

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore

Poglavlje 31: Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika

Datumi održavanja sastanaka analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 17. maj 2013.

Bilateralni sastanak: 27. jun 2013.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Zajednička vanjska i bezbjednosna politika i Zajednička bezbjednosna i odbrambena politika zasnovane su na pravnim aktima, uključujući pravno obavezujuće međunarodne sporazume i politička dokumenta. Pravnu tekovinu čine političke deklaracije, odluke i sporazumi. Države članice moraju da budu u poziciji da podržavaju politički dijalog u okviru Zajedničke vanjske i bezbjednosne politike, da se usklade s izjavama EU, da učestvuju u odlukama EU i da primjenjuju dogovorene sankcije i restriktivne mjere.

II. USKLAĐENOST DRŽAVE I KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE

U ovom dijelu sažete su informacije koje je dala Crna Gora i koje su dobijene na sastanku analitičkog pregleda.

Predstavnici Crne Gore istakli su da Crna Gora može da prihvati pravnu tekovinu u vezi s vanjskom, bezbjednosnom i odbrambenom politikom. Istakli su i to da ne očekuju nikakve poteškoće u sprovođenju pravne tekovine do dana pristupanja.

Glavni ciljevi vanjske politike Crne Gore uključuju pristupanje NATO-u i Evropskoj uniji, održavanje dobrosusjedskih odnosa i intenziviranje regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu, kao i poboljšanje bilateralne i multilateralne međunarodne saradnje. Kad je pozvana, Crna Gora se usklađuje s izjavama EU, Deklaracijom o ljudskim pravima u ime EU i odlukama Savjeta vezanim za restriktivne mjere. U periodu septembar 2012 – septembar 2013, Crna Gora se uskladila sa svih 38 predloženih mjera.

Crna Gora posjeduje neophodne pravne instrumente za sprovođenje svoje vanjske politike, naročito Zakon o vanjskim poslovima („Službeni list Crne Gore" br. 46/2010) i Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora („Službeni list Crne Gore" br. 77/2008). Crnogorsku službu za vanjske poslove čini oko 250 zaposlenih u Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija i njene 34 diplomatske misije u inostranstvu. Sve u svemu, Crna Gora ima 25 Ambasada, 6 Misija i 3 Generalna konzulata. U 2014. Crna Gora predviđa otvaranje Ambasade u Argentini i Konzulata u Luksemburgu.

Od proglašenja nezavisnosti u junu 2006. Crnu Goru je priznalo 166 zemalja.

II.a. Zajednička vanjska i bezbjednosna politika – politički dijalog

Na osnovu Odluke Savjeta od 15. septembra 2006, Evropska unija i Crna Gora uspostavile su redovan politički dijalog odmah nakon proglašenja nezavisnosti Crna Gora. Prvi sastanak održan je 22. januara 2007, a dalji sastanci političkog dijaloga održavani su nakon toga. Od maja 2010, ovaj dijalog se održavao u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Neformalne konsultacije i brifinzi s EU održavaju se i u trećim zemljama, kao i u međunarodnim organizacijama.

Crna Gora smatra intenzivne i dobro razvijene odnose sa zemljama Zapadnog Balkana ključnim prioritetom svoje vanjske politike. Ona održava redovne sastanke na predsjedničkom i ministarskom nivou sa zemljama Zapadnog Balkana, a od 2006. potpisala je više od 240 sporazuma/ugovora sa njima, uglavnom o političkoj, pravosudnoj i ekonomskoj saradnji. Crna Gora je priznala proglašenje nezavisnosti Kosova u oktobru 2008.

Crna Gora vidi sebe kao promotera regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu. Jačanje regionalne saradnje i uspostavljanje intenzivnog političkog dijaloga među zemljama regiona su ključni ciljevi vanjske politike Crne Gore. Zemlja aktivno učestvuje u radu regionalnih inicijativa i organizacija, uključujući Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi, Centralno-evropsku inicijativu, Jadransko-jonsku inicijativu, Pomorsku strategiju EU i Strategiju EU za Dunavski region. Crna Gora je domaćin i Sekretarijata Savjeta za regionalnu saradnju za kulturu i društvo i Regionalne škole javne uprave. Crna Gora je predlagač osnivanja Zapadnobalkanske šestorke, koja je usmjerena na ujedinjenje političkih lidera regiona u naporu za poboljšanje saradnje u evropskim integracijama.

