



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.5.2012
COM(2012) 222 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
OM MONTENEGROS FREMSKRIDT MED GENNEMFØRELSEN AF REFORMER

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

OM MONTENEGROS FREMSKRIDT MED GENNEMFØRELSEN AF REFORMER

1. INDLEDNING

I sin udtalelse¹ om Montenegros ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union identificerede Europa-Kommissionen syv nøglekriterier², som skal opfyldes, for at Kommissionen kan anbefale, at der indledes tiltrædelsesforhandlinger med Montenegro. Kommissionen konkluderede i sit udvidelsesstrategidokument 2011³, der er baseret på analysen i statusrapporten 2011⁴, at det var lykkedes Montenegro at opfylde de nøglekriterier, EU opstillede i 2010 som en betingelse for at indlede tiltrædelsesforhandlinger. Det Europæiske Råd i december 2011 udtrykte tilfredshed med Kommissionens vurdering af, at Montenegro generelt har opnået tilfredsstillende resultater. Med henblik på at indlede tiltrædelsesforhandlinger med Montenegro i juni 2012 blev Rådet af Det Europæiske Råd pålagt at undersøge Montenegros fremskridt med gennemførelsen af reformer, med særligt fokus på retsstatsområdet og grundlæggende rettigheder, navnlig bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, på grundlag af en rapport, som Kommissionen skal forelægge i første halvdel af 2012.

På foranledning af Det Europæiske Råds konklusioner i december 2011 har Kommissionen indledt screeningprocessen for kapitlerne om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og retfærdighed, frihed og sikkerhed. I lyset af den nye tilgang for begge kapitler vil dette give mulighed for, at de spørgsmål, der identificeres i disse kapitler, kan takles på et tidligt tidspunkt i tiltrædelsesforhandlingerne.

I denne rapport vurderes de yderligere fremskridt, som Montenegro har opnået i perioden fra den 1. september 2011 med hensyn til gennemførelsen af de reformer, der er knyttet til nøglekriterierne. I denne periode har Montenegro gjort yderligere fremskridt med at styrke parlamentets arbejde, fremme den offentlige forvaltnings professionalisme og afpolitisering, pressefriheden og samarbejdet med civilsamfundet. Forfatningsrevisionen, der skal skabe solide garantier for retsvæsenets uafhængighed, er i gang. Montenegro har opnået yderligere resultater med at bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet. Gennemførelsen af de nyligt vedtagne foranstaltninger til bekæmpelse af diskrimination og korruption er igangsat, og der er gjort yderligere fremskridt med hensyn til fordrevne personer og romaer, ashkalier og egyptere. Montenegro har fortsat spillet en konstruktiv rolle i regionen og har gennemført forpligtelserne i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen gnidningsløst. Montenegro skal imidlertid fortsætte sine bestræbelser for at kunne opnå yderligere resultater på

¹ KOM(2010) 670 endelig.

² Disse kriterier dækker følgende områder: de lovgivningsmæssige rammer for afholdelse af valg og parlamentets lovgivningsmæssige og tilsynsførende rolle, reform af den offentlige forvaltning, reform af retsvæsenet, bekæmpelse af korruption, bekæmpelse af organiseret kriminalitet, pressefrihed og samarbejde med civilsamfundet og gennemførelse af de lovgivningsmæssige rammer for ikke-forskelsbehandling. Se KOM(2010) 670 for den fulde tekst vedrørende kriterierne.

³ KOM(2011) 666 endelig.

⁴ SEK(2011) 1204 endelig.

retsstatsområdet, navnlig hvad angår korruption på højt plan og organiseret kriminalitet, og sikre et sikkert miljø for undersøgende journalistik.

Vurderingen i denne rapport er baseret på oplysninger indsamlet og analyseret af Kommissionen, herunder oplysninger fra Montenegro, resultater fra peerevalueringer samt oplysninger fra medlemsstater, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer i deres regelmæssige kontakter med Kommissionen.

2. GENNEMFØRELSE AF REFORMER

Parlamentet

Ændringer til loven om valg af byrådsmedlemmer og parlamentsmedlemmer blev vedtaget i september 2011, således at de lovgivningsmæssige rammer for afholdelse af valg blev bragt i overensstemmelse med forfatningen og de væsentligste anbefalinger vedrørende afholdelse af valg fra OSCE-ODIHR og Venedigkommissionen. Gennemførelsen af lovgivningen om afholdelse af valg er startet. De ledige stillinger blandt parlamentsmedlemmer er ved at blive besat i henhold til pladserne på valglisterne. Formanden og ni medlemmer af den statslige valgkommission blev udnævnt af parlamentet i december 2011. Den seneste lovgivning skal færdiggøres, hvad angår en række anbefalinger fra OSCE-ODIHR og Venedigkommissionen, navnlig anbefalingerne vedrørende ligestilling, opløsning af koalitioner og deres finansieringsforpligtelser og udvidelse af den centrale valgkommissions mandat til også at omfatte lokalvalg.

Parlamentet har fortsat sin intensive lovgivningsaktivitet, bl.a. på en række områder vedrørende europæisk integration, som f.eks. forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, og revision af EU-midler. Parlamentets rolle og kapacitet med hensyn til konsekvensanalyse af lovgivning og overvågning af tilpasningen til EU-lovgivningen skal styrkes yderligere.

