

Brisel, 8.11.2023. godine

SWD(2023) 694 finalni

**RADNI DOKUMENT KOMISIJE**

**Izveštaj o Crnoj Gori za 2023. godinu**

*uz*

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

**Saopštenje o politici proširenja EU za 2023. godinu**

{COM(2023) 690 final} - {SWD(2023) 690 final} - {SWD(2023) 691 final} -  
{SWD(2023) 692 final} - {SWD(2023) 693 final} - {SWD(2023) 695 final} -  
{SWD(2023) 696 final} - {SWD(2023) 697 final} - {SWD(2023) 698 final} -  
{SWD(2023) 699 final}

## 1. UVOD

### 1.1. KONTEKST

Pristupni pregovori sa Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. godine. Do sada je otvoreno 33 poglavlja, od kojih su tri privremeno zatvorena. Crna Gora je prihvatila revidiranu metodologiju proširenja koja se fokusira na: temeljne reforme, jače političko usmjerenje, pojačanu dinamiku i predvidivost procesa. Crna Gora je nastavila da uveliko sprovodi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i sastanci zajedničkih tijela osnovanih u okviru Sporazumasu se redovno održavali.

Ukupan napredak u pristupnim pregovorima zavisi od napretka u oblasti vladavine prava, prema uslovima koji su predviđeni Pregovaračkim okvirom, kao i revidiranom metodologijom koju je Crna Gora zvanično prihvatila na Međuvladinoj konferenciji održanoj 22. juna 2021. godine. U cjelini posmatrano, napredak ka ispunjavanju prelaznih mjerila predviđen u poglavljima 23 i 24, koja se odnose na vladavinu prava, biće ključan za postizanje daljeg napretka u pregovorima. Nijedno poglavlje nadalje neće biti privremeno zatvoreno dok se ne bude postignut ovaj cilj.

Politička posvećenost crnogorskih vlasti strateškom cilju evropskih integracija dosljedno se navodi kao ključni prioritet zemlje. Međutim, napredak u sprovođenju reformi za pristupanje EU je uglavnom zastao iz razloga duboke polarizacije i političke nestabilnosti kroz koju je Crna Gora prolazila. Državom je upravljala Vlada u tehničkom mandatu, dok Skupština nije uspijevala da prikupi stabilnu većinu. Odsustvo funkcionalnog Ustavnog suda je stvorilo nesigurnost i pravne nedosljednosti, uključujući i one vezane za izborne procese. Predsjednički izbori su se održali u aprilu, a parlamentarni u junu mjesecu. Nova Skupština i nova Vlada formirane su krajem oktobra 2023. godine. Lokalni izbori održani su u 14 opština.

EU je nastavila da pruža suštinsku i ubjedljivo najveću tehničku i finansijsku podršku. U rješavanju energetske krize uzrokovane agresorskim ratom Rusije protiv Ukrajine, Crna Gora i Komisija su pripremile Paket energetske podrške EU, koji obuhvata fokusirani nacionalni akcioni plan energetike kao i program budžetske podrške po ubrzanom postupku koji obezbjeđuje 30 miliona eura bespovratne finansijske pomoći. Takođe, EU je u okviru Investicionog okvira za Zapadni Balkan obezbijedila 500 miliona eura za podršku regionu u srednjoročnom rješavanju krize.

### 1.2. SAŽETAK IZVJEŠTAJA <sup>1</sup>

Kada je riječ o **političkim kriterijumima**, izvještajni period su obilježile napetosti i sukobljeni stavovi koji su doveli do blokade političkog sistema.

---

<sup>1</sup> Ovaj izvještaj odnosi se na period između juna 2022. i juna 2023. godine. Izvještaj je zasnovan na informacijama iz različitih izvora, uključujući priloge Vlade Crne Gore, država članica EU, Evropskog parlamenta, izvještaje i informacije od različitih međunarodnih i nevladinih organizacija. To obuhvata i rezultate uporednih ocjena i indeksa koje su generisale druge zainteresovane strane, naročito u oblasti vladavine prava.

Kako bi se ocijenilo stanje stvari, izvještaj koristi sljedeću skalu ocjena: rana faza, određeni nivo pripremljenosti/spremnosti, umjereno spreman/pripremljen, dobar nivo pripremljenosti/spremnosti i veoma napredan. Kada se ocjenjuje napredak ostvaren tokom izvještajnog perioda, koristi se sljedeća skala: nazadovanje, bez napretka, ograničeni napredak, određeni napredak, dobar napredak i veoma dobar napredak. Po potrebi, korišćeni su prelazni koraci.

Političkom situacijom je dominirala Vlada u tehničkom mandatu koja nije imala povjerenje Skupštine i Skupština koja nije mogla da okupi jasnu i stabilnu većinu za sprovođenje reformi. Pored toga, bojkot velikog dijela Skupštine uticao je na njen rad.

Nije bilo efikasnog političkog dijaloga i konstruktivnog angažmana političkih stranaka u cilju jačanja parlamentarne odgovornosti i nadzora Vlade. Nedostajale susmjernice o pitanjima vezanim za pristupanje EU, naročito nakon ostavke ministarke evropskih poslova. Vlada i/ili Skupština su u nekoliko navrata odlučili da ignorišu preporuke Evropske komisije i/ili Venecijanske komisije.

Zakon o Skupštini kojim bi se uredili odnosi između Skupštine i izvršne vlasti još uvijek nije usvojen.

Održani su lokalni izbori u 14 opština (oktobar 2022. godine), predsjednički (mart/april 2023. godine) i parlamentarni izbori (jun 2023. godine). Nova Vlada i Skupština formirani su krajem oktobra 2023. godine. Izborne posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju pratile su predsjedničke i parlamentarne izbore. Ove misije su oba izborna procesa ocijenile kao mirne i kompetitivne uprkos nekim proceduralnim nedostacima. Mandat Skupštinskog odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu istekao je u julu 2022. godine bez opipljivih rezultata. Pravni okvir zahtijeva sveobuhvatnu reformu i harmonizaciju izbornog zakonodavstva, prava glasanja i kandidovanja, transparentnosti, mehanizama rješavanja sporova i nadzora finansiranja kampanje i medija. Ova pitanja, zajedno sa drugim pitanjima, ostaju neriješena. Nepostojanje funkcionalnog Ustavnog suda u periodu između septembra 2022. i februara 2023. godine ozbiljno je uticalo na izborne procese.

Što se tiče **upravljanja**, Vlada je obavljala svoje dužnosti u svojstvu tehničke vlade od avgusta 2022. godine i sa ograničenom odgovornošću, zbog nemogućnosti političkog sistema da sastavi novu vladu ili organizuje prijevremene izbore. Uprkos nejasnim pravilima koja uređuju nadležnosti vlade u tehničkom mandatu, Vlada je nastavila da donosi važne odluke, razrješava i imenuje ključne funkcionere. Popunjavanje ključnih pozicija nastavljeno je imenovanjem vršilaca dužnosti. Nedostatak koordinacije ministarstava ostaje razlog za zabrinutost. U februaru 2023. godine, Vlada u tehničkom mandatu je usvojila svoj godišnji program rada za 2023. godinu. U cjelini posmatrano, transparentnost upravljanja i dalje je bila problem i Vlada je često pribjegavala proceduralnoj mogućnosti donošenja odluka bez formalnog održavanja sjednice Vlade. Oba predsjednika na funkciji tokom izvještajnog perioda odbila su da potpišu zakone usvojene nakon raspuštanja Skupštine.

Uloga **civilnog društva** je prepoznata i unaprijeđena. Međutim, potrebno je da se unaprijedi sadašnji pravni i institucionalni okvir koji uređuje saradnju između državnih institucija i civilnog društva. Političari – uključujući i one na najvišem nivou – često su omalovažavali rad organizacija civilnog društva i zabilježeni su izolovani slučajevi verbalnih napada. Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija nije nastavio sa radom.

Crna Gora je umjereno spremna u oblasti **reforme javne uprave**. U cjelini posmatrano, ostvaren je ograničen napredak. Usvojen je novi program reforme upravljanja javnim finansijama i započeto je njegovo sprovođenje. Nasuprot tome, nijesu napravljene nikakve promjene kada je riječ o izmjenama i dopunama zakonodavstva o državnoj službi koje su uvele blaže uslove u pogledu kvalifikacija i široko diskreciono pravo organa imenovanja za

razrješenje rukovodilaca upravnih tijela. Skupština je usvojila izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi radi usklađivanja sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, ne uvažavajući preporuku Komisije. Ublaženi uslovi su izvor stalne zabrinutosti za zapošljavanje zasnovano na zaslugama, stručnosti i nezavisnosti državnih službenika. Kontinuirane kadrovske promjene u javnoj upravi dovele su do daljeg gubitka stečenog znanja o pitanjima vezanim za proces pristupanja EU i sveukupnog usporavanja tempa reformi. Skupština tek treba da usvoji izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Efikasne linije odgovornosti unutar administracije tek treba da se uspostave.

Crna Gora je i dalje umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u oblasti **pravosuđa i osnovnih prava** ali, u cjelini posmatrano, ostvarila je ograničen napredak. Nije ostvaren napredak u oblasti pravosuđa, koje do ovog momenta ostaje najizazovnija oblast vladavine prava. Pravosudni sistem je nastavio da se suočava sa dubokom institucionalnom krizom, što je rezultiralo slabim vođstvom i upravljanjem, nedostatkom strateške vizije i lošim planiranjem, što utiče na sposobnost zemlje da isporuči pravdu. Pored toga, na sistem i dalje utiču pitanja odgovornosti, između ostalih slabosti. Po pitanju osnovnih prava, Crna Gora je nastavila da ispunjava svoje obaveze po instrumentima i zakonodavstvu u oblasti ljudskih prava. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Zakon o državnom tužilaštvu ostaju da se izmijene u skladu sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima. Potpuna i efikasna zaštita novinara i drugih medijskih radnika nastavlja da se poboljšava, ali opipljivi rezultati u starim slučajevima napada tek treba da se postignu.

Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u **borbi protiv korupcije**. Postignut je ograničen napredak. Korupcija, uključujući korupciju na visokom nivou, ostaje pitanje koje izaziva zabrinutost i preovladava u mnogim oblastima, uključujući i državne strukture. Crna Gora nije u dovoljnoj mjeri unaprijedila svoj zakonodavni i strateški okvir za sprečavanje i borbu protiv korupcije u skladu sa pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima. Pod istragom je nekoliko istaknutih slučajeva korupcije. Crna Gora tek treba da pokaže strog i nedvosmislen odgovor krivičnog pravosuđa na ovu kritičnu pojavu. Postignut je ograničen napredak u sprečavanju korupcije. Rezultati Agencije za sprečavanje korupcije su kvantitativno poboljšani. Međutim, treba dalje da se osigura njena nezavisnost, odgovornost, nepristrasnost i proaktivnost. Potrebno je da se unaprijedi Zakon o sprečavanju korupcije.

Što se tiče **borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou**, Specijalno dravno tužilaštvo je odlučno postupilo u pokretanju nekoliko istraga visokog profila, koje izgleda ukazuju na duboku infiltraciju korupcije i organizovanog kriminala u državne strukture, uključujući i najviši nivo pravosuđa i organa za sprovođenje zakona. Pravosudni sistem Crne Gore treba da pokaže snažan, strog, koherentan i nedvosmislen odgovor. Crna Gora mora dodatno da poboljša rezultate u pogledu istraga, krivičnog gonjenja, pravosnažnih presuda i konfiskacije imovine u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou. Potrebno je da se sprovede odvratajuća i efikasnija politika krivičnog sankcionisanja i odgovor krivičnog pravosuđa kako bi se izbjegla percepcija nekažnjivosti. Treba da se poboljša efikasna i sistematska upotreba finansijskih istraga i zapljene i konfiskacije imovine. Napori u ovoj oblasti politike prvenstveno bi trebalo da budu usmjereni na one sektore koji su najosjetljiviji na korupciju.

U oblasti **osnovnih prava**, zakonodavni i institucionalni okvir je u velikoj mjeri uspostavljen i Crna Gora nastavlja da u velikoj mjeri ispunjava svoje međunarodne obaveze u pogledu

ljudskih prava. Međutim, potrebni su dodatni naponi da bi se ovaj okvir u potpunosti proveo. Potrebne su i izmjene postojećeg zakonodavstva, naročito u oblasti nediskriminacije. Ovaj izvještajni period, kao i prethodni, obilježile su polarizacija i podjele. Najugroženije grupe u društvu (uključujući Rome<sup>2</sup> i Egipćane, osobas invaliditetom, LGBTIQ lica) i dalje su izložene diskriminaciji, govoru mržnje i zločinima iz mržnje. Ozbiljnu zabrinutost i dalje izaziva trend porasta broja femicida uz nedovoljno praćenje od strane vlasti i slučajevi javno izražene mizoginije, rodno zasnovanog nasilja i nasilja nad djecom. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se osiguralo efikasno sprovođenje zakona, pristup pravdi i ostvarivanje prava u upravnim i sudskim postupcima, posebno za ugrožene grupe. Crna Gora mora pojačati svoje napore da sprovede efikasne, djelotvorne i nezavisne istrage u cilju rješavanja policijske torture, kršenja ovlašćenja i nezakonite upotrebe mjera prinude.

Crna Gora ima pluralističku i raznoliku medijsku scenu i dostigla je određeni nivo spremnosti u oblasti **slobode izražavanja**. U cjelini posmatrano, postignut je ograničen napredak. U cjelini posmatrano, vlasti su pružile brze i efikasne policijske i institucionalne odgovore na nove slučajeve nasilja nad novinarima. Međutim, nije bilo efikasnog sudskog postupanja vezano za stare slučajeve. Vlada je uključila civilno društvo i medijske aktere u izradu novog medijskog zakonodavstva, ali nije uspjela da finalizuje zakonske prijedloge i da ih predstavi Skupštini. Vlasti treba da pojačaju napore da se efikasno pozabave neispunjenim preporukama *ad hoc* komisije za praćenje nasilja nad medijima, posebno u vezi sa važnim starim slučajevima. RTCG, nacionalni javni servis, nastavio je da proizvodi politički uravnotežen sadržaj, uključujući i tokom izbornih perioda. Potrebni su dalji kontinuirani naponi kako bi se ispunili najviši standardi medijskog integriteta i odgovornosti, suprotstavljanje dezinformacijama i ograničili efekti uznemiravanja i govora mržnje na internetu. Medijsko okruženje je i dalje veoma politički polarizovano, sa neujednačenom primjenom novinarskog etičkog kodeksa i profesionalnih standarda. Potrebno je uspostaviti kredibilne i efikasne mehanizme samoregulacije u cilju jačanja integriteta i profesionalizma medija.

Što se tiče **ekonomskih kriterijuma**, Crna Gora je ostvarila ograničen napredak i umjereno je pripremljena za razvoj funkcionalne tržišne ekonomije. Ekonomska ekspanzija nastavljena je snažnim tempom u 2022. godini, podržana privatnom potrošnjom i snažnim rastom turizma. Inflatorni pritisci koji prate više globalne cijene robe široke potrošnje predstavljali su snažne prepreke. Zbog brzog rasta i izvoza i uvoza povećan je deficit tekućeg računa. Ekspanzivna fiskalna politika je podstakla domaću tražnju i doprinijela veoma visokom rastu neto zarada. Budžetski deficit je značajno povećan i nije razvijen sveobuhvatan srednjoročni plan konsolidacije za rješavanje rastućih fiskalnih izazova. Situacija na tržištu rada je poboljšana, ali i dalje postoje strukturni problemi, uključujući velike regionalne razlike i rodne razlike, neformalnosti i visoku stopu nezaposlenosti mladih kao i dugotrajne nezaposlenosti. Bankarski sektor je ostao dobro kapitalizovan i likvidan. Broj novih preduzeća se povećao, ali su naponi da se poboljša poslovno okruženje i upravljanje državnim preduzećima usporeni zbog političke neizvjesnosti.

Crna Gora je ostvarila određeni napredak i umjereno je spremna da se nosi sa **pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar EU**. Obrazovni sistem suočava se sa brojnim izazovima, što pokazuju rezultati međunarodnih testova. Iako je javno finansiranje istraživanja

---

<sup>2</sup> U skladu sa terminologijom evropskih institucija krovni termin „Romi“ se ovdje koristi kao termin koji obuhvata mnoge raznovrsne grupe, ne poričući posebnosti ovih grupa.

i razvoja i dalje skromno, postignut je određeni napredak u privlačenju privatnih investitora. Napori za unapređenje zelene i digitalne tranzicije su nastavljeni, ali i dalje postoje veliki nedostaci u infrastrukturi, zato što su administrativni i finansijski kapaciteti za identifikaciju, određivanje prioriteta i realizaciju velikih javnih investicija i dalje ograničeni, što ometa korišćenje podrške EU. Uprkos određenom napretku u sektoru metalurgije i dobrom učinku turizma, potrebni su napori da se diversifikuje uska proizvodna baza Crne Gore. Uz to, nizak nivo sofisticiranosti domaćih proizvoda, male dimenzije lokalnih preduzeća i nizak nivo učešća na eksternim tržištima predstavljaju prepreke za jačanje produktivnosti i konkurentnosti lokalnih firmi.

Crna Gora je ostvarila napredak u **statističkoj metodologiji** i prenosu podataka Eurostatu i strateškom okviru za **finansijsku kontrolu**. Crna Gora sada treba da se fokusira na usklađivanje svoje statistike sa Evropskim sistemom računa i na jačanje budžetske inspekcije i upravljačke odgovornosti u javnoj upravi. Crna Gora je umjereno spremna/ima dobar nivo spremnosti u oblasti **javnih nabavki**. U 2022. godini postignut je određeni napredak u usklađivanju s pravnom tekovinom EU i daljem poboljšanju funkcionisanja sistema elektronskih nabavki. Crna Gora u narednoj godini treba da se fokusira na efikasno sprovođenje zakonodavstva o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu. Takođe, treba da se u potpunosti uskladi sa pravilima EU o javnim nabavkama u svim slučajevima, kao što je, na primjer, dodeljivanje koncesije za upravljanje aerodromima.

U pogledu **dobrosusjedskih odnosa i regionalne saradnje**, Crna Gora je ostala posvećena unapređenju dobrih bilateralnih odnosa sa drugim zemljama u procesu proširenja i susjednim državama članicama EU. U cjelini posmatrano, Crna Gora aktivno učestvuje u regionalnoj saradnji.

Što se tiče **sposobnosti Crne Gore da preuzme obaveze iz članstva**, značajne aktivnosti sprovedene su u pogledu usklađivanja i pripreme za sprovođenje pravne tekovine EU u mnogim oblastima, iako mnogo sporijim tempom nego što se očekivalo.

Klaster vezan za **unutrašnje tržište** ključan je za pripreme Crne Gore da ispuní uslove unutrašnjeg tržišta EU i izuzetno je relevantan za moguće mjere rane integracije i razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta. Ostvaren je napredak u nadzoru tržišta, akreditaciji i standardizaciji; pravima intelektualne svojine i usvajanju nove nacionalne sveobuhvatne strategije o intelektualnoj svojini; transparentnosti državne pomoći; bankarstvu; zaštiti potrošača i zaštiti zdravlja. Crna Gora sada treba da se fokusira na: usklađivanje zakonodavnog okvira sa pravnom tekovinom EU koja uređuje standardizaciju; jačanje Zavoda za zapošljavanje; nastavak usklađivanja sa Direktivom o uslugama EU; sprovođenje novih pravila poštanskog tržišta; ubrzanje napretka u razvoju kvalifikacija za regulisane profesije; ubrzanje napretka u elektronskoj registraciji kompanija, kretanju kapitala i isplatama, uključujući i sticanje imovinskih prava; donošenje novog zakona o privrednim društvima i zakona o korporativnom računovodstvu; dalje usklađivanje zakonodavstva s pravnom tekovinom EU o intelektualnoj svojini; usvajanje mape puta u vezi sa završnim mjerilima u oblasti konkurencije i državne pomoći i dalji napredak u rješavanju slučajeva državne pomoći uključujući i one složene; obezbjeđivanje zaštite potrošača i zdravstvene zaštite; i sprovođenje zakona usklađujući svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU u sektoru osiguranja i tržišta kapitala.

Klaster koji se odnosi na **konkurentnost i inkluzivni rast** ima značajne veze sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore. Ostvaren je napredak u oblasti kontrole duvana, penzijama, industrijskoj politici, operacionalizaciji Fonda za inovacije, oporezivanja i olakšavanja trgovine. U oblasti ekonomske i monetarne politike, u toku je rad na sprovođenju akcionog plana za usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Crna Gora sada treba da se fokusira na nezavisnost medijskog sektora i usvajanje zakona o audiovizuelnim medijima; usklađivanje s pravnom tekovinom EU o porezu na dodatu vrijednost; koordinaciju rada na ekonomskim i monetarnim pitanjima; zakon o radu i zakon o zabrani diskriminacije, zaštitu na radu; procjenu industrijske politike i izradu nove politike, istraživanje i inovacije, obrazovanje i obuku i sprovođenje kompjuterizovanog tranzitnog sistema kompatibilnog sa sistemom EU.

Klaster koji se odnosi na **zelenu agenda i održivu povezanost** ima značajne veze sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore, Ekonomsko-investicionim planom Komisije i Zelenom agendom za Zapadni Balkan. Ostvaren je napredak u kreiranju energetske tržišta za dan unaprijed i u kontroli koju sprovodi država luke, ali napredak je bio ograničen u pogledu životne sredine i klimatskih promjena. Crna Gora sada treba da se fokusira na strategiju zelene tranzicije u energetske sektoru, uključujući planove pravedne tranzicije za postepeno gašenje termoelektrane u Pljevljima; donošenje i sprovođenje Zakona o željeznici; reviziju Strategije razvoja saobraćaja i značajno intenziviranje napora u oblastima upravljanja otpadom, kvaliteta vode i vazduha, zaštite prirode i klimatskih promjena, uključujući donošenje Nacionalnog energetske i klimatske plana bez daljeg odgađanja.

Klaster koji se odnosi na **resurse, poljoprivredu i koheziju** obuhvata politike vezane za strukturne fondove EU i investicione fondove i za razvijanje kapaciteta za preuzimanje odgovornosti buduće države članice EU. Napredak je ostvaren u oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja kroz usvajanje nove Strategije, hrane i ribarstva i akvakulture, regionalne politike i strukturnih instrumenata, finansijskih i budžetskih odredaba. Crna Gora sada treba da se fokusira na početak sprovođenja programa IPARD III, ubrzanje zakonodavnog usklađivanja u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i ribarstva i akvakulture, unapređenje prehranbenih ustanova i kontrole bezbjednosti hrane, uz nastavak planova vakcinacije protiv bjesnila po potrebi; zahtjeve kohezivne politike EU za izgradnju kapaciteta za rukovanje programima Instrumenta za pretpristupnu pomoć pod indirektnim upravljanjem; i na pravila upravljanja za sistem sopstvenih resursa.

U okviru klastera za **vanjske odnose**, Crna Gora je nastavila da se u potpunosti usklađuje sa svim stavovima Zajedničke vanjske i bezbjednosne politike EU (CFSP), deklaracijama i zajedničkim stavovima EU, uključujući i sankcije. Takođe je nastavila da sprovodi aktivnosti u okviru zajedničkog regionalnog tržišta na osnovu pravila EU, uključujući i kroz saradnju u okviru Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA) i Regionalnog savjeta za saradnju.

Jačanje **administrativnih kapaciteta** za primjenjivanje pravne tekovine EU ostaje važan izazov za Crnu Goru, uključujući i hitnu potrebu da se ponovo uspostavi funkcionalna pregovaračka struktura.

U oblasti **migracija**, broj zakonitih radnih migracija u Crnu Goru nastavio je da raste. U 2022. godini izdato je 29.319 dozvola za privremeni boravak i rad, uglavnom za sezonske radnike. U 2022. godini registrovano je 8.519 migranata koji su nezakonito prešli granicu, što je dvostruko više u odnosu na 2021. godinu, što odražava regionalne trendove. Registrovano je ukupno

8.320 lica koja su izrazila namjeru da zatraže azil, ali je samo 175 njih podnijelo zahtjev za azil, a 9 osoba je dobilo status međunarodne zaštite. Crna Gora je i dalje zemlja koja je primila najveći broj ukrajinskih državljana na Zapadnom Balkanu, kako u apsolutnim ciframa, tako i proporcionalno broju stanovnika (1%). Sporazum EU i Crne Gore o readmisiji sa državama članicama EU nastavio je da se sprovodi na zadovoljavajući način. Crna Gora i EU potpisale su novi Sporazum o statusu u maju 2023. godine, omogućavajući Evropskoj agenciji za graničnu i obalsku stražu (Frontex) raspoređivanje bilo gdje na teritoriji Crne Gore. Preduzeti su koraci na daljem usklađivanju vizne politike Crne Gore sa politikom EU, iako su u tom pogledu potrebni dalji naponi. Crna Gora mora nastaviti s naporima da se izbori sa migracionim pritiskom, razvijanjem međunarodne saradnje na readmisiji, podizanjem kapaciteta za krivično gonjenje mreža krijumčarenja migranata; i uspostavljanjem savremenog sistema prikupljanja podataka o migrantima. Šema davanja državljanstva investitorima ukinuta je krajem 2022. godine.

### 1.3. TRENUTNO STANJE U PRISTUPNIM PREGOVORIMA

KLASTERI	Poglavlja/oblasti	Datum otvaranja / zatvaranja prelaznim ili završnim mjerilima
Osnove <i>Sva poglavlja su otvorena</i>	23-Pravosuđe i osnovna prava 24-Pravda, sloboda, bezbjednost 5- Javne nabavke 18 - Statistika 32-Finansijska kontrola ...Ekonomski kriterijumi ... Funkcionisanje demokratskih institucija ... RJU (Reforma javne uprave)	Decembar 2013 Decembar 2013 Decembar 2013 Decembar 2014 Jun 2014 - -
<b>Unutrašnje tržište</b> <i>Sva poglavlja su otvorena</i>	1-Sloboda kretanja robe 2-Sloboda kretanja radnika 3-Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga 4-Sloboda kretanja kapitala 6-Privredno pravo 7-Pravo intelektualne svojine 8-Konkurencija 9-Finansijske usluge 28-Zaštita potrošača i zdravlja	Jun 2017 Decembar 2017 Decembar 2017 ... Jun 2014 Decembar 2013 Mart 2014 Jun 2020 Jun 2015 Decembar 2014
<b>Konkurentnost i inkluzivni rast</b> <i>Sva poglavlja su otvorena Poglavlja 25 i 26 su privremeno zatvorena</i>	10-Informaciono društvo i mediji 16-Porezi 17-Ekonomska i monetarna politika 19-Socijalna politika i zapošljavanje 20-Preduzetništvo i industrijska politika 25-Nauka i istraživanje	Mart 2014 Mart 2015 Jun 2018  Decembar 2016  Decembar 2013  Decembar 2012 (otvoreno i zatvoreno -



	26- <i>Obrazovanje i kultura</i> 29- <i>Carinska unija</i>	nema mjerila za zatvaranje). April 2013 (otvoreno i zatvoreno - nema mjerila za zatvaranje). Decembar 2014
<b>Zelena agenda i održiva povezanost</b> <i>Sva poglavlja su otvorena</i>	14- Saobraćajna politika 15- Energetika 21-Trans-evropske mreže 27-Životna sredina i klimatske promjene	Decembar 2015 Decembar 2015 Jun 2015 Decembar 2018
<b>Resursi, poljoprivreda i kohezija</b> <i>Sva poglavlja su otvorena</i>	11- Poljoprivreda i ruralni razvoj 12-Bezbjednost hrane, veterinarstvo, fitosanitarne usluge 13-Ribarstvo 22-Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata 33-Finansijske i budžetske odredbe	Decembar 2016 Jun 2016  Jun 2016 Jun 2017  Decembar 2014
<b>Vanjski odnosi</b> <i>Oba poglavlja otvorena</i> <i>Poglavlje 30 privremeno zatvoreno</i>	30- <i>Vanjski odnosi</i>  31- Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika	Mart 2015 – privremeno zatvoreno u junu 2017.godine  Jun 2014

## 2. KLASITER 1: OSNOVE PROCESA PRISTUPANJA

### 2.1. FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKIH INSTITUCIJA I REFORMA JAVNE UPRAVE

#### 2.1.1 Demokratija

Crna Gora je pretrpjela duboku polarizaciju i podjele, što se manifestovalo u napetim suprotstavljenim pozicijama između političara koji nijesu bili spremni da okončaju politički zastoj, čak su bili spremni da eskaliraju ustavnu krizu kako bi postigli kratkoročne stranačke dobitke. To je dovelo do blokade političkog sistema. Političkom situacijom je dominirala vlada u tehničkom mandatu kojoj je nedostajao neophodan politički legitimitet i Skupština koja nije mogla da okupi dosljednu većinu za sprovođenje reformi. Nepostojanje funkcionalnog Ustavnog suda dovelo je do neizvjesnosti i pravnog neslaganja. Održani su predsjednički i parlamentarni izbori, kao i lokalni izbori u 14 opština. Izborna posmatračka misija Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS/ODIHR) pratila je predsjedničke i parlamentarne izbore. Ove misije su ocijenile oba izborna procesa kao mirne i konkurentne uprkos proceduralnim nedostacima. Mandat skupštinskog Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu nije dao opipljive rezultate. Bojkot velikog dijela Skupštinedodatno je uticao na njen rad.

#### Izbori

Održani su lokalni izbori u 14 opština (u oktobru 2022. godine), predsjednički izbori (u martu/aprilu 2023. godine) i parlamentarni izbori (u junu 2023. godine). Misija Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODHIR) pratila je predsjedničke i parlamentarne izbore i ocijenile ih kao mirne i konkurentne uprkos nekim proceduralnim nedostacima. Mandat skupštinskog Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu istekao je u julu 2022. godine bez opipljivih rezultata. Pravni okvir i dalje zahtijeva sveobuhvatnu reformu i harmonizaciju izbornog zakonodavstva, ograničenja glasačkih i kandidatskih prava, transparentnost, mehanizme rješavanja sporova i nadzor finansiranja kampanje i medija. Ova, zajedno sa drugim pitanjima, ostaju neriješena. Nepostojanje funkcionalnog Ustavnog suda uticalo je na izborne procese. Konstituisanje nove Skupštine i nove Vlade obavljeno je krajem oktobra 2023. godine.

Mandat skupštinskog Odbora za sveobuhvatnu izbornu reformu istekao je 31. jula 2022. godine. Nije postignut napredak u ispunjavanju neispunjenih preporuka misije OEBS/ODIHR i ključnih pitanja u vezi sa reformom izbornog zakonodavstva, biračkim spiskom, finansiranjem političkih subjekata i izbornih kampanja, registrima prebivališta, etičkim kodeksom izborne kampanje i predlozima za jačanje profesionalizma i transparentnosti rada Državne izborne komisije (DIK) i Agencije za borbu protiv korupcije (ASK).

U nedostatku sveobuhvatne reforme, DIK je izvršila poboljšanja u oblastima iz svoje isključive nadležnosti i povećao ukupnu transparentnost svog rada. Međutim, politizacija sprečava DIK da obavlja svoju ulogu nezavisnog organa za sprovođenje izbora. DIK je donijela pravno upitne odluke koje su predvodili njeni politički imenovani članovi, posebno uoči prvog kruga predsjedničkih izbora.

Lokalni izbori su održani 23. oktobra 2022. godine u 14 opština. Ustavni sud (US) je bio bez kvoruma tokom većeg dijela procesa lokalnih izbora; kao rezultat toga, nije bila zagarantovana puna i djelotvorna pravna zaštita prava glasa. Konačni rezultati izbora u pojedinim opštinama (Plav, Podgorica i Pljevlja) mogli su biti objavljeni tek u martu 2023. godine, nakon što je US odbacio sve neriješene žalbe. Dvije opštine (Budva i Kolašin) su objavile konačne izborne rezultate, iako još uvijek nijesu riješeni žalbeni postupci u Ustavnom sudu.

Izbori u opštini Šavnik još nijesu završeni, jer članovi Opštinske izborne komisije (OIK) ne mogu da se dogovore o nastavku izbora na biračkom mjestu. Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima obrazovalo je 30 predmeta protiv 38 lica pod optužbom za ometanje izbora. Nakon istrage, Tužilaštvo je nadležnom sudu dostavilo optužnice protiv 30 lica. Tužilaštvo Pljevalja pokrenulo je početne istrage protiv 37 lica zbog krivičnog djela ovjeravanje lažnih iskaza. U opštini Tuzi, 5. marta 2023. godine, održani su lokalni izbori bez većih nepravilnosti.

Ombudsman Crne Gore je 20. juna 2023. godine izdao saopštenje u kojem podržava pritužbu Unije slijepih da većina OIK ne garantuje jednak, tajan i dostojanstven proces glasanja za osobe s invaliditetom, iako je DIK u martu 2022. godine revidirala relevantne podzakonske akte i u skladu sa tim uputila u to sve opštinske izborne komisije.

Predsjednički izbori održani su u dva kruga, 19. marta 2023. godine i 2. aprila 2023. godine. Uoči prvog kruga, DIK je odbila imenovanje jednog predsjedničkog kandidata, po proceduri koja nije predviđena zakonom, navodeći kontradiktorne podatke o njegovom državljanstvu i prebivalištu. Taj kandidat je podnio tužbu protiv DIK-a zbog povrede prava glasa i

diskriminatornog postupanja. U aprilu 2023. godine, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama odlučila je da je DIK postupila protivno svom mandatu i naložila joj da uništi svu dokumentaciju relevantnu za slučaj koju je dobila od DIK Srbije. Redosljed ovih događaja doveo je do nedosljedne prakse DIK-a u vezi sa predsjedničkim i parlamentarnim izborima. U cjelini posmatrano, DIK je obezbijedila transparentnost, ali nije dozvolila posmatračima da verifikuju potpise, iz razloga zaštite ličnih podataka. Tokom izbornog perioda, direktno je prenošena samo jedna sjednica DIK-a.

Ustavni sud je odbacio sedam pritužbi podnijetih prije prvog kruga predsjedničkih izbora kao nevalidne, a četiri odbio. Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici istražuje krivične prijave više desetina građana u kojima navode da su njihovi potpisi podrške predsjedničkim kandidatima falsifikovani. Nakon prvog i drugog kruga glasanja nije bilo pritužbi.

Srpska pravoslavna crkva u Crnoj Gori javno je pozvala svoje sljedbenike da glasaju za jednu političku stranu. Ključni posmatrač izbora iz civilnog društva, nevladina organizacija (NVO) Centar za monitoring i istraživanje (CEMI), primila je prijetnje smrću. Nekoliko biračkih mjesta nije bilo dostupno za osobe s invaliditetom. Žene su bile nedovoljno zastupljene u izornoj administraciji.

OEBS/ODIHR je angažovala međunarodnu misiju za posmatranje izbora (IEOM) uključujući posmatrače iz Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PSSE) i iz Evropskog parlamenta. Za drugi krug, OEBS/ODIHR nije poslala nijednog kratkoročnog posmatrača. Dvije lokalne nevladine organizacije rasporedile su posmatrače na skoro svim biračkim mjestima širom zemlje.

Prema preliminarnim zaključcima misije OSCE/ODIHR, oba kruga su bila mirna i konkurentna i poštovala se sloboda okupljanja i izražavanja. Međutim, i dalje ostaje da važi većina dugogodišnjih preporuka misije OEBS/ODIHR u vezi sa potrebom za sveobuhvatnom reformom i harmonizacijom izbornog zakonodavstva, ograničenja glasačkih i kandidatskih prava, transparentnosti, mehanizama rješavanja sporova i nadzora finansiranja kampanja političkih partija i medija.

Pravni okvir nije dovoljno uređen, na primjer kada je riječ o poništavanju izbornih rezultata od strane suda, procedurama za tabelarni prikaz rezultata i drugom krugu predsjedničkih izbora. DIK je primijenila privremena rješenja, rješavajući zakonske praznine, i sveukupno, procesom se upravljalo na odgovarajući način. Medijska scena je bila polarizovan po političkim linijama i mediji su ostali veoma ranjivi na unutrašnje i spoljašnje uticaje korporativnih i političkih interesa.

Predsjednik Đukanović je 17. marta 2023. godine, dan nakon raspuštanja Skupštine, raspisao vanredne parlamentarne izbore za 11. jun 2023. godine. Ustavni sud je 27. juna 2023. godine jednoglasno ukinuo izmjene i dopune Zakona o predsjedniku iz decembra 2022. godine, koje su bile preduslov za raspuštanje Skupštine. Ministarstvo unutrašnjih poslova je sa zakašnjenjem objavilo birački spisak 543.599 građana.

Parlamentarni izbori u junu 2023. godine bili su konkurentni i dobro sprovedeni, uprkos tome što su se odvijali u pozadini dugotrajne institucionalne i ustavne krize. Formiranje nove Vlade obavljeno je 31. oktobra 2023. godine. Važno je da je nova Vlada posvećena i u stanju da dalje iznese reforme vezane za EU.

Posmatračka misija OEBS/ODIHR-a na parlamentarnim izborima odvijala se u sličnim okolnostima kao i misija za posmatranje predsjedničkih izbora. Dvije lokalne nevladine organizacije rasporedile su posmatrače na većinu biračkih mjesta širom zemlje. Prvi put su posmatrači Saveza slijepih sistematski pratili dostupnost i glasački materijal za osobe s invaliditetom na 505 biračkih mjesta. Njegovi nalazi su bili da većina opštinskih izbornih komisija nije obezbijedila odgovarajuću dostupnost osobama s invaliditetom. Preliminarni zaključci međunarodne izborne posmatračke misije bili su slični onima koji su objavljeni nakon predsjedničkih izbora.

Dvije političke stranke podnijele su nekoliko pritužbi različitim opštinskim izbornim komisijama na neslaganje između broja ljudi koji su iskoristili svoje pravo glasa, broja glasačkih listića i broja kontrolnih kupona. OIK Kolašina i OIK Cetinje odlučile su da ponove izbore na po jednom biračkom mjestu. DIK je poništila odluku OIK Kolašin. Na Cetinju su 8. jula 2023. godine ponovljeni izbori.

DIK je proglasila konačne rezultate parlamentarnih izbora 14. jula, što nije u skladu sa zakonskim rokom za objavljivanje rezultata izbora (15 dana nakon izbora).

Uključenost žena u politički život i dalje je mala. U novom sazivu Skupštine biće svega 17 žena, (21%), što je najmanji procenat od uvođenja sistema kvota, po kojem jedna četvrtina izborne liste mora biti rezervisana za predstavnike manje zastupljenog pola.

Nema novih pomaka u političkom i sudskom praćenju navodne zloupotrebe javnih sredstava u partijsko-političke svrhe u aferi „Snimak” iz 2012. godine. U vezi sa slučajem navodne izborne prevare aferi „Koverta” iz 2016. godine, Viši sud je u avgustu 2023. godine potvrdio optužnicu protiv bivšeg gradonačelnika Podgorice Stijepovića.

## **Skupština**

Političkom situacijom dominirala je Vlada u tehničkom mandatu kojoj je nedostajao neophodan politički legitimitet i Skupština koja nije mogla da okupi jasnu i dosljednu većinu za sprovođenje reformi. Pored toga, bojkot velikog dijela Skupštine dodatno je uticao na njen rad. Ukupna odgovornost političkog sistema narušena je nedostacima crnogorskog Ustava, kojem nedostaje jasnoća i koji ima praznine, kao i nedostatkom zakonodavnog okvira koji reguliše nadležnosti vlade u tehničkom mandatu ili raspuštene Skupštine. Ovo je doprinijelo opštem osjećaju političke i institucionalne nepredvidljivosti. Nije bilo djelotvornog političkog dijaloga i konstruktivnog angažmana političkih stranaka na jačanju parlamentarne odgovornosti i nadzora vlade. Nije bilo aktivnosti vezanih za pitanja pristupanja EU, naročito nakon ostavke ministarke evropskih poslova. Takođe, Skupština je u različitim prilikama donosila zakone koji su bili u suprotnosti sa preporukama Evropske komisije i/ili Venecijanske komisije. Skupština je nastavila da jača svoju transparentnost uspostavljanjem određenih službi orijentisanih prema građanima.

Zakon o Skupštini kojim bi se uredili odnosi između Skupštine i izvršne vlasti još uvijek nije usvojen.

Otkako je Vladi premijera Abazovića u avgustu 2022. godine izglasano nepovjerenje, Skupština nije mogla postići potrebnu većinu za imenovanje novog premijera i Vlade. Uprkos tome, pa čak i nakon raspuštanja Skupštine u martu 2023. godine i raspisivanja vanrednih

parlamentarnih izbora, Skupština je nastavila sa radom, usvajajući zakone i povremeno donoseći odluke, kao da Vlada nije djelovala u tehničkom kapacitetu. Od jeseni 2022. godine, poslanici Skupštine iz redova DPS-a i njegovih partnera bojkotovali su većinu plenarnih sjednica. Predsjednici Đukanović i Milatović odbili su da potpišu zakone koje je Skupština usvojila nakon raspuštanja.

Po završetku konsultacija o formiranju nove vlade u septembru 2022. godine, predsjednik Đukanović predložio je raspuštanje Skupštine, ali je 30. septembra 2022. godine Skupština odbila da postupi u skladu sa ovim zahtjevom. Umjesto toga, sa javno deklarisanim ciljem da se olakša formiranje nove vlade u novembru, *ad hoc* većina, sastavljena od tri politička bloka, usvojila je izmjene i dopune Zakona o predsjedniku kojima se zaobilaze važeće ustavne odredbe o ovlaštenjima predsjednika. Prema tim izmjenama i dopunama, u roku od 30 dana od dana izglasavanja nepovjerenja, a nakon političkih konsultacija, predsjednik je „dužan da za mandatara predloži kandidata koji ima podršku većine od ukupnog broja poslanika” ili kandidata sa „preovlađujućom parlamentarnom podrškom”. Ako se predsjednik ne povinuje, Skupštini se daje ovlaštenje da imenuje kandidata za predsjednika vlade prostom većinom. Koristeći se svojim ustavnim ovlaštenjima, predsjednik Đukanović vratio je Zakon Skupštini na ponovno razmatranje.

Predsjednik Đukanović je u novembru 2022. godine uputio izmjene i dopune Venecijanskoj komisiji Savjeta Evrope na hitno mišljenje. Venecijanska komisija je ocijenila da manja skupštinska većina od propisane za ustavne revizije nije trebalo da usvoji navedene izmjene i dopune. Ipak, u decembru 2022. godine, ista većina je ponovo usvojila izmjene i dopune i dala mandat poslaniku Lekiću da formira novu Vladu. Međutim, isti politički blokovi nijesu uspjeli da postignu dogovor o formiranju nove Vlade. Zbog kontroverzi oko izmijenjenog zakona, koji je opozicija smatrala neustavnim, opozicija je bojkotovala većinu sjednica od oktobra 2022. do aprila 2023. godine. U junu 2023. godine, Ustavni sud je jednoglasno ukinuo sporne izmjene i dopune Zakona o predsjedniku.

Skupština je održala 20 sjednica (10 sjednica na redovnim zasjedanjima i 10 sjednica na vanrednim zasjedanjima). Usvojila je 133 akta (75 zakona, 56 odluka i dvije rezolucije). U decembru 2022. godine, Skupština je usvojila Zakon o budžetu za 2023. godinu.

Nakon junskih parlamentarnih izbora, nova Skupština je održala svoju prvu sjednicu 27. jula 2023. godine i verifikovala mandate novih poslanika. Novi predsjednik Skupštine izabran je 30. oktobra 2023. godine.

Što se tiče **zakonodavne uloge** Skupštine, zbog bojkota, većina zakona je usvojena prostom većinom (41), a većina poslanika opozicije nije učestvovala u raspravi. Skupština je u više navrata tražila izmjene sistemskih zakona kroz administrativne procedure i bez širih konsultacija. U raznim prilikama, Skupština je usvajala zakonodavstvo koje je bilo u suprotnosti sa preporukama Evropske komisije i/ili Venecijanske komisije. Crna Gora nije usvojila neke važne zakone, kao što su Zakon o Vladi i Zakon o Skupštini, koji su potrebni za unapređenje sveukupne uprave.

Komunikacija između Skupštine i izvršne vlasti, kao i sa nezavisnim institucijama, bila je izazovna. U nekim slučajevima, Vlada nije iznijela svoje mišljenje o zakonodavnim inicijativama koje su predstavili poslanici. Posebno relevantan slučaj – zbog svog fiskalnog uticaja – bio je nacrt Zakona o obeštećenju bivših korisnika naknada po osnovu rođenja troje

ili više djece. Mišljenja o glavnim zakonskim predlozima usvojena su bez rasprave, posebno od strane Odbora za privredu, finansije i budžet. Nedostajala je skupštinska aktivnost po pitanju pristupanja EU ili koordinacije sa nadležnim ministarstvima. Odbor za evropske integracije održao je posljednju sjednicu u julu 2022. godine.

**Nadzorna funkcija** Skupštine bila je ograničena. Poslovníkom je predviđeno da se premijerski sat održava jednom mjesečno. Međutim, u izvještajnom periodu održane su samo dvije takve sjednice. Skupštinski odbori održali su 27 konsultativnih i devet kontrolnih saslušanja. U okviru svojih nadzornih aktivnosti, odbori su razmatrali brojne izvještaje koje su nezavisni organi podnosili Skupštini u skladu sa zakonom. Ne postoji jednoobrazna praksa niti pristup vođenju skupštinskih saslušanja ili razmatranju izvještaja i predloženog zakonodavstva.

Skupština je nastavila aktivnostina promovisanju **načela otvorenosti i transparentnosti**. Javnost je podnijela 37 zahtjeva za slobodan pristup informacijama na koje je Skupština dala odgovor. Skupština je primila 99 podnesaka građana i 15 e-peticija. Od ovih e-peticija, jedna je rezultirala konsultativnim saslušanjem pred Odborom za zdravstvo, rad i socijalno staranje. Skupština je osigurala pristupačnost svog veb-sajta uvođenjem odgovarajućih funkcija, prilagođavajući sadržaj slijepim i slabovidim licima. U saradnji sa Evropskim parlamentom, u novembru 2022. godine, Skupština je organizovala drugu po redu „Skupštinu građana” kako bi poboljšala učešće javnosti u procesu donošenja odluka i kreiranja politika. Skupština je organizovala i „Simulaciju rada parlamenta” za srednjoškolce, kao i sjednicu Omladinskog parlamenta. Odboru za ljudska prava i slobode nije dostavljen nijedan izvještaj o kršenju etičkog kodeksa tokom izvještajnog perioda.

Skupština je nastavila sa daljim jačanjem kontrolne i nadzorne funkcije i kapaciteta službe za usklađivanje zakona. Na prijedlog Administrativnog odbora i na zahtjev Specijalnog državnog tužilaštva, Skupština je u aprilu 2023. godine donijela odluku da se protiv pet opozicionih poslanika dozvoli pokretanje krivičnog postupka zbog navodne zloupotrebe službenog položaja. Uloga skupštinskog međupartijskog Ženskog klubai dalje je aktivna.

## **Upravljanje**

Otkad joj je izglasano nepovjerenje u avgustu 2022. godine, Vlada je obavljala svoje dužnosti u svojstvu tehničke vlade i s ograničenom odgovornošću, zbog nemogućnosti političkog sistema da formira novu Vladu ili organizuje prijevremene izbore. Uprkos nejasnim pravila koja regulišu nadležnosti vlade u tehničkom mandatu, Vlada je nastavila da donosi važne odluke i da razrješava i postavlja ključne zvaničnike. Štaviše, u novembru 2022. godine, predsjednik Vlade u tehničkom mandatu odlučio je da razriješi ministre odbrane i vanjskih poslova u tehničkom mandatu, a Skupština je podržala njegovu odluku. U decembru 2022. godine, ministarka evropskih poslova u tehničkom mandatu je dala ostavku. Sva slobodna radna mjesta su popunjena *ad interim*. Nedostatak koordinacije između ministarstava ostaje razlog za zabrinutost. Nakon junskih parlamentarnih izbora, nova Vlada je formirana 31. oktobra.

U oktobru 2022. godine, Vlada je razriješila vršioca dužnosti direktora Agencije za nacionalnu bezbednost (ANB) zbog navodnog nepoštovanja Zakona o ANB i imenovala novog vršioca dužnosti direktora. U martu 2023. godine, nakon hapšenja policijskih službenika za koje se sumnja da su povezani sa kriminalnim grupama, Vlada je odlučila da razriješi direktora policije na osnovu „funkcionalne odgovornosti“. Direktor policije podnio je tužbu protiv Vlade Upravnom sudu. Sud je u julu 2023. godine poništio odluku Vlade i utvrdio da je odluka o

razrješenju prekršila postojeće propise. Vlada je nedugo zatim donijela novu odluku kojom je ponovo okončala mandat direktora policije, nakon čega je direktor policije podnio novu tužbu. Sud tek treba da donese odluku, ali je odbio kao neosnovan zahtjev da se izvršenje rješenja o razrješenju odgodi do donošenja pravosnažne odluke.

Trideset pet (35) diplomatskih predstavništava Crne Gore vodi 13 ambasadora i 22 otpravnika poslova. Neke od njih postavila je Vlada u tehničkom mandatu.

Vlada u tehničkom mandatu je u februaru 2023. godine usvojila Godišnji program rada za 2023. godinu. U izvještajnom periodu usvojila je 56 prijedloga zakona, od kojih je uz 37 priložen obrazac Analize procjene uticaja propisa (RIA). Donijela je 35 uredbi, od kojih 26 sa popunjenim RIA obrascem za analizu procjene uticaja propisa. U novembru 2022. godine, Vlada u tehničkom mandatu je usvojila odluku o formiranju pregovaračkih radnih grupa za sva poglavlja pravne tekovine EU osim za poglavlje 12.

U cjelini posmatrano, **transparentnost upravljanja** i dalje predstavlja problem. Međutim, Vlada je preduzela neke pozitivne korake uključujući redovno, proaktivno objavljivanje informacija o svim rashodima iz državnog budžeta. Vlada je nastavila da prenosi svoje sjednice uživo. Međutim, Vlada je često pribjegavala proceduralnoj opciji donošenja odluka bez formalnog održavanja sjednice Vlade. Kada postoji potreba da se usvaja novo zakonodavstvo, mora se slijediti inkluzivni proces konsultacija. Ovaj proces bi u svim okolnostima trebalo da podržava pravne garancije protiv neprikladnog političkog uticaja na nezavisne javne i regulatorne institucije. Bilo kakve zakonske promjene u njihovom sastavu i upravljanju treba da izbjegnu potencijalno remetilačke radnje koje bi mogle uticati na funkcionisanje upravljačkih tijela tih institucija.

Što se tiče **lokalne uprave**, nova lokalna uprava Podgorice formirana je tek u aprilu 2023. godine, šest mjeseci nakon lokalnih izbora u oktobru 2022. godine. U međuvremenu, aktuelna Skupština opštine i lokalna uprava obavljale su svoje funkcije u svojstvu privremenih organa uprave (v. odjeljak o izborima). Gradonačelnik Budve uhapšen je u aprilu 2023. godine zbog sumnje na stvaranje kriminalne organizacije i šverc droge. Da bi se riješila ova situacija i omogućilo formiranje nove lokalne uprave do finalizacije izbornih rezultata, *ad hoc* većina tri politička bloka usvojila je prostom većinom izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi u decembru 2022. godine. Prema tim izmjenama i dopunama, ukoliko Opštinska izborna komisija u roku od 60 dana ne objavi konačne rezultate izbora, mandat lokalnog parlamenta prestao bi po sili zakona. Vrlo je upitno da li su ove izmjene i dopune kompatibilne sa Ustavom. Stoga je predsjednik Đukanović vratio Zakon u Skupštinu na razmatranje. Međutim, Skupština ga je ponovo usvojila u martu 2023. godine. Što se tiče ostalih zakona usvojenih nakon raspuštanja Skupštine, i predsjednik Đukanović i njegov sljedbenik su odbili da ih potpišu.

Krajem decembra 2022. godine, skupštinska većina u Skupštini Glavnog grada Podgorica usvojila je odluku o povećanju plata zaposlenih do 30%. Političko učešće žena i dalje je slabona lokalnom nivou sa izuzetkom Podgorice i Budve. U Podgorici, novoimenovana gradonačelnica i predsjednica Skupštine Glavnog grada su žene. U Budvi, većinu članova nove Skupštine opštine čine žene.

## Civilno društvo

Uloga civilnog društva je prepoznata i unaprijeđena. Međutim, pravni institucionalni okvir koji reguliše saradnju državnih institucija i civilnog društva treba još uvijek da se poboljša.

Političari – uključujući i one na najvišem nivou – često su omalovažavali rad organizacija civilnog društva (OCD) i zabilježeni su pojedinačni slučajevi verbalnih napada, kada su, na primjer, kritikovali rad Vlade. Preporuke iz prošlogodišnjeg izveštaja ostaju uglavnom važeće.

Savjet za saradnju državnih organa i nevladinih organizacija nije nastavio sa radom. Državna finansijska podrška organizacijama civilnog društva regulisana je setom pravila koja osiguravaju transparentnost i eksternu evaluaciju. Međutim, Crna Gora treba da ojača kapacitete ministarstava za strateško planiranje, praćenje i evaluaciju podrške koja se pruža organizacijama civilnog društva.

Oснаženo civilno društvo je ključna komponenta svakog demokratskog sistema i državne institucije treba kao takvog da ga priznaju i tretiraju.

Cjelokupni pravni i institucionalni okvir za slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja je uspostavljen, ali nedostaju važni djelovi zakona ili ih je potrebno revidirati. Zakon o porezu daje neke podsticaje filantropiji, ali njegov pojam „javnog interesa” je ograničeniji nego u Zakonu o NVO, pa samim tim ograničava poreske podsticaje. Crna Gora još uvijek treba da uskladi svoj pravni okvir o pristupu informacijama sa pravnom tekovinom EU. Prema sadašnjem zakonu, javne institucije bi mogle ograničiti pristup organizacijama civilnog društva ključnim političkim odlukama tako što će klasifikovati ove informacije. Crna Gora ima Zakon o volonterskom radu, koji promovise volonterski rad za državne institucije radi sticanja profesionalnog iskustva. Međutim, potreban je širi pravni okvir za unapređenje besplatnog korišćenja vremena, znanja i vještina u korist volonterskih aktivnosti. Nacrt izmjena i dopuna se razmatra od 2019. godine, ali nije finalizovan. U toku je izrada Nacrta izmjena i dopuna Zakona o nevladinim organizacijama kako bi se unaprijedile procedure za osnivanje, registraciju i rad NVO. U radnu grupu koja razmatra nacrt izmjena i dopuna imenovani su predstavnici organizacija civilnog društva.

Strategija koja promovise saradnju sa nevladinim organizacijama za period od 2022-2026. godine usvojena je u julu 2022. godine, nakon opsežnih javnih konsultacija, i sprovodi se. Strategija potvrđuje poziciju civilnog društva kao snažnog partnera države u stvaranju javnih politika i predlaže da se poboljšaju procedure digitalne registracije organizacija civilnog društva i da se rezultati projekata OCD objave na internetu.

Uloga civilnog društva u procesu pristupanja EU je prepoznata u teoriji, ali nedovoljno u praksi. Predstavnici OCD učestvuju u radnim grupama koje raspravljaju o poglavljima pregovora o pristupanju EU. Sva ministarstva su 2022. godine imenovala predstavnike OCD u radne grupe koje su formirane za izradu zakona i nacionalnih strategija u svojim oblastima, u skladu sa Zakonom o javnoj upravi. Međutim, nijesu sva ministarstva sprovela javne konsultacije o nacrtima zakona. U izvještaju koji je Vlada usvojila u decembru 2022. godine o sprovođenju javnih konsultacija prilikom izrade nacrta zakona i strategija utvrđeno je da je značajan broj zakona usvojen bez prethodne konsultacije sa civilnim društvom.

Vlada je 22. jula 2022. godine donijela odluku o imenovanju članova Savjeta za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija, tijela koje čini jednak broj državnih funkcionera i predstavnika nevladinih organizacija. Jedna od njegovih nadležnosti je da nadgleda sprovođenje strategije saradnje sa NVO. Međutim, nije bilo dovoljno prijava



predstavnik NVO da postanu članovi Savjeta u svakoj od tematskih oblasti, uprkos uzastopnim raspisivanjem šest javnih poziva. Ovo odražava uočeni nedostatak percepcije relevantnosti Savjeta među organizacijama civilnog društva. Zbog toga Savjet nije nastavio sa radom, već je njegov rad prekinut u oktobru 2021. godine. Ovo narušava dijalog između Vlade i civilnog društva i trebalo bi prioritetno riješiti situaciju održavanjem inkluzivnog dijaloga.

Pravila za javno finansiranje organizacija civilnog društva obavezuju ministarstva da sprovode konsultacije sa OCD o svojim godišnjim prioritetima finansiranja, da objavljuju javne pozive i da dodjeljuju grantove kroz proces selekcije koji uključuje eksterne evaluatore. Uprkos ovoj obavezi, nijesu sva ministarstva raspisala pozive za podnošenje prijedloga za finansiranje projekata organizacija civilnog društva. U nekim slučajevima, pozivi za podnošenje prijedloga su bili odgođeni; kao rezultat toga, više od 1,1 milion eura opredijeljenih sredstava u budžetu za 2022. godinu nije raspodijeljeno.

U nekim slučajevima, nedostatak jasnih i pravednih kriterijuma za izbor rezultirao je odabirom organizacija civilnog društva koje su bez iskustva u određenoj oblasti ili izborom organizacija nesposobnih za rad sa određenom ciljnom grupom. U oblasti trgovine ljudima, Ministarstvo unutrašnjih poslova dodijelilo je grant jednoj OCD čiji je rukovodilac optužen za vršenje nasilja nad maloljetnim žrtvama trgovine ljudima, tokom prethodnog granta Ministarstva. Dvije maloljetne žrtve podnijele su prijavu lokalnoj policiji. Dodjela državnih sredstava mora biti zasnovana na najvišim kriterijumima profesionalizma i integriteta i zaštićena kontrolnim mehanizmom.

Godišnji izvještaj o finansiranju projekata organizacija civilnog društva u 2021. godini objavljen je u decembru 2022. godine i u njemu se navodida je potrošeno 92% izdvojenog iznosa. Ministarstvo javne uprave je kreiralo veb-sajt na kom se centralizuju informacije za OCD, uključujući mogućnosti finansiranja. Međutim, potrebno je više napora ministarstava na koordinaciji, strateškom planiranju, praćenju i evaluaciji podrške koju pružaju organizacijama civilnog društva.

OCD imaju pristup sredstvima i na lokalnom nivou, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi. Tokom 2022. godine, 18 opština (od 23) objavilo je pozive za podnošenje prijedloga.

### 2.1.2. Reforma javne uprave

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti reforme javne uprave. U cjelini posmatrano, ostvaren je **ograničen napredak**. Nastavljena je implementacija strategije reforme javne uprave, a usvojen je i novi program reforme upravljanja javnim finansijama i započeto njegovo sprovođenje. Oba strateška dokumenta su povezana sa budžetskim okvirom. Nasuprot tome, ostale su na snazi izmjene i dopune zakonodavstva o državnim službenicima usvojene 2021. godine, kojima se uvode blaži uslovi za kvalifikaciju i široka diskreciona ovlašćenja organa za imenovanje da razriješe rukovodioce organa uprave. Osim toga, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi radi usklađivanja sa Zakonom o državnim službenicima, zanemarujući prošlogodišnju preporuku. Ublaženi zahtjevi uvedeni ovim izmjenama i dopunama su izvor stalne zabrinutosti za zapošljavanje na osnovu zasluga, kompetentnosti i nezavisnosti državnih službenika. Kontinuirane kadrovske promjene u javnoj upravi dovele su do daljeg gubitka znanja i vještina povezanih sa procesom pristupanja EU i opšteg usporavanja tempa reformi. Skupština tek treba da

usvoji dugo očekivane izmjene i dopune Zakona o pristupu informacijama. Djelotvorne linije odgovornosti unutar administracije tek treba da se uspostave.

Preporuka iz 2022. godine o usvajanju i sprovođenju strateškog okvira je ispunjena, dok ostale preporuke ostaju da važe. U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

- usvoji i sprovede izmjene i dopune Zakona o pristupu informacijama u skladu sa načelima dobre javne uprave i uvede mjere za smanjenje velikog broja zahtjeva za informacije i povezanih žalbi;
- izmijeni Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o lokalnoj samoupravi kako bi se osiguralo da se zapošljavanje odvija po načelima zasluga, kompetentnosti i transparentnosti.
- uspostavi jednoobrazan, sveobuhvatan i transparentan sistem za planiranje i upravljanje kapitalnim investicijama.

### Strateški okvir za reformu javne uprave

U maju 2023. godine, Vlada je usvojila izvještaj o sprovođenju **Strategije za reformu javne uprave (RJU) u 2022.** godini, a koja pokriva period 2022-2026. godine. Obezbeđivanje političke podrške za reformu javne uprave nastavljeno je kroz Savjet za reformu javne uprave, kojim predsjedava premijer. Format Savjeta je inkluzivniji: pored predstavnika državnih institucija i civilnog društva, sastav je proširen i na predstavnike sindikata. Strategija RJU i njen akcioni plan bili su povezani sa budžetom za 2023. godinu.

**Određivanje veličine (optimizacija) javne uprave** jedan je od ciljeva Strategije RJU. U okviru toga se rade funkcionalne analize, prvenstveno u sektoru zdravstva. U isto vrijeme, broj zaposlenih i na centralnom i na lokalnom nivou je nastavio da raste, bez odgovarajuće prethodne procjene. Odlazeće vlade izvršile su mnoga imenovanja koja opterećuju državni budžet u narednih nekoliko godina.

### Razvoj i koordinacija politike

Uspostavljen je **pravni okvir** za razvoj politike. U februaru 2023. godine, Vlada je usvojila svoj godišnji program rada za 2023. godinu, na osnovu srednjoročnog programa rada Vlade za period 2022-2024. godine.

Uspostavljene su **institucionalne strukture** za koherentan sistem kreiranja politike. Poboljšan je ukupan kvalitet strateških dokumenata. Generalni sekretarijat Vlade posvetio je više pažnje uključivanju pitanja rodne ravnopravnosti i životne sredine u sve politike. Ipak, potrebno je nastaviti rad kako bi ovaj proces postao djelotvorniji i praktičniji, uključujući kroz obučavanje svih zainteresovanih strana. Pravilna kalkulacija troškova strateških dokumenata i njihova povezanost sa budžetskim procesom i dalje zahtijevaju posebnu pažnju.

**Kreiranje politika zasnovano na dokazima** ostaje samo djelimično osigurano. Prema posljednjem dostupnom Vladinom izvještaju (2021), ministarstva ne sprovode dosljedno javne konsultacije, pri čemu se konsultacije održavaju za oko 45% zakona i strategija. U onim slučajevima gdje su sprovedene javne konsultacije, obavezni prateći dokumenti, kao što je Analiza procjene uticaja propisa (RIA), objavljeni su za manje od polovine nacrti koji su bili

predmet konsultacija (48%). Međutim, u toku je rad na poboljšanju RIA procesa, uključujući putem izrade novog obrasca.

### Upravljanje javnim finansijama (PFM)

U decembru 2022. godine, Vlada je usvojila novi **program reforme upravljanja javnim finansijama** za period 2022-2026. godine sa akcionim planom za isti period. Vlada je u maju 2023. godine usvojila izvještaje o sprovođenju za 2021. i 2022. godinu. Savjet za RJU daje političke smjernice za sprovođenje programa reformi i osigurava usklađenost sa strategijom reforme javne uprave. Novi program reformi povezan je sa godišnjim budžetiranjem i srednjoročnim budžetskim okvirom. Ima širi obim od prethodnog jer sada uključuje upravljanje javnim finansijama na nivou lokalne uprave. Planiranje investicija i kapacitet upravljanja javnim investicijama od strane Vlade treba značajno da se poboljšaju. Poboljšani zakonodavni okvir za javne nabavke i internu kontrolu treba da se primijeni u praksi.

U februaru 2023. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o **budžetu i fiskalnoj odgovornosti**, uglavnom radi formiranja Fiskalnog savjeta, koji je nezavisno nadzorno tijelo. Međutim, tokom pripreme zakona nije bilo redovnog procesa konsultacija među crnogorskim institucijama, kao ni javnih konsultacija niti procjena uticaja propisa. Članovi Fiskalnog savjeta još nijesu imenovani. Biće neophodna odgovarajuća politička podrška da bi Savjet mogao da doprinese sistemu upravljanja javnim finansijama kao institucija od povjerenja.

Što se tiče **digitalizacije** u oblasti upravljanja javnim finansijama, poboljšani su elektronski sistem državnog budžeta i centralizovani obračun zarada. Međutim, nijesu sve javne institucije uključene u centralizovani sistem zarada. Interoperabilnost različitih IT sistema, uključujući sistem trezora, tek treba da bude završena. Ovo odgađa napredak u oblasti upravljanja javnim finansijama po pitanjima kao što su uvođenje obračunskog računovodstva i potpuni razvoj budžetiranja prema učinku.

Po pitanju **budžetske transparentnosti**, Crna Gora je blagovremeno objavila ključne budžetske dokumente. Međutim, čitljivost budžetskih informacija nije značajno poboljšana, a nije objavljena ni mapa puta za transparentnost. Klasifikacija budžeta zasnovana na programima kontinuirano je unapređivana programskim ciljevima i indikatorima učinka, ali slabosti u praćenju i izvještavanju i dalje ograničavaju analizu djelotvornosti potrošnje i efikasnosti pružanja usluga. Predbudžetski i polugodišnji izvještaji o izvršenju budžeta objavljeni su prema ekonomskoj, organizacionoj i programskoj klasifikaciji. Pored toga, učešće javnosti u procesu budžetiranja i parlamentarni nadzor nad budžetom tek treba da se poboljšaju, uključujući objavljivanje „budžeta građana”, koji ostaje na čekanju. Skupština je usvojila budžet za 2023. godinu u skladu sa budžetskim kalendarom, ali sa ograničenom kvalitativnom procjenom.

### Državna služba i upravljanje ljudskim resursima

Ostale su na snazi izmjene i dopune **Zakona o državnim službenicima i namještenicima** iz 2021. godine, kojima su uvedeni blaži kvalifikacioni uslovi i velika diskreciona ovlaštenja organa za imenovanje da razriješe rukovodioce organa uprave. Skupština je u decembru 2022. godine usvojila izmjene i dopune **Zakona o lokalnoj samoupravi** kojima se ublažavaju uslovi za prijem i razriješenje lokalnih službenika, usklađujući ga sa izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2021. godine. U februaru 2023. godine, Vlada je

potvrdila sporazum o javnoj upravi i pravosuđu, kojim će **zarade** oko 20.000 javnih službenika zaposlenih u javnoj upravi biti povećane u prosjeku za više od 30%, sa trenutnim dejstvom.

Uprava za kadrove je radila na razvoju metodologije za praćenje **upravljanja ljudskim resursima**. Određena poboljšanja su napravljena na odgovarajućem informacionom sistemu, ali i zbog sajber napada 2022. godine, sistem još uvijek nije završen. Ipak, planovi ljudskih resursa još uvijek nijesu usklađeni sa procesom budžetiranja.

Uspostavljen je pravni okvir i okvir politika za promovisanje **rodne ravnoteže** u državnoj službi, a ulažu se napor da se rodna ravnopravnost uključi u sve aspekte reforme javne uprave. Potreban je dalji rad na prikupljanju i raščlanjivanju podataka o rodnom paritetu na svim nivoima javne uprave i pripremi predviđenog plana rodne ravnopravnosti za ministarstva.

### Odgovornost uprave

Skupština tek treba da usvoji izmjene i dopune Zakona o **pristupu informacijama**, iako je proces pripreme i konsultacija već trajao godinama. Takođe je važno da se riješe aktuelni problemi u vezi sa velikim brojem zahtjeva za informacije i sa njima povezanim žalbama. Nakon devetomjesečne neaktivnosti, Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama ponovo je počeo sa radom kao žalbeni organ kada su u avgustu 2022. godine popunjena dva upražnjena mjesta (uključujući i mjesto predsjedavajućeg).

Što se tiče **linija odgovornosti**, uspostavljen je zakonodavni okvir za nadzor nad radom organa državne uprave. Okvir precizira linije odgovornosti ministarstava i njihovih organa. Međutim, funkcionisanje ovog okvira treba poboljšati, uključujući proces i kvalitet izvještavanja od strane podređenih organa nadležnim ministarstvima.

**Organizaciona struktura državne uprave** još uvijek nije u potpunosti usklađena sa Zakonom o državnoj upravi. Vlada je u izvještajnom periodu tri puta mijenjala organizaciju državne uprave. To je rezultiralo reorganizacijom državne uprave bez odgovarajuće prethodne analize i dovelo do značajne fluktuacije kadrova jer je prestao mandat dotadašnjih rukovodilaca i imenovani su novi rukovodioci.