Predstavnici Crne Gore izjavili su da Crna Gora ima dobre bilateralne odnose s Turskom i zemljama Evropsko – mediteranskog partnerstva. U julu 2008. Crna Gora je postala članica Unije za Mediteran. Politički dijalog s Turskom i zemljama evropskog susjedstva odvija se na ad-hoc osnovi. Crna Gora saraduje sa SAD u sektoru odbrane kroz Program međunarodnog vojnog obrazovanja i obuke i druge programe.

U pogledu politika EU prema trećim državama i regijama, kao što su Rusija, Evropska politika susjedstva (EPS), Bliskoistočni mirovni proces, Savjet za saradnju zemalja Zaliva, Evro-mediteransko partnerstvo (EMP), Transatlantski dijalog, Afričke, karipske i pacifičke države (ACP) kao i Latinska Amerika i Azija, Crna Gora navodi da ne predviđa poteškoće u u sprovođenju pozicija Zajedničke vanjske i bezbjednosne politike.

II.b. Zajednička vanjska i bezbjednosna politika i zajednička bezbjednosna i odbrambena politika – politička strategija

Crna Gora izražava svoju posvećenost da bude spremna da do dana pristupanja u potpunosti i aktivno učestvuje u Zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici EU i Zajedničkoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici, te da uspostavi neophodni pravni okvir i institucionalne strukture, uključujući IT infrastrukturu. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija je zaduženo za sprovođenje i koordinaciju svih aspekata vanjske politike. Državni sekretar za politička pitanja u Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija djeluje kao politički direktor, dok direktor za zajedničku vanjsku i bezbjednosnu politiku obavlja funkciju evropskog korespondenta.

Sankcije i restriktivne mjere

Glavni pravni okvir Crne Gore za sprovođenje sankcija EU i Savjeta bezbjednosti UN-a je Ustav (članovi 82 i 9) i Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama koji postoji u nacrtu ali ostaje da se usvoji. Ovaj zakon predviđa mehanizam po kojem Vlada mora da donosi odluke za svaku restriktivnu mjeru. Nadležni organi Crne Gore navode da će zakon ojačati

administrativni kapacitet u relevantnim institucijama kako bi se osiguralo efikasno sprovođenje međunarodnih restriktivnih mjera.

Crna Gora je sprovela sve restriktivne mjere Savjeta bezbjednosti UN-a i posvećena je sprovođenju restriktivnih mjera u skladu s pravnom tekovinom.

(Vidjeti Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost za borbu protiv kriminala, terorizma, finansiranja terorizma i zapljenu imovine).

Sprečavanje sukoba

Crna Gora naglašava svoju podršku svim mjerama EU u oblasti sprečavanja sukoba. Država saraduje s EU u okviru UN-a i drugih međunarodnih organizacija i svrstava se uz razne izjave EU koje se odnose na sprečavanje sukoba.

Neširenje i strategija za oružje za masovno uništenje/malokalibarsko i lako oružje

Crna Gora u potpunosti podržava ciljeve EU u pogledu razoružanja, kontrole oružja i neširenja oružja za masovno uništenje. Crna Gora učestvuje u radu sistema za sprečavanje širenja i kontrolu oružja kao što su Međunarodna agencija za atomsku energiju, Pripremna komisija Organizacije za sveobuhvatnu zabranu nuklearnih proba, Organizacija za Konvenciju o biološkom oružju i Organizacija za zabranu hemijskog oružja. Država trenutno razmatra mogućnost prijavljivanja za pristup Vasenarskom sporazumu. Pravni okvir države obuhvata Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i radijacionoj sigurnosti („Službeni list Crne Gore” br. 56/09 i 58/09), Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namjene („Službeni list Crne Gore” br. 80/08, 40/11 i 30/12) i Zakon o kontroli izvoza robe dvostruke namjene („Službeni list Crne Gore” br. 32/12) kao i strateška dokumenta i akcione planove. Nacionalni tim za zabranu hemijskog oružja i Nacionalni tim za odgovor u slučaju hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih katastrofa koji čine predstavnici raznih ministarstava predstavljaju glavne administrativne kapacitete pored organa za sprovođenje zakona. Crna Gora prepoznaje potrebu za jačanjem svojih administrativnih resursa.

