020. godine, administrativni odbor parlamenta donio je odluku kojom se određuju kriterijumi za opravdano odsustvo poslanika sa plenarnog zasijedanja i sjednica odbora. Nedostatak raspoloživog prostora u Skupštini i za zaposlene u službi i za poslanike ostaje problem.

U izvještajnom periodu Skupština nije ukinula imunitet nijednom poslaniku; zahtjev jednog poslanika iz najvećeg opozicionog saveza da se odrekne imuniteta Skupština je odbila u decembru 2019. godine. Istog mjeseca poslanici istog saveza privremeno su zadržani u pritvoru i suspendovani iz parlamentarnog rada na 15 dana, nakon što su izazvali incident u Skupštini. Izviđaj tužilaštva u ovom slučaju je u toku. U septembru 2019. godine Ustavni sud poništio je odredbe Zakonika o krivičnom postupku, koje su primijenjene 2018. godine na pitanja naredbe za pritvor dva poslanika bez prethodnog ukidanja njihovog imuniteta.

U prvostepenom postupku, u maju 2019. godine, dvojica od lidera najvećeg opozicionog saveza osuđena su na petogodišnje zatvorske kazne u predmetu 'državni udar' nakon što im je skinut imunitet. U oktobru 2019. godine jedan od opozicionih lidera je osuđen na četiri mjeseca kućnog pritvora zbog nasilnog ponašanja u Skupštini. Krivični predmet koji uključuje poslanika opozicije iz istog saveza trenutno je u toku u sudu.

Tokom 2018. godine broj žena na poslaničkim mjestima porastao je sa 19 (23,5%) na 24 (29,63%), ali nakon izbora 2020. godine pao je na 18. Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na visokim pozicijama u Skupštini kao i na liderskim pozicijama u partijama. Ženska politička mreža, sastavljena od poslanica iz 16 političkih partija, predložila je amandmane koji su imali za cilj jačanje političkog učešća žena i ekonomsko osnaživanje žena i sada u skladu sa njihovim predlogom, novi zakon o finansiranju političkih subjekata i predizbornih kampanja propisuje da 20% budžetskih sredstava za redovan rad parlamentarnih partija treba da se isplaćuje srazmjerno izabranim predstavnicima manje zastupljenog pola.

Nedostaci u pravnom okviru kojim se uređuju **političke partije** i njihovo finansiranje, uključujući i one koje je utvrdio OEBS/ODIHR, opstale su i nakon usvajanja zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u decembru 2019. godine i nakon njegovih kasnijih izmjena i dopuna iz aprila 2020. godine. Ove potonje izmjene omogućile su dodjeljivanje socijalnih davanja tokom izborne godine u slučajevima rata, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti. Nivo finansiranja političkih partija iz budžeta je i dalje znatno iznad evropskog prosjeka. Povećanje ograničenja za privatne donacije do 5.000 eura za privatna lica i 20.000 eura za pravna lica iziskuje djelotvorniju kontrolu finansiranja političkih partija iz privatnih izvora. Agencija za sprečavanje korupcije i Državna revizorska institucija prate finansiranje političkih partija sa ograničenim rezultatima. Skupštinski nadzor u ovoj oblasti ograničen je odbijanjem tužilaštva da podnese izvještaj skupštinskom odboru za borbu protiv korupcije i da prisustvuje specijalnoj sjednici tog odbora o ' aferi koverat'.

Upravljanje

Crna Gora je nastavila da implementira svoj nacionalni program pristupanja EU. Broj ministara smanjen je za dva - na sedamnaest (uključujući samo četiri žene) u novembru 2019. godine kada je Premijer preuzeo koordinaciju Ministarstvom održivog razvoja i turizma. Do toga je došlo nakon ostavke ministra zbog objavljivanja video snimka građevinskih inspektora koji uzimaju mito od investitora. U junu 2019. godine Vlada je usvojila odluku o Savjetu za vladavinu prava, privremenom tijelu vlade kojim predsjedava Premijer i dala mu zadatak da prati implementaciju ispunjavanja obaveza iz poglavlja 23 i 24. Ta odluka pojašnjava sastav i poslovanje Savjeta. Savjet je održao sjednice posvećene posebnom dokumentu Evropske komisije o vladavini prava (*non-*

paper) u decembru 2019. godine i u junu 2020. godine. U oktobru 2019. godine Vlada je osnovala komisiju za pripremu crnogorske verzije pravne tekovine EU.

Odluka Vlade da osnuje Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti da koordinira nacionalnim odgovorom na pandemiju izazvanu koronavirusom naišla je na kritiku organizacija civilnog društva koje su osporile ustavnost i zakonitost odluka ovog tijela, posebno one o objavljivanju identiteta i adresa lica u samoizolaciji.

Što se tiče **organa centralne vlade**, Generalni sekretarijat Vlade pojačao je svoje napore na praćenju kvaliteta strateških dokumenata i izvještaja o implementaciji. Sekretarijat je dao mišljenja za njihovo poboljšanje u skladu sa uredbom iz 2018. godine o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i uz nju pripremljene metodologije za izradu i implementaciju politika. Koordinacija sa stejkholderima u izradama politika treba dalje da se ojača.

U avgustu 2019. godine Vlada je objavila listu 96 funkcionera, uključujući rukovodioce iz pravosuđa i nezavisnih institucija kojima je sadašnja Vlada dodijelila stanove koje je sponzorirala država ili kredite pod povoljnim uslovima, a u nedostatku jasnih, transparentnih i objektivnih kriterijuma za njihovu dodjelu. Takođe je objavila i obrazloženje takvih odluka. Drugu takvu listu objavila je jedna NVO, i ta lista je sadržavala informacije o stanovima koje je sponzorirala država i kreditima dodijeljenima tokom prethodnog mandata vlade. Nakon objavljivanja tih informacija i preporuke Savjeta Agencije za sprečavanje korupcije, Vlada je oformila radnu grupu za reviziju svoje stambene politike.

Vlada je nastavila da dostavlja informacije o procesu pristupanja EU u skladu sa svojom strategijom informisanja javnosti, sprovodeći niz aktivnosti u nekoliko crnogorskih gradova. U julu je vlada osnovala privremeno tijelo za implementaciju strategije informisanja javnosti. U toku je implementacija Inicijative za partnerstvo otvorenih uprava za period 2018-2020. godine.

U decembru 2019. godine Skupština je donijela zakon o elektronskoj upravi i izmjene i dopune zakona o elektronskoj identifikaciji i potpisima. Vlada redovno priprema analize stanja elektronskih servisa u Crnoj Gori predlažući konkretne mjere za njihovo poboljšanje. Kroz onlajn platformu za e-peticije koja je uspostavljena u aprilu 2018. godine, predato je pet javnih peticija, od kojih nijedna nije prihvaćena. Nakon niza protesta građana u oktobru protiv izgradnje hidroelektrana, Vlada je pokrenula pregovore o mirnom raskidu ugovora za izgradnju sedam malih hidroelektrana u četiri opštine na sjeveru. Suprotno zakonu o državnoj upravi, vlada nastavlja da usvaja niz zakona koji utiču na prava građana, a da nije obezbijedila odgovarajuću inkluzivnost i učešće građana. Javnim konsultacijama u zakonodavnom procesu i procesu kreiranja politike i dalje nedostaje istinsko i sistematično uključivanje relevantnih stejkholdera.

Što se tiče **lokalne samouprave**, u maju 2019. godine Skupština je donijela izmjene i dopune zakona o lokalnoj samoupravi i komunalnoj policiji kao i prateće podzakonske akte. Time je predviđeno da zapošljavanje u lokalnim samoupravama treba da se sprovodi u skladu sa nacionalnim sistemom zapošljavanja na osnovu rezultata (merit-based) i uz korišćenje sistema za elektronsko testiranje za stručni ispit za rad u javnoj upravi.

Implementacija zakona o lokalnoj samoupravi donijela je prvobitne pozitivne efekte u oblasti finansiranja lokalnih uprava. Povećali su se prihodi opština iz poreza na prihod fizičkih lica i od prenosa iz egalizacionog fonda. Zakon je pred Ustavnim sudom osporila jedna opoziciona

parlamentarna partija. Ustavni sud odbacio je taj zahtjev. Transparentnost opštinskih finansija i potreba za trošenjem moraju značajno da se poboljšaju.

Gradonačelnika Kotora, pripadnika opozicije, zamijenio je predstavnik vladajuće partije u julu, nakon cijepanja lokalne opozicione koalicije. U junu 2019. godine Skupština opštine Pljevlja izabrala je novog gradonačelnika nakon ostavke prethodnog. Političko učešće žena ostaje malo i na lokalnom nivou, i samo u 1 od 24 opštine gradonačelnica je žena.

Civilno društvo

Pravno, institucionalno i finansijsko okruženje u kome funkcionišu organizacije civilnog društva u cjelini dalje je poboljšano, naročito pravila o državnom finansiranju nevladinih organizacija (NVO). Uloga civilnog društva u osmišljavanju, implementaciji i praćenju javnih politika prepoznata je i promoviše se. Međutim, stvarna uključenost organizacija civilnog društva u proces kreiranja politike nije dovoljno obezbijeđena u praksi. Sve restriktivniji stav prema pristupu javnosti informacijama i dalje ostaje razlog za zabrinutost.

Oснаženo civilno društvo ključna je komponenta svakog demokratskog sistema i državne institucije treba tako da ga prepoznaju i tretiraju.

Ukupni zakonski i institucionalni okvir za slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja postoji. Počela je implementacija zakona o nevladinim organizacijama, izmijenjenog i dopunjenog 2017. godine i pripadajućih podzakonskih akata, koji su definisali standardizovane i transparentnije mehanizme za finansiranje od strane države. Međutim, kapacitet da se pokrenu i koriste šeme grantova treba dalje poboljšati, a kapaciteti variraju od ministarstva do ministarstva. U aprilu 2020. godine, Ministarstvo javne uprave pokrenulo je javne konsultacije za ocjenu implementacije zakona i osnovalo radnu grupu u kojoj jednu trećinu čine predstavnici NVO. Zakon o volontiranju tek treba da se donese. Preduzeti su dalji koraci da se poboljša dijalog o saradnji između javnih institucija i civilnog društva. Savjet za razvoj NVO, tijelo koje se sastoji od jednakog broja državnih predstavnika i predstavnika organizacija civilnog društva, intenzivirao je svoj rad tokom 2019. godine. Međutim, i dalje nedostaje vidljivost i aktivnosti kojima se dopire do lokalnih organizacija civilnog društva u udaljenim područjima. Strategija za nevladine organizacije i dalje se sprovodi. U pripremi je završna ocjena strategije za period 2018-2020. godine. Proces izrade nove Strategije za nevladine organizacije za period 2021-2023. godine pokrenut je uz učešće predstavnika civilnog društva u relevantnoj radnoj grupi.

Civilno društvo nastavlja da bude aktivno uključeno u proces pristupanja, kao i u različite radne grupe za pregovaračka poglavlja. Uloga civilnog društva u procesu pristupanja prepoznaje se i promoviše na političkom nivou. Međutim, u mnogim slučajevima, učešće nevladinih organizacija u radnim grupama i dalje je formalno; nedostatak pravovremenih informacija, inkluzivnosti i otvorenosti za preporuke nevladinih organizacija sprečava ih da utiču na procese odlučivanja. U februaru 2020. godine Premijer je pokrenuo niz konsultacija sa civilnim društvom, medijima i političkim subjektima o pitanjima koja su od ključnog značaja za proces pristupanja Crne Gore. Ta inicijativa je nastavljena u maju 2020. godine nakon što je privremeno zaustavljena u martu 2020. godine zbog izbivanja pandemije izazvane koronavirusom.

Količina informacija koje institucije proglašavaju tajnim i ne dozvoljavaju uvid javnosti raste, a u praksi to ograničava pristup organizacijama civilnog društva i javnosti ključnim odlukama javne politike. Ovu bojazan treba riješiti prioritarno, uključujući i putem revizije zakonskog okvira kako bi se obezbijedilo da civilno društvo ima stvarni nadzor u ključnim oblastima javne politike.

Konsultacije o nacrtu zakona o slobodnom pristupu informacijama privremeno su suspendovane na zahtjev civilnog društva tokom pandemije izazvane koronavirusom.

Kontroverzna razrješenja istaknutih predstavnika NVO iz ključnih državnih institucija i regulatornih organa do kojih je došlo 2018. godine ocijenjena su kao nezakonita u sudskim odlukama koje su donesene tokom 2019. godine. Bez obzira na ove sudske odluke, od kojih su neke i pravosnažne, dotičnim predstavnicima NVO članstva u tim organima i tijelima nisu obnovljena.

Pravila za finansiranje organizacija civilnog društva iz javnih sredstava obezbjeđuju da se 0,5% državnog budžeta opredjeljuje civilnom društvu. Tokom 2019. godine taj budžet je bio 3,7 miliona eura (2020. godine iznosi 4 miliona eura). Iako je ukupni proces postao transparentniji posljednjih godina, i angažuju se eksterni ocjenjivači, i dalje postoje bojazni vezane za proces evaluacije.

Transparentnost finansiranja od strane države poboljšana je uspostavljanjem onlajn baze podataka projekata organizacija civilnog društva koje su dobile državna sredstva od 2009. godine.

Organizacije civilnog društva takođe mogu da ostvare pristup sredstvima na lokalnom nivou po zakonu o lokalnoj samoupravi, ali većina opština nema transparentne procedure.

2.1.2. Reforma javne uprave

Crna Gora je **umjereno spremna** kada je riječ o reformi javne uprave. Ostvaren je **određeni napredak** generalno gledano pošto je realizovana jedna preporuka data prethodne godine (početak implementacije zakona o državnim službenicima). Uz to je nastavljen napredak u oblasti okvira za srednjoročno planiranje politike, zapošljavanja na osnovu rezultata, upravljanja ljudskim resursima i racionalizaciji organizacije državne uprave. Međutim, i dalje je potrebna snažna politička volja da se djelotvorno radi na depolitizaciji javne službe, optimizaciji državne uprave i djelotvornoj implementaciji rukovodne odgovornosti, uključujući i delegiranje donošenja odluka. Dvije preporuke Komisije iz 2019. godine i dalje važe.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- Izradi i donese novu strategiju za reformu javne uprave (PAR) i upravljanje javnim finansijama sa realističnim ciljevima, na osnovu rezultata evaluacije prethodne strategije, odnosno ocjene i PEFA (javni rashodi i finansijska odgovornost) iz 2019. godine;
- Nastavi sa optimizacijom javne uprave kroz djelotvoran plan implementacije;
- Poboljša pristup građana javnim informacijama finaliziranjem Zakona o pristupu informacijama u skladu sa principima SIGMA-e za javnu upravu.

Reforma javne uprave

Godišnji izvještaj za 2018. godinu strategije za **reformu javne uprave (PAR) za period 2016-2020. godine** usvojen je u maju 2019. godine u skladu sa standardima predviđenim u uredbi i metodologiji o strateškom planiranju. Civilno društvo nastavlja aktivno da učestvuje u praćenju reformi vlade i oni i drugi zainteresovani subjekti (stejkholderi) pozvani su da do 1. maja predaju prvobitne predloge za izradu nacrtu planirane Strategije za reformu javne uprave za period 2021-2025. godine. **Politička podrška** reformama je obezbijedena kroz rad Savjeta za reformu javne

uprave, koji je održao dvije sjednice tokom izvještajnog perioda. Što se tiče **finansijske održivosti**, reforme i dalje zavise od donatorskih sredstava.

Srednjoročni sistem za planiranje javnih politika i izvještavanje

Srednjoročni **sistem za planiranje politika i izvještavanje** u Crnoj Gori dalje je ojačan kroz implementaciju uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata. Naročito je proširena mreža za strateško planiranje i obuku za relevantni kadar u ministarstvima. Generalni sekretarijat Vlade ima aktivnu ulogu u praćenju implementacije uredbe i obezbjeđivanju kontrole kvaliteta tako što izdaje mišljenja o nacrtu strateških dokumenata, koja se prilažu uz tekstove dokumenata kada se oni predaju Vladi na usvajanje. Metodologija takođe ima za cilj da racionalizuje te dokumente i dovela je do smanjenja njihovog broja.

Srednjoročni fiskalni plan tek treba da se poveže sa planiranjem politika. Međutim, Generalni sekretarijat Vlade pokrenuo je uvođenje srednjoročnog sistema za planiranje na nivou ministarstava prema novoj metodologiji. Kao pilot projekat Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja takođe su usvojili srednjoročne programe koji po prvi put pokrivaju period 2019-2021. godine. U aprilu 2020. godine vlada je donijela prve izvještaje o implementaciji srednjoročnog programa rada ministarstava za 2019. godinu.

Upravljanje javnim finansijama

Implementacija programa reformi u **upravljanju javnim finansijama** koja je u toku bavi se nekima od ključnih slabosti sistema upravljanja javnim finansijama. Ovaj program obuhvata i usklađivanje zakonskog i regulatornog okvira sa pravnom tekovinom EU i ažuriranje postojećeg IT sistema za upravljanje cjelokupnim budžetskim ciklusom. Međutim, nekoliko ključnih reformi nisu uključene ili su uklonjene iz programa nakon njegovog usvajanja. Tu su usklađivanje sa ESA 2010, obračunsko računovodstvo, poboljšanje izvještavanja o izvršenju budžeta, upravljanje angažovanim sredstvima, planiranje tokova gotovine i upravljanje zaostalim plaćanjima. Za ove teme konkretni akcioni planovi se još čekaju. Tempo implementacije reformi u oblasti upravljanja javnim finansijama porastao je 2019. godine kada je implementirano nekoliko važnih aktivnosti uključujući i pripremu srednjoročnog budžetskog okvira, programsko budžetiranje i kapitalno budžetiranje.

Tokom 2019. godine realizovana je ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti. Ona je bila prilično pozitivna, ali takođe je utvrdila i nekoliko oblasti koje treba riješiti u narednoj strategiji upravljanja javnim finansijama. Zakon o računovodstvu u javnom sektoru donesen je u novembru 2019. godine, a početak implementacije planira se za 2022. godinu, nakon što se donesu potrebna podzakonska akta.

Što se tiče **budžetske transparentnosti**, vlada nastavlja sistematično da objavljuje prijedlog budžeta i usvojeni budžet, kao i izvještaje o izvršenju. Međutim, ne postoji mehanizam za obezbjeđivanje kvaliteta, sveobuhvatnost i čitljivost objavljenih podataka. Civilno društvo mora sistematičnije da se uključi u praćenje realizacije programa reformi upravljanja javnim finansijama.

Javne službe i upravljanje ljudskim resursima

Žene su dobro zastupljene na višim nivoima državne službe u Crnoj Gori u oblastima reforme javne uprave, i donekle u oblasti upravljanja javnim finansijama. Ministarka javne uprave je žena, a žene su i na velikom broju mjesta generalnih direktorica i direktorica u tom ministarstvu,

Direktorica Uprave za kadrove je žena kao i Generalna sekretarka i obje zamjenice i šefica Sektora za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći (CFCU).

Donošenjem nekoliko podzakonskih akata tokom izvještajnog perioda omogućena je puna implementacija zakona o državnim službenicima i namještenicima. Plan za ljudske resurse za 2020. godinu za organe javne uprave na nacionalnom nivou i kabinet Premijera donesen je u februaru 2020. godine. Okvir kompetencija je uspostavljen da bi se obezbijedile adekvatne procedure zapošljavanja na višim pozicijama u državnoj službi. Sistem elektronskog testiranja uveden je za stručni ispit za rad u javnoj upravi, i na lokalnom nivou.

Što se tiče implementacije Plana za optimizaciju javne uprave za period 2018-2020. godine, nacionalne vlasti izvijestile su da je broj zaposlenih u javnoj upravi pao za 105 na lokalnom nivou, a porastao za 49 na centralnom nivou tokom izvještajnog perioda. U maju 2019. godine, zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru izmijenjen je i sada pruža zakonski osnov za sporazumno raskidanje radnog odnosa u javnoj upravi. U oktobru je vlada modifikovala odluku o otpremninama u slučaju sporazumnog raskida radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru, nudeći atraktivne uslove za lica koja traže takav raskid ugovora, što je bilo sredstvo da se podstakne odlazak iz uprave. Za sada se 1.579 zaposlenih u javnom sektoru prijavilo za otpremninu na centralnom nivou, a 322 na lokalnom nivou. Do danas je na centralnom nivou odobreno 282 otpremnine, a 128 na lokalnom nivou.

Visina zarada i razredi su dostupni javnosti, a zarade u javnom sektoru i dalje su skromne. Crna Gora i dalje treba da uvede adekvatan i atraktivni **sistem naknada za rad** za državne službenike i namještenike na osnovu jasnih, pravičnih i transparentnih kriterijuma. Uprava za kadrove i dalje je odgovorna za **profesionalni razvoj** državnih službenika i namještenika kojima obezbjeđuje potrebnu obuku. Takođe je odgovorna za nacionalno akreditovanu obuku u oblasti ljudskih resursa, strateško planiranje, etiku i integritet.

Odgovornost uprave

Izvještaj o **upravnim postupcima** za period jul 2017 – decembar 2018. godine pripremljen je po novoj nacionalnoj metodologiji. On po prvi put obuhvata upravne postupke na lokalnom nivou i pokazuje da je 98% sporova na centralnom nivou i 91% sporova na lokalnom nivou riješeno u roku. Donesena su podzakonska akta potrebna za implementaciju zakona o opštem upravnom postupku. Nakon analize zakonodavnog okvira o **slobodnom pristupu informacijama** počeo je rad na novom zakonu za koji je zbog perioda pandemije COVID-19 javna rasprava stavljena na čekanje.

Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima

Crna Gora je donijela **nacionalni okvir za interoperabilnost** u skladu sa evropskim okvirom za interoperabilnost. Jedanaest institucija je već povezano na jedinstveni informacioni sistem za

elektronsku razmjenu podataka. Zakon o elektronskoj vladi i izmjene i dopune zakona o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu takođe su usvojeni u izvještajnom periodu.

2.2 Vladavina prava i temeljna prava

2.2.1. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava

Temeljne vrijednosti EU uključuju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava. Djelotvorni sudski sistem (nezavisan, kvalitetan i efikasan) i djelotvorna borba protiv korupcije od najvećeg su značaja, kao i poštovanje temeljnih prava u pravu i praksi.

Crna Gora je **umjereno spremna** za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i ostvarila je **ograničeni napredak** ukupno gledano. Prošlogodišnje preporuke vezane za pravosuđe samo su dijelom ispunjene. Izazovi ostaju, naročito kada je riječ o nezavisnosti, profesionalizmu, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. Od suštinskog je značaja da Crna Gora ne okrene unazad ranija postignuća u reformi pravosuđa. Korupcija ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost i Crna Gora treba da preduzme proaktivnije korake da obezbijedi maksimalni integritet, nepristrasnost i odgovornost Agencije za sprečavanje korupcije. Što se tiče temeljnih prava, Crna Gora je ostvarila određeni napredak. Iako većina zakonodavnog i institucionalnog okvira sada postoji, potrebna su dalja nastojanja da se obezbijedi djelotvorna primjena i zaštita ljudskih prava i usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Sloboda izražavanja ostaje pitanje koje izaziva ozbiljnu zabrinutost. Nije ostvaren napredak u realizaciji prošlogodišnjih preporuka.

Crna Gora nastavlja da implementira detaljni akcioni plan koji je usvojen 2013. godine prije otvaranja pristupnih pregovora u ovom poglavlju i kasnije ažuriran u februaru 2015. godine.

Funkcionisanje pravosuđa

Crnogorsko pravosuđe **umjereno je spremno**, a Crna Gora je ukupno gledano u ovoj oblasti ostvarila **ograničeni napredak**. Prošlogodišnje preporuke samo su dijelom ispunjene kroz kontinuiranu implementaciju IKT strategije za pravosuđe. Uz to Crna Gora nastavlja da ulaže napore u razvoj i promovisanje alterantivnog rješavanja sporova. Međutim, rezultati reformi, naročito bilans ostvarenih rezultata u oblasti odgovornosti u pravosuđu, ostaju ograničeni. Rezultati koji su postignuti u oblasti nezavisnosti i profesionalizma pravosuđa treba dalje da se konsoliduju. Upravljanje kadrovima, finansijsko upravljanje i upravljanje infrastrukturom nisu se poboljšali.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- Obezbijedi djelotvornu nezavisnost i profesionalizam pravosuđa punom i nedvosmislenom implementacijom relevantnih ustavnih i zakonskih odredbi u skladu sa preporukama GRECO, naročito da djelotvorno ograniči imenovanje predsjednika sudova na maksimalno dva mandata i da preduzme mjere za jačanje nezavisnosti pravosuđa, uključujući i ukidanjem *ex officio* učešća Ministra pravde u Sudskom savjetu;
- Izvrši reviziju disciplinskog i etičkog okvira za sudije i tužioce da bi se ojačala njegova objektivnost, srazmjernost i djelotvornost i da bi se obezbijedila njegova djelotvorna implementacija;
- Pripremi i donese novu strategiju za racionalizaciju pravosudne mreže, koja bi predvidjela naredne korake koji treba da dovedu do zatvaranja neodrživih malih sudova.

Strateški dokumenti

U septembru 2019. godine, Vlada je donijela strategiju reforme pravosuđa za period 2019-2022. godine i prateći akcioni plan za period 2019-2020. godine, uključujući i analizu efekata prethodne strategije, koja je međutim ostala činjenična analiza aktivnosti bez ocjene uticaja. U oktobru 2019. godine osnovan je Savjet za praćenje implementacije ove strategije, sastavljen od najznačajnijih institucija u pravosuđu i profesionalnih udruženja sudija i tužilaca. Organizacije civilnog društva nisu pozvane da učestvuju u radu Savjeta. Nema značajnih kašnjenja u implementaciji.

Organi upravljanja

Sudski savjet i Tužilački savjet ostaju ključna tijela za upravljanje pravosuđem i karijerama sudija i tužilaca. Njihov sastav i postupci za imenovanja, generalno gledano, u skladu su sa evropskim standardima. Međutim, prema Grupi država za borbu protiv korupcije (GRECO) Savjeta Evrope, ostaju neriješena pitanja u vezi sa jačanjem nezavisnosti Sudskog savjeta od neprimjerenog političkog uticaja, npr. *ex officio* učešće ministra pravde. Mjere za prevazilaženje krize koje su uvedene izmjenama i dopunama zakona o Sudskom savjetu 2018. godine i dalje se primjenjuju i omogućavaju produženje mandata članovima Sudskog savjeta koji nisu iz reda sudija dok se ne izaberu novi članovi. Nakon ostavke Predsjednika Sudskog savjeta u decembru 2019. godine, Savjet je nastavio da funkcioniše u nepotpunom sastavu. U julu 2020. godine, nakon objavljivanja novog poziva za kandidate u januaru 2020. godine, Skupština ponovo nije obezbijedila dovoljnu većinu ni za jednog od kandidata za četiri člana Sudskog savjeta koji nisu iz reda sudija.

Mandat Vrhovnog državnog tužioca istekao je u oktobru 2019. godine i tek treba imenovati njegovog nasljednika. Nakon prvog neuspješnog poziva za kandidate, Tužilački savjet imenovao je odlazećeg Vrhovnog državnog tužioca da tu funkciju obavlja kao vršilac dužnosti. U postupku po drugom pozivu Skupština nije obezbijedila kvalifikovanu većinu za izbor kandidata kojeg je

predložio Tužilački savjet. Tužilački savjet još nije završio postupak imenovanja 11 rukovodilaca državnih tužilaštava koji je pokrenut 2019. godine. U junu 2020. godine Tužilački savjet je jednoglasno potvrdio drugi mandat Glavnom specijalnom tužiocu.

Budžet Sudskog savjeta za 2020. godinu povećan je za 20% na 1,65 miliona eura sa 1,37 miliona eura koliko je bilo opredijeljeno 2019. godine. Budžet Tužilačkog savjeta za 2020. godinu porastao je za 16% na 670.000 eura (2019. godine bio je 561.000 eura). Operativni kapacitet sekretarijata oba Savjeta nastavlja da se poboljšava, ali mu je potrebno jačanje. Takođe oba savjeta i dalje treba da preuzmu funkcije budžetskog i finansijskog upravljanja na centralnom nivou kao i na nivou sudova i tužilaštava. Treba finalizirati i tehničke pripreme za prenos planiranja i izvršenja budžeta na sudove i tužilaštva tokom 2020. godine, a Ministarstvo finansija tek treba da ih prepozna kao budžetske jedinice. Sudski i tužilački savjet treba da pojačaju svoja nastojanja da poboljšaju transparentnost rada, naročito objavljivanjem u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima, imenovanjima i disciplinskim predmetima. Takođe ostaju bojazni vezane za profesionalni kapacitet članova oba Savjeta, naročito Sudskog savjeta, kao i za njihovu posvećenost i vrijeme koje posvećuju obavljanju svojih funkcija.

Nezavisnost i nepristrasnost

Zakonski okvir kojim se garantuje nezavisnost pravosuđa postoji, ali se pravosuđe i tužilaštvo i dalje doživljavaju kao osjetljivi na političko miješanje. Izvještaji da je Vlada nekim pripadnicima sudstva i tužilaštva, uključujući i one na višim mjestima, dodijelila stanove koje je sponzorirala država ili kredite pod povoljnim uslovima pokreće dodatna pitanja u tom smislu. Odluka Sudskog savjeta da ponovo imenuje sedam predsjednika sudova, uključujući i Predsjednicu Vrhovnog suda, na namjanje treći mandat razlog je za ozbiljnu zabrinutost po pitanju tumačenja koje Sudski savjet daje slovu i duhu ustavnog i zakonskog okvira, koji ta imenovanja ograničava na najviše dva mandata da bi se spriječila pretjerana koncentracija moći u pravosuđu. To takođe nije u skladu ni sa preporukama GRECO o nezavisnosti pravosuđa, za koje se očekuje da ih Crna Gora ispuni. U junu 2020. godine Potpredsjednik Vlade i Minsitar pravde, nakon sastanka sa Savjetom za vladavinu prava, dao je izjavu kojom sugerise predsjednicima koji su imenovani, a kojima je to treći mandat ili više, da podnesu ostavke. Navodi o korupciji u Vrhovnom državnom tužilaštvu i prijavljeno neovlašćeno miješanje u rad Specijalnog državnog tužilaštva iziskuju nezavisni i djelotvorni institucionalni odgovor. U aprilu 2020. godine, kao dio mjera štednje uvedenih zbog pandemije COVID-19, Vlada je odlučila da za mjesec maj i jun za 50% smanji zarade funkcionerima i državnim službenicima u najvišim platnim razredima, među kojima je i preko 200 sudija i tužilaca. Da bi se garantovala potpuna nezavisnost pravosuđa potrebna je odlučna politička posvećenost.

U januaru 2020. godine, nakon neuspješnog izbora novog predsjednika, Ustavni sud izabrao je svoju raniju Predsjednicu kao 'predsjedavajućeg sudiju', iako takva kategorija nije predviđena zakonskim okvirom. Postupak za imenovanje novog predsjednika Ustavnog suda treba da se sprovede bez daljeg odlaganja.

Zakon o sudovima obezbjeđuje nasumičnu dodjelu predmeta u rad što se implementira automatski kroz pravosudni informacioni sistem PRIS. Postoje određena ograničenja za nasumičnu dodjelu predmeta u rad u veoma malim sudovima, a PRIS nije uveden u sudove za prekršaje. U nedostatku jasnih kriterijuma, praksa preraspodjele velikog broja predmeta između sudova da bi se smanjio broj zaostalih predmeta se nastavila (1.451 predmet tokom 2019. godine), čime se dovodi u rizik pravo na zakonitog sudiju.

U decembru 2019. godine Vlada je usvojila izmjene i dopune zakona o sudovima i zakona o državnom tužilaštvu, kako bi oba ova zakona usaglasila sa zakonom iz 2018. godine o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima. Oba zakona o izmjenama i dopunama čekaju na donošenje u Skupštini.

Tokom 2019. godine dato je jedno predsjedničko pomilovanje (tokom 2018. godine dato je jedno, kao i 2017. godine). U junu 2020. godine Skupština je donijela Zakon o amnestiji da bi smanjila zatvorske kazne nekima od zatvorenika za 5 – 15% i na taj način smanjila prenatrpanost u zatvorima u kontekstu izbijanja pandemije COVID-19. Iako na amnestiju neće imati pravo lica koja služe kazne za neka od najtežih krivičnih djela, uključujući ratne zločine, teška ubistva, terorizam i trgovinu ljudima, korupcija i djela protiv seksualnih sloboda, amnestija se može primijeniti na krivična djela vezana za organizovani kriminal.

Odgovornost

Bilans ostvarenih rezultata u oblasti sprovođenja etičkog kodeksa i disciplinske odgovornosti za sudije i tužioce ostaje slab. Tokom 2019. godine pokrenut je jedan **disciplinski postupak** koji je i završen pred disciplinskom komisijom Sudskog savjeta (jedan postupak je pokrenut 2018. godine). Tu je utvrđena povreda, a rezultat je bilo umanjeње zarade od 20% u trajanju od 3 mjeseca. Nije bilo novih disciplinskih postupaka protiv tužilaca (2018. godine bilo je ukupno četiri predmeta). U istom periodu bilo je 14 prijava navodnih povreda **etičkog kodeksa** za sudije; 12 predmeta je završeno, a u dva predmeta je komisija za etički kodeks utvrdila povrede (2018. godine bilo je ukupno 15 predmeta, a povreda je utvrđena u jednom predmetu). U jednom od ova dva predmeta Sudski savjet je preinačio odluku o povredi nakon što je sudija uložio prigovor. Od 12 predmeta navodnog kršenja etičkog kodeksa za tužioce, povreda je utvrđena u 3 predmeta (2018. godine bilo je ukupno 4 predmeta i nije utvrđena nijedna povreda). U prvoj polovini 2020. godine, predate su dvije prijave navodnog kršenja etičkog kodeksa za sudije i dvije prijave navodnog kršenja etičkog kodeksa za tužioce. Disciplinski postupak pokrenut je protiv jednog sudije.

Sistem za otkrivanje povreda pravila integriteta treba da se učini djelotvornijim tako što će se obezbijediti da svi slučajevi u kojima ima osnova za disciplinsku odgovornost budu praćeni na odgovarajući način. Objektivnost, srazmjernost i djelotvornost disciplinskog okvira za sudije tek treba ojačati. Pristup u rješavanju predmeta obje komisije koje nadziru sprovođenje etičkih kodeksa i dalje je nedosljedan. Pravni lijek protiv odluka etičkih komisija oba Savjeta tek treba da se uvede u zakon. Relevantne odluke Tužilačkog i Sudskog savjeta nedovoljno su obrazložene i treba razviti sudsku praksu. Iako je i u sudstvu i u tužilaštvu ojačana savjetodavna funkcija etičkih komisija, dalje treba promovisati etičko i profesionalno postupanje u pravosuđu kao i informacije o postojećim mehanizmima za pritužbe.

Tokom 2019. godine, u redovnoj pravosudnoj inspekciji koju vrši Ministarstvo pravde utvrđene su nepravilnosti u sistemu vođenja registara i arhiviranja u jednom sudu za prekršaje, dok u tužilaštvu nisu utvrđene nepravilnosti. Kapacitet ministarstva za sprovođenje pravosudnih inspekcija i dalje je ograničen, sa samo dva pravosudna inspektora koji rade na nadzoru sudova, tužilaštava, notara i javnih izvršitelja. Sistem pravosudne inspekcije treba djelotvorno spovoditi, uključujući i putem temeljnijih i nenajavljenih inspekcija.

U martu 2019. godine donesene su izmjene i dopune zakona o javnim izvršiteljima kojima je uvedena obaveza izvršiteljima da predaju imovinski karton Agenciji za sprečavanje korupcije. U decembru 2019. godine usvojen je revidirani etički kodeks za javne izvršitelje, i oformljena je nova komisija za etičko postupanje. Ministarstvo pravde i Komora javnih izvršitelja započeli su

zajedničke inspekcije 18 kancelarija javnih izvršitelja. Ukupno je u tri kancelarije utvrđeno šest nepravilnosti. Tokom 2019. godine pokrenuta su četiri disciplinska postupka protiv javnih izvršitelja, i još jedan do sada tokom 2020. godine. U dva predmeta utvrđena je disciplinska odgovornost i shodno tome izrečene su novčane kazne. U drugom slučaju javni izvršitelj bio je privremeno suspendovan do kraja krivičnog postupka protiv njega. Potrebni su dodatni koraci da bi se promovisali profesionalni i etički standardi među javnim izvršiteljima, uključujući i odgovarajuću obuku.

Profesionalizam i stručnost

Crna Gora nastavlja da organizuje jedinstvene konkurse za cijelu Crnu Goru za sudije i tužioce. Tokom 2019. godine 9 sudija je unaprijeđeno na višu sudijsku poziciju, a 2 tužioca su izabrana u viša tužilaštva. Navodi konflikta interesa kod nekih članova Sudskog savjeta kada je riječ o određenim kandidatima na konkursu 2019. godine, način na koji su vršeni intervjui sa kandidatima; povrede integriteta od strane kandidata tokom konkursa 2020. godine, ističu i dalje neriješene izazove u transparentnom i na rezultatima zasnovanom imenovanju sudija, profesionalizmu ispitne komisije Sudskog savjeta i tehničkim preduslovima za organizovanje testiranja.

Oba savjeta sada vrše redovnu ocjenu sudja i tužilaca po novom sistemu redovne ocjene rada. Tokom 2019. godine u redovnom postupku ocjene rada ocijenjeno je 55 sudija i 53 tužioca. Činjenica da su svi ocijenjeni tužioci dobili ocjenu odličan daje povoda za pitanja o objektivnosti i ukupnoj svrsi procesa evaluacije. Ocjenjivanje treba da bude temeljnije, u skladu sa kriterijumima revidiranim 2017. godine.

Kvalitet pravde

Akcioni plan za period 2019-2020. godine uz Strategiju reforme pravosuđa obuhvata mjere za implementiranje strategije Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Tokom 2020. godine Centru je opredijeljen budžet od 615.693 eura (2019. godine iznosio je 619.000 eura) što je i dalje ispod zakonskog minimuma. Autonomno i samoodrživo funkcionisanje Centra stoga još nije zagarantovano. Međutim, u ovom trenutku je budžet Centra koji finansira država dovoljan pošto veliki dio njegovih aktivnosti i dalje finansijski podržavaju EU i drugi međunarodni donatori. Sekretarijat Centra i dalje ima popunjeno 14 od 19 planiranih radnih mjesta, dok broj aktivnosti koje oni realizuju stabilno raste. Aktivnosti Centra na obukama prekinute su tokom perioda ograničenja zbog COVID-19. Kapaciteti Centra za upravljanje, strateško planiranje i administrativni kapaciteti treba dalje da se poboljšaju, naročito nakon promjena u rukovodstvu Centra do kojih je došlo u decembru 2019. godine. Redovni rad Centra i komunikacija sa Sudskim i Tužilačkim savjetom tek treba da se uspostave, posebno u vezi sa organizacijom ciklusa inicijalne obuke. Uloga Programskog savjeta Centra mora da bude suštinski poboljšana u oblasti procjene potreba za obukom i u oblasti ocjenjivanja. Centar učestvuje kao posmatrač u aktivnostima koje nudi Evropska mreža za obuke u pravosuđu (EJTN), ali još uvijek ne koristi proaktivno stručno znanje koje postoji u okviru te mreže.

Nastavljene su aktivnosti na harmonizaciji sudske prakse, uključujući i usklađivanje sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Međutim ostaju bojazni vezane za institucionalne sporove i različita razumijevanja i tumačenja standarda u oblasti ljudskih prava od starne Vrhovnog suda i Ustavnog suda čime se u rizik dovodi pravna sigurnost i pravo na pravosnažnu presudu i djelotovorni pravni lijek.

Nije ostvaren napredak u radu na punoj implementaciji uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). I dalje postoje problemi u vezi sa pouzdanošću i dostupnošću statističkih podataka za pravosuđe pošto ne postoji napredni sistem za upravljanje predmetima. Podaci o ukupnoj dužini postupka još uvijek nisu na raspolaganju. Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematično niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike.

U septembru 2019. godine, Vlada je usvojila ažurirani akcioni plan za period 2016-2020. godine za implementaciju IKT strategije za pravosuđe, sa nekim korekcijama ciljnih datuma zbog određenih kašnjenja u implementaciji i detaljni raščlanjeni prikaz budžeta. Novi IKT pod-sistem za sudove nabavljen je u junu 2019. godine. Dok se ne uvede novi sistem, sadašnji informacioni sistem za pravosuđe PRIS koriste svi sudovi za praćenje predmeta, određene aspekte upravljanja predmetima i interakciju sa strankama. Taj sistem još ima određenih praznina sa aspekta bezbjednosti i ne funkcioniše konzistentno van Podgorice, dok informacioni sistem tužilaštva još uvijek nije dovoljno napredan.

Budžet za pravosuđe za 2020. godinu iznosi 39,1 milion eura, što je slično budžetu iz 2019. godine. Crna Gora ima 51 sudiju (58% su žene) i 17 tužilaca (preko 65% su žene) na 100.000 stanovnika, što je daleko iznad evropskog prosjeka od 21 sudije i 11 tužilaca (izvor: CEPEJ), a ima i tri puta više zaposlenih u pravosuđu po stanovniku od evropskog prosjeka. Crna Gora se izdvaja u ovoj oblasti kada se vrši poređenje sa regionom u smislu mnogo niže naplate sudskih taksi.

Pozitivan trend u oblasti **alternativnog rješavanja sporova** se nastavio, a Crna Gora preduzima niz mjera na jačanju i promovisanju upotrebe ARS. U novembru 2019. godine Vlada je usvojila Zakon o alternativnom rješavanju sporova koji između ostalog predviđa obaveznu primjenu metoda alternativnog rješavanja sporova za određene vrste predmeta. Zakon tek treba da se donese u Skupštini. Tokom 2019. godine, 917 predmeta upućeno je Centru za posredovanje (2018: ukupno 629), a 403 predmeta su riješena kroz medijaciju (2018: 17). U istom periodu 2.743 predmeta (2018: 3.450) je predato Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, a od njih je riješeno 1.258 (2018: 3.041). Međutim, ovaj metod tek treba da se sistematično koristi da bi se maksimizirao njegov uticaj.

Efikasnost

Tokom 2019. godine pred Crnogorskim sudovima je bilo neriješeno 131.956 predmeta od čega su 92 nova predmeta (6,9% manje nego 2018. godine). Oko 92.305 predmeta je riješeno (5,5% manje nego 2018. godine), a ukupno je broj zaostalih predmeta pao za 2% na 38.190. Crna Gora nastavila je da preduzima konkretne mjere za smanjenje broja zaostalih predmeta, čemu je dat prioritet. Broj predmeta starijih od 3 godine pao je za 5,5% na 2.912. Prosječno vrijeme od predaje predmeta do odluke bilo je 143 dana u predmetima osnovnih sudova (2018: 142 dana), a 116 dana za privredne predmete (2018: 107 dana). Prosječno vrijeme trajanja predmeta pred Upravnim sudom (534 dana) razlog je za brigu.

U aprilu 2019. godine, donesene su izmjene i dopune Zakona o izvršenju i obezbjeđenju sa ciljem usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU i rješavanja nekih izazova u praksi izvršnog postupka.

Što se tiče izvršenja, u porastu je stopa rješavanja i stopa povraćaja, a broj zaostalih predmeta izvršenja pred sudovima smanjen je sa 15.000 koliko je bio 2016. godine na samo oko 2.500 krajem 2019. godine. Tokom 2019. godine, kancelarijama javnih izvršitelja predato je 61.127 predmeta, a 40.019 predmeta bilo je u postupku krajem godine. Centralizovani sistem upravljanja

predmetima za javne izvršitelje nastavlja dosljedno da se koristi, čime se garantuje pouzdanost podataka. Izvršenje sudskih odluka ostaje izazov.

Tokom 2019. godine Ustavni sud Crne Gore zaprimio je 2.320 predmeta (2018: 2.291), riješio je 1.436 (2018: 1.203). Trend povećanja broja zaostalih predmeta nastavljen je 2020. godine.

Srednjoročna strategija za racionalizaciju sudske mreže za period 2017-2019. godine ne predviđa nikakve opipljive i konkretne mjere racionalizacije. Sa akcionim planom za period 2019-2020. godine uz Strategiju reforme pravosuđa, Vlada se posvetila pripremi analize za racionalizaciju sudske mreže koja je u toku i treba da bude završena tokom jeseni. Reforma u ovoj oblasti treba da se osloni na dostupne podatke, zaključke iz izvršenih studija i analiza troškova i benefita, i da obezbijedi bolje ukupno upravljanje ljudskim resursima i pravosudnom infrastrukturom i treba na kraju da vodi ka optimizaciji sudske mreže i zatvaranju malih neodrživih sudova.

Rješavanje predmeta ratnih zločina na domaćem nivou

Sprovođenje strategije za krivično gonjenje za ratne zločine je u toku. U junu 2019. godine prvostepeni sud donio je odluku osuđujući jednog optuženog na 14 godina zatvorske kazne za zločine protiv civilnog stanovništva na Kosovu. Ova je kazna potvrđena odlukom drugostepenog suda u novembru 2019. godine. Iako je ova odluka pravosnažna, u toku je postupak o predlogu optuženog za zaštitu zakonitosti. U nadležnosti Specijalnog tužilaštva, četiri predmeta ostaju u fazi izviđaja a odnose se na ratne zločine počinjene na teritoriji Bosne i Hercegovine i Hrvatske. Nakon potpisivanja memoranduma o razumijevanju sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove početkom 2019. godine, pripremljene su smjernice za saradnju u razmjeni informacija i dokaza sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom. Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore potpisalo je regionalne sporazume o saradnji u predmetima ratnih zločina sa Hrvatskom (2006), Srbijom (2007) i Bosnom i Hercegovinom (2014). Tokom 2019. godine i u prvoj polovini 2020. godine Crna Gora je postupala po sedam zamolnica iz Bosne i Hercegovine, tri zamolnice iz Hrvatske i jednoj zamolnici Specijalnog tužilaštva sa Kosova. U toku su i aktivnosti na preispitivanju starih predmeta sa ciljem obezbjeđivanja revizije pravosnažnih presuda. Tužilaštvo redovno učestvuje u regionalnim operativnim sastancima.

Važno je obezbijediti da žrtve ratnih zločina imaju jednak pristup pravdi u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima i da je naknada u skladu sa obavezama koje je preuzela Crna Gora. Tokom 2019. godine 19 zahtjeva za naknadu štete bilo je u radu pred osnovnim sudom u Podgorici: 17 za naknadu štete zbog umanjenja opšte životne aktivnosti, straha i duševnog bola, a 2 za naknadu štete zbog nezakonitog lišenja slobode. Svim tim zahtjevima sud je dao prioritet. Do juna 2020. godine dijelom su prihvaćena četiri zahtjeva za naknadu štete i dosuđena naknada nematerijalne štete u iznosima između 4.500 i 6.000 eura.

Treba primijeniti proaktivan pristup da bi se obezbijedilo da se ratni zločini djelotvorno istražuju, presuđuju i kažnjavaju u skladu sa međunarodnim standardima. Sudske odluke koje su donesene u prošlosti sadrže pravne pogreške i nedostatke u primjeni međunarodnog humanitarnog prava. Optužnice za komandnu odgovornost, saučesništvo i pomaganje i podsticanje još nisu podizane.

Borba protiv korupcije

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **ograničeni napredak** u borbi protiv korupcije, a prošlogodišnje preporuke su dijelom ispunjene u smislu bilansa ostvarenih rezultata u represiji i sprečavanju korupcije i novom institucionalnom okviru za Kancelariju za povraćaj imovine. Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) nastavila je da jača kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta i tehničku pomoć. Međutim, ostali su izazovi vezani za nezavisnost, određivanje prioriteta, selektivni pristup i kvalitet odluka Agencije. Ona tek treba da pokaže proaktivan pristup u svim oblastima koje ulaze u njen mandat, uključujući zaštitu zviždača, kontrolu finansiranja političkih partija i izbornih kampanja i nadzor lobiranja. Bilans ostvarenih rezultata u privremenom i trajnom oduzimanju imovine stečene kriminalom treba dalje poboljšati. Korupcija i dalje ostaje raširena u mnogim oblastima. Postoji potreba za jakom političkom voljom da se djelotvorno riješe pitanja koja izazivaju zabrinutost, kao i čvrsta reakcija krivičnog pravosuđa na korupciju na visokom nivou.

Crna Gora u predstojećoj godini naročito treba da:

- Obezbjedi maksimalan integritet, nepristrasnost i odgovornost ASK i ispravi nedostatke u odlučivanju koje su utvrdili domaći sudovi;
- Poboljša bilans ostvarenih rezultata u oblasti represije i sprečavanja korupcije, uključujući i uvođenjem djelotvornih sankcija i preduzme konkretne mjere da se ograniči korišćenje sporazuma o priznavanju krivice na izuzetne slučajeve, da bi se poboljšala transparentnost i kredibilitet odgovora pravosuđa na korupciju kroz više odvrćajuću i dosljednu politiku kažnjavanja;
- Izvrši reviziju pravnog pristupa finansijskim istragama i povraćaju imovine kako bi se pravni okvir uskladio sa međunarodnim standardima i modernom praksom u EU; uspostavi integrisani pristup svih uključenih organa i obezbijedi im potrebne zakonske i operativne instrumente da stvore uslove za uspostavljanje održivog bilansa ostvarenih rezultata u ovoj oblasti.

Bilans ostvarenih rezultata

Uspostavljen je bilans ostvarenih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim osuđujućim presudama u predmetima korupcije na visokom nivou, ali ostaje da se on dalje konsoliduje.

Tokom 2019. godine Specijalno državno tužilaštvo otvorilo je istragu krivičnih djela vezanih za korupciju na visokom nivou u 6 predmeta protiv 15 lica, uključujući većinskog vlasnika jedne poslovne banke i Izvršnog direktora te banke ('Afera Atlas banke'), direktora jednog javnog preduzeća i opštinske funkcionere; i jedno pravno lice. Još 4 istrage su otvorene u prvoj polovini 2020. godine. Tokom 2019. godine za krivično djelo korupcije na visokom nivou podignuto je 5 optužnica (2018: 12 predmeta) protiv 38 lica i 3 pravna lica i pokrenute su finansijske istrage u 4 predmeta protiv 29 lica u predmetima korupcije na visokom nivou. U predmetu 'afera koverat' tužilaštvo je podiglo optužnicu za pranje novca protiv bivšeg gradonačelnika Podgorice i sadašnjeg savjetnika Predsjednika Crne Gore. U prvoj polovini 2020. godine nije bilo drugih optužnica. U julu 2020. godine Interpol je poništio crvenu potjernicu za odbjeglih biznismenom koji je bio u istrazi u predmetima 'Atlas banka' i 'koverat'. Četiri pravosnažne i izvršne presude (2018: 4) donesene su tokom 2019. godine u predmetima korupcije na visokom nivou i još jedna protiv 3 lica sredinom juna 2020. godine. Nije bilo pravosnažnih presuda protiv javnih funkcionera.

Crna Gora je poslala zvanični zahtjev Srbiji u aprilu 2019. godine za izručenje bivšeg Predsjednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore koji je osuđen za korupciju na visokom nivou. Taj je zahtjev još uvijek neriješen kod vlasti u Srbiji.

Bilans ostvarenih rezultata u oblasti **trajnog oduzimanja** imovine i dalje treba da se poboljša. Tokom 2019. godine Viši sud u Podgorici naredio je privremeno oduzimanje imovine ukupne vrijednosti 3.477.880 eura u tri predmeta. Jedna stambena jedinica od 193m² trajno je oduzeta u februaru 2020. godine.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u uspostavljanju **bilansa ostvarenih rezultata** u sprečavanju korupcije. Tokom 2019. godine Agencija za sprečavanje korupcije (ASK) pokrenula je 387 postupaka pred sudovima za prekršaje (380 za navodne povrede zakona o sprečavanju korupcije i 7 za navodne povrede zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja). Ukupno je završen 371 postupak, uključujući i postupke iz prethodnih godina i u 90% izrečene su novčane kazne. One su iznosile ukupno 75.380 eura za povredu zakona o sprečavanju korupcije i 19.900 eura za povrede zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. ASK je dalje izdala 40 direktnih naloga za prekršaje, 35 za povrede zakona o sprečavanju korupcije i 5 za povrede zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2019: 19) i izrekla novčane kazne u iznosu od 21.997 eura. U 13 predmeta ASK je tražila oduzimanje materijalne koristi pred nadležnim sudovima, što je dovelo do privremenog oduzimanja u 7 predmeta u ukupnom iznosu od 22.955 eura.

Na osnovu 158 mišljenja (2018: 185) i 72 odluke (2018: 60) Agencije iz 2019. godine o **nespojivosti funkcije i konfliktu interesa**, 57 javnih funkcionera (2019: 77) povuklo se sa mandata i sa 59 funkcija, a 5 je razriješeno. U avgustu 2020. godine, Upravni sud poništio je oduku Agencije koja nije utvrdila konflikt interesa u tome što je bivši Premijer, a sada Predsjednik, u oktobru 2016. godine potpisao odluku o dodjeli koncesije za izgradnju male hidroelektrane preduzeću u vlasništvu njegovog sina.

Tokom 2019. godine Agenciji je predato 8.149 **izvještaja o prihodima i imovini** (2018: 8,004). Opcionalnu saglasnost za pristupanje bankarskim računima za svrhe verifikovanja podataka predatih u **izvještajima** dalo je manje funkcionera i državnih službenika nego 2019. godine. Za funkcionere pad je sa 60% na 57%, a za državne službenike sa 69% na 65%. ASK je verifikovala 911 takvih izvještaja, čime je blago premašen njihov godišnji plan. ASK je pokrenula 119 administrativnih postupaka i utvrdila povrede i nepravilnosti u 54 odluke. Sankcije su izrečene u 17 predmeta, 15 u formi upozorenja, 1 razrješenje i 1 u formi smanjenja zarade.

