



FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE  
REPRESENTATIVE OFFICE – MONTENEGRO



# Izvještaj o napretku Crne Gore za 2006. Crna Gora: Evropsko partnerstvo za 2006.



Podgorica, 2007.

Donator



FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE  
REPRESENTATIVE OFFICE – MONTENEGRO



Evropska komisija  
Izveštaj o napretku Crne Gore za 2006.  
Evropski savjet  
Crna Gora: Evropsko partnerstvo za 2006.  
Biblioteka  
EVROPSKE INTEGRACIJE

Urednica  
Daliborka Uljarević

Izdavači:  
Centar za građansko obrazovanje  
[www.cgo.cg.yu](http://www.cgo.cg.yu)  
Centar za razvoj nevladinih organizacija  
[www.crnvo.cg.yu](http://www.crnvo.cg.yu)  
Evropski pokret u Crnoj Gori  
[www.emim.org](http://www.emim.org)

Za izdavače:  
Daliborka Uljarević  
Stevo Muk  
Momčilo Radulović

Prevod i obrada:  
Centar za građansko obrazovanje

Lektura i korektura:  
Milena Milunović

Korice:  
Ilija Perić

Priprema i štampa:  
Studio MOUSE

Tiraž: 1000  
primjeraka

ISBN 978-86-85591-08-2



Objavljivanje Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2006. i Odluke Evropskog savjeta o Evropskom partnerstvu sa Crnom Gorom predstavlja sastavni dio programa Forum Škola evropskih integracija, koji organizuju Centar za građansko obrazovanje, Centar za razvoj nevladinih organizacija i Evropski pokret u Crnoj Gori, uz podršku fondacije Institut za otvoreno društvo, predstavništvo u Crnoj Gori.

Ipak, ova publikacija ima značaj koji prevazilazi okvire rada našeg programa i predstavlja važan doprinos kvalitetu ukupnih aktivnosti i napora ostalih aktera u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Veoma je značajno da donosioci odluka u Crnoj Gori, ali i javnost zainteresovana za pitanja evropskih integracija, imaju mogućnost da ovakve dokumente čitaju u cjelosti, kako bi se na najbolji način upoznali sa načinima rada i očekivanjima institucija Evropske unije.





KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA

Brisel, 08.11.2006  
SEC (2006) 1388

**RADNI DOKUMENT KOMISIJE**

**Izvještaj o napretku Crne Gore  
za 2006.**

{COM (2006) 649 final}



# SADRŽAJ

1. Uvod.....	9
1.1. Predgovor .....	9
1.2. Odnosi između EU i Crne Gore.....	10
2. Politički kriterijumi.....	12
2.1. Demokratija i vladavina prava .....	12
2.2. Ljudska prava i zaštita manjina .....	20
2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze.....	27
3. Ekonomski kriterijumi .....	29
3.1. Uvod .....	29
3.2. Ocjene u okviru Kopenhaških kriterijuma.....	29
3.2.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije .....	29
3.2.2. Sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama u okviru Unije .....	34
4. Evropski standardi .....	38
4.1. Unutrašnje tržište .....	38
4.1.1. Slobodno kretanje roba.....	38
4.1.2. Kretanje osoba, usluga i pravo osnivanja.....	39
4.1.3. Slobodno kretanje kapitala .....	40
4.1.4. Carine i oporezivanje .....	41
4.1.5. Konkurencija .....	42
4.1.6. Javne nabavke .....	43
4.1.7. Zakon o intelektualnoj svojini .....	44
4.1.8. Socijalna politika.....	45
4.2. Sektorske politike .....	47
4.2.1. Industrija i MSP .....	47
4.2.2. Poljoprivreda i ribarstvo .....	48
4.2.3. Životna sredina .....	49
4.2.4. Saobraćajna politika .....	51
4.2.5. Energetika .....	52
4.2.6. Informaciono društvo i mediji.....	53
4.2.7. Finansijska kontrola .....	55
4.2.8. Statistika.....	56



4.3. Pravda, sloboda i bezbjednost.....	58
4.3.1. Vize, kontrola granica, azil i migracije.....	58
4.3.2. Pranje novca .....	59
4.3.3. Droge.....	60
4.3.4. Policija .....	61
4.3.5. Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma .....	61
4.3.6. Zaštita ličnih podataka.....	63

ODLUKA SAVJETA OD 22. JANUARA 2007. GODINE O PRINCIPIMA, PRIORITYIMA I USLOVIMA SADRŽANIM U EVROPSKOM PARTNERSTVU SA CRNOM GOROM .....	65
--	----

CRNA GORA: EVROPSKO PARTNERSTVO ZA 2006. GODINU .....	69
1. Uvod.....	69
2. Principi .....	69
3. Prioriteti .....	70
3.1. Kratkoročni prioriteti.....	70
3.2 Srednjoročni prioriteti.....	82
4. Programi.....	90
5. Uslovljenost.....	90
6. Praćenje .....	90

## RADNI DOKUMENT KOMISIJE

# Izvještaj o napretku Crne Gore za 2006.

## 1. UVOD

### 1.1. Predgovor

Od marta 2002. godine, Komisija je redovno obavještavala Savjet i Parlament o napretku zemalja zapadnog Balkana.

Ovo je prvi *Izvještaj o napretku* za Crnu Goru od kako je postala nezavisna država nakon referenduma održanog 21. maja 2006. godine. Ovaj izvještaj:

- Ukratko objašnjava odnose između Crne Gore i EU.
- Analizira političku situaciju u Crnoj Gori u oblasti demokratije, vladavine prava, ljudskih prava, zaštite nacionalnih manjina i pitanja regionalnog karaktera.
- Analizira ekonomsku situaciju u Crnoj Gori
- Razmatra mogućnost Crne Gore da primijeni evropske standarde, tj. da postepeno uskladi svoje zakonodavstvo i politike u skladu sa *acquis-em*, SSP-om i prioritetima iz EP-a.

Posmatrano iz vremenske perspektive, ovaj Izvještaj obuhvata period od 1. oktobra 2005. godine do 30. septembra 2006. godine. Napredak je ocjenjivan na osnovu donijetih odluka, usvojenih zakona i primijenjenih mjera. Po pravilu, zakoni ili mjere koji su u fazi pripreme ili se za njih očekuje saglasnost Skupštine

RCG, nijesu uzeti u obzir. Ovakav pristup omogućava podjednak tretman svih izvještaja i garantuje objektivnu ocjenu stanja.

Ovaj Izvještaj je zasnovan na informacijama koje su prikupljene i analizirane od strane Komisije. Za prikupljanje informacija, korišteni su i ostali izvori (kao što su doprinos od strane Vlade Republike Crne Gore, država članica, Evropskog parlamenta<sup>1</sup>), a korištene su i informacije koje su dobijene od strane međunarodnih i nevladinih organizacija.

Komisija donosi zaključke o Crnoj Gori u posebnom dokumentu o proširenju<sup>2</sup>, koji se zasniva na tehničkoj analizi iz ovog Izvještaja.

## 1.2. Odnosi između EU i Crne Gore

Crna Gora je proglasila nezavisnost 3. juna 2006. godine, nakon referenduma održanog 21. maja 2006. godine. Dana 12. juna 2006. godine, EU je odlučila da uspostavi odnose sa Crnom Gorom kao nezavisnom i suverenom državom. Sve zemlje članice EU su priznale crnogorsku nezavisnost i uspostavljeni su diplomatski odnosi sa Crnom Gorom.

Trenutno ne postoji ugovorni odnos između Evropske unije i Crne Gore. Ugovorni odnosi između EU i Crne Gore će biti uspostavljeni po završetku pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). U međuvremenu, Crna Gora će nastaviti da koristi Autonomne trgovinske mjere koje je joj je odobrila EU.

Od 10. oktobra 2005. godine, Komisija je vodila pregovore za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa državnom zajednicom Srbija i Crna Gora. Pregovori su bili bazirani na “dvostrukom kolosjeku” koji podrazumijeva posebne pregovore sa dvije republike o trgovini, ekonomiji i ostalim relevantnim sektorskim politikama. Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju su dobro napredovali i postignuti su značajni dogovori. Nakon referenduma održanog 21. maja i proglašenja nezavisnosti Crne Gore, u julu 2006. godine, Savjet EU je usvojio novi pregovarački mandat koji se odnosi samo na Crnu Goru. Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore su započeti 26.

---

1 Izvjestilac za Crnu Goru je gospodin Vernola

2 Strategija proširenja i glavni izazovi 2006. – 2007.

septembra 2006. godine, a zasnovani su na rezultatima koji su već postignuti u pregovorima sa državnom zajednicom SCG. Jedan od ključnih izazova za Crnu Goru u kontekstu SSP-a predstavlja jačanje administrativnih kapaciteta da bi se ostvarila što efikasnija primjena propisa iz Sporazuma.

Komisija je nastavila da prati napredak Srbije i Crne Gore, posebno u kontekstu sastanaka Unaprijeđenog stalnog dijaloga. Nakon proglašenja crnogorske nezavisnosti, Unaprijeđeni stalni dijalog je nastavljen sa Crnom Gorom posebno, a prvi sastanak je održan u julu 2006. godine. U septembru 2006. godine, Savjet EU je odlučio da otpočne politički dijalog sa Crnom Gorom.

U januaru 2006. godine, inovirano Evropsko partnerstvo za Srbiju i Crnu Goru je usvojeno od strane Savjeta EU. U martu 2006. godine, Crna Gora je usvojila Akcioni plan kojim se primjenjuju prioriteti iz Evropskog partnerstva vezani za Crnu Goru.

Komisija je u julu 2006. godine predložila Savjetu EU usvajanje mandata za pregovaranje o viznim olakšicama i sporazumu o readmisiji sa Crnom Gorom.

Crna Gora je nastavila da dobija **finansijsku pomoć** od strane Evropske komisije. U 2006. godini, iznos od 23 miliona eura je dodijeljen Crnoj Gori.

## 2. POLITIČKI KRITERIJUMI

Ovo poglavlje prati napredak Crne Gore u ispunjavanju Kopenhaških kriterijuma koji se odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, kao i zaštitu nacionalnih manjina. Takođe, ova oblast se odnosi na monitoring regionalne saradnje, dobrih odnosa sa susjedima, kao i poštovanja međunarodnih obaveza (kao što je saradnja sa UN Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju).

### 2.1. Demokratija i vladavina prava

#### *Ustav*

Crna Gora je proglasila nezavisnost 3. juna 2006. godine, nakon održanog **referenduma** 21. maja 2006. godine. Ovaj referendum je održan na osnovu Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore. Poseban Zakon o referendumu je usvojen 1. marta 2006. godine. Na ovom referendumu je 55.5% glasača od ukupno biračkog tijela podržalo nezavisnost, a 44.5% građana je bilo protiv. Ovaj rezultat je potvrdio „prelazak granice“ od 55% koja je bila potrebna za pozitivan rezultat po modalitetima dogovorenim političkim konsenzusom u Crnoj Gori, a u skladu sa preporukom Evropske unije. Referendum je održan u skladu sa međunarodnim standardima.

Nakon zvaničnog objavljivanja rezultata referenduma, Skupština RCG je 3. juna 2006. godine usvojila Deklaraciju o nezavisnosti, što je označilo nestanak državne zajednice SCG. Skupština Republike Srbije je usvojila odluku u kojoj se potvrđuje status Srbije kao nasljednika državne zajednice, u skladu sa Ustavnom poveljom. Rješavanje postojećih problema sa Srbijom teče bez problema. Preostali problemi su vezani za pravo državljanstva i socijalnu zaštitu.

Crna Gora je podnijela zahtjev za međunarodno priznanje, kao i zahtjev za mjesto u međunarodnim organizacijama. Dvanaestog juna 2006. godine, Evropska unija je odlučila da uspostavi odnose sa Crnom Gorom kao suverenom i nezavisnom državom. Sve države članice EU su priznale nezavisnost Crne

Gore i uspostavljeni su diplomatski odnosi. Crna Gora je 6. juna 2006. godine podnijela zahtjev za članstvo u Savjetu Evrope. Čekajući rezultat procedure pristupanja, Crna Gora je nastavila da učestvuje u radu Savjeta Evrope u statusu posmatrača ili ad hoc učesnika. Crna Gora je 21. juna 2006. godine primljena u OEBS, a 28. juna 2006. godine je postala 192. članica Ujedinjenih nacija. Do sada su 83 države zvanično priznale Crnu Goru.

Proglašenje nezavisnosti 3. juna 2006. godine je omogućilo tranzicionu primjenu zakonodavstva bivše državne zajednice (uključujući međunarodne obaveze) do usvajanja odgovarajućeg crnogorskog zakonodavstva. Ipak, formulacija koja je usvojena predviđa da je takvo zakonodavstvo važeće jedino ukoliko nije „...u koliziji sa pravnim poretkom i interesima Crne Gore“. Ova formulacija otvara problem pravne sigurnosti u Crnoj Gori, s obzirom da ne pruža nedvosmislen odgovor na pitanje koje se zakonodavstvo primjenjuje u zemlji. Upravo zbog toga, Crna Gora bi trebala da razjasni koji su zakoni i međunarodne obaveze državne zajednice još uvijek važeći i nakon proglašenja nezavisnosti.

Crna Gora postepeno poboljšava svoje kapacitete za primjenu novih nadležnosti, naročito u oblasti odbrane, inostranih poslova, viza, azila, migracija, intelektualne svojine i standardizacije. Posebna pažnja bi trebala da bude posvećena potpisivanju i ratifikaciji međunarodnih instrumenata, s obzirom da Crna Gora nije nasljednik zajednice i samim tim je potrebno da ispuni neophodne uslove da bi bila u poziciji da prihvati odgovarajuće sporazume i konvencije.

Bivše zajedničke strukture odbrane državne zajednice su podijeljene između dvije republike. Većina zahtjeva za transfer vojnog personala iz Crne Gore u Srbiju je prihvaćena. Problemi vezani za imovinu su rješavani na osnovu teritorijalnog principa. Crna Gora je usvojila Strategiju nacionalne bezbjednosti u junu 2006. godine. Ova strategija odražava crnogorsku spremnost da postane dio regionalnog i globalnog sistema bezbjednosti i uvede profesionalnu vojsku, transparentnu i civilnu kontrolu.

Nakon proglašenja nezavisnosti, Crna Gora je započela pripreme za usvajanje novog Ustava. Ustav mora da bude u skladu sa evropskim vrijednostima, standardima i praksom, naročito u oblasti ljudskih prava i prava manjina. Potrebno je i da se njime garantuje nezavisnost i efikasnost pravosudnog sistema, kao i da njegovo poštovanje pomogne Crnoj Gori u procesu evropskih integracija.

## Skupština

Aktivnost Skupštine je bila koncentrisana na pripreme zakona i organizaciju referendumu. Međutim, nakon referendumu su nastali novi politički i partijski sporovi. Opozicione partije koje su bile za očuvanje državne zajednice su se suzdržale od svih aktivnosti koje su vodile do nezavisnosti.

Skupština je nastavila sa zakonodavnim aktivnostima i usvojila 42 pravna akta pored Odluke i Deklaracije o nezavisnosti.

U radu Odbora za evropske integracije se još uvijek osjeća nedostatak resursa i stručnosti, što podrazumijeva i nedostatak specijalizovanog osoblja. Na nivou Skupštine RCG, nije urađena nijedna provjera usklađenosti zakonodavstva sa *acquis-em*.

Skupština RCG je usvojila novi Poslovnik o radu u julu 2006. godine, a on je izrađen u saradnji vladajuće većine i opozicionih stranaka. Poslovnik je usvojen širokim konsenzusom.

Parlamentarni izbori su održani (paralelno sa lokalnim) 10. septembra 2006. godine. Međunarodna misija za praćenje izbora, predvođena od strane OEBS-ODILJP-a, je potvrdila da su izbori u najvećoj mjeri održani u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima. Međutim, uočen je veliki broj izazova koji se uglavnom odnose na ponašanje medija i izbor poslanika. Ova pitanja bi trebalo riješiti. Izlaznost je bila relativno velika i iznosila je 71.37%. Na osnovu zvaničnih rezultata, Koalicija za evropsku Crnu Goru koju je predvodio odlazeći premijer Milo Đukanović osvojila je većinu od 47.65%, što je ovoj Koaliciji obezbijedilo apsolutnu većinu u Skupštini Republike Crne Gore i 41 poslaničko mjesto. Tri partije i koalicije su podijelile većinu ostalih glasova, sa nešto manje od 15% glasova po listi, dok su manje partije osvojile između jednog i tri mandata.

Skupština RCG je konstituisana nakon parlamentarnih izbora održanih 10. septembra 2006. godine i po zakonu se smatra konstitutivnom. Broj mjesta u Skupštini je povećan sa 75 na 81 poslaničko mjesto.

Potrebno je skrenuti pažnju na nekoliko pitanja vezanih za rad Skupštine RCG. Nedostatak konsenzusa o ključnim pitanjima između Vlade RCG i opozicije nastavlja da ozbiljno ugrožava efikasan rad Skupštine RCG. Problemi oko konsenzusa su prisutni kada je u pitanju usvajanje različitih "osjetljivih" zakona, kao npr. Zakona o slobodama i pravima nacionalnih manjina. Ovaj Zakon je

nakon dvije godine rasprave u Skupštini RCG bio usvojen uoči referenduma, što je uticalo na cjelokupni politički okvir neophodan za primjenu istog. Na rad Skupštine dodatno utiču i nedovoljni administrativni resursi.

Nakon proglašavanja nezavisnosti, Skupština RCG bi morala da unaprijedi svoje kapacitete u oblasti zakonodavstva i kontrole Vlade RCG, posebno vezano za nove nadležnosti državnih institucija. Crna Gora mora da uloži dodatne napore da bi osigurala zadovoljavajući nadzor Skupštine nad odbrambenim i bezbjedonosnim strukturama, s obzirom da civilna kontrola vojske u bivšoj državnoj zajednici nije bila na zadovoljavajućem nivou i često je bila predmet kritike velikog broja posmatrača.

Primjena novog Poslovnika kojim se povećava uloga opozicije i unapređuje rad Skupštine RCG, mora biti praćen unapređenjem kapaciteta Skupštine. Proces transpozicije *acquis*-a mora biti ojačan, a uloga Odbora za evropske integracije osnažena.

## *Vlada*

Referendumski proces je bio od velikog uticaja na aktivnosti crnogorske Vlade. Osim usvajanja nekoliko deklaracija vezanih za post - referendumske obaveze, Vlada RCG je u aprilu 2006. godine odobrila sveobuhvatni Akcioni plan koji se odnosi na prioritete zakonodavnih i institucionalnih mjera neophodnih za funkcionisanje Crna Gore kao nezavisne države. Aktivnosti predviđene Akcionim planom su fokusirane na reforme koje preporučuje Evropsko partnerstvo, kao i na proces pregovora o SSP-u.

Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije je imalo ključnu ulogu u mobilizaciji državnih resursa za primjenu Evropskog partnerstva i bilo je efikasno u koordinaciji procesa evropskih integracija, uključujući i vođenje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Posebni koordinacioni okviri su uspostavljeni za programiranje i primjenu IPA programa, kao i pregovora o SSP-u. Međutim, cjelokupno strateško planiranje i koordinacija nijesu na zadovoljavajućem nivou. Na primjer, konsultacije među ministarstvima nijesu obavezne prije rasprava koje se održavaju na nivou vladinih komisija. Efikasnost sistema donošenja odluka takođe treba poboljšati. Vlada RCG treba dodatno poboljšati kapacitete u ministarstvima i nadležnim agencijama radi uspješnijeg ispunjavanja zadataka vezanih za evropske integracije (kao što su ocjena uticaja i procjena usklađenosti zakonodavstva sa *acquis*-em).



## *Državna uprava*

Nastavljen je napredak u uspostavljanju zakonodavnog okvira za reformu državne uprave. Uspostavljeni su mehanizmi za praćenje reformi. Na snazi je novi sistem zapošljavanja, ali još uvijek nije u potpunosti primijenjen. Propise koji prate ove reforme je pripremila Uprava za kadrove. Kadrovska popunjenost Uprave je poboljšana i odobren joj je poseban budžet. Stručno usavršavanje državnih službenika je u toku. Uvedena su i obavezna izdvajanja sredstava za obuku. Etički kodeks za državne službenike i namještenike je usvojen u decembru 2005. godine i distribuiran svim državnim službenicima. Vlasti su preduzele određene mjere na poboljšanju kapaciteta za primjenu. Ipak, u državnoj upravi su i dalje uočljivi ozbiljni nedostaci u pogledu raspoloživih resursa, odgovornosti i kapaciteta za primjenu. Postoje i ozbiljni nedostaci u praćenju primjene zakonodavstva i obezbjeđenju uspješne primjene od strane organa za sprovođenje zakona. Politička neutralnost i profesionalizam u državnoj upravi nije u potpunosti obezbijeđen.

Maja 2006. godine, Crna Gora je potpisala Protokol o saradnji o osnivanju regionalne škole za javnu upravu.

Ombudsmanova kancelarija je pokrenula značajan broj aktivnosti sa ciljem povećanja transparentnosti i podizanja svijesti kako javnosti uopšte, tako i određenih zainteresovanih strana. Njegov Godišnji izvještaj za 2005. godinu bilježi napredak u saradnji sa javnom administracijom, te napredak u poštovanju njegovih preporuka (u odnosu na 2004. godinu). Saradnja sa Ministarstvom unutrašnjih poslova je na zadovoljavajućem nivou. Sudeći po izvještaju, Kancelarija je u 2005. godini imala 707 slučajeva, od kojih su 575 bili novi slučajevi, dok su 132 prenešeni iz 2004. godine. 299 slučajeva se odnosilo na rad sudova.

Primjena reformi lokalne samouprave je nastavljena. Savjet Evrope je, u svom monitoring izvještaju od januara 2006. godine, pozitivno ocijenio ovaj proces. U toku je niz aktivnosti koje se tiču zakonodavstva o lokalnoj samoupravi i jačanja administrativnih kapaciteta, u skladu sa radnim programom za bolju samoupravu. Vlada RCG planira da osnuje koordinaciono tijelo radi što bolje koordinacije i monitoringa cjelokupnog procesa decentralizacije. Rad ovog tijela će biti usredsređen na definisanje nadležnosti organa lokalne samouprave i pitanje finansiranja. Etički kodeks za državne službenike i namještenike se odnosi i na zvaničnike lokalnih vlasti. Ukupni administrativni i upravni kapaciteti lokalnih vlasti su ojačani.

Budući rad u oblasti decentralizacije bi trebalo da nastavi jačanje lokalne demokratije i poboljša administrativne kapacitete opština. Kapaciteti za finansijsko upravljanje u opštinama, uključujući i javne nabavke, bi trebalo dodatno poboljšati.

Sve u svemu, Vlada RCG je učinila dodatne napore za unapređivanje administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori. Međutim, ostaje dosta toga neriješenog, pogotovo u oblasti transparentnosti, pouzdanosti, finansijske kontrole, javnih nabavki i upravljanja budžetom, kao i upravljanja javnim sredstvima i procedurama za izdavanje dozvola. Odgovarajući resursi treba da budu precizno određeni da bi se ispunile ambicije Crne Gore u ovoj oblasti. Za uspješnu primjenu SSP-a, Crna Gora treba da unaprijedi svoje administrativne kapacitete u oblastima obuhvaćenih Sporazumom. Posebna pažnja treba da se obrati na jačanje administrativnih kapaciteta i primjenu zakona koji regulišu oblasti pravde i unutrašnjih poslova, pogotovo u pogledu borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala, kao i zaštite ličnih podataka.