Što se tiče kontrole malokalibarskog i lakog oružja, nadležni organi Crne Gore navode da je ona usklađena s glavnim instrumentima EU u ovoj oblasti. Nadležni organi Crne Gore navode da je njeno nacionalno zakonodavstvo u potpunosti usaglašeno s Regulativom Savjeta kojom se uspostavlja režim Zajednice za kontrolu izvoza, prometa, posredovanja u prometu i tranzita proizvoda dvostruke namjene (EZ 428/2009), Zajedničkim stavom 2008/944/CFSP, Zajedničkim stavom o kontroli posredovanja u trgovini oružjem (2003/468/CFSP), Zajedničkom akcijom o kontroli tehničke pomoći u vezi sa određenim vrstama vojne krajnje upotrebe (2000/401/CFSP) i Zajedničkom vojnom listom EU (2013/C 90/01 CFSP). Država navodi da je usaglašavanje s preostalim dijelom pravne tekovine u ovoj oblasti u toku.

Crna Gora prepoznaje potrebu za jačanjem svojih administrativnih kapaciteta, razvijanjem Nacionalne strategije za borbu protiv širenja oružja za masovno uništenje i povećanjem sredstava za djelatnosti koje se tiču čišćenja zagađenih teritorija i izgradnje/renoviranja magacina u skladu s međunarodnim standardima.

Saradnja s međunarodnim organizacijama

Crna Gora je 23. oktobra 2006. potvrdila Rimski statut kojim se uspostavlja Međunarodni krivični sud. Čak i prije toga, Crna Gora je bila strana ugovornica Rimskog statuta kao nasljednica međunarodnih sporazuma potvrđenih od strane bivše državne zajednice (Zakon o potvrđivanju Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda, „Službeni list SR Jugoslavije” br. 5/2001). Zakon o saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom kojim se uređuju proceduralni aspekti saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom usvojen je u julu 2009. godine. Crna Gora održava bilateralni sporazum o imunitetu sa Sjedinjenim Američkim Državama iz 2007. godine kojima se američki vladini zvaničnici i službenici, uključujući vojno osoblje i izvođače, izuzimaju iz nadležnosti suda. Nadležni organi Crne Gore navode da će ona ispitati mogućnosti za potpuno usklađivanje svoje pozicije s EU u budućnosti.

Crna Gora je članica UN-a, OEBS-a i Savjeta Evrope i u potpunosti je uključena u kreiranje politike ovih organa. Ukupno, ona je članica 12 međunarodnih organizacija.

Država je potpisnica svih važnijih međunarodnih konvencija o ljudskim pravima, te članica Savjeta za ljudska prava UN-a za period 2013-2015.

Mjere bezbjednosti (tajni podaci)

Pravni okvir o bezbjednosnim procedurama za razmjenu tajnih podataka je uspostavljen i obuhvata Zakon o tajnosti podataka i Krivični zakonik, kao i Uredbu o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka i Uredbu o evidenciji tajnih podataka. Bezbjednosni sporazum između EU i Crne Gore koji je stupio na snagu u decembru 2010. i bezbjednosni aranžmani za zaštitu tajnih podataka usvojeni u februaru 2011. omogućavaju razmjenu tajnih podataka. Direkcija za zaštitu tajnih podataka koja je uspostavljena 2008. koordinira i sprovodi bezbjednosnu politiku EU u zemlji i djeluje kao nacionalni organ bezbjednosti države nadležan za bezbjednosne dozvole i pristup tajnoj dokumentaciji i elektronskoj komunikaciji.

II.c. Zajednička bezbjednosna i odbrambena politika – kapaciteti za doprinos

Nadležni organi Crne Gore navode da je ona spremna da podrži Zajedničku bezbjednosnu i odbrambenu politiku. Dok Skupština odlučuje o učešću pripadnika crnogorske vojske u međunarodnim mirovnim misijama i operacijama, Vlada je nadležna za odlučivanje o slanju pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije.

Nadležni organi Crne Gore ukazuju da će ona poboljšati svoje administrativne kapacitete kako bi bila spremna da aktivno učestvuje u aktivnostima i misijama Zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike kada se zemlja pridruži EU.

Upravljanje kriznim situacijama (civilno i vojno)

U martu 2010. Crna Gora je s EU potpisala Sporazum o učešću zemlje u vojnim operacijama EU u cilju doprinošenja odvratanju, sprečavanju i suzbijanju piratskih aktivnosti i oružanog razbojništva na obalama Somalije (Operacija Atalanta). Na toj osnovi, crnogorska vojska

učestvuje u operaciji EU NAVFOR Atalanta za upravljanje kriznim situacijama sa do 3 pripadnika.

Crna Gora i EU su 22. februara 2011. potpisale Okvirni sporazum za učešće zemlje u operacijama EU za upravljanje kriznim situacijama što će olakšati svaki mogući dalji angažman Crne Gore u ostalim tekućim ili budućim operacijama Zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike.

Crna Gora takođe daje doprinos ostalim mirovnim misijama: za NATO u Avganistanu (Međunarodne snage za bezbjednosnu pomoć) – sa do 45 pripadnika od 2010. – kao i za UN u Liberiji (UNMIL) – sa dva pripadnika kao posmatrača od 2006. – i u Kipru (UNFICYP).

Po pozivu EU, Crna Gora je donirala vojnu opremu vojsci Malija u junu 2013. godine.

III. PROCJENA STEPENA USKLAĐENOSTI I KAPACITETA ZA SPROVOĐENJE

Crna Gora je dostigla dobar nivo usklađenosti za otvaranje pregovora u oblasti vanjske, bezbjednosne i odbrambene politike. Tokom posljednje dvije godine izvršila je usklađivanje sa svim deklaracijama i odlukama EU kad je bila pozvana da to učini. Crna Gora igra aktivnu i konstruktivnu ulogu u regionalnim organizacijama na Zapadnom Balkanu i ostvaruje tijesnu saradnju sa svim zemljama u ovom regionu.

Osim pristupanja EU i NATO-u, glavni cilj vanjske politike Crne Gore vezan je za dobre susjedske odnose i poboljšanu regionalnu saradnju na Zapadnom Balkanu. Svojim bliskim odnosima i razvijenom mrežom diplomatskih odnosa sa susjednim zemljama, Crna Gora može pozitivno da doprinese vanjskoj i bezbjednosnoj politici EU u ovom regionu. Međutim, u cjelini posmatrano, očekuje se da će uticaj integracije Crne Gore na vanjsku i bezbjednosnu politiku EU ostati ograničen.

Da bi bila potpuno spremna, Crna Gora treba da poveća svoj administrativni kapacitet u oblastima sankcija i restriktivnih mjera, razoružanja, kontrole naoružanja i neširenja oružja za masovno uništenje, a treba i da poboljša sprovođenje kontrole naoružanja. Crna Gora treba i da poboljša usklađenost sa stavovima EU u cilju postizanja potpune usklađenosti do dana pristupanja, uključujući stavove vezane za članstvo u nekim međunarodnim organizacijama i ugovore.

III.a. Zajednička vanjska i bezbjednosna politika – politički dijalog

Crna Gora u potpunosti dijeli ciljeve EU za promociju mira i stabilnosti na Zapadnom Balkanu i redovno se angažuje na najvišem političkom nivou zajedno sa svim zemljama Zapadnog Balkana. Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu jedan je od ključnih ciljeva vanjske politike Crne Gore.

Crna Gora treba u potpunosti da obradi određen broj neriješenih bilateralnih pitanja sa svojim zapadnobalkanskim susjedima. Treba da uloži više napora na pronalaženju uzajamno prihvatljivih održivih rešenja za sva neriješena bilateralna pitanja.

Ad hoc odnosi Crne Gore sa trećim zemljama van Zapadnog Balkana u velikoj mjeri odražavaju njenu veličinu i orijentaciju u vanjskoj politici. U cjelini posmatrano, Crna Gora ne bi trebala da ima poteškoća u sprovođenju stavova Zajedničke, vanjske i bezbjednosne politike.

III.b. Zajednička vanjska i bezbjednosna politika i Zajednička bezbjednosna i odbrambena politika – politička strategija

Crna Gora podržava vanjsku politiku EU nekoliko godina. Do pristupanja se očekuje da će Crna Gora biti u mogućnosti da izvrši usklađivanje sa svim stavovima EU i da aktivno doprinese oblikovanju, formulaciji i primjeni Zajedničke vanjske i bezbjednosne politike.

Crna Gora ima relativno malu diplomatsku mrežu koja odražava njenu veličinu. Pretpostavlja se da će Crna Gora biti u mogućnosti da u potpunosti učestvuje u Zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici i Zajedničkoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici uz neka prilagođavanja, uključujući tu i broj stručnjaka koji se bave pomenutim politikama.