Agencija je izvršila istrage u 31 predmetu neobjašnjivog bogaćenja tokom 2019. godine, ali nije utvrdila nepravilnosti. ASK je izvršio planirane kontrole i provjere 839 javnih funkcionera od kojih su 20 visoko-rangirani. U tom smislu doneseno je 7 prekršajnih naloga u iznosu od ukupno 2.252 eura.

ASK je nastavila da prati ukupnu usklađenost relevantnih subjekata u ispunjavanju zakonskih obaveza u oblasti **finansiranja političkih partija i izbornih kampanja**. U maju 2019. godine Agencija je objavila izvještaj o lokalnim izborima u opštini Tuzi održanima u martu 2019. godine. Iako je pokrenula jedan prekršajni postupak protiv jedne političke partije za pretjerano trošenje, nije utvrdila značajne nepravilnosti niti zloupotrebu javnih resursa za svrhe predizborne kampanje. Četrdeset osam političkih partija (od 59) predalo je godišnje finansijske izvještaje, a 44 su predale odluke vezane za iznose članarina za 2019. godinu. Svi izvještaji koji su predati objavljeni su na vebajtu Agencije. ASK je pokrenula 5 prekršajnih postupaka zbog propusta da se preda godišnji

financijski izvještaj. Tokom 2019. godine Agencija je verificovala 6 izvještaja najvećih političkih partija i izvršila još 41 verifikaciju usklađenosti sa zakonom. Početkom 2020. godine ASK je počela sa pripremama svojih aktivnosti vezanih za parlamentarne i lokalne izbore koji su održani u avgustu 2020. godine. U pripremi izbora, ASK je vršila aktivnosti praćenja. Pokrenula je između ostalog provjeru otprilike 700 donatora koji su donirali sredstva za političke kampanje. Pokrenula je i preko 400 postupaka koji se odnose na zloupotrebu javnih resursa za svrhe predizbornih kampanja i 25 prekršajnih postupaka. ASK nije izrekla nijednu direktnu sankciju u vezi sa izvještajima o izdacima koje su predali učesnici na izborima, niti je objavila bilo kakve zaključke, uprkos činjenici da ti izvještaji nisu odgovarali nalazima ASK.

Državna revizorska institucija (DRI) objavila je pozitivne revizorske izvještaje o godišnjim financijskim izvještajima za 2018. godinu za 18 političkih subjekata, 6 uslovnih izvještaja i 1 negativni izvještaj, dok su revizije pravilnosti završene sa 3 pozitivna, 10 negativnih i 12 uslovnih izvještaja.

U kontekstu 'afere Koverat' ASK je objavila odluku o prekršajnom nalogu na 20.000 eura protiv vladajuće partije i zahtjev za uplatu 47.000 eura u državni bužet u decembru 2019. godine, 10 mjeseci nakon što je ta odluka donesena.

Tokom 2019. godine ASK su predata 3 zahtjeva za zaštitu zviždača (2018: 1). Za sada ASK je donijela negativnu odluku u jednom od ovih predmeta, a druga dva su još uvijek u fazi ispitivanja. Agencija je dalje primila 110 izvještaja o ugroženosti javnog interesa (isti broj kao 2018. godine). U 49 završenih ispitivanja ovih izvještaja ugroženost javnog interesa utvrđena je u 9 od njih. Agencija je dalje pokrenula 3 postupka po službenoj dužnosti (koji su još uvijek u toku) za utvrđivanje postojanja ugroženosti javnog interesa i nastavila rad na 4 postupka koja je pokrenula 2018. godine.

ASK je nastavila da pruža podršku javnim organima u vezi sa **planovima integriteta**. Tokom 2019. godine Agenciji je predata 671 izvještaja o implementaciji planova integriteta. Praktični uticaj planova integriteta tek treba da se ocijeni.

Tokom 2019. godine nije izdat nijedan novi **sertifikat za lobiranje** (od 2014: 14). Šest lobista i jedno pravno lice i dalje su registrovani kod ASK. Praćenje i sankcionisanje povreda zakona ostaje izazov. Mali broj lobista ukazuje na to da se aktivnosti lobiranja vrše van zakonskog okvira. Tokom 2019. godine ASK je pripremila analizu zakonskog okvira u ovoj oblasti.

Osim kod policije i carina, nije bilo slučajeva demonstracije implementacije **etičkog kodeksa** za pripadnike zakonodavnih i izvršnih vlasti. U julu 2019. godine Skupština je usvojila revidirani etički kodeks za poslanike i uvela obavezu *ad hoc* objavljivanja kada dođe do konflikta između privatnih interesa poslanika i stvari koja se razmatra u parlamentarnoj proceduri.

Od osnivanja, ASK je resornim ministrima predala 17 neobavezujućih pravnih mišljenja o nacrtima zakonodavnih akata u oblasti njene nadležnosti. Njena mišljenja uzeta su u obzir u vezi sa 4 zakonodavna akta, 4 zakonodavna procesa su trenutno u toku, a u osam predmeta preporuke ASK nisu uzete u obzir u konačnoj verziji zakonodavnog akta. Tokom 2019. godine ASK je dao mišljenje o zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i zakonu o sprečavanju korupcije.

Institucionalni okvir

Sprečavanje korupcije

U julu 2019. godine Skupština je imenovala novi Savjet ASK. Savjet ima pet članova od kojih su dva iz civilnog društva. Jedan broj predstavnika opozicije i NVO osporio je pravno tumačenje zakona o sprečavanju korupcije koji je primjenjen na poziv za članove Savjeta, naročito uslov položenog državnog ispita za rad u državnoj upravi, kako precizira zakon o državnim službenicima i namještenicima.

ASK u ovom trenutku ima 54 zaposlena na 60 planiranih radnih mjesta. Kapacitet ASK nastavio je da jača kroz aktivnosti izgradnje kapaciteta i tehničku pomoć. Nije bilo daljih poboljšanja IT sistema. ASK sada ima pristup relevantnim bazama podataka u realnom vremenu. Svi podaci od početka rada ASK (1. januar 2016. godine) inkorporirani su u njen informacioni sistem. ASK je nastavila mjere komunikacije i podizanja svijesti.

Uprkos preduzetim mjerama i proaktivnijem radu novog Savjeta ASK, izazovi ostaju: Agencija i njeni zaposleni moraju da obezbijede maksimalnu transparentnost, integritet, nepristrasnost, nezavisnost, neselektivni pristup i jednoobraznu i punu primjenu nadležnih zakona. U decembru 2019. godine Skupština je imenovala direktora ASK na mjesto Predsjednika Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Nakon tri neuspješna poziva, Savjet ASK izabrao je novog direktora ASK u julu 2020. godine.

Ukupni uticaj anti-korupcijskih mjera **u naročito osjetljivim oblastima** (lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, zdravstvo i prosvjeta) tek treba da se pokaže opipljivim rezultatima. Što se tiče javnih nabavki, izmjene i dopune zakona o javnim nabavkama koje su donesene u decembru 2019. godine predviđaju pravni osnov za punu implementaciju sistema elektronskih javnih nabavki. To treba da poboljša transparentnost postupaka javnih nabavki i pomogne da se smanje rizici od korupcije.

Sprovođenje zakona

Institucionalni i operativni kapacitet tužilaca, sudija i policije da se bore protiv korupcije treba dalje poboljšati, naročito kroz specijalizovane i dugoročne obuke. Finansijske istrage i dalje treba da se pokreću sistematično i paralelno sa krivičnim istragama da bi se otkrile finansijske strukture iza krivičnih djela. Prvobitni bilans ostvarenih rezultata u predmetima koji od policije i drugih institucija dolaze do tužilaštva treba dalje da se poboljša. Pripadnici izvršne i zakonodavne vlasti ne treba da vrše politički uticaj na službenike za sprovođenje zakona i pravosuđe.

Specijalno tužilaštvo sada ima 50 zaposlenih, uključujući 13 specijalnih tužilaca i 34 državna službenika. Loši prostorni uslovi Specijalnog tužilaštva ostaju pitanje koje izaziva zabrinutost.

Pravni okvir

Crna Gora je potpisnica svih relevantnih međunarodnih konvencija za borbu protiv korupcije, uključujući Konvenciju UN protiv korupcije. Na snazi su **antikorupcijski pravni okvir i podzakonska akta**. Po Krivičnom zakoniku kažnjivi su i pasivna i aktivna korupcija. Podstičemo Crnu Goru da propiše da je nezakonito bogaćenje krivično djelo.

Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) je zaključila da se od 11 preporuka o etici i integritetu poslanika, tužilaca i sudija, 8 smatra ispunjenima na zadovoljavajući način, a 1 dijelom ispunjenom. Dvije preporuke (obje se odnose na pravosuđe) još uvijek nisu ispunjene.

Novi zakon o finansiranju političkih subjekata i predizbornih kampanja, koji je Skupština donijela u decembru 2019. godine samo je dijelom ispunio preporuke OEBS/ODIHR. U aprilu 2020. godine, Skupština je donijela izmjene i dopune tog zakona, omogućavajući dodjelu socijalnih davanja iz budžetske rezerve u izbornoj godini u slučaju rata, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zarazne bolesti. Uprkos određenim poboljšanjima, sadašnji zakonski okvir i dalje ima praznina i konfliktnih odredbi i ne predviđa djelotvorne mehanizme zaštite i sankcije protiv nepoštovanja, što ograničava djelotvornost nadzora. Sve nedostatke u postojećem **pravnom okviru za finansiranje političkih partija**, uključujući i one koje je utvrdio ODIHR treba rješavati.

Implementacija važećeg **zakona o slobodnom pristupu informacijama** nije pomogla da se poveća odgovornost i transparentnost državne službe. Tokom 2019. godine ukupan broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama bio je 5.409 (2018: 6.080), a podneseno je 3.531 pritužbi (2018: 3.248). Proces revizije zakona počeo je u proljeće 2019. godine, ali je stavljen na čekanje zbog izbijanja pandemije COVID-19. Crna Gora treba da obezbijedi usklađenost zakonskog okvira i prakse sa međunarodnim i evropskim standardima u ovoj oblasti.

Temeljna prava

Zakonodavni i institucionalni okvir u oblasti temeljnih prava sada u velikoj mjeri postoji. U julu 2020. godine Skupština je donijela zakon o životnom partnerstvu lica istog pola, i tako je Crna Gora postala prva zemlja u regionu koja je uredila status istopolnih parova. Kapaciteti institucija za ljudska prava i Ministarstva ljudskih i manjinskih prava su ojačani, a povjerenje u Kancelariju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i kvalitet njenog rada raste. Odluke Ustavnog suda dalje se usklađuju sa evropskim i međunarodnim standardima. Međutim, ostaju važni izazovi u obezbjeđivanju da se nacionalno zakonodavstvo u oblasti ljudskih prava djelotvorno implementira. Izvještaji o pretjeranoj upotrebi sile od strane policije i navodi da je bilo torture iziskuju brze i djelotvorne istrage. Etnički i vjerski motivisani napadi u kontekstu izbora u avgustu 2020. godine izazivaju ozbiljne bojazni. Dalja su nastojanja potrebna da se aspekt ljudskih prava ugradi u sve oblasti rada, javne politike i sektore. Posebno osjetljive grupe, uključujući Rome i Egipćane, i osobe sa invaliditetom i dalje su izložene višestrukoj diskriminaciji i prolaze kroz poteškoće u ostvarivanju svojih prava u upravnim i sudskim postupcima. Žene u Crnoj Gori i dalje su neravnopravne u pristupu zapošljavanju i ekonomskim mogućnostima, a jasne razlike u platama i dalje postoje. Rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom ostaju pitanja koja izazivaju ozbiljnu zabrinutost. Iako je ostvaren napredak u odnosu na prava lezbejki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih osoba (LGBTI), i dalje ima incidenata, govora mržnje i homofobnih izraza protiv ove zajednice.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- Obezbijedi bolji i sistematičniji pristup pravdi, sistem pritužbi i besplatne pravne pomoći za žrtve povreda ljudskih prava i žrtve krivičnih djela i posebno osjetljive (vulnerabilne) grupe kao što su osobe sa invaliditetom, manjine, uključujući Rome i Egipćane, te žene i djeca žrtve nasilja;
- Obezbijedi brze, djelotvorne i nezavisne istrage navoda da je bilo prekomjerne upotrebe sile, torture ili zlostavljanja od strane policije, zločina iz mržnje i etnički i vjerski motivisanih napada u skladu sa sudskom praksom ESLJP;
- Obezbijedi stvarni dijalog o Zakonu o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i da taj zakon i njegova implementacija u potpunosti ispune odgovarajuće preporuke Venecijanske

komisije.

Kada je riječ o **međunarodnim instrumentima za ljudska prava**, nije bilo novih ratifikacija. Crna Gora još uvijek nije ratifikovala Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i njihovih porodica (ICRMW) koja je potpisana 2006. godine i Protokol iz 2014. godine uz Konvenciju o prinudnom radu iz 1930. godine. Crna Gora je nastavila dijalog sa međunarodnim organizacijama za ljudska prava i tijelima za monitoring, Ujedinjenim nacijama (UN) i Savjetom Evrope (SE). Tokom 2019. godine Ministarstvo vanjskih poslova napravilo je bazu podataka za praćenje implementacije obaveza i preporuka iz međunarodnih mehanizama za ljudska prava. U martu 2019. godine, Savjetodavni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina usvojio je Treće mišljenje o Crnoj Gori. U junu 2019. godine Crna Gora je izvještavala o implementaciji preporuka iz 2017. godine Komiteta UN za eliminaciju diskriminacije nad ženama (CEDAW). U aprilu 2020. godine specijalna izvjestiteljka za trgovinu ljudima, naročito ženama i djecom, objavila je izvještaj o svojoj posjeti Crnoj Gori 2019. godine. U aprilu 2020. godine Crna Gora je izvještavala o implementaciji preporuka Komiteta UN za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD).

Crna Gora je nastavila da obezbjeđuje dobar nivo saradnje s **Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP)**. Tokom 2019. godine 427 novih predstavi protiv Crne Gore dodijeljene su sudijskim formacijama Savjeta Evrope, a 98 predstavi bilo je neriješeno pred Sudom krajem godine. Tokom 2019. godine i u prvoj polovini 2020. godine, ESLJP je utvrdio povrede Evropske konvencije o ljudskim pravima u osam predmeta za nečovječno postupanje tokom pritvora, nezakoniti pritvor, neopravdano trajanje pritvora, trajanje sudskog postupka, pravo na privatni i porodični život; i pravo na imovinu. Nisu prijavljeni nikakvi problemi u izvršenju presuda ESLJP i nijedan od predmeta protiv Crne Gore nije u postupku pojačanog nadzora izvršenja od strane Komiteta ministara.

Crna Gora još nije posmatrač u Agenciji za temeljna prava.

Što se tiče **unapređenja i sprovođenja ljudskih prava**, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nastavilo je da jača svoje administrativne kapacitete kroz otvaranja novih radnih mjesta i kroz interne programe obuke, ali ukupni kapacitet Ministarstva i dalje ostaje slab. Organizacije civilnog društva redovno se konsultuju kod zakonodavnih inicijativa. Međutim, saradnja između institucija i organizacija civilnog društva treba dalje da se poboljša, i na lokalnom nivou.

Kvalitet odluka Ustavnog suda nastavlja da se poboljšava u smislu primjene standarda u oblasti ljudskih prava i sudske prakse ESLJP. Međutim, činjenica da redovni sudovi ne prate uvijek odluke Ustavnog suda izaziva zabrinutost. Ukupna svijest državnih institucija o standardima u oblasti ljudskih prava blago je poboljšana tokom 2019. godine. Obrazovanje u oblasti ljudskih prava još uvijek se ne obezbjeđuje u dovoljnoj mjeri službenicima državne uprave, organima za sprovođenje zakona i pravnicima. Treba povećati senzibilizaciju u svim sektorima društva prema pitanjima ljudskih prava.

Postoji regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (ombudsmana) koji je akreditovan sa statusom B od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI). Uprkos upornom nedostatku zaposlenih i relativno ograničenim resursima (budžet od 695.322 tokom 2019. godine, i 725.227 za 2020. godinu), kancelarija Zaštitnika nastavlja da ima dobru vidljivost, produktivnost i da aktivno dopire do građana. U decembru 2019. godine Skupština je potvrdila, uz široku političku podršku, imenovanje novog Zaštitnika. Nastavile su se aktivnosti obuke zaposlenih i inicijative da se unaprijede ljudska

prava najosjetljivijih grupa, naročito djece, kao i saradnja sa UNHCR na podršci zaštiti ljudskih prava migranata i tražilaca azila. Nacionalna elektronska baza podataka za upravljanje pritužbama je poboljšana. Saradnja sa medijima i civilnim društvom ostaje dobra, generalno gledano, ali su potrebni dodatni napor da se dalje poveća povjerenje između stejkholdera. Tokom 2019. godine kancelarija Zaštitnika primila je 840 pritužbi (2018: 889). Preliminarni podaci za 2020. godinu ukazuju na ukupno povećanje broja pritužbi.

Što se tiče **sprečavanja torture i zlostavljanja**, regulatorni okvir je dijelom konsolidovan sa usvajanjem niza podzakonskih akata tokom 2019. godine i početkom 2020. godine. Formirana je radna grupa za pripremu izmjena i dopuna Krivičnog zakonika u oblasti krivičnih djela torture i drugih oblika zlostavljanja. Biće potrebno da te izmjene i dopune ispune preporuku iz Univerzalnog periodičnog pregleda UN iz 2018. godine da se eksplicitno zabrani zastarijevanje za ova krivična djela, da se pooštre sankcije i da se isključi mogućnost davanja amnestije i pomilovanja državnim službenicima koji su optuženi ili osuđeni za takva krivična djela.

Preduzete su neke dodatne mjere da se ojača djelotvornost istraga i odgovor pravosuđa na predmete torture i zlostavljanja što međutim ostaje izazovno ukupno gledano.

Nadležni državni organi treba propisno da istraže ozbiljne navode o policijskoj torturi tri lica tokom pritvora u maju 2020. godine; te navode o prekomjernoj, neopravdanoj i neovlašćenoj upotrebi sile od strane organa za sprovođenje zakona, komunalne policije i privatnih agencija obezbjeđenja tokom događaja u Budvi u junu 2020. godine u kontekstu promjene vlasti u opštini, kao i druge prijave prekomjerne upotrebe sile od strane policije.

Operativni kapacitet i vidljivost Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) ojačani su 2019. godine sa obezbjeđivanjem dodatnih sredstava za aktivnosti promocije, istraživanja i praćenja. Misija NPM izvršila je 24 kontrolne posjete radi ocjene uslova lišenja slobode. Tokom 2019. godine izvršena su i dalja istraživanja o ophođenju sa migrantima i tražiocima azila.

Što se tiče **zatvorskog sistema i uslova**, ograničeni kapaciteti objekata za lišenje slobode i nastavljena prečesta upotreba istražnog pritvora za okrivljene koji predstavljaju mali rizik i za lakša krivična djela ostaju razlozi za zabrinutost. Dodatne mjere su preduzete da bi se ispunile preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Osnovan je etički komitet za praćenje usklađenosti sa odredbama novog etičkog kodeksa za državne službenike i namještenike u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija. Mehanizmi zaštite lica lišenih slobode, međutim, nisu dovoljni i ostaju ozbiljne razlike između regulatornih standarda i prakse. Napravljena su određena poboljšanja u ishrani i uslugama zdravstvene zaštite, porodičnim posjetama, popunjavanjem radnih mjesta i radnom okruženju. Međutim, materijalni uslovi pritvora ostaju loši, a ozbiljni izazovi u tom smislu dodatno su se pokazali u kontekstu pandemije COVID-19. U junu 2020. godine, Skupština je donijela Zakon o amnestiji kako bi smanjila zatvorske kazne za neke zatvorenike za 5 – 15% sa ciljem da se smanji prenatrpanost zatvora u kontekstu izbijanja pandemije COVID-19. Trenutno su u pripremi planovi za proširenje i izgradnju dodatnih objekata u zatvoru, uključujući i zatvorsku bolnicu. U toku je izgradnja zaštitnog zatvorskog zida oko objekta za kratke kazne kako bi se obezbijedila bolja sigurnost. Tehnička pomoć koju finansira EU za izgradnju novog zatvorskog objekta u Mojkovcu počela je u novembru 2019. godine. Saradnja sa civilnim društvom se nastavila u odnosu na zatvorenike sa posebnim potrebama, sprečavanje povratništva i reintegraciju u društvo i lični/profesionalni razvoj. Napredak koji je ostvaren u rehabilitaciji i resocijalizaciji (bivših)

zatovrenika treba da se održi. Tek treba da se riješi pitanje pune dostupnosti za osobe sa invaliditetom u zatvoru.

Što se tiče **zaštite ličnih podataka**, veliki izazovi ostaju u konsolidovanju zakonskog i institucionalnog okvira, uključujući interne mehanizme kontrole i nadzor nad obradom ličnih informacija i pristupom istima. Crna Gora još nije potpisala ni ratifikovala Protokol iz 2018. godine kojim se mijenja Konvencija o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka. Novi zakon o zaštiti ličnih podataka je u pripremi sa ciljem da se izvrši usklađivanje sa Opštom regulativom EU o zaštiti podataka o ličnosti iz 2016. godine i Direktivom o obradi ličnih podataka za organe odgovorne za sprečavanje, istrage, otkrivanje i krivično gonjenje krivičnih djela. Nastavljene su aktivnosti izgradnje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, ali ukupno gledano, njihov kapacitet ostaje ograničen. Broj predmeta zaštite podataka koji dopijaju pred sud ostaje mali, dok se broj pritužbi koje se podnesu Agenciji povećao. Nivo kapaciteta i svijesti o pravima i obavezama, generalno gledano, mali je kod različitih državnih organa u javnom i u privatnom sektoru. Kriza izazvana pandemijom COVID-19 bolje je istakla ove izazove, a vlasti se bore da pronađu pravu ravnotežu između zaštite zdravlja i poštovanja povjerljivosti ličnih zdravstvenih podataka i prava na privatni život građana. Spisak svih lica koja su predmet mjere samoizolacije objavljen je po odluci Nacionalnog koordinacionog tijela i pozitivnom mišljenju Agencije za zaštitu ličnih podataka. U julu 2020. godine Ustavni sud je proglasio da ta odluka krši ustavno pravo na privatnost i poništio je. Spisak su kasnije koristila privatna lica da kreiraju aplikaciju za mobilni telefon koja omogućava korisnicima da lociraju lica u samoizolaciji. U aprilu 2020. godine procurio je spisak sa više od 60 lica koja su zaražena virusom, sa njihovim imenima, datumima rođenja i JMBG. U maju 2020. godine u tom predmetu je podignuta optužnica protiv jednog okrivljenog.

U oblasti **slobode misli, savjesti i vjeroispovjesti**, u decembru 2019. godine Skupština je donijela zakon o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja sa ciljem da se uredi, između ostalog, zakonski status vjerskih zajednica, njihova imovina i imovinska prava nad vjerskim objektima. Zakon proglašava prava državne svojine nad vjerskim objektima i zemljištem izgrađenim ili stečenim iz državnih prihoda ili koji su bili u vlasništvu države do 1. decembra 1918. godine i za koje nema dokaza vlasništva vjerske zajednice. Donošenje ovog zakona narušile su tenzije i incident u Skupštini, koji je doveo do hapšenja opozicionih poslanika. Vjerska okupljanja velikih razmjera u znak podrške Srpskoj pravoslavnoj crkvi (SPC) i protesti koji su uslijedili prekinuti su zbog krize izazvane pandemijom COVID-19. Do daljih tenzija došlo je u maju i junu 2020. godine između SPC i vjernika i vlasti nakon hapšenja i zadržavanja episkopa SPC i sveštenika zbog nepoštovanja mjera za sprečavanje širenja COVID-19. U februaru 2020. godine, Vlada je pokrenula dijalog između pravnih eksperata i SPC, koja smatra da je teško pogođena ovim zakonom. U junu 2020. godine Vlada je objavila da je ponudila Crkvi da obustavi primjenu zakona do revizije Ustavnog suda, s tim da SPC preda predlog za reviziju Ustavnom sudu Crne Gore. SPC je odbila taj predlog. Dijalog sa svim vjerskim grupama i relevantnim stejkholderima treba da se nastavi u skladu sa relevantnim međunarodnim i evropskim standardima u oblasti ljudskih prava, uključujući i preporuke iz mišljenja Venecijanske komisije o zakonu iz juna 2019. godine. Vjerski motivisani napadi u kontekstu izbora iz avgusta 2020. godine razlog su za ozbiljnu zabrinutost.

Sloboda izražavanja

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Tokom izvještajnog perioda **nije ostvaren napredak** u oblasti slobode izražavanja ukupno gledano. Iako je bilo napretka u medijskom zakonodavstvu, to je ostalo u sjenci hapšenja i postupaka protiv urednika onlajn

portala i građana zbog sadržaja koje su postavljali ili prosljeđivali onlajn tokom 2020. godine. Vlasti su uložile napore u novi zakonski okvir za medije i inkluzivne dodatne konsultacije sa stajholderima. U julu 2020. godine, Skupština je donijela novi zakon o medijima i novi zakon o javnom servisu RTCG. Neke od izmjena ova dva zakona koje su napravljene u posljednji čas moraće biti razmotrene zajedno sa predstojećim Zakonom o audio-vizuelnim medijima koji je u pripremi; a u svjetlu evropskih standarda. Važni stari predmeti napada ostaju neriješeni, uključujući ubistvo glavnog i odgovornog urednika dnevnih novina *Dan* iz 2004. godine i ranjavanje jednog istraživačkog novinara 2018. godine. Skupština je imenovala novi Savjet nacionalnog javnog servisa (RTCG), ali ostaju bojazni vezane za uređivačku nezavisnost RTCG i profesionalne standarde. U nekoliko sudskih odluka tokom 2019. godine utvrđeno je da su članovi Savjeta RTCG i uprave bili nezakonito razriješeni tokom 2018. godine. Medijska scena i dalje je visoko polarizovana i samoregulatorni mehanizmi i dalje su slabi. Sve veći obim dezinformacija u cijelom regionu dalje su polarizovali društvo nakon donošenja zakona o slobodi vjeroispovijesti i tokom predizborne kampanje. Vlasti, uključujući i pravosuđe treba da budu bolje pripremljeni da primjenjuju sudsku praksu ESLJP o slobodi izražavanja.

Kako bi riješila ove nedostatke, Crna Gora treba naročito da::

- Prioritetno istraži predmete napada na novinare;
- Obezbijedi da pojedinačne mjere koje su preduzete da se ograniče posljedice dezinformacija i onlajn uznemiravanja ili govora mržnje ne ograničavaju nesrazmjerno slobodu izražavanja i medija;
- Završi reviziju zakonskog okvira u oblasti medija i predvidi nedvosmisleni primjenu novog zakonodavstva u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima.

Zastrašivanje novinara

Napredak u rješavanju nasilja nad novinarima i medijima i dalje je veoma ograničen. Važni stari predmeti ostaju neriješeni, uključujući ubistvo glavnog i odgovornog urednika dnevnih novina *Dan* i ranjavanje istraživačkog novinara iz 2018. godine. Vlasti su 2019. godine registrovale četiri napada. U tri napada su podignute optužnice. Zaštita je ponuđena za dva novinara. Prijavljeni su dalji sajber napadi na medijske kuće. Vlada je nastavila da izdaje jaka saopštenja podržavajući istrage u predmetima nasilja nad novinarima i imovinom medija. Uprkos inicijalnim rezultatima istrage ozbiljnog napada na istraživačku novinarku Oliveru Lakić iz maja 2018. godine, počinitelac i nalogodavac još nisu privedeni pravdi. Nije bilo primjetnog napretka u rješavanju starih predmeta, uključujući i ubistvo glavnog i odgovornog urednika *DANA* iz 2004. godine. U aprilu 2020. godine policija je, međutim, rasvijetlila četiri predmeta napada na imovinu medija u periodu od 2011. do 2014. godine, kada je pet vozila oštećeno i uništeno. Dva lica – maloljetnici u vrijeme napada – osumnjičena za direktnu umješnost u ove napade krivično se gone po zakonu koji se primjenjuje na maloljetnike. Optužnica protiv vođe kriminalne grupe osumnjičenog da je nalogodavac ovih napada odbačena je i on je oslobođen iz pritvora. Uprava policije Crne Gore biće prva u regionu koja će dobiti izgradnju kapaciteta za bezbjednost novinara u okviru projekta koji finansira EU.

Nakon što je drugostepeni sud poništio presudu u predmetu novinara osuđenog po optužbi za osnivanje kriminalne organizacije i trgovinu narkoticima, koja je izazvala zabrinutosti o mogućnostima novinara da svoj posao obavljaju profesionalno i bez straha od zakonskih posljedica, trenutno je u toku obnovljeni postupak. Iako kratki, pritvori urednika onlajn portala iz

januara 2020. godine za navodno djelo izazivanja panike i nereda, kao mjera borbe protiv dezinformacija, imaju potencijal da postave opasni presedan i podstaknu samo-cenzuru. Isto se može reći i za kasnije represivne mjere, hapšenja i krivične postupke protiv građana za njihove postove na društvenim mrežama, uključujući i u kontekstu krize COVID-19. Ima prijava da su službenici za sprovođenje zakona vršili neprimjeren pritisak na novinare da objave svoje izvore. Uznemiravanje novinara, uključujući i upotrebu fizičke sile, dalje je prijavljeno tokom 2020. godine. U periodu prije izbora u avgustu 2020. godine, anonimno uznemiravanje novinara koji kritikuju vlast pojačalo se preko posebno tome namijenjenog vebsajta.

Ad hoc komisija za praćenje nasilja nad medijima sastavila je šest izvještaja od septembra 2016. godine i o novim i o starim slučajevima i utvrdila niz nedostataka uključujući i kašnjenja u istragama. Komisija je dobila pristup dokumentima u kojima imena nisu redigovana, ali poteškoće u dobijanju pravovremenih i potpunih informacija od organa vlasti i dalje postoje. Preporuke ove komisije tek treba da se u potpunosti realizuju. Iako je mandat ove komisije produžen do septembra 2020. godine, njeno je finansiranje za 2020. godinu privremeno obustavljeno zbog krize izazvane pandemijom COVID-19. Potrebna su dalja nastojanja da se krivično gonjenje u ovim slučajevima vrši djelotvorno i bez kašnjenja, naročito da bi se izbjegla primjena instituta zastarjelosti. Od vlasti se očekuje da pokažu nultu toleranciju za prijetnje i napade na medije i oni treba da se suzdrže od davanja izjava koje nisu pogodne za slobodu izražavanja.

Biće potrebno da se široko formulisana odredba o otkrivanju novinarskih izvora u novom Zakonu o medijima restriktivno primjenjuje i to ograničeno samo na izuzetne okolnosti i u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima i sudskom praksom ESLJP.

Zakonodavno okruženje

Novi zakoni o medijima i javnom servisu RTCG doneseni su u Skupštini u julu 2020. godine, a novi zakon o audio-vizuelnim medijima je u pripremi. Prva dva zakona bila su predmet javne rasprave, koja je omogućila zainteresovanim stranama da izraze svoje zabrinutosti. Do dodatnog dijaloga sa medijskom zajednicom i organizacijama civilnog društva došlo je u proljeće 2020. godine. Međutim, neke od izmjena ova dva zakona koje su napravljene u posljednjem trenutku treba da budu razmotrene zajedno sa zakonom o audio-vizuelnim medijima kako bi se obezbijedila konzistentnost i potpuna usklađenost sa pravnom tekovinom EU i relevantnim međunarodnim standardima.

U decembru 2019. godine Skupština je donijela izmjene i dopune Zakona o javnom miru i redu kojima se uvode novčane kazne za lica koja ne ustanu na državnu himnu. Iako je uređenje ovih pitanja prerogative države, važno je da se to radi na način kojim se izbjegava podgrijavanje tenzija i antagonizama ili ograničavanje slobode izražavanja.

Sprovođenje zakona i drugih propisa/institucije

Etički kodeks donesen je 2002. godine i revidiran 2015. godine, a treba obezbijediti njegovu ravnomjernu primjenu u cijeloj medijskoj zajednici. Tijela za samo-regulaciju i dalje odražavaju ukupnu polarizaciju medijske scene u Crnoj Gori. I dalje ne postoji jednoobrazni pristup izricanju sankcija, što ukazuje na to da sudska praksa ESLJP i drugi standardi još uvijek nisu dovoljno poznati pravosuđu. Potrebno je uložiti više napora da se uspostave djelotvorni mehanizmi samoregulacije, sa ciljem da se poboljšaju profesionalni standardi u medijskom izvještavanju. U proljeće 2019. godine Ustavni sud je donio odluku da je blokiranje besplatnog softvera i usluga za

trenutno slanje poruka preko više platformi na izborni dan u oktobru 2016. godine bilo neustavno i poništio odredbu zakona o elektronskim komunikacijama na kojoj se bazirala ta mjera.

Javni servis - Radio Televizija Crne Gore– RTCG

Iako sve medijske kuće imaju obavezu da postupaju u skladu sa najvišim profesionalnim standardima, to je naročito važno za javni servis. Tranzicija RTCG iz organizacije koja je državni medij u istinski javni servis još uvijek nije završena. Odluke iz 2018. godine da se razriješe članovi Savjeta i rukovodstvo RTCG izazvale su ozbiljnu zabrinutost po pitanju reprezentativnosti Savjeta, njegove nezavisnosti i sposobnosti da funkcioniše bez neprimjerenih uticaja i političkog pritiska. Nekoliko od ovih razrješenja su poništili domaći sudovi tokom 2019. godine. Imenovanje novog Savjeta u junu 2019. godine nije uspjelo da poboljša uređivačku nezavisnost i profesionalne standarde RTCG. U martu 2020. godine dva novinara bili su predmet disciplinskog postupka zbog kritikovanja na svojim privatnim nalogima na društvenim mrežama kontroverznog dokumentarnog filma koji je RTCG producirala i emitovala. Iako postupak nije završio izricanjem sankcija, njegovo pokretanje razlog je za zabrinutost.

Ugovor o pružanju javnih usluga između Vlade i RTCG je potpisan 2018. godine. Po njemu Vlada se obavezuje da prati implementaciju finansijskih obaveza. Novi zakon o javnom servisu ukinuo je finansiranje javnog servisa kroz ugovor, ali se zadržava sadašnji dio sredstava iz državnog budžeta u iznosu od 0,3% BDP opredijeljenih za RTCG. Dodatni prihodi će se i dalje generisati od marketinških aktivnosti, uz ograničenja za reklamiranje u udarnom terminu.

Iako je kolektivni ugovor kojim se uređuje rad zaposlenih na RTCG potpisan nakon tri godine kolektivnog pregovaranja, zaposleni RTCG i dalje se suočavaju sa nizom nesigurnosti, uglavnom vezanih za ekonomske uslove. Zajednička komisija treba da prati implementaciju ugovora i da reaguje na potencijalna kršenja.

Uređivačka nezavisnost i profesionalni standardi treba da se vrate u RTCG, a pravni lijek za razrješenje članova Savjeta od strane Skupštine treba da se predvidi zakonom.

Ekonomski faktori

Uprkos velikom tržišnom udjelu medija koji su kritički opredjeljeni prema vlasti i medija koji su pro-opozicioni, mnoge medijske kuće nisu finansijski održive. Tržište za oglašavanje u medijima je malo i stalno su prisutne bojazni vezane za transparentnost i diskriminaciju u državnim aktivnostima oglašavanja. Ovu situaciju je dalje pogoršalo izbijanje COVID-19 koje je dovelo do značajnog smanjenja prihoda za štampane, elektronske i onlajn medije, uz povećane troškove produkcije zbog zdravstvene krize. Ministarstvo kulture predvidjelo je neke mjere za vanredne situacije, kao što je izuzeće od ili odlaganje finansijskih obaveza i dodjela bespovratnih sredstava (grantova) u iznosu od 310.000 eura, kao i obezbjeđivanje kreditne linije u iznosu do 600.000 eura kod Investiciono razvojnog fonda. Zakon o medijima uveo je obavezu za organe u javnom sektoru na nacionalnom i lokalnom nivou da predaju Ministarstvu kulture sve evidencije plaćanja koja su obavljena medijskim kućama za oglašavanje ili druge usluge po ugovoru, kao i da ih objave onlajn. Godišnje izvještaje o uplatama izvršenim medijima od strane javnog sektora treba da objavljuje i Ministarstvo kulture. Iako ove odredbe predstavljaju pozitivan korak, njihova transparentna i nepristrasna implementacija ostaje od suštinskog značaja u obezbjeđivanju da se kroz raspodjelu sredstava za oglašavanje ne vrši neformalni pritisak na uređivačku politiku.

Profesionalne organizacije i uslovi rada

Ekonomska situacija novinara i dalje je nesigurna, naročito zbog nesigurnosti radnog mjesta i malih zarada, što ih izlaže riziku samo-cenzure i miješanja vlasnika, a sve je dodatno pogoršano izbijanjem pandemije COVID-19. Novinari su zajednički predstavljeni u sindikatu medija Crne Gore. Tokom 2019. godine, nakon godina stagnacije, sindikat je uspio da dobije povećanje zarada za zaposlene u javnom servisu. Dva udruženja koja imaju za cilj da njeguju i promoviraju profesionalno novinarstvo na čitavoj polarizovanoj medijskoj sceni tek treba da dostignu svoju punu zrelost.

(V. i Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji)

Sloboda okupljanja i udruživanja garantuje se Ustavom i predviđa zakonom. Generalno se poštuje. Tokom 2019. godine, usvajanje zakona o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja pokrenulo je više protesta i većih vjerskih okupljanja. Sprovedeni su u mirnoj atmosferi ukupno gledano, uprkos nekim izolovanim incidentima. Obustavljeni su po zabrani javnih okupljanja koja je uvedena tokom pandemije COVID-19. Ta zabrana je ublažena od sredine maja od kada su bila zabranjena okupljanja više od 200 lica, ali je ponovo uvedena u junu nakon što su prijavljeni novi slučajevi COVID-19. Protiv nekoliko sveštenika i vjernika SPC, uključujući Mitropolita crnogorsko-primorskog, pokrenut je krivični postupak jer nisu poštovali uvedene zdravstvene propise.

Pitanja **radnih i socijalnih prava** dalje su obrađena u *Poglavlju 19 – Socijalna politika i zapošljavanje*.

Kada je riječ o **imovinskim pravima**, proces restitucije imovine koja je eksproprisana tokom komunističkog režima i dalje je spor. Crna Gora treba da obezbijedi implementaciju pravičnog postupka restitucije u razumno vrijeme. Nekoliko predmeta navodnog kršenja člana 1 Protokola br. 1 (pravo na imovinu) Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) u toku su pred ESLJP. Novi zakon o slobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja, koji je donesen u decembru 2019. godine propisuje da se svi vjerski objekti koji su bili u državnom vlasništvu prije 1. decembra 1918. godine kada je Crna Gora izgubila državnost, smatraju državnom imovinom ukoliko crkva nije u mogućnosti da pruži dokaze vlasništva. Postupak da se utvrde imovinska prava nad vjerskim objektima treba u potpunosti da uzme u obzir relevantne preporuke Venecijanske komisije i da pruži pojašnjenje o načinima implementacije zakona.

U oblasti **zabrane diskriminacije**, broj pritužbi na diskriminaciju koji je tokom 2019. godine predat kancelariji Zaštitnika ljudskih prava i osnovnih sloboda koji ima i mandat tijela za ravnopravnost (141) ostao je na nivou iz 2018. godine (146). Povjerenje u doprinos kancelarije u borbi protiv diskriminacije nastavlja da raste. Međutim, resursi koji su opredijeljeni za kancelariju Zaštitnika ostaju nedovoljni. Zadatak Zaštitnika da prikuplja podatke o diskriminaciji takođe ostaje izazov jer ne poštuju sva ministarstva i državni organi pravilnik iz 2014. godine za prikupljanje zbirnih podataka o predmetima diskriminacije. Sudski predmeti i dalje su rijetki, i tokom 2019. godine nije formiran nijedan novi predmet. U decembru 2019. godine Ministarstvo za ljudska i manjinska prava osnovalo je radnu grupu za reviziju zakona o zabrani diskriminacije da izvrši njegovo dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Finalizacija ovog nacrta koji je bio predmet javne rasprave odložena je zbog izbijanja COVID-19.

Što se tiče **jednakosti između žena i muškaraca**, u izvještajnom periodu ostvaren je određeni napredak. Tokom 2019. godine po prvi put je pripremljen Izvještaj o rodnoj ravnopravnosti za Crnu Goru, na osnovu metodologije Indeksa rodne ravnopravnosti koji je osmislio Evropski institut za rodnu ravnopravnost (EIGE) za Evropsku uniju i njene države članice. Rezultat ovog

indeksa za Crnu Goru je 55 bodova, dok je u EU prosjek 67,4. Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na tržištu rada, u preduzetništvu, u kreiranju politike i u politici. U maju 2019. godine, Vlada je usvojila izvještaj o implementaciji Pekinške deklaracije i Platforme za akciju, a u avgustu 2019. godine Akcioni plan za implementaciju Rezolucije Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1325, Žene, mir i bezbjednost u Crnoj Gori za period 2019-2020. godine. U decembru 2019. godine Skupština je donijela novi Zakon o radu, koji ima za cilj da domaće pravo uskladi sa Direktivom EU 2006/54/EC o jednakim mogućnostima zapošljavanja i 92/85/EEC o trudnim radnicama, iako je još uvijek potrebno da se ostvari dalji napredak u vezi sa usklađivanjem sa potonjom od ove dvije direktive. Zakonodavni okvir o rodno zasnovanoj diskriminaciji ima ograničen uticaj zbog slabe implementacije postojećih mjera i nedovoljne prioritizacije rodne ravnopravnosti u ukupnim državnim i javnim mehanizmima za odgovornost. Većina institucionalnih aktera često nisu svjesni svojih zakonskih obaveza orodnjavanja ili su nedovoljno obučeni da implementiraju rodne politike. Mehanizmi za odgovornost za postizanje rodne ravnopravnosti treba da ojačaju i ocjena rodnog uticaja mora da se implementira na svim nivoima u javnoj upravi. Uprava policije i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava preduzeli su korake u tom pravcu 2020. godine. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizovao je obuke o ženskim pravima i rodnoj ravnopravnosti. Seksualno uznemiravanje, iako je propisano kao poseban oblik diskriminacije, još uvijek nije po zakonu definisano kao krivično djelo, ali Ministarstvo pravde je oformilo radnu grupu da ponovo razmotri ovo pitanje.

2019. godinu obilježio je uporno veliki broj prijavljenih predmeta **nasilja nad ženama i nasilja u porodici**, od čega je bilo krivičnih djela (186 predmeta, a sud je riješio 106) i prekršaja nasilja u porodici (1.759 predmeta od kojih je sud riješio 382). Elektronska baza podataka o nasilju u porodici postala je operativna u maju 2019. godine, i pružila Ministarstvu rada i socijalnog staranja, centrima za socijalni rad i Ministarstvu unutrašnjih poslova interinstitucionalni instrument za automatsku razmjenu informacija. Ministarstvo rada i socijalnog staranja pripremlilo je analizu usluga koje treba pružati prioritarno kao podršku žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici i počelo da izdaje licence za nekoliko nevladinih organizacija koje su specijalizovane za usluge podrške žrtvama. Međutim, tek treba uvesti mehanizam za održivo finansiranje iz javnih sredstava da bi se podržao rad ovih nevladinih organizacija, a potrebno je oformiti specijalističke centre u državnom vlasništvu u cijeloj zemlji za pružanje njege, podrške i savjeta žrtvama nasilja. U junu 2019. godine formalno je pokrenuta nacionalna SOS linija za žrtve nasilja. Mjere ograničavanja kretanja uvedene tokom pandemije COVID-19 dovele su do značajnog porasta broja slučajeva nasilja u porodici. Nadležni organi su, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, odgovorile kampanjom podizanja svijesti i pružile pomoć žrtvama, a pokrenule su i aplikaciju za mobilne telefone putem koje žrtve mogu da kontaktiraju nacionalnu SOS liniju za pomoć. Početkom 2020. godine, Koordinacioni odbor predviđen u Konvenciji Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) usvojio je akcioni plan za praćenje implementacije preporuka Grupe eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) i drugih mjera da se ispune obaveza po Istanbulskoj konvenciji. Uprkos posvećenosti vlasti i konkretnim mjerama koje su preduzete, ostaju izazovi po pitanju reagovanja službi na slučajeve nasilja u porodici, pristupa pravdi za žrtve, nedostatka sistematičnog pristupa fizičkoj zaštiti žrtava i krivičnog gonjenja registrovanih slučajeva, kao i pretjerano blagih sankcija.

Kada je riječ o **pravima djeteta**, u maju 2019. godine Vlada je usvojila novu strategiju za ostvarivanje prava djeteta (za period 2019-2023. godine) i akcioni plan za period 2019-2020. godine. Dovoljno resursa treba opredijeliti da bi se omogućilo da se realizuju aktivnosti iz

strategije. Uloga i mandat Savjeta za prava djeteta treba da se ojačaju tako da on može djelotvorno da vrši svoju funkciju kao mehanizam za koordinaciju na među-ministarskom nivou. Smjernice za odgovor zdravstvenog sektora na situaciju djece i adolescenata žrtava nasilja, koje imaju za cilj da povećaju otkrivanje i prijavljivanje, završene su u novembru 2019. godine. Za sada napredak u ovoj oblasti ostaje ograničen. Veliki izazovi uključuju nedovoljne nacionalne kapacitete za implementaciju multi-sektorskih i holističkih intervencija sa ciljem sprečavanja i rješavanja nasilja nad djecom. Veoma mali broj prijavljenih slučajeva seksualnog nasilja nad djecom i dalje izaziva zabrinutost po pitanju nedovoljnog prijavljivanja i identifikacije žrtava. Djeca sa smetnjama u razvoju nailaze na prepreke u pristupu kvalitetnim uslugama u zdravstvu, prosvjeti i socijalnoj i dječijoj zaštiti, a njihova inkluzija u društvo je ograničena. Posebno posvećena kampanja o mentalnom zdravlju djece pokrenuta je 2019. godine. Sistem za licenciranje organizacija civilnog društva koje pružaju usluge u sistemu socijalne zaštite dalje je razvijen licenciranjem pružanja usluga dnevnog centra za djecu iz porodica u riziku, radnike za proaktivni rad sa porodicama i SOS telefonsku liniju za djecu. Međutim, te usluge se uglavnom finansiraju iz projekata i potrebno im je održivije finansiranje iz javnog sektora. U martu 2020. godine, pokrenuta je javna kampanja podizanja svijesti protiv dogovorenih dječijih brakova. Ova je kampanja pokrenuta u saradnji između nadležnih organa, socijalnih službi i civilnog društva. Potrebni su dalji naponi na deinstitucionalizaciji i obezbjeđivanju pravde po mjeri djeteta; rješavanju problema dječijih brakova i dječijeg prosjačenja; poboljšanju podrške djeci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama; i na rješavanju siromaštva i poboljšanju socijalne inkluzije i zdravstvenog statusa posebno osjetljive djece. Crnu Goru podstičemo da podigne minimalnu starost za brak na 18 godina, kako preporučuje Komitet UN za eliminaciju diskriminacije nad ženama (CEDAW) i Specijalni izvjestilac UN za trgovinu ljudima.

Što se tiče **prava osoba s invaliditetom**, u martu 2019. godine odobren je godišnji akcioni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu osoba sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti (koji obuhvata period 2017-2021. godine). Oformljena je posebno posvećena radna grupa da nadzire implementaciju ovog plana. Zakonski okvir i okvir politike su konsolidovani, iako sporo, a podzakonska akta tek treba usaglasiti. Nekoliko zakona nisu u potpunosti usklađeni sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom (CRPD) i sa međunarodnim standardima, uključujući i definiciju invaliditeta. U pripremi je akcioni plan za usvajanje preporuka Komiteta UN za prava lica sa invaliditetom. Zakon o radu iz 2019. godine uključuje neke relevantne odredbe za promovisanje prava osoba s invaliditetom. Izmjene i dopune zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom još nisu završene. To je, između ostalog, odložilo validaciju pravilnika o radnim centrima i objektima za zapošljavanje lica s intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom. Pravo na korišćenje znakovnog jezika nije pohranjeno u zakonu i faktor je diskriminacije u smislu pristupa državnoj upravi i komunikacije. Ograničena dostupnost obuke za tumače za znakovni jezik i instruktore u Crnoj Gori pitanje je za zabrinutost. Konkretni koraci su preduzeti 2019. i 2020. godine da bi se poboljšao pristup za osoba s invaliditetom javnim objektima i institucijama, ali napredak u tretmanu socijalno ugroženih osoba i osoba s invaliditetom je nedovoljan. Postojeće zakonske odredbe tek treba djelotvorno implementirati da bi se obezbijedilo sistematično sprovođenje njihovih prava. Obavezne mjere koje treba da implementiraju javne institucije, uprave i lokalni organi treba strogo da se prate u ključnim sektorima kao što su prosvjeta, saobraćaj, zapošljavanje, medicinska pomoć i tuđa njega, zdravstvena i socijalna zaštita, Pravda i pravna zaštita. Pristup biračkim mjestima ostaje pitanje za brigu. Svijest javnosti o postojećem zakonskom okviru i okviru za zaštitu treba dalje promovisati

i aktivno jačati. Od 1. januara 2020. godine novi zakon o vanparničnom postupku je na snazi. On ojačava mehanizme zaštite vezane za oduzimanje poslovne sposobnosti.

Kada je riječ o **pravima lezbijki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba**, u martu 2019. godine vlada je usvojila nacionalnu strategiju za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba (za period 2019 – 2023. godine) sa akcionim planom za 2019. godinu. Nacionalni tim za praćenje implementacije strategije osnovan je u avgustu 2019. godine. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava potpisalo je memorandum o razumijevanju sa 20 opština za borbu protiv diskriminacije zasnovane na seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu. Aktivnosti izgradnje kapaciteta za policajce, tužioce i zaposlene u socijalnim službama realizovane su u šest opština. U aprilu 2019. godine osnovan je Tim povjerenja koji se sastoji od predstavnika LGBTI zajednice i Uprave policije sa ciljem jačanja dijaloga i saradnje. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava obezbijedio je bespovratna sredstva (grantove) da pomogne održavanje dva skloništa za LGBTI osobe. Nakon dva neuspješna glasanja u Skupštini, vlada je revidirala svoj predlog zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u decembru 2019. godine i taj je zakon donesen u Skupštini u julu 2020. godine. Crna Gora je tako prva država u regionu koja je uredila status istopolnih parova. Ukupno gledano, Crna Gora treba da poveća kapacitet pravosudnog sistema da se nosi sa zločinima iz mržnje i govorom mržnje, kao i da obezbijedi da se takvi predmeti propisno prijavljuju, istražuju, krivično gone i adekvatno sankcionišu. Prijavljuje se i da se previše koristi prekršajni postupak za teže slučajeve. Tokom 2019. godine podneseno je više od 100 pritužbi zbog diskriminacije, govora mržnje i verbalnog zlostavljanja u medijima, ali samo jedno lice je tokom iste godine osuđeno za nasilno ponašanje protiv LGBTI osoba počinjeno 2017. godine. Svijest o pravima LGBTI osoba raste. Međutim, status i prava LGBTI osoba i dalje se redovno osporavaju, naročito u medijima i na društvenim mrežama, a to rade i neki politički i vjerski predstavnici. U septembru 2019. godine u Podgorici je održana sedma Parada ponosa bez incidenata. Uprkos određenom napretku, Crna Gora treba da pojača kapacitet institucija za zaštitu od diskriminacije, sa posebnim naglaskom na sudski sistem.

U oblasti **procesnih prava**, tokom 2020. godine teku pripreme da se obezbijedi puna usklađenost sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima, naročito po pitanju prava osumnjičenih i optuženih u krivičnom postupku, kao i prava žrtava. Kao podrška radu radne grupe pripremljene su potrebne analize. Dužina sudskog postupka ostaje problem, ali planira se revizija zakonskog okvira kako bi se riješilo ovo pitanje. Tokom 2019. i 2020. godine realizovano je niz aktivnosti da se podigne svijest o besplatnoj pravnoj pomoći među različitim (posebno osjetljivim) grupama. Ipak, potrebno je više napora da se obezbijedi pristup pravdi i dodatne mjere za žrtve, i to naročito za posebno osjetljive (vulnerabilne) grupe i osobe u situaciji vulnerabilnosti. Crnu Goru snažno podstičemo da ukine suspenziju sprovođenja zakona o kompenzaciji žrtvama do datuma pristupanja EU i da bez odlaganja obezbijedi dovoljno sredstava za podršku žrtvama.

Kada je riječ o **pravima manjina**, u julu 2019. godine Vlada je usvojila Strategiju manjinske politike za period 2019-2023. godine sa finansijskim planom. Ustavni i zakonski okvir postoje. Međutim, tek treba da se on implementira u praksi, uključujući i na pitanjima kao što je pravo na proporcionalnu zastupljenost u javnim službama. Iako je bilo određenih poboljšanja vezano za Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, nedostatak praćenja i ocjene projekata koji se finansiraju iz Fonda doprinosi percepciji da tom procesu finansiranja i dalje nedostaje transparentnost. Javnosti treba da bude dostupno više informacija o potrebama za sredstvima, kao i izvještaji i evaluacije projekata, da bi se potvrdilo da su sredstva potrošena efikasno i transparentno i da su ispunjeni kriterijumi interkulturalnog dijaloga. Zakonski okvir za manjinske

savjete možda treba revidirati u smislu njihovog osnivanja, pravnog statusa i rodne ravnoteže. Neki među-etnički incidenti prijavljeni su u kontekstu usvajanja zakona o slobodi vjeroispovjesti. Etnički motivisani napadi nakon izbora iz avgusta 2020. godine izazivaju ozbiljnu zabrinutost.

U aprilu 2020. godine, Vlada je usvojila godišnji akcioni plan za implementaciju strategije za socijalnu inkluziju **Roma i Egipćana**. Budžet koji je opredijeljen za implementaciju ove strategije ostaje nedovoljan da bi se budžetiranju potreba koje bi bile prilagođene Romima dao veći prioritet u različitim sektorima. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava finansira projekte za inkluziju i ta su sredstva za 60% veća 2019. godine (sa 131.000 eura koliko su iznosila 2018. godine porasla su na 215.000 eura). Crna Gora je u julu 2019. godine u Poznanu potpisala Deklaraciju partnera Zapadnog Balkana o integraciji Roma, koja sadrži kvantifikovane obaveze u ključnim prioritetnim oblastima. Treba pojačati napore da se ispune ove obaveze. Ostaje da se implementiraju zaključci iz juna 2018. godine sa Seminara o Romima kome su prisustvovali relevantni stejkholderi.

Došlo je do blagog porasta u upisu Roma u osnovnu školu tokom školske godine 2019/2020. u odnosu na školsku godinu 2018/2019, a u odnosu na višu stopu nataliteta. Uporno nedostaju podaci o ukupnom broju romske djece koja treba da budu upisana u obrazovni sistem, posebno u obavezno osnovno obrazovanje. Tokom 2019/2020. godine 1.803 romske i egipćanske djece upisano je u osnovne škole (1.793 je upisano 2018/2019. godine), a samo 142 u srednje škole. Visoko obrazovanje upisalo je 13 studenata. Iako stope osipanja umjereno opadaju, ukupne stope završavanja školovanja ostaju drastično male, sa samo 88 učenika koji su uspješno završili osnovnu školu i samo 19 koji su završili srednju školu 2019. godine. Ministarstvo prosvjete je od početka školske godine 2019/2020 zaposlilo dvadeset i jednog romskog medijatora da pomognu porast stope upisa romske i egipćanske djece i smanje stopu osipanja.

Broj Roma i Egipćana koji su registrovani kod nacionalnog Zavoda za zapošljavanje dalje je opao sa 802 koliko ih je bilo 2018. godine na 747 tokom 2019. godine i oni su daleko najmanje zastupljena nacionalna manjinska grupa u javnim službama. Neke usmjerene mjere su realizovane, kao su što su aktivne mjere zapošljavanja Zavoda za zapošljavanje (129 Roma je privremeno zaposleno 2019. godine), ali njihova održivost i djelotvornost tek treba da se obezbijede. U oblasti zdravstva, u Podgorici su zaposlena tri, a u Nikšiću i Beranama po dva romska zdravstvena medijatora. Broj ovih medijatora treba dalje da raste kako bi se olakšao pristup zdravstvnim uslugama naročito za raseljena i interno raseljena lica (I/RL) Rome i Egipćane koji se suočavaju sa naročitim poteškoćama u ostvarivanju svog prava na zdravstvenu zaštitu.

Romi i Egipćani, koji su uglavnom interno raseljena lica, koriste stambena rješenja iz regionalnog programa stanovanja koji dobro napreduje u cijeloj Crnoj Gori. Ostaju izazovi po pitanju stanovanja domicilnih Roma i Egipćana, naročito u svjetlu roka koji je za jul 2019. godine propisan u zakonu o prostornom planiranju i građenju objekata za prijavu za legalizaciju nelegalnih objekata. Ovaj teški i skupi proces stvorio je poteškoće mnogim romskim i egipćanskim porodicama. Mnoge od njih nisu u mogućnosti da se prijave za legalizaciju, što bi moglo da dovede do njihovog prinudnog iseljenja u budućem periodu, naročito na primorju.

Povlašćeni tretman koji izborno zakonodavstvo nudi brojno malim nacionalnim manjinama da bi se obezbijedila njihova politička zastupljenost nije pružen Romima i Egipćanima. Tako oni nemaju predstavnika ni u nacionalnom ni u lokalnim parlamentima. Još uvijek nema sistematičnog rješenja i institucionalnog odgovora na dječije prosjačenje i rane brakove u romskim i egipćanskim zajednicama. Romski jezik nije standardizovan i ne predaje se u školama. Tokom pandemije

COVID-19, nadležni organi su se u velikoj mjeri oslanjali na donatore i civilno društvo u pružanju podrške najugroženijima, uključujući Rome i nisu uzimali ulogu u proaktivnijoj koordinaciji u tom smislu.

Što se tiče **raseljenih i inerno raseljenih lica**, do juna 2020. godine predato je ukupno 15.247 zahtjeva za trajno ili privremeno boravište, od čega je 15.080 riješeno. Za 12.376 lica izdata je dozvola za trajno ili privremeno boravište do tri godine, a 167 zahtjeva je još u proceduri. Otprilike 291 zahtjev je odbačen, a 2.413 su privremeno odbijeni jer je dokumentacija bila nepotpuna ili su predate dvije prijave.

Kada je riječ o **apatridiji**, od početka primjene zakona o strancima 2018. godine, 4 putne isprave i 2 boravišne dozvole izdate su apatridima. Procedura uvrđivanja apatridije je u toku za 9 lica. Identifikacija potencijalnih slučajeva ostaje izazov. Međutim, od oktobra 2019. godine nova praksa upisa u knjige rođenih osmišljena je u nekoliko opština kako bi se riješio izazov upisa u knjige rođenih napuštene djece ili djece čije majke nemaju lične isprave, što vodi do niza riješenih slučajeva.

U oblasti **državljanstva**, Crna Gora je pokrenula svoju šemu za dodjeljivanje državljanstva na osnovu investicija u januaru 2019. godine i do sada primila 24 prijave. Pet je odbijeno nakon postupka detaljne provjere (*due diligence*), dok su za pet prijava donesene konačne odluke o državljanstvu i do sada je tokom 2020. godine izdat jedan pasoš državljaninu Ruske Federacije. Drugim kandidatima i njihovim članovima porodica pasoši još nisu izdati zbog izbijanja pandemije COVID-19 i zabrane putovanja koja je sa tim vezana. Komisija će nastaviti da pomno prati ovu šemu jer ona predstavlja migracijski rizik, kao i rizike vezane za bezbjednost, pranje novca, izbjegavanje plaćanja poreza, finansiranje terorizma, korupciju i infiltriranje organizovanog kriminala. Kao zemlja kandidat, Crna Gora treba da se uzdrži od svih mjera koje bi mogle da ugroze postizanje ciljeva EU kada koristi svoje prerogative da dodijeli nekome državljanstvo. U decembru 2019. godine Skupština je donijela izmjene i dopune zakona o crnogorskom državljanstvu. One su potvrdile da članovi porodice kandidata kome je prijava za državljanstvo po osnovu investicije prihvaćena automatski imaju pravo na državljanstvo, a pravo na državljanstvo imaju i talentovani sportisti i umjetnici koji su maloljetni.

2.2.2 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost

EU ima zajednička pravila za graničnu kontrolu, vize, spoljne migracije i azil. Saradnja u okviru Šengenskog sporazuma sa sobom nosi ukidanje graničnih kontrola unutar EU. Države članice EU saraduju sa Crnom Gorom i u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma kao i u pravosudnim, policijskim i carinskim stvarima i imaju podršku agencija za pravosuđe i unutrašnje poslove EU.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Zakonodavni i institucionalni okvir sada su u velikoj mjeri uspostavljeni. Ostvaren je **određeni napredak** u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, naročito u odnosu na usvajanje standardnih operativnih procedura za finansijske istrage i jačanje institucionalnog kapaciteta u oblasti migracija azila i upravljanja granicom.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ Revidira zakonski i operativni pristup ka finansijskim istragama, pranju novca, oduzimanju imovine stečene kriminalom, da bi ih uskladila sa evropsko-unijskim i međunarodnim standardima i praksama: da uspostavi integrisani pristup svih tijela koja su uključena i

obezbijedi im potrebna zakonska i operativna sredstva da stvore uslove za uspostavljanje ubjedljivog bilansa ostvarenih rezultata u ovoj oblasti;

- preduzme konkretne mjere da ograniči upotrebu sporazuma o priznavanju krivice na izuzetne slučajeve, da bi se povećala transparentnost i kredibilitet reagovanja pravosuđa na organizovani kriminal kroz politiku sankcionisanja koja će biti više odvratajuća i dosljednija;
- dalje unapređuje svoje kapacitete za rad na mješovitim migracijskim tokovima i integraciji izbjeglica; da nastavi da pojačava ljudske i materijalne resurse posvećene upravljanju granicama i sistem registracije migranata.

Crna Gora nastavlja da realizuje detaljan akcioni plan u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti koji je usvojen prije otvaranja pristupnih pregovora u ovom poglavlju u decembru 2013. godine.

Borba protiv organizovanog kriminala

Crna Gora ima **određeni nivo spremnosti/ umjereno je spremna** u borbi protiv organizovanog kriminala. **Određeni napredak** ostvaren je u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, naročito u smislu kreiranja centralizovanog registra bankovnih računa, jačeg kapaciteta i profesionalizma policije i većeg broja tekućih postupaka za oduzimanje imovine.

Ostvaren je dobar napredak u uspostavljanju početnog bilansa ostvarenih rezultata u istragama u oblasti borbe protiv trgovine ljudima i pranja novca. Interna organizacija i koordinacija organa za sprovođenje zakona dalje je poboljšana, što se vidi u povećanom broju istraga, hapšenja i oduzimanja. Međutim, Crna Gora treba da riješi neke horizontalne sistemske nedostatke u svom sistemu krivičnog pravosuđa, uključujući i način na koji se u sudovima rješavaju predmeti organizovanog kriminala.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- poveća efikasnost krivičnih istraga putem: i. poboljšanja pristupa organa za sprovođenje zakona ključnim bazama podataka i uspostavljanjem interoperabilnog sistema sa jednom karakteristikom za pretraživanje; ii. obnavljanja pune upotrebe specijalnih istražnih sredstava, uz puno poštovanje ustavnih principa; i iii. Povećanja broja istražitelja i eksperata u oblastima kao što su finansijske istrage, sajberkriminal, forenzika, specijalna istražna sredstva.
- Riješi dugo trajanje suđenja i česta odlaganja u predmetima organizovanog kriminala; obezbijedi snažnije međusobno razumijevanje između sudova i tužilaštava po pitanju nekih ključnih pravnih koncepata kao što su pranje novca i kvalitet dokaza;
- Poboljša strateško praćenje sistema krivičnog pravosuđa uspostavljanjem centralizovane baze podataka u oblasti organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, koji se prikupljaju od svih relevantnih organa, za svrhe analize i kreiranja politike.

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Broj policijskih službenika smanjen je na 4.537 sa 5.400 koliko ih je bilo 2018. godine. Broj policajaca na 100.000 stanovnika i dalje je visok – 517/100.000 (za EU je prema Eurostatu 2017. godine prosjek bio 326/100.000), ali, za razliku od većine država članica EU, Crna Gora uključuje i graničnu policiju u ovu brojku (1.321 zaposlenih), i neoperativne radnike kao što su savjetnici ili službenici bez policijskog ranga.

Dvije ključne **institucije** u borbi protiv organizovanog kriminala, Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju na visokom nivou i Specijalna policijska jedinica, stabilizovale su broj svojih zaposlenih na 46, odnosno 32, uključujući i 14 specijalnih tužilaca. Loši prostorni uslovi za rad koji ometaju efikasno funkcionisanje Specijalnog tužilaštva, ostaju neriješeni.

Uprava policije reorganizovana je u osam sektora u aprilu 2019. godine. Čitav jedan sektor sada je posvećen borbi protiv organizovanog kriminala, i on obuhvata Specijalnu policijsku jedinicu i još četiri jedinice. Ukupno tu ima 92 radna mjesta od kojih je trenutno popunjeno 70. Sa jasnijim linijama komande, ovaj sektor pruža jače i koordiniranije resurse kao podršku istragama organizovanog kriminala koje vodi Specijalno tužilaštvo. Operativni kapacitet je povećan u svim sektorima, neke funkcije su decentralizovane, a odgovornost za regionalne policijske službe ojačana. Međutim, ljudski resursi su i dalje nedovoljni da se nose sa obimom posla u specijalnoj policijskoj jedinici i drugim ključnim jedinicama. Policiji je potrebno više samostalnih istražitelja za organizovani kriminal, krijumčarenje narkotika, te specijalisti zaduženi za specijalne istažne mjere, eksperti za sajberkriminal, ekonomski kriminal i forenziku.

Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma integrisana je u policiju. Ona ima 30 radnih mjesta, uključujući 17 sa kojih se zaposleni bave direktno predmetima (u ranijoj Upravi bilo ih je 10). Ova Uprava se prijavila za obnovu svog članstva u Egmont grupi, koje je otkazano kada je Uprava prestala da postoji u svojoj prethodnoj pravnoj formi. U međuvremenu Crna Gora koristi kanale komunikacije u okviru pravosudne saradnje, Interpola i Europolu da bi imala pristup međunarodnim obavještajnim podacima o pranju novca.

U aprilu 2019. godine u okviru policije formalno je osnovana **Kancelarija za povraćaj imovine**. Pet policijskih službenika imaju pravo da procesuiraju zahtjeve za povraćaj imovine koje pošalju domaći ili strani nadležni organi, te da identifikuju i lociraju imovinu stečenu kriminalom. Oni imaju direktan elektronski pristup nekim, ali ne svim policijskim i civilnim bazama podataka. Da bi pristupili drugim bazama podataka, potreban je formalni zahtjev.

Zakonski okvir za borbu protiv organizovanog kriminala u velikoj je mjeri postavljen i usklađen sa pravnom tekovinom EU. U decembru 2019. godine Crna Gora je ponovo izmijenila svoj Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma da bi uključila izmjene u institucionalnoj organizaciji Uprave za sprečavanje pranja novca i da bi obezbijedila usklađenost sa preporukama o nezavisnosti uprava za sprečavanje pranja novca koje je izdala **Radna grupa za finansijske mjere u borbi protiv pranja novca (Financial Action Task Force - FATF)**. Međutim, biće potrebno da se zakon ponovo izmijeni i dopuni da bi se riješili preostali nedostaci i da bi se on uskladio sa Petom direktivom EU protiv pranja novca. U maju 2020. godine Komitet eksperata za ocjenu mjera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) formalno je uklonio Crnu Goru iz četvrtog kruga redovnog procesa praćenja, smatrajući da je Crna Gora preduzela dovoljno koraka da ispravi nedostatke koji su utvrđeni 2015. godine.

Nakon odluke Ustavnog suda iz 2018. godine, niz specijalnih istražnih mjera koje su ključne za vođenje krivičnih istraga više nisu primjenjive. Tužilaštvo je lišeno korišćenja prikrivenih isljednika ili takozvanih "kontrolisanih isporuka" kada je pošiljka narkotika otkrivena i kada se dozvoli da ona putuje da bi se obezbijedili dokazi protiv počinilaca. To ozbiljno ometa borbu protiv teškog i organizovanog kriminala. Prioritetno treba obezbijediti da se povrati korišćenje specijalnih istražnih mjera uz puno poštovanje ustavnih principa.

U oblasti bezbjednosti Crna Gora je u oktobru 2019. godine donijela Zakon o kritičnoj infrastrukturi, usklađujući se sa pravnom tekovinom EU u oblasti identifikovanja, određivanja i

zaštite kritične infrastrukture. Tek treba da se utvrdi lista infrastruktura koje su utvrđene kao kritične za državnu bezbjednost. Nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima koji je u pripremi tri godine, još nije usvojen.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Specijalno državno tužilaštvo je tokom 2019. godine sprovelo 31 istragu protiv 293 lica. Protiv 95 lica podignuta je optužnica za krivična djela organizovanog kriminala. Pravosnažne presude izrečene su u odnosu na 67 lica tokom 2019. godine. Od njih je 62 lica osuđeno na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Kazne u kontekstu sporazuma o priznanju krivice bile su u rasponu od tri mjeseca kućnog pritvora do dvije godine zatvorske kazne i novčanih kazni od 1.000 do 50.000 eura. Uz to, do 45 istraga je pokrenuto u slučajevima teških krivičnih djela, od čega je velika većina bila u oblasti trgovine narkoticima; izrečene su 62 pravosnažne presude za teška krivična djela, sve na osnovu sporazuma o priznanju krivice, sa kaznama od tri mjeseca kućnog pritvora do dvije godine zatvora.

Kriminalnom scenom u Crnoj Gori dominiraju česta ubistva vezana za klanove (do 44 takva ubistva od 2012. godine, uključujući šest 2019. godine i dva u prva tri mjeseca 2020. godine). Ubistva koja uključuju crnogorske kriminalne grupe desila su se i u inostranstvu (9 od 2018. godine) uključujući i u Španiji, Njemačkoj, Austriji i Grčkoj. U isto vrijeme, broj hapšenja pripadnika kriminalnih grupa dostigao je do sada neviđenih 333 lica od 2018. godine do prvog kvartala 2019. godine, uključujući i 19 hapšenja u inostranstvu.

Generalno gledano, broj istraga i krivičnih gonjenja za teški i organizovani kriminal eksponencijalno je porastao u periodu 2018-2019. godine u poređenju sa periodom 2016-2017. godine za 150% odnosno 100%. To je odraz koordiniranog rada Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalne policijske jedinice, poboljšanih kapaciteta za rješavanje krijumčarenja narkotika, i dobre međunarodne policijske i pravosudne saradnje. U isto vrijeme cjelokupan sistem krivičnog pravosuđa treba da postane efikasniji, operativniji i više odvrćajući, uključujući tu i način na koji se slučajevi organizovanog kriminala rješavaju u sudovima. Sudski postupci su previše dugi, a višestruka odlaganja česta. Ta duga odlaganja, ali i nedostatak povjerenja između tužilaštva i sudova, nakon nekih kontroverznih oslobađajućih presuda posljednjih godina, doveli su do toga da tužilaštvo u velikoj mjeri koristi sporazum o priznanju krivice. Osumnjičeni počinitelji krivičnog djela, koji postane svjedok saradnik u istrazi, izuzima se od zakonskog postupka bez obzira na težinu djela koje je počinio. Kao rezultat toga, uprkos nekim značajnim izuzecima, odgovor krivičnog pravosuđa, generalno gledano, djeluje blago, sa zatvorskim i novčanim kaznama i oduzimanjem imovine koji su nesrazmjerno mali u odnosu na težinu krivičnog djela.

Crnoj Gori je potrebno da prioritarno uspostavi centralizovanu bazu podataka u oblasti organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, prikupljanjem podataka od svih relevantnih nadležnih organa radi strateškog praćenja i kreiranja politike. Crna Gora ima nacionalnu ocjenu opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA), ali treba da je više koristi strateški da bi usmjeravala svoje operativne prioritete u borbi protiv organizovanog kriminala.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nastavilo je da radi na tehničkim rješenjima za poboljšanje **pristupa ključnim bazama podataka za organe za sprovođenje zakona**. Taj pristup je trenutno nedovoljan i nastavlja da ometa proaktivnost i efikasnost istraga. Sektor koji je zadužen za borbu protiv organizovanog kriminala nema direktan pristup Europolovom bezbjednom kanalu komunikacije SIENA, pošto je Europolova kontakt tačka locirana u drugom sektoru policije, ali

se taj pristup uspostavlja. Sigurni mehanizam komunikacije koji je uspostavljen 2017. godine između nekoliko ključnih institucija doveo je do povećanja broja razmjena, ali može da se koristi samo za poruke niskog bezbjedonosnog nivoa i ne uključuje nacionalni katastar i Centralnu banku. Samo Uprava za sprečavanje pranja novca ima direktan i automatski pristup bazama podataka Centralne banke kako je predviđeno relevantnom pravnom tekovinom EU. Uspostavljanje jedinstvene karakteristike za pretraživanje i interoperabilne baze podataka ključno je za podizanje efikasnosti istraga i usklađivanje sa modernim policijskim praksama u EU.

Međunarodna policijska saradnja nastavlja da ima stratešku ulogu u borbi protiv crnogorskih kriminalnih grupa, čiji članovi često žive i rade van Crne Gore. Broj komunikacija (59.337) razmijenjenih sa stranim policijskim službama kroz Interpol porastao je za 40% u poređenju sa 2018. godinom. Broj komunikacija koje su razmijenjene kroz Europol dostigao je 4.488, što je porast od 9% u poređenju sa 2018. godinom. Crna Gora ima status posmatrača u Evropskoj mreži za aktivnu potragu za bjeguncima (ENFAST) i pruža podršku u potragama za traženim bjeguncima. Tokom 2019. godine, osam pripadnika crnogorskih kriminalnih grupa uhapšeno je u inostranstvu na osnovu potjernica. 18 crnogorskih bjegunaca trenutno su predmet aktivne portage. Tokom 2019. godine posebno je važna bila saradnja sa policijskim službama u Njemačkoj, Austriji, Holandiji i Sjedinjenim Državama. Crna Gora je aktivno uključena u Europolove analitičke i operativne projekte, koji su bili korisni za neke uspješne policijske operacije. Crna Gora takođe sve više učestvuje u aktivnostima u okviru EU ciklusa politike/EMPACT (Evropska multi-disciplinarna platforma protiv kriminala). Tokom 2019. godine broj novih predmeta u Europolu porastao je za 48% u poređenju sa 2018. godinom. Crna Gora je učestvovala u tri Dana zajedničkog djelovanja 2019. godine. Tokom 2020. godine zajedno sa Španijom vodi oblast politike vatrenog oružja. Da bi dalje poboljšala svoju saradnju sa Europolom, Crnu Goru podstičemo da: i. koristi SIENU proaktivnije pokretanjem zahtjeva i da proširi njenu upotrebu na dodatne nadležne organe; ii. da češće učestvuje u sastancima EMPACT-a u Europolu, iii. Da učestvuje u dodatnim analitičkim projektima u onim kriminalističkim oblastima gdje je to od uzajamne koristi; iv. Da imenuje nacionalnog koordinatora za EMPACT.

Od potpisivanja sporazuma o saradnji sa CEPOL-om 2011. godine, Crna Gora ima puni pristup CEPOL-ovim aktivnostima učenja na daljimu, programa razmjene i terenskim aktivnostima. Imenovane su nacionalne kontakt tačke za CEPOL, vodeći rukovodioci i koordinatori za razmjenu.

Na regionalnom nivou, Crna Gora učestvuje u radnoj grupi za Zapadni Balkan, regionalnoj operativnoj platformi za istrage krijumčarenja migranata, pod vođstvom Austrije. U novembru 2019. godine, Skupština je ratifikovala sporazum između potpisnica Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi (PCC SEE) o automatskoj razmjeni podataka o DNK, otiscima prstiju i registraciji vozila. U decembru 2019. godine Crna Gora je preuzela predsjedavanje još jednom regionalnom policijskom platformom SEPCA – Udruženjem šefova policija Jugoistočne Evrope.

Tokom 2019. godine Specijalno tužilaštvo pokrenulo je 15 novih **finansijskih istraga** vezanih za 207 lica i 152 pravna lica, što je značajan porast u poređenju sa 2018. godinom. U prvom tromjesječju 2020. godine, pokrenute su 4 nove finansijske istrage. Većina ih je velikog obima. To su složene istrage usmjerene na desetak lica i pravnih lica povezanih pranjem novca, utajom poreza i korupcijom. Zato je potrebno mnogo resursa Specijalnog tužilaštva. Pokretanje finansijskih istraga paralelno sa krivičnom istragom pravno je moguće, ali je i dalje ograničeno. U većini slučajeva finansijske istrage počinju prekasno i ostaju fokusirane na ulaženje u trag imovini, uglavnom sa ciljem da se pristupi proširenom oduzimanju i stoga nisu u skladu sa praksama EU i

standardima FATF. Umjesto toga, Tužilaštvo vrši finansijsku analizu u okviru krivične istrage da ocijeni prihode stečene krivičnim djelom, ali ne dovoljno da dokaže krivična djela, poboljša znanje o kriminalnoj mreži, razotkrije finansijske tokove i investiranje prljavog novca u ekonomiju. Crna Gora nastavlja da jača svoj kapacitet u ovoj oblasti brojnim kursevima obuke. Usvojene su standardne operativne procedure za vođenje finansijskih istraga. Međutim, potrebna je revizija cjelokupnog pristupa finansijskim istragama, uključujući pravni osnov.

Broj zakonskih postupaka za **povraćaj imovine** i iznos povraćene imovine porasli su tokom 2019. godine. Ali samo u šest slučajeva su 2019. godine izrečene naredbe o privremenom povraćaju imovine, u odnosu na 120 ljudi, za 4 miliona eura i određeni broj nekretnina. U slučaju korupcije na visokom nivou koji je uključivao bivšeg Predsjednika zemlje, trajno su oduzete velike nekretnine i zemljišta. Generalno gledano, zbog ograničenog obima finansijskih istraga, iznos privremeno i trajno oduzete imovine još uvijek nije na očekivanom nivou. Trajno oduzimanje imovine u ekvivalentnoj vrijednosti, kada se ne može doći do prihoda od samog krivičnog djela, ne postoji u crnogorskoj praksi. Sporazumi o priznanju krivice i dalje se koriste da se obezbijedi oduzimanje imovine. U posljednje četiri godine trajno je oduzeto 32,5 miliona eura kroz sporazume o priznanju krivice u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Nema nacionalnog i standardizovanog sistema za prikupljanje statističkih podataka o zamrznutoj, privremeno i trajno oduzetoj imovini, uključujući njihovu procijenjenu vrijednost. Crna Gora treba hitno da poboljša svoj bilans ostvarenih rezultata u pravosnažnom trajnom oduzimanju prihoda stečenih krivičnim djelom i to treba da bude strateški prioritet u borbi protiv organizovanog kriminala.

Tokom 2019. godine i od osnivanja Kancelarije za povraćaj imovine u policiji, primljeno je 37 zahtjeva za verifikaciju 137 fizičkih i 23 pravna lica. Stranim organima prosljeđeno je 103 zahtjeva za verifikaciju 217 fizičkih i 80 pravnih lica. Količina zahtjeva ostala je stabilna u prvjoj polovini 2020. godine.

Prvobitni bilans ostvarenih rezultata u oblasti **pranja novca** dalje se razvio, što odražava jači fokus i veće kapacitete organa za sprovođenje zakona u ovoj oblasti. Donesene su dvije pravosnažne osuđujuće presude za pranje novca tokom 2019. godine, obje kroz sporazum o priznanju krivice, a dovele su do tromjesečne i petomjesečne zatvorske kazne i plaćanje novčanih kazni i nadoknada u iznosu do 75.000 eura. Dva slučaja su bila u toku pred sudom, uključujući i istaknuti slučaj Atlas Banke, u kome je protiv bivšeg vlasnika banke podignuta optužnica za zloupotrebu položaja u aprilu 2019. godine. U julu 2020. godine, međutim, Interpol je otkazao crvenu potjernicu za odbjeglih biznismenom koji je pod istragom u ovom slučaju.

Deset izviđaja i sedam istraga za pranje novca pokrenuti su 2019. godine u odnosu na 122 subjekta, uključujući i jedan predmet u vrijednosti od 25 miliona eura. Jedna nova istraga i dva izviđaja su pokrenuti u prvom tromjesečju 2020. godine. Međutim, sistemski nedostaci i dalje ometaju cjelokupni lanac krivičnog pravosuđa u rješavanju slučajeva pranja novca. Potrebno je pokrenuti više samostalnih slučajeva. Policija, tužilaštvo i sudovi treba da imaju više obučanih specijalista za pranje novca. Treba izvršiti reviziju uskog tumačenja koncepta pranja novca kojeg daju sudije, naročito veze sa predikatnim krivičnim djelom, iako je cilj krivičnog djela pranja novca upravo da tu vezu učini nejasnom.

U jednom istaknutom predmetu, dva osumnjičena za pranje 19 miliona eura od aktivnosti krijumčarenja narkotika koji su bili osuđeni u prvom stepenu na 11 godina zatvora, ali su

oslobođeni 2017. godine od strane Apelacionog suda, dobili su predmete protiv države u novembru 2019. godine za nezakonito lišenje slobode i imaju pravo svaki na naknadu štete od 103.000 eura.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak u oblasti **borbe protiv trgovine ljudima**. Prvobitni bilans ostvarenih rezultata konsolidovan je 2019. godine, što odražava usmjereniji i koordinirani pristup otkrivanju krivičnih djela trgovine ljudima. Crna Gora je imala 11 predmeta trgovine ljudima 2019. godine, u različitim fazama postupka, uključujući tri predmeta trgovine ljudima u okviru organizovane kriminalne grupe. U dva slučaja žrtve su bile žene. Jedna pravosnažna osuđujuća presuda izrečena je u novembru 2019. godine i njom su naložene do tada neviđeno visoke zatvorske kazne. Dva predmeta su u radu pred sudom. U januaru 2020. godine, crnogorska policija otkrila je mrežu za trgovinu ljudima sa Tajvana, što je dovelo do hapšenja 93 lica, u do sada najvećem predmetu trgovine ljudima na Zapadnom Balkanu. Četiri nove istrage trgovine ljudima koje uključuju 6 lica pokrenute su početkom 2020. godine.

Institucionalni kapacitet za rješavanje slučajeva trgovine ljudima je ojačan, pod rukovodstvom multi-disciplinarnog tijela koje prati implementaciju strategije za borbu protiv trgovine ljudima. Više tužilaštvo iz Podgorice nastavlja nadzor nad slučajevima sa nižih instanci koji bi mogli imati elemente trgovine ljudima. Ministarstvo unutrašnjih poslova osnovalo je sektor zadužen za identifikaciju i upućivanje žrtava i usvojilo standardne operativne procedure. Tokom prvih šest mjeseci 2020. godine 44 lica su dobila status žrtve, a 43 od njih je smješteno u specijalizovana skloništa. U lokalnim policijskim jedinicama imenovano je i obučeno 16 kontakt tačaka za identifikaciju žrtava. Pokrenuta je kampanja za podizanje svijesti građana, a koristio se i TV klip o rizicima trgovine ljudima. Dvanaest nevladinih organizacija koristi državna bespovratna sredstva (grantove) za aktivnosti prevencije i zaštite, a jedna nevladina organizacija vodi SOS telefonsku liniju koja radi 24 sata sedam dana u sedmici, a finansira je država. Moraju se nastaviti naponi na konsolidovanju prvobitnog bilansa ostvarenih rezultata u oblasti trgovine ljudima da bi se proaktivno identifikovale žrtve trgovine ljudima, da bi se omogućila pomoć žrtvama, da bi se povećao broj krivičnih gonjenja i osuđujućih presuda i da bi se nastavilo sa podizanjem svijesti, obukom i aktivnostima koordinacije.

U oblasti **trgovine oružjem**, Crna Gora je zaplijenila 990 komada oružja tokom 2019. godine, od čega 514 komada vatrenog oružja. Vlada nastavlja da implementira akcioni plan za nezakonitu trgovinu vatrenim oružjem između EU i regiona Jugoistočne Evrope za period 2015-2019. godine. Uspostavljena je i operativna fokalna tačka za vatreno oružje. Ona se sastoji od tima policijskih službenika iz različitih službi koji su propisno obučeni i opremljeni prije njihovog zvaničnog imenovanja. Taj tim je zadužen za prikupljanje podataka, analizu i razmjenu u okviru projekata Europolu i sa Centrom za sprovođenje zakona Jugoistočne Evrope.

U oblasti **sajber kriminala**, institucionalni kapacitet je ojačan. To je dovelo do rasta od 50% u broju pokrenutih predmeta (111 izviđaj i 4 istrage su pokrenute za širok obim sajber krivičnih djela, kao što su onlajn prevara, hakovanje, traženje otkupa, prodaja krivotvorene robe, iznuđivanje, govor mržnje, dječija pornografija). Ljudski resursi treba dalje da se ojačaju, i to treba da bude prioritet, i u policiji i u tužilaštvu, da bi se rješavale prijetnje od sajber kriminala i kriminala koji je omogućen u sajber prostoru.

U oblasti borbe protiv **krijumčarenja cigareta**, nije bilo osuđujućih presuda za krijumčarenje cigareta 2019. godine. Međutim, krivični postupci su vođeni u tri velika predmeta, uključujući i jedan sa 22 osumnjičena. U drugom predmetu je uhapšen poznati osumnjičeni švercer koji je bio tražen 20 godina. Zaplijene nezakonitog duvana redovno vrše carina, lokalna ili centralna policija.

Ukupna količina zaplijenjenih cigareta tokom 2019. godine iznosila je 1.719.000 kutija cigareta, što iznosi 3,9 miliona eura. Međutim, uprkos rastućim nastojanjima organa za sprovođenje zakona u ovoj oblasti, i uprkos poboljšanoj saradnji crnogorske carine sa EU i međunarodnim partnerima, broj predmeta koji su pokrenuti i dalje je nedovoljan, s obzirom na procjenjeni obim krijumčarenja cigareta iz, ka i u Crnoj Gori. Crna Gora treba da poveća svoj kapacitet za procjenu rizika u oblasti krijumčarenja cigareta, da promoviše aktivnosti rada policije koji se bazira na obavještajnim podacima i proaktivan odnos organa za sprovođenje zakona i da ispravi sistemske nedostatke u slobodnoj zoni Bar.

Što se tiče **zaštite svjedoka**, mjere zaštite preduzete su u odnosu na 47 lica tokom 2019. godine i 5 lica u prvih šest mjeseci 2020. godine, u predmetima koji ulaze u nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva. Mjere vansudske zaštite primijenjene su u odnosu na 25 lica.

Saradnja u oblasti droga

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni, institucionalni i strateški okvir u Crnoj Gori u velikoj su mjeri u ovoj oblasti usklađeni sa pravnom tekovinom EU. Međutim, na strani tražnje za drogama nije bilo napretka u rješavanju nedostataka nacionalnog informacionog sistema u oblasti droga, u skladu sa EU standardima.

Nacionalna opservatorija za droge i dalje nema dovoljno zaposlenih, ima ograničenu budžetsku autonomiju i ne ispunjava dovoljno svoju koordinatorsku funkciju.

Crna Gora je po prvi put u pet godina obezbijedila nacionalni izvještaj o drogama. Međutim, uprkos dobrim tehničkim i naučnim kapacitetima u forenzičkoj laboratoriji i drugim institucijama koje se bave pitanjima vezanim za droge, prikupljanje podataka o drogama ostaje fragmentirano, i ne oslanja se na protokole koji su u skladu sa EMCDDA standardima. Nacionalni sistem za rano upozorenje (NEWS) nije u potpunosti operativan. Preporuke iz izvještaja EMCDDA iz jula 2018. godine nisu ispunjene. Nacionalna opservatorija za droge treba da se prioritarno ojača da bi postala autoritativan izvor informacija, koji priprema redovne sveobuhvatne nacionalne izvještaje o drogama u Crnoj Gori i pruža izvore za nacionalne politike vezane za droge koji su bazirani na dokazima.

Na strani organa za sprovođenje zakona, policija ima dvije jedinice koje su zadužene za krivična djela povezana sa drogama, jednu za prekršaje krijumčarenja droga i drugu za organizovanu trgovinu drogom. Ova druga jedinica ima osam zaposlenih. Uprkos činjenici da krijumčarenje droga jeste najvažnija aktivnost crnogorskih kriminalnih grupa, one uglavnom djeluju van zemlje. Potreba za većim brojem istražitelja u ovoj jedinici, pružanje ovoj jedinici direktnog pristupa međunarodnim kanalima komunikacije kao što je SIENA, i obnova pune upotrebe specijalnih istražnih mjera treba prioritarno da se riješe da bi se poboljšala efikasnost u sprovođenju zakona u ovoj oblasti. Borba protiv krijumčarenja droga najviši je prioritet nacionalne ocjene opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA).

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

2,4 tone droga je zaplijenjeno tokom 2019. godine, od čega 2,2 tone marihuane. Zaplijena kokaina i heroina značajno su porasle za 250%, odnosno za 1300% u poređenju sa prethodnom godinom, što je dijelom odraz međunarodnih trendova. Uz to, 39 kg kokaina i jedna tona marihuane su zaplijenjeni u inostranstvu kao rezultat međunarodnih istraga. Crna Gora učestvovala je u četiri

policijske operacije sa više zemalja uključujući Austriju, Sloveniju, Hrvatsku, Italiju, Njemačku, Francusku, Sjedinjene Američke Države, Albaniju i Srbiju.

Broj predmeta sa drogama koje su istraživane u Crnoj Gori nastavio je da raste tokom 2019. godine i u prvom kvartalu 2020. godine, konsolidujući trend iz prethodne godine. Tokom 2019. godine broj istraga u predmetima krijumčarenja droga porastao je na 155, od čega je 5 ispunilo uslove da bude kvalifikovano kao organizovani kriminal, a 15 da bude teško krivično djelo. U prvom kvartalu 2020. godine, pokrenuto je šest novih istraga za organizovano krijumčarenje droga. Sprovedeno je jedanaest istraga sa međunarodnom saradnjom tokom 2019. godine, što je skok od 175% u poređenju sa 2018. godinom, i one su dovele do niza uspješnih operacija visokog profila. U jednoj velikoj međunarodnoj policijskoj operaciji koja je izvršena u februaru 2020. godine, 5,7 tona kokaina je zaplijenjeno, a 7 članova posade, uključujući 4 crnogorska državljanina, uhapšeni su na brodu koji je plovio iz Venecuele za Grčku. Ta operacija je bila rezultat saradnje između Ujedinjenog Kraljevstva, Srbije i Holandije među ostalim partnerima, i bila je bazirana na obavještajnim podacima koje je obezbijedila crnogorska policija. Još jedna složena međunarodna istraga, koju je vodila Crna Gora uz podršku Europolu i uključujući organe za sprovođenje zakona iz Austrije, Hrvatske, Francuske, Portugala, Srbije i Slovenije, ozbiljno je narušila jednu od krijumčarskih ruta iz Centralne Amerike ka Evropi. Uhapšeno je osam lica u martu 2020. godine u nekoliko zemalja nakon što je izvršen pretres na 20 lokacija. U još jednom istaknutom predmetu, njemačka policija zaplijenila je u luci Hamburg pola tone kokaina sa broda koji plovi pod crnogorskom zastavom i koji je u vlasništvu državne crnogorske kompanije "Barska plovidba". Ovu je akciju izvela crnogorska policija sa kolegama iz SAD, Njemačke i još nekoliko evropskih zemalja.

Izrečeno je trideset i sedam pravosnažnih osuđujućih presuda za krijumčarenje droge povezano sa organizovanim kriminalom, uključujući 34 na osnovu sporazuma o priznavanju krivice. Ukupan iznos novčanih kazni i penala koji su naplaćeni iznosio je 178.000 eura. U predmetima vezanim za droge koji se kvalifikuju kao teška krivična djela finansijske istrage, privremeno i trajno oduzimanje prihoda stečenih kriminalom ostali su rijetka pojava.

Nadležni organi su 15. juna uništili oko 5 tona zaplijenjene droge na zahtjev Višeg suda, više od dvije godine nakon prvog uništenja. Nije riješen problem nedostatka adekvatnog skladišnog prostora za zaplijenjene droge i prekursore prije uništenja. Nije riješeno ni pitanje izmjena krivičnog prava koje bi omogućile da se droga odmah uništi da bi se izbjeglo njeno skladištenje dok se čeka suđenja, a da se zadrže dokazi i uzorci.

Borba protiv terorizma

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore u velikoj je mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU. Međutim, ostaje da se izmijeni Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama kako bi se uskladio sa evropskim standardima za sprečavanje finansiranja terorizma i kako bi se sistem za usmjerene finansijske sankcije protiv terorista i terorističkih organizacija učinio efikasnijim.

Crna Gora tek treba da usvoji strategiju za sprečavanje i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma, jer je prethodna istekla 2018. godine. Strategija za suzbijanje nasilnog ekstremizma usvojena je u februaru 2020. godine. Koordinaciju između ove dvije politike treba poboljšati jer su one blisko međusobno povezane i treba izbjeći preklapanja i izolovani rad na svakoj od njih.

U maju 2019. godine osnovan je multi-disciplinarni tim koji se sastoji od predstavnika Ministarstva rada, Ministarstva zdravlja, Ministarstva prosvjete, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva unutrašnjih poslova, policije, lokalnih vlasti i NVO. Zadatak ovog tima je da prati pojedinačne slučajeve gdje postoji rizik od radikalizacije koji vodi ka nasilnom ekstremizmu i terorizmu i da predloži adekvatno reagovanje. Uspostavljena je i telefonska linija za prijavljivanje rizika od nasilnog ekstremizma. Treba nastaviti sa nastojanjima da se vrši koordinacija prevencije radikalizacije, naročito na lokalnom nivou, kako bi se svi stejkholderi uključili u aktivnosti prevencije.

U novembru 2019. godine Crna Gora i EU potpisali su aranžman za implementaciju **Zajedničkog akcionog plana za suzbijanje terorizma za Zapadni Balkan**, u kome je Crna Gora predala svoj prvi polugodišnji izvještaj u avgustu 2020. godine.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Opasnosti od terorizma i nasilnog ekstremizma u Crnoj Gori ostale su na relativno niskom nivou. Što se tiče stranih boraca, od početka sukoba 26 ih je otišlo u Siriju, a pet u Ukrajinu. Deset ih se vratilo iz Sirije i pet iz Ukrajine. Nakon izmjena i dopuna krivičnog zakonika iz 2016. godine kojima je inkriminisano učešće u stranim oružanim konfliktima, dva povratnika koja su se vratila nakon 2016. godine osuđena su i kažnjena za ovo djelo. Svi povratnici su se vratili u svoje zajednice i prate se. Ministarstvo unutrašnjih poslova saraduje sa organizacijama civilnog društva na izradi aktivnosti razvijanja svijesti kod mladih. Zatvorski službenici su obučeni za rad na prevenciji. Izrađena je procjena rizika za identifikaciju radikalizovanih zatvorenika i onih koji su u riziku od radikalizacije. Uvedena su sredstva za vjersko savjetovanje zatvorenika.

U predmetu pokušaja državnog udara na dan izbora 2016. godine, u Višem sudu u Podgorici je izrečena prvostepena presuda u maju 2019. godine, kojom je 13 optuženih, uključujući dva ruska državljana i osam srpskih državljana oglaseno krivima za terorizam, stvaranje kriminalne organizacije i druga krivična djela protiv ustavnog poretka. Postupak po žalbi je u toku.

Crna Gora je nastavila blisko da saraduje sa Interpolom i Europolom i da doprinosi Analizi i procjeni rizika od terorizma za Zapadni Balkan. Crna Gora aktivno učestvuje u implementaciji Inicijative Zapadnog Balkana za borbu protiv terorizma (WBCTi). Počela je saradnja sa Internom jedinicom za upućivanje EU (IRU) u okviru Europola za rad sa terorističkim sadržajem onlajn. Potrebno je izvršiti procjenu opasnosti na analitičkiji i inkluzivniji način, kako bi se došlo do zajedničkog razumijevanja najznačajnijih opasnosti i rizika među stejkholderima u ovoj oblasti i kako bi se izvršila prioritizacija rizika kojima se treba baviti.

Zakonite i nezakonite migracije

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Crna Gora je nastavila da konsoliduje svoj pravni okvir u oblasti migracija. Nakon izmjena i dopuna Zakona o strancima u decembru 2018. godine, tri dodatna podzakonska akta su usvojena u proljeće 2019. godine, naročito sa ciljem da se pojednostavi izdavanja boravišnih dozvola za rad i sezonsko zapošljavanje i da se spriječe neregistrovane radne migracije.

Sporazum o readmisiji između EU i Crne Gore pomaže 15 protokola za implementaciju readmisije sa državama članicama EU, uključujući i protokol potpisan sa Grčkom u martu 2019. godine. Crna Gora ima 10 sporazuma o readmisiji s državama koje nisu članice EU, uključujući sve partnere sa Zapadnog Balkana i Tursku), a finalizirala je i pregovore sa Gruzijom. Zahtjevi da se počnu pregovori o readmisiji poslali su Pakistanu, Iranu, Iraku, Maroku i Alžiru.

Crna Gora ima plan za nepredviđene situacije za mogući masovni priliv izbjeglica i tražilaca azila na njenim granicama. Usvojen je 2015. godine.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora je i dalje atraktivna zemlja za radne migracije na Zapadnom Balkanu, sa 27.634 radne dozvole izdate 2019. godine, što predstavlja stabilan broj kada se vrši poređenje sa 2018. godinom. Zakonske migracije uređene su sistemom kvota koje se utvrđuju na godišnjem nivou. Sezonski radnici, uglavnom sa Zapadnog Balkana rade prije svega u turizmu, građevinarstvu i poljoprivrednom sektoru. Izdato je ukupno 42.517 boravišnih dozvola.

Trend rasta u broju nezakonitih prelazaka granice na ulasku u Crnu Goru iz 2018. godine se nastavio i 2019. godine. Tokom 2019. godine privedeno je 7.978 migranata, što je porast od 60% u odnosu na 2018. godinu. Svi privedeni migranti izrazili su namjeru da zatraže azil, čime se nastavio pritisak na centre za tražioce azila čiji je kapacitet povećan na 389 kreveta. Crnogorske vlasti spriječile su 516 nezakonitih ulazaka u zemlju i 1.514 nezakonita izlaska iz zemlje. Centri za pritvor za nezakonite migrante mogu da prime do 50 lica. Specijalno tužilaštvo sprovelo je tri istrage krijumčarenja migranata 2019. godine u koje je bilo uključeno više od 40 lica. Podignute su tri optužnice. U četiri predmeta izrečene su pravosnažne presude u odnosu na 48 lica, uključujući 28 presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivice.

U kontekstu pandemije COVID-19 ostalo je otvoreno samo šest graničnih prelaza da bi se obezbijedilo kretanje robe i povratak crnogorskih državljana. Ulazak strancima bio je zabranjen. Stranci sa boravištem ili prebivalištem u Crnoj Gori bili su u istom režimu kao crnogorski državljanima što nije uključivalo potpunu zabranu kretanja. Nezakonite migracije opale su u prvih sedam mjeseci 2020. godine: privedeno je 1.583 migranata, a vlasti su spriječile 153 nezakonita ulaska u zemlju i 258 nezakonitih izlazaka iz zemlje.

Sekundarna kretanja su nastavila su da se dodaju migracijskim tokovima, naročito ona koja nastaju zbog readmisije iz Bosne i Hercegovine. Tokom 2019. godine, Crna Gora je prihvatila da izvrši readmisiju 2.213 državljana trećih zemalja iz susjednih zemalja u okviru bilateralnih sporazuma o readmisiji, od čega 2.033 iz Bosne i Hercegovine (porast od 139% u odnosu na 2018. godinu). Readmisija državljana trećih zemalja iz Crne Gore u susjedne zemlje porasla je na 382 lica 2019. godine, uključujući readmisiju 350 lica u Albaniju, što je poboljšanje u odnosu na prethodne godine. Bilateralna saradnja sa Albanijom na readmisiji treba dalje da se razvija.

Crnogorska granična policija i dalje nema biometrijski sistem registracije i identifikacije migranata. Ostaju bojazni od rizika dvostruke registracije migranata nakon sekundarnih kretanja, ponovnog ulaska i kasnijih zahtjeva za azil. Crna Gora treba da uspostavi IT i komunikacionu infrastrukturu koja ima kapacitet da podrži djelotvorni proces identifikacije i registrovanja mješovitih migracijskih tokova u skladu sa standardima EU i najboljim praksama.

Realizovan je samo 41 dobrovoljni povratak iz Crne Gore, uključujući 21 u susjedne zemlje, koje je procesuirala direktno crnogorska granična policija, i 20 u zemlje porijekla koji su realizovani uz podršku Međunarodne organizacije za migracije (IOM). Proces dobrovoljnog povratka ometa nepostojanje konzularnih misija zemalja porijekla u Crnoj Gori. Uprkos administrativnim preprekama treba da se pripremi proaktivnija politika za dobrovoljni povratak, i da se izdvoje neophodna sredstva da bi se ublažio pritisak migracija.

Planirani su građevinski radovi za otvoreni migracioni centar na Božaju, blizu albanske granice. Privremeno kontejnersko naselje podignuto je na istoj lokaciji uz podršku EU i otvoreno u julu 2020. godine. Time je napravljen dodatni prihvatni kapacitet za 60 lica, uz već postojećih 329 kreveta u Spuzu i na Koniku.

Nastavlja se zadovoljavajuća implementacija **Sporazuma o readmisiji između EU i Crne Gore**, a broj zahtjeva za readmisiju iz država članica EU nastavio je da opada. Stopa povrata je bila 50,7% što je pad od 73% koliko je bilo 2018. godine. Pošto države članice EU izvještavaju o dobroj saradnji ovaj pad može da bude uzrokovan procesuiranjem izuzetno velikog obima odluka, zaostalim predmetima iz ranijih godina i moguće sekundarnim kretanjima.

Crna Gora mora da nastavi sa svojim nastojanjima da se nosi sa pritiskom migracija daljim razvijanjem međunarodne saradnje u readmisiji i podrškom uspješnoj reintegraciji povratnika, povećanjem svojih kapaciteta za krivično gonjenje mreža za krijumčarenje migranata, povećanjem svojih prihvatnih kapaciteta i poboljšanjem svog sistema za prikupljanje podataka o migrantima.

Azil

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Zakon o azilu izmijenjen je i dopunjen u januaru 2019. godine i dalje usklađen sa pravnom tekovinom EU. Direktorata zadužen za integraciju lica kojima je dodijeljena zaštita, koji je sada u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, reorganizovan je. U julu 2019. godine napravljene su nove mjere za integraciju, uključujući finansijsku pomoć, kurseve jezika i kulture, upis u škole za djecu i radna mjesta, ali za sada broj lica u mjerama je ostao ograničen.

Nacrt liste bezbjednih zemalja porijekla, koji ima za cilj da ubrza proces zahtjeva, usvojen je u decembru 2019. godine. Ova lista obuhvata region Zapadnog Balkana i Tursku.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Iako je broj migranata koji su izrazili svoju namjeru da traže azil porastao u odnosu na 2018. godinu, broj lica koja zaista predaju zahtjeve za azil opao je 2019. godine. Registrovan je samo 1.921 zahtjev za azil, što je pad od 38% u poređenju sa 2018. godinom, što odražava povećanu mobilnost i tendenciju da se zemlja napusti čak i prije nego što se preda zahtjev za azil. 9.6% tražilaca azila su žene, a 89% su odrasla lica. 34% zahtjeva su predali državljani Maroka, za kojima slijede državljani Alžira (15%), Iraka (15%) i Sirije (14%). Većina ih je napustila Crnu Goru prije završetka postupka. Ovaj je trend potvrđen i tokom prvih 7 mjeseci 2020. godine, kada je predato samo 394 zahtjeva za azil.

Uprkos relativno malom broju tražilaca azila koji zapravo ostanu u sistemu, broj zahtjeva koji se zaista obradi ostaje ograničen. Između januara 2019. i marta 2020. godine, od 77 slučajeva gdje su se podnosioci zahtjeva zapravo pojavili na razgovoru, doneseno je samo 29 konačnih odluka. Dvadeset i četiri zahtjeva su poništena jer su tražioci azila otišli iz zemlje, a 24 je još uvijek u postupku. Jedan broj razgovora je odložen iz tehničkih razloga. Za sedam lica dodijeljen je status međunarodne zaštite od januara 2019. godine do marta 2020. godine, uključujući tu 6 statusa izbjeglice na osnovu spajanja porodice i samo jedan status supsidijarne zaštite na osnovu individualnog zahtjeva. Upravnom sudu je uložena dvadeset i jedna žalba. Zbog pandemije COVID-19, razgovori sa tražiocima azila obustavljeni su u aprilu i maju 2020. godine. Nastavili su se u junu nakon što su prostorije za razgovor opremljene relevantnom zaštitnom opremom.

Drugu godinu za redom su prihvatni kapaciteti Crne Gore bili pod pritiskom. Ukupno je 2019. godine smješteno 7.739 lica, što je rast od 73% u odnosu na 2018. godinu. Uglavnom se radi o kratkim boravcima, koji naprežu sistem do njegovih granica. Od ovih lica bilo je 4.5% žena. Centar za azilante u Spuzju, ima kapacitet od 104 kreveta i generalno se koristi za porodice i žene, dok alternativni centar na Koniku čiji je kapacitet 225 kreveta prima neoženjene muškarce. Radi se o objektu u privatnom vlasništvu koji se iznajmljuje organima za azil po skupoj komercijalnoj cijeni. 71% svih tražilaca azila boravilo je u tom alternativnom centru gdje, uprkos nedavnim poboljšanjima, standardi još uvijek ne odgovaraju standardima punopravnog centra za azil. Između januara i aprila 2020. godine, u objektima za prihvata bilo je smješteno 1.197 migranata. Od marta 2020. godine preventivne higijenske mjere i mjere dezinfekcije primijenjene su u svim centrima da bi se spriječilo širenje COVID-19.

Budžet sistema za azil porastao je na 1,7 miliona eura 2019. godine (dvostruko povećanje u poređenju sa 2018. godinom), a 66% tih sredstava potrošeno je za alternativni prihvatni centar. Troškovi prihvata se u potpunosti plaćaju iz budžeta Crne Gore i nema eksterne podrške.

Broj lica koja su dobila zaštitu i trenutno žive u Crnoj Gori pao je na 28 lica. Devet lica od 12 odraslih lica radi. Realizuju se kursevi jezika. Državni službenici imaju ograničene mogućnosti sticanja operativnog iskustva u implementaciji mjera integracije, zbog malog broja ovih lica.

Iako je crnogorski sistem za azil nastavio da pokazuje svoju otpornost u veoma napetom okruženju, treba nastaviti sa nastojanjima da se poboljša proces utvrđivanja statusa, dalje ojačati prihvatne kapacitete, i racionalizovati troškove smještaja u alternativnom centru.

Vizna politika

Crnogorska vizna politika nije u potpunosti usklađena sa viznom politikom EU, uključujući tu i usklađenost sa listom zemalja EU čijim državljanima je potrebna viza i koje su izuzete od te obaveze. U okviru svoje politike razvoja turizma, Crna Gora i dalje izuzima državljane Rusije, Jermenije, Kazahstana, Azerbejdžana, Bjelorusije, Kube, Ekvadora, Kuvajta i Turske iz obaveze posjedovanja vize za kratke boravke – ili sezonski zbog turizma ili trajno. Uticaj koji ova izuzimanja imaju na migracijske tokove pomno se prati i do sada nisu primjećene nezakonite migracije iz ovih zemalja. Treći izvještaj Evropske komisije u okviru mehanizma za obustavu viza iz jula 2020. godine zaključio je da Crna Gora nastavlja da ispunjava mjerila iz vizne liberalizacije. Međutim, da bi se obezbijedio kontrolisani sistem migracija i bezbjedonosno okruženje, Crna Gora mora da obezbijedi punu usklađenost sa viznom politikom EU.

Crna Gora u ovom trenutku ima 31 konzularnu misiju povezanu na nacionalni vizni informacioni sistem. Tri vize su izdate na graničnim prelazima tokom 2019. godine, pod uslovima koji su u skladu sa pravnom tekovinom EU. U okviru procesa post-vizne-liberalizacije, Crna Gora je nastavila da implementira relevantne mjere za sprečavanje zloupotrebe bezviznog režima sa EU i o tome izvještava na mjesečnom nivou. Broj tražilaca azila iz Crne Gore koji taj zahtjev prvi put podnose u državama članicama EU i zemljama pridruženima Šengenu i dalje je mali, sa 225 zahtjeva podnesenih tokom 2019. godine (što je pad sa 380 koliko ih je bilo 2018. godine).

Šengen i spoljne granice

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Statusni sporazum sa EU koji predviđa raspoređivanje timova Evropske granične i obalske straže (EBCGA) sa izvršnim ovlaštenjima duž crnogorskih granica sa EU ratifikovan je sa obje strane i stupio je na snagu 1. jula 2020. godine. Nakon Albanije ovo je drugi takav sporazum koji je stupio na snagu. Sporazum utire put za bližu saradnju između Crne Gore i Frontexa, uključujući i više mogućnosti za prenošenje dobrih praksi iz EU. Prva zajednička operacija u okviru ovog Sporazuma pokrenuta je 15. jula i započelo je raspoređivanje službenika EBCGA/Frontexa na graničnim prelazima sa Hrvatskom.

Zakonski okvir u Crnoj Gori dalje je usklađen sa relevantnom pravnom tekovinom EU kroz usvajanje izmjena i dopuna Zakona o graničnoj kontroli u martu 2019. godine i uspostavljanje Nacionalnog koordinacionog centra u aprilu 2019. godine. Nacionalni koordinacioni centar je ključno tijelo za poboljšanje situacione svijesti u cijeloj zemlji, kapaciteta za procjenu rizika i sposobnosti da se reaguje na krize. Postavljen je direktor, oprema je dijelom isporučena i zaposlena većina od planiranih 23 službenika. Međutim, ovaj centar tek treba u potpunosti da se opremi i postane operativan.

Strategija za integrisano upravljanje granicom (IBM) za period 2014-2018. godine produžena je i na 2019. godinu. Nova IBM strategija za period 2020-2024. godine, koja uključuje novi EU IBM koncept usvojena je u februaru 2020. godine. Broj mjesta u graničnoj policiji je 1.364, od čega je popunjeno 1.321. Međutim, prema Šengenskom akcionom planu, biće potrebno još 600 graničnih policajaca. Sistem prethodnih informacija o putnicima (API) nije operativan.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora je nastavila da jača svoje kapacitete za upravljanje granicom putem brojnih aktivnosti obuke, TAIEX podrške i kupovine opreme i vozila. Međutim, broj nezakonitih ulazaka koji su spriječeni pao je na 516 sa 1.309 koliko ih je bilo 2018. godine. Zaplijenjeno je 115 krivotvorenih isprava. Materijalni i ljudski resursi u graničnoj policiji ostaju nedovoljni da bi se nosili sa izazovima nadzora granice na kopnu i moru. Treba povećati učešće granične policije u suzbijanju i istragama prekograničnog kriminala. Saradnja sa susjednim zemljama u upravljanju granicom je dobra. Zajedničke patrole su sprovedene sa svim susjednim zemljama, sa značajnim porastom zajedničkih patrola sa Albanijom. Plan za rušenje 30 alternativnih drumova za prelazak granice sa Srbijom potpisan je u martu 2019. godine i počelo se sa njegovom realizacijom. Svih 14 alternativnih drumova na crnogorskoj strani je zatvoreno. U junu 2020. godine potpisan je sporazum o zajedničkom graničnom prelazu sa Bosnom i Hercegovinom. Tokom 2019. godine izvršeno je 39.644 zajedničkih pregleda, a oba zajednička centra za saradnju u Plavu i Trebinju obradila su 713 zahtjeva za informacijama.

U maju i junu 2019. godine Crna Gora je učestvovala u dvije velike zajedničke operacije granične policije, Tuzi II i Sukobin I na crnogorsko-albanskoj granici, u koju je bilo uključeno devet zemalja iz regiona i iz EU. Crna Gora je imala pozitivnu ulogu u promovisanju inicijative Morske kapije (Sea Gate) koja ima za cilj da se nosi sa izazovima Jadranskog područja visokog rizika za prekogranični kriminal, čime se stvara zajednička svijest o situaciji i operativno reagovanje na opasnosti koje su zajedničke. Crna Gora je nastavila aktivnu saradnju sa Europolom, Interpolom i Agencijom za evropsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) na suzbijanju prekograničnih kriminalnih aktivnosti. Crna Gora učestvuje u Mreži za analizu rizika Zapadnog Balkana pod okriljem Frontexa

U kontekstu pandemije COVID-19, svi granični prelazi, osim njih šest, bili su zatvoreni za međunarodni drumski, željeznički i vodeni saobraćaj (uključujući i granične prelaze na aerodromima). Od 16. marta do 9. juna bili su otkazani svi komercijalni letovi. Nakon 2. juna granice su otvorene za zemlje sa manje od 25 aktivnih slučajeva COVID-19 na 100.000 stanovnika.

Crna Gora treba da nastavi da jača svoje kapacitete za upravljanje granicom, sprečavanje prekograničnog kriminala i korupciju na granicama.

Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima

U pogledu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, Crna Gora nastavila je da svoj zakonodavni okvir usklađuje sa relevantnom pravnom tekovinom EU kroz izmjene i dopune Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Izmjene i dopune uredile su osnivanje Zajedničkih istražnih timova i revidirale postupke ekstradicije. Crna Gora se podstiče da učestvuje u Zajedničkim istražnim timovima gdje se to traži. U septembru 2019. godine, Vlada je usvojila izmjene i dopune Dodatnog protokola uz Konvenciju o transferu osuđenih lica. Crna Gora ima dobro uspostavljenu saradnju sa Eurojustom. Bila je uključena u 12 predmeta koji su otvoreni u Eurojustu 2019. godine i koji su se uglavnom odnosili na pranje novca, podvale i prevare. Deset predmeta je pokrenuto na zahtjev država članica EU, a dva predmeta na zahtjev Crne Gore. U zemlji postoje 2 kontakt tačke za saradnju sa Eurojustom.

U oblasti pravosudne saradnje u građanskim stvarima, izmjene i dopune Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakonika o građanskom postupku kojima se vrši usklađivanje sa pravnom tekovinom EU donesene su u aprilu, odnosno junu 2019. godine. Crna Gora i dalje nije potpisnica Protokola iz 2007. godine uz Hašku konvenciju o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djeteta i drugim oblicima izdržavanja porodice, u pogledu obaveza izdržavanja, kao ni Haške konvencije o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba iz 2000. godine.

Obim pravosudne saradnje ostao je stabilan kada se izvrši poređenje sa prethodnom godinom, sa 1.036 predmeta uzajamne pravne pomoći u krivičnim i 867 u građanskim stvarima. Najznačajniji partneri ostaju zemlje Zapadnog Balkana i države članice EU. Crna Gora još nije završila reviziju svog administrativnog i budžetskog kapaciteta u pravosudnoj saradnji kako bi rješavala potrebe u ovoj oblasti.

Falsifikovanje eura (krivični aspekti)

Organi za sprovođenje zakona vršili su istragu u četiri predmeta falsifikovanja novca tokom 2019. godine, a doneseno je šest sudskih odluka, uključujući pet u kojima su izrečene zatvorske kazne.

3. NAJPRIJE OSNOVNA PITANJA: EKONOMSKI RAZVOJ I KONKURENTNOST

Ključni ekonomski podaci	2011-2016. prosjek	2017.	2018.	2019.
Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika BDP (% EU28 u PPS –standardu kupovne moći) ¹	41,5	46,0	48,0	49,0
Rast realnog BDP	2,0	4,7	5,1	3,6
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 15–64 godine (%), ukupno¹	60,4	63,5	64,7	66,2
<i>žene</i>	51,4	56,5	57,2	59,1
<i>muškarci</i>	66,7	70,5	72,3	73,3
Stopa nezaposlenosti (%), ukupno¹	19,0	16,4	15,5	15,2
<i>žene</i>	18,8	17,2	15,3	15,9
<i>muškarci</i>	19,0	15,7	15,6	15,0
Zaposlenost (godišnji rast%)	1,1	2,1	3,2	2,6
Nominalne zarade (godišnji rast%)	0,8	2,0	2,9	0,5
Indeks potrošačkih cijena (godišnji rast%)	1,7	2,8	2,9	0,5
Devizni kurs u odnosu na EUR	1,0	1,0	1,0	1,0
Saldo tekućeg računa (%BDP)	-13,5	-16,1	-17,0	-15,2
Neto strana direktna ulaganja (% BDP)	12,1	11,3	6,9	7,0
Saldo vlade (% BDP)	-5,1	-5,3	-3,9	-2,0
Saldo vladinog duga (% BDP)	57,2	63,3	70,1	77,2

Napomene:

¹Eurostat

Izvor: nacionalni izvori

U skladu sa zaključcima Evropskog savjeta u Kopenhagenu iz juna 1993. godine, za pristupanje EU potrebno je postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i kapacitet da se ona nosi s pritiskom konkurencije i tržišnih sila unutar Unije.

U novije vrijeme ekonomsko upravljanje dobija sve važniju ulogu u procesu proširenja. Evropska komisija praćenje u ovoj oblasti vrši u dva procesa: Programom ekonomskih reformi i procjenom usklađenosti sa ekonomskim kriterijumima za pristupanje. Svaka zemlja u procesu proširenja

priprema program ekonomskih reformi (PER) svake godine, a u njemu se izlažu srednjoročni okvir za makrofiskalnu politiku i agenda strukturnih reformi koja ima za cilj obezbjeđivanje konkurentnosti i inkluzivnog rasta. Programi ekonomskih reformi predstavljaju osnov za smjernice politike, koje su zasebne za svaku zemlju, a zajednički ih usvajaju EU i zemlje Zapadnog Balkana i Turska na ministarskom nivou u maju svake godine.

3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Crna Gora je ostvarila **određeni napredak i umjereno je spremna** u oblasti razvijanja funkcionalne tržišne ekonomije. Zbog nižeg rasta investicija, ekonomija je usporila i dostigla održiviji tempo 2019. godine. Izvoz, naročito usluga, ostvrio je rast, ali ne dovoljno da bi se smanjio deficit tekućeg računa. Stabilnost finansijskog sektora ojačana je nakon stečaja i raspuštanja dvije lokalne banke i jačanja okvira za nadzor banaka. Uslovi na tržištu rada su se poboljšali, ali stopa nezaposlenosti ostaje visoka. Aktivne mjere zapošljavanja na tržištu rada i koordinacija između službi za zapošljavanje i socijalnih službi zabilježili su ograničeni napredak. Ekonomske prognoze za Crnu Goru značajno su se pogoršale od drugog kvartala 2020. godine, pošto su mjere karantina vezane za COVID-19 uvedene u aprilu dovele do zastoja velikog dijela ekonomije. Javne finansije, koje su se pobojšale 2019. godine pod značajnim su pritiskom 2020. godine zbog brzog rasta troškova kojima se finansira politika odgovora vlasti na pandemiju u kombinaciji sa naglim padom budžetskih prihoda zbog niže ekonomske aktivnosti. U međuvremenu, uprkos nekim znacima poboljšanja u poslovnom okruženju, mjere za borbu protiv neformalne ekonomije zakasnile su i postoji uporni i veoma veliki broj preduzeća sa blokiranim bankarskim računima. Saobraćajna preduzeća u državnom vlasništvu nisu konkurentna i njihovi se gubici prenose na državu. Institucionalni kapaciteti agencija za zaštitu konkurencije i za sprečavanje korupcije ostaju slabi.

Da bi se poboljšalo funkcionisanje tržišne ekonomije Crna Gora treba naročito da:

- Koristi dostupni fiskalni prostor da ublaži uticaj krize na rast i zpošljavanje;
- Obezbijedi smjernice za implementaciju zakona koji utiču na biznis i obezbijedi da te smjernice dosljedno poštuje javna uprava;
- Unaprijedi prestrukturiranje i privatizaciju preduzeća koja proizvode gubitke uz poštovanje pravila za državnu pommoć EU;
- Smanji poresko opterećenje (razliku između iznosa zarade prije plaćanja poreza i nakon) za lica sa niskim zaradama.

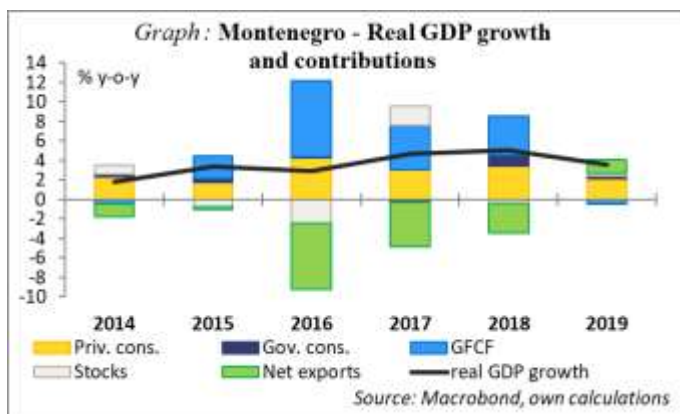
Ekonomsko upravljanje

Proces pristupanja EU ostaje važan osnov za ekonomsku politiku Crne Gore. Postoji široka podrška u Crnoj Gori za integraciju sa EU, pa time i za usklađivanje zakonodavnog okvira i praksi sa EU. Tokom protekle godine Crna Gora je donijela važne zakone koji se odnose na tržište rada, kreditne institucije, javne nabavke i državnu upravu. Međutim, slabi institucionalni kapaciteti i nedovoljna koordinacija između javnih institucija, a naročito između centralnog i lokalnog nivoa, i dalje ometaju djelotvorno formulisanje ekonomske politike i njenu implementaciju. Program ekonomskih reformi (PER) predviđa sveobuhvatno formulisanje ekonomskih politika, ali implementacija politike često je predmet *ad hoc* odluka. Smjernice za politiku koje su zajednički usvojene u maju 2019. godine u kontekstu Ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske dijelom su implementirane. Crna Gora je potvrdila prve slučajeve COVID-19 oboljenja 17. marta 2020. godine. Vlada je 19. marta usvojila prvi paket mjera da

pomogne privredi da se nosi sa posljedicama krize izazvane pandemijom COVID-19. Mjere su se sastojale od odlaganja poreskih obaveza, moratorijuma na otplatu kredita i obezbjeđivanja kreditnih linija za pomoć preduzećima da poboljšaju likvidnost. Vlasti su donijele drugi paket ekonomskih mjera 9. aprila a treći 23. jula, uključujući subvencije za firme i zaposlene. Međunarodna zajednica takođe je dala doprinos da se Crna Gora pomogne u nastojanjima da se izbori sa pandemijom COVID-19. Dana 25. maja Evropski parlament i Savjet donijeli su odluku o obezbjeđivanju makro-finansijske pomoći u iznosu do 60 miliona eura da se pomogne Crnoj Gori da pokrije dio preostalih potreba za eksternim finansiranjem, da poboljša makroekonomsku stabilnost i ublaži negativne socio-ekonomske posljedice pandemije, čime se dopunjava pomoć Međunarodnih finansijskih institucija, kao što je pomoć Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) kroz instrument za brzo finansiranje (RFI).

Makroekonomska stabilnost

Već prije krize izazvane pandemijom COVID-19, ekonomska aktivnost počela je da usporava pošto je rast investicija značajno opao. Nakon snažnog realnog rasta BDP tokom 2017. i 2018. godine, tokom 2019. godine stopa ekonomskog rasta usporila se na 3,6% u odnosu na isti period protekle godine. To usporavanje odražava pad u investicijama jer su završeni veliki infrastrukturni projekti. U međuvremenu privatna potrošnja postala je najznačajniji pokretač rasta, podstaknuta jakim rezultatima u turizmu, rastom zapošljavanja i rastom kredita domaćinstvima. Aktivnosti fiskalne konsolidacije su nastavljene i doveli su do marginalnog doprinosa potrošnje



vlade rastu. Na eksternoj strani, izvoz je rastao više nego dva puta brže od uvoza, smanjujući negativan uticaj neto izvoza na rast. Na strani ponude, 2019. godinu obilježili su slabi industrijski rezultati, naročito u sektoru proizvodnje, dok su turizam i građevinarstvo rasli po dvocifrenim stopama. Efekti snažnog rasta BDP iz prethodnih godina odrazili su se na postepenu realnu konvergenciju sa EU. BDP po glavi stanovnika (izraženo u standardu kupovne moći) porastao je na

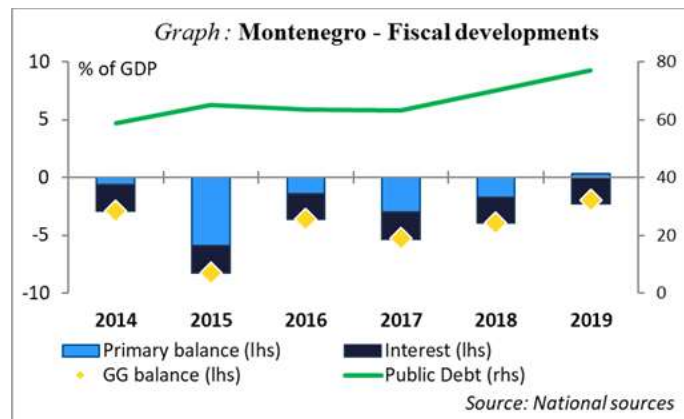
49% prosjeka u 28 zemalja članica EU tokom 2019. godine, sa 41% koliko je bio u prethodnih šest godina. Međutim, ekonomija će sigurno značajno opasti u 2020. godini. Prema prognozama Komisije, BDP će značajno pasti zbog negativnih posljedica izbijanja pandemije COVID-19. Crnogorska privreda veoma je zavisna od turizma, koji je ključni izvor rasta BDP, razmjene sa inostranstvom, zapošljavanja i fiskalnih prihoda. “Zaključavanje” koje je uvedeno zbog karantina dovelo je do stagniranja ekonomije od sredine marta. Međutim, rast BDP je ostao pozitivan u prvom kvartalu 2020. godine, rastao je za 2,7% u odnosu na isti period prethodne godine, ali je sporiji u poređenju sa rastom od 3,1% koji je zabilježen u prethodnom kvartalu.

Snažna domaća tražnja i velika zavisnost od uvoza nastavili su da podstiču veoma veliki deficit tekućeg računa. Tokom 2019. godine deficit tekućeg računa iznosio je ukupno 15,2% BDP-a, što je značajni porast u poređenju sa 10,1% BDP-a koliki je taj deficit bio 2015. godine. Uprkos bržem rastu izvoza roba, deficit robne razmjene je porastao za 2 procentna poena više nego u prethodnih pet godina, na 42,1% BDP-a, što je odraz velike zavisnosti ekonomije od uvoza i uticaja investicionog ciklusa. Suficit na računima usluga, koji je uglavnom rezultat snažnog rasta u

sektoru turizma, kao i primarnih i sekundarnih prihoda, pomogao je da se ograniči spoljni deficit. Neto priliv stranih direktnih investicija (SDI) iznosio je 7% BDP-a tokom 2019. godine, što je pad sa 16,9% BDP-a iz 2015. godine, i pokriva manje od polovine deficita tekućeg računa. Deficit tekućeg računa ostao je stabilan na 15,2% BDP-a, u četiri kvartala do marta 2020. godine. Centralna Banka je u junu 2019. godine (prvi put) objavila podatke o spoljnom dugu i neto stanju međunarodnih ulaganja (NIIP), koji su procijenjeni na 165%, odnosno -169% BDP na kraju 2018. godine.

Inflacija je usporila u periodu 2019. i početkom 2020. godine. Inflatorni pritisci su ostali niski u periodu 2014-2019. godine, osim nekih umjerenih povećanja cijena 2017. i 2018. godine. Inflatorni efekti od povećanja stope PDV i akciza i cijena električne energije 2018. godine brzo su izbljedili tokom 2019. godine, kada je prosječna godišnja inflacija bila samo 0,5%. Cijene hrane vodile su inflaciju tokom 2019. godine, ali njihov uticaj uglavnom je neutralisan padom cijena naftnih derivata, odjeće, komunikacija i duvana. U prvoj polovini 2020. godine potrošačke cijene pale su za 0,3% u odnosu na isti period prethodne godine, sa rasta od 0,5% u istom periodu prethodne godine. Cijene saobraćaja bile su glavni dezinflatorni faktor, jer su dodale i pritisak na smanjenje cijena električne energije. Uprkos povećanju minimalne zarade u drugoj polovini godine, zarade su se tokom 2019. godine marginalno povećale (za realnih 0,3% u odnosu na isti period prošle godine). Rast zarada ubrzao se u prvoj polovini 2020. godine, za 2,3% u odnosu na isti period prošle godine u realnim iznosima. Povećanje je podstaknuto sektorima maloprodaje, proizvodnje, javnog zdravlja i prosvjete.

Značajno smanjeno trošenje u javnim investicijama i povraćaj zaostalih poreza smanjili su budžetskih deficit. Budžetska se ravnoteža značajno poboljšala u protekle dvije godine zahvaljujući fiskalnim mjerama uvedenim od 2017. godine. Budžetski deficit se smanjio na 2% BDP tokom 2019. godine, sa 3,9% koliko je bio godinu ranije, i to zahvaljujući poboljšanoj naplati poreskih prihoda. Održive ekonomske aktivnosti povećale su prihode od PDV-a za 12,8% u odnosu na isti period prethodne godine, dok su nastojanja poreske uprave da reprogramira plaćanje



zaostalih poreskih obaveza doprinijele porastu prihoda iz direktnih poreza i doprinosa za socijalno osiguranje. Novi okvir za finansiranje lokalnih uprava podigao je prihode opština za 18,9% u odnosu na isti period prošle godine, što je dovelo do suficita od 1% BDP-a u njihovom zbirnom budžetu. Na strani rashoda, kapitalno trošenje se ubrzalo krajem godine, ali za 2,5% nije postignut godišnji cilj. Za razliku od toga, tekući rashodi su porasli za 5,5% iznad

planiranog, zbog drugih (tekućih) kapitalnih izdataka i otplate državnih garancija.

Budžet za 2020. godinu koji je usvojen 27. decembra 2019. godine, uveo je niz *ad hoc* povećanja rashoda u ukupnom iznosu od 2% BDP, uključujući 9% porasta za zarade u javnom zdravlju i prosvjeti, dodatna sredstva za kupovinu lijekova, otpisivanje dugova nacionalne avio-kompanije i prenos nedovoljno potrošenih sredstava za izgradnju autoputa. Nadalje, nedostatak napretka u planu optimizacije javne uprave, koji je omeo nedostatak odgovarajućih funkcionalnih analiza i registara u javnom sektoru, spriječio je uštede na računu za zarade u budžetu za 2020. godinu. Sve

u svemu, budžet za 2020. godinu postavio je kao cilj deficit od 1% BDP-a, što je dosta ispod gornje granice po fiskalnim pravilima od 3%, ali značajno odstupanje od 0,2% suficita koji je planiran u Programu ekonomskih reformi za 2019. godinu (PER). Međutim, COVID-19 je poremetio budžetske planove i javne finansije su pretrpjele trostruki šok: kolaps poreskih prihoda zbog prekida ekonomske aktivnosti, iznenađan porast izdataka za zdravstvenu zaštitu i potreba da se finansiraju mjere podrške da bi se sačuvala ekonomija. Procjena je da samo sve hitnije medicinske potrebe u odgovoru na pandemiju iznose 1,2% BDP, dok se procjenjuje da prva dva paketa mjera podrške ekonomiji predstavljaju trošak od oko 3,6% BDP. U prvoj polovini 2020. godine, deficit opšte države povećao se na 4,4% BDP, što je rezultat brzog rasta rashoda (7,5% u odnosu na isti period prethodne godine) u kombinaciji sa naglim padom prihoda (9,3% u odnosu na isti period prethodne godine). 24. juna 2020. godine Skupština Crne Gore usvojila je reviziju budžeta zbog nižih prihoda i većeg trošenja zbog pandemije COVID-19. Rebalans budžeta postavlja deficit na nivo od 7,3% BDP.

Omjer javnog duga nastavio je da raste sa već visokog nivoa, dijelom zbog operacija upravljanja obavezama, a u novije vrijeme, zbog velikih finansijskih troškova izazvanih pandemijom. Nakon usvajanja nove srednjoročne strategije za upravljanje dugom u aprilu 2018. godine, Vlada je aktivnije upravljala svojim portfolijom javnog duga. U septembru 2019. godine Vlada je prodala euroobveznice u iznosu od 500 miliona eura kako bi refinansirala dug koji dospijeva 2020. godine, dovodeći bruto dug do 77,2% BDP krajem 2019. godine. Rebalansom budžeta koji ju usvojen u junu 2020. godine, takođe je povećana godišnja gornja granica da bi se uzeli u obzir vanredni krediti dobijeni od međunarodnih institucija, uključujući Evropsku komisiju. Rebalans budžeta predviđa da će javni dug dostići 82,5% BDP-a 2020. godine.

Ukupno gledano, nepostojanje instrumenata monetarne politike, pošto Crna Gora koristi euro kao zakonitu valutu, iziskuje da se fiskalne i strukturne politike fokusiraju na poboljšanje stabilnosti i ekonomske otpornosti. Fiskalne neravnoteže, koje su pogoršane investicijama koje se finansiraju dugim i vanrednim mjerama za podršku privredi tokom pandemije, treba da se smanje kada se završi prva dionica autoputa Bar-Boljare i ekonomija se vrati svom punom kapacitetu. Međutim, ciljevi fiskalne konsolidacije su poremećeni, a javni dug je narastao, što je iscrpilo fiskalni prostor koji se mogao iskoristiti da se stimuliše rast. Ukupno gledano, vanredne mjere koje je usvojila Vlada da sačuva ekonomiju tokom krize COVID-19 bile su pravovremene i adekvatne, ali i skupe. U odsustvu monetarne politike potrebne su dalje strukturne reforme da se poveća fleksibilnost ekonomije i njen kapacitet da se oporavi od neželjenog šoka.

Funkcionisanje tržišta proizvoda

Poslovno okruženje

Zabilježena su određena poboljšanja u dijelovima regulatornog okruženja za biznis, ali izvršenje ugovora ostaje relativno slabo. Tokom 2019. godine, Vlada je počela da implementira različite mjere koje imaju za cilj da se poboljša efikasnost državne uprave, da se smanje troškovi i skrate administrativne procedure. Tako je zakonom o administrativnim taksama i zakonom o lokalnim komunalnim taksama ukinuto 49 taksi i smanjena stopa za još 72. Za sada jedna četvrtina opština tek treba da implementira ova dva zakona. Novi zakon o javnim nabavkama ima potencijal (jer se čeka usvajanje podzakonskih akata) da kreira transparentniji sistem usklađen u velikoj mjeri sa pravnom tekovinom EU. Elektronski portal Vlade (eUprava) trenutno pruža 249 elektronskih

usluga, od kojih su većina informativne. U toku je rad na izradi e-katastra, pošto neki od postupaka još uvijek ne mogu da se završe onlajn. Veliki broj zaduženih preduzeća predstavlja izazov. Crna Gora ima dobre rezultate kada se uporedi sa OECD zemljama u smislu vremena i troškova za rješavanje nosolventnosti (na primjer, u Crnoj Gori je potrebno otprilike 1,4 godine da se završi postupak likvidacije sa prosječnim troškovima od 8% imovine dužnika, dok je prosječna dužina trajanja ovog postupka u OECD 1,8 godina, a troškovi države 1,6%). Međutim, neki vlasnici se radije odlučuju za napuštanje firme i otvaranja nove jer koriste jednostavnost tog postupka i male troškove registracije. Ima više od 18.000 preduzeća i preduzetnika sa blokiranim bankarskim računima zbog neplaćenih potraživanja u ukupnom iznosu od 648 miliona eura ili 13,5% BDP-a. Do 20% ovih firmi su bankrotirale ili su neaktivne. Sistem javnih izvršitelja ostaje ključni stub za izvršenje potraživanja, sa 26.600 predmeta koji su predati u prvoj polovini 2019. godine (od čega je 17.917 još neriješeno). Poređenja radi, samo 380 predmeta je upućeno na vansudsku medijaciju u istom periodu. Tokom 2019. godine Poreska uprava predala je 590 predloga za stečaj zaduženih preduzeća.

Mjere za borbu protiv neformalne ekonomije su odložene. Crna Gora je suočena sa nekoliko ključnih prepreka u borbi protiv neformalne ekonomije, kao što su slab kapacitet za izvršenje, korupcija i veliko regulatorno opterećenje. Inspektori ne mogu da pristupe privatnim prostorijama fizičkih lica gdje ima sumnje da se odvijaju djelatnosti neformalne ekonomije, ukoliko nema dokaza za krivično djelo. Novi zakon o inspekcijском nadzoru Vlada je usvojila u januaru 2020. godine, ali ovo pitanje nije popravila. U julu 2019. godine Skupština je donijela zakon o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga kako bi se uveo sistem elektronskih fiskalnih faktura za prenošenje podataka u realnom vremenu sa terminala firme u poresku upravu, čime se pomaže borba protiv neformalne ekonomije. Međutim, ovaj zakon je u decembru izmijenjen i dopunjen, tako što je njegova implementacija odložena za januar 2021. godine zbog kašnjenja u nabavci softvera i prilagođavanju podzakonskih akata. Specijalno tužilaštvo nastavilo je istragu u nekoliko predmeta korupcije, ali nastojanja treba pojačati kako bi se poboljšala vladavina prava (*V. Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*).

Uticaj države na tržišta proizvoda

Državna pomoć u velikoj je mjeri koncentrisana na saobraćajna preduzeća u državnom vlasništvu. Tokom 2019. godine državni budžet je opredijelio 32 miliona eura (0,7% BDP-a) za subvencije, tj. 5 miliona eura više nego prethodne godine. Oko polovina ovog iznosa pomoći dodijeljena je za Montenegro Airlines koji se bori za opstanak i koji je već nekoliko puta koristio mjere podrške. Skupština je 27. decembra 2019. godine donijela *lex specialis* priznajući Montenegro Airlines kao kompaniju od posebnog značaja i dodjeljujući joj dodatnu državnu pomoć u iznosu od 155 miliona eura u narednih šest godina da bi se izbjegao stečaj i obezbijedio njen budući razvoj (*V. i Poglavlje 8: Konkurencija*). Druga javna preduzeća koja su dobila državnu pomoć 2019. godine su operator željezničkog saobraćaja (ZPCG) i pomorska kompanija Crne Gore koje su dobile državnu pomoć u vrijednosti od 9,4 odnosno 5 miliona eura. O takvim mjerama državne pomoći mora biti obaviješten Savjet Agencije za zaštitu konkurencije, koji ih mora analizirati i odlučiti o njima prije nego što se one implementiraju. Raste podrška lokalnim preduzećima za modernizaciju i usvajanje međunarodnih standarda. Tokom 2019. godine, podršku Vlade dobilo je 307 preduzeća, dok ih je prethodne godine bilo 101. Ipak, iznosi koji su isplaćeni u ovim programima grantova i dalje su relativno skromni (nekoliko hiljada eura po firmi). Da bi se privukle investicije, ministarstvo finansija i lokalne uprave takođe obezbjeđuju izuzeća od

poreza za nove investicije. Ubrzo nakon izbijanja pandemije COVID-19, Vlada je usvojila niz mjera sa ciljem da se pruži podrška poslovnim subjektima i zaposlenima u ublažavanju ekonomskog uticaja pandemije. Do kraja aprila više od 1.300 preduzeća u Crnoj Gori, čije firme su pogođene mjerom “zaključavanja”, prijavile su se za subvencije Vlade. U julu je Vlada najavila treći paket mjera kao podršku za isplatu zarada za 25.000 radnika i 3.500 preduzeća čiji je procijenjeni trošak 18 miliona do kraja 2020. godine.

Formiranje cijena je liberalizovano uz nekoliko izuzetaka. Regulatorna agencija Crne Gore određuje cijene električne energije za domaćinstva koristeći kao referentno energetske tržište Mađarsku energetske berze HUDEX (jedinu regionalnu berzu gdje se trguje fjučersima za električnu energiju). Cijene goriva se ažuriraju u skladu sa njihovim fluktuacijama na međunarodnom tržištu nafte i deviznom kursu euro/dolar u slučaju da su ti parametric veći od 5%.

Privatizacija i prestrukturiranje

Uloženi su napor da se privuku privatni investitori kroz koncesije, dok je elektro-energetska kompanija vraćena u državne ruke. U oktobru 2019. godine, Vlada je raspisala pred-kvalifikacioni tender za tridesetogodišnju koncesiju svoja dva međunarodna aerodroma (Podgorica i Tivat) da privuče velikog međunarodnog investitora da ih modernizuje i podstakne turizam. Tri preduzeća i jedan konzorcijum su pre pred-kvalifikovali za učešće na tenderu. Međutim, proces dodjele koncesije je stao, zbog toga što je jedan kvalifikovani ponuđač u međuvremenu kupio drugog kvalifikovanog ponuđača čime je prekršeno tendersko pravilo za koncesije zbog preklapanja vlasništva. Luka Bar prodala je u novembru 2019. godine jedan hotel kako bi finansirala novu opremu za svoje lučke terminale. Nakon reorganizacije turističke kompanije Budvanska rivijera, u toku je priprema procesa njene prodaje. Vlada je odredila kao prioritet reformu energetske sektora da se poboljša njegova konkurentnost i izvrši integracija u regionalno tržište električne energije. U decembru 2019. godine, Vlada je završila postupak vraćanja elektro-energetske kompanije (EPCG) u državne ruke, stičući 88,6% njenih akcija, dok je sama EPCG zadržala oko 10% akcija.

Funkcionisanje finansijskog tržišta

Finansijska stabilnost

Stabilnost finansijskog sistema se poboljšala, ali COVID-19 predstavlja izazov za kvalitet aktive i profitabilnost banaka. Rast kredita pao je početkom 2019. godine, iako je to u velikoj mjeri bila stvar statistike, odražavajući stečaj dvije male lokalne banke i uklanjanje njihove aktive iz statistike finansijskog sektora. Aktivnosti kreditiranja oporavile su se u trećem kvartalu 2019. godine i dostigle rast od 4,5% krajem godine. Kreditni rast ostao je stabilan u prvoj polovini 2020. godine, sa rastom od 4,7% u odnosu na isti period prethodne godine. Ukupno gledano, ovaj sektor djeluje stabilno, likvidno i dobro kapitalizovano. Koeficijent solventnosti cijelog sektora bio je 17,7% krajem 2019, što je dosta iznad zakonskog minimuma od 10%, dok je koeficijent nekvalitetnih kredita u ukupnim kreditima smanjen na 4,70% tokom 2019. godine, ali je porastao na 5,26% u junu 2020. godine. Indikatori profitabilnosti i dalje su pozitivni. Tokom 2019. godine zbirni povraćaj na aktivu bio je 1,2%, a povraćaj na kapital 9,0%.

Snažna likvidnost banaka prije krize izazvane pandemijom COVID-19 pomaže da se ublaže neki od negativnih posljedica pada likvidne aktive. U martu 2020. godine Centralna banka Crne Gore uvela je devedesetodnevni moratorijum na otplatu kredita da bi pružila podršku potrošačima i domaćim preduzećima tokom perioda “zaključavanja”. Ta mjera će imati negativni efekat na

likvidnost i profit crnogorskih banaka. Međutim, pandemija predstavlja izazov za finansijski sektor zbog negativnog uticaja na kvalitet aktive i profitabilnost banaka što je pogoršano mogućnošću reprograma kredita nakon završetka perioda moratorijuma i troškova doprinosa finansijskog sektora ublažavanju posljedica krize na ekonomiju. Dana 29. jula 2020. godine EBRD je obezbijedio *stand-by* kreditnu liniju u iznosu od 50 miliona eura Fondu za zaštitu depozita Crne Gore da bi se obezbijedilo adekvatno finansiranje za zaštitu depozita fizičkih i pravnih lica u bankama u iznosu do 50.000 eura po deponentu. Evropska centralna banka je 25. juna 2020. godine uspostavila novi zaštitni finansijski mehanizam (*backstop facility*) EUREP za centralne banke. Ovaj mehanizam biće na raspolaganju godinu dana za rješavanje potreba za likvidnošću eura povezanih sa pandemijom, a kod centralnih banaka van euro zone, uključujući Crnu Goru.

Pristup finansijskim sredstvima

Velike kamatne stope i zaduženost lokalnih kompanija dvije su najznačajnije prepreke da se dobije pristup sredstvima. Kreditiranje sektora stanovništva nominalno je poraslo za 27,5% tokom proteklih pet godina, i bilježilo veoma slab rast 2018. godine, dok je ekonomija rasla brže. Zbog toga su krediti stanovništvu opali izraženo kao udio u BDP sa 64,8% koliko su bili 2014. godine na 58,6% tokom 2019. godine i porasli na 60,4% BDP-a u junu 2020. godine. Međutim, tražnja za novim kreditima opala je za 35% u odnosu na isti period prethodne godine zbog izbijanja epidemije COVID-19 (u martu i do sredine jula). Najznačajniji pad je zabilježen za keš kredite, za čim slijede hipotekarni krediti i krediti koji se koriste za pripremu turističke sezone. U međuvremenu poslovne banke su restrukturirale kredite u vrijednosti od 75 miliona eura. Kao dio mjera koje su imale za cilj da pruže podršku ekonomiji u krizi izazvanoj pandemijom, Centralna banka Crne Gore uvela je moratorijum na otplatu kredita za period od 6 mjeseci, što je dovelo do pada profita poslovnih banaka od 50%. Stečajem u dvije domaće banke i kupovinom jedne poslovne banke od strane veće banke, broj banaka smanjio se na trinaest, što je i dalje veliki broj s obzirom na veličinu tržišta. Osam od ovih banaka su u većinstvom vlasništvu velikih bankarskih grupa iz EU i predstavljaju 79,7% aktive u finansijskom sektoru. Veliki broj preduzeća sa blokiranim bankarskim računima zbog neplaćenih dugova, kao i ograničena pokrivenost kreditnog registra, ostaju ključne prepreke za kreditnu ponudu. Zbog visokog kreditnog rizika kamate za kredite ostaju relativno visoke (6,67% u junu 2020. godine) i predstavljaju prepreku za mala i srednja preduzeća. Da bi se pružila podrška malim i srednjim preduzećima, Investiciono razvojni fond uz neke međunarodne finansijske institucije obezbjeđuje niz bankarskih garancija i *soft* kredita preduzećima. Međutim, velika i profitabilna preduzeća imaju nesrazmjerne koristi od ove podrške (ili finansiraju investicije iz internih izvora), dok mala i srednja preduzeća koriste skuplje trgovačke kredite zbog poteškoća da pristupe kreditima kod banaka. Da bi se pomoglo preduzećima da poboljšaju likvidnost tokom pandemije 2020. godine, Investiciono-razvojni fond osmislio je neke posebne kreditne linije, dok su Evropska investiciona banka i Evropski investicioni fond obezbijedili dodatnu podršku kroz kreditne linije i garancije crnogorskim bankama da olakšaju kreditiranje malih i srednjih preduzeća.

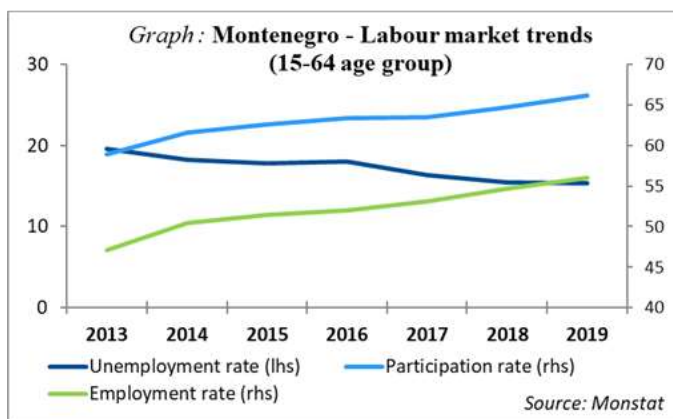
Nebankarski finansijski sektor je i dalje veoma mali. Uloga berze u lokalnoj ekonomiji je marginalna u smislu tržišnog prometa, dok aktiva osiguravajućih društava i mikrofinansijskih institucija predstavlja oko 1,5% BDP-a.

Funkcionisanje tržišta rada

Ekonomski rast, reforme šemi socijalnih davanja za majke i podrška mladim nezapslenim licima pomogli su poboljšanje uslova tržišta rada. Stopa nezaposlenosti (u starosnoj grupi 15-

64 godine) u prosjeku je bila 15,2% tokom 2019. godine nakon što je pet godina ranije bila oko 18,2%. Međutim, izazovi i dalje postoje, naročito u niskoj stopi aktivnosti za žene i mlade, i u visokoj dugoročnoj nezaposlenosti. U decembru 2019. godine, usvojen je novi zakon o radu. Očekuje se da novo zakonodavstvo obezbijedi veću fleksibilnost skraćanjem procedura, pojednostavljivanjem postupaka otpuštanja, olakšavanjem korišćenja ugovora za rad na određeno vrijeme i raspoređivanjem zaposlenih van prostorija poslodavca (npr. tele-rad). Zaštita radnika takođe je ojačana u novom zakonu jer se uvodi obaveza pisanog ugovora prije stupanja na posao. Sankcije za neprijavljeni rad takođe su strožije, sa ciljem da se smanji neformalni rad. Zastoj u ekonomskoj djelatnosti koji je uveden u martu 2020. godine da bi se ograničilo širenje pandemije COVID-19 imao je negativan uticaj na tržište rada. Stopa nezaposlenosti porasla je na 17,4% u aprilu, što je skok sa 15,3% koliko je bila u martu i sa 16,4% koliko je bila godinu dana ranije.

Aktivne politike tržišta rada treba da se poboljšaju i da se veći akcenat stavi na prekvalifikaciju i dokvalifikaciju. Kapacitet Zavoda za zapošljavanje da posreduje u nalaženju radnog mjesta i dalje je slab (tj. 400 tražilaca posla na svakog zaposlenog u Zavodu za zapošljavanje, dok je omjer koji za pružanje ciljanih mjera preporučuje Međunarodna organizacija rada (ILO) 100:1. Uprkos smanjenju doprinosa za socijalno osiguranje od 2 procentna poena u julu 2019. godine i isteku “kriznog poreza” od 2 procentna poena za zarade iznad prosjeka iz januara 2020. godine, poresko opterećenje ostaje relativno visoko, naročito za lica sa nižim zaradama, što dovodi do negativnog uticaja na njihovo angažovanje i rad, naročito na donjem kraju distribucije prihoda. I dalje postoji neuklopljenost vještina lica sa stručnim obrazovanjem i univerzitetskim obrazovanjem sa vještinama za kojima postoji tražnja na tržištu rada. Geografske razlike su takođe velike i utiču na negativan i neproporcionalan način na sjeverni region. U maju 2019. godine Vlada je podigla minimalnu zaradu za 15%. Kao rezultat toga zabilježen je skroman godišnji rast zarada od 0,8% tokom 2019. godine, a i dalje je očuvana konkurentnost lokalnih preduzeća.



3.2. Kapacitet Crne Gore da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU

Crna Gora je ostvarila **određeni** napredak i ostaje **umjereno spremna** u smislu kapaciteta da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar Evropske unije. Investicije u znanje i ljudski kapital veoma su skromne, što dovodi do malo inovacija i niske produktivnosti u lokalnim preduzećima. Ishodi obrazovanja treba da se poboljšaju na svim nivoima, kao i obezbjeđivanje mjera dokvalifikacije i prekvalifikacije. Implementira se nekoliko važnih infrastrukturnih projekata, koji postepeno transformišu Crnu Goru u neto izvoznika električne energije i saobraćajne mreže se razvijaju. Fizičke širokopojasne mreže razvija privatni sektor, a vlasti su ojačale zakonodavni okvir. Međutim, ekonomija predstavlja slabu industrijsku bazu koju karakterišu aktivnosti niske dodate vrijednosti, ograničene malim tržištem i slabim tehnološkim znanjem većine lokalnih preduzeća.

Da bi poboljšala konkurentnost i dugoročni rast, Crna Gora treba naročito da:

- Poboljša kvalitet i relevantnost obrazovanja za tržište rada, naročito na nivou srednjeg i stručnog obrazovanja;
- Uvede da je dobra analizu troškova i benefita integralni dio upravljanja javnim investicijama.

Obrazovanje i inovacije

Iako je koeficijent upisanosti u obrazovanje u Crnoj Gori visok, postoji problem sa kvalitetom obrazovanja. Tokom 2017. godine nivo postignuća mladih u Crnoj Gori (tj. udio lica starosti 20-24 godine koji su završili barem viši nivo srednjeg obrazovanja) bio je 95,1% dok je u 28 zemalja EU bio na nivou od 83,3%. Međutim, 32,4% je završilo tercijarni nivo obrazovanja 2018. godine, dok je taj udio u 28 zemalja EU bio 39,9%. Izvještaji sa PISA testiranja iz 2018. godine pokazuju da postoje značajne razlike u kvalitetu obrazovanja. Crnogorskih petnaestogodišnjaka koji su dostigli nivo 2 ili viši u matematici, čitanju i nauci 20 procentnih poena je manje od prosjeka OECD. Nadalje, i dalje postoji neuklopljenost vještina koje se stiču u obrazovanju i onih koje se traže na tržištu rada za stručno obrazovanje i visoko obrazovanje. Iako su se stope nezaposlenosti mladih poboljšale, one su tokom 2019. godine ostale na visokom nivou od 22,3%. Ukupno gledano, obrazovni ishodi treba da se poboljšaju na svim nivoima u skladu sa tržišnim potrebama da bi se poboljšala zapošljivost.

Investicije u istraživanje i razvoj se poboljšavaju. Tokom 2018. godine investicije u istraživanje i razvoj porasle su na 0,50% BDP. Ipak, većina investicija dolazi iz javnog sektora. Samo 2,2% malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori ulaže u istraživanje i razvoj (na regionalnom nivou ta cifra je 22%). U međuvremenu se podrška Vlade postepeno povećava. Novi naučno- tehnološki park se uspostavlja u Podgorici, dok naučno-tehnološki park u Nikšiću (Tehnopolis) već jeste operativan i ima 29 stanara, a oprema njegove tri laboratorije se kompletira. Nastojanja su uložena i u takozvane soft mjere (obuka, mentorstvo, intelektualna svojina, itd.), aktivnosti koje se u velikoj mjeri oslanjaju na fondove EU. Međutim, programi su fragmentirani i često ne privlače dovoljno interesovanja malih i srednjih preduzeća. Strategija pametne specijalizacije usvojena je u junu 2019. godine i dobila je uslovnu pozitivnu ocjenu službi Evropske komisije u decembru 2019. godine.

Fizički kapital i kvalitet infrastrukture

Crna Gora ulaže značajne napore da poboljša svoju infrastrukturu. Interkonekcija električne mreže sa Italijom uspostavljena je u novembru 2019. godine i doprinosi završetku nacionalnog prstena za prenos električne energije, jačanju ponude električne energije i postavljanju osnova za njegovo proširivanje na susjedne zemlje. Crna Gora je ostvarila napredak u diverzifikaciji svoje proizvodnje električne energije na obnovljive izvore, sa nekoliko projekata korišćenja energije vjetra, solarne i hidro energije koji su u toku. Crna Gora kao dio Ugovora o saobraćajnoj zajednici ima koristi od otvaranja stalnog sekretarija ove zajednice u septembru 2019. godine i nastavlja da učestvuje u Agendi konektivnosti šestorke Zapadnog Balkana. Bez obzira na očekivani završetak prve dionice autoputa Bar-Boljare tokom 2021. godine, autoput ostaje nezavršen. Svaka odluka da se grade dalje dionice treba da se bazira na odgovarajućim procjenama uticaja na životnu sredinu i socijalnih uticaja, dobre analize troškova i benefita, i na neophodnom preduslovu za izradu

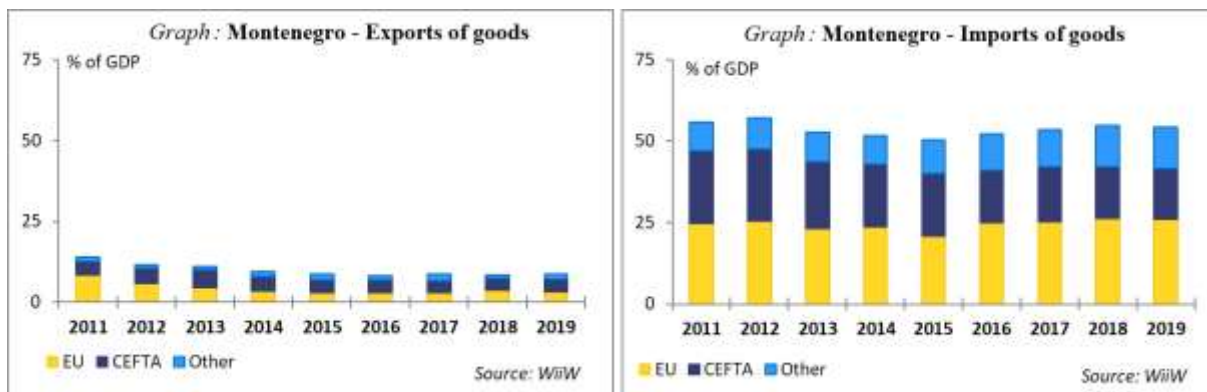
finansijskog plana koji će očuvati stabilnost javnih finansija. Nekoliko nacionalnih i regionalnih drumova unaprijeđeno je uz podršku međunarodnih finansijskih institucija. Željezničkoj infrastrukturi potrebno je dalje unapređenje kako bi se u potpunosti ostvarivali potencijali luke Bar. Razvoj telekomunikacionih mreža u velikoj mjeri se oslanja na privatni sektor. Servisi fiksnog širokopojasnog pristupa, a naročito sektor optičkih kablova pokazuju snažan rast, iako uglavnom u najznačajnijim gradovima. U prvih devet mjeseci 2019. godine, broj konekcija optičkim kablovima porastao je za 24% iznoseći ukupno 34% svih fiksnih širokopojasnih konekcija. Iako 98,6% crnogorskih preduzeća koriste računare, samo 18% ima Internet konekcije koje su jednake ili brže od 100 Mbit/s. Da bi se izvršilo usklađivanje sa ekološkim standardima EU, distributivne mreže za vodu i postrojenja za prečišćavanje otpada grade se u nekoliko opština.

Struktura sektora i preduzeća

Ekonomija ostaje servisno orjentisana, a proizvodna baza je mala. Usluge ostaju dominantne i čine 72% ukupne bruto dodate vrijednosti (BDV). Razvoj turizma, energetike i saobraćaja podržava građevinsku aktivnost koja predstavlja 7% BDV. Nedavno je dio proizvodnje u BDV zabilježio blagi pad i sada čini 5% BDV. Među podsektorima, aluminijum je dominirao industrijom, sa 40% udjela u izvozu proizvoda 2011. godine. U ovom trenutku on čini 15%. U prošlosti je Crna Gora prošla kroz stalni trgovinski deficit u električnoj energiji. Nakon pada proizvodnje aluminijuma i izgradnje novih energetske kapaciteta, situacija se obrnula i imamo pozitivan trgovinski bilans za električnu energiju od 2018. godine. Boksit, drvo, naftni proizvodi i farmaceutske proizvodi ostali su industrijski sektori u kojima se bilježi rast. Međutim, njihova mala dodata vrijednost znači da oni ne mogu da izbalansiraju mnogo veću vrijednost uvezenih proizvoda. Mala dimenzija lokalnih preduzeća ograničava performanse autputa. U Crnoj Gori samo 29 preduzeća može da se smatra velikima (tj. imaju više od 250 zaposlenih, obrt preko 50 miliona eura i sredstva veća od 43 miliona eura), a jedna trećina ih nije uključena u izvoz.

Ekonomski integracija sa EU i konkurentnost cijena

Trgovinska integracija sa EU povećala se prethodnih godina. Ukupna bilateralna trgovina između EU i Crne Gore samo je marginalno porasla (+0,7%) između 2018. i 2019. godine na ukupno 1,38 milijardi eura. Međutim, tokom proteklih 10 godina bilateralna trgovina je porasla za 61% i EU ostaje prvi trgovinski partner Crne Gore i čini 46% ukupne trgovine (37% ukupnog izvoza i 47% ukupnog uvoza roba). U poređenju s tim ukupna trgovina sa zemljama CEFTA bila je 26%. Ukupni trgovinski bilans je u korist EU, i porastao je blago 2019. godine na 1,06 milijardi eura. Međutim, to je u određenoj mjeri izbalansirano značajnim trgovinskim suficitom Crne Gore u uslugama od 375 miliona eura, što je gotovo u cjelosti zbog rasta u turizmu. EU također ostaje i najznačajniji izvor priliva stranih direktnih investicija u Crnu Goru i njen je udio tokom vremena porastao i čini 43,6% ukupnih priliva tokom 2019. godine u poređenju sa 39,4% koliko je iznosio 2014. godine. Crna Gora ima veoma malo industrija koje su integrisane na međunarodna proizvodna tržišta, a čak i postojeće su na veoma osnovnom nivou u vrijednosnom lancu (uglavnom osnovni metali, kuglični ležajevi i ruda boksita).



