9 789940 560041

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE - V SESIJA

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE

V SESIJA

BAR, 07-10. MAJ 2013.

UNIVERZITET DONJA GORICA

Fakultet pravnih nauka

2014

UNIVERZITET DONJA GORICA
FAKULTET PRAVNIH NAUKA

REDAKCIJA:
Dragan K. Vukčević, predsjednik
Budimir Košutić
Đorđe Borozan
Radule Knežević
Dejan Đurđević
Boris Bastijančić, sekretar

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE

V SESIJA

BAR, 7 – 10. MAJ 2013.

UNIVERZITET DONJA GORICA
Fakultet pravnih nauka
2014

gi su mislili da se radi o čistoj kozmetici. Međutim, zahvaljujući delatnosti Suda pravde Evropske unije, pravo građanstva postalo je dalekosežna teleologija integracije „sa one strane tržišta". „Osnovni status" građanina Unije stupio je na mesto tržišnog određenja građanina.[19] Personalna sfera primene prava građanstva iz člana 20. UFEU proširena je i na lica koja se nisu mogla do tada koristiti slobodom kretanja u okviru Evropske unije. U središtu prava građanstva nalazi se sloboda kretanja utvrđena u članu 21. UFEU. Odredba je neposredno primenljiva (presuda Evropskog suda pravde u slučaju C-413/99 „Baumbast"). Ona obezbeđuje pojedincu subjektivno pravo koje može ostvariti pred organima država članica. Istovremeno, Evropski sud pravde, pozivajući se na član 21. UFEU, a u vezi sa članom 18. UFEU, obezbedio je individualnim licima pravo na jednako postupanje, koje je trebalo da zaštiti pravo na slobodu kretanja građana Unije.

Politička dimenzija građanina Unije nije još dovoljno razvijena. To se vidi iz političkih prava priznatih građaninu Unije: pravo da bira i bude biran na opštinskim izborima i izborima za Evropski parlament (ako mu je prebivalište na teritoriji jedne od država članica čiji nije državljanin – član 22. UFEU), pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu (član 23. UFEU), pravo na podnošenje peticija Evropskom parlamentu i Ombudsmanu i pravo na korišćenje, pri tom, jednog od službenih jezika u EU (praktično, na upotrebu svog maternjeg jezika). Ova peticiona i govorna prava iz člana 24. UFEU preuzeta su i u članovima 41, 43 i 44. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima.

S druge strane, postoje i nisu izgubila na svom značaju ni nepisana individualna prava koja su kao opšta pravna načela, pretorskom delatnošću Evropskog suda pravde, postala sastavni deo prava Unije.

Osnovne slobode i osnovna prava mogu biti u koliziji. Slučajevi Viking i Laval pokazuju sklonost Evropskog suda pravde da prizna prioritet osnovnim slobodama u odnosu na osnovna prava, naročito ako je reč o socijalnim osnovnim pravima.[20]

[19] Oppermann / Classen / Nettesheim, op. cit, str. 258-259.

[20] C. Barnard, „EU 'Social' Policy: From Employment Law to Labour Market Reform" in Craig - Burca (ed), The Evolution of EU Law, str. 664 i sl.

Prof. dr Stevan Lilić

IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O NAPRETKU ZEMLJE-KANDIDATA
(sa posebnim osvrtom na poglavlja o vladavini prava i zaštiti šivotne sredine)

I

Izvještaji o napretku zemlje-kandidata za članstvo u Evropsku uniju specifičan je instument ocjene uspunjenosti uslova i analize administrativnih kapaciteta zemalja Zapadnog Balkana na njihovom putu ka evropskim integracijama, posebno za članstvo u EU. Izvještaji o napretku su izvještaji Evropske komisije koje ona upućuje Evropskom parlamentu i Evropskom savjetu počevši od 2002. godine.