Kad je riječ o sankcijama i restriktivnim mjerama EU, Crna Gora se usklađuje s odlukama EU i UN kad se to zahtijeva. Crna Gora još uvijek treba da usvoji pravni okvir, za koji je već pripremila nacrt, kao i dalje da ojača svoje administrativne resurse da bi obezbijedila punu implementaciju međunarodnih restriktivnih mjera.

Što se tiče sprečavanja sukoba, Crna Gora podržava sve mjere koje sprovodi EU.

Kad je riječ o neširenju i oružju za masovno uništenje/malom i lakom oružju, Crna Gora učestvuje u nekim, ali ne i svim međunarodnim aranžmanima za kontrolu izvoza i instrumentima vezanim za neširenje oružja za masovno uništenje. Ona je članica mnogih relevantnih konvencija, ali treba i dalje da ulaže napore za pridruživanje svim relevantnim ugovorima. Crna Gora je izrazila svoju spremnost i već je postigla napredak u usvajanju i sprovođenju pravne tekovine vezane za neširenje, kontrolu naoružanja i režime kontrole izvoza. Crna Gora treba da razradi Nacionalnu strategiju za borbu protiv širenje oružja za masovno uništenje i da dalje povećava svoj administrativni kapacitet.

Usklađenost sa međunarodnim obavezama vezanim za malo i lako oružje je u osnovi osigurana. Crna Gora treba da nastavi sa usklađivanjem svog zakonodavstva s pravnom tekovinom u ovoj oblasti, da poveća svoje administrativne resurse i ojača sprovođenje režima kontrole naoružanja da bi dalje poboljšala svoj kapacitet za potpuno ispunjenje svojih međunarodnih obaveza.

Kad je riječ o saradnji sa međunarodnim organizacijama, Crna Gora učestvuje u radu UN, OEBS i Savjeta Evrope i podržava stavove EU u ovim organizacijama. Crna Gora podržava i učestvuje u radu Međunarodnog krivičnog suda. Crna Gora je potpisala bilateralni sporazum o imunitetu sa SAD, kojim se određeni američki državljani izuzimaju od sudske nadležnosti.

Ovo nije u skladu sa Zajedničkom pozicijom EU o integritetu Rimskog statuta Međunarodnog Krivičnog suda ili s rukovodećim principima EU vezanim za bilateralne sporazume o imunitetu. Crna Gora je svjesna stava EU u odnosu na bilateralne sporazume o imunitetu i izražava svoju spremnost da im se u potpunosti prilagodi.

Što se tiče bezbjednosnih mjera za tajne podatke, Crna Gora je uopšteno postigla dobar nivo pripreme za pristupanje. Bezbjednosni sporazum između Crna Gora i EU, koji je stupio na snagu u decembru 2010. dozvoljava razmjenu povjerljivih podataka. S obzirom na to da EU nastavlja da razrađuje svoja bezbjednosna pravila, Crna Gora treba da se uskladi s ovim pravilima do dana pristupanja.

III.c. Zajednička bezbjednosna i odbrambena politika – kapaciteti za doprinos

Što se tiče vojnog upravljanja krizama, Crna Gora je dobro pripremljena za pristupanje. Ona učestvuje u operaciji EU za upravljanje krizama EU NAVFOR Atalanta, kao i u tri međunarodne mirovne misije: ISAF u Avganistanu, UNMIL u Liberiji i UNFICYP na Kipru. Doprinosi Crne Gore su relativno ograničeni, ali ne zanemarljivi.

Crna Gora namjerava da ojača svoj kapacitet da bi povećala svoj doprinos u budućim međunarodnim i EU mirovnim misijama. Očekuje se da će učešće i obaveze Crne Gore u vezi misija u sklopu ZBOP postepeno rasti, naročito u civilnim ZBOP misijama. Zemlja je izrazila svoju voljnost da jača kapacitete i sposobnosti u cilju aktivnog učestvovanja u Borbenim grupama EU u budućnosti.

U cjelini, Crna Gora ima relativno ograničene resurse, ali se u potpunosti opredijelila za ciljeve EU vezane za upravljanje krizama i izrazila je svoju posvećenost povećanju kapaciteta u cilju potpune spremnosti za aktivno učešće u operacijama ZVBP do dana pristupanja.