



10 GODINA OD OTVARANJA POGLAVLJA 23 I 24

Napredujemo ili stojimo u mjestu?



10 GODINA OD OTVARANJA POGLAVLJA 23 I 24

Napredujemo ili stojimo u mjestu?

maj, 2023. godina

Naziv publikacije
10 GODINA OD OTVARANJA POGLAVLJA 23 I 24
NAPREDUJEMO ILI STOJIMO U MJESTU?

Izdavač



Za izdavača
Milan Radović

Autori
GA tim

Urednik
Arian Marini

Korektura
GA tim

Dizajn i priprema za štampu
Zoran Zola Vujačić

Štampa
AP Print, Podgorica

Tiraž
100

 **Rockefeller**
Brothers Fund
Philanthropy for an Interdependent World



GradjanskaAlijansaCG



GACrnaGora



gradjanskaalijansa



office@gamn.org



www.gamn.org



Petra Dedića 26, Građanska kuća, Podgorica



+382 20 513 687

Navođenje i korišćenje informacija iz ove publikacije u neprofitnim publikacijama ili sredstvima javnog informisanja građana, kao i korišćenje za druge nekomercijalne svrhe, dozvoljeno je, uz obavezno navođenje izvora i vlasnika autorskog prava.

Korišćenje materijala u bilo koje druge svrhe nije dopušteno bez prethodnog odobrenja Građanske alijanse. Pojedine slike u publikaciji su preuzete sa interneta u skladu sa „Creative Commons licence“.

Izrazi koji se u ovoj publikaciji koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju izraze u ženskom rodu.

Za djelove publikacije preuzetih iz eksternih izvora GA ne snosi odgovornost.

SADRŽAJ

I. UVOD.....	4
II. KONTEKST	6
III. VAŽNOST POGLAVLJA 23 I 24 PRAVNE TEKOVINE EU	17
IV. ANALIZA.....	25
V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	55

I. UVOD

Poštovani građanke i građani,

Pred vama je još jedno izdanje godišnje publikacije koju Građanska alijansa objavljuje u sklopu edicije povodom Dan nezavisnosti. Ovog puta prelistavamo stranice koje je Crna Gora ispisala tokom 10 prethodnih godina, a u pogledu ispunjavanja kriterijuma poglavlja 23 i 24 za ulazak u Evropsku uniju.

Analiziramo napredak u oblasti vladavine prava, korupcije, ljudskih prava i svih ostalih polja koji utiču na kvalitet naših života. Šta smo dobro uradili, a šta smo mogli i bolje? Zašto ni nakon preko 11 godina pregovora Crna Gora nije pristupila EU, dok je susjedna Hrvatska kompletan proces završila u roku manjem od šest godina, iako je značajno veća država, što podrazumijeva i mnogo više posla u procesu integracija? Kakve su bile projekcije i obećanja onih sa najodgovornijih pozicija, a šta je realnost?

Realnost je, nažalost, u sukobu sa ambicioznim najavama naših zvaničnika koji su godinama unazad licitirali s vremenom kada će Crna Gora ući u Evropsku uniju, svaki od njih obećavajući da će baš za vrijeme njegovog mandata naša država otvoriti vrata Evropske unije. Parlamentarni izbori u avgustu 2020. i istorijska promjena vlasti, nosili su sa sobom i mnogo pozitivnih očekivanja po pitanju unapređenja svih onih oblasti koje tište običnog građanina, a to su država bez kriminala, korupcije, država vladavine prava i država koja štiti svakog građanina podjednako. Ipak, u odnosu na postignuto, građani još uvijek nijesu doživjeli stvarne pozitivne promjene. Iza nas su propuštene prilike i otvorena vrata EU koje nažalost nijesmo iskoristili. Stoga ove godine pretresamo napredak u poglavljima 23 i 24, pregledajući u kojim smo to oblastima nazadovali, gdje je napredak spor i šta je to potrebno da unaprijedimo ovaj proces.

Ono što je značajno uticalo na dinamiku pregovaračkog procesa jesu česte promjene u pregovaračkoj strukturi, gdje svaka nova garnitura počinje skoro od početka, ne posjedujući institucionalnu memoriju, što izaziva i inertnost kod novih članova, ali i utiče negativno na kvalitet samih pregovora. Osim samih promjena pregovaračke strukture, nerijetko je dolazilo do promjena u personalnom sastavu ovih radnih tijela, što je takođe uticalo na njihovu efikasnost. U nastavku će svakako biti više riječi o promjenama pregovaračke strukture od otvaranja pregovora do danas.

Zanimljivo je i da nijesmo iskoristili ni značajan porast podrške građana članstvu Crne Gore u EU, koji je, premo podacima CEDEM-a od 54% iz 2020. godine porasla na čak 75%, što nažalost nije uticalo na entuzijazam odgovornih da unaprijede i ubrzaju ovaj proces. Podsjećamo i da je Crna Gora nekada važila za lidera u EU integracijama ali očigledno to više nije slučaj.

U narednim stranicama potrudimo se da prevedemo brojne izvještaje, preporuke i birokratske konstrukcije u konkretne mjere koje je potrebno da realizujemo kako bismo ozbiljnije i sveobuhvatnije pokrenuli davno neophodne reforme.

Nadamo se da ćemo ovom publikacijom doprinijeti boljem razumijevanju situacije u kojoj se nalazimo po pitanju potrebnih reformi i da svi mi kao pojedinci možemo jasnije shvatiti kakav to individualni doprinos možemo dati kroz aktivno učešće u ovom procesu, ali i tražimo rezultate od onih najodgovornijih.

Tim Građanske alijanse

II. KONTEKST

KRATKA ISTORIJA EU

Razorni efekti Drugog svjetskog rata stvorili su osjećaj jedinstva među stanovnicima Evrope. Godine 1950, u pokušaju da prevladaju takve posljedice i spriječe novi rat, evropske vlade nastojale su sprovesti Šumanovu deklaraciju, koja je predložila stvaranje **Evropske zajednice za uglj i čelik**. Ova zajednica osnovana je 1951. godine Pariškim ugovorom, usredsređena na Francusku i Njemačku sa idejom udruživanja proizvodnje uglja i čelika, što bi zauzvrat učinilo rat između ovih historijskih rivala „ne samo nezamislivim, već i materijalno nemogućim“.¹

Od 1951. godine Šumanov predlog je počeo da ujedinjuje zemlje širom evropskog kontinenta, dokažući da bi „spajanje ekonomskih interesa pomoglo podizanju životnog standarda i bilo prvi korak ka ujedinjenoj Evropi“.¹ U to vrijeme, predlog je bio otvoren za šest zemalja osnivačica – Belgiju, Francusku, Njemačku, Italiju, Luksemburg i Holandiju.² Ove iste zemlje osnivačice potpisale su kasnije 25. marta 1957. Rimski ugovor, koji je otvorio put za stvaranje **Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (EAEC)**. EEZ je uspostavila „zajedničko tržište“ za slobodno kretanje robe, kapitala, usluga i ljudi³, dok je EAEC pratila tržište nuklearne energije. Napredak od pukog udruživanja proizvodnje uglja i čelika do uspostavljanja zajedničkog tržišta i proizvodnje nuklearne energije za podsticanje ekonomije, pozdravile su i druge zemlje u Evropi, koje su željele da budu dio toga.



➤ **Slika 1: Potpisivanje Rimskog sporazuma. Izvor (Wikipedia)**

¹ Evropska unija. Šumanova deklaracija, maj 1950. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en

² Institut za korporativne finansije (CFI). Evropska unija (EU). 09.01.2023. <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/economics/european-union-eu/>

³ Rimski ugovor. 25. mart 1957, https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

Sve je to pojačalo interesovanje za stvaranje ujedinjene Evrope, proisteklo prvenstveno iz ekonomskih benefita koji su proizašli iz formiranih zajednica. Ovako pojačano interesovanje dovelo je do potpisivanja Ugovora iz Mاستrihta, poznatog i kao **Ugovor o Evropskoj uniji** 7. februara 1992. godine⁴, kojim je uspostavljena Evropska unija kakvu danas poznajemo.



➤ Slika 2: Samit u Mاستrihtu, Holandija. Izvor: (Evropska komisija)

POSTUPAK PRISTUPANJA EU: CRNA GORA 2007-2023.

Trend pristupanja nastavlja se i danas, uz pojačano interesovanje regiona Zapadnog Balkana za pridruživanje porodici zemalja Evropske unije. Da bi došlo do pristupanja, potencijalni kandidati i zemlje kandidati moraju preduzeti određene korake (vidi sliku 3).

⁴ Evropski parlament. Ugovor o Evropskoj uniji (TEU)/Ugovor iz Mاستrihta. 07.02.1992, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

Glavni koraci na putu do članstva u EU



1 Zemlja podnosi zahtjev Vijeću.



2 Komisija dostavlja Mišljenje o zahtjevu.



3 Države članice EU jednoglasno odlučuju da se zemlji dodijeli kandidatski status.



4 Nakon ispunjenja uslova, otvaraju se pregovori o pristupanju, uz saglasnost svih država članica EU.



5 Komisija predlaže nacrt pregovaračkog okvira kao osnov za razgovore, koji zatim trebaju usaglasiti države članice.



6 Za vrijeme pregovora, zemlja se priprema za provedbu zakona i standarda EU. Sve države članice EU moraju se složiti da su svi uslovi ispunjeni.



7 Po okončanju pregovora po svim oblastima, Komisija daje svoje Mišljenje o spremnosti zemlje da postane država članica.



8 Na osnovu ovog Mišljenja, države članice EU donose jednoglasnu odluku o zatvaranju pregovaračkog procesa. Evropski parlament takođe mora dati svoju saglasnost.



9 Sve države članice EU i zemlja kandidat potpisuju i ratifikuju Ugovor o pristupanju kojim zemlja postaje država članica EU.

➤ **Slika 3: Glavni koraci ka pristupanju EU (izvor: Evropski pokret Irska)⁵**

Od sticanja nezavisnosti 21. maja 2006. godine, Crna Gora je pristupanje EU uvijek imala na vrhu svoje agende kreiranja politika, barem deklarativno. Prvi veliki korak koji pokazuje privrženost Crne Gore EU bilo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Crne Gore, s druge strane.⁶

SSP je potpisan 15. oktobra 2007, ratifikovan 13. novembra 2007. i stupio je na snagu 1. maja 2010. godine. Ovaj sporazum je predstavljao veliku prekretnicu u procesu pridruživanja EU, jer je pokazao spremnost obje pregovaračke strane da unaprijede saradnju u različitim oblastima, uključujući slobodnu trgovinu, politiku, ekonomiju, vladavinu prava, regionalnu saradnju itd.

⁵ Evropski pokret Irska. Da li su Albanija i Sjeverna Makedonija spremne za članstvo u EU? <https://www.europeanmovement.ie/are-albania-and-north-macedonia-ready-for-eu-membership/>

⁶ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2007070>

CRNA GORA

Crna Gora potpisala sporazum sa EU

15. oktobar/listopad, 2007.



Luxembourg - Predsjednik Vlade Crne Gore, Željko Šturanović govori za vrijeme ceremonije potpisivanja Sporazuma sa EU. 15. Oktobar, 2007.

- **Slika 4: Potpisan sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Izvor: Radio Slobodna Evropa**

Vlada Crne Gore je 2008. godine usvojila Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU (NPI) 2008-2012. Ovaj dokument se sastojao od 635 stranica, a pokrivao je: političke kriterijume, proces tranzicije, sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva u EU, administrativne i pravosudne kapacitete za implementaciju pravne tekovine EU, nacionalnu verziju pravne tekovine EU, te finansijsku procjenu njene implementacije.⁷

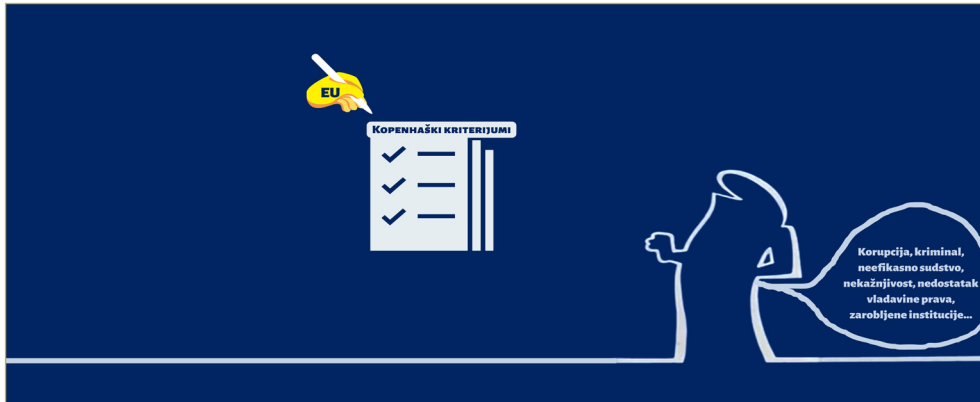
⁷ NPI: https://www.esiweb.org/pdf/montengro_National%20Program%20for%20Integration%202008%202012.pdf

Crna Gora podnosi Savjetu zahtjev za članstvo u EU 15. decembra 2008. godine. Savjet je 23. aprila 2009. godine pozvao Komisiju da dâ mišljenje u vezi sa zahtjevom Crne Gore za članstvo u EU. Dvije godine nakon podnošenja, tačnije 9. novembra 2010, Komisija je dala pozitivno mišljenje o zahtjevu za članstvo, identifikujući „7 ključnih prioriteta koje bi trebalo riješiti da bi pregovori počeli, a Savjet joj je dodijelio status kandidata.”⁸ Ovih sedam ključnih prioriteta naglasilo je važnost posvećenosti kriterijumima za pristupanje, poznatim i kao Kopenhaški kriterijumi, koji imaju političku, ekonomsku i pravnu dimenziju. U slučaju Crne Gore, oni su uključivali sljedeće ključne prioritete:

- ✦ „Unaprijediti zakonodavni okvir za izbore u skladu sa preporukama OSCE-ODIHR-a i Venecijanske komisije; ojačati zakonodavnu i nadzornu ulogu parlamenta.
- ✦ Završiti bitne korake u reformi javne uprave, uključujući izmjene i dopune Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o državnim službenicima i namještenicima i jačanje Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije, u cilju povećanja profesionalizma i depolitizacije javne uprave i jačanja transparentnog pristupa imenovanjima i unapređenjima zasnovanim na zaslugama.
- ✦ Ojačati vladavinu prava, posebno kroz depolitizovana imenovanja članova sudskih i tužilačkih savjeta i državnih tužilaca zasnovana na zaslugama, kao i kroz jačanje nezavisnosti, samostalnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca.
- ✦ Unaprijediti pravni okvir za borbu protiv korupcije i implementirati vladinu strategiju i akcioni plan za borbu protiv korupcije; uspostaviti preciznu evidenciju proaktivnih istraga, krivičnog gonjenja i osuda u slučajevima korupcije na svim nivoima.
- ✦ Ojačati borbu protiv organizovanog kriminala na osnovu procjene prijetnji i proaktivnih istraga, povećane saradnje sa regionalnim i EU partnerima, efikasne obrade kriminalističkih obavještajnih podataka i poboljšanih kapaciteta i koordinacije za sprovođenje zakona. Uspostaviti solidne rezultate u ovoj oblasti.
- ✦ Unaprijediti slobodu medija, posebno usklađivanjem sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava u oblasti klevete i ojačati saradnju sa civilnim društvom.
- ✦ Implementirati pravni i politički okvir za borbu protiv diskriminacije u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima; garantovati pravni status raseljenih lica, posebno Roma, Aškalija i Egipćana, i osigurati poštovanje njihovih prava. To će uključivati usvajanje i implementaciju održive strategije za zatvaranje kampa Konik.”⁹

⁸ EU i Crna Gora: https://www.eeas.europa.eu/montenegro/european-union-and-montenegro_en?s=225

⁹ Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/mn_opinion_2010_en_0.pdf



Dana 30. novembra 2009, Savjet odobrava bezvizni režim za državljane Crne Gore. Ovo je veliki dan za Crnu Goru, jer njeni građani od tada mogu slobodno da putuju u zemlje EU. Odluku su pozdravili političari, zvaničnici i analitičari navodeći da je „šengenski zid“ pao i da smo „dobili prvo stvarno pravo kao evropski građani: slobodu kretanja“.¹⁰

Što se tiče mišljenja Komisije u vezi sa zahtjevom za članstvo, Vlada Crne Gore je 17. februara 2011. godine usvojila devet akcionih planova, čiji je cilj bio praćenje realizacije sedam ključnih prioriteta koje je trebalo riješiti kako bi se osigurali pristupni pregovori. Ovi akcioni planovi pokrivaju oblasti u okviru vladavine prava, javne uprave, ljudskih prava, upravljanja javnim finansijama, ekonomskih reformi, poljoprivrede i ruralnog razvoja, životne sredine i klimatskih promjena, transporta i energetike, i obuhvataju sljedeće:

- ✦ Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore
- ✦ Akcioni plan za reformu državne uprave
- ✦ Akcioni plan za jačanje vladavine prava
- ✦ Akcioni plan za borbu protiv korupcije
- ✦ Akcioni plan za borbu protiv organizovanog kriminala
- ✦ Akcioni plan za oblast medija
- ✦ Akcioni plan za oblast civilnog društva
- ✦ Akcioni plan za oblast ljudskih prava
- ✦ Akcioni plan za trajno rješavanje pitanja interno raseljenih lica koja borave u kampu Konik I i II¹¹

¹⁰ Canka, M. Djelimičan pad šengenskog zida: <https://www.balkanicaucaso.org/eng/Areas/Montenegro/The-partial-fall-of-the-Schengen-wall-47900#:~:text=On%2030%20November%2C%20the%20Council,countries%20starting%20from%2019%20December>

¹¹ 9 akcionih planova: <https://wapi.gov.me/download/339c2c69-6357-4ee5-8970-ead66cc4a287?version=1.0>

Zahtjev Crne Gore za članstvo u EU je 12. oktobra 2011. godine dostigao važnu prekretnicu, jer je Evropska komisija preporučila Crnoj Gori da uđe u fazu pristupnih pregovora, afirmišući dostignuća Crne Gore. Tadašnji Komesar za proširenje EU Štefan File rekao je Komitetu za vanjske poslove Evropskog parlamenta da je „Crna Gora naporno radila. Vidjeli smo stvari napredak u sljedećim oblastima: reforma pravosuđa, revizija izbornog zakonodavstva, sloboda medija, antidiskriminacija i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala. Stoga danas predlažem otvaranje pristupnih pregovora sa Crnom Gorom.”¹² Iste godine, 9. decembra, Savjet pozdravlja ocjenu napretka Komisije koji je postigla Crna Gora i otvara put za uspostavljanje pregovaračke strukture.