Postoji zakonski osnov da se građanima obezbijedi **pravo na dobru upravu** u upravnim postupcima i sudskoj reviziji i da državni organi preuzmu odgovornost u slučajevima prekršaja i osiguraju pravo građana da traže odštetu. Međutim, slučajevi upravnih sporova se ne tretiraju u razumnom roku. Upravni sud ima veoma veliki broj upravnih sporova iz oblasti pristupa informacijama i, kao posljedica toga, procijenjeno trajanje vođenja predmeta povećano je na više od tri godine. Takođe, državni organi često ne izvršavaju sudske presude dobrovoljno. Čak i ako sud donese presudu u korist građanina i uprava treba da nadoknadi štetu za svoje propuste, građanin treba da pokrene izvršni postupak, što zahtijeva dodatno vrijeme.

### Pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima

Proces modernizacije **pružanja javnih usluga** u Crnoj Gori i dalje je spor. Zakon o upravnom postupku nije dosljedno primijenjen, posebno u pogledu načela „samo jednom” i elektronske komunikacije. Usluge generalno ostaju birokratske i nijesu prilagođene korisnicima.

U cjelini posmatrano, digitalizacija javnih usluga ostaje i dalje skromna, naročito za usluge koje se nude pojedincima. Nedavni podaci istraživanja o korišćenju e-uprave pokazuju da je u

Crnoj Gori manje od 30% građana koristilo internet za interakciju sa javnom upravom u 2021. godini, dok taj prosjek u EU iznosi 58,50%. Crna Gora je postigla određeni napredak u oblasti digitalne vlade, posebno u pogledu okvira funkcionalne interoperabilnosti i aktivne elektronske razmjene podataka između različitih vladinih institucija. Ipak, Vlada treba da investira u transformaciju ovih ključnih faktora koji omogućavaju opipljive rezultate za pojedince, radeći i na strani ponude (izdavanje jednostavnijih digitalnih usluga prilagođenih korisniku i eID rješenja) i na strani potražnje (razumijevanje razloga za nedovoljno preuzimanje dostupnih digitalnih usluga i uklanjanje prepreka). Crna Gora se nije uskladila sa posljednjom revizijom Evropskog okvira interoperabilnosti i Zakonom o interoperabilnosti Evrope.

## 2.2. VLADAVINA PRAVA I OSNOVNA PRAVA

### 2.2.1 Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava

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

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i, u cjelini posmatrano, ostvarila je **ograničeni napredak**. Nije postignut napredak u reformi pravosuđa, do sada najizazovnijoj oblasti vladavine prava. Sudski sistem je nastavio da se suočava sa dubokom institucionalnom krizom i ostaje pogođen pitanjima odgovornosti, pored ostalih slabosti. Kao što je navedeno u prethodnim godišnjim izvještajima, korupcija i korupcija na visokom nivou ostaju pitanja koja izazivaju zabrinutost i preovladavaju u mnogim oblastima, uključujući i državne strukture. Postignut je ograničen napredak u sprečavanju korupcije, ali zakonodavni i strateški okvir tek treba da se u potpunosti unaprijede. Nekoliko istaknutih slučajeva korupcije je pod istragom. Crna Gora treba da pokaže strog i nedvosmislen odgovor krivičnog pravosuđa. Crna Gora nastavlja da ispunjava svoje obaveze po pitanju osnovnih prava prema međunarodnim instrumentima i zakonodavstvu o ljudskim pravima. Međutim, ostaju izazovi u obezbjeđivanju djelotvorne primjene zakonodavstva, posebno kada je riječ o najugroženijima. Kontinuirani trend povećanja broja femicida, kao i slučajeva nasilja zasnovanog na rodnoj osnovi, i dalje izaziva ozbiljnu zabrinutost. Potpuna i efikasna zaštita novinara i drugih medijskih radnika nastavlja da se poboljšava, ali opipljivi rezultati u starim slučajevima napada tek treba da se postignu.

### Funkcionisanje pravosuđa

**Pravosudni sistem** Crne Gore je umjereno spreman, bez napretka u sprovođenju ključnih reformi pravosuđa. Funkcionisanje sistema pravosuđa je nastavilo da se suočava sa izazovima, uključujući imenovanja koja još uvijek nijesu izvršeni niz ključnih pozicija koje ostaju popunjene *ad interim*, izvan mandata ograničenog Ustavom ili drugim odgovarajućim zakonodavstvom. Ovo je rezultiralo slabim rukovodstvom i upravljanjem, nedostatkom strateške vizije i lošim planiranjem, što utiče na sposobnost zemlje da isporuči pravdu i narušava legitimitet najviših pravosudnih institucija. Ovo je bilo naročito ozbiljno za Ustavni sud, koji je ostao bez kvoruma od septembra 2022. do februara 2023. godine, kada je Skupština imenovala troje sudija. Sud ima još jedno upražnjeno mesto.

Nekoliko događaja opisanih u tekstu ispod ukazuju na to da nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i profesionalizam pravosuđa tek treba da se unaprijede. Osiguravanje etičke i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca ostaje problem. Nadalje, Zakon o Sudskom

savjetu i sudijama i Zakon o državnom tužilaštvu tek treba da se izmijene u skladu sa evropskim standardima i pravnom tekovinom EU, u skladu sa postojećim preporukama Evropske komisije i mišljenja Venecijanske komisije. Ova dva zakona su centralna za funkcionisanje pravosuđa i tužilaštva, obezbjeđujući njihovu nezavisnost i autonomiju, nepristrasnost, odgovornost i profesionalizam.

Takođe je potrebno ojačati efikasnost pravosuđa. Kadrovska, finansijska, fizička infrastruktura i IKT sistemi upravljanja zahtijevaju poboljšanja. Nova strategija o racionalizaciji sudske mreže još uvijek nije usvojena.

Ispravno funkcionisanje pravosuđa u skladu sa evropskim standardima tek treba da se dokaže. Mora postojati istinska i nedvosmislena posvećenost izvršne vlasti i pravosuđa garantovanju sprovođenja reformi, kao i politički dijalog u Skupštini da bi se obezbijedila potrebna većina za sva imenovanja na višim sudskim nivoima koja još uvijek nijesu izvršena iz zakonodavne akte koji još u uvijek vjek nijesu usvojeni.

Crna Gora nastavlja da ostvaruje napredak u domaćem procesuiranju ratnih zločina, uz dobru pravosudnu saradnju sa susjednim zemljama i Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove.

Prošlogodišnje preporuke ostaju da važe. Crna Gora u predstojećoj godini treba naročito da:

- imenuje preostale članove Ustavnog suda i Sudskog savjeta, stalnog predsjednika Vrhovnog suda i stalnog Vrhovnog državnog tužioca i predsjednika Tužilačkog savjeta, na osnovu zasluga i u transparentnom postupku, kako bi se obezbijedilo pravilno funkcionisanje pravosuđa sa nezavisnošću, nepristrasnošću i integritetom nosilaca funkcija na ključnim pravosudnim pozicijama;
- izmijeni Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Zakon o Državnom tužilaštvu i nedvosmisleno planira neophodne izmjene Ustava, uvažavajući sve već postojeće preporuke Evropske komisije, mišljenja Venecijanske komisije kao i preporuke Grupe država Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), da ih uskladi sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa i autonomiji tužilaštva, kao i njihovoj nepristrasnosti, odgovornosti i profesionalnosti;
- usvoji novu strategiju i akcioni plan za sudsku reformu i za racionalizaciju sudske mreže; u potpunosti sprovede IKT strategiju, kako bi se poboljšala efikasnost sistema.

### Strateški dokumenti

Reforma pravosuđa ostaje najizazovnija oblast vladavine prava. Nije bilo rezultata u sprovođenju Strategije za reformu pravosuđa za period od 2019-2022. godine i njenog akcionog plana za period od 2021-2022. godine. Vlada nije usvojila nijedan novi strateški dokument o reformi pravosuđa. Ministarstvo pravde nije pokazalo potreban nivo posvećenosti potpunom i blagovremenom sprovođenju svih segmenata reforme pravosuđa.

### Organi upravljanja

Funkcionisanje pravosuđa se i dalje suočava sa dubokom institucionalnom krizom.

Skupština je imenovala tri sudije Ustavnog suda 27. februara 2023. godine, čime je ponovo uspostavljen kvorum za odlučivanje. Time je okončana nezapamćena institucionalna blokada

za Crnu Goru zbog koje je Sud bio onemogućen da funkcioniše između septembra 2022. godine i februara 2023. godine. To je uticalo na kapacitet Crne Gore da finalizira rezultate lokalnih izbora, dovelo do slučajeva političkog oportunističkog ponašanja i navelo Venecijansku komisiju da se iznimno umiješa, umjesto Suda, i na zahtjev predsjednika Crne Gore, ispita ustavnost predloženih izmjena i dopuna Zakona o predsjedniku. Skupštini i dalje predstoji imenovanje sedmog (konačnog) sudije potrebnog da bi Sud funkcionisao u potpunosti u skladu sa Ustavom.

Sposobnost Ustavnog suda da pravilno funkcioniše, njegov rad i efikasnost bili su narušeni tokom cijele 2022. godine zbog nepotpunog sastava, čak i prije nego što je izgubio kvorum u septembru nakon penzionisanja jednog sudije, čime je Sud ostao sa samo troje od sedam sudija. Uspostavljenim kvorumom u februaru 2023. godine, Ustavni sud je nastavio sa radom na veoma značajnom zaostatku od preko 3.000 ustavnih žalbi i preko 250 inicijativa za ocjenu ustavnosti zakona i drugih pravnih akata. Sud je rješavao žalbe na rezultate lokalnih izbora, koji su potvrđeni, čime je omogućeno formiranje lokalnih samouprava u pojedinim opštinama, uključujući i Podgoricu.

Sudski i Tužilački savjet su dva glavna tijela za samoupravupravnosudnog sistema, koja su odgovorna za karijeru sudija i tužilaca. Sastav, procedure imenovanja i funkcionisanje ova dva tijela i dalje su zabrinjavajuća pitanja koja u širem smislu utiču na cjelokupan sektor pravosuđa, uključujući ravnotežu između nezavisnosti i odgovornosti. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, kao i Zakon o državnom tužilaštvu, ostaju da se izmijene u skladu sa evropskim standardima i pravnom tekovinom EU, u skladu sa postojećim preporukama Evropske komisije i mišljenjima Venecijanske komisije.

Nakon dvije godine postojanja u nepotpunom sastavu, Sudski savjet sada ima svih 10 članova. Na generalnoj konferenciji sudija, 2022. godine, izabrana su četiri nova člana Savjeta. Dugotrajan nekompletan sastav Savjeta je narušio njegovo donošenje odluka, koje zahtijeva dvotrećinsku većinu, u nekoliko slučajeva, kao što je imenovanje predsjednika Vrhovnog suda (na šta se čeka od 2020. godine). Ovo je narušilo ukupno funkcionisanje sistema pravosuđa.

Sudski savjet i dalje radi sa tri svoja člana koji nijesu iz reda sudija na funkciji nakon formalnog isteka njihovog mandata 2018. godine, uključujući i vršioca dužnosti predsjednika. To je u suprotnosti sa Ustavom koji ograničava mandat članova Savjeta na četiri godine. Međutim, zbog nepostizanja kvalifikovane većine u Skupštini za izbor novih članova koji nijesu uz reda sudija, privremeni mehanizam za deblokiranje nastavlja da se primenjuje. Ovaj mehanizam je uveden 2018. godine kako bi se osiguralo da članovi koji nijesu iz reda sudija ostanu na dužnosti do imenovanja novih. Trenutno, trojica članova koji nijesu iz reda sudija obavljaju funkciju deset godina. Ovo narušava demokratski legitimitet i odgovornost Savjeta.

Novi poziv za funkcije koje nijesu iz reda sudija objavljen je u decembru 2022. godine i 11 kandidata je u procesu selekcije pred Skupštinskim odborom za politički sistem i pravosuđe.

Sudski savjet je, na prvoj sjednici u novom sastavu, u avgustu 2022. godine, imenovao nove članove svojih radnih odbora. Prijedlog budžeta za 2023. iznosi 2.648.609 eura. Ovo predstavlja povećanje od 20% u odnosu na 2021. godinu, uglavnom zbog planirane nabavke dozvola za rad Pravnosudnog informacionog sistema. Radni prostor Savjeta i uslovi rada uopšte i dalje su neadekvatni.

Imenovanje stalnog **Vrhovnog državnog tužioca (VDT)** – koji je istovremeno i **predsjednik Tužilačkog savjeta** – čeka se od oktobra 2019. godine zbog nepostojanja međustranačkog konsenzusa u Skupštini.

**Tužilački savjet** je u julu 2022. godine donio odluku o produženju mandata vršioca dužnosti za još šest mjeseci, u skladu sa privremenim mehanizmom deblokiranja utvrđenim Zakonom o državnom tužilaštvu. U februaru 2023. godine, Savjet je imenovao novog vršioca dužnosti VDT na mandat od šest mjeseci, kroz proces donošenja odluka koji je izazvao zabrinutost u vezi sa poštovanjem odgovarajućih odredbi Zakona o državnom tužilaštvu, kao što je opisano u sljedećem odeljku.

Tužilački savjet održao je osam sjednica tokom ovog izvještajnog perioda. Budžet Savjeta za 2023. godinu iznosi 673.205 eura (2022. godine: 548.529 eura). Tužilački savjet i dalje mora da obezbijedi proaktivniji pristup rješavanju pitanja u javnom tužilaštvu, na primjer, pitanju ocjenjivanja profesionalnog rada rukovodilaca državnih tužilaštava i samih državnih tužilaca, uključujući njihovu odgovornost i profesionalizam. U decembru 2022. godine, Savjet je usvojio svoju komunikacionu strategiju za period od 2023-2025. godine, uključujući prateći akcioni plan za 2023. godinu. Pored toga, Savjet je usvojio novu metodologiju izvještavanja.

Neophodni su dalji naponi kako bi se suštinski **unaprijedilo funkcionisanje cjelokupnog sistema pravosuđa** i vratilo povjerenje javnosti u taj sistem. Iako je transparentnost Sudskog i Tužilačkog savjeta nastavila da se poboljšava, ona tek treba da bude dodatno ojačana. Sjednice oba savjeta su otvorene za zainteresovanu javnost (mediji, nevladine organizacije), ali su potrebne dalje mjere, kao što je objavljivanje potpuno obrazloženih odluka o unapređenju, imenovanjima i disciplinskim predmetima. Operativni kapaciteti sekretarijata oba savjeta nastavljaju da se poboljšavaju, ali ih treba dalje jačati. Njihov administrativni kapaciteti tek treba da se poboljšaju, uključujući planiranje i upravljanje strateškim, budžetskim i ljudskim resursima, kao i komunikaciju s javnošću. Članovi oba savjeta treba da posvete više vremena i pokažu potpunu predanost obavljanju svojih funkcija. U cjelini posmatrano, nivoi resursa ne odgovaraju ciljevima učinka sudstva. Ostala ključna imenovanja na visokom nivou u sudstvu još uvijek nijesu izvršena, što na kraju utiče na sposobnost Crne Gore da isporuči djelotvornu pravdu. Ovaj nedostatak imenovanja značajno otežava pravilno funkcionisanje najviših instanci i organa upravljanja pravosuđem. Sve to narušava njihov kapacitet da vrše svoja ovlaštenja, koja su ključna za obezbjeđivanje nezavisnosti sistema pravosuđa i za obezbjeđivanje strateških smjernica i vođstva u procesu reformi.

Crna Gora tek treba da sprovede ključne **ustavne amandmane** u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i GRECO-a i drugim evropskim standardima. Ovo uključuje neizvršeno usvajanje odgovarajućeg sprovedbenog zakonodavstva. Crna Gora nije u potpunosti odgovorila na preporuke Venecijanske komisije iz 2021. godine o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, uključujući i imenovanje kvalifikovanom većinom članova koji nijesu iz reda sudija u Tužilački savjet, kako bi se smanjili rizici od neprikladnog političkog uticaja na Savjet. Crna Gora tek treba da obezbijedi djelotvornu nezavisnost i profesionalizam pravosuđa, uključujući potpuno i nedvosmisleno sprovođenje odgovarajućeg ustavnog i pravnog okvira u skladu sa evropskim standardima. U toku je revizija Zakona o Sudskom savjetu i sudijama; međutim, preporuke Evropske komisije i Venecijanske komisije tek treba da budu u potpunosti uvažene.



Crnoj Gori predstoji preduzimanje opipljivih mjera kako bi pokazala svoju nedvosmisleno posvećenost garantovanju pravilnog funkcionisanja pravosuđa u skladu sa evropskim standardima. Izvršna i sudska vlast moraju biti istinski odlučni da podrže sprovođenje reformi. Politički dijalog u Skupštini je takođe neophodan da bi se obezbijedila potrebna većina za sva imenovanja sudija na višim pozicijama koja još uvijek nijesu izvršena i zakonodavne akte koji još uvijek nijesu usvojeni.

### Nezavisnost i nepristrasnost

Nakon izmjena Ustava iz 2013. godine, nezavisnost pravosuđa je ojačana povećanjem mjera zaštite od rizika neprimjerenog političkog uticaja na imenovanja. U cjelini posmatrano, pravni okvir koji garantuje nezavisnost pravosuđa je uspostavljen. Međutim, pravosuđe i tužilaštvo se i dalje smatraju podložnim političkom uticaju, a nivo povjerenja javnosti u sistem pravosuđa i dalje je nizak. Ovo je uglavnom zbog nedovoljne kulture vladavine prava u odgovarajućim institucijama i nedostataka u odgovarajućem zakonodavstvu. Istovremeno, izvršna i zakonodavna vlast moraju da izbjegavaju javnu diskreditaciju sudstva.

Pravni okvir koji garantuje nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa se revidira. Nakon opsežnog i inkluzivnog procesa konsultacija, Ministarstvo pravde je u oktobru 2022. godine zatražilo mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu izmjena i dopuna **Zakona o Sudskom savjetu i sudijama**. Mišljenje iz decembra 2022. godine ukazalo je na nekoliko pitanja koja treba riješiti, uključujući većinu preporuka Venecijanske komisije iz 2014. o istom zakonu. To uključuje regulisanje radnih prava sudija (uključujući njihovu starosnu granicu za odlazak u penziju i prava na penziju), ograničavanje upotrebe privremenih mehanizama za deblokiranje za ključna imenovanja samo u određenim iznimnim slučajevima, usklađivanje ocjenjivanja i disciplinskih postupaka protiv sudija sa evropskim standardima, te jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta i zakonskih garancija za izbjegavanje neprimjerenog političkog uticaja. U februaru 2023. godine, Ministarstvo pravde je zatražilo naknadno mišljenje od Venecijanske komisije na osnovu ažurirane verzije nacrtu izmjena i dopuna, koja je u martu 2023. zaključila da nekoliko ovih važnih preporuka nije ispoštovano i da ostaju na snazi. Vlada je 1. juna 2023. godine usvojila Nacrt izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Ovim izmjenama i dopunama se unapređuju određeni tehnički aspekti važećeg Zakona, ali se suštinski ne uvažava nekoliko važnih preporuka Evropske komisije i Venecijanske komisije, uključujući i ove gore navedene. One stoga nijesu dovoljne da se zakon uskladi sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima u pogledu nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, integriteta i efikasnosti pravosuđa i zahtijevaju dalju reviziju.

Pored toga, preporuke Venecijanske komisije iz 2021. godine o **Zakonu o državnom tužilaštvu** tek treba da budu uvažene. Konkretno, Crna Gora nije u potpunosti uvažila preporuke koje se odnose na izbor članova Tužilačkog savjeta koji nijesu iz reda sudija i potrebu da se obezbijedi da Savjet ne bude politizovan u ovom procesu. Dodatno, Crna Gora tek treba da odgovori na zabrinutost zbog prestanka mandata članova Tužilačkog savjeta odmah nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna, a predloženi prelazni aranžmani ne predstavljaju rješenje za ozbiljno pitanje potrebe postizanja širokog političkog konsenzusa o sljedećem VDT. Ministarstvo pravde je u februaru 2023. godine najavilo formiranje radne grupe za izmjene i dopune Zakona.

Ova dva zakona su od ključnog značaja za funkcionisanje pravosuđa i tek treba da budu u potpunosti usklađeni sa evropskim standardima i pravnom tekovinom EU.

Ministar pravde je, za razliku od svog prethodnika, aktivno učestvovao na sjednicama Sudskog savjeta kao član po službenoj dužnosti (*ex officio*). Ministar je u oktobru 2022. godine kritikovao odluku Sudskog savjeta o raspisivanju novog poziva za izbor predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore jer smatra da to nije primjereno. U januaru 2023. godine, jedini kandidat koji se prijavio, aktuelni vršilac dužnosti predsjednika Vrhovnog suda i član Sudskog savjeta, nije dobio potrebnu većinu zbog tumačenja Zakona na Generalnoj sjednici Vrhovnog suda. Uložena je žalba Upravnom sudu, koji je ukinuo odluku i proglasio kandidaturu validnom na osnovu podrške dovoljne većine sudija Vrhovnog suda. Nakon toga, Agencija za borbu protiv korupcije pokrenula je postupak za ispitivanje potencijalnih aspekata korupcije u procesu donošenja odluka Upravnog suda. Pored toga, Agencija za borbu protiv korupcije podnijela je zahtjev Ministarstvu pravde za sprovođenje inspekcijskog nadzora u Upravnom sudu. U julu 2023. godine, Sudski savjet nije podržao imenovanje aktuelnog vršioca dužnosti predsjednika Vrhovnog suda za predsjednika Vrhovnog suda sa punim mandatom.

Na imenovanje stalnog predsjednika **Vrhovnog suda** čeka se od decembra 2020. godine; pokušaji su propali pet puta zaredom.

U aprilu 2023. godine, Sudski savjet je imenovao novog predsjednika Privrednog suda. Ustavni i pravni okvir ograničava mandat predsjednika sudova na najviše dva mandata kako bi se spriječila prevelika koncentracija vlasti, ali je Sudski savjet ponovo imenovao dva predsjednika osnovnih sudova (Osnovni sudovi u Danilovgradu i Žabljaku) za treći ili više mandata između 2019. godine i 2020. godine, koji su i dalje na tim pozicijama.

Sudski savjet je nastavio dobru praksu objavljivanja imena kandidata za sudijske funkcije.

U julu 2022. godine, Tužilački savjet je donio odluku o produženju mandata vršioca dužnosti **Vrhovnog državnog tužioca (VDT)** – koji je i vršilac dužnosti predsjednika Tužilačkog savjeta – za dodatnih šest mjeseci, u skladu sa privremenim mehanizmom za deblokiranje u Zakonu o državnom tužilaštvu.

U septembru 2022. godine, na osnovu pravnog mišljenja Ministarstva pravde, Tužilački savjet je donio odluku kojom je vršiocu dužnosti VDT dato pravo, koje je ostvareno u februaru 2023. godine po isteku mandata bivšeg VDT, na ostanak u Vrhovnom državnom tužilaštvu u svojstvu državnog tužioca. Ova odluka je nespojiva sa postupkom za imenovanje državnih tužilaca u Vrhovno državno tužilaštvo utvrđenim Zakonom o državnom tužilaštvu.

Ni u decembru 2022. godine, Skupština nije imenovala stalnog Vrhovnog državnog tužioca koji je ujedno i predsjednik Tužilačkog savjeta.

Nakon toga, takođe u decembru 2022. godine, Tužilački savjet i Vlada u tehničkom mandatu usvojili su prijedlog izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu, kojim se vršiocu dužnosti VDT funkcija produžava praktično beskonačno (*ad infinitum*) dok Skupština ne imenuje novog stalnog VDT. Ovo je bilo protiv preporuka Evropske komisije i Venecijanske komisije i izazvalo je zabrinutost u pogledu poštovanja vladavine prava i ključnih principa nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa i podjele vlasti. Osim toga, važeći Zakon o državnom tužilaštvu uključuje mehanizam deblokiranja<sup>3</sup> kojim Savjet može imenovati privremenog VDT na period

---

<sup>3</sup> Ovaj mehanizam uveden je 2021. godine, na osnovu mišljenja Evropske komisije i Venecijanske komisije, uz jasnu napomenu: takvo privremeno rješenje ne treba da traje predugo, kako bi se spriječilo da ustavne odredbe kojima se Skupština ovlašćuje da bira stalnog VDT i kojima se ograničava mandat VDT izgube smisao.

od šest mjeseci, koji se može produžiti za još jedan period od šest mjeseci. Nakon negativnog mišljenja skupštinskog Odbora za pravosuđe, Vlada u tehničkom mandatu je odlučila da povuče prijedlog iz skupštinske procedure.

Dana 6. februara 2023. godine, nakon što je istekao posljednji mandat, Tužilački savjet nije imenovao novog vršioca dužnosti VDT jer nijedan od dva kandidata nije dobio potrebnu većinu.

Dva dana kasnije, Tužilački savjet je iz reda svojih članova imenovao novog vršioca dužnosti VDT, koji je podnio ostavku neposredno prije glasanja. Ovo je izazvalo zabrinutost u pogledu poštovanja odgovarajućih odredbi Zakona o državnom tužilaštvu, kojim je utvrđeno da tužilac koji je član Tužilačkog savjeta ne može biti imenovan za šefa Tužilaštva niti biti unaprijeden za vrijeme svog mandata u Savjetu. Pored toga, nijesu razmatrani potencijalni sukobi interesa u procesu donošenja odluka, jer je imenovani bio uključen kao član Savjeta u glasanje o druga dva kandidata za istu funkciju dva dana ranije. U aprilu 2023. godine, Savjet je predložio Skupštini jednog kandidata od tri kandidata za imenovanje za stalnog VDT nakon objavljivanja javnog poziva u januaru 2023. godine. Glasanje u Skupštini još uvijek nije obavljeno. U avgustu 2023. godine Savjet je produžio mandat vršiocu dužnosti VDT, koji je izabran u februaru 2023. godine, za dodatnih šest mjeseci.

Tužilački savjet treba da pokaže istinsku i nedvosmislenu posvećenost garantovanju pune nezavisnosti pravosuđa i potpunom sprovođenju reformi u pravosuđu koje se odnose na EU u skladu sa evropskim standardima.

Savjet je raspisao novi javni poziv za imenovanje stalnog VDT u januaru 2023. godine, a u aprilu 2023. godine predložio je Skupštini jednog od trikandidata.

### Odgovornost

Promovisanje i sprovođenje etike i profesionalnih standarda među sudijama i tužiocima ostaje izazov. I Sudski i Tužilački savjet imaju ograničen bilans ostvarenih rezultata i nedostaje im proaktivnost. Crna Gora nije izmijenila disciplinski i etički pravni okvir za sudije i tužioce. Potrebna su dalja poboljšanja i djelotvorno sprovođenje inspekcijanskog sistema pravosuđa, uključujući temeljnije i nenajavljene inspekcije.

U oktobru 2022. godine, postupajući po zahtjevu Disciplinskog tužioca, Sudski savjet je privremeno razriješio jednog sudiju Privrednog suda, u vezi sa krivičnim postupkom koji je pokrenut u predmetu protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda. Specijalno tužilaštvo je u novembru 2022. godine podiglo optužnicu pred Višim sudom u Podgorici protiv bivšeg predsjednika Privrednog suda Crne Gore za organizovani kriminal, pronevjeru i druga krivična dela. Optuženi ostaje u istražnom zatvoru.

U decembru 2022. godine, specijalni tužilac iz Kancelarije specijalnog tužilaštva uhapšen je pod optužbom za organizovani kriminal i korupciju. Određen mu je pritvor u istražnom zatvoru, a Tužilački savjet ga je suspendovao sa funkcije.

Ministar pravde je u aprilu 2023. godine podnio prijedlog za razrješenje načelnika Višeg tužilaštva u Podgorici zbog sumnje da je vršio nedozvoljen uticaj na tužioce u jednom predmetu. Postupajući po prijedlogu ministra, disciplinski tužilac je podnio Tužilačkom savjetu prijedlog za njeno razrješenje. Savjet je odbio prijedlog u junu 2023. godine.

Nije bilo napretka u jačanju odgovornosti sudija i tužilaca i demonstriranja odgovarajućeg bilansa ostvarenih rezultata. Rad etičkih komisija za sudije i tužioce ostaje uglavnom neefikasan. U izvještajnom periodu nije funkcionisala **Etička komisija Sudskog savjeta**. Pravni lijek za osporavanje odluka Komisije tek treba da bude predviđen zakonom. Sedam predmetapred Etičkom komisijom još uvijek nije riješeno.

Nakon novog sastava Tužilačkog savjeta u avgustu 2021. godine, **Etička komisija Tužilačkog savjeta** je ponovo počela sa radom tek u septembru 2022. godine, uz procesuiranje nekoliko neriješenih predmeta. U jednom slučaju, Etička komisija je utvrdila kršenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca, dok je u četiri slučaja utvrdila da državni tužiocci nijesu prekršili Kodeks. Dok je jedan predmet delegiran komisiji za razmatranje pritužbi na zakonitost rada državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, preostala četiri predmeta pred Komisijom još uvijek nijesu riješena.

Pristup Etičkih komisija Sudskog i Tužilačkog savjeta u rješavanju predmeta i dalje nije dovoljno efikasan i dosljedan.

Sudije i tužiocci su po zakonu obavezni da prijave svoju imovinu. Međutim, provjera imovinskih izjava od strane Agencije za borbu protiv korupcije (ASK) ograničena je na provjeru poštovanja zakonske obaveze podnošenja takvih prijava, što može rezultirati samo upravnim i prekršajnim postupcima. Nadležnosti ASK u vezi sa verifikacijom izjava o imovini treba da se ojačaju kako bi se obezbijedio efikasan sistem za prijavljivanje imovine. Disciplinska praksa Sudskog i Tužilačkog savjeta u sankcionisanju sudija i tužilaca zbog nepodnošenja izveštaja o imovini i prihodima Agenciji za borbu protiv korupcije nije dosljedna i dovodi u pitanje efikasnost ovog preventivnog mehanizma. Disciplinska komisija Sudskog savjeta nije sankcionisala nijednog sudiju zbog nedostavljanja imovinskih iskaza, dok je Disciplinska komisija Tužilačkog savjeta kaznila tužioce koji ne poštuju obaveze smanjenjem plate za 20%.

Nije bilo značajnijih rezultata u sprovođenju mjera za obezbjeđivanje odgovornosti nezavisnih pravnih profesija. Ministarstvo pravde je 2023. godine pokrenulo postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti jednog javnog izvršitelja. Sprovođenje novih etičkih kodeksa za notare, javne izvršitelje i sudske tumače ostaje ograničena. Nacrt novog kodeksa advokatske etike još uvijek nije usvojen od strane Advokatske komore. Samoregulatorne uloge komora i profesionalnih udruženja pravnih profesija takođe se moraju dodatno poboljšati.

Tokom prve polovine 2023. godine, pravosudni inspektori Ministarstva pravde izvršili su inspekcijski nadzor u deset sudova i šest tužilaštava, tokom kojih nijesu uočene nepravilnosti. U 2022. godini, pravosudni inspektori Ministarstva pravde izvršili su inspekcijske nadzore u 20 sudova i 16 tužilaštava. Pored toga, na zahtjev vršioca dužnosti predsjednika Vrhovnog suda, izvršen je vanredni inspekcijski nadzor u Višem sudu u Podgorici. Prilikom inspekcijskog nadzora u sudovima i tužilaštvima utvrđeno je 15 nepravilnosti (osam u radu sudova i sedam u radu tužilaštava). Pravosudni inspektori Ministarstva pravde vršili su redovne provjere zakonitosti rada 25 javnih izvršitelja i Komore javnih izvršitelja, pri čemu su uočene dvije nepravilnosti. Pored toga, pravosudni inspektori Ministarstva pravde provjerili su zakonitost rada 38 notarskih kancelarija i Notarske komore, pri čemu je utvrđeno sedam nepravilnosti. Kapaciteti Ministarstva u ovoj oblasti i dalje zahtijevaju značajno jačanje.

### Profesionalizam i stručnost

Crna Gora nastavlja da organizuje jedinstvene konkursa za sudije i tužioce za cijelu Crnu Goru. Sudski savjet je imenovao 20 novih sudija, dok je 14 sudija unaprijeđeno u višestepene sudove. Pored toga, Sudski savjet je imenovao tri predsjednika suda (Privredni sud, Upravni sud i Osnovni sud u Kotoru). Savjet je 2022. godine potvrdio prestanak sudijske funkcije za 16 sudija.

Tužilački savjet je 2022. godine imenovao novog glavnog specijalnog tužioca, načelnika Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici i 17 državnih tužilaca. Savjet je 2023. godine imenovao načelnika Osnovnog tužilaštva na Cetinju. Savjet je potvrdio prestanak tužilačke funkcije za 21 tužioca, među kojima je i bivši glavni specijalni tužilac.

Oba savjeta tek treba da obezbijede sistematsko sprovođenje redovnih ocjena sudija i tužilaca. Evaluacije moraju biti detaljnije. Oba savjeta treba da razviju svoje parametre ocjenjivanja sa većim fokusom na odgovornost sudija, individualni učinak i kvalitet rada. U 2022. Godini, u okviru redovnog postupka stručnog ocjenjivanja ocijenjeno je 29 sudija (samo oko 11% aktivnih), dok je 61 sudija i sedam državnih tužilaca ocijenjeno radi napredovanja. U 2022. Godini, samo tri državna tužioca su ocjenjivana u okviru redovnog postupka stručnog ocjenjivanja, dok je 13 tužilaca ocjenjivano radi napredovanja, a 13 na isteku četvorogodišnjeg mandata. Činjenica da je svih 29 ocijenjenih tužilaca dobilo odlične ocene postavlja pitanje objektivnosti i opšte svrhe procesa evaluacije. U septembru 2022. godine, Tužilački savjet je usvojio revidirana pravila o ocjenjivanju državnih tužilaca, koja su stupila na snagu 7. oktobra 2022. godine.

Tumačenje zakonskih uslova za starosnu penziju sudija i tužilaca je sporno nakon što je Zakonom o penzijskom osiguranju iz 2020. godine smanjena opšta starosna granica za pravo na penziju, odstupajući od odredbi Opšteg zakona o radu. Upravni sud je u decembru 2022. godine poništio odluku Sudskog savjeta iz avgusta 2021. godine o prestanku mandata sudiji Vrhovnog suda zbog ispunjenosti uslova za starosnu penziju. Nakon ove odluke, Sudski savjet je obavijestio Vrhovni sud da sudija ima pravo da se vrati na posao. Sudski i Tužilački savjet je 2022. godine proglasio prestanak mandata devet sudija i deset državnih tužilaca na osnovu njihovog tumačenja ispunjenosti uslova za starosnu penziju. Postupci pred Ustavnim sudom po ovom pitanju su i dalje u toku.

### Kvalitet pravosuđa

Budžet za sistem pravosuđa za 2023. godinu iznosi 42,01 milion eura. Ovo je povećanje od 11% u poređenju sa prethodnom godinom (2022: 37,3 miliona eura). Sudovi i tužilaštva se smatraju posebnim budžetskim jedinicama u državnom budžetu za 2023. godinu. Dok je implementacija programskog budžetskog okvira u toku, kapaciteti pojedinačnih sudova i tužilaštava da efikasno primjenjuju procedure za planiranje budžeta, raspodjelu sredstava i izvršenje ostaju i dalje nedovoljno razvijeni.

Crna Gora je 2022. godine imala 263 sudijska radna mjesta sa punim radnim vremenom (42,4 na 100.000 stanovnika), od kojih su 57% bile žene, i 103 tužilačka mjesta (16,6 na 100.000 stanovnika), od kojih su 62% bile žene. Prema podacima Evropske komisije za efikasnost pravosuđa, evropski prosjek je 22,2 sudije i 11,8 tužilaca na 100.000 stanovnika. Budžetska izdvajanja za pravosudni sistem u Crnoj Gori za 2022. godinu iznosila su oko 35.249.852 miliona eura. To iznosi oko 30 eura po stanovniku.

Vlada je 1. juna 2023. godine usvojila nacrt izmjena i dopuna **Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu Crne Gore**, kojim se predlaže smanjenje trajanja inicijalne obuke za sudije i tužioce sa 18 na 12 mjeseci. Crna Gora se nije konsultovala sa Evropskom komisijom o ovim izmjenama, koje nijesu u skladu sa evropskim standardima i preporukama koje su već dostavljene Crnoj Gori.

U cjelini posmatrano, osim predloženih izmjena, funkcionisanje **Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu (COSDT)** nastavlja da se poboljšava. Budžet centra za 2023. godinu iznosi 869.819 eura, što je u skladu sa zakonom propisanim iznosom (2% budžeta za pravosuđe i državno tužilaštvo). U 2022. godini, ukupan budžet izdvojen za inicijative za obuku u COSDT-u iznosio je 385.839 eura, što je smanjenje od 8,7% u odnosu na prethodnu godinu. COSDT je nastavio da primjenjuje novu metodologiju za procjenu potreba za obukom usvojenu 2021. godine i pripremio je sveobuhvatan izveštaj o procjeni potreba za obukom, na osnovu kojeg je razvijen program obuke za 2023. godinu. COSDT je procijenio kriterijume i procedure za izbor i evaluaciju instruktora u pravosuđu u cilju daljeg poboljšanja kvaliteta programiranja i sprovođenja obuke u pravosuđu. Što se tiče administrativnih kapaciteta Sekretarijata Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, od ukupno 19 planiranih radnih mjesta, trenutno je popunjeno 15.

Pozitivan trend u **alternativnom rješavanju sporova (ARS)** je nastavljen i sistem je nastavio da se širi. Centar za ARS je 2022. godine primio 10.773 predmeta za posredovanje (2021. godine: 7.297 predmeta). U periodu od 1. januara 2023. godine do 30. juna 2023. godine, Centar za ARS primio je 3.914 novih predmeta, dok 1.384 predmeta iz 2022. godine još uvijek nije riješeno. Povećanje broja slučajeva posredovanja upućenih Centru za ARS ne prati odgovarajuće povećanje budžeta i kadra Centra. Od jula do oktobra 2022. godine sprovedena je inicijativa za podizanje svijesti javnosti o radu Centra za ARS i prednostima medijacije kako bi se stvorilo okruženje u kome se medijacija shvata i prihvata kao efikasan način za rješavanje sporova. Inicijativa je rezultirala sa nekoliko pruženih aktivnosti usmjerenih na zainteresovane strane u posredovanju i širu javnost, uključujući objave na društvenim mrežama, gradske bilborde, animirane video materijale itd.

### Efikasnost

U 2022. godini, pred crnogorskim sudovima bilo je neriješeno 130.881 predmeta (2021. godine: 118.568), od kojih 92.918 novih (2021. godine: 84.143). Ukupno je riješeno 78.758 predmeta (2021. godine: 80.485). Na kraju 2022. godine, pred crnogorskim sudovima je bilo 51.539 neriješenih predmeta, a broj predmeta starijih od tri godine iznosio je 4.890 (2021. godine: 3.794). Vrijeme rješavanja (prosječno vrijeme od predaje predmeta do odluke) bilo je 178 dana za predmete Osnovnog suda (2021.godine: 158), 442 dana a za predmete Privrednog suda (2021.godine: 197) i 1.158 dana za predmete Upravnog suda (2021. godine: 538). Stopa izvršenja u 2022. godini smanjena je na 86%, sa 92% iz 2021. godine.

U prvom kvartalu 2023. godine, pred crnogorskim sudovima je bilo 79.027 predmeta: 27.488 novih predmeta i 51.539 predmeta koji su bili neriješeni početkom prvog kvartala 2023. godine. U prvom kvartalu 2023. godine, riješena su 20.262 predmeta, od kojih su 1.582 predmeta stariji od tri godine. Na kraju prvog kvartala 2023. godine, pred crnogorskim sudovima je bilo 6.946 starih predmeta (starijih od 2020. godine).

Zaostatak u broju neriješenih predmeta izvršenja pred sudovima je opao. Na kraju 2022. godine, pred sudom je bilo 1.006 predmeta (150.000 u 2016.godini). Kancelarijama sudskih izvršitelja predat je 70.801 predmet tokom 2022. godine (2021. godine: 76.779), a do kraja godine 42.201 predmet (2021. godine: 47.217). Broj neriješenih predmeta izvršenja na kraju prvog kvartala 2023. godine bio je 1.560.

Od usvajanja analize o **racionalizaciji sudske mreže** u oktobru 2020. godine, više nije bilo opipljivog pomaka. Ministarstvo pravde je 2022. godine pokrenulo aktivnosti na racionalizaciji sudske mreže na osnovu prethodnih preporuka i uz podršku EU. Ministarstvo je u julu 2022. godine formiralo radnu grupu sa predstavnicima pravosudnih i tužilačkih institucija za rad na strateškom dokumentu. Ministarstvo je u martu 2023. godine, na osnovu nalaza analize za 2020. godinu o potrebama racionalizacije sudske mreže, a na dostavljene prijedloge, izradilo nacrt plana racionalizacije sudske mreže kojim su utvrđene mjere, aktivnosti, pokazatelji rezultata i uticaja, rokovi, nadležni organi i izvori finansiranja neophodnih za racionalizaciju sudske mreže. Ostao je da se usvoji novi strateški dokument o racionalizaciji sudske mreže. Reforme u ovoj oblasti treba da se oslanjaju na dostupne podatke, zaključke iz preduzetih studija i analize troškova i benefita, a uz istovremeno obezbjeđivanje boljeg ukupnog upravljanja ljudskim resursima i sudskom infrastrukturom. Na kraju, ove reforme bi trebalo da dovedu do optimizacije sudske mreže i zatvaranja malih, neodrživih sudova.

Potpuno sprovođenje uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu ostaje izazov.

Novi pravosudni informacioni sistem (PRIS) za dalju modernizaciju i reformu pravosudnog sistema još nije uspostavljen. Zbog toga je važno pronaći alternativna rješenja i učiniti značajne korake za unapređenje sudske statistike i dalje povećanje efikasnosti i transparentnosti pravosudnog sistema.

Efikasnost pravosuđa je otežana nedostatkom djelotvornih sistema za upravljanje ljudskim resursima i kadrovima, te finansijskih resursa, informaciono-komunikacione tehnologije, proaktivnog upravljanja predmetima i upravljanja infrastrukturom. Postoji hitna potreba za strateškim ulaganjem u infrastrukturu. Na svim nivoima pravosuđa, dodijeljeni radni prostor (naročito za Specijalno državno tužilaštvo) i opšti uslovi rada na svim nivoima pravosuđa ostaju neadekvatni. Postoji nedostatak specijalizovanih sudija i tužilaca i nedostatak stručnosti u određenim oblastima. Nedostaje odgovarajuća informaciono-komunikaciona infrastruktura i oprema u pravosuđu. Potrebno je uložiti više napora kako bi se osigurala efikasna finansijska nezavisnost sudskog sistema.

#### Rješavanje predmeta ratnih zločina na nacionalnom nivou

Crna Gora je nastavila da sprovodi svoju strategiju iz 2015. godine za krivično gonjenje ratnih zločina, ali sa ograničenim rezultatima. Da bi osigurala efikasno sprovođenje i praćenje strategije, Crna Gora treba da unaprijedi svoju proaktivnu istragu i krivično gonjenje ratnih zločina u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom. Krivično zakonodavstvo se mijenja kako bi se riješile zakonske i praktične prepreke za efikasnu istragu, krivično gonjenje, suđenje i kažnjavanje ratnih zločina, u skladu sa preporukama Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove.

Tokom 2022. i 2023. godine nije bilo novih optužnica. Pred Višim sudom u Podgorici i dalje je u toku suđenje jednom licu, protiv kojeg je podignuta optužnica u oktobru 2021. godine. U

periodu od 1. januara do 28. decembra 2022. godine, Specijalno tužilaštvo (SDT) je vodilo 12 slučajeva, od kojih je devet u fazi istrage, a jedan pred sudom. Sedam slučajeva je u fazi predistrage. SDT je u izvještajnom periodu postupilo po tri zamolnice za pružanje međunarodne pravne pomoći koje su Tužilaštvo Bosne i Hercegovine (dvije) i Tužilaštvo Republike Srpske (jedna) uputile u 2022. godini. SDT je uputilo ukupno tri zamolnice, jednu zamolnica Tužilaštvu za ratne zločine Republike Srbije i dvije zamolnice Tužilaštvu Bosne i Hercegovine.

Skupštinski odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu je 16. januara 2023. organizovao raspravu o istrazi u vezi sa logorom Lora u Splitu. Ministar pravde je tokom sastanka najavio reviziju sporazuma između tužilaštava Crne Gore i Hrvatske o saradnji i procesuiranju počilaca ratnih zločina, jer se njime preciziraju samo obaveze crnogorskih organa, prvenstveno Tužilaštva, u postupanju po zakonu na zahtjev hrvatskih istražnih organa.

Crna Gora je nastavila da aktivno učestvuje u regionalnoj Grupi za nestala lica i pomogla u sprovođenju okvirnog plana potpisanog u novembru 2018. godine. Nastavljena je saradnja sa susjednim zemljama u okviru protokola o bilateralnoj saradnji. Spisak nestalih lica koji je sačinila Komisija za nestala lica Crne Gore obuhvata evidenciju o 51 aktivnom slučaju crnogorskih državljana ili lica čije porodice borave u Crnoj Gori. Crnogorski zakonodavni okvir i dalje ne sadrži poseban zakon o nestalim licima.

#### Borba protiv korupcije



Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u borbi protiv korupcije. Postignut je ograničen napredak. Korupcija, uključujući korupciju na visokom nivou, ostaje zabrinjavajuće pitanje i preovladava u mnogim oblastima, uključujući i državne strukture. Crna Gora nije u dovoljnoj mjeri unaprijedila svoj zakonodavni i strateški okvir za prevenciju i borbu protiv korupcije u skladu sa pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima, za šta je potrebna nova strategija i prateći akcioni plan. Postignut je ograničen napredak u sprečavanju korupcije, a rezultati Agencije za borbu protiv korupcije (ASK) su kvantitativno poboljšani. Međutim, potrebno je dalje osigurati nezavisnost, odgovornost, nepristrasnost i proaktivnost Agencije. Zakon o sprečavanju korupcije treba unaprijediti u skladu sa postojećim preporukama ekspertske misije iz 2021. godine. Crna Gora je 2022. godine dostigla prekretnicu u istrazi i krivičnom gonjenju nekih slučajeva korupcije na visokom nivou. Specijalno tužilaštvo (SDT) je revnosno postupalo u nekoliko istaknutih slučajeva. Čini se da ovo ukazuje na duboku infiltraciju korupcije i organizovanog kriminala u državne strukture, uključujući i najviši nivo pravosuđa i organa za sprovođenje zakona. Crnogorski sudski sistem treba da pokaže snažan, strog, koherentan i nedvosmislen odgovor krivičnog pravosuđa. Crna Gora mora dodatno poboljšati rezultate istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda, uključujući zaplijenu i konfiskaciju imovine, u borbi protiv korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou. Potrebna je odvracajuća i efikasnija politika krivičnog sankcionisanja i odgovor krivičnog pravosuđa na korupciju, uključujući korupciju na visokom nivou, kako bi se izbjegla percepcija nekažnjivosti. Efikasnu i sistematsku upotrebu finansijskih istraga i zaplijene i konfiskacije imovine treba poboljšati.

Napori u ovoj oblasti politike prvenstveno bi trebalo da budu usmjereni na one sektore koji su najpodložniji korupciji, za koje je potrebna dobra procjena rizika i posvećena akcija.

Prošlogodišnje preporuke su samo djelimično sprovedene i ostaju važeće u velikoj mjeri. U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

- usvoji unaprijeđen pravni, institucionalni i strateški okvir za prevenciju i borbu protiv korupcije u skladu sa pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima, kroz integrisani pristup, kroz izmjene i efikasnu primjenu Zakona o sprečavanju korupcije i krivičnog zakonodavstva, i uvažavanjem svih preporuka ekspertske misije iz 2021. godine, uključujući finansijske istrage i zaplijenu i konfiskaciju imovine, kao i preporuke Grupe država za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO) i Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS);
- poboljša evidenciju o korupciji, uključujući korupciju na visokom nivou, hitnim jačanjem efikasne primjene postojećeg krivičnog zakonodavstva od strane tužilaštava i sudova, izricanjem djelotvornih kazni i preduzimanjem konkretnih mjera za poboljšanje korišćenja sporazuma o priznanju krivice u izuzetnim slučajevima za više transparentan, kredibilan, odvracajući i dosljedan odgovor krivičnog pravosuđa;
- preduzme mjere za sprovođenje preporuka ekspertske misije iz juna 2022. godine o borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.

Crna Gora i dalje nije unaprijedila zakonske, institucionalne i strateške okvire za prevenciju i borbu protiv korupcije. Konkretno, tek joj predstoji usvajanje nove integrisane strategije i akcionog plana. Crna Gora tek treba da obezbijedi međuinstitucionalnu saradnju i koordinaciju između svih uključenih tijela, kao i koherentnost i jasan opis i razumijevanje njihovih mandata, uloga i odgovornosti.

Preporuke ekspertske misije iz 2021. godine ostaju većim dijelom neuvažene. Misija se fokusirala na procjenu zakonodavnog i institucionalnog okvira za prevenciju korupcije, kao i na poboljšanje kapaciteta, učinka, metoda rada i rezultata ASK. Da bi postigla usklađivanje sa

većinom preporuka stručne revizije, Crna Gora mora da revidira zakonodavni okvir, posebno Zakon o sprečavanju korupcije i prvenstveno Zakon o kontroli političkih subjekata i izbornih kampanja. Iako je ovaj proces započet, reforme još uvijek nijesu sprovedene.

Nadalje, naponi ASK da spriječi korupciju treba da budu dopunjeni ozbiljnim odgovorom organa za sprovođenje zakona, tužilaštva i krivičnog pravosuđa. Nezavisni i efikasni sudovi su ključni za obezbjeđivanje pravičnog i blagovremenog sudskog nadzora i kontrole rada ASK i tužilaca. Takođe treba podsticati međunarodnu saradnju radi jačanja nacionalnih napora u borbi protiv korupcije, bez obzira na *ad hoc* političku volju i opredijeljenost. Nezavisnost, integritet, nepristrasnost i odgovornost ASK tek treba da se dodatno obezbijede, a njena proaktivnost i određivanje prioriteta moraju biti poboljšani, obezbjeđujući neselektivni pristup i kvalitetne odluke, kako bi se poboljšali njen bilans ostvarenih rezultata i uspješnost.

Finansijska nezavisnost ASK tek treba da bude u potpunosti zagarantovana.

Crna Gora tek treba da sprovede sve preporuke iz izvještaja o procjeni (GRECO), uključujući četvrtu rundu evaluacije o sprečavanju korupcije u pogledu poslanika, sudija i tužilaca, i petu rundu evaluacije o sprječavanju korupcije i promovisanju integriteta u centralnoj vlasti (najviše izvršne funkcije) i agencijama za sprovođenje zakona.

#### Sprečavanje korupcije – pravni okvir

Crna Gora tek treba da se pozabavi ključnim nedostacima identifikovanim u pravnom okviru za sprječavanje i borbu protiv korupcije i njegovo efikasno sprovođenje, kao što je opisano u nastavku. U tom smislu, Crna Gora tek treba u potpunosti da se pozabavi preporukama ekspertske misije EU sprovedenih 2019. i 2021. godine i evaluacionim izvještajima GRECO-a.

Zakon o sprečavanju korupcije (ZSK) nije mijenjan. Tokom izvještajnog perioda, nedostatak koordinacije i saradnje između svih zainteresovanih strana uključenih u ovu oblast politike je pogoršan. Paralelno, odvijala su se tri procesa za reviziju Zakona (ZSK). U martu 2022. godine, Vlada je pokrenula detaljnu analizu ZSK za njegovu izmjenu. Zauzvrat, ASK, uz podršku Horizontalnog instrumenta EU-Savjeta Evrope, radila je na sveobuhvatnoj analizi ZSK, koja je do sada dala tri grupe preporuka: jednu koja se tiče položaja, mandata i ovlaštenja ASK; druga koja se fokusira na izjave o imovinskom stanju, poklone i sponzorstva, i na pravne mehanizme za sprječavanje sukoba interesa; i treći sa fokusom na odredbe Zakona koje se odnose na zaštitu zviždača, integriteta i prekršaja. Konačno, skupštinski Odbor za borbu protiv korupcije je pokrenuo inicijativu za reviziju pojedinih odredbi ZSK formiranjem radne grupe krajem 2022. godine. Radna grupa je završila rad krajem aprila 2023. godine, a Odbor za borbu protiv korupcije je usvojio nacrt ZSK, ali glasanje na plenarnoj sjednici još uvijek nije obavljeno.

Crna Gora i dalje nije unaprijedila pravni okvir koji reguliše finansiranje političkih partija, dijelom zbog nedostatka volje kod samih političkih partija zastupljenih u Skupštini. Nedostaci u postojećem pravnom okviru o finansiranju političkih partija uključuju one identifikovane u preporukama Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS-ODIHR). Sadašnji zakonski okvir ne predviđa efikasne mjere zaštite i kazne za zaobilaženje pravila, što ograničava djelotvoran nadzor. Ograničeni napredak je postignut u izmjeni pravila o obračunu i izveštavanju o donacijama u naturi, u skladu sa preporukama Savjeta Evrope i usklađivanju obrasca godišnjeg finansijskog izvještavanja sa

najboljom računovodstvenom praksom, na šta se čeka od 2014. godine. Organizacije civilnog društva (OCD) kritikuju nedostatak napretka u reviziji zakonskog okvira za borbu protiv korupcije u finansiranju političkih partija. Konkretno, Zakon o izboru odbornika i poslanika nije mijenjan i mora biti usklađen sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

### Sprečavanje korupcije – institucionalni okvir

ASK ostaje ključna crnogorska institucija za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije. U obavljanju svoje djelatnosti ASK saraduje sa više javnih organa, uključujući tužilaštvo i Državnu revizorsku instituciju. Rezultati istraga Agencije podliježu sudskoj reviziji.

U julu 2019. godine, predsjednik je imenovao Savjet za borbu protiv korupcije na četvorogodišnji mandat. Savjet za borbu protiv korupcije sastoji se od pet članova i odgovoran je za donošenje odluka o ASK i za imenovanje njegovog direktora. Mandat savjeta je prestao 31. jula 2023. godine.

U novembru 2022. godine, tokom skupštinske debate o godišnjem izvještaju Agencije (ASK) za 2021. godinu, pojedini poslanici su najavili inicijativu za ASK, dovodeći u pitanje njenu nepristrasnost i optužujući je za selektivan i pristrasan pristup u slučajevima koji se odnose na prethodnu političku većinu. Nakon toga, Skupštinski odbor za borbu protiv korupcije formirao je radnu grupu koja će predložiti izmjene i dopune postojećeg ZSK-a kako bi se povećale funkcije nadzora Skupštine nad ASK i odgovornost rukovodstva ASK ako djeluje na pristrasan način. Prema postojećem zakonodavstvu, samo Savjet Agencije može razriješiti direktora Agencije. Radnu grupu, koja je počela sa radom početkom 2023. godine, čine dva poslanika i dva predstavnika relevantnih organizacija civilnog društva. Predstavnici parlamentarne opozicije i direktor ASK odbili su da učestvuju u radnoj grupi. Ove paralelne inicijative sugerišu da Crna Gora tek treba da obezbijedi liderstvo i koherentan pristup izmjeni i modernizaciji zakonskog i institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima te najboljom praksom.

ASK trenutno zapošljava 53 osobe, dok je njenom sistematizacijom koja detaljno opisuje radnu snagu predviđeno ukupno 75 radnih mjesta. Nakon preporuke ekspertske misije EU za reviziju iz 2021. godine da se Agenciji dodijele dodatni ljudski resursi, Vlada je u drugoj polovini 2022. godine odlučila da zaposli još 14 osoba. Ukupno sedam procesa zapošljavanja je završeno, a ostali su u toku. Tokom izvještajnog razdoblja, ASK je nastavila svoje komunikacijske aktivnosti i saradnju sa organizacijama civilnog društva održavajući sastanke, učestvujući u konsultacijama i prisustvovala na deset konferencija koje je organizovalo civilno društvo. Pored toga, 2022. godine ASK je održala 29 obuka o borbi protiv korupcije kojima je prisustvovalo 362 polaznika.

Na osnovu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, ASK provjerava da li su pravna lica, privredna društva, preduzetnici i povezana fizička i pravna lica koja su obavljala djelatnost od javnog interesa ili zaključila ugovor po postupku javne nabavke dala doprinose političkim subjektima dvije godine prije ili nakon isteka ugovora. Crna Gora bi mogla da ojača borbu protiv korupcije u oblasti javnih nabavki i finansiranja političkih partija kroz punu i efikasnu razmjenu kvalitetnih podataka i obezbjeđivanje interoperabilnosti između sistema e-nabavki Ministarstva finansija i elektronskog sistema Agencije.

ASK provjerava postupke javnih nabavki na osnovu prijave zviždača koje se odnose na organe vlasti, lokalne samouprave i jedinice uprave, javna preduzeća, javne ustanove i druga pravna lica čiji je većinski vlasnik ili osnivač država ili opština. U 2022. godini, ASK je pokrenula 28 postupaka na osnovu prijave zviždača (što je oko 14,2% od ukupno 188) i devet postupaka po službenoj dužnosti (*ex officio*).

Vlada u tehničkom mandatu je u julu 2022. godine odlučila da formira novi Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou, koji zamjenjuje savjet iz 2020. godine. Pored predstavnika različitih ministarstava i drugih nadležnih organa, sudija i tužilaca, Nacionalni savjet čine i predstavnici organizacija civilnog društva, kao što su NVO i Zajednica opština. Konstitutivna sjednica Savjeta održana je krajem januara 2023. godine. Glavne nadležnosti Nacionalnog savjeta su priprema, praćenje i izvještavanje o sprovođenju nove strategije za borbu protiv korupcije i srodnih akcionih planova, čemu ovo tijelo treba da posveti tematske sjednice. Dalje nadležnosti Nacionalnog savjeta su jačanje međuinstitucionalne saradnje po pitanjima koja se odnose na korupciju. Nacionalni savjet se sastao dva puta. Od juna 2023. godine sprovodi se procjena potreba u okviru Horizontalnog instrumenta koji finansiraju EU i Savjet Evrope kako bi se analizirao institucionalni okvir i podržala izrada strategije.

U decembru 2022. godine sprovedena je ekspertska misija o funkcionisanju nezavisnih regulatornih tijela u oblasti osnovnih prava, koja je ocjenjivala **Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama**. Kadrovski kapacitet Agencije treba da se poveća, naročito u oblasti slobodnog pristupa informacijama, gdje je 2022. godine samo deset zaposlenih radilo na predmetima od 8.865 žalbi (2021. godine: 5.285). Najviše žalbi podnijelo je svega nekoliko fizičkih lica, što bi moglo da ukazuje na zloupotrebu sistema radi finansijske koristi. Savjet Agencije nije radio do avgusta 2022. godine i uspio je da riješi 3.743 žalbi. Do kraja 2022. godine, zaostatak je iznosio 5.720.

#### Sprečavanje korupcije – evidencija uspješnosti

**Bilans ostvarenih rezultata u sprečavanju korupcije** nastavljen je da se poboljšava u smislu broja obrađenih predmeta. ASK je postala nešto proaktivnija u svom radu i aktivnostima informisanja javnosti, medija i civilnog društva.

ASK je 2022. godine pokrenula ukupno 444 nova upravna postupka i završila 423 postupka (uključujući predmete iz prethodnih godina). U prvom kvartalu 2023. godine, ASK je pokrenula 28 upravnih postupaka protiv javnih funkcionera (samo prijave prihoda i imovine). U 2022. godini, ASK je pokrenula ukupno 1.556 postupaka po različitim osnovama pred prekršajnim sudovima (2021. godine: 1.164 postupka), okončana su 1.043 postupka (uključujući i one iz prethodnih godina) i izrečene su kazne u 92,6% slučajeva. Ukupan iznos novčanih kazni, uključujući direktne prekršajne naloge, iznosio je 103.590 eura (2021. godine: 149.242 eura). ASK je u prvom kvartalu 2023. godine podnijela prekršajnim sudovima 410 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.

Ukupan broj **prijava prihoda i imovine** podnijetih ASK-u po različitim osnovama dalje je porastao u 2022. godini i dostigao 11.784 (2021. godine: 10.657). ASK je izvršila administrativne i tehničke provjere 6.168 izveštaja, provjeru tačnosti i potpunosti 1.742 izveštaja i dodatnu verifikaciju izveštaja 20 visokih javnih funkcionera, izabranih u skladu sa stepenom osjetljivosti oblasti/funkcije. Od 444 upravna postupka koja je ASK pokrenula 2022. godine, 423 su se odnosila na prihode i imovinu (2021. godine: 295). ASK je utvrdila kršenje

zakona u 376 slučajeva (2021. godine: 160) i pokrenula 1.057 prekršajnih postupaka po prijavama o prihodima i imovini (2021. godine: 1.002). ASK je u prvom kvartalu 2023. godine primila 9.019 izjava o prihodima i imovini (25% više nego u istom periodu 2022. godine), koje su sve administrativno i tehnički obrađene, dok je faza dodatne verifikacije planirana za drugi kvartal 2023. godine. Agencija je u prvom kvartalu 2023. godine pokrenula 334 prekršajna postupka protiv bivših i novoimenovanih javnih funkcionera, od kojih je 267 okončano. Kazne su izrečene u više od 80 odsto slučajeva, u ukupnom iznosu od 21.945 eura.

Tokom izvještajnog perioda, ASK je nastavila sa aktivnostima na informisanju i podršci zainteresovanih u vezi sa obavezom podnošenja izvještaja o prijavama prihoda i imovine.

ASK je 2022. godine dala 213 mišljenja o **nespojivosti funkcija i sukobu interesa** (14,5% više nego 2021. godine: (186)), što je dovelo do ostavki 24 javna funkcionera (2021. godine: 26) i jednog prestanka radnog odnosa (2021. godine: dva). U prvom kvartalu 2023. godine izdato je još 55 mišljenja, što je dovelo do pet ostavki javnih funkcionera i jednog raskida ugovora o djelu.

ASK je 2022. godine nastavila da prati stil života javnih službenika, koristeći javno dostupne podatke i medijske izvještaje. ASK je dostavila jedan predmet Specijalnom tužilaštvu.

ASK je u posljednje tri godine pokrenula 102 upravna postupka protiv sudija i 39 protiv tužilaca zbog nepotpunog prijavljivanja imovine, odnosno netačnih podataka. U januaru 2023.godine, Upravni sud je odlučio da dostavljanje netačnih podataka u vezi sa prijavama imovine i prihoda ne predstavlja nužno prekršaj. ASK je ovo osporila pred Vrhovnim sudom, a Vrhovni sud još uvijek nije dao svoje mišljenje.

U 2022. godini, ASK je izdala 213 mišljenja (2021. godine: 186) o nespojivosti funkcija i sukobu interesa, što je dovelo do ostavki 24 javna funkcionera (2021. godine: 26) i jednog prestanka radnog odnosa (2021. godine: dva).

Međutim, neophodan je dalje raditi kako bi se djelotvorno uvažile preporuke ekspertske misije EU iz 2021.godine o ulozi Agencije u borbi protiv sukoba interesa i nekompatibilnosti funkcija, izjavama o imovini i praćenju stila života javnih službenika.

Što se tiče **finansiranja političkih partija i izbornih kampanja**, ASK je nadgledala sve lokalne izbore održane 2022. godine i prvom polugodištu 2023. godine. Naknadni lokalni izbori širom Crne Gore rezultirali su neuobičajeno dugim periodom izbornih kampanja, što je povećalo rad Agencije na praćenju primjene Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. ASK je 2022. godine provjerila 55.604 izvještaja od 55.773 izveštaja koje su podnijeli politički subjekti, vlasti i pružaoci usluga medijskog oglašavanja. Agencija je za osam političkih subjekata izrekla mjere obustave prenosa budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada, a za još pet trajne mjere obustave. U prvom kvartalu 2023. godine, ASK je primila 19.002 izvještaja koje su podnijeli politički subjekti, vlasti i pružaoci usluga medijskog oglašavanja, od kojih je provjerila 18.856.

U 2022. godini, ASK je registrovala ukupno 117 nepravilnosti u prijavama političkih partija i pokrenula 439 prekršajnih postupaka zbog kršenja Zakona. Od 167 pritužbi koje se odnose na izborne kampanje podnijetih u 2022. godini, ASK je donijela odluke za 89, dok su ostali postupci u toku. ASK je u prvom kvartalu 2023. godine pokrenula prekršajne postupke zbog povrede Zakona u 69 slučajeva, a okončano je 86 postupaka (takođe i iz prethodnih godina).

ASK je izrekla deset mjera političkim subjektima. Organizovala je četiri sastanka sa organizacijama civilnog društva o praćenju, nadzoru i kontroli izbornih kampanja na lokalnim izborima 2022. godine. U prvom kvartalu 2023. godine organizovana su dva takva sastanka. Uprkos ukupnim ciframa, obim, a samim tim i uticaj provjera u ovoj važnoj oblasti ostaju ograničeni zbog nejasnih ili manjkavih odredbi Zakona, uglavnom u vezi sa izuzećem nekih kategorija političkih subjekata od nadzora ASK. U skladu sa nalazima ekspertske misije iz 2021. godine, a imajući u vidu brojne skrivene aranžmane za (nezakonito) finansiranje političkih partija, potrebni su dalji naponi da se pravila prilagode ovom nestabilnom okruženju i da se omogući djelotvorno praćenje finansiranja političkih partija od strane ASK i Državne revizorske institucije.

**Državna revizorska institucija (DRI)** je 2022. godine izvršila i objavila revizorske izvještaje o finansijskim revizijama i revizijama regularnosti iz 2021. godine za 12 političkih subjekata. Revizija regularnosti je dala pet kvalifikovanih, pet negativnih i dva nekvalifikovana mišljenja, dok je za finansijske revizije DRI dala devet nekvalifikovanih, dva kvalifikovana i jedno negativno mišljenje.

ASK je primila sedam zahtjeva za **zaštitu zviždača** tokom 2022. godine (2021. godine: pet), od kojih su tri još uvijek u obradi. ASK je primila 189 prijava o ugrožavanju javnog interesa (2021. godine: 142), od kojih su 94 anonimne. Agencija je završila 81 postupak i identifikovala prijetnje po javni interes u pet slučajeva (2021. godine: 15). ASK je 12 prijava prosljedila tužilaštvu, a 34 drugim nadležnim državnim institucijama. Najveći broj postupaka pokrenutih na osnovu prijava zviždača odnosi se na radne odnose. U prvom kvartalu 2023. godine, ASK je primila 57 prijava zviždača, što je značajno povećanje u poređenju sa istim periodom prethodnih godina. Ukupno 28 prijava je bilo anonimno. U jednom od 12 okončanih postupaka utvrđena je opasnost po javni interes. Nijedan postupak od strane ASK nije prosljedjen organima gonjenja, dok sutri prijave prosljedjene drugim nadležnim institucijama. Potrebni su dalji održivi rezultati, uključujući povećanje stručnosti ljudskih resursa Agencije, u skladu sa preporukama ekspertske revizije iz aprila 2021. godine. Crna Gora ostaje jedina zemlja u regionu bez posebnog zakona o zviždačima; tematika ostaje obuhvaćena Zakonom o sprečavanju korupcije, što nije u potpunosti u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **planova integriteta**, u 2022. godini, Agenciji su podnijeta 704 izvještaja (2021. godine: 692) o sprovođenju planova integriteta u 2021. godini. U prvom kvartalu 2023. godine, Agenciji su podnijeta 167 izvještaja o sprovođenju planova integriteta u 2022. godini od strane različitih organa. ASK je do kraja 2022. godine razvila metodologiju za procjenu primjene mjera sprječavanja korupcije u sistemu pravosuđa, uključujući i IT aplikaciju za njeno sprovođenje.

Što se tiče **lobiranja**, u 2022. godini u registru lobista je bilo devet fizičkih i jedno pravno lice. Radna grupa za izmjenu Zakona o lobiranju izradila je prvi nacrt, koji je dostavljen Evropskoj komisiji na mišljenje u junu 2022. godine. Evropska komisija je svoje preporuke podijelila sa crnogorskim vlastima. U februaru 2023. godine, Ministarstvo pravde usvojilo je novi nacrt zakona koji uvažava većinu preporuka. Radna grupa je u decembru 2022. godine završila izradu devet podzakonskih akata kojima se reguliše primjena Zakona o lobiranju. Radna grupa je prihvatila većinu preporuka eksperata EU.

Vlada je 2021. godine usvojila Etički kodeks za vršioce najviših funkcija izvršne vlasti u obliku neobavezujućih smjernica. Kodeks ostaje neefikasan jer se ne mogu izricati disciplinske kazne dok Skupština ne usvoji Zakon o Vladi.

### Borba protiv korupcije

Krivično zakonodavstvo za unapređenje borbe protiv korupcije se revidira u skladu sa evropskim standardima. Postojeći pravni okvir o konfiskaciji imovine treba da se revidira i njegovo efikasno sprovođenje tek treba da bude značajno poboljšano, u skladu sa pravnom tekovinom EU, evropskim standardima i najboljom praksom. Novi Nacrt zakona o konfiskaciji koji je usvojila Vlada u tehničkom mandatu i podnijela Skupštini nije uvažio sve komentare, preporuke i zabrinutost eksperata EU i Evropske komisije.

**Specijalno tužilaštvo (SDT)** vodi krivična gonjenja u slučajevima korupcije na visokom nivou pod rukovodstvom glavnog specijalnog tužioca. Trenutno zapošljava 48 zaposlenih, uključujući deset specijalnih tužilaca. Od ovih specijalnih tužilaca, jedan je raspoređen u Centar za obuku sudija i tužilaca; dvojica više nijesu aktivna, ali dobijaju nadoknadu po prestanku funkcije; dva su raspoređena iz Višeg državnog tužilaštva u Podgorici; a dva su raspoređena iz Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici.

Ljudski resursi Specijalnog tužilaštva i dalje su tek nedovoljni da bi se nosili sa obimom posla koji iznosi do 100 predmeta po specijalnom tužiocu. Štaviše, kancelarijski uslovi su znatno ispod minimalno potrebnih evropskih standarda i sprječavaju SDT da na odgovarajući i efikasan način obavlja svoje dužnosti. Ovo takođe stvara bezbjednosne rizike. Na osnovu prethodne studije izvodljivosti koju je izradio projekat EU za rješavanje ovog ozbiljnog pitanja, Ministarstvo pravde sprovodi internu analizu, sa početnim ciljem da se SDT i Specijalna jedinica policije smjeste u iste prostorije.

**Viši sud u Podgorici** je specijalizovani sud nadležan za predmete korupcije na visokom nivou. Trenutno Viši sud ima 34 sudije, od kojih pet radi u Posebnom odjeljenju za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine.

Odvraćajuća, dosljednija i djelotvornija politika krivičnog sankcionisanja i odgovor krivičnog pravosuđa na korupciju i korupciju na visokom nivou tek treba da se sprovedu, uključujući i izbjegavanje percepcije nekažnjivosti. Upotreba **sporazuma o priznanju krivice** (PBA) u slučajevima korupcije na visokom nivou, kada je to potrebno, treba da se razjasni i poboljša u skladu sa evropskim standardima i praksom kako bi se izbjegle zloupotrebe tokom krivičnog postupka. Sporazumu se mora pribjegavati sa izuzetnom pažnjom, samo u vrlo specifičnim slučajevima, u prave svrhe i uz ugrađivanje svih neophodnih pravnih zaštitnih mehanizama. Kada se koristi ovaj mehanizam, pravna analiza troškova i koristi u interesu pravde treba da se sprovodi sistematski. Krivične kazne ni u kom slučaju ne bi trebalo da budu ispod zakonskog minimuma. Da bi se poboljšala efikasna upotreba Sporazuma, potrebno je izraditi smjernice za specijalizovane sudove i tužilaštva; Radna grupa je dobila zadatak da to pripremi u januaru 2023. godine. Kao mjeru predostrožnosti, SDT je u oktobru 2022. godine odlučio da privremeno obustavi upotrebu Sporazuma dok se ne usvoje smjernice i dok se ne uspostavi jednoobraznost kada je riječ o njihovoj upotrebi.

**Bilans ostvarenih rezultata** istraga i krivičnog gonjenja u slučajevima korupcije na visokom nivou je poboljšan, ali tek treba da bude dodatno konsolidovan. Nasuprot tome, bilans

ostvarenih rezultata vezano za suđenja i pravosnažne presude u ovim slučajevima gotovo da i ne postoji.

Specijalno tužilaštvo je u decembru 2022. godine zatražilo od Skupštine da ukine imunitet petorici poslanika u okviru krivične istrage zbog sumnje da su zloupotrijebili službeni položaj u vezi sa dodjeljivanjem stanova i povoljnih stambenih kredita državnim funkcionerima, uključujući tužioce, sudije, druge poslanike ili ministre. U aprilu 2023. godine, većina u Skupštini je glasala za prijedlog da se poslanicima oduzme imunitet.

Specijalno tužilaštvo je tokom 2022. godine izdalo naloge za istragu krivičnih djela korupcije na visokom nivou u 11 predmeta protiv 76 fizičkih i pet pravnih lica (2021. godine: 15 predmeta protiv 70 fizičkih i 19 pravnih lica). Na osnovu vladinih podataka, Specijalno tužilaštvo je iste godine podiglo šest optužnica protiv osam fizičkih lica i 11 optužnica protiv 73 fizička i pet pravnih lica, što je povećanje u odnosu na 2021. godinu (tri optužnice protiv devet lica; 11 optužnica protiv 68 fizičkih i 21 pravna lica). Finansijske istrage pokrenute su u pet predmeta, protiv 43 fizička i četiri pravna lica (2021. godine: sedam predmeta protiv 40 fizičkih i četiri pravna lica).

Od 15. maja do 10. oktobra 2022. godine, Specijalnom tužilaštvu su podnijete krivične prijave protiv 438 fizičkih i 21 pravnog lica. U izvještajnom periodu riješene su krivične prijave protiv 80 ovih lica. Protiv 27 lica donijete su odluke o odbacivanju krivičnih prijava. Protiv 52 osobe su izdate naredbe za istragu, a protiv jedne osobe naredba o obustavi istrage. Prijave protiv 129 fizičkih i tri pravna lica još uvijek nijesu riješene.

Crna Gora tek treba da unaprijedi pravni pristup **finansijskim istragama i konfiskaciji imovine koja je povezana sa korupcijom na visokom nivou**. Crna Gora treba hitno da se pozabavi nedostatkom stručnosti o finansijskim istragama dostupne u sistemu pravosuđa. U 2022. godini u jednom predmetu protiv okrivljenog izrečena je privremena mjera obezbjeđenja (zabrana raspolaganja nepokretnom imovinom). Viši sud u Podgorici donio je privremene mjere u dva predmeta. U dva slučaja u vezi sa korupcijom, na zahtjev Specijalnog tužilaštva, privremeno su blokirana sredstva i hartije od vrijednosti u bankama. U periodu od 1. januara do 22. marta 2023. godine, Viši sud u Podgorici izrekao je privremene mjere obezbjeđivanja u tri nova predmeta.

## Osnovna prava

Po pitanju osnovnih prava, Crna Gora u velikoj mjeri ima zakonodavni i institucionalni okvir i nastavlja da ispunjava obaveze predviđene u međunarodnim instrumentima i zakonodavstvu za zaštitu ljudskih prava. Međutim, potrebni su dodatni naponi da bi se ovaj okvir u potpunosti sproveo. Potrebne su i neke zakonske promjene, posebno u oblasti nediskriminacije. Kao i prethodnu godinu, izvještajni period obilježila je polarizacija i podjela. Najugroženije grupe u društvu (uključujući Rome i Egipćane, osobe s invaliditetom, LGBTIQ osobe) i dalje su bile izložene diskriminaciji, govoru mržnje i zločinima iz mržnje.

Potrebno je da se ulože dodatne naponi kako bi se osigurao pristup pravdi i ostvarivanju prava u upravnim i sudskim postupcima, posebno za ugrožene grupe.

Prošlogodišnje preporuke ostaju važeće. U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:



- izmijeni i usvoji zakone u skladu sa pravnim tekovinama EU, evropskim i međunarodnim standardima o nasilju u porodici, antidiskriminaciji, zločinima iz mržnje i govoru mržnje, harmonizaciji Zakona o istopolnom partnerstvu iz 2020. godine i zaštiti podataka;
- izmijeni krivično zakonodavstvo u skladu sa pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima za zaštitu osnovnih prava i procesnih prava;
- efikasnije zaštititi osnovnih prava, posebno za ugrožene grupe, i obezbijedi usklađeno tumačenje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i evropskih i međunarodnih standarda ljudskih prava u cijelom sistemu pravosuđa, uključujući unapređenje međuinstitucionalne saradnje.

Crna Gora nastavlja da održava redovan dijalog i saradnju sa međunarodnim organizacijama i nadzornim tijelima u oblasti ljudskih prava. U cjelini posmatrano, Crna Gora ispunjava svoje obaveze prema **međunarodnim instrumentima i zakonodavstvu u oblasti ljudskih prava**. Međutim, tek treba da ratifikuje Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, potpisanu u oktobru 2006. godine; Protokol iz 2014. godine uz Konvenciju o prinudnom radu iz 1930. godine; i Okvirnu konvenciju o etici u oblasti turizma Svjetske turističke organizacije UN iz 2019. godine. Crna Gora kasni sa podnošenjem izvještaja Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (iz 2019. godine) i Međunarodnoj konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (iz 2021. godine). Crna Gora nije poboljšala svoje sistematske mehanizme za izvještavanje mehanizama UN za ljudska prava i praćenje njihovih preporuka kako je preporučeno tokom Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) za 2018. godinu. Na četvrtom zasjedanju Univerzalnog periodičnog pregleda, 8. maja 2023. godine, Crna Gora je primila 247 preporuka, od kojih je prihvatila 225, primila na znanje 15, a do oktobra će utvrditi svoj stav u vezi sa sedam preporuka. Većina preporuka odnosi se na rodno zasnovano nasilje, govor mržnje i zločine iz mržnje, druge oblike diskriminacije, trgovinu ljudima, torturu i zlostavljanje i prijetnje novinarima.

Crna Gora nastavlja da obezbjeđuje dobru saradnju sa **Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP)**. U junu 2023. godine, bilo je 89 neriješenih zahtjeva pred ovim Sudom. ESLJP nije donio nijednu presudu u odnosu na Crnu Goru tokom izvještajnog perioda (naspram pet u 2022. godini). U izvještajnom periodu, organu za odlučivanje dodijeljene su 292 nove prijave. Trenutno nema slučajeva pod pojačanim nadzorom Komiteta ministara.

Što se tiče **unapređenja i sprovođenja ljudskih prava**, institucionalni kapaciteti tek treba dalje da se ojačaju, uključujući i dodjeljivanje odgovarajućih finansijskih sredstava. Uloga Ustavnog suda u obezbjeđivanju pravnog lijeka za kršenje ljudskih prava je urušena, zbog nepotpunog sastava Suda, kako je objašnjeno u odjeljku o pravosuđu ovog izvještaja. Unutrašnja struktura Ministarstva za ljudska i manjinska prava trebalo bi da se unaprijedi i da se bavi svim oblastima u vezi sa osnovnim pravima, uključujući i obezbjeđivanje neophodnih ljudskih resursa. Promjene u rukovodstvu i strukturi Ministarstva uvedene u julu 2022. godine ugrozile su njegov kapacitet da unapređuje osnovna prava, sprovodi pravni okvir, izrađuje nove zakone i sprovodi i prati postojeće strategije i politike. Smijenjeno je ključno osoblje odgovorno za prava osoba s invaliditetom i borbu protiv diskriminacije.

Crna Gora tek treba da usvoji sveobuhvatan sistem praćenja i prikupljanja podataka kako bi ocijenila nivo sprovođenj zakona, politika i strategija o ljudskim pravima.

Kancelarija zaštitnika ljudskih prava i sloboda i dalje se doživljava kao jedna od institucija kojima se najviše vjeruje od strane građana Crne Gore, a njeni stavovi se često citiraju u medijima. Regulatorni i institucionalni okvir za njeno adekvatno funkcionisanje je uglavnom uspostavljen. Podkomitet za akreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava i dalje ga akredituje sa statusom „B“. Crna Gora treba da preduzme mjere za bolje usklađivanje ovog okvira sa Pariskim principima kako bi mogao biti nadograđen na status „A“. Kapacitet Ombudsmana za rješavanje žalbi i kvalitet njegovih odluka nastavili su da se poboljšavaju. Međutim, odluke i preporuke Ombudsmana ostaju neobavezne i Crna Gora treba da poboljša njihovo sistematsko praćenje u svim javnim institucijama. Nacrt budžeta Kancelarije Ombudsmana za 2023. godinu povećan je za 17% u poređenju sa budžetom za 2022. godinu. Međutim, ovo povećanje je djelimično posljedica odluke Vlade iz novembra 2022. godine o povećanju osnovne plate u određenim institucijama, a ne zbog povećanja operativnog budžeta. Izgleda da je kapacitet ljudskih resursa Kancelarije Ombudsmana dovoljan i ostaje na 36 zaposlenih od decembra 2022. godine.

Kancelarija je u 2022. godini obradila 1.109 pritužbi (2021. godine: 1.123), od kojih je 890 primila tokom 2022. godine, dok je 219 prebačeno iz 2021. godine. Zaključila je 979 predmeta (88,27%) (770 predmeta iz 2022. godine i 209 predmeta iz 2021. godine). Od toga, 343 predmeta su zatvorena zbog nepostojanja proceduralnih uslova i pozivanja na druge pravne lijekove (126 predmeta nije bilo u nadležnosti Kancelarije, 108 predmeta je zatvoreno zbog neprihvatljivosti, a 109 predmeta je upućeno na druge pravne lijekove). Kancelarija je sprovela istrage u 576 slučajeva: u 94 slučaja nije utvrđeno kršenje; u 327 slučajeva utvrđeno je kršenje, pri čemu je 89 prekršaja otklonjeno u toku istrage; a u preostalim slučajevima kršenja, Kancelarija je dala mišljenja u 238 slučajeva, sa 658 preporuka. U 86 slučajeva Kancelarija je ukazala na propuste državnih organa da preduzmu preventivne mjere. U 2 slučaja Kancelarija je dala preporuke za usvajanje novih zakona ili izmjenu zakona ili propisa. Najviše slučajeva odnosilo se na povrede radnih prava i prava iz radnog odnosa, mirno uživanje imovine, zdravstvenu zaštitu, pravo na privatnost, pravo na pravni lijek i zaštitu životne sredine. Kancelarija Ombudsmana je u svom godišnjem izveštaju za 2022. našla nedostatke u reagovanju državnih institucija na pravosnažne sudske presude.

Do kraja 2022. godine pred Ustavnim sudom bilo je 2.564 neriješenih predmeta u zaostatku koji se odnose na zaštitu ljudskih prava. Crna Gora mora da obezbijedi da se trajanje postupka pred Ustavnim sudom smanji kako bi se garantovao stav ESLJP iz 2015. godine o djelotvornosti ustavne žalbe kao pravnog lijeka u zemlji.

Što se tiče **sprečavanja mučenja i zlostavljanja**, 22. juna 2023. godine, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) pozvao je crnogorske vlasti da istraže slučajeve policijske brutalnosti i promijene „sadašnju kulturu nekažnjivosti policije“, i upozorio na loše uslove i veliku prenatrpanost istražnih zatvora u Podgorici i Bijelom Polju u svom najnovijem izvještaju objavljenom u junu 2022. godine. U maju 2023. godine, Crna Gora je dostavila svoj izvještaj o praćenju zaključnih zapažanja Komiteta UN protiv torture (CAT) iz maja 2022. godine. Crna Gora je u procesu izmjene Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku kako bi se uskladila sa preporukama CAT-a iz 2017. i 2022. godine koje navode da se mora uskladiti definicija torture sa

Konvencijom, kazniti djela torture ili zlostavljanja kaznama srazmjernim njihovoj teškoj prirodi i ukinuti zastarjelost krivičnog djela mučenja. Vlada je 8. juna 2023. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Ovim izmjenama, žrtvama torture i drugih oblika zlostavljanja, kao i žrtvama krivičnih djela protiv polne slobode i djeci koja su pokrenula postupke za zaštitu prava djeteta, priznaće se kao privilegovanim pravo na korišćenje pravne pomoći. Vlada je zatražila od Evropske komisije procjenu nacрта izmjena i dopuna kako bi se obezbijedilo usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i evropskim standardima, ali nije istu sačekala. Izmjene i dopune nijesu usvojene u Skupštini.

Crna Gora mora pojačati svoje napore kako bi sprovela efikasne, djelotvorne i nezavisne istrage u cilju rješavanja policijske torture, kršenja i nezakonite upotrebe mjera prinude. Nakon što su u štampu procurili dokazi o policijskoj torturi, ministar unutrašnjih poslova suspendovao je četvoricu policajaca iz Jedinice za specijalnu operativnu podršku optuženih za iznuđivanje svjedočenja uz upotrebu teškog nasilja. Međutim, dalje aktivnosti pred sudom do sada nijesu sprovedene.

Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) je nadogrudio svoju „Metodologiju za sprovođenje dužnosti i ovlašćenja Nacionalnog preventivnog mehanizma“, ugrađivši najnovije međunarodne standarde i praksu. NPM je 2022. godine odlučio u slučajevima 21 preostala predmeta (od ukupno 27) koji se odnose na ponašanje policijskih službenika prilikom ustoličenja Mitropolije u Cetinjskom manastiru 5. septembra 2021. godine. U svim slučajevima utvrdio je prekomjernu upotrebu hemijskih sredstava i kršenje člana 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima (zabrana torture) i člana 28. Ustava Crne Gore (dostojanstvo i nepovredivost ličnosti). Istrage su još u toku i još uvijek nema sudskih postupaka. Na policijske uniforme i zaštitne šljemove uvedene su vidljive identifikacione oznake (imena, prezimena, broj službenih bedževa i sl.) koje omogućavaju identifikaciju i efikasne istrage, ali njihova upotreba nije sistematska. NPM je utvrdio kršenje člana 3. Konvencije u jednom slučaju zlostavljanja u ženskom zatvoru u Podgorici. U šest predmeta koji se odnose na zabranu torture i surovog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja u radu Uprave policije, NPM je u tri slučaja utvrdio povredu prava.

Postignut je određeni napredak u sprovođenju preporuka Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) iz 2019. godine o **zatvorskom sistemu** i uslovima pritvora. Vlada je u julu 2022. godine usvojila završni izveštaj o sprovođenju akcionog plana za sprovođenje strategije za izvršenje krivičnih sankcija za period od 2017-2021. godine. Vlada je 22. juna 2023. usvojila novu strategiju za period od 2023-2026. godine, ali njen prateći akcioni plan za period od 2023-2024. godine tek treba da bude usvojen. Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS) pokrenula je 11 disciplinskih postupaka zbog povrede službene dužnosti, ali ne i zloupotrebe položaja ili ovlašćenja u vezi sa mučenjem ili nečovječnim postupanjem prema licima lišenim slobode. Nastavljeno je zapošljavanje osoblja i izgradnja kapaciteta. Zatvorenici i dalje imaju pristup programima i profesionalnim aktivnostima. Djelovi postojećih zatvorskih i pritvorskih objekata su prošli adaptaciju i modernizaciju radi poboljšanja objekata. Nastavljene su pripreme za izgradnju novog zatvorskog objekta u Mojkovcu za sjever Crne Gore i četiri objekta u Spuzi (specijalna zdravstvena ustanova, recepcija, multifunkcionalni objekat i zatvor otvorenog tipa). Uprava je započela aktivnosti na unapređenju kapaciteta za sprovođenje radne terapije za osuđena lica. Nekoliko nevladinih organizacija je obezbijedilo obrazovne, rekreativne i stručne aktivnosti za zatvorenike. U aprilu 2022. godine bilo je 605 osuđenih lica, od čega 19 žena, što je u skladu

sa raspoloživim mestima. Broj pritvorenika je 464, od čega 16 žena; 56 je smješteno u istražnom zatvoru u Bijelom Polju, a 408 u prenatrpanom istražnom zatvoru u Podgorici, koji ima samo 292 mjesta. NPM je u 2022. godini obavio 40 posjeta i izdao 81 preporuku institucijama i nadležnim ministarstvima, od kojih je 39 realizovano. NPM je primio 70 pritužbi lica lišenih slobode i u tri slučaja našao dokaze o nečovječnom i ponižavajućem postupanju, koji se odnose na loše materijalne uslove smeštaja, neodgovarajuću zdravstvenu zaštitu i neefikasnu istragu navoda o zlostavljanju. Uprkos izvjesnom poboljšanju, materijalni uslovi u zatvorima, istražnim zatvorima i psihijatrijskim bolnicama i dalje su ispod međunarodnih standarda. Uslovi života u ženskom zatvoru su pristojni i higijena je zadovoljavajuća, ali u prenaseljenoj psihijatrijskoj bolnici u Dobroti uslovi života i higijena su i dalje loši.

Crna Gora i dalje mora da radi na usvajanju novog zakona o **zaštiti ličnih podataka** u skladu sa pravnom tekovinom EU, Opštom uredbom o zaštiti podataka i Direktivom o sprovođenju zakona i Direktivom o sprovođenju zakona EU. Nakon toga, oko 200 zakona i podzakonskih akata koji sadrže pravila o obradi ličnih podataka biće potrebno usaglasiti sa oba nova zakona. Crna Gora još nije potpisala Protokol Savjeta Evrope iz 2018. godine o izmjenama i dopunama Konvencije o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka (CETS 223). Kapacitet ljudskih resursa u Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je potrebno ojačati jer je samo 63% njenih pozicija djelotvorno popunjeno. Finansijska sredstva Agencije treba da odgovaraju njenim nadležnostima, takođe s obzirom na planirano proširenje njenih zadataka, a finansijsku nezavisnost Agencije treba garantovati. Nedostatak IT ekspertize u Agenciji (sa samo jednim supervizorom) i nepostojanje digitalnog sistema upravljanja predmetima negativno utiču na njen rad. Novi zadaci i ovlašćenja predviđena za Agenciju u novom nacrtu zakona će pogoršati pitanje nedovoljnog broja zaposlenih. Agencija je u 2022. godini izvršila 127 inspekcijskih nadzora iz oblasti zaštite ličnih podataka (13 kontrolnih, 78 po podnijetim inicijativama i 39 inspekcijskih nadzora po zahtjevima za zaštitu prava). Nakon razrješenja predsjednika Agencije i jednog člana Savjeta u decembru 2021. godine, rad Agencije je bio blokiran do imenovanja novog predsjednika i novog člana Savjeta u avgustu 2022. godine.

Država je uplatila više od 1,2 miliona eura za oko 1.000 građana koji su dobili tužbu protiv države zbog kršenja prava na privatnost i lične podatke, kao i prava na privatni i porodični život objavljivanjem imena na spisku lica koja podliježu mjerama samoizolacije COVID-19 na proljeće 2020.

U oblasti **slobode misli, savjesti i vjeroispovesti**, Ministarstvo pravde je 2022. godine za vjerske zajednice izdvojilo 610.581 eura, od čega Srpskoj pravoslavnoj crkvi 585.000 eura i svim ostalim vjerskim zajednicama 30.000 eura. U oktobru 2022. godine, kamenovane su prostorije Crnogorske pravoslavne crkve u Podgorici. Takođe u oktobru 2022. godine, dan uoči desetog Prajda, Srpska pravoslavna crkva organizovala je vjerski obred za očuvanje svetosti braka i porodice. Osnovni državni tužilac je u novembru 2022. godine otvorio istragu o ponašanju policije tokom šestočasovnog saslušanja pokojnog mitropolita crnogorsko-primorskog Amfilohija o kršenju mjera protiv COVID-19 u junu 2020. godine. U februaru 2023. godine, Osnovni sud u Podgorici je oslobodio mitropolita crnogorsko-primorskog Joanikija i 8 nikšićkih sveštenika optužbi da su postupili suprotno naredbama Ministarstva zdravlja u cilju sprječavanja širenja opasne zarazne bolesti organizovanjem molitvene šetnje u Nikšiću 2020. godine u kojoj je učestvovalo više hiljada ljudi. Ombudsman je u februaru 2023.

godine otvorio slučaj povodom obilježavanja ruskog vjerskog praznika u nekoliko škola u Podgorici, što je zakonom zabranjeno.

## Sloboda izražavanja

Crna Gora ima pluralističku i raznoliku medijsku scenu i postigla je **određeni nivo spremnosti** kada je u pitanju oblast slobode izražavanja. U cjelini posmatrano, postignut je **ograničen napredak**. Generalno, vlasti su pružile brze i efikasne policijske i institucionalne odgovore na nove slučajeve nasilja nad novinarima. Međutim, nije bilo daljih aktivnosti kada je riječ o efikasnom sudskom rješavanju starih slučajeva. Uprkos hvale vrijednoj praksi intenzivnog uključivanja civilnog društva i medijskih aktera u izradu nacrtu novog medijskog zakonodavstva, Vlada nije uspjela da finalizuje zakonske prijedloge i da ih predstavi Skupštini. Ovo je sada u velikom zakašnjenju. Vlasti treba da pojačaju napore da se efikasno pozabave ispunjavanjem neispunjenih preporuka *ad hoc* komisije za praćenje nasilja nad medijima, posebno u vezi sa važnim starim slučajevima. Radio Televizija Crne Gore (RTCG), nacionalni javni servis, nastavila je da emituje politički uravnotežen sadržaj, uključujući i tokom izbornih perioda. RTCG mora da ispuni najviše standarde medijskog integriteta i odgovornosti. Potrebni su dalji kontinuirani naponi u suprotstavljanju dezinformacijama i ograničavanju efekata uznemiravanja na mrežama i govora mržnje na internetu bez nesrazmjernog ograničavanja slobode izražavanja. Medijsko okruženje je i dalje visoko politički polarizovano, sa neujednačenom primjenom novinarskog etičkog kodeksa i profesionalnih standarda. Tek treba da se uspostave kredibilni i efikasni mehanizmi samoregulacije kako bi se ojačao integritet i profesionalizam medija.

Prošlogodišnje preporuke su samo djelimično uvažene i ostaju uglavnom validne. U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

- obezbijedi novinarima brzu i efikasnu policijsku i institucionalnu zaštitu od svih oblika nasilja, uključujući dalje aktivnosti u cilju obezbjeđivanja potpunog i djelotvornog sudskog rješavanja kritičnih starih slučajeva;
- uspostavi jasne mjere zaštite od bilo kakvog oblika neprimjerenog uticaja na uređivačku, institucionalnu ili finansijsku nezavisnost javnog servisa, RTCG, koji treba da poštuje najviše standarde profesionalnog integriteta i odgovornosti;
- hitno završi reviziju i usvajanje zakonodavstva u oblasti medija u skladu sa pravnom tekovinom EU i odgovarajućim evropskim standardima i osigura njihovo uvođenje u novu medijsku strategiju.

## Zastrašivanje novinara

Odgovor institucija i organa za sprovođenje zakona u rješavanju novih slučajeva nasilja nad novinarima i medijskim radnicima nastavlja da se poboljšava. Tokom izvještajnog perioda, institucije i organi za sprovođenje zakona su na nove slučajeve nasilja brzo i efikasno odgovorili. Međutim, nije bilo opipljivog pomaka u kritičnim starim slučajevima, uključujući ubistvo glavnog urednika dnevnih novina Dan 2004. godine i pucnjavu na istraživačkog novinara 2018. godine. U 2022. godini, vlasti su registrovale 22 slučaja nasilja nad novinarima, uključujući prijetnje, zastrašivanje, uznemiravanje i, u nekoliko slučajeva, fizičko nasilje. Od ukupnog broja navedenih slučajeva, organi gonjenja pokrenuli su krivični postupak u njih 13.

Policija je od 1. januara do 31. maja 2023. godine evidentirala ukupno pet slučajeva nasilja nad novinarima, od kojih je jedan od strane organa gonjenja okarakterisan kao krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti (*ex officio*). Od 1. januara 2023. do 31. marta 2023. godine, sudovi su razmatrali 15 predmeta krivičnih djela počinjenih protiv novinara ili medijske imovine. Sudovi su donijeli presude u osam predmeta, uključujući sedam osuđujućih i jednu oslobađajuću presudu. U preostalim slučajevima, krivični postupci su u toku.

Apelacioni sud je u januaru 2023. godine oslobodio istraživačkog novinara Jova Martinovića optužbi za šverc droge. Oslobađajuća presuda uslijedila je nakon sedam godina krivičnog postupka, u kojem je Martinović dobio kaznu od godinu dana zatvora i 15 mjeseci proveo u istražnom pritvoru.

Vlada je u septembru, decembru 2022. godine i julu 2023. godine usvojila izvještaje *ad hoc* komisije za praćenje nasilja nad medijima. Komisija je izdala nove preporuke koje se odnose na dugotrajne ili neefikasne istrage o slučajevima nasilja nad novinarima, a takođe apeluje na organe gonjenja da obezbijede dodatne informacije o nekoliko slučajeva. Vlasti treba da se u potpunosti i efikasno pozabave ispunjavanjem neispunjenih preporukakomisije, posebno u vezi sa kritičnim starim slučajevima napada na novinare, i da Komisiji obezbijede sva neophodna sredstva za obavljanje svog rada. Vlada je u maju 2023. godine produžila mandat komisiji za još dvije godine.

I dalje su se dešavali slučajevi da su visoki javni zvaničnici učestvovali u oštro sročnim javnim kritikama medija. Vlasti treba da brzoreaguju i javno osude sve oblike nasilja nad medijima, a javni funkcioneri treba da se uzdrže od vršenja političkog pritiska na novinare, uključujući i javne izjave.

### Zakonodavno okruženje

Radna grupa zadužena za izmjenu zakonodavstva u oblasti medija pripremila je nacрте zakona o medijima, o audiovizuelnim medijskim servisima i o nacionalnom servisu RTCG, kroz inkluzivni dijalog sa medijima i civilnim društvom. Vlada je organizovala 40-dnevnu javnu raspravu o tri prijedloga zakona, koja je završena u decembru 2022. Međutim, usvajanje nacрта zakona u oblasti medija je više puta odlagano. Vlada je u oktobru 2023. godine usvojila novu medijsku strategiju za period od 2023-2027. godine.

### Sprovođenje zakonodavstva/institucije

Medijsko okruženje je pluralističko, ali ostaje visoko politički polarizovano, sa generalno neefikasnim mehanizmima samoregulacije i neujednačenom primjenom novinarskog etičkog kodeksa i profesionalnih standarda. Ombudsman je 2022. godine registrovao 16 slučajeva govora mržnje i 14 slučajeva u oblasti javnog diskursa i medija, uključujući diskriminaciju na osnovu etničkog i rodnog identiteta. U oktobru 2022. godine, Savjet Agencije za elektronske medije dodijelio je nacionalnu licencu za emitovanje drugom mediju u vlasništvu Srbije. Savjet je imenovao novog direktora u decembru 2022. godine. U avgustu 2022.godine, Savjet je razriješio svog bivšeg direktora, nakon što je utvrdio da je prekršio pravila o sukobu interesa. Osnovni sud u Podgorici je prvostepenom presudom iz maja 2023. godine poništio razrješenje kao nezakonito, na koju je Savjet uložio žalbu.

### Javni servis

Javni servis, RTCG, nastavio je da vodi uravnoteženu uređivačku politiku, pružajući širokom spektru političkih aktera mogućnosti da predstave različite političke stavove na svim svojim platformama, uključujući i tokom opštinskih, predsjedničkih i parlamentarnih izbora. Osnovni sud u Podgorici je u januaru 2023. godine poništio odluku Savjeta RTCG o imenovanju generalnog direktora javnog emitera kao nezakonitu. U maju 2023. godine, ovu presudu je u drugom stepenu potvrdio Viši sud u Podgorici. U junu 2023. godine, Savjet je ponovo imenovao istu osobu za generalnog direktora RTCG, što je izazvalo oštru reakciju u javnosti većeg broja organizacija civilnog društva, koje su optužile Savjet RTCG za zloupotrebu službenog položaja i nepostupanje po konačnoj i pravosnažnoj sudskoj odluci. Organi gonjenja otvorila su krivičnu istragu o ovom slučaju. Efikasan pravni lijek u slučajevima kada je Skupština razriješila članove Savjeta RTCG tek treba da se obezbijedi, bilo kroz sudsku praksu ili kroz zakon.

### Ekonomski faktori

Zbog relativno male ekonomije, tržište oglašavanja u Crnoj Gori je ograničeno. To utiče na ekonomsku održivost medija, ostavljajući ih posebno izloženim političkim i korporativnim interesima, kako iz zemlje, tako i iz inostranstva. Sve komercijalne TV kanale sa nacionalnim dozvolama za emitovanje kontrolišu vlasnici iz Srbije. Vlasti su nastavile da obezbjeđuju državna sredstva za sadržaje od javnog interesa u elektronskim, štampanim i onlajn medijima. Takođe su nastavili da obezbjeđuju državno finansiranje samoregulacije medija, kroz Fond za medijski pluralizam i raznolikost, uveden Zakonom o medijima iz 2020. godine. Odredbe Zakona o medijima koje imaju za cilj da obezbijede transparentnost javnog finansiranja medija tek treba da se dosljedno i u potpunosti primjenjuju. Sektorski kolektivni ugovor za medijsku industriju, koji je odavno u zakašnjenju, tek treba da bude potpisan, kako bi se poboljšao socijalno-ekonomski položaj medijskih radnika, obezbjeđujući im dodatna prava i beneficije koje nijesu obuhvaćene opštim kolektivnim ugovorom.

### Internet

Iako rijetko prisutni u mejnstrim medijima, govor mržnje, dezinformacije i lične opaske mržnje i uvrjedljivosti i dalje su preovlađivale u odjeljcima komentara na internet portalima vijesti i na platformama društvenih medija. Više informativnih portala na internetu, uključujući određene medijske kuće sa značajnom čitalačkom publikom, ostali su neregistrovani i nastavili su da krše važeće medijsko zakonodavstvo. Zahtjev prema važećem Zakonu o medijima za uklanjanje nelegalnih komentara trećih strana sa medijskih platformi na internetu treba da bude izmijenjen na način koji ne predstavlja nepotrebno administrativno opterećenje za onlajn medije, posebno za manje servise.

Crna Gora nema strategiju za bolji internet za djecu, uključujući olakšavanje otkrivanja i odgovora na seksualno zlostavljanje djece na internetu.

### Sloboda umjetničkog stvaralaštva

Sloboda umjetničkog stvaralaštva i objavljivanja umjetničkih dela, zagarantovana Ustavom, generalno je poštovana, bez ikakvih značajnih slučajeva ograničenja.

### Strukovne organizacije i uslovi rada

U januaru 2023. godine, jedno od nacionalnih novinarskih udruženja uručilo je Sputnjiku-Srbija svoju godišnju nagradu za najbolji informativni portal.

Novinari i sindikati nastavili su da prijavljuju opšte loše uslove rada većine medijskih profesionalaca, uključujući niske zarade, neplaćeni prekovremeni rad, bezbjednosne rizike, autocenzuru i različite oblike pritisaka i neprimjerenog uticaja kako vlasnika medija tako i trećih strana. Zaposleni u lokalnim javnim emiterima nastavili su da rade u posebno teškim profesionalnim i socijalno-ekonomskim okolnostima, direktno izloženi uređivačkom uticaju i finansijskoj kontroli lokalnih vlasti.

Veoma slaba medijska samoregulacija i dalje je zabrinjavajuća. Rijetka postojeća samoregulatorna tijela imaju ograničen uticaj, jer čak i sami mediji i novinari imaju tendenciju da ih zaobiđu i slučajeve protiv svojih konkurenata iznesu direktno na sud.

Pravo na **slobodu okupljanja i udruživanja** i dalje se u velikoj mjeri poštuje. Od svih javnih okupljanja, 61% je održano uz odobrenje po prethodnom obavještanju Uprave policije. U 2022. godini, četiri javna okupljanja su rezultirala nasiljem ili neredom (2021. godine: 21), na nijednom od registrovanih okupljanja nije došlo do upotrebepolicijske sile, a jedan protest je policija privremeno zabranila zbog kasnog obavještanja. Izmjene i dopune Zakona o javnim okupljanjima i javnim događajima, koje imaju za cilj preciznije regulisanje spontanih okupljanja, još uvijek nijesu izvršene.

Nije bilo napretka u pogledu **imovinskih prava**. Proces restitucije imovine eksproprisane u prošlosti ostao je spor; neki predmeti restitucije već 19 godina niješuju riješeni. Odluka Evropskog suda za ljudska prava iz 2020. godine u predmetu „Nešić protiv Crne Gore” o vraćanju obalske imovine eksproprisane od strane Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore nije sprovedena iako je Vrhovni sud Crne Gore ratifikovao u decembru 2020. godine. Crna Gora treba da obezbijedi pravičan postupak restitucije u razumnom roku i punu nezavisnost tri Regionalne komisije za restituciju (Bijelo Polje, Bar i Podgorica).

Nije bilo napretka u usvajanju novog zakona koji bi obezbijedio potpunu usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, evropskim standardima za **borbu protiv diskriminacije** i preporukama Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije iz 2017. godine.

Polarizacija društva, mizoginija i govor mržnje su se povećali. Ugrožene grupe, uključujući Rome i Egipćane, osobe s invaliditetom i LGBTIQ zajednicu, nastavile su da doživljavaju višestruke oblike diskriminacije i izazove u ostvarivanju svojih jednakih prava i povremeno su bile izložene govoru mržnje i zločinima iz mržnje. Postoji hitna potreba da se efikasno rješavaju svi oblici diskriminacije korišćenjem mehanizama pravne zaštite. Prihvatanje i poštovanje pluralizma u društvu treba da se stimuliše od ranog detinjstva kroz angažovanje sa mladima i odraslima kako bi se unaprijedile promjene u ponašanju i tolerancija različitosti. Prema istraživanju o diskriminaciji iz decembra 2022. godine, Centra za demokratiju i ljudska prava, 67% ispitanika (2020. godine: 57%) smatra da je diskriminacija prisutna u Crnoj Gori i to uglavnom na osnovu političkih uvjerenja. Kancelarija Ombudsmana je 2022. godine primila 256 pritužbi na diskriminaciju, što je trend rasta u poređenju sa 2021. godinu (173). Ovo može značiti da raste povjerenje u rad Ombudsmana, ili da su potencijalne žrtve više ohrabrene da prijave diskriminaciju. Kao i prethodnih godina, najviše pritužbi se odnosilo na rad i zapošljavanje. Ombudsman je u 2022. godini procesuirao 16 slučajeva govora mržnje i 14 predmeta iz oblasti javnog diskursa/medija. Ombudsman je u jednom slučaju utvrdio govor mržnje na osnovu društvenog ili etničkog porijekla; na osnovu pola, promjene pola i rodnog identiteta u tri slučaja; na osnovu nacionalnosti u dva slučaja; a na osnovu političkog ili drugog



mišljenja u jednom slučaju. U oblasti javnog diskursa, Ombudsman je u jednom slučaju utvrdio diskriminaciju na osnovu nacionalnosti; na osnovu socijalnog ili etničkog porijekla u jednom slučaju; a na osnovu političkog ili drugog mišljenja u jednom slučaju. Prioritetna preporuka Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije iz 2017. godine da se uspostavi sistem za prikupljanje raščlanjenih podataka o zločinima iz mržnje još uvijek nije sprovedena jer to zavisi od izmjena i dopuna Krivičnog zakonika koje još uvijek nijesu usvojene.

Ograničen napredak postignut je po pitanju rodne ravnopravnosti. Nastavljeno je sprovođenje nacionalne strategije za period od 2021-2025. godine. Međutim, Crna Gora mora da se pozabavi pitanjem rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici kroz izmjene strategije. Zakonodavni okvir o rodnoj ravnopravnosti i dalje ima ograničen uticaj zbog nedovoljne političke volje da se ovo pitanje postavi kao prioritet u opštim mehanizmima odgovornosti vlade.

Žene su i dalje nedovoljno zastupljene u procesu donošenja odluka u oblastima politike i ekonomije. U novom sazivu Skupštine, od ukupno 81 poslanika, samo 17 su žene, što je neznatno smanjenje u odnosu na prethodni saziv koji je imao 18 poslanica. Žene čine samo četvrtinu ukupnog upravljanja u javnoj upravi, često zbog eksplicitne ili implicitne pristrasnosti u praksi zapošljavanja, obuke i unapređenja. Kampanje klevetanja, govor mržnje i upotreba rodno zasnovanog nasilja nad ženama u politici i javnom životu i dalje postoje, iako je broj slučajeva blago opao.

U pripremi je Akcioni plan za period od 2023-2024. godine nacionalne Strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2021-2025. godine. Hitno je potrebno efikasno riješiti pitanje duboko ukorijenjenog društvenog ponašanja kojim se degradiraju i diskriminišu žene, što dovodi do slučajeva rodno zasnovanog nasilja.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava započelo je blisku saradnju sa javnim servisom RTCG i organizovalo kurseve o rodno zasnovanom govoru mržnje, seksizmu i mizoginiji za novinare i zaposlene u RTCG.

**Rodno zasnovano nasilje**, posebno nasilje u porodici, ostaje ozbiljno i trajno pitanje i najekstremnija manifestacija rodne neravnopravnosti u Crnoj Gori. Uprkos čvrstom pravnom okviru, postoji nedostatak sistemskog rodno odgovora i procedura za žrtve nasilja prilagođenih ženama. Ograničena specijalizacija pravosudnih, socijalnih, zdravstvenih i policijskih profesionalaca koji se bave rodno zasnovanim nasiljem i nasiljem nad ženama ostaje izazov. Istražna i sudska praksa je ostala veoma blaga, primjenjujući samo neke zaštitne mjere u prekršajnom postupku i izričući vrlo malo mjera bezbjednosti u krivičnom postupku. Takva praksa nije u skladu sa međunarodnim standardima, prije svega sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, koja zahtijeva od državnih organa da sprovedu odgovarajuću istragu u slučaju nasilja u porodici i da preduzmu mjere za odgovarajuće krivično gonjenje. U izvještajnom periodu, od svih izrečenih prekršajnih kazni, novčane kazne su činile jednu trećinu (32, odnosno 36%), a uslovne kazne petinu (21, odnosno 6%), dok se kazne zatvora i dalje rijetko izriču (10%).

Udruženja žena ostaju važan faktor u podršci žrtvama rodno zasnovanog nasilja i u organizovanju različitih obuka i kampanja za podizanje svijesti. Međutim, ove organizacije se suočavaju sa stalnim finansijskim ograničenjima.

U avgustu 2022. godine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja formiralo je Direkciju za zaštitu od rodno zasnovanog nasilja, što je važna prekretnica u razvoju odgovarajuće institucionalne infrastrukture koja će omogućiti odgovarajuće sprovođenje Istanbulske konvencije i posvetiti dužnu pažnju praćenju i unapređenju sistema zaštite i prevencije. Međutim, Crna Gora treba da dodijeli odgovarajuća finansijska sredstva direkciji, kako bi osigurala da ona bude u potpunosti operativna, jer trenutno nije u mogućnosti da pruži efikasnu i odgovarajuću podršku.

U decembru 2022. godine, Odbor za rodnu ravnopravnost bio je domaćin 15. sjednice Ženskog parlamenta na temu borbe protiv nasilja nad ženama, u okviru kampanje „16 dana aktivizma protiv rodno zasnovanog nasilja“.

Krizni centri i jasni protokoli za žrtve seksualnog nasilja još nijesu napravljeni.

U oblasti **prava djeteta**, zakonodavni i institucionalni okvir je u velikoj meri usklađen sa međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, uključujući sve oblasti obuhvaćene Konvencijom UN o pravima djeteta i njenim fakultativnim protokolima. Međutim, ostaju izazovi u efikasnom sprovođenju zbog lošeg okvira odgovornosti, neodgovarajućeg i nedovoljnog kapaciteta, nedostatka sistematskog praćenja i dovoljnog finansiranja, kao i nedostatka osiguranja kvaliteta postojećih zakona, strategija i akcionih planova. Sistematsko prikupljanje pouzdanih i uporedivih podataka razvrstanih po uzrastu i polu je od suštinskog značaja za određivanje prioriteta politike zasnovane na dokazima i obezbjeđivanje efikasne zaštite djece.

Vlada je prvi put osnovala Savjet za prava djeteta na nivou predsjednika Vlade u julu 2022. godine. Međutim, inauguralna sjednica održana je tek 13. marta 2023. godine, kada je usvojen akcioni plan za period od 2023-2024. godine. Savjet je 26. maja 2023. godine usvojio konkretne mjere koje Vlada mora da primijeni u 2023. godini kako bi spriječila slučajeve nasilja među djecom, adolescentima i mladima. Crna Gora mora da pojača napore na praćenju sprovođenja nacionalne strategije o ostvarivanju prava djeteta (2019-2023. godine), ocijeni njen uticaj i pripremi četvrti periodični izvještaj Komitetu UN za prava djeteta koji treba da bude dostavljen do novembra 2023. godine.

Ombudsman je u 2022. godini primio 225 pritužbi u vezi sa pravima djeteta (2021. godine: 216). Ovi slučajevi su se pretežno odnosili na obrazovanje, socijalnu i dječiju zaštitu, zdravstvenu zaštitu, prava djece u porodičnim odnosima, vršnjačko nasilje, kao i prava djece sa smetnjama u razvoju. Pored porasta nasilja u porodici, vršnjačko nasilje u školi ostaje alarmantan trend. Pristup djece pravdi, posebno ranjivih grupa, tek treba da se poboljša, a postupci prilagođeni djeci za svu djecu koja su u kontaktu sa zakonom tek treba da budu osigurani. Ovo se odnosi kako na djecu u krivičnim postupcima (djeca prestupnici, djeca žrtve i djeca svjedoci), tako i na djecu u građanskim ili porodičnim i prekršajnim postupcima. Nije bilo napretka u pogledu praćenja preporuka nadzornih tijela UN-a i Rezolucije 1468 Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o izmjeni Porodičnog zakona i podizanju minimalne starosne granice za stupanje u brak na 18 godina. Praksa dogovorenih dječjih brakova, posebno među zajednicama Roma i Egipćana, i dalje je razlog zaozbiljnu zabrinutost. Istraživanje MONSTAT-a o prihodima i životnim uslovima iz 2021. godine, objavljeno u decembru 2022. godine, pokazuje da svako treće dijete u Crnoj Gori živi u riziku od siromaštva.

Ne postoji zadovoljavajući nivo zaštite djece od počilaca seksualnih delikata i još uvijek nedostaju sistematski prikupljeni razvrstani podaci o seksualnom zlostavljanju djece i

seksualnoj eksploataciji. Strategija za spečavanje i zaštitu djece od nasilja i njen akcioni plan istekli su 2021. godine i tek treba da se ažuriraju. Važeći Krivični zakonik predviđa pooštavanje kaznene politike u vezi sa krivičnim djelima seksualnog zlostavljanja djece (u skladu sa preporukama Lanzarote konvencije), sastavljanje registra prestupnika i mjere nadzora prema počiniocima nakon boravka u zatvoru. Međutim, ova nova pravila se ne sprovode zbog nedostatka sprovedbenog zakonodavstva. U 2022. godini, Uprava policije je registrovala 23 krivična djela seksualnog zlostavljanja djece (tri se odnose na silovanje, pet je kvalifikovano kao zlostavljanje djece, 11 na nedozvoljene polne radnje i četiri na dječju pornografiju). Krivični zakonik tek treba da se revidira kako bi u potpunosti bio u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta i njenim Prvim fakultativnim protokolom (o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji), a zakonodavstvo treba da se bavi seksualnim iskorišćavanjem dječica internetu. Nacionalna SOS linija za djecu ponovo je počela sa radom u jesen 2022. godine nakon što je bila neaktivna zbog nedostatka sredstava. Međutim, njihovo radno vrijeme je skraćeno na osam radnih sati dnevno u odnosu na prethodni raspored 24/7, i to zbog nedostatka resursa, kako finansijskih tako i ljudskih. Crna Gora treba da preduzme neophodne korake kako bi osigurala da sva djeca budu sistematski upisana u matične knjige rođenih.

U decembru 2022. godine, broj djece koja žive u ustanovama je 110, nešto manje nego u februaru 2022. godine (115). Izrada nacionalne strategije o deinstitucionalizaciji je spora i organizacije osoba s invaliditetom nijesu uključene u proces.

Što se tiče **prava osoba s invaliditetom**, nije bilo pomaka. Osobe s invaliditetom u Crnoj Gori ne mogu u potpunosti da ostvare svoja prava, a i dalje se suočavaju sa višestrukim oblicima diskriminacije. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u julu 2022. godine ukinulo Direktorata za zaštitu i ravnopravnost osoba s invaliditetom. Crna Gora bi trebalo da ponovo uspostavi takav direktorat ili da dodijeli relevantne nadležnosti drugoj službi za nadgledanje sprovođenja strategije za zaštitu od diskriminacije osoba s invaliditetom i unapređenje ravnopravnosti za period od 2022-2027. godine i njenih akcionih planova za 2023. godinu. Crna Gora tek treba da usvoji nacrt zakona o jedinstvenom tijelu za procjenu invalidnosti, koji će biti osnova za reformu sistema kako bi se ostvario pravedniji, ravnopravniji i lakši pristup pravima, omogućavajući prelazak sa medicinskog na model zasnovan na ljudskim pravima. Do usvajanja prijedloga zakona o jedinstvenom tijelu za procjenu invalidnosti čeka se odluka o dodjeli prostorija za budući zavod za utvrđivanje invalidnosti. Crna Gora tek treba da usvoji zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, koji bi takođe regulisao lokaciju i upravljanje pripadajućim fondom. Nacionalni savjet za prava osoba s invaliditetom, subjekat zadužen za praćenje sprovođenja svih zakona i strategija za unapređenje prava i podršku boljoj koordinaciji u oblasti invalidnosti, ne funkcioniše. U maju 2023. godine, Kancelarija ombudsmana je uspostavila nezavisni mehanizam za praćenje u skladu sa Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom. Ne ispunjavaju se preporuke Komiteta UN za prava osoba s invaliditetom iz 2017. godine, posebno u pogledu neophodne reforme starateljstva i odlučivanja u ime osoba s invaliditetom. Crna Gora nije usvojila akcioni plan za sprovođenje preporuka Komiteta. Neke definicije invaliditeta u crnogorskom zakonodavstvu koriste pogrdnu terminologiju. Viši sud u Podgorici potvrdio je 7. decembra 2022. godine raniju presudu Osnovnog suda u Podgorici, kojom je utvrđeno da je jedno lice više puta diskriminisano po osnovu invaliditeta od strane centara za socijalni rad Kotor, Tivat i Budva i države Crne Gore. Ovo je prva pravosnažna presuda u Crnoj Gori u vezi sa zaštitom osoba s

invaliditetom od diskriminacije u pristupu informacijama i u postupcima pred nadležnim organima.

Nije bilo napretka u pogledu zaštite prava lezbijki, homoseksualaca, biseksualnih, transrodnih, interseksualnih i kvir (LGBTIQ) osoba. Zabrinjava i to što je tokom izvještajnog perioda bilo nekoliko napada na kancelarije LGBTIQ nevladinih organizacija i privatne stanove LGBTIQ aktivista, kao i mnogi incidenti govora mržnje protiv LGBTIQ osoba, uključujući i na društvenim mrežama. Kao rezultat reorganizacije Ministarstva za ljudska i manjinska prava iz jula 2022. godine, odgovornost za unapređenje i zaštitu prava LGBTIQ osoba nije dodijeljena nijednoj posebnoj službi. Zakon o zakonskom prepoznavanju pola tek treba da bude usvojen. Deseti podgorički Prajd održan je u oktobru 2022. godine, uz učešće više ministara i prošao je bez incidenata. Nije bilo napretka u usklađivanju relevantnog sprovođenja zakonodavstva sa Zakonom o životnom partnerstvu partnera istog pola. Ministarstvo je u 2022. godini LGBTIQ NVO-ima izdvojilo 250.000 eura, što je 43% više sredstava nego 2021. godine (174.904 eura). U 2022. godini, prekršajni sudovi su procesuirali 76 slučajeva diskriminacije ili drugih oblika napada na LGBTIQ osobe.

Izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku i Krivičnog zakonika radi potpunog usklađivanja krivičnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i evropskim i međunarodnim standardima o **procesnim pravima** osumnjičenih i optuženih lica u krivičnim postupcima, kao i žrtvama krivičnih djela, rade se uz podršku ekspertize EU. Cilj izmjena je da se pozabave odredbama o pravu na informisanje, pravu na prisustvo i učešće u svim fazama postupka, neopravdano produženim pritvorima, nedovoljnoj zaštiti žrtava, posebno žena i djece, kao i ukupnoj dužini postupka. Crna Gora tek treba da usvoji zakon o procesnom tretmanu djece/maloljetnika u krivičnom postupku. Nedostaju sveobuhvatni podaci o besplatnoj pravnoj pomoći jer to zavisi od razvoja novog informacionog sistema pravosuđa. Budžet izdvojen i realizovan za pravnu pomoć u 2022. godini, iznosio je 108.776 eura (2021. godine: 121.500 eura).

Izmjene i dopune Zakona o zaštiti od nasilja u porodici nijesu na snazi. Još uvijek nedostaje sistematski pristup u postupanju sa žrtvama i pružanju informacija žrtvama. Nacionalna strategija za zaštitu prava žrtava je u pripremi. Crna Gora i dalje treba da zaustavi obustavu Zakona o obeštećenju žrtava i obezbijedi dovoljno sredstava za podršku žrtvama.

Što se tiče prava pripadnika **manjina**, Crna Gora je u decembru 2022. godine podnijela šesti izvještaj o sprovođenju Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i četvrti izvještaj o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Komitet eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima objavio je, u septembru 2023. godine, sedmi izvještaj o praćenju o Crnoj Gori, navodeći da ostaju nedostaci u adekvatnoj upotrebi i zaštiti romskog jezika u skladu sa evropskim standardima i zakonodavstvom. Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za 2022. godinu, za sprovođenje politike strategije za manjine za period 2019-2023. godine, usvojen je u aprilu 2023. godine, dok je Akcioni plan za 2023. godinu usvojen u maju 2023. godine. U Skupštini još uvijek nema ravnopravnog tretmana manjina. Podaci o sprovođenju strategije za manjine za period od 2019-2023. godine nijesu dostupni. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u julu 2022. godine formiralo novi Direktorat za unapređenje i zaštitu prava manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica. Ministarstvo je 2022. godine dodijelilo 150.000 eura nevladinim organizacijama koje se bave pravima pripadnika manjina. U novembru 2022. godine, Fond za zaštitu i ostvarivanje

manjinskih prava izdvojio je više od milion eura za 195 organizacija i pojedinaca za unapređenje prava pripadnika manjina. U avgustu 2023. godine, Specijalno tužilaštvo otvorilo je krivičnu istragu o finansijskom upravljanju Fondom. Ombudsman je u martu 2022. godine dao mišljenje Ministarstvu o mogućim izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama kako bi se obezbijedilo neposredno imenovanje u manjinskim savjetima na osnovu slobodno izražene volje manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Romi i Egipćani su i dalje najugroženiji, a anticiganizam ostaje problem. Nije bilo pomaka u pogledu smanjenja cenzusa za političku zastupljenost Roma u Skupštini, jer nije izmijenjen Zakon o izboru odbornika i poslanika. Skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i Ombudsmanom organizovao je 6. aprila 2023. godine prvu sjednicu Romskog parlamenta. Romski savjet je bojkotovao sjednicu. Vlada je 19. oktobra 2022. godine organizovala treći ministarski sastanak Roma u Podgorici. Ministri svih zemalja zapadnog Balkana odgovorni za inkluziju Roma složili su se da postupe po obavezama preuzetim iz Poznana 2019. godine i prva dva ministarska sastanka organizovana u Tirani (2020. godine) i Sarajevu (2021. godine). Takođe su se složili da ojačaju tekući rad na integraciji Roma u oblasti stanovanja, zapošljavanja, zelene i digitalne agende i budžetiranja koje obuhvata i Rome, i da usvoje snažne sisteme praćenja i izveštavanja za mjerenje napretka u primjeni novih strategija za Rome i ciljeva Deklaracije iz Poznana uz pomoć nacionalnih zavoda za statistiku.

Vlada je 2. novembra 2022. godine imenovala svoju nacionalnu kontakt osobu za Rome (NRCP), mjesto upražnjeno od avgusta 2020. godine. NRCP dolazi iz romske zajednice i dugogodišnji je radnik Ministarstva. Međutim, NRCP nema ulogu u donošenju odluka u Ministarstvu i njeni ograničeni kapaciteti i resursi ostaju glavna slabost. Vlada je 26. maja 2023. godine usvojila Odluku o uspostavljanju koordinacionog tijela za praćenje sprovođenja obaveza iz Deklaracije iz Poznana, kojim predsjedava NRCP.

U 2022. godini, 26 organizacija civilnog društva dobilo je javna sredstva za realizaciju projekata u oblasti inkluzije Roma. Takođe, u 2022. godini, Fond za manjine je podržao 10 projekata u oblasti inkluzije Roma. Budžet koji se izdvaja za projekte koji podržavaju inkluziju Roma se povećava, ali nedostaju odgovarajuće planiranje, praćenje i finansijska kontrola.

U školskoj 2022/2023. godini, predškolsko vaspitanje i obrazovanje pohađalo je 202 romske djece (92 dječaka i 110 djevojčica), osnovnu školu 1.833 (950 dječaka i 883 djevojčice), a 214 srednju školu (122 dječaka i 92 djevojčice). Trenutno ima 14 romskih studenata. Povećava se broj romskih obrazovnih medijatora koji rade u različitim opštinama, od kojih 30 ima podršku Ministarstva prosvjete. Pravni okvir još uvijek ne podržava upis romskih studenata u visoko obrazovanje. Iako Crna Gora daje stipendije od 150 eura mjesečno, nema dodatnih podsticaja. U cjelini posmatrano, kvalitet obrazovanja romske djece ostaje oblast za koju postoji velika zabrinutost.

Ombudsman je 2022. godine sproveo terensko istraživanje u romskim naseljima u 13 opština. Preliminarni nalazi pokazuju da Romi i Egipćani žive u manje segregiranim naseljima nego prije 6 ili 7 godina, ali 42,2% Roma i dalje živi u naseljima u kojima žive samo Romi. Problem prenaseljenosti romskih domaćinstava i dalje postoji, uz neznatna poboljšanja u pogledu pristupa vodi, snabdijevanju električnom energijom i posedovanja osnovnih uređaja.

Zemlja se još uvijek ne bavi sistematski dječjim prosjačenjem i dječjim brakovima, niti preduzima dovoljne korake da ispuni svoja obećanja za rješavanje problema apatridije, kako je preporučio Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR). Romski jezik se nedovoljno koristi i ne uči se u školama.

Što se tiče raseljenih i **interno raseljenih lica**, od 7. novembra 2009. godine do 1. juna 2023. godine podniet je 15.271 zahtjev za dobijanje prebivališta ili boravišta. Od toga je riješeno 15.159 zahtjeva, a 112 predmetajoš uvijek nije riješeno. Stalni ili privremeni boravak do tri godine dobilo je ukupno 12.410 lica, odbijeno je 297 zahteva, a obustavljeno je 2.448 predmeta zbog nepotpunih ili dupliranih zahtjeva.

Od stupanja na snagu novog Zakona o strancima, 2018. godine, pa do marta 2023. godine, za devet osoba je utvrđeno da su apatridi, dok je za 17 u toku postupak utvrđivanja apatridije. Crna Gora tek treba da usvoji izmjene i dopune Zakona o strancima radi jačanja postupka utvrđivanja apatridije, prije svega u pogledu procesnih garancija i pristupa pravima u postupku i po priznanju statusa apatrida. Ovo je zabrinjavajuće.

Prema podacima UNHCR-a, u Crnoj Gori trenutno postoji oko 500 osoba sa rizikom od apatridije. Kroz blisku saradnju MUP-a i UNHCR-a, nova praksa registracije rođenih za ovu specifičnu grupu ljudi dala je rezultate: Ministarstvo unutrašnjih poslova je završilo registraciju sve djece bez državljanstva u Crnoj Gori poznate UNHCR-u i kontinuirano jača proceduru registracije rođenih. Završena je javna rasprava o izmjenama i dopunama Zakona o postupku utvrđivanja apatridije u Crnoj Gori. Prijedlogom MUP-a bi se dalo pravo pokretanja postupka utvrđivanja apatridije koje ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje tri godine prije pokretanja postupka utvrđivanja apatridije, ili čiji su članovi porodice državljani Crne Gore, ili strancima sa stalnim prebivalištem/ boravištem u Crnoj Gori. Prema UNHCR-u, pristup postupku utvrđivanja apatridije i dalje predstavlja ozbiljnu zabrinutost, jer ograničava pravičnost procesa i smatra se da nije u skladu sa Konvencijom o apatridiji iz 1954. godine.

Što se tiče **prava na državljanstvo**, šema davanja državljanstva investitorima je istekla 31. decembra 2022. godine. Ne bi trebalo da postoji dalji plan za ovu šemu. Neriješene prijave tek treba da budu temeljno provjerene, kao i porijeklo sredstava generisanih ovom šemom, za koje nijedno crnogorsko tijelo nije preuzelo odgovornost.

## 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 sa Crnom Gorom takođe imaju saradnju u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma kao i saradnju u oblasti pravosuđa, policije i carine, uz podršku EU agencija za pravosuđe i unutrašnje poslove.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Zakonodavni i institucionalni okvir je u velikoj mjeri postavljen. **Ograničeni napredak** je postignut započinjanjem rješavanja kritičkog nedostatka ljudskih resursa za upravljanje granicom, preduzeli su se početni koraci za usklađivanje vizne politike sa listom trećih zemalja EU za koje je potrebna viza, kao i izdvajanjem državnih sredstava za povećanje smještajnih kapaciteta za migrante. Međutim, u cjelini posmatrano, prošlogodišnje preporuke ostaju većinom da važe.

U narednoj godini Crna Goranaročito treba da:

- ograniči upotrebu sporazuma o priznavanju krivice na izuzetne slučajeve, da bi poboljšala transparentnost i kredibilitet odgovora pravosuđa na organizovani kriminal kroz odvrćuću i konzistentniju politiku kažnjavanja;
- uskladi pravni i operativni pristup finansijskim istragama, zapljeni i oduzimanju imovine i borbi protiv pranja novca sa standardima EU i međunarodnim standardima i uspostavi ubjedljivi bilans rezultata u ovim oblastima;
- dalje jača kapacitete u upravljanju granicama rješavanjem kritičnih nedostataka u opremi za nadzor granice; preduzme neophodne korake za uspostavljanje sistema za unapređenje informacija o putnicima i biometrijskog sistema registracije migranata; dalje uskladi vizne politike Crne Gore sa listom zemalja EU za koje je potrebna viza, posebno u pogledu zemalja koje predstavljaju rizik od neregularne migracije ili bezbjednosti za EU; preduzme mjere za dalje rješavanje potreba za zaštitom migranata i povećanje administrativnih kapaciteta u oblasti povratka;

### **Borba protiv organizovanog kriminala**

Crna Gora se nalazi negdje **između određenog i umjerenog nivoa spremnosti** u borbi protiv organizovanog kriminala. Postignut je **određeni napredak** u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, posebno u pogledu efikasnosti krivičnih istraga. Crna Gora je povećala broj istražitelja i eksperata u ključnim oblastima, kao što su finansijske istrage, visokotehnološki kriminal i posebne istražne mjere.

Crna Gora je sprovela ambicioznu reformu ljudskih resursa policije: otvorila je nova radna mjesta, formirala nove jedinice i zaposlila nove službenike. Uhapšeni su istaknuti članovi organizovanih kriminalnih grupa, kao i pojedini najviši zvaničnici iz institucija za sprovođenje zakona, što ukazuje na duboku infiltraciju organizovanog kriminala u državne strukture. Međutim, nije bilo pravosnažne sudske odluke o organizovanom kriminalu u oblastima šverca duvana, pranja novca, trgovine ljudima ili visokotehnološkog kriminala. Bilans ostvarenih rezultata u konačnom oduzimanju imovine ostao je veoma ograničen. Crna Gora tek treba da riješi neke systemske nedostatke koji utiču na njen sistem krivičnog pravosuđa u cjelini, uključujući i način na koji se predmeti organizovanog kriminala vode u sudovima.

Prošlogodišnje preporuke ostaju u velikoj mjeri da važe. U narednoj godini Crna Gora naročito treba da:

- nastavi sa povećanjem efikasnosti krivičnih istraga uspostavljanjem potpuno funkcionalnog interoperabilnog sistema s jedinstvenom funkcijom pretraživanja i sistemom upravljanja predmetima koji dijele tužioci i istražitelji;
- riješi pitanje dugotrajnosti suđenja i čestih odgađanja u slučajevima organizovanog kriminala; obezbijedi jače međusobno razumijevanje između sudova i tužilaštva u vezi sa ključnim pravnim konceptima kao što su pranje novca i kvalitet dokaza;
- riješi pitanje rizika od korupcije i infiltracije organizovanog kriminala u organe za sprovođenje zakona i pravosuđe sprovođenjem snažne politike prevencije i pružanjem strogog odgovora pravosuđa na otkrivene slučajeve.

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Broj policajaca je pao na 3.980 u 2022. godini (sa 4.586 u 2021.godini). Penzionisano je ukupno 375 službenika, a 105 administrativnih službenika prešlo je u Ministarstvo unutrašnjih poslova. Odnos policajaca i broja stanovnika je i dalje visok, 639 policajaca na 100.000 stanovnika, u poređenju sa prosjekom EU od 335,3 na 100.000 stanovnika (Eurostat, 2019-2021. godine). Međutim, za razliku od većine država članica EU, Crna Gora ubraja graničare u policijske službenike (1.540 službenike), kao i neoperativne službenike poput savjetnika i službenika bez policijskog čina.

Crna Gora je nastavila da radi na izmjenama i dopunama svog pravnogokvira za borbu protiv organizovanog kriminala, često uz ekspertsku podršku EU, kako bi ga uskladila s pravnom tekovinom EU i riješila postojeće praznine. Međutim, u većini slučajeva, zakonodavstvo još uvijek nije usvojeno. se još čeka usvajanje zakona. Nacrt izmjena i dopuna Krivičnog zakonika, koji su potrebni da bi se on uskladio sa pravnom tekovinom EU u velikom broju oblasti, kao što su trgovina ljudima i sprečavanje pranja novca još uvijek nije usvojen.

Crna Gora tek treba da usvoji izmjene i dopune Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, koje su sačinjene kako bi se otklonile zakonske prepreke za oduzimanje imovine stečene kriminalom. U februaru 2023. godine, Vlada je usvojila prvu verziju, koja nije uzela u obzir komentare Evropske komisije. Na kraju je formirana radna grupa za razmatranje nacrta.

U decembru 2022. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima koje se odnose na uslove penzionisanja policijskih službenika. Usvojena je i jedna izmjena postojećeg Zakona o igrama na sreću i nagradnim takmičenjima, s ograničenim ciljem uvođenja obaveznog sistema audio-vizuelnog nadzora igara na sreću, ali bez rješavanja bilo kog drugog problema s aktuelnim zakonom.

Centralna banka Crne Gore ima centralni registar rezidentnih računa, ali još uvijek nema registar nerezidentnih računa, što je ključno sredstvo za istrage koje uključuju nerezidente. Crna Gora nije rješavala problem nepotpunog i nedovoljno digitalizovanog katastra zemljišta, što otežava sprovođenje finansijskih istraga, oduzimanje imovine i sprovođenje internih kazni. Centralizovana baza podataka o slučajevima organizovanog kriminala i korupcije, koja sadrži podatke prikupljene od svih relevantnih organa, potrebna je za potrebe izvještavanja, praćenja i kreiranja politike.

U oblasti vatrenog oružja, revidirani Zakon o oružju, koji ima za cilj usklađivanje pravila o obilježavanju vatrenog oružja i tehničkih specifikacija sa standardima EU, još uvijek nije usvojen od strane Skupštine, a na usvajanje se čeka dvije godine. Usvajanje zakona nije bilo na dnevnom redu Skupštine u izvještajnom periodu.

Kada je riječ o trgovini ljudima, neophodno je revidirati Krivični zakonik kako bi se uskladio sa pravnom tekovinom EU.

Crna Gora je povećala budžet za Specijalno državno tužilaštvo (SDT) za 2 miliona eura. Otvoreno je ukupno 20 novih radnih mjesta za administrativne službenike, IT i finansijske stručnjake, čime je broj radnih mjesta za pomoćne službenike porastao na 55. Zapošljavanje je u toku. Međutim, broj specijalnih tužilaca (11, uključujući Glavnog specijalnog tužioca) i dalje je nedovoljan da se nosi sa velikim poslom Specijalnog državnog tužilaštva. Specijalni tužioci vode do 100 slučajeva organizovanog kriminala ili korupcije na visokom nivou. Ovo se dešava zbog veoma opsežnogopisa mandata SDT u zakonu, koji uključuje manje i jednostavnije



predmete, koje bi mogle da rješavaju druga državna tužilaštva. Uvedena je određena tematska specijalizacija specijalnih tužilaca. U septembru 2022. godine, Vlada je usvojila odluku da se Specijalno državno tužilaštvo (zajedno sa Vrhovnim državnim tužiocem i Specijalnom jedinicom policije) premjesti u drugu zgradu Vlade, kako bi riješila trenutne neadekvatne kancelarijske i bezbjednosne uslove. Međutim, izmještanje Specijalnog državnog tužilaštva može se obaviti tek nakon neophodnog renoviranja.

U martu 2023. godine, usvojena je strategija razvoja policije za period od 2023-2026. godine. U 2022. godini sprovedena je ambiciozna kadrovska reforma policije. Nakon donošenja novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji MUP-a i policije u avgustu 2022. godine, Sektoru za borbu protiv organizovanog kriminala dodijeljeno je 239 novih radnih mjesta, bilo kroz interne transfere radnih mjesta iz drugih sektora ili kroz stvaranje novih radnih mjesta. Najveću korist od ovog povećanja imala je jedinica zadužena za specijalne istražne metode, sa povećanjem broja radnih mjesta sa 72 na 121. Broj radnih mjesta u Specijalnom policijskom odjeljenju porastao je s 32 na 50. Formirana je nova jedinica zadužena za finansijske istrage i borbu protiv korupcije i privrednog kriminala. Broj radnih mjesta u grupi za borbu protiv krijumčarenja droge porastao je na 25. U oblasti vatrenog oružja formiran je specijalizovani tim s osam radnih mjesta posvećenih istraživanju krijumčarenja vatrenog oružja. Međutim, do sada je popunjeno samo 50% novih radnih mjesta. Za neka radna mjesta uvedeno je povećanje plata od 10 do 20%, kako bi se privukli i zadržali specijalizovaniji kadrovi u policiji.

Istovremeno, Vlada nije usvojila kadrovski plan, koji je obavezan Zakonom o državnoj upravi i koji je spreman za usvajanje od 2020. godine. Zbog toga je imenovanje svih pet pomoćnika direktora policije i drugih visokih funkcija blokirano. Pomoćnici direktora policije su tri godine na tim pozicijama po osnovu vršioaca dužnosti.

U martu 2023. godine, uhapšen je pomoćnik direktora policije zadužen za borbu protiv organizovanog kriminala po nalogu specijalnog državnog tužioca zbog sumnje da je saradivao sa organizovanim kriminalnim grupama od 2018. do 2020. godine. To je dovelo do velike rekonstrukcije u policiji. Vlada je 30. marta 2023. godine razriješila direktora policije, koji je bio na funkciji od avgusta 2021. godine. Zamijenio ga je načelnik Odjeljenja bezbjednosti u Budvi. Odluka nije donijeta u skladu sa pravilom o razrješenju direktora policije, koje predviđa da razrješenje direktora policije pokreće skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu, a ne Vlada. Bivši direktor policije uložio je žalbu na odluku Vlade Upravnom sudu Crne Gore.

Istovremeno, pokrenuta je velika rekonstrukcija načelnika odjeljenja i šefova u Sektoru kriminalističke policije. Novi direktor policije imenovao je 19 novih načelnika odjeljenja bezbjednosti i odsjeka. Odsjek za borbu protiv teških krivičnih djela je rasformirano i svi njegovi službenici su privremeno suspendovani. Oprema ovog odsjeka prebačena je u Specijalno policijsko odjeljenje. Načelnik Specijalnog policijskog odjeljenja unaprijeđen je na funkciju pomoćnika direktora policije zaduženog za borbu protiv organizovanog kriminala, umjesto uhapšenog dosadašnjeg pomoćnika direktora, ali je i dalje ostao na poziciji načelnika Specijalnog policijskog odjeljenja. Takođe je imenovan za kontakt fokalnu tačku za saradnju s Europolom. Imenovanja zasnovana na zaslugama i proceduralna zaštita od političkog uticaja treba da budu vodeći principi u reformi policije.

Procenat žena u policiji porastao je sa 9% na 13,8% u posljednjih deset godina, sa 20 žena na srednjim i nižim rukovodećim pozicijama (8,5% svih rukovodećih pozicija). Nema žena na rukovodećim pozicijama višeg nivoa.

## Kapaciteti za sprovođenje i izvršenje

U 2022. godini, crnogorske agencije za sprovođenje zakona postigle su ključne uspjehe u borbi protiv kriminalnih mreža i uhapsile 24 člana takozvane grupe Balkanskih kartela, osumnjičenih za šverc droge. Specijalno državno tužilaštvo je u 2022. godini pokrenulo 17 novih istraga o organizovanom kriminalu protiv 140 lica i pet pravnih lica (2021. godine: 13) i podiglo optužnice u 13 predmeta protiv 103 lica i šest pravnih lica.

Proaktivni pristup Specijalnog državnog tužilaštva ogledao se u neviđenom broju slučajeva visokog profila, što ukazuje na duboku infiltraciju organizovanog kriminala u državne strukture i organe za sprovođenje zakona. Slučajevi koji su trenutno pod istragom u sudovima ili su i dalje neriješeni uključuju, između ostalog, bivšeg specijalnog državnog tužioca, bivšeg predsjednika Privrednog suda, bivšu predsjednicu Vrhovnog suda, bivšeg direktora i službenika Agencije za nacionalnu bezbjednost, bivšeg direktora carine i nekoliko visokih službenika carine, bivšeg vršioca dužnosti pomoćnika direktora policije i nekoliko policajaca, bivšeg službenika Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, gradonačelnika Budve, bivšeg tužioca Osnovnog suda, itd. Procesuiranje bivše predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, njenog sina, njenog bivšeg tjelohranitelja i još devet osoba dovelo je do podizanja optužnice u oktobru 2022. godine. Oni se sumnjiče za stvaranje kriminalne organizacije, šverc droge, aktivnu i pasivnu korupciju, zloupotrebu službenog položaja, nedozvoljeno držanje oružja i prikrivanje dokaza.

U novembru 2022. godine, podignuta je optužnica protiv bivšeg predsjednika Privrednog suda Crne Gore i još 12 okrivljenih (uključujući stečajne upravnike i četiri pravna lica) zbog sumnje da su stvorili kriminalnu organizaciju i zloupotrebu službenog položaja. Slučaj bivšeg specijalnog državnog tužioca vezan je za sumnju u njegovu povezanost s jednom od dvije glavne kriminalne grupe Crne Gore i sumnju na zaštitu interesa ove grupe odlukom o zatvaranju istrage uprkos dovoljnom zakonskom osnovu da se ona nastavi.

Policija Crne Gore je u martu 2023. godine bila na meti serije hapšenja. Specijalno policijsko odjeljenje podiglo je optužnice protiv 18 osoba, uključujući šest policajaca i jednog bivšeg službenika Agencije za nacionalnu bezbjednost, zbog sumnje da su umiješani u široku transatlantsku mrežu šverca kokaina. Uhapšeno je ukupno šest osumnjičenih, dok su ostali u bjekstvu ili u inostranstvu. Nedelju dana kasnije, v.d. pomoćnika direktora policije za borbu protiv organizovanog kriminala uhapšen je zbog sumnje da je umiješan u isti slučaj. Ključni protagonist u ovom slučaju, bivši policajac, još je na slobodi.

Broj sudskih presuda i osuđujućih presuda nastavio je da raste u 2022. godini, što odražava trend rasta u broju istraga od 2020. godine. Viši sud u Podgorici je vodio 79 predmeta organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou, protiv 606 optuženih (2021. godine: 73, odnosno 492). Djelimično je riješeno ukupno devet predmeta. Donesene su presude protiv 20 osoba, od kojih su 18 osuđujuće presude na osnovu sporazuma o priznanju krivice, a dvije oslobađajuće. Posebno odjeljenje Višeg suda u Podgorici zaduženo za organizovani kriminal i korupciju na visokom nivou trenutno ima šest sudija.

Eksterna procjena kaznene politike Crne Gore sprovedena 2021. godine zaključila je da sudovi imaju tendenciju da izriču kazne u donjoj trećini ili donjoj polovini raspona kazni. Ovaj zaključak nije doveo do revizije kaznene politike. Sve do oktobra 2022. godine, sporazumi o priznanju krivice su nastavili da se naširoko koriste u slučajevima organizovanog i teškog

kriminala, kako bi se predmeti brže procesuirali potvrđivanjem krivice okrivljenog i obezbjeđivanjem oduzimanja određene imovine, što je rezultiralo kaznama, novčanim kaznama i oduzimanjem imovine koje su nesrazmjerno niske u poređenju sa težinom zločina. Osnovana je radna grupa koju čine tužioci i sudije iz različitih nadležnosti kako bi pripremili smjernice za bolje regulisanje korišćenja sporazuma o priznanju krivice i postavili zajedničke standarde za tužioce. Upotreba sporazuma o priznanju krivice privremeno je suspendovana u oktobru 2022. godine. Organizaciona pitanja i ograničenja Višeg suda (uključujući nedovoljan prostor za saslušanja) nijesu riješavana i nastavila su da dovode do čestih odlaganja i dugih suđenja. Neki predmeti stoje neriješeni pred Sudom od 2017. godine.

U 2022. godini, Crna Gora je nastavila da se aktivno uključuje u **međunarodnu policijsku saradnju**. Crna Gora je razmijenila ukupno 4.225 komunikacija preko bezbjednog kanala za komunikacije Europolove Mreže (SIENA) (2021. godine: 4.292) i 585 komunikacija sa stranim oficirima za vezu (2021. godine: 499). Aktivnom potragom targetirano je ukupno 14 bjegunaca. Povezivanje crnogorskih agencija za sprovođenje zakona – uključujući odsjek zadužen za borbu protiv organizovanog kriminala – sa mrežom SIENA poboljšalo je proaktivnost i, donekle, efikasnost istraga. Crna Gora je takođe razmijenila 36.991 komunikaciju putem Interpola 2022. godine (2021. godine: 59.162).

Na osnovu zahtjeva iz Crne Gore, u inostranstvu su uhapšena 43 člana kriminalne grupe, među kojima i vođa jedne crnogorske organizovane kriminalne grupe. Broj članova organizovanih kriminalnih grupa uhapšenih u Crnoj Gori na osnovu naloga za hapšenje stranih kancelarija Interpola i potraga za bjeguncima porastao je na 71 (sa 55 u 2021. godini), uključujući tri osobe sa FBI-eve liste najtraženijih i vođu jedne turske organizovane kriminalne grupe. U martu 2023. godine, policija je uhapsila državljana Južne Koreje po međunarodnom nalogu za hapšenje zbog nezakonite finansijske šeme koja uključuje 40 milijardi dolara u kriptovalutama.

Crna Gora je 2022. godine učestvovala u 63 operativne akcije u okviru 13 operativnih akcionih planova (OAP) Evropske multi-disciplinarne platforme protiv opasnosti od kriminala (EMPACT) i bila je ko-lider u četiri operativne aktivnosti, kao što su operativne aktivnosti na visokorizičnim kriminalnim mrežama i na sprječavanju, otkrivanju i suzbijanju trgovine oružjem. U 2023. godini, Crna Gora učestvuje u 54 operativne akcije u 14 OAP-a, lider je jedne i kolider u dvije operativne akcije. U policiji je formiran radni tim za Evropsku multidisciplinarnu platformu za borbu protiv kriminalnih pretnji (EMPACT) na čelu sa nacionalnim koordinatorom.

Crna Gora je u oktobru 2022. godine uspješno bila domaćin do tada najvećeg okupljanja u okviru EMPACT-a (zajednički akcioni dani) organizovanog u zemlji koja nije članica EU, pod koordinacijom Španije, uz podršku Europol, Fronteksa, Eurojusta, INTERPOL-a i mnogih drugih. Crna Gora je obezbijedila materijalne i ljudske resurse za podršku operaciji.

Saradnja sa Agencijom EU za osposobljavanje u oblasti sprovođenja zakona (CEPOL) zasniva se na radnom aranžmanu potpisanom u oktobru 2021. godine koji je zamijenio prethodni sporazum o saradnji. Crna Gora je nastavila da učestvuje u projektu Partnerstvo protiv kriminala i terorizma na Zapadnom Balkanu koji vodi CEPOL.

Što se tiče **saradnje između agencija za sprovođenje zakona na nacionalnom nivou**, većina institucija je povezana na tehničkom nivou preko zajedničke platforme, osim katastra i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, koje još nijesu ispunile tehničke uslove. U međuvremenu, SDT

može pristupiti katastarskim podacima pomoću tokena. Međutim, drugi izazov je nepotpuna digitalizacija katastra, jer većina katastarskih podataka postoji samo na papiru. Istražitelji, specijalni državni tužioc i službenici Kancelarije za povraćaj imovine imaju direktan pristup nekim, ali ne svim bazama podataka. Specijalni tužioc i dalje moraju da upućuju prethodne zahtjeve nekim institucijama za dobijanje podataka, nauštrb efikasnosti i povjerljivosti istrage.

Pored toga, nepostojanje digitalnog sistema upravljanja predmetima koje dijele policija i tužilaštvo stvara duga odlaganja u istragama. Povjerljivi materijal u vezi sa tekućim istragama razmjenjuje se između istražitelja i tužilaca preko vozača na papiru, USB-u ili DVD-u i prolazi kroz duge procedure registracije.

Specijalno državno tužilaštvo je 2022. godine pokrenuo deset **finansijskih istraga** protiv 96 lica (2021. godine: 26 istraga protiv 156 lica), a sve su pokrenute uporedo sa prethodnom krivičnom istragom. U kontekstu povećanja broja zaposlenih u policiji, u septembru 2022. godine formirana je specijalizovana jedinica za borbu protiv korupcije i privrednog kriminala i finansijske istrage, kako bi se, paralelno sa krivičnim istragama, pokrenulo više finansijskih istraga i poboljšao njihov kvalitet. Ovoj jedinici je dodijeljeno oko 60 radnih mjesta. Novim pravilnikom uvedena je mogućnost zapošljavanja bankarskih, računovodstvenih i poreskih stručnjaka bez znanja iz policijskih poslova. Kao i prethodnih godina, vršena su privremena oduzimanja pokretne i nepokretne imovine u vrijednosti od više desetina miliona eura, na osnovu obavještenja Finansijsko obavještajne jedinice ili drugih izvora. Značajni iznosi su blokirani na rezidentnim i nerezidentnim računima. Međutim, 2022. godine, donijeta je samo jedna pravosnažna sudska odluka o oduzimanju imovine, za iznos od 805 eura.

U 2022. godini, **Kancelarija za povraćaj imovine** primila je od partnera iz inostranstva 44 zahtjeva za identifikaciju imovine stečene u Crnoj Gori, a koja je stečena kriminalnom djelatnošću, koja uključuje provjere 330 fizičkih lica i 16 pravnih lica. Broj zahtjeva iz Crne Gore stranim partnerima preko Kancelarije za povraćaj imovine porastao je sa sedam na 16 u odnosu na 2021. godinu, podstaknut radom novoformirane jedinice za privredni kriminal od septembra 2022. godine. Ovim zahtjevima su provjerene 64 osobe (pripadnici organizovanih kriminalnih grupa) i 16 pravnih lica. Međutim, nepotpun katastar zemljišta ograničava obim finansijskih istraga i oduzimanja imovine.

Oduzimanje imovine ekvivalentne vrijednosti, u slučajevima kada se sama imovinska korist stečena krivičnim djelom ne može pronaći, još uvijek treba da se unese u zakonski okvir. Crna Gora treba da značajno unaprijedi svoje kapacitete za praćenje, otkrivanje i konfiskaciju prihoda stečenih kriminalom, kako bi trajno pogodila finansijsku moć kriminalnih mreža. Kapaciteti za upravljanje zaplijenjenom imovinom i izbjegavanje gubitka njihove komercijalne vrijednosti takođe treba da budu ojačani.

U 2022. godini, početni bilansostvarenih rezultata o istragama u **trgovini ljudima** nastavio je da se poboljšava. Jači institucionalni kapacitet se ogleda u većem broju otkrivenih slučajeva. Pokrenuto je ukupno 13 novih istraga, dok su četiri istrage pokrenute 2021. godine još uvijek u toku. Protiv 12 osoba podignuto je ukupno pet optužnica. U periodu od januara do marta 2023. godine pokrenuto je 10 novih istraga. Međutim, u 2022. godini i u prvom tromjesečju 2023. godine nije donijeta sudska presuda ni u jednom od 11 neriješenih predmeta koji se nalazepred sudovima. U posljednje dvije i po godine, sudovi nijesu donijeli nijednu presudu u vezi sa trgovinom ljudima.

Multidisciplinarni tim za identifikaciju žrtava, koji je zadužen za identifikaciju, upućivanje i inicijalnu pomoć žrtvama, identifikovao je 16 žrtava, od kojih su devet bile maloljetne djevojke (žrtve nezakonitog braka, odnosno prije navršениh 18 godina, ili prinudnih prosjačenja), četiri su bile žene (žrtve seksualne eksploatacije ili nedozvoljenog braka), a dvije su bili maloljetni dječaci (žrtve nezakonitog braka, ili prinudnog prosjačenja). Pojedinci iz romske zajednice, posebno žene i djeca, i dalje su pod visokim rizikom od trgovine ljudima. Kontinuirano se sprovodi policijska akcija za sprječavanje i suzbijanje prinudnog prosjačenja. Međutim, posljednjih godina nije otkriven nijedan slučaj velikih razmjera organizovane trgovine radi seksualne eksploatacije.

Službe inspekcije rada su u saradnji sa policijom izvršile 182 pregleda radnih objekata, sa fokusom na strane radnike. Otkriveno je ukupno 516 slučajeva nezakonitog zapošljavanja stranaca, ali nijedan slučaj radne eksploatacije. Potrebno je ojačati kapacitet inspektora rada i agencija za sprovođenje zakona da otkriju, identifikuju i istraže trgovinu ljudima u svrhu radne eksploatacije.

Državne institucije blisko saraduju i pružaju finansijsku podršku organizacijama civilnog društva, kao ključnim partnerima za zaštitu žrtava i podizanje svijesti vezano za ova pitanja. Pet nevladinih organizacija je, u 2022. godini, dobilo 40.000 eura državnih sredstava u okviru programa koji se bavi prioritetima nacionalne strategije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2019-2024. godine. Međutim, sklonište za žrtve trgovine ljudima, koje finansira država, a vodi nevladina organizacija, zatvoreno je u decembru 2022. godine, nakon što su dvije maloljetne žrtve smještene u skloništu podnijele prijavu lokalnoj policiji zbog nasilja koje je nad njima izvršio upravnik skloništa (koji je rukovodio i s NVO). Crna Gora trenutno nema sklonište za žrtve trgovine ljudima, kao ni specijalizovano sklonište za djecu žrtve. U 2023. godini prethodni upravnik skloništa je dobio još jedan grant od Ministarstva unutrašnjih poslova, nakon što je osnovao novu NVO. Crna Gora treba da pojača kontrolu nad raspodjelom državnih sredstava u ovoj oblasti, gdje treba da prevladaju najviši profesionalizam i etički standardi.

U cjelini posmatrano, Crna Gora treba značajno da unaprijedi odgovor krivičnog pravosuđa na trgovinu ljudima, skraćivanjem sudskih postupaka i primjenom kazni koje će biti odvratajuće. Crna Gora treba da ojača svoje kapacitete za otkrivanje trgovine ljudima u sve eksploativne svrhe i za identifikaciju žrtava u ranoj fazi, posebno u visokorizičnim oblastima i sa ciljanim djelovanjem za posebno ranjive grupe. Potrebno je da se poboljšaju usluge podrške i pomoći žrtvama trgovine ljudima, posebno žrtvama koje pripadaju ranjivim zajednicama. Otvaranje skloništa za žrtve trgovine ljudima bi trebalo da bude prioritarno. Crna Gora tek treba da poboljša podršku žrtvama u suđenjima u vezi sa trgovinom ljudima. U nedostatku specijalizovanih advokata i odgovarajućih pravnih savjeta, mnoge žrtve ne traže besplatnu pravnu pomoć na koju imaju pravo i nemaju pristup odšteti. Trebalo bi da se primijeni Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja, usvojen 2015. godine.

U oblasti **vatrenog oružja**, u 2022. godini registrovano je 246 krivičnih djela nedozvoljenog držanja oružja i eksplozivnih materija. U 2022. godini, oduzeto je ukupno 729 komada oružja (2021. godine: 556). Aplikacija „Saobraćaj“ povezuje Kontakt tačku za vatreno oružje sa balističkom laboratorijom i policijskom jedinicom zaduženom za međunarodnu saradnju. Omogućava sigurnu razmjenu podataka o zaplijenjenom vatrenom oružju na nacionalnom i međunarodnom nivou. Proširen je broj korisnika aplikacije i policijski službenici su prošli

obuke za korišćenje baze podataka iARMS. Ministarstvo unutrašnjih poslova takođe koristi informacioni sistem za izglubljeno, ukradeno i traženo oružje. Međutim, sistem prikupljanja podataka i izvještavanja o vatrenom oružju tek treba da bude standardizovan u Crnoj Gori. Formirana je grupa stručnjaka za pripremu akreditacije balističke laboratorije po relevantnim ISO standardima. I pored postojanja skladišta malokalibarskog, lakog naoružanja i municije u Rogamama, oduzeto oružje se do okončanja sudskog postupka čuva u zgradi Specijalnog državnog tužilaštva, u neodgovarajućim skladišnim i bezbjednosnim uslovima. Crna Gora treba da poveća napore na podizanju svijesti, informisanju i edukaciji o opasnostima i rizicima u vezi sa zloupotrebom, nedozvoljenim posjedovanjem i trgovinom vatrenim oružjem. Mjere koje imaju za cilj smanjenje nelegalnog vatrenog oružja kroz legalizaciju, dobrovoljnu predaju, deaktivaciju i uništavanje treba da budu sprovedene u skladu sa akcionim planom EU o trgovini vatrenim oružjem.

Crna Gora je značajno povećala svoje kapacitete za suzbijanje **visokotehnološkog kriminala**. Broj radnih mjesta u specijalizovanoj jedinici povećan je sa pet na 18. Ovo uključuje radna mjesta otvorena za IT stručnjake bez iskustva u policijskim poslovima. Specijalno državno tužilaštvo je pokrenuo 11 preliminarnih istraga za krivična djela vezana za visokotehnološki kriminal protiv 13 osoba. Nije bilo pravosnažne presude u oblasti visokotehnološkog kriminala tokom 2022. godine. Kapacitet svih institucija u ovoj oblasti treba da se ojača, uključujući i korišćenje elektronskih dokaza u sudskim postupcima, što je ključni aspekt za rješavanje savremenih oblika komunikacije u organizovanim kriminalnim grupama. Crna Gora treba da obezbijedi efikasne, proporcionalne i odvraćajuće kazne, uključujući i za pravna lica, u skladu sa relevantnom pravnom tekovinom EU. Krivična djela vezana za visokotehnološki kriminal i visokotehnološki incidenti često ostaju neprijavljeni. Trebalo bi da se sprovede više aktivnosti na podizanju svijesti o rizicima i prijetnjama, kako bi se podstakla javnost da prijavi krivična djela vezana za visokotehnološki kriminal.

Crna Gora je u maju 2022. godine potpisala Drugi dodatni protokol uz Konvenciju o računarskom kriminalu o pojačanoj saradnji i otkrivanju elektronskih dokaza. Crna Gora ostaje članica Globalne alijanse VePROTECT protiv seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja djece. Izrađen je nacrt izmjena i dopuna Krivičnog zakonika u vezi sa visokotehnološkim-kriminalom. Jedinica za visokotehnološki kriminal nabavila je specijalizovani softverski sistem za praćenje seksualnog zlostavljanja djece na internetu.

U oblasti **pranja novca**, institucionalni kapaciteti i početni bilans ostvarenih rezultata nastavili da se poboljšavaju, ali je broj slučajeva ostao ograničen. Broj izvještaja o sumnjivim transakcijama koje je primila Finansijsko-obavještajna jedinica porastao je na 328 (2021. godine: 299). Finansijsko-obavještajna jedinica izdala je 18 naloga za obustavu transakcije komercijalnim bankama. Specijalno državno tužilaštvo je pokrenulo dvije istrage protiv četiri lica, čime je ukupan broj tekućih istraga o pranju novca porastao na šest. Podignute su dvije optužnice protiv tri osobe tokom 2022. godine. U 2022. godini i u prvom kvartalu 2023. godine nije pokrenuta nijedna finansijska istraga u vezi sa pranjem novca. Viši sud u Podgorici je u 2022. godini vodio devet predmeta protiv 91 lica, ali uprkos povećanom broju predmeta koji su dospjeli u sud, nije izrečena nijedna pravosnažna presuda o pranju novca.

Složeni slučaj Atlas banke, koji uključuje 248 optuženih u različitim krivičnim postupcima za stvaranje kriminalne organizacije, pranje novca i utaju poreza od 2019. godine, još je u toku. Podniet je zahtjev za izručenje jednog ključnog optuženog, koji je pobjegao iz Crne Gore u

Veliku Britaniju. Od osam optužnica koje je Specijalno državno tužilaštvo podiglo u ovom slučaju, tri još čekaju potvrdu. Sudsko ročište nije počelo. Od januara 2022. godine, Komitet eksperata Savjeta Evrope za evaluaciju mjera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) sprovodi peti krug evaluacije Crne Gore.

U oblasti **šverca duvana**, u maju 2022. godine stupila je na snagu zabrana skladištenja duvanskih proizvoda u slobodnoj zoni Luke Bar, koju je odredila Uprava carina. To je dovelo do zapljene do tada neviđenog broja cigareta, koje su vlasnici ostavili u tim skladištima. Tokom cijele godine dešavale su se i druge značajne zapljene. Procijenjena količina od 1.500 tona (ili 13 kubnih metara) cigareta je uskladištena u Baru i čeka na uništenje. Velike količine cigareta nestale su iz skladišta prije stupanja na snagu zabrane. Suspendovano je ukupno sedam carinika koji rade u slobodnoj zoni. Prevoz dva kamiona sa cigaretama do objekta za uništavanje u Nikšiću u septembru 2022. godine okončan je nestankom jednog od dva kamiona, iako je prevoz organizovala Uprava carina i uz pratnju lokalne policije. Nestali kamion, sa pošiljkom cigareta u vrijednosti od 10 miliona eura, na kraju je pronašlo Specijalno državno tužilaštvo u blizini Podgorice, a došlo je do još hapšenja carinika, uključujući i direktora Uprave prihoda i carina u decembru 2022. godine. Specijalno državno tužilaštvo je 2022. godine pokrenulo dvije nove istrage o švercu duvana protiv šest osoba. U oba slučaja pokrenute su paralelne finansijske istrage. Policija je radila i na brojnim slučajevima manjeg obima i osnovnim državnim tužilaštvima podnijela 35 prijava za šverc duvana. Međutim, nije bilo nijedne pravosnažne sudske odluke o švercu duvana tokom 2022. godine.

Crna Gora treba da uloži veće napore u rješavanju problema nezakonite trgovine cigaretama. To bi uključivalo jačanje kapaciteta svih uključenih institucija, dalje jačanje rada čitavog pravosudnog lanca, razbijanje kriminalnih mreža i poboljšanje ostvarenih rezultata u pravosnažnim presudama i oduzimanjem imovinske koristi stečene kriminalom.

Što se tiče zaštite svjedoka, mjere zaštite primijenjene su na šest programa zaštite svjedoka, u predmetima iz nadležnosti Specijalnog tužilaštva. Mjere zaštite i podrške sprovedene su za 11 osoba na zahtjev Međunarodnog krivičnog suda u Hagu. **Saradnja u oblasti droga**

#### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Strateški i regulatorni okviri Crne Gore u ovoj oblasti nijesu u potpunosti usklađeni sa pravnom tekovinom EU. Nacionalni informacioni sistem o lijekovima ne ispunjava u potpunosti standarde EU. Kapacitet Direktorata za sprečavanje zloupotrebe droga i drugih psihoaktivnih supstanci u Ministarstvu zdravlja, u čijem sastavu je i Nacionalna opservatorija za droge, ojačan je otvaranjem novih radnih mjesta i zapošljavanjem novih službenika. Crna Gora je u decembru 2022. godine Evropskom centru za praćenje droga i zavisnosti od droga dostavila nacionalni pregled situacije sa drogama i informativnu mapu, izrađenu kroz inkluzivni proces koji uključuje institucije i nevladine organizacije. Nakon obustave saradnje u junu 2022. godine, došlo je do mogućnosti nastavka aktivnosti u aprilu 2023. godine, zahvaljujući unapređenju saradnje sa Centrom, što bi uključilo Crnu Goru u projekat Instrumenta za pretpristupnu pomoć. Navedena obustava je bila povezana sa nedovoljnim angažovanjem Nacionalne opservatorije za droge u projektnim aktivnostima u to vrijeme.

Crna Gora nema uspostavljenu strategiju o drogama otkako je prethodna strategija okončana 2020. godine. Nacionalni sistem ranog upozoravanja još uvijek nije spreman za povezivanje sa sistemom ranog upozoravanja EU, jer ima ograničene operativne kapacitete. Vlada je usvojila

pravilnik o načinu uništavanja droga i vođenju evidencije o oduzetoj i uništenoj drogi. Crna Gora treba da usvoji sveobuhvatnu nacionalnu strategiju za droge, da obezbijedi funkcionisanje Nacionalne opservatorije za droge i da unaprijedi Nacionalni sistem ranog upozoravanja kako bi se omogućila njegova povezanost sa sistemom ranog upozoravanja EU.

### Kapaciteti za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora je nastavila da bude tranzitna zemlja za narkotike, kao dio balkanske rute. U 2022. godini zaplijenjeno je ukupno 2,3 tone droge u 1.395 zapljena. Među njima su marihuana (1,8 tona), heroin (3 kg), kokain (500 kg), hašiš, sintetičke droge i drugi nedozvoljeni farmaceutski proizvodi, komadići stabljika marihuane, ulje kanabisa i halucinogene pečurke. Policija je podnijela šest krivičnih prijava protiv 65 lica (od toga je 37 pripadnika organizovanih kriminalnih grupa).

Tokom 2022. godine, Specijalno tužilaštvo je u saradnji s međunarodnim partnerima sprovelo osam krivičnih istraga u vezi sa drogom. Više državno tužilaštvo vodilo je tri krivične istrage u vezi sa drogom na međunarodnom i nacionalnom nivou. Ove istrage dovele su do zapljene droge u Crnoj Gori, Srbiji i Albaniji. Policijska jedinica zadužena za krivična djela u vezi sa narkoticima sada je podijeljena u dvije grupe, jednu za borbu protiv krijumčarenja droge u vezi sa organizovanim kriminalom i drugu za prevenciju zloupotrebe droga. Ukupno ima 25 službenika.

Pitanje nedovoljnog kapaciteta za skladištenje zaplijenjenih narkotika tek treba da se riješi. Crna Gora tek treba da usvoji izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku koje bi omogućile da se kao dokaz za sudski postupak zadrži samo uzorak droge, a ne cijela količina kao što je sada slučaj. U međuvremenu, tone zaplijenjene droge čuvaju se u tužilaštvima i sudovima u zemlji, u neodgovarajućim zdravstvenim i bezbjednosnim uslovima, čekajući suđenja. Crna Gora mora da izmijeni pravni okvir o skladištenju i uzorkovanju droga i da ga uskladi sa zdravstvenim, bezbjednosnim i ekološkim standardima EU o skladištenju, transportu i uništavanju droga, što se smatra prioritetom.

## **Borba protiv terorizma**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

**Pravni okvir** Crne Gore je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU.

U septembru 2022. godine, Skupština je usvojila Zakon o obradi podataka o putnicima u vazдушnom saobraćaju. Zakon ima za cilj sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela terorizma i drugih teških krivičnih dela. Formirana je policijska jedinica koja će biti zadužena za obradu podataka o putnicima u vazдушnom saobraćaju i sprovođenje krivičnih istraga u ovoj oblasti. Crna Gora tek treba da stvori pravni okvir koji reguliše teroristički sadržaj na internetu. Preventivno praćenje rizičnih grupa sprovodi se na osnovu procjene rizika.

Crna Gora je nastavila da sprovodi mjere predviđene Dogovorom za sprovođenje sprovođenju Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan, koji je s EU potpisan u novembru 2019. godine, i podnijela je peti izvještaj o sprovođenju u februaru 2023. godine. U januaru 2023. godine, imenovan je novi nacionalni koordinator za borbu protiv nasilnog ekstremizma, terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma. Prethodni nacionalni koordinator imenovan je za direktora Uprave za prihode i carine 2022. godine, a potom je uhapšen u okviru istrage o švercu duvana. Novi nacionalni koordinator je ponovo



oformio Nacionalni operativni tim za koordinaciju sprovođenja dvije strategije (za borbu protiv terorizma i prevenciju nasilnog ekstremizma).

### Kapaciteti za sprovođenje i izvršenje

Opasnost od terorizma i nasilnog ekstremizma ostala je relativno mala. U crnogorskim zatvorima trenutno nema lica osuđenih za krivično djelo terorizma. Međutim, razlog za zabrinutost su rastuća polarizacija duž etničkih linija, dezinformacije na internetu i izvan njega, etnonacionalizam i govor mržnje, pogoršani agresorskim ratom Rusije protiv Ukrajine.

Policija je podnijela krivičnu prijavu protiv jedne osobe u vezi sa podsticanjem terorizma, nakon što je osumnjičeni na svom blogu prijetio da će izvršiti masovnu pucjavu u školi. Od 2020. godine u toku je jedna istraga protiv devet osumnjičenih. Ponovljeno suđenje optuženima (njih 13, uključujući dva ruska državljanina i osam državljana Srbije), koji su proglašeni krivima za terorizam u slučaju pokušaja državnog udara 2016. godine, počelo je u junu 2023. godine, nakon što je Apelacioni sud 2022. godine ukinuo prvostepenu presudu i predmet vratio Višem sudu na ponovno odlučivanje.

Tokom 2022. godine, praktična primjena Strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilnog ekstremizma bila je ograničena, najviše zbog neaktivnosti Nacionalnog operativnog tima. Mjere za jačanje kapaciteta operatera za prevenciju ekstremizma na lokalnom nivou imale su ograničen rezultat i nedostajalo im je lokalno vlasništvo. Potrebno je da se razvije i primijeni njihov lokalni alat za procjenu rizika. Crna Gora je nastavila dobru saradnju sa Europolom u ovoj oblasti. U 2022. godini, broj poruka razmijenjenih sa stranim jedinicama za borbu protiv terorizma preko Europolove komunikacione veze SIENA porastao je na 342 (sa 203 u 2021. godini).

Problem stranih terorističkih boraca u Crnoj Gori je ograničen. Međutim, navodi se da je 14 stranih terorističkih boraca još uvijek u zonama sukoba, dok se deset vratilo u Crnu Goru prije 2016. godine. Trenutno, nijedno lice nije u pritvoru.

Procjena prijetnji u Crnoj Gori još uvijek treba da se sprovodi na analitičniji i inkluzivniji način, kako bi se stvorilo zajedničko razumijevanje glavnih prijetnji i rizika među zainteresovanim stranama, sa posebnom pažnjom na hibridne i visoko tehnološke prijetnje. U okviru zatvorskih i probacionih službi je potrebno sprovoditi sveobuhvatne programe za procjenu rizika i deangažovanje, rehabilitaciju i reintegraciju. Crnogorske vlasti treba da poboljšaju kapacitete za pravilno rješavanje terorističkih i ekstremističkih sadržaja na internetu, povećavajući napore da se teroristički sadržaj upućuje internet kompanijama i osnažujući civilno društvo da razvije efikasne kontranarative.

### **Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima**

**Pravni okvir** Crne Gore je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora je pokrenula pravne korake za pristupanje Haškoj konvenciji o priznavanju i izvršenju stranih presuda u građanskim i privrednim stvarima iz 2019. godine i Haškoj konvenciji o međunarodnoj zaštiti odraslih iz 2000. godine. Crna Gora tek treba da postane potpisnica Haškog protokola iz 2007. godine, a koji se odnosi na Zakon koji se primjenjuje na obaveze izdržavanja.

U 2022. godini obrađeno je 958 predmeta međusobne pravne pomoći u krivičnim stvarima (2021. godine: 843) i 594 predmeta u građanskim stvarima (2021.godine: 701). Glavni partneri su ostale zemlje Zapadnog Balkana i članice EU.

Sporazum o saradnji sa Eurojust-om je na snazi od 2016. godine, sa tužiocem za vezu na dužnosti od decembra 2017.godine. U 2022. godini došlo je do porasta saradnje Crne Gore sa Eurojust-om. U 2022. godini otvoreno je 55 slučajeva pravosudne saradnje uz podršku Eurojust-a ( 2021. godine: 17), uključujući 42 slučaja pokrenuta od strane Crne Gore. Ovo odražava sve veću svijest crnogorskih tužilaca o prednostima korišćenja kanala saradnje Eurojust-a. Međutim, Crna Gora do danas nije angažovala nijedan zajednički istražni tim sa nekom od država članica EU. Radni aranžman sa Evropskim javnim tužilaštvom potpisan je u septembru 2022.

Crna Gora treba da nastavi da povećava brzinu i efikasnost međunarodne pravosudne saradnje, većom upotrebom instrumenata pravosudne saradnje, kao što su zajednički istražni timovi, kao i češćom upotrebom direktne saradnje između relevantnih sudova.

## **Zakonite i nezakonite migracije**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore u oblasti zakonitih i nezakonitih migracija je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora se, kao posmatrač, pridružila Evropskoj mreži za migracije u septembru 2022. godine, a nacionalnog koordinatora je imenovala u oktobru 2022. godine.

Crna Gora ima 12 sporazuma o readmisiji sa zemljama koje nijesu članice EU. Međutim, nema sporazum o readmisiji ni sa jednom od glavnih zemalja porijekla migranata koji dolaze u Crnu Goru, a koji bi bili potrebni za procesuiranje nedobrovoljnih povrataka. U novembru i decembru 2022. godine održani su sastanci sa predstavnicima Pakistana, Alžira i Maroka na kojima se razgovaralo o readmisiji nezakonitih migranata u ove zemlje od strane Crne Gore. Još uvijek treba da se razviju metode saradnje kako bi se olakšala zvanična identifikacija migranata od strane njihovih ambasada (koje se nalaze u Sofiji, odnosno Beogradu). Crna Gora je takođe pokrenula diplomatske korake za pregovore o sporazumu o readmisiji sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima.

### Kapaciteti za sprovođenje i izvršenje

Zakonita radna migracija u Crnu Goru je nastavila da raste. Sezonski radni migranti, uglavnom iz susjednih zemalja Zapadnog Balkana, rade prvenstveno u sektoru turizma i građevinarstva. U 2022. godini izdato je 29.319 dozvola za privremeni boravak i rad, što čini porast od 40% u odnosu na 2021. godinu. Siva ekonomija je, međutim, dala prostor za nezakonitu migraciju radne snage i rizike od eksploatacije.

Crna Gora još uvijek nema savremeni sistem identifikacije i registracije otisaka prstiju migranata povezan sa centralnom biometrijskom bazom podataka. Umjesto toga, otisci prstiju migranata se prikupljaju pomoću mastila na papiru. U bliskoj saradnji sa Frontex-om, pripremljen je master plan kojim se utvrđuju tehnički uslovi za uspostavljanje savremenog sistema za registraciju migranata. Nabavka opreme i konkretno postavljanje sistema biće

podržani projektom vrijednim 15 miliona eura koji se finansira iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, registrovano je 8.519 migranata nakon nezakonitog prelaska granice u 2022. godini, što je dvostruko više u odnosu na 2021. godinu, što odražava regionalne trendove. Državljeni Avganistana činili su 60 odsto ukupnog broja, a slijede državljani Irana i Bangladeša. Tokom ljeta 2022. godine Vojska je ponovo pozvana da podrži graničnu policiju na granici sa Albanijom. U 2022. godini spriječeno je 4.920 pokušaja nezakonitog ulaska (2021. godine: 4.018). Ovo se odnosi na situacije u kojima se nezakoniti migranti vraćaju kada vide granične patrole ili graničnu opremu. Granična policija je zbog nezakonitog ulaska privela 511 osoba (2021. godine: 239), a procesuirala njih 202 (2021. godine: 146).

Granična policija otkrila je osam slučajeva krijumčarenja migranata, zbog čega je uhapšeno devet osoba. U 2022. godini podignuto je pet optužnica u vezi sa krijumčarenjem migranata u kombinaciji sa organizovanim kriminalom, ali nije izrečena osuđujuća presuda. U graničnoj policiji formirana je nova jedinica za borbu protiv krijumčarenja ljudi i prekograničnog kriminala. U pritvorskom centru za strance u Spužu zadržano je oko 78 migranata (2021. godine: 83), uključujući 19 migranata iz Srbije i 12 sa Kosova\*. Ovaj centar trenutno ne omogućava pristup zdravstvenim uslugama na licu mjesta; pritvorenci se u slučaju potrebe odvođe u zdravstveni centar.

Sporazum o readmisiji između EU i Crne Gore i njegovih 15 protokola za sprovođenju sa državama članicama EU nastavili su da se sprovedena zadovoljavajući način.

Izrađeni su planovi reintegracije crnogorskih povratnika po povratku u Crnu Goru. Stvoren je međuresorni tim za podršku reintegraciji. Ovaj tim čine predstavnici ministarstava unutrašnjih poslova, finansija, socijalnog staranja, obrazovanja, zdravlja, zapošljavanja i rada, Međunarodne organizacije za migracije i Crvenog krsta. Ojačani su kapaciteti lokalnih timova da obezbijede readmisiju i reintegraciju. Na podgoričkom aerodromu stvoren je novi prihvatni prostor za crnogorske povratnike po proceduri readmisije, za obavljanje intervjua sa povratnicima po dolasku.

Readmisija iz Crne Gore u susjedne zemlje pala je na 33 osobe u 2022. godini (sa 60 u 2021. godini); readmisije od partnera sa Zapadnog Balkana u Crnu Goru su takođe pale na 71 (sa 104 u 2021. godini), što odražava veću mobilnost na migracionom putu. U 2022. godini obrađeno je 37 dobrovoljnih povratka (2021. godine: 36). Granična policija je obradila 25 povratka u susjedne zemlje, a Međunarodna organizacija za migracije 12 povratka u zemlje porijekla.

Crna Gora mora da nastavi da ulaže napore kako bi mogla da se nosi sa migracionim pritiskom, razvijanjem međunarodne saradnje na readmisiji, povećanjem kapaciteta za krivično gonjenje mreža za krijumčarenje migranata i uspostavljanjem savremenog sistema prikupljanja podataka o migrantima uključujući biometrijske podatke.

## **Azil**

---

\* Ovaj određivanje naziv ne dovodi u pitanje preudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija SBUN 1244 (1999) i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova).

## Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir Crne Gore o azilu je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. Tokom izvještajnog perioda, kapacitet sistema azila je ojačan i značajna izdvajanja iz državnog budžeta su opredijeljena za proširenje kapaciteta za prijem. Plodotvornom saradnjom sa Agencijom EU za azil (EUAA), u okviru mape puta, nastavljeno je jačanje institucionalnih kapaciteta Direktorata za azil i cjelokupnog sistema azila Crne Gore u skladu sa Zajedničkim evropskim sistemom azila. Uz podršku Agencije EU za azil, stvorena je nova jedinica koja se bavi informacijama o zemlji porijekla, razvijeni su moduli obuke i izrađeni su standardni operativni postupci za harmonizaciju i sistematizaciju procedura. Plan za vanredne situacije, razrađen uz podršku Agencije EU za azil, tek treba da bude usvojen, kako bi se obezbijedila bolja spremnost za iznenadni priliv i vanredne situacije.

## Kapaciteti za sprovođenje i izvršavanje

Podnošenje zahtjeva za azil u Crnoj Gori je postupak u dva koraka, po kojem podnosioci zahtjeva prvo registruju namjeru da traže azil u graničnoj policiji, a zatim imaju 15 dana da podnesu zahtjev za azil Direktoratu za azil.

U 2022. godini, broj registrovanih lica koja su izrazila namjeru da zatraže azil porastao je za 150% u poređenju sa 2021. godinom, pa sada taj broj lica iznosi 8.320, što odražava trend rasta nezakonitih ulazaka. Avganistanski državljani su činili 62%. Namjeru za traženje azila sada je moguće prijaviti u nekoliko opština, a ne samo u migrantskom centru Božaj, blizu albanske granice. Međutim, to još uvijek nije moguće u svim opštinama, graničnim prelazima i aerodromima. Migranti koji stignu na lokacije na kojima nije moguće izraziti namjeru da zatraže azil moraju oputovati u Božaj da prijave namjeru. Radno vrijeme granične policije u Božaju je produženo, kako bi se tokom cijelog dana omogućila prijave namjere za traženje azila.

Međutim, samo 175 lica, ili 2,1% onih koji su prijavili namjeru da zatraže azil, na kraju je podnijelo zahtjev za azil, dok su ostali pobjegli i nastavili migraciona kretanja. U 2022. godini, prvi put u historiji, ruski državljani su predstavljali najveću grupu tražilaca azila u Crnoj Gori, sa 72 podnosioca zahtjeva. Profil tražilaca azila se takođe promijenio u odnosu na 2021. godinu: 18% njih su djeca sa pratnjom, a 29% žene. Tražiocima azila je na raspolaganju pravno savjetovanje koje pružaju nevladine organizacije. Direktorat za azil je 2022. godine obradio 80 zahtjeva za azil. U 2022. godini, devet tražilaca azila dobilo je status međunarodne zaštite (2021. godine: 14). Glavne zemlje porijekla bile su Ruska Federacija, Kuba, Kina, Ukrajina i Avganistan.

Direktorat za azil Crne Gore je uložio napore da smanji broj neriješenih zahtjeva za azil. Dok je većina zahtjeva obrađena na prvostepenom nivou u redovnom roku od 6 mjeseci, devet predmeta je obrađeno u vanrednom roku od 21 mjeseca. Manje odluka je poništeno na drugostepenom nivou, što je odraz boljeg kvaliteta procesa odlučivanja. Direktorat za azil ima samo dva nadležna predmetna službenika i dva službenika za informacije o zemlji porijekla. Ipak, Direktorat se bavi zahtjevima za azil koji dolaze iz 24 različite zemlje i pet kontinenata,

uključujući sve veći broj složenih slučajeva, gdje je podnositelj zahtjeva predmet zahtjeva za izručenje izdatog od strane njegove zemlje.

Paket pomoći osobama pod međunarodnom zaštitom uključuje finansijsku pomoć, pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, zapošljavanju, besplatnu pravnu pomoć, kurseve jezika i psiho-socijalnu pomoć. Smještaj je obezbijeđen na dvije godine (uz podršku Agencije za izbjeglice UN). Tražioci azila i lica pod međunarodnom i privremenom zaštitom imaju pravo da otvore račun u banci. Međutim, većina crnogorskih banaka to odbija, što stvara ozbiljne poteškoće u zapošljavanju, pa čak i u dobijanju finansijske pomoći od države.

Broj migranata smještenih u prihvatnim centrima u zemlji porastao je na 6.022 u 2022. godini (sa 2.688 u 2021. godini), uglavnom za kratke boravke od jedne nedjelje. Oko 7% smještenih migranata bile su žene, a 6% djeca. Crna Gora ima dva prihvatna centra, ukupnog kapaciteta 164 ležaja, od čega je 60 ležaja u privremenom kontejnerskom naselju u Božaju. Njihova prosječna popunjenost tokom cijele godine je 30%, ali vrhunac dostiže u proleće i ljeto. Centar za djecu bez pratnje ima 25 pomoćnih ležajeva, ali nije namijenjen isključivo djeci migrantima. Crna Gora je jedina država na Zapadnom Balkanu koja iz državnog budžeta plaća tekuće troškove prihvatnih centara. Pružanje zdravstvenih usluga i psihološke pomoći u centrima je obezbijeđeno, ali je dijelom obezbijeđeno od strane nevladinih organizacija i finansirano od strane međunarodnih donatora. U izvještajnom periodu formirana su i popunjena nova radna mjesta rukovodilaca migrantskih centara.

EU je Crnoj Gori dodijelila 400.000 eura finansijske pomoći za izgradnju u potpunosti funkcionalnog centra za migrante u Božaju, ali Crna Gora nije na vrijeme, prije roka za ugovaranje 2022. godine, pripremila tendersku dokumentaciju, pa samim tim nije došlo do izgradnje. U međuvremenu je iz državnog budžeta Crne Gore izdvojeno 645.000 eura za povećanje i renoviranje postojećih prihvatnih centara.

Crna Gora je partner na Zapadnom Balkanu koji ugošćuje najveći broj ukrajinskih državljana koji su pobjegli od ruskog agresorskog rata, kako u apsolutnim brojkama, tako i proporcionalno njenom stanovništvu (1%). Do kraja marta 2023. godine, 7.857 ukrajinskih državljana dobilo je privremenu zaštitu (od kojih su 70 odsto bile žene). Dana 15. februara 2023. godine izmijenjena je Odluka o davanju privremene zaštite licima koja bježe iz Ukrajine od marta 2022. godine kako bi se produžila privremena zaštita lica koja su izbjegla od rata do marta 2024. godine, u skladu sa Odlukom Savjeta za sprovođenje. U kategorije koje ispunjavaju uslove za privremenu zaštitu u Crnoj Gori spadaju državljani Ukrajine, lica bez državljanstva sa posljednjim prebivalištem u Ukrajini i lica koja imaju međunarodnu zaštitu u Ukrajini. Izmjenama je takođe pojednostavljena procedura prijave. Međutim, privremena zaštita se nije produžavala automatski i zahtjev za produženje je morao biti podnjet prije isteka roka privremene zaštite. Ukupno 4.264 osobe su produžile svoj status, a 1.052 nove prijave su podnijete nakon isteka roka, čime je broj osoba koje koriste privremenu zaštitu, u junu 2023. godine, porastao na 5.316 (uključujući 3.226 žena). Pored toga, 2.350 Ukrajinaca zakonito boravi u Crnoj Gori po Zakonu o strancima.

Osnovano je međuresorno koordinaciono tijelo između ministarstava unutrašnjih poslova, rada, zdravlja, obrazovanja, finansija i spoljnih poslova, Konzulata Ukrajine, Međunarodne organizacije za migracije, Agencije UN za izbjeglice i Crvenog krsta radi koordinacije mjera podrške i integracije za raseljena lica iz Ukrajine.

Crna Gora je raseljenim licima koja bježe od agresorskog rata Rusije protiv Ukrajine omogućila pristup zdravstvenim uslugama i smještaju u obimu koji prevazilazi minimalne standarde EU. Oko 104 raseljena lica iz Ukrajine dobila su besplatan smještaj u hotelima, uključujući obroke i druge usluge; 27 je bilo ugošćeno u centru za migrante. Isporučeno je oko 2.500 medicinskih usluga. Međutim, Crna Gora se pri tome u velikoj mjeri oslanjala na *ad hoc* i hitna rješenja, koja nijesu bila ugrađena u državni socijalni sistem i povremeno se suočavala sa problemima usprovođenju u praksi. Nekoliko sektorskih zakona još uvijek treba da bude usklađeno sa Zakonom o azilu kako bi se obezbijedilo da osobe pod privremenom i međunarodnom zaštitom mogu da ostvare svoja socijalna prava. Pristup obrazovanju je odobren zakonom, ali je broj ukrajinske djece upisane u crnogorske škole i dalje nizak (151 dijete od 1.114 djece školskog uzrasta). Administrativne barijere ometaju pristup zdravstvu i zapošljavanju zbog nepostojanja ličnog identifikacionog (matičnog) broja kompatibilnog sa informacionim sistemima za socijalno osiguranje, zdravstveno osiguranje i zapošljavanje u državi.

## Vizna politika

U cilju usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, Crna Gora je uvela vize za stanovnike Ujedinjenih Arapskih Emirata, kao i za državljane Kube i Ekvadora (u januaru, aprilu i maju 2023. godine) koji su ranije imali koristi od bezviznog režima ulaska u Crnu Goru. Međutim, postoji 12 zemalja koje su u bezviznom režimu za Crnu Goru, ali ne i za EU, od kojih sedam uživa trajno izuzeće od viza (Azerbejdžan, Bjelorusija, Kina, Kuvajt, Katar, Rusija, Turska), a pet ima sezonsko ukidanje viza za ulazak u Crnu Goru iz turističkih razloga između aprila i oktobra (Jermenija, Egipat, Kazahstan, Saudijska Arabija, Uzbekistan). Odluka o sezonskom ukidanju viza, koju je Vlada usvojila u aprilu 2023. godine, uključuje preventivne mjere protiv rizika od zloupotrebe bezviznog režima, kao što je obaveza da posjetioci budu dio organizovane turističke grupe, da uđu na teritoriju i izađu iz teritorije Crne Gore direktnim čarter letovima, te da imaju plaćeni turistički aranžman ili pozivno pismo crnogorske turističke agencije. Državljanima Bjelorusije i Rusije mogu da borave u Crnoj Gori bez vize do 30 dana na stalnoj osnovi, a toliko mogu da borave i državljani Kine ako su u organizovanim turističkim grupama.

Šema davanja državljanstva investitorima prekinuta je krajem 2022. godine. U periodu od januara 2019. do decembra 2022. godine podnijeto je 556 zahtjeva (556 podnosilaca zahtjeva i 1.281 član porodice). Do 15. juna 2023. godine, Vlada je donijela 954 pozitivne odluke (293 podnosioca zahtjeva i 661 član porodice). Dana 15. juna 2023. godine, 398 prijava još uvijek nije bilo riješeno. Preostale neriješene prijave treba da se propisno provjere kako bi se osiguralo da su u potpunosti u skladu sa svim restriktivnim mjerama EU. Provjeru izvora relevantnih sredstava izvršili su eksterni pružaoci usluga.

U Šestom izvještaju u okviru Mehanizma suspenzije viza<sup>4</sup>, usvojenom u oktobru 2023. godine, zaključeno je da je Crna Gora nastavila da preduzima aktivnosti na ispunjavanju preporuka iz izvještaja iz prethodne godine. Međutim, neophodan je dalji napredak u usklađivanju crnogorske vizne politike sa listom zemalja EU za koje je potrebna viza, posebno u pogledu zemalja koje predstavljaju rizik od nezakonite migracije ili bezbjednosti za EU. U izvještaju se takođe Crnoj Gori preporučuje da osigura da se neriješeni zahtjevi prema nedavno ukinutoj

---

<sup>4</sup> COM(2023) 730

šemi davanja državljanstva investitorima pregledaju i obrađuju u skladu sa najvišim mogućim sigurnosnim standardima. S tim u vezi, Vlada je u maju 2023. godine usvojila odluku o formiranju Koordinacionog tijela za praćenje i sprovođenje neriješenih prijava u okviru ove šeme.

## **Šengen i spoljne granice**

### Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

Pravni okvir u Crnoj Gori u ovoj oblasti je u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora i EU potpisale su novi Statusni sporazum 16. maja 2023. godine. Novi sporazum omogućava raspoređivanje Agencije za evropsku graničnu i obalsku stražu (Frontex) bilo gdje na teritoriji Crne Gore, na zahtjev crnogorskih vlasti. Dvije zajedničke operacije koje se sprovode na osnovu postojećeg statusnog sporazuma nastavljaju da se sprovode: raspoređivanje pripadnika Stalnog korpusa sa izvršnim ovlašćenjima na Debelom Brijegu, graničnom prelazu sa Hrvatskom; i zajedničku pomorsku operaciju za jačanje nadzora plavih granica na Jadranu. Pored toga, na osnovu radnog aranžmana između crnogorske granične policije i Frontexa, pripadnici Stalnog korpusa su raspoređeni sa savjetodavnom ulogom (bez izvršnih ovlašćenja) u okviru zajedničkih koordinacionih tačaka operacija. Crna Gora takođe redovno učestvuje u operativnim aktivnostima EMPACT-a, uključujući i Dane zajedničke akcije.

Dobra saradnja sa Frontex-om dodatno je ojačala kapacitete Nacionalnog koordinacionog centra Crne Gore. Elektronski nadzor mora omogućava prenos slike putem interneta u realnom vremenu u Koordinacioni centar Crne Gore i Koordinacioni centar Frontexa u Varšavi, što je ključni mehanizam za kontrolu granice u Jadranskom moru i brzo presrijetanje sumnjivih plovila. Nastavljen je razvoj unutrašnje organizacije Koordinacionog centra Crne Gore i nabavljen je veći broj vozila i patrolnih čamaca, čime je povećan operativni kapacitet Centra. Međutim, potpuna pokrivenost kritičnih područja još nije obezbijeđena. Na ovaj centar je sada priključeno ukupno 11 graničnih prelaza, dok dva tek treba da budu povezana.

U graničnoj policiji otvoreno je ukupno 168 novih radnih mjesta, čime je ukupan broj radnih mjesta porastao na 1.540 (povećanje od 14%) kako bi se počelo sa ispunjavanjem zahtjeva Šengenskog akcionog plana. Međutim, potrebno je kreirati još 450 radnih mjesta. Nova radna mjesta posebno jačaju stanice lokalne granične policije. Nakon usvajanja Zakona o obradi podataka o putnicima u vazдушnom saobraćaju u septembru 2022. godine, formirana je nova jedinica u policiji koja se bavi pitanjima informisanja putnika. Funkcionalni napredni sistem informisanja putnika tek treba da se uspostavi.

### Kapaciteti za sprovođenje i izvršenje

Crna Gora je 2022. godine izvršila 500 zajedničkih graničnih patrola sa susjednim zemljama (2021. godine: 437; 2020. godine: 723), uključujući 218 zajedničkih patrola na granici sa Albanijom (2021. godine: 341). Povećana je aktivnost zajedničkih centara za policijsku saradnju, uz veći obim razmijenjenih informacija. Zapljenjeno je ukupno 87 falsifikovanih dokumenata.

Crna Gora je nastavila da sprovodi svoju strategiju integrisanog upravljanja granicom i svoj Šengenski akcioni plan. Oprema za upravljanje granicom nastavila je da se progresivno unapređuje u skladu sa Šengenskim akcionim planom, ali je oslanjanje na podršku EU i drugih

donatora i dalje prisutno u velikoj mjeri. Graničnoj policiji još uvijek nedostaje odgovarajući IT alat za praćenje kupovine opreme, postavljanje prioriteta i izradu plana kupovine, povezan sa Šengenskim akcionim planom. Njena nedovoljna autonomija u krivičnim istragama i dalje koči razvoj njenih analitičkih kapaciteta i obavještajnih podataka o mrežama krijumčarenja. Očekuje se da će novi program podrške budžetu sektora za integrisano upravljanje granicom od 15 miliona eura, koji se finansira iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć, početi 2023. godine.

Crna Gora je nastavila da aktivno saraduje sa Interpolom, Europolom i državama članicama EU, posebno: (i) u okviru regionalnog Operativnog partnerstva za borbu protiv krijumčarenja između EU i Zapadnog Balkana pokrenutog u novembru 2022. godine; (ii) sa Evropskim centrom za borbu protiv krijumčarenja migranata Europol; (iii) vezano za EMPACT i njegov Operativni akcioni plan za borbu protiv krijumčarenje migranata; i (iv) u Frontex-ovoj mreži za analizu rizika za Zapadni Balkan. Crna Gora je 2023. godine izrazila spremnost da učestvuje u 18 (od ukupno 28) operativnih akcija Operativnog akcionog plana EMPACT-a za 2023. godinu za borbu protiv krijumčarenja migranata.

Crna Gora je nastavila da razvija saradnju sa partnerima susjedima na Zapadnom Balkanu u okviru bilateralnih sporazuma o pograničnom saobraćaju. Parlament je u oktobru 2022. godine usvojio izmjene i dopune bilateralnog sporazuma sa Bosnom i Hercegovinom o graničnim prelazima za granični saobraćaj, kako bi se pojednostavile prekogranične procedure za stanovnike prekograničnih područja. Crna Gora još uvijek treba da uništi 15 alternativnih puteva za Srbiju i 13 puteva za Bosnu i Hercegovinu.

### 2.3. EKONOMSKI KRITERIJUMI

<i>Tabela 2.1</i> <b>Ključni ekonomski podaci</b>	2014 – 2019. prosjeak	2020.	2021.	2022.
<b>BDP po glavi stanovnika</b> (% EU27 u PPS . standardu kupovne moći) 1)	46	45	48	50
<b>Rast realnog BDP</b>	3,7	-15,3	13,0	6,1
<b>Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti 15 - 64 godine (%)</b> , ukupno	63,7	61,5	59,2	67,7
<i>žene</i>	57,0	54,7	52,9	61,4
<i>muškarci</i>	70,4	68,3	65,5	73,9
<b>Stopa nezaposlenosti populacije starosti 15-64 godine (%)</b> , ukupno	16,9	18,3	16,8	15,0
<i>žene</i>	17,0	18,8	16,1	13,1
<i>muškarci</i>	16,8	17,8	17,3	16,6
<b>Zaposlenost populacije starosti 15 – 64 godine</b> (godišnji rast%)	2,9	-10,1	-2,4	17,2



<b>Nominalne zarade</b> (godišnji rast%)	1,1	1,3	1,4	11,2
<b>Indeks potrošackih cijena</b> (godišnji rast%)	1,2	-0,8	2,5	11,9
<b>Devizni kurs u odnosu na euro</b>	1,0	1,01	1,0	1,0
<b>Saldo tekućeg računa</b> (%BDP)	-14,5	-26,1	-9,2	-13,2
<b>Neto strana direktna ulaganja, SDI</b> (% BDP)	10,2	11,2	11,7	13,5
<b>Saldo vlade</b> (% BDP)	-4,3	-11,1	-1,9	-5,2
<b>Saldo vladinog duga</b> (% BDP)	66,2	105,3	82,5	69,5

*Napomene:*

1)Eurostat

*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 tržišnim silama unutar Unije.*

### 2.3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Crna Gora je ostvarila **ograničen napredak** i **umjereno je spremna** za razvoj funkcionalne tržišne ekonomije. Ekonomska ekspanzija se nastavila snažnim tempom u 2022. godini, podržana privatnom potrošnjom i snažnim rastom turizma, djelimično zbog velikog priliva ruskih i ukrajinskih državljana zbog agresorskog rata Rusije protiv Ukrajine. Inflatorni pritisci koji prate više globalne cijene robe široke potrošnje predstavljali su snažne prepreke. Zbog brzog rasta i izvoza i uvoza povećao se deficit tekućeg računa. Ekspanzivna fiskalna politika je podstakla domaću tražnju i doprinijela veoma visokom rastu neto zarada. Budžetski deficit se značajno povećao i nije razvijen sveobuhvatan srednjoročni plan konsolidacije za rješavanje rastućih fiskalnih izazova. Situacija na tržištu rada se poboljšala, ali i dalje postoje strukturni problemi, uključujući velike regionalne razlike i rodne razlike, kao i visoku stopu nezaposlenosti mladih i dugotrajne nezaposlenosti. Bankarski sektor je ostao dobro kapitalizovan i likvidan. Napori da se poboljša poslovno okruženje i upravljanje državnim preduzećima usporeni su zbog političke neizvjesnosti, iako se broj novih preduzeća povećao.

Prošlogodišnje preporuke su uvažene u ograničenom obimu i uglavnom ostaju na snazi. U narednoj godini, u cilju poboljšanja funkcionisanja tržišne privrede, Crna Gora naročito treba da:

- izradi i realizuje srednjoročni plan fiskalne konsolidacije koji ima za cilj postizanje primarnog suficita od 2025. godine i smanjenje koeficijenta javnog duga u srednjem roku;
- sprovede Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti za formiranje fiskalnog savjeta, uz obezbjeđivanje pune transparentnosti u izboru članova savjeta;

- pripremi analizu ekonomskog i fiskalnog uticaja tekućih poreskih izuzeća i pruži konkretne budžetske preporuke za smanjenje poreskih rashoda kao što su izuzeća, odbici, krediti i odlaganja;
- pripremi mapu puta za reformu državnih preduzeća, pripremi okvir za praćenje i upravljanje državnim preduzećima i razvije objektivne kriterijume za izbor organa upravljanja državnim preduzećima;
- razvije i sprovede specifične mjere za smanjenje neformalne ekonomije.

### Ekonomsko upravljanje

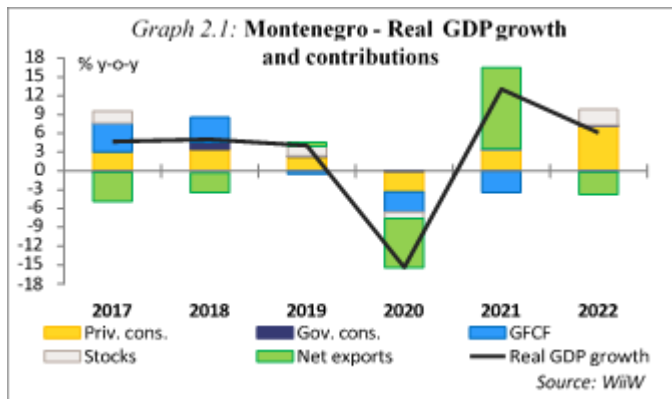
**Nestabilna politička situacija dovela je do slabe fiskalne politike i usporavanja strukturnih reformi.** U avgustu 2022. godine, izglasano je nepovjerenje aktuelnoj Vladi. Vlada u tehničkom mandatu koja je uslijedila nije bila u poziciji da unaprijedi prioritete reforme za rješavanje ekonomskih izazova. Reforme državnih preduzeća su smanjene. Vlada u tehničkom mandatu nije usvojila srednjoročnu strategiju fiskalne konsolidacije kako bi se pozabavila ranjivostima s obzirom na predstojeće otplate velikih dugova. Smanjenjem poreza na osnovne životne namirnice i goriva, Vlada je pokušala da obuzda inflatorne pritiske i zaštiti najugroženije. Vlada u tehničkom mandatu je usvojila nekoliko mjera za jačanje prihoda početkom 2023. godine i revidirala budžet za 2023. godinu u maju mjesecu. Kontroverzni program ekonomskog državljanstva, koji je podržavao javne prihode, ali je bio u sukobu sa obavezama zemlje prema EU, istekao je krajem 2022. godine. Međutim, brojni neriješeni zahtjevi su i dalje obrađivani dobrim dijelom 2023. godine.

**Smjernice politike navedene u zaključcima Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2022. sprovedene su u ograničenoj mjeri.** Ostvaren je napredak u uspostavljanju nezavisnog tijela za fiskalni nadzor i jačanje finansijske stabilnosti, ali je postignuto samo ograničeno poboljšanje u strukturnim reformama koje imaju za cilj rješavanje problema neformalnosti i poboljšanje poslovnog okruženja i situacije na tržištu rada.

### Makroekonomska stabilnost

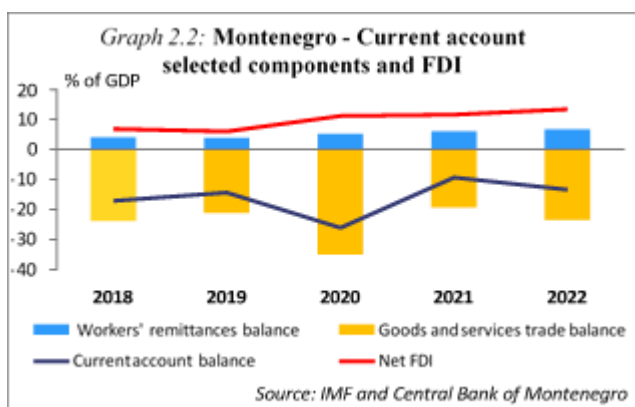
**Ekonomska ekspanzija se nastavila snažnim tempom u 2022. uprkos usporavanju investicija.** U cjelini posmatrano, stopa realnog rasta BDP-a iznosila je 6,1% u 2022. godini i prvom kvartalu 2023. godine, nakon oporavka od 13% u 2021. godini od duboke recesije izazvane epidemijom COVID-19. Snažan ekonomski rast u 2022. godini je uglavnom bio vođen porastom privatne potrošnje, pored povećanja raspoloživog dohotka, zaposlenosti, kreditiranja stanovništva i doznaka. Privatnu potrošnju su takođe potpomogli državljani Ukrajine i Rusije koji su se privremeno nastanili u Crnoj Gori. Iako je rast izvoza imao koristi od tekućeg oporavka u turizmu, kao i dobrih rezultata izvoza robe, snažan porast uvoza doveo je do negativnog doprinosa neto izvoza rastu. Kapitalne investicije su ostale slabe i smanjene zbog usporavanja privatnih investicija. U cjelini posmatrano, oporavak ekonomije doveo je dohodak Crne Gore po glavi stanovnika u standardima kupovne moći na 50% prosjeka EU-27 u 2022. godini (najviše na Zapadnom Balkanu), u odnosu na 45% u 2020. godini, vraćajući ga na nivo zabilježen 2019. godine.

*Grafikon 2.1: Crna Gora – realni rast BDP i doprinosi*



**Uprkos snažnom izvozu, deficit tekućeg računa se povećao u 2022. godini.** Nakon rekordno niskog nivoa u 2021. godini, deficit tekućeg računa se 2022. godine ponovo povećao na 13,3% BDP-a, pošto je visok rast izvoza roba i usluga nadjačan brzim rastom uvoza zbog uticaja cijena. Podržan dobrim rezultatima u sektoru proizvodnje aluminijuma i električne energije, izvoz robe je povećan za 60% u odnosu na 2021. godinu, a uspješna turistička sezona sezona je dovela do snažnog povećanja izvoza usluga (43%). Međutim, uvoz robe, koji je znatno veći od izvoza, takođe je porastao (za 41,3%), pa je ukupan trgovinski deficit porastao na 23,4% BDP-a, u poređenju sa 19,4% u 2021. godini. Ovo je djelimično nadoknađeno viškovima na računima primarnog i sekundarnog dohotka, koji su povećani zbog većih naknada zaposlenima koji rade u inostranstvu i većih doznaka. Deficit tekućeg računa je u potpunosti finansiran od priliva neto stranih direktnih investicija (SDI), koji su na međugodišnjem nivou porasli za 34,6% i iznosili su 13,5% BDP-a, pri čemu je veliki udio utrošen na nekretnine. Početkom 2023. godine, međunarodne rezerve su iznosile 1,9 milijardi eura, pokrivajući 4 mjeseca uvoza roba i usluga. Deficit tekućeg računa se produbio u prvom kvartalu 2023. godine na 14% BDP-a na godišnjem nivou, u poređenju sa registrovanim jazom od 9,3% BDP-a godinu dana ranije. Neto SDI su blago opale na 12,2% BDP-a u poređenju sa 12,9% u istom periodu.

**Grafikon 2.2: Crna Gora – Odabrane komponente tekućeg računa i Direktno strane investicije**



**Pod uticajem rasta cijena nastalog zbog agresorskog rata Rusije protiv Ukrajine, inflacija je dostigla vrhunac na rekordno visokom nivou 2022. godine.** Podstaknuta globalnim inflatornim pritiscima, posebno na hranu i gorivo, kao i velikim povećanjem zarada izazvanim domaćom politikom, prosječna inflacija je skočila na 13 % u 2022. godini. Godišnja inflacija je dostigla vrhunac od 17,5% u novembru 2022. godine i smanjila se na 6,9% u julu 2023. godine. Vlada je usvojila brojne i ne uvijek dobro ciljane mjere podrške za domaćinstva i

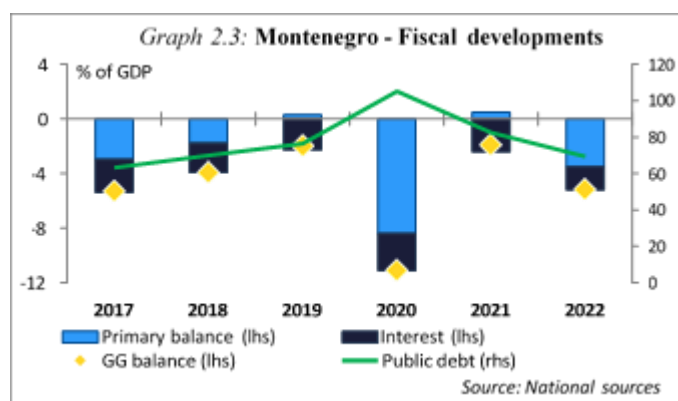
preduzeća kako bi uravnotežila uticaj veće inflacije, uključujući smanjenu dodatnu vrijednost poreske stope za osnovne životne namirnice i nižu akcizu na promet bezolovnog benzina i gasnih ulja. Na osnovu redovnog i vanrednog usklađivanja sa inflacijom, Vlada je odlučila da od juna poveća penzije za 8,5 odsto.

**Budžetski deficit je značajno porastao u 2022. godini.** Deficit salda vlade je značajno porastao, na 5,2% BDP-a, sa 1,9% u 2021. godini. Ukupni prihodi su značajno opali, za 4,5% BDP-a, uglavnom zbog Vladine poreske reforme, kojom su ukinuti doprinosi za obavezno zdravstveno osiguranje i uveden neoporezivi dio prihoda od zarade. Prihodi su oslabljeni i privremenim smanjenjem akciza na gorivo i smanjenjem stopa PDV-a na osnovne životne namirnice i pelet. Povećani su javni rashodi zbog *ad hoc* odluka o potrošnji, kao što je dodjeljivanje novih dodataka za svu djecu i za majke troje i više djece; velika povećanja minimalnih penzija; povećanje plata u javnom sektoru; i dodatno finansiranje fonda zdravstvenog osiguranja.

Ipak, ishod budžeta za 2022. godinu bio je bolji nego što je bilo predviđeno oktobarskom izmjenom Zakona o budžetu, koja je ciljala deficit od 8,3% BDP-a. Ovo je bilo zbog kombinacije prihoda koji su bili viši od projektovanih, uglavnom od PDV-a; i niže potrošnje od očekivane, uglavnom na investicije i plate, jer je bilo kašnjenja u planiranom zapošljavanju. Nominalni BDP je takođe bio veći od ranije projektovanog. Skupština Crne Gore usvojila je krajem decembra 2022. godine Zakon o budžetu za 2023. godinu sa projektovanim deficitom od 5,9% BDP-a. Međutim, u maju 2023. godine, ciljni deficit za 2023. godinu je revidiran na 3% (što bi bilo u skladu sa pravilom o fiskalnoj odgovornosti) kao rezultat većih pretpostavljenih prihoda (zbog paketa energetske podrške EU, inflacije veće od očekivane i poboljšane poreske discipline) i nekih dodatnih stavki potrošnje koje se odnose na vanredne parlamentarne izbore i subvencije za zapošljavanje osoba s invaliditetom.

**Koeficijent duga je zabilježio značajan pad, ali su ranjivosti i dalje visoke s obzirom na velike predstojeće potrebe za otplatom usred pooštavanja uslova finansiranja.** Stanje javnog duga značajno se smanjilo, na 69,5% BDP-a na kraju 2022. godine nakon što je dostiglo vrhunac od 105% BDP-a na kraju 2020. godine. Ovaj veliki pad je bio podstaknut snažnim rastom BDP-a u periodu od 2021-2022. godine i korišćenjem državnih depozita za otplaćivanje dospjelog duga. Kao rezultat toga, stanje državnih depozita je smanjeno na 1,9% BDP-a na kraju 2022. godine, sa 9,4% u 2021. godini. Velike otplate javnog duga, u iznosu od 11% BDP-a, dopijevaju 2025. godine i zahtijevaju značajno novo zaduživanje. Sa pogoršanjem globalnih uslova finansiranja, ranjivost u vezi sa dugom ostaje visoka.

**Grafikon 2.3: Crna Gora – Fiskalni razvoj**



**Iako je kombinacija makroekonomske politike Crne Gore ograničena nedostatkom autonomne monetarne politike, ekspanzivna fiskalna politika je doprinijela povećanju budžetskog deficita i deficita tekućeg računa i porastu inflacije.** Kako jednostrana upotreba eura znači da Centralna banka Crne Gore ne može uticati na kamatne stope i ponudu novca, oprezna fiskalna politika ostaje ključno sredstvo za upravljanje ekonomskim ciklusom. Iako su globalne cijene roba imale značajan uticaj, veće zarade i penzije doprinijele su brzom rastu inflacije. Iako se inflacija postepeno smanjuje, ranjivosti u vezi sa dugom, uključujući otplate velikih dugova u periodu od 2024-2027. godine, zahtijevaju pažljivo fiskalno upravljanje u godinama koje dolaze. Ranjivosti u zdravstvenom sektoru zahtijevaju pažljivo praćenje.

### Funkcionisanje tržišta proizvoda

#### *Poslovno okruženje*

**Sve veći broj registrovanih preduzeća podržan je boljim ekonomskim izgledima i prilivom stranih državljana.** Iako je elektronska registracija i dalje dostupna samo za jednočlana preduzeća sa ograničenom odgovornošću, ali ne i za veća preduzeća, broj preduzeća je porastao za 11,8% na 73.358 do kraja 2022.godine. Broj novoregistrovanih preduzeća dostigao je 10.096 u 2022. godini, u poređenju sa 5.559 u 2021. godini. Oko 80% novih kompanija osnovali su strani državljanin. Nakon usvajanja Programa za privlačenje digitalnih nomada u julu 2022. godine, Skupština je izmijenila Zakon o strancima, koji reguliše boravak digitalnih nomada, u sklopu znatnijih napora da se u Crnu Goru privlače strani radnici koji rade na daljinu.

**Napori da se poboljša regulatorno poslovno okruženje su usporeni.** Dinamičan razvoj domaćih kompanija i aktivnosti stranih investitora ometaju slabosti u regulatornom okruženju, kao što su neefikasnost i kašnjenje u poslovanju sa administracijom, prekomjerna složenost pravnog okvira, kao i administrativni teret lokalnog oporezivanja i parafiskalnih naknada. Dalje prepreke se odnose na nedovoljnu transparentnost u donošenju odluka, proizvoljno tumačenje i sprovođenje zakona od strane javnih organa, kao i pristup finansijama za mala i srednja preduzeća. Sistematsko uključivanje poslovnih partnera u osmišljavanje i izradu mjera koje utiču na poslovanje ostaje u fokusu Savjeta za konkurentnost, ali je 2022. godine nivo aktivnosti opao usljed političkog zastoja i neizvjesnosti. Zastoj u donošenju odluka u javnoj administraciji također je uticao na usporavanje reformi digitalne transformacije, koje su već pretrpjele niz velikih sajber napada na državnu IT infrastrukturu u drugoj polovini 2022. godine. Zbog sajber napada, jedinstveni internetski portal za podršku malim i srednjim preduzećima, koji pruža sve potrebne informacije i kontakte u vezi sa savjetima i podrškom preduzećima, nije u funkciji od avgusta 2022. godine i njegovo ažuriranje je u toku. Krajem 2022. godine, na portalu eUprava bila su dostupna 382 servisa, od kojih su 73 elektronska, 254 za preduzeća, 109 za građane, a ostali za javnu upravu.

**Vlada tek treba da razvije konkretne reformske mjere za smanjenje neformalne ekonomije, koja predstavlja veliku prepreku konkurentnosti Crne Gore.** Nedostaci u institucionalnom i regulatornom okruženju, slabosti na tržištu rada, nedovoljni sprovedbeni kapaciteti javnih organa, korupcija i nepoštovanje poreskih obaveza dovode do neformalnosti, što je posebno štetno za legalno operativna mala i srednja preduzeća i mikro preduzeća u sektoru usluga. Ministarstvo finansija je u julu 2022. godine objavilo rezultate istraživanja o neformalnosti, procjenjujući veličinu neformalne ekonomije na 20,6% BDP-a, uzimajući u obzir preduzeća i zaposlene koji rade u formalnom sektoru. Međutim, ova procjena se povećava

na 37,5% BDP-a kada se uključi potpuno neformalni sektor. Vlada tek treba da reaguje na preporuke ankete. Donošenje sveobuhvatnog akcionog plana o neformalnosti ponovo je odgođeno, i to za kraj 2023. godine.

#### *Uticao države na tržišta proizvoda*

**Iako su najnovije poreske mjere imale za cilj obuzdavanje povećanja cijena, šire pitanje se odnosi na obezbjeđivanje transparentnosti i efikasnosti državne pomoći u Crnoj Gori.** Vlada je smanjila akcize na prodaju bezolovnog goriva i gasnih ulja za 50% u junu 2022. godine. Kada su se globalne cijene nafte stabilizovale, ovo smanjenje je revidirano i konačno ukinuto. Odluka o smanjenju stope PDV-a na promet i uvoz osnovnih životnih namirnica (brašno, suncokretovo ulje, so) istekla je krajem 2022. godine, dok odluka o smanjenju stope PDV-a na hljeb (na 0%) i pelet (sa 21% na 7%) važi do kraja 2023. godine. U martu 2023. godine, Vlada je pokrenula program „Stop inflaciji“ u saradnji sa najvećim lancima supermarketa u zemlji, u nastojanju da riješi problem porasta cijena osnovnih namirnica i smanji inflaciona očekivanja.

Agencija za zaštitu konkurencije (AZZK) sprovela je manje istraga o državnoj pomoći u 2022. godini nego u 2021. godini. U avgustu 2022. godine, AZZK je donijela treću odluku kojom se nalaže dalji povraćaj nezakonite državne pomoći najvećem korisniku državne pomoći, Montenegro Airlines-u. Nadležno Ministarstvo za kapitalne investicije tek treba da usvoji plan i preduzme mjere za povraćaj sredstava. U januaru 2023. godine, EPCG, nacionalna elektroprivredna kompanija u državnom vlasništvu, obavijestila je AZZK o kupovini problematične Željezare Nikšić, tek nakon potpisivanja ugovora krajem 2022. godine. AZZK još nije objavila mišljenje ili odluku o tom slučaju.

#### *Privatizacija i restrukturiranje*

**Napredak u reformama i privatizacija državnih preduzeća i poboljšanje njihovog upravljanja i profitabilnosti i dalje predstavljaju izazov.** Vlada u tehničkom mandatu je odstupila od prethodnih planova da se formuliše državna vlasnička strategija i odredila *portfolio* ključnih kompanija koje bi trebalo da ostanu u državnom vlasništvu, da se poboljša praksa upravljanja i finansijski učinak državnih preduzeća. Pošto nije bilo političkog dogovora o pravcu i opsegu takvih reformi, Vlada je takođe odstupila od svojih planova za holding kompaniju koja bi upravljala i reformisala društvena preduzeća i ograničila opseg svojih mjera iz 2022. godine da uspostavi malu jedinicu u Ministarstvu finansija za praćenje fiskalnih rizika u vezi sa državnim preduzećima. Učinak državnih preduzeća u Crnoj Gori, uključujući ona na lokalnom nivou, mogao bi se poboljšati transformacijom upravljačkih struktura u državnim preduzećima, eliminisanjem političkog pokroviteljstva i poboljšanjem finansijskog učinka kako bi se smanjili fiskalni rizici. Privatizacija nije mnogo napredovala, jer je Vlada odlučila da poveća državni kapital u pojedinim državnim preduzećima, i predvidjela 25 miliona eura rebalansom budžeta za 2022. godinu za ovu namjenu za Institut Simo Milošević u Herceg Novom, bolnicu Meljine i proizvođača vina Plantaže. Vlada je takođe povećala svoje vlasništvo u Luci Bar kako bi osigurala dvotrećinsku većinu u njegovom upravnom odboru. Vlada je u decembru 2022. godine odlučila da reintegriše bankrotiranu (privatizovanu) bolnicu Meljine u javni zdravstveni sistem do okončanja sudskog postupka koji je u toku. Vlada tek treba da odluči o restrukturiranju poreskog duga proizvođača vina Plantaže. Vlada je u februaru 2023. godine povjerila rad jedine trajektne linije koja prelazi Bokokotorski zaliv Javnom preduzeću za upravljanje morskim dobrom (Morsko dobro), čime su očigledno prekršena

pravila i transparentnost javnih nabavki. Istovremeno, Vlada je poništila svoju odluku iz 2019. godine kojom je upravljanje trajektnom linijom u Bokokotorskom zalivu prepustila lokalnoj privatnoj kompaniji (Pomorski saobraćaj).

### Funkcionisanje finansijskog tržišta

#### *Finansijska stabilnost*

**Bankarski sistem ostaje stabilan i likvidan, ali kvalitet bilansa stanja banaka treba pažljivo pratiti u okruženju rastuće kamatne stope.** Uprkos isteku mjera podrške u vezi sa pandemijom, bankarski sistem je zadržao jake rezerve kapitala i likvidnosti, od kojih su oba premašila nivoe prije COVID-19. Međutim, ostaje da se pažljivo prate rizici, posebno imajući u vidu nedavni snažan kreditni rast i rastuće globalne kamatne stope. Koeficijent adekvatnosti kapitala iznosio je 19,3% krajem 2022. godine, što je znatno iznad zakonskog minimuma od 10%. Banke su nastavile da se finansiraju uglavnom iz domaćih depozita. Nenaplativi krediti su činili 5,7% ukupnih kredita na kraju 2022. godine, u odnosu na 6,2% u 2021. Bankarski sistem je na kraju 2022. godine zabilježio značajnu dobit od 83,3 miliona eura, u poređenju sa 27,5 miliona eura godinu dana ranije.

#### *Pristup finansijskim sredstvima*

**Kreditna aktivnost je nastavila da raste, naročito podržavajući korporativni sektor.** Godišnji rast kredita je blago usporen na 6,1% u 2022. godini, sa 6,6% u 2021. godini, prije nego što se oporavio na preko 10% u periodu januar-februar 2023. godine. Glavni pokretač bili su krediti privredi i stanovništvu (porast za 9%, odnosno 6,7% na godišnjem nivou) tokom čitavog perioda, dok je početkom 2023. godine došlo do naglog porasta međubankarskih kredita. Krediti javnom sektoru su u padu od početka 2022. godine. Oporavak privrede se ogledao u veoma brzom porastu depozita u bankama, čija se stopa rasta ubrzala sa 12,8% na godišnjem nivou u 2021. godini na 23,3% u 2022. godini i nastavila da raste na preko 20% na godišnjem nivou u prva 2 mjeseca 2023. godine. Nerezidentni depoziti su činili oko jednu četvrtinu svih depozita tokom ovog perioda. Troškovi pozajmljivanja su porasli sa nominalnom ponderisanom prosječnom kreditnom stopom koja je dostigla 5,3% početkom 2023. godine, u poređenju sa 4,3% na kraju 2021. godine.

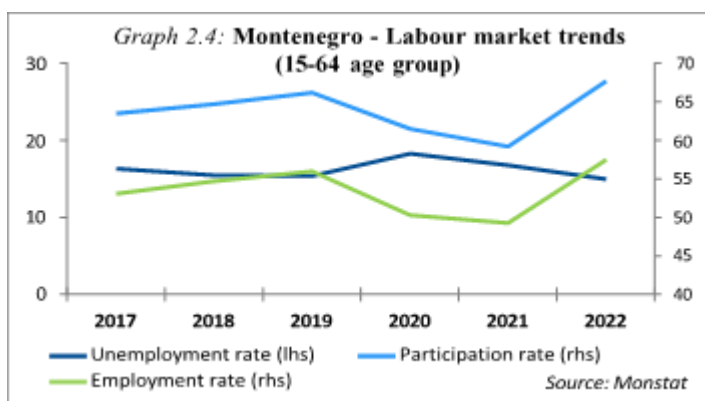
**Veličina nebankarskog finansijskog sektora ostaje veoma ograničena.** Mikrofinansiranje je najčešće korišćeni izvor alternativnog finansiranja, pri čemu je aktiva sektora činila oko 1,3% BDP-a u 2022. godini. Uloga osiguranja u lokalnoj ekonomiji je takođe ograničena jer je njihova aktiva blago opala na 1,8% BDP-a u 2022. godini.

### Funkcionisanje tržišta rada

**Sa ekonomskim oporavkom, pokazatelji tržišta rada su takođe nastavili da se poboljšavaju i premašili su nivoe prije krize, ali strukturni izazovi ostaju.** Prema anketi o radnoj snazi (LFS), prosječna stopa nezaposlenosti je opala na 15% u 2022. godini, sa 16,8% u 2021. godini. Broj zaposlenih je porastao za 18,2%, a prosječna stopa zaposlenosti iznosila je 57,5%. Uprkos ovim poboljšanjima, rezultati ARS za 2022. godinu još jednom su potvrdili velike regionalne disparitete, pri čemu je stopa nezaposlenosti iznosila 5,6% u turističkom obalnom regionu, 9,3% u centralnom regionu i 31,6% u siromašnijem sjevernom regionu. Rodni jaz se povećao nakon pandemije, ali je stopa nezaposlenosti žena (starosna grupa od 15-64 godine) opala brže (za 2,3 procentna poena) nego kod muškaraca 2022. godine, dok je stopa

aktivnosti žena (61,4%) ostala znatno ispod one kod muškaraca (73,9%). Preostali glavni strukturalni izazovi su nezaposlenost mladih, koja iznosi 29,4% za stanovništvo starosti od 15-24 godine, i dugotrajna nezaposlenost, pošto 75,6% svih nezaposlenih traži posao duže od 12 mjeseci. Uprkos tekućim reformskim naporima, kapacitet državnog biroa za zapošljavanje kada je riječ o posredovanju u zapošljavanju i dalje je slab i nedostaje mu kontinuirano praćenje aktivnih politika tržišta rada, što zauzvrat onemogućava osmišljavanje kvalitetnih, ciljanih i efikasnih mjera za aktiviranje zapošljavanja. Reforma i spremnost Zavoda za zapošljavanje Crne Gore ostaju ključni izazovi i važni su ne samo za sprovođenje Garancije za mlade, već i za obezbjeđivanje zdravog tržišta rada koje dobro funkcioniše na duži rok. Prosječna bruto zarada je nominalno porasla za 11% na 883 eura, dok je prosječna neto zarada porasla za skoro 34% na 793 eura u 2022. godini, podržana velikim padom poreskog opterećenja rada.

**Grafikon 2.4: Crna Gora – trendovi na tržištu rada (starosna grupa od 15 – 64 godine)**



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

Crna Gora je ostvarila **ograničen napredak** i **umjereno je spremna** da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama u EU. Obrazovni sistem se i dalje suočava sa brojnim izazovima, što pokazuju rezultati međunarodnih testova. Iako je javno finansiranje istraživanja i razvoja i dalje skromno, postignut je određeni napredak u privlačenju privatnih investitora. Napori za unapređenje zelene i digitalne tranzicije su nastavljeni, ali i dalje postoje veliki nedostaci u infrastrukturi. Administrativni i finansijski kapaciteti za identifikaciju, određivanje prioriteta i realizaciju velikih javnih investicija i dalje su ograničeni, što ometa korišćenje podrške EU. Uprkos određenom napretku u sektoru metalurgije i dobrom učinku turizma, potrebni su dalji napori da se diverzifikuje uska proizvodna baza Crne Gore. Nizak nivo dodate vrijednosti domaćih proizvoda, mala veličina lokalnih preduzeća i nizak nivo njihovog učešća u izvozu predstavljaju prepreke za povećanje produktivnosti i konkurentnosti lokalnih firmi.

Preporuke iz 2022. sprovedene su u ograničenoj mjeri i uglavnom ostaju na snazi. U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi sa sprovođenjem digitalnih servisa za mikro, mala i srednja preduzeća i da prioritet razvoju i sprovođenju interaktivne platforme e-uprave za transakcione elektronske usluge;
- poboljša programe za dualno srednje stručno obrazovanje i obuku i tercijarno obrazovanje u bliskoj saradnji sa poslovnim udruženjima;



- poboljša institucionalno i regulatorno okruženje za zelenu tranziciju i povećá energetsku otpornost usvajanjem nacionalnog plana za oblasti energetike i klimatskih promjena i završavanjem sprovođenjanacionalnog akcionog plana u oblasti energetike;
- sprovede preporuke za procjenu upravljanja javnim investicijama, dajući prioritet ključnim radovima na javnoj infrastrukturi u okviru raspoloživog fiskalnog prostora uz izbjegavanje izuzetaka u vezi sa odabirom projekata.

### Obrazovanje i inovacije

**Potrebna su dodatna poboljšanja kvaliteta obrazovanja.** Sveobuhvatna Analiza sektora obrazovanja (ESA) u Crnoj Gori za period 2015-2020. godine predstavljena je u novembru 2022. godine, sa fokusom na rano djetinjstvo, osnovno i srednje obrazovanje. Ukazano je na nizak nivo kvaliteta obrazovanja (na osnovu rezultata Programa za međunarodno ocjenjivanje učenika i trendova u međunarodnom proučavanju matematike i nauke) kako u četvrtom razredu osnovne škole tako i u prvoj godini višeg srednjeg obrazovanja. Dodatna zabrinutost odnosi se na distribuciju bodova, jer je u oba testa više od 40% učenika ispod nivoa međunarodnog mjerila za „nizak učinak”, odnosno ne dostižu minimalni nivo kompetencija, dok je samo zanemarljiv broj učenika imao visoka postignuća (manje od 2%, u poređenju sa oko 10% u prosjeku u zemljama OECD-a i 20% ili više u zemljama sa najboljim učinkom). ESA naglašava potrebu da se obezbijedi adekvatnija školska infrastruktura (70% djece pohađa osnovne škole sa nedovoljnom infrastrukturom) i poboljša nastavni plan i program, kvalifikacije nastavnika, kvalitet nastave, stope upisa i pružanje podrške najugroženijim grupama. Neusklađenost vještina ostaje značajan izazov, posebno za svršene učenike stručnog obrazovanja i obuke ili svršene studente visokog obrazovanja, uprkos nekim nedavnim naporima da se poboljša prelazak sa obrazovanja i obuke na tržište rada. Iako je nivo visokog obrazovanja i dalje niži od prosjeka EU, tržište rada ne može da apsorbuje broj diplomaca sa tercijskih studija u određenim oblastima, kao što su biznis i humanističke nauke. Izvještaj OECD-a o migraciji radne snage na Zapadnom Balkanu pokazao je da se u Crnoj Gori 28% ispitanika ne slaže sa tvrdnjom da vještine stečene u obrazovnom sistemu zadovoljavaju potrebe njihovog posla, a 51% anketiranih firmi identifikuje nedostatak vještina kod kandidata kao razlog za nepopunjena slobodna radna mesta.

**Javne i privatne investicije u istraživanje, razvoj i inovacije su niske.** U Evropskom pregledu inovacija za 2023. godinu, Crna Gora ima zbirni indeks inovacija od 47% u odnosu na 100% u EU, što je ispod prosjeka „inovatora u nastajanju“ (50,0%). Iako se indeks zemlje poboljšava, jaz u učinku u odnosu na EU se povećao. Veze između akademske zajednice, istraživačkih instituta i biznisa su i dalje slabe. Samo 2,2% crnogorskih mikro, malih i srednjih preduzeća ulaže u istraživanje i razvoj, u poređenju sa 22% na regionalnom nivou. Istraživačko osoblje je gotovo isključivo zaposleno u vladinom sektoru ili u sektoru visokog obrazovanja. Sa stopom od 0,36% BDP-a uloženog u istraživanje i razvoj, potrošnja Crne Gore je bila nešto više od jedne šestine prosjeka EU-28 (2,18% BDP-a) u 2019. Paralelno sa jačanjem svojih kapaciteta, Fond za inovacije je nastavio da upravlja programom grantova za saradnju i programom inovacionih vaučera kako bi podstakao saradnju između privatnog sektora i istraživačkih institucija u razvoju inovativnih projekata i proizvoda. Kao rezultat toga, ulaganja privatnog sektora u inovacione projekte u 2022. godini premašila su milion eura. Inovaciono-preduzetnički centar Tehnopolis iz Nikšića nastavio je da pomaže startup kroz sedam programa podrške, a paralelno je radio na jačanju saradnje sa lokalnim univerzitetima. Izrađen je

petogodišnji strateški plan za novoformirani Naučno-tehnološki park Crne Gore i u pripremi je javni poziv za zakupce.

### Fizički kapital i kvalitet infrastrukture

**Investicije za povećanje produktivnosti su i dalje niske.** U 2022. godini udio bruto investicija u fiksni kapital u BDP-u je blago opao na 21,7%. Došlo je do usporavanja privatnih investicija, dok su javne investicije neznatno porasle na 5% BDP-a. Neto SDI porasle su na 13,5% BDP-a, sa 11,7% u 2021. godini, pri čemu je više od jedne trećine ovih priliva otišlo u nekretnine, djelimično zahvaljujući kupovinama od strane ruskih državljana.

**Mali napredak je postignut u poboljšanju energetske infrastrukture.** Iako je upotreba obnovljivih izvora energije visoka, nema diversifikacije obnovljivih izvora i fokus na ekološke standarde u projektima energetske infrastrukture nije dovoljan (oko 43% proizvodnje električne energije u 2020. godini dolazi iz obnovljivih izvora, uglavnom hidroenergije i biomase). Crna Gora treba da se pozabavi brojnim izazovima vezanim za energiju, uključujući energetska efikasnost. Crna Gora treba da donese stratešku odluku o tome kako zamijeniti termoelektranu (lignit) u Pljevljima, koja trenutno proizvodi oko 50% električne energije u Crnoj Gori i koja je od vitalnog značaja za sigurnost snabdijevanja i stabilnost elektroenergetskog sistema zemlje, ali ostaje glavni zagađivač. Pronalaženje alternativnog rješenja za proizvodnju energije nije napredovalo, jer se ne očekuju bilo kakve odluke u vezi sa tim sve dok Vlada ne usvoji nacionalni plan za oblast klimatskih promjena i energetike 2024. godine. Što se tiče istraživanja u podmorju i proizvodnje ugljovodonika, dva ugovora o koncesiji potpisana 2016. godine sa Eni-jem i Novatek-om raskinuti su u decembru 2022. godine, nakon negativnih rezultata istraživanja, dok je ugovor sa Energean-om iz 2017. godine istekao u julu 2022. godine.

**Ulaganje u digitalnu infrastrukturu je nastavljeno, ali sa izvjesnim zakašnjenjem.** Iako je prethodnih godina Crna Gora stabilno napredovala u digitalizaciji, tempo reformi digitalne transformacije je usporen u 2022. godini, zbog dugotrajne političke neizvjesnosti, čestih organizacionih promjena i serije velikih sajber napada na državnu IT infrastrukturu u drugoj polovini 2022. godine, čime je prekinut vremenski okvir reformi digitalne transformacije. Ovi sajber napadi podstakli su crnogorsku vladu da fokusira jednu od novih reformi na sajber bezbjednost. Telekom operater je licitirao 5G spektra i dodijelio ga trima glavnim operaterima u decembru 2022. godine. Sva tri operatera su u obavezi da aktiviraju 5G u svakoj opštini do kraja 2024. godine, dok do 2026. godine treba da obezbijede 5G pokrivenost za 50% stanovništva.

**Modernizacija saobraćajnog sektora zahtijeva opsežno djelovanje.** Strateški pravac za razvoj sektora treba da se revidira, u skladu sa razvojnim prioritetima EU i obavezama iz Ugovora o transportnoj zajednici (o održivoj i pametnoj mobilnosti), i potrebno je da se udalji od trenutnog naglaska na drumski saobraćaj. Crna Gora ima veoma niske ocjene u pogledu povezanosti. Napredak u poboljšanju i modernizaciji kratkih dionica putne i željezničke mreže je spor i uglavnom zahvaljujući sredstvima EU. Prva dionica autoputa Bar-Boljare završena je u julu 2022. godine. Za završetak cjelokupnog autoputa Bar-Boljare potrebno je ažurirati zastarjelu studiju izvodljivosti, u skladu sa prognoziranim obimom saobraćaja i predviđanjem multimodalnog koridora, koji obuhvata željezničku prugu, put i luku Bar. U izvještajnom periodu nastavljani su radovi na unapređenju željezničke pruge Bar-Vrbnica, koridora osnovne

mreže. Potrebne su dalje akcije kako bi se željezničko tržište otvorilo konkurenciji i da bi se završile regulatorne reforme koje su godinama bile zanemarene. Tender (trenutno suspendovan) za koncesiju za održavanje i nadogradnju dva glavna aerodroma u zemlji u Podgorici i Tivtu mogao bi pomoći u rješavanju ograničene dostupnosti zemlje vazдушnim putem.

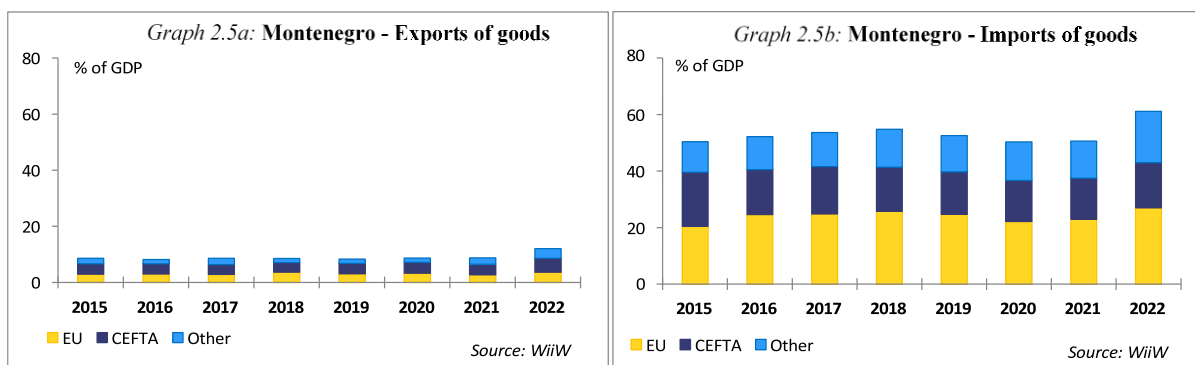
### Struktura sektora i preduzeća

**Struktura privrede ostaje uglavnom nepromijenjena, iako se unutar sektora dešavaju određena prilagođavanja.** Mikro, mala i srednja preduzeća čine okosnicu crnogorske privrede i obuhvataju 57,8% ukupnog broja zaposlenih u 2022. godini. I dalje dominiraju mikro preduzeća, koja čine 99% svih preduzeća. Među sektorima, distribucija zaposlenosti je ostala uglavnom stabilna u 2022. godini, pri čemu je sektor usluga apsorbovao 76,7% ukupne zaposlenosti, dok su industrija i građevinarstvo (19%), kao i poljoprivreda (4,3%) imali mnogo niže učešće. Zaposlenost u IKT sektoru porasla je za 48% na godišnjem nivou u 2022. godini, pod uticajem imigrantskih radnika iz Rusije koji registruju preduzeća u Crnoj Gori, što se ipak poklapa sa ozbiljnim padom izvoza usluga znanja. Učešće poljoprivrede u bruto dodatoj vrijednosti palo je na 6,7% u 2021. godini, u poređenju sa prosjekom od 7,6% u prethodnih 10 godina, dok je udio industrije i građevinarstva bio otprilike stabilan na nekih 10% i 5%, tim redom. U istom periodu, učešće maloprodaje i veleprodaje poraslo je na 14%, sa 12%. Metalurški sektor prolazi kroz veliku transformaciju nakon zatvaranja topionice aluminijuma KAP-a i nikšićke Željezare zbog neodrživih troškova proizvodnje. Nikšićku Željezaru je u decembru 2022. godine preuzela nacionalna elektonergetska kompanija EPCG, koja planira prenamjenu fabrike za proizvodnju solarnih panela.

### Ekonomska integracija sa EU i konkurentnost cijena

**Trgovina sa inostranstvom dostigla je rekordan nivo u 2022. godini.** Trgovina Crne Gore sa inostranstvom je porasla za 43,9% na godišnjem nivou, dok je bilateralna trgovina sa EU porasla za 33,7%. U cjelini posmatrano, trgovinska otvorenost (ukupna razmjena roba i usluga kao udio u BDP-u) značajno je porasla na 128,7% BDP-a, u velikoj mjeri premašivši nivoe prije pandemije. Izvozom i dalje dominiraju usluge, koje su sa 40,6% BDP-a nadmašile izvoz robe (12,1% BDP-a) za veoma veliku maržu. EU ostaje glavni trgovinski partner Crne Gore sa 30,3% ukupnog izvoza i 44,3% ukupnog uvoza robe. Zemlje CEFTA takođe predstavljaju značajno tržište, koje čine 41,7% ukupnog crnogorskog izvoza i 26,1% ukupnog uvoza robe. EU takođe ostaje glavni izvor priliva SDI za Crnu Goru, čineći 33% ukupnih priliva SDI u 2022. godini, u poređenju sa 36,4% u 2021. godini. Ostale zemlje sa značajnim učešćem u prilivu SDI u Crnoj Gori su Rusija i Ujedinjeni Arapski Emirati, uglavnom zbog aktivnog učešća investitora u kontroverznom programu ekonomskog državljanstva. Cjenovna konkurentnost Crne Gore narušena je povećanjem razlike u inflaciji sa eurozonom.

**Grafikon 2.5a: Crna Gora – Izvoz robe Grafikon 2.5b: Crna Gora – Uvoz robe**



## 2.4. JAVNE NABAVKE, STATISTIKA, FINANSIJSKA KONTROLA

### Poglavlje 5: Javne nabavke

*Pravilima EU se osigurava transparentnost nabavke robe, usluga i radova u javnom sektoru u svakoj državi članici i njihova otvorenost tvorene za sva privredna društva iz EU, bez diskriminacije i s jednakim tretmanom.*

**Crna Gora se nalazi između umjerenog i dobrog nivoa spremnosti u oblasti javnih nabavki.** Određeni napredak je postignut 2022. godine po pitanju usklađivanja s pravnom tekovinom EU i daljeg poboljšanja funkcionisanja sistema elektronskih nabavki.

Prošlogodišnje preporuke su djelimično sprovedene. Prema tome, neke ostaju na snazi. Crna Gora u narednoj godini naročito treba da:

- se fokusira na djelotvornu primjenu zakona o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu;
- značajno smanji broj i vrijednost pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje;
- u potpunosti poštuje pravila javnih nabavki u svim slučajevima.

Institucionalna organizacija i pravno usklađivanje

**Pravni okvir** u oblasti javnih nabavki je dobro usklađen s pravnom tekovinom EU. Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama stupile su na snagu u januaru 2023. godine. Ovim izmjenama, zajedno s odgovarajućim sprovedbenim aktima, crnogorsko zakonodavstvo je dodatno usklađeno s pravnim aktima EU u ovoj oblasti. Vlada je u februaru 2023. godine usvojila Izvještaj o sprovođenju Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period od 2021-2025. godine i odgovarajući akcioni plan za 2023. godinu.

Elektronski sistem javnih nabavki (Crnogorse elektronske javne nabavke, CEJN) je u potpunosti operativan. Kroz sistem se sprovode svi postupci javnih nabavki u zemlji. Unapređenje CEJN-a je najavljeno 2022. godine, ali je odgođeno za kraj 2023. godine. To uključuje funkcionalno povezivanje s drugim elektronskim registrima države (kaznenom evidencijom Ministarstva pravde, evidencijom o poreskim obavezama i o obavezanim doprinosima za socijalno osiguranje Uprave prihoda i carina i evidencijom Agencije za sprečavanje korupcije).

Tender za koncesiju za upravljanje preduzećem Aerodromi Crne Gore je suspendovan od 2020. godine. Da bi Crna Gora ispunila uslove ovog pregovaračkog poglavlja, neophodno je da u potpunosti poštuje pravila i standarde EU o pravičnim i transparentnim javnim nabavkama, obezbjeđujući vrijednosti za dati novac, konkurentnost i snažnu garanciju zaštite od korupcije.

#### Kapaciteti za sprovođenje i izvršenje

**Tržište javnih nabavki** Crne Gore je u 2022. godini iznosilo 8,74% BDP-a, a vrijednost svih postupaka javnih nabavki iznosila je oko 506 miliona eura. Ta vrijednost jemnogo iznad vrijednosti ostvarenih u 2021. godini, ali znatno ispod rekordnog nivoa iz 2020. godine (13,1% BDP-a, 545 miliona evra). Korišćenje CEJN-a doprinijelo je unapređenju sprovođenja postupaka javnih nabavki u zemlji, s kraćim prosječnim trajanjem postupaka nabavki i povećanim prosječnim brojem ponuda po postupku (3,5) u odnosu na prethodne godine. Međutim, broj i vrijednost pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje i dalje je veoma visok, čineći preko 11% svih nabavki u smislu vrijednosti sprovedenih preko CEJN-a. Javni organi treba da upotrebljavaju ovakve procedure samo u izuzetnim slučajevima, s obzirom na mogućnost pojave nepravilnosti i korupcije.

U oblasti **praćenja dodjele i realizacije ugovora**, Inspekcija za javne nabavke je izvršila 266 provjera, što je za 11% manje u odnosu na 2021. godinu, zbog smanjenog broja inspektora. Većina provjera se odnosila na zaključivanje ugovora, izvršenje ugovora i sprovođenje jednostavnih nabavki.

Uspostavljen je regulatorni i institucionalni okvir o **integritetu i sukobu interesa** u javnim nabavkama.

**Kapaciteti upravljanja procesima javnih nabavki** su poboljšani zahvaljujući potpunom sprovođenju e-nabavke. Međutim, veliki broj malih naručilaca narušava efikasnost procesa nabavki. Konkretno, kapaciteti malih opština za sprovođenje složenijih postupaka nabavki, uključujući i projekte koje finansira EU, i dalje su ograničeni.

Administrativni kapaciteti Direktorata za politiku javnih nabavki u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja i dalje su stabilni. Direktorat sistematski organizuje obuke o pravilima javnih nabavki i pripremne kurseve za službenike za nabavke. Direktorat takođe priprema i objavljuje tehnička uputstva i stručna uputstva o pravilima nabavke.

#### Efikasan sistem pravnih lijekova

Zakonodavstvo o **pravu na žalbu** je u skladu s pravnom tekovinom EU. Predmete vodi Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Komisija trenutno nema dovoljno osoblja. Nije bilo značajnijih kašnjenja u obradi rješavanju pritužbi i sistem pravnog lijeka funkcionise efikasno.

Komisija za zaštitu prava je u 2022. godini riješila 169 pritužbi. Broj pritužbi je ostao stabilan u odnosu na prethodni period, iako je iz godine u godinu zabilježen značajan porast broja i vrijednosti postupaka nabavki. Predane su žalbe Upravnom sudu Crne Gore na oko 16% predmeta koje je Komisija riješila. Upravni sud je otprilike polovinu ovih žalbi vratio Komisiji na ponovno razmatranje.

Vrhovni sud Crne Gore je izvršio šest vanrednih preispitivanja odluka Upravnog suda o postupcima javnih nabavki i u pet predmeta odbio je tužbe kao neosnovane, dok je u jednom predmetu preinačio odluku u pogledu troškova spora.

## **Poglavlje 18: Statistika**

*Pravila EU obavezuju države članice da statističke podatke proizvedu u skladu sa principima profesionalne nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i povjerljivosti. Za metodologiju, proizvodnju i distribuciju statističkih informacija predviđena su zajednička pravila.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti statistike. Postignut je **ograničen napredak** u pogledu prošlogodišnjih preporuka. Nastavljen je rad na usklađivanju statističke metodologije sa standardima EU i povećanom prenosu podataka Eurostatu. Međutim, ostaju neriješena pitanja u vezi s nedovoljnim finansijskim i ljudskim resursima Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT) i nedostatkom stručnosti u nekim oblastima; sistemskom saradnjom i koordinacijom poslova između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i MONSTAT-a; i prenošenjem Eurostatu nekih osnovnih skupova podataka kao što su finansijska statistika vlade, kao i finansijski računi i tabele o postupanju u slučaju prekomjernog deficita. Planirani popis stanovništva i stanova zahtijeva pažljivo rukovanje od strane vlasti, posebno kada su u pitanju osjetljiva pitanja etničke pripadnosti, vjere i jezika.

Preporuke iz izveštaja za 2022. ostaju na snazi. Crna Gora u narednoj godini treba naročito da:

- značajno ojača kadrovske i finansijske resurse MONSTAT-a, kako bi u potpunosti ispunio svoje obaveze i zadržao stručni kadar;
- ostvari značajan napredak u usklađivanju s Evropskim sistemom računa (ESA 2010), uključujući početak prenosa Eurostatu statističkih podataka o državnim finansijama, kao i pravilno popunjenih tabela procedura u slučaju prekomjernog deficita;
- sprovede popis stanovništva i stanova u skladu sa zahtjevima i preporukama EU i za to izdvoji dovoljno sredstava.

Pravni okvir za **statističku infrastrukturu** je uglavnom usklađen s Kodeksom prakse evropske statistike. MONSTAT je glavni proizvođač i sveukupni koordinator statistike. Broj zaposlenih u MONSTAT-u ostaje nizak i iznosi 60% od broja radnih mjesta predviđenih organizacionom šemom. Ministarstvo finansija još uvijek nije MONSTAT-u obezbijedilo nove prostorije. Ovo je i dalje ozbiljno pitanje, s obzirom da sadašnja zgrada nije prikladna za jedan državni zavod za statistiku. MONSTAT je 2022. godine sproveo istraživanje o zadovoljstvu korisnika i rezultate objavio na svom zvaničnom sajtu.

Što se tiče **klasifikacija i registara**, postoji visoka usklađenost u pogledu primjene aktuelnih verzija klasifikacija NACE (Nomenklatura privrednih djelatnosti), CPA (Klasifikacija proizvoda po djelatnostima), ISCO (Međunarodni standard za klasifikaciju zanimanja) i ISCED (Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja).

U oblasti **makroekonomskih statističkih podataka**, Crna Gora je unaprijedila prezentaciju inventara bruto nacionalnog dohotka (BND), uključujući i tabelarni prikaz procesa.

Usklađenost s nacionalnim računima prema ESA 2010 je na srednjem nivou. U narednom periodu MONSTAT bi trebalo da se fokusira na poboljšanje procjena i ažuriranje i proširenje inventara BND. Što se tiče indeksa potrošačkih cijena/harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena (HICP), završena je automatizacija procesa obrade i distribucije podataka. MONSTAT je uspješno ispravio nedosljednosti kada je riječ o agregaciji u prethodnim serijama HICP-a. Crna Gora ne proizvodi HICP postalnim porezima i radi na njegovom uvođenju, a potrebno je da poboljša proizvodnju indeksa stambenih cijena (HPI) i pošalje podatke Eurostatu. Crna Gora na kvartalnom nivou šalje Eurostatu podatke o platnom bilansu (BOP) i međunarodnoj investicionoj poziciji (IIP) prema metodologiji navedenoj u priručniku o platnom bilansu i međunarodnoj investicionoj poziciji (BPM6), ali još uvijek ne šalje mjesečnu statistiku platnog bilansa i treba da poboljša geografsku analizu podataka kada je riječ o BOP i IIP. Statistika državnih finansija (GFS) nikada nije poslata Eurostatu, a tabele procedure prekomjernog deficita (EDP) se šalju uglavnom prazne. U toku je i rad na izmjenama i dopunama Zakona o zvaničnoj statistici.

U oblasti statistike **poslovanja i trgovine**, Crna Gora je u potpunosti usklađena za sedam, djelimično za pet i neusaglašena za dva skupa podataka od 14 skupova podataka kratkoročne poslovne statistike (STS) (relevantnih od ukupno 16 STS skupova podataka). Tačnost prenijetih skupova podataka je dobra, a razlozi za neusaglašenost su djelimična pokrivenost djelatnosti iz NACE i nedostatak prilagođavanja. Nedostaju podaci o kvartalnoj poslovnoj demografiji i cijenama proizvođača usluga. Što se tiče strukturne poslovne statistike, Eurostat je dobio neke podatke 2022. godine s referentnom 2020. godinom. Usklađenost u ovoj oblasti je niskom nivou, ali ima napretka u odnosu na prošlu godinu. U pogledu međunarodne trgovine uslugama, Crna Gora bilježi visok nivo usklađenosti dok je u pogledu međunarodne trgovine robom ta usklađenost na srednjem nivou i potrebno je dalje raditi na tome.

U oblasti **socijalne statistike**, Skupština je usvojila Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u decembru 2022. godine. Vlada je odlučila da popis bude sproveden u prvoj polovini novembra 2023. godine. MONSTAT se priprema za sprovođenje popisa i po tom pitanju saraduje s Upravom za katastar i državnu imovinu i lokalnim organima nadležnim za ažuriranje registra prostornih jedinica.

U oblasti **statistike poljoprivrede**, priprema popisa poljoprivrede u skladu s novim zakonodavnim okvirom EU je u toku, a njegovo sprovođenje je planirano za 2024. godinu. Popisom stanovništva i stanova će se provjeriti ko će morati da bude obuhvaćen popisom poljoprivrede.

U oblasti **statistike životne sredine**, smatra se da je Crna Gora dostigla potpunu usklađenost kada je riječ o statistici otpada, ali ne prijavljuje podatke o statistici voda i računima u oblasti životne sredine.

U cjelini posmatrano, **statistika energetike** je umjereno usklađena. MONSTAT je u potpunosti usklađen kada je riječ o statistici na polugodišnjem nivou ali je u kada je riječ o statistici na godišnjem nivou potrebno ostvariti napredak posebno u pogledu kvaliteta, dok je statistika na mjesečnom nivou neusklađena. **Poglavlje 32: Finansijska kontrola**

*EU promoviše reformu nacionalnih sistema upravljanja da bi unaprijedila upravljačka odgovornosti pravilno finansijsko upravljanje prihodima i rashodima, kao i eksternu reviziju*

*javnih sredstava. Pravila finansijske kontrole takode štite finansijske interese EU od prevara u upravljanju sredstvima EU i euro od falsifikovanja.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti finansijske kontrole. U cjelini posmatrano, ostvaren je **ograničen napredak** u sprovođenju prošlogodišnjih preporuka. Novi program reforme upravljanja javnim finansijama usvojen je u decembru 2022. godine, što znači da je strateški okvir za unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru sada uglavnom uspostavljen. Program reforme sadrži mjere o primjeni upravljačke odgovornosti, dopunjujući one iz strategije reforme javne uprave, iako je njihova primjena još uvijek ograničena. Što se tiče eksterne revizije, Državna revizorska institucija je unaprijedila svoje kapacitete za praćenje sprovođenja preporuka revizije i nastavila da radi na otvorenijoj i transparentnijoj komunikaciji sa Skupštinom. Ipak, potrebno je uložiti napore, posebno u pogledudaljeg jačanja finansijskog upravljanja i kompletiranju pravnogokvira za borbu protiv prevara. Prošlogodišnje preporuke ostaju da važe.

U narednoj godini, Crna Gora treba naročito da:

- dalje operacionalizuje centralizovanu funkciju budžetske inspekcije Ministarstva finansija, obezbjeđivanjemodgovarajućih ljudskih resursa;
- proširi primjenu upravljačkeodgovornosti u javnoj upravi, uz povećano delegiranje ovlašćenja u oblasti finansijskog upravljanja i unutrašnje kontrole;
- dodatno uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU o borbi protiv prevara počinjenih protiv finansijskih interesa EU i dodatno ojača kapacitete za koordinaciju Nacionalne službe za koordinaciju borbe protiv prevara, uključujući usvajanje izmjena i dopuna Krivičnog zakonika i nove nacionalne strategije za borbu protiv prevara za period od 2024-2027. godine.

#### Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)

Crnogorski **strateški okvir za PIFC** je naširoko uspostavljen. Strategija reforme javne uprave (RJU) za period od 2022-2026. godine sada je praćena novim programom reforme upravljanja javnim finansijama (PFM), koji je usvojen u decembru 2022. godine. Vlada usvaja godišnje izvještaje o sprovođenjustrategije javne uprave i programa reforme upravljanja javnim finansijama, kao i o upravljanju i unutrašnjoj kontroli u javnom sektoru.

Što se tiče upravljačke**odgovornosti**, novi strateški okvir pruža solidnu osnovu za dalji rad, jer i strategija reforme javne uprave i program reforme upravljanja javnim finansijama uključuju razvoj upravljačkeodgovornosti kao jedan od ključnih ciljeva. Međutim, primjena upravljačkeodgovornosti u javnoj upravi ostaje ograničena, posebno u pogledu delegiranja ovlašćenja u oblasti finansijskog upravljanja i interne kontrole.

Uspostavljen je zakonodavni i operativni okvir za **unutrašnju kontrolu i unutrašnju reviziju**, koji obuhvata i subjekte lokalne uprave i državna preduzeća. U pripremi je revidirani Zakon o upravljanju i unutrašnjoj kontroli. Zakonodavni okvir je u skladu s međunarodnim standardima zasnovanim na okviru Komiteta sponzorskih organizacija Tredvej komisije (COSO). Vlada je u novembru 2022. godine usvojila podzakonske akte za usklađivanje sistema unutrašnje revizije s Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.



Pravni i operativni okvir za **kontrolu finansijskog upravljanja** je uglavnom uspostavljen i u skladu s međunarodnim standardima. Neophodni su dalji naponi kako bi se budžetiranje zasnovano na programima i izvještavanje o učinku uskladili s upravljačkom odgovornošću, kao i za unapređenje upravljanja rizikom sa operativnog na strateški nivo. Centralizovanu funkciju budžetske inspekcije Ministarstva finansija potrebno je značajno ojačati.

U oblasti **unutrašnje revizije**, ne postoji odgovarajući kadar ni na centralnom ni na lokalnom nivou. Ministarstvo javne uprave je 2022. godine formiralo specijalizovanu jedinicu za internu IT reviziju koja vrši IT revizije u svim javnim institucijama. Strategija interne IT revizije je u pripremi.

**Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU)** je odgovorna za razvoj i distribuciju metodoloških smjernica za PIFC, kao i za praćenje i izvještavanje o sprovođenju unutrašnje finansijske kontrole. Štaviše, CHU obezbjeđuje pregled kvaliteta finansijskog upravljanja, unutrašnje kontrole i aktivnosti interne revizije. Njeni godišnji izveštaji sadrže preporuke o tome kako poboljšati djelotvornost sistema unutrašnje kontrole u javnom sektoru

Na nivou PIFC-a, sistem za **borbu protiv korupcije** postoji, ali zahtijeva dalje unapređenje. Svi javni subjekti putem sistema prijavljivanja obavještavaju Centralnu jedinicu za harmonizaciju o sumnjama na nepravilnosti i prevare. Centralna jedinica vodi registar ovih slučajeva i prati mjere za ublažavanje i preduzete radnje. Međutim, vrlo mali broj organa je prijavio bilo kakve nepravilnosti.

#### Eksterna revizija

Ustav Crne Gore i postojeći pravni okvir obezbjeđuju funkcionalnu, operativnu i finansijsku nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI), u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). DRI je dodatno unaprijedila svoje **institucionalne kapacitete** u pogledu osoblja za reviziju. Većina njenih revizora (90%) su sertifikovani i imaju pristup internoj i međunarodnoj obuci. Mandat predsjednika DRI prestao je u julu 2022. godine, ali Skupština još nije imenovala novog predsjednika. Takođe, mjesto jednog od pet članova Senata DRI ostaje upražnjeno.

Što se tiče **kvaliteta revizorskog rada**, DRI usvaja i sprovodi svoj godišnji plan revizije na osnovu procjene rizika i jasno utvrđenih kriterijuma. Tokom referentnog perioda, izvršila je 38 revizija. DRI je poboljšala svoj kapacitet revizije učinka. Sada ima više sektora, može da sprovodi veći broj paralelnih revizija, a njeno revizorsko osoblje je unaprijedilo svoje vještine pohađanjem programa obuke. DRI je izvršila samoprocjenu svog rada primjenom međunarodne metodologije za mjerenje učinka, koja je bila osnova za strateški plan razvoja DRI za period 2023-2027. godine, koji je usvojen u martu 2023. godine.

DRI je nastavila da povećava **uticaj svog revizorskog rada** unapređenjem procesa praćenja sprovođenja revizorskih preporuka i jačanjem saradnje s ključnim zainteresovanim stranama. Svi izvještaji DRI su javno dostupni, a od 2022. godine DRI je počela da objavljuje i izvještaje o primjeni preporuka iz revizorskih izvještaja. U izvještajnom periodu, DRI je objavila 30 takvih izvještaja. Takođe, DRI je sačinila registar revizorskih preporuka, koji omogućava javnosti da prati status sprovođenja revizorskih preporuka. DRI je blagovremeno dostavljala sve izvještaje Skupštini, koja je razmatrala godišnji izvještaj DRI o izvršenim revizijama i aktivnostima, uključujući i reviziju završnog računa državnog budžeta. Međutim, Skupština još uvijek ne obezbjeđuje strukturisano praćenje preporuka DRI

**Revizorsko tijelo Crne Gore** je povećalo svoj nadzorni kapacitet u pogledu ljudskih resursa i broja izvršenih revizija, uz unapređenje upravljanja, odgovornosti i transparentnosti u korišćenju sredstava EU. U novembru 2022. godine, Vlada je imenovala novog šefa Revizorskog tijela, ali njegovi ljudski resursi tek treba da budu dodatno ojačani jer je 12 pozicija ostalo upražnjeno.

#### Zaštita finansijskih interesa EU

Što se tiče **usklađivanja s pravnom tekovinom EU**, tek treba da se usvoje izmjene i dopune Krivičnog zakonika kako bi se nacionalno zakonodavstvo u potpunosti uskladilo s Direktivom EU o borbi protiv prevara počinjenih protiv finansijskih interesa EU putem krivičnog prava. Uz podršku projekta Twinning koji finansira EU, Kancelarija za borbu protiv prevara (AFCOS) poboljšala je svoje kapacitete za borbu protiv nepravilnosti i prevara i za koordinaciju AFCOS mreže za zaštitu finansijskih interesa EU. Nova nacionalna strategija za borbu protiv prevara za period od 2024-2027. godine s odgovarajućim akcionim planom još uvijek nije izrađena.

**Saradnja i razmjena informacija s Evropskom komisijom (OLAF)** tokom istraga i dalje je aktivna. Sajber napad u avgustu 2022. godine negativno je uticao na direktnu komunikaciju sa OLAF-om jer je onemogućen rad sistema za upravljanje nepravilnostima (IMS). Uprkos tome, u IMS-u je prijavljeno pet novih slučajeva nepravilnosti. Crnogorske vlasti treba da nastave da uspostavi bilansostvarenih rezultata prijavljivanja nepravilnosti i saradnje s OLAF-om u istragama.

#### Zaštita eura od falsifikovanja

Crnogorsko **zakonodavstvo** o zaštiti eura od falsifikovanja je na snazi. Zemlja ima neophodne **strukture** za tehničku analizu i klasifikaciju falsifikovanog novca, uključujući euro novčanice i kovanice.

Od 2021. Godine, Odluka Centralne banke Crne Gore (CBCG) o provjeri autentičnosti i ispravnosti i ponovnom prometu euro novčanica i kovanog novca u potpunosti je usklađena s odgovarajućom Odlukom Evropske centralne banke (ECB).

Nastavljene su **aktivnosti** na zaštiti eura od falsifikovanja u skladu s usklađenim propisima i standardima EU i ECB. CBCG je pratila standarde rada rukovaoca gotovinom i testirala uređaje za rukovanje gotovinom. Takođe je nastavljena saradnja i razmjena informacija s Upravom policije i Višim tužilaštvom. CBCG je nastavila saradnju i razmjenu informacija u okviru sporazuma potpisanih sa ECB, Evropskom komisijom i drugim međunarodnim institucijama o zaštiti eura od falsifikovanja. Crna Gora je aktivno učestvovala u programu EU *Pericles*.

### **3. DOBROSUSJEDSKI ODNOSI I REGIONALNA SARADNJA**

Dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja čine suštinski dio procesa evropskih integracija Crne Gore i doprinose stabilnosti, pomirenju i atmosferi koja je pogodna za rješavanje otvorenih bilateralnih pitanja i nasljeđa iz prošlosti.

Crna Gora je zadržala svoj angažman u nizu regionalnih inicijativa, kao što su Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini (CEFTA), kojim je preuzela predsjedavanje u januaru 2023. godine, Energetska zajednica, Saobraćajna zajednica, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi i Regionalni Savjet za saradnju. Od 1. jula 2022. godine do 30. juna 2023. godine, Crna Gora je predsjedavala Procesom saradnje u jugoistočnoj Evropi. Prioriteti

crnogorskog predsjedavanja bili su: jačanje ekonomske i bezbjednosne saradnje i infrastrukturne povezanosti, zaštita ljudskih prava, vladavine prava, jačanje demokratskih institucija, ublažavanje i prevazilaženje zdravstvenih, ekonomskih i drugih posljedica pandemije Covid-19, zaštita životne sredine i evropske integracije zemalja regiona jugo-istočne Evrope. Crna Gora takođe aktivno učestvuje u inicijativama kao što su Centralno-evropska inicijativa (CEI) i Centar za bezbjednosnu saradnju (RACVIAC).

**Samit EU-Zapadni Balkan** u decembru 2022. godine održan je prvi put u regionu, u Tirani. Samit je bio fokusiran na podršku regionu u oblasti energetike i migracija, kao i na saradnju mladih, roming, unapređivanje zelenih traka i ukupan napredak u sprovođenju Ekonomskog i investicionog plana.

U avgustu 2023. godine, predsjednik Milatović je učestvovao na neformalnoj diskusiji o proširenju EU u Atini, čiji je domaćin bio grčki premijer Mitsotakis, dok je premijer Abazović učestvovao na Bledskom strateškom forumu zajedno s ostalim liderima Zapadnog Balkana.

Na **zajedničkom regionalnom tržištu**, politički iskorak je postignut na Samitu Berlinskog procesa u Berlinu u novembru 2022. godine, gdje su lideri usvojili tri sporazuma o mobilnosti. Skupština je ratifikovala sva tri sporazuma o zajedničkom regionalnom tržištu o slobodi kretanja po osnovu lične karte, o priznavanju stručnih kvalifikacija za regulisane profesije i o priznavanju akademskih kvalifikacija. Međutim, sporazume predsjednik još nije potpisao. Brojne važne odluke dogovorene na tehničkom nivou u okviru CEFTA ostaju blokirane.

Crna Gora je u maju 2023. godine bila domaćin **Samita o povezivanju**, na kojem je postignuta zajednička Deklaracija o *Unapređenju zelenih traka* koju su potpisali svi učesnici i razumijevanje na visokom nivou o indikativnim mapama transevropske transportne mreže na Zapadnom Balkanu između EU i potpisnica Ugovora o saobraćajnoj zajednici.

Crna Gora je nastavila da blisko saraduje s Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Srbijom u okviru **procesa Sarajevske deklaracije**, koji ima za cilj pronalaženje održivih rješenja za izbjegla i raseljena lica kao rezultat oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji tokom 1990-ih. U okviru **Regionalnog stambenog programa**, u Crnoj Gori je do kraja marta 2023. godine izgrađeno, kupljeno ili rekonstruisano 617 stambenih jedinica. Ove jedinice mogu da prime 2.117 ljudi. I dalje postoje značajni izazovi u vezi s ekonomskom i socijalnom integracijom i blagostanjem mnogih porodica, neophodnim da bi se osigurala održivost povratka.

Crna Gora je nastavila da aktivno učestvuje u regionalnoj **Grupi za nestala lica** i dala doprinos sprovođenju odredbi njenog okvirnog plana. Komisija za nestala lica Crne Gore nastavila je saradnju sa susjednim zemljama u okviru protokola o bilateralnoj saradnji. Aktivan je 51 slučaj nestalih lica koji su državljani Crne Gore ili čije porodice borave u Crnoj Gori.

U cjelini posmatrano, **Crna Gora održava dobre bilateralne odnose** s drugim zemljama u procesu proširenja u regionu i sa susjednim državama članicama EU.

Odnosi s **Albanijom** ostali su dobri uz povremene bilateralne posjete na visokom nivou. U februaru 2023. godine, vlade Albanije i Crne Gore održale su drugu zajedničku sjednicu vlada u Podgorici, potvrdivši dobre i prijateljske odnose dvije zemlje. Predsjednici vlada potpisali su niz bilateralnih sporazuma/memoranduma koji imaju za cilj unapređenje saradnje u nekoliko oblasti od zajedničkog interesa koje se odnose na energetiku, ribarstvo, zaštitu bilja, rad i socijalnu zaštitu, sport, kulturu, medije, odbranu, zdravstvo i infrastrukturu. Na posljednjem je

postignut dogovor za izgradnju mosta na rijeci Buni koji bi povezivao priobalna područja Ulcinja (Crna Gora) i Velipoja (Albanija) i najavljeno otvaranje granične tačke Sveti Nikola – Pulaj.

U cjelini posmatrano, odnosi s **Bosnom i Hercegovinom** ostali su dobri. Dogovorena demarkacija granice tek treba da bude fizički obilježena, a tri zajednička granična prelaza ostaju da budu otvorena. U decembru 2022. godine, Savjet ministara Bosne i Hercegovine i Vlada Crne Gore potpisali su memorandum o razumijevanju i saradnji na realizaciji infrastrukturnih projekata. Učešće crnogorskih ministara finansija i pravde 9. januara 2023. godine na svečanosti u Banjaluci povodom proslavljanja neustavnog dana Republike Srpske izazvalo je oštre reakcije i kontroverze u Crnoj Gori i regionu. U februaru 2023. godine, ministar vanjskih poslova Bosne i Hercegovine boravio je u zvaničnoj posjeti Podgorici.

Odnosi s **Kosovom** ostali su dobri. U oktobru 2022. godine, Crna Gora i Kosovo potpisali su Memorandum o razumijevanju o saradnji na realizaciji infrastrukturnih projekata. Predsjednik Kosova posjetio je Crnu Goru u februaru 2023. godine, a premijer Crne Gore posjetio je Kosovo u aprilu 2023. godine. Održano je više sastanaka na nivou premijera i ministara vanjskih poslova na marginama međunarodnih i regionalnih događaja.

Odnosi sa **Sjevernom Makedonijom** ostali su dobri. U februaru 2023. godine, ministar vanjskih poslova Crne Gore i ministar vanjskih poslova Sjeverne Makedonije sastali su se u Skoplju da razgovaraju o razvoju bilateralnih odnosa, regionalnoj saradnji, procesu evropskih integracija i jačanju partnerstva zemalja u okviru NATO-a. U martu 2023. godine, premijeri su se sastali na marginama Svjetskog ekonomskog foruma u Davosu. Ministar vanjskih poslova Sjeverne Makedonije održao je sastanke sa predsjednikom i premijerom Crne Gore na marginama sastanka Jadranske povelje u martu 2023. godine. Dvojica premijera su se sastala na marginama Delfi ekonomskog foruma u martu 2023. Dvije zemlje su potpisale Program saradnje u oblasti kulture za period od 2023-2026. godine.

U cjelini posmatrano, odnosi sa **Srbijom** su stabilni, uz povremene međusobne optužbe. U septembru 2022. godine, predsjednik Vlade Crne Gore posjetio je Srbiju, gdje je prisustvovao sajmu vina. Polemika je pokrenuta sredinom decembra 2022. godine kada su gradonačelnici i predsjednici lokalnih skupština šest crnogorskih opština, svi predstavnici bivšeg Demokratskog fronta, prisustvovali sjednici Odbora Skupštine Srbije za dijasporu i Srbe u regionu, na kojoj se raspravljalo o položaju i statusu etničkih Srba u Crnoj Gori. Na ministarskim sastancima, ekonomske prilike i jačanje bilateralne saradnje su bili u prvom planu, a ne bilateralna pitanja. Nakon inauguracione posjete Briselu, predsjednik Crne Gore je u julu 2023. godine boravio u prvoj zvaničnoj posjeti u inostranstvu u Beogradu da bi sa predsjednikom Srbije razgovarao o imenovanju ambasadora u svojim zemljama. Dvojica predsjednika ponovo su se sastala ubrzo nakon toga u Atini. Bivšem ambasadoru Srbije u Crnoj Gori, Vladimiru Božoviću, ukinuta je zabrana ulaska u avgustu 2023. godine.

Bilateralni odnosi s **Turskom** ostali su stabilni. Crna Gora je pružila finansijsku i humanitarnu pomoć Turskoj nakon razornog zemljotresa u februaru 2023. godine.

Odnosi s **Ukrajinom** ostali su dobri. Crna Gora je nastavila da pruža nedvosmisleni podršku Ukrajini u svijetlu ruskog agresorskog rata, uključujući humanitarnu i vojnu pomoć. U decembru 2022. godine, premijer Crne Gore i predsjednik Ukrajine potpisali su zajedničku deklaraciju o evroatlantskoj perspektivi Ukrajine.

U cjelini posmatrano, odnosi s **Republikom Moldavijom** su dobri. U februaru 2023, optužbe o umiješanosti crnogorskih i srpskih fudbalskih navijača u destabilizacione aktivnosti koje je promovisala Rusija u Moldaviji stvorile su kratkotrajne tenzije. Predsjednici Crne Gore i Moldavije sastali su se na marginama Evropske političke zajednice u Kišinjevu juna 2023. godine. Crna Gora i Moldavija takođe održavaju odnose kroz Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECF).

U cjelini posmatrano, odnosi s **Gruzijom** su prijateljski, iako nivo angažovanja nije toliko obiman kao odnosi s drugim zemljama proširenja. U aprilu 2023. godine, predsjednica crnogorskog parlamenta se sastala sa svojim gruzijskim kolegom.

Odnosi s **Hrvatskom** ostali su dobri uz povremene tenzije koje su se javljale u vezi s neriješenim bilateralnim pitanjima i/ili nekim istorijskim događajima. U januaru 2023. godine, premijeri su se sastali na marginama Svjetskog ekonomskog foruma u Davosu. U septembru i oktobru 2022. godine, tadašnji ministri spoljnih poslova i odbrane, zajedno sa svojim hrvatskim kolegama, postavili su spomen-ploče na hrvatskom ostrvu Vis i na logoru Morinj pod nekadašnjom kontrolom bivše Jugoslovenske narodne armije u Crnoj Gori, u znak sjećanja na događaje iz 1990-ih. Ovo je izazvalo polemiku i Osnovno državno tužilaštvo otvorilo je preliminarnu istragu protiv ministara. Nije bilo napretka u vezi s demarkacijom granice između dvije zemlje. Spor između dve zemlje oko vlasništva nad jedrenjakom „Jadran” se nastavlja. Ministarstvo vanjskih poslova Hrvatske uputilo je u avgustu 2023. godine snažnu protestnu notu Crnoj Gori zbog crnogorske proslave 90. godišnjice broda.

Odnosi s **Italijom** ostali su dobri. U junu 2022. godine, ministri odbrane sastali su se u Rimu, nakon čega su uslijedili sastanci s predsjedavajućim Komiteta za odbranu u Donjem domu i predsjedavajućim Komiteta za odbranu Senata. U julu 2022. godine, ministar spoljnih poslova se sastao sa predsjednikom Predstavničkog doma Italije.

#### **4. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ ČLANSTVA**

##### **KLASTER 2: UNUTRAŠNJE TRŽIŠTE**

Ovaj klaster obuhvata poglavlja 1 - Sloboda kretanja robe, 2 - Sloboda kretanja radnika, 3 - Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga, 4 - Sloboda kretanja kapitala, 5 - Privredno pravo, 7 - Pravo intelektualne svojine, 8 - Politika konkurencije, 9 – Finansijske usluge i 28 - Zaštita potrošača i zdravlja. Svih devet poglavlja je otvoreno, a preostaje da se ispune mjerila za zatvaranje u svim poglavljima. Ovaj klaster ključan je za pripreme Crne Gore za ispunjavanje uslova unutrašnjeg tržišta EU i od izuzetnog je značaja za ranu integraciju i razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta.

Postignut je napredak u različitim oblastima, npr. u tržišnom nadzoru, akreditaciji i standardizaciji; kontinuiranom usklađivanju s Direktivom o uslugama i pravnom tekovinom EU u oblasti poštanskih usluga; zakonodavstvu o računovodstvu, radu na novom zakonu o privrednim društvima, usvajanju nove nacionalne sveobuhvatne strategije o intelektualnoj svojini i pristupanju Evropskoj organizaciji za patente i Konvenciji o evropskom patentu. Transparentnost državne pomoći i jačanje administrativnih kapaciteta, usklađivanje bankarskog sektora Crne Gore s najnovijom pravnom tekovinom Evropske unije takođe je unaprijeđeno, kao i usvajanje sprovedbenog zakonodavstvu oblasti zaštite zdravlja.

Crna Gora se poziva da se u predstojećem periodu fokusira na sljedeće: usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti standardizacije; da se povećavanje napora za unapređenje institucionalne organizacije i administrativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje, uspostavljanje potpuno operativne jedinstvene kontakt tačke za usluge, nastavak sprovođenja i primjene novih pravila tržišta poštanskih usluga, nastavak razvoaj kvalifikacija za regulisane profesije; ubrzavanje napretka u oblasti elektronske registracije privrednih društava, usklađivanje s pravnom tekovinom u oblasti kretanja kapitala i plaćanja, uključujući oblast sticanja imovinskih prava i praćenje postepenog zaključivanje šeme davanja državljanstva investitorima; usklađivanje s Direktivom o transparentnosti; usvajanje novog zakon o privrednim društvima, finalizaciju revizije Kodeksa korporativnog upravljanja, početak sprovođenja nove strategije o intelektualnoj svojini i aktivnosti utvrđene u pratećem Akcionom planu iz 2023. godine; poboljšanje bilansa ostvarenih rezultata u oblasti konkurencije i državne pomoći, usvojanje plana za osiguranje finansijske nezavisnosti Agencije za zaštitu konkurencije i napredak u pogledu najvažnijih slučajeva u oblasti državne pomoći, uključujući nastavak oporavka od nezakonite državne pomoći; završetak usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite potrošača i zdravlja; značajno unapređenje rada na usklađivanju zakona iz oblasti osiguranja i tržišta kapitala sa zakonima EU.

## **Poglavlje 1: Sloboda kretanja robe**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti slobode kretanja robe. U cjelini posmatrano, postignut je **određeni napredak** daljim usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, naročito kada su u pitanju tehnički zahtjevi za proizvode i ocjenjivanje usaglašenosti, kao i standardizacija i metrologija. Crna Gora je takođe preduzela dalje korake kako bi nacionalno tijelo za standardizaciju postalo punopravni član Evropskog komiteta za standardizaciju (CEN) i Evropskog komiteta za elektrotehničku standardizaciju (CENELEC). Kada je u pitanju upravljanje hemikalijama, Crna Gora je usvojila sprovedbeno zakonodavstvo novu strategiju za upravljanje hemikalijama za period 2024-2026. godine. Sveukupno stanje u ovom sektoru u smislu ljudskih resursa i finansiranja se poboljšalo, ali je potrebno dalje osnaživanje infrastruktura za obezbjeđivanje kvaliteta.

Stoga, neke od prošlogodišnjih preporuka i dalje ostaju da važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da usklađuje svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU, kako je predviđeno u pristupnom programu Crne Gore;
- osigura sprovođenje i izvršenje crnogorskog zakonodavstva u oblasti upravljanja hemikalijama koji su u skladu s pravnom tekovinom EU;
- nastavi da osnažuje ljudske i finansijske kapacitete infrastrukture za obezbjeđivanje kvaliteta.

## Opšti principi

Crna Gora je nastavila da ostvaruje napredak u oblasti usklađivanja svog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, kako je i predviđeno nacionalnim akcionim planom. U decembru 2022. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti. Izmjenama i dopunama uvodi se 'multilateralna klauzula' za sve proizvode koji pripadaju neusaglašenosti. Shodno ovoj klauzuli, ovakvi proizvodi se mogu staviti na crnogorsko tržište bez dodatnih pravnih prepreka ukoliko se plasiraju na tržište EU, zemalja EFTA i Turske. Vlada je usvojila sprovedbeno zakonodavstvom oblasti standardizacije i metrologije. U martu 2023. godine, Vlada je usvojila godišnji plan za usvajanje crnogorskih standarda i prpratne dokumente zajedno s programom rada za 2023. godinu i finansijskim planom Instituta za standardizaciju Crne Gore (ISME).

## Neusaglašene oblasti

Crna Gora je nastavila da sprovodi svoj akcioni plan u skladu s članovima **34-36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije** (TFEU) o zabrani kvantitativnih ograničenja i s novom Regulativom EU o obavještanju o tehničkim propisima.

## Usaglašena oblast: infrastruktura za obezbjeđivanje kvaliteta

Kada je u pitanju **standardizacija**, Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME) je objavio ukupno 1952 crnogorska standarda koji su usklađeni s standardima EU. U prvom kvartalu 2023. godine, CEN/CENELEC ocijenio je da je stopa usvajanja evropskih standarda na nacionalnom nivou od strane ISME skoro 91% (sa 89,27% za CEN standarde i 91,46% za CENELEC standarde), što predstavlja neznatno poboljšanje tokom ove godine. Nakon prijave Instituta za punopravno članstvo u CEN/CENELEC, CEN/CENELEC je realizovao ocjenjivačku posjetu, tokom koje je identifikovao osam neusaglašenosti. U januaru 2023. godine, CEN/CENELEC je poslao formalne preporuke Instituta da revidira svoj akcioni plan kako bi se osiguralo ispunjenje svih traženih kriterijuma. Neophodno je dalje osnažiti ljudske resurse Inistuta za standardizaciju Crne Gore jer je popunjeno samo 77% definisanih radnih mjesta. Budžet Instituta za 2023. godinu povećao se za 62% u odnosu na 2022. godinu.

U oblasti **metrologije**, unaprijeđen je kapacitet laboratorija za temperaturu i pritisak, kao i za testiranje čestica plemenitih metala. Zavod za metrologiju zaposlio je dva nova službenika, ali je zadržao isti ukupan broj radnih mjesta (49).

Tokom izvještajnog perioda, 44 tijela za ocjenjivanje usaglašenosti akreditovano je od strane **Akreditacionog tijela Crne Gore** (ATCG) i to 26 laboratorija za ispitivanje, dvije laboratorije za kalibraciju, dvije laboratorije za medicinska testiranja, osam inspeksijskih organa, tri tijela za sertifikaciju proizvoda i tri tijela za sertifikaciju sistemaupravljanja, što je u velikoj mjeri slično prethodnom izvještajnom periodu. U oktobru 2023. godine, Akreditaciono tijelo je potpisalo Multilateralni sporazum u okviru Evropske kooperacije za akreditaciju (EA).

U oblasti **tržišnog nadzora proizvoda**, izvršeno je 3487 inspeksijskih pregleda (3114 inspeksijskih pregleda u proaktivnom nadzoru i 373 inspeksijskih pregleda u reaktivnom nadzoru) u poređenju sa 2137 inspekcija u prethodnom izvještajnom periodu. Identifikovano je ukupno 1284 vrste opasnih i neusaglašenih proizvoda (37504 stavki). Relevantne inspeksijske službe su nametnule odgovarajuće administrativne mjere. Uprava za inspeksijske

poslove je zaposlila dva nova inspektora za oblast zdravlja, ali joj je i dalje potreban dodatni kadar.

#### Usaglašena oblast: sektorsko zakonodavstvo

Kada je u pitanju „**zakonodavstvo o proizvodima novog i globalnog pristupa**”, Crna Gora je izmijenila i dopunila sprovedbeno zakonodavstvom oblasti građevine (prelazak na Eurokodove), energetske efikasnosti i eko-dizajna kako bi obezbijedila dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU. Primjena Eurokodova za proračun građevinskih konstrukcija obavezna je u Crnoj Gori od 1. januara 2023. godine.

Slično tome, kada je riječ o „**zakonodavstvu o proizvodima starog pristupa**”, Crna Gora je usvojila sprovedbeno zakonodavstvo o opasnim hemikalijama i sadržaju informacija o kozmetičkim proizvodima koji se stavljaju na tržište, kako bi se podigao nivo usklađivanja s odgovarajućom pravnom tekovinom EU. Vlada je usvojila brojne podzakonske akte za sprovođenje Zakona o hemikalijama, a nova strategija za upravljanje hemikalijama za period 2024-2026. godine usvojena je u avgustu 2023. godine.

Nacionalno zakonodavstvo još uvijek nije usklađeno s najnovijom pravnom tekovinom EU u oblasti motornih vozila, vozila na dva ili tri točka, traktora (poljoprivreda, šumarstvo), ili emisije terenske mobilne mehanizacije.

U oblasti **proceduralnih mjera**, crnogorsko zakonodavstvo je usklađeno s pravnom tekovinom EU koja se odnosi na tehničke zahtjeve za označavanje kristalnog stakla i tekstila. U izvještajnom periodu, postavljene su maksimalne cijene svih lijekova u skladu s crnogorskim pravnim okvirom i javno su istaknute.

Kada su u pitanju **mjere za sprečavanje korupcije** u ovom poglavlju, Uprava za inspeksijske poslove na godišnjem nivou usvaja plan integriteta koji određuje mjere za sprečavanje korupcije i identifikuje rizike. Pored toga, crnogorski Zakon o lijekovima sadrži odredbe koje imaju za cilj sprečavanje korupcije.

## **Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika**

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

Crna Gora je postigla **određeni nivo spremnosti** u ovoj oblasti. U izvještajnom periodu, postignut je **ograničeni napredak** u pogledu daljeg zaključivanja bilateralnih sporazuma o socijalnoj sigurnosti. Crna Gora treba da ispuni dugogodišnje preporuke kako bi se unaprijedili administrativni i tehnički kapaciteti Zavoda za zapošljavanje.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- poveća napore u cilju reformisanja institucionalnu organizaciju i unaprijedi administrativne i tehničke kapacitete Zavoda za zapošljavanje radi osiguranja relevantnih i na činjenicama zasnovanih aktivnih politika tržišta rada;
- dalje jača strukture za sprovođenje pravne tekovine EU u ovoj oblasti;
- nastavi da radi na zaključivanju daljih bilateralnih sporazuma o socijalnoj sigurnosti.



Kada je u pitanju **pristup tržištu rada**, nije bilo većih zakonodavnih promjena. Radna grupa za poglavlje 2 sastala se samo jednom na konstitutivnom sastanku održanom 27. marta 2023. godine tokom kojeg je potvrđena nova struktura članstva u grupi i raspravljalo se o Programu pristupanja Crne Gore za period 2023-2024. godine. Komisija primjećuje da je Akcioni plan koji se odnosi na sprovođenje pravne tekovine EU u ovoj oblasti istekao 2022. godine. U julu 2022. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o strancima kojim se definisao koncept digitalnih nomada i kojim su se uvele dozvole za privremeni boravak za pomenutu kategoriju lica. Nadalje, usvojena su tri pravilnika koja se odnose na ovaj zakon. Ove izmjene i dopune dio su većih napora za stvaranje održivih rješenja za privlačenje radnika iz inostranih kompanija koji bi radili u Crnoj Gori na daljinu. U toku su aktivnostina daljim izmjenama i dopunama Zakona o strancima za usklađivanje s brojnim direktivama EU kako bi se osiguralo da radnici migranti iz EU uživaju iste uslove rada, socijalne i poreske olakšice kao domaći radnici. U novembru 2022. godine, zbog nedostatka administrativnih i tehničkih kapaciteta, Vlada je odlučila da do pristupanja Evropskoj uniji odloži primjenu procedura za obradu zahtjeva stranaca za privremeni boravak i dozvole za sezonsko zapošljavanje kroz predstavništva Crne Gore u njihovim matičnim zemljama. Na osnovu Odluke o utvrđivanju godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i radnih dozvola za strance za 2023. godinu, u periodu januar – maj 2023. godine, ukupno je izdato 14185 dozvola za privremeni boravak i radnih dozvola, što je oko 30% više u odnosu na isti period prethodne godine.

Po pitanju pripreme za priključivanje **Evropskoj mreži službiza zapošljavanje (EURES)** po pristupanju EU, dešavanja su bila ograničena i tozbog kašnjenja u pokretanju projekata tehničke pomoći. Projekat Twining za jačanje kapaciteta Zavoda za zapošljavanje započeo je u aprilu 2023. godine. Što se tiče **koordinacije sistema socijalne sigurnosti**, 24 bilateralna sporazuma su na snazi. Sporazum o socijalnoj sigurnosti je potpisan sa Albanijom u februaru 2023. godine. Skupština još uvijek nije ratifikovala sporazum. U decembru 2022. godine, Skupština je ratifikovala Sporazum o socijalnoj sigurnosti između Crne Gore i Rumunije. I dalje su u toku pregovori sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. Nacrt Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima je u izradi kako bi se dozvolila dodatna prava na penziju zaposlenih i samozaposlenih lica u kontekstu slobode kretanja radnika.

**Evropska kartica zdravstvenog osiguranja** priznata je po Zakonu o obaveznom zdravstvenom osiguranju, ali će biti uvedena tek nakon pristupanja Evropskoj uniji. U toku izvještajnog perioda nije ostvaren napredak u ovoj oblasti. I dalje postoji pet sporazuma s državama članicama EU o upotrebi kartice (Austrija, Njemačka, Luksemburg, Slovačka i Slovenija). U skladu s Planom zapošljavanja Fonda za zdravstveno osiguranje za 2022. godine, angažovana su tri izvršioca za poziciju samostalnog savjetnika za međunarodno zdravstveno osiguranje (regionalne jedinice: Podgorica, Bar i Herceg Novi) putem javnog poziva. Javni poziv je objavljen u martu 2023. godine za dvije slične pozicije u Pljevljima i Bijelom Polju.

### **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. Pravila EU o poštanskim uslugama fokusiraju se na unapređenje kvaliteta univerzalne usluge, postepeno otvaranje tržišta za konkurenciju, i osnivanje nezavisnog regulatora.*

Crna Gora je i dalje **umjereno spremna** u ovoj oblasti. Registrovan je **ograničeni napredak** tokom izvještajnog perioda kroz završetak usklađivanja s Regulativom o uslugama prekogranične dostave paketa shodno prošlogodišnjim preporukama, koje u velikoj mjeri ostaju da važe.

U predstojećem periodu, Crna Gora naročito treba da:

→ uspostavi u potpunosti operativnu Jedinствену kontakt tačku;

→ nastavi međuresornu saradnju i osigura odgovarajuće praćenje usklađivanja zakonodavstva s Direktivom EU o uslugama, kao i pravnom tekovinom o međusobnom priznavanju stručnih kvalifikacija uključujući Direktivu o stručnim kvalifikacijama i Direktivu o testu proporcionalnosti, istovremeno nastavljajući sprovođenju primjenunovih pravila tržišta poštanskih usluga;

→ ubrza usaglašavanje svih studijskih programa s Direktivom o stručnim kvalifikacijama i nastavi koordinaciju s Komisijom, naročito po pitanju usklađivanja s minimalnim zahtjevima u pogledu osposobljavanja shodno Direktivi.

U oblasti **prava osnivanja preduzeća i slobodu pružanja prekograničnih usluga**, Crna Gora je nastavila da usklađuje svoje sektorsko zakonodavstvo s Direktivom EU o uslugama, kao i da ulaženaporime da unaprijedi mehanizam za praćenjeusklađivanja zakonodavstva u ovoj oblasti. Kao dio projekta tehničke pomoći EU, pokrenute su pripremne aktivnosti za uspostavljanje portala kao Jedinствене kontakt tačke za usluge. Uredbao saradnji i razmjeni informacija između institucija za pristup i pružanje usluga Jedinствене kontakt tačke usvojena je u julu 2023. godine. Crna Gora je nastavila da ulaže napore u cilju uvođenja elektronske registracije privrednih društava, iako mnogo sporijom dinamikom u odnosu na 2021. godinu.

Kada su u pitanju **poštanske usluge**, nacionalno zakonodavstvo je usklađeno s Direktivom EU o poštanskim uslugama, gdje je Crna Gora ostvarila dobar napredak tokom prethodnih godina. Rezervisano područje ukinuto je već 2013. godine, a dopunjena je podzakonskim aktima za sprovođenje evropskih standarda kvaliteta za pružanje poštanskih usluga u 2020. godini. Crna Gora je takođe završila usklađivanje s Regulativom EU o uslugama prekogranične dostave paketa u decembru 2022. godine, kada je Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge usvojila izmjene i dopune pravilnika o vrsti i načinu dostavljanjapodataka od strane poštanskih operatera. Broj poštanskih operatera je trentuno 26. U aprilu 2023. godine, Vlada je usvojila Izvještaj o sprovođenjuAkcionog plana Strategije razvoja poštanske djelatnosti za 2022. godinu, kao i Akcionog plana za 2023.godinu. Planira se izrada nove Strategija razvoja poštanskih usluga za period 2024-2028.godine. Crna Gora treba da nastavi da pratiodgovarajuće sprovođenju primjenu novih pravila tržišta poštanskih usluga.

Kada je u pitanju **uzajamno priznavanje stručnih kvalifikacija**, Crna Gora je dostigla zadovoljavajući nivo usklađenosti s pravnom tekovinom EU. Međutim, Crna Gora treba da nastavi da sprovodi mjere definisane u nacionalnom planu za razvoj kvalifikacija za regulisane profesije: ovo će osigurati kontinuiranu usklađenost s pravnom tekovinom EU. U aprilu 2023. godine, Skupština je usvojila Zakon o potvrđivanju Sporazuma o priznavanju stručnih kvalifikacija za doktore medicine, doktore stomatologe i arhitekte shodno Sporazumu o

slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi koji je potpisan u okviru Berlinskog procesa. Očekuje se da predsjednik države potpiše ovaj zakon. Potrebno je uložiti više napora u cilju usklađivanja s minimalnim zahtjevima za osposobljavanje za sva sektorska zanimanja u okviru Direktive 2005/36/EK o priznavanju stručnih kvalifikacija.

#### **Poglavlje 4: Sloboda kretanja kapitala**

*U EU, 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. **Određeni napredak** je ostvaren u izvještajnom periodu. Zakonodavni okvir o sistemima plaćanja je dalje usklađen sa pravnom tekovinom EU. Šema državljanstva investorima je fazno zaključena 2022. godine, ali se brojni predati zahtjevi i dalje obrađuju.

Sve prethodne preporuke koje nijesu u potpunosti upućene ostaju da važe.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi sa usklađivanjem sa pravnom tekovinom EU u oblasti kretanja kapitala i plaćanja, uključujući oblast sticanja imovinskih prava od strane građana EU;
- jača nadzor nefinansijskog sektora za sprečavanje pranja novca, naročito u oblastima od visokog rizika, kao što su igre na sreću, izmjenom Zakona o igrama na sreću i Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma;
- nastavi da prati rizike koji se odnose na pranje novca prilikom obrade prijave za šemu državljanstva za investitore.

U oblasti **kretanja kapitala i plaćanja**, od 2017. godine, na snazi je režim slobodnog kretanja kapitala, bez ograničenja prenosa imovine, i bez kontrole deviznog kursa ili valute. Međutim, Crna Gora treba dalje da usklađuje svoj zakonodavni okvir sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora i dalje treba da sprovodi svoje obaveze shodno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju u pogledu izmjene i dopune Zakona o imovinskim pravima, otklanjanju povlašćenih tretmana i osiguranju da državljani EU mogu kupovati nekretnine ili poljoprivredno zemljište pod istim uslovima kao i crnogorski državljani.

Što se tiče **platnog sistema**, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o platnim sistemima u septembru 2022. godine kako bi isti uskladila sa pravnom tekovinom EU. Centralna banka Crne Gore usvojila je četiri implementaciona akta uz ovaj zakon, kako bi se uskladili regulatorni tehnički standardi u oblasti plaćanja sa onima iz EU. Pored usvajanja Zakona o uporedivosti naknada povezanih sa računom za plaćanje potrošača, prebacivanju računa za plaćanje potrošača i pristup računom za plaćanje sa osnovnim uslugama u decembru 2021. godine, Centralna banka je u septembru 2022. godine usvojila dvije implementacione regulative koje su stupile na snagu 9. januara 2023. godine.

U oblasti **sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma**, Crna Gora i dalje treba da uskladi svoj zakonodavni okvir sa petom Direktivom za sprečavanje pranja novca, kao i sa preporukama Radne grupe za finansijsku akciju. Izmjene i dopune Zakona o igrama na sreću su pripremljene, ali još uvijek nijesu usvojene. Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama, akt od velikog značaja u odnosu međunarodne i EU sankcije, i dalje treba da bude usklađen sa standardima EU.

Crna Gora trenutno ima tri platne institucije. Centralna banka je nastavila da obavlja svoju supervizorsku funkciju u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Tokom 2022. godine, obavljala je redovne terenske kontrole kod devet banaka, jedne platne institucije, dvije mikro-kreditne institucije i jednog preduzeća, kako bi provjerila usklađenost njihovih operacija sa propisima. Takođe je obavila jednu tematski ciljanu kontrolu na zahtjev Jedinice za finansijske podatke, koja funkcioniše unutar policije, i nekoliko narednih kontrola finansijskih institucija. Tokom 2022. godine, Direktorat za nadzor oblasti sprečavanja pranja novca i međunarodne restriktivne mjere Ministarstva unutrašnjih poslova sproveo je 136 inspekcija izvještajnih entiteta. Izdato je 65 prekršajnih naloga, u ukupnom iznosu od 113.900 eura.

Centralna banka je organizovala obuke za 28 izvještajnih entiteta Crne Gore, kako bi unaprijedila njihovo znanje i kapacitet za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma. U toku je peta runda evaluacije Komiteta eksperata za evaluaciju mjera sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL).

**Šema ekonomskog državljanstva** istekla je krajem 2022. godine. Između januara 2019. i decembra 2022. godine, predato je 556 prijava (556 aplikacija i 1281 članova porodice). Do 15. juna 2023. godine, Vlada je izdala 954 pozitivne odluke (293 aplikanta i 661 članova porodice). Dana 15. juna 2023. godine, na čekanju je bilo 398 aplikacija (398 aplikacija i 710 članova porodice). Crna Gora treba pažljivo da prati rizike koji se odnose na pranje novca, prilikom obrade pristiglih prijava za šemu državljanstva za investitore, budući da te šeme postavljaju rizike u pogledu bezbjednosti, pranja novca, utaje poreza, finansiranja terorizma, korupcije i infiltracije putem organizovanog kriminala, i nijesu kompatibilne sa pravnom tekovinom EU.

## **Poglavlje 6: Privredno pravo**

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

Crna Gora je dostigla **dobar nivo spremnosti** u oblasti privrednog prava. **Ograničeni napredak** ostvaren je po pitanju preporuka iz 2022. godine usvajanjem implementacionog akta za Zakon o računovodstvu.

Sve prethodne preporuke koje nijesu u potpunosti upućene ostaju da važe.

Stoga, u predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- završi, usvoji i započne sa sprovođenjem nacrtu Zakona o privrednim društvima kako bi dalje uskladila nacionalno zakonodavstvo sa privrednim pravom pravne tekovine EU uključujući podsticanje dugoročnog angažovanja interesnih strana, upotrebu digitalnih instrumenata i procesa i prekogranične operacije (spajanja, dijeljenja, promjene oblika);
- okonča usklađivanje sa Direktivom o transparentnosti, uključujući režim sankcionisanja;
- završi reviziju Kodeksa o korporativnom upravljanju.

U oblasti **privrednog prava**, Crna Gora priprema novi zakon o privrednim društvima kako bi dalje uskladila svoje nacionalno zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU uključujući brojne direktive u oblastima dugoročnog angažmana interesnih strana, upotrebu digitalnih instrumenata, prekogranične operacije (spajanja, dijeljenja, promjene oblika), učešće zaposlenih u prekograničnim operacijama, kao i direktivu o rodnom balansu u korporativnim odborima. Nije registrovan napredak po pitanju revidiranja Kodeksa o korporativnom

upravljanju. U budućnosti, nacionalni poslovni registar treba da bude tehnički spreman da se poveže poslovnim registrima država članica EU.

U oblasti **korporativnog izvještavanja**, Vlada je usvojila implementaciona akta za Zakon o računovodstvu, uključujući pravila o finansijskim iskazima privrednih društava. Pokrenuta je inicijativa za dalje izmjene i dopune Zakona o računovodstvu. Trenutno, sva privredna društva moraju poštovati međunarodne standarde finansijskog izvještavanja (IFRS / IFRS za mala i srednja preduzeća), dok smanjene obaveze postoje za mikro i mala preduzeća (samo bilans stanja i bilans uspjeha). Crna Gora treba da izvrši usklađivanje sa Direktivom EU iz 2022. o izvještavanju o korporativnoj održivosti. U toku je izrada zakona za postizanje poptune usklađenosti sa pravnom tekovinom po pitanju zahtjeva za transparentnošću za navedena privredna društva. Uprava za tržište kapitala vodi registar kao zvanično postavljeni mehanizam za centralno skladištenje regulisanih informacija. Takođe je pokrenuta inicijativa za izmjene i dopune Zakona o reviziji. Zakonske revizije se sprovode na osnovu međunarodnih standarda revizije i obavezne su za subjekte od javnog interesa. U februaru 2023. godine, Vlada je usvojila odluku o imenovanju novog saziva Savjeta za reviziju (koji se sastoji od predsjednika i četiri člana). Kapaciteti ljudskih resursa Odjeljenja za praćenje revizije osnaženi su inspektorom za obezbjeđenje kvaliteta, sa još dva dodatna radna mjesta koja su u planu. Pored toga, imenovani su rukovodilac računovodstva i jedan samostalni savjetnik unutar odsjeka za računovodstvo.

## **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 je dostigla **dobar nivo spremnosti** u oblasti prava intelektualne svojine. Ostvaren je **dobar napredak** u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti industrijske svojine, naročito usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o patentima i žigovima, kao i usvajanjem nove strategije za intelektualnu svojinu i pristupanjem Konvenciji o evropskom patentu i Evropskoj patentnoj organizaciji. Međutim, potrebno je dalje poboljšati bilans ostvarenih rezultata po pitanju istraga, krivičnih gonjenja i daljih sudskih postupakazbog manjka kadra.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- započne sprovođenje nove i sveobuhvatne nacionalne strategije za intelektualnu svojinu za period 2023-2026. godine i aktivnosti koje su navedene u Akcionom planu za 2023. godinu;
- dalje usklađuje svoje zakonodavstvo u oblasti autorskih i srodnih prava i ostvarivanja prava intelektualne svojine s pravnom tekovinom EU;
- unaprijedi praćenja istraga, krivičnih gonjenja i daljih sudskih postupaka, uključujući rješavanje problema manjka kadra.

Kada je riječ o **autorskim i srodnim pravima**, u januaru 2023. godine, Vlada je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o autorskim i srodnim pravima, koji je Evropska komisija pozitivno ocijenila, koji Skupština još uvijek nije usvojila.. Između ostalog, ove izmjene i dopune imaju za cilj da usklade nacionalno zakonodavstvo s tri direktive EU o određenim dozvoljenim upotrebama djela i drugih sadržaja zaštićenih autorskim i srodnim pravima u korist lica koja imaju oštećenje vida, potpuno oštećenje vida ili koja ne mogu čitati štampu, koordinaciji određenih pravila koja se tiču autorskih prava primjenjivih na satelitsko emitovanje i ponovni kablovski prenos i sprovođenje prava intelektualne svojine. Crna Gora je započela rad na predstojećim izmjenama i dopunama Zakona o autorskim i srodnim pravima, koji će imati za cilj sprovođenje Direktive o internetskom prenosu radiodifuznih organizacija i ponovnom emitovanju televizijskih i radijskih programa (SatCab II) i Direktive o autorskim i srodnim pravima na Digitalnom jedinstvenom tržištu.

Kada su u pitanju **prava industrijske svojine**, u martu 2023. godine, Crna Gora je uspješno završila testnu fazu za elektronsku predaju sistema aplikacija. Dana 1. oktobra 2022. godine, Crna Gora je postala država članica Evropske patentne organizacije pristupila Konvenciji o evropskom patentu. U decembru 2022. godine, Skupština je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o patentima radi usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblasti industrijske svojine koja se tiče sertifikata dodatne zaštite za medicinske proizvode, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o žigovima kako bi se približno uskladili sa zakonima država članica koji se odnose na žigove, kao i Zakon o ratifikaciji Ugovora iz Singapura o Zakonu o žigovima. U martu 2023. godine, Direkcija za intelektualnu svojinu završila je prevođenje novih termina za usaglašenu bazu podataka. U junu 2023. godine, Crna Gora je pristupila Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o imenima porijekla i oznakama geografskog porijekla, kojeg Skupština još uvijek nije ratifikovala.

Kada je riječ o **sprovođenju**, u martu 2023. godine, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma odobrilo je Akcioni plan Radne grupe za organizovanje i sprovođenje

zajedničkih akcija usmjerenih na spriječavanje i suzbijanje vršenja povreda prava intelektualne svojine za 2023. godinu. Pored toga, Ministarstvo je učestvovalo u međunarodnim zajedničkim carinskim operacijama u cilju, između ostalog, otkrivanja kršenja prava intelektualne svojine. Brojni prekršajni nalozi i vrijednost robe koju je zaplijenila Uprava za inspekcijske poslove – inspekcija tržišta pokazuju neznatan porast u poređenju s prethodnim godinama. U periodu jun 2022 - april 2023. godine, sprovedeno je 729 kontrola, a izdata su 34 prekršajna naloga, u iznosu od 34600 eura. Potrebno je uložiti više napora da se poboljša bilans ostvarenih rezultata u pogledu praćenja istraga i daljih sudskih postupaka, kao i riješiti problem nedostatak kadra u oba sektora. Jedinica za autorska i srodna prava sprovela je posebnu provjeru usklađenosti operacija svih kolektivnih organizacija sa izmjenama i dopunama Zakona o autorskim i srodnim pravima iz 2021. godine koje se odnose na kolektivno upravljanje pravima.

U julu 2023. godine, država je usvojila novu nacionalnu strategiju za oblast intelektualne svojine za period 2023–2026. godine i prateći akcioni plan za 2023. godinu. Ova sveobuhvatna strategija ima za cilj da unaprijedi efikasnost sistema registracije i sprovođenja prava intelektualne svojine, između ostalog, osnaživanjem administrativnih kapaciteta.

## **Poglavlje 8: Politika konkurencije**

*Pravila EU štite slobodnu konkurenciju. Ona obuhvataju antimonopolska pravila protiv restriktivnih sporazuma između preduzeća, te zloupotrebu dominantnog položaja, a uključuju i pravila o koncentraciji između privrednih društava koja bi značajno narušila konkurenciju. Pravila EU takođe propisuju sistem kontrole državne pomoći. Vladama je dozvoljeno da dodjeljuju državnu pomoć samo ako se ispune restriktivni uslovi, sa ciljem da se spriječi poremećaj konkurencije.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** postignut je daljim rješavanjem brojnih slučajeva državne pomoći uključujući slučajeve sa kompanijama Montenegro Airlines i Air Montenegro, usvajanjem podzakonskih akata u oblasti državne pomoći kroz zapošljavanje dodatnog kadra na koji način se jačaju administrativni kapaciteti. Odluke i mišljenja koje izdaje uprava za državnu pomoć pravovremeno su objavljivani u registrima državne pomoći, što dodatno povećava transparentnost. Prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ zaključiti slučaj Montenegro Airlines i nastavi sa radom na osnivanju novog nacionalnog avio-prevoznika Air Montenegro kako bi se razjasnilo pitanje državne pomoći i zakonski kontinuitet između dva prevoznika, kako i napredak po pitanju drugih krupnih tekućih istraga netransparentne državne pomoći (uključujući UNIPROM KAP, autoput Bar-Boljare) i ukoliko je neophodno, povratila odgovarajuća sredstva;

→ pored osiguranja transparentnosti svih odluka o državnoj pomoći i operativne nezavisnosti uprave za državnu pomoć, izradi zakone da osnaži Agenciju za zaštitu konkurencije da nameće kazne i usvoji plan kako bi se osigurala finansijska nezavisnost Agencije;

→ dalje unapređuje praćenje u oblastima antimonopolskih pravila/spajanja i državne pomoći tako što će nastaviti sa povećavanjem broja zaposlenih u Agenciji za zaštitu konkurencije, izgradnjom administrativnih kapaciteta Agencije i sudova, daljom promocijom upotrebe politike ublažavanja kazni i sprovođenjem detaljnijih istraga i terenskih inspekcija.

### Antimonopolska pravila i spajanja

**Zakonodavni okvir** je široko usklađen sa pravnom tekovinom EU (članovi 101 i 102 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije) i Aktom o stabilizaciji i pridruživanju. Mapa puta za sprovođenje mjera za postizanje mjerila za zatvaranje shodno Poglavlju 8 još uvijek nije završena; treba pojačati napore da se ponovo izradi Mapa puta u obliku akcionog plana, da se isti usvoji i započne njegovo sprovođenje. U izvještajnom periodu nijesu usvojeni zakoni u oblasti konkurencije. U junu 2023, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma usvojilo je Odluku o prekidu Odluke o skupnim izuzećima.

Kada je u pitanju **institucionalni okvir**, u avgustu 2022, Agencija za zaštitu konkurencije usvojila je Pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji, što predstavlja pozitivan korak u jačanju njenih administrativnih kapaciteta. Agencija ne može nametati administrativne kazne privrednim društvima koje krše zakon o konkurenciji, dok Evropska komisija i brojne uprave za zaštitu konkurencije u državama članicama EU imaju takvo ovlašćenje. U novembru 2022. godine konačno je popunjeno upražnjeno radno mjesto direktora Agencije: direktor je imenovan na period od 5 godina. Ovim se upotpunjuje sastav Savjeta Agencije za zaštitu konkurencije i trebalo bi da se u velikoj mjeri olakša sprovođenje aktivnosti Agencije.

Kada govorimo o **kapacitetima za sprovođenje**, potrebno je osnažiti administrativne i finansijske kapacitete Agencije za zaštitu konkurencije. Popunjeno je samo 13 od planiranih 18 radnih mjesta u oblasti antimonopolskih pravila i spajanja. Agencija je dodatno osnažena imenovanjem dodatnih osam zaposlenih.

Što se tiče **implementacije**, u oblasti zabranjenih ugovora, Agencija je izdala jednu odluku, dok je drugi postupak u toku. Zatim, pokrenuto je sedam postupaka za individualno izuzeće iz zabranjenih ugovora na zahtjev strana, šest je riješeno (jedan iz prethodnog i pet iz tekućeg perioda), dok su dva postupka u toku. Od pet slučajeva pokrenutih pred Sudom, jedan je razriješen, dok su ostala četiri u toku. Agencija je predala zahtjev za pokretanje postupaka za prekršaje pred Sudom, koji su u toku.

U izvještajnom periodu, Agencija za zaštitu konkurencije je izdala 52 odluke koje se odnose na koncentraciju. Tokom izvještajnog perioda, jedan zahtjev za istragu potencijalnog kršenja zakona o konkurenciji predat je Agenciji i u toku je.

### Državna pomoć

**Zakonodavni okvir** je u velikoj mjeri u skladu sa pravnom tekovinom EU (članovi 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju EU). Zakon o kontroli državne pomoći iz 2018. godine definiše pojam pomoći kao i proceduralna pravila državne pomoći. Šest srodnih implementacionih akata je usvojeno tokom izvještajnog perioda. Oni između ostalog definišu instrukcije o tome kako izračunati ekvivalent subvenciji i kamatnu stopu na povraćaj. Međutim, važno je dalje izmijeniti i dopuniti Zakon o kontroli državne pomoći i srodne implementacione akte kako bi se osigurala potpuna usklađenost sa pravilima EU o državnoj pomoći.

Kada je u pitanju **institucionalni okvir**, Agencija za zaštitu konkurencije je odgovorna za sprovođenje zakonskog okvira.

**Kapacitet za sprovođenje** Savjeta Agencije za zaštitu konkurencije treba dalje osnaživanje. On ima sedam zaposlenih za oblast državne pomoći, koliko ih je bilo i 2021. godine. Da bi se osnažila njena ekspertiza i kapacitet za sprovođenje, Agencija treba da uloži značajne napore da zaposli novi kadar i izgradi kapacitete. Sve srodne institucije treba da pomognu jačanje pozicije Agencije za zaštitu konkurencije i njenog Savjeta da bi se obezbijedio nezavisan i funkcionalan sistem kontrole državne pomoći. Oni koji dodjeljuju potencijalnu državnu pomoć u obavezi su da obavijeste Agenciju i konsultuju se sa njom prije dodjele iste, uz dovoljno obavještenje. Dodjeljivači pomoći treba Agenciju da percipiraju kao partnera – koji daje savjete o pravilima o državnoj pomoći u konkretnim slučajevima.

U oblasti **implementacije**, tokom 2022. godine, Savjet Agencije za zaštitu konkurencije usvojio je 45 odluka o dodjeli državne pomoći. Kada je u pitanju državna pomoć kompaniji Montenegro Airlines, u avgustu 2022. godine, Agencija je izdala treću odluku kojom se naređuje dalji povraćaj ilegalne državne pomoći. Slučaj bankrota kompanije Montenegro Airlines je u postupku rješavanja kod Privrednog suda. Agencija je takođe pokrenula postupak o mogućoj državnoj pomoći dodijeljenoj kompaniji Air Montenegro u periodu 2012-2017. U slučajevima autoputa Bar-Boljare i njegovih operacija, UNIPROM KAP i Željezare Nikšić, Agencija je započela aktivnosti koje prethode ispitivanju. Agencija je takođe započela sa ispitivanjem istraga o mogućoj državnoj pomoći dodijeljenoj preduzeću Plantaže, koja je



isplaćena bez odgovarajućeg obavještenja Agencije. U izvještajnom periodu, dvije odluke o povraćaju su usvojene i na njih je uložena žalba pred Upravnim sudom. Da bi dokazala čvrstu evidenciju sprovođenja, Agencija treba da ima pravovremeni pristup svim neophodnim informacijama kako bi dala mišljenja i donosila obavezujuće odluke. Agencija još uvijek nije objavila nijedno mišljenje niti odluke koje se tiču mogućih slučajeva državne pomoći u sektoru energetike. Agencija treba da nastavi praćenje sprovođenja pravila o državnoj pomoći u projektima velikog obima koji su sprovedeni u saradnji sa trećim zemljama.

Crna Gora je ostvarila napredak ka osiguranju transparentnosti u pogledu odluka o državnoj pomoći, jer Agencija za zaštitu konkurencije pravovremeno objavljuje odluke i mišljenja, uključujući i svoje godišnje izvještaje, na svojoj veb stranici. Pored toga, Agencija je kreirala opšti registar slučajeva državne pomoći, što takođe može pomoći da se poveća transparentnost, zajedno sa dva specijalizovana registra (koji se odnose na COVID-19 i de minimis pomoć). Agencija treba da nastavi da zagovara dalje jačanje svijesti o pravilima o državnoj pomoći među dodjeljivačima pomoći kako na centralnom tako na lokalnom nivou.

### Liberalizacija

Zakon o zaštiti konkurencije i Zakon o kontroli državne pomoći primjenjuju se na državna preduzeća i preduzeća sa posebnim ili ekskluzivnim pravima. Ovo pravo se ne primjenjuje na slučajeve gdje bi zakoni opstruirali izvršavanje određenih zadataka službama od opšteg ekonomskog interesa koje su dodijeljene tim preduzećima, u skladu sa članom 106 Ugovora o funkcionisanju EU i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Ne postoje dokazi o postojanju komercijalnih monopola u okviru značenja člana 37 Ugovora o funkcionisanju EU.

### **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. Sveukupno gledano, postignut je **određeni napredak**, sa dobrim napretkom u pogledu bankarskih i finansijskih konglomerata, određeni napredak u oblasti osiguranja; kao i ograničeni napredak u oblasti tržišta kapitala. Prošlogodišnje preporuke ostaju da važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba da:

→ završi usklađivanje zakonodavstva sa najnovijim revizijama zahtjeva za kapitalom i oporavka banaka i zakonodavstva za sanaciju banaka;

→ nastavi sa radom na usklađivanju sa zakonodavstvom u oblasti osiguranja,

→ značajno unaprijedi rad na nacrtu Zakona o investicionim fondovima, nacrtu Zakona o alternativnim investicionim fondovima i nacrtu Zakona o penzionim fondovima, koji su usklađeni sa zakonodavstvom EU.

Zakonodavstvo je u velikoj mjeri usklađeno s pravnom tekovinom EU o **bankama i finansijskim konglomeratima**. Nastavljeno je usklađivanje sa najnovijim zakonima o oporavku i sanaciji banaka, uključujući izradu izmjena i dopuna Zakona o sanaciji kreditnih institucija, kao i pripremu planova za sanaciju kreditnih institucija za 2023. godinu. U julu 2022. godine, banke su dostavile svoje prve godišnje doprinose u Fond za sanacije. U decembru 2022, Centralna banka Crne Gore usvojila je nekoliko implementacionih akata u oblasti bankarstva, uključujući i oblast adekvatnosti kapitala kreditnih institucija. Takođe je pokrenut rad na nacrtu Zakona koji reguliše oblast dodatnog nadzora finansijskih konglomerata.

Kada je riječ o **osiguranju i profesionalnim penzijama**, u drugoj polovini 2022. godine, Agencija za nadzor osiguranja je usvojila nekoliko implementacionih akata uz sadašnji Zakon o osiguranju. Nastavljen je rad na novom nacrtu Zakona o osiguranju, koji je usklađen sa najnovijim pravilima EU, naročito sa Direktivom Solventnost II. Tokom 2023. godine, Agencija za nadzor osiguranja je usvojila implementacione akte o unutrašnjoj organizaciji i upravljanju u društvima za osiguranje i o predugovornim informacijama, približavajući ove aspekte standardima EU.

U pogledu **infrastrukture finansijskog tržišta**, nije bilo relevantnih dešavanja. Centralno klirinško depozitarno društvo, nad kojim nadzor vrši Komisija za tržište kapitala, depozitar je hartija od vrijednosti, vlasnik i operater sistema za poravnanje hartija od vrijednosti.

Kada je riječ o **tržištima hartija od vrijednosti i investicionim uslugama**, u drugoj polovini 2022. godine, održane su javne konsultacije o nacrtu Zakona o alternativnim investicionim fondovima sa javnom ponudom i nacrtu Zakona o penzijskim fondovima. Nastavljen je rad na finalnoj pripremi ovih zakona.

U oblasti **održivih i digitalnih finansija**, Strategija Crne Gore za održivi razvoj sadrži poglavlje o finansiranju održivog razvoja. U martu 2022. godine, Centralna banka Crne Gore usvojila je politiku za smanjenje negativnog uticaja klimatskih promjena na finansijski sistem i na ozelenjivanje finansijskog sistema.

## **Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja**

*Propisi EU štite ekonomske interese potrošača i štite potrošače u pogledu bezbjednosti proizvoda opasnih imitacija i odgovornosti za neispravne proizvode. EU takođe obezbjeđuje visoke zajedničke standarde za kontrolu duvana, krvi, tkiva, ćelija i organa, kao i lijekova za ljudsku i veterinarsku upotrebu. EU takođe posjeduje pravila za potvrđivanje prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti i pripremi za i rješavanje ozbiljnih prekograničnih zdravstvenih opasnosti, uključujući zarazne bolesti.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti zaštite potrošača i zdravlja. U cjelini posmatrano, ostvaren je **ograničen napredak** u odnosu na prošlogodišnje preporuke. Postignuta je određena usklađenosti s pravnom tekovinom EU u oblasti zdravstvene zaštite, odnosno usvojen je Zakon o zdravstvenoj zaštiti. Takođe, započeta je izgradnja klinike za mentalno zdravlje, a kapacitet zdravstvenih ustanova za borbu protiv virusa COVID-19 osnažen je ciljanom dodjelom finansijskih sredstava zdravstvenim institucijama. Sastav Savjeta za zaštitu potrošača, savjetodavnog vladinog tijela, izmijenjen je u cilju uključivanja predstavnika svih zainteresovanih strana u oblasti zaštite potrošača. Potrebno je jačati

administrativne kapacitete i osigurati potpuno isprovođenje pravne tekovine EU. Prošlogodišnje preporuke ostaju da važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ dovrši usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite potrošača i zdravstvene zaštite koja se odnosi na supstance ljudskog porijekla, kontrolu duvana i prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, kako je definisano u pristupnom programu Crne Gore;

→ osnaži ulogu i djelotvornost Savjeta za zaštitu potrošača;

→ usvoji novu strategiju za razvoj sistema zdravstvene zaštite i započne njeno sprovođenje.

### Zaštita potrošača

Po pitanju **zakonodavnog okvira za zaštitu potrošača**, nekoliko zakonodavnih akata još uvijek nije usvojeno: zakon o zaštiti potrošača kojim treba da se uskladi nacionalno zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU u oblasti digitalnog sadržaja, zakon o kolektivnom djelovanju kojim treba da se uskladi nacionalno zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU u oblasti predstavničkih tužbi za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, zakon o kreditima potrošača kojim treba da se uskladi nacionalno zakonodavstvo s odgovarajućom pravnom tekovinom EU, zakon o turizmu i ugostiteljstvu kojim treba da se uskladi nacionalno zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU u oblasti paketa putovanja i povezanih putnih aranžmana, i izmjene i dopune Zakona o nadzoru tržišta kojim treba da se u potpunosti uskladi nacionalno zakonodavstvo s najnovijom pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Treba da se osigura dalje usklađivanje s regulativom EU o saradnji u oblasti zaštite potrošača. Određene mjere su preduzete u cilju sprovođenja akcionih planova za 2022. i 2023. godinu shodno **nacionalnom programu zaštite potrošača** (za period 2022–2024. godine). Te mjere su podrazumijevale imenovanje članova novog Savjeta za zaštitu potrošača u oktobru 2022. godine, koji je zasijedao dva puta. Tokom izvještajnog perioda, nevladina organizacija za zaštitu potrošača dobila je kolektivnu tužbu protiv banke; sud je utvrdio da je banka prekršila Zakon o potrošačkom kreditu i kolektivnim pravima potrošača.

Nakon **ekspertske posjete predstavnika EU** koja se odnosila na zaštitu potrošača, zaključeno je da Crna Gora treba da osigura pravovremeno usklađivanje svog nacionalnog zakonodavstva i sprovođenje relevantnih zakona EU, ubrzanje zakonodavnih procesa i proaktivniji pristup u postupcima konsultacija. Takođe je preporučeno da Crna Gora: (i) osnaži **administrativne kapacitete** organa za nadzor tržišta, u skladu sa svojom relevantnom strategijom i unutrašnjom organizacionom strukturom; i (ii) razvije odgovarajuće obrazovne programe i programe osposobljavanja i dodijeli im dodatne finansijske resurse. Ostale preporuke podrazumijevale su jačanje podrške nevladinom sektoru i mehanizmima vansudskog rješavanja sporova, kao i jačanje angažmana lokalne uprave u oblasti zaštite potrošača.

Kada je u pitanju **zaštita ekonomskih interesa potrošača**, Uprava za inspekcijske poslove je sprovela 33.259 inspekcijskih pregleda i identifikovala 4876 nepravilnosti što je dovelo do administrativnih i kaznenih mjera.

Crnogorski pravni okvir o **bezbjednosti proizvoda** je uglavnom usklađen s pravnom tekovinom EU. Tokom izvještajnog perioda, sprovedeno je 3487 inspekcijskih pregleda, od kojih je bilo 3114 inspekcijskih pregleda u proaktivnom nadzoru i 373 u reaktivnom nadzoru. Na osnovu ovih inspekcija, pronađene su 1284 vrste opasnih i neusaglašenih proizvoda, što ukupno čini 37.504 stavki. To je dovelo do toga da se sa tržišta povuče 536 opasnih i neusaglašenih proizvoda (15.285 stavki). Privremena zabrana cirkulacije proizvoda koji nijesu predstavljali ozbiljan rizik i neusaglašenih proizvoda (do uklanjanja identifikovanih neusaglašenosti) izrečena je za 761 vrstu proizvoda (22.627 stavki).

### Javno zdravlje

Nacionalno zakonodavstvo u oblasti **javnog zdravlja** djelimično je usklađeno s pravnom tekovinom EU. Sprovedbeno zakonodavstvom oblasti medicinski asistiranje reprodukcije usvojen je u cilju daljeg usklađivanja s pravnom tekovinom EU o supstancama ljudskog porijekla. Tokom 2022. godine, državni budžet za zdravstvo iznosio je 420 miliona eura, što predstavlja porast u odnosu na 2021. godinu. Strategije za razvoj sistema zdravstvene zaštite za period 2023-2027. godine još uvijek nije usvojena, dok je Zakon o zdravstvenoj zaštiti usvojen.

Nacionalni organi, Svjetska zdravstvena organizacija i druge institucije, sproveli su aktivnosti podizanja svijesti i obrazovanja o **antimikrobnoj rezistenciji**, uključujući u to i oblasti bakterijske rezistencije na antibiotike, racionalne upotrebe antibiotika i jačanje dijagnostičkih kapaciteta u bolnicama. Međutim, u ovoj oblasti je neophodno sprovesti dalje aktivnosti.

Što se tiče **kontrole duvana**, nacionalno zakonodavstvo o pušenju na javnim mjestima i prodaji duvanskih proizvoda maloljetnim licima još uvijek nije u dovoljnoj mjeri sprovedeno. U maju 2023. godine, Vlada je usvojila strateški dokument Program za kontrolu upotrebe duvanskih proizvoda za period 2023-2025. godine s Akcionim planom za period 2023-2025. godine.

U toku je sprovođenje programa Vlade za **prevenciju štetne upotrebe alkohola** za period 2022-2024. godine i pratećeg akcionog plana. Međutim, ne postoji pregled stanja zbog nedostatka prikupljanja podataka o štetnim posljedicama konzumiranja alkohola. U pogledu prevencije **narkomanije** i smanjenja štete, organizacije civilnog društva nastavile su sa svojim preventivnim akcijama i uslugama, uključujući neke koje finansira Vlada. Institut za javno zdravlje organizovao je obrazovne aktivnosti o narkomaniji za 56 pružaoca usluga iz 13 zdravstvenih ustanova.

U februaru 2023. godine, Ministarstvo zdravlja objavilo je Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za period 2021-2023. godine Strategije za **mentalno zdravlje** za period 2019-2023. godine, prikazujući da je sprovedeno samo 16% planiranih mjera. U julu 2022. godine, započeta je izgradnja klinike za mentalno zdravlje uz finansijsku podršku Vlade. Izgradnja klinike još uvijek traje. Kada bude završena, u njoj će se nalaziti prvo psihijatrijsko odjeljenje za djecu i adolescente.

Kada je riječ o **krvi, tkivima, ćelijama i organima**, nacionalni Institut za transfuziju krvi obezbijedio je dovoljne količine bezbjedne krvi za potrebe građana. U pogledu krvi, zakonodavstvo Crne Gore je skoro u potpunosti usklađeno s pravnom tekovinom EU. Međutim, sistem za izvještavanje o negativnim efektima i reakcijama još uvijek ne postoji.

Po pitanju **prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti**, Crna Gora treba da usvoji sprovedbeno zakonodavstvo uslovima, sredstvima i procedurama za vršenje prekogranične zdravstvene zaštite.

Što se tiče **zaraznih bolesti**, Ministarstvo zdravlja je raspodijelilo više od 5 miliona eura za borbu protiv COVID-19 na sedam zdravstvenih institucija kako bi se unaprijedio njihov kapacitet i podigao nivo njihovih usluga zdravstvene njege. Kada je riječ o HIV-u/SIDI, Zavod za školstvo je organizovao obuke za nastavnike i edukatore, dok su organizacije civilnog društva nastavile da pružaju svoje usluge ključnim grupama stanovništva. Između septembra i decembra 2022. godine, Crna Gora je organizovala prvi program vakcinacije protiv virusa HPV. Rezultat ovog programa je bila vakcinacija devetogodišnjih djevojčica. U skladu s UNICEF-om, pokrivenost prvom dozom vakcine protiv malih boginja, zauški i rubele pala je sa 90% u 2010. godini na 18% u 2022. godini. Ova situacija je u velikoj mjeri izazvana zbog stavljanja u fokus resursa za vakcinaciju protiv COVID-19 i nevoljnosti roditelja da dovode djecu u zdravstvene centre tokom pandemije. U februaru 2023. godine, Vlada je usvojila program za obaveznu imunizaciju stanovništva nakon određenih zaraznih bolesti i odgovarajućesprovedbenozakonodavstvo.

Nastavljeno je sprovođenje programa za kontrolu i prevenciju **nezaraznih bolesti**.

U oblasti **nejednakosti u oblasti zdravstva**, ranjive grupe imaju pristup zdravstvenim uslugama, sa izuzetkom lica bez regulisanog pravnog statusa, uključujući Rome i Egipćane koji nemaju regulisan odgovarajući pravni status. Ljudi, naročito starija lica, koji žive u udaljenim ruralnim područjima suočavaju se sa poteškoćama da dođu do objekata zdravstvene njege. Takođe, nedostatak pristupačnih objekata zdravstvene njege, odgovarajuće opreme i posebnih zdravstvenih usluga i dalje su razlog za brigu kada su u pitanju osoba s invaliditetom. U skladu s javnom anketom koju je sprovedla jedna NVO, skoro 60% ljudi koji žive u Crnoj Gori primijetili su da postoji korupcija u sektoru zdravstva. Oni se uglavnom pozivaju na neregularna plaćanja zaliječenje, što obično pacijenti dobrovoljno rade.

### **KLASTER 3: KONKURENTNOST I INKLUZIVNI RAST**

Ovim klasterom obuhvaćena su poglavlja 10 – Digitalna transformacijai mediji, 16 -Porezi, 17 - Ekonomska i monetarna politika, 19 - Socijalna politika i zapošljavanje, 20 - Industrijska politika, 25 - Nauka i istraživanje, 26 - Obrazovanje i kultura i 29 - Carine. Svih osam poglavlja je otvoreno, dok su završna mjerila definisana za svako osim za dva, odnosno za poglavlje 25 - Nauka i istraživanje i 26 - Obrazovanje i kultura – koja su privremeno zatvorena. Završna mjerila tek treba da budu ispunjena za svako od šest poglavlja. Ovaj klaster i odgovarajućereforme u značajnoj mjeri povezani su sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore.

Određeni napredak ostvaren je u različitim oblastima, kao što su sprovođenje Sporazuma o pridruživanju koji se odnosi na Program Digitalna Evropa, poresko zakonodavstvo i automatska razmjena informacija o bankovnim računima; kao i kada je riječ o daljem sprovođenjurevidirane industrijske politike. Registrovan je spor napredak je ostvaren kada su

u pitanju pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku i sprovođenje akcionog plana za usklađivanje s pravnom tekovinom EU u oblasti ekonomske i monetarne politike.

Crna Gora se poziva da u predstojećem periodu ubrza usklađivanje zakonodavstva u oblasti elektronskih komunikacija, informacionih tehnologija i audiovizuelnih medija, te da osigura nezavisnost sektora medija; ostvari dalji napredak po pitanju oslobađanja od PDV-a i drugih izuzeća koja nijesu usklađena s pravnom tekovinom EU; osigura praktičnu saradnju među relevantnim državnim organima i razvije odgovarajući kapacitet za sačinjavanje statistike državnih finansija i fiskalnih notifikacija; prati sprovođenje Zakona o radu, pored fokusiranja na mjere aktivne politike zapošljavanja uz dalji razvoj Garancije za mlade: nastavljajući napore na unapređenju bezbjednosti na radu naročito kada je u pitanju inspekcija rada; ocijeni rezultate strategije industrijske politike za period 2019-2023. godine i izradi novu industrijsku politiku, u saradnji s odgovarajućim zainteresovanim stranama; nastavi da finansijski podržava istraživanja i inovacije naročito u pogledu pametne specijalizacije i Zelene i Digitalne agende; unapređuje kvalitet i pristupačnost obrazovanju i osposobljavanju i planira dalju reformu obrazovanja; i privede kraju sve pripreme za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku.

## **Poglavlje 10: Digitalna transformacija 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 digitalne transformacije i medija. Ostvarila je **ograničen napredak**, koji je naročito bio usmjeren ka smanjenju uticaja i rješavanju posljedica sajber napada iz avgusta 2022. godine, trudeći se da infrastrukturu Vlade za informacione tehnologije postane ponovo operativna. Crna Gora se pridružila Programu Digitalna Evropa u junu 2023. godine. Međutim, prošlogodišnje preporuke nijesu ispunjene i ostajuna snazi.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ uskladi nacionalno zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU u oblasti elektronskih komunikacija i informacionih tehnologija, kao i audio-vizuelnih medija, osiguravajući operativnu nezavisnost medijskih regulatora emitera javnog servisa;

→ dodijeli Agenciji za elektronske medije (AEM) ovlašćenja da nametne kompletan skup mjera, uključujući upozorenja, novčane kazne, suspenzije i povlačenja licenci omogućavajući proporcionalnost i djelotvornost;

→ uspostavi bilans ostvarenih rezultata u pogledu praćenja sprovođenja pravne tekovine EU u oblasti elektronskih komunikacija, usluga informacionog društva, otvorenih podataka, a naročito audio-vizuelnih medijskih usluga, uključujući i regulatornu nezavisnost.

Kada su u pitanju **elektronske komunikacije i informacione tehnologije**, Crna Gora treba da intenzivira napore kako bi završila usklađivanje svog nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblasti elektronskih komunikacija i informacionih tehnologija. Crna Gora još uvijek nije uskladila nacionalno zakonodavstvo sa Evropskim kodeksom za elektronske

komunikacije, Paket alata za sigurnost 5G tehnologije, Direktivom o privatnosti i elektronskim komunikacijama i Regulativom o elektronskoj identifikaciji i uslugama od povjerenja za elektronske transakcije na unutrašnjem tržištu.

U novembru 2022. godine, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma osnovalo je radnu grupu za izradu Zakona o elektronskim komunikacijama. Međutim, u aprilu 2023. godine, u posebnom postupku, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o elektronskim komunikacijama u cilju razrješavanja postojećih članova Savjeta za elektronske komunikacije i poštanske usluge, kao i izvršnog direktora, prije isteka njihovog mandata. Ove izmjene i dopune su predložili brojni poslanici, bez javne rasprave i uprkos negativnom mišljenju Vlade i Agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge. Ovako nešto predstavlja ozbiljan rizik po nezavisnost rada Agencije.

Crna Gora je nastavila da sprovodi aktivnosti na izradi nacrtu strategije za razvoj 5G mobilnih komunikacionih mreža za period 2023-2027. godine. Širokopojasna infrastruktura nastavila je da se unapređuje uz podršku EU. Na osnovu statističkih podataka Crne Gore, udio domaćinstava koja imaju pristup fiksnom internetu velike brzine (najmanje 100 Mb/s) i udio stanovništva koje ima pristup mobilnom internetu velike brzine povećao se tokom 2022. godine u poređenju sa 2021, sa 76,7% na 78,5% odnosno sa 97,2% na 97,5%. Ukupan broj fiksnih širokopojasnih internet konekcija povećan je za 4,4% u poređenju sa 2021. godinom. U oktobru 2022. godine, Agencija za elektronske komunikacije pokrenula je postupak javnog nadmetanja za dodjelu odobrenja za korišćenje radio-frekvencija iz opsega 700 MHz, 3,6 GHz i 26 GHz i nagradila tri postojeća telekomunikaciona operatera sa izvorima frekvencija iz opsega 700 MHz, 3,6 GHz i 26 GHz.

Kada je u pitanju **digitalna transformacija**, Ministarstvo javne uprave treba da intenzivira napore i ubrza usklađivanje nacionalnog zakonodavstva a Direktivom o mrežnoj i informacionoj bezbjednosti (NIS 2) i Direktivom o otvorenim podacima. Usklađivanje s Aktima o digitalnim uslugama i Aktom o digitalnim tržištima treba da se ubrza, kako bi se omogućila predvidljivost za poslovnu zajednicu. U decembru 2022. godine, Ministarstvo javne uprave je osnovalo Digitalnu akademiju –platformu na internetu za obrazovanje i razvoj digitalnih i leaderskih vještina državnih službenika, učenika i ranjivih grupa. Sporazum o pridruživanju Programu Digitalna Evropa između Evropske komisije i Crne Gore potpisan je u junu 2023. godine tokom zasjedanja Drugog regulatornog dijaloga za Zapadni Balkan. Sporazum o pridruživanju imaće retroaktivno dejstvo od 1. januara 2023. godine. Itekako je preporučljivo da se teži usklađivanju s novim aktuelnim zakonima (Akt o interoperabilnoj Evropi), kao i s uslugama koje se odnose na Akademiju interoperabilne Evrope. Masivni sajber napad koji se dogodio krajem avgusta 2022. godine prekinuo je rad javnih službi, preduzeća i ljudi u njima. Zvanična veb stranica gov.me, kao i svi zvanični imejl nalozi državnih službenika nijesu bili operativni nekoliko mjeseci. Kao odgovor na to, u decembru 2022, Ministarstvo javne uprave je osnovalo novi Direktorat za bezbjednost informacija poznat kao tim za odgovor na računarske incidente. Na kraju 2022. godine, broj servisa elektronske uprave bio je 403, od ukupnih 410 koliko je bilo 2021. godine, usljed unutrašnje reorganizacije i preventivnih akcija koje se odnose na sajber napad. Mali broj novih servisa je pušten u upotrebu, uključujući prijave za upis u predškolske ustanove i studentske domove.

Ministarstvo kulture i medija je odgovorno za audio-vizuelnu politiku. U oblasti **audio-vizuelne politike**, Regulatorna agencija za elektronske medije nastavila je da vrši svoj mandat na profesionalan način. U septembru 2022. godine, Agencija je suspendovala emotivnije jutarnjeg programa televizije Pink M u Crnoj Gori, čije je sjedište u Beogradu, na period od 6 mjeseci, zbog podsticanja mržnje, netolerancije i diskriminacije protiv etničkih Crnogoraca. Agenciji i dalje nedostaju ovlaštenja i mjere da djelotvorno prati i kažnjava emitere i pravila, a njen operativni kapacitet treba i dalje osnaživati.

Zakon o audio-vizuelnim medijskim uslugama, izmjene i dopune Zakona o medijima, kao i Zakon o nacionalnom javnom emiteru još uvijek nijesu usvojeni. Crna Gora hitno treba da u potpunosti uskladi svoje zakonodavstvo s Direktivom o uslugama audio-vizuelnih medija, revidiranom 2018. godine, kao i s preporukama i pravnim mišljenjima Savjeta Evrope i Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS) unutar zahtijevanog vremena kako bi se osiguralo kontinuirano učešće države u programu Kreativna Evropa. Novi pravilnik o raspodjeli sredstava iz Fonda za medijski pluralizam stupio je na snagu u januaru 2023.godine. U oktobru 2023. godine, Crna Gora je usvojila svoju strategiju o medijima za period 2023-2027. godine zajedno sa pratećim akcionim planom koji pokriva period 2023-2024.godine.

## **Poglavlje 16: Oporezivanje**

*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 spriječilo izbjegavanje plaćanja poreza.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti oporezivanja. Sveukupno gledano, **ograničeni napredak** je ostvaren u odnosu na prošlogodišnje preporuke. Napredak je postignut kada je u pitanju zakon o porezu, kao i priprema automatske razmjene informacija o bankovnim računima.

U narednom periodu, Crna Gora naročito treba da:

→ dalje ukloni porez na dodatu vrijednost (PDV) i ostala poreska izuzeća koja nijesu usklađena sa pravnom tekovinom EU;

→ obezbijedi odgovarajuće administrativne kapacitete i potrebnu infrastrukturu u centralnim i lokalnim poreskim kancelarijama za sprovođenje i izvršenje poreskih zakona i djelotvorno ubiranje poreza;

→ osnaži tehničke kapacitete i infrastrukturu potrebnu za primjenu informacionih sistema EU, kao što su sistem kontrole kretanja akciza i sistem razmjene informacija o PDV, kao i IT sistemi neophodni za poresku saradnju i razmjenu informacija u oblasti direktnog oporezivanja.

U oblasti **indirektnog oporezivanja**, dana 16. decembra 2022, Skupština je usvojila Zakon o porezu na dodatu vrijednost kako bi isti dalje uskladila sa pravnom tekovinom u oblasti zajedničkog sistema PDV. Dana 28. februara 2023, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o akcizama naročito da bi se postepeno povećavao posebni dio akcize na cigarete.



U oblasti **direktnog oporezivanja**, u decembru 2022, Zakon o porezu na lični dohodak je izmijenjen i dopunjen kako bi se proširio opseg oporezivog prihoda i kreiralo normativno okruženje pogodno da privuče «digitalne nomade». Da bi se obračunala kamata na zajmove, kredite i ostale finansijske instrumente, implementacioni zakoni zahtijevaju primjenu principa *pod uobičajenim tržišnim uslovima* od 2023. godine. Kada su u pitanju pravila o cijeni prenosa transakcija, usvojeni implementacioni zakoni su zasnovani na preporukama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

U toku je međunarodna procjena Uprave prihoda i carina Crne Gore kako bi se testirala spremnost države da se započne sa **predviđenom automatskom razmjenom informacija o finansijskim računima** u okviru OECD o sprečavanju erozije poreske osnovice i premještanja dobiti, koja je zakazana za septembar 2023. Crna Gora je usvojila zakonodavstvo kojim se traži od finansijskih institucija da prijavljaju takve račune.

Što se tiče **operativnih kapaciteta i kompjuterizacije**, neke aktivnosti su sprovedene kako bi se uputilo na pitanja koja su istaknuta TADAT analizom, naročito da se unaprijedi program inspeksijskog nadzora i procjene rizika za zahtjeve za povraćaj PDV-a. Među ostalim pitanjima koje treba uputiti, nalaze se i strukturisanje poreskog duga i implementacija savremenog pristupa upravljanja rizikom u skladu sa poreskim propisima.

Uprava prihoda i carina i dalje treba da usvoji strategiju razvoja **ljudskih resursa** kao i plan zaposlenih i osposobljavanja.

## **Poglavlje 17: Ekonomska i monetarna politika**

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

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti ekonomske i monetarne politike. **Ograničeni napredak** je postignut prilikom sprovođenja prošlogodišnjih preporuka, uglavnom u pogledu objavljivanja kvartalnih statističkih izvještaja koji sadrže podatke o poziciji međunarodnih investicija. Vlada je usvojila Program ekonomske reforme za 2023-2025. godinu na vrijeme. Ključne reforme Programa fokusirane su na identifikovanim ključnim izazovima za ekonomiju, ali makrofiskalni planovi ne obuhvataju srednjeročnu strategiju poreske konsolidacije. Sprovođenje reformi ostaje na slabom nivou, a prošlogodišnje preporuke ostaju da važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba da:

→ nastavi sa implementacijom revidiranog akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU shodno ovom poglavlju;

→ osigura da Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Centralna banka Crne Gore i MONSTAT saraduju, međusobno se koordinišu i imaju odgovarajući kapacitet da proizvode finansijske statističke podatke vlade i poreska obavještenja u skladu sa metodologijom ESA 2010.

Crna Gora nema na raspolaganju standardne instrumente **monetarne politike**, jer koristi euro kao zvaničnu valutu, stoga je fiskalna politika glavni instrument makro-ekonomske politike.

Upotreba eura u Crnoj Gori zasnovana je na odluci koju su organi donijeli u posebnim okolnostima i u potpunosti je odvojena od članstva u Eurozoni.

U junu 2023, Vlada je usvojila predloge izmjena i dopuna Zakona o centralnoj banci Crne Gore (CBCG), koje je pripremila CBCG, a čiji je cilj dalje usklađivanje operacija CBCG sa pravnom tekovinom EU. U potpuno odvojenom postupku, u aprilu 2023. godine. Skupština Crne Gore je usvojila sopstvene izmjene i dopune Zakona, kojim se Skupštini dodjeljuje pravo da imenuje guvernera CBCG i članove Savjeta CBCG, na osnovu javnog konkursa. Izmjene i dopune takođe skraćuju mandat guvernera i članove Savjeta CBCG. Međutim, predsjednik Crne Gore odbio je da potpiše novu verziju Zakona, koji je izglasala Skupština, dok nacrt koji je pripremila CBCG i usvojila Vlada treba da se pošalje Skupštini.

U oblasti **ekonomske politike**, nije bilo značajnih dešavanja na polju usklađivanja sa Direktivom Savjeta 2011/85/EU o uslovima za budžetske okvire država članica, ili uvođenja standarda Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). Kašnjenja u uvođenju obračunskog računovodstva i stvaranju vladine finansijske statistike na osnovu standarda ESA 2010 ostaju ključna prepreka u ovom poglavlju. Treba uložiti napore kako bi se osigurala praktična saradnja između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i Monstata, kao i razvoj odgovarajućeg kapaciteta kako bi se proizvela vladina finansijska statistika i fiskalna obavještenja, u skladu sa pravnom tekovinom EU.

