



CRNA GORA

Ministarstvo pravde

Ministarstvo unutrašnjih poslova

INFORMACIJA

**O SPROVOĐENJU INSTRUMENTA ZA PRETPRISTUPNU POMOĆ (IPA) U OBLASTI PRAVOSUĐA I
UNUTRAŠNJIH POSLOVA**

pripremljena u skladu sa Programom rada Vlade Crne Gore za 2014. godinu, 2. Tematski dio, A) Politički sistem, unutrašnja i vanjska politika, tačka 26.

Podgorica, septembar 2014. godine

I Uvod

Informacija o sprovođenju Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova pripremljena je sa ciljem da pruži prikaz aktivnosti koje se ostvaruju kroz projekte finansirane od strane Evrpske Unije. Predstavlja nastavak Informacije o sprovođenju IPA programa u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova koju je usvojila Vlada Crne Gore 24. oktobra 2013. godine. Kao i u prethodna, Informacija će prikazati napredak učinjen u procesu sprovođenja nacionalnih strateških prioriteta u Poglavljima 23 i 24 uz podršku ovog instrumenta pomoći. Informacija sadrži i objašnjenje inicijative za pružanje tzv. „direktne budžetske podrške“ Crnoj Gori u sprovođenju Akcionih planova 23 i 24.

II IPA u integracijama Crne Gore u Evropsku Uniju

Planiranje, definisanje, sprovođenje i praćenje projekata koji se finansiraju iz pretpristupnih fondova Evropske Unije predstavlja jedan od osnovnih segmenata evropskih integracija. Mišljenja i stavovi Evropske Komisije izraženi u preporukama, izvještajima i komentarima prilikom definisanja projekata predstavljaju jasne smjernice za buduću reformu. Primjenom ovih mehanizama i sveobuhvatnim analizama, pristupa se definisanju strateških i projektnih dokumenata čijim se sprovođenjem nastoji podržati i ubrzati proces integracije Crne Gore u Evropsku Uniju.

Iz druge perspektive, analizom izvještaja Evropske Komisije, privremenih mjerila i drugih preporuka datih Crnoj Gori, kao i Akcionih planova za poglavlja 23 i 24, nastoje se prepoznati aktivnosti za čije sprovođenje će biti nužno obezbijediti dugoročnu pomoć pretpristupnih fondova (poput unapređenja zakonodavnog okvira, jačanja administrativnih i tehničkih kapaciteta pravosudnih organa i organa za sprovođenje zakona, pristupa pravdi kroz standardizaciju objekata i sl.).

Uvažavajući princip da je kvalitetno definisanje i korišćenje programa pretpristupne pomoći Evropske Unije segment procesa pregovora sa Evropskom unijom, jasno je da je u cilju što boljih rezultata neophodna snažna saradnja sa pregovaračkim strukturama za Poglavlja 23 i 24.

III Sektorski pristup IPA programu i Direktna budžetska podrška

U najtješnijoj vezi sa pregovaračkim poglavljima 23 i 24, u kontekstu pripreme Programa IPA 2014-2020 primijenjen je sektorski pristup - Ministarstvo pravde koordinira sektorom „Pravda, unutrašnji poslovi i temeljna prava“. Intenzivne aktivnosti na polju definisanja IPA II programa u ovom sektoru sprovode nadležne institucije: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo finansija, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Vrhovni sud Crne Gore, Vrhovno državno tužilaštvo, Skupština Crne Gore, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava policije, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Uprava carina i Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije.

U periodu od prethodne Informacije (oktobar 2013. godine), u proces definisanja i korišćenja IPA fondova uveden je novi mehanizam - Direktna budžetska podrška. Naime, zbog rezultata u reformi oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova a nakon ekspertske procjene spremnosti strukture Crne Gore, Evropska komisija je najavila koncept direktne finansijske pomoći ostvarenju ciljeva definisanih relevantnim dokumentima u procesu EU integracija. U toku su pripreme aktivnosti za ostvarenje ovog modela finansiranja, koji za cilj ima pojednostavljivanje procedura i povećanje efikasnosti trošenja fondova Evropeke Unije. Inicijativa za uvođenje Direktne budžetske podrške sektoru „Pravda, unutrašnji poslovi i temeljna prava“ predstavlja potvrdu ojačanih kapaciteta struktura Crne Gore u čijoj nadležnosti je programiranje i sprovođenje projekata koji se finansiraju iz pretpristupnih fondova.

Direktna budžetska podrška predstavlja novi vid podrške Evropske Unije, koji podrazumijeva novčane tranše u trogodišnjem periodu, namijenjene ostvarivanju prioriternih mjera Crne Gore u kontekstu ostvarivanja uslova za punopravno članstvo u Evropskoj Uniji. Za razliku od brojnih ranijih projekata koji su predviđali prvenstveno ekspertsku pomoć, direktna budžetska podrška odnosi se na investicije, izgradnju, rekonstrukcije objekata i nabavku opreme.

U cilju pripreme za direktnu budžetsku podršku, u organizaciji Delegacije Evropske Unije u Crnoj Gori, tokom 2014. godine su ostvarene dvije posjete Crnoj Gori finansijskog eksperta, angažovanog da sprovede analizu predloga za direktnu budžetsku podršku koje su dali predstavnici relevantnih institucija, kao i da predloži oblasti intervencije. Predstavnici institucija su upoznati da je u cilju što snažnijeg argumentovanja predloga neophodno obezbijediti potrebnu dokumentaciju uz detaljno obrazloženje projekata. Predlozi moraju biti u skladu sa sektorskim strategijama praćeni detaljnim analizama. Veza sa nacionalnim budžetom mora biti jasno izražena. Naglašeno je da direktna budžetska

podrška ne finansira mjere u cjelosti, već predstavlja dodatnu finansijsku pomoć Crnoj Gori u cilju ispunjenja ciljeva u kontekstu EU integracija.

U ovom trenutku, a nakon posjeta eksperta zaduženog za procjenu kapaciteta za korišćenje modela direktne budžetske podrške, pozitivno je ocijenjena Strategija za integrisano upravljanje granicom, pa je izvjesno da će Ministarstvo unutrašnjih poslova raspolagati sredstvima za implementaciju aktivnosti koje su definisane ovim strateškim dokumentom.

IV Aktuelni projekti

IPA 2012 Grant projekat "**Podrška Evropske Unije vladavini prava**" (EU RoL) zvanično je otpočeo sa realizacijom 12. januara 2014. godine, sa periodom trajanja od 36 mjeseci. Ukupna vrijednost projekta je 3,6 miliona eura, od čega je podrška Evropske Unije od 3 miliona eura u najvećem dijelu opredijeljena za tehničku (ekspertsku) pomoć relevantnim institucijama, dok je manji dio sredstava opredijeljen za nabavku opreme. Sprovođenje Projekta povjereno je Konzorcijumu NI-CO - Agencije Velike Britanije i Sjeverne Irske i TMC Asser Instituta iz Haga. Aktivnosti koje se sprovode u okviru ovog projekta obuhvataju široku lepezu aktivnosti u sektoru pravde i unutrašnjih poslova. Kreću se od onih koje se odnose na organizaciju u policiji na lokalnom nivou kako bi se utvrdili prioriteti i policija postala što brža u svojim reakcijama na kriminalne trendove, pa do onih koje se odnose na obezbjeđivanje jasnog i efikasnog odgovora tužilaštva i pravosudnog sistema. Krajnji ishod treba da bude pravosudni sistem koji je efikasno integrisan, koji efikasno koristi resurse i štiti nezavisnost dok istovremeno obezbjeđuje odgovornost. Projekat se sprovodi u dvije komponente. Komponenta I se odnosi na efikasnost, nezavisnost i odgovornost pravosuđa i sprovodi se u saradnji Ministarstva pravde, Vrhovnog suda Crne Gore, Vrhovnog državnog tužilaštva i Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija. Komponenta II se odnosi na sprovođenje zakona i sprovodi se u saradnji Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija, Uprave policije, Uprave za sprječavanje pranja novca i Uprave za imovinu. Tokom prve godine sprovođenja Projekta, komponente se većim dijelom sprovode nezavisno, jer će se identifikovati pitanja i izazovi kako u policiji tako i u pravosuđu kako bi se isti prevazišli, sa namjerom da se unaprijeđena integracija sprovede tokom druge i treće godine sprovođenja projekta.

Projektom je predviđena nabavka tehničke opreme za pravosudne organe, organe za sprovođenje zakona i Ministarstvo pravde. U tom cilju, u saradnji Ministarstva pravde i Ministarstva unutrašnjih poslova sa projektnim timom, pripremljena je tenderska dokumentacija i raspisan je tender za nabavku opreme za pravosudne organe, Ministarstvo pravde i Upravu policije.

U toku su finalne aktivnosti koje se preduzimaju u susret otpočinjanja osamnaestomjesečnog twining projekta „**Podrška usvajanju pravne tekovine iz oblasti Šengena**“. Ukupna vrijednost projekta je 1.130.000 eura, od čega je EU podrška od 1 miliona namijenjena razvoju kapaciteta Ministarstva unutrašnjih poslova. U okviru ovog projekta, koji je podijeljen u tri komponente, očekivani rezultati odnose se na:

1. Pripremu, usvajanje i implementaciju Šengenskog akcionog plana;
2. Jačanje kapaciteta granične policije za procjenu rizika i
3. Jačanje kapaciteta Ministarstva unutrašnjih poslova u oblasti međunarodne policijske saradnje.

Za twining partnera na ovom projektu izabran je konzorcijum koji čine Austrija i Slovenija, a implementacija projektnih aktivnosti će početi tokom novembra 2014. godine.

V Sektorski planski dokument i budući projekti

U periodu od prethodnog izvještavanja, uz podršku Kancelarije Nacionalnog IPA koordinatora i Programa za razvoj kapaciteta (CDP), pripremljen je Nacrt IPA Sektorskog planskog dokumenta "Pravosuđe, unutrašnji poslovi i temeljna prava". Ovaj trogodišnji dokument, koji je dostavljen Evropskoj Komisiji, usklađen je sa Akcionim planovima za 23 i 24. Poglavlje, kao i Strategijom reforme pravosuđa 2014-2018 i drugim strateškim dokumentima Crne Gore. Kao opšti cilj Sektorski planski dokument određuje unapređenje standarda u oblasti vladavine prava i temeljnih prava do nivoa koji ispunjava kriterijume Evropske Unije. Ciljevi koji se žele postići su:

- Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalizma i efikasnosti u pravosuđu
- Jačanje normativnih i institucionalnih kapaciteta i saradnje tijela nadležnih za prevenciju i represiju organizovanog kriminala i korupcije
- Uvođenje najboljih praksi EU u sistem promocije i zaštite ljudskih prava
- Poboljšanje tehničkih kapaciteta nadležnih institucija u cilju ispunjenja Akcionih planova

U tom kontekstu, pripremljeni su predlozi projekata za IPA 2014: Akcioni dokument „Podrška sprovođenju Akcionih planova 23 i 24 u oblasti pravosuđa i borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije“ i „Podrška borbi protiv diskriminacije i podrška jednakosti polova“. Projekti su posredstvom kancelarije Nacionalnog IPA koordinatora dostavljeni Evropskoj Komisiji radi komentara i kasnije usvajanja. Ovi projekti će biti sprovedeni kroz tehničku pomoć, dok se u narednim fazama sprovođenja IPA II (2014-2020) očekuje da će preostali dio fondova biti planiran i utrošen kroz direktnu budžetsku podršku.

VI Sektorska i donatorska koordinacija

Ministarstvo pravde organizuje periodične donatorske sastanke uz učešće relevantnih međunarodnih organizacija, ambasada i nevladinog sektora. Ovakva dobra praksa Ministarstva pravde prepoznata je u Izvještaju o mapiranju donatora na Zapadnom Balkanu i u Turskoj¹.

U pogledu koordinacije projekata i aktivnosti, Ministarstvo pravde prikuplja podatke relevantnih nacionalnih tijela, pravosudnih organa (Sudovi i Državna tužilaštva), Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija, kao i tijela u sastavu Ministarstva pravde (Uprava za antikorupcijsku inicijativu i Zavod za izvršenje krivičnih sankcija).

U ovoj fazi nivo koordinacije donacija je zadovoljavajući. Ipak, predstojeće povećanje broja mehanizama korišćenja pretpristupnih fondova u Sektoru „Pravda, unutrašnji poslovi i temeljna prava“ usloviće potrebu unapređenja mehanizama koordinacije.

VII Postojeće stanje, planirane aktivnosti i izazovi

Novine uvedene u okviru IPA II (2014-2020), prvenstveno primjena sektorskog pristupa i priprema za direktnu budžetsku podršku, zahtijevaju visoke kapacitete nadležnih ministarstava ali i organa za sprovođenja zakona i pravosudnih organa. Ovo između ostalog podrazumijeva adekvatno planiranje budućih prioriteta i aktivnosti, njihovu finansijsku održivost, kao i tijesnu saradnju institucija u sektoru Vladavine prava.

Ključne uloge u planiranju, sprovođenju i praćenju programa koji se finansiraju iz EU fondova imaju organizacione jedinice za planiranje i sprovođenje projekata u Ministarstvu pravde i Ministarstvu unutrašnjih poslova.

¹ Izvještaj „The political economy of donor intervention in Western Balkans and Turkey: mapping and potential for stronger synergies“ je pripremljen u okviru Projekta FWC BENEf 2009 Lot 11 2013/324139 koji sprovodi Pohl Consulting & Associates GmbH

Usljed novina i uslozljavanja procesa korišćenja pretpristupnih fondova i potrebe snažne koordinacije donacija, Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde koji je utvrdila Vlada na sjednici od 29.05.2014. godine formirano je Odjeljenje za planiranje, programiranje i implementaciju projekata finansiranih iz međunarodnih i IPA fondova. Sistemizovan broj radnih mjesta u Odjeljenju za planiranje, programiranje i implementaciju projekata finansiranih iz međunarodnih i IPA fondova je tri. U skladu sa procedurama neophodnim za dobijanje akreditacije za uspostavljanje i efikasno funkcionisanje sistema indirektnog upravljanja, Odjeljenje predviđa pozicije Visokog programskog službenika (SPO), Službenika za programiranje i Službenika za implementaciju. Pozicijama službenika biće obuhvaćene i pozicije Menadžera za rizike, Službenika za nepravilnosti, Koordinatora za priručnik o procedurama, Službenika za vidljivost i IT koordinatora. Osim načelnika Odjeljenja, koji je ujedno i visoki programski službenik (SPO), koji je u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, u Odjeljenju je privremeno angažovan službenik Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, na poslovima Službenika za programiranje - koji je u ZIKS-u zaposlen na određeno vrijeme, dok je mjesto službenika za implementaciju i dalje upražnjeno.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je, u skladu sa sve većim potrebama ali i zahtjevima koje treba ispuniti u okviru pregovaračkih poglavlja 23 i 24, donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, u aprilu 2013. godine, uspostavilo Direktorat za međunarodnu saradnju i evropske integracije, u okviru kojeg funkcionišu i Direkcija za planiranje, programiranje i implementaciju projekata finansiranih iz međunarodnih fondova (koja je ujedno i Jedinca za implementaciju IPA projekata) kao i Direkcija za evropske integracije. Sistemizovan broj radnih mjesta u Direkciji za planiranje, programiranje i implementaciju projekata finansiranih iz međunarodnih fondova je četiri. Osim načelnika Direkcije, koji je ujedno i visoki programski službenik (SPO), još dva službenika su zaposlena na neodređeno vrijeme, čime je u cjelosti uspostavljena struktura i imenovani službenici predviđeni Priručnikom o procedurama.

VIII Zaključak

Sveobuhvatna zakonodavna reforma definisana strateškim dokumentima ima za cilj ostvarivanje najvećeg stepena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske Unije. Pored zakonodavnih, potrebno je obezbijediti i institucionalne, administrativne i tehničke preduslove za primjenu svih standarda i preuzimanje obaveza koje proizilaze iz članstva. U prethodnom periodu Crna Gora je duboko reformisala zakonodavni okvir u cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom Evropske Unije. Dalja podrška evropskih zemalja potrebna je i u jačanju infrastrukturnih kapaciteta i modernizacije pravosudnih organa i organa za sprovođenja zakona.

Dosadašnje sprovođenje projekata u prethodnom ciklusu IPA (2007-2013) predstavlja dobru osnovu za dalje unaprijeđenje uloge Ministarstva pravde i Ministarstva unutrašnjih poslova kao korisnika značajnog dijela sredstava koji su Crnoj Gori dostupni kroz instrument pretpristupne pomoći. Iako je u najvećem dijelu implementacija projekata završena na vrijeme i uz ostvarenje projektnih ciljeva i rezultata, u cilju što kvalitetnijeg korišćenja sredstava pretpristupnih fondova Evropske Unije, ali i jačanja kvaliteta aktivnosti i rezultata projekata koji se ostvaruju uz podršku drugih međunarodnih organizacija i donatora i u predstojećem periodu naročitu pažnju treba posvetiti:

- Adekvatnom planiranju budžetskih sredstava neopodnih za nacionalno ko-finansiranje IPA projekata;
- Kontinuiranom jačanju međuresorske saradnje, u skladu sa sektorskim pristupom, gdje je neophodno intenzivirati komunikaciju sa svim relevantnim institucijama koje su uključene u Sektor „Pravda, unutrašnji poslovi i temeljna prava“;
- Jačanju kapaciteta Odjeljenja/Direkcije za planiranje, programiranje i implementaciju projekata finansiranih iz međunarodnih i IPA fondova u Ministarstvu pravde i Ministarstvu unutrašnjih poslova, prvenstveno u dijelu pripreme za direktnu budžetsku podršku i uspostavljanje sistema za decentralizovano upravljanje IPA fondovima;
- Unapređenju saradnje Odjeljenja/Direkcije za planiranje, programiranje i implementaciju projekata finansiranih iz međunarodnih i IPA fondova u Ministarstvu pravde i Ministarstvu unutrašnjih poslova sa pregovaračkim strukturama, prvenstveno kroz uključivanje predstavnika ovih jedinica u Radne grupe za pregovaračka poglavlja 23 i 24.

PREDLOG ZAKLJUČAKA

Vlada je na sjednici od _____ razmotrila i usvojila Informaciju o sprovođenju Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

S tim u vezi, Vlada je donijela sljedeće zaključke:

1. Zadužuju se nadležni državni organi da prilikom planiranja Budžeta na godišnjem nivou posebno vode računa kod planiranja budžetskih sredstava neophodnih za nacionalno ko-finansiranje IPA projekata čiji su korisnici;
2. Zadužuje se Ministarstvo pravde da bez odlaganja popuni slobodna radna mjesta – službenik za programiranje i službenik za implementaciju u Odjeljenju za planiranje, programiranje i implementaciju projekata finansiranih iz međunarodnih i IPA fondova, kako bi se u cjelosti uspostavila struktura i imenovali službenici predviđeni Priručnikom o procedurama.