Trgovinska otvorenost porasla je zahvaljujući uslugama. Crna Gora je relativno otvorena ekonomija. Iako izvoz roba stagnira u posljednjih deset godina na otprilike 10% BDP-a, izvoz usluga (koji vodi turizam) stalno je rastao, sa 29,7% BDP-a 2014. godine na 37,1% BDP-a 2019. godine. Ukupna razmjena robe i usluga je porasla sa 100,1% BDP-a 2014. godine na 109,5% BDP-a 2019. godine. U kontekstu eurizovane ekonomije i niske inflacije u zemljama koje su najznačajniji trgovinski partneri, ograničen je potencijal za dobitke u konkurentnosti cijena. Realna efektivna stopa razmjene marginalno je apresirala tokom posljednjih pet godina.

4. DOBROSUSJEDSKI ODNOSI I REGIONALNA SARADNJA

Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja čine suštinski dio procesa približavanja Crne Gore EU. Oni doprinose stabilnosti, pomirenju i atmosferi koja je povoljna za rješavanje otvorenih bilateralnih pitanja i nasljeđa iz prošlosti. Crna Gora ostaje posvećena regionalnoj saradnji i ima aktivnu ulogu u izgradnji stabilnijeg i sigurnijeg regiona kroz učešće u oko 35 regionalnih organizacija i inicijativa kao što su CEFTA, Energetska zajednica, Saobraćajna zajednica, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECP), i Regionalni savjet za saradnju (RCC). Crna Gora je preuzela predsjedavanje Fondom za Zapadni Balkan i Regionalnom kancelarijom za saradnju mladih (RYCO).

Nadalje, u okviru Predsjedavanja Jadransko-jonskom inicijativom (AII) i Strategije EU za Jadransko-jonski region (EUSAIR), Crna Gora je bila domaćin sastanka ministara vanjskih poslova AII i EUSAIR foruma u Budvi u maju 2019. godine. Obnovljen je status partnera Crne Gore u Organizaciji crnomorske ekonomske saradnje (BSEC). Crna Gora je preuzela predsjedavanje Zdravstvenom mrežom jugoistočne Evrope (SEEHN) i jednogodišnje predsjedavanje Centrom za bezbjedonosnu saradnju (RACVIAC). U januaru 2020. godine Crna Gora je preuzela jednogodišnje predsjedavanje Centralnoevropskom inicijativom (CEI) koja je organizovala vanredni virtuelni sastanak Šefova vlada zemalja CEI u maju 2020. godine, koji je doveo do Zajedničke izjave kojom se naglašava saradnja, povjerenje i solidarnost kao najdjelotvorniji odgovor na pandemiju COVID-19.²

Tokom COVID krize, pokazalo se da je od suštinskog značaja inkluzivna regionalna saradnja. Uspostavljanje zelenih traka u regionu pokazalo je kapacitet regiona da zajedničke izazove rješava

²Crna Gora učestvuje i u procesu Brdo-Brijuni, Evropskom zajedničkom prostoru za avijaciju, Regionalnoj školi za javnu upravu (ReSPA), itd.

brzo i efikasno. Inkluzivne regionalne organizacije – Regionalni savjet za saradnju (RCC), Saobraćajna zajednica, i CEFTA – korisni su u reagovanju na krizu COVID-19. Ti rezultati treba da se pretvore u održiva poboljšanja.

Što se tiče implementacije višegodišnjeg akcionog plana (MAP) za razvoj Regionalnog ekonomskog područja (REA) na Zapadnom Balkanu, bilo je rezultata, uprkos stalnim izazovima. U tom smislu je bilo pozitivno donošenje davno očekivanih odluka u okviru CEFTA u Tirani u decembru 2019. godine. Crna Gora se savjetuje da nastavi implementaciju svih aspekata MAP REA da bi iskoristila benefite ekonomskog potencijala regionalne ekonomske integracije. Ovaj se proces bazira na pravnoj tekovini EU i na procesu pristupanja EU, a oni ojačavaju jedan drugog.

Nadograđujući se na rezultate prethodnih samita sa regionom, samit Zapadnog Balkana u Poznanu u julu 2019. godine fokusirao se na jačanje regionalne saradnje u oblasti ekonomije i trgovine, digitalne agende, konektivnosti, bezbjednosti, borbe protiv korupcije, promovisanju pomirenja i mladih. Samit je podržao niz postignuća u ovim oblastima, a naročito Deklaraciju o prelasku na čistu energiju koja je potpisana u Podgorici, Regionalni sporazum o roamingu potpisan u Beogradu, značajan paket konektivnosti i Deklaraciju o integraciji Roma. To je bila i prilika da se pokrene priprema Zelene agende za Zapadni Balkan.

Na Zagrebačkom samitu 6. maja 2020. godine lideri EU i Zapadnog Balkana saglasili su se da produbljivanje regionalnih ekonomskih integracija mora da bude istaknuti dio napora na oporavku Zapadnog Balkana. Zato Crna Gora treba da ima konstruktivnu ulogu u izgradnji zajedničkog regionalnog tržišta, koje će biti od ključnog značaja u povećanju atraktivnosti i konkurentnosti regiona. To će pomoći Crnoj Gori da ubrza oporavak od posljedica pandemije – i naročito da privuče investitore koji traže diverzifikaciju ponude i kraći lanac vrijednosti. Takvo zajedničko regionalno tržište mora da bude inkluzivno, da se bazira na pravilima EU i da se nadograđuje na rezultate višegodišnjeg akcionog plana regionalnog ekonomskog područja (MAP REA).

Crna Gora je nastavila da ostvaruje blisku saradnju sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Srbijom u okviru **Procesa Sarajevske deklaracije**, čiji je cilj nalaženje održivih rješenja za oko 74.000 lica koja su postala izbjeglice i raseljena lica usljed oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji tokom devedesetih godina dvadesetog vijeka. Tokom 2019. godine, u okviru Regionalnog stambenog programa, odobreno je osam novih projekata koji imaju za cilj održivo rješavanje stambenih potreba 681 vulnerabilne izbjegličke porodice u Crnoj Gori. Četiri projekta su završena i njima su obezbijedena stambena rješenja za 381 porodicu iz Nikšića, Podgorice, Pljevalja i Berana. Očekuje se da se četiri projekta koja su u toku završe do 2021. godine, i da riješe stambene potrebe 190 dodatnih porodica.

Registrovan je dobar napredak od osnivanja **Grupe za nestala lica** u novembru 2018. godine. Ova grupa poboljšala je saradnju i povećala djelotvornost u rješavanju slučajeva nestalih lica, uključujući dalje razmjene informacija o potencijalnim grobnicama i iskopavanjima, pokretanje javne regionalne baze podataka i dalje ažuriranje za predstavnike porodica nestalih lica. U oktobru 2019. godine Crna Gora je sa Bosnom i Hercegovinom potpisala Protokol o saradnji u procesu potrage za nestalim licima. Broj slučajeva u Crnoj Gori je trenutno 51 (2018: 57), od kojih se 39 lica traži na Kosovu, devet lica u Bosni i Hercegovini i tri lica u Hrvatskoj.

Što se tiče **bilateralnih odnosa**, niz posjeta na visokom nivou održan je između Crne Gore i drugih zemalja u procesu proširenja i susjednih zemalja članica EU. Crna Gora je potpisala bilateralne konvencije o regionalnoj saradnji u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa svim

partnerima kod kojih je SSP na snazi. U maju 2019. godine, trilateralni protokol o određivanju tromeđne tačke Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore potpisan je u Sarajevu.

Odnosi sa **Hrvatskom** ostali su ukupno dobri, uprkos nekim bilateralnim otvorenim pitanjima. Nije bilo dešavanja u vezi sa demarkacijom granice između Crne Gore i Hrvatske. Hrvatski Predsjednik i Ministar vanjskih i evropskih poslova posjetili su Podgoricu u junu 2020. godine.

Odnosi sa **Italijom** ostaju dobri. Crna Gora otvorila je počasne konzulate u Trstu i Bolonji u junu 2019. godine. Tokom pandemije koronavirusa, Crna Gora je ponudila da bude domaćin starijim licima iz Lombardije na crnogorskom primorju nakon otvaranja granica.

Odnosi sa **Albanijom** ostaju dobri sa nekim daljim poboljšanjima u infrastrukturi i prekograničnoj saradnji. Razgraničenje na moru između ove dvije zemlje ostaje otvoreno. Prvi sastanak Međudržavne komisije za upravljanje vodama održan je u septembru 2019. godine.

Odnosi sa **Bosnom i Hercegovinom** ostaju dobri. U oktobru 2019. godine ove dvije zemlje su potpisale Protokol o trgovini ljudima i Protokol o saradnji u traženju nestalih osoba, čime su stvoreni neophodni zakonski preduslovi za rješavanje jednog od ključnih pitanja u bilateralnim odnosima.

Odnosi sa **Kosovom** ostali su dobri. Crna Gora je ispunila obavezu da zaključi bilateralne sporazume sa svim državama koje imaju SPP sa EU, potpisivanjem Sporazuma o saradnji sa Kosovom u martu 2019. godine. Crna Gora je otvorila konzularnu kancelariju u Gnjilanima.

Odnosi sa **Sjevernom Makedonijom** ostali su dobri. Zajednička sjednica vlada održana je u Podgorici krajem maja 2019. godine, a tom prilikom potpisan je niz sporazuma: Sporazum o uzajamnoj zaštiti tajnih podataka; Protokol o saradnji između ministarstava unutrašnjih poslova u oblasti evropskih integracija; Sporazum o saradnji u oblasti životne sredine između ministarstava turizma i Memorandum o razumijevanju u sektoru zdravstvene zaštite između ministarstava zdravlja. Predsjednik Crne Gore posjetio je Sjevernu Makedoniju, a Premijer Sjeverne Makedonije posjetio je Crnu Goru na jesen 2019. godine.

Bilateralne odnose sa **Srbijom** obilježile su tenzije. Donošenje Zakona o solobodi vjeroispovjesti ili uvjerenja i pravnom statusu vjerskih zajednica u decembru 2019. godine pokrenulo je protestna okupljanja u Srbiji. Zabilježene su dobre aktivnosti, međutim, u priznavanju servisa od povjerenja, pošto su na Digitalnom samitu u Beogradu u aprilu 2019. godine potpisani sporazumi o uzajamnom priznavanju elektronske identifikacije i autentifikacije koje se obezbjeđuju u Crnoj Gori i uzajamnom priznavanju kvalifikovanih servisa od povjerenja koji se obezbjeđuju u Srbiji. Nije bilo dešavanja u vezi sa pitanjima koja se odnose na prava državljanstva u dvije države.

Odnosi sa **Turskom** ostali su dobri. Potpisan je niz sporazuma koji se odnose na trgovinu uslugama i njima je dopunjen Sporazum o slobodnoj trgovini iz 2008. godine: o saradnji u oblasti stipendiranja, kulture i vojno-finansijskoj saradnji. U oktobru 2019. godine, u Podgorici je održana peta sjednica mješovite komisije za ekonomsku saradnju između Crne Gore i Turske, zajedno sa Biznis forumom. Ministar vanjskih poslova Crne Gore posjetio je Tursku u septembru 2019. godine. Tokom uzvratne posjete njegovog turskog kolege Crnoj Gori u februaru 2020. godine potpisan je sporazum o pružanju konzularne pomoći, kojim se obezbjeđuje vanredna konzularna pomoć crnogorskim državljanima u zemljama gdje Crna Gora nema diplomatsko ili konzularno prisustvo. Turska je donirala Crnoj Gori ličnu zaštitnu opremu i materijal za testiranje na koronavirus tokom pandemije. Crna Gora je otvorila Konzulat u Istanbulu u januaru 2020. godine. Crnogorske vlasti bile su pod pritiskom da izruče navodnog pripadnika pokreta Gülen.

5. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA

5.1 Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe

Sloboda kretanja robe obezbjeđuje da mnogim proizvodima može slobodno da se trguje u cijeloj EU na osnovu zajedničkih pravila i procedura. Kada se proizvodi regulišu nacionalnim propisima, princip slobodnog kretanja robe sprečava stvaranje neopravdanih prepreka za trgovinu.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti slobode kretanja robe. Ostvaren je **ograničeni napredak**; iako je bilo određenih poboljšanja u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti tokom izvještajnog perioda, prošlogodišnje preporuke nisu u potpunosti ili nisu adekvanto ispunjene i stoga su ovdje ponovljene.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- obezbijedi da je dovoljno ljudskih i finansijskih resursa opredijeljeno za nadzor tržišta, organe za akreditaciju i standardizaciju i za REACH (registraciju, evaluaciju, autorizaciju i ograničavanje hemikalija), kako bi se osiguralo sprovođenje usklađenog zakonodavstva;
- obezbijedi da Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) postane punopravni član Evropskog komiteta za standardizaciju (CEN) i Evropskog komiteta za standardizaciju u oblasti elektrotehnike (CENELEC);
- nastavi usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, kako je predviđeno akcionim planom za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju.

Opšti principi

Ukupno gledano, Crna Gora nastavlja da napreduje u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u oblasti slobodnog kretanja roba, kako je predviđeno u njenom akcionom planu za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u ovom poglavlju. Međutim, napredak je sporiji nego što je predviđeno. Kao odgovor na COVID-19, na zajedničku inicijativu Stalnog sekretarijata saobraćajne zajednice i Sekretarijata CEFTA, Crna Gora, zajedno sa svim drugim vladama na Zapadnom Balkanu uspješno je realizovala mjere da se olakša transport i trgovina osnovnim robama u regionu.

Neusaglašena oblast

Crna Gora je tokom izvještajnog perioda nastavila da implementira svoj akcioni plan za za usklađivanje s **članovima 34-36 Ugovora o Evropskoj uniji (TFEU)**.

Usaglašena oblast: infrastruktura za obezbjeđivanje kvaliteta

Ljudski i finansijski resursi ostaju problem za tijela za nadzor tržišta, standardizaciju i akreditaciju. Između aprila 2019. godine i maja 2020. godine Institut za **Standardizaciju** Crne Gore (ISME) je donio 2.370 standarda usklađenih sa standardima EU. ISME je planirao da se tokom 2019. godine pridruži CEN/CENELEC, ali to je odloženo za 2020. godinu. Takođe, kao odgovor na krizu izazvanu pandemijom COVID-19 i uz odobrenje CEN, CENELEC i ISO, ISME je obezbijedio privremeni slobodni pristup standardima za ličnu zaštitnu opremu, medicinskim sredstvima, upravljanje rizikom, bezbjednost i postojanost, upravljanje kontinuitetom poslovanja, rizike i vanredne situacije.

Zavod za **metrologiju** premješten je u nove prostorije u julu 2019. godine nakon isteka zakupa u prethodnom objektu, što je značilo da mora da obnovi akreditaciju svoje laboratorije. U toku je rad na ponovnom dobijanju statusa akreditovane laboratorije i povratku u rad u punom kapacitetu.

Zavod za metrologiju ima 42 zaposlena od 49 na koja zvanično imaju pravo po aktu o sistematizaciji koji je usvojen u maju 2019. godine.

U oblasti **nadzora tržišta**, izmijenjeni i dopunjeni Zakon o zaštiti potrošača, donesen u novembru 2019. godine, dalje je poboljšao usklađenost sa pravnom tekovinom EU. Ukupno je između aprila 2019. godine i maja 2020. godine izvršena inspekcija 7.083 proizvoda (uključujući 918 inspekcija nakon pritužbi potrošača). Inspektori su utvrdili 3.115 nepravilnosti što je rezultiralo administrativnim mjerama (882 optužnice i 2.233 odluke). Saradnja između organa za nadzor tržišta i uprave carina bila je, uz povećane zajedničke nadzore koji su obavljani u nekim sektorima, naročito za proizvode koji predstavljaju ozbiljan rizik za potrošače, bazirana na podacima prikupljenim iz posmatranja EU sistema brzog uzbunjivanja (RAPEX).

Što se tiče **bezbjednosti proizvoda**, Crna Gora je prijavila da je obavljeno 6.124 inspekcije, 5.113 u proaktivnom nadzoru i 1.011 u reaktivnom nadzoru, pri čemu je identifikovano 822 opasna proizvoda (42.211 komada). Od njih je 386 proizvoda (9.450 komada) klasifikovano kao opasni, koji predstavljaju ozbiljan rizik i oni su povučeni sa tržišta, a 106 proizvoda (1.685 komada) je uništeno. Administrativne mjere su izrečene na odgovarajući način.

Akreditaciono tijelo Crne Gore, koje je punopravni član Evropske organizacije za akreditaciju (EZ), dalo je sedam novih akreditacija tijelima za ocjenu usaglašenosti (dva kontrolna tijela, četiri ispitne laboratorije i jedna laboratorija za medicinska ispitivanja). U istom periodu dvije ranije date akreditacije su povučene, pa tako sada ima ukupno 41 tijelo za ocjenu usaglašenosti.

Usaglašena oblast: sektorsko zakonodavstvo

Kada je u pitanju **zakonodavstvo o proizvodima: 'Novi globalni pristup'**, Crna Gora je usvojila zakonodavstvo koje je dijelom usklađeno sa pravnom tekovinom EU o medicinskim sredstvima, uređujući uslove za proizvodnju, prodaju medicinskih sredstava, i njihovu usaglašenost sa tehničkim uslovima. Takođe je usvojila zakonodavstvo sa ciljem usklađivanja sa pravnom tekovinom EU o žičarama, eko-dizajnu i građevinskim proizvodima. Nova pravila će evropske oznake (*Euro codes*) učiniti obaveznima od sredine 2020. godine.

U dijelu **zakonodavstva 'Starog pristupa'**, Crna Gora je poboljšala svoju usklađenost sa pravnom tekovinom EU za kozmetičke proizvode, kao i za medicinske proizvode (ljekove) za humanu upotrebu i medicinske proizvode (ljekove) za upotrebu u veterini. Crna Gora je usvojila propis koji ima za cilj dalje usklađivanje nekih oblasti sa pravnom tekovinom EU o hemikalijama, uključujući biocide i da se uskladi sa aneksima I & XIII REACH Regulative. Ljudske i finansijske resurse treba ojačati za tijela vezana za REACH. U julu 2019. godine, usvojen je nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije, zajedno sa akcionim planom za period 2019-2023. godine.

U oblasti **prekursora droga**, lista kontrolisanih supstanci Crne Gore kreirana je tako da bude usklađena sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora ima mehanizme za otkrivanje krijumčarenih prekursora za droge i zahtijeva od ekonomskih subjekata da prijave sumnjive naloge ili transakcije u skladu sa procedurama EU. Međutim, domaće zakonodavstvo ostaje samo dijelom usklađeno. Kada su u pitanju **dobre laboratorijske prakse**, domaće zakonodavstvo kreirano je sa ciljem da bude usklađeno s pravnom tekovinom EU.

U oblasti **proceduralnih mjera**, Crna Gora je izmijenila svoj Zakon o zaštiti kulturnih dobara sa ciljem usklađivanja sa pravnom tekovinom EU u povraćaju predmeta kulture nezakonito uklonjenih sa teritorije države članice.

5.2 Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika

Građani država članica EU imaju pravo da rade u drugoj državi članici i moraju im se dati isti uslovi rada i socijalni uslovi kao drugim radnicima.

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti, a registruje se **određeni napredak** tokom izvještajnog perioda u implementaciji pristupa tržištu rada i Evropskoj kartici zdravstvenog osiguranja, što je rezultat projekta o šemama socijalnog osiguranja koji podržava EU i akcionog plana za poglavlje 2.

Tokom naredne godine, Crna Gora bi posebno trebalo da:

→ nastavi da uspostavlja strukture i razvije administrativne kapacitete za sprovođenje pravne tekovine EU u skladu s rezultatima projekta o šemama socijalnog osiguranja koji podržava EU i u skladu sa akcionim planom za poglavlje 2.

U martu 2019. godine, Vlada je usvojila akcioni plan za ispunjavanje pristupnog uslova za slobodu kretanja radnika.

Kada je riječ o **pristupu tržištu rada**, usvojene su izmjene i dopune Zakona o strancima i Odluke kojom se utvrđuje godišnja kvota za dozvole za privremeni boravak i rad za strance, kojima se omogućavaju pojednostavljene procedure. U pripremi su procedure za rješavanje po zahtjevima stranaca za dozvole za privremeni boravak i sezonski rad kroz crnogorska predstavništva u njihovoj zemlji porijekla.

U vezi s pripremama za učlanjenje u **EURES** (Evropska mreža institucija za zapošljavanje), nakon pristupanja EU, Odsjek za EURES i međunarodno posredovanje u zapošljavanju u okviru Zavoda za zapošljavanje Crne Gore ispunio je plan zapošljavanja popunjavanjem svih pet planiranih radnih mjesta.

Kada je u pitanju **koordinacija sistema socijalnog osiguranja**, bilateralni sporazum sa Rumunijom o socijalnom osiguranju tek treba da se potpiše, a izmjene i dopune sporazuma sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom treba da se zaključe. Ukupno je već na snazi 25 bilateralnih sporazuma od čega 16 sa državama članicama EU.

Evropska kartica zdravstvenog osiguranja je priznata Zakonom o zdravstvenom osiguranju. Ona će, međutim, biti uvedena tek nakon pristupanja EU. Kao dio priprema za pristupanje, Crna Gora je 2019. godine izvršila procjenu uticaja uvođenja kartice nakon pristupanja EU. Prije pristupanja Crna Gora će takođe imati potrebu da izvrši studiju izvodljivosti Evropske kartice zdravstvenog osiguranja za javne finansije. Fond zdravstvenog osiguranja počeo je sa zapošljavanjem službenika za koordinaciju u nekima od svojih regionalnih jedinica.

5.3 Poglavlje 3: Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga

Fizička i pravna lica u EU imaju pravo da se osnivaju u bilo kojoj državi članici i da pružaju usluge u drugim zemljama. Za određene regulisane profesije postoje pravila o međusobnom priznavanju kvalifikacija. Poštanske usluge postepeno se otvaraju za konkurenciju.

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u ovoj oblasti. **Određeni je napredak** ostvaren tokom izvještajnog perioda daljim usklađivanjem sa Direktivom EU o uslugama i pripremnim aktivnostima za uspostavljanje jedinstvene kontakt tačke, a nije bilo napretka u elektronskoj registraciji preduzeća.

U predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- nastavi međuresorsku koordinaciju i u potpunosti se uskladi sa Direktivom EU o uslugama;
- uspostavi potpuno operativnu jedinstvenu kontaktnu tačku;
- implementira obavezne elektronske sisteme za elektronsku registraciju preduzeća.

U oblasti **prava na osnivanje i slobodu pružanja prekograničnih usluga**, ostaje da se ostvari dalji napredak u pogledu pune elektronske registracije preduzeća. Nastavilo se usklađivanje sektorskog zakonodavstva sa Direktivom EU o uslugama. Uspostavljanje jedinstvene kontaktne tačke, koje je predviđeno Direktivom EU o uslugama, napredovalo je u skladu sa relevantnim akcionim planom. Međutim, napredak koče ograničeni administrativni kapaciteti sektora za usluge u Ministarstvu ekonomije.

U oblasti **poštanskih usluga**, zakonodavstvo je usklađeno s Direktivom EU o poštanskim uslugama. Iako tržište poštanskih usluga ostaje potpuno otvoreno za konkurenciju, Crna Gora treba dalje da uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU, uključujući i sa Regulativom o uslugama prekograničnog isporučivanja paketa. Počele su pripreme na akcionom planu za strategiju razvoja poštanske djelatnosti za period 2021-2022. godine.

U oblasti **međusobnog priznavanja stručnih kvalifikacija**, Crna Gora je postigla zadovoljavajući nivo usklađenosti sa pravnom tekovinom EU. Usvojen je podzakonski akt koji se odnosi na Zakon o priznavanju inostranih kvalifikacija za obavljanje regulisane profesije, Implementacija se nastavila u okviru nacionalnog plana razvoja kvalifikacija za regulisane profesije. Potrebno je da se prorate predviđene mjere kako bi se osiguralo kontinuirano usklađivanje sa pravnom tekovinom EU.

5.4 Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala

U Evropskoj uniji, kapital i investicije moraju imati mogućnost da se kreću bez ograničenja i za prekogranična plaćanja postoje zajednička pravila. Banke i drugi ekonomski operatori primjenjuju određena pravila, kako bi podržali borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. U skladu sa prošlogodišnjom preporukom, postignut je **određeni napredak** u zakonskom okviru koji se odnosi na borbu protiv pranja novca, što je dovelo do zvaničnog izuzimanja Crne Gore iz četvrtog ciklusa redovnog procesa praćenja MONEYVAL-a, Komiteta eksperata Savjeta Evrope za evaluaciju mjera za borbu protiv pranja novca.

Određeni napredak takođe je ostvaren u pogledu kapaciteta za sprečavanje i otkrivanje pranja novca. Prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi.

U predstojećoj godini, Crna Gora i dalje treba da:

- izvrši usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti kretanja kapitala i plaćanja, uključujući i sticanje imovinskih prava, kao i u oblasti platnih sistema;

- ažurira strateški okvir u oblasti sprečavanja terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma, nastavi sa jačanjem kapaciteta za vršenje provjera svih obveznika izvještavanja, unaprijedi kvalitet izvještavanja, obezbijedi nezavisnost i efikasnost relevantnih institucija;
- uzme u obzir potencijalne rizike od pranja novca povezane sa investitorskim šemama u nacionalnoj procjeni rizika, zasnivajući to na pravilima EU protiv pranja novca, kao i da preduzme neophodne mjere u cilju ublažavanja tih rizika.

U oblasti **kretanja kapitala i plaćanja**, režim koji se primjenjuje u Crnoj Gori od 2017. godine omogućuje slobodno kretanje kapitala, ne nameće ograničenja u pogledu prenosa imovine i nema devizne ili valutne kontrole. Međutim, usklađivanje sa pravnom tekovinom EU još nije završeno. Još uvijek nije donijet novi zakon o osiguranju, kao ni izmjene i dopune zakona o svojinsko-pravnim odnosima kojim se uklanja preferencijalni tretman.

U pogledu **systema plaćanja**, zakonodavstvo je u velikoj mjeri donijeto, ali je potrebno dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora je privela kraju izradu nacrtu zakona o: (i) uporedivosti naknada koje se naplaćuju potrošačima, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje sa osnovnim uslugama, kao i (ii) međubankarskim naknadama i poslovanju u vezi sa platnim karticama, radi dodatnog usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. U Crnoj Gori postoji pet licenciranih platnih institucija, uključujući i one koje se bave elektronskim plaćanjima. Ukupan broj registrovanih agenata u platnim institucijama povećan je na 22 u prvom kvartalu 2020. godine.

Važenje **Strategije za sprečavanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma** isteklo je 2018. godine, a nova strategija još uvijek nije usvojena. **Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma** izmijenjen je i dopunjen u decembru 2019. u skladu sa izmjenama nastalim u institucionalnom okviru finansijsko obavještajne jedinice, te radi osnaživanja operativne samostalnosti i nezavisnosti ove jedinice, uprkos činjenici da ista u administrativnom smislu čini jedan od sektora policije. Pomenute izmjene i dopune odnose se na nadležnosti, ovlašćenja, poslove i organizaciju ove jedinice, uključujući i pitanja vezana za zaštitu podataka, a cilj im je da se obezbijedi usklađivanje sa jednim brojem preporuka Radne grupe za finansijsku akciju (FATF) i međunarodnim standardima. Ipak, dodatne izmjene i dopune ovog zakona biće potrebne kako bi se rješavali preostali nedostaci i izvršilo njegovo usklađivanje sa Petom direktivom EU o sprečavanju pranja novca. Crnogorska finansijsko obavještajna jedinica se u decembru 2019. godine prijavila za obnovu članstva u Egmont grupi, koje je obustavljeno kada je ova jedinica prestala da postoji u prethodnom pravnom obliku. Tokom maja 2020. godine Komitet eksperata za evaluaciju mjera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) zvanično je izuzeo Crnu Goru iz četvrtog ciklusa redovnog procesa praćenja, smatrajući da je država preduzela dovoljne mjere na rješavanju nedostataka identifikovanih 2015. godine.

U centralnoj banci osnovana je nova direkcija koja se bavi sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma, koja zapošljava četiri službenika. Tokom 2019. i prva tri mjeseca 2020. godine, centralna banka realizovala je 7 planiranih kontrola banaka, 4 ciljne neposredne kontrole, jednu kontrolu platne institucije, dvije kontrole mikrofinansijske institucije, te jednu kontrolu kompanije za finansijski lizing.

Komisija za tržište kapitala, tijelo nadležno za uređivanje, licenciranje i praćenje tržišta kapitala, je u septembru 2019. godine usvojila pravila o sprovođenju mjera nadzora utemeljenih na identifikovanim rizicima radi sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Komisija je u

novembru 2019. usvojila smjernice za analizu učesnika na tržištu kapitala zasnovanu na identifikovanim rizicima.

Unaprijeđeni kapaciteti finansijsko obavještajne jedinice, uključujući i njen direktan pristup policijskim obavještajnim podacima pored finansijskih obavještajnih podataka, doveli su do značajnog porasta broja predmeta u obradi i broja spriječenih sumnjivih transakcija. Broj transakcija koje su prijavili obveznici porastao je na 264 tokom 2019. godine (što predstavlja porast od 14% u poređenju sa 2018. godinom), što odražava veću sposobnost za saradnju sa obveznicima izvještavanja i pojašnjavanje pravila vezanih za izvještavanje. Došlo je do poboljšanja kod izvještavanja nefinansijskih subjekata, poput notara. Ipak, odsustvo izvještavanja od strane advokata i dalje ostaje pitanje na kojem treba raditi. Finansijsko obavještajna jedinica je tokom 2019. godine realizovala samo 11 kontrola obveznika izvještavanja (u odnosu na 94 koliko ih je bilo 2018. godine), zbog toga što je u aprilu nadzorna nadležnost prenijeta sa ove jedinice na Ministarstvo unutrašnjih poslova, što je izmijenjenim i dopunjenim propisima u oblasti pranja novca prepoznato u decembru. Od januara do septembra 2020, Ministarstvo unutrašnjih poslova izvršilo je 37 kontrola obveznika izvještavanja. Identifikovane su dvadeset četiri sumnjive transakcije (u odnosu na 22 iz 2018. godine), a njih 17 u prvom kvartalu 2020. Tokom 2019. godine izdato je devet naloga za privremenu obustavu transakcija, u ukupnom iznosu od 7,6 miliona eura, a 53 naloga u prvim kvartalima 2020. godine u iznosu od 2,2 miliona eura.

Od januara 2019. godine Crna Gora ima **program državljanstva za investitore**, koji stranim investitorima omogućava da steknu crnogorsko državljanstvo ukoliko investiraju najmanje 350 000 eura u lokalnu ekonomiju. Od ukupno primljena 24 zahtjeva, 5 je odbijeno nakon postupka detaljne analize, dok je u slučaju 5 zahtjeva donijeta konačna odluka o državljanstvu, pri čemu je do sada izdat jedan pasoš 2020. godine državljaninu Ruske Federacije. Drugim podnosiocima zahtjeva i članovima njihovih porodica pasoši još uvijek nijesu izdati zbog pandemije COVID-19 i uvedene zabrane putovanja. Ovaj program potrebno je pomno pratiti budući da predstavlja rizik u smislu bezbjednosti, pranja novca, neplaćanja poreza, finansiranja terorizma, korupcije i infiltracije struktura organizovanog kriminala. Kao što je propisano novim pravilima EU u vezi sa sprečavanjem pranja novca, Crna Gora treba da posveti naročitu pažnju unapređenju detaljne analize klijenata (*due diligence*) u kontekstu programa državljanstva za investitore.

5.5 Poglavlje 5: Javne nabavke

Pravila EU obezbjeđuju da nabavke robe, usluga i radova u javnom sektoru u svakoj državi članici budu transparentne i otvorene za sve kompanije iz EU, bez diskriminacije i s jednakim tretmanom.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** za članstvo u oblasti javnih nabavki. Tokom 2019. godine postignut je **određen napredak** usvajanjem zakona o javno-privatnom partnerstvu i javnim nabavkama. Prošlogodišnje preporuke djelimično su ispunjene.

U predstojećoj godini Crna Gora treba da:

- otpočne sprovođenje zakona o javno-privatnom partnerstvu i javnim nabavkama i usvoji podzakonske akte u oblasti javnih nabavki, uključujući nabavku u sektoru odbrane;
- u potpunosti uvaži načela EU u oblasti javnih nabavki prilikom dodjele koncesije za upravljanje Aerodromima Crne Gore;
- dodatno unaprijedi funkcionisanje sistema pravnih lijekova.

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir u oblasti javnih nabavki je velikim dijelom usaglašen sa pravnom tekovinom EU. Skupština je u decembru 2019. godine usvojila izmjene i dopune zakona o javnim nabavkama i novi zakon o javno-privatnom partnerstvu sa ciljem usklađivanja sa direktivama EU u oblasti javnih nabavki iz 2014. godine koje se odnose na klasične nabavke, komunalne usluge i koncesije. Započete su aktivnosti na odgovarajućim podzakonskim aktima. Tokom godine neophodno je donijeti ukupno 38 različitih propisa, uključujući podzakonske akte kojima se uređuju centralizovane nabavke, nabavke u sektoru odbrane i elektronske nabavke.

S obzirom na sveobuhvatne regulatorne, organizacione i institucionalne promjene do kojih je došlo prethodne godine, Crna Gora je u julu 2019. usvojila detaljan **akcioni plan** za reforme u ovoj oblasti. Planom je obuhvaćen period do decembra 2020. a sastoji se od 37 različitih mjera, među kojima je i usvajanje nove strategije u oblasti javnih nabavki.

Vlada je u oktobru 2019. pokrenula tenderski postupak za dodjelu koncesije za upravljanje Aerodromima Crne Gore, koji je privukao veliku pažnju javnosti. Ovaj proces predstavlja provjeru odlučnosti vlade da zadovolji standarde EU vezane za pravične i transparentne javne nabavke, dobijanje dobrog odnosa cijene i kvaliteta, konkurenciju i snažne mehanizme zaštite od korupcije. Potpuno poštovanje načela EU u oblasti javnih nabavki bilo bi od ključnog značaja za Crnu Goru, u skladu sa zahtjevima iz ovog pregovaračkog poglavlja.

Uprava za javne nabavke sada je dio direktorata za javne nabavke u Ministarstvu finansija, koji ima vodeću ulogu u razvijanju politike javnih nabavki.

Kapacitet za sprovođenje i izvršenje

U 2019. godini crnogorsko **tržište javnih nabavki** činilo je 9,1% BDP-a, a vrijednost svih javnih nabavki iznosila je oko 608 miliona eura.

U dijelu **praćenja dodjele i sprovođenja ugovora**, odsjek za inspekciju za javne nabavke izvršio je 425 kontrola do oktobra 2019, što je za 12% više u odnosu na isti period 2018. Najveći broj kontrola vezan je za faze sklapanja i izvršenja ugovora. Broj subjekata koji je prošao inspekcijski nadzor porastao je za 28% i iznosi 393.

Kapacitet za upravljanje procesima javnih nabavki je unaprijeđen, premda činjenica da postoji veliki broj naručilaca ne pogoduje efikasnosti. Manje opštine sa ograničenim sopstvenim kapacitetima mogu da dobiju pomoć za javne nabavke za infrastrukturne projekte koji se odnose na vodosnabdijevanje, komunalne usluge i životnu sredinu od dva preduzeća u državnom vlasništvu, PROCON i VODACOM. Centralizovana kupovina je počela mnogo više da se koristi za određene standardne nabavke, ali upravljanje ugovorima i ex-post evaluacija procesa nabavki je još uvijek vrlo rijetka. Najniža cijena kao jedini kriterijum za dodjelu ugovora primijenjena je u 66% svih postupaka 2019. godine.

Postavljen je i regulatorni i institucionalni okvir za mehanizme **integriteta i konflikta interesa** u oblasti javnih nabavki. Kada je riječ o sistemima za upravljanje podacima, novi regulatorni okvir za javne nabavke obezbjeđuje osnov za uvođenje sistema elektronskih javnih nabavki u Crnoj Gori. Od 2021. godine, postojeći portal javnih nabavki i tradicionalni postupci nabavki na papiru trebalo bi da budu zamijenjeni sistemom elektronskih nabavki (EPPS). Aktivnosti na sprovođenju EPPS-a, koje se finansiraju kroz projekat EU, nesmetano napreduju, dok je testna verzija novog softvera postala dostupna u septembru 2019. Pilot faza sistema elektronskih nabavki treba da počne u trećem kvartalu 2020, uz učešće odabranih naručilaca.

Efikasan sistem pravnih lijekova

Propisi kojima se uređuje **pravo žalbe** u velikoj mjeri su usaglašeni sa pravnom tekovinom EU. Sistem pravnih lijekova zasniva se na razmatranju žalbi koje obavlja Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, nezavisni organ koji direktno podnosi izvještaje Skupštini. Na odluke ove komisije moguće je žaliti se Upravnom sudu. Broj žalbi na postupke nabavke dodatno se smanjio na 55 do kraja 2019. Po prvi put, komisija nije prijavila nijedan zaostali predmet. To predstavlja rezultat pravnih i procesnih izmjena uvedenih 2017. godine kao i značajno većeg **kapaciteta za sprovođenje** (novozaposleni).

Tokom 2019. godine, oko 8% odluka ove komisije osporavano je pred Upravnim sudom od strane potpisnika ugovora. Broj presuda Upravnog suda kojima se mijenjaju odluke komisije i dalje je visok i iznosi oko 41%, što ukazuje na to da bi se procesi odlučivanja mogli unaprijediti. To je i naglašeno u nalazima i preporukama ocjene eksperata (peer review) *Taiex*, koja je realizovana u novembru 2019.

5.6 Poglavlje 6: Privredno pravo

EU ima zajednička pravila za osnivanje i registrovanje privrednih društava, kao i zahtjeve za objavljivanje, te dopunska pravila za računovodstveno i finansijsko izvještavanje i zakonsku reviziju.

Crna Gora je ostvarila **dober nivo spremnosti** u oblasti privrednog prava. **Dobar napredak** ostvaren je u pogledu jedne preporuke iz 2019. godine donošenjem Zakona o privrednim društvima. Međutim, preporuke iz 2019. u vezi sa računovodstvom ostaju i dalje na snazi, budući da nacrt ovih propisa još nije donijet u Skupštini.

Stoga, u predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- usvoji pravilnik o funkcionisanju Centralnog registra privrednih subjekata;
- usvoji izmjene i dopune Zakona o računovodstvu i pravilnika o finansijskim iskazima privrednih društava.

U oblasti **privrednog prava**, Zakon o privrednim društvima donijet je u junu 2020., čime je ostvaren dalji napredak u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU po više pitanja, uključujući prekogranična spajanja, društva jednog lica i niz odredaba u vezi sa pravima akcionara. Ipak, neophodno je sprovesti dodatno usaglašavanje propisa sa preostalim pravilima vezanim za prava akcionara. Nacrt pravilnika o funkcionisanju Centralnog registra privrednih subjekata, uključujući i pravne i tehničke odredbe za razvoj onlajn elektronske registracije preduzeća (omogućene preko CRPS-a), pripremljen je i biće usvojen po stupanju snagu Zakona o privrednim društvima. Nacionalni propisi kojima se uređuje preuzimanje privrednih društava usklađeni su sa glavnim odredbama pravne tekovine EU. Crnogorska Komisija za tržište kapitala razmatra revidiranje Kodeksa korporativnog upravljanja radi bolje usaglašenosti sa načelima EU. Baza podataka privrednih društava u privrednom registru treba da bude spremna kako bi se u budućnosti povezala s privrednim registrima zemalja članica EU. Crna Gora razvija Centralni registar propisanih informacija koji će biti zvanični mehanizam za prikupljanje i objavljivanje propisanih informacija u skladu sa Direktivom o transparentnosti EU.

Kada je u pitanju **korporativno računovodstvo i obavezna revizija**, nacrt izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu sadrži odredbe koje su usklađene s pravnom tekovinom EU, uključujući one o nefinansijskom izvještavanju. Skupština još uvijek nije donijela zakon. Premda je novi

pravilnik o sadržini i formi obrazaca finansijskih iskaza za privredna društva djelimično usaglašen sa pravnom tekovinom EU, dodatne izmjene i dopune usvojiće se u kasnijoj fazi kako bi adekvatno odražavale načelo „prvo misli na malo“ iz Direktive EU o računovodstvu. Trenutno, svi privredni subjekti moraju da usklade poslovanje s međunarodnim standardima o finansijskom izvještavanju, dok je za mala i mikro preduzeća obim obaveza smanjen (samo bilans stanja i bilans uspjeha). Crnogorski Zakon o reviziji sadrži osnovne elemente koji su u skladu sa zahtjevima EU, što podrazumijeva i tijelo za javni nadzor revizije koje je nezavisno od ove struke. Rad ovog tijela u potpunosti finansira vlada. Obavezne revizije vrše se na osnovu međunarodnih standarda o reviziji (MSR) i obavezne su za sve privredne subjekte od javnog interesa. Određeni dobri rezultati inspekcija kvaliteta revizije ostvareni su od 2019. godine, što je u nekim slučajevima dovelo do ukidanja licence. Vlada je dala saglasnost na planirano povećanje broja inspektora za kvalitet revizije u pomenutom tijelu (sa 2 na 3).

5.7 Poglavlje 7: Pravo intelektualne svojine

EU je usaglasila pravila o pravnoj zaštiti prava intelektualne svojine, kao i pravila o pravnoj zaštiti autorskih i srodnih prava. Pravila za pravnu zaštitu prava intelektualne svojine obuhvataju, na primjer, patente i žigove, dizajn, biotehnoške izume i farmaceutske proizvode. Pravila za pravnu zaštitu autorskih i srodnih prava obuhvataju, na primjer, knjige, filmove, kompjuterske programe i emisije.

Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti** u oblasti prava intelektualne svojine. Ostvaren je **određen napredak**, naročito u pogledu usaglašavanja sa pravnom tekovinom EU u oblasti kolektivnog upravljanja autorskim i srodnim pravima i uspostavljanja bilansa ostvarenih rezultata u izvršenju, te u koordinaciji relevantnih tijela, zajedničkom radu i izvještavanju.

Tokom predstojeće godine, Crna Gora naročito treba da:

- usvoji novu nacionalnu strategiju za oblast intelektualne svojine za period 2021-2024;
- nastavi sa usklađivanjem propisa, naročito sa Direktivom o poslovnim tajnama, i obezbijedi usklađenost sa Direktivom o izvršenju u pogledu mjera protiv posrednika;
- poboljša svoj bilans ostvarenih rezultata u vezi sa istragama, gonjenjem i sudskim epilogom.

U pogledu **autorskog i srodnih prava**, Skupština još nije usvojila propise radi usklađivanja sa pravnom tekovinom EU u oblasti kolektivnog upravljanja autorskim i srodnim pravima i multiteritorijalnog licenciranja prava kod muzičkih djela za korišćenje na internetu. Ostalo je da se privede kraju ratifikacija Ugovora iz Marakeša.

U pogledu **prava industrijske svojine**, u potpunosti su funkcionalne postojeće IT alatke i pretraživači TmView, DesignView, DesignClass i Anketa o zadovoljstvu korisnika Kancelarije Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO), kao i Sistem za automatizaciju industrijske svojine za žigove. Štaviše, sprovodi se aplikacija Publish IT Svjetske organizacije za intelektualnu svojinu (WIPO). Usaglašavanje propisa sa pravnom tekovinom EU nastavljeno je vezi sa patentima, žigovima i poslovnim tajnama, a u sklopu pripreme za buduće članstvo Crne Gore u Konvenciji o evropskom patentu i Evropskoj organizaciji za patente, što se očekuje do kraja 2020.

U oblasti **izvršenja**, Crna Gora kvartalno dostavlja ažurirane statističke podatke. Izvještavanje još uvijek nije u potpunosti usaglašeno sa budućim obavezama Crne Gore u pogledu izvještavanja Evropskoj komisiji o carinskom izvršenju prava intelektualne svojine. Bilans ostvarenih rezultata u krivičnim istragama i gonjenju treba unaprijediti u skladu sa međunarodnim i standardima EU.

Ovlašćenja po službenoj dužnosti treba osnažiti u ovom pogledu. U toku je priprema nove crnogorske strategije u oblasti intelektualne svojine, a saradnju sa organizacijom WIPO u tom pogledu treba intenzivirati. Koordinacioni tim za prava intelektualne svojine redovno se sastaje, a osnovana interdisciplinarna radna grupa organizovala je šest zajedničkih aktivnosti sa fokusom na unapređenje svijesti i saradnje između organa koji se bave ovim pravima i nosiocima prava. Ministarstvo zdravlja nastavilo je sa praćenjem trgovine falsifikovanim medicinskim proizvodima.

Nakon restrukturisanja državne uprave, Zavod za intelektualnu svojinu od decembra 2018. postao je dio Ministarstva ekonomije. **Broj zaposlenih** je smanjen u poređenju sa brojem službenika u ovom zavodu iz 2018. Nastavljena je saradnja sa međunarodnim organizacijama, odnosno organizacijama WIPO, EUIPO i Evropskom kancelarijom za patente, kao i sa privrednim subjektima i nosiocima prava. Intenzivirana je saradnja sa Opservatorijom EUIPO-a za povrede prava intelektualne svojine.

5.8 Poglavlje 8: Politika konkurencije

Pravila EU štite slobodnu konkurenciju i obuhvataju antimonopolska pravila protiv restriktivnih sporazuma između preduzeća i zloupotrebe dominantnog položaja, a uključuju i pravila o koncentraciji između privrednih društava koja bi značajno narušila konkurenciju. Pravila EU takođe uspostavljaju sistem kontrole državne pomoći. Vlade mogu da dodjeljuju državnu pomoć samo ukoliko se ispune restriktivni uslovi, kako bi se spriječilo da se poremeti konkurencija.

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. Sveukupno gledano, zabilježen je **ograničen napredak**. U oblasti državne pomoći, 155 miliona eura državne pomoći dodijeljeno je kompaniji Montenegro Airlines bez prethodnog, na informacijama utemeljenog, mišljenja organa nadležnog za državnu pomoć. To je dovelo do ozbiljne zabrinutosti. Adekvatno postupanje u ovom slučaju predstavlja važan test funkcionisanja crnogorskog sistema kontrole državne pomoći. U skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći iz 2018. godine, po službenoj dužnosti pokrenute su prve dvije istrage neprijavljene državne pomoći, koje su prve takve istrage od 2012. Prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi, a u predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- organu nadležnom za državnu pomoć obezbijedi sredstva i informacije da isprati slučaj kompanije Montenegro Airlines i donese utemeljenu odluku, u skladu sa crnogorskim propisima, kao i obavezama koje ova zemlja ima na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, što potom Crna Gora treba da isprati;
- obezbijedi transparentnost u pogledu svih odluka o dodjeli državne pomoći i operativnu nezavisnost organa nadležnog za državnu pomoć, kao i djelotvornost njegove kontrole državne pomoći na svim nivoima, uključujući i jačanje bilansa ostvarenih rezultata u oblasti izvršenja;
- poboljša bilans ostvarenih rezultata Agencije za zaštitu konkurencije u oblasti anti-monopolskih pravila i spajanja.

Anti-monopolska pravila i spajanja

Zakonodavni okvir obezbjeđuje dobar nivo usklađenosti s pravnom tekovinom EU i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Zakon o zaštiti konkurencije je u velikoj mjeri usklađen s članom 101 Ugovora o funkcionisanju EU o ograničavajućim sporazumima i članom 102 UFEU o zloupotrebi dominantnog položaja. Zakon takođe predviđa *ex ante* kontrolu spajanja iznad određene gornje granice za obrt, u skladu s načelima Regulative o spajanjima. Uspostavljen je dobar nivo sprovođenja zakonodavstva. Podzakonski akti su uglavnom u skladu s relevantnim propisima pravne tekovine EU i smjernicama Komisije. Tokom izvještajnog perioda nije bilo novih dešavanja.

U pogledu **institucionalnog okvira**, Agencija za zaštitu konkurencije (AZK) nadležna je za sprovođenje pravnog okvira. Agencija je organ nezavistan u svom radu, čijeg direktora imenuje vlada. Odluke u vezi sa anti-monopolskim pravilima i spajanjima donosi Savjet AZK, čije članove imenuje vlada.

Ovlašćenja AZK u velikoj mjeri su slična onima koje ima Evropska komisija u oblasti konkurencije. AZK može da (i) postupa po pritužbi ili prijavi (npr. za spajanja) ili na sopstvenu inicijativu, da zahtijeva dostavljanje informacija i sprovodi neposredne istrage; (ii) odobrava spajanja, sa ili bez uslova, ili da ih zabrani; i (iii) daje komentare na nacрте propisa koji mogu uticati na konkurenciju. Protiv odluka AZK se može podnijeti žalba Upravnom sudu. Uspostavljena je politika oslobađanja ili umanjjenja kazne za članove kartela koji se sami prijave. Međutim, novčane kazne još uvijek mogu biti izrečene samo odlukom sudova za prekršaje, a ne i direktno od strane AZK. Od decembra 2019. godine kasni se sa usvajanjem izmjena dopuna Zakona o zaštiti konkurencije, kojima bi bila potvrđena organizacije AZK u skladu sa Zakonom o državnoj upravi iz 2018. godine.

U pogledu **kapaciteta za izvršenje**, administrativni finansijski kapaciteti AZK još nijesu ojačani. Agencija trenutno ima 16 zaposlenih, što podrazumijeva i 9 zaposlenih koji su zaduženi za rad na predmetima. U pogledu **sprovođenja**, broj odluka o kartelima i zloupotrebi dominantnog položaja stagnira, sa samo jednom takvom odlukom donijetom 2019. godine. Uprkos povećanom broju odluka o spajanju (62 u 2019. godini), agencija nije zabranila nijedno od ovih spajanja. Tokom 2019. agencija je izvijestila o dvije detaljne istrage spajanja. Broj i iznos novčanih kazni koje je izrekao Sud za prekršaje (4 novčane kazne u ukupnom iznosu od 2200 eura u 24 postupka 2019. godine) nijesu dovoljni. Politika oslobađanja ili umanjjenja kazne nije primjenjivana tokom 2019, kao prethodnih godina. AZK je sprovela samo četiri inspekcije na licu mjesta, od kojih dvije tokom izvještajnog perioda. Tokom 2019. nije dato nijedno mišljenje na zakonske akte. Agencija nije konsultovana u vezi sa novim nacrtom koncesionog akta za lučke usluge u luci Bar. Kako bi pokazala da unapređuje svoju politiku izvršenja, AZK treba u potpunosti da iskoristi svoje nadležnosti, kroz sprovođenje više neposrednih kontrola i dalje promovisanje politike oslobađanja ili umanjjenja kazne kao sredstva za otkrivanje kartela. U tom cilju agencija treba da razmotri povećanje broja svojih aktivnosti na javnom zagovaranju. Na kraju, kapaciteti sudova da postupaju u složenim predmetima u oblasti konkurencije moraju biti značajno ojačani.

Državna pomoć

Zakonodavni okvir je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU i SSP, kao i sa čl. 107 i 108 UEFU. Zakonom o kontroli državne pomoći iz 2018. godine utvrđen je pojam pomoći, kao i proceduralna pravila o državnoj pomoći. U aprilu 2020. godine usvojena su važna podzakonska akta, sa ciljem usaglašavanja sa „Saopštenjima o bankarstvu“, konceptom državne pomoći, te Privremenim okvirom za mjere državne pomoći u svrhu podrške ekonomiji u kontekstu pandemije COVID-19 i prvim amandmanima na taj okvir. Drugi i treći set mjera za podršku privredi usvojeni su u maju i julu 2020. Još uvijek se čeka na usklađivanje sa jednim brojem podzakonskih akata pravne tekovine EU, u pogledu pitanja poput obrazaca prijave i obrazaca sa podacima (Regulativa 2015/2282) te kod pomoći za lučku i aerodromsku infrastrukturu. Pravila o finansiranju usluga od opšteg ekonomskog interesa u velikoj mjeri su usklađena sa pravnom tekovinom EU u oblasti državne pomoći. Međutim, Crna Gora treba da pokaže da se sprovode na adekvatan način.

U pogledu **institucionalnog okvira**, Agencija za zaštitu konkurencije nadležna je za sprovođenje pravnog okvira. Agencija je organ nezavistan u svom radu, čijeg direktora imenuje vlada. Odluke

u vezi sa državnom pomoći donosi Savjet AZK, čije članove imenuje Vlada. Pred Upravnim sudom se mogu osporavati donijete odluke o državnoj pomoći. Međutim, još nije pokazan solidan bilans ostvarenih rezultata u oblasti izvršenja od strane organa nadležnog za državnu pomoć. Iako je Ministarstvo finansija i dalje nadležno za predloge propisa u oblasti državne pomoći, od prebacivanja odjeljenja za kontrolu državne pomoći u Agenciju za zaštitu konkurencije u januaru 2019, u ministarstvu nema zaposlenih kojima je povjerena ova oblast.

Kapaciteti za izvršenje Savjeta AZK i dalje su u velikoj mjeri nedovoljni. Tokom izvještajnog perioda zaposleno je dvoje novih službenika. Međutim, neki drugi zaposleni napustili su radno mjesto, što je dovelo do značajnog odliva znanja. Trenutno se osam zaposlenih bavi pitanjem državne pomoći. Da bi ojačala stručno znanje i kapacitete za izvršenje, agencija treba da preduzme značajne korake na zapošljavanju novih službenika i relevantnom jačanju kapaciteta.

U pogledu **sprovođenja**, broj odluka koje je donio Savjet AZK povećan je na 33 u 2019. godini, u poređenju sa 22 koliko ih je donijeto 2018. Po prvi put od 2015. godine, organ za državnu pomoć donio je tri negativne odluke 2019. godine. U sklopu reakcije na pandemiju COVID-19, Savjet AZK je u aprilu 2020. ocijenio da su socioekonomske mjere koje je pripremila Vlada u skladu sa pravilima državne pomoći, dok procjena usklađenosti drugog i trećeg seta mjera još nije izvršena. Organ nadležan za državnu pomoć nije primio nijednu pritužbu između 2013. i 2018. godine, što bi moglo ukazivati na nedovoljnu obaviještenost o pravilima državne pomoći među zainteresovanim stranama. U detaljnom izvještaju AZK o državnoj pomoći za 2018. godinu identifikovano je devet slučajeva neprijavljene državne pomoći na centralnom i lokalnom nivou. To je rezultiralo pokretanjem dvije istrage po službenoj dužnosti u oktobru 2019. u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći, koje agencija još nije okončala. Pomenute istrage su prve koje su pokrenute po službenoj dužnosti od 2012. godine. Praćenje poštovanja propisa u ovoj oblasti potrebno je značajno ojačati, što podrazumijeva i ispunjavanje uslova za kumulaciju pomoći. Adekvatan registar državne pomoći, uključujući i *de minimis* registar, još nije uspostavljen. Potrebno je sistematski konsultovati organ nadležan za državnu pomoć u vezi sa svakim koncesionim aktom. Na primjer, Vlada je 2019. godine pokrenula postupak za dodjelu koncesije za aerodrome Crne Gore (u Podgorici i Tivtu) na period od 30 godina. Ovaj postupak treba da u potpunosti bude usaglašen sa pravilima državne pomoći.

Najvažniji slučaj dodjele državne pomoći u 2019. godini je Zakon o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Montenegro Airlines-a iz decembra 2019., u skladu sa kojim se ovoj avio kompaniji dodjeljuje do 155 miliona eura državnih sredstava. Zakon je donijet bez prethodne odluke organa nadležnog za državnu pomoć, iako je to propisano domaćim zakonodavstvom i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. To je dovelo do zabrinutosti u pogledu poštovanja relevantnih odredaba crnogorskog zakona i SSP-a, po kojima ocjenu mjera državne pomoći mora izvršiti organ nezavisan u radu (tj. Savjet AZK). Crna Gora je, međutim, navela da trenutno primjenjuje klauzulu o mirovanju i da nije izvršila plaćanja na osnovu zakona. Sada je za Crnu Goru bitno da pokaže da postoji funkcionalan i nezavisan organ nadležan za državnu pomoć. U tom cilju, Vlada, kao pokretač dodjele pomoći, treba da agenciji obezbijedi neophodne informacije i vrijeme da bi ista donijela stručnu odluku u pogledu ovog zakona i predviđenih državnih sredstava. U tu svrhu Vlada je dodatne informacije dostavila Agenciji za zaštitu konkurencije u maju 2020.

Organ nadležan za državnu pomoć treba da ispita moguće slučajeve dodjele državne pomoći u sektoru energetike. Ovaj organ takođe treba da prati primjenu pravila državne pomoći kod velikih projekata koji se realizuju u saradnji sa trećim zemljama. Za tu svrhu, organ nadležan za državnu pomoć treba da ima pristup svim informacijama neophodnim za davanje mišljenja i donošenje

obavezujućih odluka. Upoznatost sa pravilima državne pomoći među davaocima pomoći, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou i dalje je nedovoljna, a aktivnosti na javnom zagovaranju moraju se značajno intenzivirati, uprkos brojnim obukama koje su organizovane u izvještajnom periodu.

Liberalizacija

Zakon o zaštiti konkurencije i Zakon o kontroli državne pomoći primjenjuju se na javna preduzeća i preduzeća sa posebnim ili ekskluzivnim pravima. Ovo ne obuhvata slučajeve gdje bi njihova primjena ometala obavljanje određenih zadataka vršenja usluga od opšteg ekonomskog interesa koji su povjereni tim preduzećima, u skladu s članom 106 UFEU i sa SSP. Ne postoje monopoli komercijalnog karaktera u smislu člana 37 UFEU. Tokom izvještajnog perioda nije bilo novih dešavanja.

5.9 Poglavlje 9: Finansijske usluge

Pravila EU imaju za cilj da obezbijede pravičnu konkurenciju između finansijskih institucija, kao i stabilnost finansijskih institucija, tj. bankarskih, osiguravajućih, dopunskih penzijskih institucija, investicionih usluga i tržišta hartija od vrijednosti. Ona obuhvataju pravila o autorizaciji, radu i nadzoru tih institucija.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti finansijskih usluga, uz **dobar napredak** ostvaren u izvještajnom periodu, preciznije, u pogledu usklađivanja sa pravnom tekovinom EU u oblasti bankarstva i finansijskih konglomerata, čime je ispunjena prošlogodišnja preporuka. U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- usvoji i počne sprovoditi podzakonske akte vezane za Direktivu o kapitalnim zahtjevima i Regulativu o kapitalnim zahtjevima;
- izvrši nezavisnu procjenu kvaliteta sredstava u bankarskom sistemu, analizira rezultate dobijene na taj način i, po potrebi, pripremi planove za korektivne aktivnosti.

U pogledu **banaka i finansijskih konglomerata**, zakonodavstvo je djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU. U decembru 2019. Skupština je donijela zakone o zaštiti depozita, kreditnim institucijama, sanaciji kreditnih institucija i izmjene i dopune zakona o stečaju i likvidaciji banaka. Ove aktivnosti imaju za cilj usaglašavanje pravnog okvira sa Direktivom i Regulativom o kapitalnim zahtjevima, kao i Direktivom o oporavku i sanaciji banaka. Rad na podzakonskim aktima neophodnim za sprovođenje ovih zakona nastaviće se tokom 2020. Novi pravni okvir, kada bude u primjeni, značajno će unaprijediti nadzor kreditnih institucija i omogućiti pravovremene intervencije u kreditnim institucijama koje se nađu u problematičnoj situaciji.

Tokom izvještajnog perioda Centralna banka izmijenila je i dopunila niz podzakonskih akata u vezi sa kreditnim registrom, izvještavanjem, te minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom u bankama. Ona je takođe usvojila podzakonske akte o makro-prudencijalnim mjerama u vezi sa kreditima za stanovništvo. U julu 2019. osnovan je Komitet za superviziju banaka, stalno savjetodavno tijelo guvernera Centralne banke. Unutrašnja organizacija Centralne banke takođe je pretrpjela izmjene u cilju jačanja institucionalnih i nadzornih kapaciteta ove institucije. Crna Gora je formirala jedinice za „off-site“ nadzor kreditnih institucija, kontrolu operativnog rizika kreditnih institucija, novi sektor za sanaciju kreditnih institucija i Fond za sanaciju.

Ovim aktivnostima, preduzetim neposredno nakon stečaja dvije manje kreditne institucije na početku 2019. godine, podignut je nivo nadzora i unaprijeđeni su mehanizmi zaštite od kreditnog rizika. Glavni pokazatelji za bankarski sektor i dalje su pozitivni, uz pad koeficijenta nekvalitetnih

kredita na 5,1% ukupnih kredita u februaru 2020. i koeficijent solventnosti koji je dostigao 17,7% na kraju 2019, što je dobrano iznad propisanog minimuma od 10%. I pored toga, u februaru 2020. otpočela je eksterna nezavisna procjena kvaliteta sredstava u svih 13 banaka koje posluju na crnogorskom tržištu, sa ciljem jačanja stabilnosti u bankarskom sistemu i povjerenja u ovaj sistem. Pomenuta procjena treba da se završi 2021. godine.

Centralna banka usvojila je u martu 2020. u saradnji sa Vladom i komercijalnim bankama odluku o privremenim mjerama za finansijski sistem za ublažavanje negativnih uticaja pandemije COVID-19 na građane i finansijski sistem Crne Gore. Ovim mjerama je naročito predviđen moratorijum od 90 dana na otplatu kredita, mogućnost restrukturisanja i prolongiranja kredita, kao i privremena zabrana isplate dividendi akcionarima banaka. Drugom odlukom iz maja 2020. uvedene su dodatne mjere koje banke mogu da preduzmu da bi restrukturisale kredite lica koja su pogođena krizom, kao i mogućnost produženja moratorijuma na otplatu kredita za još 90 dana.

Pravila Crne Gore o **osiguranju i profesionalnim penzijama** djelimično su usklađena sa pravilima EU u ovoj oblasti i prevashodno se zasnivaju na pravilima Solventnosti I. Agencija za nadzor osiguranja nastavila je sa radom na daljem usklađivanju sa pravnom tekovinom EU, naročito sa Direktivom o solventnosti II. Takođe je došlo do usvajanja podzakonskih akata kojima se uređuje sadržina i način vođenja registara podataka osiguravajućih društava, kao i izmjena i dopuna tri postojeća podzakonska akta.

U oblasti **infrastrukture finansijskog tržišta, tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga**, Komisija za tržište kapitala usvojila je podzakonske akte kojima se uređuje dostavljanje propisanih informacija u ovoj oblasti u državni Centralni registar propisanih informacija. Takođe je došlo do usvajanja podzakonskih akata i smjernica u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma a u pogledu nadzora učesnika na tržištu kapitala koji se zasniva na riziku. Nastavljene su pripreme za usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti investicionih fondova (Direktiva UCITS), alternativnih investicionih fondova (Direktiva AIFMD) te penzionih fondova (Direktiva IORP).

5.10 Poglavlje 10: Informatičko društvo i mediji

EU podržava dobro funkcionisanje internog tržišta za elektronske komunikacije, elektronsku trgovinu i audio-vizuelne usluge. Pravila štite potrošače i podržavaju univerzalnu dostupnost modernih servisa.

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u oblasti informatičkog društva i medija. U toku izvještajnog perioda ostvaren je **ograničen napredak**. Preporuke iz prethodnog izvještaja još nijesu u potpunosti sprovedene, međutim, novi medijski propisi daju dobru osnovu za to. Crna Gora je izradila i dijelom usvojila novi set medijskih zakona, o čemu su se vodile opširne diskusije sa medijskom zajednicom i građanskim društvom. Kapacitete i nezavisnost regulatornih organa i dalje treba ojačati radi sprovođenja novih medijskih propisa i preporuka.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- obezbijedi da medijski regulatori i javni servis u radu budu nezavisni od neprimjerenog političkog miješanja;
- da ovlašćenje Agenciji za elektronske medije da izriče kompletan set mjera, uključujući upozorenja, novčane kazne, suspenzije i oduzimanje licenci čime bi obezbijedila proporcionalnost i djelotvornost;

→ upostavi bilans ostvarenih rezultata kako bi pokazala administrativne kapacitete za sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti elektronskih komunikacija, usluga informacionog društva i audio-vizuelnih medijskih usluga, uključujući i regulatornu nezavisnost.

U sektoru **elektronskih komunikacija i informacionih i komunikacionih tehnologija** ostvaren je napredak u pogledu mapiranja nacionalne širokopojasne infrastrukture. Cilj ovih aktivnosti je da se smanje troškovi postavljanja širokopojasne mreže, kao što je preporučeno u Programu ekonomskih reformi (PER). Na proljeće 2019. Ustavni sud ocijenio je neustavnom blokadu servisa za razmjenu besplatnih i višepatformskih instant poruka do koje je došlo na dan izbora u oktobru 2016. To je rezultiralo time da je ovaj sud ukinuo konkretne odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama.

Evropski broj 112 za hitne slučajeve je uveden i funkcioniše.

Informatičko društvo nalazi se u nadležnosti Ministarstva javne uprave. Akcioni plan za 2019. godinu za sprovođenje Strategije razvoja informacionog društva je usvojen. Strategija, koja je zasnovana na digitalnoj agendi za Evropu i strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta utvrđuje ključne korake za postizanje neophodnih standarda kao što su dostupnost širokopojasnih usluga, sajber bezbjednost, digitalni biznis, eZdravlje i eObrazovanje. Regionalni sporazum o romingu, potpisan u aprilu 2019, utire put za ukidanje naknada za roming u julu 2021. Ministarstvo javne uprave nastavilo je da povećava broj elektronskih usluga koje su dostupne građanima. Portal e-uprave trenutno podržava 598 elektronskih usluga koje su u nadležnosti 52 institucije.

Kad je riječ o **audio-vizuelnoj politici**, Agencija za elektronske medije, regulatorni organ za elektronske medije, nastavlja da profesionalno vrši svoja ovlašćenja. Agencija je odgovorna za nadgledanje medija tokom izbora, iako bi, shodno zakonu, ovo trebalo da radi *ad-hoc* skupštinski odbor, što dovodi do preklapanja nadležnosti. Tokom izbora, kandidati, koji su emiteru podnijeli prigovore koje se odnose na medije, protiv odluke emitera mogu izjaviti žalbu direktno agenciji koja je dužna da odgovori u roku od 24 sata. Međutim, AEM nema nadležnost da zaista i prati emitere i izriče im odgovorajuće sankcije. Treba jačati sa ovim pitanjima povezane pravne odredbe i operativne kapacitete agencije. AEM bi trebalo da bude jedino tijelo odgovorno za nadgledanje medija tokom izbora.

U februaru 2020. agencija je ograničila emitovanje TV programa dva emitera iz Srbije. Razlog za to bilo je navodno korišćenje diskriminatorskog izražavanja u odnosu na Crnu Goru tokom trajanja njihovih programskih sadržaja, kojim je promovisana mržnja, netolerancija i diskriminacija na štetu Crnogoraca.

Izrađen je novi set od tri medijska zakona, od kojih su dva donijeta u Skupštini 27. jula 2020: Zakon o medijima i Zakon o nacionalnom javnom emiteru RTCG. Zakon o nacionalnom javnom emiteru treba da obezbijedi stabilne finansijske resurse i obnovu uređivačke nezavisnosti i profesionalnih standarda u javnom emiteru. Treći zakon, Zakon o audio-vizuelnim medijskim uslugama, treba usaglasiti sa revidiranom verzijom iz Direktive o audio-vizuelnim medijskim uslugama iz 2018. Ostaje da se izrada zakona privede kraju, pri čemu je potrebno obezbijediti međusobnu usklađenost ova tri zakona.

5.11 Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj

Zajednička poljoprivredna politika podržava poljoprivrednike i ruralni razvoj. Za to su potrebni jaki upravljački i kontrolni sistemi. Takođe postoje i zajednička pravila EU za politiku kvaliteta i organsku poljoprivredu.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Nastavljen je **dobar napredak** naročito u pogledu sprovođenja instrumenta za pretpristupnu pomoć za program ruralnog razvoja (IPARD II) putem 2 javna poziva i prijavljivanja za izvršenje budžeta u jednoj dodatnoj mjeri, kao i u sprovođenju i ažuriranju akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u poglavlju 11.

U predstojećem periodu Crna Gora naročito treba da:

→ nastavi sa sprovođenjem mjera koje su joj povjerene po programu IPARD II i nastoji da joj se povjere poslovi izvršenja budžeta za mjeru Tehničke pomoći;

→ nastavi sa sprovođenjem akcionog plana za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Kada je riječ o **horizontalnim pitanjima**, revidiran je akcioni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, a usklađivanje propisa u ovoj oblasti je nastavljeno. I dalje treba ostvariti dodatni napredak kako bi se mjere direktne podrške uskladile sa pravnom tekovinom EU putem potpunog odvajanja od proizvodnje i povezivanjem plaćanja s unakrsnom usaglašenošću. Preduzeti su pripremni koraci za uspostavljanje decentralizovane ispostave buduće Agencije za plaćanja u Bijelom Polju. U pogledu integrisanog administrativnog sistema kontrole (IACS), treba nastaviti sa daljim razvojem sistema za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS) i njegovim proširenjem na cjelokupnu teritoriju. Nastavljene su pripreme za razvoj pilot projekta za mrežu računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN). Potrebno je dodatno ojačati savjetodavne usluge za poljoprivredna gazdinstva.

U oblasti **zajedničke organizacije tržišta**, Crna Gora je otpočela pilot program školske šeme za voće, povrće i mliječne proizvode za školsku godinu 2019/2020. Uvedene su nove mjere radi usklađivanja sa zajedničkom organizacijom tržišta za sektore proizvodnje vina i maslinovog ulja i u pogledu organizacije proizvođača. Ekspertskom ocjenom (peer review) za oblasti vina i politike kvaliteta obezbijedene su važne preporuke u pogledu označavanja zona za gajenje vinove loze i geografskog porijekla, kao i usklađivanja politike kvaliteta sa pravnom tekovinom EU.

U oblasti **ruralnog razvoja**, okončana je dodjela ugovora za prva dva javna poziva za IPARD II, za mjere „*Investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava*“ i „*Investicije u fizički kapital u vezi sa preradom i marketingom poljoprivrednih i ribljih proizvoda*“. Drugi pozivi za ove mjere objavljeni su u septembru 2019. i februaru 2020. i trenutno se vrši ocjenjivanje dobijenih prijava na poziv iz februara. Crnoj Gori je uslovno povjereno izvršenje budžeta za IPARD mjeru „*Diversifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja*“ a pokrenute su pripreme za paket „*Tehnička pomoć*“. Tokom 2019. IPARD Agencija je zaposlila 10 novih službenika na neodređen a 15 na određen vremenski period.

Što se tiče **politike kvaliteta**, izvršeno je usvajanje dodatnih podzakonskih akata, a nastavljene su aktivnosti na razvoju i sprovođenju ove politike. Potrebno je uložiti napore na obezbjeđenju uspostavljanja snažnih procedura i sistema, kao i robustnog sistema kontrole.

U sektoru **organske poljoprivrede** uspostavljena je neophodna infrastruktura (tj. nadležni organ, sistem akreditacije za kontrolna tijela i sistem sertifikacije). Broj registrovanih proizvođača organske hrane povećan je za 22%, tj. na 400. Organizovan je i jedan broj edukativnih radionica za proizvođače. Postoji potencijal za dalji razvoj ovog sektora kao i za to da prilike koje se pružaju u sklopu programa IPARD budu u potpunosti iskorišćene.

5.12 Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika

Pravila EU o higijeni za proizvodnju hrane obezbjeđuju visok nivo bezbjednosti hrane. Zaštićeni su zdravlje i dobrobit životinja, bezbjednost hrane životinjskog porijekla, kao i kvalitet sjemena, materijala za zaštitu biljaka, te proizvodi za zaštitu od štetnih organizama i hrana za životinje.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u ovom poglavlju. Ostvaren je **dobar napredak** naročito u pogledu usklađivanja propisa, sprovođenja nacionalne strategije, uključujući i ažuriranje iste. U vezi sa unapređenjem kvaliteta sirovog mlijeka, nastavilo se sa sprovođenjem preporuka datih na osnovu kontrole hrane iz 2017. Nastavljen je rad na unapređenju prehrambenih objekata.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- počne sprovođenje revidirane strategije za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njenu implementaciju;
- podržava tekući proces unapređenja prehrambenih objekata;
- nastavi sa jačanjem administrativnih kapaciteta i infrastruktura, naročito u pogledu kontrola bezbjednosti hrane.

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane**, usvojene su temeljne izmjene crnogorske strategije za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njenu implementaciju, što podrazumijeva i akcioni plan i poseban akcioni plan za klasičnu kugu svinja. Nastavljeno je sa sprovođenjem akcionih planova. Program mjera bezbjednosti hrane i hrane za životinje za 2019. godinu usvojen je i sproveden. Usvojen je program za 2020. čije sprovođenje je započeto. Crna Gora namjerava da do 2023. godine ostvari potpunu usaglašenost sa revidiranim Zakonom o zdravlju biljaka EU (2016), kao i Regulativom o službenim kontrolama (2017).

Što se tiče **veterinarske politike**, uspješno je nastavljeno sprovođenje višegodišnjeg programa za iskorjenjivanje bjesnila, a završene su kampanje prolječne i jesenje vakcinacije za 2019. kao i prolječne za 2020. godinu. Od 2012. godine nije zabilježen nijedan slučaj bjesnila. Sprovedene su vakcinacije goveda protiv bolesti kvrgave kože i bolesti plavog jezika. Od septembra 2016. godine nije zabilježen nijedan slučaj bolesti kvrgave kože, kao ni bolesti plavog jezika od maja 2017. Pripremljeni su relevantni programi za praćenje i kontrolu ovih bolesti u 2020. godini, kao i za afričku kugu svinja. Realizovan je program obaveznih mjera za zaštitu zdravlja životinja za 2019. godinu, a program za 2020. je usvojen i počeo se sprovoditi. Nastavljen je nacionalni program za unapređenje objekata koji se bave proizvodima ili nusproizvodima životinjskog porijekla. Identifikacija (mikročipovanje) i registracija kućnih ljubimaca (pasa i mačaka) počela je u septembru 2019. Očekuje se da Vlada usvoji strategiju za kontrolu pasa lualica. Nastavljeno je jačanje kapaciteta veterinarskih službi.

U oblasti **plasiranja na tržište hrane, stočne hrane i nusproizvoda životinjskog porijekla**, nastavljeno je sprovođenje nacionalnog programa za poboljšanje kvaliteta sirovog mlijeka sa pratećim planom za postupanje sa neusaglašenim sirovim mlijekom. Takođe je nastavljeno

spvođenje nacionalnog programa za unapređenje objekata za preradu hrane, uz određene konsolidacije preduzeća. Oko 63 objekata za proizvodnju hrane životinjskog porijekla usklađena su s propisima EU, a njih 11 ima dozvolu za izvoz u EU. Nastavljeno je sprovođenje plana za upravljanje nusproizvodima životinjskog porijekla koji nijesu namijenjeni za ljudsku upotrebu. Jačanje administrativnih kapaciteta i infrastrukture, naročito u vezi sa kontrolama bezbjednosti hrane, treba da ostane prioritet.

Usvojeni su novi podzakonski akti u oblasti **pravila bezbjednosti hrane** kao i **posebnih pravila za stočnu hranu**.

Što se tiče **fitosanitarne politike**, došlo je usvajanja podzakonskih akata. U 2019. sprovedeni su programi fitosanitarnih mjera i monitoringa rezidua pesticida kod hrane biljnog i životinjskog porijekla. Programi za 2020. godinu usvojeni su a njihova realizacija je započeta.

Nastavilo se sa sprovođenjem nacionalnog plana za održivu upotrebu proizvoda za zaštitu bilja, u skladu sa akcionim planom za period 2016-2021. Prva i druga sjednica Komisije za registraciju pesticida održane su u decembru 2019. nakon čega je registracija izvršena za 6 od 17 podnijetih zahtjeva. Tokom marta 2020, članovima komisije podnijeto je još šest zahtjeva na razmatranje. Nastavljene su aktivnosti na jačanju kapaciteta fitosanitarnih službi.

U oblasti **genetski modifikovanih organizama**, realizovan je program za nadgledanje genetski modifikovane hrane i stočne hrane za 2019. godinu.

5.13 Poglavlje 13: Ribarstvo

Zajednička politika u oblasti ribarstva predviđa pravila za upravljanje u ovoj oblasti, štiti žive resurse mora i ograničava uticaj ribarstva na životnu sredinu. Ova politika obuhvata kvote izlova, upravljanje kapacitetima flote, pravila za akvakulturu kao i podršku ribarstvu i primorskim zajednicama.

Crna Gora **ima određeni nivo pripreme** u ovoj oblasti. **Određen napredak** ostvaren je u pogledu 3 preporuke iz prošlogodišnjeg izvještaja: sprovođenje akcionog plana za pravnu tekovinu EU, jačanje kapaciteta i međunarodna saradnja. Crna Gora je pouzdan partner na međunarodnim forumima. Međutim, i dalje treba u potpunosti sprovesti dvije niže navedene preporuke.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba naročito da:

→ revidira i sprovede svoj akcioni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU, njeno sprovođenje i izvršenje;

→ nastavi sa jačanjem administrativnih kapaciteta, kao i kapaciteta za prikupljanje podataka, naučno savjetovanje, inspekciju i kontrolu.

Crna Gora je nastavila da sprovodi svoj akcioni plan za prenošenje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u ovom poglavlju. Vlada je u decembru 2019. utvrdila predlog Zakona o strukturnim mjerama i državnoj pomoći u ribarstvu i akvakulturi i Zakona o uređenju tržišta u ribarstvu i akvakulturi, pa se očekuje da ovi zakoni budu donijeti u Skupštini. Cilj ova dva zakona je da se ostvari šira usaglašenost sa pravnom tekovinom EU. Administrativni i naučni kapaciteti su ojačani kroz dodatne obuke zaposlenih u Generalnom direktoratu za ribarstvo u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja.

U oblasti **upravljanja resursima i flotom**, nastavljen je program godišnjeg prikupljanja podataka o crnogorskom ribarstvu.

Ojačani su kapaciteti za **inspekcije i kontrole** Uprave za inspeksijske poslove, angažovanjem jednog novog inspektora i nabavkom plovila za inspekciju i praćenje ribarskih aktivnosti na moru. Kontrola ribarstva na Skadarskom jezeru pojačana je postavljanjem opreme za nadzor. Solarni paneli postavljeni su na ribarske brodove dužine preko 10 metara kako bi se obezbijedilo bezbjedno funkcionisanje Sistema za nadzor plovila (VMS) i uređaja sistema za automatsko lociranje i identifikaciju (AIS).

Nije bilo značajnih pomaka u **strukturnim mjerama i državnoj pomoći**, nakon izrade prethodno pomenutih zakonskih akata. U pogledu **tržišne politike**, preduzeti su pripremni koraci za osnivanje organizacija proizvođača. Na **međunarodnom nivou**, Crna Gora je nastavila da doprinosi radu MedFish4Ever, programa INTERREG i Generalne komisije za ribarstvo za Mediteran (GFCM). U sklopu svog predsjedavanja Crna Gora je u maju 2019. uspješno organizovala četvrti godišnji forum za strategiju EU za Jadransko-jonsku regiju (EUSAIR), za koji su teme ribarstvo, akvakultura i turizam utvrđene kao prioritete.

5.14 Poglavlje 14: Saobraćajna politika

EU ima zajednička pravila za tehničke standarde i standarde bezbjednosti, sigurnost, socijalne standarde, državnu pomoć i liberalizaciju tržišta u drumskom saobraćaju, željeznici, saobraćaju unutrašnjim plovnim putevima, kombinovanom saobraćaju, avijaciji i pomorskom saobraćaju..

Crna Gora je **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti saobraćajne politike. U toku izvještajnog perioda **nije ostvaren napredak** u finalizaciji ključnih sektorskih reformi, a preporuke iz 2019. i dalje ostaju na snazi. U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- obezbijedi operativnu nezavisnost i odgovarajuću kadrovsku popunjenost regulatornog organa za željeznice i organa za bezbjednost željezničkog saobraćaja;
- intenzivira rad na uspostavljanju strateškog okvira za implementaciju inteligentnih transportnih sistema (ITS) na svojoj ključnoj drumskoj, željezničkoj i pomorskoj mreži i da se uskladi sa Direktivom EU o inteligentnim transportnim sistemima;
- ostvari punopravno članstvo u Pariškom memorandumu o razumijevanju o lučkoj kontroli.

U oblasti **opšteg saobraćaja**, nova Strategija razvoja saobraćaja za period 2019 – 2035. i prateći akcioni plan usvojeni su u junu 2019. Nije bilo daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti ljetnjeg računanja vremena, obaveza usluge javnog saobraćaja, procedurama i kriterijumima za dodjeljivanje ugovora za usluge javnog prevoza u oblasti drumskog i željezničkog saobraćaja. Postoji potreba da se poveća administrativni kapacitet i koordinacija u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva. Komisija za istraživanje nesreća upomorskom, željezničkom i vazduhoplovnim saobraćaju nastavila je da radi u skladu sa svojim mandatom, ali njenu operativnu i finansijsku održivost treba osnažiti. Crna Gora nastavlja sa aktivnim učešćem u strategiji EU za razvoj Dunavskog regiona (EUSDR) kao i u strategiji EU za Jadransko-jonsku regiju (EUSAIR).

U oblasti **drumskog saobraćaja**, u novembru 2019. izmijenjen je i dopunjen zakon kojim se uređuje drumski saobraćaj, čime je dodatno pojačana inspekcija taksi vozila i iznajmljenih vozila sa vozačem. Još nijesu usvojene izmjene i dopune Zakona o ugovorima o prevozu u drumskom saobraćaju. Crna Gora primijenjuje digitalne tahografe, ali još uvijek nije usklađena s pravnom tekovinom EU u dijelu pametnih tahografa. Novi zakon o putevima još nije usvojen, kao ni propisi o inteligentnim transportnim sistemima i strateški okvir, uključujući raspodjelu sredstava za

implementaciju. Nije došlo do usvajanja izmjena i dopuna Zakona o prevozu opasnih roba, a nacionalno tijelo za kontrolu prevoza opasnih roba još uvijek nije osnovano.

Potrebni su dodatni naporu na usklađivanju podzakonskih akata sa pravnom tekovinom EU i njihovom sprovođenju. U novembru 2019. donijet je Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima, čime je izvršeno dodatno usklađivanje sa pravnom tekovinom u oblasti bezbjednosti drumskog saobraćaja, kao i unaprijeđeno izvršenje u ovoj oblasti, uz uvođenje izmjena kaznenih politika. U septembru 2019. Vlada je utvrdila dvogodišnji program poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju za 2020-2022. Cilj je da se dodatno smanji smrtnosti na putevima koja je i dalje značajno veća od prosjeka u EU. Prema nedavnoj procjeni bezbjednosti u drumskom saobraćaju realizovanoj u skladu sa Direktivom 2008/96/EZ, 55% puteva koji su bili predmet ispitivanja dobilo je najniže ocjene i svrstava se u grupu najnebezbednijih puteva. Tekući program za period 2019-2022. za rekonstrukciju državnih puteva nosi potencijal za preduzimanje važnih koraka ka unapređenju stanja bezbjednosti na putevima u Crnoj Gori.

U oblasti **željezničkog saobraćaja**, novi Zakon o željeznici još nije usvojen. U aprilu 2019. Direkcija za željeznice transformisana je u Upravu za željeznice i sada funkcioniše kao nezavistan organ uprave. Međutim, praktične poslove vezane za bezbjednost i regulaciju ipak treba precizno utvrditi u planiranom novom zakonu o željeznici. Dodatni naporu su potrebni da bi se unaprijedili administrativni kapaciteti ovog organa i pružila obuka za zaposlene.

Oblast javnog saobraćaja i poštovanja prava putnika i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost. Podzakonska akta u oblasti interoperabilnosti željezničkog sistema u skladu sa pravnom tekovinom EU izmijenjena su i dopunjena u novembru 2019. godine, čime su uvedene nove tehničke specifikacije u pogledu bezbjednosti u željezničkim tunelima. Metodologiju za naknade za pristup pruži treba ažurirati. Usluge željezničkog prevoza za putnike i teret liberalizovane su na domaćem nivou, ali je potreban dodatan rad da bi se obezbijedilo potpuno otvaranje željezničkog tržišta. Potrebno je pripremiti održive i racionalizovane planove rekonstrukcije i održavanja željezničke infrastrukture. Crna Gora je u novembru 2019. potpisala Deklaraciju o bezbjednosnoj kulturi evropske željeznice, čiji je cilj da se unaprijedi svijest i promoviše pozitivna kultura bezbjednosti u cijelom sektoru.

U oblasti **pomorskog saobraćaja**, nije bilo daljeg napretka u sticanju punopravnog statusa članice Pariškog memoranduma o kontroli države luke. Takođe se zaostaje sa primjenom jedinstvenog Nacionalnog portala za pomorstvo. U pripremi je nadogradnja i širenje postojećeg sistema za nadzor plovidbe i informacioni sistem zajednice, što je planirano da se okonča do kraja 2021. godine. Još uvijek nije okončan proces donošenja Zakona o pravima putnika u pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi. Dva zakona o ratifikaciji međunarodnih protokola o bezbjednosti u pomorskom saobraćaju donijeta su u julu 2019. Uprkos smanjivanju obima saobraćaja, Vlada je odlučila da dodijeli drugu koncesiju za usluge pilotaže u luci Bar. Svaka nova aktivnost u budućnosti treba da ima za cilj unaprijeđenje efikasnosti u lukama i da bude realizovana pridajući adekvatnu pažnju bezbjednosti na moru i zaštiti morske sredine. Crnoj Gori se takođe preporučuje da izvrši usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u vezi sa lukama, te da usvoji propise na osnovu Regulative o lučkim uslugama 2017/352.

U oblasti saobraćaja **unutrašnjim plovnim putevima** nije ostvaren napredak u usklađivanju sa relevantnom pravnom tekovinom EU. Crna Gora još nije donijela Zakon o trgovačkom brodarstvu. Ona učestvuje u Strategiji EU za Dunavski region, a od jula 2018. ima bilateralan sporazum sa susjednom Albanijom o zajedničkom graničnom prelazu Ckla-Zogaj. Potrebni su dodatni naporu

na modernizaciji i proširenju infrastrukture u saobraćaju unutrašnjim plovnim putevima, kao i obezbjeđenju adekvatnog nivoa plovnosti i bezbjedne plovidbe.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, još nijesu usvojene izmjene i dopune Zakona o vazdušnom saobraćaju koje bi trebalo da doprinesu daljem usklađivanju sa pravnom tekovinom EU u dijelu zajedničkih pravila za obavljanje vazdušnog prevoza. Novi amandmani biće od ključnog značaja za uspješno okončanje prve prelazne faze Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru (ECAA) i Jedinственom evropskom nebu. Međutim, i dalje postoje neriješena pitanja o ekonomskoj regulaciji. Još je u toku tenderski postupak za koncesiju u trajanju od 30 godina za aerodrome Tivat i Podgorica, pokrenut u oktobru 2019. Postupak treba da se u potpunosti sprovede u skladu sa pravilima državne pomoći. Usvojen je zakon prema kojem je kompaniji Montenegro Airlines odobreno 155 000 000 eura državne pomoći bez prethodne odluke organa nadležnog za državnu pomoć, iako je to propisano domaćim zakonodavstvom i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Crna Gora još uvijek nije izvršila plaćanja u skladu sa ovim zakonom. Vlada, kao pokretač pomoći, sada treba da organu nadležnom za državnu pomoć obezbijedi neophodne informacije i vrijeme za donošenje stručne odluke, a time i pokaže svoje funkcionisanje i nezavisnost. Usvajanje niza pravilnika obezbijedilo je dodatni nivo usklađenosti sa pravnom tekovinom EU u oblastima bezbjednosti u vazdušnom saobraćaju i funkcionisanja vazdušnog saobraćaja.

U pogledu **kombinovanog saobraćaja**, novom strategijom u oblasti saobraćaja dat je prioritet ulaganju u glavne intermodalne terminale. Propisi o kombinovanom teretnom prevozu iz 2014. godine i dalje čine glavni zakonski okvir, ali je potrebno uložiti značajne napore na njihovom sprovođenju i izvršenju, naročito u pogledu podsticaja za korisnike puteva i uspostavljanja intermodalnih terminala.

5.15 Poglavlje 15: Energetika

Energetska politika EU obuhvata snabdijevanje energijom, infrastrukturu, unutrašnje energetske tržište, potrošače, energiju iz obnovljivih izvora, energetske efikasnost, nuklearnu energiju, nuklearnu bezbjednost i zaštitu od radijacije.

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu ostvaren je **određen napredak**, tačnije, u pogledu sigurnosti snabdijevanja, gdje su preduzeti koraci na modernizaciji postojećih proizvodnih kapaciteta u vezi sa stvaranjem „dan unaprijed“ tržišta, kao i prelaskom na šeme podrške utemeljene na tržištu kod proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora. Ipak, preporuke iz 2019. ostaju na snazi. U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- kreira funkcionalno dan unaprijed tržište ili se priključi takvom tržištu i udruži se sa susjednim tržištima, uključujući Italiju;
- pređe na šeme podrške koje se temelje na tržištu kada je riječ o proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i uskladi postupke za izdavanje dozvola i ostvarivanje konekcija;
- usvoji Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftim derivatima i osnuje tijelo za obavezne rezerve nafte.

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja** Crna Gora ima Strategiju razvoja energetike do 2030. godine s Akcionim planom za period 2016–2020, i Dugoročni energetske bilans za period 2020–2022, usvojen u julu 2019. U decembru 2019. Vlada je takođe usvojila energetske bilans za 2020. Još je

u toku revidiranja akcionog plana iz 2015. godine o obaveznim strateškim rezervama **nafte i naftnih derivata**, ali i pored toga Crna Gora treba da počne sa mjesečnim izvještavanjem o podacima za naftu. I dalje je u pripremi Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima, kao i relevantni podzakonski akti, a centralno tijelo za strateške rezerve nafte i dalje treba da se osnuje. Naftne rezerve u ovom trenutku gotovo da ne postoje.

Elektro-energetska interkonekcija sa Italijom puštena je u rad u novembru 2019, a u planu je ovakvo povezivanje i sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom.

Elektroprivreda Crne Gore (EPCG), nacionalni proizvođač električne energije, i Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) potpisali su u septembru 2019. ugovor o kreditu za rekonstrukciju i modernizaciju hidroelektrane Perućica. Razvoj novih projekata, naročito u oblasti hidroenergije, treba da se odvija u skladu sa pravnom tekovinom EU u oblasti koncesija, državne pomoći i zaštite životne sredine. Tender za ekološku rekonstrukciju termoelektrane Pljevlja, vrijedan oko 54 000 000 eura, dobio je kinesko-crnogorski konzorcijum u novembru 2019. a ugovor je potpisan u junu 2020. godine.

U aprilu 2019., berza električne energije BELEN uspostavila je strateško partnerstvo sa NordPool; međutim, još nijesu potpisani relevantni sporazumi. Očekuje se da će u drugoj polovini 2020. doći do pokretanja dan unaprijed tržišta. Izmjene zakona o PDV-u neophodne su radi funkcionisanja berze električne energije i povezivanja tržišta.

U sklopu aktivnosti vezanih za balansnu energiju, CGES, operator državnog prenosnog sistema, tokom izvještajnog perioda postao je posmatrač u projektu Međunarodne kooperacije za kontrolu mreže i prijavio se za članstvo u Evropskoj kooperaciji za razmjenu tercijarne balansne energije. Crna Gora je članica Evropske mreže operatora prenosnih sistema električne energije od njenog osnivanja.

Dodatno usklađivanje sa pravnom tekovinom EU ostvareno je u vezi sa **unutrašnjim energetske tržištem**. Usvojeni su podzakonski akti kojima se uređuju uslovi za priključenje postrojenja potrošača na prenosni sistem električne energije, kao i priključenje objekata za proizvodnju energije na prenosne i distributivne mreže, te priključenje na mrežu sistema za prenos jednosmjerne struje visokog napona i jednosmjerno priključenih modula elektro-energetskog parka. Crna Gora treba da što prije sprovede Regulativu o integritetu i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije.

Vlada je u junu 2019. odabrala EPCG za snabdjevača posljednjeg izbora i ranjivih kupaca; ugovor je potpisan u novembru 2019.

Regulatorna agencija za energetiku operativno je i finansijski samostalan organ. Ova agencija reguliše cijene električne energije za male potrošače i domaćinstva koja imaju pravo na univerzalnu uslugu na osnovu tržišnih cijena i cijena mrežnih usluga. S druge strane, cijene na veleprodajnom tržištu električne energije slobodno se formiraju. Agencija je posmatrač je u Agenciji za saradnju energetske regulatora (ACER) od januara 2018. Njenu sveukupnu nezavisnost treba dodatno ojačati, budući da njen statut mora da odobri Vlada. Dodatno, mogući nivoi kazni koje agencija može primijeniti u velikoj su mjeri su ispod zakonskog minimuma od 10%.

U pogledu **ugljovodonika**, nacionalno zakonodavstvo je usklađeno sa Direktivom EU o licenciranju **ugljovodonika**, ali EU Direktiva o bezbjednosti podmorskih operacija još nije u

potpunosti implementirana. U toku su istraživački radovi u podmorju koji su započeti u novembru 2018. godine. Napredak je ostvaren i u pogledu idejnog projekta za Jadransko-jonski gasovod.

U vezi sa **obnovljivom energijom**, u 2018. je 38,8% bruto finalne potrošnje dolazilo iz obnovljivih izvora, kad se uzme u obzir revizija podataka o biomasi. Ova cifra prevazilazi ciljnu vrijednost od 33% koju je, po crnogorskom akcionom planu, trebalo ostvariti do 2020. godine. Iako je cifra od 38,8% i dalje visoka u odnosu na EU i regionalne standarde, ona ipak ukazuje na trend smanjenja u Crnoj Gori, a pritom je najniža od 2008. godine. Crna Gora još nije usvojila pravila za aukcije za pružanje podrške proizvođačima obnovljive energije u skladu sa smjernicama o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku za period 2014-2020. Takođe nedostaje propis kojim bi se olakšalo individualnim proizvođačima da ulažu u gradnju postrojenja malih proizvodnih kapaciteta.

Vlada je u maju 2019. donijela Uredbu o naknadi za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i visokoefikasne kogeneracije. U julu 2019. usvojene su izmjene i dopune Uredbe o načinu ostvarivanja i visini podsticajnih cijena za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora i visokoefikasne kogeneracije.

U novembru 2019, Ministarstvo ekonomije je izabralo ponudu za dugoročni zakup zemljišta u državnoj svojini koju je dostavio konzorcijum koji predvodi WPD AG, radi izgradnje vjetroelektrane na lokaciji Brajići u opštinama Budva i Bar. Minimalna instalisana snaga vjetroelektrane biće 70MW. Vjetroпарк Možura sa instalisanom snagom od 46MW stavljen je u rad u novembru 2019.

Što se tiče **energetske efikasnosti**, u aprilu 2019. usvojene su izmjene i dopune Zakona o efikasnom korišćenju energije kako bi se osigurala dalja usklađenost sa Direktivom EU o energetske efikasnosti. Vlada je u junu 2019. usvojila četvrti akcioni plan energetske efikasnosti za period 2019-2021. I dalje su potrebni dodatni naponi kako bi se crnogorski regulatorni okvir u potpunosti uskladio s Direktivom o energetske efikasnosti zgrada i Regulativom o označavanju. To što je Direktorat za energetske efikasnost sada organizaciona jedinica u Direktoratu za energetiku ne smije umanjiti institucionalni kapacitet za dalje reforme u oblasti energetske efikasnosti. Fond za energetske efikasnost još uvijek nije oformljen. Nije bilo dešavanja u pogledu unapređenja prikupljanja statističkih podataka, uspostavljanja funkcionalnog sistema za izračunavanje pokazatelja energetske efikasnosti i ušteda, kao ni praćenja sprovođenja važećeg akcionog plana za energetske efikasnost za 2016-2018.

Kada je riječ o **nuklearnoj energiji, nuklearnoj sigurnosti i zaštiti od zračenja**, Crna Gora nema nuklearnu industriju, istraživački reaktor ili bilo kakvo postrojenje koje proizvodi radioaktivne materijale, a nacionalnim propisima zabranjena je izgradnja nuklearnih postrojenja.

Crna Gora je potpisnica Konvencije o nuklearnoj sigurnosti, kao i Zajedničke konvencije o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom. Vlada je u avgustu 2019. usvojila drugi nacionalni izvještaj o implementaciji obaveza koje proističu iz Konvencije o nuklearnoj sigurnosti. Skupština je u julu 2019. donijela zakone o ratifikaciji protokola iz 2005. kojima se mijenja i dopunjuje Protokol o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv bezbjednosti nepokretnih platformi smještenih na epikontinentalnom pojasu i Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti pomorske plovidbe. Međunarodna agencija za atomsku energiju sprovela je inspekciju nuklearnog materijala u julu 2019.

U toku je sprovođenje strategije i akcionog plana za period 2017-2021. za zaštitu od jonizujućeg zračenja, radijacionu sigurnost i upravljanje radioaktivnim otpadom. Vlada je u decembru 2019. usvojila izvještaj o sprovođenju za 2017-2018. Očekuje se usvajanje sveobuhvatnog Zakona o zaštiti od jonizujućeg zračenja, radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbjednosti, usaglašen sa 13 relevantnih propisa EU.

U pogledu aranžmana Evropske zajednice za ranu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE), Crna Gora je obezbijedila sve potrebne informacije i ostvarila napredak ka tome da postane operativni član. Međutim, Crna Gora se još nije pridružila Evropskoj platformi za razmjenu radioloških podataka, koja je dio aranžmana ECURIE.

Nacionalno regulatorno tijelo za radijacionu i nuklearnu sigurnost i jonizujuće zračenje sastoji se od osam članova koji predstavljaju Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Agenciju za zaštitu prirode i životne sredine i Upravu za inspeksijske poslove. Crna Gora trenutno ne namjerava da učestvuje u Kapitalnom i Savjetodavnom odboru Agencije za snabdijevanje EURATOM, ali planira da postane članica Evropske grupe regulatora za nuklearnu sigurnost.

5.16 Poglavlje 16: Porezi

Pravila EU o oporezivanju obuhvataju porez na dodatu vrijednost i akcize, te aspekte oporezivanja pravnih lica. Ta se pravila takođe bave saradnjom između poreskih uprava, uključujući razmjenu informacija da bi se spriječila utaja poreza.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti poreza. U ovoj oblasti ostvaren je **dobar napredak**. Ispunjene su sve izuzev jedne preporuke iz prethodne godine, a dodatan napredak ostvaren je u pogledu preporuke vezane za implementaciju pitanja koja su istaknuta analizom TADAT (analiza poreske uprave pomoću instrumenata za dijagnostičku ocjenu).

U predstojećoj godini Crna Gora treba da:

- nastavi da sprovodi akcioni plan koji se bavi pitanjima istaknutim u analizi TADAT;
- u potpunosti sprovede Okvirnu konvenciju SZO o kontroli duvana (FCTC) o označavanju duvanskih proizvoda i alkoholnih pića akciznom kontrolnom markicom;
- ostvari dodatni napredak u pogledu ukidanja izuzeća od plaćanja poreza na dodatu vrijednost i drugih poreza koja nijesu u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Crna Gora sprovodi akcioni plan za rješavanje pitanja istaknutih u TADAT analizi. U periodu od 27. decembra 2019, od 172 aktivnosti predviđene akcionim planom, 62 su realizovane, 45 je u toku, 18 aktivnosti je djelimično realizovano dok realizacija 25 aktivnosti još uvijek nije počela. Moguće je da zbog izmjena pravnog okvira preostale aktivnosti više nijesu moguće.

Crna Gora je donijela zakone o fiskalizaciji u prometu roba i usluga, poreskim savjetnicima, te doprinosima za obavezno socijalno osiguranje u julu 2019. Međutim, u decembru 2019. izmjene u vezi sa fiskalizacijom u prometu roba i usluga odložene su za januar 2021.

Poreska uprava Crne Gore sprovodi svoj godišnji akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije. U periodu od januara do decembra 2019. godine, izvršeno je 2 646 poreskih revizija, što je rezultiralo poreskim korekcijama u iznosu od 67 miliona eura, te izdala 1 217 prekršajnih naloga u vrijednosti od preko 1,9 miliona eura. Poreska uprava je takođe ažurirala svoju poslovnu strategiju za period

2019-2022. u skladu sa fiskalnim planom EU, te osnovala odbor za reforme i odbor za upravljanje rizicima za praćenje sprovođenja ovog dokumenta.

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, izuzeća bez prava na odbitak PDV još uvijek nijesu usklađena sa pravnom tekovinom EU, a gorivo za rekreativna plovila je i dalje izuzeto od akciza i PDV. Vlada je takođe usvojila niz poreskih mjera zbog pandemije COVID, poput izuzeća od plaćanja PDV na uvoz donirane zaštitne opreme, te odloženog plaćanja dažbina, PDV i naplate poreza. Određen napredak ostvaren je u pogledu označavanja duvanskih i alkoholnih proizvoda akciznim kontrolnim markicama. U pogledu praćenja porijekla duvanskih proizvoda, potrebno je adekvatno razmotriti međunarodne obaveze koje proizilaze iz Protokola o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima tijela FCTC. Vlada je 31. marta 2020. usvojila Uredbu o uslovima za odlaganje naplate dospjelih poreskih i neporeskih potraživanja, zbog negativnih uticaja pandemije COVID-19 na preduzeća.

U pogledu **administrativne saradnje i uzajamne pomoći**, Crna Gora je u oktobru 2019. potpisala Multilateralnu konvenciju o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim stvarima. Skupština je ovu konvenciju ratifikovala u decembru 2019, kada je Crna Gora takođe pristupila Inkluzivnom okviru BEPS. Međutim, Crna Gora i dalje treba da usvoji propise kojima bi ostvarila usklađenost sa pravnom tekovinom EU u dijelu obavezne automatske razmjene poreskih informacija.

Što se tiče **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije**, Poreska uprava pokrenula je projekat elektronske fiskalizacije u sklopu kredita Svjetske banke. Ova uprava je u 2019. dobila tri nove organizacione jedinice (interna revizija, međunarodna saradnja i poreska policija za borbu protiv utaje poreza).

5.17 Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika

Pravilima EU propisuje se nezavisnost centralnih banaka i zabranjuje se da direktno finansiraju javni sektor. Države članice koordiniraju svoje ekonomske politike i predmet su fiskalnog, ekonomskog i finansijskog nadzora.

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti ekonomske i monetarne politike. Ostvaren je **ograničen napredak** u ispunjavanju prošlogodišnje preporuke, uglavnom u oblasti pravnog usklađivanja i pripremljenosti Centralne banke za integraciju sa ESCB. Ograničeni kapaciteti i nedovoljni resursi crnogorske Uprave za statistiku (Monstat) usporavaju napredak u ovom poglavlju.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da sprovodi akcioni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU;
- obezbijedi neophodne resurse i razvije kapacitete sektora za nacionalne račune Monstata;
- značajno unaprijedi saradnju između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i Monstata u pogledu podjele poslova i proizvodnje statističkih podataka u skladu sa metodologijom ESA 2010.

Crna Gora nema na raspolaganju standardne instrumente **monetarne politike** jer koristi euro kao zvanično sredstvo plaćanja. Zbog toga fiskalna politika predstavlja glavni instrument makroekonomske politike. Sadašnja upotreba eura u Crnoj Gori, o čemu su odlučili nacionalni organi pod izuzetnim okolnostima, u potpunosti je odvojena od članstva u Eurozoni.

Zakonom o zaštiti depozita, koji je donijet u decembru 2019, obezbijeđena je usaglašenost sa pravilima EU kojima se zabranjuje povlašćen pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Ipak, Zakonom o osiguranju još nije uvedena slična zabrana.

U sklopu aktivnosti na integraciji Crne Gore u Evropski sistem centralnih banaka (ESCB), Centralna banka Crne Gore otvorila je u novembru 2019, uz podršku iz fondova EU, rezervnu lokaciju za nepredviđene situacije. Ova lokacija je opremljena sa ciljem očuvanja kontinuiteta poslovnih funkcija CBCG u slučaju ozbiljnih incidenata kojima se remeti funkcionisanje bankarskog sistema.

U pogledu **ekonomske politike**, potrebno je dodatno usklađivanje sa Direktivom EU o zahtjevima za srednjoročne budžetske okvire. Uprkos postojanju ovog okvira, i dalje treba unaprijediti njegov sadržaj i njegovu pouzdanost. Zabilježen je ograničen napredak u okviru strategije kojom se sprovodi metodologija iz 2010. godine za standarde Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). Štaviše, fiskalne notifikacije Crne Gore i dalje su nepotpune i još uvijek ih je potrebno suštinski uskladiti sa zahtjevima EU, posebno u dijelu podataka vezanih za proceduru prekomjernog deficita. Napredak u sve tri oblasti naročito otežavaju ograničeni kapaciteti i nedovoljni resursi crnogorske Uprave za statistiku Monstat. Pored toga, ne postoji sistematska saradnja i koordinacija poslova između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i Monstata u vezi sa proizvodnjom neophodnih statističkih podataka. To dovodi do stalnog odlaganja rokova za implementaciju, dok se posljednjim ažuriranjem nacionalnog akcionog plana za poglavlje 17 predviđa potpuno usaglašavanje sa metodologijom ESA 2010 tek u momentu pristupanja.

Djelimično sprovođenje srednjoročne strategije fiskalne konsolidacije za 2017. obezbijedilo je održivost javnih finansija, prevashodno kroz povećanje budžetskih prihoda. Potreban je kontinuiran rad da bi se ograničili javni rashodi i smanjio nivo javnog duga radi poštovanja fiskalnih pravila. Centralna banka Crne Gore je u junu 2019. počela da objavljuje godišnju statistiku o međunarodnoj investicionoj poziciji i ukupnom spoljnjem dugu, što je dio podataka propisanih pravilima Postupka EU u slučaju makroekonomske neravnoteže. Takođe su preduzeti početni koraci na uspostavljanju nezavisnog fiskalnog savjeta. Ovo tijelo će u budućnosti vršiti ocjene državne fiskalne politike i pratiti ovu politiku.

Vlada je blagovremeno dostavila svoj **Program ekonomskih reformi (PER)** za period 2020-2022.godine. Unaprijeđena je pouzdanost fiskalnog planiranja PER-a, kao i njegova povezanost sa budžetom za 2020. Međutim, potrebno je uložiti dalje napore kako bi se dodatno unaprijedili kapaciteti za kreiranje i blagovremeno sprovođenje mjera ekonomske politike.

5.18 Poglavlje 18:Statistika

Pravila EU propisuju da države članice moraju biti u mogućnosti da proizvode statističke podatke na osnovu profesionalne nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Predviđena su zajednička pravila za metodologiju, proizvodnju i diseminaciju statističkih podataka.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti statistike. Postignut je **određeni napredak** u vezi sa prošlogodišnjim preporukama. Iako je došlo do određenih poboljšanja u usaglašavanju zakonodavstva, usklađivanju statističke metodologije sa standardima EU i u povećanom prenosu podataka, naročito podataka poslovne, socijalne i poljoprivredne statistike, neke od preporuka iz 2018. i 2019. godine i dalje važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ značajno unaprijedi ljudske i finansijske resurse Uprave za statistiku Crne Gore (Monstat) kako bi ispunila svoje obaveze i obezbijedila zadržavanje kadra;

→ ostvari značajan napredak u usklađivanju sa ESA 2010, uključujući obezbjeđivanje statistike državnih finansija i svih raspoloživih podataka o postupcima prekomjernog deficita.

Što se tiče **statističke infrastrukture**, Monstat je glavni proizvođač i generalni koordinator za statistiku. Profesionalna nezavisnost direktora Monstata (imenovanog u trećem mandatu u septembru 2019. godine) proklamovana je u zakonu. Izmjene i dopune Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike usvojene su u avgustu 2019. godine i omogućile su upotrebu neophodnih podataka iz administrativnih izvora. Na taj način riješene su kolizije u domaćem zakonodavstvu u vezi sa upotrebom podataka iz administrativnih izvora u statističke svrhe i izvršeno dalje usklađivanje sa evropskim statističkim standardima.

Novi Savjet statističkog sistema sastavljen iz 17 članova (uključujući po prvi put predstavnike Ministarstva zdravlja) imenovan je u julu 2019. godine na period od pet godina. Iako se Strategija razvoja zvanične statistike za period 2019-2023. godine sprovodi, finansijski i administrativni kapaciteti Monstata su u izvještajnom periodu i dalje vrlo ograničeni i pogoršali su se. Samo 95 od 180 predviđenih radnih mjesta je popunjeno (sistematizacijom radnih mjesta broj je u procesu optimizacije u sklopu reforme javne uprave smanjen sa 200 na 180), što je za devet manje u odnosu na prethodnu godinu, dok je u sektoru za nacionalne račune zaposleno samo sedam službenika. Objekat u kojem je Monstat smješten je i dalje neodgovarajući i tu situaciju treba riješiti.

U izvještajnom periodu, Monstat je nastavio da radi na izgradnji snažne osnove za koordinaciju drugih nacionalnih organa koji proizvode zvaničnu statistiku. Takođe je unaprijedio saradnju sa dostavljačima administrativnih podataka zahvaljujući potpisivanju pet novih memoranduma o razumijevanju (odnosno sa Univerzitetom Donja Gorica (privatni univerzitet), Ministarstvom javne uprave, Ministarstvom nauke, Privrednom komorom Crne Gore i Ministarstvom sporta) tako da je ukupan broj memoranduma dostigao 24.

Prenos podataka Eurostatu je nastavio da raste. Postignut je ograničen napredak u oblasti **makroekonomske statistike** i usklađivanja sa ESA 2010: Monstat je Eurostatu dostavio godišnji (2006-2018. godine) i kvartalni bruto domaći proizvod (od prvog kvartala 2010. do drugog kvartala 2018. godine) koristeći pristupe proizvodnje i potrošnje u tekućim cijenama i cijenama iz prethodne godine, a počeo je dostavljati i parcijalne podatke za godišnji BDP koristeći prihodni pristup (2013-2018. godine). Međutim, potrebni su značajni naponi da se poboljša usklađenost sa metodologijom ESA 2010. Sezonski prilagođeni kvartalni nacionalni računi nisu dostupni. Godišnji sektorski računi su u maloj mjeri usklađeni, iako se finansijskim sredstvima EU podržava dalji napredak. Određeni napredak ostvaren je u pogledu nacionalnih računa zahvaljujući dostavljanju godišnjih i kvartalnih podataka o zaposlenim licima. Međutim, nepostojanje podataka o zaposlenju (broj sati provedenih na radnom mjestu; plate i zarade) smatra se ozbiljnim nedostatkom.

Značajni naponi takođe su potrebni za razvoj statistike javnih finansija (GFS) i finansijskih računa; u izvještajnom periodu nije ostvaren napredak. Tabele o postupku u slučaju prekomjernog deficita (EDP) šalju se Eurostatu od oktobra 2014. godine, ali je nekoliko važnih tabela prazno i stoga nije moguće obaviti svrsihodnu procjenu. GFS i EDP su prioritetne oblasti i takođe predstavljaju osnov

za podatke u drugim oblastima (kao što su nacionalni računi). Nedostatak tih podataka ometa dalji razvoj u skladu sa ESA 2010. Više pažnje treba posvetiti izradi mape puta za preostale tabele u ESA 2010.

Centralna banka prikuplja statističke podatke o platnom bilansu, stranim direktnim investicijama i trgovini uslugama, koji su djelimično usklađeni sa pravnom tekovinom EU. Takođe je po prvi put objavila podatke o spoljnjem dugu (za period 2010-2018. godine), kao i o neto međunarodnoj investicionoj poziciji (NIIP) za period 2016-2018. godine. Monstat je 2019. godine poslao Eurostatu prve podatke o međunarodnoj trgovini uslugama ove zemlje (za period 2013-2018. godine). Harmonizovani indeksi potrošačkih cijena su srednje usklađeni, a zbog agregacionih nedosljednosti Eurostat ne može da obavlja diseminaciju podataka. Okvir pariteta kupovne moći je u velikoj mjeri usklađen sa standardima EU.

U **poslovnoj statistici**, Monstat šalje Eurostatu određeni broj strukturnih poslovnih statističkih podataka, ali je neophodno uložiti dodatne napore radi postizanja njihove usklađenosti. Kratkoročna statistika se poboljšala i sada je zadovoljavajuća, ali statistika stranih filijala nije poslata Eurostatu. Poslovni registar je u velikoj mjeri usklađen i PRODCOM lista je u potpunosti usklađena sa standardima EU. Slanje statističkih podataka o saobraćaju Eurostatu je nastavljeno, uključujući detaljno izvještavanje statistike željezničkog, pomorskog i teretnog putnog saobraćaja. Podaci o istraživanju i razvoju djelimično su usklađeni sa pravnom tekovinom EU. Statistika turizma je u velikoj mjeri usklađena sa standardima EU.

Tokom izvještajnog perioda, u **socijalnoj statistici**, nastavljene su pripreme za popis stanovništva i domaćinstava koji će se sprovesti 2021. godine. Monstat je u avgustu 2019. godine dobio pristup svim identifikatorima registra stanovništva; međutim, registar adresa još uvijek nije uspostavljen. Monstat je u aprilu 2019. godine primjenom tradicionalnih metoda sproveo pilot popis – najvjerovatnije rješenje biće sprovođenje tradicionalnog popisa, zajedno sa pilot popisom zasnovanim na registru. Istraživanje prihoda i životnih uslova (EU-SILC), Anketa o radnoj snazi (LFS) i statistika kriminala su u velikoj mjeri usklađeni sa standardima EU. Kada je riječ o podacima o socijalnoj zaštiti (ESSPROS), Monstat je u tom pogledu ostvario napredak, ali treba uložiti dodatne napore. Raspoloživost podataka o migracijama treba dodatno unaprijediti podacima o migrantnom stanovništvu, sticanju državljanstva i iseljavanju nedržavljana. Prenos podataka potrebnih za statistiku o sprovođenju migracionog zakonodavstva (EIL) i podataka o boravišnim dozvolama tek treba da otpočne. Indeks rodne ravnopravnosti, zasnovan na Evropskom institutu za rodnu ravnopravnost, po prvi put je objavljen u januaru 2020. godine. Što se tiče statistike javnog zdravlja, smatra se da Crna Gora nije usklađena i da treba da uloži dodatne napore u cilju unapređenja.

Nastavljen je napredak u **poljoprivrednoj statistici**, u oktobru 2019. godine završen je pilot poljoprivredni popis, ali cjelokupan poljoprivredni popis je sada planiran tek za 2022. godinu.

Statistika **energetike** je u velikoj mjeri usklađena sa standardima EU. U statistici **životne sredine**, statistički podaci o otpadu usklađeni su sa zahtjevima Eurostata.

5.19 Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje

Pravila EU u oblasti socijalne politike obuhvataju minimum standarda za radno pravo, jednakost, zaštitu na radu i zabranu diskriminacije, kao i promovisanje socijalnog dijaloga.

Crna Gora je ostvarila **određeni nivo spremnosti** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. **Dobar napredak** ostvaren je u izvještajnom periodu zahvaljujući nekim naprednim koracima, kao što je usvajanje novog Zakona o radu.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- sprovede revidirani Zakon o radu, revidira Zakon o zabrani diskriminacije i uvede kvalitetnije mjere zapošljavanja usmjerene na mlade, žene, osobe sa invaliditetom i manjine;
- uloži veće napore u borbu protiv sive ekonomije, i aktivnije se pozabavi pitanjima vezanim za zaštitu na radu;
- unaprijedi podršku socijalnoj zaštiti i njenu reformu, na osnovu politika baziranih na dokazima, uz snažnije veze sa aktiviranjem u zapošljavanju i socijalnom inkluzijom.

Revidirani **Zakon o radu**, usmjeren ka poboljšanju funkcionisanja tržišta rada, usvojen je u Skupštini u decembru 2019. godine. Zakonom je uveden niz reformi uključujući pojednostavljenje postupka otpuštanja i produženje trajanja ugovora na određeno vrijeme (sa 24 na 36 mjeseci), uz veću zaštitu zaposlenih i pooštrene sankcije za neprijavljeni rad koje imaju za cilj smanjenje neformalnosti. Planirano je da 2020. godine Zakon o radu i s njim povezani Zakon o zabrani diskriminacije budu dodatno usklađeni sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Imajući u vidu njegov značaj, kao mjere strukturne reforme i kao jednog od ključnih propisa kojeg treba uskladiti sa pravnom tekovinom EU, sprovođenje i praćenje Zakona o radu treba da bude prioritet. Da bi se izmjena zakona ostvarila uticaj, neophodno je ojačati kapacitete službi inspekcije rada i unaprijediti koordinaciju između inspektora rada i Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Što se tiče **socijalnog dijaloga**, Zakon o Socijalnom savjetu i Zakon o reprezentativnosti sindikata usvojeni su 2018. godine, a iako je u pogledu Zakona o radu ostvarena dobra saradnja, potrebno je više vremena da bi se vidjelo da li su reprezentativnost i konsultacije sa socijalnim partnerima unaprijeđeni. Slično tome, naglasak kontinuirano treba stavljati na zaštitu prava zaposlenih, sprečavanje diskriminacije zbog sindikalnog djelovanja i obezbjeđivanje da predviđeni opšti ugovor o kolektivnom pregovaranju bude zaključen u valjanom procesu konsultacija, što je prije moguće u 2020. godini.

Što se tiče **zdravlja i zaštite na radu**, u Podgorici je u oktobru 2019. godine otvoren prvi Centar za profesionalnu rehabilitaciju. Nacionalni institut za javno zdravlje ima ograničen uticaj u praćenju relevantnog zakonodavstva jer su odgovornosti raspodijeljene među različitim institucijama. Formirana je radna grupa za izradu izmjena i dopuna Pravilnika o mjerama zaštite na radnom mjestu, za koju se očekuje da će dostaviti rezultat svog rada do kraja 2020. godine. Međutim, Fond za zaštitu i zdravlje na radu, predviđen u sektorskim strategijama (2010-2014. i 2016-2020. godine), još uvijek nije osnovan. U periodu od 1. januara 2019. do 30. aprila 2020. godine desile su se 24 nezgode na radnom mjestu, od kojih osam sa smrtnim ishodom, 15 s teškim povredama, a jedna je prijavljena kao kolektivna nezgoda.

Što se tiče **politike zapošljavanja**, Crna Gora nastavlja da sprovodi Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa, međutim djelotvornost sprovođenja je i dalje teško ocijeniti zbog nedostatka sistematično prikupljenih podataka u aktivnostima praćenja i evaluacije. Stopa nezaposlenosti stagnirala je 2019. godine na nivou od 15,2%. Prema podacima Ankete o radnoj snazi iz 2019. godine, stopa aktivnosti nastavlja da se poboljšava, ali je i dalje niska i iznosi 57,4%, dok su regionalne razlike i dalje prisutne, a stopa nezaposlenosti nesrazmjerno visoka na sjeveru gdje iznosi 36,3% u poređenju sa 5,5% u primorskom regionu. Dugoročna nezaposlenost

i dalje predstavlja značajan strukturni izazov, a 63% nezaposlenih je bez posla duže od dvije godine. Najosjetljivije grupe na tržištu rada i dalje su žene, mladi, Romi i nekvalifikovana radna snaga. Među njima, zajednica Roma i Egipćana čini oko 2% od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih.

Cilj finansijske podrške EU namijenjene Zavodu za zapošljavanje je da pomogne u jačanju njegovih kapaciteta i efikasnijem upravljanju ljudskim resursima. Istovremeno, djelotvornost i pokrivenost aktivnih politika tržišta rada još uvijek su nedovoljne, a one su neophodne da bi se tražiocima posla pomoglo da nađu održivo zaposlenje, sa posebnim naglaskom na prekvalifikaciji i dokvalifikaciji. Osim toga, jačanje aktiviranja u zapošljavanju izgradnjom snažnijih veza između zapošljavanja i socijalnih službi, i veza između stručnog i visokog obrazovanja, i dalje je ključno za povećanje zaposlenosti i uklanjanje mogućih faktora odvratanja od zapošljavanja. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom još uvijek ne ostvaruje neophodni uticaj, a s njim povezani nacrt zakona još uvijek treba revidirati. Zbog toga još nije usvojen pravilnik kojim se propisuje niz odredaba o radu osoba sa invaliditetom, dok potpuna transparentost u radu fonda još uvijek nije uspostavljena. Vlada je u junu 2020. godine usvojila predlog o osnivanju Savjeta za brigu o osobama sa invaliditetom. Što se tiče neformalne ekonomije, i dalje je potrebno ulagati kontinuirane napore u borbu protiv svih oblika neformalnosti, uz dodatno jačanje inspekcije rada. Nadalje, Vlada tek treba da usvoji novi akcioni plan radi obezbjeđivanja bolje koordinacije napora različitih angažovanih institucija, uključujući one na centralnom i lokalnom nivou. Osim toga, iako planovi postoje, IT sistem za tržište rada Zavoda za zapošljavanje tek treba da bude inoviran. Da bi se promovisala formalizacija zapošljavanja, naglasak treba staviti na ispunjavanje obaveza preuzetih u okviru Mape puta za integraciju Roma za period 2019-2021. godine. Trenutno ne postoji sistem za praćenje njenog funkcionisanja i uticaja. Vlada je u aprilu 2020. godine usvojila Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za 2019. godinu.

Što se tiče priprema za **Evropski socijalni fond (ESF)**, u toku je sprovođenje Drugog operativnog programa za razvoj ljudskih resursa (2015-2017. godine). Program je usmjeren na obrazovanje, istraživanje, zapošljavanje i socijalnu politiku, a ima za cilj da ojača kapacitete državnih organa kako bi bili spremni da u budućnosti upravljaju ESF-om. Istovremeno, a imajući u vidu pandemiju COVID-19, EU i crnogorski organi preusmjerili su sredstva u cilju rješavanja socijalnih i ekonomskih potreba.

Što se tiče **socijalne inkluzije i zaštite**, u januaru 2020. godine usvojeni su Akcioni plan za 2020. godinu za sprovođenje Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite i Akcioni plan za 2020. godinu za sprovođenje Strategije razvoja sistema socijalne zaštite starijih za period 2018-2022. godine. Iako su neke mjere iz relevantnih akcionih planova sprovedene, još uvijek nisu uspostavljeni adekvatni mehanizmi praćenja i izvještaji nisu dostupni, a samim tim nisu stvoreni ni uslovi za izradu politika baziranih na dokazima. Treba ojačati kapacitete centara za socijalni rad da bi se podržao prelaz iz institucionalnog pružanja usluga ka brizi u zajednici za djecu sa smetnjama u razvoju, osobe sa invaliditetom i starije. Iako organizacije civilnog društva pružaju mnoge usluge i finansiraju se iz projekata, ove organizacije zbog nekih podzakonskih akata nisu u mogućnosti da pribave odgovarajuće dozvole za tu vrstu usluga. Dodatno, statistički podaci iz istraživanja prihoda i životnih uslova (SILC) objavljeni u decembru 2019. godine i dalje ukazuju na visok rizik od siromaštva i socijalne isključenosti koji je na nivou od 31,4% za 2018. godinu, što je smanjenje od 2,3 procentualna poena u odnosu na 2017. godinu. Institutu za socijalnu i dječju zaštitu još uvijek nedostaju resursi, a usluge koje se pružaju na lokalnom nivou i dalje se smatraju

neadekvatnim. Planirano preispitivanje sistema socijalne zaštite i dalje je potrebno da bi se obezbijedio jasniji uvid u načine pružanja socijalne podrške i pomoći onima kojima je to potrebno, uz istovremeno jačanje veza sa aktiviranjem u zapošljavanju. Potrebno je uložiti dodatne napore da bi se ispunile preporuke iz izvještaja Komiteta UN-a za ekonomska, socijalna i kulturna prava, naročito u pogledu iznosa socijalnih davanja i adekvatnog standarda života za lica u stanju socijalne potrebe, s posebnim naglaskom na nezaposlenima i beskućnicima. Čini se da su protokoli koji su usvojeni u vezi sa preventivnim mjerama za COVID-19 u ustanovama socijalne i dječje zaštite do sada bili djelotvorni jer u izvještajnom periodu nije registrovan nijedan inficirani korisnik. Što se tiče **deinstitucionalizacije** djece u sistemu staranja, nije postignuto dovoljno da bi se obezbijedilo da Crna Gora uspješno nastavi uspostavljanje usluga u zajednici i porodici. Još uvijek je potrebno uložiti veće napore da bi se u budućnosti uspostavio profesionalan sistem hraniteljstva.

U pogledu **zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici**, neke organizacije civilnog društva su i dalje u procesu akreditacije za pružanje određenih usluga, ali je u ovoj fazi njihov ukupni broj i dalje mali. Te prepreke utiču na kapacitet organizacija civilnog društva za uspostavljanje trajnih partnerstava sa resornim ministarstvima radi pružanja usluga. Nadalje, još uvijek nisu dostupni zvanični izvještaji o sprovođenju Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana i nema dovoljno dokaza da je na terenu postignut traženi napredak. Treba uložiti dodatne napore u uspostavljanje održivih i djelotvornih usluga dostupnih zajednici Roma i Egipćana, a s tim povezane usluge praćenja i izvještavanja takođe treba unaprijediti. Iako je ostvaren napredak u pravima lezbijki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih osoba (LGBTI), potrebno je ojačati saradnju između Ministarstva rada i socijalnog staranja i LGBTI zajednice, naročito u sektorima socijalne zaštite i zdravstva, da bi se obezbijedilo djelotvorno sprovođenje nove LGBTI strategije (2019-2023. godine) za koju je u avgustu 2019. godine formiran nacionalni tim za praćenje sprovođenja. Javne rasprave o izmjenama Zakona o zabrani diskriminacije održane su u martu 2020. godine. Uprkos tome, organizacije civilnog društva širom Crne Gore i dalje su nedovoljno uključene u odlučivanje.

Što se tiče **ravnopravnosti između žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici**, uprkos uvođenju mjera, žene su i dalje izložene diskriminaciji na tržištu rada što dovodi do niže stope učešća i ostvarivanja prihoda, a samim tim i do otežanog pristupa dugoročnim ugovorima o radu i plaćenom porodiljskom odsustvu. I dalje su neriješena pitanja kao što su rodni jaz u zapošljavanju i zaradama, seksualno uznemiravanje na radnom mjestu, pristupačna briga o djeci, neplaćeni rad i sistemi poreskih olakšica. Naglasak kontinuirano treba stavljati na inicijative koje se zalažu za žene, na posebno prilagođene mjere aktivne politike zapošljavanja usmjerene ka ženama i na zakonodavne i nezakonodavne mjere fokusirane na ravnotežu između posla i privatnog života.

5.20 Poglavlje 20:Preduzetništvo i industrijska politika

Industrijska politika EU jača konkurentnost, olakšava strukturne promjene i podstiče poslovno okruženje pogodno za stimulisanje malih i srednjih preduzeća.

Crna Gora je **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti preduzetništva i industrijske politike. Ostvaren je **određeni napredak** u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, naročito u pogledu sektorske politike, zahvaljujući usvajanju revidirane industrijske politike. Saradnja unutar i između ministarstava na stručnom i političkom nivou treba značajno da se proširi radi obezbjeđivanja dosljednosti i koherentnosti između različitih nacionalnih

ključnih strategija i programa, a naročito između industrijske politike, pametne specijalizacije i Programa ekonomskih reformi.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- se fokusira na sprovođenje revidirane industrijske politike u saradnji sa relevantnim zainteresovanim stranama;
- obezbijedi kontinuiranu koordinaciju industrijske politike sa drugim nacionalnim ključnim strategijama.

Što se tiče **principa preduzetništva i industrijske politike**, u aprilu 2019. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o turizmu i ugostiteljstvu. Crna Gora još uvijek nije usklađena sa pravnom tekovinom EU u suzbijanju zakašnjelih plaćanja i podstiče se da nastavi s naporima započetim 2019. godine koji su usmjereni ka potpunom usklađivanju.

U dijelu **instrumenata preduzetništva i industrijske politike**, Crna Gora je nastavila da sprovodi programe koji se odnose na razvoj klastera, regionalnu i lokalnu konkurentnost i modernizaciju proizvođačke industrije kroz dodjelu malih grantova i finansijske podrške projektima u ovim oblastima. Investiciono razvojni fond Crne Gore (IRFCG) obezbijedio je finansiranje vrijedno 241 milion eura za crnogorska preduzeća. Dodatno, IRFCG je potpisao sporazum sa Evropskim investicionim fondom o pristupu Instrumentu kreditnih garancija (LGF) Programa EU za konkurentnost preduzeća i malih i srednjih preduzeća (COSME). Kreditne garancije raspoložive su po osnovu sporazuma vrijednog ukupno 75 miliona eura tokom trogodišnjeg perioda. Organizacije iz Crne Gore uspješno učestvuju u programima Mreža preduzeća Evrope i Erasmus za mlade preduzetnike koji se finansiraju iz COSME.

Što se tiče **sektorskih politika**, nakon što je u martu 2019. godine završen srednjoročni pregled Industrijske politike za period 2016-2018. godine, vlada je u oktobru 2019. godine usvojila revidiranu Industrijsku politiku Crne Gore za period 2019-2023. godine i prateći akcioni plan za period 2019-2020. godine. Zadržana su četiri strateška cilja iz prvobitne industrijske politike iz 2016. godine, a donekle je ažuriran njihov fokus. Akcionom planom je za 2019. i 2020. godinu opredijeljeno oko 811 miliona eura, iako se očekuje da će oko 35% tog iznosa biti obezbijeđeno iz privatnog sektora i od donatora. U planu se snažan naglasak stavlja na pristup kompanija korisnica finansiranju i finansijskoj podršci, uglavnom preko IRFCG, i na finansiranje projekata u sektorima energetike i turizma. Dva od četiri strateška cilja – pristup međunarodnim tržištima i podsticanje inovacija, tehnologije i preduzetništva – zajedno dobijaju 10% planiranih finansijskih sredstava. Vlada je u junu 2019. godine usvojila **Strategiju pametne specijalizacije (S3) za period 2019-2024. godine** (v. poglavlje 25). Njen cilj je da ojača industrijsku politiku unaprijeđenjem razvoja inovacionog ekosistema kroz naučno zasnovane inovacije na teritorijalno uravnotežen način. Timovi i kreatori politika odgovorni za Program ekonomskih reformi, S3 i industrijsku politiku treba da u potpunosti sarađuju kako bi obezbijedili dosljednost i koherentnost u sprovođenju ove tri ključne politike.

Vlada je u aprilu 2020. godine usvojila program podrške ekonomiji i zaposlenima da bi ublažila negativne posljedice pandemije COVID-19. Program sadrži šest vrsta subvencija kojima se podržava preko 100.000 zaposlenih u mikro, malim i srednjim preduzećima. Subvencije su namijenjene preduzetnicima i zaposlenima u kompanijama čije poslovanje je prestalo ili je značajno smanjeno zbog mjera koje je uvelo Ministarstvo zdravlja.

5.21 Poglavlje 21: Transevropske mreže

Evropska unija promoviše transevropske mreže u oblasti saobraćaja, telekomunikacija i energetike da bi ojačala interno tržište i doprinijela rastu i zapošljavanju.

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti** u oblasti transevropskih mreža. U izvještajnom periodu ostvaren je **određeni napredak**, posebno što se tiče preporuke iz 2019. godine o usvajanju Strategije razvoja saobraćaja za period 2019-2035. godine. Međutim, preporuke iz 2019. godine i dalje uglavnom važe, a u predstojećoj godini Crna Gora treba naročito da:

- nastavi da sprovodi novu Strategiju razvoja saobraćaja i pratećeg godišnjeg akcionog plana;
- ojača administrativne kapacitete za transevropske mreže u oblastima saobraćaja, telekomunikacija i energetike;
- nastavi sa usaglašavanjem pravnog okvira sa Regulativama TEN-T i TEN-E.

U oblasti **saobraćajnih mreža**, Crna Gora je dio Ugovora o saobraćajnoj zajednici (TCT) i nastavila je da učestvuje u Agendi povezivanja Zapadnobalkanske šestorke. Učestvuje na sastancima Regionalnog upravnog odbora TCT-a, kao i sastancima drugih stručnih odbora TCT-a (odbora za željeznički saobraćaj, bezbjednost u drumskom saobraćaju, olakšavanje saobraćaja i stručnih odbora za puteve). Crnogorski organi podstiču se da nastave i inteziviraju saradnju u okviru Ugovora o saobraćajnoj zajednici.

U junu 2019. godine usvojeni su nova Strategija razvoja saobraćaja za period 2019-2035. godine i prateći akcioni plan za period 2019-2020. godine.

Vlada je u julu 2019. godine usvojila i ažurirala jedinstvenu listu prioriternih infrastrukturnih projekata na kojoj se nalazi 56 projekata u sektorima energetike, saobraćaja, životne sredine, socijalne zaštite i digitalne infrastrukture, a ukupni procijenjeni troškovi iznose 5,1 milijardu eura. Međutim, procjena troškova za projekte u saobraćaju nije ažurirana od 2017. godine.

Kada je riječ o **infrastrukturnom razvoju**, izgradnja auto-puta Bar-Boljare nastavljena je na prioritetnoj dionici između Smokovca i Mateševa. Projekat se realizuje u kontekstu Trans-evropske saobraćajne mreže (TEN-T), koja je dio indikativnog produženja koridora Bliski istok-Istočni Mediteran na Zapadnom Balkanu. Na izgradnji prioritetne dionice auto-puta, koja se realizuje uz pomoć kineskog kredita, došlo je do dodatnih kašnjenja i prekoračenja troškova, a stanje je pogoršano izbijanjem pandemije COVID-19. Sada se očekuje da će biti završena do juna 2021. godine.

U sklopu Investicionog okvira za Zapadni Balkan, Crna Gora je podnijela zahtjev za sufinansiranje izgradnje druge dionice auto-puta. Međutim, zahtjev je na čekanju do završetka analize troškova za cjelokupan auto-put Bar-Boljare. Očekuje se da će u studiji, čija izrada kasni, biti preporučeni standardi i predložena sredstva za finansiranje preostalih dionica.

Uprkos kašnjenjima, nastavljen je napredak u studijama za projektovanje Jadransko-jonske magistrale. Rekonstrukcija željezničke pruge Bar-Vrbnica *nastavlja da se finansira kroz sredstva Evropske unije*. U junu 2019. godine je u sklopu WBIF odobren grant u iznosu od 3.000.000 eura za izradu sveobuhvatne studije za projektovanje i tenderske dokumentacije za dionicu željezničke pruge Golubovci-Bar.

Sadašnje i buduće infrastrukturne investicije treba da budu u potpunosti usklađene sa standardima EU u oblasti javnih nabavki, državne pomoći i procjene uticaja na životnu sredinu. Dodatno, investicije treba realizovati na osnovu analiza troškova izrađenih u skladu sa najboljim praksama EU.

Institucionalni okvir u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva promijenjen je osnivanjem Direktorata za državne puteve odgovornog za izgradnju i održavanje nacionalnih magistralnih i regionalnih puteva. Preduzeće u državnom vlasništvu Monteput i dalje je odgovorno za izgradnju auto-puteva i krupne putne infrastrukture, naročito Jadransko-jonske magistrale.

Što se tiče **željezničkog saobraćaja**, Direktorat za željeznički saobraćaj je u aprilu 2019. godine reorganizovan u Upravu za željeznice koja postupa kao nezavisan organ uprave. Međutim, praktično izvršavanje bezbjednosnih i regulatornih poslova tek treba da bude konkretno utvrđeno u zakonodavnom okviru s obzirom da planirani novi Zakon o željeznici tek treba da bude usvojen. Administrativni i tehnički kapacitet četiri preduzeća u državnom vlasništvu i dalje je ograničen.

Kada je riječ o **energetskim mrežama**, nastavljen je napredak u uzajamnom povezivanju energetskih sistema Srbije, Bosne i Hercegovine, Italije i Crne Gore. Ovaj projekat uključen je na listu projekata od zajedničkog interesa Energetske zajednice. Podmorski kabal između Crne Gore i Italije u funkciji je od novembra 2019. godine. Uz pomoć finansijskih sredstava EU, nastavljen je rad na preliminarnom rješenju za trase Jadransko-jonskog gasovoda kroz Crnu Goru i Albaniju, a cilj je da studija bude završena do septembra 2020. godine. Projekat se nalazi na listi projekata od zajedničkog interesa. U izvještajnom periodu nastavljen je određeni napredak u vezi sa mjerama energetske povezanosti.

Crna Gora tek treba da u potpunosti uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU koja pokriva TEN-T i TEN-E. Analiza zakonodavnih nedostataka i mapiranje institucionalnog kapaciteta još uvijek nisu završeni. Što se tiče transevropskih komunikacionih mreža, Zakon o elektronskim komunikacijama usklađen je sa pravnom tekovinom EU.

5.22 Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

Regionalna politika je glavna politika EU usmjerena na održivi i inkluzivni ekonomski rast. Države članice snose odgovornost za sprovođenje koje nalaže adekvatan administrativni kapacitet i stabilno finansijsko upravljanje osmišljavanjem i izvršenjem projekta.

Crna Gora je **umjereno spremna** u pogledu regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. U izvještajnom periodu ostvaren je **ograničeni napredak**, naročito u pogledu planiranja i nabavki koje treba dodatno ojačati, a kapacitete za pripremu projekata i strateško planiranje treba dodatno unaprijediti.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- uložiti dodatne napore u sprovođenje pretpripravnih programa podrške EU u indirektnom upravljanju;
- nastaviti sprovođenje Akcionog plana za ispunjavanje zahtjeva kohezione politike EU;
- ojačati kapacitete za planiranje i pripremu projekata, sa posebnim naglaskom na jedinstvenoj listi prioriternih infrastrukturnih projekata.

Kada je riječ o **zakonodavnom okviru**, Zakon o javno-privatnom partnerstvu stupio je na snagu u januaru i kao rezultat toga osnovana je nacionalna Agencija za investicije, dok je Sekretarijat za

razvojne projekte prestao da postoji. Uloga Tehničkog sekretarijata Nacionalne investicione komisije (formalizovana usvajanjem izmjena i dopuna Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Kancelarije za evropske integracije) shodno tome prenesena je na nacionalnog IPA koordinatora. Ovo bi mogao biti pozitivan korak jer neposredno utiče na njegovu nadzornu ulogu u odnosu na jedinstvenu listu prioriteta infrastrukturnih projekata koja je povezana sa Investicionim okvirom za Zapadni Balkan. Zakon o javnim nabavkama takođe je usvojen u decembru. Međutim, oba zakona usvojena su bez podzakonskih akata zbog čega ih je trenutno nemoguće primjenjivati. Usklađivanje sa ključnim dijelovima pravne tekovine EU u okviru drugih poglavlja i dalje je preduslov za odgovarajuću realizaciju strukturnih i investicionih fondova EU.

Što se tiče **investicionog okvira**, postojeće stanje u upravljanju pretpristupnom podrškom EU (IPA) ostaje nepromijenjeno. S obzirom na otpočinjanje sprovođenja IPA II i razvoj IPA III, ključno je da se nastavi jačanje kapaciteta i resursa.

Što se tiče **administrativnih kapaciteta**, u ugovornim organima zaposleni su novi kadrovi, ali je kapacitet resornih ministarstava, na primjer Ministarstva održivog razvoja i turizma, i daje nizak. Zato postoji rizik po blagovremeno sprovođenje projekata u njegovoj nadležnosti koji su relevantni za pristupanje. U poređenju sa prethodnim periodom, primjećena su određena poboljšanja u politici zadržavanja kadra, a u martu 2019. godine sprovedena je vladina uredba kojom se dozvoljava uvećanje zarada zaposlenih koji rade na IPA projektima za 30%. Sektorska radna grupa za ovo poglavlje sastala se nekoliko puta tokom godine da bi razmotrila preporuke iz prethodnog izvještaja o ovoj zemlji, ali konkretni rezultati aktivnosti te grupe još uvijek nisu vidljivi.

U oblasti **programiranja**, država je nastavila da primjenjuje sektorski pristup u okviru programa IPA II. Revidirana jedinstvena lista prioriteta infrastrukturnih projekata odobrena je u julu 2019. godine, međutim nedostatak zrelosti projekata ometa buduće programiranje i sprovođenje. Kapacitet za upravljanje kapitalnim/infrastrukturnim investicijama i dalje je nizak, naročito u resornim ministarstvima.

Kada su u pitanju **praćenje i evaluacija**, sastanci relevantnih odbora u okviru indirektnog upravljanja i dalje se redovno održavaju. Dinamika sprovođenja programa u okviru indirektnog upravljanja i dalje je spora.

Kada je riječ o **finansijskom upravljanju, kontroli i reviziji**, vlada je odobrila prvi korak za uspostavljanje Upravljačkog informacionog sistema. Ojačan je kapacitet Državne revizorske institucije, a unutrašnja revizija za cjelokupni IPA sistem dodijeljena je specijalizovanoj jedinici u Ministarstvu finansija, koja je zamijenila jedinice unutar svakog pojedinačnog ministarstva, u skladu sa odlukom vlade o unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru.

5.25 Poglavlje 25: Nauka i istraživanje

EU pruža značajnu podršku istraživanju i inovacijama. Sve države članice mogu imati koristi od istraživačkih programa EU, posebno tamo gdje postoje naučna izvrsnost i snažna ulaganja u istraživanje.

Crna Gora pokazuje **dobar nivo spremnosti** u ovom sektoru. **Dobar napredak** ostvaren je u vezi sa dvije preporuke iz 2019. godine usvajanjem Strategije pametne specijalizacije i značajnim unapređenjem učešća u programu Horizont 2020.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ nastavi da sprovodi Strategiju pametne specijalizacije;

→ intenzivira ulaganje u istraživanje i inovacije i nastavi da uvećava učešće u programu Horizont 2020.

U dijelu **politike istraživanja i inovacija**, nastavljeno je sprovođenje strategija, uključujući mjere podrške podsticanju kulture inovacija, dva pre-akceleratora programa za inovativna novoosnovana preduzeća (tkz. *start-ups*) i rad na izmjenama i dopunama zakonodavstva radi uvođenja podsticaja fiskalnim mjerama. Preduzeti su pozitivni koraci ka „otvorenom pristupu“ usvajanjem revidiranih nacionalnih istraživačkih mapa puta za infrastrukturu i nacionalnog Programa za ostvarivanje principa otvorena nauke.

Crna Gora ima sve veću naučnu bazu i nivo finansiranja se od 2017. godine uvećava. Pristup finansiranju za istraživanje i inovacije poboljšan je zahvaljujući podršci u vidu obuka o pristupu međunarodnom finansiranju. Finansiranje za istraživanje i razvoj uvećano je 2018. godine za 0.50% BDP-a (porast od 0,37% u odnosu na 2017. godinu).

Crna Gora je u maju 2020. godine uključena u Listu evropskih inovacionih rezultata kao umjereni inovator, što je važan korak u unapređivanju njenog statističkog sistema i praćenju sprovođenja Strategije pametne specijalizacije Crne Gore za period 2019-2024. godine.

Univerzitetu Crne Gore (UCG) je u januaru 2020. godine dodijeljen logo „Izvrnosti ljudskih resursa u istraživanju“, čime je potvrđeno da se UCG pridržava principa ljudskih resursa utvrđenih u Evropskoj povelji za istraživače i Kodeksu za zapošljavanje istraživača. Da bi nastavio da napreduje, UCG sada mora da sprovede preporuke koje je dobio. U januaru 2020. godine počela su s radom dva centra izvrnosti (za oblasti nauke o hrani i biomedicine), za koje je opredijeljeno 1.8 miliona eura za period od tri godine.

Crna Gora je u junu 2019. godine postala prva zemlja u regionu koja je usvojila Strategiju pametne specijalizacije (S3) za period 2019-2024. godine u kojoj su kao prioriteti postavljeni poljoprivreda, energetika, zdravlje, turizam i IKT. S3 uživa snažnu političku podršku i, uz pažljivo upravljanje i praćenje, može da dovede do ekonomskog rasta razvojem konkurentnih prednosti zemlje kroz inovativan pristup. Za tu svrhu, Crna Gora treba da ispuni tehničke preporuke iz uslovne pozitivne ocjene Evropske komisije (iz decembra 2019. godine) i da obezbijedi kontinuiranu i blisku saradnju između svih relevantnih zainteresovanih strana.

Savjet za inovacije i pametnu specijalizaciju osnovan je u avgustu 2019. godine, a njegov sekretarijat počeo je s radom u martu 2020. godine. Usvojen je novi Zakon o inovacionoj djelatnosti kojim je predviđeno osnivanje Fonda za inovacije koji će postupati kao zasebna agencija fokusirana konkretno na sprovođenje S3. Takođe je usvojen Zakon o istraživanju i inovacijama. Pokrenuta je onlajn platforma (www.s3.me) da bi se omogućile komunikacija i vidljivost aktivnosti vezanih za S3. Jedan od instrumenata za sprovođenje S3 je Kolaborativni program za inovacije za period 2019-2024. godine čiji cilj je da ideje istraživanja i inovacija prenesu iz akademske zajednice u ekonomiju i da u buduće pozive uključi perspektivne startapove povezane sa prioritetnim oblastima S3.

U odgovoru na pandemiju COVID-19, Ministarstvo nauke objavilo je poziv za istraživačke projekte u oblasti socio-ekonomskog oporavka (200.000 eura). Zajedno sa Inovaciono-preduzetničkim centrom Tehnopolis i novoosnovanim naučno-tehnološkim parkom Crne Gore, ministarstvo je koordiniralo radom 3-D laboratorija u akademskom i privatnom sektoru vezano za zajedničku proizvodnju opreme za ličnu zaštitu.

Učešće ove zemlje u programu Horizont 2020 unaprijeđeno je i pokazuje vrlo dobar trend u 2019. godini kada je primljeno 3,2 miliona eura direktnog doprinosa EU i postignuta stopa uspjeha od 13,9% u poređenju sa 12% koliko iznosi za cjelokupni program Horizont 2020.

Kroz Instrument pretpristupne podrške EU (IPA), odabrano je 13 projekata u okviru kolaborativne šeme grantova za inovativne projektne ideje, a u martu 2020. godine potpisani su ugovori za opremanje tri laboratorije u Tehnopolisu i za građevinske radove u naučno-tehnološkom parku.

Crna Gora je aktivno uključena u rad sa međunarodnim tijelima kao što su COST, CERN, IAEA i EUREKA što bi trebalo da ima pozitivne uticaje na saradnju poslovne i akademske zajednice. Crna Gora je posvećena nastavku saradnje u Evropskom društvenom istraživanju Evropskog konzorcijuma za istraživačku infrastrukturu (ESS-ERIC).

5.26 Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura

EU podržava saradnju u obrazovanju i kulturi kroz programe finansiranja i koordinaciju politika država članica putem otvorene metode koordinacije. EU i države članice takođe moraju spriječiti diskriminaciju i obezbijediti kvalitetno obrazovanje djece radnika migranata, uključujući i one u nepovoljnom položaju.

Postoji **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U skladu sa preporukama iz 2019. godine, postignut je **određeni napredak** u pogledu stope učešća u programima obrazovanja i vaspitanja u ranom djetinjstvu, ishoda učenja i stručnog obrazovanja i osposobljavanja.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da podstiče rast stope učešća u u programima obrazovanja i vaspitanja u ranom djetinjstvu i smanji stopu napuštanja obrazovanja, posebno kada su u pitanju naročito osjetljive grupe;
- unaprijedi upravljanje sektorom obrazovanja, i kroz nastavak sprovođenja relevantnih reformskih mjera, unaprijedi sveukupni kvalitet obrazovanja;
- uspostavi odgovarajući mehanizam za praćenje i evaluaciju praktičnog učenja u okviru stručnog i srednjeg obrazovanja.

U dijelu **obrazovanja i osposobljavanja**, nastavljeno je sprovođenje brojnih strategija u oblasti obrazovanja. Prema posljednjim podacima (iz 2018), budžet za obrazovanje iznosi 4% BDP-a. Zahvaljujući investicijama u školsku infrastrukturu i opremu, izgrađene su nove škole, neke škole su rekonstruisane, dok se za određeni broj projekata čeka na odobrenje finansijskih sredstava. I mada su tokom 2019. godine uklonjene arhitektonske barijere u pojedinim školama, potrebno je riješiti pitanje fizičke pristupačnosti koje i dalje ostaje otvoreno .

I tokom ove godine nastavljeno je s unapređenjem programa obrazovanja i vaspitanja u ranom djetinjstvu (ECEC), a u određenim ruralnim područjima dostupne su i interaktivne službe. Kod djece uzrasta do 5 godina, zabilježen je blagi porast stope učešća u ovim programima, sa 48% u 2018. godini na 52% u 2019. Kako bi bilo moguće valorizovati dugoročne društvene i ekonomske dobrobiti koje ovaj program pruža, nova strategija o predškolskom obrazovanju, koja je u pripremi, treba kao jedan od ciljeva da predvidi i značajni porast stope učešća u programima obrazovanja i

vaspitanja u ranom djetinjstvu (da se približi stopi od 95% kojoj teži EU), kao i veća ulaganja u kvalifikovane prosvjetne radnike, radi pripreme djece za početak obaveznog obrazovanja, prije svega one djece koja potiču iz osjetljivih grupa.

Ministarstvo prosvjete je u septembru 2019. godine raspisalo konkurs za dodjelu stipendija srednjoškolicima i studentima romske i egipćanske populacije. I mada se u odnosu na podatke iz 2016. godine primjećuje porast stope učešća u obrazovanju, kao i pad u broju slučajeva napuštanja obrazovanja, sveukupan broj romske i egipćanske djece koji učestvuju u programima školskog obrazovanja, kao i broj djece sa smetnjama u razvoju, i dalje je nizak; posebnu zabrinutost izaziva mali broj djece romske i egipćanske populacije koja završavaju ovaj nivo obrazovanja. U svjetlu ovih činjenica, Crna Gora treba da omogući uslove za potrebnu sinergiju u procesu sprovođenja Strategije za socijalnu inkluziju Roma 2016-2020, Poznanjsku deklaraciju o integraciji Roma, kao i ostalih novijih strategija o inkluzivnom obrazovanju za period 2019-2025. godine.

Crna Gora trenutno priprema nacrt Strategije za cjeloživotno preduzetničko učenje (2020-2024), a raste i broj škola primarnog i sekundarnog nivoa obrazovanja u kojima se sprovodi program razvoja ključnih kompetencija i osnovnih vještina, uključujući socio-emocionalno učenje, digitalne vještine, kritičko mišljenje i rješavanje problema.

Pokazalo se da sprovođenje nacionalnog kvalifikacionog okvira (u skladu s Evropskim kvalifikacionim okvirom iz 2014. godine) i prelazak na pristup zasnovan na ishodima učenja predstavljaju zahtjevan proces, na što ukazuje i trajna nepodudarnost između radnih vještina i potreba tržišta rada. Ministarstvo prosvjete, u saradnji sa poslovnom zajednicom, i dalje radi na reviziji programa i kvalifikacija. Ministarstvo je takođe posvećeno sprovođenju i praćenju Zaključaka iz Rige, iz 2015. godine, koji se odnose na stručno obrazovanje i obuke (VET), kako je predviđeno i revidiranom Strategijom razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori, koja je usvojena u januaru 2020. godine. Adekvatna primjena Strategije predstavlja preduslov za napredak, naročito imajući u vidu da ona ukazuje na značaj kvalitetnog i inkluzivnog obrazovanja koje je usmjereno ka tržištu rada, kao i na potrebu za zelenim i digitalnim vještinama.

Prva evaluacija dualnog sistema obrazovanja, koja je sprovedena nakon tri godine njegove realizacije, ukazala je na porast interesovanja među poslodavcima i učenicima, kao i na izvjesne pozitivne rezultate u pogledu zadržavanja učenika. Upućene preporuke se odnose na potrebu izgradnje kapaciteta instruktora u kompanijama i mentora u školama, kao i na održivost modela zajedničkog finansiranja, uz učešće sektora obrazovanja i privatnog sektora. Ministarstvo prosvjete razmatra najbolja rješenja za uspostavljanje odgovarajućeg mehanizma za praćenje i evaluaciju VET sektora. Priznavanje neformalno i formalno stečenih znanja je takođe dio reformske agende, koja treba da olakša proces usavršavanja i prekvalifikacija (koji je za sada uglavnom ograničen na VET). Od januara 2020, Privredna komora Crne Gore učestvuje u EU Pilot šemi mobilnosti, koja je predviđena za učenike i nastavnike u VET sektoru.

U maju 2019. godine, Vlada je sa Univerzitetom Crne Gore (UCG) potpisala prvi finansijski sporazum (za period od tri godine), koji se, između ostalog, odnosi i na obezbjeđenje kvaliteta, politiku upisa i unapređenje studijskih programa. Po uzoru na UCG, i privatne ustanove visokog obrazovanja sada preuzimaju reformisani studijski model 3+2+3. Kao članica Evropske asocijacije za obezbjeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju, Crna Gora za potrebe obezbjeđenja kvaliteta primjenjuje određene alate EU, uključujući i eksternu evaluaciju institucija, studijske programme i programe cjeloživotnog učenja. Uključivanje praktičnog obrazovanja u programme za visoko obrazovanje podrazumijeva određene izazove, i zahtijeva strukturirani sistem praćenja i evaluacije

kako bi se utvrdili učinak i efektivnost takvog programa. Trenutno je u pripremi revidirana Strategija visokog obrazovanja (2020-2025), koja je bila predmet javnih konsultacija. U skladu sa Zakonom o javnom integritetu iz 2019. godine, Vlada je imenovala prvi Etički komitet, koji je zadužen za zaštitu i unapređenje akademskog integriteta i utvrđivanje plagijata. I UCG je osnovao svoj Etički odbor.

Crna Gora i dalje aktivno učestvuje u programu EU - Erasmus +. Tokom 2019, finansirano je ukupno 1 379 dolaznih i odlaznih učesnika, a dodijeljeno je 9 projekata izgradnje kapaciteta u oblasti visokog obrazovanja, kao i 3 projekta u oblasti mladih. Crna Gora je podnijela zahtjev i za pristup e-Twinning platformi za nastavnike. Crna Gora je sa svojih šest volontera po prvi put učestvovala u Evropskoj inicijativi za solidarnost (European Solidarity Corps).

Ministarstvo prosvjete je aktivno djelovalo u uslovima pandemije COVID-19, te je za različite nivoe obrazovanja pružalo čitav niz mogućnosti za učenje na daljinu, uključujući i portal za saradnju između nastavnika i učenika, sa časovima koji su podijeljeni po razredima i predmetima, kao i namjenski YouTube kanal sa snimljenim časovima. Projekat *Uči doma*, koji uključuje I AMPLITUDO platformu, naišao je na veoma pozitivne reakcije.

Rezultati PISA testiranja za 2018. godinu (program za međunarodnu ocjenu studenata – matematika, nauka i čitanje) ukazuju na ograničen napredak u odnosu na 2015. godinu - još uvijek ne dostižu prosjek zemalja članica OECD. Budući da se rezultati PISA testiranja tumače kao pokazatelj adekvatne pripreme učenika za budućnost, potrebno je ubrzati primjenu preporuka iz Akcionog plana za 2019. godinu, i na taj način pružiti podršku tekućim aktivnostima koje su usmjerene na unapređenje kvaliteta predavanja i učeničkih rezultata. U 2019. godini, Crna Gora je također učestvovala i u TIMSS testiranju (trendovi u međunarodnoj matematici i naučnim studijama), a učestvovalaće i u PIRLS 2021 - međunarodnoj procjeni o sposobnosti čitanja.

Kada je riječ o **kulturi**, Ministarstvo kulture i dalje ulaže sredstva u razvoj kreativnih habova i industrija, razvoj infrastrukture i umjetnosti. Izdvajanje dodatnih sredstava za potrebe mapiranja lokalnih kreativnih startup ekosistema bilo bi naročito podsticajno. U martu 2020. godine, Ministarstvo je raspisalo javni konkurs za sufinansiranje aktivnosti iz oblasti kulturno-umjetničkog stvaralaštva koje su u funkciji javnog interesa, a radi podrške i zaštite nezaposlenih umjetnika i ostalih djelatnika čije su aktivnosti privremeno obustavljene usljed pandemije COVID-19. U cilju očuvanja baštine na području Kotora, donesene su izmjene i dopune Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja *Kotora*. Crna Gora treba valjano da primjenjuje predviđene mjere zaštite kako bi očuvala svoj status na UNESCO Listi svjetske baštine. U okviru manifestacije Dani evropske baštine, u 2019. godini organizovan je veliki broj događaja. Regionalna kancelarija za saradnju mladih (RYCO) podržava programe međukulturalne razmjene koji su predviđeni za mlade. I mada u okviru programa Kreativna Evropa, tokom 2019. godine, nije bilo uspješnih projekata iz oblasti kulture, Crna Gora je imala dva uspješna granta u okviru novog projekta *i-Portunus* - kojim je predviđeno finansiranje mobilnosti umjetnika.

U toku je sprovođenje Strategije za mlade 2017-2021, a dvije trećine opština izradilo je i lokalne akcione planove za mlade. U skladu sa Zakonom o **mladima** koji je donesen 2019. godine, Vlada je usvojila program za osnaživanje kapaciteta službe za mlade, a u junu 2020. godine usvojila je i podzakonske akte kojim je omogućila uspostavljanje nacionalnog Savjeta mladih. Opredijeljena su sredstva za rekonstrukciju, adaptaciju i opremanje klubova za mlade, dok je za ovu godinu predviđeno otvaranje novih klubova na području sjevera. Mladim ljudima iz svih krajeva zemlje besplatno je podijeljeno više od 5 000 Evropskih omladinskih kartica. Crna Gora je aktivno

učestvovala u Evropskoj nedelji sporta, koja se Evropska komisija organizuje peti put po redu, u okviru inicijative *Evropska nedelja sporta bez granica*.

5.27 Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene

EU promovira snažnu klimatsku akciju, održivi razvoj i zaštitu životne sredine. Pravna tekovina EU obuhvata propise koji se odnose na klimatske promjene, kvalitet voda i vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje, hemikalije, buku i civilnu zaštitu.

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak**, koji se ogleda u međunarodnoj zaštiti koja je dodijeljena Ulcinjskoj solani, izradi Akcionog plana za poglavlje 27, kao i daljem usklađivanju zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, u skladu sa nacionalnom strategijom. Međutim, potrebno je uložiti značajne napore kada je riječ o implementaciji i sprovođenju, naročito na polju upravljanja otpadom, kvaliteta voda, zaštite prirode i klimatskih promjena. Preporuke iz 2019. godine i dalje važe, a u predstojećoj godini, Crna Gora treba da djeluje još odlučnije u pogledu zelene tranzicije, kao i da ostane primarno usmjerena na sljedeće:

- valjanu implementaciju Nacionalne strategije za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, naročito u sektorima otpada, voda i zaštite prirode;
- preduzimanje urgentnih mjera za očuvanje i poboljšanje ekološke vrijednosti zaštićenih područja i potencijalnih lokacija u okviru projekta Natura 2000, kao što su Ulcinjska solana, Skadarsko jezero, rijeka Tara i ostali riječni tokovi;
- izradu Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana u skladu sa preporukama Energetske zajednice.

Životna sredina

U oblasti **horizontalnog zakonodavstva**, Crna Gora je u 2019. godini usvojila novi Akcioni plan, koji je imao za cilj efikasnije usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njeno implementiranje u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. U decembru 2019. godine, Vlada je usvojila treći izvještaj o rezultatima sprovođenja prethodnog Akcionog plana za period 2018-2020. Ovaj izvještaj ukazuje da se postupak implementacije u većini područja odvija sporo - do kraja 2019. realizovano je svega 68% aktivnosti koje su predviđene za 2018. i 2019. godinu. Kako se navodi u izvještaju, tokom 2019. godine nije realizovana nijedna planirana aktivnost u oblasti upravljanja otpadom ili klimatskih promjena. Stopa realizacije aktivnosti iznosi približno 30% za oblast kvaliteta voda i zaštite prirode, dok u dijelu horizontalnog zakonodavstva, kvaliteta vazduha i industrijskih zagađenja, ova stopa iznosi oko 70%. Fond za zaštitu životne sredine, koji je osnovan u novembru 2018. godine, još uvijek nije funkcionalan. Podzakonskim aktima o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma i Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, koji su usvojeni u maju 2019. godine, stvoreni su uslovi za podjelu zakonodavne i izvršne nadležnosti u oblasti životne sredine. Preostali izazovi koji zahtijevaju hitno djelovanje uključuju i nedostatak administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou, ali i u okviru inspekcijskih organa, nepostojanje adekvatne međuinstitucionalne koordinacije i nedostatak održivog finansijskog okvira.

U oblasti **kvalitet vazduha**, Vlada je u junu 2019. godine usvojila izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha, za 2018. godinu. Tokom izvještajnog perioda, revidirana je definicija zona kvaliteta vazduha, broj mjernih mjesta za praćenje kvaliteta vazduha povećan je sa 7 na 10, međutim, sistem za pravovremeno izvještavanje o kvalitetu vazduha nije funkcionalan. Koncentracija zagađujućih materija u Pljevljima na redovnoj osnovi prelazi granične vrijednosti za suspendovane čestice PM10. U martu 2020. godine, Crna Gora je ponovo uspostavila sistem izvještavanja o emisijama zagađujućih materija i Sekretarijatu je dostavila sve podatke koji su nedostajali za period 2011-2018, u skladu sa Konvencijom o prekograničnom zagađenju vazduha na velikim udaljenostima. Usvojen je program za praćenje kvaliteta tečnih goriva naftnog porijekla za period od 2020 do 2021. godine.

Kada je riječ o **upravljanju otpadom**, crnogorsko zakonodavstvo je i dalje djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Nije ostvaren napredak u procesu implementacije zakonodavstva koje uređuje pitanje otpada. Za potrebe sprovođenja Nacionalne strategije za upravljanje otpadom do 2030. i Državnog plana upravljanja otpadom za period 2015-2020, neophodni su značajni naporu u pogledu strateškog planiranja i investicija. Još uvijek se radi na novom zakonu o upravljanju otpadom. Opštine Berane, Žabljak, Plav, Rožaje, Kolašin, Gusinje, Andrijevića, Ulcinj i Petnjica donijele su odluke o odvojenom sakupljanju otpada. Potrebno je detaljno objašnjenje nacionalnog modela upravljanja otpadom, kao i modaliteta koji su predviđeni za njegovu primjenu. Potrebno je hitno djelovanje kako bi se riješilo pitanje nelegalnih deponija i korišćenja privremenih lokacija za odlaganje otpada u svim opštinama. Na nivou cijele države, potrebno je uspostaviti infrastrukturu za odvojeno sakupljanje i recikliranje otpada.

Usklađenost u oblasti **kvaliteta voda** ostaje ograničena. Potrebno je privesti kraju izradu planova upravljanja vodama na vodnom području Dunavskog i Jadranskog sliva. Uspostavljena je mreža hidroloških stanica za praćenje količine površinskih voda, kao i mreža stanica za praćenje podzemnih voda, i pribavljen je softver za obradu prikupljenih hidroloških podataka. Nепреčišćene otpadne vode i dalje su glavni izvor zagađenja površinskih i podzemnih voda. U cilju rješavanja ovog pitanja, Vlada je u oktobru 2019. godine usvojila Plan upravljanja komunalnim otpadnim vodama za period 2020-2035. Skupština je u decembru 2019. godine donijela Zakon o zaštiti morske sredine, koji doprinosi usklađivanju sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji. Zabilježen je određen pomak u izradi mapa opasnosti od poplava i mapa rizika od poplava. Prilikom investicija u hidroelektrane treba se pridržavati nacionalnih i međunarodnih obaveza u pogledu zaštite prirode i upravljanja vodama, potrebno je osigurati učešće javnosti i održavanje konsultacija, i garantovati visokokvalitetne izvještaje o procjeni uticaja na životnu sredinu, koji uključuju i analizu kumulativnog uticaja na prirodu i biodiverzitet.

U oblasti **zaštite prirode**, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. U junu 2019. godine, Opština Ulcinj je proglasila Ulcinjsku Solanu Parkom prirode, a u septembru 2019. godine Solana je upisana u Ramsar svjetsku listu, kao močvarno područje od međunarodnog značaja. U decembru 2019. godine, dolina rijeke Zete proglašena je parkom prirode. I mada se iz državnog budžeta i dalje izdvajaju sredstva za održavanje Ulcinjske solane, neophodno je bez odlaganja preduzeti odlučne mjere za njeno održivo upravljanje i zaštitu, uključujući, prije svega, rješavanje pitanja vlasništva. Preduzete su određene mjere za ublažavanje mogućih negativnih uticaja, u procesu praćenja i unapređenja stanja životne sredine na određenim osjetljivim područjima u okviru Skadarskog jezera i rijeke Tare. Potrebno je ostvariti dodatni napredak u procesu određivanja zaštićenih morskih područja i uspostavljanja sveobuhvatnog sistema koji predviđa strogu zaštitu vrsta, i koji će se, između ostalog, primjenjivati tokom

seizmičkih ispitivanja, izgradnje hidroelektrana, kao i u procesu turističkog razvoja. Na planini Sinjajevini, koja je dio *UNESCO rezervata biosfere* rijeke Tare, uspostavljen je vojni poligon. Predviđene aktivnosti poligona treba planirati i pratiti u skladu sa UNESCO principima socio-kulturne i ekološke održivosti. Nastavljen je rad na određivanju budućih lokacija u okviru projekta Natura 2000. Usvojen je Zakon o stranim i invazivnim stranim vrstama biljaka, životinja i gljiva, kao i revidirana nacionalna Strategija razvoja šuma i šumarstva, kao i *Plan* sanacije šuma koji je predviđen za šume degradirane raznim *abiotičkim* ili *biotičkim* faktorima. U martu 2020. godine, Skupština je usvojila Zakon o potvrđivanju Protokola iz Nagoje o pristupu genetičkim resursima i pravednoj i jednakoj raspodjeli koristi koje proističu iz njihovog korišćenja uz Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti.

U oblasti **kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom**, crnogorsko zakonodavstvo je dijelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. U martu 2019. godine, donesen je Zakon o industrijskim emisijama, a nakon toga su usvojeni i relevantni podzakonski akti. Vlada je u novembru donijela Uredbu o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola.

Kada je riječ o **hemikalijama**, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. U martu 2019. godine, Vlada je usvojila Nacionalnu strategiju upravljanja hemikalijama 2019-2022, kao i Akcioni plan. U julu 2019, Vlada je usvojila Nacionalni plan za sprovođenje Stokholmske konvencije, dok je u avgustu 2019. godine usvojila Završni izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije upravljanja hemikalijama 2015-2018.

U oblasti **buke** je u julu 2019. godine usvojen Akcioni plan zaštite od buke za period do 2024. godine, za teritoriju Glavnog grada Podgorica i Opštine Golubovci.

U oblasti **civilne zaštite**, Crna Gora je članica Mehanizma za civilnu zaštitu EU od aprila 2015. godine. U uslovima pandemije COVID-19, postala je naročito izražena potreba za osnaživanjem zakonodavnog okvira i institucionalnih kapaciteta, kao i ljudskih i finansijskih resursa u okviru organa koji su nadležni za civilnu zaštitu, kao i u dijelu koji se odnosi na potrebu za pružanjem hitne zdravstvene zaštite. Crna Gora treba da intenzivira aktivnosti saradnje u okviru Mehanizma za civilnu zaštitu EU. Crna Gora bi mogla više da doprinosi Mehanizmu registrovanjem eksperata ili kapaciteta za odgovor (sistema zaštite i spašavanja) u dobrovoljne snage i kroz redovno učešće u radu odbora i radnih grupa koje su uspostavljene u okviru Mehanizma. Crna Gora i dalje treba da se poveže sa Zajedničkim sistemom za komunikaciju u vanrednim situacijama i informacionim sistemom (CECIS), i potrebno je da uspostavi Sigurni transevropski servis za telematiku između administracija (sTESTA), kao preduslov za povezivanje sa CECIS-om. U januaru 2020. godine, usvojen je Izvještaj za 2019. godinu, o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije za smanjenje rizika od katastrofa za period 2018-2019, kao i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period 2020-2021.

Klimatske promjene

Nivo usklađenosti Crne Gore u oblasti klimatskih promjena je i dalje ograničen. Crna Gora ima Strategiju klimatskih promjena, ali je neophodno da intenzivira rad kako bi obezbijedila konzistentnost sa Okvirom klimatske i energetske politike EU do 2030. Takođe treba da obezbijedi da njena strategija bude integrisana u sve relevantne sektorske politike i strategije. U decembru 2019. godine, usvojen je okvirni Zakon o klimatskim promjenama. U skladu s ovim zakonom, u februaru 2020. godine je usvojena Uredba koja predviđa uspostavljanje sistema za trgovinu nacionalnim emisijama ugljen-dioksida. Još uvijek predstoji intenzivan rad na usklađivanju sa pravnom tekovinom EU, što podrazumijeva i uključivanje preostalih elemenata sistema EU za

trgovinu emisijama, kao i Regulative o podjeli obaveze i mehanizmu praćenja i izvještavanja. Što se tiče Okvirne konvencije UN-a o klimatskim promjenama (UNFCCC), trenutno je u pripremi treći izvještaj Crne Gore o klimatskim promjenama, u skladu s obavezama koje su predviđene Okvirnom konvencijom UN-a.

5.28 Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja

Propisi EU štite potrošače u pogledu zaštite ekonomskih interesa potrošača, bezbjednosti proizvoda, opasnih imitacija i odgovornosti za neispravne proizvode. EU takođe obezbjeđuje visoke zajedničke standarde za kontrolu duvana, krvi, tkiva, ćelija i organa, prava pacijenata i zarazne bolesti.

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. **Određeni napredak** je postignut u odnosu na prošlogodišnje preporuke koje se odnose na usklađivanje s pravnom tekovinom EU, a naročito u oblasti kontrole duvana i pušenja na javnim mjestima. Međutim prošlogodišnje preporuke nisu u potpunosti sprovedene, potrebno je uložiti dodatne napore za usklađivanje, dok u određenim oblastima još uvijek ne postoje odgovarajući kapaciteti za implementaciju i dostavljanje podataka.

Stoga, u narednoj godini, Crna Gora treba da:

- dovrši postupak usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU o zaštiti potrošača;
- da dovrši postupak usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite zdravlja, naročito u onom dijelu koji se odnosi na prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, kao i da započne s njenom punom implementacijom;
- da obezbijedi adekvatne kapacitete koji su neophodni za sprovođenje pravne tekovine EU.

Zaštita potrošača

Kada je riječ o **pravnom okviru za zaštitu potrošača**, Crna Gora je usvojila zakonodavstvo kako bi osigurala usklađenost s pravnom tekovinom o opštoj bezbjednosti proizvoda. Izmijenjeni i dopunjeni Zakon o zaštiti potrošača usvojen je u novembru 2019. godine. Izmjene zakona omogućavaju usklađenost sa dijelom pravne tekovine EU u oblasti zaštite potrošača, kao i mogućnost vansudskog poravnjanja u slučaju potrošačkih sporova. Međutim, potrebno je dodatno usklađivanje u dijelu prava potrošača, potrošačkih kredita, alternativnog rješavanja sporova, kao i sa posljednjom verzijom pravne tekovine koja se odnosi na pravila zaštite potrošača.

Tokom izvještajnog perioda, Uprava za inspekcijske poslove je izvršila 18 662 kontrole u oblasti zaštite potrošača, i utvrdila 4 577 nepravilnosti, za koje su izrečene administrativne mjere.

Kad je riječ o **bezbjednosti proizvoda**, Crna Gora je dostavila podatak da su sprovedena 6.124 inspekcijska pregleda, od čega 5.113 u proaktivnom nadzoru i 1.011 u reaktivnom nadzoru, pri čemu su utvrđena 822 opasna proizvoda (42.211 komada). Od toga su njih 386 (9,450 komada) okvalifikovani kao opasni proizvodi koji predstavljaju ozbiljan rizik i povučeni su sa tržišta, a približno 106 proizvoda (1.685 komada) je uništeno. Izrečene su odgovarajuće administrativne mjere.

Javno zdravlje

Kad je riječ o **javnom zdravlju**, domaće zakonodavstvo je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Crna Gora je izradila deset strateških dokumenata u oblasti zaštite zdravlja, uključujući i Zdravstvenu politiku do 2020. godine. Jedan od prioriteta ovih dokumenata jeste produženje prosječnog očekivanog životnog vijeka, koji je od 2018. godine na istom nivou (76.8). U 2019. godini, nastavljeno je sprovođenje Master plana o razvoju zdravstva za period 2015-2020, međutim budžet predviđen za zdravstvo je blago umanjen u odnosu na 2018. godinu (6.18%), i stoga nije bilo dovoljno sredstava za sprovođenje raznih mjera prevencije i mjera u cilju javnog zdravlja. Prekomjereno propisivanje lijekova i dalje izaziva zabrinutost. Usljed neadekvatne komunikacije i nedovoljnog broja aktivnosti koje su primarno usmjerene ka osnaživanju zdravstvene pismenosti, izostala je potrebna podrška u borbi protiv antimikrobne rezistencije. Nije sprovedeno nijedno eksterno istraživanje za procjenu korupcije koja utiče na sektor zdravstva.

Kada je riječ o **zdravstvenom informacionom sistemu**, u okviru Ministarstva zdravlja upostavljena je organizaciona jedinica za upravljanje novim Integriranim zdravstvenim informacionim sistemom, međutim, u njoj za sada rade svega dva službenika. U pitanju je kompleksan sistem koji pokriva sve državne zdravstvene ustanove. Ovaj sistem treba dodatno unaprijeđivati kako bi se stvorili uslovi za efikasno pružanje kvalitetnih zdravstvenih usluga svim pacijentima, bolje upravljanje zdravstvenim sistemom i sakupljanje podataka za potrebe naprednog izvještavanja u oblasti javnog zdravlja.

Što se tiče oblasti **kontrole duvana**, u julu 2019. godine, usvojen je Zakon o ograničavanju duvanskih proizvoda. Cilj ovog zakona jeste da se postigne usklađenost sa pravnom tekovinom EU u sljedećim oblastima: (i) proizvodnja, predstavljanje i prodaja duvanskih i sličnih proizvoda, (ii) oglašavanje i sponzorstvo duvanskih proizvoda, (iii) prevencija pušenja, kao i (iv) inicijative za poboljšanje kontrole duvanskih proizvodima i zone bez duvanskog dima. U skladu s ovim zakonom, od 1. avgusta 2019. godine na snazi je zabrana pušenja na javnim mjestima. Nadležne inspeksijske službe prate proces sprovođenja predmetnog zakona.

Kad je riječ o **krvi, tkivima, ćelijama i organima**, Crna Gora je ažurirala Akcioni plan o supstancama ljudskog porijekla, i otpočela je projekat unapređenja IT sistema za praćenje. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uzimanju i presađivanju ljudskih organa u svrhu liječenja stupio je na snagu u decembru 2019. godine. Britanska agencija DAS je u decembru 2019. godine u Zavodu za transfuziju krvi izvršila drugu po redu provjeru u cilju nadzora, a za potrebe ponovne akreditacije u skladu sa standardom ISO (ISO 9001:2015 za sistem upravljanja kvalitetom i ISO 27001:2013 za bezbjednost informacija). Rezultati provjere bili su pozitivni. Crna Gora je nastavila s promotivnim aktivnostima koje ukazuju na značaj dobrovoljnog davanja krvi. Međutim, još uvijek nisu otpočele planirane aktivnosti koje se odnose na materije ljudskog porijekla.

U oblasti **ozbiljnih prekograničnih prijetnji zdravlju**, uključujući i **zarazne bolesti**, domaće zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU, međutim, predstoji rješavanje pitanja ostvarivanja prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti. U izvještajnom periodu, zabilježen je određeni napredak u sljedećem: (i) usklađivanje u dijelu izvještavanja o infektivnim bolestima, intra-hospitalnim infekcijama, stanjima i slučajevima smrti koje su uzrokovane ovim bolestima, (ii) spisak infektivnih bolesti koje podliježu epidemiološkoj kontroli, primjeni odgovarajućih mjera i kontrola infektivnih bolesti; and (iii) definicija slučajeva zaraznih bolesti. Program obavezne imunizacije stanovništva protiv određenih zaraznih bolesti

koji je izrađen 2019, godine, sproveden je u toku izvještajnog perioda, međutim, stopa pravovremene imunizacije protiv određenih bolesti i dalje je niska.

Usljed pojave pandemije COVID-19, a u skladu sa preporukama Insituta za javno zdravlje, preduzete su određene mjere predostrožnosti, koje su uključivale i policijski čas u cijeloj zemlji, držanje fizičke distance, zabranu javnih okupljanja, kao i državnih i vjerskih svečanosti. Sve sportske i rekreativne aktivnosti bile su zabranjene, a obustavljeni su i autobuski i željeznički saobraćaj, kao i usluge taksi službi. Karantin je uveden na cjelokupnoj teritoriji jedne opštine, kao i u pojedine djelove druge dvije opštine. Zatvorene su škole, restorani i kafići, dok je broj posjetilaca u supermarketima ograničen na 50. Uvedene su mjere samoizolacije i karantina (međutim, spisak lica kojima je izrečena mjera samoizolacije je objavljen – u toku je postupak za ocjenu ustavnosti takve odluke, dok je u jednom trenutku do javnosti došao spisak svih lica koja su u samoizolaciji – u toku je krivična istraga). U maju je počelo postepeno ukidanje ovih mjera, kako je opadao i broj zaraženih. Vrtići su ponovo otvoreni 1. juna, a istog dana je odobren ulazak u zemlju putnicima iz određenih država, u skladu s epidemiološkim okolnostima u pojedinim državama.

Za potrebe praćenja epidemiološke situacije, njene prevencije i suzbijanja, Crna Gora je donijela zakonodavstvo koje predviđa izvještavanje o zaraznim bolestima, infekcijama, slučajevima zaraze i slučajevima sa smrtnim ishodom, kao i Listu zaraznih bolesti sa opisom bolesti. Pripremljeno je i opremljeno pet privremenih bolnica za liječenje lica oboljelih od virusa COVID 19, dok je za potrebe karantina iskorišćeno deset ustanova širom zemlje. Odobreno je povećanje plate u iznosu do 15% za sve zdravstvene radnike. Crna Gora je dostavljala podatke Evropskom centru za sprečavanje i kontrolu bolesti. Potpisala je Zajednički sporazum o nabavkama EU i pridružila se Odboru EU za zdravstvenu bezbjednost. Crna Gora je od Zajedničkog istraživačkog centra dobila materijal za kontrolu COVID testova, a zahvaljujući sredstvima u iznosu od 3 miliona eura koja su opredijeljena iz EU fondova, omogućena je kupovina hitno potrebne medicinske opreme i materijala. Crna Gora je usvojila novu Strategiju unapređenja mentalnog zdravlja (2019-2023), kao i Akcioni plan, za period 2019-2020. Međutim, nije zabilježen napredak u pogledu dostavljanja podataka koji se odnose na dio njege za mentalno zdravlje koje sprovode institucije u odnosu na dio koji za koji postoji njega u zajednici.

Što se tiče **preventivnih mjera**, dostavljeni su određeni podaci o ishrani i fizičkoj aktivnosti djece školskog uzrasta, koje su prikupljeni pod pokroviteljstvom Evropske inicijative za praćenje gojaznosti kod djece – Svjetska zdravstvena organizacija. Usvojen je Akcioni plan za unapređenje stanja uhranjenosti i ishrane (2019-2020), kao i Nacionalna strategija prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja. Nakon toga su za učenike osnovnih i srednjih škola ljekari organizovali radionice o zdravim stilovima života. Međutim, određene organizacije civilnog društva ukazuju na činjenicu da je organizovan nedovoljan broj aktivnosti o štetnoj upotrebi alkohola i prevenciji alkoholom uzrokovanih poremećaja.

U oblasti **sprečavanja zloupotrebe droga i smanjenja štete**, Crna Gora nastavlja sprovođenje Akcionog plana (2019-2020) za sprovođenje Strategije sprečavanja zloupotrebe droga za period 2013-2020. Usvojene su Smjernice o ukazivanje stručne pomoći zavisnicima, i otpočela je njihova primjena u praksi. Osaženo je učešće civilnog društva u aktivnostima za prevenciju zloupotrebe droga koje su finansirane iz državnog budžeta. Međutim, po mišljenju nekih organizacija, sredstva koja su opredijeljena za sprovođenje aktivnosti nisu dovoljna. Sprovedeno je Evropsko istraživanje

o upotrebi alkohola i drugih droga, a nakon toga je uslijedio određeni broj interaktivnih sesija u osnovnim i srednjim školama.

Što se tiče **zdravstvenih nejednakosti**, pristup uslugama zdravstvene zaštite je po svemu sudeći obezbijeden svim posebno osjetljivim grupama. Međutim, dostavljeni podaci ukazuju na to da su ograničene mogućnosti za liječenje zavisnika od droga, a gotovo da ne postoje mogućnosti za liječenje djece. Istraživanje pokazuje da 95% domicilnih Roma i Egipćana ima zdravstveno osiguranje, u odnosu na 75% raseljenih lica romske i egipćanske populacije.

5.29 Poglavlje 29: Carinska unija

Sve zemlje članice Evropske unije dio su Carinske unije i poštuju ista carinska pravila i procedure. To od njih zahtijeva da usklade svoje zakonodavstvo, kao i da imaju adekvatne kapacitete za primjenu i sprovođenje i pristup zajedničkim kompjuterizovanim carinskim sistemima.

Crna Gora je **umjereno spremna** za carinsku uniju i ostvarila je **određeni napredak** tokom izvještajnog perioda, kroz intenzivne pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku i sprovođenje aktivnosti koje su Strategijom trgovinskih olakšica 2018-2022 predviđene za 2019. godinu, i na taj način je djelimično ispunila prošlogodišnje preporuke.

U predstojećoj godini Crna Gora naročito treba da:

- nastavi sa pripremama za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku, uspostavljanjem kompjuterizovanog tranzitnog sistema;
- nastavi sa sprovođenjem mjera za olakšanje trgovine kako bi se smanjile administrativne neefikasnosti i vrijeme potrebno za carinjenje, u skladu sa Strategijom trgovinskih olakšica 2018-2022 i Programom ekonomskih reformi 2020-2022;
- da podrži proces izgradnje kapaciteta u okviru Uprave carina i obezbijedi odgovarajući broj zaposlenih u okviru odjeljenja za IT.

U dijelu **carinskog zakonodavstva**, postoji visok stepen usklađenosti s pravnom tekovinom EU. Izrađen je novi Carinski kodeks, koji usklađen je sa Carinskim kodeksom Unije, i dat je na javne konsultacije. Crna Gora je u mart 2019. godine potvrdila UNIDROIT Konvenciju o ukradenim ili nezakonito izvezenim kulturnim dobrima i u maju iste godine izmijenila je Zakon o zaštiti kulturnih dobara. U decembru 2019. godine usvojeni su podzakonski akti vezani za Zakon o carinskoj službi za praćenje, presretanje i ispitivanje vozila, putnika i prtljaga, kao i izdavanje upozorenja i naloga ovlašćenih carinskih službenika.

Za potrebe daljeg usklađivanja sa pravnom tekovinom, Crna Gora je izmijenila i podzakonske akte o ovlašćenim privrednim subjektima (AEO); izmjene i dopune akata su već stupile na snagu. Počev od novembra 2019, privredni subjekti mogu da se kandiduju za dobijanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta.

U Crnoj Gori primjenjuje se Regionalna konvencija za Pan-Euro-Meditranska preferencijalna pravila o porijeklu robe. Nakon stupanja na snagu Dodatnog protokola 5 CEFTA sporazuma o trgovinskim olakšicama, Uprava carina je potpisala sporazume s nadležnim upravnim tijelima kako bi osigurala efikasnu razmjenu informacija i uzajamnu pomoć u vezi s carinskim procesima.

Izmijenjeni CEFTA protokol o porijeklu, koji uvodi punu kumulaciju i zabranu povraćaja carina, primjenjuje se od jula 2019. godine.

Potrebno je dalje usaglašavanje u oblasti prekursora droga, bezbjedonosnim aspektima, kao i usvajanje implementacionog zakonodavstva o kontroli izvoza kulturnih dobara. Još uvijek se primjenjuje niz izuzeća od carina koja nijesu uključena u Carinski kodeks Evropske unije. Naknade se i dalje naplaćuju kamionima u unutrašnjim carinskim terminalima koji se nalaze u objektima u privatnom vlasništvu, što nije u skladu s pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **administrativnih i operativnih kapaciteta**, Crna Gora i dalje sprovodi Poslovnu strategiju za period 2019-2021. godine, u skladu s Akcionim planom. U maju 2019. godine, usvojeni su podzakonski akti o unutrašnjoj organizaciji Uprave carina, kao i Strategija upravljanja ljudskim resursima, Strategija obuka, Strategiju poboljšanja i modernizacije tehničke opremljenosti i infrastrukture carinske službe i Strategiju odnosa sa javnošću. Crna Gora je preduzela aktivnosti jačanja kapaciteta za finansijske istrage, uključujući i oduzimanje imovine i imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, kao i osnaživanje mjera za borbu protiv korupcije i unapređenje integriteta carinskih službenika. Zapošljavanje adekvatnog osoblja u IT sektoru i dalje je otvoreno pitanje koje treba rješavati, naročito imajući u vidu mnogobrojne razvojne projekte u oblasti IT-a.

Ostvaren je dodatni napredak u procesu pristupanja Konvenciji o tranzitu i uspostavljanju novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS). Pojednostavljene procedure za carinjenje ekspresnih pošiljaka su implementirane, a u upotrebi je i aplikacija *e-manifest*, koja omogućava da se takve pošiljke obrade i prije nego što su dopremljene na carinsko područje Crne Gore. Intenzivirane su pripreme za akreditaciju carinske laboratorije i uspješno je sprovedeno nekoliko tenderskih procedura za nabavku laboratorijske opreme.

U dijelu naplate carinskog duga, potrebno je utvrditi model za otpis carinskog duga, u saradnji sa Ministarstvom finansija. Zahvaljujući postupnoj implementaciji Strategije trgovinskih olakšica 2018-2022, zabilježen je određeni napredak u postupku uvoza i izvoza. Dodatnim protokolom 5 CEFTA sporazuma o trgovinskim olakšicama, koji je u primjeni, prioritet se daje kontrolama nakon završenog postupka carinjenja, a kako bi se skratilo prosječno vrijeme potrebno za carinjenje. Osim toga, u septembru 2019. godine otpočela je realizacija projekta informacionog sistema za nadzor, u kojem će se hronološki voditi postupak u predmetima vezanim za borbu protiv carinskih prevara i nepravilnosti, a očekuje se da će do trećeg kvartala 2020. godine ovaj sistem biti integrisan u Carinski informacioni sistem.

Uprava carina je član Koordinacionog tima za prava intelektualne svojine i učestvuje u zajedničkim aktivnostima radne grupe u cilju suzbijanja i sprečavanja kršenja prava intelektualne svojine. Tokom 2019. godine naplaćen je 801 milion prihoda, što predstavlja povećanje od 5.60 % u odnosu na 2018. godinu. Od posebnog značaja je podatak da je iznos sredstava koji se naplaćuje po osnovu akcize na duvanske proizvode za 14% veći u odnosu na prethodnu godinu.

Kada je u pitanju nezakonita trgovina duvanom, intenzivirane su kontrolne aktivnosti u slobodnoj zoni u Luci Bar, što uključuje i kontrolne aktivnosti koje se realizuju u saradnji sa policijom. Unaprijeđena funkcionalnost informacionog sistema omogućava pristup informacionim sistemima lučkih operatera i efikasniju praćenje kretanja duvanskih proizvoda. Još uvijek nisu riješeni značajni izazovi u kontroli nezakonite trgovine duvanom. Prisustvo fiktivnih ofšor kompanija u slobodnoj zoni u Luci Bar i njihova uloga u lancu snabdijevanja duvanom ostaju poseban razlog

za zabrinutost. Opsežnija kontrola kompanija koje posluju u slobodnoj zoni, kao i njihovih aktivnosti, učinila bi borbu protiv šverca cigareta efikasnijom. Potrebno je uložiti dodatne napore u izgradnju kapaciteta, zapošljavanje kadrova i jačanje međunarodne saradnje u ovom pogledu. Uprava carina radi na razvoju elektronskog sistema za upravljanje i bezbjedno štampanje akciznih markica, međutim, još uvijek nije otpočela implementacija Protokola SZO o eliminaciji nezakonite trgovine duvanskim proizvodima. Obnovljena proizvodnja cigareta u najvećoj crnogorskoj duvanskoj kompaniji zahtijevala bi potpuno sprovođenje mjera predviđenih Protokolom.

Uprava carina je dio Koordinacionog tijela CEFTA-e, koje je osnovano u martu 2020. godine za potrebe koordinacije mjera za neprekinutu prekograničnu trgovinu, tokom krize koja je nastupila usljed pandemije COVID-19.

5.30 Poglavlje 30: Vanjski odnosi

EU ima zajedničku trgovinsku i komercijalnu politiku prema trećim zemljama, koja se zasniva na multilateralnim i bilateralnim sporazumima i autonomnim mjerama. Postoje i pravila EU u oblasti humanitarne pomoći i razvojne politike.

Crna Gora je postigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Ostvaren je **određeni napredak** u odnosu na preporuke iz 2019. godine, u pogledu regionalnog ekonomskog prostora (REA), usvajanjem Dodatnog protokola 6 za liberalizaciju trgovine uslugama. Preporuka iz 2019. godine, koja se odnosi na robu dvostruke namjene, još uvijek važi.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- u skladu s pravnom tekovinom EU, da usvoji zakonodavstvo koje se odnosi na kontrolu izvoza robe dvostruke namjene;
- omogućiti potpunu realizaciju višegodišnjeg Akcionog plana za razvoj regionalnog ekonomskog prostora, a naročito da osigura punu primjenu Dodatnog protokola 5 CEFTA o trgovini robom, potvrdi i sprovede Dodatni protokol 6 CEFTA o trgovini uslugama, pregovara i obezbijedi što skorije usvajanje Dodatnog protokola 7 CEFTA o rješavanju sporova, usvoji regionalne standarde za međunarodne investicione sporazume i preduzme potrebne radnje za sprovođenje „individualnog reformskog akcionog plana“ (IRAP) za investicije.

Što se tiče **zajedničke trgovinske politike**, Crna Gora je nastavila da koordinira svoju poziciju i usklađuje svoje politike s EU, čak i u okviru Svjetske trgovinske organizacije. Vlada je usvojila Izvještaj za 2018. godinu o sprovođenju ambiciozne Strategije za trgovinske olakšice 2018-2022. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se obezbijedilo pravovremeno sprovođenje Strategije i relevantnog Akcionog Plana, te kako bi se omogućilo praćenje procesa implementacije. U junu 2019, Crna Gora je dostavila notifikacije koje su predviđene članovima 1.4, 10.6.2. i 12.2.2. Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO, a kasnije, u avgustu 2019, dostavila je notifikaciju o obavezama iz kategorija B i C.

Crna Gora je nastavila da usklađuje svoju nacionalnu kontrolnu listu roba dvostruke namjene sa režimom EU za 2019. za izvoz, transfer, posredovanje i tranzit ovih artikala. Predstoji usvajanje Predloga zakona o kontroli izvoza robe dvostruke namjene. U tom smislu, Crna Gora treba da nastavi da razvija svoje administrativne i kontrolne kapacitete. U toku je proces apliciranja Crne

Gore za učešće u Vasenarskom aranžmanu, a zemlja razmatra i mogućnost priključivanja Australijskoj grupi.

Crna Gora je usvojila zakonodavstvo koje ima za cilj sprovođenje postupka sertifikovanja prema Kimberli procesu, uključujući odredbe o sankcijama.

Nakon što su usvojene izmjene i dopune Zakona o Investiciono-razvojnom fondu (koji uređuje izdavanje i finansiranje izvoznih kredita), priprema se Uredba o osiguranju izvoznih kredita od netržišnih rizika.

Crna Gora je nastavila učešće u CEFTA-i. Značajna informacija je da Crna Gora implementira Dodatni protokol 5, prije svega na osnovu odluka koje je donio Zajednički komitet CEFTA-e u pogledu ovlašćenih privrednih subjekata, voća i povrća, kao i Strategije upravljanja rizicima za carine. Preostaje postupak potvrđivanja i implementacije novousvojenog Dodatnog protokola 6 o liberalizaciji trgovine uslugama. Što se tiče Dodatnog protokola 7 o rješavanju trgovinskih sporova, konstruktivan pristup Crne Gore predstavlja značajan preduslov za završetak pregovora u 2020. godini. U okviru regionalnog ekonomskog prostora, preostaje usvajanje regionalnih standarda za investicije koji bi odražavali najnovije politike EU; isti bi se koristili u pregovorima o budućim investicionim sporazumima sa trećim zemljama. Crna Gora treba ovo da ima u vidu prilikom pripreme novog modela bilateralnih investicionih sporazuma koji trenutno priprema.

Crna Gora treba da nastavi s osnaživanjem administrativnog kapaciteta u okviru onih službi koje su zadužene za pitanja koja se odnose na CEFTA i STO. Kada je riječ o **bilateralnim trgovinskim sporazumima s trećim zemljama**, Crna Gora je u julu 2019. potpisala izmjene i dopune Sporazuma o slobodnoj trgovini s Turskom; izmjenama je predviđena dodatna liberalizacija međusobne trgovine poljoprivrednim proizvodima i pristup tržištu usluga. U toku su i izmjene i dopune sporazuma o slobodnoj trgovini u dijelu koji se tiče pravila o porijeklu, a koji su zaključeni sa zemljama EFTA.

Što se tiče **razvojne politike i humanitarne pomoći**, predstoji usvajanje podzakonskih akata za Zakon o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći. Treba izraditi bazu podataka projekata koji su dobili podršku donatora, uz primjenu metodologije Odbora za razvojnu pomoć OECD-a.

Crna Gora je nastavila s pripremanjima u ovom poglavlju, u skladu sa svojim opštim Akcionim planom o vanjskim odnosima.

5.31 Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika

Države članice moraju biti spremne da vode politički dijalog u okviru vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike, da se usklade sa izjavama EU, učestvuju u djelovanjima EU i da primjenjuju dogovorene restriktivne mjere i sankcije.

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. Tokom izvještajnog perioda ostvaren je **određeni napredak**, osnaživanjem zakonodavnog okvira za bezbjednost i odbranu, kao i borbu protiv hibridnih prijetnji. Crna Gora je nastavila da se u potpunosti usklađuje sa stavovima EU i da učestvuje u misijama za upravljanje kriznim situacijama EU i operacijama u okviru zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike.

Redovan **politički dijalog** između EU i Crne Gore o vanjskoj i bezbjednosnoj politici je nastavljen. (Za više informacija o razvoju bilateralnih odnosa sa drugim zemljama u procesu proširenja i državama članicama EU, vidjeti odjeljak *Regionalna pitanja i međunarodne obaveze*).

U oblasti **zajedničke vanjske i bezbjednosne politike**, Crna Gora je nastavila da se usaglašava sa svim relevantnim deklaracijama visokih zvaničnika EU i odlukama Savjeta (100% usaglašenosti). Skupština je u decembru usvojila izmjene i dopune Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama, kojima je odgovornost za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma povjerena Upravi policije. U martu 2020, Vlada je usvojila izmjenu Odluke koja se odnosi na suverenitet i nezavisnost Ukrajine (a koja sadrži konsolidovani spisak fizičkih i pravnih lica protiv kojih su izrečene restriktivne mjere).

Crna Gora se i dalje pridržava bilateralnog sporazuma o imunitetu, koji je zaključen sa Sjedinjenim Američkim Državama, a kojim se državljani SAD-a izuzimaju od jurisdikcije **Međunarodnog krivičnog suda**. Na taj način, Crna Gora nije usklađena sa opštim stanovištem EU o integritetu Rimskog statuta ili s relevantnim vodećim principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Stoga je potrebna usklađenost s pozicijom EU.

U dijelu **neproliferacije**, Vlada je 2018. godine usvojila godišnji Izvještaj o sprovođenju Strategije za neproliferaciju oružja za masovno uništenje 2016-2020. U pripremi je novi Akcioni plan (2020-2024) za implementaciju Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1540 koja obavezuje države da se uzdrže od pružanja pomoći nedržavnim akterima u pokušajima da razvijaju, nabavljaju, proizvode, posjeduju, transportuju ili koriste nuklearno, hemijsko ili biološko oružje i sredstva za njegovu isporuku. Crna Gora je nastavila učešće u programu saradnje EU u oblasti kontrole izvoza oružja. Ovo podrazumijeva podršku za izradu odgovarajućeg zakonodavstva i relevantnu obuku službenika koji su nadležni za licenciranje i sprovođenje zakona.

Crna Gora je i dalje aktivno uključena u sprovođenje Regionalne mape puta za održivo rješenje za suzbijanje nedozvoljenog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine malokalibarskim i lakim oružjem i municijom na Zapadnom Balkanu, za 2018. godinu.

U oblasti **bezbjednosti i odbrane**, nastavljena je primjena sporazuma između EU i Crne Gore o bezbjednosnim procedurama za razmjenu i zaštitu tajnih podataka. Skupština je u junu 2019. godine usvojila Strategiju odbrane, koja predstavlja okvir za razvoj odbrambenog sektora.

Crna Gora je nastavila dobru **saradnju s međunarodnim organizacijama** i aktivno učestvuje u vježbama i misijama NATO.

Crna Gora i dalje aktivno učestvuje u vojnim misijama upravljanja kriznim situacijama i operacijama u okviru **Zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike (ZBOP)**, odnosno u EUTM Mali i EU NAVFOR Atalanta. Crna Gora je nastavila da učestvuje u operacijama UN-a, posebno MINURSO i u *Mirovnim snagama Ujedinjenih nacija na Kipru*. Predstavници Vojske Crne Gore nastavili su da služe u misiji „Odlučna podrška“, koja se sprovodi pod vođstvom NATO-a u Avganistanu i u misiji KFOR-a na Kosovu, dok su u decembru dva pripadnika oružanih snaga upućena u NATO misiju u Iraku.

Crna Gora je intenzivirala svoje aktivnosti u borbi protiv **hibridnih prijetnji**. U Crnoj Gori otpočelo je sprovođenje istraživanja o hibridnim rizicima i inputi su dostavljeni u junu 2019. godine, u okviru procesa čiji je primarni cilj identifikovanje slabosti u odnosu na hibridne prijetnje. Crna Gora je u maju 2019. postala članica Evropskog centra izvrsnosti za suzbijanje hibridnih

prijetnji. U avgustu 2019. godine, podnijela je zahtjev za pridruživanje NATO Centru izvrsnosti za kooperativnu sajber odbranu, sa sjedištem u Talinu.

5.32 Poglavlje 32: Finansijska kontrola

EU promoviše reformu nacionalnih sistema upravljanja u cilju povećanja odgovornosti rukovodilaca i pravilnog finansijskog upravljanja nacionalnim prihodima i rashodima, kao i eksterne revizije javnih finansija. Pravila finansijske kontrole takođe štite finansijske interese EU od prevara u upravljanju sredstvima EU i euro od falsifikovanja.

Crna Gora je u **umjereno spremna** u oblasti finansijske kontrole. U odnosu na prošlogodišnje preporuke, tokom izvještajnog perioda ostvaren je **ograničen napredak**. Ostvareni su korisni pomaci u pogledu unutrašnje kontrole, putem usvajanja deset podzakonskih akata koji se odnose na Zakon o upravljanju i unutrašnjoj kontroli, i usvajanjem Priručnika za finansijsko upravljanje i kontrolu. DRI je nastavila rad na svojim internim smjernicama. Međutim, potrebni su dodatni napor za rješavanje pitanja odgovornosti rukovodilaca i jačanje funkcionisanja unutrašnje kontrole i interne revizijena, svim nivoima uprave i u državnim preduzećima. Stoga preporuke Komisije iz 2019. godine umnogome još uvijek važe. U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- usvoji Strategiju za unapređenje sistema upravljanja i unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru i započne njeno sprovođenje;
- obezbijedi metodologiju eksterne revizije koja je u potpunosti usklađena sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI);
- osnaži koordinacione kapacitete Službe za borbu protiv prevara.

Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru

Strateški okvir za unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru (PIFC) je djelimično uspostavljen. Nakon što je realizovan najveći broj aktivnosti koje su predviđene Strategijom za PIFC 2013-2017, potrebno je u što skorije vrijeme privesti kraju izradu novog strateškog dokumenta. Podzakonski akti koji se odnose na Zakon o upravljanju i unutrašnjoj kontroli usvojeni su u decembru 2019, čime je omogućena primjena zakonskih odredbi koje su usvojene još u novembru 2018. godine. Osim toga, u novembru 2019. godine, usvojeni su podzakonski akti kojima je predviđeno da funkcija unutrašnje revizije pokriva ukupnu potrošnju budžeta, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.

Crna Gora još uvijek nije usvojila opsežni strateški dokument o **odgovornosti rukovodilaca** i delegiranju nadležnosti. Mehanizmi odgovornosti između ministarstava i njima podređenih organa unaprijeđeni su novim Zakonom o državnoj upravi, kao i Uredbom i Metodologijom o strateškom planiranju, koje se primjenjuju od 2019. godine. U skladu sa prvim Programom rada Vlade (2018-2020), od svih javnih subjekata se očekuje da razrade sopstvene organizacione ciljeve koji su usklađeni sa sveukupnom vizijom Vlade. Državni budžet još uvijek nije pripremljen u skladu s programskim budžetiranjem i srednjoročnim budžetskim okvirom. Time se odlaže prelazak na upravljanje koje je zasnovano na rezultatima. Kultura rukovođenja u javnim institucijama i dalje je krajnje centralizovana, pri čemu postoji otpor da se budžetske odgovornosti ili ovlašćenja za donošenje odluka delegiraju srednjem rukovodnom kadru. Odgovornost rukovodilaca je dalje ograničena primarnim fokusom na usklađenost, a manje na rezultate rada.

Unutrašnja kontrola je regulisana u skladu sa međunarodnim standardima. Ranije usvojeni Priručnik o finansijskom upravljanju i kontroli sada je ažuriran. Razvijen je sistem za otkrivanje i postupanje po informacijama o identifikovanim finansijskim nepravilnostima, veći broj budžetskih korisnika koristi registre rizika, međutim sistem upravljanja rizicima ne primjenjuje se dosljedno kroz sve budžetske jedinice. Svega polovina budžetskih jedinica usvojila je akcijske planove za unapređenje sistema finansijske kontrole. Funkcija budžetske inspekcije, koja je centralizovana u Ministarstvu finansija, još uvijek nije u potpunosti operativna. Procedure upravljanja i kontrole u vanrednim situacijama ili derogacije koje su državni organi primjenjivali tokom krize koja je uslovljena pandemijom COVID-19, moraju se oslanjati na adekvatnu dokumentaciju, moraju sadržati odgovarajuće zaštitne mehanizme, i razmotrena je adekvatnost njihove primjene u posebnoj reviziji.

Praksa interne revizije, pravila i standardi uređeni su u skladu s međunarodnim standardima. Sve institucije, izuzev jedne, postupile su u skladu sa zahtjevom da formiraju jedinice interne revizije, na centralnom i lokalnom nivou, dok je od ukupno 26 institucija, njih 23 do sada već usvojilo programe obezbjeđenja i unapređenja kvaliteta. Broj internih revizora i dalje raste, a mnogi od njih su nosioci nacionalnih i/ili međunarodnih sertifikata za internu reviziju. Postoji državni sistem obuke i sertifikacije za internu reviziju, kao i dugoročni program profesionalnog razvoja za sertifikovane interne revizore. Stopa sprovedenih preporuka koje se odnose na reviziju takođe nastavlja da raste (sa 94,25% u 2018. godini na 97,5% u 2019), međutim preporuke su i dalje prvenstveno usmjerene na usklađenost, pa tek onda na isplativost.

Centralna jedinica za harmonizaciju odgovorna je za razvoj i metodološko usmjeravanje i obuku o PIFC, kao i praćenje i izvještavanje o sprovođenju PIFC. Centralna jedinica za Vladu priprema godišnji izvještaj o razvoju sistema unutrašnje kontrole u javnoj upravi. Izvještajem su predviđene i aktivnosti koje doprinesu efektivnosti ovih sistema.

Eksterna revizija

Državna revizorska institucija (DRI) Crne Gore osnovana je u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). DRI ima široku nadležnost, koja uključuje sve operacije u dijelu javnih finansija, uključujući opštine, državna preduzeća i međunarodne organizacije. Ovlašćena je da preduzima čitav niz finansijskih revizija, revizija pravilnosti poslovanja i revizija učinka, uz pravo na neograničeni pristup prostorijama, arhivi i dokumentima organa koji su predmet revizije. DRI je unaprijedila svoje **institucionalne kapacitete**, kroz svoj rukovodni i revizorski kadar, a sprovodi i Strateški plan razvoja 2018-2022. Revizija političkih partija, kao redovna obaveza DRI, i dalje predstavlja značajno opterećenje za njene resurse i finansije, što potencijalno ukazuje na njenu nezavisnost kod planiranja aktivnosti. DRI je standardizovala revizorske procese za finansijsku reviziju, reviziju pravilnosti poslovanja i reviziju učinka, a većina njenih revizora je sertifikovana i ima pristup obukama za kojima se ukaže potreba. Za razliku od 2018. godine, kada je obavila četiri revizije učinka, u 2019. godini DRI je obavila ukupno tri.

U cilju unapređenja **kvaliteta revizorskog rada**, DRI je usvojila metodologiju revizije završnog računa državnog budžeta Crne Gore i smjernice za reviziju godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata. Izrađen je Priručnik za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti poslovanja u skladu sa standardima ISSAI i potrebno ga je usvojiti bez daljeg odlaganja. Uz to, DRI je usvojila ažurirano uputstvo o metodologiji revizije učinka. DRI dostavlja Skupštini Izvještaj o reviziji Vladinog završnog računa budžeta i godišnji izvještaj o obavljenim revizijama. Svi izvještaji DRI

se objavljuju, dostavljanje pojedinačnih izvještaja Skupštini predstavlja izuzetak. Nakon što Skupština usvoji preporuke o završnom računu, Vlada priprema akcioni plan za njihovu implementaciju, i podnosi redovne izvještaje o njegovoj realizaciji. Subjekti koji bili predmet revizije dužni su da izvještaj o sprovođenju preporuka dostave DRI. Međutim, Skupština ne obezbjeđuje strukturirane provjere usklađenosti sa preporukama DRI, premda DRI može odlučiti da sprovede naknadne kontrolne revizije. Potrebno je dodatno unaprijediti stopu realizacije preporuka DRI.

Zaštita finansijskih interesa EU

I mada je zakonodavstvo Crne Gore u najvećoj mjeri usklađeno *spravnom tekovinom* EU u ovoj oblasti, potrebno je uskladiti i odredbe krivičnog zakonodavstva koje se odnose na borbu protiv prevara na štetu finansijskih interesa EU. U maju 2019. godine usvojena je Nacionalna strategija za borbu protiv prevara 2019-2021. Ova Strategija pruža osnov za unapređenje kapaciteta nacionalne **Kancelarije za borbu protiv prevara** (AFCOS) i funkcionisanje AFCOS mreže. Crna Gora **saraduje sa Evropskom komisijom** u procesu istraga. Ostvaren je napredak i u pogledu ostvarivanja solidnog bilansa rezultata kod prijavljivanja nepravilnosti preko onlajn sistema upravljanja nepravilnostima, sa 27 slučajeva prijavljenih u 2019. godini (do kraja 2019. godine bilo ih je ukupno 42) preko onlajn sistema upravljanja nepravilnostima, međutim, potrebno je osigurati solidan bilans rezultata u istragama.

Zaštita eura od falsifikovanja

Crna Gora je usvojila zakonodavstvo koje treba da osigura dodatnu usklađenost s pravnom tekovinom u pogledu standarda upravljanja gotovinom, testiranja uređaja za obradu gotovine, kao i obuke za rukovaoce gotovinom. Centralna banka sprovodi **tehničku analizu** i u tom smislu nastavlja da saraduje i razmjenjuje informacije s Upravom policije i Višim državnim tužilaštvom. Crna Gora saraduje s institucijama EU u pogledu zaštite eura od falsifikovanja i aktivno učestvuje u programu Pericles. Zaključen je **sporazum o saradnji** s Evropskom komisijom u pogledu kovanica eura i s Evropskom centralnom bankom o novčanicama.

5.33 Poglavlje 33: Finansijske i budžetske odredbe

U ovom poglavlju sadržana su pravila o finansiranju budžeta EU (sistem sopstvenih sredstava). Ta sredstva uglavnom se sastoje od i) doprinosa iz bruto nacionalnog dohotka svake države članice, ii) carinskih dažbina, i iii) sredstava iz poreza na dodatu vrijednost. Države članice moraju da imaju odgovarajući administrativni kapacitet za adekvatnu koordinaciju i obezbjeđivanje ispravnog obračunavanja, naplate, plaćanja i kontrole sopstvenih sredstava.

Pripreme u ovoj oblasti su u **ranoj fazi**. U 2019. godini ostvaren je **ograničen napredak** na polju koordinacije i upravljanja sopstvenim sredstvima, premda je usvojen ažurirani Akcioni plan za upravljanje sistemom sopstvenih sredstava, čime je djelimično ispunjena jedna od prošlogodišnjih preporuka. Međutim, preporuke iz 2019. i dalje važe, u cjelosti ili dijelom. Stoga, u predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ dodatno unaprijedi usklađenost institucionalnog okvira i administrativnih pravila za sistem upravljanja sopstvenim sredstvima, kao i zakonskog okvira za PDV s pravnom tekovinom EU;

- dodatno unaprijedi usklađenost zakonske osnove za povezane oblasti politike koje utiču na pravilnu primjenu sistema sopstvenih sredstava (oporezivanje, carinska unija, finansijska kontrola i statistika), te da u potpunosti primijeni akcioni plan za sistem sopstvenih sredstava;
- obezbijedi adekvatne kapacitete u Direkciji za koordinaciju i upravljanje sredstvima EU i u svim institucijama uključenim u sistem sopstvenih sredstava.

U dijelu **tradicionalnih sopstvenih sredstava**, pripremljena je nova računovodstvena simulaciona analiza, za potrebe diferencijacije između naplaćenih i nenaplaćenih dažbina. Biće potrebni kontinuirani naponi da se definišu i uspostave procedure za tekuće A i B račune. U skladu sa Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru, koji je usvojen u izvještajnom periodu, Uprava carina će od 2021. godine morati da primjenjuje pravila dvojnog knjigovodstva.

Što se tiče **sredstava iz poreza na dodatu vrijednost**, neophodna je dodatna usklađenost Zakona o PDV sa pravnom tekovinom EU, naročito u dijelu snabdijevanja robom, poreskih obveznika i osnovice PDV, kao i izuzeća od plaćanja PDV u javnom interesu i izdavanja faktura.

Što se tiče **sredstava iz bruto nacionalnog dohotka**, BDP Crne Gore se obračunava prema metodologiji Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). Podaci o bruto nacionalnom prihodu (GNI) dostupni su za period od 2010. do 2018. godine i objavljuju se na sajtu Monstata. Potrebni su trajni naponi za iscrpnu statistiku nacionalnih računa i obračuna BDP/GNI.

Kada je u pitanju **administrativna infrastruktura**, neophodno je pripremiti sveobuhvatan plan obuke ili tvining projekat, i obezbijediti izgradnju kapaciteta u okviru Direktorata za budžet. Ovo se prije svega odnosi na Direkciju za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU, kao i na sve institucije uključene u sistem upravljanja sopstvenim sredstvima. U toku je sprovođenje ažuriranog Akcionog plana za upravljanje sistemom sopstvenih sredstava, koji je usvojen u proljeće 2019. godine, ali je potreban intenzivan angažman kako bi se on u potpunosti realizovao u predviđenim rokovima.

Aneks I – Odnosi između EU i Crne Gore

U okviru **pregovora o pristupanju**, do oktobra 2020. godine, otvoreno je svih 33 poglavlja za koja je urađen skrining, uključujući poglavlja 23 i 24 o vladavini prava, od kojih su tri, tj. Nauka i istraživanje, Obrazovanje i kultura i Vanjski odnosi, privremeno zatvorena.

Crna Gora učestvuje u **Procesu stabilizacije i pridruživanja**. Sve u svemu, Crna Gora je nastavila da sprovodi svoje obaveze u skladu sa **Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)**. Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je kroz strukture SSP. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u junu 2019. godine, a Odbor za stabilizaciju i pridruživanje u decembru 2019. Tokom cijelog perioda održavani su redovni sastanci pododbora. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u februaru 2020. godine.

Crna Gora učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija EU i zemalja kandidata, koji ima za cilj da pomogne postepenom ispunjavaju ekonomskih kriterijuma za pristupanje i bolje pripremljenosti u smislu ekonomskih reformi, konkurentnosti i otvaranja novih radnih mjesta. Najnoviji sastanak održan je 19. maja 2020. godine, kada su usvojene zajedničke preporuke.

Vizna liberalizacija za građane Crne Gore koji putuju u Šengen zonu na snazi je od decembra 2009. godine. Kao dio mehanizma za praćenje koji je uspostavljen nakon liberalizacije viznog

režima, Komisija redovno ocjenjuje napredak koji je država ostvarila u sprovođenju reformi uvedenih u okviru mape puta za vize. Mehanizam za praćenje takođe uključuje mehanizam upozorenja kako bi se spriječile zloupotrebe, koji koordinira Agencija za evropsku graničnu i obalsku stražu. Komisija redovno podnosi izvještaje o praćenju nakon vizne liberalizacije Evropskom parlamentu i Savjetu. **Sporazum o readmisiji** između Evropske unije i Crne Gore na snazi je od 2008. godine.

Crna Gora trenutno koristi finansijsku pomoć EU u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) sa okvirnim iznosom izdvojenih sredstava od 279,5 miliona eura za period 2014-2020. Godine. To je sada programirano na osnovu prioriteta izloženih u Indikativnom strateškom dokumentu. Međutim, sa izbijanjem pandemije COVID-19 reprogramirano je 53 miliona da bi se pružila podrška vlastima u socijalnom i ekonomskom odgovoru na krizu, sa naročitim akcentom na zaštitu najugroženijih u društvu. Taj iznos uključuje podršku koja omogućuje isporuku hitno potrebnih zdravstvenih potrepština, fokusirani socijalni i zdravstveni program, i jednako važan program budžetske podrške. Kao dio šireg odgovora na COVID-19, EU je takođe obezbijedila šemu makro-finansijske pomoći od 60 miliona eura u izuzetno povoljnim kreditima kao podršku lokalnoj privredi.

Crna Gora i dalje koristi podršku u okviru multikorisničkih i regionalnih IPA programa. I ovi programi su takođe dijelom promijenili svrhu kako bi se riješile potrebe reagovanja na krizu izazvanu pandemijom COVID-19. Uz to, Crna Gora i dalje učestvuje u četiri programa prekogranične saradnje sa susjednim zemljama Zapadnog Balkana i programima transnacionalne saradnje sa državama članicama u okviru Evropskog fonda za regionalni razvoj i Jadranskog prekograničnog programa IPA.

Crna Gora i dalje učestvuje u sljedećim programima EU, uz podršku IPA: Erasmus +, Kreativna Evropa (Kultura i mediji), Zapošljavanje i socijalne inovacije, Horizont 2020, Carine 2020, Fiscalis 2020, Program za podsticanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća (COSME). Crna Gora takođe učestvuje sa sopstvenim sredstvima u Programu EU za pravosuđe.