

**INFORMACIJA O RADU RADNE GRUPE ZA POGLAVLJE 23
U PROCESU ANALITIČKOG PREGLEDA USKLAĐENOSTI – SKRININGA
(MART –MAJ 2012)**

Podgorica, jun 2012.

I. UVODNE NAPOMENE

Analitički pregled – skrining, takođe poznat kao i ocjena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, predstavlja formalno-tehnički proces koji Evropska komisija sprovodi radi pripreme za pristupne pregovore.

Njime se omogućava državama kandidatima da se upoznaju s pravnom tekovinom EU i tako doprinesu pripremama za pristupanje. Skriningom se omogućava Komisiji i državama članicama da procijene nivo spremnosti država kandidata, da se informišu o njihovim planovima za buduće pripreme i da dobiju preliminarne naznake pitanja koja će se najvjerojatnije javiti tokom pregovora.

Postoje dvije vrste sastanaka koje se u ovom procesu održavaju i to za svako od poglavlja: prvo, **eksplanatorni sastanci** s jednom ili više država kandidata zajedno, a potom **bilateralni sastanci** sa svakom državom zasebno. Nakon bilateralnog sastanka, Komisija sačinjava izvještaj o ocjeni usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU i predstavlja ga Savjetu.

Konačni izvještaji se dostavljaju Radnoj grupi Savjeta za proširenje radi diskusije s državama članicama. Ukoliko je skrining za određeno pregovaračko poglavlje završen, i zavisno od predloga Komisije, Savjet odlučuje da li će otvoriti pregovore za dato poglavlje i, po potrebi, utvrđuje odgovarajuća mjerila. Takođe, po potrebi, Predsjedništvo nakon toga poziva državu kandidata da Konferenciji o pristupanju dostavi pregovaračku poziciju za određeno poglavlje.

II. KRATAK PREGLED DOSADAŠNJEG FUNKCIONISANJA RADNE GRUPE 23

1. Formiranje, zadaci i aktivnosti Radne grupe 23

Vlada Crne Gore, na sjednici od 8. III 2012, donijela je Odluku o obrazovanju Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na Pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava („Službeni list CG“, broj 20/12).

Vlada Crne Gore je članom 3 Odluke propisala da je zadatak Radne grupe 23 (RG 23) učestvovanje u analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti zakonodavstva Crne Gore s pravnom tekovinom Evropske unije (skrining), kao i u izradi predloga

pregovaračkih pozicija, uz podršku organa državne uprave i drugih organa i institucija u oblasti pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava.

Shodno Odluci Vlade, Radna grupa broji 48 članova iz sve tri grane vlasti: zakonodavne, sudske i izvršne, uključujući i četiri predstavnika civilnog sektora iz nevladinih organizacija: CRNVO, Institut Alternativa, Centar za građansko obrazovanje i Iskra.

2. Retrospektiva rada Radne grupe 23

RG 23 do sada je održala ukupno sedam plenarnih sjednica i niz sastanaka podgrupa koje su formirane za svaku oblast pojedinačno unutar 23. poglavlja radi lakše koordinacije rada Radne grupe.

Za svaku sjednicu RG 23 je pripremljen zapisnik sa sjednice koji je jednoglasno verifikovan na svakoj sljedećoj sjednici. Pored članova RG 23, sastancima su prisustvovali i članovi Pregovaračke grupe, kao i predstavnici državnih organa za koje su bile prepoznate određene obaveze čije ispunjavanje je doprinijelo kvalitetnoj pripremi i održavanju bilateralnog sastanka.

Kako bi se grupe što bolje pripremile, članovi RG 23 su učestvovali na seminaru koji su organizovali Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija u saradnji s UNDP 15. i 16. marta, a na koje su kao predavači učestvovali rukovodioci i članovi radnih grupa Republike Hrvatske u procesu pregovora za poglavlja 23 i 24 prije održavanja eksplanatornog izvještaja.

Takođe, članovi Radne grupe 23 dali su svoj puni doprinos realizaciji projekta i održavanju radnih grupa i sesija u okviru Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore, projekta koji realizuje NVO Evropski pokret u Crnoj Gori, uz podršku Vlade i Skupštine Crne Gore i Ministarstva vanjskih poslova Republike Slovačke.

U sklopu priprema za sastanke s EK, održan je niz sastanaka u okviru kojih su član Pregovaračke grupe i šef Radne grupe 23 analizirali dostavljene skrining liste, koje su bile osnova za pripremu prezentacija za bilateralni skrining, kao i same prezentacije.