Parlamentets tilsynsførende rolle skal styrkes yderligere, bl.a. gennem en gradvis stigning i antallet af parlamentariske spørgsmål, kontrol og rådgivende høringer med deltagelse af højtplacerede statslige embedsmænd og diskussioner af rapporter fremlagt af diverse institutioner. Hvad angår parlamentarisk tilsyn inden for korruptionsbekæmpelse, besluttede parlamentet i februar 2012 for første gang at indlede en parlamentarisk undersøgelse og nedsætte et undersøgelsesudvalg, der skal indsamle oplysninger og udarbejde en rapport om påstået korruption i forbindelse med privatiseringen af selskabet "Telekom Crne Gore".

Parlamentets administrative kapacitet er blevet yderligere styrket, bl.a. ved at øge antallet af ansatte fra 100 i oktober 2011 til 129 i marts 2012. Det er imidlertid nødvendigt med en yderligere indsats for at styrke parlamentets administrative og faglige kapacitet.

Der er gjort yderligere fremskridt, hvad angår åbenhed i parlamentets arbejde. I december 2011 begyndte parlamentet at offentliggøre de enkelte parlamentsmedlemmers stemmeafgivelse på sit website. Der er truffet flere foranstaltninger for at forbedre interaktionen med civilsamfundet og offentligheden. Den nye lov om lobbyvirksomhed fra november 2011 regulerer bl.a. forholdet mellem parlamentet og lobbyister.

Generelt er der gjort fremskridt på dette område. Gennemførelsen af nylig vedtaget lovgivning om afholdelse af valg er startet. Parlamentets lovgivnings- og tilsynsrolle er blevet yderligere styrket, bl.a. på retsstatsområdet. Der er større åbenhed om parlamentets arbejde,

og samarbejdet med civilsamfundet er forbedret. Parlamentets administrative og faglige kapacitet er blevet styrket med mere personale og mere uddannelse. Denne indsats skal fortsættes med henblik på at konsolidere parlamentets lovgivningsmæssige rolle, bl.a. hvad angår kontrol af ny lovgivnings overensstemmelse med EU-lovgivningen. Parlamentets kapacitet, hvad angår tilsyn og kontrol med den udøvende magt, skal stadig styrkes yderligere.

Offentlig forvaltning

På regeringens initiativ er der iværksat en omfattende reform af den offentlige sektor for at omstrukturere og rationalisere den offentlige forvaltning med støtte fra EU og andre internationale organisationer. I april 2012 vedtog regeringen en plan for omstrukturering af den offentlige forvaltning.

Som led i gennemførelsen af denne reform blev der vedtaget yderligere sekundær lovgivning for at strømline den offentlige forvaltnings strukturer, gøre den mere effektiv, styrke samarbejdet med ikke-statslige organisationer og indføre offentlige høringer i forbindelse med udarbejdelse af lovgivning. Siden januar 2012 skal der gennemføres konsekvensanalyser for ny lovgivning, og disse skal forelægges regeringen sammen med finansministerens udtalelse om de budgetmæssige konsekvenser af gennemførelsen af den nye lov. Der er siden da afgivet i alt 90 udtalelser om ny lovgivning.

Statsrevisionens kompetencer er blevet udvidet til at omfatte revision af finansiering af politiske partier gennem vedtagelse af ændringer til loven om finansiering af politiske partier; statsrevisionens kapacitet og uafhængighed skal navnlig styrkes i den henseende. Regeringen vedtog i april 2012 en strategi for udvikling af denne institution.

Generelt har Montenegro gjort visse yderligere fremskridt med henblik på at takle udfordringerne i forbindelse med reformen af den offentlige forvaltning. Den overordnede plan for omstruktureringen af den offentlige forvaltning skal imidlertid afsluttes. De retlige rammer skal forbedres yderligere, navnlig hvad angår ansættelsesprocedurer for offentligt ansatte og administrative procedurer; gennemførelsen af den seneste lovgivning skal fremskyndes. Reformen af den offentlige forvaltning skal fortsættes under behørig hensyntagen til nødvendigheden af at styrke områder, der vedrører europæisk integration og selve reformens økonomiske bæredygtighed. Der er indført mekanismer for gennemførelse og tilsyn med strategien for reform af den offentlige sektor.

Retsvæsen

Hvad angår retsvæsenets uafhængighed og upartiskhed, er der sat procedurer i gang med henblik på vedtagelse af forfatningsmæssige ændringer, der yderligere skal sikre retsvæsenets uafhængighed, navnlig gennem afpolitiserede og meritbaserede udnævnelser af medlemmer af domstols- og anklagerådet og statsanklagere. Parlamentet vedtog den 28. september 2011 udkast til forfatningsændringer med det krævede flertal på 2/3. Efter høringer mellem regeringen og oppositionspartierne vedtog parlamentets udvalg for lovgivningsmæssige og forfatningsmæssige anliggender i marts 2012 en række ændringer til forfatningen, der skal lægges frem til afstemning på et plenarmøde. Den igangsatte forfatningsreform skulle bringe retssystemet i overensstemmelse med europæiske standarder, navnlig ved at sikre mod politisk indflydelse ved udnævnelser og styrke retsvæsenets uafhængighed, bl.a. ved at erstatte parlamentsmedlemmer i det statslige domstolsråd med anerkendte advokater og indføre en ny ansættelsesprocedure, der indebærer, at det statslige domstolsråd udnævner

præsidenten for højesteret. Der skal også vedtages forfatningsændringer, der fremmer forfatningsdomstolens kapacitet og uafhængighed og fastsætter klare grunde til afskedigelse af dommere og anklagere.

Gennemførelsen af lovgivningen om domstole, det statslige domstolsråd og statsadvokaten, der blev ændret i juli 2011 for at styrke retsvæsenets ansvarlighed og uafhængighed, er fortsat. I januar nedsatte højesteret kommissionen for udnævnelse af medlemmer af det statslige domstolsråd bestående af dommere. Med udgangspunkt i listen over kandidater, som domstolsrådet havde opstillet, valgte dommerkonferencen i marts nye medlemmer til domstolsrådet blandt dommerstanden. Domstolsrådet og anklagerrådet vedtog deres forretningsorden, der fastlægger den organisatoriske struktur, drift og beslutningsprocedurer. I september 2011 nedsatte domstolsrådet det udvalg, der skal gennemføre de skriftlige prøver for førstegangsudnævnelse af dommere og udvalget for domstolskontrol. De første skriftlige prøver for dommere blev afholdt i februar 2012, og der er indtil videre udnævnt fire dommere i overensstemmelse med de nye kriterier. Der er imidlertid fortsat ledige stillinger ved særdomstole, og der mangler fortsat et landsomfattende og ensartet ansættelsessystem på basis af åbne og objektive kriterier for dommere og anklagere. Domstolsrådets og anklagerrådets arbejde besværliggøres af utilstrækkelig administrativ kapacitet og utilstrækkelige budgetbevillinger.

Der er fortsat tale om en vilkårlig sagsfordeling via et it-system, bortset fra mindre domstole med begrænset personale.

Hvad angår retsvæsenets *ansvarlighed*, er alle afgørelser fra forvaltningsdomstolen og appeldomstolen nu offentlig tilgængelige. Der blev i oktober 2011 nedsat udvalg, der skal overvåge overholdelsen af adfærdskodeksen for henholdsvis dommere og anklagere. Det udvalg, der overvåger overholdelsen af adfærdskodeksen for dommere, har behandlet to klagesager i referenceperioden, hvoraf begge blev afvist. Medlemmerne af disciplinærudvalget blev udnævnt sammen med to ansatte, der skal bistå med at kontrollere klager vedrørende påstået korruption i retsvæsenet. Der blev indledt en disciplinærsag mod en dommer i januar 2012. Indtil videre er der ikke indledt disciplinærprocedurer mod nogen anklager. Disciplinærudvalgets dobbelte kompetence med hensyn til undersøgelse og beslutning om at indlede disciplinærsager skal revideres. Procedurerne for ophævelse af funktionel immunitet skal styrkes for at sikre, at dommere og anklagere holdes fuldt strafferetligt ansvarlige. Der er endnu ikke indført et pålideligt system til professionel vurdering af dommere og anklagere.

Hvad angår retsvæsenets *effektivitet*, har Montenegro truffet yderligere foranstaltninger for at nedbringe efterslæbet af sager. Ved udgangen af 2011 var der *omkring* 11 500 uafsluttede sager fra de tidligere år ved alle Montenegros domstole, hvilket var ca. 4 % færre end i 2010. Der blev udnævnt yderligere fire notarer i januar 2012 ud over de 34 notarer, der blev udnævnt i juli sidste år. Efter ikrafttrædelsen af loven om fordringers fuldbyrdelse og sikkerhed, der overførte de civile fuldbyrdelsesbeføjelser til fogeder vedtog parlamentet i december 2011 loven om offentlige fogeder. Fuldbyrdelsen af civile afgørelser er dog fortsat ringe, der skal stadig ansættes fogeder, og det er endnu ikke vurderet, hvordan det nyligt oprettede fogedsystem fungerer.

For generelt at gøre retssystemet mere effektivt begyndte domstolsrådet at oprette særlige enheder af dommere med henblik på ungdomsretspleje ved højesteret i Podgorica og Bijelo Polje. Parlamentet vedtog i december 2011 en lov om ungdomsretspleje. Handlingsplanen for gennemførelse af strategien for reform af retsvæsenet for perioden 2007-2012 blev revideret i

december 2011. Rationaliseringen af domstolsnettet er påbegyndt. Hvad angår adgang til retsvæsenet, er der, efter at loven om gratis retshjælp trådte i kraft i januar 2012, vedtaget tre gennemførelseslove, og der er åbnet kontorer, som tilbyder gratis retshjælp ved alle førsteinstansretter. Gennemførelsen af loven hæmmes dog af utilstrækkelige budgetbevillinger til disse kontorer. Det juridiske uddannelsescenters uafhængighed og administrative og finansielle bæredygtighed skal fortsat styrkes, og den indledende uddannelse med fast kursusplan for alle medlemmer af retsvæsenet skal udarbejdes. Kvaliteten af retsvæsenets statistikker skal forbedres i overensstemmelse med de europæiske standarder og baseres på pålidelige indikatorer, som f.eks. produktivitet og antal afsluttede sager. Der skal indføres et system til overvågning af retssagers varighed. De retsmidler, der er til rådighed i tilfælde af krænkelse af retten til en retfærdig rettergang, har begrænsede virkninger og skal revideres i overensstemmelse med retten til effektive retsmidler ifølge artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Generelt er der gjort fremskridt med hensyn til reformen af retsvæsenet. Gennemførelsen af nylig vedtaget lovgivning er iværksat, og der er gjort fremskridt med den forfatningsmæssige reform. Der er sket fremskridt med hensyn til offentliggørelse af domstolsafgørelser. Sagsefterslæbet er blevet yderligere nedbragt, og der er indført et nyt fuldbyrdelsessystem for at øge effektiviteten. Fuldbyrdelsen af civile retsafgørelser er dog fortsat ringe, og domstolsnettet skal rationaliseres. Der er endnu ikke indført et landsdækkende rekrutterings-system for førstegangsudnævnelser i retsvæsenet. Statistikkerne for retsvæsenet skal gøres mere pålidelige, og der skal indføres et system til overvågning af varigheden af retssager. Uddannelsen i retsvæsenet skal strømlines og styrkes.

Korruptionsbekæmpelse

Der er gjort yderligere fremskridt med gennemførelsen af regeringens strategi for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet og dens reviderede handlingsplan for 2011-2012. Det nationale udvalg, der overvåger gennemførelsen af handlingsplanen, vedtog sin tredje rapport i april 2012, hvori det konkluderes, at gennemførelsen af de fleste planlagte foranstaltninger i anden halvdel af 2011 er påbegyndt. De overordnede institutionelle rammer for overvågning af handlingsplanens gennemførelse fungerer godt.

Montenegro har gjort en yderligere indsats for at styrke de retlige rammer til bekæmpelse af korruption for at sikre tilpasning til de relevante EU-regler og internationale standarder. Ændringerne til den arbejdsmarkedslov, som parlamentet vedtog i november 2011, supplerer de retlige rammer for informanter med bestemmelser, der sikrer deres beskyttelse i den private sektor. Ændringer til loven om fri adgang til informationer blev vedtaget af regeringen i april 2012. Ændringer til loven om finansiering af politiske partier, der blev vedtaget i december 2011, regulerer de institutionelle rammer for tilsyn, naturaliebidrag og loftet for medlemsgebyrer, idet der fastsættes en øvre grænse på 10 % af et medlems årsindkomst. Den statslige revisorinstitution er nu ansvarlig for revision af de politiske partiers årsregnskaber og rapporterer om omkostninger i forbindelse med valgkampagner, og det statslige valgudvalg har ansvaret for at overvåge gennemførelsen af andre aspekter af loven. Det statslige valgudvalgs administrative og faglige kapacitet skal styrkes for at sikre et helt uafhængigt tilsyn. Mekanismerne for kontrol af finansiering af politiske partier og valgkampagner og håndhævelse af sanktioner skal styrkes og præciseres yderligere i de retlige rammer. Sanktionssystemet er ikke tilstrækkelig afskrækkende og udifferentieret, og de politiske partiers rapporterings- og regnskabsforpligtelser skal styrkes yderligere.

Gennemførelsen af den nyligt vedtagne lovgivning vedrørende interessekonflikter og offentlige indkøb er startet. Efter ikrafttrædelsen af den ændrede lov om forebyggelse af interessekonflikter trådte alle de 36 parlamentsmedlemmer, som også var bestyrelsesmedlemmer i statsejede virksomheder, tilbage fra deres stillinger, og alle de 16 parlamentsmedlemmer, som også havde lederstillinger (herunder to borgmestre), er trådt tilbage fra en af deres funktioner. Medlemmerne af udvalget om offentlige indkøb blev udpeget i februar 2012, og udvalget fik tildelt et budget. Regeringen vedtog i december 2011 en strategi og en handlingsplan for udviklingen af det offentlige indkøbssystem og besluttede at oprette et koordineringsorgan til overvågning af gennemførelsen. Der er imidlertid endnu ikke sendt nogen meddelelser fra udvalget om offentlige indkøb til anklagemyndigheden, og kontrolsystemet skal styrkes.

Der er taget yderligere skridt for at forebygge korruption. I december 2011 blev direktoratet for initiativer til korruptionsbekæmpelse overført til justitsministeriet for at sikre en bedre koordinering af korruptionsbekæmpende tiltag. I referenceperioden har direktoratet for initiativer til korruptionsbekæmpelse modtaget 70 klager over påstande om korruption i lokale selvstyrende enheder, den offentlige forvaltning, retsvæsenet, sundheds- og uddannelsessektoren, hvoraf direktoratet videresendte 27 rapporter om påstået korruption til politiet. Indgivelsen af klager skyldes også, at direktoratet for korruptionsbekæmpelse har gennemført en række oplysningskampagner om indberetning af korruption og beskyttelse af informanter. Baseret på den risikovurdering af områder, der er sårbare over for korruption, som regeringen vedtog sidste juli, har de relevante myndigheder fremsendt rapporter om gennemførelsen af de anbefalinger, der blev fremsat i vurderingen. Der er truffet foranstaltninger til at forebygge korruption i retsvæsenet. Domstolsrådet besluttede at tildele en særlig ydelse til dommere, der arbejder med organiseret kriminalitet, korruption, terrorisme og krigsforbrydelser. Dommere og anklagere er blevet tilbudt løbende uddannelse inden for korruptionsbekæmpelse, bl.a. for at lette gennemførelsen af den nye strafferetsplejelov. Civilsamfundets organisationer bidrager fortsat aktivt til at fremme de strategiske rammer og indsamle bevismateriale til at indlede korruptionssager. Dommeres og anklageres formueangivelser er imidlertid endnu ikke blevet tjekket med andre data, og foranstaltninger til forebyggelse af korruption i retsvæsenet skal styrkes yderligere. De kompetencer, der er tillagt direktoratet for initiativer til korruptionsbekæmpelse, skal opgraderes, og direktoratets kapacitet skal styrkes for at koordinere korruptionsforebyggelse og overvåge gennemførelsen af regeringens handlingsplan for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet.

Der er gjort yderligere fremskridt med reformen af retsvæsenet. Ikrafttrædelsen af den nye strafferetsplejelov i september 2011 har ført til markant hurtigere strafferetslige procedurer og nedsat risikoen for informationslækage. Anklagernes, dommernes og politiets institutionelle og operationelle kapacitet med hensyn til korruptionsbekæmpelse er blevet styrket gennem en betydelig uddannelsesindsats og yderligere udstyr. Brugen af særlige undersøgelsesforanstaltninger er blevet mere systematisk som følge af den særlige kontrolenheds styrkede administrative og tekniske kapacitet. Ni repræsentanter for politiets administration, kontoret for forebyggelse af hvidvaskning af penge og terrorfinansiering og skatte- og toldforvaltningerne er blevet udpeget til det særlige korruptionsbekæmpende undersøgelseshold, der blev idriftsat i oktober 2011. Dette hold har fået tilført yderligere økonomiske ressourcer, men dets kapacitet skal styrkes yderligere, bl.a. gennem adgang til relevante informationsdatabaser.

Montenegro har gjort yderligere fremskridt med at bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet. Korruption på højt niveau er imidlertid fortsat et problem. I referenceperioden blev fire ansatte i den offentlige ejendomsadministration i Ulcinj idømt fængselsstraf i anden

instans for misbrug af offentlig stilling, og en ansat i toldvæsenet blev dømt for bestikkelse. Der blev i december 2011 og januar og marts 2012 afsagt førsteinstansdomme for seksten personer, herunder to kommunalt ansatte, der blev idømt fængselsstraf, lederne i et offentligt selskab og en dommer. Der er indledt retsmøder i den store korruptionssag "Zaval", der involverer den tidligere borgmester i Budva, hans stedfortræder og et parlamentsmedlem, og i to andre sager mod 23 personer, der er anklaget for misbrug af offentlig stilling og bestikkelse. I rapporteringsperioden er to politibetjente blevet tiltalt for bestikkelse. Der er indledt undersøgelser mod den tidligere borgmester i Ulcinj, præsidenten og en dommer ved en førsteinstansret, tidligere og nuværende direktører i et offentligt selskab i Budva og tre ansatte i indenrigsministeriet.

Ikke desto mindre skal bekæmpelsen af korruption systematisk forbedres, navnlig hvad angår undersøgelser og endelige domme i korruptionssager på højt niveau. Det faktum, at alle korruptionssager på højt niveau er blevet indledt på basis af bevismateriale fremlagt af tredjemand, giver anledning til bekymring. Antallet af korruptionssager, hvor der sker beslaglæggelse af aktiver, er stadig meget lavt. Bestemmelserne i strafferetsplejeloven og straffeloven om konfiskation og udvidet konfiskation af kriminelle aktiver er endnu ikke blevet brugt. Procedurene for beslaglæggelse, konfiskation og forvaltning af udbytte fra kriminelle forhold er endnu ikke reguleret. Det tværfaglige samarbejde er i nogen grad forbedret, men det skal udvikles yderligere, navnlig for at sikre anklagemyndighedens ledende rolle i undersøgelser. Anklagernes manglende adgang til relevante databaser og manglende kapacitet hæmmer en effektiv gennemførelse af strafferetsplejeloven. Den administrative kapacitet for den særlige anklagemyndighed for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, korruption, finansiering af terrorisme og krigsforbrydelser skal i særdeleshed styrkes. Selv om udvalget for forebyggelse af interessekonflikter har fået styrket sin administrative kapacitet, mangler det stadig kapacitet til at kontrollere offentlige ansattes formueangivelser og interesseerklæringer for at identificere ulovlig berigelse, da udvalget ikke har undersøgelsesbeføjelser og adgang til de relevante databaser. Retsvæsenets uafhængighed giver fortsat anledning til bekymring, og det påvirker indsatsen for at bekæmpe korruption. Korruption giver stadig anledning til alvorlig bekymring.

Generelt er der gjort fremskridt med hensyn til korruptionsbekæmpelse. Gennemførelsen af den nyligt vedtagne lovgivning på nøgleområder som finansiering af politiske partier, forebyggelse af interessekonflikter og offentlige indkøb er startet. Disse loves bestemmelser om kontrolmekanismer skal styrkes yderligere. Der er taget yderligere skridt for at forbedre bekæmpelse af korruption, hvilket fremgår af en række nye undersøgelser i korruptionssager på højt niveau. Antallet af endelige domfældelser og korruptionssager, hvor der sker beslaglæggelse eller konfiskation af aktiver, er imidlertid stadig lavt. Det tværfaglige samarbejde, navnlig mellem politi og anklagere, skal fremmes yderligere, og anklagemyndighedens ledende rolle styrkes i overensstemmelse med den ny strafferetsplejelov.

Politisamarbejde og bekæmpelse af organiseret kriminalitet

Det regionale og internationale politisamarbejde om organiseret kriminalitet er forbedret. Der er gennemført en række polititransaktioner i samarbejde med myndigheder i en række EU-medlemsstater, lande i regionen, Interpol og Europol, hvilket har øget antallet af sigtelser og arrestationer. Aftalen om udlevering mellem Montenegro og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien blev undertegnet i oktober 2011. Politimyndighederne i Montenegro og Bosnien-Hercegovina har undertegnet en samarbejdsaftale om bekæmpelse af korruption, organiseret kriminalitet, narkotikahandel og terrorisme. Der blev ligeledes indgået to aftaler om politisamarbejde med Kroatien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.

Ratificeringen af aftalen om gensidig fuldbyrkelse af retsafgørelser i straffesager med Kroatien fandt sted i december 2011.

Siden september 2011 har den nye strafferetsplejelov været anvendt i alle relevante statslige organer. Der blev vedtaget ændringer til regelsættet om intern organisation og jobbeskrivelse for politimyndighederne i november 2011, hvorved der blev indført flere organisatoriske specialenheder i politiet. Der blev i januar 2012 vedtaget en handlingsplan for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der indfører operationelle foranstaltninger og indikatorer i overensstemmelse med prioriteterne i trusselsvurderingen for organiseret kriminalitet fra 2011. Siden det fælles undersøgelseshold blev operationelt i oktober 2011, har det indledt finansielle undersøgelser i tre store sager om organiseret kriminalitet og har fået tilført yderligere økonomiske ressourcer. I december 2011 blev der oprettet et koordineringsorgan, der overvåger gennemførelsen af politiets udviklings- og funktionsstrategi. Forholdet mellem anklagemyndigheden og politiet inden for rammerne af den nye strafferetsplejelov bør imidlertid afklares bedre og forbedres, navnlig hvad angår gennemførelse af undersøgelser af finansielle forhold. Det er nødvendigt med yderligere udstyr og særligt personale for at forvalte komplekse sager. Bestemmelserne om brug af særlige undersøgelsesforanstaltninger bør revideres for at forlænge tidsfristerne. Det efterretningsbaserede politiprojekt skal gennemføres i hele landet, og politiets personale skal uddannes sideløbende. Der kræves yderligere økonomiske bevillinger for at øge undersøgelseskapaciteten og konkrete ressourcer - herunder it - i politiets afdelinger.

Montenegros resultater, hvad angår bekæmpelse af organiseret kriminalitet, er blevet bedre. Der er afsagt to domme i anden instans i sager om narkotikahandel og menneskehandel. Der er afsagt tre domme i første instans i to sager om narkotikafremstilling og smugling i henholdsvis september 2011 og januar 2012, og i en sag om hvidvaskning af penge i januar 2012. Hvad angår Saric-sagen, er to medlemmer af en kriminel organisation blevet idømt henholdsvis 6 og 8 års fængsel for narkotikahandel og hvidvaskning af penge til en værdi af mere end 12 mio. EUR. Der blev i december 2011 rejst sigtelse i Kalic-sagen, der involverer tre personer, som er anklaget for hvidvaskning af penge; de beslaglagte aktiver andrager over 28 mio. EUR. Der er indledt retsmøder i seks nye sager. Der er gennemført undersøgelser fra udgangen af 2011 og i de første måneder af 2012 i tre sager om narkotikasmugling og i en sag om pasforfalskning, der involverer i alt 65 personer. Værdien af kriminelle aktiver, der er midlertidigt beslaglagt i landet, er øget og andrager over 40 mio. EUR ifølge skøn fra den offentlige ejendomsadministration, der har til opgave at forvalte dem. Ændringer til loven om forvaltning af midlertidigt og permanent beslaglagt ejendom blev vedtaget i april 2012. Den kompetente instans skal imidlertid styrkes yderligere, navnlig hvad angår dens mulighed for at evaluere og effektivt forvalte midlertidigt beslaglagte og konfiskerede aktiver. Der skal udarbejdes sekundær lovgivning, der kan sikre fuldbyrkelse af retsafgørelser og procedurer for forvaltning af beslaglagte og konfiskerede aktiver. Det samlede antal finansielle undersøgelser og beslaglagte aktiver er fortsat lavt på grund af meget lav administrativ kapacitet på dette område.

Loven om forebyggelse af hvidvaskning af penge og terrorfinansiering blev ændret i februar 2012 for at bringe den i overensstemmelse med EU's regler. Samarbejdet og informationsudvekslingen mellem finansministeriet, forvaltningen for forebyggelse af hvidvaskning af penge og terrorfinansiering, centralbanken, værdipapirudvalget og forsikringstilsynet blev styrket i december 2011. Forvaltningen for forebyggelse af hvidvaskning af penge og terrorfinansiering har indledt i alt 107 sager og deltog i en undersøgelse af økonomiske forhold, der blev ledet af den særlige anklagemyndighed for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, korruption, finansiering af terrorisme og

krigsforbrydelser. Politiets ekspertise på dette område skal imidlertid konsolideres, og det samme gælder resultaterne af proaktive finansielle undersøgelser. Forvaltningen for forebyggelse af hvidvaskning af penge og terrorfinansiering skal have øget kapacitet til at føre tilsyn med banksystemet.

Generelt er der registreret yderligere fremskridt med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Resultaterne er blevet stadig bedre. Det internationale samarbejde er forbedret, og forskellige polititransaktioner førte til beslaglæggelse af narkotika og kriminelle aktiver; narkotikahandel er imidlertid fortsat et stort problem, da landet er et transitområde på smuglervejen til og fra EU. De retlige rammer er fortsat blevet styrket, men gennemførelsen skal fortsat følges opmærksomt. Det er dog nødvendigt yderligere at styrke undersøgelseskapaciteten for de retshåndhævende organer og anklagemyndigheden, navnlig med hensyn til finansielle undersøgelser. Det tværfaglige samarbejde skal styrkes.

Ytringsfrihed, forsamlings- og foreningsfrihed

Afkriminaliseringen af injurier har ført til et fald i antallet af retssager mod medierne. Forsinkelserne i retssager om injurier nedbringes gradvist i overensstemmelse med højesterets retningslinjer om regulering af økonomisk kompensation i injuriersager mod medier. Disse retningslinjer er baseret på retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det juridiske uddannelsescenter har arrangeret uddannelse for dommere og anklagere med særlig vægt på ytringsfrihed på baggrund af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højtplacerede embedsmænd har fortsat fremmet en gunstigere og sikrere mediesituation og har bl.a. fordømt angreb og opfordret til at undersøge sager om vold mod medier.

I nogle ældre sager er bøder, der ikke er blevet betalt, imidlertid blevet omdannet til fængselsstraf. Disse sager skal bringes i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, bl.a. for at sikre, at der ikke pålægges fængselsstraf i tilfælde af ubetalte bøder. Der skal gøres yderligere fremskridt med visse aktuelle og tidligere sager om vold mod medier, som stadig mangler at blive grundig undersøgt og retsforfulgt, bl.a. et fysisk angreb på en opsøgende journalist i marts 2012.

Der blev oprettet et selvregulerende medieorgan i marts 2012, der samler en del mainstream og lokale medier; der blev for nylig oprettet et lignende organ, der repræsenterer nogle af de store nationale medier. Der er ansat yderligere personale for at øge overvågningskapaciteten for agenturet for elektroniske medier. Det offentlige radio- og tv-selskab gennemgår en strukturel reform for at gøre selskabet mere moderne og bæredygtigt. Manglen på finansiell holdbarhed og operationelle ressourcer vil imidlertid kunne underminere mediernes og de audiovisuelle tilsynsmyndigheders funktion. De seneste lovgivningsmæssige ændringer af loven om elektroniske medier udgør en risiko for den audiovisuelle tilsynsmyndigheds uafhængighed. Dens mangel på ressourcer til at overvåge medier i hele landet giver anledning til bekymring. Det offentlige radio- og tv-selskabs professionalisme og uafhængighed er endnu ikke helt på plads.

Samarbejdet med civilsamfundet er gradvist blevet styrket. Der blev i februar 2012 vedtaget to dekretter, der fremmer civilsamfundets rolle, og som omhandler samarbejde mellem statslige myndigheder og ikke-statslige organisationer (ngo'er) og gennemførelse af offentlige høringer om forslag til lovgivning.

Rådet for samarbejde med ngo'er er nu fuldt ud operationelt og holder regelmæssigt møde. Det har været involveret i udarbejdelsen af relevant lovgivning, herunder udarbejdelse af ændringer til loven om lotterispil, der sikrer finansiel støtte til ngo'er. Repræsentanter for civilsamfundets organisationer er i øjeblikket involveret i forskellige statslige organers aktiviteter gennem deres deltagelse i arbejdsgrupper og råd, der beskæftiger sig med forskellige politiske områder. Et offentligt register over ngo'er er blevet ajourført.

Generelt er der sket visse fremskridt med at styrke mediernes frihed og gjort gode fremskridt med at styrke samarbejdet med civilsamfundet. Det er imidlertid nødvendigt at fortsætte arbejdet med at gennemføre højesterets retningslinjer om regulering af økonomisk kompensation i injuriersager mod medier, og der skal findes andre foranstaltninger end fængselsstraf for ubetalte bøder i tidligere injuriersager. Uløste sager om vold mod medier giver anledning til bekymring. Det er nødvendigt med en yderligere indsats for at sikre et holdbart og langsigtet samarbejde mellem myndigheder og civilsamfund.

Foranstaltninger til bekæmpelse af diskrimination, situationen for fordrevne personer og romaer, askkalier og egyptere

Ombudsmandens administrative og budgetmæssige kapacitet er blevet styrket. Institutionen har udarbejdet rapporter, der analyserer henholdsvis forholdene i de lokaler, politiet bruger til frihedsberøvelse, beskyttelse mod diskrimination og situationen for børnetiggere. Disse rapporter blev godkendt mellem oktober og november 2011 af det parlamentariske udvalg for menneskerettigheder og frihed, der er blevet mere aktivt med at fremme menneskerettigheder og bekæmpelse af diskrimination. Vicepremierministerens og justitsministerens portefølje blev i marts 2012 udvidet til også at omfatte menneskerettigheder.

Rådet for beskyttelse mod diskrimination er nu operationelt. De femten medlemmer af dette organ blev udnævnt i februar 2012, herunder repræsentanter for Romasamfundet og et medlem, der repræsenterer civilsamfundsorganisationer, som beskæftiger sig med rettigheder for lesbiske, bøsser, biseksuelle og transseksuelle. Kampagner om bekæmpelse af diskrimination og uddannelse af offentligt ansatte er fortsat. Myndighederne har fortsat aktivt bestræbt sig på at fremme rettigheder for lesbiske, bøsser, biseksuelle og transseksuelle i landet. Et værested og en støtte- og rådgivningslinje for lesbiske, bøsser, biseksuelle og transseksuelle er fuldt ud operationel.

Ombudsmandens kapacitet skal styrkes, hvad angår finansielle og menneskelige ressourcer. Gennemførelse af lovgivning for bekæmpelse af diskrimination halter bagud; den institutionelle kapacitet med hensyn til fremme, overvågning og håndhævelse af menneskerettigheder er begrænset, navnlig hvad angår handicappede og socialt sårbare personer. Lesbiske, bøsser, biseksuelle og transseksuelle diskrimineres fortsat, og disse sager kræver yderligere grundig opfølgning fra myndighedernes side.

Der er gjort fremskridt for at sikre fordrevne personers retsstilling, herunder især romaer, ashkalier og egyptere, og sikre, at deres rettigheder fremmes. Udlændingeloven blev ændret i november 2011 for at udskyde fristen for ansøgning om udlændingestatus til december 2012. Antallet af ansøgninger er langsomt men støt stigende: omkring 48 % af de fordrevne har indgivet ansøgning, og 29 % har fået tilkendt udlændingestatus i landet. Der er indført flere foranstaltninger for at fremme lovliggørelsen af sårbare, fordrevne personers status. Beslutninger om at ændre byplanen for Konik-området blev vedtaget i februar 2012; de udgør rammerne for opførelse af boliger til den eksisterende befolkning. Montenegro har spillet en aktiv rolle i Sarajevo-processen. Det midlertidige dekret, der sikrer lige økonomiske og

sociale rettigheder til fordrevne, er blevet forlænget til juni 2013. Der er gjort yderligere fremskridt med at lette den civile registrering af romaer, ashkalier og egyptere, især de internt fordrevne. Regeringen har vedtaget en strategi for at forbedre deres situation i perioden 2012-2016 og en handlingsplan for gennemførelsen. Romaer, ashkalier og egyptere har modtaget faglig uddannelse. Registreringen af fordrevne skal fremskyndes, navnlig i sårbare sager. Det er nødvendigt med yderligere foranstaltninger for at forbedre adgangen til økonomiske og sociale rettigheder for fordrevne personer og romaer, ashkalier og egyptere. Romakvinder diskrimineres dobbelt - som medlemmer af en minoritetsgruppe og som kvinder.

Loven om socialt boligbyggeri bør vedtages uden ophør, da den er nøglen til yderligere fremskridt i Konik-området.

Generelt er der gjort visse yderligere fremskridt med bekæmpelse af diskrimination, lovgivning af fordrevne personers status og sikring af rettigheder til romaer, ashkalier og egyptere. Den institutionelle kapacitet til at overvåge, fremme og styrke menneskerettighederne i praksis skal styrkes, og det samme gælder bekæmpelse af diskrimination. Lovgivningen af fordrevne personers status skal afsluttes. Inklusionspolitikken for romaer, ashkalier og egyptere skal styrkes.

3. KONKLUSION

Montenegro har gjort yderligere fremskridt med at gennemføre reformer med hensyn til retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder, herunder bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet.

I betragtning af de yderligere fremskridt, der er gjort, er det Kommissionens opfattelse, at Montenegro har opnået den nødvendige grad af overensstemmelse med medlemskabskriterierne, herunder især de politiske Københavnskriterier, til at indlede tiltrædelsesforhandlinger. I lyset af disse betragtninger og under hensyntagen til Rådets konklusioner i december 2011 gentager Kommissionen sin anbefaling om, at der bør indledes tiltrædelsesforhandlinger med Montenegro.

Under tiltrædelsesforhandlingerne vil Kommissionen fortsat lægge særlig vægt på områder som retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder, navnlig bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, for at sikre solide resultater. Den vil gøre fuldt brug af de redskaber, der er tilgængelige i alle faser af tiltrædelsesprocessen. I den henseende vil den nye tilgang, som Kommissionen foreslog, og Det Europæiske Råd godkendte i december 2011 med hensyn til retsvæsen og grundlæggende rettigheder og retfærdighed, frihed og sikkerhed, give mulighed for en solid forankring af reformer på dette område og sikre en tæt overvågning af gennemførelsen.