U februaru 2023. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojima se omogućava uspostavljanje nezavisnog Fiskalnog savjeta. Javni poziv za tri člana Savjeta objavljen je u aprilu 2023. godine. Međutim, predsjednik Crne Gore nije potpisao izmijenjeni zakon i postupak usvajanja ostaje zaustavljen.

Dana 25. januara 2023. godine, Vlada je usvojila i predala svoj **Program ekonomskih reformi (PER)** za period 2023-2025. Ovaj program integriše planove makroekonomske, fiskalne i strukturne reforme u jedan strateški dokument. Ključne reforme shodno PER nastavljaju se iz prethodnog programa i fokusiraju se na identifikovane ključne izazove po ekonomiju. Međutim, makro-fiskalni planovi ne uključuju strategiju srednjeročne fiskalne konsolidacije. Ograničena implementacija smjernica politike za 2022. koje su zajednički dogovorene sa EU prikazuje značaj jačanja posvećenosti Vlade da sprovodi strukturne reforme.

## **Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje**

*Pravila EU u oblasti socijalne politike obuhvataju minimalne standarde za radno pravo, jednakost, zaštitu na radu i zabranu diskriminacije. Njima se promovišu i socijalna inkluzija i socijalna zaštita, kao i socijalni dijalog na nivou Evropske unije.*

Crna Gora posjeduje **određeni nivo spremnosti** u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. **Određeni napredak** je postignut tokom izvještajnog perioda u oblasti socijalne zaštite kroz značajno povećanje rashoda za socijalna davanja. Iako su napravljeni određeni koraci, preporuke od prošle godine i dalje važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

→ ojača kapacitete Zavoda za zapošljavanje kako bi efikasno vršio svoju funkciju kao savremena javna služba za zapošljavanje i bio spreman za sprovođenje Garancije za mlade i buduću upotrebu Evropskog socijalnog fonda (ESF);

→ nastavi sa naporima da reformiše obezbjeđivanje mjera aktivnih politika tržišta rada sa akcentom na njihovoj relevantnosti za tržište rada, uključujući učenje na radnom mjestu, kao i da uspostavi mehanizam stalnog praćenja kojim će se omogućiti osmišljavanje aktivne politike tržišta rada zasnovane na dokazima;

→ na osnovu Mape puta reformi o socijalnoj pomoći i uslugama socijalne i dječije zaštite, definiše jasan vremenski raspored i finansijsko planiranje za reformu sistema socijalne i dječije zaštite i započne sa sprovođenjem reformi.

Tokom izvješanog perioda, Ministarstvo rada i socijalnog staranja suočilo se sa institucionalnim i tehničkim nedostacima, zbog prethodnog ponovnog pozicioniranja unutar vladinog sistema i sajber napada iz avgusta 2022. godine. Rekonstituisano ministarstvo nije uspjelo da usvoji sva relevantna strateška dokumenta na vrijeme. Radna grupa za poglavlje 19 ponovo je oformljena, ali nakon konstitutivnog zasjedanja 27. marta 2023. godine, nije se ponovo sastala tokom izvještajnog perioda.

Od 6. juna 2022. godine do 31. marta 2023. godine, Inspekcija rada obavila je 5.588 inspeksijskih posjeta u oblasti radnih odnosa i zapošljavanja, i pronašla 2.132 nepravilnosti, od kojih se 944 odnosilo na radne odnose, a 1.188 na bezbjednost i zdravlje na radu. Inspekcija rada otkrila je 1.024 slučaja nezakonitog zapošljavanja (koji se odnose na 516 stranaca i 508 crnogorskih državljana); po nalogu inspektora, 115 lica zasnovalo je radni odnos (34 strana i 81 crnogorski državljanin), u skladu sa zakonom.

Tokom 2022. godine, Inspekcija rada otkrila je 42 slučaja neformalnog zapošljavanja djece između 15 i 18 godina. U ovim slučajevima, inspektori su izrekli novčane kazne poslodavcima, upozorili ih na neregularnosti i tražili dokumenta neophodna za legalno zapošljavanje (medicinska uvjerenja i uvjerenja o pristanku roditelja). Inspekcija rada nije otkrila slučajeve ozbiljnih oblika dječjeg rada u bilo kojoj privrednoj djelatnosti.

Po pitanju **zdravlja i zaštite na radu**, u decembru 2022. godine, Vlada je usvojila nacionalnu strategiju za zdravlje i zaštitu na radu (za period 2022-2027. godine) i njen akcioni plan za 2023. godinu. Nije postignut napredak u uspostavljanju fonda za zdravlje i zaštitu na radu koji je predviđen prethodnim sektorskim strategijama (za period 2010-2014. godine i 2016-2020. godine). Tokom izvještajnog perioda, inspektori su izvršili 1520 inspeksijskih pregleda u oblasti zdravlja i zaštite na radu, uključujući 14 istraga nezgoda na radu (3 nezgode sa smrtnim ishodom, 10 ozbiljnih nezgoda i 1 kolektivna nezgoda). Inspekcija rada i dalje nema dovoljno kadra, budući da ima samo 11 inspektora koji su zaduženi za oblast zdravlja i zaštite na radu.

U decembru 2022. godine, socijalni partneri potpisali su novi opšti kolektivni ugovor. U cjelini gledano, **socijalni dijalog** je i dalje slab. Uključenost tirpartitnog Socijalnog savjeta u izradu relevantnih politika je mala. Tokom izvještajnog perioda, tripartitni Socijalni savjet održao je samo 2 sjednice, a njegovo predsjedništvo tri sjednice.

U oblasti **politike zapošljavanja**, 22. decembra 2022. godine, Vlada je usvojila akcioni plan za zapošljavanje za 2023. godinu. Praćenje sprovođenja akcionog plana za zapošljavanje i nacionalne strategije za zapošljavanje i dalje predstavlja izazov zbog nedostatka podataka u realnom vremenu koji su tačno raščlanjeni. Dana 22. decembra 2022. godine, Vlada je usvojila akcioni plan za interoperabilnost odabranih informacionih sistema i baza podataka koji imaju ulogu u uređivanju crnogorskog tržišta rada. U planu se navode mjere i aktivnosti koje su

potrebne za obezbjeđivanje interoperabilnosti baze podataka Zavoda za zapošljavanje sa bazama podataka poreske uprave. Neophodna je i odgovarajuća razmjena sa centrima za socijalno staranje kako bi se omogućilo kvalitetno praćenje nezaposlenih lica. Nekoliko inicijativa i aktivnosti, koje su uglavnom finansirane od strane EU, počele su da jačaju tehničke i ljudske kapacitete Zavoda za zapošljavanje. Lokalne jedinice Zavoda i dalje nemaju dovoljno kadra. Višestruke promjene u broju zaposlenih i u upravi, kao i izmjene Pravilnika o sistematizaciji usporile su postupak reformisanja Zavoda za zapošljavanje.

Radna grupa za Program garancije za mlade radi sa stručnjacima iz Međunarodne organizacije rada i Evropske fondacije za obuku o unapređenju nacrtu plana za sprovođenje Garancije za mlade. Udio mladih starosti 15-29 godina u ukupnom broju registrovanih nezaposlenih lica u maju 2023. godine bio je 19,92% (8392 lica, od koji su 5162 žene), u poređenju sa 23,83% (10.132 odnosno 13.679) u 2021. godini. Stopa mladih ljudi koji su nezaposleni, koji ne pohađaju formalno obrazovanje niti osposobljavanje tokom 2022. godine smanjio se na 23,2%, u poređenju sa 26,5% u 2021. godini.

Tržište rada se naročito oporavilo tokom 2022. godine, u poređenju sa 2021. godinom. Ukupna stopa aktivnosti porasla je sa 54,4% u četvrtom kvartalu 2021. godine na 59,9% u četvrtom kvartalu 2022. godine. Stopa zaposlenosti iznosila je 51,2% u četvrtom kvartalu 2022. godine, u poređenju sa 46,1% u četvrtom kvartalu 2021. godine. Stopa nezaposlenosti u četvrtom kvartalu 2022. godine iznosila je 14,5%, dok je u istom periodu 2021. godine iznosila 15,4%. Udio dugoročne nezaposlenosti unutar ukupne registrovane nezaposlenosti iznosio je 57,49% tokom 2022. godine, što predstavlja veliki pad u odnosu na 2021. godinu (65,6% do 63,7% između prvog i četvrtog kvartala 2021. godine). Stopa zaposlenosti mladih porasla je sa 36,3% u prvom kvartalu 2022. godine na 39,9% u četvrtom kvartalu 2022. godine, što je 5,3% više u odnosu na četvrti kvartal 2021. godine. Udio žena unutar ukupne registrovane nezaposlenosti na kraju decembra 2022. godine iznosio je 57,64%, što predstavlja smanjenje u odnosu na isti period 2021. godine, kada je ovaj udio iznosio 60,16%.

Kada je riječ o inspekciji rada, još uvijek nije uspostavljen odgovarajući zakonodavni okvir koji obuhvata dovoljno resursa i modernizovano planiranje inspekcijских aktivnosti i bavi se pitanjima kao što je rodna dimenzija koja ima nesrazmjeran uticaj na žene. U toku je značajna fluktuacija kadra zbog odlaska u penziju znatnog broja iskusnih inspektora, čime se povećava potreba za osposobljavanjem. Nije postignut napredak u pogledu zakonodavnih i nezakonodavnih mjera usmjerenih na postizanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života.

U pogledu pripremnih aktivnosti za **Evropski socijalni fond (ESF)**, Crna Gora treba da odluči koje će institucije biti ugovorni i upravljački organi za uspostavljanje sektorskog operativnog programa u oblasti zapošljavanja i socijalne inkluzije.

Sektor **socijalne zaštite i inkluzije** i dalje se suočava sa ograničenjima u pogledu ljudskih resursa i kapaciteta. S obzirom na nedavne promjene pravnog i strateškog okvira, poreza i socijalnih davanja za djecu, cjelokupnu socijalnu politiku i sistem zapošljavanja treba detaljno procijeniti i reformisati kako bi djelotvorno odgovorili na potrebe grupa koje su u najvećem riziku i tražnju na tržištu rada. Zakon o socijalnoj zaštiti i strategija socijalne zaštite tek treba da se donesu. Ministarstvo rada i socijalnog staranja izdalo je 36 licenci službama za socijalnu i dječiju zaštitu. Međutim, potrebna je daleko veća uključenost civilnog društva, kao i podrška i saradnja sa njim kako bi se postigli održivi i djelotvorni rezultati u socijalnom sektoru, kako

za planiranje i praćenje socijalnih politika, tako i za njihovo sprovođenje kroz socijalne službe, uključujući na lokalnom nivou. Crna Gora je u 2022. godini usvojila dvije izmjene Zakona o dječjoj zaštiti, proširujući pravo na dječji dodatak kako bi se obuhvatila djeca do 18 godina starosti, u pokušaju da se riješi pitanje veoma visokog procenta djece koja su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti (45,5% djece starosti ispod 18 godina u 2021. godini). Centri za socijalni rad i dalje nemaju dovoljno zaposlenih, dok se njihov djelokrug rada povećao jer treba da omoguće ostvarivanje novih prava. Djeca iz romskih i egipćanskih zajednica su u velikoj mjeri uključena u prosjačenje. Institutu za socijalnu i dječiju zaštitu nedostaju resursi, a njegova uloga u cjelokupnom sistemu socijalne zaštite treba da bude pojašnjena. Tokom izvještajnog perioda, sprovođenje integrisanog Informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS) omogućilo je pravovremeno sprovođenje svih zakonodavnih promjena. Prema anketi MONSTAT-a o dohotku i uslovima života (podaci za decembar 2021. godine), nacionalna stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti iznosila je 38,9% (stopa EU za 2021. godinu iznosila je 21,7% populacije).

Nije bilo napretka u oblasti **deinstitucionalizacije** i prelaska na usluge koje se pružaju na nivou porodice i zajednice, naročito kada su u pitanju djeca. Strategija deinstitucionalizacije, koja je prvobitno planirana za četvrti kvartal 2022. godine, tek treba da se usvoji. Centri za socijalni rad još uvijek nemaju dovoljno kapaciteta da pruže podršku Ministarstvu rada i socijalnog staranja u sprovođenju tranzicije sa institucionalnog pružanja usluga na pružanje njege unutar zajednice.

U oblasti **zabrane diskriminacije** u zapošljavanju i socijalnoj politici, Zakon o jedinstvenom vještačenju invaliditeta još uvijek nije usvojen, iako su nacrt zakona i javne konsultacije okončani u 2022. godini. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, čije je usvajanje planirano za 2023. godinu, takođe je odgođen. Organizacije civilnog društva još uvijek nijesu dovoljno uključene u procese izrade politika. Broj osoba s invaliditetom uključenih u registar nezaposlenih lica na kraju 2022. godine iznosio je 9864, od kojih je 6755 žena odnosno 61,78% (10.970 u 2020. godini).

U oblasti **jednakosti između žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici**, indeks rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori iznosio je 55 u 2019. godini (od maksimalnih 100 bodova), što je niže od prosjeka u EU koji iznosi 67,4. Prema podacima MONSTAT-a, razlika između stopa aktivnosti muškaraca i žena (populacija starosti između 20 i 64 godine) je još veća ((79,7% za muškarce i 66,8% za žene). Prema podacima Svjetske banke, udio žena u najvišim upravljačkim strukturama je samo 15%, a u vlasništvu nad preduzećima 24%. U julu 2022. godine, Vlada je usvojila izvještaj o sprovođenju akcionog plana za 2021. godinu za sprovođenje strategije za razvoj ženskog preduzetništva za period 2021-2024. godine kako bi se riješilo pitanje malog udjela žena u preduzetništvu u poređenju sa muškarcima. Organi vlasti i ostale institucije kreirali su nekoliko programa i preduzeli aktivne mjere na tržištu rada kako bi povećali cjelokupne stope zaposlenosti žena i mladih. Međutim, službe za socijalnu podršku za ranjive grupe i dalje su nedovoljne i neodržive. One su u najvećoj mjeri organizovane od strane organizacija civilnog društva, bez kontinuirane podrške sa lokalnog ili nacionalnog nivoa.

## **Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika**

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

Crna Gora je između **umjerenog i dobrog nivoa spremnosti** u oblasti preduzetništva i industrijske politike. **Određeni napredak** je ostvaren tokom 2022. godine po pitanju sprovođenja preduzetništva i industrijske politike. Dalje akcije Vlade treba da osiguraju konzistentnost različitih nacionalnih strategija i programa u ovoj oblasti, kao i neophodnu međuresornu saradnju.

U predstojećoj godini, Crna Gora treba da:

→ ocijeni rezultate svoje strategije industrijske politike 2019-2023. i pripremi i usvoji novu industrijsku politiku, u saradnji sa relevantnim interesnim stranama;

→ uskladi se sa Direktivom EU o kasnom plaćanju usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o rokovima za izmirenje novčanih obaveza;

→ osigura kontinuiranu koordinaciju industrijske politike sa ostalim ključnim nacionalnim strategijama.

U oblasti **principa koji se odnose na preduzeća i industrijsku politiku**, u decembru 2022, Vlada je usvojila nacionalnu strategiju cirkularne tranzicije za period do 2030. godine, sa akcionim planom za 2023. i 2024. godinu. Ovom strategijom identifikovana su četiri prioriteta sektora – poljoprivreda, šumarstvo, građevinarstvo i turizam – kao i horizontalne fokusne oblasti neophodne za cirkularnu transformaciju u ključnim ekonomskim sektorima. U junu 2023. godine, Vlada je usvojila novu strategiju 2023- 2026. za razvoj mikro, malih i srednjih preduzeća.

Vlada je suspendovala rad na uspostavljanju Fonda za kreditne garancije, koji je trebalo da olakša pristup kreditima za mikro, mala i srednja preduzeća. U toku je analiza još jednog koncepta za obezbjeđivanje kredita. Vlada je smanjila reforme u oblasti državnih preduzeća, uprkos obavezama dogovorenim u Zajedničkim zaključcima ekonomskog i finansijskog dijaloga iz 2022. Planovi budućih reformi i dalje treba da budu redefinisani. Crna Gora treba da usvoji planirane izmjene i dopune Zakona o rokovima za izmirenje novčanih obaveza, čiji je cilj usklađivanje Zakona sa pravnom tekovinom EU u oblasti suzbijanja kasnih plaćanja.

U oblasti instrumenata preduzetništva i industrijske politike, Vlada je sprovela osam finansijskih i nefinansijskih programa za razvoj preduzetništva i privatnog sektora shodno sveobuhvatnom programu iz 2022. godine za unapređenje konkurentnosti ekonomije. Ukupno 535 preduzeća je dobilo podršku u okviru ovog programa od 4 miliona eura. U martu 2023, Vlada je usvojila program za 2023. godinu za unapređenje konkurentnosti ekonomije, sa devet programskih linija, vrijednih 3 miliona eura, gdje je podrška naročito usmjerena na mlade preduzetnike i žene. Jedinstveni onlajn portal za podršku malim i srednjim preduzećima (jedinstvena pristupna tačka) onesposobljen je zbog sajber napada u avgustu 2022, i u toku je njegovo ažuriranje.

Investiciono-razvojni fond (IRF) je 2022. godine obezbijedio sredstva u iznosu od 185 miliona eura crnogorskim preduzećima i dodatnih 66 miliona u prvih 5 mjeseci 2023. godine. U julu 2022, IRF je potpisao ugovor o zajmu u iznosu od 50 miliona eura sa Evropskom investicionom bankom, što predstavlja drugu tranšu prethodno odobrenog zajma u iznosu od 150 miliona eura. Cilj ovog zajma jeste podrška klimatski orijentisanim i ekološko efikasnim investicijama lokalnih malih i srednjih preduzeća.

U aprilu 2023, Vlada je potpisala Sporazum o pridruživanju za učešće Crne Gore u Programu jedinstvenog tržišta EU. Crna Gora će učestvovati u tri stuba ovog programa (Unapređenje internog tržišta, Mala i srednja preduzeća i Potrošači).

U oblasti **sektorskih politika**, izvještaj o sprovođenju akcionog plana 2022. za implementaciju industrijske politike usvojen je u martu 2023. Od planiranih 215,4 miliona eura, uloženo je 166,6 miliona. Na početku 2023. godine, Vlada je pokrenula evaluaciju strategije industrijske politike 2019-2023.

Vlada je odlučila da finansira Fond za inovacije korišćenjem dijela računa iz kontroverznog Programa ekonomskog državljanstva be sprovođenja bilo kakve analize o porijeklu sredstava. Fond za inovacije administrirao je dvije programske linije – program kolaborativnih grantova i vaučersku šemu za inovacije – kako bi se podstakla saradnja između privatnog sektora i istraživačkih institucija u razvoju inovativnih projekata i proizvoda. Nakon ove podrške, investicije privatnog sektora u inovacionim projektima kroz različite programske linije premašile su 1 milion eura tokom 2022. godine (takođe vidi Poglavlje 25: Nauka i istraživanje).

U januaru 2023, da bi se osigurala konzistentnost industrijske politike sa ostalim nacionalnim strategijama i programima, koordinaciono tijelo je osnovano na upravljačkom nivou Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma. Prvi test ojačane međuresorne saradnje bila bi implementacija novog razvijenog programa finansijske podrške preduzećima koja žele da unaprijede svoju energetska efikasnost upotrebom inovativnih tehnologija i obnovljive energije, koja bi trebalo da započne 2023. godine.

## **Poglavlje 25: Nauka i istraživanje**

*EU obezbjeđuje značajnu podršku istraživanju i inovacijama. Sve države članice mogu učestvovati u programima istraživanja i inovacija EU i imati koristi od njih, pogotovo kada postoje naučna izvrsnost i velika ulaganja u istraživanje i inovacije.*

Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti** u ovom sektoru. **Dobar napredak** je ostvaren po pitanju svake od preporuka iz 2022. godine, time što je nastavljeno sprovođenje strategije pametne specijalizacije 109109 i povećano učešće u programu *Horizont Evropa*. Budžet Vlade za nauku i inovacije dodatno se povećao u 2023. godini. Dvije preporuke od prošle godine i dalje važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi da sprovodi strategiju pametne specijalizacije;
- nastavi da jača saradnju između akademske i poslovne zajednice i da podržava prenos znanja između njih, kao i da ostvaruje prioritete iz Zelenog sporazuma ;
- kreira novu strategiju za naučno-istraživačke djelatnosti.

U oblasti **politike istraživanja i inovacija**, Crna Gora je usvojila dva sprovedbena akta čiji je cilj potpuno sprovođenje Zakona o naučno-istraživačkim djelatnostima. Ovim aktima propisuju se sljedeće: (i) uslovi i detaljniji kriterijumi za nagrade za naučna postignuća kao i iznosi nagrada; i (ii) detaljniji uslovi za licenciranje naučno-istraživačkih institucija. Crna Gora tek treba da usvoji novu strategiju za naučno-istraživačke djelatnosti, u kojoj će se navesti instrumenti za povećanje broja istraživača.

Najnoviji dostupni statistički podaci, iz 2019. godine, ukazali su na to da je finansiranje istraživanja i razvoja bilo na nivou 0,36% BDP-a 2019. godine (0,50% u 2018. godini), pri čemu je investicioni udio privatnog sektora iznosio 0,12%. Za 2023. godinu, budžet Vlade za nauku i inovacije iznosio je 4,08 miliona eura. Ovim uvećanim budžetom podržava se ekonomski oporavak zemlje i istovremeno se rješava pitanje odliva mozgova istraživača i mladih.

Crna Gora nastavlja da uspješno sprovodi strategiju pametne specijalizacije. U junu 2022. godine, Vlada je imenovala novi saziv Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju kojim predsjeda ministar nauke i tehnološkog razvoja.

U decembru 2022. godine, Savjet je usvojio Informaciju o programima inovacija Fonda za inovacije Crne Gore za 2023. godinu, na osnovu koje je Fond za inovacije pripremio plan rada za 2023. godinu, koji je Vlada usvojila u aprilu 2023. godine. Fond za inovacije objavio je poziv za dostavljanje predloga projekata shodno programu za kolaborativne grantove čiji budžet iznosi 670.000 eura. Sedam projektnih predloga je prihvaćeno za finansiranje. Fond za inovacije objavio je i poziv u okviru svog Programa vaučera za inovacije, i šest dodatnih programa je započeto u periodu maj-jun 2023. godine (vrijednost: 1,65 miliona eura). Poziv sa sufinansiranje projekata nacionalnog naučnog istraživanja sa ukupnim sredstvima od 2,3 miliona eura objavljen je u maju 2023. godine. Crna Gora treba da usvoji Program za podsticanje inovacija u funkciji energetske efikasnosti u industriji.

Saradnja sa Evropskim savjetom za inovacije je dobra: šema kolaborativnih grantova za inovacije, kojom upravlja Fond za inovacije Crne Gore, zvanično je sertifikovana za «plug-in» šemu programa *Accelerator* Evropskog savjeta za investicije. Zakon o podsticajnim mjerama za istraživanje i inovacije promovisao je investiciju od 1.934.000 eura kod 19 startup preduzeća. Saradnja sa Evropskim institutom za inovacije i tehnologiju je takođe dobra.

U oblasti **okvirnih programa**, tokom prve dvije godine članstva Crne Gore u programu *Horizont Evropa*, crnogorski učesnici su već dobili 3 miliona eura (u poređenju sa 4,62 miliona eura dobijenih kroz program *Horizont 2020* koji je trajao 7 godina). Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja omogućilo je podršku od 230.000 eura za sufinansiranje aktivnosti inovacija u okviru nekoliko pravaca programa, između ostalog za pokrivanje učešća u Pan-evropskoj mreži za tržišno orijentisano istraživanje (EUREKA).

## **Poglavlje 26: Obrazovanje i kultura**

*EU podržava saradnju u oblasti obrazovanja i kulture kroz programe finansiranja i koordinaciju politika država članica kroz otvoreni metod koordinacije. EU i države članice također moraju da spriječe diskriminaciju i obezbijede kvalitetno obrazovanje za djecu radnika migranata, uključujući i one iz slabo razvijenih sredina.*

Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti** u ovoj oblasti. **Određeni napredak** je postignut tokom izvještajnog perioda iako su određeni koraci preduzeti ka postizanju inkluzivnijeg obrazovanja. Međutim, potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se ostvario napredak po pitanju ostalih neispunjenih preporuka. Stoga, prošlogodišnje preporuke i dalje važe.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:



→ usvoji budžetski plan uključujući analizu ekonomskog uticaja za opsežne obrazovne reforme, uz istovremen rad na inkluzivnom obrazovanju, i poboljša pristup kvalitetnom obrazovanju na svim nivoima obrazovanja;

→ ubrza sprovođenje nove strategije o ranom i predškolskom obrazovanju za period 2021-2025. godine kako bi se povećao upis u predškolske ustanove za svu djecu;

→ završi i usvoji plan za sprovođenje nacionalne strategije stručnog obrazovanja i osposobljavanja za period 2022-2023. godine u okviru Strategije razvoja stručnog obrazovanja i osposobljavanja za period 2020-2024. godine, i uspostavi mehanizam za ocjenjivanje praktičnog učenja na nivou stručnog i visokog obrazovanja;

U oblasti **obrazovanja i osposobljavanja**, u periodu jul 2022. do kraja 2022. godine, Crna Gora je usvojila izmjene Zakona o osnovnom obrazovanju, Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, Zakona o visokom obrazovanju, kao i Zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem. Dana 4. aprila 2023. godine, Crna Gora je usvojila Zakon o potvrđivanju Sporazuma o priznavanju kvalifikacija iz oblasti visokog obrazovanja na Zapadnom Balkanu.

Potrošnja na obrazovanje u 2022. godini iznosila je 231,8 miliona eura (4% BDP-a), što predstavlja neznatan pad u odnosu na 2021. godinu (4,3%). Stopa upisa u predškolske ustanove iznosila je 52,99% (dječaci: 53,47% i djevojčice: 52,46%) u 2021/2022. godini. Tokom 2022/2023. godine, stopa upisa iznosila je 49,04% (dječaci: 49,74% i djevojčice 48,28%).

Crna Gora učestvuje u ostalim međunarodnim ocjenjivanjima, sprovođenjem Međunarodnog istraživanja obrazovnih postignuća u oblasti matematike i prirodnih nauka (TIMSS), studiji o napretku međunarodne čitalačke pismenosti (PIRLS), kao i pilotiranju Međunarodne studije podučavanja i učenja (TALIS). Crna Gora ne učestvuje u Studiji međunarodne kompjuterske i informatičke pismenosti (ICILS).

Crna Gora je u julu 2022. godine usvojila standarde kvaliteta za kreiranje digitalnog sadržaja kao dijela svoje digitalne strategije. Cilj Strategije digitalizacije crnogorskog obrazovnog sistema jeste usklađivanje sa Akcionim planom Digitalnog obrazovanja u EU za period 2021-2027. Ulaganje napora u cilju ostvarivanja djelotvorne, koherentne i inkluzivne digitalne transformacije crnogorskog sistema obrazovanja i osposobljavanja, uključujući kapacitet sistema za razvoj digitalnih vještina, i dalje je jedan od najvažnijih prioriteta. Crna Gora koristi alate EU za samoprocjenu, kao što je SELFIE za škole.

Kada je u pitanju zeleno obrazovanje, crnogorski obrazovni sistem sprovodi obrazovanje za održivi razvoj uključujući, u okviru svakog školskog predmeta, pitanja klimatskih promjena, zelene ekonomije, zaštite životne sredine, održivih gradova i naselja, biodiverziteta i zdravstvenog obrazovanja.

Kao dio Strategije ranog i predškolskog obrazovanja za period 2021-2025. godine, Ministarstvo prosvjete nastavilo je da ulaže napore kako bi se povećao upis djece u javne predškolske ustanove, uključujući putem kampanja za podizanje svijesti. U školskoj godini 2022/2023, skoro 25.000 djece (od kojih je približno 12.000 djevojčica i približno 13.000 dječaka) upisano je u javne i privatne predškolske ustanove, što je za 7% više u odnosu na 2021. godinu. Međutim, regionalne nejednakosti ostaju, sa slabijim učešćem na sjeveru.

Kada je u pitanju inkluzivno obrazovanje, djeca iz ranjivih kategorija koja su pripadnici romskih i egipćanskih zajednica sada imaju veće mogućnosti za rani razvoj i obrazovanje. U junu 2022. godine, 26 edukatora je pohađalo obuku za rad sa porodicama Roma i Egipćana, što je rezultiralo u tome da 267 djece pohađa vrtić. U skladu sa akcionim planom za period 2021-2025. godine za sprovođenje strategije socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori, obezbijedene su stipendije (približne vrijednosti 54.500 eura) učenicima srednjih škola i učenicima koji su pripadnici romske i egipćanske zajednice u periodu septembar-decembar 2022. godine. Nastavljen je angažman romskih i egipćanskih medijatora u obrazovanju, pa je angažovano 25 medijatora u osnovnim školama. Ova praksa se pokazala veoma korisnom za uključivanje djece iz romskih i egipćanskih zajednica u obrazovni sistem, kao i za smanjivanje stope ranog napuštanja školovanja.

Uspostavljen je i program za uključivanje djece iz Ukrajine u obrazovni sistem Crne Gore.

Pored toga, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva pripremio je didaktički materijal za 520 učenika, mahom za usavršavanje nastavnog materijala, podršku za pismenost, matematiku, upravljanje emocijama i ponašanje. Održane su konsultacije sa direktorima škola na temu uključivanja augmentativne i alternativne komunikacije, komunikacionog sistema putem razmjene slika, socijalnih priča i Cboard aplikacije, koja je namijenjena djeci i odraslima sa govornim i jezičkim poteškoćama, koja pomaže komunikaciju pomoću simbola i mogućnosti pretvaranja teksta u govor. Usljedila je obuka za oko 150 predstavnika iz 40 škola (IT koordinatora, profesionalnih službi, i aktivnih nastavnika teorijske i praktične nastave). Cboard aplikacija se koristi u 13 predškolskih ustanova, u 4 osnovne škole, kao i u resursnim centrima. Ukupno je dodijeljen 81 tablet, koji se koriste u radu sa oko 120 učenika.

U oblasti vještina i **stručnog obrazovanja i osposobljavanja**, Ministarstvo prosvjete je posvećeno Osnabričkoj deklaraciji i reformama usmjerenim na prevazilaženje problema nepodudarnosti između radnih vještina i potreba tržišta rada, uključujući učenje kroz rad i reforme obrazovnih programa. Crna Gora treba da izradi i usvoji svoj izvještaj o sprovođenju akcionog plana za period 2020-2022. godine koji se odnosi na Strategiju razvoja stručnog obrazovanja i osposobljavanja i novi akcioni plan za period do isteka strategije 2024. godine. Crna Gora je pružila pomoć prilikom izrade izvještaja o Torinskom procesu s akcentom na indikatorima učinka sistema i cjeloživotnom učenju. Sprovođenje dualnog obrazovanja nastavljeno je sa oko 400 učenika raspoređenih kod više od 200 poslodavaca. Kada su u pitanju nepodudaranja radnih vještina, glavni problemi ostaju prekvalifikovanost ili rad u profesijama za koje licima nedostaju odgovarajuće obrazovanje odnosno vještine. Studija o karijernoj orijentaciji koja je urađena uz pomoć Evropske fondacije za obuku (ETF) 2022. godine obuhvata predloge za usmjeravanje učenika i odraslih lica kako bi im se pomoglo u prevazilaženju ovih nepodudaranja.

Nadalje, Crna Gora još uvijek treba da usvoji strategiju o visokom obrazovanju za period 2023-2027. godine, kao i novi zakon o visokom obrazovanju.

Crna Gora ostvaruje benefite od međunarodne dimenzije programa Erasmus+ za period 2021-2027. godine. U 2022. godini, oko 320 zaposlenih u visokom obrazovanju i 460 studenata iz Crne Gore odabrano je za program mobilnosti u nekoj od država članica EU ili trećih zemalja koje su se pridružile programu, dok se od crnogorskih ustanova visokog obrazovanja očekuje da budu domaćini za 275 zaposlenih u obrazovanju i 240 studentata iz Evrope. Crna Gora je

pozvana da učestvuje u radnim grupama Evropske obrazovne oblasti za period 2021-2025. godine.

Kada je u pitanju oblast **kulture**, Crna Gora treba da usvoji nacionalnu strategiju za razvoj kulture za period 2023-2027. godine. Crna Gora učestvuje u Programu EU Kreativna Evropa. Ministarstvo kulture je nastavilo sa podizanjem svijesti o prilikama za crnogorske građane u okviru programa za period 2021-2027. godine.

Ministarstvo sporta i mladih formiralo je radnu grupu krajem avgusta 2022. za rad na izmjenama **Zakona o mladima**, kako bi se detaljnije definisali servisi za mlade i postupci za sprovođenje. Međutim, Crna Gora treba da odobri ove izmjene Zakona i usvoji novu strategiju za mlade, koja treba da zamijeni strategiju koja je istekla 2020. godine. Uz novu strategiju treba dostaviti vremenski obavezujući plan za njeno sprovođenje. Činjenica da nova strategija još uvijek nije usvojena takođe sprečava operacionalizaciju omladinskih centara. Pored toga, potrebno je da se unaprijedi međuresorna saradnja između raznih ministarstava koja se bave pitanjima mladih.

Nacrt izmjena Zakona o sportu i Strategija razvoja sporta za period 2023-2026. godine još uvijek nijesu razmatrani.

## **Poglavlje 29: Carinska unija**

*Sve države 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. Ostvarila je **određeni napredak**, unapređivanjem priprema za svoje pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku, i sprovođenjem mjera predviđenih strategijom trgovinskih olakšica za period 2018-2022. godine, i na taj način je djelimično obradila prošlogodišnje preporuke. Nedostatak kadra je usporio sprovođenje brojnih IT projekata. Djelimično su obrađeni izazovi koji se odnose na nezakonitu trgovinu duvanom putem Luke Bar, ali je potrebno bliže praćenje i prpratne aktivnosti.

U predstojećoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- sprovodi kompjuterizovani tranzitni sistem koji je kompatibilan sa sistemom EU i privede kraju pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku;
- osigura dovoljan broj zaposlenih i finansijskih sredstava za sprovođenje i unapređenje carinskih IT sistema.

U oblasti **carinskih propisa**, u februaru 2023. godine, Crna Gora je započela sprovođenje novog Carinskog zakonika koji je usklađen sa Carinskim zakonikom EU. Zakon o pristupanju Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku i planirano zakonodavstvo za kontrolisanje proizvodnje i trgovine perkusorima droga još uvijek nijesu usvojeni. Već postoji sprovedbeno zakonodavstvo koje se odnosi na carinski status robe i nacionalni tranzitni postupak s ciljem sprovođenja novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema i pristupanja zajedničkom tranzitnom postupku. Crna Gora primjenjuje Regionalnu konvenciju o Pan-Euro-Mediterranskim preferencijalnim pravilima o porijeklu robe i sprovodi prelazna pravila o

porijeklu na osnovu revidirane Konvencije. Crna Gora treba i dalje da usklađuje zakonodavstvo u oblasti carinske bezbjednosti sa pravnom tekovinom EU, kao i da usvoji sprovedbeno zakonodavstvo o kontroli izvoza kulturnih dobara. Naknade se i dalje naplaćuju kamionima na carinskim terminalima u unutrašnjosti, koji se nalaze u privatnim objektima, što nije u skladu sa pravnom tekovinom EU. Sporazumi između Evropske komisije i Crne Gore o učešću u Carinskom i *Fiscalis* programima zaključeni su u novembru 2022. godine.

U oblasti **administrativnog i operativnog kapaciteta**, Uprava prihoda i carina angažovala je nekoliko novih zaposlenih u oblasti carina. Međutim, nedostatak kadra, naročito stručnjaka za informacione tehnologije, i dalje je značajan razlog za zabrinutost. Nastavljen je rad na odloženom sprovođenju novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema, sa tekućom pilot primjenom sistema. Početak sprovođenja novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema na nacionalnom nivou planiran je za septembar 2023. godine, čija se puna primjena ne očekuje prije druge polovine 2024. godine. Ovim se odlaže i pristupanje Zajedničkom tranzitnom postupku do druge polovine 2024. godine. U toku je nekoliko projekata koje finansiraju EU i države članice čiji je cilj nadgradnja različitih carinskih IT sistema ili jačanje kapaciteta u različitim oblastima rada carinske službe. Proces akreditacije za carinsku laboratoriju i dalje je u toku.

U 2022. godini, naplata carinskih bruto prihoda iznosila je otprilike 1 milijardu eura, što je preko 24% više u odnosu na 2021. godinu. Trend rasta je nastavljen u 2023. godini, gdje su carinski prihodi dostigli 1,22 milijarde eura do kraja juna, što je 25% više u odnosu na prvih 6 mjeseci 2022. godine.

Nakon sprovođenja odluke o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda u slobodnoj zoni Luke Bar, Uprava prihoda i carina je zaplijenila preko 1,5 milijardi cigareta vrijednosti oko 202 miliona eura. U februaru 2023. godine, udio Vlade u Luci Bar povećan je na 78,55% nakon kupovine akcija manjinskih akcionara. Vlada namjerava da postane jedini vlasnik Luke Bar i preuzme Port of Adria, operatera slobodne zone u Luci Bar. Ovo bi moglo omogućiti uvođenje efikasnijeg nadzora i kontrole svih lučkih operacija, uključujući i svaku isporuku duvanskih proizvoda. Kako bi se prevazišli nedostaci u sadašnjim aranžmanima praćenja i pronalaženja, Crna Gora treba da obezbijedi bliže praćenje svih aktivnosti vezanih za isporuku duvana u luci, uključujući i putem sprovođenja sistema za targetiranje tovara, kojim se omogućava analiza rizika prije dolaska kontejnera u Luku Bar i elektronsko evidentiranje kontejnera.

## KLASTER 4: ZELENA AGENDA I ODRŽIVA KONEKTIVNOST

U ovom klasteru nalaze se sljedeća poglavlja: 14 – transportna politika, 15 – energetika, 21 – transevropske mreže i 27 – životna sredina i klimatske promjene. Sva četiri poglavlja su otvorena, sa završnim mjerilima koja ostaju da se ispune u svakom poglavlju. Ovaj klaster i dotične reforme imaju značajne veze sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore, Ekonomskim i investicionim planom Komisije i Zelenom agendom za Zapadni Balkan koju je Crna Gora podržala.

Određeni napredak postignut je u stvaranju funkcionalnog tržišta električne energije “dan-unaprijed”. Crna Gora je uspješno pristupila Pariskom memorandumu o razumijevanju o kontroli države luke. Dobar napredak je postignut na implementaciji inteligentnih transportnih sistema u drumskom saobraćaju. Ograničen napredak ostvaren je u sprovođenju Strategije razvoja saobraćaja, a nikakav napredak u njenoj reviziji. Postignut je veoma ograničen napredak u pogledu životne sredine i klimatskih promjena.

Crna Gora se poziva da se u narednom periodu fokusira na sljedeće oblasti: kompletiranje ključnih preporučenih reformi u oblasti saobraćaja, posebno u željezničkom saobraćaju i reviziji Strategije razvoja saobraćaja; usvajanje i primijenu zakona o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i povezivanje tržišta električne energije “dan-unaprijed” sa susjednim zemljama; jačanje administrativnih kapaciteta za pripremu za transevropske mreže u oblastima saobraćaja, telekomunikacija i energetike; značajno jačanje ambicije ka zelenoj tranziciji i jačanje napora na implementaciji i sprovođenju kako bi se postigla završna mjerila u Poglavlju 27, a posebno u upravljanju otpadom, uključujući organizovanje kampanja za podizanje svijesti o reciklaži i razdvajanju otpada i neophodnu primjenu usmjerenu na građane i lokalne vlasti; usvajanje Strategije o kvalitetu vazduha 2021-2029, bavljenje pitanjima kvaliteta vode, zaštitom prirode i usvajanje nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana za postizanje dekarbonizacije do 2050. godine bez daljih odlaganja.

### Poglavlje 14: Saobraćajna politika

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

Crna Gora je **između umjerenog i dobrog nivoa spremnosti** u oblasti saobraćajne politike. Ostvaren je **dobar napredak** u ključnim reformama, naročito u implementaciji inteligentnih transportnih sistema (ITS) u sektoru puteva i pristupanju Pariskom memorandumu o razumijevanju o kontroli države luke. Ostale preporuke iz prošlogodišnjeg izvještaja ostaju na snazi.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- usvoji novi zakon o željeznici kako bi se obezbijedila operativna nezavisnost i odgovarajuća kadrovska popunjenost željezničkog regulatornog tijela i organa za bezbjednost na željeznici;
- postavi strateški ITS okvir za željezničku i pomorsku mrežu;
- hitno usvoji i počne sa primjenom nove strategije bezbjednosti na putevima za 2023-2030.

U oblasti **opšteg saobraćaja**, čeka se usklađivanje nacionalne strategije saobraćaja sa Strategijom održive i pametne mobilnosti za Zapadni Balkan Transportne zajednice, koja ima za cilj da obezbijedi prelazak na zelenije vidove saobraćaja. Nastavljena je implementacija akcionih planova koje je odobrila Transportna zajednica, ali napredak je spor do umjeren. Odgovarajuće finansiranje Komisije za istraživanje nesreća u pomorskom, željezničkom i vazdušnom saobraćaju tek treba da se obezbijedi. Još uvijek nema napretka u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u vezi sa obavezama javnih usluga, procedurama i kriterijumima za dodjelu ugovora o javnim uslugama u drumskom, željezničkom i pomorskom saobraćaju. Za veće saobraćajne aglomeracije treba razviti održive planove urbane mobilnosti koji poštuju ekološke i društvene standarde, u skladu sa praksom EU.

U oblasti **drumskog saobraćaja**, Skupština je u decembru 2022. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o putevima kojima je omogućena naplata naknade za korišćenje puteva i putnog zemljišta. Na putu Bar-Boljare, uključujući tunel Sozina i dionicu autoputa, otvorenu 2022. godine, počela je implementacija rješenja inteligentnog saobraćajnog sistema.

Implementacija Programa bezbjednosti u drumskom saobraćaju 2020-2022 donijela je određena poboljšanja u prikupljanju i analizi podataka, ali nije dala očekivane rezultate u pogledu bezbjednosti, i nije bilo poboljšanja ili smanjenja smrtnih i teških saobraćajnih nezgoda. Nova strategija bezbjednosti u drumskom saobraćaju za period 2023-2030 još uvijek je u fazi nacрта i trebalo bi da bude usvojena što je prije moguće. Crna Gora takođe treba da uspostavi posebnu agenciju za bezbjednost saobraćaja. Ostaju izazovi u efikasnom sprovođenju međunarodnih sporazuma o drumskom prevozu opasnih materija.

Vlada je u martu 2023. usvojila Program rekonstrukcije i održavanja državnih puteva za 2023. godinu. Međutim, nije pripremljen srednjoročni program održavanja i rehabilitacije puteva.

Što se tiče zakonodavstva o **željezničkom saobraćaju**, nije bilo napretka u usklađivanju sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora je pozvana da uskladi svoje zakonodavstvo sa četvrtim željezničkim paketom kako bi osigurala potpuno otvoreno tržište za putničke i teretne usluge. Vlada je nastavila da značajno subvencionise državno preduzeće Željeznička infrastruktura Crne Gore kako bi se obezbijedilo redovno održavanje željezničke infrastrukture. Crna Gora tek treba da uvede višegodišnje ugovore o održavanju zasnovane na učinku zasnovane na efektivnoj kontroli troškova, uporednoj procjeni i regulatornom nadzoru. Planove za održivu i racionalizovanu rehabilitaciju željezničke infrastrukture i višegodišnje održavanje treba hitno izraditi.

U oblasti **pomorskog saobraćaja**, Crna Gora tek treba da uskladi nacionalno zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU o lukama i da usvoji zakonodavstvo zasnovano na Regulativi o lučkim uslugama. Nakon uspješne procjene i otklanjanja posljednjih zakonskih prepreka, Crna Gora je 1. jula 2023. godine postala članica Pariskog memoranduma o razumijevanju o kontroli države luke, ali napredak je umjeren do spor zbog neriješenih administrativnih pitanja.

Vlada je u februaru 2023. povećala svoje vlasništvo u luci Bar na 78,55%, čime je uvećala svoju većinu u upravnom odboru. Ovo daje dodatnu moć za buduće strateške odluke, uključujući potencijalno preuzimanje luke *Port of Adria*, operatera slobodne zone u luci Bar. U februaru 2023. godine, upravljanje jedine trajektne linije koja prelazi preko Bokotorskog zaliva dodijeljeno je javnom preduzeću za upravljanje obalnim područjem. Vlada je raskinula ugovor sa privatnom kompanijom koja je ranije upravljala ovom linijom. Za održivo i bezbjedno poslovanje trajektnih usluga važno je obezbijediti pravedne i transparentne procedure davanja i raskidanja koncesija.

U oblasti **saobraćaja unutrašnjim plovnim putevima** u Crnoj Gori nije postignut napredak u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa relevantnom pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **vazdušnog saobraćaja**, u aprilu 2023. godine, Skupština je donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o potvrđivanju Sporazuma o zajedničkom evropskom vazduhoplovnom području i odgovarajući Prilog I o pravilima koja se primjenjuju na civilno vazduhoplovstvo. Međutim, Zakon nije potpisao predsjednik. Sertifikacija podgoričkog aerodroma uspješno je završena u maju 2023. godine, a za tivatski aerodrom još uvijek je u toku. Usvajanje nekoliko sprovedbenih propisa tokom 2023. godine omogućilo je dalje usklađivanje zajedničkih pravila u oblasti civilnog vazduhoplovstva, vazdušne bezbjednosti i operacija vazdušnog saobraćaja. U novembru 2022. godine, nacionalna avio-kompanija To Montenegro, dobila je sertifikat revizije operativne bezbjednosti od Međunarodnog udruženja avioprevoznika. Kompanija trenutno upravlja sa četiri aviona i polako razvija svoju mrežu veza.

Što se tiče **kombinovanog saobraćaja**, Vlada tek treba da počne implementaciju biznis plana pripremljenog u okviru studije izvodljivosti za transformaciju luke Bar u održivu multimodalnu platformu. Opet, nije bilo napretka u izradi novog zakonodavstva za kombinovani teretni saobraćaj.

Crna Gora treba da poveća napore na usklađivanju i implementaciji zakonodavstva EU o pravima putnika.

## **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 pripremljenosti** u oblasti energetike. Postignut je **određeni napredak**, uglavnom stvaranjem energetske tržišta za dan unaprijed i prelaskom na tržišno zasnovane šeme za proizvodnju obnovljive energije. Prošlogodišnje preporuke sprovedene su djelimično.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- dovrši izradu i usvoji nacionalni energetske i klimatski plan (NECP);
- prenese i implementira Integracioni paket električne energije i ubrza prelazak na tržišno zasnovane šeme podrške za proizvodnju obnovljive energije na osnovu pojednostavljenih procedura izdavanja dozvola i povezivanja;
- usvoji Zakon o sigurnosti snabdijevanja naftnim derivatima i imenuje organ za skladištenje obaveznih rezervi nafte

U oblasti **sigurnosti snabdijevanja**, Crna Gora ima strategiju razvoja energetike do 2030. godine. Vlada je u julu 2022. godine formirala Nacionalni savjet zadužen za analizu i praćenje sigurnosti snabdijevanja energijom i donijela odluku o dugoročnom energetsom bilansu Crne Gore za 2023-2025. Vlada je u novembru 2022. godine usvojila energetske bilans Crne Gore za 2023. godinu.

Ministarstvo za kapitalne investicije pripremlilo je Nacrt zakona o obaveznim strateškim rezervama nafte i naftnih derivata. Nacrt je dobio pozitivno mišljenje Sekretarijata Energetske zajednice, ali je postupak konsultacija između različitih vladinih resora još u toku. Zalihe nafte su i dalje veoma niske, a Crna Gora namjerava da obezbijedi strateške rezerve nafte uvođenjem obaveza čuvanja zaliha za uvoznike naftnih derivata, pored rezervi koje će čuvati i upravljati Uprava za ugljovodonike Crne Gore.

Rad na Nacionalnom energetsom i klimatskom planu (NEKP) je odložen, a očekivano usvajanje je odloženo za drugi kvartal 2024. godine. NEKP će postati novi strateški plan razvoja energetske sektora do 2030. godine, uključujući politiku i mjere u oblasti obnovljive energije i energetske efikasnosti i uskladiti energetske politiku Crne Gore sa ciljevima Energetske zajednice do 2030. godine.

Nastavljeni su radovi na Transbalkanskom elektro-energetskom koridoru, ali nije počela izgradnja elektroenergetske interkonekcije sa Srbijom. Skupa obnova termoelektrane u Pljevljima je napredovala, uprkos brojnim kontroverzama u vezi sa aspektima zaštite životne sredine i državne pomoći ove investicije i međunarodnim obavezama Crne Gore u vezi sa emisijama gasova staklene bašte (*vidjeti takođe Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene*).

Nakon usvajanja Paketa energetske podrške za zapadni Balkan u novembru 2023. godine, Crna Gora je dobila 27 miliona eura budžetske podrške od Evropske komisije za smanjenje neposrednog društveno-ekonomskog uticaja energetske krize na ugrožene društvene grupe i mala i srednja preduzeća. U okviru paketa, Skupština Crne Gore usvojila je nacionalni energetske akcioni plan u januaru 2023. Plan se sastoji od 13 mjera, koje pokrivaju niz ciljeva, uključujući pripremu strateškog okvira za NEKP i implementaciju preporuka Komisije o energetici u godišnjem izvještaju do januara 2024.

Usvajanje Paketa energetske podrške podstaklo je nacionalne vlasti da ojačaju međuinstitucionalnu koordinaciju i dijalog sa više zainteresovanih strana. Ipak, administrativni kapaciteti tek treba da budu ojačani.

U pogledu **unutrašnjeg energetskeg tržišta**, Integracioni paket električne energije još uvijek nije prenet i implementiran. Crnogorska berza doo je završila pripreme aktivnosti za podršku pravnom, operativnom i tehničkom funkcionisanju tržišta za dan unaprijed. BELEN, operater Crnogorske berze ili MEPX, pokrenuo je tržište za dan unaprijed 26. aprila 2023. godine za teritoriju Crne Gore. Unutardnevno tržište još uvijek nije pokrenuto. Za učešće na veleprodajnom tržištu električne energije Crne Gore registrovano je ukupno 63 učesnika.

U oblasti **ugljovodnika**, nacionalno zakonodavstvo je usaglašeno sa Direktivom o licenciranju ugljovodnika. Zakon o mjerama bezbjednosti u istraživanju na moru i proizvodnji ugljovodnika još uvijek čeka na usvajanje u Skupštini. Istekao je period istraživanja koji je odobren koncesionarima za istraživanje ugljovodnika na moru. Izgradnja crnogorske dionice Jonsko-jadranskog gasovoda nije napredovala. Napredak projekta zavisi od sposobnosti vlade da zaključi odgovarajuće javne konsultacije i postigne dogovor sa zainteresovanim opštinama o željenom usklađivanju.

U oblasti **obnovljivih izvora energije**, u 2021. godini 39,3% bruto finalne potrošnje energije dolazilo je iz obnovljivih izvora, što je premašilo cilj od 33% koji je do 2020. godine trebalo



postići Nacionalnim akcionim planom Crne Gore. Pet velikih projekata obnovljive energije (jedna hidroelektrana, dvije vjetroelektrane i dvije solarne elektrane) su u pripremi i očekuje se da će se postepeno implementirati nakon usvajanja NEKP-a. I dalje je neophodno da se svi novi projekti obnovljive energije razvijaju u skladu sa pravnom tekovinom EU o koncesijama, državnoj pomoći i životnoj sredini.

U oblasti **energetske efikasnosti**, Skupština je u decembru 2022. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o energetske efikasnosti, koje su rezultirale unaprijeđenim pravnim okvirom i boljom usklađenošću sa direktivama EU o energetske efikasnosti i energetske performansama zgrada. U toku su pripreme za uvođenje NEKP-a kao ključnog planskog dokumenta u oblasti energetske efikasnosti, umjesto postojećeg akcionog plana energetske efikasnosti. Ministarstvo za kapitalne investicije nastavilo je sa koordinacijom nekoliko programa za unapređenje energetske efikasnosti za privatna domaćinstva, kao i za javne zgrade, sa fokusom na zdravstveni i obrazovni sektor. Ipak, sertifikacija energetske karakteristika zgrada još nije sprovedena, a dugoročna strategija renoviranja zgrada tek treba da bude finalizovana i usvojena.

Kada je riječ o **nuklearnoj energiji, nuklearnoj bezbjednosti i zaštiti od zračenja**, Crna Gora nema nuklearnu industriju, istraživački reaktor ili bilo koje drugo postrojenje koje proizvodi radioaktivni materijal. Nacionalno zakonodavstvo zabranjuje izgradnju nuklearnih postrojenja. Crna Gora nastavlja da učestvuje u nekoliko regionalnih inicijativa za ranu razmjenu informacija u slučaju radiološke vanredne situacije ili opasnosti, uključujući hitnu razmjenu radioloških informacija Evropske zajednice. Crna Gora tek treba da se pridruži Evropskoj platformi za razmjenu radioloških podataka i trenutno nema namjeru da učestvuje u Kapitalnom i Savjetodavnom komitetu Agencije za snabdijevanje Euratoma.

U vezi sa **nuklearnim zaštitnim mjerama**, nakon pristupanja, postojeći sistemi računovodstva i kontrole nuklearnih materijala u Crnoj Gori morali bi se izmijeniti kako bi se prilagodili zaštitnim odredbama (Poglavlje 7) Ugovora o Euratomu.

## **Poglavlje 21: Transevropske mreže**

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

Crna Gora je **između umjerenog i dobrog nivoa spremnosti** u transevropskim mrežama. Ostvaren je **ograničen napredak** u ovoj oblasti, uglavnom u implementaciji željezničkih projekata. Brojna kašnjenja u razvoju saobraćajne i energetske infrastrukture pokazuju slabosti u crnogorskoj izradi projekata, donošenju odluka i kapacitetima upravljanja. Prošlogodišnje preporuke ostaju važeće.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- preispita strategiju razvoja saobraćaja i uskladi je sa strategijom za održivu i pametnu mobilnost na Zapadnom Balkanu, potvrđujući promjenu smjera politika ka željeznici, multimodalnosti, smanjenju emisije CO<sub>2</sub> i drugim uticajima na životnu sredinu;
- razvije institucionalne politike za zapošljavanje i zadržavanje kvalifikovanog osoblja za upravljanje infrastrukturnim projektima u oblastima saobraćaja, telekomunikacija i energetike;
- revidira institucionalne politike kako bi se poboljšalo donošenje odluka o infrastrukturnim projektima i povećao kapacitet za apsorpciju finansiranja.

U oblasti **saobraćajnih mreža**, Crna Gora je nastavila saradnju sa Sekretarijatom Transportne zajednice i implementaciju svojih šest akcionih planova, ali napredak je umjeren. Revizija strategije razvoja saobraćaja u cilju usklađivanja sa strategijom za održivu i pametnu mobilnost na Zapadnom Balkanu i okretanja zelenijim vidovima saobraćaja nije sprovedena.

U okviru predložene revizije Regulative o transevropskoj transportnoj mreži (TEN-T), Evropska komisija i Crna Gora vodile su bilateralne razgovore o prilagođavanju indikativne mape saobraćajno-infrastrukturne mreže za Crnu Goru i usaglasile dvije izmjene, dodajući crnogorski dio željezničke pruge između Podgorice i Čapljine (Bosna i Hercegovina) i aerodroma Tivat na sveobuhvatnu TEN-T mrežu. U maju 2023. godine, revidirane TEN-T mape za Zapadni Balkan dogovorene su na visokom nivou sporazuma o indikativnim mapama za TEN-T. Izmijenjene mape će postati dio revidirane TEN-T regulative.

U oblasti **saobraćajno-infrastrukturnog razvoja**, putni i željeznički projekti i investicije suočili su se sa značajnim kašnjenjima, što pokazuje da nadležni organi uprave imaju ograničen apsorpcioni i upravljački kapacitet.

Studija izvodljivosti koju finansira EU za cijeli autoput Bar-Boljare, uključujući ekološke i socijalne procjene, objavljena je u oktobru 2022. godine. Vlada Crne Gore je potvrdila opredijeljenost da nastavi projekat autoputa uz pomoć i finansiranje partnera iz EU. U decembru 2022, EU je pružila finansijsku podršku za ažuriranje studije izvodljivosti i detaljnog idejnog rješenja sljedeće prioritetne dionice. Međutim, radovi na idejnim projektima za naredne dionice autoputa (Mateševo-Andrijevića i podgorička obilaznica) kasne i ostaju nezavršeni.

Odloženi su i radovi na glavnom projektu puta Šćepan Polje-Plužine, dio TEN-T trase 2b, cjelovita mreža. Crna Gora je sa Bosnom i Hercegovinom potpisala sporazum o izgradnji međudržavnog mosta preko rijeke Tare na istoj TEN-T trasi. Radovi na idejnom projektu za obilaznicu Budve, dionicu Jadransko-jonskog magistralnog puta u dužini od 30 km, odlagani su do njegovog završetka u aprilu 2023. godine. Javna rasprava o novom prostornom planu za Crnu Goru obuhvata novo usklađivanje Jadransko-jonskog autoputa, zanemarujući ranije usvojene studije o ovoj trasi. Novopredloženo usklađivanje nije uključeno u proširenje TEN-T-a na Zapadni Balkan.

Što se tiče željezničke mreže, nastavljen je rad na različitim željezničkim projektima uz finansiranje EU, uključujući nadogradnju željezničke pruge Bar-Vrbnica, koja je dio koridora osnovne mreže. Vlada smatra da je željeznički koridor, paralelan sa autoputem Bar-Boljare, pomoćni uz autoput. Potrebna je promjena u strateškom razmišljanju i planiranju Crne Gore ka integrisanom pristupu transportnog koridora sa fokusom na smanjenju emisije CO<sub>2</sub> i drugih uticaja na životnu sredinu.

Završena je studija multimodalnosti za luku Bar. Studija preporučuje ulaganje u poboljšanje načina rukovanja rasutim teretom i iznalaženje za to ekološki prihvatljivih rješenja.

U oblasti **energetskih mreža** nastavljeni su radovi na međusobnom povezivanju elektroenergetskih sistema Srbije, Bosne i Hercegovine, Italije i Crne Gore. Nije bilo napretka na projektu Jonsko-jadranskog gasovoda (IAP). Napredak ovog projekta zavisi od sposobnosti vlade da završi javne konsultacije i postigne dogovor sa relevantnim opštinama o željenoj trasi gasovoda.

Sve u svemu, investicije u infrastrukturu treba da budu u potpunosti u skladu sa standardima EU o javnim nabavkama, državnoj pomoći i procjeni uticaja na životnu sredinu. Nove investicije treba da se bave promjenljivim strateškim prioritetima, dekarbonizacijom, digitalizacijom i otpornošću transportnih i energetskih mreža, uključujući prethodne analize troškova i koristi sprovedene u skladu sa najboljom praksom EU.

Crna Gora tek treba u potpunosti da uskladi svoje zakonodavstvo sa **pravnom tekovinom EU**

o TEN-T-u i transevropskoj energetske mreži.

## 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. Postignut je **ograničen napredak** u daljem usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU o vodama, zaštiti prirode i klimatskim promjenama. Još uvijek su potrebni značajni naponi kada je riječ o implementaciji i sprovođenju, naročito na polju upravljanja otpadom, kvaliteta voda i vazduha, zaštite prirode i klimatskih promjena. Crna Gora treba znatno da pojača i ubrza svoje ambicije u pogledu zelene tranzicije.

U narednoj godini, Crna Gora bi trebalo posebno da:

- intenzivira rad na implementaciji i sprovođenju radi postizanja završnih mjerila u Poglavlju 27, naročito u oblastima voda, zaštite prirode, kvaliteta vazduha, industrijskog zagađenja i klimatskih promjena;
- usvoji i počne sa primjenom Zakona o upravljanju otpadom i nacionalnog plana upravljanja otpadom i Strategijom upravljanja kvalitetom vazduha za period 2021-2029;
- finalizira, usvoji i započne implementaciju nacionalnog energetskog i klimatskog plana na transparentan način, u skladu sa ciljem EU o nultoj neto emisiji do 2050. i Zelenom agendum za Zapadni Balkan.

### Životna sredina

Kada je u pitanju **horizontalno zakonodavstvo**, Vlada je u junu 2023. godine usvojila četvrti polugodišnji izvještaj o sprovođenju akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 27. Izvještaj je pokazao da je od 102 planirane aktivnosti realizovano samo 39 (38,23%). Najveći stepen implementacije bio je u oblasti kvaliteta vode, industrijskog zagađenja i hemikalija, a najmanji u oblasti kvaliteta vazduha, buke i klimatskih promjena. U izvještajnom periodu, Crna Gora je izvršila jednu stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu (SEA) i 65 procjena uticaja na životnu sredinu (EIA). U oblasti ekološkog kriminala, u izvještajnom periodu, registrovano je 97 novih predmeta, a 53 predmeta su pravosnažno riješena. Crna Gora i dalje treba hitno da se pozabavi nedostatkom administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou, kao i u inspekcijskim organima, nedovoljnom međuinstitucionalnom koordinacijom i nedostatkom održivog finansijskog okvira. U januaru 2023. konačno je imenovan šef radne grupe za poglavlje 27. Učešće javnosti u procesu donošenja odluka se odvija, ali zahtijeva dalje unapređenje.

Što se tiče **kvaliteta vazduha**, nije bilo značajnog pomaka. Još uvijek se čeka usvajanje strategije o upravljanju kvalitetom vazduha za period 2021-2029. i odgovarajućeg akcionog plana. Početkom zime zabilježeno je povećanje zagađenja vazduha zbog grijanja na drva, konkretno u urbanom dijelu pljevaljske opštine. Tokom decembra 2022. godine, vrijednost prosječne dnevne koncentracije PM-10 čestica (PM10) premašila je granicu u nekoliko opština, posebno u Pljevljima i Podgorici.

U oblasti **upravljanja otpadom**, nacionalno zakonodavstvo ostaje djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Neophodni su značajni naponi na strateškom planiranju i investicijama da bi se sprovela Nacionalna strategija upravljanja otpadom do 2030. godine. Novi Zakon o upravljanju otpadom je finalizovan i čeka na usvajanje u Skupštini. Između ostalog, ovaj novi zakon zabranjuje upotrebu lakih plastičnih kesa od 15 do 50 mikrona u maloprodajnim objektima i uvodi prošireni program odgovornosti proizvođača. U toku je izrada državnog

plana upravljanja otpadom za 2023-2028. Infrastruktura za odvojeno sakupljanje i reciklažu otpada postoji, ali je građani ne koriste kako treba, a nedozvoljeno i privremeno odlaganje otpada tek treba da se riješi. Potrebne su medijske kampanje za podizanje svijesti i odgovarajuće sprovođenje pravila o razdvajanju odlaganja i reciklaže otpada, usmjerenih na građane i lokalne vlasti. Baza podataka o obradi opasnog i neopasnog otpada, čiji je rad bio ometen nakon sajber napada u avgustu 2022, treba da postane operativna.

Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU o **kvalitetu vode** ostaje ograničeno i potrebni su značajni naponi da se ubrza proces. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede povećalo je administrativne kapacitete u ovoj oblasti zapošljavanjem novih kadrova. Vlada je 12. januara 2023. usvojila program za praćenje površinskih i podzemnih voda za 2023. godinu. Crna Gora je obezbijedila usklađenost svog pravnog okvira sa Direktivom o morskoj strategiji dovršavanjem programa monitoringa morske životne sredine i razvojem baze podataka na osnovu Geografskog informacionog sistema. U cilju daljeg usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u oblasti urbanih otpadnih voda, završena su postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Andrijevici i Petnjici, kao i kanalizaciona pumpna stanica Volujica u Baru. U toku su i radovi na postrojenjima za prečišćavanje gradskih otpadnih voda u Podgorici i Pljevljima.

U oblasti **zaštite prirode**, crnogorsko zakonodavstvo ostaje djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU. U izvještajnoj godini, napredak u ovoj oblasti bio je ograničen. Izrada izmjena i dopuna Zakona o zaštiti prirode još uvijek je u toku. Još nije započet rad na novoj nacionalnoj strategiji za biodiverzitet, a na čekanju su i izmjene i dopune Zakona o šumama i Zakona o divljači i lovstvu. Nastavljene su aktivnosti na identifikaciji potencijalnih područja Natura 2000. U izvještajnom periodu usvojeno je ukupno osam planova upravljanja, tri za zaštićena područja mora: Platomuni, Stari Ulcinj i Katič i pet za nacionalne parkove: Biogradska gora, Durmitor, Lovćen, Skadarsko jezero i Prokletije. Međutim, još uvijek se čeka plan upravljanja Ulcinjskom solanom. Aktivnije učešće opštine Ulcinj i vlade je od suštinskog značaja kako bi se izbjeglo odlaganje bilo kakvih odluka i napredovalo ka završnom mjerilu. U toku su i neke aktivnosti na implementaciji preporuka Bernske konvencije u vezi sa Skadarskim jezerom.

Nije zabilježen značajan napredak u kontroli **industrijskog zagađenja i upravljanju rizikom**; Crnogorsko zakonodavstvo ostaje djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU. U skladu sa Zakonom o industrijskim emisijama, Agencija za zaštitu životne sredine je primila tri nova zahtjeva za dobijanje integrisane dozvole i završila dva zahtjeva za reviziju integrisane dozvole. Još uvijek se obrađuje jedan zahtjev za reviziju integrisane dozvole i jedan zahtjev za prestanak važenja integrisane dozvole. Evropska komisija napominje da se plan ekološke rekonstrukcije termoelektrane na ugalj Pljevlja neće riješiti ključne probleme. Crna Gora treba da pojača svoje napore da trajno zatvori postrojenje kako bi ispunila standarde o emisiji EU. Crna Gora treba da planira pravednu tranziciju u regionu, pružanjem ekonomskih alternativa zajednicama koje će biti najviše pogođene postupnim izbacivanjem uglja.

Što se tiče **hemikalija**, crnogorsko zakonodavstvo ostaje djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU. Vlada je u julu 2022. godine usvojila izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za 2021. godinu za sprovođenje nacionalne strategije upravljanja hemikalijama za period 2019-2022. Nacionalna strategija upravljanja hemikalijama 2024-2026 usvojena je u avgustu 2023, i sada bi fokus trebalo da bude usmjeren ka njenoj primjeni kako bi se obezbijedila primjena zakona i mjera za smanjenje rizika od opasnih hemikalija radi bolje zaštite zdravlja ljudi i životne sredine. Tokom izvještajnog perioda, Vlada je usvojila niz podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o hemikalijama. Izmjene i dopune Zakona o biocidnim proizvodima su finalizovane i čekaju na usvajanje u Skupštini.

U oblasti **buke**, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (MEPPU) završava

izmjene i dopune Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini sa ciljem pojačanja inspeksijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine od buke. Nijesu preduzete mjere za podizanje svijesti javnosti o zaštiti od buke u životnoj sredini.

U oblasti **civilne zaštite**, Crna Gora je članica Mehanizma za civilnu zaštitu Unije (UCPM) od aprila 2015. godine. Vlada je u novembru 2022. godine usvojila Nacionalni plan za spašavanje i zaštitu od radijacionih i nuklearnih nesreća. U decembru 2022. godine, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o spašavanju i zaštiti i pratećih podzakonskih akata. Neophodna komunikaciona oprema, Sigurni transevropski servisi za telematiku između uprava (sTESTA), instalirana je u Upravi policije, čime je ispunjen preduslov za povezivanje na Zajednički sistem za komunikaciju i informisanje u slučaju katastrofa (CECIS). Kao članica UCPM-a, Crna Gora treba brzo da nastavi sa uspostavljanjem veze sa CECIS-om. Crna Gora je pružila pomoć Turskoj u okviru UCPM-a kao odgovor na zemljotres u februaru 2023.

### Klimatske promjene

U oblasti **klimatskih promjena**, nivo usklađenosti crnogorskog nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU ostaje ograničen. Crna Gora ima uspostavljenu strategiju za klimatske promjene, ali mora intenzivirati svoj rad kako bi osigurala usklađenost sa okvirom klimatske i energetske politike EU do 2030. godine. Crna Gora treba da ojača svoje administrativne kapacitete kako bi omogućila implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU. Još uvijek je potreban značajan rad na usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, kao što je uključivanje preostalih aspekata EU sistema za trgovinu emisijama (ETS), Regulative o podjeli napora i Regulative o upravljanju. U februaru 2023. godine, Nacionalni savjet za održivi razvoj formirao je stalnu radnu grupu za ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promjenama. Cilj radne grupe je uspostavljanje sistema praćenja i izvještavanja o emisijama gasova staklene bašte i priprema politika i mjera za prilagođavanje i ublažavanje klimatskih promjena u skladu sa pravnom tekovinom EU. Povodom sprovođenja Uredbe o djelatnostima koje emituju gasove koji izazivaju efekat staklene bašte, u februaru 2023. godine prvi put je organizovana javna aukcija za dodjelu emisionih kredita. Prihodom od 9,2 miliona eura podstaci će se izgradnja obnovljivih izvora energije, koji štite i unapređuju životnu sredinu i podstiču inovacije. MEPPU je promovisao kupovinu automobila sa niskom potrošnjom goriva i niskom emisijom CO<sub>2</sub> izdavanjem vodiča 2022. godine. Zajedno sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj, MEPPU takođe priprema nacionalni plan prilagođavanja klimatskim promjenama. Nacionalni energetske i klimatski plan za postizanje dekarbonizacije do 2050. još nije uspostavljen i odložen je još godinu dana. Crna Gora treba da preduzme odlučne korake za uspostavljanje mehanizma za određivanje cijena ugljenika, usklađenog sa EU ETS, kako bi unaprijedila implementaciju pravnih tekovina EU i adekvatno se pripremila za Mehanizam EU za prekogranično prilagođavanje ugljenika koji je stupio na snagu u svojoj prelaznoj fazi 1. oktobra 2023.

## **KLASTER 5: RESURSI, POLJOPRIVREDA I KOHEZIJA**

Ovaj klaster obuhvata sljedeće oblasti: poljoprivreda i ruralni razvoj (poglavlje 11), bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika (poglavlje 12), ribarstvo i akvakultura (poglavlje 13), regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata (poglavlje 22) i finansijske i budžetske odredbe (poglavlje 33). Otvoreno je svih pet poglavlja, pri čemu ostaje da se u svakom od njih ispune završna mjerila. Ovaj klaster sadrži politike povezane sa strukturnim i investicionom fondovima EU, što nalaže posebne pripreme za razvoj kapaciteta za preuzimanje odgovornosti buduće države članice.

Napredak je ostvaren u različitim oblastima, npr. u poljoprivredi, prehrambenoj oblasti i ribarstvu kroz partnersku podršku za poljoprivredne objekte i ruralne prehrambene kompanije

sa ciljem usaglašavanja sa standardima EU i u implementaciji IPARD II. Usvojena je i Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja za 2023-2028. U pogledu finansijskih i budžetskih odredbi, napredak je postignut kroz poboljšanu koordinaciju i upravljanje sopstvenim resursima. Crnoj Gori se savjetuje da u narednom periodu ubrza trošenje fondova EU u okviru IPARD II kako bi se izbjeglo poništavanje obaveza i otpočela implementacija IPARD III programa. Takođe, Crna Gora treba da ubrza zakonodavno usklađivanje u oblasti poljoprivrede (kao što su Zakon o organskoj poljoprivredi, Zakon o vinu i maslinovom ulju) i ribarstva i akvakulture (usvojiti Zakon o strukturnim mjerama i državnoj pomoći u ribarstvu i akvakulturi i Zakon o o morskome ribarstvu i marikulturi), da usvoji i počne sa sprovođenjem nove strategije ribarstva i akvakulture 2023-2028; u prehrambenoj oblasti da se nastavi unapređivanje prehrambenih objekata i dalje jačanje administrativnih kapaciteta, posebno u pogledu kontrole bezbjednosti hrane; da ažurira akcioni plan za ispunjavanje zahtjeva EU kohezije politike uz jačanje kapaciteta za upravljanje IPA programima; da dalje uskladi institucionalni okvir i pravila upravljanja za sistem sopstvenih resursa.

### **Poglavlje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj**

*Zajednička poljoprivredna politika EU podržava poljoprivrednike i osigurava bezbjednost hrane u Evropi. Pomaže u borbi protiv klimatskih promjena i održivog upravljanja nacionalnim resursima; održava ruralna područja i predjele širom EU; i održava ruralnu ekonomiju u životu promovisući poslove u poljoprivredi, poljoprivredno-prehrambenoj industriji i povezanim sektorima. Ovo zahtijeva jak sistem upravljanja i kontrole. Postoje i zajednička pravila EU za marketinške standarde, politiku kvaliteta i organsku poljoprivredu.*

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ostvaren je **određeni napredak** u pogledu prošlogodišnjih preporuka, uglavnom u implementaciji programa Instrumenta za pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj (IPARD II i III), organizovanjem daljih poziva, usvajanjem Sektorskog sporazuma za IPARD III, zahtijevanjem prolongiranja povjeravanja i dobijanjem povjeravanja za mjeru 'Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja'. Ojačani su kapaciteti Direktorata za IPARD plaćanja (IPARD agencije). Napredak je zabilježen i usvajanjem strategije za poljoprivredu za 2023-2028. godinu. Implementacija akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja bila je ograničena.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- iskoristi u najvećoj mogućoj mjeri preostali budžet u okviru IPARD II, otvori prve nove pozive za prijavu u okviru IPARD III, radi na završetku povjeravanja tehničke pomoći i dostavi nove mjere za povjeravanje;
- dalje implementira akcioni plan za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, uključujući uspostavljanje decentralizovane filijale agencije za plaćanja;
- značajno napreduje sa uvođenjem sistema identifikacije zemljišnih parcela na cijeloj teritoriji.

Što se tiče **horizontalnih pitanja**, Strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj za period 2023-2028 je usvojena u junu 2023. godine. Crna Gora još uvijek treba da uskladi u potpunosti svoje mjere podrške sa pravnom tekovinom EU.

Napredak u uspostavljanju Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS) i dalje je spor. Sistem za identifikaciju zemljišnih parcela (SIZEP) još uvijek nije uveden na cijeloj teritoriji. U toku su pripreme za obezbjeđivanje novih ortofotografija za ažuriranje sistema. Potrebno je nastaviti napore na daljem razvoju Mreže računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava. Savjetodavne usluge na gazdinstvima još uvijek nijesu ojačane.

U oblasti **zajedničkog uređenja tržišta**, Crna Gora treba da ubrza implementaciju aktivnosti iz akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Zakon o vinu treba ažurirati u skladu sa pravnom tekovinom EU. U toku je rad na izradi elektronskog registra vinograda. U januaru 2023. godine usvojen je Zakon o alkoholnim pićima u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Izmjene i dopune Zakona o maslinarstvu i maslinovom ulju, kojima se utvrđuju jasnija pravila za proizvodnju i stavljanje u promet maslinovog ulja, kao i odredbe o kontroli još uvijek nijesu usvojene u Skupštini.

Usvojen je program za poboljšanje dostupnosti hrane u okviru školske šeme za 2023. godinu. Unaprijeđene su procedure i uslovi za administriranje preferencijalnih carinskih kvota za uvoz poljoprivrednih proizvoda.

U oblasti **ruralnog razvoja** raspisana su dva nova poziva što znači da Crna Gora sada ima ukupno 11 IPARD II poziva. Evropska komisija je u martu 2023. godine povjerala Crnoj Gori zadatke implementacije budžeta za IPARD mjeru „Diverzifikacija gazdinstava i razvoj poslovanja“, koja omogućava državi da ugovara projekte iz svog prvog poziva. Obezbijeđena je procjena eksterne revizije IPARD mjere „Tehnička pomoć“ kako bi se kompletirao povjerenički paket koji je Crna Gora poslala Evropskoj komisiji u februaru 2022. godine. Drugo automatsko ukidanje sredstava izvršeno je nakon kraja finansijske 2022. godine, a postoji značajan rizik od gubitka dodatnih sredstava na kraju 2023. Posljednji poziv u okviru IPARD II programa zatvoren je u junu 2023. Činjenica da IPARD II program još uvijek traje ne bi trebalo da uspori početak implementacije IPARD III programa. Vlasti se podstiču da ulože dalje napore kako bi osigurale punu apsorpciju raspoloživih sredstava.

Evropska komisija je u junu 2022. godine odobrila crnogorski IPARD III. Nakon usvajanja od strane Vlade, Skupština Crne Gore je, u decembru 2022. godine, potvrdila program usvajanjem nacionalnog Zakona o upravljanju i implementaciji IPARD III. Implementacija instrumenta može biti pokrenuta kada se uspostavi pun regulatorni okvir. Crna Gora je nastavila da jača administrativne kapacitete Direktorata za IPARD plaćanja zapošljavanjem dodatnog kadra. Rad na uspostavljanju regionalnih kancelarija Direktorata za IPARD plaćanja je u toku, mada teče sporo.

U pogledu **politike kvaliteta**, nastavljena je registracija proizvoda u okviru Nacionalne šeme kvaliteta. Sve preporuke EU ekspertske misije od 2019. godine zahtijevaju odgovarajuće praćenje, uključujući aktivnosti za jačanje sistema kontrole.

Sektoru **organske poljoprivrede** potrebna je podrška kako bi ispunio svoj potencijal za dalji razvoj i širenje. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede sprovodi pilot šemu za apliciranje za povjeravanje IPARD mjere 4 „Agro - životna sredina - klima i organska poljoprivreda“. Još uvijek se radi na izradi Zakona o organskoj proizvodnji, koji ima za cilj dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

## **Poglavlje 12: Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika**





*Pravila EU o higijeni za proizvodnju hrane obezbjeđuju visok nivo bezbjednosti hrane. Zdravlje i dobrobit životinja i bezbjednost hrane životinjskog porijekla zaštićeni su, kao i kvalitet sjemena, materijali za zaštitu biljaka, proizvodi za zaštitu od štetnih organizama i hrana za životinje.*

Crna Gora ostaje **umjereno spremna** za ovo poglavlje. U izvještajnom periodu ostvaren je **određeni napredak**, uključujući usvajanje druge revidirane crnogorske strategije za prenošenje i implementaciju pravne tekovine EU zajedno sa opštim akcionim planom i posebnim akcionim planom za kontrolu i iskorjenjivanje klasične svinjske kuge i usvajanje sprovođenja zakonodavstva radi usklađivanja sa pravnom tekovinom EU u oblasti bezbjednosti hrane, veterine i fitosanitarne oblasti. Postoji potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta i infrastrukture. Preporuke Komisije iz prošle godine ostaju na snazi.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- nastavi sa sprovođenjem strategije za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i nastavi njeno sprovođenje;
- dalje poveća udio prehrambenih objekata u skladu sa standardima EU;
- nastavi da jača administrativne kapacitete i infrastrukturu, posebno u pogledu kontrole bezbjednosti hrane i sprovodi snažan nadzor bolesti i vakcinaciju, prema potrebi.

U oblasti **opšte bezbjednosti hrane**, Vlada je u septembru 2023. godine usvojila drugu revidiranu crnogorsku strategiju za usklađivanje i sprovođenje pravne tekovine EU relevantnih za poglavlje 12, uključujući Opšti akcioni plan i Specifični akcioni plan za kontrolu i iskorjenjivanje klasične svinjske kuge. Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove (UBHVFP) realizovala je Program mjera bezbjednosti i kvaliteta hrane i hrane za životinje za 2022. godinu i usvojila Program za 2023. godinu. UBHVFP je u određenoj mjeri ojačala svoje administrativne kapacitete angažovanjem jednog inspektora za hranu.

U pogledu **veterinarske politike** i dobrobiti životinja, UBHVFP je usvojila dodatno sprovedbeno zakonodavstvo kako bi se nacionalno zakonodavstvo uskladilo sa pravnom tekovinom EU. UBHVFP je sprovela program obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja za 2022. godinu, uprkos problemima vezanim za sajber napad u avgustu 2022. godine i kasniju blokadu elektronske baze podataka o životinjama i centralnog registra gazdinstava. UBHVFP je usvojila program za 2023. godinu kojim se predviđaju intenzivirane kampanje za podizanje svijesti, jačanje pasivnog nadzora nad prioriternim bolestima (ptičijeg gripa, bolesti plavog jezika, afričke svinjske kuge i bjesnila) i ispunjavanje uslova za sticanje statusa za neke od bolesti (tuberkuloza goveda i bruceloza i enzootska leukoza goveda).

UBHVFP je sprovela programe nadzora nad bolestima. Crna Gora je uspješno sprovela kampanje vakcinacije protiv bjesnila u jesen 2022. i proljeće 2023. godine uz podršku EU. Svjetska organizacija za zdravlje životinja prihvatila je u novembru 2022. godine samoproglašenje Crne Gore kao zemlje u kojoj nema bjesnila. Komisija trenutno razmatra zahtjev Crne Gore za uvrštavanje na listu zemalja slobodnih od bjesnila Evropske komisije, što bi omogućilo izuzeće od seroloških testova, čime bi se olakšali uslovi za nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca. U izvještajnom periodu nije bilo novih slučajeva ptičijeg gripa; na snazi su mjere za sprečavanje, otkrivanje i kontrolu bolesti.

UBHVFP je nastavila sa usklađivanjem zakonodavstva i unapređenjem nacionalnog sistema za kontrolu rezidua i veterinarskih lijekova. Realizovan je program za praćenje rezidua u životinjama i proizvodima životinjskog porijekla za 2022. godinu. Takođe, uveden je novi

program za praćenje zabranjenih supstanci u crijevima kao novi proizvod za praćenje. Zahtjev Crne Gore za uvrštenje na listu zemalja za koje je odobren monitoring rezidua odobrila je Evropska komisija u junu 2023.

UBHVFP je nastavila da unapređuje nacionalni regulatorni i kontrolni sistem za proizvodnju živine i živinarskih proizvoda i da ga usklađuje sa sistemima u EU. Finalizacija veterinarskog informacionog sistema je odložena zbog sajber napada u avgustu 2022. U okviru IPARD II (2014-2020) objavljena su četiri poziva, sa fokusom na edukaciju o poboljšanju postojećih uslova dobrobiti životinja u objektima za smještaj životinja za proizvodnju hrane.

Što se tiče administrativnih i inspekcijских kapaciteta, UBHVFP je angažovala dva veterinarska inspektora.

U oblasti **plasiranja na tržište hrane, hrane za životinje i nusproizvoda životinjskog porijekla**, UBHVFP je nastavila sa sprovođenjem nacionalnog programa unapređenja prehrambenih objekata. To je rezultiralo visokim procentom ustanova koje su ispunile svoje obaveze iz planova unapređenja. Broj objekata sa dozvolama za izvoz u EU ostao je isti i iznosi 19.

Neriješena pitanja u pogledu lokacije postrojenja za preradu nusproizvoda životinjskog porijekla dovela su do kašnjenja u realizaciji aktivnosti vezanih za upravljanje nusproizvodima životinjskog porijekla koji nijesu namijenjeni za ishranu ljudi.

Crna Gora je nastavila sa sprovođenjem nacionalnog programa za poboljšanje kvaliteta sirovog mlijeka i postupanje sa mlijekom koji nije u skladu sa zahtjevima. Osoblje nacionalne laboratorije za mlijeko je prošlo obuku o svim modulima sistema za upravljanje informacijama u laboratoriji. Njihova veza sa veterinarskim informacionim sistemom odložena je zbog sajber napada u avgustu 2022. godine. U oblasti **pravila bezbjednosti hrane i posebnih pravila za hranu za životinje**, UBHVFP je sprovela program mjera bezbjednosti hrane i hrane za životinje za 2022. i usvojila program za 2023. godinu.

Program **fitosanitarnih mjera** za 2022. godinu realizovan je uz program kontrole proizvodnje sjemenskog i sadnog materijala. Usvojen je i program za 2023. godinu. UBHVFP je usvojila dalju implementaciju zakona u fitosanitarnoj oblasti i blagovremeno sprovela nacionalni plan za održivu upotrebu pesticida 2021-2026. Evropska komisija je 31. marta 2023. prihvatila samoproglašenje Crne Gore kao zemlje u kojoj nema bakterije *Xylella fastidiosa*. Uprava za zaštitu životne sredine je ojačala svoje administrativne kapacitete angažovanjem dva fitosanitarna inspektora i jednog konsultanta u odjeljenju za pesticide.

O **genetski modifikovanim organizmima**, UBHVFP je sprovela program za praćenje genetski modifikovane hrane i hrane za životinje 2022. godine i počela da sprovodi program za 2023. godinu.

### **Poglavlje 13: Ribarstvo i akvakultura**

*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 kontrolu i inspekciju, pravila za tržišta i akvakulturu i podršku ribarstvu i primorskim zajednicama. Nadalje, ona promoviše održivu akvakulturu.*

Crna Gora ima <b>određeni nivo spremnosti</b> u ovoj oblasti. <b>Ograničen napredak</b> ostvaren je u oblastima jačanja administrativnih kapaciteta, unapređenja prikupljanja podataka i dobre
--

saradnje u sklopu Generalne komisije za ribarstvo Mediterana (GFCM). Preporuke iz prethodnog izvještaja ostaju i dalje na snazi. Crna Gora je nastavila da bude pouzdan partner na međunarodnim forumima.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- privede kraju izradu i usvoji novu strategiju za oblast ribarstva i akvakulture sa akcionim planom za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i njeno sprovođenje;
- usvoji zakone o uređenju tržišta, strukturnim mjerama i državnoj pomoći u ribarstvu i akvakulturi i o upravljanju morskim ribarstvom i akvakulturom, koji su na čekanju;
- nastavi da jača administrativne kapacitete i kapacitete za prikupljanje podataka, naučno savjetovanje, inspekciju i kontrolu.

Crna Gora još uvijek priprema novu strategiju za oblast ribarstva i akvakulture sa akcionim planom za period 2023-2028. godine. Zakon o uređenju tržišta u ribarstvu i akvakulturi i Zakon o strukturnim mjerama i državnoj pomoći u ribarstvu i akvakulturi još uvijek čekaju usvajanje od strane Skupštine. U toku je rad na organizaciji misije za tehničku pomoć i razmjenu informacija u cilju revidiranja nacrtu zakona o morskom ribarstvu i marikulturi kako bi se Zakon usvojio do kraja 2023. godine. U aprilu 2023. godine, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV) usvojilo je podzakonske akte o tehničkim uslovima, koji se primjenjuju na mjesto prve prodaje ribe i proizvoda iz ribarstva, i o uslovima i načinu prodaje.

Kada su u pitanju **administrativni kapaciteti**, u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV) zaposleno je još jedno lice u Direktoratu za ribarstvo, u Odjeljenju za strukturne mjere, tržište i državnu pomoć. Nastavljena je studija ekološke i društvene održivosti luke u Ulcinju.

U pogledu **upravljanja resursima**, Direktorat za ribarstvo Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV), u saradnji sa Institutom za biologiju mora, implementirao je aktivnosti definisane godišnjim programom prikupljanja podataka u ribarstvu Crne Gore za 2022. godinu, za komercijalne ulove i biološke podatke. Pomenuti program nastavljen je u 2023. godini. Razvijanje planova upravljanja demerzalnim i pelagičnim resursima, kao i određenim vrstama malog obalskog ribolova (plažne mreže plivarice) je u toku. U oblasti **upravljanja flotom**, kroz prvu bespovratnu podršku za investicije u ribarske brodove, uključujući ribarsku opremu i elektronske uređaje, uspješno su pribavljena tri ribarska broda (MIDAS 2 projekat). Kao ishod drugog poziva koji je objavljen u martu 2023. godine, primljeno je devet (9) novih zahtjeva za podršku.

U vezi sa **inspekcijom i kontrolom**, Direktorat za ribarstvo uspostavio je elektronski sistem za licenciranje (izdavanje dozvola) za sportsko-rekreativno ribarstvo na moru. Crna Gora trenutno radi na razvoju novih funkcionalnosti u sklopu postojećih pod-sistema Informacionog sistema za ribarstvo, koje se odnose na prikupljanje socio-ekonomskih podataka u ribarstvu. Opremanje deset pristaništa sa uređajima za mjerenje i registrovanje ulova je u toku. Nastavljen je dijalog sa Albanijom u cilju usaglašavanja upravljanja zajedničkim resursima evropske jegulje i kontrole nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribarstva. U februaru 2023. godine, dvije pomenute države potpisale su sporazum o zajedničkom upravljanju ribarstvom na Skadarskom jezeru i rijeci Bojani. Naredni korak u ovom procesu je formiranje zajedničke komisije i usaglašavanje zakonodavstva za upravljanje zajedničkim resursima u oblasti ribarstva. Nije bilo dešavanja u oblastima **strukturnih akcija, tržišne politike i državne pomoći**.

Crna Gora je ostala pouzdan partner u **međunarodnim forumima**. Rad na implementaciji Strategije EU za Jadransku i Jonsku regiju (EUSAIR) je nastavljen, naročito u pogledu implementacije prvog stuba EUSAIR-a koji se odnosi na plavi rast, kojim zajednički koordiniraju Crna Gora i Grčka. Crna Gora je takođe nastavila saradnju sa Generalnom komisijom za ribarstvo Mediterana (GFCM). Crna Gora se ohrabruje da promoviše regionalnu saradnju sa partnerskim zemljama u Jadranskoj i Jonskoj regiji Crna Gora treba da u potpunosti realizuje značajan broj preporuka Generalne komisije za ribarstvo Mediterana (GFCM), naročito u pogledu višegodišnjeg plana o malim pelagičnim vrstama na Jadranu i preporuke u odnosu na Evropsku jegulju. Pored navedenog, Crna Gora bi trebalo da radi na umanjenju usputnog ulova osjetljivih vrsta i trebalo bi da promoviše upotrebu selektivne opreme.

## **Poglavlje 22: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata**

*Regionalna politika je glavna politika EU usmjerena na smanjivanje regionalnih razlika i investiranje u održivi i inkluzivan socio-ekonomski rast. Ona funkcioniše putem “podijeljenog upravljanja” između Komisije i država članica EU. Implementacija programa kohezivne politike zahtijeva adekvatan administrativni kapacitet na programskom i projektnom nivou, uspostavljanje sistema za stabilno finansijsko upravljanje i kontrolu, i takođe ispunjavanje ostalih elemenata pravne tekovine EU, kao što je zakonodavstvo o zaštiti okruženja ili javnim nabavkama.*

Crna Gora je **umjereno spremna** u pogledu regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. U izvještajnom periodu, ostvaren je **ograničen napredak**, naročito u vezi sa ključnim odlukama koje tek treba da budu donesene o institucionalnom okviru za pripremanje budućih programa kohezivne politike i o administrativnom kapacitetu, koji zahtijeva jačanje. Preporuke iz 2022. godine važe i dalje.

U narednoj godini, Crna Gora naročito treba da:

- ažurira i ponovo započne sprovođenje akcionog plana za ispunjavanje obaveza iz kohezivne politike EU;
- zaštiti fondove Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA fondove) na djelotvorniji način, tako što će povećati i konsolidovati administrativne kapacitete centralnih, regionalnih i lokalnih tijela i uspostaviti strukturu koja će upravljati administracijom budućih fondova kohezivne politike; jačati kapacitete u nabavkama, upravljanju i nadgledanju kapitalnih investicija, pri čemu će takođe snažiti postojeće mehanizme za koordinaciju;
- radi na kredibilnoj listi projekata, zajedno sa okvirom za strateške sektorske orijentacije i politike, pri čemu će raditi na jačanju pripreme projekata, nabavki i implementacije u skladu sa EU i međunarodnim standardima.

**U vezi sa zakonodavnim okvirom**, Skupština je 27. decembra 2022. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, koji je stupio na snagu od januara 2023. godine. Izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti usvojene su 28. februara 2023. godine.

U pogledu **institucionalnog okvira**, postignut je ograničen napredak. U skladu sa akcionim planom za Poglavlje 22, u toku je rad na Zakonu o evropskim strukturnim i investicionim fondovima, kojim treba da se formalizuje i uspostavi institucionalni okvir, dok je njegovo usvajanje planirano tek za treći kvartal 2024. godine. Ipak, Regulativom EU kojom se uspostavlja Instrument pretpristupne pomoći (IPA III) za period 2021-2027. godine, naglašen

je značaj i hitnost uspostavljanja navedenog okvira. Institucionalni okvir i sistem za upravljanje IPA fondovima koji su pod indirektnim upravljanjem i dalje treba da budu prilagođeni zahtjevima IPA III. Odluke o imenovanju tijela i institucija koje će implementirati IPA III moraju biti hitno ozvaničene, uzimajući u obzir buduću ulogu pomenutih institucija i tijela u kohezionoј politici. U martu 2023. godine, vlada je opet formirala radnu grupu za Poglavlje 22 kako bi unaprijedila rad na ispunjavanju preostalih obaveza definisanih poglavljem 22.

U pogledu **administrativnih kapaciteta**, Crna Gora mora da osnaži svoje resurse za nabavke, upravljanje ugovorima, pripremu i implementaciju ključnih strukturnih reformi. Crna Gora je nastavila sa politikom zadržavanja službenika i zadržala dodatak na platu za službenike u IPA strukturi. U cilju izgradnje kapaciteta i motivisanja službenika, angažovanje i zadržavanje službenika trebalo bi da bude zasnovano na zaslugama i transparentnom procesu angažovanja, i upravljački odbori ministarstava treba da pruže jasnija strateška usmjerenja. Programi obuke i dalje su neophodni za dalji razvoj kapaciteta u IPA strukturi. Do naznačenog roka, kraja decembra 2022. godine, Crna Gora je ugovorila samo 76,41% dodijeljenih sredstava u sklopu IPA 2018 za indirektno upravljanje. Dinamika sprovođenja nabavki od strane zaduženih organa za ugovaranje i dalje ostaje na nivou koji je ispod optimalnog, sa samo 6,31% fondova u sklopu IPA 2020 ugovorenih do kraja 2022. godine. Stopa ugovaranja za IPA II indirektno upravljanje je 81,29%. Pripreme aktivnosti za isplatu fondova iz IPA 2021 teku sporo. Potrebno je jačati koordinaciju između organa za ugovaranje i resornih ministarstava. Investiranje u resurse mora biti unaprijeđeno, tako što će se osigurati da angažovanje i zadržavanje službenika bude zasnovano na kvalitetu i zaslugama, i putem obezbjeđivanja ciljanih obuka. Kapacitet struktura za indirektno upravljanje i dalje treba jačati, kako bi se osiguralo da su one kompatibilne za *ex post* kontrolno okruženje.

U oblasti **praćenja i evaluacije**, nastavljene su redovne aktivnosti u skladu sa IPA procedurama. U pogledu **finansijskog upravljanja, kontrole i revizije**, Revizorsko tijelo je imenovalo svog glavnog revizora u četvrtom kvartalu 2022. godine.

### **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; (iii) neregistrirane plastike; i (iv) 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 resursa.*

Crna Gora ima **određen nivo spremnosti** u pogledu finansijskih i budžetskih odredaba EU. Ostvaren je **određen napredak** u ispunjavanju preporuka od prošle godine, uglavnom u domenu usklađivanja zakonskog osnova za povezane oblasti javnih politika koje utiču na sistem sopstvenih sredstava, naročito oporezivanje, i u oblasti jačanja koordinacije i upravljanja sopstvenim sredstvima EU u Ministarstvu finansija i ostalim institucijama.

U narednoj godini, Crna Gora bi posebno trebalo da:

- jača administrativne kapacitete Direkcije za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU i u svim ostalim institucijama koje učestvuju u sistemu sopstvenih sredstava, posebno putem razvijanja organizacionih i proceduralnih veza između navedenih institucija;
- u potpunosti implementira poboljšanja IT sistema Uprave prihoda i carina, što će omogućiti postojanje kompletnog revizorskog traga i izvještavanje o carinskim obavezama;
- usvoji podzakonske akte o naplati dugovanja za pokretnu i nepokretnu imovinu, i procedure za otpis nenaplativog carinskog duga i da započne njihovu implementaciju.

Ostvaren je određen napredak u povezanim oblastima politika koje imaju indirektan uticaj na sistem sopstvenih resursa (za više informacija o napretku u ovim oblastima, vidjeti poglavlja 16: Oporezivanje, 18: Statistika, 29: Carinska unija, i 32: Finansijska kontrola).

U pogledu **tradicionalnih sopstvenih sredstava**, nastavljena je analiza računovodstvenih pravila, te ostvaren napredak u označavanju i definisanju prihoda. Organizovane su vježbe simulacije za računovodstvo i prijavu uočenih slučajeva prevare i nepravilnosti. Prijavljivanje prevara u skladu sa zahtjevima baze podataka sopstvenih sredstava (OWNRES) unaprijedeno je pripremom više prijava oduzete robe. Uvedeno je nekoliko poboljšanja IT sistema Uprave prihoda i carina, preciznije za generisanje izvještaja u vezi sa A i B računima. Navedena poboljšanja podrazumijevala su kompletan revizorski trag počev od definisanja potraživanja do njegovog plaćanja, naknadne kontrole, administrativnih procedura i svih ostalih koraka vezanih za naplatu svih carinskih obaveza u ime Evropske komisije. Međutim, navedena poboljšanja tek treba da budu u potpunosti implementirana. Crna Gora priprema podzakonske akte za prinudnu naplatu dugovanja na pokretnoj i nepokretnoj imovini, u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji. Instrukcije za otpis carinskog duga u skladu sa novim Carinskim zakonom, usvojenim u julu 2022. godine, treba da budu privedene kraju. Priručnik o priznavanju i otpisu nenaplativog carinskog duga, kamate i kazni čeka odobrenje, kako bi se domaće zakonodavstvo uskladilo sa pravnom tekovinom EU.

Što se tiče **sredstava iz poreza na dodatu vrijednost**, usvojene su izmjene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrijednost u decembru 2022. godine, u cilju daljeg usklađivanja PDV sistema sa pravnom tekovinom EU, naročito u pogledu uvoza energije.

Što se tiče **sredstava iz bruto nacionalnog dohotka**, BDP Crne Gore se obračunava prema metodologiji Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA) iz 2010. godine.

Što se tiče **administrativne infrastrukture**, Direkcija za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU u Ministarstvu finansija nastavila je jačanje svojih kapaciteta, fokusirajući se na planiranje, koordinaciju, obračun i administrativne uslove sopstvenih sredstava. Međutim, neophodno je značajno osnažiti sve institucije koje učestvuju u sistemu sopstvenih sredstava, posebno putem razvijanja organizacionih i proceduralnih veza između navedenih institucija. Implementacija akcionog plana vlade vezanog za sopstvena sredstva je u toku.

## KLASTER 6: VANJSKI ODNOSI

U ovom klasteru nalaze se dva poglavlja: Poglavlje 30 – Vanjski odnosi, koje je privremeno zatvoreno u junu 2017. godine i Poglavlje 31 - Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika, gdje treba da se ispuni još samo jedno mjerilo za zatvaranje (koje se odnosi na bilateralni ugovor o imunitetu sa Sjedinjenim Državama).

Crna Gora se poziva da nastavi zakonodavno usklađivanje tamo gdje je potrebno, i ohrabruje se da realizuje aktivnosti u okviru zajedničkog regionalnog tržišta na osnovu pravila EU.

### Poglavlje 30: Vanjski odnosi

*EU ima zajedničku trgovinsku politiku prema trećim zemljama baziranu na multilateralnim i bilateralnim sporazumima i autonomnim mjerama. Takođe postoje pravila EU u oblasti razvojne politike i humanitarne pomoć.*

Crna Gora je dostigla **nivo dobre spremnosti**. Tokom izvještajnog perioda, ostvaren je **ograničen napredak**, uglavnom u oblasti regionalne saradnje. Premda je Skupština glasala o potvrđivanju sporazuma zajedničkog regionalnog tržišta o slobodi kretanja sa ličnim kartama, o priznavanju stručnih kvalifikacija za regulisana zanimanja, i o priznavanju akademskih kvalifikacija, relevantne zakone nije potpisao predsjednik. Izmjene i dopune zakonodavnog i institucionalnog okvira zemlje u oblasti razvojne politike i humanitarne pomoći tek treba usvojiti. Crna Gora treba da nastavi rad na ovom poglavlju u skladu sa svojim opštim akcionim planom o vanjskim odnosima. Preporuke od prošle godine i dalje ostaju na snazi.

U narednoj godini, Crna Gora bi posebno trebalo da:

- nastavi da aktivno učestvuje u implementaciji mjera definisanih akcionim planom za zajedničko regionalno tržište za period 2021-2024. godine i da osigura konstruktivno učešće u pregovorima o Dodatnom protokolu 7 Centralnoevropskog ugovora o slobodnoj trgovini (CEFTA) u vezi sa rješavanjem sporova;
- usvoji izmjene i dopune Zakona u međunarodnoj razvojnoj saradnji i međunarodnoj humanitarnoj pomoći.

U oblasti **zajedničke trgovinske politike**, Crna Gora je nastavila da usklađuje svoje stavove sa stavovima EU, uključujući i stavove u okviru Svjetske trgovinske organizacije (STO).

Crna Gora je nastavila svoje aktivno učešće u radnim grupama CEFTA, uključujući učešće u pregovorima o Dodatnom protokolu 7 CEFTA u vezi sa rješavanjem trgovinskih sporova. U aprilu 2023. godine, Skupština je potvrdila tri sporazuma zajedničkog regionalnog tržišta o slobodi kretanja sa ličnim kartama, o priznavanju stručnih kvalifikacija za regulisana zanimanja (ljekari, stomatolozi i arhitekte), i o priznavanju akademskih kvalifikacija. Međutim, relevantne sporazume nije potpisao predsjednik.

U maju 2023. godine, vlada je uspostavila Savjet za trgovinske olakšice, koji će biti zadužen za planiranje i koordinaciju reformi crnogorske administracije u oblasti trgovine i trgovinskih olakšica. Savjet će nadgledati implementaciju Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO, Dodatnog protokola 5 CEFTA i ostalih bilateralnih i multilateralnih sporazuma. On će takođe upravljati sporazumom o zajmu sa Međunarodnom bankom za obnovu i razvoj, za uspostavljanje jedinstvenog prozora u prekograničnoj trgovini.

Zakonodavstvo o **robi dvostruke namjene** je na snazi i usklađeno je sa pravilima EU. I dalje je u toku proces po prijavi Crne Gore za članstvo u Vasenarskom aranžmanu. Prijava za članstvo u Australijskoj grupi još uvijek je u pripremi.



Crna Gora i dalje priprema podzakonske akte na Zakon o Investiciono-razvojnom fondu, koji uređuje izdavanje i finansiranje izvoznih kredita. Podzakonski akti će urediti pitanje osiguranja izdavanja izvoznih kredita od netržišnih rizika. Investiciono-razvojni fond još uvijek nije izdavao kredite.

Crna Gora ima dvadeset-četiri (24) bilateralna investiciona ugovora trenutno na snazi, od čega je njih petnaest (15) sa državama članicama EU.

U decembru 2022. godine, vlada je pokrenula pregovore sa Mađarskom u vezi sa sporazumom o uzajamnoj zaštiti i promociji investicija. Crnogorski bilateralni model za investicione ugovore služi kao osnova za pomenute pregovore.

Što se tiče **bilateralnih trgovinskih ugovora**, u novembru 2022. godine, vlada je pokrenula pregovore sa Ukrajinom u cilju izmjena i dopuna Sporazuma o slobodnoj trgovini, koji se odnosi na pravila porijekla i načine administrativne saradnje. U martu 2023. godine, Skupština je ratifikovala Ugovor o ekonomskoj saradnji sa Južnom Korejom.

Pregovori za Ugovor o trgovini, partnerstvu i saradnji između Crne Gore i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske su nastavljeni. U navedenim pregovorima, Crna Gora bi trebalo da izbjegava kršenja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U oblasti **razvojne politike i humanitarne pomoći**, Crna Gora tek treba da usvoji izmjene i dopune Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i međunarodnoj humanitarnoj pomoći, u cilju poboljšanja i nadogradnje zakonodavnog i institucionalnog okvira zemlje u tim oblastima. Ostaje da se izradi baza podataka projekata s donatorskom pomoći koja bi koristila metodologiju Komiteta za razvojnu pomoć OECD-a.

### **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.*

U oblasti vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike EU, Crna Gora ima **dobar nivo spremnosti**. Ostvaren je **dobar napredak**, budući da je zemlja zadržala svoju punu usklađenost sa vanjskom, bezbjednosnom i odbrambenom politikom EU (CFSP), što podrazumijeva usklađenost sa EU restriktivnim mjerama nakon vojne agresije Rusije nad Ukrajinom i pružila je pomoć Ukrajini. U svojstvu članice Savjeta za ljudska prava, Crna Gora je bila aktivno angažovana na promociji i odbrani međunarodnog prava, Povelje Ujedinjenih nacija (UN) i međunarodnog poretka zasnovanom na pravilima. U skladu sa Deklaracijom Samita Evropske unije i Zapadnog Balkana održanog u decembru 2022. godine, Crna Gora treba da uloži dodatne napore u zatvaranje prostora za inostrano miješanje i manipulisanje informacijama, uključujući dezinformisanje. Crna Gora je nastavila da učestvuje u misijama i operacijama EU za upravljanje krizama u okviru zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike (CSDP).

U narednoj godini, Crna Gora bi posebno trebalo da:

- zadrži svoju punu usklađenost sa vanjskom, bezbjednosnom i odbrambenom politikom EU.
- poboljša implementaciju i primjenu restriktivnih mjera, što podrazumijeva sprečavanje pokušaja da se njena teritorija koristi za njihovo zaobilaženje.
- uloži dodatne napore u zatvaranje prostora za inostrano miješanje i manipulisanje informacijama, uključujući dezinformacije, i preduzme aktivnosti usmjerene na izgradnju otpornosti protiv svih vrsta hibridnih prijetnji.

Nastavljen je redovni **politički dijalog** između EU i Crne Gore o vanjskoj i bezbjednosnoj politici, između ostalog posredstvom aktivnog angažovanja Crne Gore u neformalnom dijalogu o vanjskoj, bezbjednosnoj i odbrambenoj politici (CFSP) između EU i Zapadnog Balkana na nivou političkih direktora. U martu 2023. godine, Crna Gora je učestvovala na ministarskom nivou na prvom Šumanovom forumu o bezbjednosti i odbrani, i na radnom ručku sa članovima Savjeta za vanjske poslove u maju 2023. godine. Institucionalni okvir koji omogućava ušehće Crne Gore u vanjskoj, bezbjednosnoj i odbrambenoj politici EU (CFSP) i u zajedničkoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici (CSDP) je pripremljen. Ministarstvo vanjskih poslova raspolaže odgovarajućim strukturama da učestvuje u **CFSP**, dok se Ministarstvo odbrane konkretnije bavi zajedničkom bezbjednosnom i odbrambenom politikom (CSDP).

Tokom izvještajnog perioda, Crna Gora je nastavila je da se **u potpunosti (100%) usklađuje sa zajedničkom vanjskom i bezbjednosnom politikom EU**, uključujući sve restriktivne mjere EU prema Rusiji i Bjelorusiji. To je snažan signal strateške posvećenosti Crne Gore njenom putu ka EU. U martu 2023. godine, Albanija, Sjeverna Makedonija, Kosovo i Crna Gora su pokrenule neformalnu platformu ‘Zapadni Balkan QUAD – 100% usklađenost sa EU CFSP’ koja ima za cilj omogućavanje njihove potpune usklađenosti sa vanjskom, bezbjednosnom i odbrambenom politikom EU (CFSP). Crna Gora je pružila pomoć Ukrajini i Ukrajincima koji borave u Crnoj Gori. Crna Gora se takođe uskladila sa stavom EU u Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija (UNGA) prilikom glasanja o rezolucijama koje se tiču ruske vojne agresije na Ukrajinu i njenom humanitarnom uticaju, i o inicijativama Savjeta za ljudska prava UN u odnosu na situaciju ljudskih prava u Kini ili Iranu.

U vezi sa **implementacijom sankcija**, vlada je usvojila četiri odluke o praktičnoj implementaciji restriktivnih mjera protiv Rusije i uspostavila koordinaciono tijelo da nadgleda implementaciju međunarodnih mjera nakon ruske agresije na Ukrajinu. Ipak, implementacija i izvršenje se i dalje preklapaju, djelimično zbog ograničenih administrativnih kapaciteta i potrebe da se ažurira zakonski okvir Crne Gore. Crna Gora treba da nastavi da radi na jačanju svojih kapaciteta za implementaciju i izvršenje sankcija koje su na snazi, između ostalog putem usvajanja nacrta Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama u cilju jačanja nacionalnog sistema za izvršenje.

Crna Gora je nastavila **saradnju sa međunarodnim organizacijama** (UN, OEBS i Savjet Evrope) i ostaje aktivna članica NATO. Crna Gora održava svoj bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama, čime se daje državljanima SAD izuzeće od jurisdikcije Međunarodnog krivičnog suda. Time Crna Gora nije usklađena sa zajedničkim stavovima EU po pitanju integriteta Rimskog statuta i sa tim vezanim vodećim principima o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Stoga je potrebno usklađivanje sa ovim stavom EU.

U vezi sa **sprečavanjem sukoba**, tokom izvještajnog perioda, Ministarstvo vanjskih poslova je ispunilo sve svoje obaveze u skladu sa Implementacionim kalendarom Centra za sprečavanje sukoba OEBS u oblasti kontrole naoružanja. U drugoj polovini 2022. godine, Crna Gora je predsjedavala Pod-regionalnom Konsultativnom komisijom Sporazuma o pod-regionalnoj kontroli naoružanja, aneks 1-B, član IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Crna Gora je nastavila da podržava EU mjere i dokumenta o **sprečavanju sukoba**.

U pogledu **neširenja naoružanja (neproliferacija)**, Crna Gora je i dalje aktivno angažovana na implementaciji Mape puta za **malo i lako naoružanje** za Zapadni Balkan i implementirala je svoju strategiju i akcioni plan za period 2019 - 2025. godine za borbu protiv nezakonitog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine malim i lakim naoružanjem. Crna Gora je država članica 29 međunarodnih sporazuma u oblasti hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih (CBRN) rizika i opasnosti, i rizika i opasnosti od proliferacije (širenja naoružanja). Crna Gora je članica

Sporazuma o trgovini naoružanjem, i u procesu je pridruživanja Vasenarskom aranžmanu. U vezi sa pristupanjem Australijskoj grupi (AG), u toku je formalni zahtjev koji će sadržati detaljne informacije o zakonskom okviru i politici kontrole izvoza, kao i mjere implementacije koje su relevantne za ciljeve AG. Ministarstvo vanjskih poslova je koordiniralo izradu nacrtu novog strateškog dokumenta za period 2023-2028. godine, za prevenciju, otkrivanje, suzbijanje i zaštitu od hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih (CBRN) rizika i opasnosti, prevenciju i suzbijanje proliferacije (širenja) naoružanja za masovno uništenje i sredstava za njihovu isporuku, i sprečavanje njihovog dopijevanja u ruke nedržavnih aktera.

U oblasti **bezbjednosti i odbrane**, Crna Gora je nastavila da realizuje Strategiju odbrane usvojenu 2019. godine i sa njom povezani akcioni plan. U martu 2023. godine, vlada je usvojila konačni izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategiju odbrane za period 2019-2022. godine. U pogledu **bezbjednosnih mjera**, Crna Gora je nastavila da implementira svoj sporazum sa EU o bezbjednosti informacija, u odnosu na procedure za razmjenu klasifikovanih informacija.

Crna Gora je nastavila da učestvuje u misijama i operacijama EU za upravljanje krizom u okviru zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike, i to EU NAVFOR ATALANTA.

Crna Gora učestvuje u mjeri pomoći u sklopu Balkanske medicinske operativne grupe Instrumenta za mir u Evropi.

Što se tiče **hibridnih prijetnji**, nacrt strategije o suzbijanju hibridnih prijetnji i odgovarajući akcioni plan čekaju na usvajanje. Aktivan odgovor vlade na poboljšanje visokotehnološke otpornosti protiv zlonamjernog ponašanja u sajber prostoru nastavljen je, nakon sajber napada koji se dogodio avgustu 2022. godine.

## **PRILOG I – ODNOSI IZMEĐU EU I CRNE GORE**

U okviru **pregovaračkog procesa** do oktobra 2021. godine, otvoreno je svih 33 poglavlja koji su prošli analitički pregled, uključujući i poglavlja 23 i 24 o vladavini prava, a od toga su tri poglavlja, tj. Nauka i istraživanje, Obrazovanje i kultura i Vanjski odnosi, privremeno zatvorena.

Crna Gora učestvuje u **procesu stabilizacije i pridruživanja**. U cjelini, Crna Gora je nastavila da u značajnoj mjeri ispunjava svoje obaveze po **Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju** (SSP). Redovni politički i ekonomski dijalog između EU i Crne Gore nastavljen je kroz strukture SSP-a. Tokom izvještajnog perioda održavani su redovni sastanci potkomiteta. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje sastao se u januaru 2023. godine i Savjet za stabilizaciju i pridruživanje u julu 2022. godine. Sastanak Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje održan je u decembru 2022. godine.

Crna Gora učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija država članica EU i država kandidata, koji ima za cilj da pomogne državama kandidatima da postepeno ispune ekonomske kriterijume za pristupanje i da budu spremniji u smislu ekonomskih reformi, konkurentnosti i otvaranja novih radnih mjesta. Najskoriji sastanak održan je 16. maja 2023. godine.

Crna Gora je nastavila da se u potpunosti usklađuje sa **zajedničkom vanjskom i bezbjednosnom politikom EU** i nastavila je da učestvuje u **misijama i operacijama EU za upravljanje krizama** u okviru zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike (CSDP).

**Vizna liberalizacija** za građane Crne Gore koji putuju u Šengensku zonu na snazi je od decembra 2009. godine. Kao dio mehanizma za nadgledanje vizne liberalizacije, Komisija

redovno ocjenjuje napredak koji je država ostvarila u sprovođenju reformi uvedenih kroz Mapu puta za viznu liberalizaciju. Šesti izvještaj Evropske komisije, usvojen u oktobru 2023. godine, po Mehanizmu za suspenziju viza zaključuje da Crna Gora nastavlja da preduzima aktivnosti u cilju ispunjavanja preporuka iz prošlogodišnjeg izvještaja. **Sporazum o readmisiji** između Evropske unije i Crne Gore na snazi je od 2008. godine.

**Instrument za pretpristupnu pomoć 2021-2027 (IPA III)**<sup>5</sup> nastaviće da obezbjeđuje finansijsku podršku regionu i da finansira regionalni Ekonomsko-investicioni plan za Zapadni Balkan. **Godišnji program za 2022. godinu** usvojen je u decembru 2022. godine, sa opredijeljenim iznosom od 36,72 miliona eura, kao i tri akcije koje se fokusiraju na podršku Crnoj Gori u unapređenju upravljanja granicama, reformu javne uprave i podršku daljem usklađivanju s pravnom tekovinom EU.

Na Samitu EU i Zapadnog Balkana održanom u Tirani u decembru 2022. godine, Komisija je predstavila **Paket energetske podrške** u iznosu od jednu milijardu eura za Zapadni Balkan, kako bi odgovorio na urgentne, kratkoročne i srednjoročne potrebe u regionu, u kontekstu energetske krize i ruske vojne agresije na Ukrajinu. Nakon pomenute najave, usvojen je program budžetske podrške u iznosu od 30 miliona eura za Crnu Goru, krajem 2022. godine, da ublaži povećanje cijene energije za mala i srednja preduzeća (MSP) i ranjiva domaćinstva, i da ubrza energetska diversifikaciju.

Bilateralni godišnji programi se dopunjavaju paketom programa za više zemalja i regionalnih programa, posredstvom kojih se pruža podrška sektoru zaštite životne sredine, rješavanju pitanja migracije, socijalnog stanovanja, kao i TAIEX-om i programima konkurentnosti zajedno sa međunarodnim finansijskim institucijama (IFI) i međunarodnim organizacijama (IO). Crna Gora takođe koristi prednosti programa za ruralni razvoj **IPARD III** (nastavak podrške u okviru IPARD II), kojim se pruža značajan doprinos Ekonomsko-investicionom planu za Zapadni Balkan i Zelenoj agendi. Crna Gora i dalje aktivno učestvuje u prekograničnim programima saradnje sa susjednim zemljama i zemljama članicama EU (Jadranska i Dunavska – makro regionalne strategije), kao i u transnacionalnim programima saradnje i Programima Unije.

Nove aktivnosti se nadograđuju na i dopunjavaju zatvorene i nekoliko tekućih programa u okviru **IPA II (2014-2020)**, koji pružaju značajnu podršku kroz instrument za EU integraciju, Programe Unije, Instrument za civilno društvo, kao i IPARD, a imaju za cilj društveni i ekonomski razvoj zemlje i unapređenje procesa u okviru oblasti vladavine prava, osnovnih prava, reforme javne uprave, i ostalih sektora od ključnog značaja.

EU pruža podršku putem Instrumenta za vanjsku politiku i IPA u cilju jačanja otpornosti partnera Zapadnog Balkana za suočavanje sa hibridnim prijetnjama, što uključuje sajber i inostrano miješanje i manipulisanje informacijama.

---

<sup>5</sup> SL L 330, 20.9.2021.

**STATISTIČKI PODACI (na dan 31.08.2023)**
**Crna Gora**

<b>Osnovni podaci</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Stanovništvo (u hiljadama)		619 s	622 s	622 s	622 s	622 s	621 s
Ukupna površina zemlje (km <sup>2</sup> )		13 812 w	13 812 w	13 812 w	:	:	:

<b>Nacionalni računi</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Bruto domaći proizvod (BDP) (milioni eura)		3 125	4 299	4 663	4 951	4 186	4 955
BDP (eura po glavi stanovnika)		5 050	6 910	7 490	7 960	6 740	8 000
BDP po glavi stanovnika (u standardima kupovne moći (PPS))		10 319	13 518	14 588	15 698	13 436	15 538
BDP (u standardima kupovne moći (PPS), u odnosu na prosjek u EU (EU-27 = 100))		41.4	46.1	48.2	50.1	44.7	47.8
Realna stopa rasta BDP: promjena u odnosu na prošlu godinu u obimu BDP (%)		2.7	4.7	5.1	4.1	- 15.3	13.0
Rast zaposlenosti (podaci iz nacionalnih računa), u odnosu na prošlu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
Rast produktivnosti radne snage: rast BDP (u obimu) po zaposlenome, u odnosu na prošlu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
Jedinični rast troškova radne snage, u odnosu na prošlu godinu (%)		:	:	:	:	:	:
** promjena za 3 godine (T/T-3) u nominalnom indeksu jediničnog rasta troškova radne snage (2015 = 100)		:	:	:	:	:	:
Produktivnost radne snage po zaposlenom: BDP (u PPS) po zaposlenom u odnosu na EU prosjek (EU-27 = 100)		:	:	:	:	:	:
Bruto dodatna vrijednost po glavnim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)		9.2	8.4	8.2	7.9	9.1	8.0
Industrija (%)		14.6	11.3	12.5	11.9	13.5	12.5
Građevinarstvo (%)		5.9	6.9	7.0	7.9	7.3	5.8
Usluge (%)		70.2 s	73.5 s	72.4 s	72.2 s	70.0 s	73.8 s
Troškovi finalne potrošnje, kao učešće u BDP-u (%)		103.9	93.2	91.9	89.2	103.8	92.7
Bruto investicije u osnovna sredstva, kao učešće u BDP-u (%)		21.6	26.9	29.2	27.3	27.9	22.1
Promjene u zalihama, kao učešće u BDP-u (%)		0.1	3.3	2.7	4.7	3.3	4.5
Izvoz roba i usluga, u odnosu na BDP (%)		37.0	41.1	42.9	43.8	26.0	42.8
Uvoz robe i usluga u odnosu na BDP (%)		62.7	64.5	66.7	65.0	61.0	62.2
Bruto investicije opšteg sektora države u osnovna sredstva, kao procenat BDP (%)		:	:	:	:	:	:

<b>Poslovanje</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Indeks obima industrijske proizvodnje (2015 =100)		112.8	93.0	113.7	106.6	105.8	110.3
Broj aktivnih privrednih društava (broj)		:	:	:	:	:	:
Stopa osnivanja novih preduzeća: broj osnovanih novih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen sa brojem preduzeća aktivnih u t (%)		:	7.1 w	11.2 w	11.2 w	8.5 w	11.4 w
Stopa zatvorenih preduzeća: broj zatvorenih preduzeća u referentnom periodu (t) podijeljen sa brojem preduzeća aktivnih u t (%)		:	5.4 w	4.8 w	3.3 w	4.7 w	4.9 w

Lica zaposlena u MSP kao udio u broju svih zaposlenih lica (u nefinansijskoj privredi) (%)		:	:	:	:	:	:
Dodata vrijednost MSP (u nefinansijskoj privredi) (u milionima eura)		:	:	:	:	:	:
Ukupna dodata vrijednost (u nefinansijskoj privredi) (u milionima eura)	1)	1 870 w	1 780 w	2 021 w	2 205 w	1 819 w	2 164 w

<b>Stopa inflacije i cijene stanova</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Indeks potrošačkih cijena (IPC), promjena u odnosu na prethodnu godinu (%)		:	2.7 d	2.6 d	0.5 d	- 0.5 d	2.5 d
** Godišnja promjena u deflacioniranom indeksu cijena stanova (2015 = 100)		:	:	:	:	:	:

<b>Platni bilans</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Platni bilans: ukupno tekući račun (u milionima eura)		:	- 692.0	- 793.0	- 707.0	- 1 091.0	- 457.0
Platni bilans tekući račun: spoljno-trgovinski bilans (u milionima eura)		:	- 1 860.0	- 2 050.0	- 2 065.0	- 1 643.0	- 1 914.0
Platni bilans tekući račun: neto usluge (u milionima eura)		:	852.0	935.0	1 019.0	176.0	956.0
Platni bilans tekući račun: neto bilans primarnih prihoda (u milionima eura)		:	89.0	55.0	56.0	66.0	103.0
Platni bilans tekući račun: neto bilans sekundarnih prihoda (u milionima eura)		:	229.0	265.0	284.0	308.0	401.0
Neto bilans primarnih i sekundarnih prihoda: od čega državni transferi (u milionima eura)		:	22.0	34.0	49.0	51.0	66.0
** pokretni prosjek tekućeg računa u odnosu na BDP za prethodne 3 godine (%)		:	- 14.4	- 16.4	- 15.8	- 19.1	- 16.5
** Petogodišnja promjena udjela svjetskog izvoza roba i usluga (%)		:	:	19.0	26.9	- 31.4	5.2
Neto bilans (ulaznih – izlaznih) stranih direktnih investicija (SDI) (u milionima eura)		552.1 w	484.0 s	323.0 s	345.0 s	470.5 w	581.6 w
Strane direktne investicije (SDI) u inostranstvu (u milionima eura)		22.1 w	10.0	92.0	67.0	- 4.5 w	9.3 w
od čega SDI u privredama zemalja EU-27 koje podnose izvještaje (u milionima eura)		:	- 4.6 w	78.0	1.0	- 2.0 w	- 7.8 w
Strane direktne investicije u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (u milionima eura)		574.2 w	494.0	415.0	412.0	466.0 w	590.9 w
od čega SDI privreda zemalja EU-27 u privredi zemlje koja podnosi izvještaj (u milionima eura)		:	161.4 w	19.0	41.0	90.9 w	172.4 w
** Neto pozicija međunarodnih investicija, u odnosu na BDP (%)		:	- 170.1 w	- 168.5 w	- 166.3 w	- 205.9 w	- 168.4 w
Godišnje stope promjene u bruto prilivu doznaka (u nacionalnoj valuti) od radnika migranata (%)		5.0 sw	4.7 s	4.9 s	4.8 s	6.3 s	6.8 s

<b>Javne finansije</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Deficit/suficit opšteg državnog sektora, u odnosu na BDP (%)		- 3.8 w	- 5.7 w	- 4.6 w	- 2.0 w	- 10.7 ew	:
Bruto dug opšteg državnog sektora u odnosu na BDP (%)	2)	40.7 w	64.2 w	70.1 ew	76.5 w	103.1 w	:
Ukupni državni prihodi, kao procenat BDP-a (%)		42.1 w	41.5 w	42.2 w	43.4 w	43.7 ew	:
Ukupni državni rashodi, kao procenat BDP-a (%)		45.8 w	46.8 w	46.2 w	45.4 w	54.4 ew	:

<b>Finansijski indikatori</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Bruto spoljni dug ukupne privrede, u odnosu na BDP (%)		142.6 sw	160.6 s	164.7 s	167.4 s	221.6 s	191.5 s
Bruto spoljni dug ukupne privrede, u odnosu na ukupan izvoz (%)		389.0 w	392.2 w	381.7 w	381.8 w	852.4 w	447.0 w
Novčana masa: M1 (novčanice, novčići, prekonoćna oročenja, u milionima eura)		:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M2 (M1 plus depoziti sa rokom dospijanja do dvije godine, u milionima eura)		:	:	:	:	:	:
Novčana masa: M3 (M2 plus utrživi instrumenti, u milionima eura)		:	:	:	:	:	:

Ukupan zajam monetarnih finansijskih institucija građanima (konsolidovan) (u milionima eura)	3)	2 166.6 w	2 294.1 w	2 528.0 w	2 727.3 w	2 841.0 w	2 884.2 w
** Godišnja promjena u pasivi finansijskog sektora (%)		:	:	:	:	:	:
** Privatni kreditni tok, konsolidovan, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
** Privatni dug, konsolidovan, u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
Kamatne stope: dnevna novčana stopa, godišnje (%)		:	:	:	:	:	:
Aktivna kamatna stopa (godinu dana), godišnje (%)	4)	9.63 w	6.81 w	6.36 w	6.01 w	5.84 w	5.66 w
Kamatna stopa na depozit (godinu dana), godišnje (%)	4)	3.26 w	0.69 w	0.56 w	0.41 w	0.40 w	0.35 w
Kurs eura: prosjek perioda (1 euro = ... domaća valuta)		1 w	1 w	1 w	1 w	1 w	1 w
Trgovinski ponderisan indeks efektivnog deviznog kursa, 42 zemlje (2015 = 100)		:	:	:	:	:	:
**3-godišnja promjena (T/T-3) u trgovinski ponderisanom indeksu efektivnog deviznog kursa, 42 zemlje (2015 = 100)		:	:	:	:	:	:
Vrijednost rezervnih sredstava (uključujući zlato) (u milionima eura)		416.4 w	847.1 w	1 049.8 w	1 366.7 w	1 738.5 w	1 748.8 w

<b>Spoljna trgovina robom</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Vrijednost uvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		1 657	2 304	2 554	2 601	2 105	2 504
Vrijednost izvoza: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		330	372	400	416	366	437
Trgovinski bilans: sva roba, svi partneri (u milionima eura)		- 1 327	- 1 932	- 2 154	- 2 185	- 1 739	- 2 067
Uslovi trgovine (indeks izvoznih cijena / indeks uvoznih cijena * 100) (broj)		99.5 sw	103.3 sw	100.7 sw	99.1 sw	102.7 sw	108.4 sw
Učešće izvoza u zemlje EU-27 u vrijednosti ukupnog izvoza (%)		55.9 s	33.3 s	43.1 s	37.0 s	37.7 s	31.1 s
Učešće uvoza iz zemalja EU-27 u vrijednosti ukupnog uvoza (%)		41.8 s	46.5 s	47.1 s	47.0 s	44.2 s	45.7 s

<b>Demografija</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Gruba stopa prirodne promjene stanovništva (prirodna stopa rasta): broj rođenih minus broj umrlih (na hiljadu stanovnika)		2.9 b	1.5	1.2	1.0	- 0.3	- 3.4
Stopa smrtnosti kod djece mlađe od jedne godine (na hiljadu živorođenih)		6.7	1.3	1.7	2.4	2.8	1.4
Očekivani životni vijek pri rođenju: muškarci (godine)		73.6	73.9	74.5	74.0	73.2	70.8
Očekivani životni vijek pri rođenju: žene (godina)		78.5	79.2	79.3	79.5	78.8	77.0

<b>Tržište rada</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Stopa ekonomske aktivnosti za lica starosti od 20 do 64 godine: procenat stanovništva od 20 do 64 godine koji je ekonomski aktivan (%)		65.5 w	69.3	70.5	71.8	67.2	64.7 w
* Stopa zaposlenosti za lica starosti od 20-64 godina: procenat stanovnika od 20 do 64 godine koji su zaposleni (%)		52.9 w	58.2	59.8	60.8	55.2	54.2 w
Stopa zaposlenosti muškaraca za lica starosti od 20 do 64 godine (%)		60.7 w	65.2	66.7	67.5	61.7	59.8 w
Stopa zaposlenosti žena za lica starosti od 20 do 64 godine (%)		45.4 w	51.4	52.9	54.2	48.8	48.7 w
Stopa zaposlenosti za lica starosti od 55 do 64 godine: procenat stanovnika od 55 do 64 godine koji su zaposleni (%)		36.2 w	43.7	46.6	50.1	44.2	41.1 w
Zapošljavanje po glavnim sektorima							
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (%)		:	7.9 s	8.0 s	7.1 s	7.5 s	6.4 w
Industrija (%)		:	9.5 s	9.9 s	9.5 s	10.1 s	10.2 w

Građevinarstvo (%)		:	7.6 s	9.0 s	9.9 s	8.3 s	6.7 w
Usluge (%)		:	74.1 s	72.5 s	73.1 s	73.5 s	76.7 w
Zaposleni u javnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti, lica starosti 20-64 godine (%)	5)	34.9 w	32.6 w	31.7 w	29.3 w	30.5 w	32.7 w
Zaposleni u privatnom sektoru kao udio u ukupnoj zaposlenosti, lica starosti 20-64 godine (%)	6) 7)	48.6 w	45.7 w	63.9 bw	66.5 w	65.6 w	63.7 w
Stopa nezaposlenosti: procenat radne snage koja je nezaposlena (%)		19.7 w	16.1	15.2	15.2	17.9	16.6 w
Stopa nezaposlenosti za muškarce (%)		18.9 w	15.4	15.3	14.7	17.5	17.1 w
Stopa nezaposlenosti za žene (%)		20.7 w	17.0	15.1	15.7	18.4	15.9 w
Stopa nezaposlenosti mladih: procenat radne snage od 15 do 24 godine koja je nezaposlena (%)		45.5 w	31.7	29.4	25.2	36.0	37.1 w
Stopa dugoročne nezaposlenosti: procenat radne snage koja je nezaposlena 12 mjeseci ili duže (%)		15.5 w	12.5	11.4	12.0	13.4	11.0 w
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti od 25 do 64 godine) koja su završila najnižu srednju školu (nivo 0- 2 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja (ISCED)) (%)		24.9 w	21.7	21.0	26.9	35.2	31.0 w
Stopa nezaposlenosti za lica (starosti od 25 do 64 godine) koja su završila tercijarni nivo obrazovanja (nivo 5-8 Međunarodne standardne klasifikacije obrazovanja (ISCED)) (%)		9.9 w	10.7	10.0	11.0	12.0	11.5 w

<b>Socijala kohezija</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Prosječne nominalne mjesečne zarade i plate (domaća valuta)		463 w	510 w	511 w	515 w	524 w	532 w
Indeks realnih zarada i plata (indeks nominalnih zarada i plata podijeljen indeksom inflacije) (2016 = 100)		106 w	100 w	98 w	98 w	100 w	99 w
GINI koeficijent		:	37	35	34	33	33
Jaz siromaštva		:	34.0	35.3	33.1	28.2	29.5
* Rano odustajanje od obrazovanja i obuke: procenat stanovništva starosne dobi od 18-24 godine sa najnižim srednjim obrazovanjem koji nisu obuhvaćeni daljim obrazovanjem ili usavršavanjem (%)		6.6 w	5.4	4.6	5.0	3.6	6.7 w

<b>Životni standard</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Broj putničkih automobila u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		266.0 sw	310.0	332.0	350.0	338.0	358.0
Broj pretplata za mobilne telefone u odnosu na broj stanovnika (broj na hiljadu stanovnika)		2 260.3 w	1 636.7 w	1 822.8 w	1 849.9 w	1 736.8 w	1 804.4 w
Pokrivenost mobilnim širokopojasnim pristupom (na 100 stanovnika)		5.5 w	10.5 w	8.8 w	8.0 w	7.7 w	7.7 w
Fiksna pokrivenost širokopojasnim pristupom (na 100 stanovnika)		12 w	22 w	25 w	29 w	30 w	30 w

<b>Infrastruktura</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Gustina željezničke mreže (linije u radu na hiljadu km <sup>2</sup> )		18.1 sw	18.0 s	18.0 s	18.0 s	18.0 s	18.0 s
Dužina autoputeva (u kilometrima)		0 zw	z	z	z	z	z

<b>Inovacije i istraživanja</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Javna potrošnja za obrazovanje u odnosu na BDP (%)		:	:	:	:	:	:
* Bruto domaća potrošnja za istraživanje i razvoj u odnosu na BDP (%)		:	0.35	0.50	0.36 sw	:	:



Izdavanja iz državnog budžeta ili izdaci za istraživanje i razvoj, kao procenat BDP-a (%)	:	:	:	:	:	:
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće (%)	:	70.6	72.2	74.3	80.3	80.8

<b>Životna sredina</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
* Indeks emisije gasova sa efektom staklene bašte, ekvivalent CO <sub>2</sub> (1990 = 100)		73.6 w	62.9 w	67.1 w	64.7 w	:	:
Energetski intenzitet privrede (kg ekvivalenta nafte po BDP 1.000 eura u stalnim cijenama za 2015. godinu)		338.0	263.3	259.5	258.2	280.3	265.0
Električna energija proizvedena iz obnovljivih izvora u odnosu na bruto potrošnju električne energije (%)		45.7	50.1	52.4	53.6	61.5	60.5
Udio drumskog saobraćaja u unutrašnjem teretnom saobraćaju (na osnovu tonskih kilometara) (%)	8)	52.5 w	39.0 w	55.7 w	45.4 w	41.8 w	65.1 w

<b>Energija</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Primarna proizvodnja svih energetskih proizvoda (u hiljadama tona ekvivalenta nafte (TEN))		826	624	728	736	726	749
Primarna proizvodnja sirove nafte (u hiljadama TEN)		0	0	0	0	0	0
Primarna proizvodnja čvrstih goriva (u hiljadama TEN)		426	335	362	396	400	371
Primarna proizvodnja gasa (u hiljadama TEN)		0	0	0	0	0	0
Neto uvoz svih energenata (u hiljadama TEN)		298 s	420 s	334 s	365 s	280 s	340 s
Bruto unutrašnja potrošnja energije (u hiljadama TEN)		1 129	1 037	1 074	1 112	1 023	1 093
Bruto proizvodnja električne energije (GWh)		4 022	2 483	3 811	3 433	3 381	3 777

<b>Poljoprivreda</b>	Napomena	2010	2017	2018	2019	2020	2021
Indeks obima poljoprivredne proizvodnje roba i usluga (po proizvodnim cijenama) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Iskorišćena poljoprivredna površina (u hiljadama hektara)		221.3	256.4 p	256.8 p	257.5 p	258.0 p	255.6 p
Broj stoke: živa goveda (u hiljadama grla, kraj perioda)		:	87.0 p	83.3 p	81.4 p	77.9 p	71.2 p
Broj stoke: žive svinje (u hiljadama grla, kraj perioda)		:	25.0 p	23.6 p	23.0 p	25.8 p	24.3 p
Broj stoke: žive ovce i žive koze (u hiljadama grla, kraj perioda)		:	218.0 ps	216.0 ps	210.8 ps	204.4 ps	195.0 ps
Raspoloživo sirovo mlijeko na gazdinstvima (u hiljadama tona)		:	181.4 p	181.5 p	178.0 p	:	:
Proizvodnja usjeva koji se žanju: žitarice (uključujući pirinač) (u hiljadama tona)		4.0	7.9 p	8.0 p	7.6 p	7.3 p	7.1 p
Proizvodnja usjeva koji se beru: šećerna repa (u hiljadama tona)		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Proizvodnja usjeva koji se beru: povrće (u hiljadama tona)		31.1	41.2 p	42.3 p	40.1 p	39.4 p	40.9 p

Izvor: Eurostat i/ili nadležni organi za statistiku u Crnoj Gori

b = razvrstano u serije  
d = definicija se razlikuje  
e = procjena  
p = privremeno  
s = procjena Eurostata

w= podaci dostavljeni od strane i sa odgovornošću nacionalnog organa nadležnog za statistiku i objavljeni u stanju u kakvom su dobijeni, bez bilo kakve garancije po pitanju kvaliteta ili

usklađenosti sa statističkom metodologijom EU

z = nije primjenjivo i zato iznosi 0

\* = indikator Evropa 2020

\*\* = indikator za makroekonomsku neravnotežu (MIP)

Fusnote:

- 1) Podaci sastavljeni prema NACE Rev. 1.1.
- 2) Preliminarni podaci. Konačni podaci će biti dostupni do kraja marta 2021. godine.
- 3) Zajmovi uključuju ukupne zajmove banaka odobrene građanima izvan države monetarnih finansijskih institucija i druga potraživanja (faktoring i forfetiranje, potraživanja po osnovu neizmirenih akceptnih mjenica, garancije i mjenice).
- 4) Ponderisana prosječna efektivna kamatna stopa, neplaćeni iznosi, godišnje.
- 5) Podaci se odnose na broj zaposlenih u javnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih.
- 6) Podaci se odnose na broj zaposlenih u privatnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih. Sadrže podatke o privatnim kompanijama ili preduzećima, preduzetnicima, privatnim gazdinstvima i nevladinim organizacijama (NVO).
- 7) Razdvojeno u serije, jer su ranije samo zaposleni odgovarali na ovo pitanje; od 2018. godine sva zaposlena lica odgovaraju na ovo pitanje.
- 8) Ukupan teretni saobraćaj (nacionalna teritorija i međunarodni prevoz).

