

Crna Gora i pregovori u poglavlju 23

jun, 2012. godine

Sažetak

Harmonizacija nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije u okviru poglavlja 23 praćena je mnogobrojnim dodatnim uslovima, koji se ogledaju u rješavanju konkretnih slučajeva u oblasti borbe protiv korupcije, reforme pravosuđa i kršenja ljudskih prava.

Uzimajući u obzir dinamiku reformi u Crnoj Gori, iskustvo Hrvatske i ocjene Evropske komisije o napretku u sprovođenju reformi, bez snažne opredijeljenosti za obezbjeđivanje nezavisnog pravosuđa i procesuiranje slučajeva korupcije na svim nivoima – proces pregovora će biti osuđen na stagnaciju. Trajno i ozbiljno kršenje ljudskih prava i sloboda može dovesti do blokade cjelokupnog procesa pregovora. Zbog toga su od posebne važnosti sljedeće aktivnosti: intenzivirati aktivnosti na reformi pravosuđa; ubrzati izmjene Ustava, koje će otkloniti politički uticaj iz sudstva; zaokružiti i unaprijediti antikorupcijske mehanizme i zakonske norme, kao i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije; jasno razgraničiti nadležnosti i unaprijediti koordinaciju između tijela koja u svojoj nadležnosti imaju borbu protiv korupcije. Neophodno je obezbijediti otvorenost procesa i visoku participativnost civilnog društva na osnovu redovnih konsultacija i tematskih foruma, uključivanja u proces izrade strateških dokumenata i njihov monitoring.

UVOD

U skladu sa preporukom Evropske komisije iz prolječnog izvještaja o ostvarenom napretku u sprovođenju reformi,¹ Evropski savjet bi, krajem juna, Crnoj Gori trebalo da odobri početak pregovora za članstvo u EU. Tom odlukom bi trebalo da otpočne najzahtjevnija faza procesa pridruživanja, koja će biti otvorena najtežim poglavljima.

Cilj ove analize je da, na osnovu iskustva Hrvatske u procesu pregovora u okviru poglavlja 23 i ocjena Evropske komisije u izvještajima o napretku Crne Gore, kao i dinamike dosadašnjih reformi, ukaže na moguće zastoje tokom pregovora u ovom poglavlju, kao i da ponudi preporuke u pravcu njihovog prevazilaženja.

POGLAVLJE 23 - DINAMIKA PREGOVORA NA PRIMJERU HRVATSKE

U odnosu na zemlje centralne i istočne Evrope, koje su postale članice Evropske unije u „talasima pridruživanja“ 2004. i 2007. godine, proces pregovora za članstvo Hrvatske u EU karakterišu brojne novine. Najprije, povećan je broj poglavlja u okviru kojih se pregovaralo (35), a prvi put se u proces uvode tzv. mjerila (*benchmarks*) tj. uslovi koje je neophodno ispuniti da bi poglavlja bilo moguće otvoriti i/ili zatvoriti.

Proces pregovora u Hrvatskoj bio je izuzetno zatvoren. Državni službenici su u strogoj

¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the implementation of Reforms, Brussels, 22. 5. 2012, COM (2012) 222 final, p. 12

tajnosti čuvali sve podatke iz procesa, pa javnost nije bila upoznata ni sa sadržajem mjerila niti sa pregovoračkim pozicijama. Predstavnici Univerziteta i strukovnih udruženja učestvovali su u radu pojedinih radnih skupina za pripremu pregovora, dok su predstavnici sindikata akademske zajednice i udruge poslodavaca bili uključeni u rad parlamentarnog (Nacionalnog) odbora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji. Međutim, kao i u okviru ranijih procesa pregovaranja, predstavnici nevladinih organizacija ostali su izvan pregovoračkih struktura.² Već pomenuti Nacionalni odbor u hrvatskom Saboru nadgledao je tok pregovora, dok je Odbor za europske integracije pratio usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa *acquis-ijem*. Nacionalni odbor za praćenje pregovora imao je značajnu ulogu i u postizanju konsenzusa između političkih partija o pojedinim pitanjima vezanim za pregovarački proces.

Za pregovore u okviru poglavlja 23 karakteristična je i suspenzivna klauzula, koja je određivala da se pregovori prekidaju u slučaju trajnog i ozbiljnog kršenja temeljnih ljudskih prava i sloboda.³ U završnoj fazi pregovora Evropska komisija je zahtijevala detaljni prikaz napretka u rješavanju konkretnih slučajeva korupcije i kršenja ljudskih prava (tzv. *track record*).

Sadržaj poglavlja 23

Vremenski okvir za pregovore u poglavlju 23 - Hrvatska	
april 2005.	Pregovaračka struktura
oktobar 2006.	Screening
decembar 2007.	Rezultati screening-a
decembar 2007.	Mjerila za otvaranje pregovora
18. oktobar 2010.	Pregovaračka pozicija
30. jun 2010.	Mjerila za zatvaranje pregovora
30. jun 2010.	Početak pregovora
jun 2011.	Zatvaranje pregovora

Usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u okviru poglavlja 23 ima za cilj obezbjeđivanje visokog stepena vladavine prava i to na osnovu efikasnog pravosuđa i mehanizama zaštite ljudskih prava. Oblasti koje čine ovo poglavlje su: a) pravosuđe; b) temeljna ljudska prava; c) antikorupcijske politike i d) prava državljana Evropske unije. Oblasti pravosuđa, ljudskih prava i antikorupcijskih politika spadaju u grupu političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji.

Pregovaračka struktura u Hrvatskoj uspostavljena je aprila 2005. godine.⁴ Radna grupa za poglavlje 23 imala je ukupno 56 članova i činili su je predstavnici državnih institucija i jedan predstavnik Univerziteta,⁵ a najviše članova je dolazilo iz Ministarstva pravosuđa, Vrhovnog suda, Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija i Ministarstva unutarnjih poslova.⁶

2 Upor.: <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?gl=200609040000003>

3 U Hrvatskoj je to i bio slučaj, jer su pregovori blokirani 2008. godine zbog graničnog sukoba sa Slovenijom, ali i zbog nedostatka saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za ratne zločine na prostoru bivše Jugoslavije (ICTY) u Hagu, do početka 2010. godine.

4 Odluka Vlade Republike Hrvatske o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji od 7. travnja 2005. godine, "Narodne novine", 49/05.

5 Pravnog fakulteta

6 Upor.: <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?gl=200609040000004>

Analitički pregled usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s *acquis-ijem* (screening) i utvrđivanje mjerila

Evropska komisija u izvještaju o analitičkom pregledu hrvatskog zakonodavstva ističe neophodnost ispunjavanja četiri mjerila kako bi pregovori u okviru poglavlja *Pravosuđe i temeljna prava* otpočeli, a ona su podrazumijevala pripremu isto toliko akcionih planova: AP za 1. suzbijanje korupcije; 2. reformu pravosuđa; 3. sprovođenje Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina; 4. ubrzano sprovođenje Programa stambenog zbrinjavanja izbjeglica – bivših nositelja stanarskog prava koji se žele vratiti u Hrvatsku.⁷ Ostvarivanjem obaveza iz ovih akcionih planova trebalo je obezbijediti, između ostalog, nezavisnost, nepristrasnost i profesionalizam sudstva; racionalizaciju sudske mreže; uspostavljanje efikasnog institucionalnog mehanizma za sprovođenje i nadziranje antikorupcijskih mjera, itd.

U pregovaračkoj poziciji za poglavlje 23 Republika Hrvatska nije tražila trajna izuzeća⁸ niti prelazne periode,⁹ uz ocjenu da neće imati problema u harmonizaciji *acquis-ija*. Kao godina u okviru koje je moguće ispuniti sve obaveze iz ovog poglavlja, navedena je 2010.¹⁰ Dostizanje određenog stepena napretka u ovim oblastima u junu 2010. godine predstavljalo je osnovu za dobijanje mjerila za zatvaranje pregovora u ovom poglavlju.

Iako su mjerila za zatvaranje poglavlja bila definisana u okviru deset tačaka,¹¹ ovi zahtjevi su bili komplikovano postavljeni i praćeni sa dvadeset dva složena podmjerila, pa su se ti uslovi na kraju proširili do broja osamdeset.¹² Složenost mjerila najbolje se može vidjeti npr. u uslovu da treba pokazati suštinske rezultate u borbi protiv korupcije ili, pak, u poboljšanju efikasnosti pravosuđa. Stvarno opredjeljenje u pravcu ispunjavanja ovih uslova Hrvatska je pokazala i formiranjem posebnih specijalizovanih tijela za otkrivanje, praćenje i sankcionisanje korupcije, tzv. „uskočkih vertikala“. Poglavlje 23 je zatvoreno u junu 2011. godine.

Uloga civilnog društva u monitoringu pregovora i izvještavanja

Učestvovanje nevladinih organizacija u Hrvatskoj u pregovorima gotovo se do kraja ovog procesa svodilo na pojedinačne istupe i ukazivanje na propuste u procesu. Međutim, početkom 2011. godine, vodeće nevladine organizacije u Hrvatskoj su se udružile sa ciljem objavljivanja monitoring izvještaja o toku pregovora u okviru poglavlja 23, a glavni motiv za njihovo zajedničko djelovanje bile su najave da će ovo poglavlje biti zatvoreno, a da, po mišljenju ovih NVO, nije ost-

⁷ Upor.: *Izvješće o analitičkom pregledu*, Hrvatska, poglavlje 23. – *Pravosuđe i temeljna ljudska prava*, MD 210/07, 27. lipnja 2007, str. 26.

⁸ U izuzetnim slučajevima državi kandidatu za članstvo može biti odobreno trajno izuzeće od primjene pravne tekovine EU.

⁹ Prelazni period podrazumijeva dodatni vremenski period koji država dobija da bi uskladila svoje zakonodavstvo sa *acquis-ijem*. Ovaj vremenski period se može dobiti pod uslovom da se na taj način ne narušava funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Unije.

¹⁰ Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji za poglavlje 23. „Pravosuđe i temeljna prava“, Zagreb, 19. veljače 2010, str. 2

¹¹ 1. Korigovanje i implementacija Strategije reforme pravosuđa i Akcionog plana; 2. Jačanje nezavisnosti, odgovornosti, nepristrasnosti i profesionalnosti pravosuđa; 3. Poboljšanje efikasnosti pravosuđa; 4. Poboljšanje obrade domaćih ratnih zločina; 5. Dokazi suštinskih rezultata u borbi protiv korupcije; 6. Dokazi ojačanih mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa; 7. Jačanje zaštite manjina; 8. Rješavanje neriješenih pitanja povratka izbjeglica; 9. Poboljšanje zaštite ljudskih prava; 10. Saradnja s Haškim tribunalom.

¹² Izvodi iz prezentacije Kristijana Turkalja, člana Pregovaračke skupine Republike Hrvatske za poglavlja 23 i 24, Podgorica, 15. mart 2012. godine.

varen napredak u ovim oblastima, koji je “bespovratan“. Februara 2011. godine objavljen je prvi zajednički izvještaj OCD-a o spremnosti Hrvatske da zatvori poglavlje 23. Izvještaj je sadržao čitav niz „zahtjeva“ čije bi ispunjenje, po mišljenju autora, predstavljalo „opipljivo poboljšanje svakodnevnog života hrvatskih građana i građanki”.¹³ Zahtjevi su uključivali poništavanje izbora sudija; dekriminalizaciju klevete; poništavanje određenih zakona...¹⁴

Uzimajući u obzir da su ove organizacije smatrale da postoje određena pitanja i problemi koji se mogu svrstati u okvire poglavlja 23, a na kojima Evropska komisija nije insistirala u svojim izvještajima o napretku, moglo bi se reći da su uspjele „proširiti“ ovo poglavlje i to na način što je potenciran širi krug pitanja i problema.

Zajedničkim angažovanjem i distribucijom izvještaja Evropskoj komisiji, OCD su uticale na to da problemi, koji su od velikog značaja za unapređenje vladavine prava u Hrvatskoj, ne ostanu „u drugom planu“. Maja 2011. godine udružene organizacije civilnog društva objavile su drugi izvještaj u kojem je fokus bio na monitoringu usvojenih zakonskih normi. Iako su se ove organizacije udružile i otpočele zajedničke aktivnosti, tek na samom kraju pregovora njihovo angažovanje može se mjeriti i konkretnim rezultatima.¹⁵

Nakon što je proces pregovora završen, ove OCD u proširenom sastavu¹⁶ oformile su Platformu 112¹⁷ u pravcu nastavka zajedničkog praćenja napretka u reformama. Jedan od njihovih ključnih zahtjeva odnosio se na transformaciju Nacionalnog odbora za praćenje procesa pregovora u tijelo koje bi vršilo monitoring napretka u sprovođenju reformi a do pristupanja Republike Hrvatske EU 2013. godine.

13 Zajedničko mišljenje hrvatskih organizacija civilnog društva o spremnosti Republike Hrvatske na zatvaranje pregovora u 23 poglavlju – Pravosuđe i temeljna prava, Zagreb, 16. veljače 2011, str. 1.

14 Ibid., str. 2-4.

15 Npr. ukidanje Zakona o igralištima za golf je jedan od njih. NVO organizacije su smatrale da ovaj zakon ima izrazito korupcijski potencijal. Upor.: Zakon o igralištima za golf, *Narodne novine*, br. 152/08. i 80/10

16 60 organizacija civilnog društva

17 Ime je dobila na osnovu ocjene rada novoizabrane hrvatske Vlade u periodu od 112 dana 2012. godine. Ovaj izvještaj sadrži ukupno 112 preporuka za unapređenje rada Vlade.

CRNA GORA I POGLAVLJE 23

Pregovaračka struktura u Crnoj Gori uspostavljena je februara 2012. godine, dok je formiranje radnih grupa za pregovaračka poglavlja 23 i 24 uslijedilo mjesec dana kasnije.¹⁸ Radna grupa za poglavlje 23 ima ukupno 48 članova.

Iako je proces gotovo na početku, već se izdvajaju neke njegove specifičnosti. Prvi put je jedna država uključila predstavnike nevladinog sektora u sastav radnih grupa. Takođe, eksplanatornom pregledu (*screening-u*) za poglavlje 23, krajem marta, osim predstavnika crnogorske državne administracije, prisustvovali su i predstavnici zemalja kandidata za članstvo.¹⁹ Nakon eksplanatornog, bilateralni pregled usaglašenosti nacionalnog zakonodavstva sa *acquis-ijem* održan je 30. i 31. maja. Kada je harmonizacija zakonodavstva u okviru poglavlja 23 u pitanju, predstoje ozbiljni izazovi koji se odnose na završetak procesa reforme pravosuđa, kao i na jačanje antikorupcijskih normi, ali i unapređenje i sprovođenje pravnog okvira u oblastima koje čine poglavlje 23.

Uzimajući u obzir dosadašnju dinamiku procesa reformi u zemlji, kao i izvještaje o napretku Evropske komisije, mogu se identifikovati potencijalni problemi u procesu pregovora u okviru poglavlja 23.

Iz aktuelnih izvještaja Evropske komisije može se zaključiti da EU, u ovom trenutku, potencijalne probleme vidi u: potrebi za racionalizacijom sudske mreže; redukovanjem sudskih procesa koji traju više od decenije; uživanju funkcionalnog imuniteta od strane sudija i tužioca.²⁰

U oblasti antikorupcijskih politika EK ukazuje na potrebu: sistematičnijeg vođenja finansijskih istraga, kao zajedničkog metoda za istragu teških krivičnih djela; suštinskog provjeravanja izvještaja o prihodima i imovini državnih službenika radi utvrđivanja eventualnog nezakonitog bogaćenja; odgovarajućeg sistema sankcionisanja i ograničavanja iznosa članarina u slučaju finansiranja političkih partija; jačanja kapaciteta Državne izborne komisije (DIK) kako bi mogla adekvatno da vrši nadzornu ulogu finansiranja političkih partija.²¹ Najzad, ključni izazov u borbi protiv korupcije do sada bio je nizak broj procesuiranih slučajeva, posebno za korupciju na visokom nivou. Ovaj problem i dalje predstavlja najveću prepreku.²²

I pored unaprijeđenog zakonskog okvira za borbu protiv korupcije, sprovođenje određenih mjera nailazi na poteškoće zbog slabih kapaciteta za njihovu primjenu. Takav je slučaj npr. s odredbom o proširenom oduzimanju imovine Zakona o krivičnom postupku.

U oblasti ljudskih prava, skrenuta je pažnja na nasilje u policijskim stanicama; na nedostatke u borbi protiv zlostavljanja, neadekvatne zatvorske uslove; napade na medije.²³

Ključni izazovi Hrvatske u procesu pregovora u okviru poglavlja 23 odnosili su se na sprovođenje neophodnih reformi u pravcu obezbjeđivanja nezavisnosti pravosuđa, borbu protiv korupcije i saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom.²⁴ Iako se treći uslov neće odnositi na Crnu Goru,

18 Odluka o obrazovanju Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, 8. mart 2012.

19 Republika Srbija i Republika Makedonija

20 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu, koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Strategija proširenja i glavni izazovi 2011-2012, COM (2011) 666, Brisel, 12. oktobar 2011. godine, SEC (2011) 1204, str. 11

21 Ibid, str. 14

22 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the implementation of Reforms, Brussels, 22. 05. 2012, COM (2012) 222 final, p. 7.

23 Ibid., str. 56, 57

24 Izvodi iz prezentacije Kristijana Turkalja, člana Pregovaračke skupine Republike Hrvatske za poglavlja 23 i 24, Podgorica, 15. mart 2012. godine.

reforma pravosuđa i borba protiv korupcije predstavljaju ozbiljan problem i dobijanje datuma otpočinjanja pregovora upravo je uslovljeno konkretnim rezultatima u ovim oblastima.

Iskustvo Hrvatske pokazuje da je za uspjeh procesa pregovora u okviru poglavlja 23 najznačajnije postojanje političke volje za sprovođenje reformi u navedenim oblastima, kako bi se uspostavila stvarna vladavina prava. U tom pravcu, nadležni organi bi trebalo da pokaže i stvarnu odlučnost da procesuiraju slučajeve korupcije na svim nivoima, uključujući i najviši. Iako je veliki dio zakona koji se odnose na antikorupcijske politike usvojen, neke oblasti su i dalje bez adekvatnih normativnih rješenja, koja su ili neprimjenjiva u praksi, ili nijesu harmonizovana sa relevantnim propisima Evropske unije. Takav je slučaj sa npr. koncesijama i javno-privatnim partnerstvima.

Takođe, u postojećem strateškom okviru za pojedine oblasti nije posvećeno dovoljno prostora borbi protiv korupcije. U tom smjeru je npr. neophodno Strategiju i Akcioni plan razvoja sistema javnih nabavki izmijeniti i dopuniti snažnijim antikorupcijskim mjerama.²⁵ Promjene u pravnom okviru za oblast borbe protiv korupcije treba učiniti dostupnim na jednom mjestu u okviru jedinstvenog internet portala.

Budući da je u izvještavanju o napretku u borbi protiv korupcije u hrvatskom slučaju bilo neophodno prikazati razvoj situacije u svakom pojedinačnom predmetu (tzv. *track record*), ovakva praksa trebalo bi da se razvije već u ovoj fazi, za šta je neophodan sistematski pristup.

Od posebnog je značaja i jasna podjela nadležnosti i dobra koordinacija aktivnosti tijela koja se bave borbom protiv korupcije, u prvom redu Uprave policije i Tužilaštva, što sada nije slučaj.²⁶ Isto tako, institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u pojedinim oblastima zahtijeva unapređenje. Takav je slučaj sa npr. institucionalnim okvirom za kontrolu finansiranja političkih partija. U okviru novoformiranog nezavisnog tijela za borbu protiv korupcije mogle bi biti objedinjene aktivnosti u dijelu finansijskog poslovanja političkih partija, sprečavanja sukoba interesa, zloupotrebe državnih resursa i položaja i lobiranja.²⁷

Udruženo djelovanje organizacija civilnog društva u Hrvatskoj bilo je značajno iz više razloga. Najprije, ovakav pristup pokazao je da zajedničke aktivnosti OCD-a omogućavaju sistematski, sveobuhvatni i kvalitetni monitoring toka pregovora u okviru poglavlja 23. Primjer hrvatskih organizacija pokazuje da je prostor za uticaj bio veliki, ali je u toj državi ostao neiskorišćen upravo zbog toga što je do mobilisanja kapaciteta civilnog društva došlo tek na kraju procesa. Pošto je Crna Gora na početku pregovora, OCD će biti u prilici da na vrijeme organizuju i usmjere svoje kapacitete u pravcu praćenja pregovora, ne samo poglavlja 23 nego i ostalih pregovaračkih poglavlja.

S obzirom na to da je imenovanje predstavnika nevladinog sektora u sastav radnih grupa u Crnoj Gori samo jedan, manji, segment njihovog učešća u pregovorima, zajedničko „izvještavanje“ OCD je još jedan od modaliteta za njihov aktivan doprinos procesu. „Spoljni“ doprinos koje OCD mogu da pruže u izradi strateških planova, a posebno u segmentu nepristrasne evaluacije sprovođenja ovih planova i samog toka pregovora i ostvarenog napretka, može biti od velikog značaja i ne treba da bude zanemaren od strane Vlade i Skupštine.

Uloga parlamenta u procesu pregovora, a posebno parlamentarnog(ih) tijela koje će imati koordinacionu ulogu u praćenju pregovora i razmatrati pregovaračke pozicije, takođe je od posebne važnosti. U Hrvatskoj je to bio Nacionalni odbor za praćenje procesa pregovora, dok će u Crnoj

²⁵ Vidjeti: Komentar Instituta alternativa na Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. i na Akcioni plan za njeno sprovođenje, decembar 2011. godine, Dostupno na: <http://www.institut-alternativa.org/archives/2185>

²⁶ Ibid., p. 8

²⁷ Preporuka Radne grupe I: Pravosuđe i temeljna prava u okviru Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore, Sesija 1: Finansiranje političkih partija, 26. april 2012. godine

Gori Odbor za evropske integracije imati ulogu praćenja pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, uključujući i razmatranje pregovaračkih pozicija.²⁸ Međutim, Poslovnikom nije precizirana važna uloga koju Odbor za evropske integracije treba da ima u okupljanju predstavnika civilnog društva, interesnih grupa i zainteresovanih strana kroz različite forme konsultacija, tematskih rasprava i stručnih diskusija. Takođe, uzimajući u obzir da je Skupština već uspostavila model po kojem usklađenost prijedloga zakona sa *acquis-ijem* razmatra stručna služba radnog tijela koje je specijalizovano za tu oblast, ovakvu praksu bi trebalo uspostaviti i za razmatranje pregovaračkih pozicija. Suštinskom raspravom o pregovaračkim pozicijama na zajedničkim sjednicama matičnih odbora i Odbora za evropske integracije unaprijedio bi se kvalitet procesa.

28 Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, 7. maj 2012, str. 4

PREPORUKE

Skupština

- Pregovaračke pozicije za pojedinačna poglavlja treba da se razmatraju na zajedničkim sjednicama „matičnih“ odbora i Odbora za evropske integracije.
- Odbor za evropske integracije bi trebalo da organizuje tematske sastanke sa predstavnicima civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama, a u periodu prije razmatranja pregovoračkih osnova za pregovore.

Pravosuđe

- Ubrzati usvajanje izmjena Ustava koje će omogućiti nezavisnost pravosuđa i spriječiti politički uticaj koji je do sada bio moguć na osnovu načina imenovanja državnih tužioca, predsjednika Vrhovnog suda, sastava Sudskog savjeta, itd.

Antikorupcijske politike

- Zaokružiti i unaprijediti postojeći antikorupcijski zakonski i strateški okvir. Uzimajući u obzir da su oblasti javno-privatnih partnerstava i koncesija visoko rizične za korupciju, za ove oblasti je neophodno ubrzati rad na novom zakonskom okviru ili na izmjeni postojećeg. Ista preporuka se odnosi i na potrebu unapređenja strateškog okvira za borbu protiv korupcije u pojedinim oblastima, kao što su javne nabavke.
- Ojačati kapacitete nadležnih organa za sprovođenje antikorupcijskih odredbi.
- Unaprijediti institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Formiranje Agencije za borbu protiv korupcije je jedno od rješenja u tom pravcu.
- Osnažiti koordinaciju aktivnosti između Uprave policije i Državnog tužilaštva u borbi protiv korupcije.
- Oformiti poseban internet portal putem kojeg bi građani pratili promjene u pravnom okviru koje se odnose na antikorupcijske norme i pravila.
- Intenzivnom kampanjom institucija koje koordiniraju proces borbe protiv korupcije unaprijediti svijest kod građana u tom pravcu kako bi bili aktivni učesnici u procesu.

LITERATURA

Izješće o analitičkom pregledu, Hrvatska, Poglavlje 23. – Pravosuđe i temeljna ljudska prava, MD 210/07, 27. lipnja 2007.

Izještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu, koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Strategija proširenja i glavni izazovi 2011-2012, COM (2011) 666, Brisel, 12. oktobar 2011. SEC (2011) 1204

Izvodi iz prezentacije Kristijana Turkalja, člana Pregovaračke skupine zaduženog za poglavlja 23 i 24; Seminar o poglavljima pregovora o pristupanju Evropskoj uniji 23 i 24, Podgorica, 15. mart 2012.

Joint Opinion of Croatian Civil Society Organizations on the Progress regarding the Readiness of the Republic of Croatia to Close Negotiations in Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights, Zagreb, May 10, 2011

Janjević, Milutin (priređivač), Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji, od Rima do Lisabona, "Službeni glasnik", Beograd, 2009.

Komentar Instituta alternativa na Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. i na Akcioni plan za njeno sprovođenje, decembar 2011. Dostupno na: <http://www.institut-alternativa.org/archives/2185>

Odluka o obrazovanju Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, 8. mart 2012, "Službeni list Crne Gore" (br. 20/12 od 12.04.2012)

Odluka o uspostavljanju pregovaračke strukture, Vlada Crne Gore, februar 2012.

Odluka Vlade Republike Hrvatske o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji od 7. travnja 2005. godine ("Narodne novine", 49/05)

Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore, 7. maj 2012.

Pregovaračko stajalište Republike Hrvatske za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji za poglavlje 23. „Pravosuđe i temeljna prava“, Zagreb, 19. veljače 2010.

Preporuke Radne grupe I: Pravosuđe i temeljna prava u okviru Nacionalne konvencije o evropskoj integraciji Crne Gore, Sesija 1: Finansiranje političkih partija, 26. april 2012.

Prilog za prolječni izještaj Evropske komisije o ispunjavanju sedam ključnih prioriteta za period 1. septembra 2011 – 1. marta 2012, Podgorica, 8. mart 2012.

Prijedlog za promjenu Ustava Crne Gore, Podgorica, maj 2011. godine, Ministarstvo pravde

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the implementation of Reforms, Brussels, 22. 5. 2012, COM (2012) 222 final

Šesti izještaj o realizaciji obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, januar-mart 2012. godine, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Podgorica, maj 2012.

Ustav Crne Gore, "Službeni list" br. 01/07 od 25. 10. 2007.

Zajedničko mišljenje hrvatskih organizacija civilnog društva o spremnosti Republike Hrvatske na zatvaranje pregovora u 23. poglavlju – Pravosuđe i temeljna prava, Zagreb, 16. veljače 2011.

Zakon o igralištima za golf, "Narodne novine", br. 152/08. i 80/10.

O Institutu alternativa:

Institut alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija Instituta alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta alternativa su: da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje i saradnja i timski rad.

Institut alternativa djeluje kao *think tank*, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Teme kojima se *Institut* bavi u svom istraživačkom radu i u kojima ostvaruje uticaj kroz zastupanje sopstvenih preporuka su: parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti i odbrane, kontrolna funkcija Skupštine i njena uloga u procesu evropskih integracija, reforma državne uprave, javne nabavke, javno-privatna partnerstva, državna revizija i kontrola budžeta na lokalnom nivou.

U dosadašnjem radu, objavljene su sljedeće publikacije/istraživački izvještaji:

- *Mjere tajnog nadzora u krivičnom postupku – Zapoštvljena kontrola*
- *Agencija za nacionalnu bezbjednost i mjere tajnog nadzora – Ima li kontrole?*
- *Skupština Crne Gore u procesu evropskih integracija – Posmatrač ili aktivni učesnik?*
- *Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane – prva godina primjene – Monitoring izvještaj za 2011. godinu*
- *Parlamentarna istraga – kontrolni mehanizam bez političke podrške*
- *Crna Gora pod budnim okom Đukanovića i EU*
- *Analiza efekata propisa (RIA) u Crnoj Gori – ka „dobrom zakonodavstvu“*
- *Kontrola budžeta lokalnih samouprava*
- *Državna revizija u Crnoj Gori – prijedlozi za jačanje uticaja*
- *Izvještaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti*
- *Think Tank – Uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika*
- *Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – odgovornost, transparentnost i efikasnost*
- *Javne nabavke u Crnoj Gori – transparentnost i odgovornost*
- *Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore – konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga*
- *Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori – Kako dalje?*
- *Slučaj Lipci 2008 – Kako da nam se ne ponovi?*
- *Slučaj Prve banke – iskustva za supervizora i ostale nosioce odluka*
- *Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja*
- *Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji*

Rad *Instituta alternativa* u dosadašnjem periodu su podržali: Evropski fond za Balkan, Fondacija Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM), Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fond, Fondacija Friedrich Ebert, Komisija za raspodjelu sredstava za projekte NVO Skupštine Crne Gore, Canada Fund, Evropski fond za Balkan i Evropska komisija. *Institut* je ostvario saradnju s Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI), sa sjedištem u Berlinu, koja je sprovela program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut je ostvario saradnju sa velikim brojem domaćih organizacija, a saradnja je uspostavljena i sa brojnim institucijama i organima uprave, kao što su Državna revizorska institucija, Direkcija za javne nabavke, Skupština Crne Gore (posebno njena radna tijela, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za bezbjednost i odbranu), Ministarstvo finansija, Komisija za koncesije, itd.

Institut alternativa je član NVO samoregulatornog tijela i pružio je punu informaciju o svom finansijskom poslovanju u skladu sa Kodeksom djelovanja NVO čiji je potpisnik.

Izdavač: Institut alternativa
Urednik: Stevo Muk
Priprema i štampa: Studio Mouse
Tiraž: 300

CIP – Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека
Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-20-5
COBISS.CG-ID 20615952



Više o Institutu alternativa možete saznati na:
www.institut-alternativa.org