



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 22.5.2012
COM(2012) 222 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**OVER DE VORDERINGEN VAN MONTENEGRO BIJ DE UITVOERING VAN DE
HERVORMINGEN**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

OVER DE VORDERINGEN VAN MONTENEGRO BIJ DE UITVOERING VAN DE HERVORMINGEN

1. INLEIDING

De Europese Commissie heeft in haar advies over het lidmaatschapsverzoek van Montenegro¹ zeven essentiële prioriteiten² vastgesteld, die het land moet uitvoeren voordat de Commissie een aanbeveling kan doen om toetredingsonderhandelingen te openen. In haar strategiedocument 2011 over de uitbreiding³ concludeerde de Commissie, op basis van de analyse in het voortgangsverslag van 2011⁴, dat Montenegro die essentiële prioriteiten met succes had aangepakt. De Europese Raad van 2011 toonde zich verheugd over het oordeel van de Commissie over de vorderingen van Montenegro, die over het algemeen bevredigend werden genoemd. Met het oog op de eventuele opening van onderhandelingen met Montenegro in juni 2012 gaf de Europese Raad opdracht aan de Raad om de vorderingen van Montenegro bij de uitvoering van de hervormingen te onderzoeken. Daarbij moest vooral aandacht worden besteed aan de rechtsstaat en de grondrechten, met name de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Dit moest gebeuren aan de hand van een door de Commissie in de eerste helft van 2012 in te dienen verslag.

Na de conclusies van de Europese Raad van december 2011 is de Commissie begonnen met het screenen van de hoofdstukken over justitie en de grondrechten, en vrijheid, veiligheid en recht. Door de nieuwe aanpak van deze hoofdstukken kunnen de in dat kader geïdentificeerde problemen in een vroeg stadium van de toetredingsonderhandelingen aan de orde komen.

In dit verslag wordt de vooruitgang beoordeeld die Montenegro in de periode vanaf 1 september 2011 heeft geboekt bij de uitvoering van de hervormingen die met de essentiële prioriteiten samenhangen. In die periode heeft het land verdere vorderingen gemaakt met de versterking van de werkzaamheden van het parlement, het professionalisme en de depolitisering van het overheidsbestuur, de vrijheid van de media en de samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Het proces van herziening van de grondwet, dat gericht is op het bieden van solide waarborgen voor de onafhankelijkheid en de verantwoordingsplicht van het justitieel apparaat, is in gang gezet. Montenegro heeft verdere successen behaald bij de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Er is begonnen met de uitvoering van de onlangs goedgekeurde maatregelen voor de bestrijding van discriminatie en corruptie en er is vooruitgang geboekt wat betreft ontheemden en de Roma, Ashkali en Egyptenaren. Montenegro is in de regio een constructieve rol blijven spelen en blijft de stabilisatie- en

¹ COM(2010) 670 definitief.

² De essentiële prioritaire betreffen: het wettelijke kader voor verkiezingen en de wetgevende en controlerende rol van het parlement, de hervorming van het openbaar bestuur, justitiële hervorming, bestrijding van corruptie, de bestrijding van de georganiseerde misdaad, de vrijheid van de media en samenwerking met het maatschappelijke middenveld, de uitvoering van de antidiscriminatiewetgeving en de situatie van ontheemden. Zie COM(2010) 670 voor alle essentiële prioriteiten.

³ COM(2011) 666 definitief.

⁴ SEC(2011) 1204 definitief.

associatieovereenkomst vlot uitvoeren. Het zal zich echter moeten blijven inspannen om prestaties te leveren ten aanzien van de rechtsstaat, met name om corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad te bestrijden en te zorgen dat onderzoeksjournalisten veilig hun werk kunnen doen.

De beoordeling in dit verslag is gebaseerd op informatie die door de Commissie is verzameld en geanalyseerd. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van door Montenegro aangeleverde informatie, de bevindingen van evaluatiemissies en informatie die lidstaten en internationale en maatschappelijke organisaties hebben verstrekt bij hun regelmatige contacten met de Commissie.

2. UITVOERING VAN DE HERVORMINGEN

Parlement

In september 2011 is de Wet inzake de verkiezing van de leden van gemeenteraden en het parlement gewijzigd, waardoor het *kieswetgevingskader* werd geharmoniseerd met de grondwet en de belangrijkste verkiezingsaanbevelingen van de OVSE/het ODIHR en de commissie van Venetië werden uitgevoerd. Montenegro is inmiddels begonnen met de uitvoering van de kieswetgeving. Vacante parlementszetels worden nu vervuld volgens de volgorde van de kieslijsten. De voorzitter en negen leden van de Staatskiescommissie zijn in december 2011 door het parlement benoemd. De recente wetgeving moet worden vervolledigd overeenkomstig een aantal nog niet uitgevoerde aanbevelingen van OVSE/ODIHR en de commissie van Venetië. Die betreffen met name gendergelijkheid, de ontbinding van coalities en hun verplichtingen op financieringsgebied en de uitbreiding van het mandaat van de centrale kiescommissie tot gemeentelijke verkiezingen.

Het parlement heeft zijn intensieve werkzaamheden op wetgevingsgebied voortgezet, ook op een aantal terreinen die met de Europese integratie samenhangen, zoals het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, en het auditen van EU-middelen. De rol en de bevoegdheden van het parlement bij de beoordeling van het effect op de regelgeving en de monitoring van het proces van aanpassing aan de EU-wetgeving moeten verder worden versterkt.

De toezichhoudende rol van het parlement is verder versterkt: met name is het aantal parlementaire vragen, hoorzittingen met hoge staatsambtenaren voor controle en advies, en besprekingen van verslagen van diverse instellingen gestaag toegenomen. Wat het parlementaire toezicht inzake corruptiebestrijding betreft, heeft het parlement in februari 2012 voor de eerste maal besloten een parlementaire enquête uit te voeren en een onderzoekscommissie in te stellen, die tot taak heeft informatie te verzamelen en een verslag op te stellen over de beschuldigingen van corruptie bij de privatisering van het bedrijf Telekom Crne Gore.

De administratieve capaciteit van het parlement is verder versterkt, met name door de personeelsbezetting te verhogen van 100 in oktober 2011 tot 129 in maart 2012. Er zijn echter aanhoudende inspanningen nodig om de administratieve capaciteit en deskundigheid van het parlement verder te versterken.

Er is verdere vooruitgang geboekt met betrekking tot de transparantie van het functioneren van het parlement. In december 2011 is het parlement begonnen met het publiceren op zijn

website van het stemgedrag van afzonderlijke leden. Er zijn verdere maatregelen genomen ter verbetering van de interactie met het maatschappelijk middenveld en het publiek. De nieuwe wet inzake lobbyactiviteiten, die in november 2011 is goedgekeurd, regelt onder meer de relaties van het parlement met lobbyisten.

Al met al is op dit terrein verdere vooruitgang geboekt. Er is begonnen met de uitvoering van de recentelijk goedgekeurde kieswetgeving. De wetgevings- en toezichttaak van het parlement is verder versterkt, ook wat vraagstukken in verband met de rechtsstaat betreft. De transparantie van de werkzaamheden van het parlement en de samenwerking met het maatschappelijk middenveld zijn verbeterd. De administratieve capaciteit en deskundigheid van het parlement zijn versterkt wat de personeelsbezetting en de opleiding betreft. Deze inspanningen moeten worden voortgezet om de wetgevende rol van het parlement te versterken, met name ten aanzien van de grondige toetsing van de verenigbaarheid van de nieuwe wetgeving met het EU-acquis. De capaciteit van het parlement om toezicht en controle uit te oefenen op de uitvoerende macht moet nog verder worden versterkt.

Openbaar bestuur

Op initiatief van de regering is een alomvattende hervorming van de overheidssector gestart, met als doel het openbaar bestuur te reorganiseren en te rationaliseren met de steun van de EU en andere internationale organisaties. De regering heeft in april 2012 een plan voor de reorganisatie van het openbaar bestuur goedgekeurd.

In het kader van de uitvoering van deze hervormingen is aanvullende secundaire wetgeving goedgekeurd om de bestuursstructuren te stroomlijnen, de efficiëntie van het overheidsbestuur te verbeteren, de samenwerking met niet-gouvernementele organisaties te versterken en voor de formulering van wetgeving publieke hoorzittingen in te voeren. Sinds januari 2010 moet voor nieuwe wetgeving een effectbeoordeling worden uitgevoerd en bij de regering ingediend, samen met het advies van het Ministerie van Financiën over de gevolgen van de uitvoering van de nieuwe wet voor de begroting. In totaal zijn sindsdien 90 adviezen over nieuwe wetgeving uitgebracht.

Door wijziging van de wet inzake de financiering van politieke partijen zijn de bevoegdheden van de rekenkamer uitgebreid. Deze omvatten nu tevens audits van de financiering van politieke partijen. De capaciteit en de onafhankelijkheid van de rekenkamer moeten met name wat dit betreft worden uitgebreid. In april 2012 heeft de regering een strategie voor de ontwikkeling van deze instelling vastgesteld.

Al met al heeft Montenegro enige verdere vooruitgang geboekt om de uitdagingen van de hervorming van het openbaar bestuur aan te pakken. Het alomvattende plan voor de reorganisatie van het openbaar bestuur moet echter worden voltooid. Het rechtskader moet verder worden verbeterd, vooral wat betreft de aanwervingsprocedures voor ambtenaren, de versterking van de instellingen die belast zijn met het algemene bestuur van de overheidsdienst en de administratieve procedures. De uitvoering van de recentelijk goedgekeurde wetgeving moet worden verbeterd. De hervorming van het openbaar bestuur moet worden voortgezet, waarbij de nodige aandacht moet uitgaan naar de versterking van gebieden die met de Europese integratie samenhangen en aan de financiële duurzaamheid van de hervorming zelf. Er moeten mechanismen komen voor de uitvoering en monitoring van de strategie voor de hervorming van het openbaar bestuur.

Justitieel stelsel

Wat de *onafhankelijkheid en onpartijdigheid* van de rechterlijke macht betreft, zijn er procedures aan de gang om de grondwet te wijzigen met als doel die onafhankelijkheid te versterken, met name door de benoeming van de leden van de Raad van Justitie en de Raad voor de Rechtsvervolging en de benoeming van de nationale officieren van justitie te depolitiseren. Het parlement heeft de ontwerp-grondwetswijzigingen op 28 september 2011 met de vereiste tweederdemeerderheid goedgekeurd. Na overleg tussen de regering en de oppositiepartijen heeft de parlementaire commissie voor juridische en constitutionele zaken in maart 2012 een aantal grondwetswijzigingen goedgekeurd, waarover vervolgens in plenaire zitting zal worden gestemd. De constitutionele hervorming moet het justitiële stelsel in overeenstemming brengen met de Europese normen, in het bijzonder door het te beschermen tegen politieke beïnvloeding van benoemingen en door de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken, met name door parlementsliden die lid zijn geweest van de Raad van Justitie te vervangen door gerenommeerde juristen en een nieuwe procedure in te voeren voor de benoeming van de president van het Hoogerechtshof door de Raad van Justitie. Er moeten tevens grondwetswijzigingen worden vastgesteld om de capaciteit en de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof te versterken en om duidelijk vast te leggen op welke grond rechters en aanklagers kunnen worden ontslagen.

Montenegro is doorgegaan met de uitvoering van de wetgeving inzake rechtbanken, de Raad van Justitie en het Openbaar Ministerie, die afgelopen juli werd gewijzigd om de verantwoordingsplicht en onafhankelijkheid van justitie te versterken. In januari heeft het Hoogerechtshof een commissie ingesteld voor de benoeming van rechters tot leden van de Raad van Justitie. Op basis van een door deze commissie opgestelde voordrachtenlijst heeft de conferentie van rechters in maart de nieuwe leden van de Raad van Justitie verkozen. De Raad van Justitie en de Raad voor de Rechtsvervolging hebben hun reglement van orde vastgesteld, waarin hun organisatiestructuur, hun werkwijze en hun besluitvormingsprocedures zijn vastgelegd. In september 2011 heeft de Raad van Justitie een commissie ingesteld voor de schriftelijke examens voor de benoeming van rechters en een commissie voor de controle van de rechtbanken. De eerste schriftelijke examens voor rechters zijn in februari 2012 gehouden. Tot dusver zijn volgens de nieuwe criteria vier rechters benoemd. Er worden echter nog steeds vacatures gepubliceerd voor specifieke rechtbanken en er moet nog een centraal nationaal aanwervingsstelsel voor rechters en aanklagers komen, dat op basis van transparante en objectieve criteria fungeert. Het functioneren van de Raad van Justitie en de Raad voor de Rechtsvervolging wordt gehinderd door hun ontoereikende administratieve capaciteit en te kleine budget.

De toewijzing van zaken aan rechtbanken op toevalsbasis gebeurt nog steeds met behulp van een IT-systeem, met uitzondering van kleinere rechtbanken met een beperkte personeelsbezetting.

Wat de *verantwoordingsplicht* van het justitiële stelsel betreft: alle beslissingen van de administratieve rechtbanken en van het Hof van Beroep zijn nu voor het publiek toegankelijk. In oktober 2011 zijn commissies ingesteld voor het toezicht op de naleving van de beroepscode van rechters en die van aanklagers. De commissies voor het toezicht op de naleving van de beroepscode van rechters heeft in de verslagperiode twee klachten behandeld, die beide werden afgewezen. Er zijn leden van de tuchtcommissie benoemd alsmede twee personeelsleden die hen moeten bijstaan bij de verificatie van klachten over mogelijke corruptie binnen de rechterlijke macht. In januari 2012 is een tuchtprocedure ingeleid tegen een rechter. Er zijn tot dusver nog geen tuchtprocedures tegen aanklagers geopend. De dubbele bevoegdheid van de tuchtcommissie, die in tuchtprocedures zowel het onderzoek

verricht als de beslissing neemt, moet worden herzien. De procedures voor het opheffen van de immuniteit van ambtsdragers moeten worden versterkt om te zorgen dat rechters en aanklagers strafrechtelijk ter verantwoording kunnen worden geroepen. Er moet een betrouwbaar systeem voor de evaluatie van het professionele functioneren van rechters en aanklagers komen.

Wat de *efficiëntie* van het gerechtelijk apparaat betreft: Montenegro heeft opnieuw maatregelen genomen om de achterstand bij de afhandeling van zaken te verminderen. In totaal hadden alle Montenegrijnse rechtbanken eind 2011 een gezamenlijke achterstand van ongeveer 11.500 onbesliste zaken, 4% minder dan in 2010. In januari 2012 werden vier notarissen benoemd, nadat er in juli 2011 al 34 notarisbenoemingen hadden plaatsgevonden. Na de inwerkingtreding van de wet inzake de tenuitvoerlegging van en zekerheidstelling voor vorderingen, waarbij de bevoegdheid voor de civielrechtelijke handhaving werd overgedragen aan de deurwaarders, keurde het parlement in december 2011 de wet inzake openbare deurwaarders goed. De tenuitvoerlegging van civielrechtelijke beslissingen blijft echter zwakke punten vertonen; de deurwaarders moeten nog worden aangeworven en het functioneren van het nieuwe deurwaardersstelsel moet nog worden beoordeeld.

Om de efficiëntie van het justitiële stelsel in zijn totaliteit te versterken, heeft de Raad van Justitie het initiatief genomen tot instelling van speciale eenheden van magistraten voor het jeugdrecht aan de gerechtshoven van Podgorica en Bijelo Polje. Het parlement heeft in december 2011 een wetboek voor het jeugdrecht vastgesteld. Het actieplan voor de uitvoering van de justitiële hervormingsstrategie voor de periode 2007–2012 is in december 2011 herzien. Er zijn eerste stappen gezet voor de rationalisering van het netwerk van rechtbanken. Wat de toegang tot justitie betreft: na de inwerkingtreding van de wet inzake kosteloze rechtshulp zijn in januari 2012 drie uitvoeringsbesluiten vastgesteld en in alle basisrechtbanken zijn bureaus voor kosteloze rechtshulp geopend. De uitvoering van de wet wordt echter gehinderd door de ontoereikende begrotingstoewijzingen voor deze bureaus. De onafhankelijkheid en de administratieve en financiële zelfstandigheid van het justitiële opleidingscentrum moeten worden versterkt en er moet een aanvangsopleiding met een vast leerplan voor alle leden van de rechterlijke macht worden ingesteld. De kwaliteit van de justitiële statistieken moet worden verbeterd volgens de Europese normen en op basis van betrouwbare indicatoren, zoals productiviteit en afhandelingspercentage. Er moet nog een systeem worden ingevoerd om duidelijk zicht te krijgen op de lengte van de gerechtelijke procedures. De rechtsmiddelen die beschikbaar zijn in geval van schending van het recht op een eerlijk proces zijn slechts in beperkte mate effectief en moeten worden herzien om te voldoen aan artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens inzake het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Al met al is op het gebied van de justitiële hervorming verdere vooruitgang geboekt. De tenuitvoerlegging van de recentelijk goedgekeurde wetgeving is begonnen en met het proces van de grondwets hervorming is vooruitgang geboekt. Er is vooruitgang geboekt met betrekking tot de publicatie van rechterlijke uitspraken. De achterstand bij de afhandeling van zaken is verder teruggedrongen en er is een nieuw uitvoeringssysteem ingevoerd om de efficiëntie te vergroten. De tenuitvoerlegging van civielrechtelijke beslissingen heeft echter nog steeds zwakke punten en het netwerk van rechtbanken moet worden gerationaliseerd. Er is nog geen centraal nationaal aanwervingsstelsel voor de eerste benoeming in het justitiële stelsel. De betrouwbaarheid van de justitiële statistieken moet worden verbeterd en er moet een systeem worden opgezet om zicht te krijgen op de lengte van de gerechtelijke procedures. De justitiële opleidingen moeten worden gestroomlijnd en versterkt.

Beleid voor corruptiebestrijding

Er is verdere vooruitgang geboekt wat betreft de strategie van de regering ter bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad en het herziene actieplan 2011–2012 op dat gebied. De nationale commissie die belast is met het toezicht op de uitvoering van het actieplan heeft in april 2012 haar derde verslag uitgebracht, waarin werd gemeld dat er begonnen is met de tenuitvoerlegging van de meeste maatregelen die in de tweede helft van 2011 moesten worden genomen. Het algemene institutionele kader voor het toezicht op de uitvoering van het actieplan functioneert goed.

Montenegro is blijven werken aan de versterking van het rechtskader voor corruptiebestrijding om dit in overeenstemming te brengen met het acquis van de EU en de internationale normen. Door de wijzigingen van de Arbeidswet die het parlement in november 2011 heeft goedgekeurd, is het rechtskader ter bescherming van klokkenluiders vervolledigd met bepalingen voor een betere bescherming in de particuliere sector. In april 2012 heeft de regering wijzigingen goedgekeurd van de wet inzake de vrije toegang tot informatie. De in december 2011 goedgekeurde wijzigingen van de wet inzake de financiering van politieke partijen regelen het institutionele kader voor het toezicht, bijdragen in natura en een maximum voor de lidmaatschapscontributie, dat nu 10% van het jaarinkomen van een partijlid bedraagt. De Staatsrekenkamer is nu belast met de controle van de jaarrekeningen van de politieke partijen en de rapportage over de kosten van verkiezingscampagnes, terwijl de Staatskiescommissie toezicht houdt op de tenuitvoerlegging van andere aspecten van de wet. De administratieve en professionele kwaliteit van de Staatskiescommissie moet echter worden versterkt, wil zij haar taak als onafhankelijk toezichthouder doeltreffend kunnen uitvoeren. De mechanismen voor de controle op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes en de handhaving van sancties moeten worden versterkt en in het rechtskader nader worden gespecificeerd. Het sanctiestelsel is nog onvoldoende afschrikkend en te weinig gedifferentieerd, en de rapportage- en verantwoordingsverplichtingen voor politieke partijen moeten worden versterkt.

Er is begonnen met de uitvoering van de recentelijk goedgekeurde wetgeving inzake belangenconflicten en overheidsopdrachten. Na de inwerkingtreding van de gewijzigde wet inzake voorkoming van belangenconflicten hebben alle 36 parlementsleden die ook bestuurslid waren van een staatsbedrijf die functies neergelegd, en hebben alle 16 parlementsleden die ook een leidinggevende positie hadden (waaronder twee burgemeesters), een van hun functies neergelegd. In februari 2012 zijn leden van de commissie voor overheidsopdrachten benoemd en is voor de werkzaamheden daarvan een budget toegewezen. In december 2011 heeft de regering een strategie en een actieplan voor de ontwikkeling van het systeem van overheidsopdrachten vastgesteld en een coördinerende instantie opgezet om toezicht te houden op de uitvoering daarvan. De commissie voor overheidsopdrachten heeft echter nog geen meldingen doorgegeven aan het Openbaar Ministerie, en het controlesysteem moet worden versterkt.

Er zijn verdere stappen gezet wat betreft de voorkoming van corruptie. In december 2011 is de Directie voor Corruptiebestrijding ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, om de activiteiten op het gebied van corruptiebestrijding beter te kunnen coördineren. In de verslagperiode heeft de Directie 70 klachten ontvangen over mogelijke corruptie bij het plaatselijk zelfbestuur, bij de overheid, bij justitie en bij de gezondheidszorg en het onderwijs, naar aanleiding waarvan zij in 27 gevallen aan de politie verslag heeft gedaan van mogelijke corruptiezaken. De stroom klachten is ook het gevolg van een aantal voorlichtingscampagnes die de Directie heeft gevoerd over het melden van corruptie en de bescherming van

klokkenluiders. Aan de hand van een risicobeoordeling van voor corruptie vatbare gebieden, die de regering in juli 2011 heeft opgesteld, hebben de betrokken autoriteiten verslag gedaan van de uitvoering van de in de beoordeling opgenomen aanbevelingen. Er zijn maatregelen getroffen om corruptie binnen het gerechtelijk apparaat te voorkomen. De Raad van Justitie heeft besloten een speciale toelage te verstrekken aan rechters die zaken behandelen betreffende georganiseerde misdaad, corruptie, terrorisme en oorlogsmisdrijven. Rechters en aanklagers worden voortdurend bijgeschoold over de bestrijding van corruptie, met name om de tenuitvoerlegging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering te vergemakkelijken. Maatschappelijke organisaties blijven actief bijdragen tot verbetering van het strategische kader en leveren belangrijk bewijsmateriaal aan voor het openen van corruptiezaken. De vermogensverklaringen van rechters en aanklagers worden echter niet getoetst aan andere gegevens. De maatregelen ter voorkoming van corruptie in het gerechtelijk apparaat moeten dan ook verder worden versterkt. De Directie voor Corruptiebestrijding moet meer bevoegdheden krijgen en kunnen beschikken over een grotere capaciteit om activiteiten voor corruptiepreventie te coördineren en toezicht te houden op de uitvoering van het actieplan van de regering voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.

Er is verdere vooruitgang geboekt met de bestrijding van corruptie. Nu het nieuwe Wetboek van Strafvordering in september 2011 volledig in werking is getreden, is de procedure van het strafrechtelijk onderzoek aanzienlijk versneld en is het risico van informatielekken verminderd. Door aanzienlijke opleidingssteun en aanvullende uitrusting hebben aanklagers, rechters en politie hun institutionele en operationele capaciteit voor de bestrijding van corruptie versterkt. Nu de administratieve en technische capaciteit van de Eenheid voor speciale controles is uitgebreid, worden bijzondere onderzoeksmaatregelen systematischer toegepast. Voor het team voor bijzondere onderzoeken, dat sinds oktober 2011 operationeel is, zijn negen vertegenwoordigers benoemd van de politie, het Bureau ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme, de belastingdienst en de douane. Het team kan beschikken over aanvullende financiële middelen, maar zijn capaciteiten moeten verder versterkt door met name toegang te verlenen tot relevante gegevensbanken.

Montenegro heeft verdere successen behaald met onderzoek, vervolging en veroordelingen in corruptiezaken. Corruptie op hoog niveau is echter nog steeds zorgwekkend. In de verslagperiode zijn vier werknemers van de dienst voor het beheer van overheidseigendommen van Ulcinj door de rechtbank in tweede aanleg veroordeeld tot gevangenisstraffen wegens ambtsmisbruik en één douanebeambte in verband met omkoping. In december 2011 en januari en maart 2012 zijn in eerste aanleg vonnissen uitgesproken tegen zestien personen: onder anderen werden twee functionarissen in de gemeente veroordeeld tot gevangenisstraffen (een manager van een overheidsbedrijf en een rechter). Er vinden momenteel gerechtelijke hoorzittingen plaats in de corruptiezaak op hoog niveau inzake Zavala, waarbij de voormalige burgemeester van Budva, de locoburgemeester en een parlamentslid betrokken zijn, en nog twee zaken tegen 23 personen die van machtsmisbruik en omkoperij worden beschuldigd. In de verslagperiode is tegen twee politiefunctionarissen een aanklacht ingediend wegens corruptie. Er zijn onderzoeken gaande tegen de voormalige burgemeester van Ulcinj, de president en een rechter van een kantongerecht, de voormalige en de huidige directeur van een overheidsbedrijf in Budva en drie medewerkers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Montenegro moet, wat de bestrijding van corruptie betreft, zijn staat van dienst echter systematisch verbeteren en met name beter presteren op het gebied van onderzoek en definitieve veroordelingen inzake corruptie op hoog niveau. Het feit dat alle zaken betreffende corruptie op hoog niveau zijn geopend op basis van door derden aangeleverd bewijs, is een

punt van zorg. In nog slechts zeer weinig corruptiezaken is de inbeslagneming van vermogensbestanddelen gelast. De bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht betreffende gewone en ruimere confiscatie van criminele vermogensbestanddelen zijn tot dusver nog niet toegepast. De procedures voor inbeslagneming, confiscatie en beheer van opbrengsten van misdrijven moeten nog worden uitgewerkt. De samenwerking tussen instanties is enigszins verbeterd, maar moet verder worden versterkt, met name om de leidende rol van de aanklager bij het onderzoek te waarborgen. De aanklagers hebben onvoldoende toegang tot de nodige databases en onvoldoende capaciteit, wat een hindernis is voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van het Wetboek van Strafvordering. Met name moet de administratieve capaciteit worden versterkt van het speciale parket voor de bestrijding van georganiseerde misdaad, corruptie, terrorismefinanciering en oorlogsmisdrijven. Hoewel de administratieve capaciteit van de commissie ter voorkoming van belangenconflicten is versterkt, is dat nog steeds onvoldoende om de vermogensaangiften en belangenaangiften van overheidsambtenaren op hun juistheid te controleren, zodat illegale verrijking kan worden vastgesteld. De commissie heeft namelijk geen onderzoeksbevoegdheid en geen toegang tot de relevante databases. Er is nog steeds bezorgdheid wat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betreft, omdat het gebrek daaraan de strijd tegen corruptie kan verzwakken. Corruptie is namelijk nog steeds een ernstig probleem.

Al met al is er vooruitgang geboekt op het gebied van corruptiebestrijding. Er is begonnen met de uitvoering van recentelijk goedgekeurde wetgeving op belangrijke gebieden als de financiering van politieke partijen, het voorkomen van belangenconflicten en overheidsopdrachten. De bepalingen inzake controlemechanismen moeten evenwel worden versterkt. Er is verder gewerkt aan het opbouwen van een goede staat van dienst wat de strijd tegen corruptie betreft, wat blijkt uit een aantal nieuwe onderzoeken in corruptiezaken op hoog niveau. Toch zijn er nog weinig definitieve veroordelingen en weinig corruptiezaken waarbij de inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen is gelast. De samenwerking tussen instanties, in het bijzonder tussen de politie en het parket, moet verder worden verbeterd en de leidende rol van het parket moet (overeenkomstig het nieuwe Wetboek van Strafvordering) worden versterkt.

Politiële samenwerking en de strijd tegen georganiseerde misdaad

De regionale en internationale politieke samenwerking inzake georganiseerde misdaad is verbeterd. In samenwerking met de autoriteiten van verschillende lidstaten van de EU, landen in de regio en Interpol en Europol is een aantal politieoperaties uitgevoerd, waardoor het aantal tenlasteleggingen en arrestaties is gestegen. In oktober 2011 is een uitleveringsovereenkomst tussen Montenegro en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië ondertekend. De politieautoriteiten van Montenegro en Bosnië en Herzegovina hebben een memorandum tot samenwerking ondertekend, waarbij zij afspreken gezamenlijk corruptie, georganiseerde misdaad en terrorisme te bestrijden. Overeenkomsten inzake politieke samenwerking zijn ook ondertekend met Kroatië en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië. In december 2011 is de overeenkomst met Kroatië inzake wederzijdse tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken in strafzaken geratificeerd.

Sinds september 2011 wordt het nieuwe Wetboek van Strafvordering door alle betrokken overheidsinstellingen uitgevoerd. In november zijn wijzigingen vastgesteld van het reglement voor de interne organisatie en de taakomschrijving van de politie, waarbij binnen de politiemacht meer gespecialiseerde organisatie-eenheden werden opgericht. In januari 2012 is een actieplan voor de bestrijding van georganiseerde misdaad goedgekeurd, waarbij

operationele maatregelen en indicatoren worden ingevoerd overeenkomstig de prioriteiten die waren vastgesteld bij de in 2011 uitgevoerde dreigingsevaluatie inzake criminaliteit. Sinds het team voor bijzondere onderzoeken in oktober 2011 operationeel werd, heeft het financiële onderzoeken geopend voor drie grote zaken betreffende georganiseerde misdaad en heeft het extra financiële middelen gekregen. Sinds december 2011 worden de resultaten bij de uitvoering van de strategie voor ontwikkeling en functioneren van de politie gemonitord door een coördinatie instantie. De relaties tussen het Openbaar Ministerie en de politie in het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering moeten echter nader worden verduidelijkt en verbeterd, met name voor de uitvoering van financieel onderzoek. Voor het beheer van complexe zaken zijn extra uitrusting en gespecialiseerd personeel nodig. De tijdslimieten voor het gebruik van bijzondere onderzoeksmaatregelen moeten worden verlengd. Het project voor inlichtingengestuurde rechtshandhaving moet in het hele land worden ingevoerd en parallel daarmee moet het politiepersoneel worden opgeleid. Er moeten meer financiële middelen worden uitgetrokken om de onderzoekscapaciteit te vergroten en bij de politieafdelingen concrete hulpmiddelen (ook op IT-gebied) in te voeren.

Montenegro is zijn prestaties bij de bestrijding van georganiseerde misdaad blijven verbeteren. Er zijn twee vonnissen in tweede aanleg uitgesproken, voor drugshandel en mensenhandel. Er zijn drie vonnissen in eerste aanleg uitgesproken, in september 2011 in een zaak betreffende de productie van drugs, in januari 2012 in een zaak betreffende drugshandel en in januari 2012 in een witwaszaak. In de zaak-Šarić zijn twee leden van een criminele organisatie veroordeeld tot zes en acht jaar gevangenisstraf wegens drugshandel en witwassen voor een bedrag van meer dan 12 miljoen euro. In december 2011 is een tenlastelegging uitgevaardigd in de zaak-Kalić tegen drie personen die beschuldigd worden van het witwassen van geld. In deze zaak is beslag gelegd op meer dan 28 miljoen euro. In zes nieuwe zaken zijn hoorzittingen begonnen. Eind 2011 en de eerste maanden van 2012 zijn onderzoeken van start gegaan in drie zaken betreffende drugshandel en één zaak betreffende valse paspoorten, waarbij in totaal 65 personen betrokken zijn.

De waarde van de criminele vermogens waarop in het land tijdelijk beslag is gelegd, is toegenomen en bedraagt nu meer dan 40 miljoen euro volgens de schatting van de dienst voor het beheer van overheidseigendommen, die met het beheer ervan belast is. In april 2012 zijn wijzigingen goedgekeurd van de wet inzake het beheer van goederen die in beslag zijn genomen of verbeurd zijn verklaard. De bevoegde instantie moet echter verder worden versterkt, met name haar mogelijkheden om in beslag genomen of verbeurdverklarde vermogensbestanddelen te taxeren en doeltreffend te beheren. Er moet secundaire wetgeving worden vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en procedures voor het beheer van in beslag genomen of verbeurdverklarde eigendommen. Het totale aantal financiële onderzoeken en de hoeveelheid in beslag genomen vermogensbestanddelen blijven laag als gevolg van de geringe administratieve capaciteit op dit gebied.

De wet inzake de voorkoming van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme is in februari 2012 gewijzigd om deze aan te passen aan de EU-wetgeving. Sinds december 2011 zijn de samenwerking en de uitwisseling van informatie verbeterd tussen het Ministerie van Financiën, de Dienst ter voorkoming van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme, de Centrale Bank, de Effectencommissie en het Bureau voor toezicht op het verzekeringswezen. In het kader van een financieel onderzoek dat wordt geleid door het speciale parket voor de bestrijding van georganiseerde misdaad, corruptie, terrorismefinanciering en oorlogsmisdrijven heeft de Dienst ter voorkoming van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme in totaal 107 zaken geopend. De deskundigheid van de politie op dit gebied moet echter worden geconsolideerd en de staat van

dienst op het gebied van proactief financieel onderzoek moet worden verbeterd. De capaciteit van de Dienst om toezicht te houden op het bankwezen moet worden versterkt.

Al met al kan over de strijd tegen de georganiseerde misdaad vooruitgang worden gemeld. Montenegro's staat van dienst is zich blijven uitbreiden. De internationale samenwerking is verbeterd en dankzij diverse politieoperaties zijn drugs en criminele vermogens geconfisqueerd. De drugshandel blijft echter aanleiding geven tot grote bezorgdheid, want Montenegro is een doorvoerland op de smokkelroute naar en van de EU. Het rechtskader is verder versterkt, maar voor de uitvoering ervan is blijvende aandacht nodig. De onderzoekscapaciteit van de rechtshandhavingsinstanties en van het openbaar ministerie moet verder worden versterkt, met name voor financieel onderzoek. De samenwerking tussen de instanties moet worden verbeterd.

Vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging en vergadering

Door de decriminalisering van smaad is het aantal rechtszaken tegen de media verminderd. Het aantal nog niet behandelde smaad- en lasterzaken wordt geleidelijk verminderd, overeenkomstig de richtsnoeren van het Hooggerechtshof voor de regeling van de hoogte van de schadeloosstelling in smaadzaken tegen de media. Deze richtsnoeren zijn gebaseerd op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Het opleidingscentrum voor de magistratuur heeft opleidingen georganiseerd voor rechters en aanklagers, waarbij een bijzonder accent lag op het recht op vrijheid van meningsuiting overeenkomstig artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Hoge staatsfunctionarissen blijven zich inzetten voor een gunstiger en veiliger mediaomgeving, onder meer door aanvallen te veroordelen en onderzoek naar geweld tegen de media aan te moedigen.

In sommige oude smaadzaken zijn echter onbetaalde boetes omgezet in vrijheidsstraffen. Deze zaken moeten in overeenstemming worden gebracht met de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens, met name om ervoor te zorgen dat bij onbetaalde boetes geen gevangenisstraffen worden opgelegd. Verdere vooruitgang is nodig ten aanzien van enkele recente en oudere zaken betreffende geweld tegen de media, waaronder een fysieke aanval op een onderzoeksjournalist in maart 2012. Deze zaken zijn nog steeds niet grondig onderzocht en vervolgd.

In maart 2012 is een zelfreguleringsinstantie voor de media opgericht, waarbij enkele algemene en plaatselijke mediabedrijven zijn aangesloten. Onlangs is een soortgelijke organisatie opgericht die enkele grote nationale media vertegenwoordigt. Er is extra personeel aangeworven om de toezichtcapaciteit van het bureau voor de elektronische media uit te breiden. Bij de openbare omroep is een structurele hervorming aan de gang die het bedrijf moderner en zelfvoorzienend moet maken. Door de geringe financiële duurzaamheid en de tekortschietende operationele middelen kan echter het functioneren van de media en de zelfreguleringsinstanties van de audiovisuele sector worden ondermijnd. Recente wijzigingen van de wet inzake de elektronische media hebben de onafhankelijkheid van de regelgevende instantie voor de audiovisuele sector in gevaar gebracht. Het is zorgwekkend dat onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor het toezicht op de media overal in het land. Het professionalisme en de onafhankelijkheid van de openbare omroep zijn nog onvoldoende.

De samenwerking met het maatschappelijk middenveld is verder versterkt. In februari 2012 zijn twee decreten goedgekeurd die de rol van het maatschappelijk middenveld versterken:

een betreffende de samenwerking tussen de overheidsinstanties en niet-gouvernementele instanties en een betreffende het openbare debat over wetsontwerpen.

De Raad voor samenwerking met niet-gouvernementele organisaties is inmiddels geheel operationeel en komt regelmatig bijeen. Hij is betrokken bij het opstellen van relevante wetgeving, onder meer de wijziging van de wet inzake kansspelen, omdat kansspelen voor ngo's een bron van inkomsten zijn. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zijn momenteel betrokken bij de activiteiten van een aantal overheidsinstanties door hun medewerking aan werkgroepen en raadgevende instanties die op allerlei beleidsgebieden actief zijn. Het openbare register van ngo's is geactualiseerd.

Al met al is er sprake van enige vooruitgang wat betreft de vrijheid van de media en goede vooruitgang inzake de samenwerking met het maatschappelijk middenveld. De richtsnoeren van het Hooggerechtshof voor de regeling van de hoogte van de schadeloosstelling in smaadzaken tegen de media moeten echter naar behoren ten uitvoer worden gelegd en voor onbetaalde boetes die in oude smaadzaken zijn opgelegd, moet een alternatief voor gevangenisstraf worden gevonden. De niet-opgeloste zaken in verband met geweld tegen de media zijn zorgwekkend. Montenegro moet blijven werken aan duurzame en langlopende samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld.

Antidiscriminatiebeleid, ontheemden en Roma, Ashkali en Egyptenaren

De administratieve en budgettaire capaciteit van de ombudsman is uitgebreid. De ombudsman heeft verslagen uitgebracht over de toestand van het gebouw waar de politie gedetineerden onderbrengt, over de bescherming tegen discriminatie en over bedelarij door kinderen. Deze verslagen zijn in oktober en november 2011 goedgekeurd door de parlementaire commissie voor mensenrechten en vrijheid, die zich actiever is gaan inzetten voor de mensenrechten en tegen discriminatie. De portefeuille van de minister van Justitie en vicepremier is in maart 2012 uitgebreid met de mensenrechten.

De Raad voor de bescherming tegen discriminatie is nu operationeel. In februari 2012 zijn de vijftien leden van deze raad benoemd, waaronder vertegenwoordigers van de Romagemeenschap en een vertegenwoordiger van maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LGBT). De campagnes tegen discriminatie en de opleidingen voor ambtenaren zijn voortgezet. De autoriteiten zijn zich actief blijven inzetten voor een positieve omgeving voor LGBT-rechten in het land. Een opvanghuis en een ondersteunings- en advieslijn voor LGBT-personen zijn volledig functioneel.

De financiële capaciteit en het personeelsbestand van de ombudsman moeten worden versterkt. De uitvoering van de antidiscriminatiewetgeving schiet tekort; de institutionele capaciteit voor de bevordering, de monitoring en de handhaving van de mensenrechten is beperkt, vooral wat de rechten van gehandicapten en maatschappelijk kwetsbare personen betreft. LGBT-personen worden nog steeds gediscrimineerd, en de autoriteiten dienen bij dergelijke gevallen van discriminatie doortastend op te treden.

Er is vooruitgang geboekt wat betreft de garanties voor de wettelijke status van ontheemden, meer bepaald Roma, Ashkali en Egyptenaren, en de eerbiediging van hun rechten. In november 2011 is de vreemdelingenwet gewijzigd, waardoor de uiterste termijn voor het aanvragen van de vreemdelingenstatus is uitgesteld tot december 2012. Het aantal aanvragen is langzaam maar gestaag aan het toenemen: ongeveer 48% van de ontheemden heeft een

aanvraag ingediend en 29% van hen heeft de status van vreemdeling gekregen. Er zijn maatregelen ingesteld om legalisatie van de status van kwetsbare ontheemden te vergemakkelijken. In februari 2012 is het stedenbouwkundige plan voor het gebied van Konik gewijzigd, waarmee het kader is vastgesteld voor de bouw van woningen voor de bestaande bevolking. Montenegro speelt een actieve rol in het proces van de verklaring van Sarajevo. Het tijdelijke decreet waarbij aan ontheemden gelijke economische en sociale rechten worden toegekend, is tot juni 2013 verlengd. Er is verdere vooruitgang geboekt met de civiele registratie van de Roma, Ashkali en Egyptenaren, met name de binnenlands ontheemden onder hen. De regering heeft voor de periode 2012–2016 een strategie vastgesteld om hun situatie te verbeteren, alsmede een actieplan voor de uitvoering ervan. Roma, Ashkali en Egyptenaren hebben beroepsopleidingen gekregen. De registratie van ontheemden moet worden versneld, met name voor de kwetsbare gevallen. Er moeten verdere maatregelen worden getroffen om voor ontheemden en voor de Roma, Ashkali en Egyptenaren de toegang tot economische en sociale rechten te verbeteren. Roma-vrouwen worden dubbel gediscrimineerd: als lid van een minderheidsgroep en als vrouw.

De wet inzake sociale huisvesting moet snel worden goedgekeurd, omdat deze cruciaal is voor verdere vooruitgang ten aanzien van het kamp Konik.

Al met al is enige vooruitgang geboekt ten aanzien van discriminatiebestrijding, legalisatie van de status van ontheemden en eerbiediging van de rechten van Roma, Ashkali en Egyptenaren. De institutionele capaciteit om de mensenrechten te monitoren, te bevorderen en in de praktijk te handhaven en discriminatie te bestrijden, moet worden versterkt. De juridische status van ontheemden moet volledig worden geregeld en het integratiebeleid voor de Roma, Ashkali en Egyptenaren moet worden versterkt.

3. CONCLUSIE

Montenegro heeft verdere vooruitgang geboekt met de tenuitvoerlegging van de hervormingen op het gebied van de rechtsstaat en de grondrechten, ook wat de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie betreft.

Gezien de verdere vooruitgang die het land heeft geboekt, blijft de Commissie van oordeel dat Montenegro in zodanige mate aan de criteria voor het lidmaatschap en meer bepaald de politieke criteria van Kopenhagen voldoet, dat toetredingsonderhandelingen kunnen worden geopend. Gezien deze overwegingen en rekening houdende met de conclusies van de Raad van december 2011 herhaalt de Commissie haar aanbeveling om met Montenegro onderhandelingen over toetreding tot de Europese Unie te openen.

In de loop van de toetredingsonderhandelingen zal de Commissie bijzondere aandacht blijven schenken aan de rechtsstaat en de grondrechten, met name de strijd tegen de georganiseerde misdaad en corruptie, met als doel dat Montenegro een goede staat van dienst kan opbouwen. Zij zal in alle fasen van het toetredingsproces ten volle gebruikmaken van de beschikbare instrumenten. De nieuwe aanpak voor de hoofdstukken justitie en grondrechten en vrijheid, veiligheid en recht, die de Commissie heeft voorgesteld en de Europese Raad in december 2011 heeft goedgekeurd, maakt het in dit verband mogelijk de hervormingen op dit gebied een solide basis te geven en strak toezicht te houden op de uitvoering ervan.