U odnosu na Crnu Goru, poslednji Izvještaj o napretku sačinjen je u oktobru 2011. godine i sadrži sledeća poglavlja: Odnosi između EU i Crne Gore; Demokratija i vladavina prava; Ljudska prava i zaštita manjina; Regionalna pitanja i međunarodne obaveze; Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije; Sposobnost suočavanja sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama u okviru Unije; Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva; Slobodno kretanje roba; Sloboda kretanja radnika; Pravo osnivanja i sloboda pružanja usluga; Slobodno kretanje kapitala; Javne nabavke; Privredno zakonodavsvo; Pravo intelektualne svojine; Politika konkurencije; Finansijske usluge; Informaciono društvo i mediji; Poljoprivreda i ruralni razvoj; Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika; Ribarstvo; Saobraćajna politika; Energetika; Poreska politika i Ekonomska i monetarna politika; Statistika; Socijalna politika i zapošljavanje; Preduzetnička i industrijska politika; Transevropske mreže; Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Pravosuđe i osnovna prava; Pravda, sloboda i bezbjednost; Nauka i istraživanje; Obrazovanje i kultura; Životna sredina; Zaštita

potrošača i zdravlja; Carinska unija; Spoljni odnosi; Vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika; Finansijska kontrola.

Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore[1] ostvarenom u pogledu pripreme za članstvo u EU, ukratko opisuje odnose između Crne Gore i Evropske unije, analizira stanje u Crnoj Gori u pogledu političkih kriterijuma za članstvo, analizira stanje u Crnoj Gori na osnovu ekonomskih kriterijuma za članstvo, daje pregled rezultata ostvarenih u pogledu kapaciteta Crne Gore da prihvati obaveze koje proističu iz članstva, tj. cjelokupni korpus zakonodavstva EU sadržanog u Ugovorima, sekundarnog zakonodavstva i politika EU.

Izvještaj obuhvata period od oktobra 2010. godine do septembra 2011. godine. Napredak se mjeri na osnovu odluka koje su donešene, zakonodavstva koje je usvojeno i mjera koje su sprovedene. Po pravilu, zakonodavstvo ili mjere koje su u pripremi, ili čekaju na usvajanje u Skupštini, nijesu uzeti u obzir. Ovakav pristup osigurava jednak tretman u svim izvještajima i omogućava objektivno ocjenjivanje.

Izvještaj se zasniva na informacijama prikupljenim i analiziranim od strane Komisije. Korišćeni su mnogi izvori, uključujući doprinose Vlade Crne Gore, država članica EU, izvještaje Evropskog parlamenta, kao i informacije iz različitih međunarodnih i nevladinih organizacija.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i EU potpisan je u oktobru 2007. godine, a stupio na snagu u maju 2010. godine. Crna Gora je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji 15. decembra 2008. godine. Nakon zahtjeva Savjeta, Komisija je podnijela svoje Mišljenje o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji u novembru 2010. godine. U decembru 2010. godine, Evropski savjet je Crnoj Gori dodijelio status zemlje kandidata. U svojim zaključcima, Savjet je konstatovao da će otvaranje pregovora o pristupanju biti razmotreno od strane Evropskog savjeta, u skladu sa utvrđenom praksom, nakon što Komisija ocijeni da je zemlja dostigla neophodni nivo usklađenosti sa kriterijumima za članstvo, a posebno da je ispunila ključne prioritete date u Mišljenju Komisije.

[1] Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu,* sec (2011) 1204, Brisel, 12. oktobar 2011.

II

U dokumentu Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji iz 2010. godine,[2] između ostalog se navodi da je Crna Gora podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji 15. decembra 2008. godine. Nakon toga, Savjet EU je 23. aprila 2009. godine zatražio od Komisije da podnese svoje mišljenje o ovom zahtjevu, u skladu sa procedurom definisanom članom 49 Ugovora o EU, koji kaže: *„Svaka evropska država koja poštuje vrijednosti navedene u članu 2 i koja je posvećena njihovoj promociji može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Evropski parlament i nacionalni parlamenti biće obaviješteni o ovom zahtjevu. Država aplikant podnosi zahtjev Savjetu, koji odlučuje jednoglasno nakon što konsultuje Komisiju i nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta, koji odlučuje većinom glasova njegovih članova. Uzeće se u obzir uslovi prihvatljivosti utvrđeni od strane Evropskog savjeta".* Član 2 kaže: *„Unija je utemeljena na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući pravna lica koja pripadaju manjinama. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kome preovladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost među ženama i muškarcima".*

Evropski savjet održan u junu 2000. godine, prepoznao je zemlje Zapadnog Balkana koje učestvuju u Procesu stabilizacije i pridruživanja za „potencijalne kandidate" za članstvo u EU. Evropska perspektiva ovih zemalja dodatno je potvrđena na Evropskom savjetu u Solunu, u junu 2003. godine, kada je odobrena „Solunska agenda za Zapadni Balkan". Ova agenda ostaje temelj politike EU prema regionu. Evropski savjet je decembra 2006. godine još jednom potvrdio posvećenost Evropske unije *„budućnosti Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji"* i ponovio da *„napredak svake države ka Evropskoj uniji zavisi od njenih individualnih napora u ispunjavanju Kopenhaških kriterijuma i uslova Procesa stabilizacije i pridruživanja. Za-*

[2] Evropska komisija, *Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji* [sec(2010) 1334], Brisel, 9. novembar 2010.

dovoljavajući rezultati države u implementaciji obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), uključujući odredbe koje se odnose na trgovinu predstavljaju osnovni element za EU u razmatranju bilo kojeg zahtjeva za članstvo".

Na Ministarskom sastanku EU-Zapadni Balkan u Sarajevu, održanom 2. juna 2010. godine, EU je ponovila svoju nedvosmislenu posvećenost evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana i naglasila da je budućnost ovih zemalja u Evropskoj Uniji. U skladu sa zahtjevima Ugovora, ova procjena je urađena u odnosu na uslove pristupanja koje je definisao Evropski savjet. U junu 1993. godine, Evropski savjet je u Kopenhagenu zaključio: *„Država će pristupiti čim bude spremna da prihvati obaveze koje proističu iz članstva kroz ispunjavanje zahtijevanih ekonomskih i političkih uslova." Članstvo zahtijeva:* „Zemlja kandidat je ostvarila stabilnost institucija, koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina; – postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i kapacitet zemlje da se nosi sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga u okviru Unije; – sposobnost zemlje da preuzme obaveze koje proističu iz članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije". Kapacitet Unije da prihvati nove članice, pri tome održavajući dinamiku evropske integracije, takođe predstavlja značajan faktor u opštem interesu kako Unije, tako i zemalja kandidata. U decembru 1995.godine, Evropski savjet održan u Madridu pozvao se na potrebu *„da se stvore uslovi za postepenu, skladnu integraciju zemalja (aplikanat), posebno kroz razvoj tržišne ekonomije, prilagođavanje njihovih administrativnih struktura i stvaranje stabilnog ekonomskog i monetarnog ambijenta".* Savjet je 31. maja 1999. godine definisao uslove Procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP). Oni uključuju saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) i regionalnu saradnju. Ovi uslovi predstavljaju osnovni element PSP-a i integrisani su u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Crnom Gorom, koji je stupio na snagu u maju 2010. godine.

U decembru 2006. godine, Evropski savjet je potvrdio: *„Strategija proširenja zasnovana na konsolidaciji, uslovljenosti i komunikaciji, zajedno sa kapacitetom EU integriše nove*

članice i predstavlja osnovu za obnovljeni konsenzus o proširenju." U ovom Mišljenju, Komisija analizira zahtjev Crne Gore na osnovu kapaciteta zemlje da ispuni kriterijume postavljene Kopenhaškim Evropskim savjetom iz 1993. godine, kao i uslovima Procesa stabilizacije i pridruživanja. Rezultati Crne Gore u sprovođenju svojih obaveza iz SSP-a, uključujući odredbe koje se odnose na trgovinu, takođe su predmet sagledavanja. Mišljenje je pripremljeno na osnovu metodologije slične onoj koja je korišćena u prethodnim mišljenjima, uz određena prilagođavanja koja odražavaju elemente uključene u „obnovljeni konsenzus o proširenju" iz 2006. Komisija je organizovala jedan broj ekspertskih misija u Crnoj Gori, uglavnom u oblastima koje obuhvataju politički kriterijumi. Ovaj pristup je omogućio procjenu administrativnih kapaciteta crnogorskih institucija i načina na koji se zakoni sprovode. Takođe je doprinio boljoj identifikaciji preostalih izazova i prioriteta za buduću aktivnost. Komisija je analizirala kako sadašnju situaciju, tako i srednjoročne izglede. U svrhu ovog Mišljenja i bez prejudiciranja budućeg datuma pristupanja, srednjoročna perspektiva je definisana kao period od pet godina.

Detaljna analiza na kojoj se zasniva ovo Mišljenje sadržana je u posebnom dokumentu (*Analitički izvještaj koji prati Mišljenje o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji).* U skladu sa obnovljenim konsenzusom o proširenju, izvještaj daje inicijalnu procjenu uticaja budućeg pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji u ključnim politikama. Komisija daje detaljnije procjene uticaja u ovim oblastima u kasnijim fazama pretpristupnog procesa. Pored toga, Ugovor o pristupanju Crne Gore bi zahtijevao tehničko prilagođavanje institucija EU, u skladu sa ugovorom o Evropskoj uniji.

U pogledu odnosa između EU i Crne Gore, u dokumentu je istaknuto da je Crna Gora proglasila nezavisnost 3. juna 2006. godine, nakon referenduma održanog 21. maja 2006. godine. U junu 2006. godine, EU je odlučila da uspostavi odnose sa Crnom Gorom kao suverenom državom i sve države članice EU su priznale nezavisnost Crne Gore. U oktobru 2007, potpisani su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njenih država članica i Crne Go-

re i Privremeni sporazum o trgovini i srodnim pitanjima. Privremeni sporazum je stupio na snagu u januaru 2008. godine, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u maju 2010. nakon što su ga ratifikovale ugovorne strane. Crna Gora je nesmetano sprovela obaveze koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uključujući i njegove odredbe vezane za trgovinu. Kada god su se javljali problemi, Crna Gora je pokazivala otvorenost i konstruktivnost u pronalaženju načina da se oni riješe. Savjet je usvojio Evropsko partnerstvo sa Crnom Gorom 22. januara 2007.

Politički dijalog na ministarstkom nivou vođen je od februara 2007. godine. Dijalog o politikama između EK i Crne Gore se održava od proglašenja nezavisnosti. Zajednički odbor osnovan Privremenim sporazumom se sastao dva puta od stupanja na snagu ovog sporazuma. Prvi sastanak Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje održan je u junu 2010. Od 2006. godine, održavaju se godišnji međuparlamentarni sastanci na kojima učestvuju predstavnici Evropskog parlamenta i Skupštine Crne Gore a prvi sastanak parlamentarnog Odbora za stabilizaciju i pridruživanje održan je u septembru 2010.

Nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom, Savjet je, 19. decembra 2009. godine, odobrio viznu liberalizaciju za crnogorske građane. Ona se primjenjuje na vlasnike biometrijskih pasoša koji putuju u zemlje Šengen zone. Ova odluka je zasnovana na značajnom napretku ostvarenom u oblastima pravosuđa, slobode i bezbjednosti, kâo i ispunjavanju posebnih uslova utvrđenih Mapom puta za viznu liberalizaciju. Sporazum o readmisiji između Evropske unije i Crne Gore na snazi je od januara 2008. godine. Crna Gora je potpisala Ugovor o energetskoj zajednici u oktobru 2005. godine, čime je postala punopravna članica Energetske zajednice jugoistočne Evrope.