### *Pravosudni sistem*

Pravni okvir za funkcionisanje crnogorskog pravosudnog sistema koji uključuje krivično - procesno i građansko - procesno zakonodavstvo je postupno utvrđivano od 2001. godine. Osnovne odlike sistema pravosuđa su regulisane još uvijek važećim crnogorskim Ustavom iz 1992. godine kojim se garantuje nezavisnost sudova. Sudski sistem je regulisan Zakonom o sudovima iz 2002. godine. Sudovi se finansiraju iz posebnog budžeta, koji usvaja Skupština na prijedlog Vlade RCG. Budžet koji je određen za sudove za 2006. godinu iznosi približno 8,5 miliona eura (oko 0,5% BDP-a). Budžet za tužilaštvo usvaja Vlada RCG na osnovu prijedloga Tužilačkog savjeta.

U Crnoj Gori trenutno postoji 225 sudija, 15 Osnovnih sudova, 2 Viša suda, 2 specijalizovana Privredna suda, 1 Upravni i 1 Apelacioni sud. Ustavni Sud, sa svojim specifičnim nadležnostima, čini sastavni dio sistema pravosuđa. U Crnoj Gori postoji i 85 tužilaca, uključujući jednog Vrhovnog državnog tužioca sa 6 zamjenika, 2 viša tužioca, 13 osnovnih tužilaca sa 60 zamjenika opšte jurisdikcije, kao i jedan tužilac sa jednim zamjenikom tužioca za organizovani kriminal. Međutim, izostaju sveobuhvatni podaci o efikasnosti sudova, uključujući statističke podatke.

Zakon o posredovanju je usvojen i primjenjuje se kao „pilot projekat“ u Osnovnom sudu u Podgorici.

Vlada RCG je prepoznala potrebu dalje reforme i unapređenja pravosudnog sistema u skladu sa evropskim standardima i Evropskim partnerstvom. Vlada RCG je inicirala izradu nove Strategije za reformu pravosuđa, koja je još uvijek u toku. Nacrt ove Strategije predviđa nezavisnost i efikasnost sudstva, otvorenost sudova, edukaciju sudija i tužilaca, kao i povjerenje u pravosudni i pravni sistem oslobođen bilo kakvog političkog uticaja. Ove smjernice su potvrđene na javnoj raspravi o reformi sudstva, održanoj u junu 2006. godine. Ministar pravde, predsjednik Vrhovnog suda i Vrhovni državni tužilac, kao i ostale sudije, tužioci, pravnici, nevladine organizacije i predstavnici EU i drugih međunarodnih organizacija, učestvovali su u raspravi. Planovi reformi moraju biti završeni i opredijeljena sredstva za njihovu primjenu.

Trenutne aktivnosti se još uvijek sprovode pod okriljem Projekta reforme sudstva za period 2000 - 2005. godine. Skorije aktivnosti obuhvataju usvajanje Zakona o edukaciji u pravosudnim organima i Zakona o notarima, primjenu Zakona o posredovanju, kao i otvaranje posebne kancelarije za borbu protiv organizovanog kriminala pri Vrhovnom sudu. Prema Zakonu o edukaciji u pravosudnim organima (koji stupa na snagu 1. januara 2007. godine), Centar za obuku sudija će postati organizaciona jedinica Vrhovnog suda. Posebna sredstva za obuku će se izdvojiti iz budžeta za sudstvo, dok su prostorije za pomenuti centar već obezbijeđene. Centar će omogućiti početnu, specijalističku i stalnu obuku kako za sudije, tako i za tužioce.

Međutim, veliki broj pitanja zahtijeva pažnju. Sudije i tužioci su predloženi od strane Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta, a izabrani od strane Skupštine RCG, u skladu sa Ustavom i Zakonom o sudovima. Sudski savjet je tijelo koje imenuje Skupština RCG, a njime predsjedava predsjednik Vrhovnog suda. Tužilačkim savjetom predsjedava državna tužiteljka. Skupština je uključena i u disciplinske postupke i razrješenja sudija i tužilaca. Uključenje Skupštine RCG u kadrovsko upravljanje u sudstvu i tužilaštvu izaziva ozbiljnu zabrinutost za nezavisnost sudskog sistema. Postoji jasan rizik od političkog uticaja na imenovanja i razrješenja.

Pitanju finansiranja pravosudnog sistema trebalo bi pristupiti na sveobuhvatan način kako bi se unaprijedila njegova efikasnost i nezavisnost.

Primjena krivičnog i građanskog zakonodavstva je još uvijek ugrožena

ograničenim kapacitetima sudske profesije i odgovarajućih administrativnih struktura. Očigledan je nedostatak zainteresovanosti za radno mjesto sudije. Na efikasnost rada tužilaca koji se bave krivičnim pitanjima dodatno utiče njihova obaveza da predstavljaju državu u imovinskim i pravnim pitanjima.

Prije proglašavanja nezavisnosti, pravosudna saradnja sa Srbijom je ostvarivana na osnovu Memoranduma o razumijevanju koji je potpisan između Ministarstava pravde Crne Gore i Srbije 2004. godine. Njime je podrazumijevano uzajamno priznavanje sudskih odluka kako u građanskim, tako i u krivičnim sporovima. Nakon proglašenja nezavisnosti, pravosudnu saradnju između Crne Gore i Srbije i priznavanje sudskih odluka trebalo bi regulisati bilateralnim sporazumom. Ministarstvo pravde RCG moraće unaprijediti svoje kapacitete za međunarodnu pravosudnu saradnju.

Može se zaključiti da bez obzira na napredak u pogledu kontinuiranog jačanja pravosuđa, nedostatak povjerenja u sistem i zabrinutost o stepenu političkog uticaja na pravosuđe je i dalje veoma izraženo.

### *Antikorupcijska politika*

Primjetan je određeni napredak u borbi Vlade RCG protiv korupcije. U avgustu 2006. godine usvojen je Akcioni plan za primjenu Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala iz jula 2005. godine. Prema tom planu, specijalizovani tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala će biti odgovoran i za krivično gonjenje i istragu slučajeva korupcije. Osnovaće se i Posebna jedinica pri Upravi policije (Ministarstvu unutrašnjih poslova). Komisija će pratiti primjenu Akcionog plana, urađenog u tijesnoj saradnji sa Savjetom Evrope i uz učešće nevladinih organizacija. Osnovne mjere su preuzete iz najvažnijih međunarodnih dokumenata, uključujući GRECO (Grupa država protiv korupcije), PACO projekat Savjeta Evrope, kao i prioritete Evropskog partnerstva. Akcioni Plan bi trebalo da bude primijenjen kroz intenziviranje operativne saradnje između svih relevantnih institucija, kao i saradnje sa nevladinim organizacijama.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu ima stratešku ulogu i smatra se centralnim Vladinim tijelom za suzbijanje korupcije i koordinaciju antikorupcijskih aktivnosti. Vlasti su počeli da izvještavaju o slučajevima korupcije. U posljednjem godišnjem izvještaju Vrhovnog državnog tužioca, dati su podaci o osnovnim kategorijama korupcije (uključujući aktivni i pasivni mito, zloupotrebu položaja i pronevjeru). Usvojen je i Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Crna Gora je nastavila sa učešćem u GRECO inicijativi Savjeta Evrope.

No, napredak u sprovođenju „na terenu“ je još uvijek spor. Korupcija ostaje široko rasprostranjen problem. Uzroci korupcije se obično vezuju za tranzicioni proces i čestu zloupotrebu administrativnih procedura. Sveukupni pravni i administrativni okvir za upravljanje javnim dobrima sadrži pravne praznine kojima se omogućava korupcijsko djelovanje. Privatizacija, koncesije, građevinarstvo i planiranje prostora, kao i javne nabavke mogu poslužiti kao primjeri. Nedostatak garancija za odgovarajuću kontrolu nad državnim institucijama i uticaj organizovanog kriminala na neke oblasti društvenog i privrednog života dodatno ograničavaju kapacitete države u borbi protiv korupcije. Ali, suštinski problem predstavlja nepostojanje odgovarajućeg pravnog okvira kojim bi se regulisao konflikt interesa funkcionera. Mogućnosti vlasti da uspješno prate, krivično gone i osuđuju slučajeve korupcije su i dalje ograničene, tako da ukupan broj osuđenih lica ostaje veoma mali.

Skupština RCG nije uspjela da izglasa amandmane na Zakon o konfliktu interesa. Postojeći Zakon sadrži problematične odredbe i trebalo bi ga suštinski revidirati. Zakoni o političkim partijama i njihovom finansiranju se primjenjuju sa poteškoćama. Političke partije nijesu uspjele da ispoštuju zakonske rokove i procedure za podnošenje Izvještaja o finansijskim sredstvima i upravljanju tim sredstvima tokom izbornih kampanja. Dalja obuka svih relevantnih agencija je neophodna radi pune primjene Konvencije o korupciji Ujedinjenih nacija.

Dakle, uprkos određenom napretku naročito u oblasti usvajanja strateških i planskih dokumenata i istragama slučajeva korupcije, situacija koja se tiče borbe protiv korupcije traži hitnu akciju u cilju postizanja konkretnih rezultata. Nadalje, sva tijela uključena u borbu protiv korupcije moraju raspolagati dovoljnim sredstvima i odgovarajuće obučanim osobljem.

## 2.2. Ljudska prava i zaštita manjina

### *Poštovanje međunarodnog zakonodavstva o ljudskim pravima*

Bivša državna zajednica Srbija i Crna Gora je bila potpisnica svih važnijih međunarodnih dokumenata koji se tiču zaštite ljudskih prava, između ostalog i

Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. U očekivanju svog pristupanja Savjetu Evrope, Crna Gora se obavezala na poštovanje i primjenu svih konvencija Savjeta Evrope koje su bile potpisane i ratifikovane od strane državne zajednice. Takođe, postala je potpisnica drugih sporazuma koji su ratifikovani od strane bivše državne zajednice. U junu 2006. godine, Crna Gora je postala potpisnica svih konvencija Savjeta Evrope koje su otvorene za države nečlanice, i to: Evropske konvencije o sprječavanju torture i nehumanih ili ponižavajućih postupaka i kazni, Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, kao i Sporazuma o uspostavljanju Venecijanske komisije. Predviđena je retroaktivna primjena konvencija koje se odnose na države članice, kao što je to slučaj sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Budući Ustav (pored definisanja okvira o zaštiti ljudskih prava) će morati da obezbijedi primat međunarodnog prava u odnosu na unutrašnji pravni poredak, te direktnu primjenu potpisanih međunarodnih sporazuma o zaštiti ljudskih prava.

## *Građanska i politička prava*

Očekujući usvajanje novog Ustava, Crna Gora je već razvila set pravnih akata o zaštiti ljudskih prava, koja se zasnivaju na Povelji o ljudskim pravima i manjinskim pravima i građanskim slobodama Ustavne povelje bivše državne zajednice Srbija i Crna Gora.

U oblasti **sprječavanja torture i drugog okrutnog ponašanja**, napori su nastavljeni kroz edukaciju relevantnih tijela državne uprave i pravosuđa. U maju 2006. godine, Evropski komitet za sprječavanje torture objavio je sveobuhvatan izvještaj na osnovu posjete bivšoj zajednici Srbije i Crne Gore u septembru 2004. godine. Kada je riječ o Crnoj Gori, zabilježena je uglavnom dobra saradnja vlasti, nesmetan pristup objektima, uz izuzetak jedne policijske stanice. Izvještaj navodi da su pritvorenici izloženi značajnom riziku okrutnog ponašanja, posebno kada je u pitanju istražni postupak. Zabilježene su brojne optužbe o okrutnom ponašanju. Materijalni uslovi u zatvorskim i pritvorskim jedinicama su označeni nezadovoljavajućim, a primjena osnovnih mjera zaštite od okrutnog ponašanja nedovoljnom. Isti je slučaj sa dostupnošću advokata i ljekara i obavještavanjem porodice pritvorenog o njegovom pritvoru. Komitet je zabilježio postojanje ozbiljnog nedostatka osoblja u zatvorima, prebukiranost zatvorenicima, kao i slabe materijalne uslove. Komitet je dao set preporuka o sprječavanju i sankcionisanju okrutnog ponašanja.

Saradnja između Ombudsmana i Ministarstva unutrašnjih poslova se popravila. U 2005. godini, razriješeno je 13 slučajeva okrutnog ponašanja. U svim slučajevima koji su se ticali Ministarstva unutrašnjih poslova, preduzete su neophodne mjere uključujući krivične optužbe i disciplinske procese. U toku je i istraga u vezi sa događajem iz septembra 2005. godine kada je u podgoričkoj pritvorskoj jedinici pretučen veliki broj pritvorenih. Ombudsman je primijetio da su procedure spore.

Međutim, nikakav napredak nije učinjen u razrješavanju slučajeva koji su pokrenuti od strane UN Komiteta za borbu protiv torture.

Što se tiče **pristupa pravosuđu**, sistem besplatne pravne pomoći još uvijek nije uveden. Postoje neke odredbe za ozbiljne krivične slučajeve i u slučaju nedostatka finansijskih sredstava. U građanskim parnicama, dostupna je neka pomoć za pokrivanje troškova. Ipak, postojeće odredbe nijesu u potpunosti primijenjene u praksi.

Situacija u **zatvorskom sistemu** Crne Gore je ozbiljan problem. Nedavni pokušaji da se poboljšaju uslovi u zatvorima obuhvatili su završetak novih objekata predviđenih za zatvorsku bolnicu i uvođenje naprednije bezbjedonosne opreme. Novi Centar za obuku je ustanovljen radi usavršavanja vještina i stručnosti osoblja koje radi u zatvorima.

Uprkos svemu, i Ministarstvo pravde (Odjeljenje za kazne) i Zavod za izvršenje krivičnih sankcija se još uvijek suočavaju sa problemima. Obezbjedivanje psihijatrijske pomoći za zatvorenike je bilo otežano i iziskuje izgradnju dodatnih objekata. Pitanje razdvajanja zatvorenika je djelimično riješeno imajući u vidu da je došlo do potpunog razdvajanja onih koji služe kaznu kraću od 6 mjeseci od onih koji imaju duže zatvorske kazne. Dalje reforme su potrebne za zatvorenike koji pripadaju ranjivim grupama (posebno maloljetnike), kao i odvojeni tretman onih koji su uključeni u slučajeve organizovanog kriminala.

Uočena je i potreba cjelokupne izmjene sistema uslovnog puštanja/puštanja na osnovu dobrog ponašanja. Postoji sistem pomilovanja, međutim ne postoji kombinacija ova dva sistema. Nadzor nad zatvorenicima koji su uslovno na slobodi ili koji su pušteni u skladu sa sistemom nagrada za dobro ponašanje ima ozbiljnih nedostataka. Crna Gora bi trebalo da izgradi organizaciju za nadzor nad uslovno puštenim; u tom slučaju bi trebalo razmotriti uslovne kazne u kombinaciji sa puštanjem na osnovu dobrog ponašanja kao alternativom za zatvaranje.

Kada su u pitanju **vjerska prava**, ustavne garancije slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti se poštuju. Nijesu zabilježeni nikakvi značajni incidenti na vjerskoj osnovi na tlu Crne Gore. Postoji Komisija za vjerska pitanja koja je pod nadzorom Ministra bez portfelja i Ustavni Savjet za zaštitu manjinskih grupa, na čijem je čelu Predsjednik RCG. Posljednji je međutim veoma neaktivan. U pripremi je novi Zakon o povraćaju crkvene imovine. S druge strane, zakonodavstvo koje reguliše položaj vjerskih zajednica je zastarjelo i treba ga osavremeniti.

Kada je riječ o **slobodi izražavanja** (uključujući i medije), treba istaći da se primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2005. godine postižu mješoviti rezultati. Državna administracija je objavila veliki broj vodiča o slobodnom pristupu informacijama. Generalni Sekretarijat Vlade RCG i većina Ministarstava su objavili biltene na tu temu.

Ipak, ništa nije učinjeno u vezi sa obukom državnih službenika i rukovodilaca zaduženih za ova pitanja i drugim organima, uključujući pravosuđe. Postoje brojni izuzeci koji ograničavaju slobodan pristup informacijama u praksi, kao što su državna i poslovna tajna. Mediji i dalje trpe povremen politički pritisak. Radio i Televizija Crne Gore još uvijek nijesu pretvoreni u istinski nezavisni javni servis, iako je s pravne tačke gledišta transformacija ostvarena. Imenovanje predstavnika civilnog društva u Savjet RCTG je odloženo. Politička neslaganja oko nezavisnosti RCTG u toku referendumskog procesa su dovela do toga da se oformi ad hoc skupštinski odbor koji je bio zadužen za praćenje medija. Zakonodavstvo koje se tiče regulisanja medijske koncentracije još uvijek nije usvojeno.

Iako kleveta ostaje krivično djelo, novčane kazne su prihvaćene kao zamjena za zatvorske kazne. Međutim, dešava se da su novčane kazne toliko visoke da se u nekim slučajevima (kada osobe nijesu u stanju da plate novčanu kaznu) nastavlja primjena zatvorskih kaznenih mjera. Broj slučajeva klevete pokrenutih pred sudom je veliki, a pred Osnovnim sudom u Podgorici razrješenje čeka 90 slučajeva.

Crna Gora posjeduje zadovoljavajući pravni okvir za aktivnosti **organizacija civilnog društva**, iako finansijski aspekt nije u potpunosti pokriven. Predstavnici nevladinih organizacija su uključeni u pripremu platforme o saradnji između Vlade RCG i civilnog društva. Skupština RCG je često pozivala nevladine organizacije da prisustvuju zasjedanjima. Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije je potpisalo Memorandum o saradnji sa nevladinim organizacijama, koncentrišući se na komunikaciju i informisanje. NVO su uglavnom aktivne u socijalnim pitanjima, uključujući zaštitu ranjivih



grupa, ali i monitoring izbora. Izuzetno su aktivne u oblastima koje se tiču evropskih pitanja i obuke predstavnika NVO, studenata i javnog sektora.

Ipak, administracija nastavlja da pokazuje nedovoljno razumijevanje za istinsku ulogu NVO u demokratskom društvu, što uključuje i kritike upućene Vladi RCG. Nakon proglašenja crnogorske nezavisnosti, grupa vodećih NVO je pozvala Vladu RCG da krene sa punom primjenom prioriteta iz Evropskog partnerstva. Ove NVO su zatražile da budu uključene u konsultacije tokom izrade i usvajanja budućeg Ustava.

## *Ekonomska i socijalna prava*

Zakonodavstvo i praksa u oblasti socijalnih prava je u velikoj mjeri u skladu sa odredbama revidirane Evropske socijalne povelje. Crna Gora je potpisnica ovog instrumenta Savjeta Evrope od marta 2005. godine.

Što se tiče **prava žena**, ne postoje nikakva pravna ograničenja za pristup žena javnim funkcijama. Postoji skupštinski Odbor za rodnu ravnopravnost, kao i Vladina Kancelarija koja je u 2005. godini pripremila Akcioni plan o rodnoj ravnopravnosti. Zakon o rodnoj ravnopravnosti je trenutno u formi nacрта, kao i novi Porodični zakon.

Međutim, postojeći pravni okvir ne obezbjeđuje dovoljnu zaštitu od diskriminacije polova, posebno na tržištu rada. Prisustvo žena u političkom životu je ograničeno. Političke partije nijesu ispoštovalе zakonsku smjernicu o uključenju najmanje 30% žena u redove kandidata na parlamentarnim i lokalnim izborima. Crna Gora još uvijek nema, usklađeno sa evropskim standardima, zakonodavstvo koje reguliše porodičnu zaštitu. Visok nivo nasilja u porodicama, kao i neadekvatni pravni okvir za rješavanje ovoga problema, nastavlja da bude povod za zabrinutost. Policija u većini slučajeva prilazi sa indiferentnošću ovakvim situacijama. Crna Gora je uglavnom tranzitna zemlja ili zemlja destinacije za žene i djevojke žrtve trafikinga, prisiljene na prostituciju. Trafiking i prisiljavanje na prostituciju su sankcionisani u novom krivičnom zakonodavstvu kao posebni prekršaji.

Vezano za **prava djeteta**, bivša državna zajednica je bila potpisnik UN Konvencije o pravima djeteta. U Crnoj Gori, novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti usvojen je 2005. godine. Odgovarajući Akcioni plan pokriva period do 2010. godine. Centar za djecu sa posebnim potrebama je otvoren u skladu sa planovima, a otvaranje još jednog centra predviđeno je u toku 2006. godine.

Dva tima za zaštitu djece od zlostavljanja i zanemarivanja su uspostavljena na opštinskom nivou, dok je predviđeno još dodatnih osam. No, postoji potreba za usvajanjem novog porodičnog zakona imajući u vidu da postojeći nije u skladu sa međunarodnim i standardima Savjeta Evrope.

Kada su u pitanju **osobe sa invaliditetom i socijalno ugrožene osobe**, Zavod za zapošljavanje obezbjeđuje posebne podsticaje za poslodavce vezano za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, u skladu sa Zakonom o zapošljavanju. Rezultati su do sada bili ograničeni. U praksi, lica sa invaliditetom su često predmet diskriminacije i njihov pristup socijalnim službama je otežan. Novi Zakon o stručnom usavršavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom je u pripremi.

**Imovinska prava** i povraćaj imovine pokriva Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju iz 2004. godine. Vlada RCG je usvojila Odluku o stvaranju fonda za obeštećenje. U funkciji je 21 opštinska komisija za povraćaj i obeštećenje, koje su donijele odluke u vezi sa isplatom kompenzacija u visini od oko ukupno 26 miliona eura. Fond za obeštećenje je isplatio oko 6 miliona eura pređašnjim vlasnicima u gotovini i državnim obveznicama. Isplate su izvršene u ratama. Pređašnji vlasnici su uložili pritužbe vezano za raniju privatizaciju nekretnina koje su predmet povraćaja.

### *Manjinska prava, kulturna prava i zaštita manjina*

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o lokalnim i regionalnim jezicima su bile ratifikovane od strane bivše zajednice Srbije i Crne Gore. Potpisani su i međunarodni sporazumi sa zemljama u regionu (Mađarska, Rumunija, Hrvatska i bivša jugoslovenska republika Makedonija). Nakon proglašenja nezavisnosti, Crna Gora je u procesu revidiranja njenih pravnih obaveza i definisanja institucionalnog i pravnog uređenja za zaštitu prava nacionalnih manjina.

Skupština RCG je u aprilu 2006. godina usvojila novi Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina, koji obezbjeđuje opšti okvir za zaštitu nacionalnih manjina i afirmiše multietnički karakter Crne Gore i crnogorskog društva. To podrazumijeva nediskriminisanje etničkih i drugih manjina u Crnoj Gori, upotrebu jezika, slobodno udruživanje i učešće manjina u javnom i društvenom životu. Takođe, predviđa uspostavljanje nacionalnih savjeta manjinskih grupa i republičkog fonda za manjine. Međutim, usvajanje ovog Zakona obilježeno je nedostatkom političkog konsenzusa, jer je tokom glasanja opozicija bila uzdržana.

Nakon podnošenja žalbe Ustavnom sudu radi preispitivanja nekih odredaba Zakona koje obezbjeđuju afirmativnu akciju u oblasti izbora i zastupljenosti manjina u Skupštini kroz *a priori* raspodjelu poslaničkih mandata, Ustavni sud je poništio date odredbe.

Zakon o glavnom gradu Podgorici iz oktobra 2005. godine, predviđa mogućnost za albansku većinsku zajednicu koja živi u okolini Podgorice, u Tuzima, davanje ograničenih upravljačkih ovlašćenja. Ipak, Zakon još uvijek nije primijenjen jer se čeka na usvajanje nekih odredaba koje se tiču statusa grada.

Rad na integraciji **Roma** u crnogorsko društvo se nastavlja. Vlada RCG je usvojila Akcioni plan povodom "Decenija integracije Roma 2005- 2015." Imenovana je Nacionalna koordinatorica zadužena za njegovu primjenu. Ipak, položaj Roma ostaje nesiguran. Postoji kontinuitet u diskriminaciji romskog življa, čiji su teški ekonomski i socijalni uslovi života. Procenat romske populacije koja živi u siromaštvu je četiri do pet puta veći od nacionalnog prosjeka. Ne postoje pouzdani statistički podaci o stvarnom broju Roma. Fondovi su oskudni i vlast se u potpunosti oslanja na donatorsku podršku.

Referendum o nezavisnosti održan 21. maja 2006. godine i prestanak postojanja državne zajednice Srbija i Crna Gora, imaće uticaja na budući pravni status **izbjeglica i interno raseljenih lica** koji trenutno žive na teritoriji Crne Gore. Lica koja potiču sa Kosova biće posebno ugrožena. Prema posljednjim podacima UNHCR-a (jun 2006. godine), ukupan broj izbjeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori je 26,193. Očekuje se da novi institucionalni i pravni okvir nastavi sa odgovarajućim obezbjeđivanjem pravne zaštite za ova lica. U očekivanju Zakona o azilu, Vlada RCG se obavezala da nezavisnost neće negativno uticati na položaj raseljenih lica i izbjeglica u Crnoj Gori. Crna Gora je usvojila nacionalnu Strategiju koja obezbjeđuje ili repatrijaciju (ili odlazak u treće zemlje) ili integraciju u lokalnu zajednicu.

Međutim, napredak u praksi je ograničen. Ostaju ozbiljne prepreke koje se tiču pitanja rada i povezanih prava izbjeglica i raseljenih lica koja su se odlučila za integraciju u lokalnu zajednicu.

Konačno, Crna Gora mora razjasniti i ojačati pravne odredbe koje se tiču prava manjina i zaštite manjina u novom Ustavu, a u skladu sa evropskim standardima.

## 2.3 Regionalna pitanja i međunarodne obaveze

Ne postoje veći problemi u poštovanju **Dejtonskog/Pariskog mirovnog sporazuma** od strane Crne Gore.

Saradnja sa **Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju** (ICTY) je sada (nakon sticanja nezavisnosti) međunarodna obaveza za Crnu Goru. Ona ostaje i integralni dio političkih uslova EU u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja. Nakon proglašenja nezavisnosti, Crna Gora se obavezala na punu saradnju sa ICTY. Saradnja Crne Gore sa ICTY trenutno je zadovoljavajuća, sudeći po najnovijim naznakama iz ovog tribunala.

Što se tiče procesuiranja **ratnih zločina** pred domaćim sudovima, još uvijek traje suđenje zbog deportacije velikog broja bosanskih izbjeglica 1992. godine. Žalbe protiv crnogorskih vlasti su upućene i Osnovnom sudu u Podgorici. Porodice više od 80 bosanskih civila traže odštetu, uključujući i kompenzaciju. Nakon što su u aprilu i maju 1992. godine kao izbjeglice stigli u Crnu Goru, ovi civili su uhapšeni i, kako se navodi, crnogorska policija ih je nakon hapšenja predala policiji i vojnim snagama Republike Srpske. Vrhovni sud je donio odluku da se ovi građanski sporovi ne procesuiraju dok se ne završi istraga protiv šest nisko pozicioniranih policajaca koji su osumnjičeni za učešće u deportaciji.

Crna Gora priprema svoj dokument o saradnji sa **Međunarodnim krivičnim sudom** (ICC). Od izuzetne je važnosti da Crna Gora u potpunosti nastavi da podržava ICC i integritet njegovog statuta, u skladu sa relevantnim odlukama EU.

**Regionalna saradnja** i dobri susjedski odnosi čine najvažniji dio procesa kretanja Crne Gore ka Evropskoj uniji.

Crna Gora je aktivni učesnik Pakta stabilnosti i drugih regionalnih inicijativa, kao što su Centralno - evropska inicijativa i Jadransko - jonska inicijativa. Crna Gora je posvećena uspostavljanju novog, održivog regionalnog okvira saradnje. Nakon sticanja nezavisnosti, podnijela je zahtjev za članstvom u Centralno - evropsku inicijativu, Jadransko - jonsku inicijativu i Procesu saradnje jugoistočne Evrope. Procedura za pristupanje ovim organizacijama je u toku. Crna Gora učestvuje u pregovorima o uspostavljanju regionalne zone slobodne trgovine u okviru proširenog i izmijenjenog Sporazuma o slobodnoj trgovini država centralne Evrope (CEFTA). Crna Gora je potpisnica Sporazuma o energetskej

zajednici koji je stupio na snagu 1. jula 2006. godine. Nedavno je ratifikovala taj Sporazum. Država Crna Gora je i potpisnica Sporazuma o zajedničkom evropskom vazduhoplovnom prostoru (jun 2006. godine).

Crna Gora je doprinijela regionalnoj stabilnosti. U tom dijelu je posebno važan napredak postignut u pregovorima sa Srbijom o preostalim pitanjima koja su nastala nestankom državne zajednice. Sporazum između Srbije i Crne Gore o članstvu u međunarodnim finansijskim institucijama i razgraničenju finansijskih prava i obaveza, potpisan 10. jula 2006. godine, omogućio je da Crna Gora bude primljena u ove organizacije. Dalji dogovori u oblasti socijalne zaštite će doprinijeti slobodi kretanja između dvije zemlje.

Crna Gora je pokazala da se pridržava odluke Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1244 o Kosovu.

Nakon proglašenja nezavisnosti, Crna Gora je postepeno izgrađivala bilateralne, dobrosusjedske **odnose sa svim zemljama u regionu**. Saradnja u praksi je naročito zadovoljavajuća u oblasti kontrole granica, nabavke energije i zaštite životne sredine. Potpisan je bilateralni memorandum o saradnji u unutrašnjim poslovima i borbi protiv organizovanog kriminala sa više partnera uključujući i najbliže susjede. Politički kontakti su česti i utemeljeni na međusobnom razumijevanju i poštovanju. Prekogranična saradnja je jedan od tekućih ciljeva reforme lokalne samouprave.

## 3. EKONOMSKI KRITERIJUMI

### 3.1 Uvod

U dijelu analize ekonomskog razvoja u Crnoj Gori, pristup Komisije je bio zasnovan na zaključcima Evropskog savjeta iz Kopenhagena (juna 1993. godine) kojim se članstvo u Uniji uslovljava postojanjem funkcionalne tržišne ekonomije i mogućnostima za suočavanje sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama koje postoje u okviru Unije.

### 3.2 Ocjene u okviru Kopenhaških kriterijuma

#### 3.2.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

##### *Osnovni elementi ekonomske politike*

Vlada RCG je usvojila Agendu ekonomskih reformi za Crnu Goru (2002– 2007.) koja daje smjernice i makroekonomski okvir koji vlasti slijede. Za reference su uzeti fiskalni okviri i ciljne grupe Međunarodnog monetarnog fonda (IMF) i Svjetske banke. Štoviše, vlasti na svim nivoima prepoznaju kao zajednički cilj potrebu za usklađivanjem sa EU direktivama i preporukama. No, usvajanje predloženog zakonodavstva se često odlaže u Skupštini RCG. Sve u svemu, država je zadržala širok konsenzus za osnovne elemente ekonomske politike.

##### *Makroekonomska stabilnost*

U 2005. godini, realni BDP je porastao za 4.1%. Ovo pokazuje jak rast u turizmu i finansijskim servisima, pogotovo izgradnji, dok je industrijska proizvodnja bila u padu. U prvoj polovini 2006. godine, BDP je porastao za 6.5% u realnim izrazima. Gotovo su svi sektori registrovali porast u toku istog perioda protekle

godine, pogotovo sektor građevinarstva i turizma. Industrijska proizvodnja je pala za 1.9% u toku 2005. godine, što ukazuje na probleme u nekim ključnim preduzećima koja imaju veliki uticaj na ekonomiju Crne Gore. Ovo se odnosi na nedostatak sredstava za izvođenje popravki i održavanje rudnika uglja u Pljevljima što rezultira nedostatkom uglja za funkcionisanje termoelektrane. Neuspješna privatizacija Željezare Nikšić je na to imala uticaja, posebno nakon povlačenja novog vlasnika u novembru 2005. godine. U prvoj polovini 2006. godine, industrijski proizvod je porastao za 2.9% u odnosu na prethodnu godinu zahvaljujući rudarstvu i eksploataciji, industriji i uslugama. Proizvodna industrija se oporavila nakon dvomjesečnog pada i u junu registrovala rast od 2%. Najbolji napredak je zabilježen u industrijskim podgrupama proizvodnja hrane i drva, što je bio slučaj i u 2005. godini.

Deficit tekućeg računa je povećan na 12.2% BDP-a u 2005. godini, uglavnom zbog porasta trgovinskog deficita koji je porastao na 34.2% BDP-a, nakon 27.1% u 2004. godini. Ovaj porast je uzrokovan velikom domaćom potražnjom, naročito za potrošačkom robom i robom sa ograničenim izvoznim kapacitetom koju uglavnom čine proizvodi niskog stepena obrade. S druge strane, bilans usluga, prihoda i transfera dostigao je kombinovani neto suficit od 22,1% BDP-a, a usljed povećanih aktivnosti u turizmu i doznaka iz inostranstva. Privatizacija Telekom Crne Gore, podgoričkog Kombinata aluminijuma i Podgoričke banke je doprinijela uplivu FDI (direktnih stranih investicija) koje su iznosile 22.8% BDP-a 2005. godine, čime je više nego uravnotežen deficit tekućeg računa. Štoviše, deficit tekućeg računa je pogoršan u prvom kvartalu 2006. godine. Deficit je tada iznosio 13.1% BDP-a, a prouzrokovan je porastom uvoza usluga koje su vezane za investicije. Na drugoj strani, izvoz robe je naglo porastao u odnosu na prošlu godinu za 43.3%, dok je uvoz dobara porastao za 18.6%. Pokrivenost izvoza uvozom dostigla je 49,2%, što je više od 42,5% u 2005. godini. U prvoj polovini 2006. godine, direktne strane investicije su iznosile 173 miliona eura. Rekordno visoke direktne strane investicije u odnosu na prethodne godine su uglavnom ostvarene kroz privatizaciju, dok su u 2006. godini uglavnom temeljene na dodatnim investicijama koje su uslijedile nakon privatizacije, kao i kroz *greenfield* investicije.

Postoji veliki nesklad između različitih izvora i procjena nezapošljenosti. Registrovana stopa nezapošljenosti je u 2005. godini pala na 18.6% sa 22.3% iz kraja 2004. godine. U julu 2006. godine zabilježena je stopa od 15.7%. Nasuprot tome, nezapošljenost je po međunarodnoj definiciji iznosila 30.3% na jesen 2005. godine (LFS podaci), a u istom periodu 2004. godine 27.7%, što govori da je zabilježen porast od 8.4%. Ovi podaci ipak precjenjuju stvaran nivo nezapošljenosti s obzirom da se radnici sa nestandardnim ugovorima (npr. radnici sa skraćenim

radnim vremenom, povremeni/privremeni rad, poslovi sa sezonskim, privremenim ili ugovorima na određeno vrijeme) ne smatraju zapošljenim u skladu sa nacionalnim LFS-om. U istom periodu se vidno ubrzao pad zapošljenosti (LFS). U strukturi nezapošljenih dominira dugoročna nezapošljenost, a hronična je među mladim ljudima (gotovo 60% populacije između 15-24 godine prema LFS-u). Uopšteno, nezapošljenost je i dalje visoka i postoji nesklad između potreba poslodavca i vještina zapošljenih.

Rast inflacije je ostao relativno kontrolisan. Prosječna inflacija cijena na malo je u prvoj polovini 2006. godine iznosila 2.3%. Time je zabilježen pad u odnosu na 2005. godinu kad je iznosila 3.4%. Tokom prvih šest mjeseci 2006. godine industrijske cijene su porasle za 2%, cijene poljoprivrednih proizvoda za 7.2% i cijene usluga za 1.3%, u odnosu na prethodnu godinu. Ukupno posmatrano, cijene robe su za 2.3% više u periodu od januara do juna 2006. godine.

Crna Gora je nastavila da koristi euro kao sredstvo plaćanja. Jedini instrumenti monetarne politike su obavezne rezerve i izdavanje državnih obveznica koje mogu posredno uticati na kamatne stope. Centralna banka je od 1. februara 2006. godine promijenila obavezne rezerve za banke na 19% za depozite po viđenju i oročene depozite na 90 dana. Rast za oročene depozite sa periodom dospijeca dužim od 90 dana, a kraćim od 1 godine, iznosi 5%. Porast ponude novca je (u odnosu na prošlu godinu) povećan na 53.3%, prema podacima iz juna 2006. godine. Ovo povećanje i njegov slabi uticaj na inflaciju pokazuju trenutni proces finansijskog produbljanja u zemlji.

Opšti deficit Vlade RCG je blago povećan sa 2.6 % BDP-a u 2004. godini na 2.9% u 2005. godini. Budžet je u 2005. godini uvećan izuzetno visokim prihodima od privatizacije. PDV čini značajnih 29.3% ukupnih poreskih prihoda. Fiskalne reforme su ubrzane, uključujući i usvajanje centralnog Trezora i novog poreskog sistema. Usvajanjem više zakona koji imaju fiskalni uticaj, od januara 2006. godine budžetski prihodi su dodatno uvećani.

U prvoj polovini 2006. godine, budžet je zabilježio veliki rast prihoda od 29.7% u odnosu na prethodnu godinu i premašio plan budžeta za 13.5%. Prihod od PDV-a je iznosio 31.7% iznad očekivanog i čini oko 50% ukupnih prihoda. Međutim, prihodi od akciza i poreza na lični dohodak su bili ispod očekivanog, 6.1% i 1.9%. U međuvremenu, budžetski rashodi su porasli za skromnih 1,6% u odnosu na prethodnu godinu. Sve u svemu, fiskalna pozicija je ojačana i u prvoj polovini 2006. godini zabilježen je deficit budžeta koji iznosi oko 0.6% BDP-a, iako je obim javnih rashoda ostao relativno visok.



Ukupni javni dug je iznosio 39.9% BDP-a na kraju juna 2006. godine, a to je jednako 703 miliona eura (uključujući javna i društvena preduzeća). Vladin dug je u 2005. godin pao na 42.6% BDP-a, dok je servisiranje duga poraslo na 6.4% BDP-a, dva puta više nego u 2004. godini. Dug Vlade RCG se sastoji od 27% domaćih i 73% obaveza prema inostranstvu, prije svega prema Svjetskoj banci. U julu 2006. godine, Crna Gora je sa Srbijom dogovorila podjelu finansijskih prava i obaveza bivše državne zajednice. Sporazum potvrđuje prethodne procjene o nivou dugovanja. Sveukupno, makroekonomski okvir još uvijek nije sasvim odgovarajući. Opšti dug Vlade RCG je porastao na relativno visok nivo nasuprot opšteg pada konkurentnosti zarada izvoznog sektora i rastućih spoljnih debalansa.

### *Slobodno međusobno djelovanje tržišnih snaga*

U maju 2006. godine je stupio na snagu Zakon o prestanku važenja zakona o društvenoj kontroli cijena. Samo mali broj proizvoda ili usluga koji se odnose na prirodne monopole ili javne i komunalne usluge podliježe administrativnoj kontroli cijena. Maksimalne maloprodajne cijene goriva se svake dvije nedjelje usklađuju sa promjenama cijena sirove nafte na međunarodnom tržištu i promjenama deviznog kursa euro - US dolar. Vlada RCG je prenijela kontrolu cijena energije Regulatornoj agenciji za energetiku u julu 2005. godine, u skladu sa novim Pravilnikom. Liberalizacija i regulacija cijena je skoro završena.

Vlada RCG je pokrenula projekat za restrukturiranje 97 preduzeća, koja su u 2005. godini bila ili privatizovana ili likvidirana. Do kraja 2005. godine, privatizovano je oko 80% kapitala i 272 od ukupno 386 bivših državnih ili društvenih preduzeća. Još uvijek postoji 67 javnih i društvenih kompanija u Crnoj Gori. Vlada RCG je vlasnik njih 15. Informacije o finansijskim performansama ovih kompanija još uvijek nijesu objavljene. Najbitnije kompanije u državnom vlasništvu su EPCG i kompanije u sektoru transporta: Željeznica, luke, aerodromi i avionska kompanija. Udio zemlje u privatnom vlasništvu na kraju 2005. godine je blago povećan na 67.8% sa 67.2% sa kraja 2004. godine. Sve u svemu, napravljen je dalji pomak u razvoju privatnog sektora.

### *Slobodan ulaz na tržište i izlaz sa tržišta*

Registracija se može obaviti za četiri radna dana podnošenjem tri dokumenta. Dva relevantna zakona su usvojena u decembru 2005. godine: izmjene Za-

kona o računovodstvu (kojima je ovaj Zakon usklađen sa međunarodnim računovodstvenim standardima) i izmjene Zakona o izdavanju dozvola (kojim se nastoji pojednostaviti proces registracije na lokalnom nivou). Ipak, na poslovno okruženje negativno utiču regulatorne prepreke, pogotovo one na opštinskom nivou. Postoji značajan nesklad u cijenama za dodjelu dozvola za istu svrhu. Ovo je najočiglednije kod dozvola za korišćenje zemljišta gdje su lokalne dažbine za uvođenje struje ili telefonskih linija u nekim opštinama više od uobičajene dobiti. Procedura za registraciju privrednih društava je prilično efikasna.

### *Odgovarajući pravni sistem*

Privredni sud je osnovna institucija za sprovođenje ugovora i garantovanje imovinskih prava. Pojednostavljene procedure su poboljšale efikasnost. Početni zaostatak od 2,000 slučajeva naslijeđenih osnivanjem suda 2002. godine je smanjen na 219 neriješenih slučajeva u prvoj polovini 2006. godine. U ovom periodu je 84% slučajeva okončano, a od kojih 90% je razriješeno za tri mjeseca. Sudije su obavezne da rješavaju privredne sporove u roku od 30 dana. Kapacitet sudstva da se bavi privrednim sporovima je unaprijeđen.

### *Dovoljno razvijen finansijski sektor*

Finansijsko posredovanje je pojačano. Na kraju 2005. godine, ukupan rast kredita je iznosio 34%, u poređenju sa skoro 40.3% prethodne godine. U istom periodu, depoziti su naglo porasli do 78.2%. Bankovne pozajmice privatnom sektoru dostigle su 19.3% BDP-a na kraju 2005. godine zabilježivši rast sa 15.7% sa kraja prethodne godine. Prosjek kamatnih stopa komercijalnih banaka na kraju 2005. godine je iznosio 6.6%, a smanjio se na 3.9% krajem juna 2006. godine Sve u svemu, finansijsko posredovanje se popravilo.

Privatizovano je već 86.2% sektora i samo je jedna banka ostala koja bi se trebala privatizovati. Nova strana banka ušla je na tržište februara 2006. godine povećavajući ukupan broj banaka na 10. Udio stranog kapitala u cjelokupnom kapitalu dosegao je 61% u martu 2006. godine. Tri najveće banke čine 66.4% kapitala. Dvije banke su se spojile u 2005. godini stvorivši drugu banku po veličini, sa 37.3% udjela na tržištu. Bankovni sektor je zabilježio profit od 4.2 miliona eura u 2005. godini. Napredak u finansijskim performansama je gotovo u potpunosti rezultat smanjenja gubitaka jedne banke. Procenat neiskorišćenih

zajmova je porastao skoro 2% na kraju 2005. godine. Sve u svemu, bankovni sektor je uglavnom privatizovan i umjereno koncentrisan.

Kontrola rizika je u velikoj mjeri usklađena sa osnovnim „Bazelskim principima“. Centralna banka je postrojila svoju regulativu i kontrolnu praksu. Kreditni registar je počeo sa radom u aprilu 2005. godine. Međutim, komercijalne banke će morati da sačekaju do druge polovine 2006. godine ili čak do 2007. godine da Centralna banka počne vršiti razmjenu informacija sa njima. Usluge elektronskog bankarstva su uvedene u Crnoj Gori 2005. godine. Međutim, potrebni su dalji napori za identifikaciju i upravljanje rizikom zemlje i bankovnim transakcijama. Generalno, kontrola banaka je usklađena sa međunarodnim standardima.

Obim trgovine je naglo porastao na obje berze dostignuvši 12% BDP-a u 2005. godini, tri puta više nego u 2004. godini. Više od dvije trećine prometa akcija se odnosilo na akcije 10 kompanija. Akcije Telekomu su daleko ispred drugih. Objе berze su, nakon proglašavanja Crne Gore nezavisnom državom, zabilježile značajan rast cijena akcija i indeksa akcija. Zaključak je da je promet na berzama je značajno porastao.

### ***3.2.2 Sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama u okviru Unije***

#### ***Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije***

Održana je makroekonomska stabilnost. Ipak, ekonomski rast je ostao zavisn od nekoliko ključnih sektora i kompanija i spoljni balansi su se proširili.

#### ***Dovoljan ljudski i fizički kapital***

Visoke otpremnine u iznosu od 6 prosječnih mjesečnih plata i nefleksibilni ugovori o zapošljenju i dalje obeshrabruju kompanije da zapošljavaju, pogotovo mlade ljude. Mehanizmi određivanja plate tiču se samo nominalne plate u ograničenom broju ekonomskih sektora. Ovi faktori su sastavljeni od visokog poreza na platu od otprilike 41% ukupnih troškova rada zapošljenih. Sve veći broj poslova je neregularne ili neformalne prirode. Nastavlja se veća potražnja za poslom nego ponuda na svim obrazovnim nivoima. Najveći nesklad se odnosi na

srednjoškolsko obrazovanje koje je činilo 73% od ukupnog broja nezapošljenih u 2005. godini. Ukratko, tržište rada je ostalo prilično nefleksibilno.

Razvoj ljudskih resursa je neodložan prioritet koji zahtijeva dodatne napore. Aktivne mjere nijesu usmjerene na grupe koje imaju najviše problema u nalaženju zapošljenja, pogotovo na mlade ljude, žene i dugoročno nezapošljene. Odredbe programa aktivnog tržišta rada ostaju neujednačene i ne daju dobre rezultate u poboljšanju mogućnosti za zapošljenje i prilagodljivosti nezapošljenih. Sredstva su ograničena i neefikasno raspoređena.

Informacije o osnovnom kapitalu i investicijama u ekonomiji nijesu dostupne. Ipak, priliv direktnih stranih investicija (FDI) u 2005. godini iznosi 22.8% BDP-a u poređenju sa 3.3% u 2004. godini, a 51% FDI čine nefinansijske usluge. Veliki FDI rast u proizvodnom i finansijskom sektoru je posljedica ubrzane privatizacije. Priliv FDI u 2006. godini je posljedica dodatnih investicija nakon privatizacije i *greenfield* projekata. Kapitalni rashodi Vlade RCG su u 2005. godini porasli na 3% BDP-a. Praktično nije bilo investicija u istraživanje i razvoj. Priliv FDI je, generalno, značajno poraslo.

Sektor za telekomunikacije je u potpunosti privatizovan. U sektoru energetike, jedna od dvije hidroelektrane se rekonstruiše, dok je druga dobila strani zajam za rekonstrukciju. Proces privatizacije termoelektrane i dijela obližnjeg rudnika uglja je otpočeo. Privatizacija EPCG je još u pripremi. Kompanija za distribuciju goriva, Montenegro Bonus, je i dalje u posjedu države. Sve u svemu, privatizacija industrijske mreže dobro napreduje.

### ***Adekvatna struktura sektora i kompanija***

Nema informacija o sektorskoj distribuciji dodate vrijednosti u privredi. Zapošljenje u ekonomskom sektoru u 2005. godini je bilo podijeljeno: 72.1% je bilo zapošljeno u sektoru usluga, 19.2% u sektoru industrije, a 8.6% poljoprivrede. Gotovo 20% je zapošljeno u javnom sektoru. Zapošljenje u industriji je poraslo za 1%, a zapošljenost u sektoru poljoprivrede je smanjena za 8%. Zapošljenost u sektoru usluga je porasla za 1.1%, dok je zapošljenje u javnom sektoru smanjeno za 1.1%. Raspodjela zapošljenja po sektorima je nastavila da se razvija.

Broj malih i srednjih preduzeća (SME) je porastao za 7.1% (prema podacima iz 2004. godine) na gotovo 28,000 na kraju 2005. godine. SME su generisala 62% BDP-a u 2005. godini i 36% registrovanih zapošljenja. Broj malih i srednjih

preduzeća je i dalje rastao, i to za 4.5% u 2006. godini, što čini 30,000 prema podacima na kraju juna mjeseca. Zavod za zapošljavanje je u okviru programa samozapošljavanja finansirao projekte u vrijednosti od 3.5 miliona eura u 2005. godini. Time je stvoreno 1,000 novih poslova. Zavod je obučio 2,000 osoba u prvoj polovini 2006. godine. Podrška malim i srednjim preduzećima se uglavnom pružana u formi kredita kroz program koji je utvrđen 2005. godine. Ukratko, mala i srednja preduzeća su povećala svoju ulogu u ekonomiji.

Novi tender za privatizaciju Željezare je objavljen jula 2006. godine. Prethodni kupac se povukao u novembru 2005. godine, nakon 16 mjeseci rada. Vlada RCG je otkazala Ugovor o privatizaciji i preuzela Željezaru u januaru 2006. godine. Vlada RCG je preuzela ukupan dug Željezare sa ciljem da olakša novi tender za privatizaciju. Kroz program za rješavanje viška radne snage, 580 radnika je napustilo Željezaru. Značajno restrukturiranje je potrebno i u drugim sektorima. Ovo uključuje Željeznicu, Luku Bar i Elektroprivredu CG. Sve u svemu, neophodno je dodatno restrukturiranje.

### *Uticaj države na konkurentnost*

Transferi budžeta prema društvenim preduzećima su neznatni (1.1% BDP-a u 2005. godini). U svakom slučaju, dugovi i zaostaci nekih kompanija prema Vladi RCG su visoki i teško ih je odrediti. Projekat koji je započela Vlada RCG i komercijalne banke 2004. godine, obezbijedio je više od 600 pozajmica malim i srednjim preduzećima. Za sektor turizma je bila korisna nova snižena stopa PDV-a od 7%, za razliku od stare koja je iznosila 17%. I izvoz je oslobođen od PDV-a. Iako su javna preduzeća obveznici istih poreza kao i privatne firme, usluge Montenegro Airlines-a i Pošte su bile oslobođene PDV-a. Prodaja avionskih karata se smatra izvozom i poštanske usluge se smatraju neophodnim. U okviru važećeg zakona, strani investitori se tretiraju jednako kao domaći. Sve u svemu, Vladine intervencije su se smanjile.

### *Trgovinske integracije sa EU*

Učešće uvoza roba i usluga je povećano na 67% BDP-a (u 2004. godini je 63.2%), a izvoza smanjeno na 44.5% (u 2004. godini je 45.7%). Struktura roba koje su se izvozile prilično je koncentrisana. Izvoz sirovina i poluproizvoda (uglavnom čistog aluminijuma) činio je 56% izvoza u 2005. godini. 48.9% ukupnog izvoza

u 2005. godini je namijenjen EU tržištu. EU je i glavni izvoznik u Crnu Goru. 40.3% ukupnog crnogorskog uvoza dolazi iz EU. Izvoz u Srbiju čini 36.8 % ukupnog izvoza (uglavnom proizvodi od metala, hrana, napici i duvan), i 34.8% uvoza (poljoprivredni i hemijski proizvodi i mašine).

Crna Gora je relativno veliki izvoznik usluga, uglavnom kao rastuća turistička destinacija. Ukupan prihod od turizma dostiže 12.5% BDP-a u 2005. godini, a u odnosu na prethodnu godinu povećao se za 20% u prvih 7 mjeseci 2006. godine. Preliminarni podaci pokazuju da je bilo 14.7% više noćenja nego u istom periodu prethodne godine. Noćenja stranih turista čine više od polovine ovog broja. Sve u svemu, otvorenost trgovine se blago popravlja. Kurs baziran na Indeksu maloprodajnih cijena (CPI) u odnosu na euro je ostao uglavnom stabilan. Zabilježen je i realni rast plata u 2005. godini i to 6.7%, odnosno 17% u 2006. godini u odnosu na prethodnu godinu.

## 4. Evropski standardi

### 4.1. Unutrašnje tržište

#### 4.1.1. Slobodno kretanje robe

Neki napredak je napravljen u smislu priprema za uvođenje infrastrukture kvaliteta. Nakon proglašenja nezavisnosti i nestanka državne zajednice, Crna Gora je započela privremenu primjenu okvirnih zakona o infrastrukturi kvaliteta koje je usvojila bivša državna zajednica (Zakon o akreditaciji, Zakon o standardizaciji, Zakon o metrologiji, Zakon o tehničkim zahtjevima i procjeni usklađenosti proizvoda). Osnovna infrastruktura postoji dijelom kroz prethodno uspostavljena regionalna predstavništva za standardizaciju i metrologiju koji će, da bi funkcionisali kao državne institucije, morati da se razvijaju. Crna Gora je izrazila spremnost da brzo reaguje u ovom sektoru i da osnuje Centar za standardizaciju, kao i Centar za pravnu metrologiju. Aktivnosti u ovom polju koordinira Odbor za kvalitet koji radi u okviru Ministarstva ekonomije (Sektor za infrastrukturu kvaliteta). Tehničku podršku obezbjeđuje Centar za kvalitet u okviru Mašinskog fakulteta Univerziteta Crne Gore.

Po pitanju **akreditacije**, crnogorske vlasti će morati da odluče da li da se oslone na akreditivna tijela drugih zemalja na komercijalnoj osnovi ili da uspostave sopstvene institucije uzimajući u obzir kriterijume ekonomske održivosti. Crnogorska preduzeća se već obraćaju stranim akreditacionim tijelima na komercijalnoj osnovi.

Nema nikakvog napretka u oblasti **nadgledanja tržišta**.

Iako Crna Gora napreduje u pripremanju za usklađivanje, ne postoji raspored usklađivanja crnogorskog zakonodavstva sa direktivama novog i starog pristupa Zajednice. Pripreme za usklađivanje sa *acquis*-em u ovoj oblasti slabo napreduju. Osim jačanja drugih institucija za infrastrukturu kvaliteta, postoji potreba da se uspostavi odgovarajuća struktura za nadzor tržišta zasnovana na adekvatnoj legislativi koja predviđa direktive novog pristupa, a potrebno je i napustiti kontradiktorne kontrole prije plasmana na tržište. Pripreme za usklađivanje sa *acquis*-em u ovoj oblasti su u začetku.

Napredak u oblasti **zaštite potrošača** je ograničen. Crnoj Gori nedostaje sveobuhvatan okvir za zaštitu potrošača. Nacrt zakona je pripremljen i nakon toga je razmatran od strane stručnjaka EU. Ovaj tekst bi trebalo da bude korigovan u skladu sa preporukama stručnjaka EU i proslijeđen Skupštini RCG na usvajanje. Treba raditi na jačanju administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti i informisanju samih potrošača. U tom smislu, stvaranje IT mreže za tržišne inspektore je od izuzetne važnosti za efikasnu zaštitu potrošača. Takođe, cjelokupno informisanje i podizanje svijesti potrošača o pitanjima zaštite potrošača je veoma ograničeno. Što se tiče zaštite zdravlja, Crna Gora je usvojila više zakona koji pokrivaju zdravstvenu zaštitu, prenosive bolesti i upotrebu duvana. U oblasti zdravstvene zaštite i zaštite potrošača, Crna Gora je tek počela sa pripremanjem za ispunjavanje obaveza koje su definisane Evropskim partnerstvom.

Sve u svemu, ograničeni napredak je zabilježen u oblasti slobodnog kretanja roba. Crna Gora treba da ojača svoje kapacitete u ovoj oblasti.

#### *4.1.2. Kretanje osoba, usluga i pravo osnivanja*

Napredak u oblasti **kretanja osoba** je bio ograničen. Predstojeće usvajanje Zakona o strancima trebalo bi da razjasni prava za zapošljavanje stranaca. Neki napredak je ostvaren u oblasti koordinacije sistema socijalne zaštite sa Srbijom. Pitanja vezana za pružanje usluga su pokrivena tekućim pregovorima za pristupanje Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO), kao i pregovorima za SSP.

Crna Gora primjenjuje liberalnu politiku vezano za pružanje **usluga**.

Vezano za regulaciju i nadgledanje **finansijskog sektora**, pravni i institucionalni okvir za nadgledanje banaka je značajno ojačan od kada je Centralna banka počela da sprovodi nadzornu funkciju 2001. godine, a posebno sa uvođenjem nove regulative o izdavanju dozvola, minimalnim zahtjevima za kapitalom, klasifikaciji imovine, odobravanju kredita i ograničenjima na ukupne iznose kredita. Dodatno, privatizacija bankarskog sektora se ubrzano nastavila, tako da su tri najveće banke u stranom vlasništvu, mada država posjeduje manjinski udio akcija u šest od postojećih deset banaka. Ukupno, banke u stranom vlasništvu čine preko 70% kapitala bankarskog sektora. Uprkos ovim pozitivnim dešavanjima, vlasti su svjesne ograničenja postojećeg pravnog okvira, posebno vezano za poboljšanje korporativnog upravljanja i zahtjeva za upravljanje rizikom, procedura za reorganizaciju banaka i primjene ovlaštenja Centralne banke uključujući nadzor na konsolidovanoj osnovi. U pripremi su izmjene Za-



kona o bankama i Zakona o Centralnoj banci. Postoje i planovi za unapređenje regulatornog i nadzornog okvira za sektor osiguranja (koji je trenutno *de facto* bez nadzora) usvajanjem novog Zakona o osiguranju.

Vezano za **pravo osnivanja** privrednih društava, trajanje procedure za registraciju preduzeća je značajno smanjeno. Pored toga, princip „ćutanja administracije“ je uveden u izdavanju dozvola i registracija. „Uska grla“ su ipak identifikovana na nivou opština. Uprava za razvoj malih i srednjih preduzeća trenutno radi na izradi detaljne analize biznis barijera, a Nacrt zakona o izdavanju dozvola je u Vladinoj proceduri.

U oblasti **kompanijskog prava**, sva pravna lica sa prometom većim od 500.000 eura su obavezna da pripreme Godišnje račune u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima. Godišnji računi treba da budu kontrolisani od strane ovlašćenih revizora u skladu sa međunarodnim revizorskim standardima. Proporcionalnost i primjenljivost ovih zahtjeva za finansijskim izvještavanjem u crnogorskom kontekstu je pod znakom pitanja. Pravni okvir nije kompletan, posebno u domenu koji je vezan za stvaranje nacionalnog računovodstvenog tijela za ustanovljavanje standarda i za domen koji je vezan za obuku i registrovanje revizora. Osim toga, sa primjetnim izuzetkom bankarskog sektora, postoji ograničena primjena pravila o finansijskom izvještavanju: Komisija za hartije od vrijednosti ne kontroliše kvalitet finansijskih izvještaja kompanija koje su u njenoj nadležnosti i ne postoji običaj objavljivanja finansijskih izvještaja u registru privrednih društava. U ovom trenutku, u Crnoj Gori postoji manje od 40 ovlašćenih revizora.

### ***4.1.3. Slobodno kretanje kapitala***

Ostvaren je dalji napredak u oblasti slobodnog kretanja kapitala. Crna Gora je liberalizovala tekuća plaćanja, kao i direktne investicije i repatrijaciju profita. Kao što je već ranije izviješteno, dalja liberalizacija **kretanja kapitala** je ostvarena Zakonom o tekućim i kapitalnim poslovima sa inostranstvom koji je usvojen u julu 2005. godine. Preostala ograničenja se odnose na reciprocitet. Kupovina nekretnina od strane nerezidenata je podložna zahtjevu za reciprocitet. Uspostavljen je sistem za međubankarska plaćanja. Pripreme za primjenu SSP-a u oblasti kretanja kapitala su na dobrom putu.

#### 4.1.4. Carine i porezi

Određen napredak je dostignut u oblasti **carinskih pravila** tokom perioda o kojem se izvještava. Carinsko zakonodavstvo je uglavnom usklađeno sa *acquis*-iem, izuzev u sljedećim oblastima: pravila o porijeklu, procedure tranzita, procjena carinske vrijednosti i carinske dažbine. Izmijenjeni Zakon o carinskoj tarifi je na snazi od januara 2006. godine. Pojednostavljene procedure su ustanovljene i podnešen je određen broj zahtjeva za odobravanje autorizacije od kada je izmijenjeni Carinski zakon usvojen u 2005. godine. Pilot projekat o elektronskoj obradi carinskih deklaracija je uspostavljen u maju 2006. godine. Analiza rizika se uvodi i tender za program je raspisan početkom 2006. godine. Borba protiv korupcije u carini je nešto ojačana otvaranjem cjelodnevne telefonske linije za pomoć što predstavlja pokušaj borbe protiv ilegalnih aktivnosti, uključujući korupciju. Pokrenuta su 74 disciplinska postupka (za disciplinske i krivične prekršaje) protiv carinskih službenika u 2005. godini.

U oblasti pravila o porijeklu, situacija je i dalje problematična. Tehnička monitoring misija Komisije je u februaru 2006. godine zaključila da je, iako je organizacija Uprave carina vezana za pravila o porijeklu zadovoljavajuća, zakonodavstvo ostalo neodređeno. Pristup carinika prilikom izdavanja i ovjeravanja sertifikata o porijeklu je problematičan, a proizvođači nijesu svjesni svojih odgovornosti vezanih za informacije koje pružaju o porijeklu.

Dvadeset bescarinskih prodavnica (*duty free shops*) je otvoreno u julu 2005. godine na kopnenim graničnim prelazima. S obzirom da ne postoji ograničenje količina koje se mogu kupovati u ovim prodavnicama, postoji ozbiljna zabrinutost da velike količine bescarinske akcizne robe (kao što su cigarete) mogu biti nelegalno kupovane da bi se preprodale u zemlji ili krijumčarile preko granice u ostale države regiona. Ovakva situacija predstavlja dodatni teret za carinsku službu, s obzirom da mora sprovoditi dodatne kontrole. Crnogorski organi su obećali da će ove prodavnice biti zatvorene.

Sumirajući situaciju, zaključak je da oblast carina treba da bude unaprijeđena da bi Crna Gora bila u mogućnosti da zaključi i primijeni SSP i Privremeni sporazum. Najnovije EU zakonodavstvo mora biti uzeto u obzir. Pravila o carinskoj vrijednosti moraju da budu usklađena, a carinske takse treba ukinuti. Potrebna je potpuna primjena carinskih procedura, u skladu sa EU standardima. Vezano za administrativnu i operativnu praksu, napredak je neophodan u analizi rizika i unapređenju primjene zakonodavstva o pravima intelektualne svojine. U oblasti pravila o porijeklu, treba unaprijediti poznavanje pravila o porijeklu od strane

carinika i proizvođača, posebno kroz dalju obuku. Tekući napori za suzbijanje korupcije u carini moraju biti nastavljani i ojačani.

U oblasti **oporezivanja**, Crna Gora ima PDV sistem koji je u značajnoj mjeri u skladu sa *acquis*-em i izmijenila je svoje zakonodavstvo uvođenjem snižene stope od 7% kojom su isključeni izuzeci koji su ranije postojali. Do 1. januara 2006. godine, jedinstvena stopa od 17% je primjenjivana, uz značajan broj izuzetaka.

Crnogorski Zakon o akcizama je na snazi od januara 2006. godine i uglavnom je u skladu sa *acquis*-em. Akcize se primjenjuju jedino na robu za koju se akciza naplaćuje i u EU, a više ne postoje ni diskriminatorne dažbine između domaćih i stranih proizvoda. Problem prevare u oblasti akciza, uključujući krijumčarenje, i dalje veoma zabrinjava.

Nije došlo do promjena vezanih za direktno oporezivanje. Zakonodavstvo predviđa stopu od 9% na dobit preduzeća i do 23% na prihod fizičkih lica. Poreske reforme nijesu počele da uzimaju u obzir direktive o oporezivanju preduzeća. Mreža sporazuma bazirana na posljednjem OECD modelu treba da bude okončana, prioritet je iz Evropskog partnerstva. Crna Gora još uvijek nije izvršila analizu razlika s ciljem identifikovanja postojećih štetnih mjera koje mogu biti u suprotnosti sa Pravilnikom o sprovođenju poslovnog oporezivanja.

Dalji napredak je neophodan u kompjuterizaciji poreske administracije. Analiza rizika nije u potpunosti sprovedena. Potrebno je ojačati borbu protiv korupcije da bi se ostvarila nediskriminatorna primjena poreskih zakona.

Ukratko, pripreme u oblasti carina i oporezivanja su u toku, ali Crna Gora bi trebalo odmah da unaprijedi aktivnosti da bi bila u stanju da primijeni obaveze iz budućeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

#### **4.1.5. Konkurencija**

U **antimonopolskoj** oblasti, Zakon o zaštiti konkurencije je stupio na snagu 1. januara 2006. godine. Set podzakonskih akata o utvrđivanju relevantnog tržišta i obliku i sadržini zahtjeva za izdavanje odobrenja za sprovođenje koncentracije je takođe usvojen.

Zakon predviđa da odjeljenje u Ministarstvu ekonomije bude nadzorni organ. Ovo odjeljenje se već bavilo određenim slučajevima koncentracije, zloupotrebe dominantnog položaja i nekonkurentskim sporazumima. Crna Gora mora da osigura operativnu nezavisnost ovog odsjeka i da omogući da on raspolaže odgovarajućim resursima.

U oblasti kontrole **državne pomoći**, Crna Gora još uvijek priprema odgovarajuće zakonodavstvo. Trenutno, nadgledanje i izvještavanje dodijeljene pomoći sprovodi radna grupa Ministarstva finansija. Do danas, radna grupa je izradila izvještaje za 2003. godinu i 2004. godinu. Izvještaj za 2005. godinu se očekuje. Imajući u vidu obaveze iz budućeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Crna Gora mora da ojača svoju strukturu za državnu pomoć. Mora da ustanovi sistem za *ex-ante* kontrolu svih novih mjera pomoći i usklađivanje postojećih mjera pomoći kroz operativno nezavisno tijelo za državnu pomoć. Ono bi imalo ovlaštenja da odobri ili zabrani sve mjere pomoći i da naloži povraćaj nezakonito odobrene pomoći.

Uopšte, pripreme u oblasti konkurencije su umjereno napredovale. Ipak, imajući u vidu buduće obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Crna Gora treba da riješi pitanje operativne nezavisnosti tijela za konkurenciju i unaprijedi pripreme za zaokruživanje pravnog okvira za državnu pomoć uključujući osnivanje tijela za državnu pomoć.

#### **4.1.6. Javne nabavke**

Određeni napredak je ostvaren u ovoj oblasti pripremom novog Zakona o javnim nabavkama. Vlada RCG je usvojila ovaj nacrt u julu 2006. godine i uputila ga Skupštini RCG na usvajanje. Zakon predviđa stvaranje novog institucionalnog okvira, u skladu sa EU zahtjevima. Podzakonska akta su u procesu pripreme.

Komisija za javne nabavke koja je odgovorna za razmatranje žalbi na procedure javnih nabavki, sprovodila je povremene provjere na oko 20-30% nabavki predviđenih Zakonom i posjetila je polovinu opština radi upoznavanja sa zahtjevima predviđenim Zakonom. U 2005. godini je podnijeto 109 žalbi.

U sadašnjoj fazi, crnogorski Zakon o javnim nabavkama nije u skladu sa EU zakonodavstvom u brojnim ključnim aspektima.

U Crnoj Gori je imenovano 168 službenika za javne nabavke u javnim tijelima, a postoji oko 650 ugovarača. Ukupna vrijednost dodijeljenih javnih nabavki u 2005. godini je od nešto više od 217 miliona EUR (12% od BDP-a, prema podacima Centralne banke iz 2002.) Stoga, pitanje javnih nabavki je važno sa ekonomskog aspekta. Navodi o postojanju korupcije i prevare pri dodjeli javnih ugovora moraju biti ozbiljno razmotreni od strane Vlade RCG.

Zahtijevaće se dalje suštinske promjene u Zakonu o javnim nabavkama (uključujući razvoj sveukupnog seta uredbi za primjenu propisa) da bi došlo do usklađivanja sa direktivama EU. Zahtijevaće se i značajan rad na jačanju administrativnih kapaciteta i sistema za monitoring i kontrolu aktivnosti javnih nabavki (uključujući finansijsko upravljanje i nezavisnu funkciju kontrole i revizije izvan sistema javnih nabavki). Treba ojačati Upravu za javne nabavke i obezbijediti sredstva za obavljanje poslova kontrole i koordinacije. Obuka za poslove javnih nabavki za privrednike i javna tijela, u skladu sa pravilima predviđenim novim Zakonom, biće od najveće važnosti.

Zaključuje se da su pripreme za usklađivanje sa *acquis-em* u ovoj oblasti u toku. Značajno jačanje pravnih i institucionalnih kapaciteta Crne Gore u ovoj oblasti će biti ključno za jačanje vladavine prava i sprječavanje korupcije. Crna Gora treba da unaprijedi napore za punu primjenu prioriteta iz Evropskog partnerstva i da se pripremi za primjenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

#### ***4.1.7. Zakon o intelektualnoj svojini***

Nakon proglašenja nezavisnosti, Crna Gora je počela sa konsolidacijom pravne osnove i administrativnih kapaciteta za ustanovljavanje režima za zaštitu **prava intelektualne svojine**. Zakon o primjeni propisa kojima se uređuje zaštita prava intelektualne svojine je stupio na snagu u januaru 2006. godine. Zakon je u crnogorski pravni sistem uveo set ključnih zakona o intelektualnoj svojini koji su usvojeni u decembru 2004. godine na nivou bivše državne zajednice, a koji obuhvataju autorska i srodna prava, patente i topografije integrisanih kola. Nakon proglašenja nezavisnosti, ovi zakoni su ostali na snazi.

Vežano za primjenu autorskih i srodnih prava, nosioca prava i udruženja za kolektivna prava, osnovana je organizacija za kolektivno upravljanje autorskim i vezanim pravima muzičara - PAM.

Vezano za primjenu, određeni propisi su već usvojeni u Crnoj Gori da bi se primijenile obaveze po odredbama zakona bivše državne zajednice kojima su naročito ojačane carinske procedure za robe zaštićene propisima o intelektualnoj svojini. Crna Gora je najavila planove da se u početnoj fazi oslanja na tehničku pomoć Zavoda za intelektualnu svojину drugih država u regionu, na komercijalnoj osnovi.

Određeni kapaciteti za primjenu postoje u Crnoj Gori. Službenici u tijelima za zaštitu prava intelektualne svojine su obučavani. Aktivnosti vezane za primjenu su intenzivirane od početka 2006. godine, stupanje na snagu Zakona o primjeni prava intelektualne svojine (IPR) je omogućio sprovođenje inspekcija i intervencija koje su posebno vezane za povredu autorskih prava i legalizaciju kompjuterskog softvera. Saradnja crnogorske Uprave carina sa susjednim državama bi dalje povećala efikasnost u borbi protiv piraterije i krijumčarenja.

Crna Gora treba da pristupi konvencijama o zaštiti prava intelektualne svojine (IPR) koje je potpisala državna zajednica Srbije i Crne Gore, da bi ispunila buduće obaveze iz SSP-a i članstva u WTO-u.

Ukratko, pripreme u oblasti intelektualne svojine su u toku. Ipak, usklađivanje sa *acquis*-em je još uvijek u početnoj fazi u svim oblastima ovog poglavlja.

#### **4.1.8. Socijalne politike**

Ukupna stopa **zapošljenosti** u Crnoj Gori je ispod EU prosjeka. Nezapošljenost je strukturna i dugoročna. Sezonsko zapošljavanje je zasnovano na turizmu, građevinarstvu i poljoprivredi, gdje su uobičajene sumnjive forme ugovora o zapošljavanju.

Ne postoje posebne mjere za rješavanje nezapošljenosti mladih, a stručno usavršavanje je ograničeno. Zavod za zapošljavanje upravlja sopstvenim centrima za stručno usavršavanje i organizuje obuku na zahtjev poslodavaca. Stope zapošljenosti onih koji pohađaju obuku koju organizuju službe za zapošljavanje su zadovoljavajuće (74%).

Zavod za zapošljavanje je procijenio da skoro 30% registrovanih nezapošljenih ima posao u „neformalnoj“ ekonomiji.

Zakon o zapošljavanju iz 2002. godine obezbjeđuje okvir za regulisanje ove oblasti. Potrebno je dalje razviti mjere aktivnog zapošljavanja, poslovno savjetovanje i stručnu obuku da bi se riješio problem dugoročne nezapošljenosti, zapošljavanja mladih, žena i pripadnika manjina. Treba preduzeti reviziju ukupne javne potrošnje koja se koristi za mjere aktivnog zapošljavanja radi određivanja načina na koji se postojeći budžetski resursi mogu optimalno iskoristiti u cilju podržavanja integracije svih ključnih ciljnih grupa na tržište rada. Izgradnja perspektiva na srednji i dugi rok je potrebna da bi se unaprijedile investicije u ljudski kapital i osiguralo doživotno učenje. Poseban nedostatak u ovoj fazi je neuniverzitetsko, više stručno obrazovanje (treći stepen) koje može direktno uticati na odrasla nezapošljena lica, povratnike, kao i na zapošljene, posebno ako će nova znanja i vještine biti važne za kontinuiranu zapošljivost i bolji radni učinak.

Nije bilo napretka u oblasti **zdravlja i zaštite na radu**. Vlasti moraju preduzeti korake da riješe pitanje slabih kapaciteta za primjenu. Stvaranje modernog pravnog okvira za profesionalnu zdravstvenu i zaštitu na radu i njena konzistentna primjena su ključni faktori za socijalni napredak.

U oblasti **rodne ravnopravnosti**, Zakon o radu predviđa samo opštu nediskriminatornu formulaciju, bez daljeg definisanja koncepta direktne i indirektno diskriminacije. Seksualno uznemiravanje nije prepoznato, a princip jednake novčane nadoknade za obavljanje posla iste važnosti nije eksplicitno propisan u zakonodavstvu. Učešće žena na tržištu rada je veoma nisko.

U oblasti **socijalnog dijaloga**, Ekonomski i socijalni savjet osnovan vladinom uredbom početkom 2001. godine prva struktura je osnovana u svrhu podsticanja socijalnog dijaloga. Ipak, zainteresovane strane ga ne smatraju nezavisnim, neutralnim ili snažnim zastupnikom. Vlada RCG bi trebala da nastavi sa svojim planom da osnuje unaprijeđeni Ekonomski i socijalni savjet izradom Zakona o ekonomskom i socijalnom savjetu koji će razriješiti postojeće slabosti. Značajni napori su od strane vlasti učinjeni na reformi **obrazovnog** sistema. No, odredbe o decentralizaciji nijesu primijenjene zbog slabih kapaciteta na lokalnom nivou, posebno u prilagođavanju programa zahtjevima lokalne zajednice. Posebno pripadnici manjinskih zajednica ne koriste mogućnost lokalizacije nastavnog programa. Integracija u Evropsku zonu visokog obrazovanja, u kontekstu Bolonjskog procesa, je u toku, a osnovana je i Komisija za nacionalne kvalifikacije u cilju sprovođenja daljih reformi politike u skladu sa odredbama Okvira evropskih kvalifikacija. Ipak, neuniverzitetsko, visoko obrazovanje je u velikoj mjeri nerazvijeno i predstavlja kritično ograničenje za perspektivu doživotnog učenja u Crnoj Gori.

U oblasti zapošljavanja i obrazovanja Crna Gora napreduje, ali postoji potreba za unapređenjem politika i aktivnosti i određivanjem prioriteta za mjere aktivnog zapošljavanja. Postoji potreba za unapređenjem vještina u skladu sa zahtjevima ekonomije.

## 4.2. Sektorske politike

### 4.2.1. *Industrija i mala i srednja preduzeća*

Postepen, ali sveukupno spor napredak je primijećen u ovoj oblasti.

Akcionni plan za podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća za 2005-2007. je usvojen u februaru 2006. godine i u procesu je primjene. Crna Gora primjenjuje Evropsku povelju za mala preduzeća. Zahvaljujući procesu Povelje, politika u ovoj oblasti je dobro napredovala.

Crna Gora trenutno preduzima početne korake u razvoju inkubatora za MSP, od kojih je jedan planiran u Podgorici, dok je poseban inkubator za obradu drveta predviđen u Rožajama.

Vlada RCG je usvojila Strategiju podsticanja izvoza u decembru 2005. godine i žzadužila Agenciju za razvoj MSP za njenu primjenu. Ključni sektori su turizam, poljoprivreda i prerađivačka industrija, a ključni instrumenti su razvoj pojedinih marki, analiza tržišnih potencijala, kreditna podrška za projekte i povećani naponi na standardizaciji.

Agencija za razvoj MSP priprema detaljnu analizu postojećih barijera u biznisu. Ovo je pozitivna inicijativa. Analiza koja je najavljena za decembar 2006. godine će biti sastavni dio nove Strategije za razvoj MSP-a za 2007-2010. godinu. Ipak, ove pripreme odlažu određeni broj mjera koje su ranije najavljene: posebno poboljšanje i harmonizaciju sistema za odobravanje dozvola za biznis na nivou opština, kao i uvođenje procjene uticaja regulative. Vezano za sistem dozvola, razmatra se Nacrt zakona za pojednostavljenje odobravanja dozvola.

Što se tiče poslovnog predstavljanja i zastupanja, ostvaren je ograničen napredak ustanovljavanjem Forumu za unaprijeđeni stalni dijalog (oktobar 2005.) koji obuhvata određen broj zainteresovanih strana za politiku MSP-a.



Crna Gora ima brz sistem registracije preduzeća sa pravilom „ćutanja administracije“ (4 dana), ali još uvijek ne postoji elektronska registracija.

Predloženo osnivanje nacionalnog garantnog fonda još nije realizovano. Ovo se trenutno odugovlači kroz studiju izvodljivosti u cilju savjetovanja Vlade RCG o tome koje finansijske instrumente (mikrokrediti, akcije, garancije itd.) najviše odgovaraju situaciji u Crnoj Gori.

Nije bilo napretka u razvoju prvih biznis/tehnoloških parkova i u daljem razvoju klastera.

Vežano za industrijsku politiku, Crna Gora nema sveukupnu ekonomsko - industrijsku strategiju. Vladina Agenda ekonomskih reformi se ne bavi konkretno pitanjima industrijske politike. Postoji potreba za razvojem ukupnog strateškog identifikovanja konkurentskih prednosti i potreba za restrukturiranjem. Sektor ćelika zahtjeva restrukturiranje da bi se ostvarila održivost i konkurentnost.

Zaključuje se da je Crna Gora umjereno napredovala u primjeni preporuka iz Evropskog partnerstva u ovoj oblasti.

#### **4.2.2. Poljoprivreda i ribarstvo**

Crna Gora je u oblasti poljoprivrede napravila određeni napredak i to po pitanju razvoja politike. Međutim, kasne konačno usvajanje strategija i ključnog zakonodavstva, kao i njihova primjena. Usvojena je “Crnogorska poljoprivreda i Evropska unija - Strategija razvoja proizvodnje hrane i ruralnih područja” kojom se određuju buduće smjernice razvoja crnogorske **poljoprivrede** u pogledu daljeg usklađivanja sa *acquis-em* i integracije u tržište EU. Može se primijetiti napredak u pripremi strategije o bezbjednosti hrane. Pripremljen je i novi Nacrt zakona o vinu.

U oblasti bezbjednosti hrane i **veterine**, još se ćeka na usvajanje Zakona o bezbjednosti hrane, Zakona o dobrobiti životinja i novog Zakona o veterinarstvu. Reorganizacija laboratorija i sanitarne inspekcije još ćeka na usvajanje relevantne legislative. Identifikacija životinja i uspostavljanje sistema za registraciju životinja nijesu otpćeli. Dobar napredak je primijećen u **fito - sanitarnom sektoru** gdje je usvojen Zakon o zdravstvenoj zaštiti bilja u maju 2006. godine. Usvojeni su zakoni kojima se regulišu sadni materijal i sjemenski materijal poljoprivrednog bilja, kao i pesticidi. Njihova primjena će zahtijevati osnivanje zasebnih fito -

sanitarnih direktorata sa funkcionalnom nezavisnošću. Međutim, veterinarska i fito - sanitarna služba moraju biti dodatno opremljene i obučene kako bi bile u mogućnosti da kontrolišu primjenu zakonodavstva.

U julu 2006. godine, Vlada RCG je usvojila Nacrt strategije ribarstva i stavila ga je na javnu raspravu. Nacrt iznosi rješenja koja imaju za cilj obezbjeđenje zaštite i održivog razvoja slatkovodnog i morskog ribarstva i zaštitu potrošača, u skladu sa EU standardima. Kad se Strategija završi i usvoji, primjena će iziskivati ozbiljne investicije u ljudske i budžetske resurse.

Pripreme u ovim sektorima su u toku, ali ostaje potreba za značajnim jačanjem administrativnih kapaciteta, naročito u veterinarskom i fito - sanitarnom sektoru.

### **4.2.3. Životna sredina**

Ostvaren je ograničen napredak u naporima Crne Gore za usklađivanje sa evropskim standardima u oblasti životne sredine. Crna Gora je nastavila sa usklađivanjem sa EU zakonodavstvom na polju životne sredine, sa značajnim iskoracima vezano za horizontalno zakonodavstvo (procjena uticaja na životnu sredinu, strateška procjena uticaja na životnu sredinu), integrisano spriječavanje i kontrolu zagađenja i upravljanje otpadom.

Napredak je napravljen u dijelu horizontalnog zakonodavstva. Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu i Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu usvojeni su u decembru 2005. godine, ali će stupiti na snagu tek 1. avgusta 2008. godine. Crna Gora napreduje po pitanju usvajanja podzakonskih akata i uredbi o primjeni Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu. Oba zakona o procjeni uticaja predviđaju slobodan pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, učešće javnosti u donošenju odluka i pristup pravdi. Dostavljanje informacija trećim zemljama u slučaju da projekat izazove prekogranično dejstvo je obaveza koja proizilazi iz oba zakona. Ekološka inspekcija je zadužena za nadgledanje primjene Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu. U oblasti klimatskih promjena, nijesu ratifikovane ni UN Konvencija o spriječavanju pretvaranja plodne zemlje u pustinjski teren (dezertifikacija) niti Protokol iz Kjotoa UN Okvirnoj konvenciji o klimatskim promjenama. Ipak, pripreme za ratifikaciju Kjoto protokola su u toku. Uopšte uzevši, nejednak napredak je učinjen na ratifikaciji i primjeni međunarodnih konvencija u oblasti životne sredine. Neophodni su dodatni naponi.

Sveobuhvatna Nacionalna strategija održivog razvoja i Nacionalna strategija za integralno upravljanje obalnim područjem su u pripremi i treba da budu usvojene do kraja 2006. godine.

Napredak je ostvaren u oblasti upravljanja otpadom usvajanjem Zakona o upravljanju otpadom u decembru 2005. godine, iako ovaj Zakon stupa na snagu 1. novembra 2008. godine. Podzakonski akti koji se odnose na upravljanje otpadom trebalo bi da budu usvojeni u periodu od 18 mjeseci od usvajanja zakona. Otpočela je primjena Strateškog master plana za upravljanje otpadom koji je usvojen 2005. godine. Ograničen je napredak u primjeni strategija za čvrsti i tečni otpad.

Ograničen napredak može se konstatovati u oblasti kvaliteta voda. Novi Zakon o vodama trebalo bi da bude usvojen 2006. godine. Master plan odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda crnogorskog primorja i Opštine Cetinje je usvojen jula 2006. godine. Primjena Master plana o upravljanju otpadnim vodama zavisi od uspostavljanja odgovarajućeg institucionalnog mehanizma. Otpadne vode i kanalizacija ostaju ključni izazovi za Crnu Goru.

Napredak je primijećen u integrisanom spriječavanju i kontroli zagađivanja (IPPC). Zakon o integrisanom spriječavanju i kontroli zagađivanja je usvojen decembra 2005. godine, ali će stupiti na snagu tek 1. avgusta 2008. godine. Slobodan pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, učešće javnosti u donošenju odluka i pristup pravdi su dio zakona. Relevantno sekundarno zakonodavstvo i uredbe o primjeni su u pripremi. Postojeća oprema mora da se uskladi sa IPPC zahtjevima do 2015. godine.

Nije primijećen razvoj novog zakonodavstva na planu usklađivanja sa standardima EU u oblasti kvaliteta vazduha, zaštite prirode, hemikalija i genetički modifikovanih organizama.

Kapaciteti za primjenu su se neznatno poboljšali, prvenstveno kroz kontinuiranu i tekuću izgradnju kapaciteta relevantnih tijela, usvajanje i primjenu strategija i master planova i usvajanje finansijskih planova koji se odnose na investicije neophodne za ispunjavanje evropskih standarda i rješavanje zagađenja na postojećim kritičnim mjestima. Ipak, administrativni kapaciteti su slabi. To je prouzrokovano nedostatkom dovoljno kompetentnog kadra u Sektoru za životnu sredinu Ministarstva zaštite životne sredine i uređenja prostora, kao i nedostatkom zadovoljavajuće koordinacije između tijela koja se bave pitanjem zaštite životne sredine. Nedostatak kapaciteta na lokalnom nivou za primjenu i slaba koordi-

nacija između centralne Vlade RCG i lokalnih samouprava dodatno ograničava sposobnost primjene zakonodavstva. Konstantna slabost koja narušava primjenu zakonodavstva iz oblasti životne sredine je nizak nivo svijesti u pravosuđu o zaštiti životne sredine koja dovodi do nepostojećih ili nezadovoljavajućih sankcija u slučaju prekršaja ili krivičnog akta koji se tiče životne sredine. Osnivanje Agencije za zaštitu životne sredine (to je planirano do kraja 2006. godine.) treba da predstavlja ključni faktor u racionalizaciji menadžmenta i transformaciji institucionalnih struktura. To treba da doprinese strogom razdvajanju pitanja politika i zakonodavstva (koje će ostati u Ministarstvu) od problema primjene (koje će biti u nadležnosti nove Agencije). Međutim, nejasno je da li će resursi koji će biti dodijeljeni Agenciji biti zadovoljavajući.

Uopšte uzevši, iako su aktivnosti na ovom polju u toku, konkretni rezultati u smislu povećanih kapaciteta još nijesu potpuno vidljivi.

#### 4.2.4. Saobraćajna politika

Pripreme u oblasti saobraćaja su otpočele, ali ostaju na početnom nivou.

U oblasti **saobraćajnih mreža**, Crna Gora aktivno učestvuje u razvoju Osnovne regionalne saobraćajne mreže, kao i Saobraćajne opservatorije jugoistočne Evrope (SEETO), naročito potvrđujući prvi petogodišnji akcioni plan 2006. – 2010. (MAP). Kontinuirana saradnja u okviru SEETO-a je neophodna u kontekstu godišnjih revizija planova koje imaju za cilj postizanje dodatnog napretka u definisanju regionalnih prioriteta i koordinaciji investicija.

Crnogorski kopneni saobraćajni sistem, i drumski i željeznički, je dio regionalne mreže. U posljednjoj deceniji, saobraćajna mreža hronično pati od nedostatka finansijskih sredstava. Svjesna važnosti mreže za budući uspješni ekonomski razvoj države, Vlada RCG je riješila pravne prepreke za investicije usvajajući nove zakone koji regulišu oblast saobraćaja.

Vezano za **drumski saobraćaj**, Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju i Zakon o bezbjednosti na putevima su usvojeni 2005. godine. Takođe, usvojene su Uredbe o primjeni. Osnivanjem Direkcije za državne autoputeve i ukidanjem Direkcije za izgradnju autoputeva, tržišna situacija bi trebalo da bude poboljšana. Ministarstvo saobraćaja daje prioritet održavanju postojećih u odnosu na izgradnju novih puteva. Ovakva situacija dozvoljava razdvajanje investicija za

infrastrukturu i operativnih aktivnosti što ohrabruje dodatno investiranje od strane IFI.

Kako napreduje proces restrukturiranja Željeznice, može se primijetiti izvjestan napredak u oblasti **željezničkog transporta**. Preduzeće je razdvojeno u računovodstvenom smislu, ali ne i pravnom.

U oblasti **vazdušnog saobraćaja**, potpisivanjem Sporazuma o uspostavljanju evropskog zajedničkog vazdušnog prostora (ECAA), Crna Gora se obavezala da se integriše u unutrašnje tržište EU u oblasti vazdušnog saobraćaja i da primjenjuje standarde EU u vazdušnom saobraćaju. Ovo će zahtijevati primjenu ECAA sporazuma u praksi i brzu primjenu prve tranzicione faze odgovarajućeg *acquis-a* iz oblasti vazdušnog saobraćaja, uključujući uslove za pristup tržištu, bezbjednost, sigurnost, politike aerodroma, socijalna i pitanja životne sredine, kao i kontrole vazdušnog saobraćaja u skladu sa kratkoročnim prioritetima iz Evropskog partnerstva.

U sektoru **unutrašnjih vodenih puteva**, Crna Gora učestvuje u radu Međunarodne komisije za bazen Save koja je počela sa radom januara 2006. godine, a cilj ove Komisije je priprema ponovnog osnivanja riječne navigacije.

U oblasti **pomorskog saobraćaja**, sprovodi se procjena i jačanje administrativnih kapaciteta, naročito po pitanju državne zastave i mjera koje se odnose na bezbjednost državnih pomorskih luka. U pripremi je novi zakonski okvir koji će obuhvatiti zakone o pomorskoj plovidbi, lukama, bezbjednosti i sigurnosti plovidbe i zaštiti od zagađenja mora.

#### 4.2.5. Energetika

U oblasti energetike je učinjen određeni napredak.

Što se tiče zaliha naftnih derivata i sigurnosti snabdijevanja, nije konstatovan napredak. Crna Gora ne posjeduje dovoljne zalihe naftnih derivata.

Određeni napredak napravljen je u sektoru električne energije i gasa. Crna Gora je ratifikovala Sporazum o energetske zajednici. Ipak, usvajanje relevantnog *acquis-a* za kreiranje efektivno liberalizovanog tržišta električne energije i gasa je u toku, naročito za određivanje tarifa električne energije. Na putu je i Strategija razvoja energetike do 2025. godine. Elektroprivreda (EPCG) je funkcionalno

razdvojena, ali pravno razdvajanje još uvijek nije postignuto. Završen je tender za privatizaciju Termoelektrane Pljevlja i manjinskog paketa akcija u Rudniku uglja a.d. Pljevlja. Nije primijećen napredak vezano za državnu pomoć industriji uglja. Usvojena je Strategija restrukturiranja i privatizacije EPCG.

Pokrenut je proces osnivanja regulatorne Agencije za energetiku.

Konstatovan je dobar napredak na polju energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije. Crna Gora je usvojila Strategiju energetske efikasnosti i akcioni plan za njenu primjenu. Osnovan je Sektor za energetske efikasnost u okviru Ministarstva ekonomije. Međutim, administrativni kapaciteti su ograničeni. Usvojena je i Strategija za razvoj malih hidroelektrana.

Nije bilo naročito napretka u pogledu nuklearne bezbjednosti i zaštite od radijacije. Neophodno je osnovati odgovarajuće regulatorno tijelo, kao i usvojiti neophodno zakonodavstvo kako bi se usaglasili sa EU zakonodavstvom. Tu se posebno misli na monitoring životne sredine i zaštitu od radijacije vezano za medicinske i industrijske uređaje, uključujući i odredbe o upravljanju otpadom i kontrolu radioaktivnih izvora.

Planovi za skladištenje istrošenih radioaktivnih izvora su razvijeni. Biće neophodno da Crna Gora obezbijedi usaglašenost sa zahtjevima i procedurama Sporazuma o euroatomu. Nakon sticanja nezavisnosti, Crna Gora mora pristupiti glavnim međunarodnim konvencijama o nuklearnoj bezbjednosti.

Neophodno je ojačati administrativne kapacitete u svim podsektorima energetike.

#### *4.2.6. Informaciono društvo i mediji*

Primijećen je određen napredak u oblasti **elektronskih komunikacija i informacionih tehnologija**. Strategija sektora elektronskih komunikacija je usvojena juna 2006. godine. Ona skicira korake neophodne za kreiranje potpuno funkcionalnog tržišta i usmjerava sadašnji i budući razvoj ka konvergenciji različitih tehnologija. U tom svijetlu, Strategija predlaže spajanje Agencije za telekomunikacije i poštansku djelatnost sa Agencijom za radio-difuziju u jedinstvenu Agenciju za elektronske komunikacije i poštu. Međutim, predviđeno spajanje izaziva zabrinutost, naročito u pogledu nezavisnosti Agencije za radio-difuziju.

Kao što je navedeno u Izvještaju za 2005. godinu, tržište telekomunikacija je formalno liberalizovano, ali konkurencija postoji samo na tržištu mobilne telefonije (dva operatera). U cilju otvaranja tržišta, neophodno je uvesti instrumente za ohrabrivanje konkurencije (izbor nosilaca, prenos pretplatničkog broja i razdvajanje pristupa lokalnoj petlji). Pored toga, cijena interkonekcije (koja treba biti preispitana krajem 2006. godine.) je trenutno veoma visoka. Zakonski prijedlozi koji imaju za cilj usklađivanje zakonodavstva sa EU Okvirom iz 2002. godine, biće rađeni uzimajući za osnovu usvojenu Strategiju.

Do sada nije izdata nijedna licenca za prenos govora preko IP mreža, uglavnom zbog visoke cijene licence za međunarodni saobraćaj. Za uvođenje konkurencije na tržište Crne Gore, ključno je smanjiti ulazne barijere (kao što su visoke naknade za licence) i dodatno raditi na pitanju rebalansa tarifa.

Agencija za telekomunikacije je u prošlosti imala mjere supervizije na referentne interkonekzione ponude Telekoma CG (fiksno nacionalnog operatera) zajedno sa drugim aktivnostima kao što su izdavanje licence, izrada pravilnika, monitoring tržišta i kontrola sistema radio-frekvencija. Administrativni kapaciteti Ministarstva ekonomije za izvršavanje zadataka koji se odnose na izradu politika i zakonodavstva su ograničeni, i često vode ka tome da zakonodavne nadležnosti izvršava Agencija.

U oblasti **informatičkih usluga**, Crna Gora još nije ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope o kibernetičkom kriminalu, a neophodno je usvojiti i zakone o kibernetičkom kriminalu i zaštiti ličnih podataka. Napreduju pripreme za usaglašavanje sa *acquis-em* u oblasti elektronskoj poslovanja i uslova za pristup uslugama.

Što se tiče politike u oblasti **audio-vizuelnog sektora**, bilo je određenog napretka. Završena je pravna transformacija Radio - televizije Crne Gore u javni servis, ali još nije postavljen programski Savjet. Moraće se osigurati zadovoljavajuće garancije za njegovu nezavisnost. Neophodno je dopuniti Strategiju razvoja radio-difuzije (naročito u svijetlu budućeg spajanja nadležnih organa za telekomunikacije i radio-difuziju) i usvojiti plan usklađivanja sa *acquis-em* iz oblasti audio-vizuelnog sektora.

Regulatorna Agencija za radio-difuziju je dobro uspostavljena, nezavisna je od Vlade RCG i efikasno radi. U slučaju budućeg spajanja Agencije za telekomunikacije i poštansku djelatnost i Agencije za radio-difuziju, bitno je da taj proces ne ugrozi ostvarenu nezavisnost i pokazanu efikasnost regulatorne Agencije za radio-difuziju.

Konačno, nezavisnost i efikasnost regulacije audio-vizuelnog i radio-difuznog sektora garantovaće se ako resursi i finansijska sredstva koja su namijenjena ovom sektoru budu zadovoljavajuća i ako bude postojala politička volja da se uvedu i primijene evropski standardi.

U cjelini posmatrano, dok Crna Gora je na dobrom putu na polju elektronskih komunikacija, postignut je određeni, mada bi se prije moglo reći ograničeni napredak u oblasti informacionog društva i medija. U oblasti elektronskih komunikacija, pitanja koja se odnose na zakonski okvir i administrativne kapacitete Vlade RCG i Agencije za telekomunikacije moraju biti riješena u kontekstu primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

#### *4.2.7. Finansijska kontrola*

Ograničen napredak se može konstatovati u oblasti javne interne finansijske kontrole. Zakon o budžetu, koji je dobra početna pozicija za unapređenje javne interne finansijske kontrole, dozvoljava Ministarstvu finansija da propiše načela i procedure za internu reviziju. Ne postoji Zakon o internoj reviziji. Sektor za internu reviziju je osnovan septembra 2003. godine pri Ministarstvu finansija. Sektor je nadležan za internu reviziju u Ministarstvu finansija, ostalim ministarstvima, potrošačkim jedinicama i opštinama. Carine i penzioni fondovi imaju svoja sopstvena odjeljenja za internu reviziju. Radnje na polju interne revizije se sprovode na osnovu Povelje o internoj reviziji iz 2004. godine koju prati uputstvo o internoj reviziji. Nakon obuke tokom 2004. godine, interna revizija je bila fokusirana na rashode državnog budžeta i državnih fondova. Do sada je sprovedeno 16 revizija. Neke revizije su izvršene nakon zahtjeva opština. Ex ante finansijske kontrole ipak nijesu sistematske, a od budžetskih korisnika se i dalje ne traži da posjeduju strukturu za internu kontrolu.

Određeni napredak je učinjen u oblasti spoljne revizije. Od osnivanja Državne revizorske institucije u aprilu 2004. godine, na osnovu Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, postepeno su uvođeni dijelovi sistema za internu i spoljnu finansijsku kontrolu u Crnu Goru. Državnu revizorsku instituciju je ustanovila Skupština RCG kojoj je ova institucija dužna podnositi izvještaje. Na osnovu sopstvenog pravilnika, Državna revizorska institucija treba da ima 37 zapošljenih, a od tog broja njih 24 treba da budu državni revizori. Međutim, trenutno je zapošljeno samo 6 državnih revizora. Državna revizorska institucija je u julu 2005. godine podnijela Skupštini RCG svoj prvi Godišnji izvještaj. U finansijskoj 2005. godini, izvršena je revizija godišnjeg finansijskog izvještaja Republike Crne



Gore zajedno sa izvještajima dvije opštine i jednog vanbudžetskog fonda. Ova institucija je u januaru 2006. godine usvojila Godišnji plan revizije. Do sada su sprovedene samo revizije pravilnosti, iako Zakon predviđa i revizije efektivnosti i efikasnosti. Državna revizorska institucija je uspostavila saradnju i razmijenila iskustva sa drugim međunarodnim vrhovnim revizorskim institucijama i podnijela je zahtjev za članstvo u INTOSAI (Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija).

Crna Gora će morati značajno da ažurira svoj sistem interne i spoljne kontrole. Državna revizorska institucija će morati da se pretvori u vrhovnu revizorsku instituciju, potpuno nezavisnu, koja će funkcionisati u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom evropskom praksom. Crna Gora mora što prije da razradi strategiju javne interne finansijske kontrole i da unaprijedi sposobnosti za sprovođenje interne revizije.

#### **4.2.8. Statistika**

Vezano za **statističku infrastrukturu**, Skupština RCG je usvojila Zakon o statistici. Na osnovu odredbi ovog Zakona, oformljen je Savjet za statistiku i povezane radne grupe. Pozitivan uticaj ovih izmjena još uvijek nije vidljiv iz razloga što se među partnerima razlikuju ciljevi i svrhe.

Probna verzija Registra privrednih društava je izrađena, ali završetak procesa teče sporo zbog poteškoća pri obezbjeđivanju jedinstvenih podataka od društava.

Što se tiče **klasifikacija i standarda**, postoji ograničena usaglašenost sa standardima EU u Crnoj Gori i napredak se jedino može primijetiti u uvođenju UN klasifikacije harmonizovanog sistema carinskih tarifa 2002. (HS2002).

Napredak u različitim **statističkim oblastima** se može prikazati na sljedeći način:

- *Demografska i socijalna statistika* - MONSTAT je objavio prve rezultate usklađenog istraživanja o budžetu domaćinstava. U proteklom periodu, MONSTAT je učinio napredak i na polju rodne statistike objavljivanjem brošure „Žene i muškarci u Crnoj Gori“.
- *Makroekonomska statistika* - MONSTAT je izračunao i objavio bruto nacionalni dohodak koristeći SNA93 i ESA95 i uzimajući u obzir proiz-

vodnju i potrošnju u referentnoj 2003. godini. Počeli su i proračuni za 2004. i 2005. godinu. Osim toga, aktivnosti vezane za indeks cijena potrošnje su intenzivirane i analiziran je prvi set brojki.

- *Poslovna statistika* - Napredak je napravljen u oblasti energetske statistike i izračunat je energetski bilans za električnu energiju. Pripremljena su nova istraživanja za kratkoročnu statistiku i strukturalnu statistiku.
- *Spoljnotrgovinska statistika* - Jedini napredak se može konstatovati u uvođenju klasifikacije HS2002. Problemi u proizvodnji iz prethodnog perioda još uvijek nijesu riješeni.
- *Saobraćajna statistika*- Izračunavanje prevoza robe drumom je počelo sa pripremom upitnika.
- *Regionalna statistika*- Napredak u ovom području se ne može primijetiti.
- *Poljoprivreda i ribarstvo* - Na ovom statističkom području, analizirani su podaci dobijeni popisom stanovništva iz 2003. godine da bi se ocijenila njihova održivost ukoliko bi se oni koristili kao uzorak. Početne pripreme za poljoprivredni popis i ribarsku statistiku su takođe počele.

Što se tiče upravljačkih kapaciteta i razvijanja vještina, u proteklom periodu je preovladavalo unapređenje znanja u oblasti osnovnih koncepata i radnih metoda statističke metodologije, kao i sektorskih statistika, dok su završene početne pripreme za ostala statistička područja. Zapošljeni u MONSTAT-u, uključujući i upravu, učestvovali su u obukama koje su se odnosile na statističku metodologiju, jezike, organizacionu teoriju i statistički softver. Ipak, upravljački kapaciteti i kapaciteti za proizvodnju podataka ostaju slabi, a nedostatak adekvatnih tehničkih, finansijskih i ljudskih resursa onemogućava dalje napredovanje. Pošto se MONSTAT radi stvaranja usaglašene statistike u prošlosti oslanjao na pomoć Kancelarije za statistiku Republike Srbije i Kancelarije državne zajednice, nezavisnost Crne Gore će predstavljati dodatan izazov. Potrebno je i da MONSTAT unaprijedi svoje kapacitete u pogledu međunarodne saradnje.

Sve u svemu, u proteklom periodu je učinjen neki napredak u nacionalnom statističkom sistemu Crne Gore. Međutim, MONSTAT i ostale djelove nacionalnog statističkog sistema treba znatno unaprijediti. Razvoj administrativnih kapaciteta, statističke infrastrukture, ljudskih i finansijskih resursa treba da

postanu prioriteta, u cilju dostavljanja pouzdanih podataka u roku i u skladu sa EU standardima.

## 4.3. Pravda, sloboda i bezbjednost

### 4.3.1. Vize, kontrola granica, azil i migracije

Nakon sticanja nezavisnosti i prestanka postojanja državne zajednice Srbija i Crna Gora, Crna Gora je preuzela nadležnost u oblasti **politike viza**. Ovo je ranije spadalo u nadležnosti državne zajednice, a bila su uočena i značajna odstupanja na nivou država članica. Nacrt zakona o strancima je u skupštinskoj proceduri, kao i Zakon o azilu i Zakon o državljanstvu. Čekajući na usvajanje ovih zakona, Vlada RCG je u junu 2006. godine usvojila Odluku o privremenom korišćenju putnih dokumenata i viza i Odluku o privremenom viznom režimu. Lista država za koju Republika Crna Gora zahtijeva vize za ulazak na njenu nacionalnu teritoriju, kao i primijenjeni modaliteti, nijesu usklađeni sa *acquis-em*.

Ministarstvo inostranih poslova je u procesu izgradnje kapaciteta u ovoj oblasti. Privremena rješenja su nađena za rješavanje pitanja davanja ovlašćenja prilikom ulaska na crnogorsku teritoriju, a ovo će trajati sve dok Crna Gora ne uspostavi diplomatske misije u inostranstvu. Crna Gora će morati da usaglasi svoju politiku viza sa *acquis-em*. Što se tiče zahtjeva za izdavanje viza, Crna Gora će morati da sklopi sveobuhvatne ugovore sa nekom državom ili državama oko predstavljanja u inostranstvu, jer veličina planiranih crnogorskih predstavništava u inostranstvu neće moći na pravi način obuhvatiti države čiji građani žele da posjete Crnu Goru. Uzimajući u obzir da je Crna Gora turistička destinacija, rješavanje ovog pitanja mora biti postavljeno kao prioritarna stvar. Mora biti obezbijedena potpuna koordinacija između organa u čijim su nadležnostima vize i granični prelazi.

Crna Gora je objavila da planira da izradi Centralni registar građana. Uvođenje novih putnih dokumenata je planirano za početak 2007. godine, uključujući i biometrijske zahtjeve. Ipak, zakonodavstvo koje se tiče oblasti ličnih karata i putnih dokumenata i dalje nedostaje.

Što se tiče **upravljanja granicama**, Ministarstvo unutrašnjih poslova je već u

2003. godine preuzelo kontrolu crnogorskog dijela granica državne zajednice. Institucionalno jačanje granične policije je nastavljeno naročito putem obuka. Rekonstrukcija i opremanje devet graničnih prelaza je u toku, uz pomoć Evropske unije, donatora i sredstava iz budžeta. Prekogranična saradnja sa susjednim državama je u procesu unapređenja čemu doprinose zajedničke patrole i razmjene informacija. Pravni osnov je zaokružen usvajanjem Zakona o državnoj granici u novembru 2005. godine. Strategija o integrisanom upravljanju granicama je usvojena u februaru 2006. godine. Četiri glavna organa (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava carina, Veterinarska i Fito-sanitarna služba) trenutno kontrolišu njenu primjenu. Postoji potreba za usvajanjem sekundarnog zakonodavstva iz oblasti upravljanja graničnim prelazima i radi uspostavljanja koordinacionog mehanizma za integrisano upravljanje granicama na nacionalnom nivou.

Jedan od ključnih zakonskih tekstova koji je u pripremi nakon sticanja nezavisnosti Crne Gore je Zakon o **azilu**. Čekajući njegovo usvajanje, Vlada RCG garantuje da prestanak postojanja državne zajednice neće imati negativan uticaj na pravni status i zaštitu izbjeglica i raseljenih lica koja trenutno žive na teritoriji Crne Gore, posebno lica porijeklom sa Kosova. Nacrtom koji se nalazi u skupštinskoj proceduri predviđa se odgovarajući režim zaštite osoba koje traže azil i izbjeglica, mada neke njegove odredbe treba preispitati (isključenje, odbacivanje zahtjeva, sudska kontrola, očigledno neosnovan zahtjev, prava i obaveze azilanata), pa se zahtjeva dodatna razrada putem podzakonskih akata.

Izgradnja prihvatilišta za azilante i izbjeglice je u toku.

Što se tiče **migracija**, crnogorski granični organi su spriječili 327 ilegalnih graničnih prelazaka u periodu između oktobra 2005. godine i avgusta 2006. godine.

Zaključeno je petnaest Ugovora o readmisiji, dok su pregovori o zaključenju ugovora sa još četiri države u toku. Crna Gora je iskazala spremnost za zaključenje Sporazuma o readmisiji i sa Zajednicom.

#### ***4.3.2. Pranje novca***

Važeće zakonodavstvo iz oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma je na snazi od marta 2005. godine. Spisak osoba koje su obavezne da prijave sumnjive transakcije je proširen i obuhvata advokate i mjenjačnice. Nastavlja se saradnja između nadležnih agencija. Uprava za spriječavanje pranja novca

funkcioniše kao finansijska obavještajna jedinica. U junu 2005. godine, Uprava je priznata kao punopravan član „Egmont“ grupe. Potpisan je veliki broj bilateralnih sporazuma, uglavnom sa susjednim zemljama. Organizovana je obuka za organe koji su dužni da izvještavaju (npr. banke). Finansijska obavještajna jedinica je potpisala Memorandum o saradnji sa organima koji sprovode zakon (Ministarstvo pravde, Uprava carina, Poreska uprava, Centralna banka). Kao rezultat, u 2005. godine evidentirano je šest krivičnih optužbi za pranje novca.

Ipak, Uprava za spriječavanje pranja novca još uvijek nije izradila smjernice o tome što se smatra sumnjivom transakcijom i ne postoji adekvatno nadgledanje finansijskih transakcija izvan bankarskog sistema (posebno u vezi sa nekretninama i unutrašnjim investicijama).

Koordinacija i razmjena informacija između Uprave za spriječavanje pranja novca, organa koji sprovode zakone i poreskih organa mora znatno da se unaprijedi. To se mora raditi u cilju rješavanja pitanja vezanih za pranje novca u Crnoj Gori. Crna Gora mora da učini napore da ograniči gotovinske transakcije da bi se na valjan način sprovodila kontrola sumnjivih transakcija.

### *4.3.3. Droge*

Crna Gora se suočava sa velikim izazovima vezanim za zloupotrebu droga. Pored problema tranzitne rute, Crna Gora se suočava i sa unutrašnjim problemom povećanja broja oboljelih od bolesti zavisnosti što uzrokuje ozbiljne socijalne, zdravstvene i bezbjedonosne posljedice. Učinjeni su naponi da se u aktivnosti uključe lokalne zajednice i roditelji. Školski policajci su uvedeni u svakoj školi i imaju preventivnu ulogu. Preduzeti su koraci po pitanju rehabilitacije.

Nacionalna strategija za borbu protiv zavisnosti i Akcioni plan za prevenciju zavisnosti među djecom i omladinom se primjenjuju u skladu sa EU Strategijom o drogama. Na snazi je i zakonodavstvo vezano za prekursore. Multidisciplinarna komisija za prevenciju bolesti zavisnosti među djecom i omladinom, na čijem je čelu premijer Crne Gore, odlučuje o realizaciji i prioritetima aktivnosti i programa koji su predstavljeni Akcionim planom. Fondovi su obezbijedjeni iz republičkog budžeta. U sklopu primjene Strategije, osnovan je Centar za borbu protiv droga i krijumčarenja u okviru Uprave policije. On je ojačan sa sedam policijskih jedinica u lokalnim centrima bezbjednosti. Podnijeto je 240 krivičnih optužbi i zaplijenjeno je preko 300 kg droga. Iako je Centar odgovorio međunarodnim zahtjevima za saradnju, od ključnog je značaja dalje razvijanje

međunarodne saradnje. Takođe, postoji potreba za poboljšanjem sposobnosti na polju operativnih analiza, uključujući stvaranje određene baze podataka, a uočena je i potreba za jačanjem saradnje sa drugim državama na polju obavještanja, kao i potreba za poboljšavanjem kvaliteta opreme u policiji i carinama, naročito na graničnim prelazima. Krivična djela vezana za droge su najveća prijetnja (posebno u pogledu brojki) sa kojom se suočavaju organi za sprovođenje. Od ukupnog broja osoba koje se nalaze u pritvoru, 50% zatvorenika su osuđeni za djela koja su vezana za droge.

#### ***4.3.4. Policija***

Cilj primjene Zakona o policiji i Zakona o nacionalnoj bezbjednosti (koji su usvojeni u aprilu 2005. godine) je jačanje profesionalizma, odgovornosti i decentralizacije. Određene mjere su predstavljene u strateškom „Dokumentu vizije“ o reformi policije koji je donešen u aprilu 2005. godine. Set podzakonskih akata (uključujući pravila ponašanja u policiji) je usvojen, a osnaženo je Odjeljenje za unutrašnju inspekciju u okviru policije. Imenovan je i direktor Uprave policije. Postoji potreba za daljim jačanjem profesionalnih kapaciteta u policiji, specijalizovanim obukama, poboljšanjem obavještajnih aktivnosti i metoda za analizu rizika. U martu 2006. godine, usvojena je Uredba o Policijskoj akademiji. Akademija treba da postane operativna u septembru 2006. godine.

Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala treba znatno ojačati.

#### ***4.3.5. Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma***

Organizovani kriminal u Crnoj Gori i dalje izaziva ozbiljnu zabrinutost.

U avgustu 2006. godine, podignute su optužnice protiv kriminalne grupe vezane za prošlogodišnje ubistvo zvaničnika policije koji je istraživao najvažnije slučajeve organizovanog kriminala, ali slučaj ubistva novinara i bivšeg poslanika Duška Jovanovića još uvijek nije riješen.

Nakon usvajanja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, u avgustu 2006. godine, usvojen je i korespondirajući Akcioni plan za njenu primjenu. Usvojen je Zakon o zaštiti svjedoka. Formirana je ministarska Komisija za primjenu programa zaštite svjedoka, kao i Jedinica za zaštitu svje-

doka. Međutim, nijesu učinjeni dodatni napori u daljoj izgradnji pravnog okvira za zaštitu svjedoka, a sve u cilju obezbjeđivanja balansa bezbjednosti zaštićenog svjedoka i pravom odbrane optuženog.

Kriminalni obavještajni sistem je u pripremi. Saradnja sa službenicima za vezu se kontinuirano razvija, u skladu sa jačanjem obavještavanja vezanog za krivična pitanja. Zakoni o zaštiti ličnih podataka su u pripremi.

Memorandum o saradnji u borbi protiv svih vidova kriminala i terorizma potpisan je sa Austrijom, Albanijom, Bugarskom, UNMIK-om, Srbijom, Hrvatskom i bivšom jugoslovenskom republikom Makedonijom, kao i sa Italijom.

Imenovanjem zamjenika specijalnog tužioca za borbu protiv organizovanog kriminala, proces jačanja kapaciteta ove kancelarije je otpočeo. Potrebna je dalja obuka i dodatno opredjeljenje sredstava.

Crna Gora treba bliže da sarađuje sa Europolom i da ispuni zahtjeve koji su potrebni za zaključenje strateškog sporazuma sa Europolom. Takođe, Crna Gora Europolu treba da proslijedi podatke potrebne za Ocjenu o prisustvu organizovanog kriminala u Evropi.

**Trgovina ljudima** predstavlja ozbiljan problem. Crna Gora je velikim dijelom zemlja tranzita i krajnjeg odredišta žrtava. Pojačani su napori i sredstva za borbu protiv trgovine. Borba protiv trgovine ljudima je poboljšana, uključujući odredbe o odgovarajućoj pomoći i zaštiti žrtava. Specijalni tim za borbu protiv trgovine ljudima je oformljen i već je postigao značajne rezultate na nivou policijske aktivnosti. Međutim, Memorandum o saradnji između Vlade RCG i organizacija civilnog društva koji je potpisan sa ciljem pružanja pomoći žrtvama, se ne sprovodi u potpunosti. Nacrt Zakona o strancima, koji se od skoro nalazi u Skupštini RCG, uvodi značajna poboljšanja u regulisanju statusa žrtava: privremeno boravište za strane žrtve trgovine ljudima od tri mjeseca se može produžiti na šest mjeseci u slučajevima kada učestvuju u krivičnim postupcima. Odredbe koje su trenutno na snazi o zaštiti svjedoka su takođe proširene i na žrtve trgovine ljudima u potvrđenim slučajevima. U 2005. godini, 28 žrtava je dobilo pomoć, a u 2006. godini su 3 žrtve dobile pomoć. Prosječan boravak u skloništima je 28 dana, ali se napominje da postoji prilično kašnjenje u procesuiranju ovih djela.

Ono što utiče na efikasnost pravosuđa u rješavanju slučajeva trgovine ljudima, je nedostatak obuke sudija i tužilaca u ovoj oblasti. Dok je u 2004. i 2005. godini pred lice pravde izvedeno 32 zločinca, samo 4 osobe su osuđene.

Saradnja između vladinih predstavnika, međunarodnih organizacija i civilnog društva je poboljšala kvalitet pomoći žrtvama. Dalje angažovanje Vlade RCG treba da obezbijedi unapređivanje pružanja pomoći žrtvama.

Što se tiče **terorizma**, Crna Gora treba da ratifikuje i primijeni međunarodnu Konvenciju o borbi protiv terorizma. Međunarodna Konvencija o spriječavanju djela nuklearnog terorizma je potpisana u septembru 2005. godine od strane vlasti bivše državne zajednice; Crna Gora će morati da je preuzme. Niti jedan slučaj terorizma nije registrovan na teritoriji Crne Gore.

#### **4.3.6. Zaštita ličnih podataka**

Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti pojedinaca vezano za automatsku obradu ličnih podataka (koja je otvorena i za države koje nijesu članice) je u Crnoj Gori stupila na snagu u junu 2006. godine. Međutim, Konvencija se ne primjenjuje na automatizovane baze podataka koje sadrže lične podatke čuvane u skladu sa kriminalnim dosijeima i propisima o državnoj bezbjednosti.

Crna Gora nije potpisala dodatni protokol Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti pojedinaca vezano za automatsku obradu ličnih podataka, a koji se tiče nadzornih organa i prekograničnog protoka podataka.

Crnogorski Zakon o zaštiti ličnih podataka još nije usvojen. Postojeći Zakon o zaštiti ličnih podataka iz 1998. godine (koji je usvojila Savezna Republika Jugoslavija) nije usklađen sa *acquis-em*. Štoviše, još uvijek nije uspostavljen nezavisan nadzorni organ za zaštitu podataka koji bi imao dovoljno ovlašćenja nad javnim i privatnim sektorom i dovoljno sredstava da efikasno sprovodi zakon.

Dakle, postojeća pravila o zaštiti podataka se ne primjenjuju i to je predmet ozbiljne zabrinutosti. Crna Gora mora usvojiti zakonodavstvo usklađeno sa *acquis-em*, i posebno usklađeno sa Direktivom o zaštiti podataka. To je prioritet iz Evropskog partnerstva i obaveza koju je Crna Gora već ispregovarala u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.





# ODLUKA SAVJETA

od 22. januara 2007. godine  
o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u  
Evropskom partnerstvu sa Crnom Gorom

(2007/49/EZ)

SAVJET EVROPSKE UNIJE,

Imajući u vidu Ugovor o osnivanju Evropske zajednice,

Imajući u vidu Uredbu Savjeta (EZ) br. 533/2004 od 22. marta 2004. godine o uvođenju partnerstva u okvir Procesu stabilizacije i pridruživanja<sup>1</sup>, a naročito u pogledu člana 2 ove Uredbe,

Imajući u vidu prijedlog Komisije,

S obzirom na to da:

- (1) Evropski Savjet je na Samitu u Solunu 19. i 20. juna 2003. godine potvrdio uvođenje Evropskog partnerstva kao sredstva za podršku evropske perspektive zemalja zapadnog Balkana.
- (2) Uredba Savjeta (EZ) br. 533/2004 određuje da Savjet odlučuje o principima, prioritetima i uslovima koji treba da budu sadržani u Evropskom partnerstvu, kao i o svim naknadnim prilagođavanjima.
- (3) Uredbom Savjeta (EZ) br. 533/2004 se određuje da će se nastavak sprovođenja Evropskog partnerstva obezbijediti uz pomoć mehanizama koji su ustanovljeni u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, posebno kroz godišnje izvještaje o napretku.
- (4) Savjet je 14. juna 2004. godine usvojio prvo Evropsko partnerstvo sa Srbijom i Crnom Gorom, uključujući Kosovo kao što je to definisano

---

<sup>1</sup> Službeni list L 86, 24. 03. 2004. godine, str. 1, Uredba izmijenjena Uredbom (EZ) br. 269/2006 (Sl. list L 47, 17.2.2006. str. 7)

- Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija<sup>2</sup>. Savjet je 30. januara 2006. godine odlučio da ažurira Evropsko partnerstvo.<sup>3</sup>
- (5) Crna Gora je proglasila svoju nezavisnost 3. juna 2006. godine, nakon referenduma koji je održan 21. maja 2006. godine.
  - (6) Na sastanku Savjeta opštih poslova i međunarodnih odnosa 12. juna 2006. godine, Evropska unija i njene države članice su odlučile da će razviti dalje odnose sa Republikom Crnom Gorom kao suverenom, nezavisnom državom.
  - (7) Shodno tome je potrebno uspostaviti novo Evropsko partnerstvo sa Crnom Gorom na osnovu dijela koji se odnosi na Crnu Goru iz Evropskog partnerstva sa Srbijom i Crnom Gorom koji je usvojen u januaru 2006. godine, a koji je ažuriran u skladu sa nalazima Izvještaja o napretku iz 2006. godine i dopunjen prioritetima koji odgovaraju izazovima sa kojima se suočava Crna Gora kao nezavisna država.
  - (8) Za pripremu za dalju integraciju u Evropsku uniju, nadležne vlasti u Crnoj Gori bi trebalo da osmisle plan sa rasporedom i posebnim mjerama kako bi se realizovali prioriteti iz ovog Evropskog partnerstva.

#### ODLUČIO JE SLJEDEĆE:

##### *Član 1.*

U skladu sa članom 1. Uredbe (EZ) br. 533/2004, principi, prioriteti i uslovi u Evropskom partnerstvu sa Crnom Gorom navedeni su u priloženom Aneksu koji predstavlja sastavni dio ove Odluke i koji će, za Crnu Goru, zamijeniti Aneks Odluke 2006/56/EZ.

##### *Član 2.*

Sprovođenje Evropskog partnerstva za Crnu Goru biće praćeno pomoću mehanizama koji su ustanovljeni u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja, a naročito pomoću godišnjeg izvještaja Komisije.

---

<sup>2</sup> Odluka Savjeta 2004/520/EZ od 14. juna 2004. godine o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući Kosovo, kao što je to definisano Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. (Sl. list L 227, 26.6.2004. str. 21)

<sup>3</sup> Odluka Savjeta 2006/56/EZ od 30. januara 2006. o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući Kosovo, kao što je to definisano Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. i poništavajući Odluku 2004/520/EZ (Sl. list L 35, 7.2.2006. str. 32)

*Član 3.*

Odluka će stupiti na snagu trećeg dana po objavljivanju u *Službenom listu Evropske unije*.

U Briselu, 22. januara 2007. godine.

Za Savjet  
Predsjednik  
*F.-W. STEINMEIER*



# CRNA GORA: EVROPSKO PARTNERSTVO ZA 2006. GODINU

## 1. UVOD

Evropski savjet je podržao uvođenje Evropskog partnerstva kao sredstva za realizaciju evropske perspektive država zapadnog Balkana.

Savjet Evropske unije je 30. januara 2006. godine usvojio Evropsko partnerstvo za Srbiju i Crnu Goru, uključujući Kosovo, kao što je to definisano Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine. Crna Gora je proglasila nezavisnost 3. juna 2006. godine nakon referenduma koji je održan 21. maja. Ovome je slijedilo priznanje od strane EU i država članica. Stoga je i potrebno usvojiti ažurirano Evropsko partnerstvo samo za Crnu Goru. Ovo ažurirano Partnerstvo je zasnovano na djelovima prethodnog Evropskog partnerstva za Srbiju i Crnu Goru (uključujući Kosovo) koji su se odnosili na Crnu Goru. Ono unosi elemente koji odražavaju nove nadležnosti Crne Gore i izazove sa kojima se ona suočava kao nezavisna država.

Nadležne vlasti u Crnoj Gori bi trebalo da osmisle plan koji bi sadržao raspored i specifične mjere kako bi se realizovali prioriteti iz Evropskog partnerstva.

## 2. PRINCIPI

Proces stabilizacije i pridruživanja ostaje okvir za evropsko usmjerenje zemalja zapadnog Balkana sve do njihovog priključenja EU u budućnosti.

Glavni prioriteti odnose se na sposobnost Crne Gore da ispuni kriterijume koje je definisao Evropski savjet u Kopenhagenu 1993. godine i uslove postavljene za Proces stabilizacije i pridruživanja, prije svega one koje je odredio Savjet u

svojim Zaključcima od 29. aprila 1997. g. i 21.-22. juna 1999. godine; zatim one koji su sadržani u završnoj deklaraciji Zagrebačkog samita od 24. novembra 2000. godine i one koji su sadržani u Solunskoj agendi.

### 3. PRIORITETI

Prioriteti nabrojani u ovom Evropskom partnerstvu odabrani su na osnovu realnih očekivanja da Crna Gora može da ih ostvari u potpunosti ili da znatno unaprijedi njihovo sprovođenje tokom narednih nekoliko godina. Napravljena je razlika između kratkoročnih prioriteta za koje se očekuje da budu ostvareni u roku od jedne do dvije godine, i srednjoročnih prioriteta za koje se očekuje da će biti ostvareni u roku od tri do četiri godine. Ovi prioriteti se odnose i na zakonodavstvo i na njegovu primjenu.

Uzimajući u obzir znatne troškove koji prate ispunjenje svih zahtijeva EU, kao i složenost ovih uslova u pojedinim oblastima, sadašnje Partnerstvo u ovoj fazi ne uključuje sve važne zadatke. Naredna partnerstva će uključiti i dodatne prioritete, u skladu sa napretkom koji Crna Gora napravi.

Među kratkoročnim prioritetima identifikovani su i grupisani ključni prioriteti na početku liste prioriteta. Ovi ključni prioriteti nijesu poređani po značaju.

.

#### 3.1. KRATKOROČNI PRIORITETI

##### **Ključni prioriteti:**

- Usvojiti novi Ustav, zasnovan na širokom konsenzusu i u skladu sa evropskim standardima, što se posebno odnosi na oblasti ljudskih i manjinskih prava, organizacije pravosuđa, revizije, odbrane i bezbjednosnih struktura.
- Završiti uspostavljanje pravnog i institucionalnog ustrojstva koji se zahtijeva za nezavisnu državu, uključujući potpisivanje i ratifikaciju međunarodnih instrumenata kojima je pristupila državna zajednica Srbija i Crna Gora.
- Nastaviti napore u sprovođenju reforme državne uprave, uključujući sistem plata državne administracije, kako bi se obezbijedilo transparentno zapošljavanje, profesionalizam i odgovornost; posebno nastaviti jačanje

struktura koje se bave evropskim integracijama na svim nivoima (uključujući resorna ministarstva i Skupštinu) i mehanizama koordinacije koji se tiču pitanja EU.

- Završiti planove reforme pravosudnog sistema; izmjestiti njihovo postavljenje i unapređenje iz skupštinske nadležnosti i uspostaviti transparentne procedure zasnovane na profesionalnim i objektivnim kriterijumima za sistem odabira i napretka u karijeri; racionalizovati sudski sistem i modernizovati postupke i unaprijediti administraciju; obezbijediti adekvatan i finansijski održiv pravosudni sistem.
- Ojačati borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije na svim nivoima, uključujući uspostavljanje djelotvornih institucionalnih mehanizama za međuagencijsku saradnju i jačanje operativnih kapaciteta u organima za izvršenje sankcija.
- Osigurati parlamentarnu kontrolu nad odbrambenim i bezbjednosnim strukturama.
- Nastaviti garantovanje pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY).
- Osnažiti kapacitete za usvajanje i primjenu mjera koje proističu iz dogovorenih obaveza u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, posebno u domenu nadgradnje carinskih kapaciteta radi pravilne upotrebe nacionalnih pravila i metoda administrativne saradnje.

## Politički kriterijumi

### *Demokratija i vladavina prava*

#### **Izbori**

- U skladu sa preporukama Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, depolitizovati izborne komisije, unaprijediti njihov rad, posebno u dijelu objavljivanja rezultata, kodifikovati izbornu zakonodavstvo, ustanoviti pravila medijskog izvještavanja o kampanjama i uvesti transparentnost u raspodjeli mandata u skladu sa evropskim standardima; ustanoviti transparentni okvir za finansiranje kampanja.



## **Skupština**

- Ojačati ukupne zakonodavne i kontrolne kapacitete Skupštine, posebno kroz primjenu novog Poslovnika o radu.
- Ojačati kapacitete Skupštine u novim oblastima nadležnosti.
- Ojačati funkcionisanje Odbora za evropske integracija i obezbijediti odgovarajuće administrativno i stručno osoblje.

## **Državna uprava**

- Nastaviti proces depolitizacije državne uprave.
- Jačati administrativne kapacitete za Kancelariju Ombudsmana; obezbijediti adekvatnu realizaciju Ombudsmanovih preporuka.
- Nastaviti realizaciju procesa decentralizacije i poboljšati kapacitete opština.

## **Sistem pravosuđa**

- Osigurati sprovođenje zakonodavstva o obaveznoj početnoj i stalnoj obuci sudija, tužilaca i pomoćnog osoblja u sudovima, i nastaviti jačanje Centra za obuku sudija.
- Završiti planove za reformu pravosudnog sistema; izmjestiti kontrolu zapošljavanja i unaprjeđenja iz Skupštine i uspostaviti transparentne procedure zasnovane na profesionalnim i objektivnim kriterijumima za odabir i unaprjeđenje tokom karijere; racionalizovati sudski sistem i modernizovati sudske postupke, te poboljšati administraciju; obezbijediti adekvatno i održivo finansiranje pravosudnog sistema.
- Obezbijediti garancije za jačanje autonomije i efikasnosti tužilaštva, uključujući odnos prema budžetskim pitanjima. Ojačati kancelariju tužioca za organizovani kriminal i unaprijediti kapacitete u oblasti antikorupcijske politike.
- Unaprijediti kapacitete Ministarstva pravde u oblasti međunarodne pravosudne saradnje.

## **Antikorupcijska politika**

- Dopuniti Zakon o konfliktu interesa i primijeniti ga radi eliminisanja svih mogućih slučajeva konflikta interesa zvaničnika.

- Unaprijediti napore u primjeni antikorupcijske strategije, posebno kroz osiguranje adekvatnog finansijskog okvira i ljudskih resursa za tijela koja će sprovoditi zakone, a sve u cilju oobezbjeđivanja njegove primjene.
- Razviti i u potpunosti primijeniti zakone o političkim partijama i finansiranju političkih partija i obezbijediti transparentnost i jasnost.

### **Ljudska prava i zaštita manjina**

- Obezbijediti efikasne mehanizme za sprovođenje obaveza koje proističu iz međunarodnih instrumenata, a naročito u pogledu Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Evropske konvencije o sprječavanju mučenja.
- Preduzeti transparentne i sveobuhvatne aktivnosti u svim slučajevima navodnog lošeg postupanja. Jačati službe unutrašnje kontrole koje se bave slučajevima lošeg postupanja od strane organa za sprovođenje zakona.
- Poboljšati uslove u zatvorima, posebno kada su u pitanju osjetljive grupe ljudi, poput maloljetnih prestupnika i onih koji imaju potrebu za psihijatrijskom pomoći; osigurati adekvatno praćenje uslova u zatvorima za one koji služe dugogodišnje kazne i za počinioce zločina iz oblasti organizovanog kriminala, obezbijediti dalju obuku zapošljenih u kazneno-popravnim ustanovama i poboljšati objekte za posebne namjene.
- Usvojiti sveobuhvatno antidiskriminaciono zakonodavstvo.
- Obezbijediti primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Nastaviti transformaciju Radio Televizije Crne Gore u javni radiodifuzni servis i obezbijediti odgovarajuća sredstva za to.
- Primijeniti Memorandum o saradnji između NVO-a i vladinih organa.
- Nastaviti sprovođenje zakonodavstva o povraćaju imovine.
- Obezbijediti adekvatan okvir, uključujući i ustavni nivo, radi zaštite prava manjina. Sprovoditi strategije i akcione planove koji su bitni za integraciju romskog stanovništva, uključujući i one koje se tiču izbjeglica.

### **Regionalna pitanja i međunarodne obaveze**

- Nastaviti sa jačanjem regionalne saradnje i dobrosusjedskih odnosa, naročito u pogledu promocije pomirenja. Sprovoditi sporazume o slobodnoj trgovini

sa susjednim zemljama, a posebno novouspostavljeni Ugovor o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA). Unaprijediti prekograničnu saradnju u oblastima borbe protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima i krijumčarenja, saradnju u pravosuđu, upravljanje granicama, unaprijediti oblasti životne sredine, saobraćaja i energetike.

- Obezbijediti zaštitu prava izbjeglica i interno raseljenih lica. Poništiti sve diskriminatorne odredbe u oblasti tržišta rada, pristupa svojinskim pravima, pravnom lijeku i pristupu državljanstvu; garantovanje nesmetanog pristupa zdravstvenim uslugama i ličnim dokumentima. Osigurati pravo stvarnog izbora između održivog povratka i integrisanja i obezbijediti uslove za integraciju onih koji su izabrali posljednje.
- Uskladiti nacionalno zakonodavstvo i praksu sa relevantnim međunarodnim standardima i ugovorima kroz potpisivanje i ratifikaciju relevantnih međunarodnih instrumenata na nivou Savjeta Evrope i Ujedinjenih nacija o borbi protiv organizovanog kriminala i finansijskog kriminala, uključujući korupciju.

### *Ekonomski kriterijumi*

- Održati makroekonomsku stabilnost kroz nastavak neophodnih fiskalnih prilagođavanja i konsolidaciju.
- Razviti institucionalne i analitičke kapacitete neophodne za rad na nacrtu i primijeni „Ekonomskog i fiskalnog programa“ predloženog od strane Komisije Evropskih zajednica.
- Primijeniti sistem upravljanja javnim rashodima, posebno u dijelu programiranja budžeta, srednjoročnog budžetiranja i uvođenja elemenata akrealnog računovodstva.
- U potpunosti integrisati kapitalni budžet u glavni račun državnog trezora, uključujući kapitalnu potrošnju lokalne samouprave.
- Nastaviti restrukturiranje i proces privatizacije preduzeća u javnom vlasništvu.

- Usvojiti i primijeniti Zakon o kontroli osiguranja.
- Nastaviti sa naporima da se promoviše prilagodljivost i vještine radne snage, sa punim uključenjem poslodavaca i sindikata u taj proces.
- Nastaviti sa neophodnim prilagođavanjem crnogorskog trgovinskog režima kako bi se učinili kompatibilnim sa autonomnim trgovinskim mjerama i budućim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

## ***Evropski standardi***

### *Unutrašnje tržište*

#### **Slobodno kretanje robe**

- Završiti uspostavljanje zakonodavnog i institucionalnog okvira o standardizaciji, nadgledanju tržišta, sertifikaciji, meteorologiji, akreditaciji i utvrđivanju usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske zajednice kako bi se stvorili povoljni uslovi za trgovinu. Početi usvajanje evropskih standarda.
- Uspostaviti unutrašnji mehanizam za konsultovanje i obavještanje o novim tehničkim propisima prije njihovog usvajanja i mjerama koje će imati uticaj na trgovinu.
- Ustanoviti zakonski okvir i administrativne kapacitete za aktivnu zaštitu potrošača i zdravstvenu zaštitu u skladu sa potrošačkom i zdravstvenom politikom EU.

#### **Carine i oporezivanje**

- Dodatno prilagoditi carinske zakone i procedure sa *acquis*-ijem. Nastaviti modernizaciju carinskih službi kako bi se obezbijedio visok nivo administrativnih kapaciteta za borbu protiv korupcije, prekograničnog kriminala i izbjegavanja poreza.
- Dopuniti i primijeniti zakonodavstvo u oblasti pravila o porijeklu kako bi se uvela pravna osnova za upotrebu pravila EZ o porijeklu radi autonomnih trgovinskih mjera i radi obezbjeđivanja odredaba o informisanju i treningu rukovodilaca i carinskih službenika.

- Dodatno prilagoditi poresko zakonodavstvo sa *acquis*-ijem. Unaprijediti sprovođenje poreskih zakona sa posebnim akcentom na sakupljanju prihoda i kontroli, a u cilju smanjivanja utaje poreza.
- Primijeniti principe kodeksa ponašanja u poslovnom oporezivanju i osigurati usklađenost novih poreskih mjera sa ovim principima.

### **Konkurencija**

- Ustanoviti i obezbijediti odgovarajuća sredstva za funkcionisanje kompetentnog tijela sa punom operativnom nezavisnošću.
- Ojačati okvir državne pomoći i povećati transparentnost, što je prvi korak ka kontroli državne pomoći u skladu sa zahtjevima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

### **Javne nabavke**

- Sprovoditi efikasan režim javnih nabavki u skladu sa principima EU, uključujući pravne lijekove. Obezbijediti punu transparentnost procedura, bez obzira na vrijednost ugovora o kojem se radi i izbjegavati diskriminaciju između crnogorskih i snabdjevača iz EU.
- Osigurati uspostavljanje i funkcionisanje Uprave za javne nabavke, preispitati ovo tijelo i unaprijediti njegove administrativne kapacitete; obezbijediti odgovarajuću obuku službenika u pravnim subjektima koji su odgovorni za sprovođenje pravila nabavki.

### **Pravo intelektualne svojine**

- Značajno ojačati nivo zaštite prava intelektualne svojine, naročito usvajanjem sveobuhvatnog zakonskog okvira o pravima intelektualne svojine, uključujući djelotvorne kazene odredbe i uspostavljanje kancelarije za prava intelektualne svojine.
- Ojačati kapacitete za primjenu i izvršenje zakona u ovoj oblasti, uključujući pogranične službe, organe za izvršenje sankcija i pravosuđe.

### **Finansijske usluge**

- Ojačati regulatorni i nadzorni okvir za finansijske institucije i tržište, u skladu sa sadašnjim praksama EU, a naročito u dijelu koji se tiče bankarskog sektora.

- Osnajiti saradnju sa domaćim supervizorima stranih banaka koje imaju značajne filijale u Crnoj Gori, uključujući i sklapanje ugovora o saradnji.

### **Zakon o kompanijama**

- Ojačati realizaciju finansijskog izvještavanja u skladu sa zahtjevima, a naročito finansijskih institucija i evidentiranih kompanija.

### **Zapošljavanje i socijalne politike**

- Unaprijediti kapacitete Ministarstva rada i socijalnog staranja u strateškom planiranju i monitoringu, sa naglaskom na integraciju mladih, žena i ranjivih grupa u tržište rada; unaprijediti mjere aktivnog zapošljavanja koje sprovodi crnogorski Zavod za zapošljavanje.
- Unaprijediti djelovanje inspekcija rada kako bi se obezbijedila zdravstvena i zaštita na radu.
- Pojačati napore u promociji kvaliteta u obrazovnom sistemu i doživotnog učenja.
- Nastaviti unaprijeđenje kvaliteta, efikasnosti i relevantnosti visokog obrazovanja i podržati njegovu integraciju u Evropsku zonu visokog obrazovanja.

## *Sektorske politike*

### **Industrija i srednja i mala preduzeća**

- Nastaviti primjenu Evropske povelje o malim preduzećima.
- Ojačati Agenciju za promociju investicija. Unaprijediti poslovno zastupanje/konsultovanje.
- Usvojiti zakon o harmonizaciji i ubrzanju registracije i procesa izdavanja dozvola; primijeniti zakonodavstvo u tijesnoj saradnji sa organima lokalne samouprave; usvojiti i primijeniti akcioni plan za smanjenje poslovnih barijera.
- Ubrzati osnivanje i korišćenje Nacionalnog garantnog fonda za mala i srednja preduzeća.

## **Poljoprivreda i ribarstvo**

- Nastaviti jačanje administrativnih kapaciteta za formulisanje i primjenu poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja.
- Usvojiti zakon o bezbjednosti hrane, zakon o dobrobiti životinja i novi Zakon o veterini, i jačati veterinarske i fitosanitarne službe, uključujući kapacitete za kontrolu i laboratorijsku djelatnost.
- Nastaviti napore na usklađivanju zakonodavstva sa EU *acquis*-em u veterinarskoj i fitosanitarnoj djelatnosti, uključujući i uspostavljanje integrisanog sistema za kontrolu ispravnosti hrane, kako bi se izbjeglo poklapanje nadležnosti i postigla veća bezbjednost hrane. Pripremiti sistem identifikacije i registracije goveda u skladu sa zahtjevima EU.
- Završiti strategiju ribarstva i unaprijediti kapacitete Crne Gore za sprovođenje politike ribarstva u skladu sa standardima EU, uključujući i one koji se odnose na međunarodnu saradnju.
- Osigurati zaštitu geografskih oznaka i oznaka porijekla registrovanih u zajednici u skladu sa Uredbom Savjeta (EZ) br. 510/2006.<sup>4</sup>

## **Životna sredina**

- Nastaviti usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa zakonodavstvom i standardima EU, naročito okvirnog zakonodavstva za zaštitu životne sredine. Razviti administrativne kapacitete za primjenu i sprovođenje usvojenih zakona.
- Razviti sveobuhvatnu strategiju za zaštitu životne sredine (voda, otpad, vazduh). Usvojiti plan korišćenja zemljišta; usvojiti strategiju održivog razvoja i sektorske strategije (integrisano upravljanje obalnim područjima, biodiverzitet, klimatske promjene). Jačati administrativne kapacitete za upravljanje životnom sredinom.

## **Saobraćajna politika**

- Nastaviti sa usklađivanjem vazduhoplovnog zakonodavstva, uključujući kontrolu vazdušnog saobraćaja, sa *acquis*-em, a u skladu sa obavezama preuzetim potpisivanjem Sporazuma o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru.

---

<sup>4</sup> Uredba Savjeta (EZ) br. 510/2006 od 20. marta 2006. godine o zaštiti geografskih oznaka i oznaka porijekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode (Službeni list L 93, 31. mart 2006. godine, str. 12).

- Jačati službu za civilno vazduhoplovstvo i odrediti operativno nezavisno, istražno tijelo za vazduhoplovne nesreće, nacionalno tijelo za nadzor nad pružanjem usluga vazduhoplovne navigacije, kao i tijelo za primjenu prava putnika u vazдушnom saobraćaju.
- Nastaviti sa primjenom Memoranduma o razumijevanju koji se odnosi na razvoj ključne regionalne saobraćajne mreže za jugoistočnu Evropu, uključujući i saradnju vezano za Transportnu Observatoriju jugoistočne Evrope.
- Primijeniti Zakon o drumskom saobraćaju (uključujući osnivanje odgovarajućih struktura za primjenu istog). Opredijeliti dovoljne resurse za održavanje saobraćajne infrastrukture i institucija.

### **Energetika**

- Ratifikovati i nastaviti sa primjenom obaveza preuzetih u okviru Sporazuma o energetske zajednici.
- Završiti i primijeniti Strategiju za razvoj energetike i Strategije za energetske efikasnost, poboljšati kapacitete Ministarstva ekonomije u oblasti energetike.
- Osnovati regulatorno tijelo i usvojiti odgovarajuće zakonodavstvo vezano za nuklearnu bezbjednost i zaštitu od radijacije.
- Osigurati sprovođenje zakona i transparentnost na energetskom tržištu.

### **Informaciono društvo i mediji**

- Jačati Agenciju za telekomunikacije kako bi se podstakla konkurencija na tržištu kroz primjenu relevantnih zakona, posebno onih koji uvode potrebne mjere zaštite konkurencije na tržištu.
- Poboljšati administrativne kapacitete Ministarstva ekonomije u oblasti elektronskih komunikacija. Preuzeti dalje korake vezane za balansiranje tarifa, dalje se baviti uslovima interkonekcionih tarifa i pitanjima naknada za izdavanje dozvola.
- Garantovati operativnu nezavisnost Agencije za radiodifuziju.
- Osigurati nesmetanu transformaciju Radio Televizije Crne Gore u javni radio-difuzni servis i obezbijediti sredstva za njegovo efikasno funkcionisanje.



### **Finansijska kontrola**

- Razviti strategiju javne interne finansijske kontrole uzimajući u obzir kratkoročne finansijske kontrole.
- Dalje jačati Državnu revizorsku instituciju i obezbijediti odgovarajuće ustavne garancije.

### **Statistika**

- Prikupiti i prenositi statističke podatke u skladu sa statističkim zahtjevima vezano za ekonomiju, trgovinu, finansije i monetarnu oblast shodno važećim EU praksama.
- Revidirati i usvojiti Master plan statistike u cilju poboljšanja kvaliteta i širenja djelokruga statistike. Ubrzati prikupljanje i prosljeđivanje statističkih podataka vezano za poljoprivredu u skladu sa standardima i metodologijom EU, primijeniti HS nomenklaturu 2007.

### *Pravda, sloboda i bezbjednost*

#### **Vize, granična kontrola, migracije i azil**

- Razviti institucionalne kapacitete vazano za viznu politiku i uskladiti viznu politiku sa onima u EU.
- Jačati integrisano upravljanje granicama i obezbijediti konzistentnu primjenu od strane svih nadležnih organa uključujući civilnu kontrolu.
- Usvojiti Zakon o azilu i izgraditi planirane centre za prihvatanje azilanata i izbjeglica.

#### **Pranje novca**

- Obezbijediti efikasnu primjenu i koordinaciju Zakona o spriječavanju pranja novca i jačati finansijsku obavještajnu službu.

#### **Droge**

- Dalje razvijati kapacitete za međunarodnu saradnju Centra za borbu protiv droga i krijumčarenja i poboljšati mogućnosti operativne analize, uključujući uspostavljanje odgovarajućih baza podataka.
- Razviti nacionalnu Strategiju za borbu protiv zloupotreba i krijumčarenja droga, u skladu sa Strategijom EU za droge 2005. – 2012. i Akcionim planom EU za droge 2005. - 2008. i razviti kampanju javne svijesti o drogama.

- Uspostaviti standarde koji se odnose na prevenciju zloupotrebe hemijskih prekursora i ostalih esencijalnih supstanci neophodnih za proizvodnju nedozvoljenih droga.
- Razviti kapacitete relevantnih organa za primjenu zakona u borbi protiv zloupotrebe i trgovine drogama.

### **Policija**

- Dalje jačati profesionalni kapacitet policije kroz specijalizovane obuke i razvoj obavještajnih i instrumenata za analizu rizika.
- Obezbijediti kvalitetno funkcionisanje Policijske akademije.

### **Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma**

- Uspostaviti efikasne institucionalne mehanizme za međusobnu saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala i ojačati kapacitete policije za borbu protiv organizovanog kriminala.
- Unaprijediti kapacitete za upotrebu specijalnih instrumenata istrage u skladu sa odgovarajućim garancijama i ojačati kriminalističke obavještajne službe.
- Usvojiti zakonodavstvo i razviti kapacitete za zaplijenu imovine i prihoda stečenih kriminalom.
- Povećati efikasnost međunarodne saradnje i primjene relevantnih međunarodnih konvencija vezanih za terorizam i borbu protiv organizovanog kriminala; poboljšati saradnju i razmjenu informacija između svih službi bezbjednosti, kao i sa drugim zemljama, spriječiti finansiranje i pripremu terorističkih akcija.

### **Trgovina ljudima**

- Nastaviti borbu protiv trgovine ljudima, uključujući pružanje adekvatne podrške i zaštite žrtvama.

### **Zaštita ličnih podataka**

- Usvojiti zakonodavstvo iz oblasti zaštite ličnih podataka i osnovati nezavisno tijelo za nadzor zaštite ličnih podataka.
- Preduzeti neophodne korake za pripremu zaključivanja Sporazuma o saradnji sa Europolom.

## 3.2 SREDNJOROČNI PRIORITETI

### *Politički kriterijumi*

#### *Demokratija i vladavina prava*

##### **Ustavna pitanja**

- U cjelosti primijeniti novi Ustav donijet u skladu sa evropskim standardima.

##### **Izbori**

- Nastaviti sa obezbjeđivanjem visokih standarda u organizaciji izbora; primijeniti transparentan okvir za finansiranje kampanja.

##### **Skupština**

- Nastaviti sa jačanjem kapaciteta Skupštine u svim oblastima, posebno vezano za usvajanje *acquis*-a EU.

##### **Javna uprava**

- Dalje jačati jedinice za evropske integracije u nadležnim ministarstvima i koordinacione mehanizme vezane za evropske poslove, uključujući Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i Instrument predpristupne pomoći (IPA).
- Razviti principe, procedure i relevantne administrativne kapacitete u cilju uspostavljanja decentralizovanog sistema za upravljenje finansijskom pomoći EU u skladu sa zahtjevima EU.
- Dalje jačati Upravu za kadrove. Ojačati proces kreiranja politika. Nastaviti sa sprovođenjem reformi vezanih za decentralizaciju.
- Dalje jačati transparentno angažovanje, profesionalizam i odgovornost shodno Etičkom kodeksu i smjernicama.
- Nastaviti sa procesom restrukturiranja i reformi oružanih snaga, uključujući, ukoliko je potrebno, i smanjenje njihovog broja.

##### **Pravosuđe**

- Omogućiti adekvatno funkcionisanje Centra za obuku sudija. Primijeniti IT strategiju za sudstvo.

- Završiti strateški okvir za sudsku reformu; sprovesti planove reformi; primijeniti transparentne procedure zasnovane na profesionalnim i objektivnim kriterijumima za odabir i unaprijeđenje tokom karijere; nastaviti sa daljom izgradnjom kapaciteta sudskog sistema.
- Nastaviti sa unaprijeđenjem efikasnosti tužilačkog sistema.
- Nastaviti sa izgradnjom kapaciteta Ministarstva pravde u oblasti međunarodne pravosudne saradnje.

### **Antikorupcijska politika**

- Nastaviti odlučno sa prevencijom i borbom protiv korupcijom na svim nivoima i obezbijediti veća sredstva za prevenciju i suzbijanje korupcije. Obezbijediti potpunu usaglašenost sa Konvencijom UN o borbi protiv korupcije i sa relevantnim konvencijama Savjeta Evrope.
- Uspostaviti djelotvorne procedure otkrivanja, postupanja i daljeg procesuiranja slučajeva u kojim se sumnja na prevaru i ostale neregularnosti koje se tiču nacionalnih i međunarodnih fondova, uključujući i fondove EU.

### **Ljudska prava i zaštita manjina**

- Primijeniti antidiskriminaciono zakonodavstvo i Zakon o pravima manjina.
- Nastaviti sa poboljšanjem zatvorskih uslova.
- Spriječiti i baviti se slučajevima diskriminacije od strane organa za sprovođenje zakona.
- Obezbijediti uključenje lica sa invaliditetom ili djece koja pripadaju manjinskim narodima u redovni obrazovni sistem; reformisati sistem brige o djeci.
- Nastaviti sa promovisanjem integracije manjina i dobrih međuetničkih odnosa.
- Nastaviti saradnju sa NVO na vladinom i na opštinskom nivou.

### **Regionalna pitanja i međunarodne obaveze**

- Olakšati integraciju izbjeglica koje ne žele da se vrate. Primijeniti Nacionalnu strategiju za izbjeglice kao dio sveobuhvatne strategije za socijalno uključenje i socijalnu integraciju.

- Nastaviti sa primjenom sporazuma o regionalnoj saradnji.

## ***Ekonomski kriterijumi***

- Jačati makroekonomsku stabilnost kroz nastavak fiskalnog prilagođavanja i konsolidacije da bi se dalje smanjili eksterni debalansi.
- Povećati efikasnost javne potrošnje, posebno unapređenjem procesa budžetiranja i upravljanja finansijama na nivou centralne i lokalne vlade. Ojačati kapacitete za pripremu i primjenu budžeta u cilju utvrđivanja prioriteta.
- Osigurati fleksibilnije tržište radne snage kroz postepenu liberalizaciju.
- Snažiti poslovno okruženje kako bi se promovisao razvoj privatnog sektora i zapošljavanja. Posebno je važno racionalizovati pravosudne procedure vezano za privredna pitanja, naročito u slučajevima bankrotstva.
- Izraditi i početi sa primjenom integrisane istraživačke politike za podršku istraživačkim i razvojnim aktivnostima.

## ***Evropski standardi***

### ***Unutrašnje tržište***

#### **Slobodno kretanje kapitala**

- Potpuno liberalizovati kretanje kapitala i platni promet u skladu sa principima EU.

#### **Slobodno kretanje roba**

- Dalje razvijati standardizaciju, posebno kroz usvajanje evropskih standarda. Nastaviti sa transponovanjem direktiva novog i globalnog pristupa i direktiva starog pristupa. Uspostaviti strukturu za nadgledanje tržišta u skladu sa zahtjevima *acquis*-a.

#### **Carine i oporezivanje**

- Obezbijediti kontinuirano usklađivanje crnogorskih carinskih i poreskih

zakona sa *acquis*-em i dalje poboljšavati administrativnih kapacitete za primjenu carinskog zakonodavstva, borbu protiv korupcije, prekograničnog kriminala i izbjegavanja poreza.

- Poboljšati transparentnost i razmjenu informacija sa državama članicama EU da bi se olakšala primjena mjera za spriječavanje izbjegavanja ili utaje poreza.
- Uspostaviti transparentnu razmjenu informacija sa Komisijom Evropskih zajednica i zemljama članicama EU u cilju boljeg sprovođenja mjera za spriječavanje poreske prevare, utaje i izbjegavanja poreza.

### **Konkurencija**

- Nastaviti jačanje tijela za konkurenciju uključujući i njegovu funkcionalnu nezavisnost.
- Nastaviti jačanje okvira državne pomoći i uspostaviti kontrolu državne pomoći u skladu sa zahtjevima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

### **Javne nabavke**

- Nastaviti jačanje režima javnih nabavki, uključujući komunalni sektor i koncesije, i to daljim usklađivanjem domaćeg zakonodavstva sa *acquis*-em i jačanjem administrativnih kapaciteta Uprave za javne nabavke, nadzornog tijela i ugovornih strana.
- Nastaviti sa obezbjeđivanjem pune transparentnosti procedura bez obzira na vrijednost određenog ugovora i obezbijediti nediskriminaciju između crnogorskih i snabdjevača iz EU.

### **Pravo intelektualne svojine**

- Obezbijediti približan nivo zaštite kao što obezbjeđuje EU, potpunim usklađivanjem domaćeg zakonodavstva sa *acquis*-em o pravima intelektualne svojine, i kontinuiranim jačanjem administrativnih kapaciteta i primjenom prava intelektualne svojine od strane svih relevantnih državnih organa uključujući pogranične službe, organe za izvršenje sankcija i pravosuđe.

### **Finansijske usluge**

- Uspostaviti sveobuhvatan regulatorni i nadzorni okvir za finansijske institucije i tržišta u skladu sa principima EU.

## **Zakon o kompanijama**

- Otpočeti sa usklađivanjem zahtjeva finansijskog izvještavanja sa *acquis*-em i osigurati njegovo djelotvorno sprovođenje.

## **Zapošljavanje i socijalne politike**

- Unaprijediti kapacitete Ministarstva rada i socijalnog staranja u strateškom planiranju i monitoringu, sa naglaskom na integraciju mladih, žena i ranjivih grupa u tržište rada, kao i modernizaciju socijalnih politika; unaprijediti mjere aktivnog zapošljavanja koje sprovodi crnogorski Zavod za zapošljavanje.

## *Sektorske politike*

### **Industrija i srednja i mala preduzeća**

- Osigurati punu primjenu Evropske povelje o malim preduzećima.
- Početi sa uvođenjem ocjenjivanja regulatornog uticaja. Dalje unaprijediti pristup finansijama i razviti strukture za poslovnu podršku (grupe, inkubatori, biznis i tehnološki parkovi).

### **Poljoprivreda i ribarstvo**

- Nastaviti sa izgradnjom administrativnih kapaciteta za formulisanje i sprovođenje politika u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Izraditi i započeti sprovođenje politike ruralnog razvoja.
- Jačati institucionalne kapacitete za bezbjednost hrane. Pripremiti program za unapređivanje objekata za proizvodnju hrane u cilju ispunjenja zahtjeva EU. Početi aktivnosti na identifikaciji ovaca i koza i registraciji njihovog kretanja. Početi aktivnosti na obezbjeđenju efikasne kontrole domaćeg uzgajanja biljaka, posebno za proizvode koji moraju zadovoljiti specifične zahtjeve EU.
- Preduzeti mjere kako bi se osiguralo da će se politika ribarstva približiti standardima EU, posebno u oblasti upravljanja resursima, inspekcije i kontrole, kao i u tržišnim i strukturnim politikama.
- Nastaviti sa obezbjeđivanjem zaštite za geografske oznake i oznake porijekla koje su registrovane u Zajednici u skladu sa Uredbom Savjeta (EC) br. 510/2006 i njenih pratećih dopuna. Ažurirati listu zaštićenih geografskih oznaka porijekla u skladu sa promjenama *acquis*-a vezanog za ovu oblast.

## **Životna sredina**

- Nastaviti usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa zakonodavstvom i standardima EU, posebno u oblasti zagađenja vazduha, vode i hemikalija.
- Početi sa primjenom plana korišćenja zemljišta i sveobuhvatne strategije za zaštitu životne sredine. Otpočeti primjenu Strategije održivog razvoja i sektorskih strategija (integrirano upravljanje obalnom zonom, biodiverzitet, klimatske promjene). Obezbijediti održiv finansijski okvir za primjenu srednjoročne i dugoročne politike zaštite životne sredine.
- Ratifikovati i početi primjenu Protokola iz Kjotoa.

## **Saobraćajna politika**

- Jačati izgradnju kapacitete, uključujući pripremu projekata za velike investicije. Nastaviti sa opredjeljivanjem dovoljnih resursa za održavanje saobraćajne infrastrukture i institucija.
- Primijeniti međunarodne obaveze vezano za konvencije Međunarodne pomorske organizacije i poboljšati uslove za pomorsku bezbjednost flote u svijetlu Pariškog memoranduma o razumijevanju.

## **Energetika**

- Usvojiti i primijeniti dugoročne strategije za ekološki održivu energetska politiku.
- Nastaviti primjenu regionalnih i međunarodnih obaveza u ovoj oblasti u cilju uspostavljanja konkurentnog regionalnog energetskog tržišta.
- Postati potpisnicom međunarodnih konvencija iz oblasti nuklearne bezbjednosti, u kojima je EURATOM već ugovorna strana.

## **Informaciono društvo i mediji**

- Završiti transponovanje novog EU 2002 okvira za elektronske komunikacije u nacionalno zakonodavstvo.
- Uspostaviti konkurentno tržište elektronskih komunikacija kroz naprednu primjenu zakonodavstva i kroz primjenu odgovarajućih mjera zaštite konkurencije tretiranjem bilo koje vrste tržišnih barijera.



- Održati nezavisnost, dovoljne resurse i stručnost regulatornih tijela u obavljanju njihovih zadataka.
- Potpuno usaglasiti zakonodavstvo sa audiovizuelnim *acquis*-em.

### **Finansijska kontrola**

- Razviti i primijeniti principe decentralizovane upravljačke odgovornosti i funkcionalnu nezavisnost interne revizije u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima i najboljom praksom EU.
- Jačati operativne kapacitete i, kako funkcionalnu tako i finansijsku, nezavisnost Državne revizorske institucije.
- Razviti procedure i administrativne kapacitete da bi se obezbijedila efektivna zaštita finansijskih interesa EU.

### **Statistika**

- Nastaviti sa razvojem pouzdane ekonomske statistike. Izgraditi institucionalne kapacitete za izradu i objavljivanje osnovnih statističkih podataka harmonizovanih sa evropskim standardima u oblastima poslovne statistike, statistike tržišta rada i nacionalnih računa.
- U potpunosti uključiti lokalnu samoupravu u Opšti državni račun.

## *Pravda, sloboda i bezbjednost*

### **Vize, granična kontrola, migracije i azil**

- Razviti tehničku infrastrukturu i kadrovske kapacitete za sprovođenje politike integrisanog upravljanja granicama, uključujuću jačanje pogranične policije i carinskih službi. Unaprijediti objekte na graničnim prijelazima izgradnjom novih graničnih punktova.
- Dalje usklađivati viznu politiku sa legislativom i praksom EU.
- Jačati međuagencijsku i međunarodnu saradnju i dalje razvijati kapacitete relevantnih organa za primjenu zakona u oblasti borbe protiv trgovine drogama.

## **Policija**

- Nastaviti restrukturiranje; obezbijediti odgovornost; reformisati obrazovanje policije; obezbijediti saradnju između tijela za sprovođenje zakona.

## **Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma**

- Razviti efikasan sistem za zaštitu svjedoka koji takođe inkorporira regionalne elemente.
- Pojačati borbu protiv privrednog i finansijskog kriminala (uključujući pranje novca i falsifikovanje novčanica), prevare i korupcije i unaprijediti relevantno zakonodavstvo.
- Omogućiti postavljanje oficira za vezu, koji su imenovani od strane država članica EU u relevantne državne organe, koji se bave borbom protiv organizovanog kriminala. Primjeniti Konvenciju iz Palerma i njene Protokole o transnacionalnom organizovanom kriminalu i međunarodne standarde koje je moguće primjeniti iz oblasti privrednog i finansijskog kriminala.
- Povećati administrativne i sudske kapacitete za primjenu Krivičnog zakona u oblasti organizovanog kriminala. Dalje jačati Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala u Ministarstvu unutrašnjih poslova i obezbijediti koordinaciju svih organa za primjenu zakona uključujući dalje razvijanje kapaciteta obavještajnih službi u oblasti kriminaliteta.
- Pojačati borbu protiv privrednog i finansijskog kriminala (uključujući borbu protiv krivotvorenja kako gotovinskih tako i bezgotovinskih sredstava plaćanja) i dalje izgrađivati institucionalne i administrativne kapacitete koji će se baviti pomenutim izazovima.

## **Zaštita ličnih podataka**

- Obezbijediti nesmetano funkcionisanje organa za superviziju zaštite ličnih podataka.
- Obezbijediti kapacitete državnih organa, posebno organa za sprovođenje zakona, kako bi primijenili zakonodavstvo koje se odnosi na zaštitu ličnih podataka.

## 4. PROGRAMI

Pomoć Zajednice zemljama zapadnog Balkana u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja biće obezbijedena na osnovu postojećih finansijskih instrumenata, a naročito na osnovu Uredbe Savjeta (EZ) br. 1085/2006 od 17. jula 2006. godine kojom se ustanovljava Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA)<sup>5</sup>. U skladu sa tim, Crna Gora može imati pristup fondovima iz programa za više zemalja i horizontalnih programa.

## 5. USLOVLJENOST

Pomoć Zajednice zemljama zapadnog Balkana je uslovljena napretkom u ispunjavanju kriterijuma koji su ustanovljeni u Kopenhagenu, kao i napretkom u ispunjavanju određenih prioriteta iz Evropskog partnerstva. Nepoštovanje ovih uslova moglo bi da dovede do toga da Savjet preduzme odgovarajuće mjere na osnovu člana 21. Uredbe (EZ) br. 1085/2006. Pomoć Zajednice biće podložna uslovima koje je Savjet odredio u svojim Zaključcima od 29. aprila 1997. godine, a naročito u pogledu obaveze primaoca da sprovede demokratske, ekonomske i institucionalne reforme.

## 6. PRAĆENJE

Sprovođenje Evropskog partnerstva će biti praćeno pomoću mehanizama ustanovljenih u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, naročito kroz godišnje izvještaje koji će biti predstavljeni Zajednici od strane Evropske komisije.

---

<sup>5</sup> Sl. list L 210, 31.7.2006. godine, str. 82



CIP – Каталогизација у публикацији  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

339. 923: [4 - 672 EU: 497 . 16] ”2006” (060.55)  
341. 232. 3 (4: 497. 16) ”2006” (060. 55)

Izvještaj o napretku Crne Gore za 2006 ; Crna Gora: Evropsko partnerstvo za 2006 . / [ urednica Daliborka Uljarević ] . – Podgorica : Centar za građansko obrazovanje : Centar za razvoj nevladinih organizacija : Evropski pokret u Crnoj Gori, 2007 (Podgorica: Studio Mouse). – 92 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izvještaji)

Kor. nasl. - Tiraž 1000. – Bilješke uz tekst.

ISBN 978 – 86 – 85591 – 08 - 2 (Centar za građansko obrazovanje)

ISBN 978 – 86 – 85579 – 22 - 6 (Centar za razvoj nevladinih organizacija)

а) Европска унија – Црна Гора – Интеграција – 2006 – Извјештаји б) Економске интеграције – Европа – Црна Гора – 2006 – Извјештаји  
COBISS. CG – ID 11298320