Vlada Crne Gore je 29. decembra 2011. godine imenovala „šefa misije pri EU Aleksandra Pejovića za glavnog pregovarača za pristupanje EU”¹³. Nekoliko mjeseci nakon toga, tačnije 2. februara 2012. godine, Vlada je na sjednici zaključila formiranje pregovaračkog tima EU, koji je bio sastavljen od šest tijela: „Kolegijum za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Državna delegacija, Pregovarački tim, Radne grupe za pripremu pregovora o pojedinačnim pregovaračkim poglavljima, Kancelarija glavnog pregovarača i Sekretarijat Pregovaračkog tima.”¹⁴ Prve dvije radne grupe koje su otvorene u okviru pregovaračke strukture bile su radna grupa za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava i Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost.

Pregovori o pristupanju Crne Gore EU su efektivno počeli 29. juna 2012. godine, nakon što je Savjet odobrio ocjenu izvještaja Komisije o napretku. Kasnije te godine, 18. decembra, otvoreno je i privremeno zatvoreno Poglavlje 25 - Nauka i istraživanje¹⁵. Dodatno, na isti način, 15. aprila 2013. godine na međuvladinoj konferenciji koja je održana u Briselu otvoreno je i privremeno zatvoreno Poglavlje 26 o obrazovanju i kulturi.

Vlada Crne Gore je 27. juna 2013. godine usvojila nacionalne akcione planove za Poglavlja 23 i 24 i proces skrininga je završen. Proces skrininga predstavlja početni korak pristupnih pregovora, jer omogućava analitičko ispitivanje pravne tekovine EU, koje zajedno sprovode Evropska komisija i zemlja kandidat. Pokriva 33 poglavlja pravne tekovine EU. Eksplanatorni i bilateralni sastanci čine proces skrininga. U Crnoj Gori je eksplanatorni sastanak održan 26-27. marta 2012. godine, dok je bilateralni održan 30-31. maja 2012.¹⁶ S jedne strane, eksplanatorni sastanak je obrazloženje pravne tekovine

12 Vlada Crne Gore. Evropska komisija preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Crnom Gorom: <https://www.gov.me/en/article/109133--european-commission-recommends-opening-of-accession-talks-with-montenegro>

13 Vlada Crne Gore. Vlada imenuje glavnog pregovarača za pregovore o ulasku u EU i novog šefa policije, preduzima korake za unapređenje zdravstva, javnog sektora, privrede: <https://www.gov.me/en/article/110891--government-appoints-head-negotiator-for-eu-entry-talks-and-new-chief-of-police-takes-steps-to-improve-healthcare-public-sector-e>

14 Vlada Crne Gore. Crna Gora uspostavlja pregovaračku strukturu za pristupanje EU: <https://www.gov.me/en/article/111353--montenegro-establishes-eu-accession-negotiation-structure>

15 Me4eu. Poglavlje 25 – Nauka i istraživanje: <https://www.eu.me/en/chapter-25-science-and-research/>

16 Ministarstvo evropskih poslova. Pregovori o pristupanju EU: Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje sa Hrvatskom i Srbijom. file:///C:/Users/Dell/Downloads/K.A.+Eng%20(1).pdf

EU od strane EK, gdje se detaljno raspravlja o administrativnim kapacitetima i usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. S druge strane, bilateralna sjednica procesa skrininga je sjednica na kojoj država kandidat predstavlja svoju poziciju u odnosu na svako poglavlje prava EU, naglašavajući svoje pripreme za usvajanje i implementaciju prava EU.¹⁷

U decembru 2013. godine, pristupni pregovori su nastavljeni pozitivno uz dva važna događaja. Prvim, 18. decembra, pregovaračke strane su zvanično otvorile pregovaračka poglavlja 5, 6, 20, 23 i 24. Drugim, 26. decembra, Crna Gora je usvojila program pristupanja za 2014-2018. Program pristupanja je vrijedan okvir za prikupljanje informacija, predstavljanje izvještaja i iznošenje strategija. On ne samo da daje pregled situacije u Crnoj Gori, već i precizira obim i brzinu reformi neophodnih za usklađivanje crnogorskih zakona sa zakonima EU.¹⁸



➤ **Slika 5. Otvaranje poglavlja 23 i 24. Izvor: Skupština Crne Gore**

U 2014. godini nastavljen je trend otvaranja pregovaračkih poglavlja, jer su strane otvorile još devet pregovaračkih poglavlja, i to: 4, 7, 10, 18, 28, 29, 31, 32 i 33. Osim otvaranja poglavlja, Vlada Crne Gore usvojila je Strategiju informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU 2014-2018. Pored toga, Evropska komisija je 8. oktobra 2014. godine objavila Izvještaj o napretku Crne Gore za tu godinu.

Crna Gora je 2015. godine usvojila Program pristupanja Crne Gore za period 2015-2018. i otvorila pregovaračka poglavlja 9, 14, 15, 16, 21 i 30. Evropska komisija je 10. novembra objavila godišnji izvještaj o napretku Crne Gore za tu godinu.

¹⁷ EK. Šta je proces skrininga i kako funkcioniše: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Screening%20factsheet_0.pdf

¹⁸ Vlada Crne Gore. Kabinet raspravlja o programu pristupanja Crne Gore EU, nacionalnim simbolima, transplantaciji organa, daljem razvoju nevladinih organizacija: <https://www.gov.me/en/article/134387--government-adopted-montenegro-s-eu-accession-programme>

U 2016. godini, prateći trend iz prethodne godine, usvojen je Program pristupanja Crne Gore EU 2016-2018. i otvorena su još četiri poglavlja za pregovore, i to poglavlja 11, 12, 13 i 19.

Crna Gora je 2017. godine pokrenula razgovore o poglavljima 1 i 22, koji se tiču slobodnog kretanja roba i koordinacije regionalne politike. U međuvremenu, Poglavlje 30, koje se bavi vanjskim odnosima, privremeno je zatvoreno. Pored ovih, otvorena su još dva poglavlja za pregovore, i to Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika i Poglavlje 3 – Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga.

Vlada Crne Gore je 2018. godine usvojila Program pristupanja EU 2018-2020, otvorila dva nova poglavlja, i to Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija i Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene. Vlada je 24. maja 2018. imenovala Aleksandra Drljevića za novog glavnog pregovarača sa EU.

Vlada Crne Gore je 31. decembra 2019. godine ponovo usvojila Program pristupanja Crne Gore EU za period 2019-2020. Tokom ove godine nije bilo drugih događaja vezanih za proceduru pristupanja Crne Gore EU.



U 2020. godini uvedena je nova metodologija pregovora sa Evropskom unijom i usvojen je Program pristupanja Crne Gore EU za period 2020-2022. U ovoj godini zvanično je otvoreno posljednje preostalo pregovaračko poglavlje, odnosno Poglavlje 8 – Konkurencija. Zorka Kordić je 7. decembra imenovana za novog glavnog pregovarača o pristupanju Crne Gore EU. Nova metodologija pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom je, između ostalog, predstavljala i podjelu 33 poglavlja u šest klastera.

Ova promjena je rezultat revizije pregovaračkog okvira za pristupanje EU, koju je usvojila Evropska komisija u februaru 2020. godine. Cilj je bio poboljšati proces pregovora, učiniti ga dinamičnijim i omogućiti efikasnije praćenje napretka država kandidata. Nova metodologija pregovora podrazumijeva podjelu 33 pregovaračka poglavlja u šest klastera, koji se fokusiraju na određena područja politike.

➤ **Slika 6. Otvaranje posljednjeg poglavlja 8. Izvor: Radio Slobodna Evropa**

Klasteri su sljedeći¹⁹:

- ✦ Klaster 1: temeljna poglavlja (poglavlja 5, 18, 23, 24 i 32);
- ✦ Klaster 2: unutrašnje tržište (poglavlja 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 i 28);
- ✦ Klaster 3: konkurentnost i inkluzivni rast (poglavlja 10, 16, 17, 19, 20, 25, 26, 29);
- ✦ Klaster 4: zelena agenda i održiva povezanost (poglavlja 14, 15, 21 i 27);
- ✦ Klaster 5: resursi, poljoprivreda i kohezija (11, 12, 13, 22 i 33);
- ✦ Klaster 6: vanjski odnosi (poglavlja 30 i 31).

U periodu od dvije godine nakon 2020. godine nije bilo značajnijih događaja u vezi sa procedurom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, pošto je svijet pogodila pandemija virusa COVID-19, što je rezultiralo velikim pomjeranjem prioriteta u agendi kreiranja politika zemalja širom svijeta, uključujući EU i Crnu Goru. U julu 2021. godine Vlada je usvojila dokument pod nazivom "Informacija o napretku u procesu pregovora po klasterskom pristupu" u kojem prezentuje rezultate ostvarene po klasterima²⁰. Vlada je 28. aprila 2022. godine imenovala Jovanu Marović za novu ministarku evropskih poslova, zaduženu za koordinaciju ispunjavanja obaveza iz pristupnih pregovora, usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i pripremu zvanične crnogorske verzije EU tekovine.²¹ Ovo Ministarstvo ima i druge obaveze, ali su ove primarne. Novembra iste godine, nakon stupanja na tu funkciju, Jovana Marović je podnijela ostavku na sve funkcije, uključujući i mjesto ministarke evropskih poslova, ističući da se razlog ostavke tiče isključivo političke situacije u zemlji.²² Trenutno Ministarstvo evropskih poslova funkcionise bez ministra, uz koordinaciju Ana Novaković Đurović, ministarka ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

Potrebno je istaći da je Crna Gora više puta mijenjala strukturu za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji. Naime, početkom 2012. godine²³ je uspostavljena struktura za pregovore o pristupanju Crne Gore sa Evropskom unijom, koja je izmijenjena 2014²⁴, zatim i 2017. godine²⁵. Ustavni sud Crne Gore je na sjednici održanoj 29. aprila 2021. godine donio odluku kojom se utvrđuje da odredba člana 7. stav 2. Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji („Službeni list Crne Gore“, br. 9/12., 15/14., 19/17.), koju je donijela Vlada Crne Gore, u vrijeme

19 Prezentacija: Crna Gora između dva izvještaja Evropske komisije. Ima li napretka? <https://www.eu.me/dokumenti-pregovori-o-pristupanju/##1583-1682-program-pristupanja-crne-gore-evropskoj-uniji>

20 Vlada Crne Gore; Informacija o napretku u procesu pregovora po klasterskom pristupu" u kojem prezentuje rezultate ostvarene po klasterima. <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpogclefndmkaj/https://wapi.gov.me/download-preview/202414b1-2840-4691-a84d-a876a252951e?version=1.0>

21 Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore. <https://www.gov.me/en/mep>

22 Danas. Jovana Marović, ministarka i potpredsjednica u Vladi Crne Gore, podnela ostavku: <https://www.danas.rs/svet/region/jovana-marovic-ministarka-evropskih-poslova-i-potpredsjednica-ura-podnela-ostavku/>

23 Službeni list Crne Gore, broj 9/2012 od 10.02.2012.

24 Službeni list Crne Gore, broj 15/2014 od 25.03.2014.

25 Službeni list Crne Gore, broj 19/2017 od 27.03.2017.

važnja, nije bila u saglasnosti s Ustavom i zakonima²⁶. Nova Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj Uniji usvojena je u avgustu 2022. godine²⁷. Ova odluka je tek stupila na snagu u oktobru 2022. Godine, iako je usvojena u avgustu. Ono što je interesantno jeste da je Kolegijum za pregovore o pristupanju Crne Gore EU, kojim predsjedava premijer, održana tek u martu 2023. godine u skladu sa novom pregovaračkom strukturom iz oktobra 2022. godine. To, između ostalog, govori o dinamici rada tijela u pregovaračkoj strukturi.

²⁶ Odluka Ustavnog suda, U-I br. 3/18. i 5/18 "Službeni list Crne Gore, broj 68/2021" od 23.06.2021.

²⁷ Službeni list Crne Gore, broj 112/2022" od 10.10.2022.

III. VAŽNOST POGLAVLJA 23 I 24 PRAVNE TEKOVINE EU

EU pridaje ogroman značaj primjeni vladavine prava, posebno kada su u pitanju zemlje kandidati, jer nastoji da spriječi još jednu situaciju poput one sa Mađarskom i Poljskom, čije je djelovanje do temelja podrilo vladavinu prava, narušavajući same principe na kojima je Unija izgrađena. Kako je izjavila predsjednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen, ugrožavanje principa vladavine prava podriva temeljnu pravnu, političku i ekonomsku strukturu na kojoj Unija počiva.²⁸

Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava i Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost su među najvažnijim poglavljima pravne tekovine EU koja se prva otvaraju i posljednja zatvaraju tokom pregovaračkog procesa. Implementacija ovih poglavlja ima za cilj da pomogne zemljama pristupnicama u uspostavljanju društva koje funkcioniše na osnovu vladavine prava. Posvećena održavanju i daljem razvoju Unije kao prostoru pravde, slobode i bezbjednosti, EU stavlja snažan naglasak na usklađivanje i implementaciju poglavlja 23 i 24 od strane zemalja kandidata. Zajednički stav EU identifikovao je 83 privremena mjerila, i to 45 u okviru Poglavlja 23 i 38 u okviru Poglavlja 24.



28 Fon der Lajen, Ursula. „Unija koja želi više: Moja agenda za Evropu – Političke smjernice za sljedeću Evropsku komisiju, 2019 – 2014“, Evropska komisija, 16.07.2019. https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guide-lines-next-commission_en_0.pdf

POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I TEMELJNA PRAVA

Poglavlje 23 bavi se pravosuđem i temeljnim pravima. Uspostavljanje nezavisnog i efikasnog pravosuđa je od ključnog značaja. Da bi se održala vladavina prava, koja je članom 2 Ugovora o Evropskoj uniji (TEU) definisana kao “zajednička vrijednost na kojoj počiva Unija”,²⁹ od suštinskog je značaja da sudovi budu nepristrasni, da rade s integritetom i održavaju visoke standarde suđenja. Da bi se to postiglo, potrebna je snažna posvećenost uklanjanju bilo kakvih vanjskih uticaja na pravosuđe i obezbjeđivanje dovoljnih finansijskih sredstava i obuke. Pored toga, pravična suđenja moraju biti garantovana zakonom.

a) Pravosuđe

Evropska unija stavlja značajan naglasak na oblast pravosuđa, uvidajući da je stabilan pravni sistem neophodan za održavanje vladavine prava. Ovaj sektor se sastoji od pet podoblasti: nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost, profesionalnost i efikasnost pravosuđa, kao i procesuiranje ratnih zločina koje su počinile domaće vlasti. U ovom pregovaračkom poglavlju navode se minimalni zahtjevi koji proizilaze iz pravne tekovine EU, koji se uglavnom sastoje od standarda koje zemlja mora ispuniti u okviru svog domaćeg pravosudnog sistema da bi bila u potpunosti usklađena sa tekovinom EU. Da bi uspješno sprovela ove reforme, država kandidat mora ne samo imati potpunu usklađenost pravnih akata, već i mjerljive rezultate u njihovoj primjeni.³⁰

b) Borba protiv korupcije

Ova oblast je posebno u fokusu Evropske unije od otvaranja pregovora. Pravnu tekovinu u ovoj oblasti čine konvencije UN i Savjeta Evrope, kao i odluke i preporuke Evropskog savjeta. Zemlja kandidat mora u potpunosti da se uskladi sa EU tekovinom u ovoj oblasti, ali i da pokaže spremnost da postigne vidljive rezultate kako u prevenciji tako i u borbi protiv korupcije. Najosjetljivija pitanja u ovoj sferi su oblasti koje su posebno osjetljive na korupciju (javne nabavke, privatizacija, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna uprava i policija), kao i finansiranje političkih partija.²³

c) Temeljna prava

Temeljna prava su od suštinskog značaja i za civilizaciju i za vladavinu prava, a njihovo sprovođenje mora biti zaštićeno i neprekidno. Ovaj sektor uključuje niz konvencija, protokola, povelja i deklaracija koje država kandidat mora da ugradi u svoj pravni sistem, obezbjeđujući njihovu efektivnu primjenu.

²⁹ Službeni list Evropske unije. Ugovor o Evropskoj uniji: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2b-f140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

³⁰ Ministarstvo evropskih poslova. Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava. <https://www.eu.me/en/poglavlje-23-pravosuđe-i-temeljna-prava/>

Posebna pažnja posvećena je oblastima kao što su antidiskriminacija, pravo na pravično suđenje, pravo na brzo suđenje i zaštita ličnih podataka.²²

d) Prava građana EU

Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, treba da osigura da su ispunjeni uslovi pod kojima državljani EU mogu ostvarivati svoja prava. Ova prava uključuju: „pravo na život, rad, školovanje i sklapanje braka u drugim zemljama EU³¹, pravo glasanja i kandidovanja za mjesto u Evropskom parlamentu, pravo glasanja i kandidovanja na opštinskim izborima, pravo na dobro upravljanje, pravo na pristup dokumentima, evropskom ombudsmanu, pravo na podnošenje peticija, te diplomatsku i konzularnu zaštitu.³² Takođe, „EU radi na tome da lične podatke Evropljana zaštititi i osnažuje ih kao potrošače.”²³

POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBJEDNOST

Poglavlje 24 bavi se pravdom, slobodom i bezbjednošću. Da bi efektivno sprovele sve veći skup zajedničkih propisa u vezi sa kontrolom granica, vizama, spoljnim migracijama, azilom, policijskom saradnjom, borbom protiv organizovanog kriminala i terorizma, saradnjom u oblasti droga, carinom i pravnom saradnjom u krivičnim i građanskim stvarima, države članice moraju imati odgovarajuće resurse. Ovo uključuje dobro integrisane administrativne kapacitete unutar organa za sprovođenje zakona i drugih relevantnih organizacija koje ispunjavaju neophodne standarde. Pouzdana, efikasna i kvalifikovana policija je od posebnog značaja. Najsveobuhvatniji aspekt politike pravde, slobode i bezbednosti EU je šengenska tekovina, koja uključuje ukidanje unutrašnjih graničnih provjera unutar EU.³³

a) Migracije

Migracije su važna podoblast u okviru Poglavlja 24. EU je odigrala ključnu ulogu u upravljanju migracijama kroz različite politike. Pakt o migraciji i azilu, politike migracije i integracije, kao i politike neregularne migracije i povratka³⁴ pokazuju važnost upravljanja migracijama u okviru EU agende. Evropska komisija je 23. septembra 2020, u pokušaju da uspostavi pravedniji pristup migracijama i azilu, predstavila Pakt o migracijama i azilu. Ovaj Pakt se sastoji od održivih politika koje se tiču tri dimenzije: a) spoljna dimenzija usredsređena na njegovanje partnerstava sa zemljama porijekla i tranzita, b)

31 Evropska unija. Zaštita, prava i pravda za građane EU: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/justice-and-fundamental-rights_en#:~:text=EU%20citizens%20have%20the%20right,and%20empowers%20them%20as%20consumers.&text=Citizens%20have%20legal%20protection%20in,to%20the%20European%20arrest%20warrant

32 Evropska komisija. Prava građana: https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/citizens-rights_en

33 Poglavlja pravnih tekovina EU: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

34 Evropska komisija. Migracije i azil: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum_en

spoljne granice i snažno upravljanje njima, i c) jačanje i uspostavljanje čvrstih, ali pravednih unutrašnjih pravila koja obezbjeđuju solidarnost sa državama članicama koje se bave migracionim pritiskom.³⁵ Sve u svemu, cilj Pakta je da obezbijedi dugoročno održivo rješenje za pitanje neregularnih migracija, nudeći inkluzivne politike za integraciju izbjeglica, kao i podsticanje migracionih partnerstava sa zemljama porijekla i tranzita.³⁶ U Crnoj Gori, jedno od glavnih pitanja vezanih za migracije je borba protiv migracionog pritiska³⁷, što je prvenstveno posljedica snažnog upravljanja spoljnim granicama EU koje ograničava migracione tokove.

b) Azil

Svaki pojedinac koji bježi od „progona ili ozbiljne povrede u zemlji porijekla ima pravo da zatraži međunarodnu zaštitu“³⁸. Kao takvo, „azil je osnovno pravo lica koja ispunjavaju kriterijume definisane u Ženevskoj konvenciji iz 1951. u vezi sa statusom izbjeglica.“³⁸ Evropska unija je tvrdila da služi kao „prostor koji štiti ljude koji bježe od progona ili ozbiljne povrede u svojoj zemlji porijekla.“³⁹ Da bi ostvarila ovu tvrdnju, EK je uspostavila Zajednički evropski sistem azila od 1999. godine, koji se sastoji od jedne agencije i pet pravnih instrumenata. EK je 2020. godine predložila reforme sistema kroz tri glavna stuba: a) efikasne procedure azila i povratka, b) solidarnost i pravičnu podjelu odgovornosti i c) ojačana partnerstva sa trećim zemljama. Crna Gora je u velikoj mjeri uskladila domaće zakonodavstvo kada je u pitanju oblast azila sa tekovinom EU, dok njen glavni izazov ostaje održivost sistema azila, odnosno, priprema „kapaciteta za adekvatan prihvata tražilaca azila, brigu o njima i integraciju u crnogorsko društvo.“⁴⁷

c) Vizna politika

Šengenskoj zoni, koja omogućava putovanje bez granica između država članica, potrebna je jedinstvena vizna politika da bi efikasno funkcionisala. Ova politika bi trebalo da olakša legitimnim posjetiocima ulazak u EU, a istovremeno da poboljša bezbjednost u regionu. Da bi odgovorila na ovu potrebu, EU je primijenila viznu politiku koja se primjenjuje na tranzit kroz ili kratke boravke u zemljama Šengena do 90 dana u periodu od 180 dana, kao i na tranzit kroz međunarodne oblasti šengenskih

35 Evropska komisija. Govor potpredsjednika Šinasa o Novom paktu o migracijama i azilu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736

36 Evropska komisija. Pakt o migraciji i azilu: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

37 Ministarstvo evropskih poslova. Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost: <https://www.eu.me/en/poglavlje-24-pravda-sloboda-i-bezbjednost/>

38 Evropski parlament. Garantovanje prava na azil: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>

39 Evropska komisija. Zajednički evropski sistem azila: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en

aerodroma⁴⁰. Crna Gora će se pridružiti zajedničkoj viznoj politici, a u okviru toga od posebnog je značaja uspostavljanje viznog informacionog sistema.⁴¹

“S obzirom na kontinuiranu i duboku političku krizu, koja se reflektuje na izostanak demokratskih reformi i slabe institucije, kao i oslabljene pregovaračke strukture, nedovoljno mjerljive rezultate i izostanak političkih pregovaračkih sastanaka na najvišem nivou, možemo govoriti o svojevrsnoj blokadi pregovora” – 02.04.2023.

Izvor: Portal Analitika

Gordana Đurović, predsjednica Crnogorske panevropske unije i bivša ministarka za evropske integracije



d) Spoljne granice i Šengen

Stvaranje šengenske zone može se posmatrati kao jedno od ključnih dostignuća Evropske unije. Time je EU uspjela da ukloni unutrašnje granice, čime je omogućila slobodu kretanja, kako za građane država članica EU, tako i za legalne posjetioce nekoliko pridruženih zemalja koje nijesu članice EU. Ukinuvši unutrašnje granice, EU stavlja snažan naglasak na čvrstinu spoljnih granica. Čvrsta kontrola spoljnih granica vrši se u cilju obezbjeđivanja bezbjednosti onima koji borave ili putuju u šengenskoj zoni. Šengenski zakonik o granicama predstavlja „jedinствeni skup pravila za spoljne granične provjere lica“⁴² kojih se moraju pridržavati države članice EU (kao i zemlje kandidati).

e) Sistem pravosudne saradnje u građanskim i privrednim stvarima

Potreba za većom slobodom kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi preko državnih granica nastavlja da raste. Da bi se pozabavila građanskim stvarima koje imaju prekogranične implikacije, Evropska unija radi na promovisanju veće pravosudne saradnje između različitih pravnih sistema. Primarni ciljevi EU u ovoj oblasti su uspostavljanje pravne „jasnoće“ i jednostavan i efikasan pristup pravdi. Da bi se postigli ovi ciljevi, EU je fokusirana na identifikovanje odgovarajuće pravne nadležnosti, pojašnjavanje zakona koji se primjenjuju i razvoj efikasnih procedura za priznavanje i izvršenje presuda.⁴³

40 Evropska komisija. Vizna politika: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#:~:text=Generally%2C%20a%20short%2Dstay%20visa,remain%20subject%20to%20national%20procedures

41 Vizni informacioni sistem. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02008R0767-20190611>

42 Evropska komisija. Šengen, granice i vize. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa_en

43 Evropski parlament. Pravosudna saradnja u građanskim stvarima. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/154/judicial-cooperation-in-civil-matters>

f) Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima

Član 82 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) daje pravni osnov za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima⁴⁴. Iako uvođenje šengenske zone ima dosta pozitivnih ishoda, ono ima i svoje nedostatke, posebno kada je riječ o transnacionalnom organizovanom kriminalu i drugim pitanjima vezanim za bezbjednost. Kao takva, EU je uvela princip međusobnog priznavanja koji predstavlja polaznu tačku za uspostavljanje pravosudne saradnje između država članica u krivičnim stvarima. Pravilna primjena ovog principa podrazumijeva da u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti „države članice moraju vjerovati jedna drugoj kada je u pitanju poštovanje temeljnih prava“⁴⁵. Dva glavna instrumenta, pored principa međusobnog priznavanja, koji imaju za cilj da unaprijede pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima između država članica, ali i sa zemljama koje nisu članice EU, jesu EUROJUST i Evropska pravosudna mreža.²⁷

g) Policijska saradnja

Centralnu ulogu u jačanju unutrašnje bezbjednosti unutar EU ima policijska saradnja. „Agencija EU za saradnju u sprovođenju zakona (Europol) je centralna tačka“⁴⁶ u okviru šireg spektra unutrašnje bezbjednosti EU. Ciljevi EU u oblasti policijske saradnje su da obezbijedi efikasnu prekograničnu saradnju agencija za sprovođenje zakona u cilju „prevencije, otkrivanja i istrage krivičnih djela širom EU“³⁵. Saradnja u ovoj oblasti se uglavnom odnosi na borbu protiv organizovanog kriminala, falsifikovanje eura, trgovinu ljudima, trgovinu drogom, pranje novca i terorizam. Crna Gora je potpisnica različitih međunarodnih ugovora; međutim, Prumski sporazum je posebno važan za oblast policijske saradnje, jer naglašava prekograničnu saradnju u navedenim oblastima.⁴⁷

44 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TX-T:en:PDF>

45 Lenaerts, K. Princip međusobnog priznavanja u oblasti slobode, bezbjednosti i pravde: <https://www.dirittounioneeuropea.eu/principle-mutual-recognition-area-freedom-security-justice#:~:text=In%20the%20AFSJ%2C%20the%20successful,the%20national%20judiciaries%20%5B13%5D>

46 Evropski parlament. Podaci o Evropskoj uniji: policijska saradnja: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/156/police-cooperation>

47 Evropski parlament. Radni dokument: Prumski ugovor: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660824/660824en.pdf

h) Borba protiv organizovanog kriminala

Kao što je već pomenuto, borba protiv organizovanog kriminala je na vrhu EU agende kada je riječ o kreiranju politika u toj oblasti. Prisustvo organizovanog kriminala predstavlja značajnu opasnost za dobrobit evropskih građana, institucija i preduzeća, kao i za ukupnu ekonomiju EU. Za Crnu Goru je važno da uskladi svoj pravni okvir sa EU tekovinom vezano za pitanja koja se odnose na organizovani kriminal i da pokaže kontinuirane napore u borbi protiv organizovanog kriminala, kako unutar zemlje, tako i šire.⁴⁸

i) Borba protiv terorizma

Slično borbi protiv organizovanog kriminala, borba protiv terorizma je od najveće važnosti za EU. Evropski savjet je smatra „glavnim prioritetom“⁴⁹. U okviru ove oblasti, Crna Gora je sprovela nekoliko mjera usmjerenih na ovu oblast, a očekuje se da će u bliskoj budućnosti doći do dodatnih zakonskih promjena i poboljšanja strateškog okvira.²⁷

“Sve što je urađeno u tehničkom mandatu je potpuno blokiralo Crnu Goru. Ne postoji struktura za pregovore, nema ljudi unutra... Zvali su nas Rt dobre nade, bili smo nada Zapadnog Balkana, a sada zasigurno nas tako ne zovu. Nalazimo se u limbu iz kojeg ne vidim izlaz. Nadam se da će se on nazrijeti formiranjem nove vlade, ali i za to sam zabrinut” – 08.05.2023.

Izvor: RTCG



Momčilo Radulović, predsjednik Savjeta Agencije za sprečavanje korupcije

j) Saradnja u oblasti droga

Saradnja u oblasti droga ima za cilj prevenciju, suzbijanje i sankcionisanje vezanih ilegalnih aktivnosti. Usaglašavanje normativnog okvira i stalna saradnja u ovoj oblasti (šverc, ilegalna proizvodnja, prodaja i upotreba droga) su neophodni za zemlje kandidate za članstvo u EU.

⁴⁸ Evropski savjet. Borba EU protiv organizovanog kriminala. 14. februar 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-fight-against-crime/>

⁴⁹ Evropski savjet. Odgovor EU na terorizam: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>

k) Borba protiv trgovine ljudima

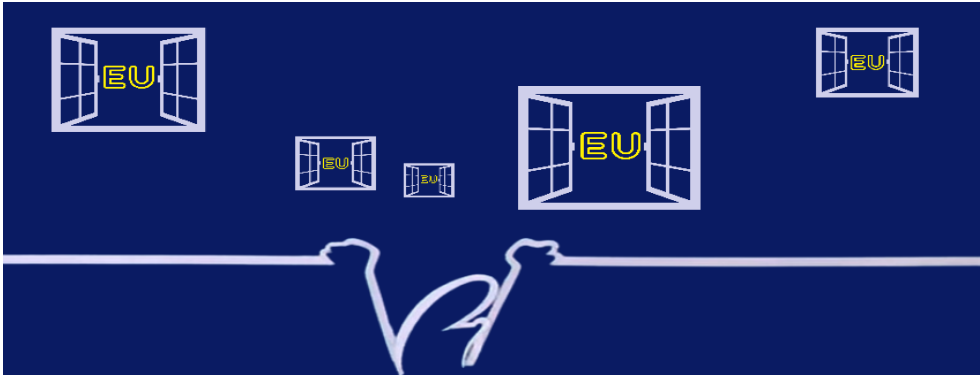
Trgovina ljudima je zločin koji pogađa kako građane EU, tako i one van EU. Najčešći oblik trgovine ljudima je seksualna eksploatacija koja najviše pogađa žene i djecu, praćena stalnim porastom radne eksploatacije, pretežno muškaraca⁵⁰. Ovaj zločin je u velikoj mjeri povezan i sa organizovanim kriminalom, što usložnjava ovaj problem, pokazujući na taj način važnost njegovog pravilnog rješavanja. Stoga je od vitalnog značaja za Crnu Goru da uskladi svoj pravni okvir sa pravnim okvirom EU i pokaže solidne rezultate u borbi protiv trgovine ljudima unutar zemlje.

l) Carinska saradnja

Šira međunarodna saradnja je važan aspekt za Evropsku uniju. Ima za cilj da zaštiti interese svojih građana i poslovanja širom svijeta. EU je potpisala više od 50 međunarodnih trgovinskih sporazuma sa preko 80 zemalja, koji predviđaju „carinsku saradnju i međusobnu administrativnu pomoć“. Cilj ovoga je da se sprovedu, podrže i pojednostave carinski postupci, što za rezultat ima obostranu korist za ugovorne strane u pogledu poslovanja. U Crnoj Gori, primarni cilj carinske saradnje je da spriječi i identifikuje krivična djela u vezi sa carinom i prekršaje koji su u suprotnosti sa zakonima zemalja članica i pravom Unije.²⁷

50 Evropska komisija. Zajedno protiv trgovine ljudima: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings_en

IV. ANALIZA



Najprije, u dijelu Analiza biće prikazani izvještaji Evropske komisije o napretku Crne Gore u poglavljima 23 i 24 od 2013. do 2022. godine. Drugo, biće predstavljeno mišljenje relevantnih aktera o pristupanju EU uopšte, ali i komentari u vezi sa pregovaračkim procesom u poglavljima 23 i 24. Treći dio analize čini prezentacija rezultata istraživanja javnog mnjenja o procesu pristupanja Crne Gore EU. Na kraju su dati zaključci i preporuke iz nalaza u okviru izvještaja o napretku, kao i viđenje procesa EU integracija iz ugla relevantnih društvenih aktera.

IZVJEŠTAJI EVROPSKE KOMISIJE O CRNOJ GORI

Postoje dvije vrste izvještaja koje Evropska komisija koristi u postupku pristupanja neke zemlje, a to su a) izvještaji o skriningu i b) izvještaji o napretku.

U početku, prije nego što zemlja postane kandidat za članstvo u EU, EK sačinjava izvještaje o skriningu, procjenjujući da li zemlja kandidat ima pravne i administrativne kapacitete za primjenu pravnih tekovina EU. Ova procjena se vrši za svako odgovarajuće poglavlje u okviru EU prava, identifikujući oblasti kojima treba da se bavi zemlja kandidat u skladu sa zahtjevima EU.

EK je 2012. godine objavila Izvještaj o skriningu Crne Gore za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava i Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost.

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23

Opšte napomene: „Crna Gora je pokazala dobru svijest o strateškom i političkom okviru EU u ovoj oblasti i preduzela značajne reformske napore kako bi se uskladila sa pravnom tekovinom EU i ispunila evropske standarde. Međutim, potrebni su dalji naponi, posebno u potpunom obezbjeđivanju nezavisnosti pravosuđa i uspostavljanju solidne evidencije istraga i osuda u slučajevima korupcije.”⁵¹

Preporuke EK:

- ✦ U odnosu na **pravosuđe**, EK je preporučila usvajanje akcionih planova koji bi pokrivali specifične oblasti koje se tiču nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti i profesionalnosti/kompetentnosti pravosuđa;⁴¹
- ✦ Što se tiče **borbe protiv korupcije**, EK je preporučila usvajanje akcionih planova koji bi osigurali preventivno i represivno djelovanje protiv korupcije. Prema EK, korupcija u Crnoj Gori je bila rasprostranjena u mnogim oblastima i predstavljala je ozbiljan razlog za zabrinutost;⁴¹
- ✦ U odnosu na **temeljna prava**, EK je preporučila usvajanje akcionih planova koji bi uspostavili ključne korake u a) unapređenju slobode medija, b) poštovanju i zaštiti manjinskih grupa, c) izmjeni zakona protiv diskriminacije i d) jačanju uloge Ombudsmana jačanjem kapaciteta, a posebno njegove uloge kao nacionalnog mehanizma za sprečavanje torture.⁴¹

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24

Opšte napomene: „Crna Gora je pokazala dobru svijest o strateškom i političkom okviru EU u ovoj oblasti. Crna Gora je preduzela pozitivne korake ka usklađivanju svog zakonodavstva sa tekovinom EU, posebno kroz usklađivanje sa zahtjevima mape puta za liberalizaciju viznog režima. U nekoliko oblasti kao što su neregularne migracije, sigurnost dokumenata i borba protiv kompjuterskog kriminala, Crna Gora je tvrdila da je u potpunosti usklađena sa pravnim okvirom EU. U ostalim oblastima, Crna Gora je prepoznala potrebu za daljim naporima kako bi se obezbijedila kompatibilnost sa standardima EU.”⁵²

Preporuke EK:

- ✦ Kada su u pitanju migracije, Crna Gora je bila pretežno fokusirana na usklađivanje nacionalnog pravnog okvira sa EU tekovinom u oblasti ilegalnih migracija, te je morala povećati napore i u usklađivanju zakonodavnog okvira sa EU tekovinom u oblasti legalnih migracija. U tom svijetlu, EK je preporučila usvajanje Akcionog plana koji bi a) obezbijedio usvajanje pravnog okvira koji

⁵¹ Evropska komisija, Izveštaj o skriningu: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20130218_screening_report_montenegro_ch23.pdf

⁵² Evropska komisija, Izveštaj o skriningu: Poglavlje 24. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20130218_screening_report_montenegro_ch24.pdf

se odnosi na migracije u skladu sa EU pravom, b) uspostavio mehanizam za praćenje sprovođenja zakona, c) uspostavio mehanizam evaluacije koji se odnosi na procjenu kapaciteta Prihvatnog centra za neregularne migrante, d) ojačao kapacitete za rješavanje pitanja koja se tiču ranjivih migrantskih grupa, i e) „upotpunio mrežu bilateralnih sporazuma o readmisiji sa susjednim zemljama“;⁴²

- ✦ U vezi sa azilom, EK je predložila usvajanje Akcionog plana koji bi obezbijedio usklađivanje zakonodavstva Crne Gore sa pravom EU i izgradnju kapaciteta za njegovu implementaciju;⁴²
- ✦ U vezi sa viznom politikom, EK je preporučila donošenje Akcionog plana koji bi se bavio posebno pitanjima koja se odnose na a) kompatibilnost vize koju izdaje Crna Gora sa Viznim kodeksom EU, i b) tehničke i finansijske izazove poštovanja Viznog informacionog sistema;⁴²
- ✦ U vezi sa spoljnim granicama i Šengenom, EK je preporučila donošenje Akcionog plana koji bi obezbijedio sprovođenje neophodnih zakonskih izmjena prije ulaska u EU i šengensku zonu. U okviru toga, Crna Gora je trebalo da pripremi sveobuhvatnu analizu infrastrukture i operativnih procesa organa za sprovođenje zakona, pravosuđa i organa za izdavanje dozvola za vozila za pristup i korišćenje Šengenskog informacionog sistema (SIS). Pored toga, Crna Gora je trebalo da izradi novu strategiju i akcioni plan za integrisano upravljanje granicama, model analize rizika za upravljanje granicama i unaprijedi međuagencijsku saradnju, zaštitu spoljnih granica i sprečavanje prekograničnog saobraćaja, uz uvođenje mjera potrebnih za unapređenje borbe protiv korupcije;⁴²
- ✦ U vezi sa pravosudnom saradnjom u građanskim i krivičnim stvarima, EK je preporučila donošenje Akcionog plana sa fokusom na unapređenje pravosudne saradnje u građanskim i privrednim stvarima, kao i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U cilju unapređenja pravosudne saradnje u građanskim i privrednim stvarima, Crna Gora treba da predloži mjere za usvajanje postojećih propisa u svoje zakonodavstvo i da izvrši analizu uticaja kako bi se identifikovale administrativne, budžetske, kadrovske i potrebe za obukom. Pored toga, Crna Gora treba da definiše radnje da unaprijedi statistiku radi boljeg praćenja efikasnosti u rješavanju međunarodnih zahtjeva koji se odnose na ovu oblast. Da bi poboljšala pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, pored definisanja mjera za implementaciju zakona i procjene uticaja na budžet, administrativne i tehničke zahtjeve, Crna Gora takođe mora uspostaviti relevantne institucije za unapređenje saradnje u krivičnim stvarima, omogućavajući direktnu saradnju sa sudovima trećih strana. Dalje, Crna Gora mora biti spremna da organizuje obuku koja uzima u obzir pravna kretanja u skladu sa zakonodavstvom. Takođe, preporuka EK je da Crna Gora izvrši pripreme za finalizaciju sporazuma o saradnji sa EUROJUST, sa naglaskom na zaštitu ličnih podataka;⁴²
- ✦ U oblasti policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala, EK je preporučila donošenje Akcionog plana koji podstiče policijsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala. U vezi sa policijskom saradnjom, Crna Gora treba da a) obezbijedi potpisivanje sporazuma o saradnji sa Europolom i „postavljanje službenika za saradnju sa Hagom“⁴², b) ugradi potreb-

nu IT infrastrukturu za policijsku saradnju, i c) saraduje na pitanjima kao što su obezbjeđivanje sigurnosnih mjera na fudbalskim utakmicama, sprečavanje prekršaja u vezi sa vozilima i obezbjeđivanje sigurnosti za javne ličnosti. U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, Crna Gora treba da i) uskladi, analizira i ažurira nacionalni pravni okvir sa EU pravom i implementira UNTOC i njegove protokole, uz uvođenje sankcija za nepoštovanje zakona, ii) izgradi kapacitete službenika uključenih u istragu organizovanog kriminala (prvenstveno privrednog i finansijskog kriminala) i poboljša saradnju između organa, iii) ugradi IT softver i hardver koji identifikuju politike potrebne za analizu podataka o pranju novca, iv) implementira preporuke GRETA-e, Grupe eksperata Savjeta Evrope za akciju protiv trgovine ljudima, i v) preporuča akcije za implementaciju strategije o lakom i malokalibarskom naoružanju;⁴²

- ✦ U vezi sa borbom protiv terorizma, s obzirom da je crnogorsko zakonodavstvo bilo u određenoj mjeri kompatibilno sa pravom EU po ovom pitanju, EK je preporučila donošenje Akcionog plana kojim bi se a) uvele mjere za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravom EU u ovoj oblasti, b) revidirao okvir politike kako bi se vodilo računa o razvoju politike na nivou EU, i c) uvele mjere za povećanje sigurnosti „skladišta i objekata za čuvanje eksploziva“;⁴²
- ✦ U vezi sa saradnjom u oblasti droga, EK je preporučila usvajanje Akcionog plana usredsređenog na a) povećanje saradnje između organa za sprovođenje zakona i pravosudnih organa u borbi protiv trgovine i zloupotrebe droga, uz istovremeno unapređenje međunarodne saradnje uopšte, a posebno sa Europolom, b) unapređenje nacionalne koordinacije, razmjene informacija, kao i koordinacije među relevantnim organima uključenim u oblast borbe protiv droga, c) povećanje bezbjednosnih i nadzornih mjera u Luci Bar, d) izdvajanje dovoljnih administrativnih i finansijskih resursa za EMCDDA, čime se uspostavlja aktivna saradnja, e) ažuriranje liste droga stalno prateći evropska i međunarodna dešavanja, i f) kreiranje novog okvira politike koji je u skladu sa novim okvirom politike EU i uključuje mehanizam procjene za sprovođenje nacionalne strategije i akcionog plana;⁴²
- ✦ U oblasti carinske saradnje, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Stoga je EK preporučila usvajanje Akcionog plana kojim bi se i) „definirao zadatak stručnjaka koji će pomoći u pripremi strategije o carinskoj IT infrastrukturi“, ii) razvila strategija čiji je cilj „promjena carinske IT infrastrukture“, i iii) „ratifikovala Konvencija Napulj II i izradio plan za njeno sprovođenje“;⁴²
- ✦ U vezi sa falsifikovanjem eura, crnogorsko zakonodavstvo je djelimično usklađeno sa pravnom tekovinom EU po tom pitanju. EK je stoga preporučila donošenje Akcionog plana koji ima za cilj jačanje kapaciteta za unapređenje saradnje sa Europolom, OLAF-om i Evropskom centralnom bankom u oblasti falsifikovanja eura.⁴²

Nakon što je Crna Gora dobila status kandidata i ušla u proces pregovora sa EU, Evropska komisija je počela sa izradom izvještaja o napretku na godišnjem nivou. U poređenju sa izvještajima o skriningu, izvještaji o napretku procjenjuju napredak koji je zemlja kandidat ostvarila u primjeni pravnih tekovina EU, kao i sposobnost zemlje da ispunji političke i ekonomske kriterijume za članstvo u EU, dajući na taj način opšti pregled implementacije kriterijuma iz Kopenhagena. Izvještaji o napretku pokrivaju širok spektar politika, a svako poglavlje EU prava je detaljno ocijenjeno. Komisija u njima ukazuje na nedostatke i daje preporuke za njihovo prevazilaženje. Slično, posmatra se i implementacija preporuka iz prethodnih godina i ako država zadrži status quo po pitanju sprovođenja preporuka EK, odnosno, ako pokazuje godišnju stagnaciju u pojedinim oblastima, onda se takvi slučajevi analiziraju i na osnovu toga se daju zaključci i preporuke za preduzimanje budućih akcija.

OPŠTE NAPOMENE EK IZ IZVJEŠTAJA O NAPRETKU		
Godina	Poglavlje 23	Poglavlje 24
2013	„Crna Gora je postigla određeni napredak u oblasti pravosuđa i temeljnih prava.“ ⁵³	„Sveukupno gledano, Crna Gora je postigla određeni napredak u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti.“ ⁴³
2014	„Sveukupno gledano, napredak u oblasti pravosuđa i temeljnih prava je neujednačen. U oblasti reforme pravosuđa postignut je određeni napredak. U oblasti borbe protiv korupcije, napredak je ograničen. Postignut je određeni napredak u pogledu temeljnih prava.“ ⁵⁴	„Sveukupno gledano, Crna Gora je postigla određeni napredak u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti.“ ⁴⁴

53 Evropska komisija. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/mn_rapport_2013.pdf

54 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2014. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2014-progress-report-montenegro_en

2015	„Crna Gora je umjereno spremna za primjenu EU prava i evropskih standarda u ovoj oblasti i generalno je ostvarila određeni napredak.“ ⁵⁵	„Crna Gora je umjereno spremna da pravilno implementira EU pravnu tekovinu u ovoj oblasti. Postignut je određeni napredak kroz kontinuiranu implementaciju akcionog plana za pravdu, slobodu i bezbjednost.“ ⁵⁴⁵
2016	„Crna Gora je umjereno spremna za primjenu prava EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i generalno je ostvarila određeni napredak.“ ⁵⁶	„Crna Gora je umjereno spremna da pravilno implementira EU pravnu tekovinu u ovoj oblasti. Određeni napredak je postignut kroz kontinuiranu implementaciju akcionog plana za pravdu, slobodu i bezbjednost, ali su za sada rezultati ograničeni, posebno u borbi protiv pranja novca, trgovine ljudima i šverca cigareta.“ ⁵⁴⁶
2017	Izveštaj o napretku nije dostupan	Izveštaj o napretku nije dostupan
2018	„Crna Gora je umjereno spremna za primjenu prava EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i generalno je ostvarila određeni napredak.“ ⁵⁷	„Crna Gora je umjereno spremna da implementira pravo EU u ovoj oblasti. Pravni i strateški okviri su sada uglavnom uspostavljeni. Postignut je određeni napredak, posebno u pravnom okviru koji se odnosi na migracije.“ ⁵⁴⁷

55 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20151110_report_montenegro.pdf

56 Evropska komisija. Izveštaj o napretku Crne Gore za 2016. 09.11.2016, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20161109_report_montenegro.pdf

57 Evropska komisija. Izveštaj o napretku Crne Gore za 2018. 17.04.2018, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20180417-montenegro-report.pdf>

2019	„Crna Gora ostaje umjereno spremna za primjenu prava EU i evropskih standarda u ovoj oblasti, ali je generalno ostvarila određeni napredak.“ ⁴⁸	„Crna Gora je umjereno spremna da implementira pravne tekovine EU i evropske standarde u ovoj oblasti. Zakonodavni i institucionalni okviri su sada uglavnom uspostavljeni. Postignut je određeni napredak u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, posebno u pogledu poboljšanja kapaciteta za suočavanje sa migracionim tokovima i unapređenja saradnje sa susjednim zemljama po pitanjima upravljanja granicom.“ ⁵⁸
2020	„Crna Gora ostaje umjereno spremna za primjenu pravnih tekovina EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i ukupno je ostvarila ograničen napredak.“ ⁴⁹	„Crna Gora je umjereno pripremljena u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Zakonodavni i institucionalni okviri su sada uglavnom uspostavljeni. Postignut je određeni napredak u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, posebno u pogledu usvajanja standardnih operativnih procedura za finansijske istrage i jačanja institucionalnih kapaciteta u oblasti migracija, azila i upravljanja granicom.“ ⁵⁹

58 Evropska komisija. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2019. 29.05.2019, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-montenegro-report.pdf>

59 Evropska komisija. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2020. 06.10.2020, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/montenegro_report_2020.pdf

2021	„Crna Gora ostaje umjereno spremna da implementira pravne tekovine EU i evropske standarde u ovoj oblasti i ukupno je ostvarila ograničen napredak.“ ⁶⁰	„Crna Gora je umjereno pripremljena u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Zakonodavni i institucionalni okviri su uglavnom uspostavljeni. Postignut je određeni napredak u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, posebno u pogledu kapaciteta za upravljanje mješovitim migracionim tokovima i integracijom izbjeglica.“ ⁶⁰
2022	„Crna Gora ostaje umjereno spremna za primjenu pravnih tekovina EU i evropskih standarda u ovoj oblasti i ukupno je ostvarila ograničen napredak. Ograničen napredak je postignut u oblasti pravosuđa, bez napretka u sprovođenju ključnih reformi pravosuđa i sa ograničenim rezultatima u pogledu odgovornosti pravosuđa.“ ⁶¹	„Crna Gora je umjereno pripremljena u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Zakonodavni i institucionalni okviri su uglavnom uspostavljeni. Postignut je određeni napredak u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, pošto je Crna Gora počela da revidira svoj pravni pristup finansijskim istragama i preduzela niz koraka da poboljša efikasnost krivičnih istraga. Međutim, prošlogodišnje preporuke ostaju uglavnom na snazi.“ ⁶¹

60 Evropska komisija. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2021. 19.10.2012, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Montenegro%202021%20report.PDF>

61 Evropska komisija. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2022. 12.10.2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

Rezime opštih napomena Evropske komisije za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava

Kao što se može vidjeti iz gore navedenog, Crna Gora je u suštini ostala u statusu quo kada je u pitanju napredak u implementaciji poglavlja 23. Tokom godina ostvarila je određeni postepeni napredak, koji nije bio naročito temeljan. Ono što je važno istaći, jeste da Crna Gora od 2020. godine ostvaruje ograničen napredak u sprovođenju preporuka Evropske komisije, što pokazuje blagi pad ukupnog trenda određenog napretka tokom prethodnih godina. Pored toga, nalazi iz izvještaja EK o napretku od početka pregovaračkog procesa 2013. godine pokazuju da je Crna Gora ostala umjereno spremna za primjenu pravnih tekovina EU u oblasti Poglavlja 23.

Rezime opštih napomena Evropske komisije za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost

Slično tome, godišnji napredak u vezi sa implementacijom poglavlja 24 EU pravne tekovine ostao je umjereno konstantan, odnosno ostvaren je određeni napredak tokom godina. Ovaj napredak, međutim, nije bio eksponencijalan, jer nije doveo do većih promjena u sistemu. Ovo samo po sebi objašnjava komentare EK o tome da je Crna Gora umjereno spremna za primjenu prava EU u vezi sa ovim poglavljem. Dok bi, teoretski, postepeni napredak tokom godina trebalo da dovede do velikih promjena, to nije bio slučaj u odnosu na primjenu zahtjeva EU u Poglavlju 24. Stoga je neophodno analizirati stagnirajuću situaciju Crne Gore, bez obzira na postepeni napredak ostvaren tokom godina u okviru poglavlja 23 i 24, identifikujući glavne prepreke koje ometaju efikasan napredak i u tom smislu preporučiti načine za napredovanje.

ŠTA KAŽU ZAINTERESOVANE STRANE O POGLAVLJIMA 23 I 24 PREGOVARAČKOG PROCESA?

U narednim pasusima prikazane su izjave i mišljenja crnogorskih premijera, predsjednika Evropske komisije (sadašnjih i bivših), ambasadora u Crnoj Gori, glavnog pregovarača Crne Gore sa EU, međunarodnih eksperata, šefa Radne grupe za Poglavlje 24, predstavnika NVO i javnosti o proceduri pristupanja Crne Gore EU, a posebno o njenom stanju u okviru pregovaračkog procesa za poglavlja 23 i 24.

a) PREMIJERI CRNE GORE

„Moramo iskoristiti momentum i napraviti konkretan iskorak na planu integracije. Sve nadležne institucije moraju preuzeti konkretnu odgovornost za realizaciju ključnih prioriteta u cilju ispunjenja preostalih privremenih mjerila u poglavljima 23 i 24.”⁶²

– 07.10.2022.

„Potpuno isporučivanje rezultata u poglavljima 23 i 24 će biti moguće kada sve institucije sistema budu radile svoj posao, a naročito one koje su direktno zadužene za borbu protiv korupcije.”⁶³ – 29.06.2021.



Dritan Abazović – premijer Crne Gore (2022 – aktuelno)

62 DAN Portal. Abazović: Institucije da preuzmu odgovornost za ispunjenje privremenih mjerila. <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/abazovic-institucije-da-preuzmu-odgovornost-za-ispunjenje-privremenih-mjerila-5140041>

63 Portal Analitika. Abazović: Rezultati u poglavljima 23 i 24 mogući kada sve institucije sistema budu radile svoj posao. <https://www.portalanalitika.me/clanak/abazovic-rezultati-u-poglavljima-23-i-24-moguci-kada-sve-institucije-sistema-budu-radile-svoj-posao>

„Strateški prioritet ove Vlade je vladavina prava i implementacija principa nulte korupcije. Odlučni smo da sprovedemo sveobuhvatne reforme iz poglavlja 23 i 24 i ubrzamo aktivnosti kroz fokusirani planski proces i sprovođenje dinamičkih planova za poglavlja 23 i 24. Vjerujem da ćemo na taj način na djelima pokazati da Crna Gora ostaje nepokolebljivo na evropskom kursu, a da će naši rezultati dokazati transformativnu moć evropske integracije i unaprijediti život naših građana.”⁶⁴
– 29.09.2021.



Zdravko Krivokapić – bivši premijer Crne Gore (2020 – 2022)

64 Analitika Portal. Krivokapić: Vladavina prava je strateški prioritet Vlade i vodilja evropske integracije. <https://www.portalanalitika.me/clanak/krivokapic-vladavina-prava-je-strateski-prioritet-vlade-i-vodilja-evropske-integracije>

„Evropska perspektiva Crne Gore je sasvim izvjesna. Poslate su snažne poruke o toj perspektivi i o očekivanjima da će Crna Gora snažno nastaviti svoju evropsku integraciju, da će odgovoriti na ono što su trenutni izazovi i potrebe u tom procesu prije svega na polju jačanja vladavine prava koja uključuje dalju reformu pravosuđa, borbu protiv kriminala i korupcije i naravno pitanje medijskih sloboda. I puno smo razgovarali o tome kako da ne samo Crnoj Gori nego cijelom Zapadnom Balkanu se obezbijedi izvjesna ekonomska perspektiva posebno u kontekstu posljedica koje je izazvao koronavirus.”⁶⁵ – 14.07.2020.



Duško Marković – bivši premijer Crne Gore (2016 – 2020)

65 Vijesti. Marković: Evropska perspektiva Crne Gore sasvim izvjesna. <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/451005/markovic-uspjesna-posjeta-briselu-eu-priprema-vrijedan-paket-pomoci-regionu>

„Otvorili smo 22 poglavlja, a ispunjena su i početna mjerila u sedam poglavlja, od kojih se većina smatra najzahtjevnijim. Stvaranjem preduslova za otvaranje tih poglavlja, Crna Gora je pokazala da je njena administracija spremna da izvršava i najkomplikovanije zadatke.”⁶⁶ – 24.12.2015.

„Od otvaranja poglavlja 23 i 24 usvojeno je 47 reformskih zakona i time faktički zaokružen normativni okvir u ovoj oblasti. Takođe, bili smo fokusirani na formiranje posebnih institucija - Specijalno tužilaštvo, specijalizovane jedinice za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Evidentni su brojni pozitivni pomaci u radu naše sudstvo je među najboljima u Evropi, zajedno sa njemačkim, austrijskim i ukrajinskim.”⁶⁷

– 24.12.2015.

„Integracija je put jačanja stabilnosti regiona i zato je važno sačuvati politiku otvorenih vrata. To je važno i za Evropu i za stabilnost Balkana” “Crna Gora i druge zemlje aspiranti svoje obaveze na putu ka EU i NATO mogu ispuniti jedino uz razumijevanje i pomoć evropskih partnera.” „ Imamo stopostotnu usaglašenost sa njenim stavovima. Ostvarili smo gotovo potpunu usklađenost i s pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti.”⁶⁷ – 06.05.2015.



Milo Đukanović – bivši premijer Crne Gore (2012-2016)

66 RTCG. Godina uspješna uprkos opstrukcijama parlamenta. 24.12.2015. <https://rtcg.me/vijesti/politika/114013/godina-uspjesna-uprkos-opstrukcijama-parlamenta.html>

67 Ministarstvo evropskih poslova. Štajnmajer: Voljeli bi da ima više primjera kao što je Crna Gora. 06.05.2015. <https://www.eu.me/stajnmajer-voljeli-bi-da-ima-vise-primjera-kao-sto-je-crna-gora/>

b) PREDsjedNICI EVROPSKE KOMISIJE

„Crna Gora je najnaprednija zemlja u pregovorima o pristupanju EU. I želimo da se to nastavi. Vi (predsjednik) to dugujete svom narodu, mi to dugujemo zajedno našem narodu. Posebno dugujemo onim mladim ljudima ovdje u Crnoj Gori, koji sanjaju o evropskoj budućnosti. I u pravu su ako imaju taj san, mi želimo da se to zaista ostvari.”⁶⁸ – 29.09.2021.



„Politički dijalog je sada neophodan da bi Crna Gora napredovala. Ostvariti napredak u vladavini prava, privremenim mjerilima i krenuti naprijed na putu prema EU. Ovo takođe znači da osigurate da nema nazadovanja u odnosu na ranija dostignuća. Prešli ste dug put. Uradili ste odličan posao. Iza toga je bio naporan rad. To je postigao crnogorski narod. Zato moramo biti veoma oprezni da ne dođe do nazadovanja u ranim dostignućima, već da vjerujemo političkim snagama i društvu da će pronaći neophodan konsenzus za prevazilaženje podjela i očuvanje Crne Gore kao multietničke i tolerantne zemlje, po čemu je poznata.”- 29.09.2021.

Ursula fon der Lajen – predsjednica Evropske Komisije (2019 – aktuelno)

⁶⁸ Evropska komisija. Izjava predsjednice fon der Lajen povodom njene zvanične posjete Crnoj Gori. 29.09.2021, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-occasion-her-official-visit-montenegro-2021-09-29_en

„Godina 2025. nije datum koji nešto obećava, to je samo perspektiva prema kojoj treba da idemo. Reforme se moraju sprovoditi, neke reforme možda nisu toliko intenzivno primijenjene koliko bi trebalo, ali premijer me je uvjerio svojim optimizmom. Takođe napominjem da je Crna Gora mnogo napredovala i da zajedno možemo i uradićemo velike stvari.”⁶⁹ – 27.02.2018.



Žan-Klod Junker - bivši predsjednik Evropske komisije (2014 – 2019)

⁶⁹ Spoljno djelovanje Evropske unije. Predsjednik Evropske komisije Žan-Klod Junker u posjeti Crnoj Gori. 27.02.2018. https://www.eeas.europa.eu/node/42430_en

c) AMBASADORI U CRNOJ GORI

„Fokus je sada na privremenim mjerilima za poglavlja 23 i 24.” „Dakle, nema ništa novo, već samo jače fokusiranje na činjenicu da Crna Gora prednjači u ovom procesu i da je otvorila sva poglavlja. U tom kontekstu moramo shvatiti da je fokus na vladavini prava, demokratiji, borbi protiv korupcije, slobodi medija.”⁷⁰ – 24.06.2021.



NJ.E. Dr. Robert Veber – bivši ambasador Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori

70 Aktuelno. Weber: Bojkot DF-a donosi izazov i krizu 24.06.2021, <https://www.aktuelno.me/english/weber-the-df-boycott-brings-a-challenge-and-a-crisis/>

„Proces jeste usporen (odnosi se na napredak Crne Gore u pristupanju EU), ali je važno da nema nazadovanja ili stagnacije.”⁷¹ – 13.10.2022.



„Prvi korak za izlazak iz krize - popuniti četiri upražnjena mjesta u Ustavnom sudu što prije!”⁷² – 24.01.2023.

NJ.E. Peter Felten – ambasador Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori (2022 – aktuelno)

71 Mina News. Felten: Izvještaj EK da ne bude obeshrabrujući za građane. 13.10.2022, <https://mina.news/vijesti-iz-crne-gore/felten-izvjestaj-ek-da-ne-bude-obeshrabrujuci-za-gradane/>

72 DAN. Felten: Crna Gora je od lidera u procesu pristupanja EU postala problem. 24.01.2023, <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/felte-crna-gora-se-od-lidera-u-procesu-pridruzivanja-eu-pretvorila-u-problem-5157859>

„Francuska je tu da i na tehničkom nivou pomogne Crnoj Gori, saradnjom sa tužilaštvom, pružanjem ekspertize vašoj administraciji i nastavkom saradnje Ministarstva evropskih poslova sa Generalnim sekretarijatom za evropske poslove (SGAE) pri Kabinetu premijera Francuske.”⁷³ – 06.06.2022.



„To je i predsjednik (Emanuel) Makron rekao predsjedniku (Jakovu) Milatoviću sa željom da tokom njegovog mandata dođe do značajnog napretka u oblasti evropskih integracija. Da bi se to dogodilo, neophodan je funkcionalan parlament i funkcionalna vlada. Ne radi se ovdje samo o našim dobrim namjerama. Neophodno je da Crna Gora može da donosi odluke i što se to prije dogodi, Crna Gora će brže moći da se vrati na evropski put. Brzi napredak je na dohvata ruke, na vama je da to vidite.”⁷⁴ – 29.04.2023.

Nj.E. Kristijan Timonije – ambasador Republike Francuske u Crnoj Gori

73 Me4.eu. Francuska vidi Crnu Goru kao ozbiljnog kandidata za članstvo u EU. 06.06.2022, <https://www.eu.me/francuska-vidi-crnu-goru-kao-ozbiljnog-kandidata-za-clanstvo-u-eu/>

74 Euronews. Francuski ambasador u Podgorici: Crna Gora bi trebalo da se vrati na evropski put. 29.04.2023, [https://www.euronews.rs/evropa/region/85975/francuski-ambasador-u-podgorici-crna-gora-bi-trebalo-da-se-vrati-na-evropski-put/](https://www.euronews.rs/evropa/region/85975/francuski-ambasador-u-podgorici-crna-gora-bi-trebalo-da-se-vrati-na-evropski-put/vest) vest

d) GLAVNI PREGOVARAČI SA EVROPSKOM UNIJOM

„Činjenica je da smo zaista pridali posebnu pažnju svemu onome što je bilo na planu izvršavanja obaveze koje imamo u cilju ispunjenja 83 privremena mjerila za ova dva poglavlja.“ „Činjenica je i da se radilo na unaprijeđenju zakona kada su u pitanju ljudska temeljna prava, reforme u oblasti zakonsog sistema, jačanje kapaciteta zaštitnika ljudskih prava i sloboda.“ „Imamo najveći broj procesuiranih aplikacija tražilaca azila i time se pokazuje da ono što smo zajedno sa Evropskom komisijom radili u proteklim godinama daje dobre rezultate. Složićete se da je u ovo vrijeme, kad migracije zaista potresaju EU, veoma važno da pokažemo da imamo izgrađen sistem.”⁷⁵ – 28.07.2016.



Aleksandar Andrija Pejović – bivši glavni pregovarač Crne Gore sa Evropskom unijom (2011 – 2018)

75 Sukovic, D. Pejović o poglavljima 23 i 24: CG do sada realizovala 80 odsto aktivnosti

Antena M. 28.07.2016, <https://www.antenam.net/politika/3881-pejovc-cg-do-sada-realizovala-80-odsto-aktivnosti-ka-da-su-posrijedi-poglavlja-23-i-24>

„Otvaranje posljednjeg pregovaračkog poglavlja bio je pozitivan signal i ohrabrenje da nastavimo intenzivnijim korakom ka zatvaranju poglavlja. Vladavina prava mora ostati u fokusu pregovaračke strukture, jer će, posebno u ovoj fazi pregovora, napredak u poglavljima 23 i 24 odrediti ukupnu dinamiku pregovora.”⁷⁶ – 25.09.2020.



Aleksandar Drljević – bivši glavni pregovarač Crne Gore sa Evropskom unijom (2018 – 2020)

⁷⁶ European Western Balkans. Popa: Crna Gora će i dalje imati nedvosmisleni podršku EU. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/09/25/popa-montenegro-will-continue-to-have-unequivocal-eu-support/>

„Primjena strateškog i zakonodavnog okvira u različitim oblastima poglavlja 23 i 24 bilježila je neravnomjerne efekte, budući da smo najuspješniji do sada bili na planu borbe protiv organizovanog kriminala (broj predmeta organizovanog kriminala koji su istraženi i procesuirani se u prošloj godini udvostručio, a broj predmeta o kojima je presuđeno na sudovima gotovo da se utrostručio), ali i međunarodne saradnje u oblasti pravde i policijske međunarodne saradnje, koja je između ostalog, doprinijela rekordnim zapljenama narkotika u 2021.”⁷⁷ – 30.01.2022.



Zorka Kordić – Glavni pregovarač Crne Gore sa Evropskom unijom (2020 – aktuelno)

⁷⁷ Vlada Crne Gore. KORDIĆ ZA STANDARD: Unutrašnja spremnost CG za članstvo u EU do 2024. – prioritet izbor celnih ljudi u provosudu i tužilaštvu. 30.01.2022. <https://www.gov.me/clanak/kordic-za-standard-unutrasnja-spremnost-cg-za-clanstvo-u-eu-do-2024-prioritet-izbor-celnih-ljudi-u-provosudu-i-tuzilastvu>

e) INTERVJU

INTERVJU #1:

Poštovanje evropskih standarda za zaštitu ljudskih prava je *_conditio sine qua non_* za pripadanje porodici demokratskih evropskih država. U tom kontekstu, posebno mjesto zauzima izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava, jer je taj sud korektivni pravni mehanizam za nepravilno presuđivanje na domaćem nivou. Imajući u vidu princip supsidijarnosti, sud u Strazburu nije sud četvrte instance, što domaćim sudovima daje još veću odgovornost jer je težište zaštite ljudskih prava i sloboda prevashodno na njima. Da bi se taj posao obavio valjano, potrebno je imati sudije koji, pored toga što vladaju znanjem domaćeg prava, razumiju i odlično poznaju evropske pravne standarde i prate razvoj prakse Evropskog suda za ljudska prava, čije su presude izvor prava u državama članicama Savjeta Evrope, među kojima je i Crna Gora i to kao najmlađa članica. Potrebno je nezavisno i nepristrasno pravosuđe, uspješna borba protiv korupcije i kriminala, edukacija na svim nivoima društva. Potrebno nam je relevantno znanje i razvijanje svijesti o vrijednostima i sistemu kojem težimo. Put tranzicije je težak za sve činioce, i za institucije i za pojedince. Sa svakom novom presudom Suda u Strazburu, Crna Gora je bliža Evropskoj uniji. Jer, prvo treba ispuniti pravne standarde koje je postavio Evropski sud, pa onda računati na dalje evropsko integrisanje. Zato se često čuje u narodu da se 'preko Strazbura, ide u Evropsku uniju'.



IVANA JELIĆ, SUTKINJA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

INTERVJU #2:

EU je odlučnija nego ranije da krene dalje i konsoliduje svoj uticaj na Zapadnom Balkanu, naveo je Cifakis. Međutim, u tom istom pogledu on ne misli da sve zemlje članice EU podjednako dijele poriv da se brzo i odlučno završi pristupanje regiona EU. Neke zemlje EU su više zabrinute zbog „produbljivanja“ dimenzije evropskih integracija, istakao je on. Slično tome, on je rekao da nema nove reformske dinamike na Zapadnom Balkanu, jer poluautoritarni lideri Zapadnog Balkana nastavljaju svoju vladavinu na način „kao i obično“. Kao rezultat toga, društva Zapadnog Balkana su zarobljena između ravnodušnih država članica EU i regionalnih rukovodstava sa averzijom prema reformama, naveo je u zaključku.



Na nivou Zapadnog Balkana, slični obrasci se mogu naći kada se govori o pregovaračkom procesu EU u poglavljima 23 i 24. U vezi s tim, Cifakis je naveo da, ukoliko bismo pregledali godišnje izvještaje Komisije o napretku, primijetili bismo da se, uz određene varijacije, sve zemlje zapadnog Balkana suočavaju sa istim izazovima u sektoru vladavine prava, kao što su slabo pravosuđe, endemska korupcija, slabe nezavisne institucije i nedostatak slobode medija.

Uspješna implementacija vladavine prava, posebno u zemljama u kojima ona samo teoretski postoji, zahtijeva kombinaciju nekoliko faktora. Kako je naveo Cifakis, za to je potreban drugačiji mentalitet gdje lokalna rukovodstva preuzimaju odgovornost za reforme i sprovode ih uz podršku civilnog društva kako bi modernizovali svoje zemlje i poboljšali političko-ekonomske uslove za građane. On je dodao da reforme vladavine prava ne bi trebalo da se svode na štrikliranje i udovoljavanje birokratama EU, i da region u cjelini (uključujući i Crnu Goru) treba da pređe sa proceduralnog poštovanja zahtjeva EU na dobrovoljnu internalizaciju liberalno-demokratskih pravila normi.

Uzimajući u obzir spor i relativno stagnirajući proces Zapadnog Balkana kada se govori o pristupanju EU, procesu koji Crna Gora vodi, Cifakis je upitan o mogućim putevima naprijed. S tim u vezi, on je naveo da je poraz Đukanovića i njegovo povlačenje sa centralne političke scene Crne Gore nakon tri decenije ulio nadu u izgleda za pristupanje EU. Pored toga, on je rekao da Crna Gora zaista može postati „uspješna priča“ u regionu ako se u njenom političkom sistemu pojavi velika proreformrska koalicija političkih i društvenih snaga koja odlučno ide naprijed da sprovede neophodne reforme.

NIKOLAOS CIFAKIS - ŽAN MONE PREDSEDVAJUĆI U SPOLJNOJ POLITICI EU I ZAPADNOM BALKANU

INTERVJU #3:

Crna Gora je i dalje u najboljoj poziciji da se prva priključi EU. Rat u Ukrajini i nova geopolitička realnost mogu uticati na to da proces pristupanja ubrzamo, ali samo ako ispunimo ono što se od nas očekuje kako bismo članstvo i „zaslužili“. Iza nas su propuštene godine i šanse i zbog toga nema opravdanja za dalje odlaganje ispunjavanja najzahtjevnijih uslova iz „evropske agende“, što će prvenstveno omogućiti funkcionisanje pravne države, a našim građankama i građanima bolje uslove za život. Od ispunjavanja uslova u procesu pristupanja nas dijele najmanje četiri godine predanog rada i iskrene volje da se reformišemo.



Rat u Ukrajini je vratio proces proširenja u prioritete EU, ali osim retoričke posvećenosti i nekoliko važnih odluka za naše susjede, suštinskih promjena nema u pristupu i još uvijek tragamo za okvirom koji bi omogućio konkretnije benefite za građanke i građane Crne Gore (i Zapadnog Balkana) i za jačanje demokratije. Evropska unija je imala dosta uspona i padova u sprovođenju politike proširenja, što je uticalo na to da se postavlja pitanje njene kredibilitnosti, ali i na to da i dalje čekamo odlučnije korake i uključivanje država Zapadnog Balkana u njene politike.

S obzirom na to da pregovaramo o članstvu već 11 godina, a da nismo dobili završna mjerila u okviru poglavlja 23 i 24, sva potencijalna unapređenja se moraju posmatrati kao nedovoljna. Poredeći stanje u državi 2012. i danas, možemo govoriti o većoj transparentnosti, boljim zakonima u nekim oblastima, boljim procedurama. Međutim, vladavina prava je i dalje koncept koji je gotovo utopistički, a njeno nepostojanje omogućava selektivnu primjenu zakona u svim oblastima.

Crna Gora je zaglavljena u procesu pregovora, a da bi ušla u njihovu završnu fazu mora da ispuni privremena mjerila koja se odnose na imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, unapređenje medijskih zakona, unapređenje rada Agencije za sprečavanje korupcije, procesuiranje ratnih zločina, procesuiranje slučajeva napada na medije i još niz drugih uslova. Insistiram da je ovo najvažnije u procesu, jer bez napretka u 23 i 24 nema ukupnog napretka u procesu pregovora. Naravno, uporedo sa ovim treba raditi na ispunjavanju završnih mjerila u ostalim poglavljima, posebno u okviru poglavlja 27 koje se odnosi na zaštitu životne sredine i klimatske promjene, a ima ih ukupno osam.

Otprilike smo na polovini prevođenja pravne tekovine EU, ali to nije pola završenog posla, jer je predstoji dodatan posao oko provjere prevoda, zbog stručne terminologije. MEP je predvidio sredstva u budžetu za 2023. za ove poslove, ali nisam upoznata u kojoj mjeri se to sada sprovodi. Glavni izazovi su jačanje kapaciteta Direkcije za prevođenje u okviru MEP-a (popunjavanje svih sistematizovanih mjesta), angažovanje specifičnih profila, ali i pronalaženje održivog modela za kontrolu kvaliteta. Evropska unija je putem različitih fondova izdvojila više od 500 miliona eura za reforme u Crnoj Gori, od čega je dio oprijedijeljen i na brojne sektore koji utiču na vladavinu prava. Isto tako, države članice pružaju i značajnu ekspertsku podršku po oblastima a u skladu sa analizom potreba koja je sačinjena na osnovu inputa institucijama.

JOVANA MAROVIĆ – BIVŠA MINISTARKA EVROPSKIH POSLOVA

INTERVJU #4:

Ne prođe dan, u posljednjih desetak i više godina, a da neko u javnom prostoru ne pomene pregovaračka poglavlja 23 i 24, kao i „privremena mjerila“, iako, nažalost, tema o kojoj govore nerijetko ni nema tješnju povezanost sa ova dva, možda i najznačajnija pregovaračka poglavlja u euro-integracionom procesu. Razlog za takvim nastupima vidim u velikoj želji govornika da Crna Gora bude što prije dio „evropske porodice naroda“ i potrebi da naš, neopravdano dug pregovarački proces ubrzamo i privedemo kraju. A to je nemoguće bez ispunjavanja privremenih mjerila.



Privremena mjerila za Pregovaračko poglavlje 23 (PP 23) predstavljaju smjernice za djelovanje svih institucija koje se bave integracionim procesom. Ali i šire. Privremena mjerila su „karta“ za ulazak u Evropsku uniju, ali „karta“ koju samo iskrenom posvećenošću i povezanošću možemo zavrjediti. Rad Radne grupe za PP 23 baziran je na bržem i efikasnijem protoku informacija, a koje dostavljaju predstavnici institucija odnosno članovi Radne grupe. Osim toga, posebnu „notu“ raspravama i radu Radne grupe daju kolegice i kolege iz civilnog sektora, bez čijeg prisustva bi rad Radne grupe za PP 23 bio obesmišljen.

Ali i pored, na nivou cijele države, jasno postavljene institucionalne strukture, koja treba da nam služi za brži efikasniji evro-integracioni proces, činjenica je da naši pregovori sa Evropskom unijom traju desetak godina, a da su pomaci skromni u odnosu na očekivanja svih nas, ali i većine građana. Nerijetko je i moja malenkost očekivala više. Ali treba biti realan i svjestan do kojih dometa može doći sama Radna grupa za PP 23?

Radna grupa nema nikakvu nadležnost po pitanju nepristrasnosti ili nezavisnosti rada institucija odnosno njihovih predstavnika koji su članovi Radne grupe, kao ni na dinamiku njihovog rada.

Mi smo tu da uspostavimo bolje okvire za ispunjavanje privremenih mjerila, ali i da uložimo što veće napore da napokon dostignemo zadovoljavajući nivo vladavine prava i pravne države. Radna grupa će u misiji zavrjeđivanja one, već pomenute „karte“, nastaviti da daje svoj skromni doprinos. I nastavićemo da se nadamo da će Crna Gora, i uz našu pomoć, postati prva naredna država članica Evropske unije.

BOJAN BOŽOVIĆ – ŠEF RADNE GRUPE ZA POGLAVLJE 23

INTERVJU #5:

Radonjić je, govoreći za potrebe ove publikacije o procesu sprovođenja privremenih mjera za poglavlje 24 naveo kako cijeni da je većina privremenih mjerila od ukupno 38 koliko ih je postavljeno u poglavlju 24, ispunjeno od otvaranja pregovora u okviru ovog poglavlja u decembru 2013. godine. Rekao je da su dodatni napori prije svega potrebni u oblastima policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala.



Strateški gledano, zakonodavni i institucionalni okvir uveliko je reformisan u skladu s evropskim standardima, o čemu svjedoči činjenica da je u ovom poglavlju od početka pregovora izmijenjeno ili usvojeno više od 150 zakonskih tekstova, a osnovane su i nove institucije poput Specijalnog državnog tužilaštva koje radi u saradnji sa Specijalnim policijskim odjeljenjem.

Međutim, kada je riječ o sprovođenju evropskih vrijednosti i najboljih praksi na terenu, postoji značajan prostor za napredak. Vezano za **migracije**, Radonjić je naveo da Radna grupa preporučuje nastavak redovne komunikacije sa zemljama porijekla i istraživanje mogućih načina saradnje s tim zemljama u rješavanju pitanja readmisije. U oblasti **azila**, Radonjić je rekao da je radna grupa razgovarala o zabrinutosti EK u vezi sa izazovima s kojima se suočavaju lica pod međunarodnom zaštitom u pristupu poslovima, socijalnim uslugama i učenju crnogorskog jezika, te da se ulažu se napori da se osiguraju tečajevi crnogorskog jezika i pomogne se tim licima da se integrišu na tržište rada, dodao je on. U području **policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala**, navodi da su uprkos određenom napretku, prošlogodišnje preporuke EU koje se tiču policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala, uglavnom ostale na snazi. Kada je riječ o **viznoj politici i spoljnim granicama i Šengenu**, Radonjić je naveo da je Crna Gora nastavila usklađivanje s viznom politikom EU, ali da ona još nije u potpunosti usklađena. U oblasti **systema pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima** postignut je napredak, ali su u toku pozivi za pristupanje određenim međunarodnim ugovorima, što negativno utiče na ukupnu situaciju.

Za uspješnu implementaciju poglavlja 24, Radonjić je naveo da je ključno imati snažnu političku odlučnost i volju, posebno na najvišem nivou za sprovođenje ključnih reformi u ovoj oblasti.

MILOŠ RADONJIĆ – ŠEF RADNE GRUPE ZA POGLAVLJE 24

INTERVJU #6:

Uloga nevladinih organizacija je od posebne važnosti. Maraš je kazao da su nevladine organizacije (NVO) u Crnoj Gori jedna od društvenih grupa koja je najviše doprinijela svim pozitivnim procesima na polju evropskih integracija, kao i integracija u NATO savez. Dodao je da su nevladine organizacije, zajedno s nezavisnim medijima, dosljedno ukazivale na ključne društvene probleme koji koče integracije, a čije je rješavanje nužno za napredak. No, kako tada, tako i sada, Vlada je na te predloge uglavnom odgovarala kritikama, jasno pokazujući nedostatak političke volje da se društvo iz temelja promijeni nabolje, već samo radi ostvarivanja stranačkih interesa, kazao je Maraš.



Maraš navodi da većina negativnih pitanja s kojima se društvo nekada borilo i danas predstavljaju značajne probleme i da su disfunkcionalnost unutar institucija, zarobljavanje države od strane političkih stranaka, sprega s organizovanim kriminalom samo neke od abnormalnosti koje ovo društvo drže okovanim uskim interesima.

Maraš je u određenom periodu bio i član Radne grupe za poglavlje 23, a tada je, kako kaže, saradnja bila dinamična, prvenstveno nošena civilnim sektorom. Vjeruje da se proces saradnje nastavlja poboljšavati udaljavanjem od donosilaca političkih odluka i približavanjem tehnokratama odgovornim za sam proces. Ipak, rezultati na kraju prvenstveno zavise od donosilaca odluka i njihove političke volje, kazao je on. On je naveo da "kao i ranije, kada je opstrukciju vršila Demokratska partija socijalista (DPS) sa svojim partnerima, i danas se čini da su partije u novoj vladi sklonije zadovoljavanju vlastitih interesa, a ne razmatranju šire slike i napretka društva u cjelini."

Jednostavno rečeno, u ovom trenutku se čini da politički subjekti ne žele da se odreknu privilegija vlasti, posebno stranačkog zapošljavanja i postavljanja osoba upitnih kvalifikacija, uprkos pretežno negativnom uticaju koje ono ima na proces, dodao je. Na kraju je zaključio da borba protiv korupcije, vladavina prava, sloboda medija i ljudska prava ostaju ključne oblasti u kojima Crna Gora zahtijeva temeljne reforme.

VUK MARAŠ – DIREKTOR BALKANSKE ISTRAŽIVAČKE MREŽE (BIRN) U CRNOJ GORI

INTERVJU #7:

Crna Gora je u posljednjih desetak godina u značajnoj mjeri poboljšala zakonodavni i strateški okvir javnih politika od značaja za položaj lica sa invaliditetom. Međutim, i pored toga, svjedoci smo da se zakonska regulativa ne implementira na adekvatan način, te lica sa invaliditetom još uvijek nemaju dobre uslove na radnom mjestu, mogućnost da žive samostalno, da imaju jednake mogućnosti i da u potpunosti učestvuju u životu svoje zajednice na ravnopravnoj osnovi sa drugima.



Imajući u vidu da evropske integracije predstavljaju strateški cilj Vlade Crne Gore, u narednom periodu neophodno je aktivnosti usmjeriti na unapređenje stanja u oblasti pristupačnosti javnih objekata i javnih površina, pristup socijalnoj zaštiti, pravosuđu i pravnoj zaštiti. Primjenom različitih setova akcija i inicijativa, stvorili bi se uslovi za samostalni život lica sa invaliditetom i život van institucija, aktivno učešće u životnoj zajednici, iste šanse na obrazovanje, rad i zapošljavanje, pristup zdravstvenoj zaštiti i drugim servisima usluga, kao i mogućnost samostalnog donošenja odluka o sopstvenom životu.

Takođe, neophodno je nastaviti sa usklađivanjem pravnih propisa sa Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom. U cilju praćenja donošenja novih, odnosno unapređenja i implementacije postojećih propisa, potrebno je što prije staviti u rad Savjet za brigu o licima sa invaliditetom. U njemu, osim predstavnika Vlade, treba da učestvuju i predstavnici nevladinih organizacija koje se bave ovom tematikom. Imajući u vidu da Savjet već više godina ne funkcioniše, a znajući da svojim predlozima i sugestijama koje donose zajedno predstavnici vlasti i predstavnici nevladinih organizacija, itekako može da utiče na donosiocje odluka i samo kreiranje politika u ovoj oblasti, početak rada ovog tijela u što skorijem roku predstavlja jedan od značajnijih koraka za položaj lica sa invaliditetom.

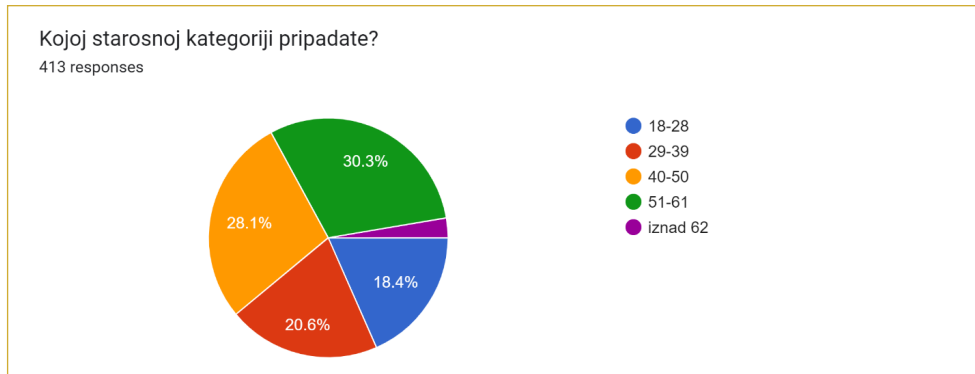
**DEJAN BAŠANOVIĆ – GENERALNI SEKRETAR UDRUŽENJA
PARAPLEGIČARA CRNE GORE**

f) JAVNO MNJENJE – REZULTATI UPITNIKA

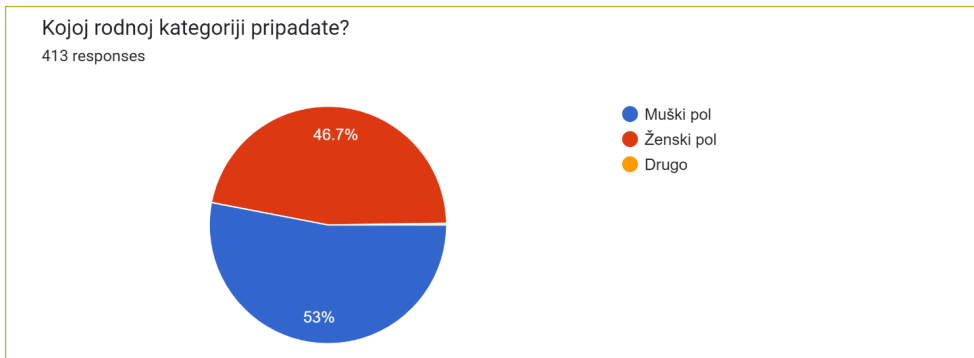
Kako bi se dobio potpuni uvid u proceduru pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, posebno njenu situaciju u okviru poglavlja 23 i 24, bilo je neophodno pribaviti mišljenje javnosti o tom pitanju. Distribuiran je onlajn upitnik, prvenstveno putem društvenih mreža organizacije, a na upitnik je odgovorilo ukupno 413 lica.

Prva tri pitanja sastavljena su u namjeri da se dobiju demografski podaci o ispitanicima. Najveći broj ispitanika spada u starosnu kategoriju 51-61 (30,3%), zatim u kategoriju 40-50 (28,1%), 29-39 starosnu kategoriju (20,6%), starosnu kategoriju 18-28 (18,4%), a ostali ispod starosne kategorije iznad 60 godina (2,7%) (vidi grafikon 1). Od 413 ispitanika, 53% su muškarci, 46,7% su žene i 0,2% su drugo (vidi grafikon 2). Što se tiče regije u kojoj se nalaze u Crnoj Gori, 47,5% lica nalazi se u središnjoj regiji, 38,3% nalazi se u južnoj i 14,3% u sjevernoj regiji (vidi sliku 3).

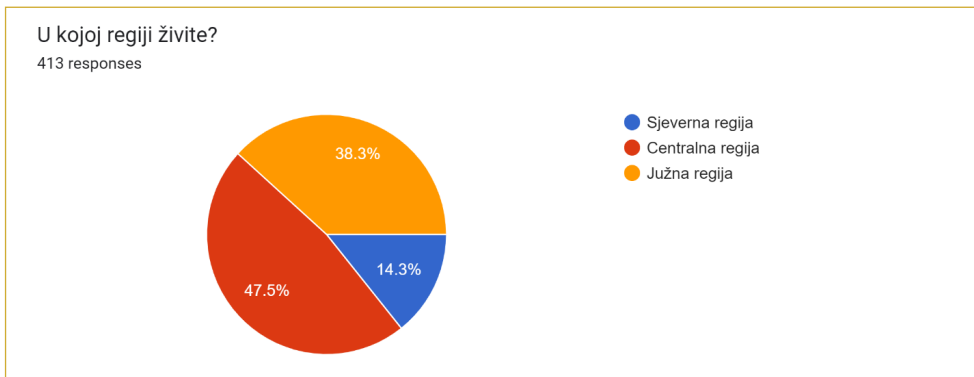
Demografski rezultati pokazuju da je bila više-manje podjednaka zastupljenost prema starosti, polu i regiji stanovanja, s tim da je manja zastupljenost a) ispitanika starijih od 62 godine i b) ispitanika sa prebivalištem u sjevernom dijelu države.



➤ **Grafikon 1 – Kojoj starosnoj kategoriji pripadate?**



➤ **Grafikon 2 – Kojoj rodnoj kategoriji pripadate?**

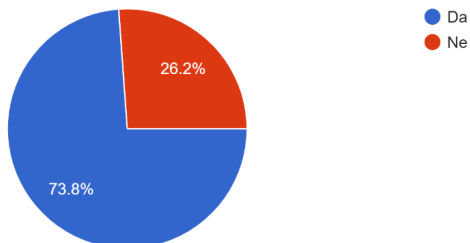


➤ **Grafikon 3 – U kojoj regiji živite?**

Iako odgovori dobijeni od 413 ispitanika ne predstavljaju nužno opšte javno mnjenje Crne Gore, oni su odličan pokazatelj potencijalnih trendova po određenom pitanju. S tim u vezi, u odnosu na njihovu spremnost da Crna Gora postane članica EU, 73,8% je odgovorilo da bi željeli vidjeti Crnu Goru u EU, dok preostalih 26,2% ne bi (*vidi grafikon 4*). Kao što se može vidjeti, pozitivno javno mnjenje o ulasku u EU ostaje solidno. Glavni razlog ovakvog pozitivnog trenda, možda bi se mogao povezati s uvjerenjem ispitanika da će se društveno-ekonomska situacija Crne Gore promijeniti nabolje ulaskom u EU, od čega je 68,8% ispitanika odgovorilo da hoće, dok je preostalih 31,2% odgovorilo da neće (*vidi grafikon 5*).

Da li želite da Crna Gora postane članica EU?

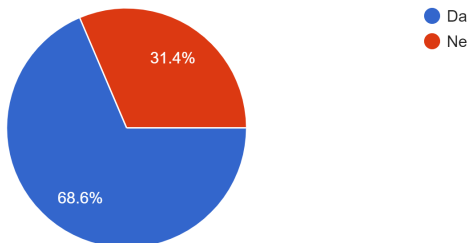
413 responses



➤ **Grafikon 4 – Da li želite da Crna Gora postane članica EU?**

Vjerujete li da bi se društveno-ekonomska situacija u Crnoj Gori promijenila nabolje ulaskom u EU, odnosno postigao bolji životni standard svih građana Crne Gore?

414 responses

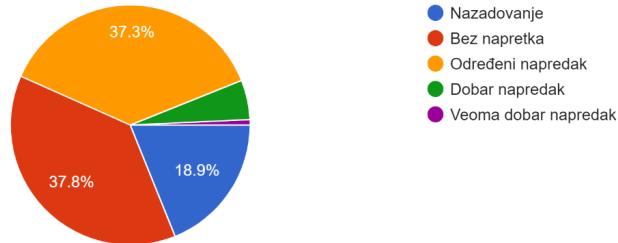


➤ **Grafikon 5 – Vjerujete li da bi se društveno-ekonomska situacija u Crnoj Gori promijenila nabolje ulaskom u EU, odnosno postigao bolji životni standard svih građana Crne Gore?**

U vezi sa poglavljem 23, konkretno napredak koji je u ovom poglavlju postignut od otvaranja za pregovore 2013. godine, 37,7% ispitanika reklo je da nema napretka, 37,3% da je bilo napretka, 18,9% da je bilo nazadovanja, 5,3% ispitanika kazali su da je postignut dobar napredak, a 0,7% njih kazali su da je postignut vrlo dobar napredak (*vidi grafikon 6*).

Kako ocjenjujete napredovanje Crne Gore u poglavlju 23 "Pravosuđe i temeljna prava" u posljednjih 10 godina? (izaberite jedan od ponuđenih odgovora)

413 responses

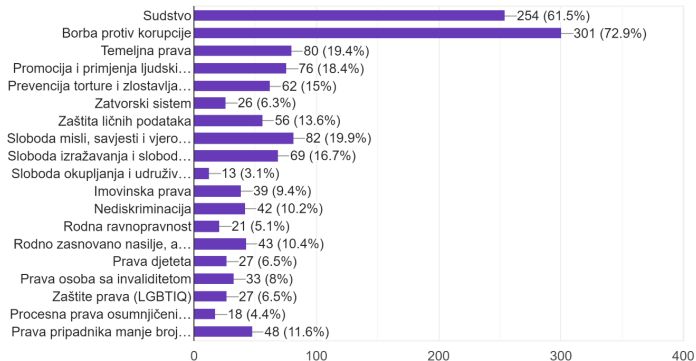


➤ **Grafikon 6 – Kako ocjenjujete napredak Crne Gore u poglavlju 23 (Pravosuđe i temeljna prava) u posljednjih deset godina? (izaberite jedan od ponuđenih odgovora)**

Osim toga, upitani za mišljenje o najzahtjevnijim podoblastima poglavlja 23 na kojima Crna Gora treba da radi u narednom periodu, većina ispitanika odgovorili su da će ostati borba protiv korupcije (72,9%) i pravosuđe (61,5%) kao najzahtjevnije oblasti koje se moraju pravilno obraditi (*vidi sl. 7*). Javnost takođe vjeruje da postoje i druge oblasti koje će predstavljati značajne izazove za Crnu Goru. No, one su, prema mišljenju javnosti, znatno manjeg nivoa od borbe protiv korupcije i pravosuđa.

Koju oblast u okviru poglavlja 23 "Pravosuđe i temeljna prava" smatrate najizazovnijom u narednom periodu za Crnu Goru? (izaberite najviše tri odgovora od ponuđenih odgovora)

413 responses

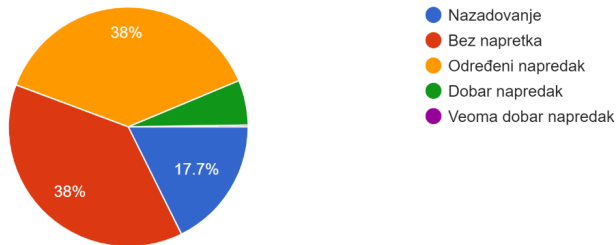


➤ **Grafikon 7 – Koju oblast u okviru poglavlja 23 „Pravosuđe i temeljna prava“ smatrate najizazovnijom za Crnu Goru u narednom periodu? (od ponuđenih odgovora, izaberite najviše tri odgovora)**

Mišljenje javnosti o napretku Crne Gore u poglavlju 24 u proteklih deset godina podjednako je podijeljeno na dvije grupe. S tim u vezi, 38% ispitanika je reklo da nije bilo napretka, 38% je reklo da je bilo određenog napretka, 17,7% je reklo da je došlo do nazadovanja, a samo 6,1% je reklo da je bilo dobrog napretka u posljednjih deset godina u vezi sa poglavljem 24 (vidi grafikon 8).

Kako ocjenjujete napredovanje Crne Gore u poglavlju 24 "Pravda, sloboda i bezbjednost" u posljednjih 10 godina? (izaberite jedan od ponuđenih odgovora)

413 responses

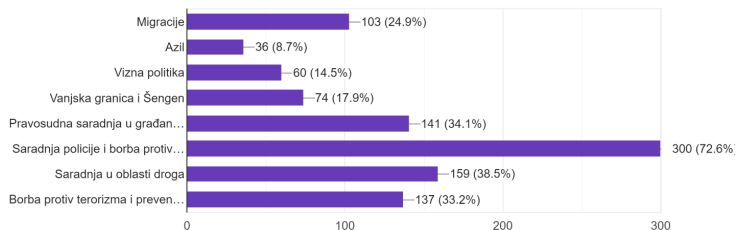


➤ **Grafikon 8 –Kako ocjenjujete napredovanje Crne Gore u poglavlju 24 „Pravda, sloboda i bezbjednost“ u posljednjih deset godina? (izaberite jedan od ponuđenih odgovora)**

Policajska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala u očima javnosti Crne Gore vide se kao najizazovnije oblasti za Crnu Goru u narednom razdoblju, pokazuju rezultati upitnika. Naime, 72,6% je reklo da će ove dvije oblasti biti najzahtjevnije, zatim 38% koji su naveli saradnju u oblasti droga, 34,1% navelo je pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima, 33,2% navelo je borbu protiv terorizma i sprječavanje radikalizacije koja vodi do nasilnog ekstremizma i terorizma, kao i manji procenat u ostalim podoblastima unutar poglavlja 24 (vidi grafikon 9).

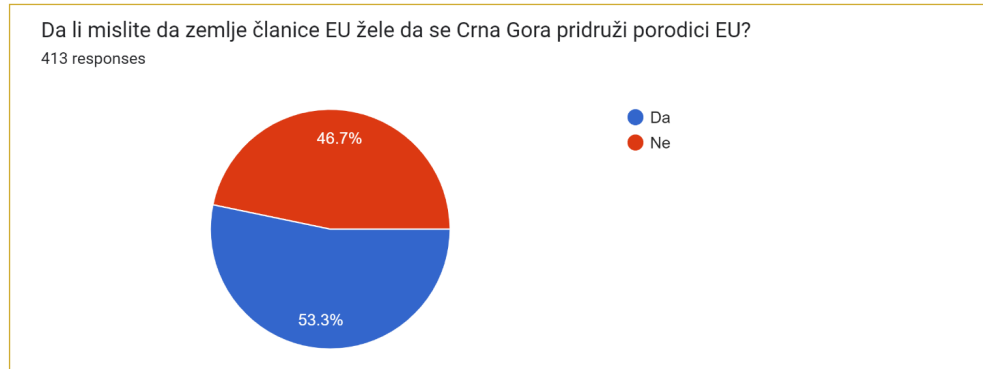
Koju oblast u okviru poglavlja 24 "Pravda, sloboda i bezbjednost" smatrate najizazovnijom u narednom periodu za Crnu Goru? (izaberite najviše tri odgovora od ponuđenih odgovora)

413 responses

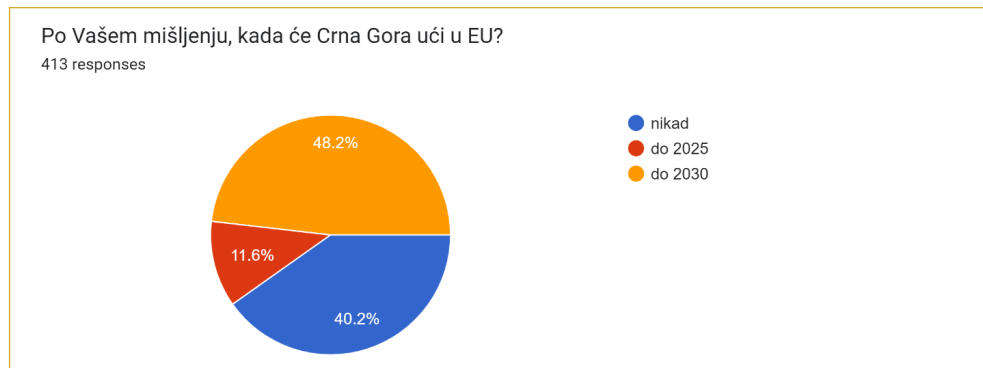


➤ **Grafikon 9 – Koju oblast u okviru poglavlja 24 "Pravda, sloboda i bezbjednost" smatrate najizazovnijom u narednom periodu za Crnu Goru? (od ponuđenih odgovora, izaberite najviše tri odgovora)**

Što se tiče mišljenja javnosti o tome da li države članice EU žele da Crna Gora uđe u EU porodicu, 53,3% je odgovorilo potvrdno, dok preostalih 46,7% ne dijeli isto mišljenje (*vidi grafikon 10*). Uz to, kada se govori o stvarnom periodu pristupanja Crne Gore, 48,2% ispitanika vjeruje da će Crna Gora pristupiti do 2030. godine, 40,2% ispitanika je odgovorilo 'nikada', a preostalih 11,6% je reklo da će Crna Gora pristupiti do 2025. godine (*vidi grafikon 11*).



➤ **Grafikon 10 – Da li mislite da države članice EU žele da se Crna Gora pridruži porodici EU?**

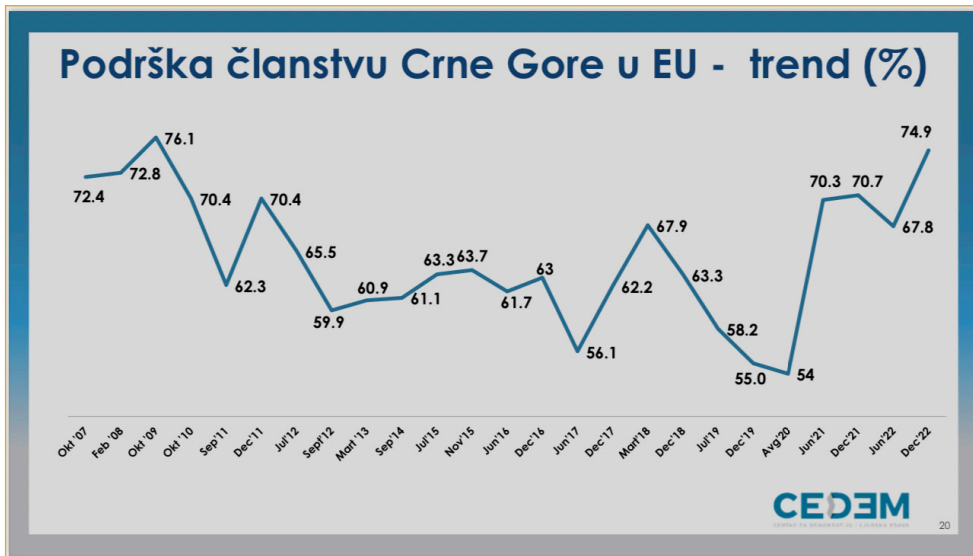


➤ **Grafikon 11 – Po vašem mišljenju, kada će Crna Gora ući u EU?**

Sažetak rezultata upitnika

Pozivajući se na navedenu konstataciju, iako odgovori dobijeni od 413 ispitanika ne predstavljaju nužno opšte javno mnjenje Crne Gore, oni su odličan pokazatelj potencijalnih trendova po određenom pitanju. Može se reći da je pristupanje Crne Gore EU put koji javnost još uvijek pozdravlja, te da većina

vjeruje da će Crna Gora konačno ući u EU, ako ne do 2025, onda najvjerovatnije do 2030. Zanimljiv ishod ovog intervjua bilo je i mišljenje većine o tome žele li države EU da se Crna Gora pridruži porodici EU, što je bilo podijeljeno tankim pragom, pokazujući da postoji značajan procenat ispitanika koji ne vjeruju da države članice žele vidjeti Crnu Goru u EU. Osim toga, vraćajući se na poglavlja 23 i 24, mišljenje javnosti vrlo je usklađeno s onim što pokazuje Izvještaj EK o napretku – tj. većina njih vjeruje da je u rasponu od deset godina od početka pregovora u vezi s poglavljima 23 i 24, bilo malo ili nimalo napretka u oba ova poglavlja. U okviru njih, borba protiv korupcije, pravosuđe, policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala predstavljaju glavne izazove kojima će se Crna Gora morati pozabaviti na pravi način u narednom periodu.



V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ovaj izvještaj započeo je razradom Konteksta postupka pristupanja Crne Gore EU, dajući kratak pregled Evropske unije i kako je ona nastala, nakon čega je fokus stavljen na proceduru pristupanja Crne Gore. U tom okviru prikazane su važne prekretnice, počevši od 2007. pa sve do 2022. (jer je to posljednja godina iz koje se mogu izvesti podaci). Nakon dijela Kontekst, razrađena je važnost poglavlja 23 i 24 pravnih tekovina EU kada je riječ o proceduri pristupanja Crne Gore EU. Razrada je počela razmatranjem poglavlja 23 i 24 pojedinačno kroz njihove podoblasti i što one znače u smislu sprovođenja za Crnu Goru prema standardima EU.

U odjeljku Analiza, koji predstavlja glavni dio ovog izvještaja, obrađeno je nekoliko oblasti. Najprije je obavljen detaljan uvid u izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori. Analizirani su i Screening (2012) i Izvještaj o napretku (2013 - 2022). Analizom Izvještaja o skriningu iz 2012. godine, koji je posljednji izradila EK, jer je Crna Gora započela pristupne pregovore godinu dana poslije, tačnije 2013. godine, dat je cjelovit pregled spremnosti Crne Gore za primjenu pravne tekovine unutar svog pravnog okvira, od kojih su jasno istaknute preporuke EK vezane za poglavlja 23 i 24. U odnosu na izvještaje o napretku, pokrivaju period od 2013. do 2022. godine, a bila su usmjerena na procjenu EK o godišnjem napretku Crne Gore u sprovođenju potrebnih reformi u okviru poglavlja 23 i 24 pravne tekovine. Na osnovu podataka dobijenih iz izvještaja EK o napretku zaključuje se da je Crna Gora od otvaranja pristupnih pregovora u poglavljima 23 i 24 ostala prvenstveno na konstantnoj putanji, uz ograničen napredak u sprovođenju privremenih mjerila za oba poglavlja. Slično tome, s obzirom na ograničen napredak tokom godina, EK je primijetila da je Crna Gora i dalje umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU u odnosu na poglavlja 23 i 24.

Pored toga, u dijelu Analiza bilo je od velike važnosti prikazati što različiti akteri govore o ova dva poglavlja i uopšte o putu pristupanja EU. Kako bi se dobila cjelovita slika o tome, ovaj dio Analize podijeljen je na a) ono što su premijeri (ukupno 4) govorili tokom godina od početka pristupnih pregovora, b) ono što su govorili predsjednici Evropske komisije (2 ukupno), sadašnji i bivši, c) što su izjavili različiti ambasadori u Crnoj Gori (ukupno 3) i d) što su govorili posljednja tri glavna pregovarača Crne Gore s EU (ukupno 3). Kako bi se ovaj dio dodatno obogatilo, e) obavljeni su intervjui sa šest osoba, od kojih svako ima različitu ekspertizu o temi pristupanja EU i poglavljima 23 i 24, i f) mišljenje javnosti prikupljeno je kroz elektronski distribuirane upitnike. Informacije dobijene metodološkim pristupom mješovitog istraživanja od velike je važnosti, jer su pružile pojašnjenje o tome i) što je učinjeno, ii) zašto smo većinom ostali u status quo stanju i iii) koji su putevi naprijed u odnosu na sprovođenje poglavlja 23 i 24 od početka pregovaračkog procesa.

Glavna pitanja u sprovođenju privremenih mjerila iz poglavlja 23 i 24 pravne tekovine, prema nalazima iz odjeljka Analiza ovog izvještaja, tiču se:

- ✦ **pravosuđa**, u kojem reforme stagniraju, posebno kada je riječ o posljednjem imenovanju sudija Ustavnog suda, čiji se proces oslanja na većinu glasova u Parlamentu. Ovaj proces imenovanja je sam po sebi problematičan, jer je političke prirode i kao takav može ometati nezavisnost, nepristrasnost i integritet pravosuđa. Osim toga, ostaje zabrinutost u pogledu učinkovitosti institucija i jačanja sudskih i tužilačkih savjeta.
- ✦ **borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije**, koja je godinama integralno pitanje Crne Gore. Ograničeni napredak u ovoj oblasti pokazuje da je potrebno pojačati napore kako bi se preporuke Komisije ispunile u cjelosti. Unutar ove oblasti, Komisija je pozdravila napredak u radu Agencije za borbu protiv korupcije, ali je istakla potrebu da se povećaju njeni kapaciteti i osigura nepristrasnost i integritet u budućnosti. Kada je riječ o borbi protiv organizovanog kriminala, iako je postignut određeni napredak, potrebno je pojačati napore, a preporuke EK iz prethodne godine i dalje važe. Konkretno, "potrebno je ojačati evidenciju sudskih odluka o krijumčarenju duvana i pranju novca, korišćenju finansijskih istraga i kapaciteta za oduzimanje prihoda stečenih kriminalnim radnjama"⁵¹, navodi EK.
- ✦ **slobode izražavanja**, a posebno **slobode medija** gdje je postignut ograničen napredak Crne Gore u pogledu usvajanja preporuka EK. Iako je došlo do poboljšanja pravnog okvira u vezi sa zaštitom novinara i medijskih radnika, sudsko praćenje posebno važnih slučajeva prilično je neučinkovito i potrebno ga je pravilno riješiti. Crna Gora mora pojačati napore u uspostavljanju čvrstog pravnog sistema za punu zaštitu novinara i radnika u medijskoj industriji, koji je usklađen sa pravnim okvirom i medijskom politikom pravne tekovine EU.
- ✦ **osnovnih prava**, s naglaskom na zaštitu ljudskih prava ranjivih kategorija, tj. Roma i Egipćana, osoba s invaliditetom i LGBTQ zajednice. Ove grupe posebno su osjetljive na govornu mržnju, diskriminaciju i zločine iz mržnje. Povećan broj ubistava žena, nasilja nad djecom i rodno zasnovanog nasilja pitanja su od velike zabrinutosti kojima se treba pozabaviti u narednom periodu.⁵¹

Ograničeni napredak postignut je u drugim podoblastima unutar poglavlja 23 i 24, pa je potrebno povećati napore i u tim oblastima. Gore navedeno, međutim, predstavlja ključne oblasti kojima se treba posvetiti na pravi način i pravovremeno, kako bi Crna Gora mogla osigurati učinkovit nastavak procesa pristupanja EU. Stoga, u svjetlu gorenavedenog, preporučujemo sljedeće:

Napomena: Preporuke su usklađene s preporukama Komisije koje proizilaze iz godišnjih izvještaja o napretku Crne Gore, čije sprovođenje, kao što je više puta istaknuto u ovom izvještaju, ostaju posebno važne u ubrzanju pregovora o pristupanju u okviru poglavlja 23 i 24.

PRAVOSUĐE

- ✦ osigurati uspostavljanje neophodnih uslova za imenovanje na ključne pravosudne funkcije na temelju zasluga, što uključuje članove Sudskog savjeta, Vrhovnog državnog tužilaštva, predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore i sudije Ustavnog suda;
- ✦ obratiti pažnju na sve neispunjene preporuke Grupe država Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO)⁷⁸ i Venecijanske komisije⁷⁹ kako bi se učinkovito osigurala profesionalnost i autonomija pravosuđa;
- ✦ poboljšati „nezavisnost, odgovornost, integritet i nepristranost pravosudnog sistema poboljšanjem institucionalnog učinka i operativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta” i efikasnim pregledom i sprovođenjem „disciplinskog i etičkog okvira za sudije i tužioce kako bi se ojačala njegova objektivnost, proporcionalnost i učinkovitost”⁵²;
- ✦ donijeti i sprovesti nove mjere za „racionalizaciju pravosuđa”⁵², kao i sprovođenje ICT strategije u cilju povećanja učinkovitosti pravosuđa.

BORBA PROTIV KORUPCIJE

- ✦ ispitati postojeći pravni okvir i ojačati kapacitete institucija u cilju efikasne prevencije i borbe protiv korupcije. Osim toga, usredsrediti se na poboljšanje finansijskih istraga, zaplijenu i oduzimanja imovine, u skladu s međunarodnim standardima, pravnom tekovinom EU i najboljom evropskom praksom;
- ✦ potrebno je unaprijediti praćenje slučajeva korupcije na visokom nivou i primjenjivati efikasne sankcije kako bi se osigurala transparentnija, vjerodostojnija i dosljednija politika sankcioniranja i krivičnog pravosuđa. Takođe bi trebalo preduzeti konkretne mjere za poboljšanje korištenja sporazuma o priznanju krivice u izuzetnim slučajevima;

⁷⁸ GRECO. Peti krug evaluacije Crne Gore. Savjet Evrope, 25. oktobar 2022, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-1/1680a8a106>

⁷⁹ Venecijanska komisija. Crna Gora. Savjet Evrope, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=120&year=all&other=true>

- ✦ sprovesti novi strateški okvir koji uključuje inkorporaciju mehanizama za sprečavanje i borbu protiv korupcije, čime se osigurava ukupna dosljednost, te unapređuje koordinacija i saradnja među institucijama.

BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

- ✦ održati poboljšanje učinkovitosti kriminalističke istrage stvaranjem kompatibilnog sistema s jedinstvenom funkcijom pretraživanja i širenjem radne snage istražitelja i stručnjaka u kritičnim oblastima kao što su finansijske istrage, sajber kriminal, forenzika i specijalizovane tehnike istraživanja;
- ✦ riješiti odugovlačenje suđenja i odlaganje predmeta u postupcima organizovanog kriminala, uz podsticanje bolje saradnje između sudova i tužilaštva u pogledu temeljnih pravnih načela poput pranja novca i kvalitet dokaza.
- ✦ ojačati strateško praćenje krivično-pravnog sistema uspostavljanjem centralizovane baze podataka o organizovanom kriminalu i korupciji na visokom nivou, prikupljene od svih relevantnih tijela, za potrebe analize i kreiranja politika.

OSNOVNA PRAVA

- ✦ revidirati pravni okvir za povećanje zaštite od diskriminacije, nasilja u porodici, zločina iz mržnje i govora mržnje, i za promovisanje osnovnih prava posebno ranjivih grupa, u skladu s međunarodnim standardima, konvencijama i najboljom evropskom praksom;
- ✦ pojačati saradnju među institucijama u cilju učinkovite i djelotvorne zaštite od različitih oblika diskriminacije, boljeg pristupa pravdi, potpunog uživanja procesnih prava i besplatne pravne pomoći žrtvama kršenja ljudskih prava i krivičnih djela. Ovo je posebno važno za ranjive grupe kao što su djeca, žene, manjinske zajednice (uključujući Rome i Egipćane) i osobe s invaliditetom;
- ✦ garantovati punu funkcionalnost Ustavnog suda i promovisati dosljedno tumačenje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), evropskih standarda ljudskih prava i međunarodnih normi u cijelom sudskom sistemu Crne Gore.

SLOBODA IZRAŽAVANJA: SLOBODA MEDIJA

- ✦ poboljšati učinkovitu zaštitu novinara i drugog medijskog osoblja osiguravanjem sveobuhvatnog i učinkovitog sudskog procesuiranja prijetnji i napada, uključujući neriješene slučajeve iz prošlosti.
- ✦ olakšati proces revizije medijskog zakonodavstva i razvoja medijske strategije učešćem u dijalozima s predstavnicima medija i civilnog društva. Pritom, osigurati da su ti naponi usklađeni s pravnom tekovinom EU i evropskim standardima koji su relevantni za ovu temu.

VLADA CRNE GORE

- ✦ U vrhu prioriteta 44. Vlade Crne Gore moraju se naći evropske integracije.
- ✦ Odmah po izboru nove Vlade, odrediti pregovaračku strukturu, imenovati glavnog pregovarača i intezivirati rad svih radnih tijela u pregovaračkoj strukturi i redovno izvještavati građane o postignutim rezultatima.
- ✦ Do kraja 2024. godine odrediti rok za zatvaranje svih poglavlja
- ✦ Sankcionisati sva odgovorna lica koja svojim neradom ili neznanjem otežavaju realizaciju obaveza Crne Gore u evropskim integracijama.
- ✦ U okviru svojih nadležnosti stvoriti sve uslove za efikasniju borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.
- ✦ Kroz predlaganje zakonskih rješenja, koji su u skladu sa standardima EU, dati puni doprinos reformi pravosuđa.
- ✦ Lobirati u zemljama članicama za proširenje EU
- ✦ U okviru svojih nadležnosti preduzeti sve radnje, a sve u cilju ispunjavanja svih obaveza iz EU agende kako bi Crna Gora do kraja punog mandata 44. Vlade ispunila sve uslove za članstvo Crne Gore u EU.

SKUPŠTINA CRNE GORE

- ✦ Skupština Crne Gore koja bude konstituisana nakon vanrednih Parlamentarnih izbora u 2023. godini, mora uzeti aktivniju ulogu u procesu EU integracija u skladu sa svojim nadležnostima i maksimalno iskoristiti svoju kontrolnom funkciju.
- ✦ Poslancima državni interesi moraju biti na prvom mjestu i ne smije izostati iskreni dijalog među njima kako bi se postigao dogovor oko svih otvorenih pitanja, kao što su između ostaloga izbor kredibilnih i stručnih ljudi na najvišim funkcijama u pravosuđu.
- ✦ Odbor za evropske integracije Skupštine Crne Gore nakon vanrednih Parlamentarnih izbora u 2023. godini mora uzeti aktivniju ulogu u procesu evropskih intgracija, a ne kao u aktuelnom sazivu kada je održao svega 16 sjednica i to posljednju 27.07.2022. godine.
- ✦ Organizovati kontrolna, konsultativna saslušanja i tematske sjednice kako bi se utvrdili uzroci za eventualno slabije rezultate u evropskim integracijama i kako bi se adresirala odgovornost za takvo stanje.
- ✦ Usvajanje zaključaka nakon održavanja kontrolnih, konsultativnih saslušanja i tematskih sjednica i praćenje njihove realizacije.
- ✦ Pozivanje na odgovornost svih onih koji su odgovorni za eventualno loše stanje u evropskim integracijama.
- ✦ Kroz usvajanje zakonskih rješenja, koji su u skladu sa standardima EU, dati puni doprinos reformi pravosuđa.



BIBLIOGRAFIJA

- ✦ European Union. Schuman Declaration May 1950. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en
- ✦ Corporate Finance Institute (CFI). European Union (EU). 9 January 2023, <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/economics/european-union-eu/>
- ✦ The Treaty of Rome. 25 March 1957, https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf
- ✦ European Parliament. Treaty on European Union (TEU)/Maastricht Treaty. 7 February 1992, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- ✦ European Movement Ireland. Are Albania and North Macedonia ready for EU membership? <https://www.europeanmovement.ie/are-albania-and-north-macedonia-ready-for-eu-membership/>
- ✦ Stabilisation and Association Agreement: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2007070>
- ✦ NPI. https://www.esiweb.org/pdf/montengro_National%20Program%20for%20Integration%202008%202012.pdf
- ✦ The EU and Montenegro. https://www.eeas.europa.eu/montenegro/european-union-and-montenegro_en?s=225
- ✦ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/mn_opinion_2010_en_0.pdf
- ✦ Canka, M. The partial fall of the Schengen wall. Link: <https://www.balkanicaucaso.org/eng/Ar-eas/Montenegro/The-partial-fall-of-the-Schengen-wall-47900#:~:text=On%2030%20Novem->

- ber%2C%20the%20Council,countries%20starting%20from%2019%20December.
- ✦ 9 actions plans. <https://wapi.gov.me/download/339c2c69-6357-4ee5-8970-ead66cc4a287?version=1.0>
 - ✦ Government of Montenegro. European Commission recommends opening of accession talks with Montenegro. Link: <https://www.gov.me/en/article/109133--european-commission-recommends-opening-of-accession-talks-with-montenegro>
 - ✦ Government of Montenegro. Government appoints head negotiator for EU entry talks and new chief of police, takes steps to improve healthcare, public sector, economy. Link: <https://www.gov.me/en/article/110891--government-appoints-head-negotiator-for-eu-entry-talks-and-new-chief-of-police-takes-steps-to-improve-healthcare-public-sector-e>
 - ✦ Government of Montenegro. Montenegro establishes EU accession negotiation structure. Link: <https://www.gov.me/en/article/111353--montenegro-establishes-eu-accession-negotiation-structure>
 - ✦ Me4eu. Chapter 25 – Science and research. Link: <https://www.eu.me/en/chapter-25-science-and-research/>
 - ✦ Ministry of European Affairs. EU accession negotiations: Analysis of benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia. Link: [file:///C:/Users/Dell/Downloads/K.A.+Eng%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/K.A.+Eng%20(1).pdf)
 - ✦ European Commission. What is the screening process and how does it work. Link: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Screening%20factsheet_0.pdf
 - ✦ Government of Montenegro. Cabinet discusses Montenegro's EU accession programme, national symbols, organs transplantation, further NGOs development. Link: <https://www.gov.me/en/article/134387--government-adopted-montenegro-s-eu-accession-programme>
 - ✦ Ministry of European Affairs of Montenegro. <https://www.gov.me/en/mep>
 - ✦ Danas. Jovana Marović, ministarka i potpredsjednica u Vladi Crne Gore, podnela ostavku. Link: <https://www.danas.rs/svet/region/jovana-marovic-ministarka-evropskih-poslova-i-potpredsjednica-ura-podnela-ostavku/> von der Leyen, Ursula. "A Union that strives for more: My agenda for Europe – Political guidelines for the next European Commission, 2019 – 2014", European Commission, July 16 2019. Link: https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf
 - ✦ Official Journal of the European Union. The Treaty on the European Union. Link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF
 - ✦ Ministry of European Affairs. Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights. <https://www.eu.me/en/poglavlje-23-pravosudje-i-temeljna-prava/>
 - ✦ European Union. Protection, rights and justice for EU citizens. Link: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/justice-and-fundamental-rights_en#:~:text=EU%20citizens%20have%20the%20right,and%20empowers%20them%20as%20consumers.&text=Citizens%20have%20legal%20protection%20in,to%20the%20European%20arrest%20warrant.

- ✦ European Commission. Citizen's rights. https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/know-your-rights/citizens-rights_en
- ✦ Chapters of the Acquis. Link: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en
- ✦ European Commission. Migration and asylum. Link: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum_en
- ✦ European Commission. Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum. Link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736
- ✦ European Commission. Pact on Migration and Asylum. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en
- ✦ Ministry of European Affairs. Chapter 24 – Justice, freedom and security. Link: <https://www.eu-me/en/poglavlje-24-pravda-sloboda-i-bezbjednost/>
- ✦ European Parliament. Guaranteeing the right to asylum. Link: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum>
- ✦ European Commission. Common European Asylum System. Link: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en
- ✦ European Commission. Visa Policy. Link: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#:~:text=Generally%2C%20a%20short%2Dstay%20visa,remain%20subject%20to%20national%20procedures.
- ✦ Visa information system. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02008R0767-20190611>
- ✦ European Commission. Schengen, borders and visa. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa_en
- ✦ Treaty on the Functioning of the European Union. Link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>
- ✦ Lenaerts, K. The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice. <https://www.dirittounioneuropea.eu/principle-mutual-recognition-area-freedom-security-justice#:~:text=In%20the%20AFSJ%2C%20the%20successful,the%20national%20judiciaries%20%5B13%5D.>
- ✦ European Parliament. Fact Sheets on the European Union: Police Cooperation. Link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/156/police-cooperation>
- ✦ European Parliament. Working document: Treaty of Prum. Link: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660824/660824en.pdf
- ✦ European Council. The EU's response to terrorism. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>
- ✦ European Commission. Together against trafficking in human beings. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings_en

- ✦ European Commission, Screening Report. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20130218_screening_report_montenegro_ch23.pdf
- ✦ European Commission. Screening Report: Chapter 24. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20130218_screening_report_montenegro_ch24.pdf
- ✦ European Commission. Montenegro Progress Report 2013. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/mn_rapport_2013.pdf
- ✦ European Commission. Montenegro Progress report 2014. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2014-progress-report-montenegro_en
- ✦ European Commission. Montenegro Progress Report 2015. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20151110_report_montenegro.pdf
- ✦ European Commission. Montenegro Progress Report 2016. 9 November 2016, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20161109_report_montenegro.pdf
- ✦ European Commission. Montenegro Progress Report 2018. 17 April 2018, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20180417-montenegro-report.pdf>
- ✦ European Commission. Montenegro Progress Report 2019. 29 May 2019, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-montenegro-report.pdf>
- ✦ European Commission. Montenegro Progress Report 2020. 6 October 2020, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/montenegro_report_2020.pdf
- ✦ European Commission. Montenegro Progress Report 2021. 19 October 2021, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Montenegro%202021%20report.PDF>
- ✦ European Commission. Montenegro Progress Report 2022. 12 October 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022>
- ✦ DAN Portal. Abazovic: Institutions to take responsibility for meeting temporary benchmarks. <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/abazovic-institucije-da-preuzmu-odgovornost-za-ispunjenje-privremenih-mjerila-5140041>
- ✦ Analitika Portal. Abazović: Results in Chapters 23 and 24 possible when all institutions of the system do their job. <https://www.portalanalitika.me/clanak/abazovic-rezultati-u-poglavljima-23-i-24-moguci-kada-sve-institucije-sistema-budu-radile-svoj-posao>
- ✦ Analitika Portal. Krivokapić: Rule of law is a strategic priority of the Government and the guiding principle of European integration. Link: <https://www.portalanalitika.me/clanak/krivokapic-vladavina-prava-je-strateski-prioritet-vlade-i-vodilja-evropske-integracije>
- ✦ Vijesti. Marković: Evropska perspektiva Crne Gore sasvim izvjesna. Link: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/451005/markovic-uspjesna-posjeta-briselu-eu-priprema-vrijedan-paket-pomoci-regionu>
- ✦ RTCG. A successful year despite parliamentary obstructions. 24 December, 2015. <https://rtcg.me/vijesti/politika/114013/godina-uspjesna-uprkos-opstrukcijama-parlamenta.html>
- ✦ Ministry of European Affairs. Steinmeier: We would like to see more examples like Montenegro. 6 May, 2015. <https://www.eu.me/stajnmajer-voljeli-bi-da-ima-vise-primjera-kao-sto-je-crna-gora/>

- ✦ European Commission. Statement by President von der Leyen on the occasion of her official visit to Montenegro. 29 September, 2021, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-occasion-her-official-visit-montenegro-2021-09-29_en
- ✦ European Union External Action. European Commission President Jean-Claude Juncker visits Montenegro. 27 February, 2018. https://www.eeas.europa.eu/node/42430_en
- ✦ Aktuelno. Weber: The DF boycott brings a challenge and a crisis. 24 June, 2021, <https://www.aktuelno.me/english/weber-the-df-boycott-brings-a-challenge-and-a-crisis/>
- ✦ Mina News. Felten: The EC report should not be discouraging for citizens. 13 October, 2022, <https://mina.news/vijesti-iz-crne-gore/felten-izvjestaj-ek-da-ne-bude-obeshrabrujuci-za-gradane/>
- ✦ DAN. Felten: Montenegro has turned from a leader in the EU accession process into a problem. 24 January, 2023, <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/felte-crna-gora-se-od-lidera-u-procesu-pridruzivanja-eu-pretvorila-u-problem-5157859>
- ✦ Me4.eu. France sees Montenegro as a serious candidate for EU membership. 6 June 2022, <https://www.eu.me/francuska-vidi-crnu-goru-kao-ozbiljnog-kandidata-za-clanstvo-u-eu/>
- ✦ Euronews. French ambassador in Podgorica: Montenegro should return to the European path. 29 April, 2023, <https://www.euronews.rs/evropa/region/85975/francuski-ambasador-u-podgorici-crna-gora-bi-trebalo-da-se-vrati-na-evropski-put/vest>
- ✦ Sukovic, D. Pejović on chapters 23 and 24: Montenegro has so far implemented 80 percent of the activities.
- ✦ Antena M. 28 July, 2016, <https://www.antenam.net/politika/3881-pejovc-cg-do-sada-realizovala-80-odsto-aktivnosti-kada-su-posrijedi-poglavlja-23-i-24>
- ✦ European Western Balkans. Popa: Montenegro will continue to have unequivocal EU support. <https://europeanwesternbalkans.com/2020/09/25/popa-montenegro-will-continue-to-have-unequivocal-eu-support/>
- ✦ The Government of Montenegro. KORDIĆ FOR THE STANDARD: Internal readiness of Montenegro for EU membership by 2024 - priority selection of leading people in the judiciary and prosecution. 30 January 2022, <https://www.gov.me/clanak/kordic-za-standard-unutrasnja-spremnost-cg-za-clanstvo-u-eu-do-2024-prioritet-izbor-celnih-ljudi-u-provosudu-i-tuzilastvu>
- ✦ GRECO. Fifth evaluation round on Montenegro. Council of Europe, 25 October 2022, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a106>
- ✦ Venice Commission. Montenegro. Council of Europe, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=120&year=all&other=true>