9 789940 560003

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE - IV SESIJA

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE

IV SESIJA

BAR, 07-11. MAJ 2012.

UNIVERZITET DONJA GORICA
Fakultet pravnih nauka
2013

UNIVERZITET DONJA GORICA
FAKULTET PRAVNIH NAUKA

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

II 57796

ZBORNIK ŠKOLE PRAVA EVROPSKE UNIJE

IV SESIJA
BAR, 7–11. MAJ 2012.

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

ID=22196496

UNIVERZITET DONJA GORICA
Fakultet pravnih nauka
2013

U.br.607/2013

SADRŽAJ

Prof. dr Budimir Košutić
PRAVO EVROPSKE UNIJE – GRANA MEĐUNARODNOG PRAVA ILI AUTONOMNI PRAVNI POREDAK 7

Prof. dr Stevan Lilić
HARMONIZACIJA NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA SA PRAVOM EVROPSKE UNIJE – ADMINISTRATIVNI KAPACITETI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA 35

Prof. dr Rodoljub Etinski
ČINIOCI KOJI UTIČU NA ANTIDISKRIMINACIONO PRAVO 47

Dr Milan Škulić
NAČELO ZAKONITOSTI U KRIVIČNOM PRAVU I (NE)MOGUĆNOST NEPOSREDNE PRIMENE MEĐUNARODNOG PRAVA U NACIONALNOM KRIVIČNOPRAVNOM SISTEMU 67

Prof. dr. sc. Marko Petrak
BOGIŠIĆEVO UREĐENJE ZABLUDE (ERROR) I EUROPSKA PRAVNA TRADICIJA 95

Doc. dr Ivana Jelić
EVROPSKI STANDARDI ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA, SA POSEBNIM OSVRTOM NA ZAPADNI BALKAN ... 109

Mr Boris Bastijančić
VLADAVINA PRAVA I USTAV CRNE GORE 139

Mr Bojan Božović
IZAZOVI U IZGRADNJI KULTURE POŠTOVANJA PRAVA PRIVATNOSTI 169

Prof. dr Stevan Lilić*

HARMONIZACIJA NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA SA PRAVOM EVROPSKE UNIJE – ADMINISTRATIVNI KAPACITETI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Evropska unija je nadnacionalna zajednica evropskih država nastala kao rezultat procesa saradnje i integracije koji je počeo 50-ih godina 20. veka. Ona nije ni država ni međunarodna organizacija već predstavlja *sui generis* tvorevinu. Evropska unija često se opisuje pomoću grčkog hrama sa tri stuba. Prvi stub Evropske unije je Evropska zajednica, a uključuje tri zajednice: Evropsku zajednicu za ugalj i čelik (prestala je postojati 2002. godine po isteku Ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik, a politike vezane za ugalj i čelik prenesene su u Ugovor o Evropskoj zajednici), Evropsku ekonomsku zajednicu (Evropska zajednica), kao i Evropsku zajednicu za atomsku energiju. Drugi stub čini saradnja država u spoljnoj i sigurnosnoj politici, a treći saradnja policije i pravosuđa u krivičnim stvarima.

Ciljevi Evropske unije su promocija ekonomskog i socijalnog napretka, balansiran i održiv razvoj, jačanje ekonomske i socijalne kohezije, uspostavljanje monetarne i ekonomske unije, afirmisanje vlastitog identiteta na međunarodnoj sceni, očuvanje i razvijanje Unije kao prostora slobode, pravde i sigurnosti, te očuvanje i nadogradnja *acquis communautaire*-a.[1]

Evropska unija funkcioniše na principima legaliteta, autonomije, supremacije, supsidijarnosti, proporcionalnosti i

* Dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU“ Pravnog fakulteta u Beogradu.

[1] Dejana Vukčević, Evropeizacija nacionalnih spoljnih politika – idejni okvir, Nacionalni interes, br. 2/2011.

solidanosti, te ima izgrađenu institucionalnu strukturu koju čine zajedničke institucije (Veće EU, Evropska komisija, Evropski parlament, Sud pravde Evropskih zajednica i Evropski revizorski sud), finansijski organi, interinstitucionalni organi, agencije, te decentralizovani organi.

Danas, nakon pet ciklusa proširenja, Evropsku uniju čini 27, odnosno 28 evropskih država: Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Holandija, Italija, Irska, Letonija, Litvanija, Kipar, Luksemburg, Malta, Mađarska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija i Hrvatska. Ovim nije završen proces zaokruženja članica EU. Naprotiv, postoji još niz evropskih država koje takođe žele postati članice EU. To se posebno odnosi na države sa Balkana, bivše ex-YU države.

Administrativni kapaciteti jedne države predstavljaju jedan od najznačajnijih kriterijuma za ocenu njene spremnosti da postane članica Evropske unije. „Administrativni kapaciteti odnose se na sposobnost efikasnog upravljanja ljudskim i fizičkim resursima koji su neophodni kako bi se ostvarili zadaci koji su postavljeni pred Vladu".[2] Postoji više nezavisnih merila koja određuju administrativne kapacitete jedne države: sistem javne uprave, teritorijalna organizacija, upravljanje javnim rashodima, sistem revizije i kontrole.

Da bi administracija bila reorganizovana i sposobna da sprovodi pravila i politike EU, potrebno je da postoji politička volja i da se definiše sveobuhvatna strategija reforme koja podrazumeva ne samo reformu administracije već i modernizaciju celokupnog društva. Ni u jednom proširenju nije postojao kriterijum administrativnih kapaciteta kao uslov koji države kandidati treba da ostvare kako bi postale članice Evropske unije. Sve do petog – „velikog proširenja" koje je završeno maja 2004. godine, kada je deset država centralne i istočne Evrope pristupilo EU (Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Estonija, Letonija, Litvanija, Slovenija, Kipar i Malta), pitanje administrativnih sposobnosti nije privlačilo veliku pažnju javnosti. Ono je smatrano više kao tehničko pitanje obzirom da, niti je broj propisa koje treba primeniti bio veliki, niti su države koje su pristupale bile države koje su skoro pola veka počivale na komunističkim principima, kao što je bio slučaj sa osam od deset navedenih država. Proces evropskih integracija bio je dugotrajan i postepen, pre svega zbog neophodnosti da se izgrade potpuno nove institucije u odnosu na one iz prethodnog perioda, a zatim i zbog obima i složenosti evropskih propisa koje je trebalo usvojiti i primeniti. Sve ovo dovelo je do toga da pitanje administrativnih kapaciteta postane jedno od važnih pitanja za proces evropskih integracija.[3]

Na Evropskom savetu u Kopenhagenu definisano je pet *kriterijuma* za pridruživanje EU. Pored fundamentalnih kriterijuma za članstvo koje utvrđuje član 6 (1) Ugovora Evropske unije, Komisija treba da uzme u razmatranje šest zahteva, kada kreira svoje mišljenje u vidu nacrta o pridruživanju zemalja kandidata u skladu sa proceduralnim zahtevima. Ti kriterijumi su: a) stabilnost institucionalnog garantovanja demokratije, pravna država, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina; b) funkcionalna tržišna ekonomija, kao i kapaciteti da se izađe na kraj sa pritiscima konkurencije i tržišnim silama na jedinstvenom tržištu Unije; c) sposobnost da se prihvate prava i obaveze proizašle iz zakona Unije; d) privrženost političkim, ekonomskim i monetarnim ciljevima Unije; e) kapacitet Unije da apsorbuje nove članove bez gubljenja kvaliteta u Evropskim integracijama. Četiri kopenhagenška kriterijuma se odnose na zemlje aplikante, dok se peti tiče same EU. U tom smislu, posebna pažnja posvećena je pitanjima usvajanja evropskih zakona.

Kasnije je Evropski savet dodao još i tzv. Madridske kriterijume[4] na osnovu kojih zemlje kandidati treba da „ojačaju svoje administrativne kapacitete", što postaje i preduslov za

[2] Martin Painter, John Pierre, *Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes*, u „Challenges to State Policy Capacity – Global Trends and Comparative Perspecitives" (ed. Martin Painter, John Pierre), Palgrove Macmillian, London, 2005, str. 2.

[3] Jelena Todorović, *Jačanje administrativnih kapaciteta kao uslov članstva u EU*, Politička revija, Institut za političke studije, Beograd, br. 2/2009.

[4] Tanja Miščević, *Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u EU*, „Izazovi evropskih integracija" (časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija), br.1, Beograd, 2008, str.100.

članstvo. Od tada ovaj zahtev je bio više puta ponavljan u raznim oblicima, a u službenim dokumentima EU se sve ozbiljnije razrađivalo kao pitanje bitno za dalje proširenje Unije.

Primena evropskih zakona u oblasti javne uprave je pitanje kapaciteta i resursa unutar datog sektora, ali nije samo to. Horizontalni sistem vlasti zemlje kandidata mora takođe da odgovori zahtjevima članstva u EU, jer je on suštinski bitan za funkcionisanje čitave administracije, uključujući i u vezi sa primjenom propisa EU. Uspešna primena i sprovođenje zavisi i od horizontalnog sistema i strukture vlasti, kao što su administrativne procedure i mehanizmi koji treba da obezbede rad javnih službenika u skladu sa standardima EU. Mnogobrojne studije o evropeizaciji identifikovale su domaću administraciju i administrativnu tradiciju kao ključne faktore koji utiču na primenu pravila EU u nacionalne institucionalne sisteme.[5]

Administrativni kapacitet predstavlja skup obeležja organizacione uprave i to sa dva aspekta: kvalitet državnih službenika i odnosi između organizacionih jedinica unutar sistema javne uprave. Za sprovođenje propisa i politika EU podjednako su važni kapaciteti centralne uprave kao i kapaciteti lokalnih i regionalnih struktura. Takođe, treba vršiti usklađivanje u različitim sektorima, kao i koordinaciju organizacionih jedinica u organima uprave koje su zadužene za proces evropskih integracija.

Postojanje profesionalnih i neutralnih javnih službi je preduslov za uspešno zasnivanje „evropskog administrativnog prostora". Pored ovog razloga, javne usluge su identifikovane kao jedna od ključnih oblasti koja traži posebnu pažnju. Javni službenici moraju biti podređeni zakonskim principima da se obezbedi profesionalna stabilnost (zapošljavanje na osnovu doprinosa, regulisan sistem napredovanja u karijeri) i nepristrasnost (zakonski obezbediti zabranu da se javni službenici uključuju u odlučivanje o materiji u kojoj imaju lične interese). Adekvatna plata, javna i dobro regulisana šema primanja i disciplinske mere protiv mita pomažu jačanju

[5] Cristoph Knill, *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions*, Journal of Public Policy, Vol. 18, No. 1, Cambridge University Press, 1998, str. 3.

režima koji obeshrabruje korupciju. Zakonitost u radu javnih službi traži pravilno zakonsko definisanje pravnog statusa, prava i obaveza javnih službenika. Njih treba da rukovodi princip legalnosteta u radu, odgovornost nadređenima i pouzdanost u radu. Nepristrasnost i integritet javnih službenika treba da se obezbedi zakonskim merama kao što su disciplinske mere za korupciju i zakonski definisane strukture plate.

Nezavisnost od uticaja političkih partija treba da je vodilja za javne službenike. Efikasno upravljanje zaposlenima i kontrola službenika zahteva uspostavljanje zajedničkog sistema za upravljanje službama čitave državne administracije, uspostavljanje prakse motivacionog upravljanja, kontrole i javnog pristupa svim podacima o platama zaposlenih. Održavanje profesionalizma i stabilnosti javnih službenika zahteva otvorenu i konkurentsku selekciju zasnovanu na preglednim kriterijumima zasluga, kao i odgovarajuće uslove za razvijanje karijere. Za razvoj kapaciteta javnih službi u oblasti evropskih integracija treba obezbediti adekvatnu službu. U izveštajima o proceni koji su ranije urađeni, osnovni zahtevi su razvijeni u više detaljnih pitanja. Zakonska osnova i sistem upravljanja javnom službom se opisuje i vrednuje u odnosu na pitanje koliko su oni sprovedeni u praksi i da li javni službenici rade u skladu sa odgovarajućim standardima.

Mnoge slabosti u procesu pridruživanja zasnovane su na tradiciji centralističkih država. Kako centralna država ima dominantnu poziciju u prerogativima vertikalne i horizontalne koordinacije, veze i linije komandovanja su često slabe, blokiraju efektivnu razmenu informacija i konsultacija. Članstvo u EU obavezuje da se uključe svi relevantni faktori u proces odlučivanja.

Evropska unija nema eksplicitna merila na osnovu kojih ocenjuje da li država kandidat ima odgovarajuće administrativne strukture. Ona ne poseduje čak ni mehanizme kojima bi to u svojim državama članicama mogla kontrolisati. Ugovor iz Rima ne pominje nikakvu odredbu o državnoj upravi. Uprkos nedostatku direktnih ovlašćenja, EU, ipak, utiče na to kako administrativne strukture treba da izgledaju. Države su slobodne da svoju upravu organizuju kako im odgovara, ali ona mora da funkcioniše na način koji će obezbediti da se po-

slovi zajednice obavljaju efikasno, kako bi se ostvarili rezultati javnih politika.

Državna služba ne treba da funkcioniše kao mreža ličnih, društvenih i partijskih veza, što otvara mogućnosti za korupciju, već treba da se organizuje tako da bude profesionalna, karijerna, odgovorna transparentna, delotvorna i efikasna. Upravo ovi principi predstavljaju osnovu „evropskog administrativnog prostora".

Evropski administrativni prostor se stvara kroz sastanke i razmenu mišljenja i iskustva službenika država članica. On predstavlja skup administrativnih principa, zajedničkih upravnih standarda, postupaka i vrednosti koje se primenjuju u državama članicama. Osnovna karakteristika ovog „prostora" jeste što se primenom pomenutih principa ostvaruje pouzdanost sistema državne uprave. Zato države kandidati i potencijalni kandidati treba da organizuju svoje uprave tako da one dostignu nivo pouzdanosti „evropskog administrativnog prostora". Cilj nije slepo iskopirati sistem uprave određene zemlje, već napraviti sistem koji će ličiti na sve članice po malo.

Ovi principi i pravila nisu statični, već se državne uprave evolutivno menjaju i razvijaju u skladu sa potrebama koje nameću globalne promene. Stalna interakcija između država članica, kao i između članica i Komisije, dovodi do nastanka novih rešenja organizovanja državne uprave u skladu sa najboljom evropskom praksom. Zajednički principi, postupci i vrednosti koji postoje u „evropskom administrativnom prostoru" utiču na države kandidate da naprave administrativnu strukturu kojom mogu da ostvare efektivnu promenu komunističkih pravila.

Uticaj politike na državnu upravu jedna je od glavnih poteškoća izgradnje odgovarajućih administrativnih kapaciteta. Političke partije se nerado odriču mogućnosti da kontorlišu državnu administraciju. Zato je EU uložila dosta napora da promoviše reformu državne uprave kroz formulisanje određenih kriterijuma koje je učinila u njeno ime OECD/SIGMA (SIGMA: Support for Improvement in Governence and Management). Ovi kriterijumi isticali su u prvi plan stvaranje profesionalne i depolitizovane državne uprave. SIGMA pri-

prema i izveštaje o proceni stanja u oblasti javne uprave koji dopunjuju godišnji izveštaj o napretku određene zemlje.[6] U izveštajima Evropske komisije o godišnjem napretku država u procesu pridruživanja, Komisija često naglašava da usvajanje i primena zakona o državnim službenicima predstavlja minimalni uslov za sprovođenje administrativne reforme.

U određivanju ključnih pravaca unapređenja državne uprave u Crnoj Gori kako bi se pravno, organizaciono i kadrovski državna uprava transformisala u racionalni, moderni i efikasan „servis građana", neophodno je kontinuirano praćenje realnih efekata reforme, analiza i dogradnja postojećih zakonskih rešenja, kao i upoznavanje i primena evropskih principa i vrednosti u organizaciji i radu javne uprave. Prema evropskim organizacionim i funkcionalnim standardima, crnogorska javna uprava je jedan od ključnih faktora ostvarivanja strateškog političkog interesa Crgne Gore: aktivno uključenje u evropske integracione tokove i, konačno, članstvo u Evropskoj uniji.

Raspoloženje i interesi građana Crne Gore, oličeni su u težnji za punim uključivanjem u evropske integracione procese i, konačno, za članstvo u Evropskoj uniji.[7] U sektoru državne uprave ti strateški politički ciljevi nameću potrebu projektovanja i sprovođenja jasnih strategija reformi upravnih institucija. Unapređenju državne uprave Crne Gore mora se pristupiti polazeći i od nekih savremenih evropskih načela kao što su efikasnost i transparentnost. Primena načela transparentnosti u reformskim procesima državne uprave, osim što obezbeđuje puni legalitet reformskih napora, obezbeđuje i potreban legitimitet za korenite promene. Podrška građana reformi i unapređenju uprave prema evropskim standardima posebno je značajna zato što takve reforme zahtevaju značajna finansijska sredstva iz državnog budžeta – opšte je poznato da najveći deo novca u budžet generišu građani kao poreski obveznici.

---

[6] Ana S. Trbović, Dragan Đukanović, Borisav Knežević, *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Beograd, 2010, str. 75.

[7] Skupština Crne Gore je usvojila 8. juna 2005. godine *Deklaraciju o pridruživanju Evropskoj uniji*, „Službeni list RCG", br. 36/2005.

U ostvarivanju svoje proevropske politike, Vlada Crne Gore je donela *Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU za period 2008–2012* (NPI).[8] Program postavlja osnove sveobuhvatne reforme u kontekstu primene *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore i Evropske unije* (SSP)[9] koji je potpisan 2007. godine. Cilj te reformske sekvence nije samo da uskladi postojeće zakonodavstvo Crne Gore sa evropskim *acquis communautaire* (pravnim poretkom Evropske unije), već i zahtev da se tako usklađeno zakonodavstvo efikasno i sprovede (čl. 72 SSP). Istovremeno, preduslov za efikasnu harmonizaciju i implementaciju domaćeg zakonodavstva sa evropskim je i postojanje odgovarajućih administrativnih struktura sa odgovarajućim operativnim kapacitetima.

Stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Crna Gora će ući u složeniju fazu procesa integracije – fazu pristupanja. Komparativna iskustva ukazuju da, iako složena, faza pristupanja donosi mnoge ekonomske koristi za državu kandidata, uz istovremeno unapređenje demokratskog kapaciteta institucija i evropskih vrednosti. Zato se može reći da su pozitivni efekti koje donosi članstvo u Evropskoj uniji istovremeno i rezultati reformskih aktivnosti na transformaciji i unapređenju upravnog sistema.

U reformskom smislu, zadatak državne uprave da se u funkcionalnom i organizacionom smislu osposobi za preuzimanje obaveza koje će proizaći iz članstva u EU, ali i da daju doprinos u ostvarivanju opštih ciljeva Evropske unije. Stepen efikasnosti javne uprave – u skladu sa tzv. Kopenhagenskim kriterijumima (1993) potvrđenim u Madridu (1995) – pokazaće sposobnost javne uprave Crne Gore da aktivno koegzistira sa administrativnim institucijama država članica Evropske unije u „evropskom upravnom prostoru".

U izveštajima Evropske komisije koji se za Crnu Goru kao samostalnu državu izdaju od 2006. godine, akcenat se stavlja na „administrativne kapacitete" Crne Gore da, u skladu sa SSP, implementira evropske standarde i da postepeno usklađuje svoje zakonodavstvo i politike sa *acquis communautaire*-om. Tako se u Izveštaju o napretku Crne Gore za 2009. godinu, nakon što je reforma uprave označena kao prioritet, navodi da je postignut određeni napredak u „jačanju državnih administrativnih kapaciteta", kao i u reformi državne uprave opšte.

Strategija reforme državne uprave Crne Gore proklamovala je dva osnovna cilja: a) institucionalnu i pravnu konsolidaciju upravnog sistema i dosledno sprovođenje propisa, kao i b) stimulaciju i osposobljavanje upravnih kadrova za zakonit i kvalitetan rad u upravnom sistemu. U aktuelnim uslovima, ti ciljevi Strategije stavljeni su u reformski kontekst Nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u EU, kojim Crna Gora prilagođava svoj institucionalni okvir zahtevima i potrebama evropskih integracija. U tom smislu, reforma uprave Crne Gore trebalo bi da počiva na premisama koje su u skladu sa konceptom evropskog upravnog prostora. Taj reformski okvir nastaje kao odgovor na pitanja koja su obeležja jednog upravnog sistema koja ga u organizacionom i funkcionalnom smislu čine sposobnim da efikasno ispuni zadatke koje postavljaju evropske integracije i evropski standardi.

Uključivanje crnogorske javne uprave u evropski upravni prostor, međutim, ne znači da reforma državne uprave Crne Gore treba da se odvija prema nekom „uvezenom" modelu. Nekritičko prihvatanje („kopiranje") nekog postojećeg inostranog modela upravne reforme može dovesti do to toga da se na papiru napravi idealan, ali u praksi neprimenjiv upravni sistem. Zbog toga upravnu reformu u Crnoj Gori treba prilagoditi postojećem pravnom poretku, finansijskim mogućnostima, pa i određenim tradicionalnim vrednostima, ali tako da kao krajnji rezultat bude stvorena „savremena javna uprava", koja kao „sistem administrativnih struktura i procedura" može uspostaviti organizacionu, funkcionalnu i vrednosnu komunikaciju sa evropskim upravnim prostorom na partnerskim osnovama.

Administrativna sposobnost buduće države kandidata za sprovođenje obaveza procenjuje se na osnovu indikatora koji su razvijeni u specijalizovanom SIGMA programu u okviri-

[8] Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU (NPI) za period 2008-2012.

[9] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP) potpisan je 15. oktobra 2007. godine u Luksemburgu, između Crne Gore i Evropskih zajednica. SPP ratifikovan je u Skupštini Crne Gore 13. novembra 2007. godine. Evropski parlament dao je saglasnost na SSP 13. decembra 2007. godine.

ma OECD-a. Kao podrška zemljama kandidatima za pristup Evropskoj uniji, SIGMA definiše osnovne (opšte) principe kao standarde-vodilje za administrativnu reformu, koji treba da omoguće njihovim upravama da se uključe u evropski upravni prostor. Tako, u publikaciji *Evropski principi za javnu upravu*[10] SIGMA sistematizuje opšte principe upravnog delovanja koji su zajednički za razvijene evropske zemlje u sledeće grupe: (1) pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost); (2) otvorenost i transparentnost; (3) odgovornost i (4) efikasnost i delotvornost. Mnogi od ovih principa već su poznati domaćoj pravnoj praksi i uključeni su u domaći pravni poredak. Međutim, novina je vrednosni sadržaj i kontekst u kojima se ti principi ostvaruju. Principi i standardi evropskog upravnog prostora orijentisani su na model „uprave kao javne službe", umesto na model „uprave kao instrumenta vlasti".

Jedna od premisa od značaja u oceni ispunjenosti uslova za pristup Evropskoj uniji je stepen u kome je javna uprava zemlje kandidata ostvarila principe i standarde evropskog upravnog prostora. U tom smislu, SIGMA je detaljno definisala i razvila tzv. indikatore za analizu uspešnosti upravne reforme. Za unapređenje državne uprave u Crnoj Gori veoma je značajno da se ti indikatori imaju u vidu jer oni omogućavaju utvrđivanje realne procene u pogledu stvarnih kapaciteta njenog upravog sistema da efikasno primeni voluminozni korpus evropskog *acquis communautaire*-a, kao i da se pro-aktivno uključi kao ravnopravni partner u evropski upravni prostor.

Principi i indikatori razvijeni u SIGMA programu predstavljaju neophodna sredstva u evaluaciji upravnih sistema koji teže da se uključe u evropski upravni prostor. U okviru SIGMA programa posebno se analizira(ju): a) stepen ostvarenja principa zakonitosti i vladavine prava u unutrašnjem pravnom poretku zemlje; b) pravna rešenja koja obezbeđuju odgovornost javnih službenika, kao i zaštitu nezavisnosti i integriteta javnih službenika kao osnovnih komponenti za njihovu profesionalnu nezavisnost; c) pravna rešenja za donošenje upravnih odluka u skladu sa postupcima koji su propisani

[10] Sigma Paper No. 27, European Principles for Public Administration, OECD, Paris, 1999.

zakonom kojima se omogućuje predvidljivost donošenja javnih odluka i koji imaju za cilj da olakšaju sudsku kontrolu upravnih odluka i postupaka; d) pravna rešenja za upravljanje i kontrolu javnih fondova uz obezbeđenje transparentnosti i odgovornosti; e) opšte kapacitete upravnog i sudskog sistema da primene i ostvare navedena pravna rešenja.

Pri analizi koriste se brojni indikatori koji ukazuju na postojanje i efikasnu primenu osnovnih principa i standarda administrativnog delovanja. Ti indikatori su grupisani u četiri kategorije: a) indikatori vezani za pravni okvir opšteg upravnog delovanja; b) indikatori vezani za finansijsku kontrolu javnog sektora; c) indikatori vezani za spoljnu kontrolu; d) indikatori vezani za upravljanje budžetom i javnim rashodima.

Za uspešnost budućih napora u ostvarivanju upravne reforme u Crnoj Gori važno je da Strategija upravne reforme i akcioni planovi, kao i njihovi rezultati budu dostupni kako stručnoj, tako i najširoj javnosti. Proaktivan odnos nosilaca upravnih reformi i javnosti, kao i puna transparentnost u svim fazama implementacije reformi, preduslovi su uspešne transformacije postojećeg sistema državne uprave u upravni sistem utemeljen na modelu savremene javne službe koja će biti u stanju da u svakom momentu pruža kvalitetne javne usluge svojim građanima prema evropskim standardima „dobre uprave". Istovremeno, to je i pretpostavka za punopravno i partnersko uključivanje javne uprave Crne Gore u evropski upravni prostor.

* * *

Apstrakti: Evropska unija funkcioniše na principima legaliteta, autonomije, supremacije, supsidijarnosti, proporcionalnosti i solidanosti te ima izgrađenu strukturu koju čine zajedničke institucije. Administrativni kapaciteti jedne države predstavljaju jedan od najznačajnijih kriterijuma za ocjenu njene spremnosti da postane članica Evropske unije. Da bi administracija bila reorganizovana i sposobna da sprovodi pravila i politike EU, potrebno je da postoji politička volja i da se definiše sveobuhvatna strategija reforme koja podrazumijeva ne samo reformu administracije već i modernizaciju

cjelokupnog društva. Primjena evropskih zakona u oblasti javne uprave je pitanje kapaciteta i resursa unutar datog sektora. U određivanju ključnih pravaca unapređenja državne uprave u Crnoj Gori kako bi se pravno, organizaciono i kadrovski državna uprava transformisala u racionalni, moderni i efikasan „servis građana", neophodno je kontinuirano praćenje realnih efekata reforme, analiza i dogradnja postojećih zakonskih rješenja, kao i upoznavanje i primjena evropskih principa i vrednosti u organizaciji i radu javne uprave.

Ključne riječi: Evropska unija. Administrativni kapaciteti. Reforme javne uprave. Crna Gora.

Prof. dr Rodoljub Etinski

ČINIOCI KOJI UTIČU NA ANTIDISKRIMINACIONO PRAVO

UVOD

Cilj ovog teksta jeste da otvori raspravu o činiocima koji utiču na antidiskriminaciono pravo. Mislim na činioce koji utiču na razvoj tog prava i njegovu delotvornost. Pod delotvornošću razumem meru ostvarivanja cilja tog prava, dakle u kojoj meri je ostvaren, odnosno u kojoj meri se ostvaruje cilj te grane prava. Prostor i vreme na raspolaganju ne dozvoljavaju detaljnu analizu ovog pitanja, niti empirijsko istraživanje. Tekst će se osvrnuti na neke stvari koje bi mogle da budu značajne za razvoj i delotvornost te grane prava, kao što je relativno skorašnja pojava antidiskriminacionog prava, uloga pravosuđa u razvoju i delotvornosti tog prava, relevantnost odnosa nacionalno-regionalno-globalno za tu granu prava, međuuticaji koji postoje između različitih regionalnih procesa razvoja tog prava, vanpravni činioci i, na kraju, ali ne najmanje važno, društvena zainteresovanost za to pravo. Počeću sa definicijom antidsikriminacionog prava i njegovog cilja.

Antidiskriminaciono pravo i njegovi ciljevi

Pod antidiskriminacionim pravom razumem granu prava koja ima za cilj, pre svega, da obezbedi uspostavljanje jednakosti u uživanju prava i sloboda na nivou pripadnika pojedinih društvenih grupa, kao što su rasne, nacionalne ili verske grupe u nekim oblastima društvenog života, kao što su obrazovanje, zapošljavanje ili socijalna zaštita. Tu granu prava čine materijalna pravila kojima se zabranjuju svi oblici diskriminacije, zasnovani na tačno određenim osnovama, kao što su pol, etničko poreklo, rasa ili religija, kao i procesna pravila koja se odnose na procesna sredstva zaštite od diskriminacije,