



INFORMACIJA O POTREBI UNAPREĐENJA PREGOVARAČKE STRUKTURE U PROCESU EVROPSKE INTEGRACIJE CRNE GORE

Imajući u vidu strateško opredjeljenje Crne Gore da bude **prva naredna država članica Evropske unije**, kao i da je Unija svoju privrženost politici proširenja potvrdila svojim ključnim strateškim dokumentima¹, Kancelarija za evropske integracije nastoji da predoči **važnost dinamičnijeg i kredibilnijeg procesa pristupnih pregovora u cilju ispunjavanja preuzetih obaveza i daljeg aktivnog djelovanja ka članstvu Crne Gore u EU**. Kako bi dosljedno sprovodili prioritete evropske agende definisane Ekspozeom premijera, ukazujemo na potrebu da sva ministarstva u procesu pripreme Programa rada Vlade i organizacije svojih nadležnosti sagledaju važnost koordinacije obaveza iz procesa pregovora EU, kako bi se dosljedno i uspješno sprovele preostale reforme. U adresiranju prioriteta iz pregovora EU, a analizirajući stanje u postojećoj strukturi za pregovore, javlja se iminentna potreba za unapređenjem pregovaračke strukture, prema nadležnostima u pravnoj tekovini EU, kao u tabeli niže.

Tabela 1: Pregled odgovornosti institucija po pregovaračkim poglavljima

INSTITUCIJA	PP	PRIMARNA NADLEŽNOST
MINISTARSTVO PRAVDE, LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA	23	Pravosuđe i temeljna prava
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	24	Pravda, sloboda i bezbjednost
MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA	4	Sloboda kretanja kapitala
	5	Javne nabavke
	9	Finansijske usluge
	16	Porezi
	29	Carinska unija
	32	Finansijski nadzor
MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA	33	Finansijske i budžetske odredbe
	31	Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, DIGITALNOG DRUŠTVA I MEDIJA	10	Informatičko društvo i mediji
MINISTARSTVO PROSVJETE, NAUKE, KULTURE I SPORTA	25	Nauka i istraživanje
	26	Obrazovanje i kultura
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA	1	Sloboda kretanja robe
	2	Sloboda kretanja radnika
	3	Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga
	6	Privredno pravo
	7	Pravo intelektualne svojine
	8	Konkurencija
	19	Socijalna politika i zapošljavanje
	20	Preduzetništvo i industrijska politika
	30	Vanjski odnosi

¹ Strategija proširenja iz 2018; Nova metodologija - „Unapređenje procesa pristupanja – vjerodostojna perspektiva EU za Zapadni Balkan“ od 5. februara 2020; 6 prioriteta Evropske komisije za period 2019 – 2024.



MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE	11 13	Poljoprivreda i ruralni razvoj Ribarstvo
MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA	27	Životna sredina i klimatske promjene
MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA	14 15 21	Saobraćajna politika Energetika Transnacionalne mreže
UPRAVA ZA STATISTIKU	18	Statistika
KANCELARIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE	22	Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE	28	Zaštita potrošača i zdravlja
UPRAVA CARINA	29	Carinska unija
CENTRALNA BANKA	9 17	Finansijske usluge Ekonomska i monetarna unija
UPRAVA ZA BEZBJEDNOST HRANE, VETERINU I FITOSANITARNE POSLOVE	12	Bezbjednost hrane i fitosanitarni nadzor

Institucije koje treba da imenuju predstavnike

Potrebno je imenovanje šefa radne grupe

S obzirom na to da je pred nama zahtjevan period intenziviranja dinamike cjelokupnog pregovaračkog procesa, te da samo proaktivnim međuinstitucionalnim pristupom možemo doprinijeti realizaciji tog zajedničkog zadatka, **u fokusu pregovaračkog procesa je aktivan rad na ispunjenju privremenih mjerila u oblasti vladavine prava² i ispunjenje završnih mjerila u preostalim pregovaračkim poglavljima.**

Završna mjerila, kojih ima 91 se uglavnom odnose na:

1. **Usklađivanje** nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU donošenjem zakonskih i podzakonskih akata, kao i na njihovo efikasno **sprovođenje**;
2. **Uspostavljanje/Jaćanje administrativnih kapaciteta**, u cilju pripreme za uspješno ispunjavanje obaveza iz članstva danom pristupanja EU.

Privremena mjerila za poglavlja 23 i 24, kojih ima 83, su po kompleksnosti izazovna za mjerenje ispunjenosti, **uz naglašenu važnost ostvarivanja bilansa početnih rezultata u oblastima od značaja za vladavinu prava.** Ovo su ujedno jedina poglavlja sa definisanim privremenim mjerilima od čijeg ispunjavanja zavisi dinamika cjelokupnog procesa pregovora, te je **prioritetno da vodeće institucije – Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova imenuju lica koja će koordinirati radom radnih grupa, a u susret Pododboru za pravdu, slobodu i bezbjednost koji se sa Evropskom komisijom organizuje 17-18. marta 2021.**

² Pregovaračka poglavlja 23 i 24



U tom kontekstu, nameće se potreba adekvatne organizacione, kadrovske i funkcionalne spremnosti za ispunjenje postojećih i budućih zadataka na putu do članstva u EU. Imajući na umu to da je pregovaračka struktura i ukupna crnogorska administracija u ovom procesu uložila raspoložive napore i znanje, te upoznala osnove reformskih procesa s evropskim predznakom, **značajan odliv ekspertskeg kadra iz pregovaračke strukture može nepovoljno uticati na dinamiku ispunjavanja obaveza iz pregovaračkog procesa.** Stoga je prilikom organizovanja rada institucija i koncipiranja odgovarajućih pravilnika o sistematizaciji, potrebno sagledati opseg učešća stalno zaposlenih državnih službenika u dosadašnjem procesu evropske integracije Crne Gore i razmotriti njihovo uključivanje u pregovaračku strukturu. Uzimajući u obzir aktuelne promjene u rukovodstvu institucija uključenih u proces evropske integracije, institucionalno restrukturiranje i neminovnost odliva kadrova u tim procesima, prepoznaje se potreba za razmatranjem modaliteta **unapređenja pregovaračke strukture koje će pružiti adekvatne predloge novih i proaktivnih predstavnika nadležnih institucija, ali i održati kontinuitet i zadržati motivisane poslenike evropske integracije tamo gdje je to moguće i potrebno.**

Važno je istaći da su izmjene u dijelu pregovaračke strukture nužne, ne samo sa aspekta intenziviranja aktivnosti u okviru pregovaračkog procesa, već i u cilju uspostavljanja stabilne i održive strukture, koja će biti temelj za profesionalno i kvalitetno ispunjavanje obaveza iz članstva, onog trenutka kada Crna Gora bude i zvanično dio EU. U tom dijelu, posebno ukazujemo na neophodnost unapređenja sljedećih akata:

1. Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji;
2. Odluke o obrazovanju radnih grupa za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji po poglavljima pravne tekovine.
3. Odluka o obrazovanju pregovaračke strukture za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

PREGOVARAČKA STRUKTURA ZA PREGOVORE O PRISTUPANJU CG EU

Pregovaračka struktura za pregovore o pristupanju Crne Gore EU sastoji se od više tijela koja su, u skladu sa svojim nadležnostima, zadužena za osiguranje napretka u procesu evropske integracije.

Na čelu pregovaračke hijerarhije nalazi se **Kolegijum za pregovore**, koji daje smjernice za vođenje pregovora i razmatra pitanja od najvećeg političkog značaja za dalji tok pregovaračkog procesa. Kolegijumom predsjedava predsjednik Vlade, a članovi su potpredsjednik Vlade, ministar vanjskih poslova i glavni pregovarač.

Pregovaračka grupa vrši političko-ekspertsku koordinaciju pregovaračkog procesa. Njom predsjedava glavni pregovarač, dokle članove imenuju ministri, na nivou državnog sekretara ili generalnog direktora, a mogućnost članstva u Pregovaračkoj grupi je otvorena i za akademsku i



ekspertsku zajednicu. Po pravilu, svaki član Pregovaračke grupe je odgovoran za koordinaciju napretka u više srodnih pregovaračkih poglavlja.

Radna grupa, koju formira Vlada posebnom odlukom za svako pojedinačno poglavlje i kojih ima 33 za svako od poglavlja pravne tekovine EU, predstavlja radno tijelo Vlade za operativno ispunjavanje zadataka koji proizilaze iz pregovaračkog procesa. Po pravilu, je na njenom čelu generalni direktor zadužen za određenu oblast ili horizontalno za oblast evropskih integracija, dok su njeni članovi na nivou ekspertsko-rukovodnog i ekspertske kadra. S obzirom da se najveći dio posla odvija na ekspertskom nivou, odnosno nivou radnih grupa, od velike je važnosti da resori predlože šefove radnih grupa za ona poglavlja gdje je ova pozicija ostala upražnjena, kako bi Vlada u najkraćem roku imala funkcionalno tijelo za rješavanje brojnih zaduženja koje proces evropske integracije podrazumijeva.

Na ovaj način, pregovaračka struktura osigurava da na svakom nivou unutar državne uprave postoji tijelo koje adekvatno adresira određene izazove, koji nastaju u procesu ispunjavanja obaveza iz evropske agende.

Analizirajući pojedinačne odluke o radnim grupama, ukazujemo na činjenicu da, prije svega, određeni broj članova Pregovaračke grupe i šefova radnih grupa više nije angažovano u državnom sistemu. Naime, **od 16 pregovarača za poglavlja pravne tekovine, njih 11 je razriješeno sa funkcije, imenovano na novu dužnost ili nijesu više u okviru sistema državne administracije.** Dalje, **od 33 šefa Radne grupe, njih 11 više nijesu na funkcijama u okviru institucija u ime kojih su imenovani (tabela 2).** Na osnovu date analize, zaključak je da je mjesto pregovarača ili šefa radne grupe upražnjeno za veliki broj pregovaračkih poglavlja, što predstavlja izazov za dalju dinamiku rada radnih grupa i ispunjavanja obaveza iz pregovaračkog procesa imajući u vidu da se radi o pozicijama važnim za usmjeravanje, nadgledanje i sprovođenje aktivnosti iz evropske agende.

U operativnom smislu, ono što prioritarno treba rješavati su primarno imenovanja nedostajućih šefova radnih grupa. Kada je riječ o radnim grupama po poglavljima pravne tekovine, koje predstavljaju operativnu strukturu u okviru pregovaračkog procesa ukazujemo na **hitnost i važnost pokretanja procedure njihovih izmjena, kako bi se sve aktivnosti u dijelu sprovođenja reformi i ispunjenja obaveza iz evropske agende izvršavale u skladu sa strateškim opredjeljenjem da se do kraja mandata Vlade obezbijedi unutrašnja spremnost zemlje za članstvo.** Osim toga, jako je važno istaći da je koordinacija i komunikacija unutar samih radnih grupa značajna za efikasno i kvalitetno izvršavanje redovnih obaveza u okviru pregovaračkog procesa.

Na toj liniji, od ključne važnosti u narednom periodu će biti imenovanje šefova radnih grupa koji će stručno i odgovorno pristupiti obavezi koordinacije sastanaka i rada radne grupe za oblast pregovora za koju budu zaduženi. Resorna ministarstva, ali i ostale institucije nadležne za



koordinaciju pregovaračkog procesa u konkretnoj oblasti pregovora ne bi trebalo da izgube iz vida specifičnost, obimnost i odgovornost ovog zadatka prilikom izbora šefa radne grupe.

Kancelarija za evropske integracije, kao koordinator ovog procesa, posebno ukazuje na važnost rješavanja ovog pitanja, kako bi se osigurali pravovremenost, kvalitet i efikasnost u dijelu planiranja i izvršavanja svih tekućih obaveza.

Tabela 2: Pregled odliva članova strukture:

PREGOVARAČKA STRUKTURA	UKUPAN BROJ	ODLIV (PO BROJU)
ČLANOVI PREGOVARAČKE GRUPE	16	11
ŠEFOVI RADNIH GRUPA	33	11
ČLANOVI RUKOVODNIH TIMOVA (SSP)	148	48
KOMISIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE	30	12

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU (SSP)

SSP, kao okosnica pregovora Crne Gore s EU, je međunarodni ugovor između države potpisnice i Evropske unije kojim je uspostavljen pravni okvir za uzajamnu saradnju i postepeno približavanje evropskim standardima. Sporazumom se regulišu obaveze zemlje budućeg kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, prvenstveno u pogledu donošenja određenih zakona i njihove implementacije kao i ispunjenja određenih standarda u domenu kvaliteta državne uprave i kapaciteta institucija. Evropska unija sa svoje strane znatno olakšava pristup svojem tržištu kompanijama iz zemlje potpisnice, pruža tehničku i finansijsku podršku iz pristupnih fondova Unije.

Stupanje na snagu SSP-a označilo je ulazak u novu fazu integracije, koja je formalno obavezala Crnu Goru na usklađivanje svog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU, kao i na usklađivanje stavova i politika u svim oblastima saradnje.

Takođe, stupanjem na snagu SSP formiran je novi institucionalni okvir za saradnju između EU i Crne Gore koji je podrazumijevao uspostavljanje sljedećih zajedničkih tijela s EU:

1. **Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje**, koji će nadzirati primjenu i sprovođenje SSP (čl. 119 SSP-a);
2. **Odbora za stabilizaciju i pridruživanje**, koji će pomagati rad Savjeta, **7 sektorskih Pododbora** formiranih da prate napredak u grupisanim oblastima pravne tekovine (čl. 122 i 123 SSP-a), kao i **Posebne radne grupe za reformu javne uprave**; i
3. **Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje** (čl. 125 SSP-a).



Na operativnom nivou, Crna Gora najviše informacija i zaključaka razmijeni s Evropskom komisijom tokom sastanaka sedam sektorskih pododbora i tokom sastanka Posebne grupe za reformu javne uprave.

Prvi naredni sastanak je ujedno i najvažniji Pododbor koji se odnosi na pravdu slobodu i bezbjednost, i od njega direktno zavisi priprema non pejpera za oblast vladavine prava, koji Evropska komisija prezentuje drđavama članicama EU kako bi ih upoznala s napretkom Crne Gore. Iz ovog razloga je od velikog značaja da Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvo unutrašnjih poslova hitno delegira svoje predstavnike koji će u ime Crne Gore koordinirati aktivnosti u okviru pripreme ovog Pododbora koji je načelno zakazan za 17-18. mart 2021.

Na političkom nivou, važno je istaći da će narednim sastankom **Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje za Crnu Goru**, na svoju inicijativu, predsjedavati Visoki predstavnik EU za vanjsku i bezbjednosnu politiku Žozep Borela, a sastanak će biti organizovan najvjerovatnije tokom jula 2021.

Budući da i u strukturama za sprovođenje SSP nedostaje određeni broj predstavnika ministarstava, uslijediće pozivi i za popunjavanje predstavnika u odgovarajućim pododborima.

Tabela 3: Kalendar sastanaka tijela formiranih na osnovu SSP-a

Pododbor	Datum
Pravda, sloboda i bezbjednost	17. i 18. mart
Transport, energetika, životna sredina i regionalni razvoj	8. i 9. jun
Unutrašnje tržište i konkurencija	10. jun
Trgovina, industrija, carine i porezi	5. oktobar
Agriculture and fisheries	7. oktobar
Istraživanje i inovacije, ljudski resursi, informatičko društvo i socijalna politika	8. oktobar
Posebna grupa za reformu javne uprave i PFM dijalog	19. i 20. oktobar
Ekonomska i finansijska pitanja i statistika	21. oktobar

Dalje, u duhu činjenice da je pristupni proces transformativnog karaktera i u vlasništvu cijelog društva, njegovih kapaciteta i znanja, djelotvorna saradnja i efikasni mehanizmi za stvaranje uslova za dalji razvoj naše države je cilj svima koji djeluju u pravcu pridruživanja Crne Gore EU. Pregovaračka struktura je od početka pregovora bila osnažena učešćem predstavnika civilnog sektora (NVO, akademske, poslovne i sindikalne zajednice) u radnim grupama za pripremu pregovora. Daljom **afirmacijom saradnje državnih organa i civilnog sektora potvrđuje se jasan interes uspostavljanja zdravog pravno-političkog, društvenog i poslovnog okvira kao preduslova za pridruživanje EU.** Uvažavajući svrsishodnost dijaloga i namjeru za



unapređenje učešća NVO sektora u pregovaračku strukturu, Kancelarija za evropske integracije planira da 17. februara 2021. organizuje konsultacije sa svim zainteresovanim NVO s glavnom pregovaračicom Crne Gore s EU. Prateći rezultate pomenutih konsultacija, Kancelarija za evropske integracije će sagledati sve prakse i modele koje sugeriše NVO sektoru cilju unapređenja rada pregovaračke strukture i korištenja punog kapaciteta raspoloživog znanja u crnogorskom društvu.

S obzirom da je 2025. godina orijentir za članstvo Crne Gore u EU, zajedničkim snagama treba da radimo na realizaciji prioriternih aktivnosti u pregovaračkom procesu s EU. Na toj liniji, posebno ukazujemo na to da su **odgovornost i profesionalnost državne administracije, kao i čuvanje institucionalne memorije ključni za nastavak dobrih rezultata na našem evropskom putu.** Posebno je važno posmatrati pregovarački proces kao razvojni i otvoren proces, koji zahtijeva kontinuirano ulaganje znanja, vremena i raspoloživih napora upravo državnih službenika koji od početka pregovora održavaju stabilan tok procesa evropske integracije, ali nose i njegov teret. U tom duhu, **potrebno je da Vlada prepozna i uvaži značaj rada radnih grupa koje predstavljaju srž procesa evropske integracije te da inicira dalje korake na planu prilagođavanja dinamičnijem i intenzivnijem procesu pristupanja EU, kao i na posebnoj motivaciji administracije, uzimajući u obzir specifičnosti i obim pravne tekovine svakog od pregovaračkih poglavlja.**

Budući da je kvalitetna javna uprava jedno od osnovnih načela politike proširenja, a posebno imajući u vidu da do kraja 2023. godine sva pravna tekovina EU treba da bude prenijeta u domaće zakonodavstvo, a institucije osposobljene da je sprovode, Kancelarija za evropske integracije ostaje na raspolaganju za svu neophodnu podršku i saradnju u ovim važnim obavezama koje predstoje.

ZAKLJUČCI:

1. **Vlada Crne Gore je usvojila Informaciju o potrebi unapređenja pregovaračke strukture u procesu evropske integracije Crne Gore;**
2. **Zadužuju se resorna ministarstva da prateći proces donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji dostavljaju Kancelariji za evropske integracije prijedloge za šefove radnih grupa za ona pregovaračka poglavlja u kojima je ta pozicija upražnjena;**
3. **Zadužuju se Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava i Ministarstvo unutrašnjih poslova da najkasnije do 15. februara 2021. imenuju koordinate za organizaciju predstojećeg Pododbora za pravdu, slobodu i bezbjednost, koji je planiran za 17. i 18. mart 2021.**