III. EKSPLANATORNI SASTANAK

1. Opšte napomene

U Briselu je 26-27. III 2012. održan eksplanatorni skrining za 23. poglavlje pravne tekovine EU koje se odnosi na Pravosuđe i temeljna prava. To je ujedno bio prvi sastanak u procesu skrininga koji se odvija u okviru novog pristupa EU kojim se pregovori o pristupanju započinju poglavljima 23. Pravosuđe i temeljna prava i 24. Pravda, sloboda i bezbjednost.

Eksplanatornom sastanku prisustvovalo je ukupno 23 člana RG iz resornih državnih organa čiju je prijavu učešća i potrebnu tehničku i logističku pomoć obezbijedio Sekretarijat Pregovaračke grupe u saradnji s Misijom pri EU. Sastanku je prisustvovao glavni pregovarač amb. Aleksandar Andrija Pejović i član Pregovaračke grupe zadužen za poglavlja 23. i 24. Svetlana Rajković.

Za one članove RG 23 koji nijesu bili u mogućnosti da prisustvuju eksplanatornom skriningu u Briselu, u saradnji Sekretarijata pregovaračke grupe i Delegacije Evropske unije u Podgorici, bilo je obezbijeđeno praćenje sastanka putem video linka u sjedištu Delegacije Evropske unije u Podgorici, kao što je to bio slučaj i s eksplanatornim skriningom.

Osim predstavnika Crne Gore, u svojstvu posmatrača, sastanku su prisustvovali i predstavnici Republike Srbije i Republike Makedonije.

2. Tok eksplanatornog sastanka¹

Na eksplanatornom sastanku, eksperti Komisije su prezentirali relevantne međunarodne instrumente za oblast pravosuđa i osnovnih prava i to:

- **Pravosuđe** (Nezavisnost; Nepristrasnost; Profesionalizam / stručnost / efikasnost; Reforma pravosuđa - **ukupno 7 dokumenata**);

¹ Detaljnija informacija o toku sastanka sadržana je u Izvještaju sa eksplanatornog sastanka za poglavlje 23-Pravosuđe i temeljna prava, koji je pripremila Misija Crne Gore pri EU - nalazi se u Prilogu 1 ovog Izvještaja.

- **Antikorupcijska politika** (Instrumenti Evropske unije; Međunarodni instrumenti; Veza između korupcije i drugih oblasti – **ukupno 17 dokumenata**);
- **Osnovna prava** (Dostojanstvo; Pravo na život i integritet osobe; Zabrana mučenja ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanja; Zabrana ropstva, ropskog položaja i prisilnog ili obaveznog rada; Poštovanje privatnog i porodičnog života i komunikacija; Zaštita ličnih podataka; Pravo na stupanje u brak i pravo na zasnivanje porodice; Sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti; Sloboda izražavanja, uključujući slobodu i pluralizam medija; Sloboda okupljanja i udruživanja, uključujući slobodu osnivanja političkih partija, pravo osnivanja sindikata; Postupanje prema socijalno ranjivim licima i licima sa invaliditetom i princip nediskriminacije; Pravo na obrazovanje; Pravo na svojinu; Jednakost polova i prava žena; Prava djeteta - **ukupno 14 dokumenata**);
- **Osnovna prava** (Prava manjina i kulturna prava; Mjere protiv rasizma i ksenofobije; Agencija EU za osnovna prava – **ukupno 4 dokumenta**);
- **Proceduralne zaštitne mjere** (Sloboda i bezbjednost; Pravo na pravično suđenje – **ukupno 8 dokumenata**);
- **Zaštita podataka o ličnosti** (ukupno **34 dokumenata**) i
- **Prava građana EU** (Pravo glasa i kandidovanja na izborima za Evropski parlament; Pravo glasa i kandidovanja na opštinskim izborima; Pravo slobodnog kretanja i boravka unutar Evropske unije; Diplomatska i konzularna zaštita – **ukupno 6 dokumenata**).

3. Zaključne ocjene

Na kraju sastanka iz Komisije su naglasili da se na predstojećem **bilateralnom sastanku** od Crne Gore očekuje da za svaku oblast prezentira usklađenost nacionalnog pravnog okvira s pravnom tekovinom EU, kao i implementaciji zakonodavstva, posebno u odnosu na jačanje institucionalnog okvira.

Takođe, naglašeno je da ovaj prikaz treba, da sadrži planirane aktivnosti, vremenske rokove za njihovu realizaciju i neophodna finansijska sredstva.

IV. BILATERALNI SKRINING

1. Opšte napomene

Bilateralni skrining za 23. poglavlje pravne tekovine EU koja se odnosi na oblast pravosuđa i temeljnih prava održan je u Briselu 30. i 31. V 2012.

Bilateralnom skriningu prisustvovalo je ukupno 30 člana RG 23 iz resornih državnih organa čiju je prijavu učešća i potrebnu tehničku i logističku pomoć obezbijedio Sekretarijat Pregovaračke grupe u saradnji s Misijom pri EU. Sastanku je prisustvovala i član Pregovaračke grupe zadužen za poglavlja 23. i 24. Svetlana Rajković.

Za one članove Radne grupe 23 koji nijesu bili u mogućnosti da prisustvuju bilateralnom skriningu u Briselu, u saradnji Sekretarijata pregovaračke grupe i Delegacije Evropske unije u Podgorici, bilo je obezbijeđeno praćenje sastanka putem video linka u sjedištu Delegacije Evropske unije u Podgorici, kao što je to bio slučaj i s eksplanatornim skriningom.

2. Pripremne aktivnosti

RG 23 je nakon održanog eksplanatornog sastanka pristupila pripremi tabela s analitičkim prikazom stepena usklađenosti crnogorskog zakonodavstva s evropskim i međunarodnim dokumentima predstavljanim na eksplanatornom sastanku, tzv. lista skrininga.

Grupa je podijeljena u deset podgrupa koje su tokom aprila mjeseca pripremile detaljne informacije o stepenu usklađenosti, kao i o planiranim aktivnostima koje bi u narednom periodu trebalo preduzeti u cilju potpunog preuzimanja pravne tekovine EU u ovoj oblasti.

Pripremljene su **liste skrininga u odnosu na sva dokumenata** koja su predstavljena tokom eksplanatornog sastanka (**ukupno 90 dokumenata**). Liste skrininga su sadržale: nazive svih crnogorskih pravnih akata koji su usklađeni ili se usklađuju s konkretnim propisom EU, spisak institucija nadležnih za primjenu kao i uporedni prikaz ocjene usklađenosti pojedinačnih odredbi našeg zakonodavstva u odnosu na relevantnu odredbu propisa EU koju treba preuzeti.

Liste skrininga su imale cilj da se uradi sveobuhvatna analiza usaglašenosti propisa Crne Gore u odnosu na relevantne instrumente EU i da se prepoznaju nedostaci propisa u cilju njihove potpune usaglašenosti.

Na osnovu lista skrininga zaključeno je da postignut visok stepen usaglašenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, odnosno da je veoma malo oblasti u kojima nije postignuta makar djelimična usklađenost i to uglavnom u djelu EU tekovine koja se i u praksi preuzima u posljednjim fazama pristupanja države - konkretno, u poglavlju 23, najniži stepen usklađenosti utvrđen je kod propisa koji regulišu prava građana EU u izbornim procesima.

Ovakav stepen usaglašenosti je rezultat činjenice da Crna Gora već duži niz godina, a naročito nakon obnove nezavisnosti, sprovodi potrebne reforme i usklađuje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU i opšteprihvaćenim međunarodnim standardima.

Komisija je 27. aprila dostavila **83 preliminarna pitanja u oblasti pravosuđa i osnovnih prava i to za:** Pravosuđe – 20; Antikorupcijska politika – 19; Osnovna prava – 38; Zaštita podataka o ličnosti – 6. Pitanja su se odnosila na normativni okvir kao i na procedure sprovođenja propisa.

Predstavnici radne grupe su tokom maja mjeseca počeli s **pripremom prezentacija** koje su, takođe tematski, podijeljene po oblastima u skladu s dnevnim redom eksplanatornog skrininga.

Prezentacije su pripremljene u odnosu na dokumenta koja su prezentirana tokom eksplanatornog sastanka i sadržale su sve tražene komponente (prikaz normativnog i stepen njegove usklađenosti, implementacija propisa, institucionalni okvir, uočeni nedostaci, planirane aktivnosti u normativnom, institucionalnom, infrastrukturnom i informatičkom smislu, okvirne rokove za realizaciju planiranih aktivnosti i, gdje je bilo moguće, procjenu potrebnih finansijskih sredstava).

Prezentacije i odgovori na pitanja dostavljeni su Komisiji prije održavanja bilateralnog sastanka, u predviđenom roku, preko Sekretarijata Pregovaračke grupe i Misije Crne Gore pri EU. Sekretarijat radne grupe pružio je podršku u vidu

koordinacije odgovaranja na pitanja, njihovog objedinjavanja i revizije prevoda, kao i pojašnjavanja pitanja u saradnji s Evropskom komisijom.

3. Tok bilateralnog sastanka²

U uvodnim izlaganjima istaknuto je da je od velike važnosti da Crna Gora i Komisija zajedno naprave presjek stanja kako bi se znalo kakvo je trenutno stanje usklađenosti, koji su budući izazovi i kako se suočiti sa njima. Nakon skrininga Komisija će izraditi izvještaj i naglašeno je da će u njegovoj izradi Komisija biti striktna, ali fer i objektivna. S crnogorske strane dat je generalni prikaz usaglašenosti nacionalnog pravnog okvira sa pravnom tekovinom EU, glavne izazove s kojima se suočavamo i spremnost za nastavak započetih aktivnosti u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Tokom dvodnevnog bilateralnog skrininga predstavljene su prezentacije iz oblasti pravosuđa (pravosuđe, reforma pravosuđa), antikorupcijske politike (inkriminacija i sprovođenje zakona, prevencija korupcije, veza između korupcije i drugih oblasti), osnovna prava, prava manjina, procesna prava, zaštita podataka o ličnosti i prava građana EU.

Osim članova radnih grupa koji su učestvovali u cjelokupnom radu, važno je istaći i učešće određenog broja zaposlenih u relevantnim institucijama, kao poseban vid podrške radu radne grupe.

Tokom bilateralnog sastanka predstavnici Komisije su postavljali pitanja u cilju dodatnih pojašnjenja i ukazivali na određene oblasti koje će biti posebno značajne u daljem procesu integracija. Tako je u odnosu na pravosuđe posebno ukazano na potrebu promjene Ustava, rok za njegovu izmjenu i rok za usaglašavanje organizacijskih propisa s izmjenama Ustava.

U oblasti antikorupcijske politika posebno interesovanje pokazano je u odnosu na procesuiranje krivičnih djela korupcije i organizovanog kriminala, kapacitete državnog tužilaštva u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, finansijske istrage, oduzimanje imovinske koristi i kapaciteta za upravljanje oduzetom

² Detaljnija informacija o toku sastanka sadržana je u Izvještaju sa eksplanatornog sastanka za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, koji je pripremila Misija Crne Gore pri EU - nalazi se u Prilogu 2 ovog Izvještaja.

imovinom Uprave za imovinu. Zatim, u oblasti kontrole finansiranja političkih partija i sukoba interesa – informatičko uvezivanje Komisije za sprečavanje sukoba interesa s ostalim bazama podataka relevantnih državnih organa, i kontrole javnih nabavki.

Komisija se u oblasti ljudskih prava interesovala za kapacitete Zaštitnika ljudskih prava Crne Gore, zaštitu dječijih prava, socijalnu zaštitu, porodično savjetovanje, najznačajnije novine u Zakonu o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, normativno uređenje vjerskih pitanja kao i za mehanizme zaštite od diskriminacije.

U dijelu koji se odnosi na proceduralnu zaštitu pitanja su bila usmjerena na trajanje pritvora i implementaciji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Nakon završenog skrininga, dostavljen je i dodatan set od 17 pitanja koji se odnosio na prezentacije s bilateralnog skrininga. Veći dio pitanja se odnosi na dostavljanje statističkih podataka i na dio pitanja na koje nije bilo moguće odgovoriti zbog nedostatka vremena predviđenog za pitanja i odgovore u dnevnom redu. Posebno u odnosu na neriješene predmete u pravosuđu traženo je da se isti dostave u skladu s metodologijom koju je utvrdila EK.

4. Zaključne ocjene

Na osnovu cjelokupnog dosadašnjeg procesa integracija, može se zaključiti da je 23. poglavlje jedno od najzahtjevnijih poglavlja pregovora jer osim što obuhvata različite oblasti od reforme pravosuđa, antikorupcijske politike, osnovnih ljudskih prava i sloboda do oblasti zaštite podataka o ličnosti i prava građana EU, podrazumijeva i same političke dimenzije zbog nepostojanja unificiranih pravila na nivou EU.

Na osnovu prethodno navedenog riječ je o poglavlju kroz koje će države članice EU tokom procesa pristupanja s posebnim interesovanjem pratiti primjenu prihvaćenih međunarodnih standarda.

Takođe, treba napomenuti i to da se sadržaj ovog poglavlja u velikoj mjeri oslanja na međunarodne standarde koje su utvrdili Savjet Evrope i UN tako da je

neophodno tokom ovog procesa uporedo pratiti rad i izvještavanje prema radnim tijelima ovih međunarodnih organizacija koja vrše kontrolu preuzimanja i sprovođenja međunarodnih standarda (GRECO, MONEYVAL, CEPEJ, UNCAC, UNODC i sl.).

Imajući u vidu navedeno, dalje aktivnosti treba da budu usmjerene ka potpunom usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU i ka njegovoj efikasnoj implementaciji.

U tom smislu, izazovi s kojima će se Crna Gora suočiti se mogu očekivati na nivou obezbjeđivanja infrastrukturnih i tehničkih preduslova kao i dovoljnih ljudskih i finansijskih resursa za implementaciju novih standarda.

Tako može se očekivati da će neke od mjera Crna Gora, kao država kandidat, riješiti u relativno kratkom roku kao što je dalje unapređenje zakonodavnog okvira, dok će za jedan dio obaveza biti potrebna kako finansijska tako i stručna podrška EU i, naravno, određeni period vremena u procesu pristupanja.

V. BUDUĆE AKTIVNOSTI RADNE GRUPE 23

1. Očekivane i najavljene aktivnosti Evropske komisije

Na osnovu bilateralnog sastanka i kompletnog procesa skrininga, **Evropska komisija će u septembru izraditi i objaviti izvještaj o skriningu.**

Izvještaj o skriningu će imati četiri dijela – Prvi dio sadrži kratak opis sadržaja strukture pravne tekovine za pojedino poglavlje pregovora. Drugi i treći dio predstavljaju rezultate skrininga: jasna razlika biće napravljena između informacija koje su države dostavile i onoga što je Komisija zaključila. Četvrti dio sadrži zaključke i preporuke Savjetu. Tamo gdje se ne preporučuje otvaranje poglavlja, izvještaj o skriningu će sadržati mjerila koje treba postići prije nego što se pregovori otvore u tom poglavlju.

Tokom narednog perioda, od EK se očekuje dostavljanje nacрта izvještaja o skriningu Crnoj Gori, koja će imati mogućnost davanja faktičkih komentara tj.

komentara na podatke koje su iskorišteni, ali ne i na suštinu sugestija na prvi i drugi dio izvještaja.

Finalizovani izvještaj o skriningu Komisija dostavlja Radnoj grupi Savjeta za proširenje za diskusiju s državama članicama EU. Tamo gdje je preporučeno da je skrining u redu i da postoji predlog od strane Komisije da se otvori neko poglavlje za pregovore, Savjet ipak može odlučiti da se postave još neka određena mjerila kako bi se postigao zadovoljavajući nivo i onda otvorili pregovori u tom poglavlju.

2. Ocjena rada Radne grupe

Nakon dosadašnjeg rada radne grupe prepoznata je potreba za izmjenom i dopunom sastava radne grupe za 23. poglavlje. Naime, u procesu pripreme materijala bilo je neophodno angažovati ljude koji nijesu članovi radne grupe a čije je poznavanje određene oblasti bilo od značaja za kvalitetnu pripremu kako prezentacija tako i odgovora na dodatna pitanja.

Osim toga za angažovanjem jednog broja članova radne grupe nije bilo potrebe jer se u fazi analitičkog pregleda od Crne Gore očekivala priprema prezentacija samo u odnosu na dokumente prezentirane tokom eksplanatornog sastanka.

Izmjenu i dopunu sastava grupe za 23. poglavlje bi trebalo planirati nakon dobijanja izvještaja o skriningu koji se očekuje sredinom septembra kako bi se tačno znali eksperti i oblasti koji moraju biti uključeni u rad Radne grupe.

Jedan od izazova s kojima se grupa susrela tokom ovog procesa je i prevođenje svih pripremljenih materijala. Iako je Direkcija za prevođenje MVPEI-ja izašla u susret u skladu sa svojim kapacitetima, resorni organi su morali angažovati prevodioce kako bi se pravovremeno završile zadate obaveze što je dovelo do stvaranja dodatnih finansijskih troškova, a Sekretarijat pregovaračke grupe uložio je dodatne napore u pravcu naknadne provjere kvaliteta prevoda.