U junu 2006. godine, Crna Gora je potpisala Sporazum o zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru. Od 2006. godine, Crna Gora aktivno učestvuje u mehanizmima ekonomskog i fiskalnog nadzora i izvještavanja koje EU primjenjuje na zemlje – potencijalne kandidate. U junu 2008. godine, Vlada Crne Gore je usvojila Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju za period 2008-2012. Ovaj dokument

predstavlja plan za usvajanje *acquis*-a, kojim se utvrđuju kratkoročni i srednjoročni prioriteti. Evropska unija je najvažniji trgovinski partner Crne Gore. U 2009. godini, preko 40% crnogorskog uvoza i 48% crnogorskog izvoza se odnosilo na zemlje EU. Crna Gora prima finansijsku pomoć od EU od 1998. godine. U periodu od 1998. do 2010. godine, EU je za Crnu Goru ukupno opredijelila više od 408,5 miliona eura. Od 1998. do 2006. godine, Crna Gora je primila 277,2 miliona eura pomoći u okviru EU programa CARDS. Od 2007. godine, CARDS je zamijenjen Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA) u okviru kojega je Crna Gora, u periodu od 2007. do 2010. godine, primila pomoć u iznosu od 131,3 miliona eura. Cilj IPA programa je da podrži reformski proces u zemlji u kontekstu evropskih integracija, sa akcentom na izgradnji institucija, uvođenju *acquis*-a i poboljšanju socioekonomskih uslova, kao i zaštiti životne sredine i održivog razvoja. Finansijska podrška se pruža i civilnom društvu. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju omogućava se učešće Crne Gore u programima EU. Crna Gora aktivno učestvuje u tri programa EU u okviru finansijske perspektive 2007-2013, i to: u Sedmom okvirnom programu za istraživanje i tehnološki razvoj, u Programu za preduzetništvo i inovacije (EIP) i u Programu Kultura. IPA sredstva se koriste za pokrivanje dijela troškova učešća u ova tri programa.

III

Izvještaj Evropske komisije, između ostalog bavi se napretkom koji je Crna Gora ostvarila u pogledu ispunjavanja političkih kriterijuma utvrđenih u Kopenhagenu prema kojima zemlja mora postići stabilnost institucija koje garantuju demokratiju i vladavinu prava. Izvještaj se takođe bavi pitanjima ispunjenosti uslova Crne Gore u pogledu zaštite životne sredine. Ovom prilikom daće se kraći prikaz ove dvije tematske oblasti.

Uspostavljanje pravnog i institucionalnog poretka neophodnog u jednoj nezavisnoj zemlji je završeno. Politički konsenzus o izgradnji države je dodatno konsolidovan. Kada je riječ o zakonodavnom izbornom okviru, jednom od ključnih prioriteta utvrđenih u Mišljenju, izmjene i dopune Zakona o izbo-

ru odbornika i poslanika usvojene su dvotrećinskom većinom u Skupštini u septembru 2011. godine. Na ovaj način se Zakon usklađuje sa Ustavom i poštuju glavne preporuke o izborima OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije. Ovim izmjenama i dopunama se sprovodi ustavna obaveza o autentičnoj zastupljenosti manjina uvođenjem sistema afirmativne akcije za zastupljenost na parlamentarnim izborima proširene na sve manjinske grupe. Njima se unapređuje tehnička strana glasanja i nude bolje zaštitne mjere u pogledu ravnopravnosti glasova. Ovlašćenja Državne izborne komisije i sistem imenovanja njenih članova su dodatno pojašnjeni, a politička zastupljenost opozicionih stranaka u lokalnim izbornim komisijama je povećana. Pitanja vezana za podjelu mandata su razjašnjena, a transparentnost u objavljivanju rezultata je uvedena. Kada je riječ o zakonodavnoj i nadzornoj ulozi Skupštine, što predstavlja još jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju, Skupština je nastavila svoje intenzivne zakonodavne aktivnosti. Njeni administrativni kapaciteti za pružanje podrške skupštinskim odborima su ojačani, posebno kada je riječ o Odboru za međunarodne odnose i evropske integracije, koji je nadležan za koordinaciju odnosa sa EU i zadužen da osigura usklađenost novog zakonodavstva sa *acquis*-em EU. Međutim, potrebno je uložiti dodatne održive napore kako bi se konsolidovala zakonodavna i nadzorna uloga Skupštine i kako bi se poboljšali njeni administrativni kapaciteti. Potrebno je unaprijediti kapacitet Skupštine, kao i sredstva, za detaljno proučavanje usklađenosti prijedloga zakonskih propisa sa *acquis*-em EU. Ulogu Nacionalnog savjeta za evropske integracije je potrebno dodatno razviti.

Glavni prioriteti Vlade su i dalje evropske integracije i ekonomska reforma, a takođe su preduzete aktivnosti kako bi se ojačala partnerstva i mehanizami konsultacija sa različitim zainteresovanim stranama, uključujući i civilno društvo. U februaru 2011. godine, nakon konsultacija sa širokim spektrom zainteresovanih strana, Vlada je usvojila akcioni plan za rješavanje ključnih prioriteta iz Mišljenja Komisije. Sveukupno posmatrano, ovaj akcioni plan se dosljedno i sistematski sprovodi.

Jedna od glavnih vladinih aktivnosti u izvještajnom periodu je bila da se privedu kraju osnovni koraci u reformi javne uprave, ključni prioritet u Mišljenju. Vlada je u martu 2011.

godine usvojila Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine, zajedno sa pratećim Akcionim planom. Strategija uključuje uvođenje evropskih standarda koji se odnose na zapošljavanje i napredovanje, kao i mjere za povećanje efikasnosti državne uprave. Strategija takođe predviđa ukupno smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru. Neke mjere su već preduzete kako bi se uvele ekonomije obima i integrisala tijela čije su aktivnosti bile neusaglašene i nekoordinisane (npr. različite državne inspekcijske službe). Neki važni koraci naprijed su preduzeti u pogledu reforme pravnog okvira kojim se uređuje državna služba, posebno usvajanjem dva bitna zakona: Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o opštem upravnom postupku. Skupština je u junu 2011. godine donijela izmjene i dopune Zakona o opštem upravnom postupku. Ove izmjene i dopune predstavljaju prvi korak ka reformi upravnog postupka. Počeo je rad na pripremi sveobuhvatne reforme u cilju postavljanja temelja za modernu i ka građanima okrenutu upravu. U tu svrhu, Vlada je u julu usvojila programski dokument, koji sadrži osnovne principe i elemente za novi Zakon o upravnom postupku u skladu sa evropskim vrijednostima, zakonodavstvom i praksom. Ovim dokumentom se pojednostavljuju procesi u javnoj upravi u skladu sa principima efikasnosti i djelotvornosti, obezbjeđivajući transparentnost i objektivnost, dostupnost građanima i nevladinim organizacijama i otvorenost za upotrebu modernih informacionih i komunikacionih tehnologija. Skupština je novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima, zasnovanom na sistemu zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga, usvojila u julu 2011. godine. Zakon daje glavne osnove za uspostavljanje depolitizovane i profesionalne javne uprave koja radi efikasno i nepristrasno. Njime se poboljšava zaštita osoba koje prijavljuju moguće slučajeve korupcije i propisuje obaveza usvajanja planova integriteta u javnom sektoru. U daljem pozitivnom razvoju, izmjene i dopune Zakona o javnoj upravi, koje je Skupština usvojila u julu, predviđaju racionalizaciju postojeće fragmentirane strukture javne uprave, obezbjeđujući odgovornost i unapređivajući sprovođenje dugoročnih planova reforme. Uvođenje funkcije državnih sekretara i gene-

ralnih direktora jasno dijeli političke i upravne nivoe u ministarstvima. Ključno zakonodavstvo o e-upravi je usvojeno, a kampanje za promovisanje istog su pokrenute od strane novog Ministarstva za informaciono društvo. Relevantni djelovi Strategije razvoja informacionog društva za period 2009-2013. godine se sprovode i to treba nastaviti.

Crna Gora je ostvarila napredak u pogledu reforme pravosuđa, posebno u vidu jačanja nezavisnosti, odgovornosti, nepristrasnosti i efikasnosti sudija i tužioca, što predstavlja jedan od ključnih prioriteta datih u Mišljenju. Pripreme su se fokusirale na zakonodavne reforme na podustavnom nivou, u cilju jačanja nezavisnosti sudstva i nepristrasnosti u granicama utvrđenim važećim Ustavom. Izmjene i dopune Zakona o sudovima, Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o državnom tužilaštvu je Skupština donijela u julu 2011. godine. Kada je riječ o *nezavisnosti* pravosuđa, izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu predviđene su promjene u sastavu Tužilačkog savjeta i njegovo područje djelovanja je prošireno na imenovanje Specijalnog tužioca i u disciplinskom postupku. Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu su predviđena povećana transparentnost i uključivanje sudstva u postupku imenovanja sudija i renomiranih pravnika u Sudski savjet, kao i učestvovanje poslednjeg u procesu predlaganja kandidata za mjesto predsjednika Vrhovnog suda. Kandidati za to mjesto moraju ispunjavati sada strože kriterijume, koje su uvedene izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. Kriterijumi za prvo imenovanje sudija i zamjenika državnog tužioca i za njihovo kasnije unapređenje, kao i za imenovanje predsjednika sudova i stalnost funkcije državnih tužioca, takođe su utvrđeni.

Vlada je usvojila revidirani Akcioni plan za implementaciju Startegije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2011-2012. koji sadrži više novih mjera i unaprijeđenih indikatora. Nacionalna komisija odgovorna za praćenje sprovođenja Akcionog plana usvojila je svoj prvi izvještaj u aprilu 2011. godine.

U oblasti životne sredine, ostvaren je mali napredak. U pogledu *horizontalnog zakonodavstva*, u januaru 2011. godine usvojen je novi Zakon o prekršajima, koji predviđa posebne kazne za kršenje propisa u oblasti životne sredine. Ovaj

zakon ima za cilj usklađivanje sa Direktivom o ekološkom kriminalu, ali će biti potrebno uložiti dodatni napor da bi se ovaj zakon u potpunosti uskladio sa *acquis*-em, posebno u pogledu kriminalizacije određenih prekršaja, krivičnih sankcija i drugih kazni, pored novčanih. Arhus centar je otvoren u aprilu 2011. godine, a glavni cilj je da se poboljša pristup informacijama, poveća učešće javnosti u procesu donošenja odluka i pristup pravdi u pitanjima koja se tiču životne sredine. Poboljašana je primjena procjene uticaja na životnu sredinu, ali je uključivanje civilnog društva i drugih zainteresovanih strana još uvijek nedovoljno. Nije ostvaren nikakav napredak u usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa *acquis*-em u pogledu odredbi koje regulišu pristup informacijama u oblasti životne sredine, pristup pravdi, ekološku odgovornost i stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu sa prekograničnog aspekta.

Određeni napredak je ostvaren u pogledu *kvaliteta vazduha* usvajanjem propisa za sprovođenje, koji se odnose na praćenje kvaliteta vazduha, granične vrijednosti sadržaja zagađujućih materija u tečnim gorivima, kao i na emisije iz stalnih izvora. Zakoni o potvrđivanju tri protokola o prekograničnom zagađenju vazduha na velikim udaljenostima su usvojeni u junu 2011. godine. Međutim, uspostavljanje sistema praćenja kvaliteta vazduha i identifikovanje zona i konurbacija su i dalje u početnoj fazi. Nije uočen napredak po pitanju administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti.

Što se tiče *klimatskih promjena*, Crna Gora je ostvarila mali napredak u razvoju opšte politike. Neophodno je značajno jačanje svijesti na svim nivoima. Pitanje klimatskih promjena je u sasvim maloj mjeri ili nije uopšte ugrađeno u sektorske politike, strategije i planove, sa izuzetkom nacionalne politike šumarstva. Još uvijek nema nacionalne politike i akcionog plana za klimatske promjene. Na međunarodnom nivou, Crna Gora je podržala stav EU na šesnaestom sastanku Konferencije potpisnica Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama (COP16) u Kankunu i prihvatila Kopenhaški dogovor, ali nije formulisala obaveze po pitanju smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte. Crna Gora je dostavila prvo nacionalno obavještenje u okviru Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promje-

nama u oktobru 2010. godine, a izrada drugog je u toku. Crna Gora je aktivno učestvovala u radu u okviru Regionalne ekološke mreže za pridruživanje (RENA). Po pitanju *acquis*-a u oblasti klime, nacionalno zakonodavstvo je u ranoj fazi usklađivanja. Uredba o graničnim vrijednostima sadržaja zagađujućih materija u tečnim gorivima naftnog porijekla je na snazi od 1. januara 2011. godine. Potrebni su dalji napori ka usklađivanju sa Odlukom EU o mehanizmima monitoringa.

Postignut je određeni napredak u pogledu administrativnih kapaciteta. Nakon promjena u sastavu Vlade u decembru 2010. godine, politika životne sredine je prenijeta u nadležnost Ministarstva održivog razvoja i turizma, a dio Ministarstva nadležan za pitanja životne sredine je restrukturiran, na osnovu nove organizacione šeme. Formiran je novi odsjek, zadužen za upravljanje otpadom i komunalni razvoj. Međutim, ove aktivnosti još uvijek nijesu rezultirale nekim značajnijim poboljšanjem administrativnih kapaciteta. Poseban problem je visok stepen zavisnosti od zaposlenih na određeno vrijeme i česte promjene u broju zaposlenih u ministarstva. Administrativni kapaciteti Agencije za zaštitu životne sredine su poboljšani. Međutim, potrebno je ojačati inspekcijsko odjeljenje Agencije. Iako se ukupan broj inspekcija na nacionalnom nivou povećava, postoje problemi sa adekvatnim upravljanjem inspekcijskim kontrolama, evidentiranjem kršenja propisa i podnošenjem prijava za prekršaje radi daljeg procesuiranja. Treba značajno ojačati administrativne kapacitete, kao i tehničke i finansijske resurse, kako bi država bila u mogućnosti da se prilagodi i ispuni zahtjeve zakonodavstva i politike EU u oblasti klimatskih promjena.

Napredak u oblasti *upravljanja otpadom* je ograničen na usvajanje propisa za sprovođenje, koji se odnose na dozvole, uvoz i izvoz otpada i tretiranje određenih tokova otpada. U pogledu infrastrukture, sa radom je otpočeo prvi reciklažni centar u Podgorici. Međutim, i dalje se najveći dio otpada odlaže na otvorena odlagališta ili više nelegalnih deponija. Izrada integrisanog sistema upravljanja otpadom je u ranoj fazi i postignut je mali napredak, posebno u pogledu izgradnje regionalnih deponija u skladu sa standardima EU.

Prof. dr Ivana Jelić*

EVROPSKI STANDARDI O RODNOJ RAVNOPRAVNOSTI, SA POSEBNIM OSVRTOM NA PRAVO NA RAD

SAŽETAK

Iako međunarodno – univerzalno i evropsko pravo propisuje rodnu ravnopravnost i garantuje zabranu diskriminacije, pravo na jednaku zaradu, jednak pristup poslu, jednak tretman na radu i u radnim pravima, prava koja afirmišu materinstvo, kao i mjere afirmativne akcije, stvarnost pokazuje da položaj žena i muškaraca nije jednak. Čak i u državama Evropske unije, u kojoj je načelo ili vrijednost rodne ravnopravnosti prisutno u svim osnivačkim ugovorima, kao i brojnim instrumentima sekundarnog prava, ne postoji faktička ravnopravnost. Koji je položaj žene u evropskim integracijama, gdje je crnogorska žena u kontekstu integracionih procesa i borbe za jednakost, koje su mjere dosad preduzete, a koje nedostaju, da bi se ostavrili evropski standardi rodne ravnopravnosti – neka su od pitanja na koja će odgovor pokušati da dâ ovaj rad.

Ključne riječi: gender mainstreaming, direktive Evropske unije, diskriminacija, jednakost, participacija.

Uvod

Međunarodno pravo ljudskih prava, kako univerzalno tako i regionalni pravni sistemi, štiti jednakost svih ljudi, a rodnu ravnopravnost svrstava u svoja osnovna načela. Međuna-

* Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore.