ISSN 1800-9387

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE — VIII–X SESIJA

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE

VIII–X SESIJA
2016–2018. godina

UNIVERZITET DONJA GORICA
FAKULTET PRAVNIH NAUKA
2019

UNIVERZITET DONJA GORICA
FAKULTET PRAVNIH NAUKA

Za izdavača
Prof. dr Zoran Stojanović

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE

VIII–X SESIJA

2016–2018. godina

PODGORICA
2019.

SADRŽAJ

VIII SESIJA
2016. godina

Budimir Košutić
Nadležnosti Evropske unije u oblasti obrazovanja 9

Jelena Čanović
Zabrana diskriminacije u oblasti obrazovanja — međunarodni standardi i praksa Evropskog suda za ljudska prava 25

Dejana Prnjat
Obrazovanje kao preduslov ravnopravnosti na tržištu rada 59

IX SESIJA
2017. godina

Stevan Lilić
Pravo na slobodan pristup informacijama u EU i Crnoj Gori 69

Milica Kovač-Orlandić
Pravo zaposlenog na zaradu kao socijalno-ekonomsko pravo 77

X SESIJA
2018. godina

Budimir Košutić
BREGZIT I JUGOISTOČNA EVROPA 95

Milan Podunavac
EU IZMEĐU DEMOKRATIJE I POPULIZMA 111

Stevan Lilić
PRISTUPANJE DRŽAVA REGIONA EVROPSKOJ UNIJI SA POSEBNIM OSVRTOM NA CRNU GORU 121

VIII SESIJA

2016. godina

IZVORI

[10.] Aristotel, 1988. *Politika,* Zagreb: Globus
[11.] Platon, 2002. *Država*, Beograd: BIGZ
[12.] Jeger, V. 1991. *Paideia*, Novi Sad: Književna zajednica Novog Sada
[13.] Kvintilijan, M. F. 1985. *Obrazovanje govornika*, Sarajevo: Veselin Masleša
[14.] Lin M, 2000. „Designing the Knowledge Integration Environment", *International Journal of Science Education,* Vol. 22, No. 8.
[15.] Rousseau J. J, 1889. *Emille; or, Concerning Education,* Boston: D. C. Heath and Co.

Internet izvori:

[1.] *Konvencija o pravima deteta*, dostupno na: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwipgq31zMLcAhUKiKYKHYrG-C8EQFjADegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ombudsman.co.me%2Fimg-publications%2F8%2Fpreporuke_komiteta.doc&usg=AOvVaw3uQrqCrIGTnKlx73Y33b-S
[2.] *Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom*, dostupno na: http://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/004_Microsoft%20Word%20-%20UN_Medjunarodna%20konvencija%20o%20pravima%20osoba%20sa%20invaliditetom.pdf
[3.] *Konvencija potiv diskriminacije u obrazovanju,* dostupno na: *Opšta deklaracija o ljudskim pravima*, dostupno na http://www.unhcr.rs/media/Opsta%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima%20(1948).pdf
[4.] *Studija o preprekama u obrazovanju u Crnoj Gori, Romska i egipćanska deca*, UNICEF jun 2013. godine, dostupno na: https://www.unicef.org/montenegro/ Studija_UNICEF-za-web-cg. pdf
[5.] *Svetska deklaracija o pravu za sve*, dostupna na: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583e.pdf
[6.] *World Education Forum*, Retreve from: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117e.pdf
[7.] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:c11024
[8.] https://www.mapsofworld.com/thematic-maps/world-illiteracy-map.htm
[9.] https://www.psychologytoday.com/us/blog/freedom-learn/200808/brief-history-education

IX SESIJA

2017. godina

Stevan Lilić*

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U EU I CRNOJ GORI

U Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima navodi se da sloboda mišljenja i izražavanja „uključuje slobodu da se (...) traže, dobijaju i saopštavaju informacije i ideje putem bilo kog medija i bez obzira na granice" (čl. 19). Sličnu odredbu sadrži član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLP), koja, međutim, uvodi važan dodatak: ograničavanja ovog prava su zakonita samo ako su „propisana zakonom", ako su „potrebna u demokratskom društvu" i ako teže jednom od legitimnih ciljeva (nacionalna bezbednost, teritorijalni integritet ili javna bezbednost, sprečavanje nereda ili kriminala, zaštita zdravlja ili morala, zaštita reputacije ili prava drugih, sprečavanje otkrivanja informacija koje su dobijene u poverenju, ili zaštita autoriteta i nepristrasnosti pravosuđa).

Savet Evrope usvojio je Konvenciju o pristupu službenim dokumentima (2008), koja ujedno predstavlja prvi međunarodno obavezujući instrument koji priznaje opšte pravo pristupa službenim dokumentima koji su u posedu javnih organa. Takođe, Lisabonski sporazum o EU priznaje pristup javnim informacijama kao osnovno pravo, kao i Povelja EU o osnovnim pravima, koja je obavezujuća za sve zemlje članice, izričito garantuje „pravo svakog lica da ima pristup svom dosijeu" (čl. 41) i pravo na pristup dokumentima institucija EU (čl. 42).

---

* Prof. dr Stevan Lilić — (www.slilic.com), redovni profesor Upravnog prava, Fakultet pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica u Podgorici. Redovni profesor Upravnog prava i Upravnog procesnog prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (u penziji).

Kako se ističe:[1] „Međunarodni, evropski i nacionalni pravni razvoj je do sada jezgrovito pokazao da se pravo pristupa službenim dokumentima u Evropi sada generalno smatra osnovnim načelom. Posebna pravila koja utvrđuju proširenje ovog prava u evropskom pravnom poretku su navedena u aktima o slobodi informacija ili propisima koji su namenjeni u tu svrhu. Ta pravila potvrđuju da pojam administrativne transparentnosti nosi relevantne demokratske implikacije. Takva svest se dosledno širi iz nordijskih zemalja u ostatak Evrope bez bilo kakve značajne divergencije između zapadnih i istočnih zemalja. Ako je pravo na pristup dokumentima i informacijama koji su u posedu javnih organa postalo osnovno pravo u Evropi, koje su onda implikacije toga? (...) Prvo, fundamentalna priroda prava zahteva striktno tumačenje bilo kog ograničenja uživanja tog prava.[2] Drugo, javni organi moraju da izlože bilo koje takvo ograničenje proveri proporcionalnosti: načelo proporcionalnosti zahteva da „odstupanja ostaju u granicama onoga što je odgovarajuće i potrebno za postizanje cilja koji se ima u vidu".[3] Treća i najvažnija posledica je da režimi transparentnosti treba da budu revidirani tako da se garantuje najširi mogući pristup službenim dokumentima. (...) Za manje od dve decenije, pristup informacijama u EU je evoluirao „od situacije činjenja puke usluge pojedincu od strane institucija koje su koristile svoje diskreciono pravo u jedno zaista subjektivno, osnovno pravo koje pripada pojedincu. Uvođenjem člana 255. EZ od strane Sporazuma iz Amsterdama, pristup dokumentima koji su u posedu institucija postao je subjektivno

[1] SIGMA (Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije), *Pravo na otvorene javne uprave u Evropi: Pravni standardi u nastajanju*, Dokument SIGME br. 46, 2010, str. 11–12.

[2] Videti mišljenje vrhovnog tužioca Madura u predmetu C-64/05 P, *Švedska protiv Komisije* (18. jul 2007. godine) stav 42: „Pošto je pravo na pristup dokumentima koji su u posedu institucija postalo osnovno pravo od ustavne važnosti koje je povezano sa principima demokratije i otvorenosti, bilo koji pomoćni propis koji reguliše uživanje tog prava mora da bude tumačen upućivanjem na njega, a ograničenja tog prava koja propisuju propisi moraju da budu tumačena još restriktivnije."

[3] Evropski sud pravde, predmet 222/84 *Džonston protiv šefa Kraljevske Alster policije* (1986), stav 38.

pravo. Štaviše, to pravo na pristup je po prirodi osnovno pravo, što potvrđuje činjenica da je ono ponovljeno u članu 42. Povelje o osnovnim pravima."[4] Pošto je pravo javnosti da zna postalo osnovno pravo i u zakonodavstvu EU, od zemalja članica se očekuje da ga shodno tome i obezbede.

U Crnoj Gori, pravo pristupa javnim informacijama garantovano je Ustavom (čl. 51): „Svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Pravo pristupa informacijama može se ograničiti ako je to u interesu: zaštite života; javnog zdravlja; morala i privatnosti; vođenja krivičnog postupka; bezbjednosti i odbrane Crne Gore; spoljne, monetarne i ekonomske politike."[5]

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (2017)[6] propisano je da (čl. 2–8): a) pristup informacijama u posjedu organa vlasti zasniva se na načelima slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, prava javnosti da zna, ravnopravnosti i jednakosti i ostvaruje se na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava; b) svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interes traženja informacija; c) svako domaće i strano, fizičko i pravno lice ima pravo na ponovnu upotrebu informacija (tj. upotreba informacija koje su u posjedu organa vlasti, u komercijalne i nekomercijalne namjene, različite od početne namjene za koju su te informacije nastale); d) pristupom informacijama obezbjeđuje se transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti; e) pristupom informacijama obezbjeđuje se da javnost zna informacije koje su u posjedu organa vlasti, u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda; f) organi vlasti dužni su da svakom fizičkom i

[4] Mišljenje vrhovnog tužioca Madura u predmetu C-64/05 P, *Švedska protiv Komisije* (18. jul 2007), stav 40.

[5] Ustav Crne Gore, „Službeni list CG", br. 1/2007.

[6] Zakon o slobodnom pristupu informacijama, „Službeni list CG", br. 44/2012, 30/2017.

pravnom licu omoguće pristup informacijama na ravnopravnoj osnovi i pod jednakim uslovima; g) pristup informacijama je od javnog interesa: pristup informacijama može se ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom; h) izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Ovaj Zakon daje precizne definicije značenja pojedinih izraza (čl. 9), između ostalog: a) *organ vlasti* je državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski, upravni), organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlašćenje ili upravlja javnim fondom; b) *informacija* u posjedu organa vlasti je faktičko posjedovanje tražene informacije od strane organa vlasti (sopstvena informacija, informacija dostavljena od drugog organa vlasti ili od trećeg lica), bez obzira na osnov i način sticanja; c) *objavljivanje informacije* je omogućavanje sadržine informacije dostupnom; d) *objelodanjivanje informacije* je saznanje sadržine informacije od strane podnosioca zahtjeva ili drugog lica koje nije zaposleno u organu vlasti u čijem se posjedu informacija nalazi; e) *javni funkcioner* je lice koje taj status ima u smislu zakona kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa; f) *konvertovanje* je proces pretvaranja određenog zapisa — dokumenta iz štampane u elektronsku formu i obratno; g) *otvoreni format* je format dokumenta koji je nezavisan od korišćene platforme i dostupan javnosti bez ograničenja koje bi spriječilo ponovnu upotrebu informacija, itd.

Radi efikasnog ostvarivanja prava na slobodan pristup javnim informacijama, Zakon propisuje obavezu sačinjavanja posebnog „Vodiča za pristup informacijama" (čl. 11): „Organ vlasti dužan je da sačini, objavi na svojoj internet stranici i redovno ažurira vodič za pristup informacijama u svom posjedu. Vodič za pristup informacijama sadrži katalog vrsta dokumenata, uključujući i javne registre i javne evidencije, adresu i e-mail adresu za podnošenje zahtjeva, kontakt telefon, podatke o odgovornim licima, troškovima pristupa informacijama i druge podatke koji

su od značaja za ostvarivanje pristupa informacijama koje posjeduje organ vlasti. Organ vlasti dužan je da vodič za pristup informacijama ažurira najmanje jednom godišnje. Organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji koju posjeduje, iako vodič za pristup informacijama ne sadrži tu informaciju. Organ vlasti dužan je da odredi lice koje je zaduženo za rješavanje po zahtjevima za pristup informacijama, kao i lice koje će ga zamjenjivati u slučaju njegovog odsustva."

Kao praktični primjer vodiča može se navesti „Vodič za pristup informacijama u posjedu Agencije za zaštitu konkurencije".[7] Na osnovu člana 11. Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG", broj 44/12 i 30/17), direktor Agencije za zaštitu konkurencije doneo je Vodič kojim se, između ostalog, ukazuje na Vrste dokumenata u posjedu Agencije: (1) *Normativna akta* (Zakon o zaštiti konkurencije; podzakonska akta — uredbe, pravilnici, uputstva, odluke; Statut Agencije; Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i dr.); (2) *Akti Agencije i drugi informatički materijal* (akta donijeta u skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije kojima se rješava u upravnom postupku; stručne osnove za izradu zakona i podzakonskih akata; analize uslova konkurencije na tržištu i tržištima pojedinih privrednih sektora; metode istraživanja konkurencije; godišnji izvještaj o radu i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti); (3) *Javne evidencije* (djelovodnik; upisnik predmeta prvostepenog upravnog postupka; evidencija o prijavljenim i odobrenim koncentracijama; knjiga putnih naloga i dr.); (4) *Finansijska dokumenta* (finansijski plan Agencije; dokumenta o donacijama; završni račun Agencije, sa izvještajem nezavisnog revizora; dokumenta o javnim nabavkama; dokumentacija o osnovnim sredstvima i opremi; pojedinačni akti i ugovori o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom); (5) *Dokumenta o zaposlenim* (spisak zaposlenih u Agenciji, sa zvanjima; spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem funkcije;

[7] Agencija za zaštitu konkurencije, *Vodič za pristup informacijama u posjedu Agencije za zaštitu konkurencije i osnovni podaci o agenciji za zaštitu konkurencije* (www.azzk.me).

radne knjižice; uvjerenja o stručnoj spremi i stručnoj osposobljenosti; rješenja o zasnivanju radnog odnosa; rješenja o zaradama; rješenja o naknadama zarade i drugim primanjima; rješenja o godišnjem odmoru; rješenja o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti).

U stručnim i uporednim regionalnim analizama pojedenih zakonâ o slobodnom pristupu javnim informacijama (Crna Gora, Srbija, Hrvatska), između ostalog, konstatuje se je Zakon o pravu na pristup informacijama Crne Gore po svom karakteru sistemski:[8] „Sistemski karakter podrazumijeva da je jedna oblast cjelovito regulisana zakonom koji je u pitanju, te da se drugim zakonima ne mogu uskraćivati prava i nametati obaveze u oblasti koja je već regulisana sistemskim zakonom. Članom 1. je predviđeno da se materija slobodnog pristupa informacijama u posjedu organa vlasti može ostvariti i urediti samo ovim zakonom. Drugim se zakonom u principu ne može ograničiti ili urediti procedura ostvarivanja prava na pristup informacijama (što ne znači da drugi zakoni ne mogu precizirati način utvrđivanja tajnosti podataka, ili način čuvanja podataka o ličnosti, ali da drugim zakonom ne mogu biti uskraćena prava i uvedene obaveze u suprotnosti s Zakonom o pravu na pristup informacijama. (...) Teret dokazivanja da informaciju ne treba ustupiti jeste na državnom organu. Od lica koja traže pristup informacijama se ne traži argumentacija u prilog zahtjevu. U obrazloženju predlagača zakona se izričito navodi da je u Zakonu o pravu na pristup informacijama „promovisan primat principa slobodnog pristupa informacijama u odnosu na moguća ograničenja, jer se sva ograničenja pristupa informacijama moraju predvidjeti u formi izuzetaka sa jasno prepoznatljivim kriterijumima u pogledu sadržaja i proporcionalnosti štetnog uticaja". Ovakvo rješenje je od posebnog značaja za građane koji zahtijevaju pristup informacijama s obzirom na to je državni organ obavezan da dostavi traženu informaciju bez obzira na motive, informisanost, status lica koje zahtjev podnosi i bez obzira na kvalitet i formu zahtjeva. (...) S obzirom na pravo na slobodan pristup informacijama koje je predviđeno Ustavom Crne Gore, ustanovljena je pravna pretpostavka da je

[8] Uporedi: Bojan Spajić, *Izvještaj o slobodnom pristupu informacijama u Crnoj Gori*, Centar za demokratsku tranziciju (www.cdtmn. org).

javnost uvijek zainteresovana za informaciju, te da lice koje informaciju traži ne mora dokazati zainteresovanost bilo koje vrste. Pretpostavka je potvrđena i članom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama: „Svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interes traženja informacija."

U analizi se takođe daje regionalna komparativna analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Srbije i Zakona o pravu na pristup informacijama Hrvatske. Kako se navodi: „Hrvatska je uzeta kao primjer zemlje koja je dopunila Zakon o pravu na pristup informacijama (2013) kako bi ga uskladila sa propisima Evropske unije u ovoj oblasti, a Srbija je uzeta kao primjer zemlje koja je radila na normativnom okviru i praksi slobodnog pristupa informacijama, ali koja je proces pregovora s Evropskom unijom počela nakon Crne Gore." Ciljevi koji se ovim zakonima ostvaruju dati su u okviru sledeće uporedne tabele:[9]

Srbija (čl. 1)	Hrvatska (čl. 3)	Crna Gora (čl. 1, 4)
▪ Slobodni demokratski poredak ▪ Otvoreno društvo	▪ Omogućavanje i obezbjeđivanje ostvarivanja Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama ▪ Upotreba informacija od strane fizičkih i pravnih lica putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti	▪ Slobodan pristup informacijama ▪ Transparentnosti rada organa vlasti ▪ Prava javnosti da zna ▪ Ravnopravnosti i jednakosti. ▪ Podsticanje efikasnosti, djelotvornosti, odgovornosti i afirmacije integriteta i legitimnosti organa vlasti

Zakon o pravu na pristup informacijama Hrvatske jasno propisuje da je osnovni cilj zakona taj da se obezbijedi ostvarenje prava koje je zajemčeno hrvatskim Ustavom. Time se slobodan pristup informacijama nedvosmisleno ustanovljava kao *subjektivno pravo* sa građaninom kao nosiocem ovlašćenja da zahtijeva informacije

[9] Isto.

i državnim organom kao nosiocem obaveze da građaninu obezbijedi ostvarivanje tog prava. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Srbije za ciljeve zakona koristi političke formulacije „slobodan demokratski poredak" i „otvoreno društvo" koje su irelevantne za sudsko tumačenje pravnog akta zbog toga što se ne mogu pravno operacionalizovati. Zakon o pravu na pristup informacijama Crne Gore posvećuje čak dva člana utvrđivanju ciljeva zakona (što se može posmatrati kao nomotehnički propust). Ciljevi zakona su određeni široko i raznorodno („ravnopravnost i jednakost" se ostvaruje zakonom o slobodnom pristupu informacijama?). Za razliku od ciljeva koji su postavljeni u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Srbije, Zakon o pravu na pristup informacijama Crne Gore u daljem tekstu ipak operacionalizuje neke od ciljeva, a naročito one koji se tiču transparentnosti organa državne vlasti i slobodnog pristupa informacijama.[10]

[10] Isto.

MILICA KOVAČ-ORLANDIĆ*

PRAVO ZAPOSLENOG NA ZARADU KAO SOCIJALNO-EKONOMSKO PRAVO

Rezime: U radu se nastoji odrediti mjesto socijalno-ekonomskih prava u sistemu ljudskih prava i ukazati na težnju EU da socijalne interese dovede u ravnotežu sa ekonomskim. Razmatraju se i brojne dileme koje prate ostvarivanje socijalno-ekonomskih prava usljed njihove specifične pravne prirode. Posebno se analizira pravo zaposlenog na zaradu i ukazuje na to da centralno mjesto u određenju ovog prava imaju pojmovi dostojanstvo, pristojan život i pristojan životni standard kao važne komponente pristojnog rada uopšte. Analizira se i princip jednakog plaćanja muškaraca i žena za rad jednake vrijednosti, zahvaljujući kome je EU na posredan način u svoju nadležnost uključila pitanje zarada. Ovaj opšti princip uveden je u evropsko komunitarno pravo putem Rimskog ugovora i ima direktno dejstvo, a pored toga što izražava težnju EU za postizanjem pune jednakosti među polovima, omogućio joj je da ostvari još jedan cilj: očuvanje konkurencije kao primarne vrijednosti zajedničkog tržišta. Tumačenje ovog principa od strane Suda pravde od velikog je značaja za njegovu jednoobraznu primjenu i ostvarivanje prava na zaradu u državama članicama.

Ključne riječi: socijalno-ekonomska prava, radna prava, pravo zaposlenog na zaradu, princip jednakog plaćanja muškaraca i žena za rad jednake vrijednosti

UVOD

Evropska unija se prvobitno razvijala kao ekonomska zajednica koja teži ostvarenju zajedničkih ekonomskih interesa država članica pa su, otuda, socijalna prava, u određenoj mjeri, bila zanemarena. Vjerovalo se da će razvoj ekonomskih prava spontano dovesti do razvoja i harmonizacije socijalnih prava. Pod

* Dr Milica Kovač-Orlandić — saradnik u nastavi na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica.