



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 22.5.2012 г.
COM(2012) 222 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
ОТНОСНО НАПРЕДЪКА НА ЧЕРНА ГОРА В ИЗВЪРШВАНЕТО НА РЕФОРМИ**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

ОТНОСНО НАПРЕДЪКА НА ЧЕРНА ГОРА В ИЗВЪРШВАНЕТО НА РЕФОРМИ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своето становище¹ относно кандидатурата на Черна гора за членство Европейската комисия набеляза седем ключови приоритета², чието изпълнение бе условието Комисията да препоръча започването на преговори за присъединяване с Черна гора. Въз основа на анализа в доклада за напредъка за 2011 г.³ в своя документ относно стратегията за разширяване от 2011 г.⁴ Комисията заключи, че Черна гора е предприела успешни действия по ключовите приоритети, определени от ЕС през 2010 г. като предварително условие за започването на преговори за присъединяване. На заседанието си през декември 2011 г. Европейският съвет приветства оценката на Комисията за добрия напредък, осъществен от Черна гора, която като цяло е постигнала задоволителни резултати. С оглед на започването на преговори за присъединяване с Черна гора през юни 2012 г. Европейският съвет възложи на Съвета да разгледа, въз основа на доклад, който Комисията ще представи през първата половина на 2012 г., постигнатия от Черна гора напредък в провеждането на реформи, като обърне специално внимание на сферата на правовата държава и основните права, особено борбата с корупцията и организираната престъпност.

В съответствие със заключенията на Европейския съвет от декември 2011 г. Комисията започна прегледа на главите за съдебната система и основните права и правосъдието, свободата и сигурността. Предвид новия подход за двете глави това ще позволи набелязаните в рамките на тези две глави въпроси да бъдат разгледани в ранна фаза на преговорите за присъединяване.

В настоящия доклад се оценява допълнителният напредък, постигнат от Черна гора от 1 септември 2011 г. насам в провеждането на реформи, свързани с ключовите приоритети. През този период Черна гора постигна допълнителен напредък в укрепването на дейността на парламента, на професионализма и деполизитизацията на публичната администрация, свободата на медиите и сътрудничеството с гражданското общество. В ход е процесът на преработване на конституцията, целящ осигуряването на солидни гаранции за независимостта на съдебната власт. Черна гора допълнително е подобрила резултатите си в борбата с корупцията и организираната престъпност. Започна прилагането на неотдавна приетите мерки за борба с дискриминацията и корупцията и бе постигнат допълнителен напредък по отношение на разселените лица и

¹ COM(2010) 670 окончателен.

² Ключовите приоритети се отнасят до следните области: законодателна рамка за провеждането на избори и законодателна и надзорна функция на парламента; реформа на публичната администрация; съдебна реформа; борба с корупцията; борба с организираната престъпност; свобода на медиите и сътрудничество с гражданското общество; прилагане на рамката за борба с дискриминацията и положението на разселените лица. За пълния текст на основните приоритети вж. COM(2010) 670.

³ SEC(2011) 1204 окончателен.

⁴ COM(2011) 666 окончателен.

ромите, ашките и гюпите. Черна гора продължи да играе конструктивна роля в региона и да изпълнява безпроблемно сключеното с нея Споразумение за стабилизиране и асоцииране. Въпреки това Черна гора ще трябва да продължи да полага усилия, за да постигне допълнителни резултати в сферата на правовата държава, и по-специално във връзка със случаите на корупция по високите етажи и на организирана престъпност, и да подсури безопасна среда за разследващата журналистика.

Съдържащата се в настоящия доклад оценка се основава на събрана и анализирана от Комисията информация, включително данни, предоставени от Черна гора, на заключенията от мисии за партньорска оценка, както и на информация, предоставена от държави членки, международни организации и организации на гражданското общество в контекста на редовните им контакти с Комисията.

2. ИЗВЪРШВАНЕ НА РЕФОРМИ

Парламент

През септември 2011 г. бяха приети изменения в Закона за изборите на общински съветници и членове на парламента, с което се постигна хармонизиране на *законодателната рамка за провеждане на избори* с конституцията и се взеха под внимание основните препоръки на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисиия относно изборите. Започна прилагането на законодателството за провеждане на избори. Незаите постове на членове на парламента започнаха да се попълват в съответствие с реда в избирателните списъци. През декември 2011 г. парламента назначи председателя и деветимата членове на Държавната избирателна комисиия. Наскоро приетото законодателство трябва да бъде допълнено с оглед на редица препоръки на ОССЕ/СДИПЧ, които още не са били взети под внимание, по-специално препоръките, свързани с равенството между половете, разпадането на коалициите и техните задължения по отношение на финансирането, както и разширяването на обхвата на правомощията на Централната избирателна комисиия, така че да обхваща общинските избори.

Парламентът продължи активната си законодателна дейност, в това число в редица области, свързани с европейската интеграция, като предотвратяването на изпирането на пари и на финансирането на терористична дейност, както и одита на средства на ЕС. Трябва допълнително да се засилят ролята и капацитетът на парламента по отношение на оценяването на регулаторното въздействие и наблюдението на процеса на привеждане на законодателството в съответствие със законодателството на ЕС.

Надзорната функция на парламента бе допълнително подсилена, по-специално посредством постоянното увеличаване на броя на парламентарните питання, на изслушванията на висши държавни служители с цел упражняване на контрол или консултация, както и на разискванията на доклади, представени от различни институции. Що се отнася до упражнявания от парламента надзор в областта на борбата с корупцията, през февруари 2012 г. парламента реши за пръв път да започне парламентарно разследване и да създаде анкетна комисиия, отговаряща за събирането на сведения и изготвянето на доклад относно твърденията за корупция при приватизацията на предприятието Telekom Crne Gore.

Административният капацитет на парламента бе допълнително засилен, по-конкретно посредством увеличаването на броя на служителите от 100 през октомври 2011 г. на 129 през март 2012 г. Въпреки това трябва да продължат да се полагат усилия за по-нататъшното засилване на административния и експертния капацитет на парламента.

Налице е допълнителен напредък по отношение на прозрачността на дейността на парламента. През декември 2011 г. парламентът започна да публикува на своя уебсайт данни за това как гласуват отделните членове на парламента. Предприети бяха допълнителни мерки за подобряване на взаимодействието с гражданското общество и обществеността. Приетият през ноември 2011 г. нов закон за лобирането урежда, *inter alia*, отношенията между парламента и лобистите.

Като цяло в тази област е постигнат допълнителен напредък. Започна прилагането на наскоро приетото законодателство за провеждането на избори. Законодателните и надзорните функции на парламента бяха допълнително засилени, включително по въпросите, свързани с правовата държава. Постигната бе по-голяма прозрачност на дейността на парламента и се подобри сътрудничеството с гражданското общество. Административният и експертният капацитет на парламента бяха подобрени от гледна точка на броя на служителите и тяхната квалификация. Тези усилия трябва да продължат с оглед на консолидирането на законодателната функция на парламента, по-специално във връзка с обстойните проверки за съвместимостта на новото законодателство с достиженията на правото на ЕС. Капацитетът на парламента за надзор и контрол на изпълнителната власт трябва да бъде допълнително засилен.

Публична администрация

По инициатива на правителството, с подкрепата на ЕС и на други международни организации бе даден ход на всеобхватна реформа на публичния сектор с цел реорганизация и рационализация на публичната администрация. През април 2012 г. правителството одобри план за реорганизирането на публичната администрация.

Като елемент от извършването на тази реформа бе прието допълнително вторично законодателство с цел рационализирането на структурите на публичната администрация, увеличаването на нейната ефективност, укрепването на сътрудничеството с неправителствените организации и въвеждането на публични изслушвания в процеса на изготвянето на законопроекти. От януари 2012 г. трябва да се изготвят оценки на въздействието за новото законодателство, които да се представят на правителството заедно със становището на Министерството на финансите относно отражението върху бюджета на прилагането на съответния нов закон. Оттогава са били изготвени общо 90 становища относно ново законодателство.

Чрез приемането на изменения в Закона за финансирането на политическите партии правомощията на Държавната служба за одит (SAI) бяха разширени, така че да обхванат одита на финансирането на политическите партии. В това отношение е необходимо значително укрепване на капацитета и независимостта на SAI. През април 2012 г. правителството прие стратегия за развитието на тази институция.

Като цяло Черна гора е постигнала известен допълнителен напредък в справянето с предизвикателствата, свързани с реформата на публичната администрация. Необходимо е обаче да бъде завършен всеобхватният план за реорганизацията на публичната администрация. Правната рамка трябва да бъде допълнително подобрена,

особено по отношение на процедурите за назначаване на държавни служители, укрепването на институциите, отговарящи за цялостното управление на държавната администрация, както и по отношение на административните процедури. Трябва да се подобри прилагането на наскоро приетото законодателство. Реформата на публичната администрация трябва да продължи, като се обърне необходимото внимание на нуждата от подобрения в областите, свързани с европейската интеграция, и от укрепване на финансовата устойчивост на самата реформа. Трябва да се въведат механизми за прилагането и наблюдението на Стратегията за реформа на публичната администрация.

Съдебна система

Що се отнася до независимостта и безпристрастността на съдебната система, в момента са в ход процедури за приемането на изменения в конституцията, целящи допълнителното укрепване на независимостта на съдебната система, по-конкретно чрез деполитизирани и основани на качеството на работа назначения на членовете на съдебния и прокурорския съвет и на държавните прокурори. На 28 септември 2011 г. с нужното мнозинство от две трети парламентът прие проект за изменения на конституцията. След консултации между правителството и партиите от опозицията през март 2012 г. парламентарната комисия за правни и конституционни въпроси прие набор от изменения на конституцията, които ще бъдат представени за гласуване на пленарно заседание. Започнатата конституционна реформа следва да приведе съдебната система в съответствие с европейските стандарти, по-конкретно като предпазва от упражняването на политическо влияние при назначенията и укрепи независимостта на съдебната система, по-специално чрез заменянето на членовете на парламента в Съдебния съвет с изтъкнати адвокати, както и чрез нова процедура за назначаване на председателя на Върховния съд от Съдебния съвет. Трябва също така се приемат изменения в конституцията, с които се засилват капацитетът и независимостта на Конституционния съд и ясно се посочват основанията за освобождаването от длъжност на съдии и прокурори.

Продължи прилагането на законодателството за съдилищата, Съдебния съвет и Държавната прокуратура, изменено през юли миналата година с цел подобряване на отчетността и укрепване на независимостта на съдебната система. През януари Върховният съд създаде Комисията за назначаване на членовете на Съдебния съвет измежду членовете на съдийското съсловие. Въз основа на изготвения от тази комисия списък от кандидати Общото събрание на съдиите избра през март новите членове на Съдебния съвет измежду членовете на съдийското съсловие. Съдебният съвет и Прокурорският съвет приеха правилници за своята дейност, в които се определят тяхната организационна структура, функциониране и процедури за вземане на решения. През септември 2011 г. Съдебният съвет създаде Комисията за провеждане на писмени изпити за назначаването на нови съдии и Комисията за контрол на съдилищата. Първите писмени изпити за съдии се проведеха през февруари 2012 г. и до момента в съответствие с новите критерии са били назначени четирима съдии. Въпреки това продължават да се публикуват обяви за свободни постове за конкретни съдилища и все още не е създадена единна за цялата страна система за назначаване на съдии и прокурори въз основа на прозрачни и обективни критерии. Дейността на Съдебния и на Прокурорския съвет е затруднена от недостатъчния им административен капацитет и бюджет.

Разпределянето на делата продължава да се извършва на случаен принцип в редица съдилища с помощта на компютърна система, с изключение на по-малките съдилища с малък брой служители.

Що се отнася до *отчетността* на съдебната система, всички решения на Административния и Апелативния съд станаха обществено достъпни. През октомври 2011 г. бяха създадени комисии за контрол на спазването на етичния кодекс съответно на съдиите и на прокурорите. В разглеждания период Комисията за контрол на спазването на етичния кодекс на съдиите предприе действия по две жалби, като и двете жалби бяха отхвърлени. Назначени бяха членовете на Дисциплинарната комисия, както и двама служители, които да съдействат при проверката на жалбите относно предполагаеми случаи на корупция в съдебната система. През януари 2012 г. бе даден ход на дисциплинарно производство срещу един съдия. До момента не е било образувано дисциплинарно производство срещу прокурор. Необходимо е да се преразгледат двойните функции на Дисциплинарната комисия при разследването и вземането на решения в дисциплинарни производства. Трябва да се подобрят процедурите за снемане на функционалния имунитет, за да се гарантира възможността за носене на пълна наказателна отговорност от съдиите и прокурорите. Все още не е създадена надеждна система за професионално оценяване на съдиите и прокурорите.

Що се отнася до *ефективността* на съдебната система, Черна гора е предприела по-нататъшни мерки за намаляване на обема на натрупаните за разглеждане дела. В края на 2011 г. нерешените дела от предишни години във всички съдилища в Черна гора са били *около* 11 500, с което обемът на натрупаните за разглеждане дела през 2011 г. е с 4 % по-малък отколкото през 2010 г. Още четирима нотариуси бяха назначени през януари 2012 г. в допълнение към 34-мата нотариуси, назначени през юли миналата година. След влизането в сила на Закона за принудителното събиране и обезпечаването на вземанията, с който на съдебните изпълнители бяха прехвърлени правомощия за изпълнение на решения по граждански дела, през декември 2011 г. парламентът прие Закона за публичните съдебни изпълнители. Въпреки това изпълнението на решения по граждански дела продължава да е недостатъчно, тепърва ще се назначават съдебни изпълнители и все още не е изготвена оценка на функционирането на новосъздадената система на съдебни изпълнители.

С оглед на увеличаването на ефективността на съдебната система в нейната цялост Съдебният съвет започна създаването към окръжните съдилища в Podgorica и Bijelo Polje на специални съдебни състави, занимаващи се с правораздаването за малолетни и непълнолетни. През декември 2011 г. парламентът прие Кодекс за правораздаването за малолетните и непълнолетните лица. Планът за действие за прилагането на стратегията за съдебната реформа за периода 2007—2012 г. бе преработен през декември 2011 г. Предприети бяха първи стъпки във връзка с рационализирането на мрежата от съдилища. Що се отнася до достъпа до правосъдие, след влизането в сила през януари 2012 г. на Закона за безплатната правна помощ бяха приети три акта за изпълнение и във всички районни съдилища бяха създадени бюра за безплатна правна помощ. Прилагането на закона обаче е затруднено от недостатъчния бюджет на тези бюра. Все още не са укрепени независимостта и административната и финансовата самостоятелност на Центъра за съдебно обучение и не е въведено начално обучение по установени учебни програми за всички служители на съдебната система. Качеството на статистиката за съдебната система трябва да бъде подобро в съответствие с европейските стандарти и въз основа на надеждни показатели, като производителност и дял на приключените спрямо неприключените дела. Все още не е въведена система, с

която ясно да се следи продължителността на съдебните процеси. Правните средства за защита на разположение в случай на нарушаване на правото на справедлив съдебен процес дават ограничени резултати и трябва да бъдат преработени в съответствие с правото на ефективни правни средства за защита, заложено в член 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека.

Като цяло в областта на съдебната реформа е постигнат допълнителен напредък. Прилагането на наскоро приетото законодателство е започнало, а конституционната реформа е напреднала. Постигнат е напредък по отношение на публикуването на съдебните решения. Броят на натрупаните за разглеждане дела бе допълнително намален, а с цел подобряване на ефективността бе въведена нова система за изпълнение на съдебните решения. Въпреки това решенията по граждански дела все още не се изпълняват в достатъчна степен, а мрежата от съдилища все още не е рационализирана. Все още не е създадена единна за цялата страна система за нови назначения в съдебната система. Трябва да се увеличи надеждността на статистиката за съдебната система и да се създаде система за наблюдение на продължителността на съдебните процеси. Обучението за работещите в съдебната система трябва да се модернизира и подобри.

Политика за борба с корупцията

Постигнат е по-нататъшен напредък в изпълнението на стратегията на правителството за борбата с корупцията и организираната престъпност и на неговия преработен План за действие за периода 2011—2012 г. През април 2012 г. националната комисия, отговаряща за наблюдението на изпълнението на Плана за действие, прие своя трети доклад, в който констатира, че изпълнението на по-голямата част от мерките, предвидени за втората половина на 2011 г., е започнало. Цялостната институционална рамка за наблюдение на изпълнението на Плана за действие функционира добре.

Черна гора е положила допълнителни усилия, за да укрепи в по-голяма степен своята правна рамка за борба с корупцията с цел да гарантира съответствието на законодателството с достиженията на правото на ЕС и международните стандарти в тази област. С измененията на Закона за труда, приети от парламента през ноември 2011 г., се допълва правната рамка за лицата, сигнализиращи за нарушения, като са въведени разпоредби, гарантиращи тяхната защита в частния сектор. През април 2012 г. правителството прие изменения в Закона за свободния достъп до информация. С приетите през декември 2011 г. изменения в Закона за финансирането на политическите партии се уреждат институционалната рамка за упражняване на надзор, непаричните дарения и таванът на членския внос, като се определя горна граница от 10 % от годишните доходи на отделните членове. Държавната служба за одит (SAI) вече отговаря за одита на годишния счетоводен баланс на политическите партии и на техните отчети за разходите за предизборните кампании, а Държавната изборителна комисия отговаря за надзора върху прилагането на други разпоредби от закона. Въпреки това трябва да се укрепят административният и професионалният капацитет на Държавната изборителна комисия, за да се гарантира напълно ефективен независим надзор. Механизмите за контрол на финансирането на политическите партии и на предизборните кампании, както и изпълнението на санкции трябва да се засият и допълнително да се уточнят в правната рамка. Системата за налагане на санкции продължава да има недостатъчен възпиращ ефект и да е прекалено обща, а задълженията на политическите партии, свързани с докладването и отчитането, трябва да станат по-строги.

Започна прилагането на наскоро приетото законодателство за конфликта на интереси и възлагането на обществени поръчки. След влизането в сила на изменения Закон за предотвратяване на конфликта на интереси всички 36 членове на парламента, които същевременно бяха и членове на управителните съвети на държавни предприятия, подадоха оставка от тези длъжности, а всички 16 членове на парламента, които също така заемаха длъжности в изпълнителната власт (включително двама кметове), подадоха оставка от една от своите длъжности. Членовете на Комисията за обществените поръчки бяха назначени през февруари 2012 г., като също така бе отпуснат бюджет за нейната дейност. През декември 2011 г. правителството прие стратегия и план за действие за развиването на системата за възлагане на обществени поръчки, както и решение за създаването на координиращ орган, който да следи за тяхното прилагане. Въпреки това до момента Комисията за обществените поръчки не е подала сигнали до прокуратурата и системата за контрол трябва да бъде укрепена.

Предприети са по-нататъшни стъпки по отношение на предотвратяването на корупцията. През декември 2011 г. дирекцията „Инициативи за борба с корупцията“ (DACI) бе прехвърлена под контрола на Министерството на правосъдието, за да се осигури по-добра координация на действията за борба с корупцията. През разглеждания период DACI получи 70 жалби, свързани с обвинения в корупция в местното самоуправление, публичната администрация, съдебната система, здравеопазването и образованието, като в резултат предаде на полицията 27 доклада за предполагаеми случаи на корупция. Притокът на жалби се дължи и на редица проведени от DACI кампании за повишаване на осведомеността относно подаването на сигнали за корупция и защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения. Въз основа на приетата от правителството през юли миналата година оценка на риска относно сферите, застрашени от корупция, отговорните органи представиха доклади относно изпълнението на дадените в оценката препоръки. Предприети бяха мерки за предотвратяване на корупцията в съдебната система. Съдебният съвет реши да отпусне специална надбавка за съдиите, които разглеждат дела за организирана престъпност, корупция, тероризъм и военни престъпления. За съдиите и прокурорите се организираха непрекъснати обучения в областта на борбата с корупцията, по-специално с цел да се улесни прилагането на новия Наказателнопроцесуален кодекс. Организациите на гражданското общество продължават активно да допринасят за подобряването на стратегическата рамка и за осигуряването на важни доказателства, благодарение на които да се образуват производства за корупция. Въпреки това декларациите за имуществото и доходите, подавани от съдиите и прокурорите, все още не са проверени за съответствие с други данни и мерките за предотвратяване на корупцията в съдебната система трябва да бъдат допълнително засилени. Правомощията и капацитетът на DACI трябва да бъдат засилени, за да може тя да координира дейностите за предотвратяване на корупцията и да наблюдава изпълнението на плана за действие на правителството за борба с корупцията и организираната престъпност.

Постигнат е допълнителен напредък в противодействието на корупцията. Пълното влизане в сила на новия Наказателнопроцесуален кодекс през септември 2011 г. доведе до значително ускоряване на наказателното разследване и до намаляване на риска от изтичане на информация. Институционалният и оперативният капацитет за борба с корупцията на прокурорите, съдиите и полицията бе укрепен посредством значителни мерки за обучение и предоставянето на допълнително оборудване. Специалните разузнавателни средства се използват по-системно вследствие на подобрения административен и технологичен капацитет на Отдела за специални проверки.

Деветима представители на администрацията на полицията, Службата за предотвратяване на изпирането на пари и на финансирането на терористична дейност и на данъчната и митническата администрация бяха назначени в специално разследващо звено, което започна дейността си през октомври 2011 г. На звеното бяха предоставени допълнителни финансови ресурси, но въпреки това неговият капацитет трябва още да се подобри, по-конкретно чрез осигуряването на достъп до необходимите електронни бази данни.

Черна гора допълнително подобри постигнатите резултати по отношение на разследванията, съдебното преследване и осъдителните присъди в дела за корупция. Случаите на корупция по високите етажи обаче продължават да бъдат повод за тревога. В разглеждания период четирима служители на администрацията в Ulcinj, отговаряща за управлението за публичната собственост, бяха осъдени от второинстанционен съд на лишаване от свобода за злоупотреба със служебно положение, а един митнически служител — за получаване на подкуп. През декември 2011 г. и януари и март 2012 г. на първа инстанция бяха постановени присъди срещу шестнадесет лица, сред които двама служители на общинската администрация, осъдени на лишаване от свобода, ръководството на държавно предприятие и един съдия. В ход са съдебните изслушвания по делото за корупция по високите етажи „Zavala“, в което участват бившият кмет на Budva, неговият заместник и един член на парламента, както и по други две дела срещу 23 лица, обвинени в злоупотреба със служебно положение и получаване на подкуп. През отчетния период двама полицейски служители бяха обвинени в получаването на подкуп. В момента се водят разследвания срещу бившия кмет на Ulcinj, председателя на районен съд и съдия от същия съд, бившия и настоящия директор на публично дружество в Budva, както и трима служители от Министерството на вътрешните работи.

Въпреки това постигнатите в борбата с корупцията резултати трябва да бъдат системно подобрявани, по-специално от гледна точка на разследванията и окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи. Повод за тревога представлява фактът, че всички производства за корупция по високите етажи са образувани въз основа на доказателства, предоставени от трети страни. Броят на делата за корупция, по които е постановено отнемането на имущество, все още е много малък. Все още не са били конкретно приложени разпоредбите на Наказателнопроцесуалния и Наказателния кодекс относно конфискацията и разширената конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност. Все още не са регламентирани процедурите за отнемането, конфискацията и управлението на приходите от престъпна дейност. Междуведомственото сътрудничество се подобри в известна степен, но трябва да бъде допълнително засилено, по-специално за да се гарантира водещата роля на прокурорите в разследванията. Фактът, че прокурорите не разполагат с достъп до необходимите бази данни, и липсата на достатъчен капацитет пречат на ефективното прилагане на Наказателнопроцесуалния кодекс. Трябва да се подсили по-специално административният капацитет на Специалната прокуратура за борба с организираната престъпност, корупцията, финансирането на терористична дейност и военните престъпления. Въпреки че административният ѝ капацитет бе укрепен, тъй като няма правомощия за разследване и достъп до съответните бази данни, Комисията за предотвратяване на конфликта на интереси все още не е в състояние да проверява достоверността на подадените от държавните служители декларации за имуществото и доходите и декларации за интересите с цел да установи незаконно забогатяване. Независимостта на съдебната система продължава да представлява въпрос, пораждащ

загриженост, който има отражение върху волята за борба с корупцията. Корупцията все още е въпрос, който поражда сериозно безпокойство.

Като цяло е постигнат напредък в областта на борбата с корупцията. Започна да се прилага наскоро приетото законодателство в ключовите области, засягащи финансирането на политическите партии, предотвратяването на конфликта на интереси и възлагането на обществени поръчки. Допълнително трябва да се подсилят разпоредбите на въпросното законодателство, отнасящи се до механизмите за контрол. Бяха предприети по-нататъшни стъпки за подобряване на постигнатите резултати в борбата с корупцията, за което свидетелстват редица нови разследвания по случаи на корупция по високите етажи. Въпреки това продължава да е малък броят на окончателните осъдителни присъди, както и на делата за корупция, по които са постановени отнемане или конфискация на имущество. Междуведомственото сътрудничество — по-конкретно между полицията и прокурорите — трябва още да се подобри, а водещата роля на прокуратурата да се укрепи в съответствие с новия Наказателнопроцесуален кодекс.

Полицейско сътрудничество и борба с организираната престъпност

Регионалното и международното полицейско сътрудничество в противодействието на организираната престъпност се е подобрило. В сътрудничество с органите на различни държави — членки на ЕС, държави от региона, Интерпол и Европол бяха проведени редица полицейски операции, в резултат на които се увеличи броят на повдигнатите обвинения и задържанията. Споразумението за екстрадиция между Черна гора и бившата югославска република Македония бе подписано през октомври 2011 г. Полицейските органи на Черна гора и Босна и Херцеговина подписаха меморандум за сътрудничество за съвместна борба с корупцията, организираната престъпност, трафика на наркотици и тероризма. Две споразумения за полицейско сътрудничество бяха подписани също така с Хърватия и бившата югославска република Македония. Споразумението с Хърватия за взаимното изпълнение на съдебни решения, постановени по наказателни дела, бе ратифицирано през декември 2011 г.

От септември 2011 г. новият Наказателнопроцесуален кодекс се прилага от всички съответно отговорни държавни органи. През ноември 2011 г. бяха приети изменения в Правилника за вътрешната организация и длъжностната характеристика на полицейската администрация, с които в структурата на полицията бяха въведени по-тясно специализирани звена. През януари 2012 г. бе приет План за действие за борба с организираната престъпност, с който се въвеждат оперативни мерки и показатели, съответстващи на приоритетите, набелязани в извършената през 2011 г. оценка на заплахата от организирана престъпност (ОСТА). Откакто започна да функционира през октомври 2011 г., специалното разследващо звено започна финансови разследвания по три важни дела за организирана престъпност и му бяха предоставени допълнителни финансови ресурси. От декември 2011 г. функционира координационен орган, който следи резултатите, постигнати в прилагането на Стратегията за развитието и дейността на полицията. Въпреки това отношенията между прокуратурата и полицията в рамките на новия Наказателнопроцесуален кодекс трябва да се регламентират по-ясно и да се подобрят, особено що се отнася до провеждането на финансови разследвания, а за управлението на сложни дела са необходими допълнително оборудване и специално обучени служители. Разпоредбите относно използването на специални разузнавателни средства трябва да се преработят, за да се удължи допустимият срок за използване. Проектът за проактивна полицейска дейност, основаваща се на стратегически анализ на

оперативната информация („Intelligence-led Policing“), трябва да се приложи в цялата страна, като паралелно с това трябва да бъдат обучени полицейските служители. Трябва да се предоставят допълнителни финансови средства за увеличаването на капацитета за провеждане на разследвания и за осигуряването на конкретни ресурси — в това число информационни технологии — в службите на полицията.

Черна гора продължи да подобрява постигнатите резултати по отношение на делата, свързани с организираната престъпност. На втора инстанция бяха постановени две присъди по дела за трафик на наркотици и трафик на хора. Три присъди бяха постановени на първа инстанция по две дела, свързани с производството и контрабандата на наркотици (съответно през септември 2011 г. и през януари 2012 г.), и по дело за изпиране на пари (през януари 2012 г.). По делото „Sagic“ двама членове на престъпна организация бяха осъдени на съответно 6 и 8 години лишаване от свобода за трафик на наркотици и изпиране на пари на стойност над 12 млн. EUR. През декември 2011 г. по делото „Kalic“ срещу три лица бе повдигнато обвинение в изпиране на пари, като отнетото имущество е на стойност над 28 млн. EUR. Започнаха съдебни производства по шест нови дела. В края на 2011 г. и през първите месеци на 2012 г. бяха започнати разследвания по три случая на контрабанда на наркотици и един случай на подправяне на паспорти, в които са въввлечени общо 65 лица.

Стойността на временно отнетото в страната имущество, придобито от престъпна дейност, се е увеличила и надхвърля 40 млн. EUR, според оценката на отговарящата за неговото управление администрация за публичната собственост. През април 2012 г. бяха приети изменения в Закона за управлението на временно и постоянно отнетото имущество. Въпреки това отговорната агенция трябва да бъде допълнително укрепена, особено що се отнася до способността ѝ да оценява и ефективно да управлява временно отнетото и конфискуваното имущество. Трябва да се изготви вторично законодателство, с което да се подсили изпълнението на съдебните решения, както и да се изработят процедури за управлението на отнетото и конфискуваното имущество. Заради много малкия административен капацитет в тази област общият брой на финансовите разследвания и на случаите на отнемане на имущество продължава да е малък.

Законът за предотвратяване на изпирането на пари и на финансирането на терористична дейност бе изменен през февруари 2012 г. с цел да бъде приведен в съответствие с достиженията на правото на ЕС. През декември 2011 г. бяха засилени сътрудничеството и обменът на информация между Министерството на финансите, Службата за предотвратяване на изпирането на пари и на финансирането на терористична дейност (APMLTF), централната банка, Комисията за ценните книжа и Агенцията за застрахователен надзор. APMLTF, която участва във финансово разследване, ръководено от Специалната прокуратура за борба с организираната престъпност, корупцията, финансирането на терористична дейност и военните престъпления, образува общо 107 производства. Въпреки това трябва да се консолидират експертният капацитет на полицията в тази област и постигнатите резултати по отношение на дейното провеждане на финансови разследвания. Трябва да се укрепи капацитетът на AMLTF за упражняване на надзор върху банковата система.

Като цяло може да се отчете допълнителен напредък в борбата с организираната престъпност. Постигнатите резултати продължиха да се подобряват. Подобро бе международното сътрудничество и в резултат на различни полицейски операции бяха иззети наркотици и бе отнето имущество, придобито от престъпна дейност. Трафикът

на наркотици обаче продължава да представлява повод за сериозно безпокойство, тъй като страната е транзитна зона по маршрута за контрабанда към ЕС и от него. Продължи укрепването на правната рамка, но трябва да продължи да се обръща внимание на нейното прилагане. Капацитетът на правоприлагащите органи и на прокуратурата за провеждане на разследвания трябва да бъде допълнително увеличен, особено в областта на финансовите разследвания. Трябва да се подобри междуведомственото сътрудничество.

Свобода на изразяване и свобода на събиране и сдружаване

Декриминализирането на клеветата допринесе за намаляването на броя на заведените срещу медии дела. Обемът на натрупаните неразгледани дела за клевета в съдилищата постепенно намалява в съответствие с насоките на Върховния съд, с които се определя равнището на паричното обезщетение по делата за клевета срещу медии. Тези насоки се основават на съдебната практика на Европейския съд за правата на човека. Центърът за съдебно обучение организира обучения за съдиите и прокурорите, като се обръща специално внимание на правото на свобода на изразяване, произтичащо от член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека. Високопоставени държавни служители продължиха да насърчават създаването на по-благоприятна и по-безопасна за медиите среда, включително като осъждат посегателствата и насърчават разследванията на случаи на упражнено спрямо медиите насилие.

Въпреки това неплатените глоби по някои стари дела за клевета бяха заменени с наказания лишаване от свобода. Тези дела трябва да бъдат приведени в съответствие със съдебната практика на Европейския съд за правата на човека, по-специално за да се гарантира, че за неплатени глоби не се постановява наказание лишаване от свобода. Трябва да се постигне по-нататъшен напредък във връзка с някои нови и по-стари случаи на насилие срещу медии, които все още не са обстойно разследвани и по които още не е имало съдебно преследване, сред които физическото посегателство срещу разследващ журналист през март 2012 г.

През март 2012 г. бе създаден орган за саморегулиране на медиите, в който участват някои големи и местни медии. Неотдавна бе създаден друг такъв орган, в който са представени някои значими национални медии. Назначен бе допълнителен персонал с цел да се увеличи капацитетът за мониторинг на Агенцията за електронните медии. Провежда се структурна реформа на обществения радио- и телевизионен оператор, като целта е той да бъде модернизирани и да може да се самоиздържа. От липсата на финансова устойчивост и оперативни ресурси може да пострада функционирането както на медиите, така и на органите за саморегулиране в сектора на аудио-визуалните услуги. Наскоро приетите изменения в Закона за електронните медии застрашават независимостта на органа, регулиращ сектора на аудио-визуалните услуги. Фактът, че този орган не разполага с ресурсите, необходими за осъществяването на медиен надзор в цялата страна, представлява повод за тревога. Все още не е постигната пълна степен на професионализъм и независимост на обществения радио- и телевизионен оператор.

Продължи укрепването на сътрудничеството с гражданското общество. През февруари 2012 г. бяха приети две наредби, с които се засилва ролята на гражданското общество — за сътрудничество между органите на държавната администрация и неправителствените организации и за провеждането на обществени дискусии относно законодателните проекти.

Съветът за сътрудничество с неправителствените организации вече функционира пълноценно и провежда редовни заседания. Той взе участие в изготвянето на съответните законодателни проекти, в това число в изработването на измененията в Закона за хазартните игри, в който се предвижда финансова подкрепа за неправителствените организации. Представители на организации на гражданското общество понастоящем са ангажирани в дейността на различни държавни органи посредством участието си в работни групи и съвети, занимаващи се с различни области на политиката. Актуализиран бе публичен регистър на неправителствените организации.

Като цяло е постигнат известен напредък в утвърждаването на свободата на медиите и добър напредък в укрепването на сътрудничеството с гражданското общество. Въпреки това трябва да продължи строгото прилагане на насоките на Върховния съд, с които се определя равнището на паричните обезщетения по делата за клевета срещу медиите, и да се намерят алтернативи на лишаването от свобода като наказание за неплатени глоби по стари дела за клевета. Загриженост будят неразрешените случаи на насилие спрямо медиите. Необходими са постоянни усилия, за да се гарантира устойчивото и дългосрочно сътрудничество между държавните органи и гражданското общество.

Политики за борба с дискриминацията, разселени лица и роми, ашкали и гюпти

Административният и бюджетният капацитет на омбудсмана бяха увеличени. Институцията изготви доклади, в които се анализират съответно състоянието на предназначенията за задържаните лица помещения в полицейските управления, защитата от дискриминация, както и положението по отношение на просещите деца. В периода октомври—ноември 2011 г. тези доклади бяха одобрени от Парламентарната комисия за правата на човека и свободите, която стана по-активна в утвърждаването на правата на човека и насърчаването на борбата с дискриминацията. През март 2012 г. обхватът на компетентност на заместник министър-председателя и министър на правосъдието бе разширен, така че да обхване въпросите, свързани с правата на човека.

Съветът за защита от дискриминация вече функционира. Петнадесетимата членове на този орган бяха назначени през февруари 2012 г., като сред тях има представители на ромската общност и един представител на организациите на гражданското общество, занимаващи се с правата на хомосексуалните, бисексуалните и транссексуалните лица (LGBT). Продължи провеждането на кампании и на предназначени за държавните служители обучения в областта на борбата с дискриминацията. Държавните органи продължиха активно да насърчават създаването в страната на среда, благоприятна за утвърждаването на правата на хомосексуалните, бисексуалните и транссексуалните лица. Пълноценно функционират убежище за хомосексуалните, бисексуалните и транссексуалните лица и телефонна линия за помощ и консултация.

Капацитетът на омбудсмана трябва да бъде укрепен от гледна точка на финансовите и човешките ресурси. Прилагането на законодателството в областта на борбата с дискриминацията се забавя. Институционалният капацитет в областта на утвърждаването, мониторинга и прилагането на правата на човека е ограничен, особено по отношение на правата на лицата с увреждания и социално уязвимите лица. Хомосексуалните, бисексуалните и транссексуалните лица все още са обект на дискриминация и тези случаи на дискриминация ще изискват сериозни последващи действия от страна на отговорните органи.

Постигнат бе напредък в гарантирането на правния статут на разселените лица, по-специално на ромите, ашкалите и гюптите, и в гарантирането на зачитането на техните права. През ноември 2011 г. бяха приети изменения в Закона за чужденците с цел отлагането до декември 2012 г. на крайния срок за подаване на заявления за получаване на статут на чужденец. Броят на заявленията се увеличава бавно, но стабилно: около 48 % от разселените лица са подали заявления, като 29 % от тях са получили статут на пребиваващ в страната чужденец. Въведени бяха няколко мерки за улесняване на узаконяването на статута на уязвимо разселено лице. През февруари 2012 г. се приеха решения за промяна на градоустройствения план на района Konik, които представляват рамката за изграждането на жилища за населението там. Черна гора взе активно участие в процеса, чието начало бе поставено с Декларацията от Сараево. Срокът на действие на временната наредба, с която на разселените лица се предоставят равни икономически и социални права, бе удължен до юни 2013 г. Продължи да се отбелязва напредък в улесняването на гражданската регистрация на ромите, ашкалите и гюптите, особено на вътрешно разселените лица сред тях. Правителството прие стратегия за подобряване на тяхното положение за периода 2012—2016 г., както и план за действие за нейното прилагане. Представители на общностите на ромите, ашкалите и гюптите преминаха професионални обучения. Трябва да се постигне напредък по отношение на гражданската регистрация на разселените лица, особено на уязвимите сред тях. Необходими са по-нататъшни мерки за подобряване на достъпа на разселените лица и на ромите, ашкалите и гюптите до икономически и социални права. Ромските жени са подложени на двойна дискриминация — като представители на малцинствена група и като жени.

Законът за социалните жилища трябва да бъде незабавно приет, тъй като представлява ключов фактор за постигането на по-нататъшен напредък по отношение на лагера в Konik.

Като цяло бе постигнат известен допълнителен напредък по отношение на борбата с дискриминацията, уреждането на правния статут на разселените лица и гарантирането на правата на ромите, ашкалите и гюптите. Трябва да се увеличи институционалният капацитет за мониторинг, утвърждаване и налагане на реалното спазване на правата на човека, както и институционалният капацитет за борба с дискриминацията. Действията за уреждането на правния статут на разселените лица трябва да бъдат доведени до край, както и да се заздравят политиките за приобщаване, насочени към ромите, ашкалите и гюптите.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Черна гора постигна по-нататъшен напредък в провеждането на реформи в сферата на правовата държава и основните права, включително в борбата с корупцията и организираната престъпност.

Предвид отбелязания допълнителен напредък Комисията продължава да счита, че Черна гора е постигнала необходимата степен на съответствие с критериите за членство, и по-специално с политическите критерии от Копенхаген, позволяваща започването на преговори за присъединяване. С оглед на тези съображения и предвид заключенията на Съвета от декември 2011 г. Комисията повтаря своята препоръка за започване на преговори за присъединяване с Черна гора.

В процеса на преговорите за присъединяване Комисията ще продължи да отделя специално внимание на сферата на правовата държава и основните права, и особено на борбата с корупцията и организираната престъпност, за да гарантира постигането на стабилни резултати. Тя ще използва в пълна степен инструментите, с които разполага, във всички етапи на процеса на присъединяване. В това отношение новият подход във връзка с главите за съдебната система и основните права и правосъдието, свободата и сигурността, предложен от Комисията и одобрен от Европейския съвет от декември 2011 г., ще даде възможност за осигуряването на стабилна основа за реформите в тази област и ще гарантира строгото наблюдение на тяхното провеждане.