

Mr Aleksandar Saša Zeković

POLITIČKI KRITERIJUMI U PROCESU STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA CRNE GORE EVROPSKOJ UNIJI

Podgorica 2008



mr Aleksandar Saša Zeković

POLITIČKI KRITERIJUMI U PROCESU STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA CRNE
GORE EVROPSKOJ UNIJI

POLITICAL CRITERIA IN THE PROCESS OF STABILIZATION AND ASSOCIATION
OF MONTENEGRO TO EUROPEAN UNION

Recezentkinja:

prof. dr Gordana Đurović, Univerzitet Crne Gore

Biblioteka: EVROPSKA UNIJA

urednica:

Daliborka Uljarević

izdavači:



Centar za građansko obrazovanje

www.cgo.cce.org

CENTAR ZA EVROATLANTSKE POLITIKE



CENTER FOR EURO ATLANTIC POLITICS

www.ceap-montenegro.com



institut alternativa

www.institut-alternativa.org

za izdavače:

Bojana Stanišić

prijevod:

Maja Mugoša

prelom i štampa:

Studio MOUSE Podgorica

www.mouse.cg.yu

Tiraž

1000

mr Aleksandar Saša Zeković

**POLITIČKI KRITERIJUMI U PROCESU
STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA CRNE
GORE EVROPSKOJ UNIJI**

Podgorica, 2008

SADRŽAJ

Uvod

I – EU – procesi proširenja i pridruživanja

1.1. Istorijski osvrt na proces evropskog ujedinjenja.....	009
1.2. EU danas	013
1.3. Ciljevi, temeljni principi i politika Unije	014
1.4. Ključne institucije EU	016
1.5. Kako do EU.....	028
1.6. Ključna komparativna iskustva nekih zemalja u procesu pridruživanja EU.....	030
1.7. Izazovi EU	036
1.8. Da li je moguće zatvaranje kruga proširenja	038

II – Proces stabilizacije i pridruživanja EU

2.1. Pridruživanje EU – pravna osnova, procedure i vrste.....	040
2.2. Preduslovi pridruženja – Kopenhaški kriterijumi	041
2.3. Politički nivo kopenhaških kriterijuma	042
2.4. Politički okvir kao prostor za funkcionisanje ekonomije	043
2.5. Pridruživanje država Zapadnog Balkana.....	045
2.6. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i instrumenti procesa	047
2.7. Ključna komparativna iskustva regiona u procesu	048
2.8. Problemi demokratije u EU, euroskepticizam i zamor od daljih proširenja.....	068
2.9. Posljedice evropskih integracija	070

III – Crna Gora i EU

3.1. Crna Gora i proces stabilizacije i pridruživanja.....	074
3.2. Politički kriterijumi u procesu pridruživanja Crne Gore	075
3.3. Politički kriterijumi i dosadašnji progres u procesu pridruživanja	076
3.4. Evropsko partnerstvo sa Crnom Gorom	086
3.5. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Crne Gore...	090
3.6. Vladin prilog godišnjem izvještaju za 2007. godinu.....	101
3.7. Trenutna situacija, ključni izazovi i perspektive pridruživanja Crne Gore sa aspekta političkih kriterijuma	118
3.8. Evropski identitet u Crnoj Gori – percepcije građana i javnosti Crne Gore o evropskim integracijama	134

IV – Zaključak

Conclusion	142
Literatura i Internet izvori	146

PREDGOVOR

Predmet istraživanja ovog rada jesu preduslovi koje zainteresovane zemlje moraju zadovoljiti kako bi pristupile Evropskoj uniji (EU) odnosno politička dimenzija kriterijuma pristupanja, kao i izazova sa kojim se Crna Gora suočava ili se može suočiti u procesu stabilizacije i pridruživanja.

EU je utemeljena na principima slobode, demokratije, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda. Od pada Berlinskog zida politikom Evropske unije (EU) dominira ideja o daljem proširenju. Prema osnivačkim dokumentima EU može pristupiti svaka zainteresovana evropska država koja poštuje postavljene temeljne principe. Države koje joj žele pristupiti prije svega su obavezane principima i načelima na kojima počiva sama Unija. Preduslov evropskih integracija je funkcionalno prihvatanje demokratije i ostvarenje njene pune djelotvornosti, što znači da su integracije direktno zavisne od procesa reformi i demokratske stabilnosti društva koje se želi pridružiti EU.

Cilj ovog rada je da kroz istorijsku retrospektivu evropskih integracija, predstavljanje ciljeva, politika i institucija EU, iskustava drugih zemalja i analizom dosadašnjih aktivnosti i napora Evropske komisije i Vlade Crne Gore predstavi važnost političkih kriterijuma u pristupanju EU.

Pod političkim uslovima članstva podrazumijeva se istinska i funkcionalna stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu prava manjina.

Proces evropskih integracija pred svakom zemljom postavlja cilj koji traži snažnu odgovornost – održati i ojačati Uniju kao prostor slobode, bezbjednosti i pravde. Prije svega treba zadovoljiti političke uslove i pretpostavke, zato jer je politički i bezbjednosni okvir prostor unutar kojeg funkcioniše ekonomija, pravna i socijalna infrastruktura.

Crna Gora dužna je da zadovolji politiku uslovljavanja, odnosno da prihvati temeljne principe na kojima počiva sama EU. Neispunjavanje tih uslova podrazumijeva da EU može pristupiti ograničavanju ili obustavljanju saradnje, odnosno suspenziji ili raskidanju ugovornog odnosa.

Zadovoljenje političkih kriterijuma prilika je za istinsko prihvatanje zajedničkih evropskih vrijednosti i prevazilaženje nasljeđa prošlosti, što je za Crnu Goru u pogledu sveobuhvatnih reformi, izgradnje države, društvenog i ekonomskog progresa od ključnog značaja.

Kako je Crna Gora u procesu evropskih integracija, intencija ovog rada je da afirmiše važnost i značaj političkih kriterijuma, pa je zato i data opširna analiza značaja političkih kriterijuma u procesu stabilizacije i pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Aktuelnost evropskih integracija, nedavna proširenja EU, formirana iskustva i intenzitet procesa stabilizacije i pridruživanja Crne Gore i sama ova publikacija omogućavaju i doprinose formiranju široke i sadržajne dokumentacione osnove za dalja istraživanja i edukaciju.

Ključne riječi: Principi EU; Politički kriterijumi pridruživanja; Ljudska prava; Funkcionalna demokratija i institucije; Zapadni Balkan; Crna Gora.

I. EU - procesi proširenja i pridruživanja

1.1. Istorijski osvrt na proces evropskog ujedinjenja¹

Političke, vojne i ekonomske integracije realizovane postepeno i u različitim formama, uz mnoštvo izazova, ohrabrene su i podržane Maršalovim planom za Evropu² (podrška SAD), po okončanju Drugog svjetskog rata. Početkom 1948. godine između Ujedinjenog Kraljevstva, Belgije, Holandije, Luksemburga i Francuske zaključen je Briselski sporazum, kojim je koncipirana pedesetogodišnja saradnja u ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj i oblasti samoodbrane, čime je konstituisana Zapadnoevropska unija (WEU).

U preambuli prvog briselskog sporazuma prepoznati su principi i elementi zajedničke baštine – demokratija, lična i politička sloboda, ustavna tradicija i vladavina prava te ostavljena mogućnost pridruženja drugih zemalja koje „podstiču isti ideali i pokreću slične namjere”. Iste godine SAD su pristale na trajno vojno prisustvo u Zapadnoj Evropi. Važan događaj evropskog ujedinjenja³ sa aspekta današnjih političkih kriteri-

-
- 1 I pored toga što porijeklo imena „Evropa” etimološki do danas nije jedinstveno objašnjeno možemo zaključiti da ono sadži kako geografske tako i kulturne elemente predstave. „Evropa” se oko 700. godine prije nove ere, u Hesiodovoj „Teogoniji”, pominje kao „privlačna” boginja. U starom vijeku dominira mit o Evropi kao Zevsovoj izabranici koja je predstavljala simbol sreće, plodnosti i obilja hrane. U srednjem vijeku Evropa postaje i određenje sa elementima raskola i integracije (Šmale V., Istorija evropske ideje, Clio, Beograd, 2003, strane 15, 19 i 29).
 - 2 „The European Recovery Program”, program obnove evropske privrede razvijen od strane državnog sekretara SAD Džordža K. Maršala smatra se „inicijalnom kapislom” integracija. Godine 1947. osnovana je Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju (OECE) sa zadatkom raspodjele pomoći, između država članica, iz Maršalovog plana; http://en.wikipedia.org/wiki/Marshall_Plan
 - 3 Interesantno je pri podsjećanju o evropskim integracijama pomenuti rad francuskog pravnika i pamfletiste Pjera Diboia „O ponovnom oslobađanju svete zemlje” iz 1306. godine u kojem govori o neophodnosti formiranja „Evrope vladara” (radi odbrane hrišćanstva) i da je koncipirao neke integracijske strukture – Sabor vladara (asocijacija na današnje samite šefova država i vlada EU), Arbitražni sud (Evropski sud pravde) i zajedničke norme, vrijednosti i pravo (asocijacija na aqu i temeljne principe na kojima počiva EU). U Srednjem i Novom vijeku brojni su mislioci

juma proširenja jeste Haška konferencija, federalističkih pokreta 1948. godine kojom je predsjedavao Winston Čerčil i na kojoj su proklamovana temeljna načela evropskog ujedinjenja uz donošenje odluke o izradi Pakta o pravima čovjeka koji bi trebao biti praćen osnivanjem Suda za ljudska prava kao njegovog implementacionog instrumenta⁴. Rezultat konferencije jeste osnivanje Savjeta Evrope (SE), u maju naredne godine, kao istinske evropske asocijacije posvećene unaprijeđenju i zaštiti prava i sloboda čovjeka i međusobnom povezivanju država Evrope⁵. Značaj SE tokom proteklog perioda, ali i danas upravo se ogleda u kontinuiranom promovisanju evropskog zajedništva i kroz unaprijeđenje svijesti o neophodnosti daljeg približavanja svih Evropljana i njihovom pripadništvu Evropi kao zajedničkom prostoru.

SE je međuvladina organizacija sa trenutno 46 država članica čije je osnivanje, 5. maja 1949 godine, predstavljalo snažan izazov za Evropu koja se radala iz ruševina Drugog svjetskog rata. Temeljni ciljevi SE su „veće jedinstvo zemalja članica” kroz razvijanje saradnje u ekonomskoj, socijalnoj, naučnoj, kulturnoj, pravnoj i administrativnoj oblasti kao i na planu očuvanja i daljeg unaprijeđenja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Tokom svoje istorije, SE se suočio, krajem prošlog stoljeća, sa još dva značajna izazova – prvi je se odigrao krajem 80-tih godina kada je trebalo ohrabiti i pomoći tranziciju bivših komunističkih zemalja ka demokratiji

govorili o Evropi kao jedinstvenom kontinetu u političkom smislu („hrišćanski kontinent”), o „evropskoj kući i otadžbini” (Pikolomini, sredina XV stoljeća), ideja češkog kralja Jirži Podjebradog o formiranju otvorenog saveza država sa saveznom skupštinom koja bi, svakih pet godina mijenjala sjedište (1464) a sve u cilju stabilizacije „Evrope nacija”. Plan Vojvode od Silija, Maksimilijana de Betina, predstavlja svojevrstu preteču Ustava Evrope koji ističe princip ravnoteže između evropskih sila; (Šmale V., Istorija evropske ideje, Clio, Beograd, 2003, strane 85, 86, 87).

- 4 Istorijski osvrt na proces evropskog ujedinjenja iskoristio bih za podsjećanje na čuveni govor književnika Viktora Igoa, iz 1849. godine, na Kongresu pacifista u Parizu, u kojem pominje „sjedinenjene evropske države” i besmislenost daljeg ratovanja između velikih sila, „Doći će dan kada ćete se vi Francuzi, vi Rusi, vi Italijani, vi englezi, vi Njemci, vi nacije ovog kontinenta, čvrsto stopiti u jedno više jedinstvo, ne morajući da napuštate svoju posebnu osobitost i slavnu individualnost... (Šmale V., Istorija evropske ideje, Clio, Beograd, 2003, str. 101)
- 5 Statut SE usvojili su predstavnici sljedećih zemalja: Belgija, Danska, Francuska, Velika Britanija, Irska, Italija, Luksemburg, Norveška, Holandija i Švedska.

i poštovanju ljudskih prava i početkom 90-tih od koga je počeo proces intenzivne pomoći i pažnje zapadnom Balkanu i posebno zemljama bivše SFRJ da prevaziđu nasljeđa prošlosti i ista zamijene održivim životom u atmosferi vladavine prava i privrženosti ljudskim i manjinskim pravima. Vremenom razvijane su takve procedure, posebno zakonodavne prirode, koje obezbjeđuju postizanje demokratskih ideala. Konvencije ili ugovori i preporuke predstavljaju dva temeljna i djelotvorna instrumenta SE.

Integracije su se dalje nastavile u vidu Šumanove deklaracije (iz 1950. - promoviše federalnu Evropu koja će se graditi „solidarnošću na djelu” odnosno postepenim manjim ali konkretnim koracima) i potom osnivanjem Evropske zajednice za uglj i čelik (1951) i Evropske odbrambene zajednice (1952)⁶. Slijede pokušaj formiranja Evropske političke zajednice (1952-54) i osnivanje Zapadno-evropske unije (1954) u oblasti odbrane.

Evropska ekonomska zajednica (EEZ) utemeljena je 1957. godine u cilju usklađivanja ekonomskog razvoja država članica. Iste godine, takođe u Rimu, osnovan je i EUROATOM, u cilju proizvodnje atomske-nuklearne energije kao izvora razvoja privrede kao i za mirnodopski progres.

Slijedi regionalno povezivanje samih evropskih država, formiranje Beneluksa (1960) kao oblika ekonomske i privredne saradnje Belgije, Holandije i Luksemburga. Ujedinjeno kraljevstvo koje se uglavnom do tada držalo po strani 1960. godine doprinosi osnivanju Evropskog udruženja slobodne trgovine (EFTA).

Kao što se zaključuje težište svih integracija bilo je tržište odnosno izgradnja funkcionalnog i jedinstvenog evropskog tržišta.

Na samitu šefova država i vlada 1961. godine razmatran je nedostatak političke saradnje između članica, pri čemu se integracije nastavljaju upravo pokušajem intenziviranja političke saradnje kroz tzv. Fušeeve planove koji nijesu uspjeli osim što su dogovorene redovne političke konsultacije. Haški samit iz 1969. godine značajan je jer je donijeta odluka o

⁶ Do realizacije EDC nije došlo zato što Ugovor nije ratifikovan u francuskoj narodnoj skupštini.

formiranju ekonomske i monetarne unije. Već 1970. godine unutar EEZ su ukinute carine, a formirane jedinstvene spoljne carine. Američki dolar od 1972. prestaje biti mjerna jedinica u Evropi. Iste godine u Parizu je održan Samit država članica na kojem je saopštena namjera o osnivanju Evropske Unije „odlučne da doprinese uspostavljanju balansa i mira u svijetu” i utemeljene na principima Povelje Ujedinjenih nacija (UN).

U cilju unaprijeđenja političke saradnje 1974. je osnovan Evropski savjet čiji su članovi šefovi država i vlada zemalja članica i koji su na svom sastanku 1983. usvojili „Svečanu deklaraciju o Evropskoj uniji”.

Treba pomenuti da je 1977. usvojena zajednička izjava kojom su se tijela Zajednice⁷ dodatno obavezali na poštovanje ljudskih prava. Slijedi „Evropa u dvije brzine” (različita shvatanja pojedinih članica o tempu ujedinjenja), revizije osnivačkih ugovora i usvajanje Jedinstvenog evropskog akta (1987). Ideološki podijeljena Evropa je postala prošlost, a Evropska ekonomska zajednica, dobija ključnu ulogu u formiranju novog evropskog identiteta i, shodno svojoj ekonomskoj snazi i političkom značaju, u demokratizaciji postkomunističkih zemalja.

Od pada Berlinskog zida politikom Unije dominira ideja o daljem pristupanju i proširenju. Nadležnost EU se postepeno širila i produbila se i na oblasti regionalnog, istraživačkog i tehnološkog razvoja, zaštite životne sredine, socijalne i zdravstvene politike što je potvrđeno i Ugovorom iz Maastrichta (1993) o osnivanju EU. U preambuli dokumenta, u kojoj je istaknut značaj okončanja podjele evropskog kontinenta, pored ekonomskih navedeno je nekoliko veoma značajnih političkih vrijednosti. Prije svega je potvrđena privrženost načelima slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i pravne države kao i temeljnih socijalnih prava. Iskazana je i želja da se produbi solidarnost između evropskih naroda uz poštovanje njihove istorije, kulture i tradicija kao i da se osnaži demokratski karakter i djelotvornost rada institucija. Takođe, iskazana je i riješenost da se nastavi proces integracija Evrope „u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima”⁸. Odmah nakon Mas-

7 Savjet ministara, Komisija i Evropski parlament.

8 Načelo supsidijarnosti.

trihtha pokrenuto je pitanje daljih reformi unutar EU, posebno sa aspekta funkcionisanja organa i „eliminisanja demokratskog deficita” odnosno približavanja Unije samim građanima⁹.

Ugovorom iz Amsterdama (1997) osnažena uloga Evropskog parlamenta, ali i dodirnuta određena pitanja koja su se postavljala u pogledu djelotvornog funkcionisanja EU usljed novih proširenja.

Na zasijedanju Evropskog savjeta u Kelnu 1999. godine prihvaćeno je da se ljudska prava i osnovne slobode u EU regulišu posebnom poveljom. Reforme osnivačkih dokumenata EU nastavljene su i u Nici, 2000. godine, đe je Ugovor o EU donijet u cilju unaprijeđenja institucionalne strukture. Predloženi Ustav EU¹⁰ koji objedinjuje sve osnivačke ugovore, Povelju o osnovnim pravima i kriterijume za članstvo posvetio je socijalnoj i dimenziji ljudskih i manjinskih prava značajnu pažnju. Međutim njegova realizacija, tj. prihvatanje onemogućeno je francuskim i holandskim „ne” na referendumima 2005. godine. U toku je priprema novog, tzv. Reformskog sporazuma EU (Reform Treaty), koji je krajem predsjedavanja Njemačke, pripremljen u formi nacрта.

Iz ovog kratkog hronološkog pregleda razvoja ideje evropskog ujedinjenja, možemo zaključiti da se EU postepeno dinamično mijenjala i razvijala i da danas predstavlja tvorevinu koja počiva na tri stuba – Prvi stub predstavljaju Evropske zajednice (EZ, EZUČ, Euroatom) odnosno monetarna i ekonomska unija; Drugi stub – zajednička spoljna i bezbjednosna politika i Treći stub – saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

1.2. EU danas

Valter Halštajn je na početku intenziviranja evropskih integracija, tadašnju EU (EEZ) nazvao ”novom vrstom političke životinje”¹¹. Evropa

9 Poštovanje ljudskih prava, borba protiv nezapošljenosti i organizovanog kriminala, briga o životnoj sredini.

10 Treaty establishing a Constitution for Europe.

11 Smatrao je da proces evropskog ujedinjavanja ne treba opterećivati navođenjem političkih ciljeva. Sugerisao je ”čuvanje” od teorije koja daje ”gotova upustva i modele za djelovanje” (Šmale, 245). Herbst, podsjećajući na Holštajnovu stavove,

je pluralnost i evropske nacije su, opredjeljujući se za integracije, EU prepoznale kao sredstvo odbrane svog identiteta.¹² Mnogi autori ističu da će EU promijeniti doživljaj i odnos prema „domovini” ističući tranziciju od doživljaja pojma domovine koji u klasičnom smislu se odnosi na čuvanje i odbranu ”sjećanja” i od pluralizma do EU kao projekta ”sinovine” (filiatrie) koji će snažiti ”ljubav prema budućnosti, koja ovisi samo o nama, na kraju nadvladati ljubav prema prošlosti, za koju ne možemo više ništa učiniti”.¹³ EU je projekat suprotan nacionalizmu i svim totalitarnim ideologijama.

1.3. Ciljevi, temeljni principi i politika Unije

Cilj EU, između uglavnom ekonomskih, jeste da „održi i ojača Uniju kao prostor slobode, bezbjednosti i pravde, na kome je slobodno kretanje lica obezbijedeno uz paralelno usvajanje odgovarajućih mjera iz oblasti kontrole spoljnih granica, azila, imigracije i prevencije i borbe protiv kriminala”¹⁴.

Evropska unija je utemeljena na principima slobode, demokratije, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prema istom, članu 6, Unija poštuje nacionalni identitet članica kao i osnovna prava garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Ugovorom je predviđeno i praćenje poštovanja temeljnih principa Unije u državama članicama. Predviđeno je da se na prijedlog 1/3 članica ili organa (Evropskog parlamenta ili Evropske komisije), Savjet uz dobijenu saglasnost Evropskog parlamenta, može ukazati „da postoji jasan rizik ozbiljnog kršenja principa na kojima je inače zasnovana Unija” i tim povodom konkretnoj državi uputiti odgovarajuće preporuke. Prije nego

1986. godine primijetio je da je politička teorija integracija svoju ekspanziju doživjela tek pošto su ključne političke odluke u procesu integracija već bile donijete (Šmale, 245).

12 Lamassoure, Alain, Bit će to drugačija Europa, Europski dom Zagreb i Europski dom Hrvatska, Zagreb, 2004, strana 75.

13 Ibid, strana 78.

14 Član 2. Ugovora o osnivanju EU.

iznese bilo kakvu ocjenu ili odluku Savjet će, po ovom pitanju, saslušati određenu državu članicu. U stavu 3. predviđene su i određene sankcije za državu. Znači moguća je, ovim povodom, suspenzija nekih prava koja proističu iz Ugovora, suspendovanje prava glasanja predstavnika te zemlje u Savjetu. Takođe moguće su i posljedice suspenzije prava i obaveza po pravna i fizička lica¹⁵.

Kao cilj Unije prepoznaje se obezbjeđenje visokog nivoa zaštite građana u okviru prostora slobode, bezbjednosti i pravde kroz razvijanje zajedničkih aktivnosti država članica u oblastima policijske i pravosudne saradnje i spriječavanjem rasizma i ksenofobije kao i borbom protiv tih pojava¹⁶.

Prema Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice (stub EU), cilj Evropske Zajednice je da kroz uspostavljanje zajedničkog tržišta i monetarno-ekonomske unije unaprijeđuje, između ostalog, visok stepen zapošljenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine (trajni razvoj), podizanje nivoa i kvaliteta života, privrednu i društvenu povezanost i solidarnost između država članica.

Ciljevi politike EU su zaštita zajedničkih vrijednosti i osnovnih interesa, unaprijeđivanje međunarodne saradnje, održavanje mira i jačanje međunarodne bezbjednosti, razvoj i jačanje demokratije, pravne države i poštovanje ljudskih prava¹⁷. Svoje ciljeve Unija ostvaruje: utvrđivanjem načela i opštih smjernica za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, odlučivanjem o zajedničkim strategijama, usvajanjem zajedničkih stavova i akcija¹⁸ kao i kroz snažanje sistemске saradnje između država članica u vođenju politike.

U cilju izvršavanja svojih zadataka Evropski Parlament, Savjet i Komisija

15 Da su odredbe ipak djelotvorne pokazuje slučaj uvođenja sankcija EU prema Austriji zbog učešća ultradesničara u vladi (2000).

16 Član 29. Ugovora o osnivanju EU (odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji i krivičnim stvarima).

17 Član 11. Ugovora o osnivanju EU.

18 O svemu prijetnom odlučuje Savjet i države članice su dužne da vode računa o usklađenosti nacionalnih politika sa zajedničkom.

donose opšta pravila (regulation – opšte važnosti koje se u potpunosti i neposredno primjenjuju u svakoj državi članici), direktive (directive – obavezuju sa aspekta ciljeva koje treba postići dajući slobodu izbora, državi članici kojoj je upućena, metode i oblika realizacije) i odluke (decision – obavezne su u potpunosti za one koje se u njoj pominju). Takođe ovi organi upućuju preporuke i mišljenja (neobavezujući akti).

Države članice sprovode svoje nacionalne politike tako da doprinose postizanju ciljeva EU.

Ciljevi i zadaci evropskih zajednica sprovode se kroz rad posebnih tijela (Evropski parlament, Savjet ministara¹⁹, Komisija, Sud pravde i finansijski sud), savjetodavnih organa koji pomažu rad Evropskog savjeta i Komisije (Ekonomski i socijalni savjet i Regionalni komitet) i posebno utemeljenih sistema odnosno agencija (Evropski sistem centralnih banaka - utemeljen zbog ućuvanja stabilnosti cijena - Evropska centralna banka i Evropska investiciona banka).

1.4. Ključne institucije EU

Evropski savjet

Evropski savjet (ES) je tijelo šefova država i vlada članica EU (uključujući i predsjednika Evropske komisije zajedno sa ministrima spoljnih poslova i jednim članom Komisije) koje podstiče razvoj i opšte političke ciljeve Unije. ES, koji je formalni karakter dobio tek Jedinstvenim evropskim aktom 1986 godine, predstavlja strateški, stožerni kao i konstrukcioni organ EU.²⁰ Odluke ES predmet su kasnijeg zakonodavstva što donekle objašnjava posjedovanje zakonodavnih funkcija. Nadležnost ES su temeljni politički problemi saradnje, smjernice razvoja, način odlučivanja o pojedinim pitanjima, ugovori, važna ekonomska i spoljno politička pitanja kao i pitanja proširenja Unije.

¹⁹ Savjet Evropske Unije.

²⁰ Uloga ES je da osigura Uniji nužni podsticaj za njen razvoj kao i da definiše opšte političko rukovođenje; JEA, glava I.

Savjet Evropske unije

Savjet EU ili Savjet ministara Evropske unije zasijeda na ministarskom nivou (iz različitih oblasti - resora) pri čemu se funkcija predsjedavajućeg naizmjenično, na pola godina, rotira između država članica po utvrđenom redosljedu. Uloga Savjeta precizno je uređena Ugovorom o osnivanju EZ. Savjet se stara o jedinstvu, povezanosti i efikasnosti djelovanja Unije i ključni je organ u sprovođenju politike EU. To je znači ključno izvršno i zakonodavno tijelo EU. Uloga Savjeta je veoma značajna upravo što se na njegovim zasjedanjima donese odluke koji se snažno odražavaju na politiku EU kao i na rad drugih tijela EU.²¹ Ti akti spadaju u generalne mehanizme politike EU: opšte smjernice i načela, uredbe, uputstva, odluke, zajedničke strategije i akcije, preporuke i mišljenja.²²

Evropska komisija

EK je izvršno tijelo koje ima i određene kvazisudske funkcije. Članovi Komisije djeluju i rade nezavisno od strane država članica iz kojih potiču i u najboljem interesu Unije. Predsjednika Komisije imenuje Savjet EU uz saglasnost EP. EK ima nekoliko temeljnih funkcija. Ona je prije svega forum za konsultacije između država članica što podrazumijeva primjenu postupaka kojima se uslađuju politike članica EU. Zatim EK obezbjeđuje realizaciju i administraciju usaglašanih politika. Dalje EK ima regulatornu i kvazisudsku ulogu prije svega u kontekstu monitoringa poštovanja ugovora EU i obavezne regulative od strane država članica i privrednih subjekata. Konačno EK ima moć da inicira i predlaže regulative i politike odnosno da uobličava zakonodavne prijedloge.²³ Komisija to jeste njeni članovi-komesari funkcionišu preko generalnih direkcija (GD) koje

21 Istraživanja javnog mnjenja govore da ovo tijelo uživa najmanje povjerenje građana u odnosu na druge institucije EU - manje od 40% građana ima povjerenja u Savjet EU, oko 46% u EK dok povjerenje u EP ima oko 55% građana.

22 Komitet stalnih predstavnika COREPER je suportno tijelo koje priprema sastanke Savjeta EU i obavlja poslove koji proizilaze iz njegovih aktivnosti. Kako Savjet nije stalno tijelo središte njegovog rada je upravo u ovom komitetu koji zasijeda na ambasadorskom nivou kako bi se usaglašavale odluke koje potvrđuje Savjet EU.

23 Prokopijević, Miroslav, Evropska Unija – Uvod, Službeni glasnik, Beograd, 2005, strana 52.

strukturisane preko politika²⁴, spoljnih odnosa²⁵, opštih i unutrašnjih usluga. EK u svom radu suočava se sa nizom ograničenja koja su u osnovi institucionalne prirode ali i uslovljena ulogom država članica u institucionalnoj strukturi EU.²⁶

Evropska komisija (EK) inicira politike EU, predlaže mehanizme njihove realizacije i obezbjeđuje poštovanje pravnih tekovina EU i u slučaju njihovog kršenja od strane država članica, preduzeća ili pojedinaca EK raspolaže mogućnošću pokretanja postupka pred Evropskim sudom pravde. Puno prihvatanje pravnih tekovina EU predstavlja temeljni uslov za djelotvornu participaciju država kandidata u sistem EU. Izvjestan nivo fleksibilnosti u prihvatanju pravnih tekovina od strane EK se dozvoljava samo u pravcu dodjeljivanja prijelaznih, adaptacionih, perioda i privremenih rješenja.

Pošto država objavi kandidaturu, EK postavlja pitanja u vezi političkih, ekonomskih i drugih kriterijuma odnosno o pravnom kontekstu i ekonomiji konkretne države. Nakon toga EK objavljuje svoje mišljenje nekon kojeg Savjet odlučuje o otvaranju pregovora o članstvu sa tom državom. Slijedi faza analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnoga zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU ili tzv. screening.²⁷ Nakon ovog slijedi otvaranje pregovora o pojedinim poglavljima o uslovima pod kojima će država kandidat prihvatiti i primijeniti pravne tekovine EU uključujući i eventualno zatražene prijelazne periode. Sadržajni pregovori vode se na temelju pregovaračkih stajališta EU i države kandidata koji se formiraju, na temelju screeninga, za svako pojedinačno poglavlje pregovora.

24 Generalni direktorati (GD): Poljoprivreda i razvoj sela; Konkurencija; Ekonomski i finansijski poslovi; Obrazovanje i kultura; Zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake prilike; Preduzeće i industrija; Zaštita okoline; Ribolov i pomorska pitanja; Zdrastvo i zaštita potrošača; Informatičko društvo i mediji; Unutrašnje tržište i usluge; Centar za zajedničko istraživanje; Regionalna politika; Istraživanje; Porezi i carinska politika; Saobraćaj i energija.

25 GD: Razvoj; Širenje EU; Evropska pomoć; Spoljni odnosi; Humanitarna pomoć i Trgovina.

26 Kritičari EK su brojni. Ističu da je riječ o prevaziđenom birokratskom i glomaznom tijelu koje je nepogodno za dinamičnu i mobilnu institucionalnu strukturu EU.

27 Screeningom se utvrđuju razlike u svakom poglavlju pregovora između zakonodavstva države kandidata i EU kako bi se definisala dimamika prihvatanja i implementacije EU zakonodavstva. Cjelokupan postupak obično traje oko godinu dana.

Država kandidat prva predstavlja svoje pregovaračko stajalište precizirajući način preuzimanja i implementacije pravnih propisa EU opisujući i svoje administrativne sposobnosti za te aktivnosti. Nakon postizanja sporazuma zatvaraju se pregovori o pojedinom poglavlju. Ukoliko do sklapanja Ugovora o pristupanju država kandidat ne ispuni preuzete obaveze za konkretno poglavlje pregovora, postoji mogućnost njihovog ponovnog otvaranja.

Pošto se zatvore pregovori o svim poglavljima, Evropski Savjet svojim zaključcima okončava proces pregovora. Nakon ugrađivanja svih elemenata o Ugovoru o pristupanju se izjašnjava Evropski parlament, slijedi potpisivanje Ugovora o pristupanju između država članica i države koja pristupa a potom i proces njegove ratifikacije u skladu u državama članicama EU i države koja pristupa. Definitivno, sa aspekta pravnih tekovina, današnje prilagođavanje pravnih tekovina je mnogo teže, obilnije i kompleksnije od onog koje je realizovano sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog stoljeća. EK je često u prilici da se bavi i specifičnim političkim i ekonomskim pitanjima koja su od značaja za državu kandidata.²⁸ EK, tokom svog angažmana u ranijim proširenjima, iskazala je punu i sveobuhvatnu podršku državama u pripremi njihovog članstva.

Evropski Parlament

Predstavlja neposredno izabrano tijelo koje reprezentuje narode odnosno građane država članica EU. Poslanici nijesu okupljenju po nacionalnim grupama već su motivisani, zbog niza dodatnih prava, da se udružuju u veće, nenacionalne frakcije na temelju političke pripadnosti. Sjedište EP je u Strazburu, Generalnog sekretarijata u Luksemburgu, dok se vanredna zasjedanja i sjednice radnih tijela održavaju u Briselu²⁹.

²⁸ Npr: prijevoz putevima u slučaju Austrije, posebna prava Sami naroda u Švedskoj, Finskoj i Norveškoj, specifičnosti uređenja ostrva Aland, finski pomorski saobraćaj itd.

²⁹ Septembra 2006. godine u EU je bila aktuelna „Kampanja za parlamentarnu reformu” koja je okupila preko stotinu članova EP koji su uz milion potpisa građana država članica EU, sakupljenih putem peticije, tražili ukidanje jednog od dva sjedišta EP u Briselu ili Stazburu navodeći da poreske obveznike „putujući cirkus” košta 200 miliona eura (€).

EP ima zakonodavnu (konsultacije - mišljenja, saradnja - izrada amandmana, ko-odlučivanje – zajedno sa Savjetom i Komisijom, odobrenje - davanje saglasnosti) budžetsku i kontrolnu ulogu (u odnosu na Komisiju). EP ima određenu ulogu i u drugom i trećem stubu EU – komentariše zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku dok se redovno obavještava i konsultuje o saradnji država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Uloga EP u pitanjima iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda i nacionalne bezbjednosti je primarno političko – savjetodavna.

Efikasnost rada parlamenta odvija se preko stalnih odbora/komiteta³⁰. Ispitivanja, zaključci i izvještaji odbora EP su veoma korisni i značajni sa aspekta sagledavanja efikasnosti i razvijanja politika u oblasti ljudskih prava u EU.

Evropski parlament je, uključujući i druga tijela EU, nizom svojih rezolucija zahtijevao da se prilikom razgovora o pristupanju, a prije samog pristupanja, traži potpuna zaštita pripadnika manjina i da se ta oblast od strane Komisije posebno prati u godišnjim izvještajima. Inače, Jedinstvenim evropskim aktom iz 1987. godine predviđeno je da sporazumi o pridruživanju koje EU zaključuje sa trećim zemljama moraju biti podržani, apsolutnom većinom, od strane EP. Tako su npr. evropski parlamentarci uvjerljivom većinom odbacili amandmane poslanika italijanskog Nacionalnog saveza, koji pripadaju nacionalističkoj i evroskeptičnoj parlamentarnoj frakciji Unija za Evropu nacija (UEN), kojima se tražilo prozivanje Hrvatske zbog diskriminacije Italijana, koji su Hrvatsku napustili nakon Drugog svjetskog rata, u pogledu prava na sticanje nekretnina i povrata imovine.³¹

Prihvaćen je i amandman izvjestioca Hannesa Swobode u kojem se kaže da

30 Sa aspekta teme ovog rada pomenuću neke od njih: Odbor za spoljna pitanja, ljudska prava, zajedničku bezbjednosnu i odbrambenu politiku, Odbor za slobode i prava građana, pravosuđe i unutrašnje poslove, Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja, Odbor za ekološka pitanja, zdrastvo i potrošačku politiku, Odbor za prava žena i jednake šanse za zapošljavanje i dr.

31 Jedan amandmana glasilo je da „priznanje masakra nad više od 20.000 Italijana od strane vlasti bivšeg komunističkog režima u Jugoslaviji treba biti preduslov za pristupanje Hrvatske Europskoj uniji”.

su za buduća proširenja nužne institucionalne reforme, jer Ugovor iz Nice ne omogućava daljnje širenje. Rezolucijom se Komisija i Savjet pozivaju da „intenzivnije rade na stvaranju potrebnih preduslova za proširenje, a posebno za pristup Hrvatske Evropskoj uniji”.

EP se od izbora nove Evropske komisije suočava sa novim izazovima u radu. Aktuelni predsjednik Evropske komisije, Žoze Manuel Barozo, u jednom od nastupa pred Evropskim parlamentom, najavio je jačanje saradnje sa nacionalnim parlamentima u procesu donošenju zakona na nivou EU, obećavši im dostavljanje prijedloga zakona i konsultacija sa EU zbog „unaprijeđenja formulisanja politike” kako bi takođe „evropski poslovi budu usklađeniji i efikasnije sprovedeni”, što je naišlo na protiv- rječne komentare poslanika Evropskog parlamenta (EP).

Dok su neki članovi EP vraćanje parlamenata država članica na evropsku scenu ocijenili ”važnim istupkom francuskom i holandskom ne” drugi smatraju da je riječ o značajnom podrivanju uloge, značaja i nadležnosti EP ocjenjujući da nacionalne vlade hoće Evropu konsolidovati kao „među- vladinu tvorevinu” potpuno protivno sistemu evropskih integracija.

Evropski parlament i Zapadni Balkan

EP je veoma značajan subjekt u procesu proširenja EU. Interesantno je pomenuti rezoluciju o Hrvatskoj, koju je krajem aprila 2007. godine, usvojio EP, u kojoj se 2009. pominje kao godina, kada bi Parlament mogao dati pristanak na njen ulazak u EU. Hrvatska bi trebala učiniti sve kako bi sprovela potrebne reforme s ciljem da se pregovori završe na vrijeme kako bi Evropski parlament dao svoj pristanak prije sljedećih evropskih parlamentarnih izbora 2009. godine. U rezoluciji se Hrvatska pohvaljuje za dosadašnji progres u pristupnom procesu. Ističe se da je korjenita reforma državne uprave, pravosuđa i policije nužni uslov za dostizanje standarda potrebnih za članstvo u EU. Takođe vlada i opozicija pozvane su da izbornu godinu posvete punoj implementaciji evropskih standarda. EP prihvatio je zajednički amandman Evropske narodne stranke i Evropskih demokrata (EPP-ED), socijalista (PES) i Zelenih u kojima se Hrvatsku poziva da otvorena granična pitanja sa susjedima riješi bilateralnim putem ili kroz traženje usluga treće strane.

EP je u rezoluciji o BiH, povodom početka pregovora o SSP, pozvao sve strukture i strane u zemlji da aktivno doprinose kako afirmisanju vrijednosti demokratije, poštovanja ljudskih prava i jednakosti između svih građana BiH tako i pojednostavljenju državnih struktura i konsolidaciju samoodrživosti zemlje, prevladavanje etničkih podjela u duhu preuzimanja odgovornosti za vlastitu zemlju. EP je takođe pozvao Savjet i EK da pruže aktivniju podršku političkim snagama i građanima u postizanju neophodnih konsenzusa oko institucionalnih reformi. EP je početak pregovora o SSP između EU i BiH ocijenio prijelazom iz faze „izgradnje mira” u fazu „izgradnje države čiji je jedan dio i evolucija Ustava”. EP je posebno upozorio vlasti i institucije da naročito ispunjavaju svoje obaveze u pogledu djelotvorne primjene i završavanja reformi javnog medijskog servisa, policije, odbrane i obavještajnog sektora. EP je posebno podsjetio da „puna saradnja sa Haškim tribunalom predstavlja preduslov za bliže odnose sa EU i temeljni element potpunog pomirenja između svih različitih komponenti bosanskog društva s ciljem zacjeljivanja rana koje je nanijela nedavna tragična prošlost”. U tom kontekstu EP je podržao inicijativu za konstituisanje Komisije za istinu i pomirenje.³²

EP je usvojio Rezoluciju Evropskog parlamenta o evropskim perspektivama Crne Gore nakon proglašenja nezavisnosti.³³ Istaknuto je da je integracija u EU „prirodna vokacija Crne Gore”, te da se „hitno mora razviti efikasna, transparentna i nezavisna državna i pravosudna administracija” i „moderan, nediskriminatorski obrazovni sistem u funkciji podrške razvoju ekonomskog ambijenta povoljnog za investicije”. EP je podsjetio na istaknutu ulogu EU u podsticanju dijaloga između vlasti i opozicije i obezbjeđenju širokog priznavanja referendumske rezultata i pozdravio prioritet Vlade o nastavku pregovora o SSP uz opasku da će dinamika pregovora zavisiti od političke i administrativne sposobnosti da se dogovori i implementira reformski program. Opozicione partije su pozvane da se ponašaju konstruktivno u post-referendumskom procesu.

32 Rezolucija Evropskog parlamenta o izgledima za budućnost Bosne i Hercegovine, 2006. EP je usvojio više rezolucija o BiH a ticala su se, između ostalog, vojne operacije EU „Althea” (2004), stanja regionalnih integracija na Zapadnom Balkanu i deset godina od zločina u Srebrenici (2005).

33 Rezolucija o Evropskim perspektivama Crne Gore nakon proglašenja nezavisnosti; www.europarl.europa.eu/activities/archive/motion.do?language=EN

Takođe, svojom Rezolucijom je istaknuta neophodnost formiranja, između političkih partija, sveobuhvatnog dogovora o neophodnim ustavnim reformama. EP je pozvao Vladu da „odlučno” i „što je prije moguće” sprovede cilj pridruživanja NATO-u. Naglašeno je da su preduslovi integracije u EU puna saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom i politika borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala i trgovine ljudima. EP je zahtijevao od crnogorskih vlasti da unaprijede regionalnu saradnju, razviju dobrosusjedske odnose i ispunjavaju obaveze iz međunarodnog prava, a posebno da obezbijede podršku Srbiji i susjednim zemljama u vezi sa saradnjom sa ICTY i hapšenjem optuženih lica (Mladića i Karadžića). EP je u kontekstu političkih kriterijuma istakao važnost poštovanja ljudskih i manjinskih prava i implementacije bilateralnih sporazuma o zaštiti manjina. Vlada je pozvana da pripremi i usvoji novi Zakon o pravima manjina. EP je naglasio da je za Crnu Goru bliska saradnja sa zemljama Balkana i Jadrana ključna za političku stabilnost, bezbjednost i ekonomski razvoj kao i da efikasna regionalna saradnja može ubrzati obnovu infrastrukture i olakšati proces stabilizacije i pridruživanja.

Evropski sud pravde

Nadležnost Evropskog sud pravde (ESP), utemeljenog 1953. godine (Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik) sa sjedištem u Luksemburgu, procesom evropskih integracija i institucionalnim reformama Unije se postepeno širila³⁴.

Intencija pri utemeljenju ESP bila je prevencija zloupotrebe vlasti od strane institucija EU, zatim da igra ulogu medijatora u razrješavanju sporova nastalih „nesavršenošću” zakona i regulacije kao i da posreduje u razrješavanju sporova između Komisije i država članica i njih međusobno³⁵.

³⁴ Recimo, prije usvajanja Ugovora iz Amsterdama (1997), Sud nije bio nadležan za slobode i bezbjednost građana. Međutim po inkluziji ovih aspekata (azil, imigracija, nadzor na granicama, sudska saradnja u oblasti građanskog prava) u osnivačke ugovore komunitarni sudija postaje mjerodavan i za rješavanje ovih pitanja (Zarka, 2004, 76).

³⁵ Sporovi između država članica i država-članica i tijela EU prvo se moraju pojaviti pred Komisijom. Ukoliko ista ne saopšti mišljenje u roku od 3 mjeseca tužba se može predati ESP. Sporovi između država članica ipak su rijetki pred ESP jer se uglavnom razriješe pred drugim tijelima EU.

ESP je regulator i zaštitnik institucionalnog balansa komunitarnog sistema EU. Prema članu 220. Ugovora iz Nice u nadležnosti Suda pravde je tumačenje i primjena osnivačkih ugovora EU kako se ne bi desilo da u državama članicama komunitarno pravo bude različito tumačeno i primjenjivano. Uloga Suda je nenadoknadiva u složenom političkom sistemu kao što je EU.³⁶ Riječ o veoma značajnoj instituciji koja predstavlja „vrhovnog tumača” osnivačkog ugovora i krajnju instancu za razrješavanje sporova.

Rasterećenju Suda doprinose raznovrsni „filteri” – Nacionalni sudovi (na čijem se nivou zadržava sve ono što ne mora da ide na ESP), Prvostepeni sud i kodeksi pojedinih grana/industrija³⁷.

Osnovne nadležnosti Suda su: zakonita implementacija Ugovora i drugih regulativa EU; krajnja instanca, unutar EU, za rješavanje sudskih sporova i ključno tijelo za pružanje pomoći nacionalnim zakonodavstvima u primjeni prava EU. Takođe, uloga Suda je da sa jedne strane rješava sporove između komunitarnih organa, između tih organa i država članica (funkcija Ustavnog suda) i s druge strane pravna zaštita odnosno zaštita komunitarnog prava od kršenja (upravni sporovi, građanski sporovi, disciplinski ili radno-pravni sporovi). Znači, njegova funkcija je konsultativna dajući mišljenje o saglasnosti drugih sa Osnivačkim ugovorom i naravno klasično pravosudna.

I pored toga što nema opšte prihvaćenog stava o karakteru ovog Suda najviše je prisutno mišljenje da je riječ o sui generis tvorevini istovremeno međunarodnog i unutrašnjeg karaktera. Važno je istaći da je mjerodavan u svim slučajevima predviđenim osnivačkim ugovorima i da za njegovu nadležnost nije potrebna saglasnost država članica.

Izuzetno je važno istaći princip saradnje ovog i nacionalnih sudova prije

36 Slobodan Samardžić, EU kao model supranacionalne države, Beograd, 1999, strana 107.

37 ESP i PS odbili su inicijativu da se osnuju regionalni i specijalizovani sudovi navodno zbog očuvanja jedinstva evropskog sudskog sistema. Mnogi autori ipak smatraju da je riječ o „želji da se sačuvaju pozicije i značaj” (Prokopijević, M., Evropska unija – Uvod, Službeni glasnik, Beograd, 2005, strana 73).

svoga što bi, bez te saradnje i upućenosti, njegove odluke ostale nedjelotvorne (Sud nema mehanizme primjene svojih odluka) i što bi isti bio pretrpan brojem predmeta. Prema Ugovoru iz Mastrihta nadležnost ESP se prostire samo na Prvi stub EU tj. na komunitarne oblasti.

Evropski sud pravde čine 15 sudija, 9 opštih pravobranilaca, sekretar Suda³⁸, pravni sekretari i specijalizovane službe. Sudije i pravobranioocu biraju se na period od 6 godina, sa mogućnošću ponovnog izbora, ali uz punu saglasnost, sporazumno, svih država-članica. Savjet ima nadležnost da na zahtjev Suda poveća broj sudija. Polovina sudija se bira nakon isteka tri godine. Predsjednik suda se na period od 3 godine bira iz reda sudija i on upravlja radom suda i predsjedava plenarnim sjednicama.

ESP radi na temelju „kolegijalnosti” – za svaki predmet se bira sudija-izvjestilac koji vodi predmet i usaglašava presudu sa drugim sudijama. U ESP nema većinskog ili manjinskog mišljenja već je presuda jedinstvena³⁹. Za kvorum Suda je potrebno osam sudija. Sudije su nezavisni u svom radu bez obzira na države iz kojih formalno potiču. Sudiju je moguće smijeniti jednoglasnom odlukom svih ostalih sudija. Pravila postupka pred ESP regulisana su Protokolima o Statutu i Poslovníkom o radu.

ESP svojom ulogom tumačenja komunitarnog prava vrlo je često i u ulozi njegovog izvora. Posebno je to slučaj kada je riječ o postupcima po prijethodnim pitanjima gdje se radi o kreativnom tumačenju osnivačkih Ugovora i de ESP „popunjava pravne praznike”.⁴⁰ On je prinuđen da odgovori na zahtjeve iz prakse i na temelju postojećih formuliše nova rješenja. Kako ističe dr Ilić – Gasmi ESP je u stalnom dijalogu sa državama članicama i institucijama EU što mu daje posebno mjesto u institucionalnoj strukturi i reformi EU.

38 Bira se tajnim glasanjem sudija i opštih pravobranilaca na period od 6 godina sa pravom ponovnog biranja. Sekretar se stara o proceduralnim pitanjima, dostavljanju dokumenata stranama u sporu i prisustvuje, bez prava glasa, sastancima Suda na kojima se razmatraju administrativno-finansijska pitanja.

39 U presudama ne smije egzistirati disidentsko mišljenje (Jean – Claude Zarka, Osnovi institucija Evropske Unije, IK Gualino, Beograd, 2004, strana 79).

40 Dr Gordana Ilić Gasmi, Reforme EU – institucionalni aspekti, Prometej, Beograd, 2004, strana 134.

U redovne postupke pred ESP podrazumijevamo: postupak po direktnim tužbama (direct action) koji se sastoji iz pismenog i usmenog dijela odnosno iz faza pismenog postupka, privremenog istraživanja, usmenog pretresa i donošenja presude i postupak po prijethodnim pitanjima ili preliminarnom odlučivanju (preliminary rulings) koji mogu pokrenuti samo nacionalni sudovi u cilju dobijanja tumačenja Ugovora i „evropskog prava” potrebnog za donošenje njegove presude. Riječ o ključnom organu za harmonizaciju i punu usklađenost evropskog pravnog sistema. Njegovo funkcionisanje doprinijelo je važnim institucionalnim reformama Unije a njegove presude i stavovi postali su izvor zajedničkog prava.

Evropski računovodstveni sud

Osnovan je, na zahtjev Evropskog parlamenta (EP), Briselskim ugovorom od 22. jula 1975, koji je stupio na snagu 1977. godine i time izvršio reformu budžetske procedure i proširio budžetske nadležnosti EP. Sjedište Suda je u Luksemburgu. Sastavljen je od po jednog predstavnika svih država članica⁴¹. Naziva se još Finansijski sud (FS) ili Revizorski sud. Naziv na engleskom jeziku je *The Court of Auditors*.

Temeljne funkcije ovog Suda su: računovodstvena kontrola, provjera zakonitosti i regularnosti prihoda i rashoda⁴² različitih evropskih institucija⁴³, pružanje pomoći EP i Savjetu EU u vršenju kontrole sprovođenja budžeta, učestvovanje u proceduri usvajanja Izvještaja EK o izvršenju budžeta pred EP u Strazburu⁴⁴.

Ova institucija predstavlja čuvara finansijske discipline odnosno kako je rekao Hučer „finansijsku savjest Evrope„. Uprkos svom imenu FS nema

41 Za članove FS biraju se lica koja pripadaju ili su u svojim zemljama pripadala spoljnoj računovodstvenoj kontroli. Listu članova FS na period od šest godina sa mogućnošću ponovnog izbora bira Savjet EU, kvalifikovanom većinom nakon dobijanja prijedloga država članica i konsultovanja EP. Članovi FS među sobom na period od tri godine biraju predsjednika FS sa mogućnošću obnove mandata. Članovi FS svoju dužnost obavljaju potpuno samostalno i u opštem interesu Zajednice. Tokom obavljanja dužnosti sudije FS ne mogu obavljati bilo koju plaćenu ili neplaćenu profesionalnu djelatnost.

42 Kontrola rashoda se vrši na osnovu preuzetih obaveza i izvršenih isplata.

43 FS je odgovoran za spoljnu kontrolu opšteg budžeta dok unutrašnja kontrola pripada finansijskom inspektoru svake institucije.

44 Šest godina za redom FS odbija dati izjavu Komisiji o urednosti njenog računa.

pravosudna ovlaštenja. Akti FS ne mogu biti predmet tužbe za poništaj pred ESP a Amsterdamski ugovor pružio je priliku FS da pokreće postupke za poništaj drugih akata koje ulaze u njegovu nadležnost. FS dostavlja EP i Savjetu izjavu o tačnosti računa, kao i o zakonitosti i regularnosti obavljenih poslova, koje će se objaviti u Službenom listu EU. Izjava se može odnositi i na posebne budžete za svaku od ključnih oblasti aktivnosti Unije⁴⁵.

Kontrola se vrši na osnovu dokumentacije i po potrebi na licu mjesta kod organa Zajednice u prostorijama bilo kojeg tijela koje upravlja prihodima ili isplatama u ime Zajednice i u državama članicama (u saradnji sa nacionalnim finansijskim institucijama), uključujući prostorije bilo kojeg pravnog ili fizičkog lica koje prima sredstva iz budžeta. FS ima pravo pristupa informacijama neophodnim da izvrši kontrolu rashoda i prihoda Unije kojima upravlja Evropska investiciona banka (EIC). Takođe, FS može usvajati i posebne izvještaje u vezi nekih specifičnih pitanja, kako na sopstvenu inicijativu tako i na zahtjev neke od institucija Unije⁴⁶. FS objavljuje godišnji izvještaj na kraju svake poslovne godine koji se prosljeđuje ostalim organima EU i zajedno sa njihovim odgovorima objavljuje u Službenom listu EU.

Ombudsman

Ombudsmana EU imenuje EP i isti je ovlašten da prima predstavke pravnih i fizičkih lica u vezi kršenja prava od strane tijela Unije, isključujući sudske instance. Ombudsman pokreće istragu, po prijemu žalbe, ili preduzima odgovarajuće aktivnosti na sopstvenu inicijativu, ako utvrdi lošu upravu nekog organa o tome obavještava isti, i po dobijenom komentaru tog organa dostavlja izvještaj o istrazi EP, konkretnom organu na koji se povreda odnosi odnosno licu koje je na povredu ukazalo.

45 Krajem 2000. FS je pozvao države članice da cjelishodnije upravljaju sredstvima iz zajedničkog budžeta jer je godišnji izvještaj za 1999. godinu pokazao ozbiljne i stalne nedostatke upravljanja i kontrole u državama članicama, posebno u oblasti zajedničke poljoprivredne politike i strukturalnih fondova.

46 U jednom specijalnom izvještaju iz 1998. godine FS osuđuje poslanike EP za primanje „prekomjernih dnevnica,,.

Komitet regiona

Kao savjetodavni organ polazi od praktično razvijanog modela „Evropa regija” kao proizvoda procesa regionalizacije i decentralizacije Evrope koji izgrađuje dodatno novi identitet Evrope doprinoseći boljoj povezanosti različitih kultura, snažnijoj komunikaciji manjina sa svojim maticama, stvaranju zajedničkog društvenog kapitala – socijalne kohezije - neophodnog za održivi ekonomski razvoj i napredak. Komitetu regiona „pripada zadatak da sumira regionalne i lokalne interese, te da ih ugradi u zakonodavni proces Zajednice”. Komitet posebno doprinosi primjeni načela subsidijarnosti što znači rješavati probleme na nivou ili mjestu na kojem su i nastali.

Ekonomski i socijalni savjet

Riječ je takođe o savjetodavnom organu utemeljenom 1958. godine sa ciljem da prikuplja stavove različitih interesnih oblasti prilikom kreiranja odluka obavezujućih na nivou EU. Članovi ESK su predstavnici poslodavaca, radnika, potrošača.⁴⁷

EU ima i druge važne institucije poput Evropske investicione banke (EIB)⁴⁸, Evropske centralne banke, Komiteta za zapošljavanje, Evropske trening fondacije i dr.

1.5. Kako do EU

Prema članu 49. Ugovora o EU iz Maastrichta kaže se da svaka evropska država, koja poštuje temeljne principe na kojima počiva Unija, može zatražiti da postane članica EU. Zahtjev se podnosi Savjetu koji nakon konsultovanja Komisije i dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta donosi, jednoglasno, odluku. Uslovi prijema i izmjene koje taj prijem

⁴⁷ U nekim državama NVO ukazuju na netransparentni proces imenovanja članova ovog komiteta.

⁴⁸ Uloga EIB je da doprinese stalnom i uravnoteženom razvoju zajedničkog tržišta. S' obzirom na investicionu politiku ne možemo reći da je riječ o klasičnom komercijalnom subjektu već upravo netržišnom fondu. EIB je doprinio osnivanju Evropske banke za obnovu i razvoj sa sjedištem u Londonu.

prouzrokuje u Ugovorima na kojima počiva EU regulišu se sporazumom između država članica i države podnosioca zahtjeva za prijem.

Države koje žele pristupiti Evropskoj uniji prije svega su obavezane principima i načelima na kojima počiva sama Unija shodno odredbama osnivačkih ugovora. Preduslov evropskih integracija je funkcionalno prihvatanje demokratije i ostvarenje njene pune djelotvornosti. Veze između demokratije i evropskih integracije su snažne. Integracije su direktno zavisne od procesa demokratskih reformi i demokratske stabilnosti društva koje se želi pridružiti EU.

Od 1993. države koje se žele pridružiti EU dužne su ispuniti tzv. Kopenhaške kriterijume koje karakterišu tri funkcionalna nivoa: politički, ekonomski i nivo integracijskih kapaciteta o kojima će kasnije biti više riječi.

Blizina članstva u EU direktno zavisi i od uspješnosti tranzicije, procesa kojeg uglavnom vežu za ekonomske reforme ali koje ne mogu biti uspješne bez paralelnog odvijanja demokratizacije društva i istinske vladavine prava.

Brzina procesa evropskih integracija takođe zavisi i od razvijenih pregovaračkih vještina zemalja kandidata. Posebno je važno formirati trajan i kvalitetan tim koji će započeti, voditi i uspješno okončati taj posao. To znači opredijeliti se za institucionalizaciju nacionalnog konsezusa o evropskim integracijama.

Neophodan preduslov članstva jeste i potpuno usaglašavanje - harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom, procedurama i standardima EU. Harmonizaciju treba shvatiti kao mehanizam funkcionisanja Evropske unije. Usaglašavanje propisa (harmonizacija je početno dobrovoljna a po zaključenju sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji obavezna) doprinosi boljoj praksi, usklađenoj ekonomskoj politici uz baratanje istim instrumentima, pokazateljima i mjerama, unaprijeđenju zaštite životne sredine i prava potrošača, pravila konkurencije. Harmonizacija doprinosi prilivu znanja, novih tehnologija i svježeg kapitala. Procesu asocijacije treba se prilagoditi i domaća statistika koja je veoma važna zbog efikasnog praćenja efekata kako pridruženja tako i članstva.

Konačno kada govorimo o članstvu u EU treba navesti i apsorpcioni faktor same EU o kojem će se u budućnosti sve više voditi računa.

1.6. Ključna komparativna iskustva nekih zemalja u procesu pridruživanja EU

Slovenija

Slovenija je odmah po proglašenju nezavisnosti objavila da želi da se punopravno pridruži Evropskoj uniji. Za razliku od drugih zemalja bivše Jugoslavije, ona je imala stabilnu političku scenu praćenu uobičajenim tranzicionim problemima, posebno u pravcu prihvatanja tržišne ekonomije. Slovenija nije imala bitnijih unutrašnjih problema koji su se mogli odraziti na proces evropskih integracija. Postojala je ozbiljna spoljašnja barijera oličena u odlučnosti Italije da blokira njeno pristupanje dok se ne zatvori pitanje prava i imovine Italijana, koji su po okončanju Drugog svjetskog rata, morali, pod različitim okolnostima, napuštiti Sloveniju. Zahvaljujući dugotrajnim pregovorima, Italija je 1995. povukla svoj veto. Pristupanje Slovenije praćeno je izuzetnom transparentnošću zahvaljujući kojoj je obezbijedena snažna socijalna i politička podrška integrativnom procesu. Proces tranzicije je izjednačen sa integrativnim procesom prilagođavanja EU standardima. U slovenačkom političkom sistemu evropske integracije su prepoznate unutrašnjim, a ne spoljnim pitanjem i takvo opredjeljenje je dominiralo integrativnim procesom. Od samog početka, postojao je nacionalni i stručni konsenzus oko potrebe prilagođavanja evropskim standardima. Proces pregovaranja je karakterisala apsolutna otvorenost i transparentnost a pregovarački tim je bio konstituisan tako da se obezbijedi puna prevlast stručnjaka u odnosu na političke ili sektorske interese. Vodeći kriterijum prilikom formiranja tima bila je nepripadnost nekoj političkoj partiji, što se svakako odrazilo na kontinuitet i održivost procesa. Članovi pregovaračkog bili su predstavnici Vlade, NVO, sindikata i privredne komore, čime je garantovana održivost rezultata pregovaračkog procesa.⁴⁹

⁴⁹ Sa seminara „Iskustva Slovenije u pristupanju EU”, Podgorica, jul 2003. godine.

Španija

Španija je zemlja koja nije imala iskustva u demokratskom upravljanju i kojima je godinama dominirala državna represija. Novija istorija ove zemlje govori o čestim građanskim ratovima, veoma radikalnom političkom životu, nedostatku brojnih sloboda i prava kao i naporima za demokratizacijom i sekularizacijom zemlje. Konsolidacija institucija i pristupanje EU praćeno je političkim, „demokratskim”, konsenzusom koji će, kasnije, postati model političke tranzicije. Ključni uslov za konsolidaciju demokratije i uspjeh tranzicije bilo je održavanje poštenih i slobodnih izbora 1982. godine, zatim uspostavljanje djelotvorne civilne kontrole nad vojnim sistemom kako isti, u budućnosti, preko pučeva i drugim načinima, ne bi predstavljao prijetnju demokratskom razvoju. Slijedilo je dalje utemeljenje vladavine prava, izgradnja povjerenja javnosti u institucije sistema i demokratska načela te uspješno i postepeno rješavanje etničkih konflikata. Kao što je već istaknuto, iskustvo Španije, koje karakteriše politička inovacija i vještina, može predstavljati dobar primjer za konsolidovanje demokratije i razvijanje evropskih integracija u brojnim zemljama Zapadnog Balkana posebno u onim višenacionalnog karaktera i koje se suočavaju sa zahtjevima za unaprijeđenjem autonomije ili pak otcjepljenja pojedinih teritorija (Srbija, Bosna i Hercegovina).

Grčka

Pristupanje ove zemlje EU takođe se prepoznaje kao ključni doprinos njenoj političkoj stabilnosti.⁵⁰ Sporazum sa Grčkom, potpisan 1961. godine, prvi je sporazum o pridruživanju koji je EEZ/EU zaključila sa trećom zemljom. Cilj Sporazuma bio je poboljšanje grčke privrede što je smatrano uslovom pripreme za prijem ove zemlje u EU. Iako je ugovor bio čisto ekonomske prirode on je suspendovan 1967. godine iz čisto političkih razloga. Prva Vlada formirana po obaranju vojne hunte (1974) isključivo je bila posvećena postizanju značajnog spoljno-političkog cilja – članstva Grčke u EZ, što je obrazloženo zaštitom obnovljenih demokratskih institucija i zaštitom od teritorijalnih prijetnji. Vlada je uspješno iskoristila „ravnodušnost” Evropske zajednice prema vojnoj

50 Nijesu rijetki autori koji ističu da je Grčka primljena u članstvo kako bi se spriječio „slijed događaja po scenariju opozicionih socijastičkih i komunističkih snaga”.

hunti, tako da je pristup zemlje značajno bio olakšan.⁵¹ Takođe, napokon je sa dnevnog reda skinuto pitanje monarhije (po šesti put je održan, u istom stoljeću, referendum o budućnosti monarhije) i vojske (pokrenut i uspješno okončan postupak utvrđivanja istine i odgovornosti vojske odnosno vojne hunte za kršenje zakona i ljudskih prava). Karamanlisova vlada nadala se da će prijevremenim parlamentarnim izborima dobiti dodatnu i čvršću podršku za pristupanje zemlje EEZ. Međutim, proces pridruživanja vođen je uz činjenicu da 39% glasača nije bilo pro evropski orijentisano. I pored preporuke Evropske komisije da se Grčkoj dodijeli duži predpristupni period, Savjet ministara je donio odluku da se sa Grčkom otpočne pregovori o članstvu (1976). Maja 1979. godine potpisan je Ugovor o pristupanju Grčke u ponopravne članstvo Evropske zajednice 1. januara 1981. I pored brojnih teškoća, pristupanje EU, Grčka je iskoristila za zatvaranje nekih otvorenih unutrašnjih pitanja – Vlada je pristupila afirmisanju „Nacionalnog pomirenja”⁵², reformi Univerziteta kao i ustavno-pravnim reformama kojima je Pravoslavna crkva pružala značajan otpor⁵³. Miran i civilizovan prijenos vlasti sa desnice na ljevicu i obratno govorio je da je Grčka izrasla u zrelo političko društvo. Prijetnje procesu evropskih integracija, ali i (ostvarenom) članstvu u Evropskoj zajednici (EZ) i NATO predstavljale su najave PASOKA⁵⁴ da će Grčka istupiti iz tih asocijacija (jedno od predizbornih obećanja bilo je da će se organizovati referendum o članstvu u EEZ). Ipak to se nije dogodilo. Prepoznate su prednosti članstva kako u EZ (poljoprivreda) tako i NATO savezu, posebno u kontekstu loših odnosa sa Turskom.

51 „Članice Zajednice su se prosto utrkivale ne bi li što više olakšale pristup u svoje društvo zemlji koju su voleli da veličaju kao vrelo evropske civilizacije” (Klog, 182).

52 Povratak emigranata iz bloka socijalističkih zemalja, priznanje komunistima pozitivne uloge u pokretu otpora tokom Drugog svjetskog rata, odustajanje od obilježavanja datuma kojima se slavi pobjeda vladinih snaga nad komunistima itd.

53 Između ostalog značajno je unaprijeđen položaj žena time što je omogućen građanski brak, predviđen sporazumni rasdkid braka i dekriminalizovana preljuba.

54 „Svegrčki socijalistički pokret” koji je, po padu vojne diktature, osnovao Andreas Papandreu.

Rumunija

Rumuniju su stigle posljedice ubrzane industrijalizacije, tako da je zaštita životne sredine, uz reformu pravosuđa, predstavljala najveći izazov u procesu pristupanja. Sa aspekta ljudskih prava, institucionalna briga i zaštita djece, predstavljala je značajno pitanje tokom pregovora. Zahvaljujući zajedničkim naporima preko stotinu sirotišta je zatvoreno, a težište socijalne zaštite nezbrinute i djece sa posebnim potrebama stavljeno je na mehanizam različitih vidova usvajanja, stim što su međunarodna usvajanja djece svedena na minimum. Takođe značajno su unaprijeđeni životni uslovi familija u siromašnim sredinama, kako bi se smanjio broj napuštene djece. Tokom pristupanja u slučaju Rumunije takođe su uočeni problemi veoma raširene korupcije, sudske efikasnosti i njihove nezavisnosti, slobode informisanja i obezbjeđenja transparentnosti zakonodavnog procesa, restitucije, posebno crkvene imovine. Izvršene izmjene Ustava doprinijele su većoj efikasnosti parlamenta. Posebni napori su posvećeni jačanju lokalne i regionalne samouprave posebno u svijetlu primjene pravne tekovine Zajednice. Izazov tokom pristupanja predstavljalo je i rješavanje problema lošeg postupanja u zatvorima, trgovanja ljudima i pretrpanosti zatvora kao i diskriminacija Roma koja je takođe bila veoma izražena.

Uoči samog pristupanja EU, Rumunija je bila suočena sa sljedećim ocjenama: siromaštvo stanovništva je i dalje prisutno, tehnologija i infrastruktura su zastarjele i oronule, nedovoljno je efikasan sistem obrazovanja. Analitičari tu još dodaju endemsku korupciju, neefikasnu administraciju i organizovani kriminal koji bi mogli da ograniče napredak u oblasti ekonomije. U javnosti najčešće izjave koje su se mogle čuti su bile da će doći do skoka cijena, da će evropske kompanije istjerati domaće sa tržišta te da prijeti uništenje sopstvene tradicije i sl. Sa druge strane ekonomski analitičari istakli su da ekonomija počiva na solidnim temeljima – snažnom ekonomskom rastu (oko 7%), inflaciji nižoj od 5%, izvozu koji je u 2006. godini porastao za 18% i smanjenoj stopi nezapošljenosti (istina dijelom i zbog emigracije radnika).

Rumunija (kao i Bugarska) suočila se odmah po pristupanju sa djelovanjem zaštitnih mehanizama predviđenih u Ugovoru o prijemu u EU koji će omogućiti ciljanu i brzu reakciju na slabe tačke. Stare članice od novih posebno očekuju nastavak reformi u oblasti pravne države i efikasnu borbu protiv korupcije.

Bugarska

Od 1990. godine pridruživanje EU dominira bugarskom unutrašnjom i spoljnom politikom. Godine 1995. stupio je na snagu Evropski sporazum o pridruživanju EU kada je i bugarska vlada podnijela zahtjev za članstvo. Početkom 2000. godine počeli su i pregovori o članstvu. Kada govore o svojim iskustvima u procesu pridruživanja brojni bugarski zvaničnici ističu ključnim dobru organizaciju i koordinaciju gotovo svakodnevnog posla pregovora. Proces je pratila i jasna podjela odgovornosti i zadataka. U nekim oblastima pregovori i progres su bili prilično dinamični i uspješni. Ipak vodeća pažnja je bila usmjerena na one oblasti, koje su zajednički od strane Vlade i EU, označene slabim tačkama, zbog kojih je inače dolazilo do prolongiranja pregovora. To su uglavnom, uz pripreme za korišćenje strukturnih fondova, pitanja iz domena političkih kriterijuma – efikasnost sudstva i borba protiv korupcije. Prema riječima tadašnje ministarke za evropske integracije, Maglene Kuneve, Bugarsku su, tokom integracije, pratila dva ključna izazova - uspostavljanje ravnoteže između položaja same zemlje i EU, što se posebno tiče pitanja koja zahtijevaju visoku socijalnu cijenu, kao i uvođenje promjena u oblastima koja se doživljavaju nacionalnim ponosom.⁵⁵ Bugarska vlada rješenje je našla u razvijanju što intenzivnije i kvalitetnije komunikacije sa javnošću, njenog upoznavanja sa pozitivnim i negativnim implikacijama kao i kroz stalno informisanje o toku i ishodima pregovora. Vlada je tako uspjela zadržati konstantnu pažnju građana za integrativni uspjeh. Komunikacija sa civilnim društvom i poslovnim sektorom je bila izuzetno intenzivna i kvalitativno/kvantitativno veoma sadržajna. Kada je riječ o samom iskustvu, Kuneva ističe „Ne postoji opšte pravilo koje obezbjeđuje brzu i jednostavnu EU integraciju. Mislim da se Bugarska može pohvaliti uspješnim iskustvom budući da smo se za članstvo odgovorno pripremali i svjesni činjenice da udovoljavanjem zahtjevima za pridruživanje zapravo postizemo ciljeve naše reforme. Pregovori su bili zahtjevni, ali su nam pomogli da ubrzamo proces društvene, političke i ekonomske tranzicije”.⁵⁶ Značajni naporu su učinjeni kako bi Bugarska unaprijedila svoje sposobnosti u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije, i nastavila reforme policijskih i

55 „Zahtjevi članstva u EU poklapaju se sa ciljevima reforme”, strane 5 i 6, magazin „Euroforum”, broj 9, 2004.

56 Isto.

pravosudnih struktura. Ocjene su da je i nakon, pristupanja, korupcija ostala značajan problem. U pored značajnog progressa u oblasti zakonske infrastrukture kontinuirano je ukazivano na neophodnost poboljšanja realizacije ljudskih prava u praksi. Na tom polju pokazali su se, kao izazovi, razvijanje djelotvornih mehanizama u borbi protiv diskriminacije, stanje u zatvorima i postupanje prema zatvorenicima, problem trgovine ljudima, smještaj mentalnih bolesnika te kapaciteti institucija koje rade sa decom. Poseban izazov predstavljalo je rješavanje problema sa kojima su se susrijetale manjine, pri čemu je EK ocijenila da su neophodni dodatni napori što uključuje i finansijsku podršku kako bi namjere bile uspješno sprovedene u djelo i zaustavile predrasude, posebno prema Romima.

Turska

Turska je država sa najdužim stažom u procesu evropskih integracija. Geografski položaj (svega 4% njene teritorije pripada evropskom kontinentu) i vjeroispovijest (islamska) značajno opredjeljuju potencijalnu evropsku budućnost ove zemlje. Umjesto punopravnog članstva, države članice EU više su zainteresovane Turskoj dodijeliti „privilegovano partnerstvo”. Turska politička elita godinama jasno saopštava da neće pristati na bilo kakvo drugorazredno tretiranje. Možda je jedna od ključnih barijera za evropske integracije Turske njena vojska koja se desetljećima prepoznaje kao čuvar sekularne države. Zbog takve i uloge „štita” prema „nemirnim i problematičnim susjedima” (Sirija, Irak, Iran) nad njome do danas nije razvijena efikasna civilna kontrola, već se vojska ponaša kao paralelni centar moći. Dok se vojni establišment redovno konsultuje i obavještava o svemu što se događa u državi ocjene su analitačara da su povratne informacije prema državnim strukturama jako redukovane. U EU takođe je izuzetno snažno mišljenje da Turska nije sposobna niti spremna da izvrši tranziciju dijela sopstvenog mentaliteta, nasljeđa i suvereniteta ka zajedničkom evropskom identitetu i prostoru odlučivanja. Prema dokumentu EK „Strategija proširenja i glavni izazovi 2006-2007” Turska je tokom 2006. nastavila sa napretkom u reformama. Broj poznatih slučajeva mučenja i zlostavljanja, u skladu s politikom nulte tolerancije, je opao. EK je ocijenila da 2007. godinu treba iskoristiti kako bi su u cijeloj Turskoj proširio reformski zamah. Neophodno je bez daljeg odlaganja obezbijediti punu slobodu izražavanja i usklađivanje zakonodavstva s

evropskim standardima. Potrebni su i dodatni naponi kako bi se osnažila sloboda religijskog izražavanja⁵⁷, prava žena, prava manjina i prava sindikalnog organizovanja. Izuzetno je važno promovisati građanski demokratski nadzor nad vojskom. EK je saopštila da je neophodno da se Vlada pozabavi ozbiljnim ekonomskim i socijalnim problemima na jugoistoku zemlje te da Kurdima obezbijedi puno uživanje prava i sloboda. Od suštinskog je značaja, kao što je rečeno u Pristupnom partnerstvu, da Turska što prije poduzme konkretne korake ka normalizaciji bilateralnih odnosa sa svim članicama EU-a te razvijanju dobrosusjedskih odnosa. EK je primijetila da je tempo reformi tokom 2006. bio usporen. Usvojen je Zakon o ombudsmanu ali nije bilo napredka u pogledu reforme državne uprave. Određene promjene u funkcionisanju vojnih sudova su se odigrale, ali i dalje vojska predstavlja paralelni centar moći. Neophodno je nastaviti raditi u pravcu obezbjeđenja istinske nezavisnosti sudstva. Anti-korupcijske politike su slabe kao i tijela koja su odgovorna za borbu protiv korupcije. Kada je riječ o slobodi udruživanja još uvijek postoje smetnje u osnivanju udruženja koja se bave promocijom specifičnog kulturnog identiteta. Prava žena su značajno unaprijeđena ali je napore potrebno osnažiti u siromašnim krajevima zemlje đe je posebno izraženo tradicionalističko nasljeđe. Potrebno je unaprijediti primjenu propisa koji se tiču obrazovanja i zapošljavanja dece ispod 15 godina starosti. Turska još uvijek ne zadovoljava standarde EU i Međunarodne organizacije rada (ILO), posebno kada su u pitanju pravo na štrajk i pravo kolektivnog pregovaranja. Ova zemlja nije ratifikovala međunarodne instrumente o zaštiti manjina. Dozvoljeno je ograničeno RTV emitovanje na drugim jezicima. Nije dozvoljeno učenje manjinskih jezika u javnim školama, a sredinom 2005. godine zatvoreni su privatni kursevi kurdsog jezika.⁵⁸

1.7. Izazovi EU

Izazov u proširenoj Evropi svakako jeste obezbjeđenje kompromisa između mogućih pristupa ravnopravnosti - između građana i između država. Jedan od novih izazova u EU, koji je ispoljen u toku debate oko

57 U pogledu daljeg poboljšanja prava nemuslimanskih vjerskih zajednica.

58 Ograničenja upotrebe manjinskih jezika postoje i kod pristupa javnim uslugama.

redefinisanja ugovornih odnosa između 27 članica, jeste upravo nasljeđe prošlosti koje očigledno nije dovoljno prevaziđeno od strane nekih nacionalnih političkih elita. Npr. poljski zvaničnici tokom pregovora o novom ustavu EU neprestano su isticali nacističku okupaciju, ali i ravnodušnost Evrope⁵⁹ kasnijom sovjetskom okupacijom. Tom retorikom pokušali su da pridobiju ostale partnere u priznavanju Poljskoj određenih prava.⁶⁰ Uz navedeno, i upotreba različitih jezika, koja će nastaviti da se povećava i budućim proširenjima, ima praktične implikacije na funkcionisanje institucija.

Izazov sa kojim se posljednjih mjeseci posebno suočava EU jesu i pregovori o sveobuhvatnom sporazumu Evropske unije i Rusije, te očuvanje i dalje razvijanje strateškog partnerstva sa njom. Do krize je posebno došlo usljed ruske zabrane uvoza mesa iz Poljske. Moskva tvrdi da poljski izvoznici ne ispunjavaju standarde koji bi garantovali da meso nije štetno po zdravlje ljudi. Varšava, pak, smatra da je odluka Kremlja politički motivisana. Ipak ocjene političkih analitičara su da su problemi u odnosima mnogo dublji nego što je to spor oko mesa. EU je dosta limitirana prostorom za menervisanje u pregovorima sa Rusijom koja je neizbježan partner Unije na međunarodnoj sceni i koja obezbeđuje 25% evropskih potreba za naftom i gasom. Rusija posebno zamijera da Evropska unija nije ispunila svoje obećanje da će se založiti za bolji tretman ruske manjine u Latviji i Estoniji. Razlike između Brisela i Moskve iskazane su i oko budućeg statusa Kosova, iranskog nuklearnog programa i situacije na Bliskom istoku.

59 Premijer Poljske prema pisanju štampe je iznenadio lidere EU izjavom da „Poljska zaslužuje veća prava u proceduri glasanja, jer bi imala više stanovnika od sadašnjih 38 miliona da nacisti nijesu ubili na milione Poljaka”; Rojters, 24. jun 2007. godine.

60 Inače mnogi u EU zamjeraju poljskoj vladi zbog toga što toleriše pa čak, određenim vladinim mjerama, podstiče ksenofobiju i diskriminaciju pripadnika seksualnih manjina.

1.8. Da li je moguće zatvaranje kruga proširenja

Sposobnost Unije da prihvati i podrži integrativne i procese proširenja određuju tri ključne dimenzije: institucije, zajedničke politike i budžet. To znači da Unija treba obezbijediti da njene institucije nastave sa efikasnim funkcionisanjem i djelovanjem, da njene politike postižu ciljeve te da će budžet korespondirati sa ciljevima i finansijskim mogućnostima same EU odnosno da će se finansiranje politika vršiti na održiv način.

Dalje reforme EU su neophodne kako bi Unija funkcionisala u interesu njenih sadašnjih ali i budućih građana. Brojni su stručnjaci koji ističu da nove institucionalne reforme EU nijesu neophodne isključivo zbog daljih proširenja već kako bi postojeća struktura Unije bolje funkcionisala odnosno kako bi institucije i procesi donošenja odluka i dalje bili efektivni i odgovorni kako zbog sadašnjih država članica tako i u pogledu budućeg proširenja.

Ugovor iz Nice ne predviđa EU veću od 27 država članica. U središtu pažnje sa aspekta donošenja odluka su dodjeljivanje mjesta u Evropskom parlamentu i važnost glasova u Savjetu. Stoga su EU, prije bilo kojeg novog proširenja, neophodne odluke o obimu i suštini novih institucionalnih reformi.

Uoči ulaska Rumunije i Bugarske u Evropsku uniju bile su česte izjave zvaničnika da će krug daljeg proširenja biti zatvoren. Brojne su ocjene i komentari, posebno u Briselu, da su ove dvije zemlje „uspjele da uhvate posljednji voz za Evropu”.

Zvaničnici Njemačke tokom svog predsjedavanja Unijom u više navrata su u kontekstu izazova pred kojima se nalazi EU – globalizacija i međunarodni terorizam – isticali značaj daljeg evropskog ujedinjenja odnosno „produbljenja”.

Demokratski legitimitet je od suštinskog značaja za proces proširenja EU. Demokratski legitimitet traži Evropu koja osluškuje očekivanja svojih građana i obraća pažnju na njihove strahove i zabrinutost. EK je mišljenja, da EU za svaku svoju politiku, uključujući proširenje, mora dobiti podrš-

ku svojih građana pa je u cilju iste neophodno nedvojbeno insistiranje na kriterijima i uslovima. Bolja komunikacija je esencijalni dio politike proširenja EU-a. Istina, prijetodna proširenja su imala podršku javnog mišljenja, ali su dovela i do sumnji i pogrešnih shvatanja. EK u jednoj svojoj analizi je zaključila da građani za buduća proširenja moraju biti bolje pripremljeni i informisani. EK očekuje da se u budućnosti djelotvornije predstave svi izazovi proširenja smatrajući da je primarni zadatak država članica i zemalja kandidata da objasne i odbrane svoj izbor. „Lideri na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou su u najboljoj poziciji da razumiju zabrinutost svojih glasača i da komuniciraju direktno s njima. Države članice koje su same predane procesu proširenja, trebaju građanima bolje objasniti konkretne koristi koje očekuju od proširenja. Komisija će odraditi svoj dio zajedno s Evropskim parlamentom, nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima, akademskim institucijama, *think-tank*-ovima i civilnim društvom. Komisija će naročito poboljšati dostupnost činjeničnih informacija u prihvatljivom obliku.”⁶¹ Takođe EK je preporučila da države članice i zemlje kandidati intenziviraju nastojanja u cilju unaprijeđenja međusobne informisanosti, razumijevanja i posebno razvijanja osjećaja „vlasništva nad zajedničkim evropskim projektom”.

61 Saopštenje EK, 8.11.2006 COM(2006) 649

II - Proces stabilizacije i pridruživanja EU

2.1. Pridruživanje EU – pravna osnova, procedure i vrste

Pravno utemeljenje pridruživanja nalazi se u samim osnivačkim ugovorima EU po čijem odredbama može zaključiti sporazume o pridruživanju sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija.⁶² Važno je istaći da sporazumi o pridruživanju predviđaju najviši oblik saradnje koji EU može imati sa trećim zemljama kao i da ta saradnja nije ograničena određenim preduslovima, pravne, političke, ekonomske ili geografske prirode.⁶³ Ugovornim odnosom druga strana ne ulazi u sastav EU, ali dobija izuzetno povlašćen položaj. Osnivački ugovori sadrže i pravno utemeljenje za pridruživanje vanevropskih (prekomorskih) zemalja i teritorija koje su u trenutku nastanka Zajednica imali specijalne veze sa zemljama osnivačima a u cilju ekonomskog, društvenog i kulturnog razvoja. Evropski sud pravde mjerodavan je da pruži mišljenje o usklađenosti sporazuma sa osnivačkim ugovorima EU. Država koja formira ugovorni odnos sa EU dužna je da zadovolji politiku uslovljavanja odnosno da prihvati temeljne principe na kojima počiva sama EU. Neispunjavanje tih uslova podrazumijeva da EU može pristupiti ograničavanju ili obustavljanju saradnje odnosno suspenziji ili raskidanju ugovornog odnosa. Svako pridruživanje prati i odgovarajuća pomoć u cilju implementacije zaključenog sporazuma tj. postizanja njegovih ciljeva i sadržaja. U tom kontekstu razvijeni su, do sada, različiti finansijski mehanizmi, poput PHARE programa, CARDS ili aktuelnog IPA programa.⁶⁴ Pridruživanje odnosno sporazumi o pridruživanju uslovljeni su ekonomskim i političkim interesima EU i međusobno se razlikuje po definisanim ciljevima, sadržaju i principima. Osnovni cilj svakog pridruživanja jeste liberalizacija trgovine odnosno pristup zajedničkom tržištu. Sami sporazumi o pridruživanju izgrađuju posebnu institucionalnu strukturu koja se stara o ispunjavanju međusobnih obaveza.⁶⁵ Riječ je o izvršnim, operativnim

62 Član 310. osnivačkog ugovora.

63 Mišćević, Tanja, Pridruživanje EU, ESPI Institut, Beograd, 2005, strana 62.

64 Za zemlje srednje i istočne Evrope, Zapadnog Balkana i Turske.

65 U nekim slučajevima pridruživanja bilo je predviđeno osnivanje posebnih arbitraža (ugovori sa državama Afrike, Kariba i Pacifika).

i parlamentarnim organima pridruživanja.⁶⁶ Važno je još istaći da se ovi sporazumi implementiraju etapno, fazno što znači da se posebno vodi računa o nivou razvijenosti konkretne zemlje. Na temelju osnivačkih ugovora razlikujemo dvije vrste pridruživanja. Prva vrsta jeste pridruživanje vanevropskih zemalja i teritorija koje su u trenutku stvaranja EEZ imale posebne odnose sa Belgijom, Francuskom, Holandijom i Italijom i u osnovi se radi o privrednoj saradnji i razvojnoj podršci ali bez mogućnosti stupanja u članstvo EU.⁶⁷ Sporazumom iz Kotonua unaprijeđena je politička dimenzija partnerstva, omogućeno učešće građanskog društva a dodatna pažnja posvećena je redukciji siromaštva i smanjenu korupcije. Drugu vrstu pridruživanja, kao što je već pomenuto, omogućava član 310, i ona predstavlja formiranje ugovornog odnosa sa posebnim pravima i obavezama uz posebne institucionalne strukture. Suština ovog odnosa jeste da se pridružena država institucionalno ne uključuje u EU te da Unija sama određuje buduće partnere kao i njegov nivo i sadržaj.

Pridruživanje EU je izuzetno zahtijevan i kompleksan proces koji izaziva kod različitih kategorija stanovništva strah, nepovjerenje i suzdržanost kojima treba posvetiti punu pažnju a kod Unije značajne izazove, posebno troškove, koje je „neophodno držati pod kontrolom”.

2.2. Preduslovi pridruženja – Kopenhaški kriterijumi

Na zasijedanju Evropskog savjeta u Kopenhagenu 1993. definisana su tri funkcionalna nivoa kriterijuma koje države moraju ispuniti na putu pristupanja Evropskoj uniji:

1. Pod političkim uslovima članstva podrazumijeva se istinska i funkcionalna stabilnost institucija koje jamče demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu prava manjina.
2. Ekonomski uslovi treba da osiguraju funkcionalnu tržišnu ekonomiju sposobnu da se nosi sa konkurencijom i odnosima na jedinstvenom evropskom tržištu. Cijena pridruženja EU nije mala.

66 Savjet pridruživanja, Odbor ili komitet pridruživanja i parlamentarni odbor pridruživanja.

67 Ova vrsta pridruživanja temelji se na članovima 182 do 188. Ugovora o osnivanju (odjeljak IV).

Gotovo se svi analitičari slažu da je ona znatno niža od onog što zemlja dobija po prijemu u EU. Prema statističkim podacima u svim novim članicama prisutan je rast društvenog proizvoda po glavi stanovnika u odnosu na EU prosjek. Pridruženje prije svega treba odgovorno iskoristiti za postizanje sličnosti strukture sopstvenog izvoza strukturi izvoza zemalja koje su već ostvarile članstvo. Sa aspekta spoljne trgovine troškovi pridruživanja će za zemlju kandidata biti daleko niži. Pristupanje velikom i novom tržištu neminovno vodi unaprijeđenju konkurencije, efikasnosti poslovanja, obrazovanosti i specijalizaciji odnosno mobilnosti radne snage.

3. Pravni kapaciteti - usvajanje pravnih tekovina EU-a (franc. *acquis communautaire*). Pod razvijenim funkcionalnim kapacitetima za integraciju računa se spremnost prihvatanja obaveza koje nosi članstvo u EU i time ciljeva sveobuhvatnih politika.

U Madridu, 1995. godine, dodan je još jedan, četvrti kriterijum, administrativni, u cilju djelotvorne primjene političkih, ekonomskih i pravnih reformi. Administrativni kapaciteti podrazumijevaju prilagođavanje odgovarajućih administrativnih struktura kako bi se obezbijedio povoljan i siguran ambijent za skladnu integraciju odnosno za djelotvoran proces usvajanja ali i istinske primjene pravnih tekovina EU.

2.3. Politički nivo kopenhaških kriterijuma

Politički kriterijumi u pogledu članstva u EU podrazumijevaju da je zainteresovana država postigla stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina.

Jačanje institucija odnosno institucionalnih kapaciteta treba shvatiti kao proces „građenja države”, što podrazumijeva snaženje postojećih i izgradnju novih državnih institucija. EU i šira međunarodna zajednica insistiraju na konsolidaciji tranzicionih država zato što se države sa slabim i nerazvijenim kapacitetima odnosno institucijama prepoznaju i kao ozbiljna prijetnja i mogući izvor brojnih problema i to ne samo na unutrašnjem planu. Generalno, loša uprava, posljednjih godina posebno,

identifikuje se i kao moguća nova dimenzija izvorišta globalne prijetnje – terorizma. Maks Veber državu je definisao kao ljudsku zajednicu koja se oslanja na monopol legitimne upotrebe sile. To znači da je suština državnosti ranije prepoznavana u primjeni određene represije. Danas više govorimo o sposobnosti države da istinski primjenjuje kvalitetne zakone. To je u stvari definicija državnog kapaciteta, odnosno sposobnost da se kreira i primjenjuje politika, usvajaju i primjenjuju zakoni, uspješno upravlja uz minimalnu administraciju (birokratiju), kontrolu korupcije i uz obezbjeđenje visoke transparentnosti rada i odgovornosti državnih institucija.

Evropski parlament, Savjet i Komisija zahtijevaju od država koje pristupaju EU da poštuju manjinske jezike i kulture i u potpunosti poštuju član 22 Evropske povelje o osnovnim pravima, kao i da striktno slijede preporuke iz Godišnjih izvještaja o ostvarenom progresu u pogledu pristupanja.

Iako se u procesu pridruženja i pri ispunjavanju političkih kriterijuma za članstvo u EU poštovanju i zaštiti manjinskih prava posvećuju ključna pažnja, značajan broj autora, analitičara i istraživača kršenja ljudskih prava ističe značajnu nedosljednost Unije u pogledu zaštite manjinskih prava sa aspekta država koje su starije članice EU spram onih koji se Uniji žele pridružiti. Neki čak govore o dvostrukim standardima ili nedovoljnoj internacionalizaciji manjinskih prava u zemljama Unije koje su članstvo ostvarile u ranijem periodu.

2.4. Politički okvir kao prostor za funkcionisanje ekonomije

Proces evropskih integracija obnovio je institucionalizam odnosno razmišljanja o važnosti i značaju državnih institucija. Pridruživanje EU generiše „potražnju” za snažnim, funkcionalnim i kvalitetnim institucijama i političkim reformama. Demokratija i demokratske institucije od ključnog su značaja za ekonomski razvoj.⁶⁸ Neke od najznačajnijih razvojnih varijabli nijesu ekonomske prirode, već se prije svega tiču po-

⁶⁸ Demokratija nudi izbore kao institucionalno rješenja za legitimnost političkih i ekonomskih reformi.

litike i institucija. Dobra državna institucija, prema jednoj od punuđenih definicija, je ona koja transparentno i efikasno služi potrebama građana države odnosno svojim klijentima.⁶⁹

Prije drugih treba zadovoljiti političke uslove i pretpostavke, jer je politički i bezbjednosni okvir prostor unutar kojeg funkcioniše ekonomija, preduzeća i finansijske organizacije i konačno pravna i socijalna infrastruktura. Ekonomiju, prema Fridrihu fon Hajeku, treba posmatrati kao raspoređivanje raspoloživog zaliha resursa u službi nekog jedinstvenog poretka ciljeva.⁷⁰ Konceptijski, funkcije i institucije države treba odgovorno i pravilno shvatiti i te ih prepoznati u funkciji istinskog ekonomskog razvoja. Ingerencije države odnosno državnih funkcija treba obezbijediti na nivou koji odgovara ciljevima ekonomskog razvoja. Uz to, neophodno je razvijati administrativne kapacitete što znači da istovremeno sa smanjenjem djelokruga države, treba raditi na podizanju njenih kapaciteta, odnosno razvoja funkcionalnih institucija⁷¹.

Privatizacija, kao proces, je definitivan cilj ekonomskih reformi, ali on podrazumijeva i zahtijeva razvijene i konsolidovane institucije. Privatizacija je jedini mogući proces tranzicije, ali ona zahtijeva tržište koje funkcioniše i visok stepen kapaciteta države koji imaju apsolutni prioritet u odnosu na opseg njenih funkcija. Vodeći zagovornik neoliberalizma, Milton Friedman, u jednom intervju 2002. godine, revidirao je, na neki način, svoja ekonomska gledišta po ovom pitanju. Naime, početkom 90-tih prošlog stoljeća, neprikosnoveno i bez alternative, savjetovao je bivše socijalističke države ključnim riječima „Privatizujte, privatizujte, privatizujte”. „Ispostavilo se, rekao je Friedman, da je vladavina prava vjerovatno važniji temelj od privatizacije”⁷²

69 Fukujama, F., Građenje države, Filip Višnjić, Beograd, 2007, strana 38.

70 Fridrih fon Hajek, Studije iz filozofije, ekonomije i politike, Paidea, Beograd, 2002, strana 84.

71 Neoliberalizam, inače izuzetno snažan u Crnoj Gori, je opasan ukoliko državne institucije nijesu razvijene i snažne. Sa pažnjom treba razmotriti sve one pristupe koji promovišu da je bilo koji stepen liberalizacije bolji od nedostatka liberalizacije.

72 Gwartiiey, James i Lawson, Robert, Economic Freedom of the World; Annual Report, Cato Institute, 2002, Washington.

2.5. Pridruživanje država Zapadnog Balkana

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), započet maja 1999. godine, dio je procesa proširivanja koji predstavlja okvir za evropsku orijentaciju zemalja Zapadnog Balkana sve do trenutka njihovog prijema u Evropsku Uniju (EU). PSP ima za cilj da pruži zemljama Zapadnog Balkana instrumente kojima će obezbijediti i održavati stabilne demokratske institucije, vladavinu prava te pomoći izradnju otvorene i uspješne ekonomije utemeljene na evropskoj praksi i standardima. Države učesnice ovog procesa su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Crna Gora. Uspostavljanjem bližih veza sa EU garantuje se puna posvećenost političkoj, socijalnoj i ekonomskoj stabilnosti. Prioriteti PSP, koje države i građani Zapadnog Balkana moraju stremiti u integrativnim procesima, su: uspostava demokratije utemeljene na vladavini zakona, razvoj tržišne ekonomije i borbu protiv organizovanog kriminala. Odnosi između svake od država i EU razvijaju se putem trgovine, finansijske podrške, ugovora, posebno trgovinskih i carinskih te bližom saradnjom na planu povratka izbjeglica.

Junu 2000. godine Evropski savjet, na samitu u Feiru, potvrdio je da je njegov cilj „najveća moguća integracija zemalja zapadnog Balkana u glavne evropske političke i ekonomske tokove kroz Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), politički dijalog, liberalizaciju trgovine i saradnju u pravosuđu i unutrašnjim poslovima”. Istovremeno Evropski savjet je potvrdio da su sve zainteresovane zemlje potencijalni kandidati za članstvo u EU.

Na Samitu EU u junu 2003. godine u Solunu, usvojena je tzv. Solunska agenda za Zapadni Balkan pod nazivom „Put ka evropskoj integraciji” koja je ojačala Proces stabilizacije i pridruživanja uvođenjem novim mehanizama (Evropskih partnerstava) za pomoć reformskim naporima balkanskih zemalja i njihovim evropskim integracijama.

Takođe juna 2005. godine Evropski savjet je ponovio da „napredak svake zemlje ka pridruživanju EU, imajući u vidu razvijanje pravnih tekovina, zavisi od njihovih napora da poštuju kriterijume iz Kopenhagena i uslova koji proističu iz Procesu stabilizacije i pridruživanja”. Evropski savjet je potvrdio da će u PSP regionalna saradnja, na bilateralnom i multilate-

ralnom planu, i dobrosusjedski odnosi biti vodeći i temeljni elementi politike EU.

U okviru PSP razlikujemo nekoliko integrativnih faza: djelovanje konsultativne radne grupe, studija izvodljivosti, pregovori za zaključenje SSP, kandidatura za članstvo, avis EK o kandidaturi za članstvo, pregovori o stupanju u članstvo i zaključivanje sporazuma o stupanju u članstvo.

Države Zapadnog Balkana nalaze se u različitim fazama procesa pridruživanja što se ocjenjuje ne samo kao podsticaj drugim državama u susjedstvu da pojačaju napore u ostvarivanju istog cilja, već i kao prilika da jedni uče od drugih kroz prenošenje svojih iskustava iz integrativnog procesa koji su svaka od zemalja, pratile sa promjenjivim uspjehom.

Posebnu podršku procesu evropskih integracija pružaju nacionalni parlamenti sa namjerom da doprinesu da svi politički, ekonomski, pravni i institucionalni kriterijimi za članstvo u EU budu ispunjeni, te da osnaže saradnju sa vladama kako bi se proces usklađivanja zakonodavstva sprovodio kvalitetno i u skladu sa rokovima. Takođe, uloga parlamenata je ključna i u primjeni komunikacionih strategija, uključivanja svih struktura društva te za obezbjeđenje kvalitetnog informisanja javnosti o procesu pristupanja EU.

Već postoje inicijative za uspostavljanje bliže parlamentarne saradnje između zemalja zapadnog Balkana i jugoistočne Evrope, posebno u kontekstu obezbjeđenja efikasnog parlamenta, na putu ka EU i razmjene iskustava sa zemljama koje su progresivnije u procesu evropskih integracija. Predloženo je da se CEFTA sporazumu, kao regionalnoj ekonomskoj inicijativi, doda i parlamentarna komponenta.⁷³

⁷³ U nastavku biće prezentovana neka interesantna parlamentarna iskustva iz regiona, a posebno predstavljena uloga i efekti Skupštine Crne Gore u integrativnom procesu.

2.6. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i instrumenti procesa

Najvažniji dio procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP) jeste zaključivanje (pojedinačnih) Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji ističu zajedničke vrijednosti i principe na kojima se temelji i gradi odnos između EU-a i svake zemlje.⁷⁴ SSP predstavlja pravni temelj za izgradnju najvišeg oblika saradnje između EU i država zapadnog Balkana.⁷⁵ Sličan je ranijim Evropskim sporazumima stim što je inoviran i prilagođen tzv. terenskim prilikama.⁷⁶

Glavni elementi ovih sporazuma su preambula i opšti principi te deset poglavlja.⁷⁷ U preambuli ovih ugovora istaknuto je namjera uspostavljanja bliskih i trajnih odnosa utemeljenim na zajedničkim vrijednostima i interesima a u cilju političke, institucionalne i ekonomske stabilnosti kao i nacionalne i regionalne bezbjednosti. Ovi ciljevi se postižu obezbjeđenjem demokratije, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, zaštitom manjina, djelotvornih institucija te ekonomskom i drugim vidovima saradnje.

Opšti principi, koji predstavljaju ključni element SSP, su: poštovanje demokratskih principa i ljudskih i manjinskih prava, vladavine prava, ljudskih principa međunarodnog prava te principa tržišne ekonomije. Ključni aspekti SSP su: kreiranje djelotvornih institucija, smanjenje kriminala i korupcije, razvijanje demokratije, ljudskih prava i nezavisnih medija, promovisanje reformi u oblasti visokog obrazovanja, razvijanje tržišne ekonomije, promovisanje slobode kretanja roba i unaprijeđenje transportne infrastrukture u regiji.

74 Kroz slučaj Crne Gore sadržaj SSP biće detaljnije predstavljen.

75 Prve države koju se potpisale SSP su Makedonija (parafirala 2000. godine) i Hrvatska (2001).

76 Posebno kroz područje regionalne saradnje.

77 Politički dijalog, regionalna saradnja, slobodno kretanje roba, mobilnost radnika, osnivanje preduzeća, pružanje usluga i slobodno kretanje kapitala, usklađivanje pravnih propisa i njihova implementacija, saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, politike saradnje, finansijska saradnja i konačno institucionalne, opšte i završne odredbe.

Dinamika i rokovi Sporazuma, koji su predmet pregovora prije njegovog zaključivanja, nijesu isti za svaku državu zapadnog Balkana.

SSP predviđa i odgovorajuću institucionalnu strukturu: Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, Odbor za stabilizaciju i pridruživanje i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje.

Sami ugovor spada u kategoriju tzv. mješovitih sporazuma koji se usvajaju po proceduri koja uključuje i države članice (zbog finansijske pomoći). Upravo zbog te složene proceduru SSP prati i Privremeni ili Interim sporazum, koji stupa na snagu odmah po usvajanju od strane EU i konkretne države. Takođe, od januara 2007. EU obezbjeđuje podršku, putem novouspostavljenog instrumenta za predpristupnu pomoć (IPA) koja je usmjerena na prioritete iz pristupnih i evropskih partnerstava.

2.7. Ključna komparativna iskustva regiona u procesu

2.7.1. Hrvatska

Hrvatska je punu pažnju posvetila implementaciji konkretnih preporuka iz Evropskog partnerstva, a posebno preporuke u pogledu jačanja demokratije i vladavine prava, saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom (ICTY-em), unaprijeđenja i zaštite prava manjina, jačanja regionalne saradnje, povratka izbjeglica, povrata imovine, fiskalne konsolidacije, poboljšanja poslovnog okruženja, te borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala i terorizma. Vlada je rješavanje glavnih političkih uslova i kriterijuma prepoznala ključnim za uspješno približavanje EU, pa je tim pitanjima posvetila izuzetnu pažnju. Hrvatski zvaničnici često ističu da postepeno konstituisanje spremnosti za članstvo ujedno predstavlja i instrument za jačanje Hrvatske.

Republika Hrvatska (RH) je 2001. godine parafirala SSP koji je početkom 2005. stupio na snagu. Vlada je već 2004. godine podnijela zahtjev za članstvo u EU. Evropska komisija je, tim povodom, dala i svoje mišljenje u kojem se kaže da RH „ima stabilne demokratske institucije koje uredno funkcionišu i međusobno saraduju”. U njihovom funkcionisanju opozicija

igra konstruktivnu i normlanu ulogu. Ističe se da su prijetodni izbori bili fer i slobodni. Iako ne postoje značajniji problemi u obezbjeđenju vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, EK je tada istakla da RH mora preduzeti dodatne napore u obezbjeđenju prava manjina, posebno Srba, te ubrzati primjenu Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama kao i napore kojima bi se olakšao povratak srpskih izbjeglica. Funkcionisanje pravosudnog sistema i borba protiv korupcije trebaju biti djelotvorniji. Saradnja sa ICTY je znatno poboljšana i ocjena je da Vlada u potpunosti saraduje sa Tribunalom.

EK je ocijenila da je RH predana regionalnoj saradnji, ali i da su neophodni dalji kontinuirani naponi, posebno pri rješavanju pitanja granice sa susjednim zemljama. Komisija je potvrdila RH ispunjava političke kriterijume kao i uslove Procesu o stabilizaciji i pridruživanju. Ocijenjeno je takođe da se RH može smatrati zemljom s djelotvornom tržišnom ekonomijom te da bi trebala biti u stanju da se nosi sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga unutar EU ako nastavi da radi u pravcu otklanjanja preostalih slabosti. Ocijenjeno je da će, srednjoročno posmatrano, moći preuzeti svoje obaveze koje proizlaze iz članstva, ali da će puno poštovanje pravne tekovine EU u oblasti zaštite životne sredine biti moguće samo dugoročno i uz značajna ulaganja. Konačno, Komisija je preporučila otvaranje pregovora s RH za pristupanje EU.⁷⁸

Jedan od ključnih izazova u procesu približavanja RH EU jeste reforma pravosuđa koja ne samo što je značajna u pravcu profilacije kao pravne države i odgovarajuće zaštite ljudskih prava, već je, prema ocjenama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), značajna i sa aspekta pravne sigurnosti stranih ulaganja. Čini se da su u RH posebno svjesni da suđenja, duža od tri godine, predstavljaju kršenje ljudskih prava prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, te da će odgovornost za to, posebno materijalnu, snositi sama država. Zato je postavljen cilj da do kraja 2007. godine sudski postupci traju mnogo kraće, te da se smanji broj zaostalih predmeta. Izazov u reformi pravosuđa jeste i korupcija, materijalna i politička, koja se veoma rijetko uspijva dokazati. Bez obzira na

⁷⁸ Saopštenje Komisije Evropskih zajednica, Mišljenje o zahtjevu RH za članstvo u EU, Brussels, 2004.

to, civilno društvo insistira da treba sve učiniti kako bi se utisak javnosti o postojanju korupcije otklonio. U cilju djelotvornije komunikacije sa građanima pokrenut je „Nacionalni forum o pristupanju Hrvatske EU”, koji u stvari predstavlja seriju lokalnih javnih tribina, debata, sastanaka i okruglih stolova o raznim, pozitivnim i negativnim, aspektima pridruživanja zemlje EU. Interesantno je pomenuti, sobzirom da značaj i ugled Crkve u RH, da se, kada je u pitanju EU, u mnogim crkvenim istupima i diskusijama mogu čuti prilično kritički tonovi posebno u kontekstu pristupanja zemlje „moralno posrnuloj Evropi” i odricanja nacionalnog suvereniteta.

Prema Izvještaju EK o napredku RH u 2006. godini, kada je riječ o političkim kriterijumima, pohvaljene su aktivnosti parlamentarnog odbora za manjine kao i aktivnosti u samom parlamentu na polju utvrđivanja konflikta interesa, stim što se zaključuje da formirane istražne komisije nijesu bile do kraja djelotvorne. Negativnom je ocijenjena i parlamentarna rasprava u nacionalnom medijskom javnom servisu koja je bila „prepuna političkih uplitanja”. Zapaženo je da se kasni sa usvajanjem Strategije reforme državne uprave. Usvojen je i novi zakon o bezbjednosnim službama kojim su predviđeni i načini parlamentarne, državne i građanske kontrole. Usvojeni su nacrti propisa o tajnosti podataka⁷⁹ i bezbjednosnim informacijama. Kaže se takođe da je državna služba preglomazna, sa nedovoljno stručnjaka i zavisna od političkih prilika kao i da još nije djelotvornije pristupljeno njenoj depolitizaciji. Ograničeni napredak postignut je i na planu decentralizacije. Ukazano je i na potrebu za unaprijeđenjem etičkih normi u lokalnoj politici.

Reforma policije redovno teče u skladu sa planom prema kojem bi se policija trebala pretvoriti iz „policijskih snaga” u „policijsku uslugu”. Znatno su poboljšani odnosi između policije i građana. Konstatovan je napredak u zapošljavanju manjina u policiji. Vlasti pretežno brzo reaguju na ozbiljne propuste u ponašanju policije. Nijesu istražene sve implika-

⁷⁹ Zbog oštih kritika NVO i medija zakon još uvijek nije ušao u parlamentarnu proceduru upravo zbog problematične definicije tajnosti podataka i interesa nacionalne sigurnosti po kojoj bi „tajnost podatka mogla postati pravilo a ne izuzetak”. EK preporučuje da je „potrebno oprezno pronaći ravnotežu između interesa javnosti za informisanjem i zaštite nacionalne bezbjednosti”.

cije mogućih veza između organizovanog kriminala i policije. Reforma policije ipak teče sporo i bez jasnog smjera. I dalje su prisutne slabosti kod zapošljavanja, razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima. Uloga politike ne može se potpuno isključiti, čak i kod zapošljavanja tehničkog osoblja. Ukazuje se da je neophodno obezbijediti da civilna kontrola policije istinski funkcioniše.

EK je u svom izvještaju bila stajališta da pitanje reforme državne uprave RH i dalje velik izazov, te da to pitanje zahtijeva stalnu pažnju ukoliko zemlja želi imati profesionalnu, efikasnu, pouzdanu, transparentnu i nezavisnu državnu upravu neophodnu za uspješno sprovođenje pravnih tekovina EU. Dalje se zapaža da je otpočela reforma pravosuđa, da se donekle smanjio broj neriješenih predmeta ali da cijeli sistem i dalje ima ozbiljnih nedostataka. Direktno se konstatuje sljedeće „Hrvatska još nema nezavistan, nepristran, transparentan i djelotvoran pravosudni sistem, čije će uspostavljanje biti važan pokazatelj hrvatske spremnosti za eventualno članstvo i preduslov za uspješnu primjenu pravnih tekovina”.

U oblasti antikorupcijske politike primijećeno je da visoki političari mnogo češće govore o važnosti borbe protiv korupcije, da su unaprijeđeni kapaciteti mehanizama za borbu protiv iste, kao i da je usvojen novi antikorupcijski program. Ipak korupcija ostaje izražen problem, optužbe za korupciju ostaju neistražene, a mnogi slučajevi korupcije neotkriveni odnosno nekažnjeni. Progres u borbi protiv korupcije takođe će biti važan indikator spremnosti zemlje za eventualno članstvo. U 2006. godini Evropski sud pravde⁸⁰ je donio 25 presuda koje se odnose na Hrvatsku.⁸¹ Hrvatska je pozvana da pristupi unaprijeđenju uslova u zatvorima. Određeni napredak je postignut u rješavanju etničkih predrasuda u suđenjima za ratne zločine. Primjećene su teškoće u zaštiti svjedoka. Potrebno je uspostaviti integrativni sistem pravne pomoći kako za krivične tako i građanske postupke. Uočeni su ozbiljni nedostaci u postupku za imenovanje Upravnog odbora državnog novinskog servisa. Nije postignut nikakav napredak u poštovanju već datih preporuka vezanih za izmjene

80 Ističe se da postoje „mnogobrojni neriješeni slučajevi koji bi mogli završiti na ovom Sudu.

81 Većina presuda se odnosi na povredu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima - povreda prava na pravedno suđenje i dužinu trajanja postupka.

zakona o elektronskim medijima i HRT. Ističe se važna uloga hrvatskog civilnog društva u promovisanju demokratije i ljudskih prava, ali i zapaža „da se na NVO gleda sa sumnjom”.

Konstatuje se određeni napredak na polju usvajanja politika rodne ravnopravnosti, stim da se istovremeno zapaža da je primjena istih „problematična”, te „dodatno otežana nedostatkom statističkih podataka”. Naglašena je zabrinutost zbog rastućeg broja slučajeva diskriminacije žena. Ombudsmanu za jednakost polova nedostaje vidljivost. Neophodni su dodatni naponi u borbi protiv trgovine ljudima. Nije dovoljno učinjeno na spriječavanju zlostavljanja dece u domovima niti je razvijen dovoljno efikasan nadzor nad njihovim radom.

Budžetska ograničenja i dalje ograničavaju realizaciju prava lica sa hendikepom te njihovu integraciju u društvo. Postupak povratka nacionalizovane imovine i dalje se sporo odvija.⁸² Uz tom, ostvaren je napredak na polju radnih i sindikalnih prava.

Primjena Ustavnog zakona o manjinama je neadekvatna. Učešće manjina u javnim poslovima, takođe je premalo. Povećao se broj članova parlamenta koji su pripadnici manjina, kao i budžetska sredstva za rad Savjeta za nacionalne manjine. Napredak je postignut i kod obrazovanja manjina. Zakonske odredbe o obaveznim medijskim sadržajima posvećenim manjinama rijetko funkcionišu u praksi. Prijevod hrvatskih knjiga na srpski, kao manjinski, jezik odvija se sporo. Potrebno je dodatno podržati inicijative koje doprinose boljoj integraciji, pomirenju i toleranciji. U većini slučajeva prava na dvojezičnost se ne sprovode. Raspoloženje prema srpskoj manjini značajno je poboljšano ali nije smanjen broj etnički motivisanih napada. Održivi povratak srpskih izbjeglica još uvijek nije moguć. Nastavlja se diskriminacija Srba u pristupu zapošljavanju. Postepeno se popravlja položaj Roma u Hrvatskoj.⁸³ Ipak romska zajednica je i dalje

82 Iz Zakona o povratku nacionalizovane imovine nijesu izbačene diskriminirajuće odredbe o nacionalnosti.

83 U Zavodu za zapošljavanje i Ministarstvu nauke, obrazovanja i sporta imenovani su romski savjetnici. Postignut je napredak i u predškolskom obrazovanju Roma u okviru vladinog programa „Dekada uključivanja Roma” čiju je implementacije sveukupno potrebno poboljšati.

isključena iz tokova hrvatskog društva, otežano je zapošljavanje njenih pripadnika⁸⁴ a diskriminacije je uočena pri zapošljavanju i obrazovanju. Nedovoljno su razvijeni kapaciteti romskih organizacija.

Hrvatska nije sa SAD potpisala bilateralni sporazum o neizručenju određenih osoba Međunarodnom krivičnom sudu te nastavlja podržavati stajalište EU o toj temi.

Iako su zabilježeni neki pozitivni pomaci, malo toga se promijenilo u vezi s poteškoćama s kojima se susrijeću izbjeglice povratnici, pri čemu su, i dalje, vodeći problemi rješavanje stambenog pitanja, zapošljavanje te konvalidacija⁸⁵. Vraćen je i predat pravim vlasnicima relativno mali broj zaposjednutih kuća dok se i dalje popravljaju stanje oko popravke kuća.

Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi su ključni u procesu približavanja EU. Hrvatska je vrlo brzo priznala nezavisnu Crnu Goru i sa njom uspostavila diplomatske odnose. Preostala neriješena pitanja, prema izvještaju, su imovina, izbjeglice⁸⁶ i nestale osobe, kao i određivanja granice na Prevlaci, „iako se privremeni granični režim odvija bez problema”. Odnosi sa Srbijom i dalje se popravljaju. Otvorena pitanja su imovina, povratak izbjeglica, nestale osobe, granica na Dunavu, te hrvatski zahtjev za naknadu ratne štete. Odnosi sa BiH i dalje su prilično stabilni. Glavna pitanja odnose se na neriješenu granicu, izbjeglice i pitanja imovine. Kada je riječ o odnosima sa Slovenijom još nema uslova za postizanje trajnih rješenja graničnih pitanja, Ljubljanske banke i pograničnog ribarstva. Na odnose sa Italijom uticale su poteškoće koje su imali italijanski državljani prilikom kupovine nekretnina. Stav Hrvatske o pitanju Kosova i dalje je u potpunosti u skladu sa stajalištem međunarodne zajednice.

84 Najnovija istraživanja pokazuju da je od svih Roma starijih od 15 godina samo 18% zapošljeno, a 32% nema završenu nikakvu školu dok su mnogi od njih nepismeni.

85 Priznavanja staža tokom postojanja tvorevine tzv. RSK.

86 Prema registraciji iz 2005. godine u Crnoj Gori se nalazi oko 2.400 izbjeglica iz RH.

2.7.1.1. Javno mnjenje Hrvatske o pristupanju EU

Oko 53% građana Republike Hrvatske prema rezultatima ankete „Večernjeg lista” se protivi ulasku RH u EU ili ne zna da li bi ulazak bio koristan po Hrvatsku. Pridruženje EU podržava 47% građana. Građani jasno razlikuju evropske integracije od ulaska u NATO, što potvrđuje značajno niža podrška članstvu u NATO svega 33% dok je protiv 46% anketiranih građana⁸⁷. Prema istraživanjima agencije Mediana Fides sprovedenim među mladima u Hrvatskoj, starosti od 18 do 25 godina, svega 20% njih želi da im zemlja što prije uđe u EU, dok preko 40% ih smatra da sa pristupanjem ne treba žuriti. Oko 30% mladih u sebe smatra evrooptimistima, oko 26% evroskepticima dok se njih 38% identifikuje evrorealisti.⁸⁸ Mladi ipak smatraju da će im EU donijeti kvalitetnije školovanje, mogućnost življenja u evropskim gradovima, brže usvajanje demokratskog načina ponašanja i lakše zapošljavanje.

2.7.2. Srbija

U Srbiji značajan dio javnosti i političke elite proces evropskih integracija posmatra kao „novu prevaru Srbije” i „s sofisticirani” metod potčinjavanja interesima velikih sila. Ipak pozitivne evropske retorike prisutnije su od izbora nove Vlade maja 2007. godine, čije dugo formiranje se odrazilo i na proces pridruživanja. Vlada je proklamovala i prioritete Srbije – poštovanje vladavine prava, ljudskih prava i demokratije, unaprijeđenje bezbjednosti, „izgradnja humanije Evrope” i unaprijeđenje perspektive za članstvo u EU.⁸⁹

Pregovori o SSP, započeti početkom oktobra 2005. godine, prekinuti su početkom maja naredne godine zbog neispunjavanja obaveza prema Haškom Tribunalu. EK je bila spremna nastaviti pregovore, čim bude

⁸⁷ Dnevni list „Pobjeda”, 28. decembar 2006. godine, rubrika „Drugi pišu”

⁸⁸ Prema istraživanju međunarodne agencije GFK Group iz 2005. godine koje je realizovano u devet novih država članica EU-a, izuzev Kipra, studenti su izrazito pozitivno ocijenili članstvo u EU sa stanovišta dobijanja dobrih obrazovnih mogućnosti i boljeg posla u drugim državama EU.

⁸⁹ Predsjednik Republike Srbije Boris Tadić na otvaranju sastanaka Komiteta ministara Savjeta Evrope u Beogradu rekao je između ostalog „Ne želimo da budemo deo evropskog problema već deo evropskog rešenja”; dnevni list „Politika”, „Srbija želi u EU, ali cela”, strana 1, 23. jun 2007. godine.

postignuta puna saradnja sa Tribunalom⁹⁰. U izvještaju o progresu u 2006. godini, sa aspekta političkih kriterijuma, prije svega je ukazano da nije ostvarena puna saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za zločine počinjene na području bivše Jugoslavije, što predstavlja uslov za nastavak pregovora o SSP. Proces preuzimanja politika i institucija državne bivše državne zajednice, sobzirom da je Srbija njena nasljednica, sproveden je na odgovoran način. Usvajanje novog državnog Ustava predstavlja značajan napredak što se tiče procesa stabilizacije i pridruživanja.⁹¹

EK konstatuje da će budući status Kosova biti određen političkim procesom uspostavljenim prema Rezoluciji Savjeta bezbjednosti UN-a 1244.

Kada je riječ o funkcionisanju ključnih institucija primjećuje se da su značajno intenzivirane zakonodavne aktivnosti Narodne skupštine Srbije, njena transparentost i otvorenost u javnosti⁹², kao i interna efikasnost u kontekstu izmjena Poslovnika o radu. Parlamentarni odbor za evropske integracije, koji intenzivno radi, promovisao je rad kancelarije za usklađivanje za evropskim standardima. U Izvještaju EK se primjećuje da nijesu preduzete odgovarajuće mjere u pogledu spriječavanja i sankcionisanja govora mržnje u Parlamentu. Nije sprovedena odgovarajuća reforma izborne legislative. Vladina Kancelarija za evropske integracije nastavlja s dobrim radom, naročito u pogledu Akcionog plana za implementaciju Evropskog partnerstva. Komunikacija između Vlade i parlamenta na polju evropskih integracija značajno je unaprijeđena.⁹³ EK je primijetila da Srbija ima dobru administrativnu sposobnost u velikom broju područja, koju dalje treba razvijati. Takvu sposobnost treba dalje razvijati u okviru administracije. Parlament nije imenovao Ombudsmana. Nastavila se

90 Pregovori su nastavljani 13. juna 2007 i tehnički okončani 10. septembra, bez preciziranja datum parafriranja SSP.

91 EK ističe da je naročito pohvalno uvođenje detaljnih odredbi koje se tiču ljudskih prava i zaštite manjina. Međutim iskazana je zabrinutost zbog mogućih stranačkih uticaja na izbor sudija i tužilaca, partijske kontrole poslaničkog mandata, opsega decentralizacije kao i nejasnog odnosa između domaćeg i međunarodnog prava.

92 Tome doprinosi objavljivanje sveobuhvatnih informativnih biltena, periodičnih izvještaja te distribucija informacija o radu Skupštine medijima i međunarodnim partnerima.

93 Vlada redovno izvještava mjerodavni parlamentarni odbor o svojim aktivnostima u okviru PSP.

reforma oružanih snaga ali sa određenim teškoćama i uz otpor nekih vojnih struktura. Građanska kontrola nad bezbjednosnim strukturama još uvijek je nedovoljna. Novi Ustav i revidirani Poslovnik o radu Parlamenta postavili su solidne temelje za djelotvorniji građanski nadzor. Otpočela je primjena Strategije za reformu pravosuđa koje je još uvijek pod političkim uticajem. Pravosudna administracija još uvijek nije dovoljno efikasna. Vlada je odložila osnivanje apelacionog i upravnog suda. Specijalni tužilac za ratne zločine nema odgovarajuću podršku. Iako korupcija predstavlja „izvor zabrinutosti” usvojena su relevantna dokumenta na temelju kojih su već postignuti vidljivi rezultati.

Na području ljudskih i manjinskih prava prilike su značajno unaprijeđene. Republika Srbija naslijedila je i oko hiljadu tužbi koje su Evropskom sudu za ljudska prava podnijete protiv bivše državne zajednice. Komitet protiv tortura usvojio je detaljan izvještaj koji se odnosi i na Srbiju u kojem se prepoznati brojni primjeri mučenja i nečovječnog postupanja. Nije usvojen zakon o pravnoj pomoći. Poboljšana je zdrstvena zaštita u zatvorskom sistemu. Novi zakon o vjerskim zajednicama i crkvama ne obezbjeđuje jednak pristup prema svima. Nedostaje zakon o spriječavanju diskriminacije kao i djelotvornije mjere za afirmisanje tolerancije u društvu. Pitanje restitucije imovine ostalo je i dalje neriješeno. Raspodjela frekvencija nije vršena na odgovarajući način i registrovane su brojne primjedbe, čak i sudske presude, na rad Savjeta za radio-difuziju. Povjerenik za javno informisanje je bio izuzetno aktivan i značajno je doprinio slobodnom pristupu informacijama od javnog interesa. Civilno društvo je izuzetno razvijeno. Komunikacija i saradnja vlasti i NVO sve je vidljivija posebno na polju redukcije siromaštva, evropskih integracija i prisustva NVO zasijedanjima Parlamenta.

U Izvještaju EK se još kaže da vlada ne cijeni dovoljno ulogu NVO u demokratskom društvu pa se često NVO zbog aktivnosti koje uključuju i kritikovanje države „javno osuđuju”.

Uvedena je i sudska zaštita žena zbog seksualnog uznemiravanja na poslu, a unaprijeđena je i zakonska zaštita od porodičnog nasilja. Mehanizmi za rodnu ravnopravnost, u okviru parlamenta i Vlade, tek su počeli da daju prve rezultate.

EK je primijetila da đeca imaju ograničen pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i odgovarajućem smještaju zbog etničkog porijekla, izbjegličkog statusa ili siromaštva. Vlada je u saradnji sa NVO pripremila Nacionalnu strategiju o starima, kao i Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom. Diskriminacija zbog seksualne orijentacije je široko rasprostranjena.

Unaprijeđena je participacija manjina u obrazovanju i javnoj upravi. Značajni problemi postoje na polju informisanja na jezicima manjina. Međuetnička situacija u Vojvodini se poboljšala dok je situaciju na jugu Srbije još uvijek zabrinjavajuća. U Sandžaku su registrovani incidenti unutar bošnjačke etničke zajednice. EK je takođe u Izvještaju primijetila da značajan broj Roma nema lična dokumenta, socijalno osiguranje te da je izražen i problem pristupa obrazovanju pri čemu se često romska đeca smatraju mentalno zaostalima.

Okvir za domaća suđenja za ratne zločine je značajno unaprijeđen i sudovi su nastavili efikasno da rade. Multilateralni kao i bilateralni kontakti sa sujednim zemljama kao i na nivou regiona sve su intenzivniji. Određena otvorena pitanja, poput tužbe pojedinih zemalja protiv Srbije, status Kosova te odnosi između pravoslavnih crkvi, djelimično utiču na ovaj proces.

2.7.2.1. Javno mnjenje Srbije o EU

Evropska ideja u Srbiji i podrška evropskoj budućnosti Srbije, prema istraživanjima javnog mnjenja, u potpunosti se konsolidovala. Raspored glasova na referendumu ostaje prilično stabilan u četiri godine praćenja trenda. Kada glasači izvagaju potencijalne dobitke i gubitke, više od dvije trećine populacije donosi proevropsku odluku. Rezultati istraživanja javnog mnjenja iz juna 2007. godine, prezentovani od strane vladine Kancelarije za pridruživanje EU, govore da oko 70% građana/ki Republike Srbije bi podržalo, na referendumu, članstvo Srbije u EU.⁹⁴ Protiv pridruživanja bilo je nešto više od 15% što predstavlja i najvišu stopu od kada se pristupa ovim istraživanjima.⁹⁵ Broj apstinenata se stalno povećavao i iznosio je od

⁹⁴ www.seio.sr.gov.yu

⁹⁵ Septembra 2006. godine 12% građana je bilo protiv članstva. Protivljenje ulasku Srbije u EU bilo je najniže decembra 2002. godine i iznosilo je svega 8%.

10% koliko je bilo septembra 2002. godine do 17,8% građana u septembru 2006. godine. Trenutno oko 15% građana ne bi glasalo. Postojeća predstava o EU, kod oko 40% građana Srbije, izaziva pozitivnu reakciju, kod njih 22% negativna, dok kod preko 38% građana reakcija nije ni pozitivna ni negativna. Ukupno 68% građana smatra da je prirodno da Srbija bude članica EU, dok preko 60% njih smatra da će EU sa više zemalja članica biti jača u svijetu, kulturno bogatija kao i da će u Evropi biti veći mir i sigurnost. Na pitanje da li se lično osjećaju Evropljanima, 42,1% građana Srbije je odgovorilo pozitivno, njih 32% negativno (značajan pad u odnosu na prošlogodišnjih 37%), dok je nesigurno oko 25% stanovništva. Građani, koji su anketirani, kada razmišljaju o sebi, prije svega se vide kao građani Srbije, potom stanovnici grada/mjesta u kojem žive i potom pripadnici svog naroda i vjere. Oko 8,5% stanovnika sebe doživljava građanima Evrope (prošle godine svega 7,5%). Za veći dio srpskog stanovništva, evropska perspektiva predstavlja prije svega bolju budućnost za mlade (preko 50%), otvaranje mogućnosti putovanja i zapošljavanja (40% i 38%). Više od 10% građana vidi ulazak u EU kao mogućnost da se uredi stanje u zemlji. Prema istraživanjima iz 2006. godine blizu 80% građana u posljednjih godinu dana nije putovalo u inostranstvo. Značajno je istaći, prema istraživanjima iz septembra 2006. godine, da javno mnjenje Srbije većinski smatra da će sve strukture i djelovi društva uglavnom imati više koristi nego štete od pridruživanja EU. Recimo 62% građana smatra da će srbijanska poljoprivreda doživjeti korist (43% štetu), ukupno 59% odnosno 54% građana smatra da će korist imati krupni odnosno mali i srednji biznis (štetu svega 7% odnosno 19%), industrija 53%. Ukupno 42% građana smatra da će članstvom u EU školski sistem imati koristi dok 21% njih misli suprotno.

Istraživanja javnog mnjenja govore da građani Srbije još uvijek nijesu dovoljno spremni za promjene. Recimo polovina stanovništva nije spremna da se dodatno školuje, prekvalifikuje ili usavrši (oko 33% jeste spremno). Ukupno 37% građana je spremno da promijeni životne navike (oko 33% nije). Oko 40% građana je spremno da promijeni dosadašnje radne navike dok oko 35% nije spremno. Građani/nke Srbije vodećim vrijednostima za koje se zalaže EU vide slobodu kretanja (50%) i otvoreno tržište (43%), dok je za mlade Srbije (uzrasta do 29 godina) to ipak demokratija (61%). Izuzetno su snažni strahovi koje građani Srbije osjećaju kada je riječ o

širenju odnosno pristupanju njihove zemlje EU, pri čemu su u odnosu na raniji period posebno su porasli strahovi iz tzv. identitetskog korpusa: problemi u domaćoj poljoprivredi (52%), previsoka cijena pristupanja (47%), gubitak nacionalnog identiteta i kulture (44%), slabija upotreba srpskog jezika (43%), gubitak socijalnih beneficija (38%). Najmanje ih zabrinjava gubitak nacionalne valute (40%). Svega 30% građana Srbije smatra da su informisani o priključivanju svoje zemlje EU dok njih 39% smatra da nijesi informisani. Ovaj blagi rast informisanih o procesu, u odnosu na prošlogodišnjih 26%, predstavlja značajan rezultat implementacije komunikacione strategije.

Kada je riječ o poziciji Srbije u odnosu na zemlje regiona u procesu evropskih integracija, 55% stanovništva smatra da je region bliže EU od same Srbije. Njih 41% misli da ima zemalja koje su u tom procesu iza Srbije dok ima i onih, svega 4%, koji Srbiju vide kao regionalnog lidera u procesu evropskih integracija. Polovina stanovništva smatra da je ključni razlog otežanog pristupanja Srbije Evropskoj uniji upravo politika stalnog uslovljavanja i ucjena kojoj pribjegava EU. Javno mnjenje Srbije je prilično podijeljeno po pitanju stava prema saradnji sa sudom u Hagu. Oko 54% građana se protivi saradnji (2006 godine protivilo se saradnji oko 57%), dok je 46% koji daju određenu vrstu podrške saradnji sa Haškim tribunalom. Interesantno je da među protivnicima saradnje, četvrtina njih bi ipak promijenila odluku, ukoliko bi od toga zavisio nastavak pregovora sa EU. Polovina građana Srbije smatra da je saradnja sa sudom u Hagu temeljni uslov pregovora, 35% njih smatra da je to „važan, ali ne i neophodan uslov”, dok svega 15% preostalih građana tvrdi da pregovori nijesu uslovljeni saradnjom. Kako je saopštila Vladina kancelarija za pridruživanje EU u poređenju sa prijetnim istraživanjima, broj onih koji prepoznaju uslovljenost je porastao, a značajno se smanjio broj onih koji to negiraju. Građani Srbije su dosta skeptični, pa i pesimistični, kada je u pitanju komunikacija i saradnja EU sa Srbijom. Oko 54% stanovništva smatra, pod hipotekom da se ispunjeni svi zahtjevi Haškog tribunala, da bi EU postavila nove zahtjeve „koji bi otežali proces pridruživanja”. Oko 40% građana Srbije prepoznaje EU kao ključnu adresu za rješavanje budućeg statusa Kosova. Kada je riječ o rješavanju statusa Kosova kao uslovom za pridruživanje Srbije Evropskoj uniji svega 24% građana smatra da su to dva nezavisna i odvojena procesa. Preko 75% je onih koji smatraju

da EU uslovljava Srbiju da se odrekne Kosova i da rješavanje konačnog statusa Kosova jeste uslov za pristupanje zemlje EU. U slučaju da EU prizna nezavisnost Kosovu 71% građana Srbije smatra da treba nastaviti diplomatsku borbu bez prekida odnosa sa EU. Ukupno je 29% onih koji smatraju da treba prekinuti odnose i osloniti se na razvoj bez ičije pomoći (41%) ili se osloniti na podršku Rusije, Bjelorusije i Kine.

2.7.2.2. Kosovo

Za Kosovo je, u okvirima Procesa stabilizacije i pridruživanja, stvoren Mehanizam za praćenje (SMP) koji predstavlja forum političke i tehničke diskusije između Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), Privremenih institucija samouprave (PIS) i Evropske komisije (EK). Namjera SMP jeste da privremenim institucijama obezbijedi stručno znanje i političko usmjeravanje te da pruži doprinos institucionalnim i administrativnim reformama kao i unaprijeđenju razumijevanja o načelima na kojima su utemeljene politike i praksa EU. Krajem 2003. godine definisano je ukupno osam standarda za Kosovo koji su obuhvatili: funkcionalne demokratske institucije, vladavinu zakona, slobodu kretanja, održivi povratak i prava zajednica, ekonomiju, imovinska prava i kulturnu baštinu, dijalog sa Srbijom i susjednim zemljama. Prioriteti Evropskog partnerstva koji se odnose na Kosovo su sa aspekta političkih kriterijuma sljedeći: puno poštovanje vladavine zakona i posvećenost politici neprihvatanja korupcije, organizovanog kriminala i finansijskog kriminala, demokratska vladavina i pružanje javnih usluga za sve građane Kosova stvarajući profesionalnu i odgovornu javnu administraciju, bez ikakvih političkih uplitanja, decentralizacija i reforma lokalne samouprave u skladu sa interesima svih kosovskih zajednica, stvaranje klime međuetničke tolerancije, održive multi-etničnosti koja podstiče povratak, osigurati poštovanje, bezbjednost i slobodu kretanja svih zajednica te posebno osuditi napade na manjinske zajednice, bez rezerve krivično goniti sva među-etnička krivična djela i obezbijediti punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, povećati zastupljenost manjina u svim institucijama i javnim službama na lokalnom i centralnom nivou, obezbijediti efikasno funkcionisanje parlamenta i njegovih odbora, Vlade i opština, uz prava i interese svih zajednica, unaprijediti kapacitete i funkcije parlamenta. Pitanje statusa dominira kosovskom politikom i društvom. EK je mišljenja

da „rješavanje statusa treba da obezbijedi osnove za stabilnu demokratiju za sve stanovnike Kosova učvršćujući tako vladavinu prava i unapređujući ljudska prava i prava manjina”⁹⁶.

Takođe, EK smatra da je neophodno početi razvijati viziju kosovske budućnosti stavljanjem naglaska na zdravo kreiranje politike, kvalitetne fiskalne politike, efikasne institucije i dobro upravljanje na svim nivoima. EK primjećuje da se postiže određeni napredak u prijenosu odgovornosti na institucije privremene samouprave te da su neophodni značajniji naponi kako bi se ojačala vladavina prava. Administrativni kapaciteti Kosova su jako slabi. Državna služba, koja ima višak osoblja i pod snažnim je uticajem politike, traži sveobuhvatnu reformu. Evidentno je nedovoljno zalaganje policije u istrazi pojedinih slučajeva, blago kažnjavanje te slaba saradnja svjedoka. Korupcija je veoma rasprostranjena i postignut je skromni napredak u efikasnom rješavanju ovog problema. Odnosi između kosovskih Srba i Albanaca ostaju zategnuti. Pri tome kosovski Srbi u potpunosti bojkotuju kosovske institucije. Po pitanju regionalne saradnje i međunarodnih obaveza povećano je učešće Kosova u regionalnim forumima i inicijativama.

2.7.3. *Bosna i Hercegovina*

Pregovori o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SPP) Bosne i Hercegovine (BiH) Evropskoj uniji (EU), zvanično otvoreni 25. novembra 2005. godine, predstavljaju priliku za što bržim i kvalitetnijim reformama, koje su ovoj zemlji, priječe od samog članstva u EU. Prijethodno, politički instrument zvani „Evropsko partnerstvo” BiH je uručen marta 2004. godine. Njime su kao srednjoročni prioriteti definisani: vladavina prava što podrazumijeva pripremu izbora, unaprijeđenje javne uprave, jačanje pravosuđa, reforma policije, borba protiv korupcije te unaprijeđenje ljudskih i manjinskih prava, zatim regionalna saradnja i djelotvorno procesuiranje ratnih zločina, djelovanje slobodnog tržišta, razvoj malih i srednjih preduzeća, upravljanje javnim finansijama, rješenje unutrašnjeg duga, integrisano tržište energije i upravljanje granicama, borba protiv organizovanog kriminala, azil i migracije. Svi se slažu da je BiH neop-

96 Godisnji izvještaj EK o procesu stabilizacije i pridruživanja, novembar 2006;

hodna ne samo bolja organizacija rada koja će poboljšati ekonomiju, već i pojednostavljenje i veća efikasnost administracije na svim nivoima, izmjene političkog sistema i posebno napuštanje loših političkih navika i prakse kao i bolje obrazovanje sa kojim BiH može računati na sveukupni napredak. Paralelno uz izvršavanje svih zadataka, posebna pažnja u procesu evropskih integracija treba se posvetiti izgradnji novog, evropskog, imidža BiH u EU. Otpočeti pregovori EU sa BiH predstavljali su jasan signal u pravcu institucionalne reforme i stvaranja potpuno efikasnih, transparentnih i stabilnih državnih institucija koje mogu donositi potrebne odluke u pogledu usvajanja i primjene standarda i vrijednosti EU u nacionalnom zakonodavstvu. I pored značajnog progressa zemlja je još uvijek duboko podijeljena po etničkoj osnovi a proces pomirenja još uvijek nije okončan.⁹⁷

U kontekstu približavanja EU važno pitanje predstavlja okončanje procesa povratka izbjeglica i interno raseljenih lica koji mora biti održiv.⁹⁸ Aktuelna je debata o neophodnosti snažnije afirmacije individualnih ljudskih prava u odnosu na kolektivna. Takođe bosansko-hercegovačko društvo kao i EU partneri svjesni su da napredak u procesu evropskih integracija nije moguće postići sa postojećim institucionalnim okvirom.⁹⁹ Pregovori o SSP zahtijevaju odgovarajući pravni okvir i efikasnu javnu upravu. Dinamika i ishod pregovora ipak su najviše zavisno od spremnosti i sposobnosti konstitutivnih naroda BiH da se dogovore i slože oko programa reformi te administracije da ih implementira. Visoki predstavnik EU za BiH, u posljednjem i aktuelnom mandatu, relativno ograničeno su koristili svoja ovlašćenja upravo u cilju podsticanja razvoja snažnih i efikasnih domaćih institucija što su generalno očekivanja evropske i domaće javnosti.

U izvještaju EK o napredku BiH za 2006. godinu, u domenu političkih

97 NATO stabilizacione snage krajem 2004. zamijenjene su vojnim i policijskim snagama EU EUFOR/Althea i EUPM.

98 To podrazumijeva bezbjednost pojedinaca, postojanje pomoći za obnovu, obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena i socijalna zaštita i obezbijeđen komunalni servis.

99 Početkom 2006. godine nijesu uspjeli razgovori o reviziji Ustava i Dejtonskog sporazuma. Ipak ishod razgovora vodećih lidera u BiH jeste postignuti sporazum o snaženju uloge i mandata premijera i državne vlade.

kriterijuma, posebno se ističu ustavna ograničenja.¹⁰⁰ EK smatra da to „potkopava sposobnost BiH da postigne brz napredak u pravcu EU”. Odbacivanje dogovorenog reformskog paketa u državnom parlamentu propuštena je prilika, prema EK, za BiH „da napravi prvi i važan korak ka demokraciji i efikasnijoj državi”.¹⁰¹ Takođe je neophodno ubrzati napore ka stvaranju funkcionalnih i prihvatljivih državnih struktura koje u potpunosti poštuju ljudska prava i potpomažu proces evropskih integracija. EK primjećuje da se ustavna reforma „ne može nametnuti” već da „o njoj konsenzusom treba odlučiti stanovništvo BiH”. EK postavila je i pitanje uloge parlamenta za napredovanje u Procesu stabilizacije i pridruživanja primjećujući blokadu usvajanja specifičnih zakona, glasanje po etničkim linijama te „grupa za pritisak koje slijede svoje lične interese”. Venecijanska komisija je navela da izbori tripartitnog Predsjedništva Bosne i Hercegovine nijesu u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Primjećuje se takođe da je u funkcionisanju centralne vlade došlo do izvjesne konsolidacije, da je smanjena zavisnost o međunarodnoj zajednici u pripremi zakona ali da se i dalje „osjećaju unutrašnje tenzije i blokade, koje usporavaju napredak”. Reforma lokalne samouprave teče u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Primjećuje se određeni napredak u reformi policije.¹⁰² I dalje su prisutne prepreke efikasnom radu sudstva.¹⁰³ Stopa poništenih presuda u glavnim krivičnim predmetima je vrlo visoka na Sudu BiH. Pravosudni sistem nije u potpunosti oslobođen od političkog miješanja. Sudovi su počeli procesuirati predmete navodne

100 Ustav BiH, koji je i aneks Dejtonskog/Pariškog mirovnog sporazuma, predstavlja ozbiljno ograničavanje za dalje uspješno odvijanje reformi i pristupanje zemlje EU. Mirovni sporazum koji je okončao rat te donio mir i stabilnost Bosni i Hercegovini, vremenski i razvojno, je potpuno prevaziđen. Strukture koje proističu iz njega su izuzetno složene i fiskalno neodržive, nije obezbijedeno brzo donošenje odluka i sprovođenje reformi.

101 Paket je podrazumijevao pojačane državne nadležnosti, poboljšane i pojednostavljene procedure donošenja odluka i zastupljenost manjina u državnom parlamentu.

102 Uspostavljena je Direkcija za restrukturisanje policije čiji rad podrivaju predstavnici entiteta Republika Srpska.

103 Postojanje četiri paralelne i odvojene jurisdikcije: na državnom nivou, na nivou Republike Srpske, Federacije BiH i Brčko Distrikta; nekoherentni sistemi zakona; direktive koje dolaze od 14 ministarstava pravde; i četiri različita pravosudna ispitiva za pravnike.

korupcije protiv privatnih lica i političara ali je broj uspješnih predmeta i dalje nizak. BiH je ostvarila ograničen napredak u pogledu rješavanja problema korupcije, koja ostaje i dalje ozbiljan problem.

EK primjećuje da se etnička pitanja zloupotrijebljavaju od strane političkih partija i da je jako raširena diskriminacija po etničkoj osnovi. Istrage o neprimjerenom ponašanju policije i dalje bilježe napredak ali ima prostora za daljnja poboljšanja.

Procedura za osnivanje NVO koje djeluju na državnom nivou je dosta složena a nedostaju i podsticajni mehanizmi za razvoj civilnog društva.

Značajan, posebno institucionalni napredak, ostvaren je na planu rodne ravnopravnosti. Pripadnici seksualnih manjina su često žrtve diskriminacije.

EK primjećuje da i dalje mnoga đeca nijesu uključena u zdravstveno osiguranje, dok đeca sa hendikepom nemaju dovoljno medicinske njege i mogućnosti za obrazovanje.¹⁰⁴ Postignut je skromni progres u spriječavanju razdvajanja đece u školama prema etničkoj pripadnosti. EK konstatuje da je to veoma ozbiljno pitanje koje se mora riješiti. Takođe nije postignuto uvođenje etnički neutralnog obrazovanja te su učenici i studenti iz manjinskih zajednica „često suočeni sa neprijateljskim okruženjem”. Socijalni dijalog nije razvijen na odgovarajući način. Proces povrata imovine je praktično završen. Pripadnici manjina rijetko učestvuju u javnom životu. Savjet za nacionalne manjine, osnovan u cilju promovisanja uloge manjina u javnom životu, još uvijek nije operativan. EK je ukazala na veoma česte namjere srpskih političara o organizaciji referenduma o otcjepljenju Republike Srpske. Primjena zakona kao i usvajanje preostalih obaveza koje proističu iz članstva u Savjetu Evrope, po pitanju obrazovanja i izbora, ocijenjena je slabom. BiH zabilježila je napredak u regionalnoj saradnji, na bi/multilateralnoj osnovi. Međutim odnose karakterišu brojna otvorena pitanja, kako u političkoj tako i ekonomskoj sferi.

104 Oko 50% lica sa hendikepom nema zdravstvenu zaštitu, a velika većina su neza-pošljeni.

Saradnja sa ICTY je nastavljena, ali ne i produbljena. Puna suradnja sa Tribunalom je ključni prioritet Evropskog partnerstva. Postignut je izvjestan napredak u vezi sa domaćim suđenjima za ratne zločine ali lokalno rješavanje istih zahtijeva dodatne resurse.

U implementaciji Sarajevske deklaracije ostvaren je kontinuiran napredak između Hrvatske, Srbije, Crne Gore i BiH u pogledu povratka izbjeglica.¹⁰⁵

2.7.4. Albanija

Uz podršku EU-a Albanija se suočava s izazovima političke, pravosudne i ekonomske reforme, kao i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Odnosi između EU i Albanije unaprijeđeni su 2006. godine potpisivanjem SSP. Napredak je postignut u svim oblastima. Posebno su unaprijeđeni kapaciteti i vidljivost Parlamenta i Vlade. Neophodna je bolja saradnja između vlade i opozicije kako bi bila sprovedena izborna reforma i obaveze prema SSP. Neophodno je i povećanje efikasnosti javne uprave.¹⁰⁶ Zapošljavanje u organima uprave i dalje je pod snažnim političkim uticajem. Izvršavanje sudskih presuda je na niskom nivou. Potrebna je pravna sigurnost kako bi se obezbijedila pozitivna klima za trgovinu i ulaganja. Borba protiv korupcije je prioritet za implementaciju SSP-a. Anti-kopucijska politika dovela je do brojnih otpuštanja iz javne službe a porastao je i broj zvaničnika koji su procesuirani zbog korupcije. Obuka u oblasti ljudskih prava za sudsko osoblje postala je obavezna. Ombudsman aktivnije djeluje u domenu ljudskih prava. Primjeni međunarodnih standarda vezanih za spriječavanje mučenja, zatvorskih i pritvorskih uslova te prava zatvorenika i pritvorenika je i dalje izuzetno slaba. Unaprijeđenje slobode medija je ključni prioritet Evropskog partnerstva. Zakonski okvir za slobodu medija je neadekvatan i nedovoljno se implementira. Započeto je stvaranje zakonskog okvira za zaštitu manjina pri čemu je neophodna djelotvornija i veća implementacija međunarodnih obaveza kao i unaprijeđenje tolerancije. Položaj Roma je unaprijeđen, ali su romska đeca i dalje ranjiva grupa u pogledu trgovine ljudima. Albanija igra zna-

105 Proces je usponen usljed nedostatka političkog konsenzusa oko preostalih otvorenih pitanja.

106 Profesionalne strukture menadžmenta u javnoj upravi kao i plate i dalje su niske.

čajnu i konstruktivnu ulogu po pitanju regionalne saradnje i stabilnosti regiona. Manifestuje umjerene stavove o prilikama u sujednim zemljama. Unaprijeđeni su odnosi sa susjedima i drugim zemljama u regiji. Takođe, Albanija je uspjela zadržati konstruktivan stav prema Kosovu.

2.7.5. Makedonija

Makedonija je po mirnom scenariju napuštala bivšu jugoslovensku federaciju. U međunarodnoj zajednici ocijenjeno je da tzv. makednosko pitanje može da predstavlja prijetnju široj bezbjednosti (posebno u kontekstu mogućih teritorijalnih i kulturoloških pretenzija Srbije, Bugarske i Grčke). Iz tih razloga Ujedinjene nacije su (1992) poslale svoje prve preventivne snage. Grčka je pružila snažan otpor priznanju i pristupanju Makedonije međunarodnim asocijacijama. Vlada u Atini je smatrala da postojanje države sa imenom Makedonija predstavlja ugrožavanje njenog teritorijalnog integriteta. Takođe spor je postojao i oko nacionalnih simbola za koje se opredijelila Makedonija. Na proces evropskih integracija odrazili su se etnički sukobi koji su zatvoreni tzv. Ohridskim sporazumom. Potvrđivanje statusa države kandidata Makedoniji, decembra 2005. godine, predstavlja priznanje za sve sprovedene reforme i signal da je zemlja na dobrom putu da zadovolji političke kriterijume. Kontinuirana primjena Ohridskog sporazuma je ključna za podsticanje pozitivne klime reformi i konsolidaciju demokratije i vladavine prava. U cilju obezbjeđenja pravilnog funkcionisanja institucija neophodan je konstruktivan dijalog, posebno u parlamentu, između vlasti i opozicije. Proces decentralizacije je napredovao zajedno sa javnim uslugama. Kadrovska politika u javnoj upravi i dalje je pod snažnim uticajem politike.¹⁰⁷ Neophodne su dalje mjere „da bi se obezbijedila efikasna vladavina prava širom zemlje”. Korupcija je veoma raširena. Mnoge optužbe za korupciju nijesu ispitane. Ističe se neophodnost istinske primjene zakona te postojanje snažne političke volje. Međuetnički odnosi su poboljšani stim što je potrebno obezbijediti odgovarajuću zastupljenost svih etničkih zajednica u javnoj upravi. Ispitivanje navoda o zlostavljanju zatvorenika mora biti unaprijeđeno

¹⁰⁷ EK ističe u svom saopštenju da su se nakon izbora dogodile kadrovske promjene veoma širokog spektra te da je neophodno ojačati nezavisnost, profesionalizam uprave i administrativne sposobnosti uprave.

kao i saradnja između Ombudsmana i Vlade. Makedonija ima potpunu saradnju sa ICTY stim da su neophodne dalje reforme u pravosuđu po pitanju ustupanja određenih predmeta iz ovog trubunala. Makedonija takođe, prema ocjeni EK, ima veoma konstruktivan pristup po pitanju konačnog statusa Kosova. Primjećeno je, kao i u slučaju BiH, da bilateralni sporazum o neizručivanju građana SAD, nije u skladu sa temeljnim principima EU.¹⁰⁸ Regionalni saradnja je unaprijeđena ali nije postignut nikakav napredak po pitanju državnog imena Makedonije.¹⁰⁹

2.8. Problemi demokratije u EU, euroskepticizam i zamor od daljih proširenja

Istraživanja su pokazala da francuska javnost ni poslije godinu dana od održanog referenduma povodom Evropskog ustava nije promijenila većinsko negativno opredjeljenje¹¹⁰. Ocjene su brojnih analitičara i komentatora da francuske glasače „niko nije čuo”, kako prije tako ni poslije održanog referenduma, kao i da je francuska administracija (u)činila sve što je bilo protivno predizbornim obećanjima i protiv čega su, u krajnjem, i glasali građani (recimo smanjenje poreza u ugostiteljstvu). Francuski mediji pisali su da „Ne” „nije promijenilo geografski, ekonomski i institucionalni značaj Francuske u Evropi”, ali jeste „umanjilo sposobnosti Francuske da pomijera stvari naprijed”. Kako zaključuje Miloš Krivokapić, novinar RFI iz Pariza, „Francuzi znaju samo šta ne žele, ali ne i šta žele” što ukazuje na nedostatak strategije u vladi, ali i u redovima opozicije. Francusko referendumsko „ne”, ipak ne predstavlja protivljenje evropskoj ideji, što potvrđuju i nalazi Eurobarometra, već odgovor na aktuelne ekonomske i socijalne prilike u zemlji, pri čemu je većina Francuza kao izvor svojih problema vidi Brisel. Znači riječ je o evroskepticizmu koji je regrutovan lošim ekonomskim prilikama.

108 Sličnu ocjenu možemo očekivati i u slučaju Crne Gore u Izvještaju o napretku za 2007. godinu.

109 Stajalište EK, u vezi sa pitanjem imena u sporu sa Grčkom, je da su potrebni „obnovljeni pokušaji sa konstruktivnim pristupom kako bi se pronašlo dogovoreno i obostrano prihvatljivo rješenje pod pokroviteljstvom UN i na taj način doprinijelo regionalnoj saradnji i boljim susjedskim odnosima”.

110 Više od 54% izašlih na referendum je glasalo za odgovor „Ne”.

Ima i onih koji zagovarajući evropsko jedinstveno ističu da je neophodan povratak istinskim evropskim korijenima, jer aktualna Evropa je „odbjegla” od te ideje.

Poseban evropski izazov biće podrška daljem proširenju. Javno mnjenje EU očigledno ni dosadašnja proširenja nije dovoljno razumjelo i prepoznalo njihov značaj. Sve više je evidentna suzdržanost i strah, posebno od troškova. Međutim, brojni autori, postavljaju pitanje o cijeni propuštenih i neprihvaćenih proširenja, ilustrujući to troškovima rekonstrukcije Balkana. Prema mišljenju dr Judy Batt, iz pariskog Instituta za bezbjednosne studije EU, takozvani „zamor od proširenja” EU nije više bauk od kada je na junskom Evropskom Savjetu postignut Sporazum o „reformskom ugovoru” koji otvara put ka novim proširenjima. Prema njenom mišljenju sve zemlje, pa time i Crna Gora, time dobijaju punu mogućnost da iskoriste pruženu priliku.

Na globalnom nivou vrlo su česte debate o demokratskoj legitimnosti na međunarodnom nivou. Jedan od ključnih izazova koji se identifikuje jeste pitanje unilateralizma, kako političkog (SAD) tako i ekonomskog (EU) i podrške koju isti ima u EU.

2.8.1. Značaj njemačkog predsjedavanja Evropskoj unijom

Predsjedavanje EU nije uvijek efikasno i posebno velike zemlje imaju značajna očekivanja od svoje uloge predsjedavanja. Brojne su ocjene da je predsjedavanje Unijom od strane manjih zemalja mnogo djelotvornije, jer velike zemlje „ne pokušavaju da svoj ego ostave kod kuće”.¹¹¹

Na početku svog predsjedavanja, Njemačka je najavila, da će predsjedavanje EU iskoristiti prije svega da finalizuje debatu o Ustavu, postizanje saglasnosti oko energetske paketa Unije, popravljjanje odnosa Rusijom i nastavak pregovora sa Turskom. Takođe, Njemačka je, kao što je i najavila, pripremila i Deklaraciju povodom 50-godišnjice EU, obezbijevujući saglasnost svih država članica o njenom sadržaju koji predstavlja zaključak trenutnog stanja i definišu putevi daljeg razvoja. U tzv. Berlinskoj deklaraciji istaknute su kao temeljne vrijednosti unije neprikosnovenost

¹¹¹ EU Observer, dnevnik „Danas”, novogodišnje izdanje, 2007.

dostajanstva i prava čovjeka, ravnopravnost muškaraca i žena te težnje miru i slobodi, demokratiji i vladavini prava, blagostanju i bezbjednosti, toleranciji i participaciji, pravednosti i solidarnosti. Takođe u Deklaraciji se kaže da EU objedinjuje ekonomski uspjeh i socijalnu odgovornost, kao i da bogatstvo Evrope upravo leži u znanju i sposobnostima njenih građana - „To je ključ rasta, zapošljavanja i socijalne kohezije”.

Ipak ključne poruke deklaracije su da će EU „u budućnosti živjeti od svoje otvorenosti i volje da se zajedno snaži unutrašnji razvoj Unije kao i da će se dalje, van njenih granica, podsticati demokratija, stabilnost i blagostanje. Evropskim ujedinjenjem, kaže se u deklaraciji, ostvario se san ranijih generacija, koji se mora sačuvati i za buduća pokoljenja zbog čega se kontinuirano mora obnavljati i modernizirati političko lice Evrope. Konačno se zaključuje da su lideri EU danas ujedinjeni u namjeri da Uniju, prije izbora za Evropski parlament 2009. godine, postave na „obnovljenom zajedničkom temelju”.

Njemačka je svoje predsjedavanje Unijom uglavnom posvetila prevazilaženju krize u kojoj se sistem našao poslije odbacivanja prijedloga Ustava na dva nacionalna referenduma. Inače, Ustav, kao nova forma evropskog ugovora, ratifikovan je od strane 18 država članica. Postignut je dogovor o novom glasačkom sistemu tzv. sistemu „duple većine”, koji će stupiti na snagu 2017. godine, po kojem za usvajanje odluka je potrebna podrška najmanje 55% odnosno 15 zemalja, pod uslovom da ukupan broj njihove populacije čine najmanje 65% ukupnog broja stanovnika u EU. Najveći otpor novog evropskom dogovoru pružila je Poljska, strahujući da predložena pravila glasanja u okviru EU bitno smanjuju njen značaj i glasačku moć. Po dosadašnjem sistemu Poljska ima 27 glasova iako je po broju stanovnika duplo manja od Njemačke koja ima svega dva glasa više.¹¹²

112 Stručnjaci za evropska pitanja ocijenili su da ispoljeni pristup Poljske ovim pitanjima može proizvesti dugoročne štetne posljedice sa aspekta saradnje sa drugim zemljama posebno u pogledu razvijanja strateškog partnerstva sa Njemačkom. Poljska je ipak prihvatila dogovor a za uzvrat može da računa na punu solidarnost u slučaju energetske krize.

2.9. Posljedice evropskih integracija

U zemljama u kojima se dešava tranzicija, evropske integracije se doživljavaju i kao politička i javna podrška ekonomskim i drugim reformama. Međutim, paralelno sa promovisanjem procesa evropskih integracija, treba razmatrati i posljedice koje evropske integracije imaju ili mogu proizvesti kod različitih društvenih i socijalnih grupa. Ovđe do izražaja dolazi značaj i važnost komunikacijske strategije informisanja građana o Evropskoj uniji, posebno u kontekstu blagovremene identifikacije mogućih rizičnih grupa.

Opšti utisak i iskustva društava koja su se uspješno pridružila EU, govore da su veće i značajnije pozitivne implikacije tog procesa. Pozitivne posljedice su povećana konkurentnost u EU, ali i globalnom kontekstu, otvoreno i slobodno tržište, bolja pozicija potrošača sa aspekta kvalitetnijih i jeftinijih proizvoda, snažnija zaštita životne sredine, povećanje stranih investicija, razvoj i jačanje privatnog sektora, te smanjenje različitih državnih/javnih monopola.

S obzirom na intenciju ovog rada veća pažnja biće data analizi društveno-političkog aspekta posljedica integracionog procesa.

Politička korist od EU jeste stabilizacija demokratije, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i institucija koje ih garantuju, te unaprijeđenje bezbjednosti kako unutrašnje, tako i one na spoljašnjem planu.

Značajna se pažnja mora posvetiti upravo onim grupama koje su rizične sa aspekta negativnih posljedica evropskih integracija, jer se smatra da oni koji nijesu dobro prošli u procesu tranzicije, neće bolje „proći” ni u procesu integracija. Stoga su neophodne korektivne mjere kod osjetljivih, ranjivih i rizičnih grupa:

- Nacionalne manjine – primjeri govore da su pripadnici manjina često isključeni iz najvažnijih društveno-ekonomskih tokova. U analizama se često ističu primjeri Rusa u Litvaniji ili Roma u zemljama srednje i istočne Evrope. Ukoliko se ne preduzmu podsticajne mjere i bolja strategija, te grupe neće biti samo „gu-

bitnici” tranzicije, već i procesa evropskih integracija. Poruka je da proces pridruženja EU treba shvatiti i kao proces jačanja socijalne sigurnosti i pravne zaštite. Često se ističe primjer neophodnosti donošenja djelotvornog Zakona o besplatnoj pravnoj zaštiti. Važno je da se manjine nauče/osposobe nositi sa procesima „integracije, globalizacije i tranzicije”.

- Kao osjetljiva grupa prepoznaju se stare osobe odnosno penzioneri.
- Važan aspekt jeste i obrazovanje, jer od procesa evropskih integracija najveće koristi imaju univerzitetski obrazovana lica, kao i oni koji odlično barataju stranim jezicima.
- Na strani pobjednika integracija je i urbana populacija, potrošači, i što je za Crnu Goru recimo od posebnog značaja, građani malih zemalja sa jezicima koji nijesu široko rasprostranjeni.
- Smanjenje broja zapošljenih, posebno u organima uprave, jeste određena prijetnja integraciji, jer se time povećava broj oponenta životu zemlje u EU.
- Postojanje siromaštva i diskriminacije takođe je prijetnja, jer se, prema publikaciji Svjetske banke, „Pobjednici i gubitnici EU integracija u srednjoj i istočnoj Evropi”, oni koji su duže u situaciji nezapošljenosti i gubitka dostojanstva, teško mogu pretvoriti u pobjednike. Stoga je važno efikasno raditi na suzbijanju nejednakosti i siromaštva u društvu.

Analiza efekata zakonodavstva (eng. *regulatory impact assessment*) koje se usklađuje sa Acquis-om, pokazuje da će taj proces proizvesti uglavnom dvojake efekte na različite društvene i socijalne grupe. Efekti evropskih integracija svakako su značajno pozitivniji, ali potrebno je kratko istaći i određene negativne efekte koji se mogu očekivati. Već je istaknuto da se najviši nivo pozitivnih efekata očekuju kod potrošača. Međutim, negativan efekat kod ove grupe možemo očekivati npr. na polju intelektualnog, industrijskog i trgovačkog vlasništva, zbog očekivanog porasta cijena, jer će se, shodno primjeni odgovarajućih direktiva, morati plaćati pristup bazama zaštićenih podataka, čime će biti pogođeni svi korisnici baza podataka, posebno obrazovni subjekti, naučnici i istraživači. Sa druge strane, koristi će imati radnici, ali i poslodavci, koji će raditi i rukovati sa bezbjednijom i sigurnijom opremom. I ovđe je uticaj dvojak, jer će

primjena mjerodavnih propisa usloviti značajnija dodatna ulaganja za poslodavce, ali i prilagođavanja na strani radnika.

Proces evropskih integracija proizvodi povećanu sposobnost državne uprave za donošenje velikog broja odluka i zakonodavnih rješenja u dosta ograničenom roku, od čega će koristiti imati svi sektori i društvene grupe.¹¹³ Negativan efekat može se odraziti i na nezapošljene mlade osobe, zbog povećanja starosne dobi penzionisanja, kao i na familiju u slučaju da se ne odustane od stereotipnih uvjerenja o muško-ženskih ulogama i obavezama te u slučaju da se ne obezbijedi adekvatno socijalno zbrinjavanje djece i starih.

Isticanje značaja korektivnih mjera afirmiše one pristupe koji odnos pobjednika – gubitnika integracija, ne prepuštaju isključivo tržišnim silama, već naprotiv – ukazuju i na moguće instrumente uz pomoć kojih se može uticati na taj odnos, što opet dovodi do izražaja značaj socijalnog dijaloga i efikasne komunikacije sa javnošću. Važan aspekt komunikacione strategije jeste motivacija javnosti i njeno učešće u procesu definisanja, primjene i evaluiranja integrativnih politika. Obezbjedenje učešća javnosti ima prije svega preventivnu ulogu, kako sa aspekta prepoznavanja osjetljivih grupa i pojava, tako i sa aspekta redukcije potencijalnih gubitaka, te najšire distribucije benefita od integrativnih procesa. Razvijanje djelotvornog mehanizma istinske komunikacije između Vlade i različitih ekonomskih, socijalnih i društvenih grupa ključno je pitanje u kontekstu razmišljanja o pobjednicima i gubitnicima evropskih integracija u Crnoj Gori.

Važno je pomenuti i uticaj evropskih integracija i posebno principa pravičnosti na kulturloške i političke obrasce, uz stalno insistiranje na procesu suočavanja s prošlošću. Tako je npr. francuska nacionalna skupština nedavno usvojila zakon kojim se osuđuje progon Jermena tokom Prvog svjetskog rata u Turskoj i zabranjuje poricanje genocida nad njima. U Španiji je aktuelna debata o dodjeli državljanstva za potomke proćeranih muslimana iz Španije u XVII stoljeću. U sjevernoj Africi (Maroko,

113 Negativan efekat djelimično se može očekivati i kod državnog budžeta zbog povećanja troškova obrazovanja i osposobljavanja zapošljenih zbog primjene propisa i reorganizacije samih institucija.

Tunis i Libija) i danas žive potomci španskih muslimana koji sebe zovu „Andalužanima”. Davanje povoljnijih uslova za sticanje državljanstva, u dijelu javnosti se prepoznaje kao čin simboličnog pomirenja, ali i moralni gest kojim se priznaje jedna istorijska nepravda. Vlada je već uvela slične mjere za potomke Jevreja koji su 1492. godine proćerani iz Španije.

III. Crna Gora i EU

3.1. Crna Gora i proces stabilizacije i pridruživanja

Punopravno članstvo u Evropskoj uniji strateški je cilj državne politike Crne Gore. Odnosi između Crne Gore i EU u procesu stabilizacije i pridruživanja uspostavljeni (PSP) su jula 2001. godine, konstituisanjem Zajedničke konsultativne radne grupe SRJ – EU u kojoj je participirala i Radna grupa crnogorske Vlade.¹¹⁴ Aktivnosti unutar PSP nastavljene su sastancima u formi „Unaprijeđenog stalnog dijaloga” (USD). Cilj dijaloga jeste stručna evaluacija političkih, ekonomskih i institucionalnih reformi, kako bi EK pristupila sastavljanja preporuka i podrške napretku zemlje u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Od 2003. PSP je obogaćen sa „Evropskim partnerstvom”, mehanizmom kreiranim po uzoru na ranija, veoma uspješna, partnerstva u pristupanju EU. Partnerstvom, inače prilagođeno prilikama u svakoj od država Zapadnog Balkana, se definišu reforme, koje treba sprovesti a na temelju kojih će se odobravati potrebna finansijska sredstva i procjenjivati ostvareni progres.

U Podgorici je 15. marta 2007. parafiran, a u Luksemburgu 15. oktobra 2007. potpisan, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP) koji predstavlja jasan institucionalni okvir za snaženje veza između EU i Crne Gore u pogledu uvođenja standarda EU i razvijanja međusobnog dijaloga i saradnje i koji će doprinijeti političkom, institucionalnom i ekonomskom razvoju naše zemlje. Konačnom ratifikacijom SSP, između EU i Crne Gore će se uspostaviti zvanični ugovorni odnosi. Prije parafiranja SPP politički i stručni dijalog između Crne Gore i EU je vođen kroz Unaprijeđeni stalni dijalog (USD) s obzirom da nije postojao ugovorni okvir između Crne Gore odnosno bivše državne zajednice i EU. Međutim, ovaj model dijaloga, nastavljen je i nakon parafiranja. Konačno, kada je riječ o procjenama iz Vlade stižu najave da bi Crna Gora već 2008. mogla aplicirati za članstvo koje se ocjenjuju „kao ambiciozan ali realan plan”.

114 Inače od 1967. do 1991. godine razvijani su veoma uspješni odnosi između EU (EEZ) i bivše SFR Jugoslavije čija je članica bila i Crna Gora.

3.2. Politički kriterijumi u procesu pridruživanja Crne Gore

Sami početak pregovora za priključenje EU, i posebno potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, znači da je Crna Gora ostvarila značajan napredak u demokratizaciji i razvoju tržišne privrede. Treba istaći da je Crna Gora posljednjih godina značajno unaprijedila kvalitet svog zakonodavstva u svim oblastima, što svakako ima dugoračan i pozitivan efekat. Izuzetno je važno, u narednom periodu, da se Crna Gora posveti izgradnji i unaprijeđenju svojih kapaciteta kako bi stvorilo sigurno okruženje za primjenu SPP.¹¹⁵

Shodno preporukama iz dokumenta Evropsko partnerstvo, od Crne Gore se očekivalo da u kratkom roku usvoji „evropski” Ustav (postignuto 22. oktobra 2007.), procedurom koja podrazumijeva široki politički i građanski dogovor, kao i da izgradi nove i konsoliduje kapacitete postojećih institucija nakon obnove nezavisnosti.

Poseban izazov će biti reforma pravosudnog sistema koja bi napokon trebala da osigura njegovu nezavisnost, odgovornost i efikasnost. Evropska komisija (EK) je već najavila da će sa posebnom pažnjom pratiti ovaj proces. Upravo najave iz EK povodom SSP, ističu značaj političkih kriterijuma. Funkcionisanje pravosudnog sistema i djelotvornost vladavine prava prepoznaju se kao ključni faktori za izgradnju povjerenja građana u sistem, zadovoljenje njihovih svakodnevnih interesa, za stvaranje stabilnog ambijenta koji motiviše investicije i konačno doprinosi privrednom rastu.

Prema ocjenama crnogorskih diplomata u Briselu se na Crnu Goru sve više gleda kao na mladu državu koja ima jasne evropske aspiracije i odlučnost da ih ostvari.¹¹⁶ Ističu da Brisel od Crne Gore očekuje jačanje

115 Evropske standarde možemo, na neki način, podijeliti u dvije grupe – prvu koju čine vrijednosni standardi prvenstveno usmjereni na usvajanje društvenih normi, kao što su ljudska prava, sloboda medija, zaštita manjina I drugu grupu koji čine standardi čijom se realizacijom značajno utiče na crnogorski ekonomski I poslovni ambijent.

116 Intervju sa šeficom Stalne misije CG pri EU u Briselu gđom Slavicom Milačić, „U Briselu nam daju pozitivne ocjene”, EIC Biltren, broj 12, jul 2007. godine.

vladavine prava, izgradnju pouzdanog, nezavisnog i funkcionalnog institucionalnog i pravnog sistema koji je sposoban da se efikasno bori protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i da Crna Gora nije na tzv. političkoj agendi Brisela koja podrazumijeva i egzistiranje nekih otvorenih političkih pitanja. To znači da se puna pažnja može posvetiti demokratskom i ekonomskom razvoju.

3.3. Politički kriterijumi i dosadašnji progres u procesu pridruživanja

3.3.1. Postignuti napredak Crne Gore za 2006. godinu

Ovo je prvi Izvještaj o napretku za Crnu Goru od kada je obnovljena državna nezavisnost na referendumu održanom 21. maja 2006. godine. U ranijim dokumentima Evropske komisije (EK) o napretku zemalja zapadnog Balkana Crna Gora je tretirana zajedno sa Republikom Srbijom, sa kojom je konstituisala SR Jugoslaviju, a potom državnu zajednicu „Srbija i Crna Gora”. EU je odnose sa Crnom Gorom kao nezavisnom i suverenom zemljom uspostavila 12. juna 2006. godine. Ubrzo je usvojen i novi pregovarački mandat (jul 2006), s obzirom da su pregovori za zaključenje SSP od 10. oktobra 2005. godine vođeni sa državnom zajednicom. Pregovori sa Crnom Gorom su otpočeti 26. septembra 2006. godine, na temelju rezultata ranijeg pregovaračkog procesa.

U predavljanju ovog izvještaja biće dat osvrt na ključne elemente koji prate ispunjavanje političkih Kopehhaških kriterijuma za 2006. godinu, uz odgovarajuće komentare i pojašnjenja djelova sadržaja iz izvještaja za 2005. godinu.

3.3.1.1. Demokratija i vladavina prava

Potvrđuje se raniji zaključak da je referendum o nezavisnosti, sproveden na osnovu čl. 60 Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora, posebnog Zakona o referendumu, političkog konsenzusa u Crnoj Gori i preporuka Evropske unije i u skladu sa međunarodnim standardima. Otvoreno je dijelom pitanje pravne sigurnosti, zbog dvosmislenosti primjene zakonodavstva u zemlji. Naime, predviđena je tranziciona pri-

mjena zakonodavstva i međunarodnih obaveza bivše državne zajednice, ali pod formulacijom ukoliko „nije u suprotnosti sa pravnim poretkom i interesima Crne Gore”. Od Crne Gore se očekuje da razjasni to pitanje. Konstatovano je da Crna Gora postepeno poboljšava svoje kapacitete u poslovima koji su ranije bile u nadležnosti državne zajednice – odbrana, inostrani poslovi, vizna i politika azila i migracija, intelektualna svojina i standardizacija. Posebno se ukazuje na stvaranje uslova u pogledu pristupa potpisivanju, ratifikaciji i naročito primjeni međunarodnih sporazuma i konvencija. Ukazano je i ovog puta na neophodnost donošenja Ustava, koji će pomoći Crnoj Gori na putu evropskih integracija i koji će biti u skladu sa „evropskim vrijednostima, standardima i praksom”, posebno u oblasti ljudskih i manjinskih prava. EK je mišljenja da bi novi Ustav, osim što treba biti u skladu s evropskim standardima, trebao biti usvojen velikom većinom.¹¹⁷

Skupština Crne Gore

Usvojen je novi Poslovnik o radu kao proizvod zajedničkog političkog rada i dogovora vlasti i opozicije čime je otklonjen jedan od prepoznatih nedostataka iz prošlogodišnjeg izvještaja o napretku.¹¹⁸ Ponovo je ukazano na neizgrađene kapacitete parlamenta za poslove evropskih integracija. Primijećeno je, i ovog puta, da nije urađena nijedna provjera prijedloga zakona sa evropskim pravnim tekovinama. Takođe kapaciteti parlamentarnog odbora za evropske integracije nijesu unaprijeđeni, pri čemu se

117 U Izvještaju za 2005. konstatuje se da nije ostvaren bilo stvarni napredak u pogledu revizije Ustava zbog nedostatka političkog konsenzusa da se sprovede reforme prije okončanja referenduma o državno-pravnom statusu. Ističe se da je vladavina prava „krhka” zbog ustavno-pravne nesigurnosti, strukturne slabosti i prečेरane politizacije državne uprave uprave i pravosuđa, visokog nivoa korupcije, pritiska organizovanog kriminala i ometanja koje vrši dio institucionalnog, političkog i sistema bezbjednosti.

118 2005: Ukazano da se opozicija, koja je ranije bojkotovala rad, nije vratila u rad parlamentarnih odbora, nije usvojen novi Poslovnik o radu niti se pristupilo izmjeni izborne regulative. Posebno je istaknut „slab i neodgovarajući” rad parlamentarnog odbora za evropske integracije zbog „političkih teškoća”, nedostatka resursa i stručnog osoblja. Posebno se ističu vrlo ograničene sposobnosti ovog odbora da vrši provjeru usaglašenosti zakona sa evropskim standardima. U izvještaju EK o postignutom napretku pozdravljeno je usvajanje skupštinske rezolucije o pridruživanju EU.

posebno ukazuje da njegova uloga mora biti osnažena. Ukazuje se da moraju biti uloženi dodatni napori da bi se obezbijedio funkcionalan i djelotvoran nadzor parlamenta nad bezbjednosnim i odbrambenim strukturama. Ključni izazov za djelotvorno funkcionisanje parlamenta jeste nedostatak konsenzusa između vlasti i opozicije, što se prelijeva i na veoma važne zakone poput Zakona o slobodama i pravima manjina koji je usvojen uoči referenduma i time doprinio njegovoj realizaciji¹¹⁹.

Vlada Crne Gore

Konstatuje se da je Vlada učinila značajan posao u pogledu stvaranja uslova za funkcionisanje Crne Gore kao nezavisne države. Posebno se ističe ključna uloga vladinog resora za evropske integracije „u mobilizaciji državnih resursa za primjenu Evropskog partnerstva”, te pohvaljuje njegova posvećenost, efikasnost i kapaciteti u koordinaciji procesa evropskih integracija i vođenju pregovora o zaključivanju SSP-u. Ipak ukazuje se da sistem konsultacija između pojedinih ministarstava mora biti djelotvorniji, kao i sistem donošenja odluka. Konačno očekuje se da Vlada nastavi sa jačanjem sopstvenih kapaciteta „radi uspješnijeg ispunjavanja zadataka vezanih za evropske integracije.”¹²⁰

Državna uprava

Obuka državnih službenika se poboljšava. Ponovljena je ranija ocjena da profesionalizam i politička neutralnost u državnoj upravi nijesu u potpunosti obezbijeđeni. Primjećuje se da su značajno unaprijeđeni kapaciteti Uprave za kadrove, koja je za razliku od prijethodne godine postala sasvim operativna (karovski popunjena, obezbijeđen sopstveni budžet, stručna usavršavanja državnih službenika se redovno odvijaju). Konstatuje se da je usvojen i distribuiran Etički kodeks za državne službenike i namještenike.

119 Kasnije su ključne odredbe ovog Zakona o političkom predstavljanju manjina proglašene neustavnim.

120 U svom izvještaju o napretku za 2005. EK konstatuje da je funkcionisanje izvršne vlasti u Crnoj Gori stabilno i praćeno neometanim donošenjem političkih odluka. Posebno su pohvaljeni kapaciteti Vlade u evropskim poslovima i uspostavljeni sistem koordinacije između različitih resora i agencija. U zakonodavne aktivnosti Vlade uključena je kao obavezna posebna izjava o usaglašenosti konkretnog nacrta propisa sa EU standardima. Saradnja Vlade i NVO sektora još uvijek je nezadovoljavajuća i pored izvjesnog napretka na polju evropskih integracija.

Ipak i pored značajnih poboljšanja i dalje su vidljivi „ozbiljni nedostaci u pogledu raspoloživih resursa, odgovornosti i kapaciteta za primjenu”. Takođe su istaknuti nedostaci u obezbjeđenju istinske primjene zakona i monitoringa uspješne primjene zakonodavstava od strane mjerodavnih organa. Zaštitnik ljudskih prava i osnovnih sloboda (Ombudsman) postaje sve prepoznatija institucija čije se preporuke i ocjene sve više uvažavaju. Ocijenjeno je da je postignut značajan napredak u njegovom radu i u razvijanju saradnje sa administracijom. EK se pozvala na stajalište Savjeta Evrope (SE) kojim je pozitivno ocijenjena primjena reformi lokalne samouprave što znači, u odnosu na ranije komentare, da je postignut određeni napredak u poslovima decentralizacije.¹²¹ Konačno EK se osvrnula i na direktnu primjenu SSP preporučujući da moraju biti unaprijeđeni svi administrativni kapaciteti Vlade u oblastima koje sadrži Sporazum, a posebno u oblastima pravde, unutrašnjih poslova, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i zaštite ličnih podataka.¹²²

Pravosuđe

U opštoj informaciji o stanju i strukturi sudske vlasti u Crnoj Gori primjećeno je da nedostaju konkretni statistički podaci o efikasnosti sudstva. Sveukupno jačanje pravosudnog sistema se nastavlja i to predstavlja ključni prioritet Evropskog partnerstva. Zakon o posredovanju je usvojen i trenutno se primjenjuje, kao model, u podgoričkom osnovnom sudu. Ističe se dalje da je Vlada prepoznala potrebu dalje reforme i unaprijeđenja pravosuđa u skladu sa preporukama iz Evropskog partnerstva i evropskim standardima pri čemu je pristupila nizu konkretnih mjera. Napredak u pogledu osiguranja veće nezavisnosti sudijske i tužilačke organizacije nije postignut i istaknuto je da postoji „jasan rizik od političkog uticaja na

121 Neophodno jačanje administrativnih kapaciteta za dalji proces uz ocjenu da su ukupni kapaciteti lokalnih vlasti značajno ojačani. Važno je u budućnosti poboljšati finasijsko upravljanje u opštinama.

122 2005: Nastavljena zakonodavna i reforma državne uprave praćena je slabim kapacitetima za sprovođenje u praksi. Primjećuju se i problemi u pogledu „nedostaka političke odgovornosti i stalnog uplitanja politike”. Pozdravljeno osnivanje Uprave za kadrove koja još uvijek nije postala operativna. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i osnovnih prava nastavila je uspješno da se razvija i relativno su zadovoljavajuće reakcije mjerodavnih organa na njene preporuke i zaključke. Decentralizacija i podjela odgovornosti između Vlade i opština još uvijek nije djelotvorna.

imenovanja i razriješenja” sudija i tužilaca. Učešće parlamenta u kadrovsko upravljanje pravosuđem ocijenjeno je neprihvatljivim sa aspekta nezavisnosti tog sistema što znači da je politički uticaj i dalje veoma izražen. Ponovno je istaknut problem primjene zakona (krivičnog i građanskog zakonodavstva) zbog kako se kaže u izvještaju „ograničenih kapaciteta sudske profesije i administrativnih struktura”. Primijećeno je, takođe, da slabi interesovanje za sudijsko radno mjesto. Problemi u stručnom osposobljavanju i daljoj edukaciji sudija počeli su uspješno da se rješavaju. Ističe se da će Ministarstvo pravde morati unaprijediti svoje sposobnosti za međunarodnu pravosudnu saradnju. Tekuća istraga u vezi sa slučajem nestanka velikog broja bosanskih izbjeglica 1992. godine je predmet za zabrinutost. Konačno konstatuje se da je veoma zabrinjavajuće izraženi nedostatak povjerenja javnosti u sistem pravosuđa.¹²³

Anti-korupcijska politika

U 2006. ostvaren je „primjetan određeni napredak u borbi Vlade protiv korupcije” ali situacija u vezi sa njom „traži hitnu akciju u cilju postizanja konkretnih rezultata”. U saopštenju EK za Evropski parlament i Savjet se kaže da u Crnoj Gori „politička volja za borbu protiv korupcije raste”. Usvojeni su Akcioni plan za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala¹²⁴ i Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Osnovaće se posebna jedinica pri Policiji kao i Nacionalna komisija koja će pratiti implementaciju Akcionog plana, uz učešće NVO. Takođe konstatuje se da su preduzete najvažnije mjere predviđene nizom međunarodnih dokumenata uključujući i samo Evropsko partnerstvo.

123 2005: Istaknut problem primjene zakona u praksi čiji se kvalitet ne osporava. Nezavisnost pravosudnog sistema nije obezbijedena prije svega zbog nedostatka jasnih kriterijuma za izbor na pravosudnim funkcijama i uplitanja politike u postupak imenovanja sudija i tužilaca. Prepoznati su i problemi u stručnom osposobljavanju i daljoj edukaciji sudija uz naglasak da taj posao prećerano zavisi od donacija. Najčešći razlog obraćanja Ombudsmanu, po pitanju funkcionisanja pravosuđa, jeste odugovlačenje sudskih postupaka. Pohvaljeno imenovanje Specijalnog tužioca za organizovani kriminal a rezultati rada ocijenjeni neprihvatljivo slabim u odnosu na opasnost koji organizovani kriminal može proizvesti jednom društvu. Zakon o zaštiti svjedoka je nedjelotvoran.

124 Specijalini tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala je odgovoran i za krivično gonjenje i istragu slučajeva korupcije.

Pohvaljeno je i izvještavanje državnih organa o korupciji. U Parlamentu nijesu prošli amandmani na Zakon o konfliktu interesa, kojima se pokušalo njegovo unaprijeđenje. EK cijeni da ga je neophodno „suštinski revidirati”. Transparentnost finansiranja rada političkih partija nije ostvarena. Korupcija na terenu, ipak je i dalje izrazito izražen problem. Njeni uzroci su uglavnom posljedice tranzicije, zloupotrebe administrativnih procedura i neodgovarajući pravni okvir koji omogućava i podstiče korupciju. Smatra se da sva tijela uključena u borbu protiv korupcije moraju raspolagati dovoljnim sredstvima i odgovarajuće obučanim osobljem. Crna Gora je nastavila, kao i 2005. godine, da učestvuje u GRECO inicijativi Savjeta Evrope – Grupa država protiv korupcije.¹²⁵

3.3.1.2. Ljudska prava i zaštita manjina

Poštovanje međunarodne legislative o ljudskim pravima

Prijemom u Savjet Evrope Crna Gora se obavezala na poštovanje i implementaciju svih konvencija koje su bile potpisane i ratifikovane od strane bivše državne zajednice, kao i konvencija koje su otvorene za države nečlanice. Predviđena je i retroaktivna primjena konvencija kao recimo i Evropske konvencije o ljudskim pravima, što je izuzetno značajno. Novi crnogorski Ustav osim definisanja okvira o zaštiti ljudskih prava, „mora obezbijediti prvijenstvo međunarodnog prava u odnosu na unutrašnji pravni poredak”, te „direktnu primjenu potpisanih međunarodnih sporazuma o zaštiti ljudskih prava”.

Građanska i politička prava

U maju 2006.godine Evropski komitet za prevenciju torture izdao je izvještaj o svojoj posjeti Crnoj Gori septembra 2004. godine. Između ostalog

¹²⁵ U Izvještaju za 2005 se primjećuje da međunarodna istraživanja govore da je korupcija u Crnoj Gori intenzivna kao i da su zalaganja na suzbijanju korupcije „daleko od zadovoljavajućih”. Jedina institucija, Agencija za antikorupcijsku inicijativu, „nema ni istražni ni operativni autoritet”. Primjeri korupcije na koje je ukazao NVO sektor nijesu uzeti u razmatranje. Vlada je usvojila zajedničku Strategiju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Zakon o konfliktu interesa sadržajno je problematičan i ima ozbiljnih problema u njegovoj primjeni. Ističe se neophodnost njegove revizije u skladu sa međunarodnim standardima. Primjećuje se takođe loša primjena zakona o finansiranju političkih partija. Zakon o slobodnom pristupu informacijama nije usvojen.

primijećeno je da su „prিতvorenici izloženi značajnom riziku okrutnog ponašanja, posebno tokom istrage”. Uslovi u zatvorskim i pritvorskim jedinicama ocijenjeni su nezadovoljavajućim. Mjere zaštite su nedovoljne, a ograničena je dostupnost ljekara, advokata kao i obavještanje porodice pritvorenog. Komitet je primijetio postojanje nedostatka kadra i prebukiranost zatvora.

Unaprijeđena je saradnja između Zaštitnika ljudskih prava i Ministarstva unutrašnjih poslova koje dosta efikasno preduzima neophodne mjere, uključujući krivične optužbe i disciplinske procese. Pokrenuta je istraga povodom prebijanja velikog broja pritvorenika u Podgorici, septembra 2005. Obudsman je primijetio da su procedure spore. Napredak nije učinjen u razrješavanju slučajeva pokrenutih od strane Komiteta UN protiv tortura. Pristup pravosuđu je još uvijek ograničen, jer sistem besplatne pravne zaštite još nije uveden. Iako je situacija u zatvorskom sistemu ozbiljan problem, učinjeni su određeni značajni naponi na poboljšanju zatvorskih uslova i edukacije zatvorskog osoblja. Otežano je obezbjeđenje psihijatrijske pomoći za zatvorenike kao i djelotvornije razdvajanje zatvorenika, posebno maloljetnika i onih koji su uključeni u slučajeve organizovanog kriminala.

Neophodna je reforma sistema pomilovanja, te uslovnog i puštanja na temelju dobrog ponašanja, kao i nadzora nad zatvorenicima koji su korisnici tih mogućnosti. Crna Gora je pozvana da razvije organizaciju za nadzor nad uslovno puštenim licima.

Broj slučajeva klevete pokrenutih pred sudom je veliki. Kleveta je i dalje krivično djelo, ali su, umjesto zatvorskih, predviđene novčane kazne. Ipak nad licima koja nijesu u prilici da plate primjenjuje se zatvorska kazna.

Po pitanju implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ističe se da nije puno postignuto na planu obuke službenika. Primijećeno je, da slobodan pristup informacija ograničava relativno često pozivanje na državnu ili poslovnu tajnu.

Zakon koji reguliše položaj vjerskih zajednica treba inovirati, dok je Savjet za zaštitu manjinskih grupa, kojim rukovodi predsjednik države, potpuno neaktivan.¹²⁶

I pored, pravno, sprovedene transformacije Radio i Televizija Crne Gore još uvijek nije istinski javni servis. Odloženo je imenovanje predstavnika civilnog društva u Savjet RTCG i nije usvojena regulativa o medijskoj koncentraciji.¹²⁷

Ističe se značaj civilnog društva, njegova razvijenost te pohvaljuje napredak na polju izrade platforme o saradnji Vlade i NVO. Primjećuje se da Vlada ne pokazuje dovoljno razumijevanja prema ulozi NVO u demokratskom društvu, posebno u kontekstu davanja kritika prema vlastima. Po proglašenju nezavisnosti, grupa vodećih NVO pozvala je crnogorsku Vladu da krene sa sveukupnom implementacijom prioriteta iz Evropskog partnerstva.¹²⁸

126 Evropska komisija (EK) u Izvještaju o progresu za 2005. godinu konstatuje da organizacije za zaštitu ljudskih prava ističu da je tortura nad licima lišenim slobode u policiji još uvijek prisutna te da „rješavanje tog problema ometa sama policija”. Pohvaljuju se rješenja iz Zakona o krivičnom postupku i novog Zakona o policiji o unutrašnjoj kontroli. Izražava se očekivanje da masovni incident torture policije u zatvoru, iz septembra 2005. godine, mora biti u potpunosti i transparentno istražen. Primijećeno je da još uvijek nije uveden sistem besplatne pravne pomoći; Postoje ustavne garancije na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti. Zakon o vjerskim zajednicama je neophodno modernizovati kako bi rješenja bila usklađena sa međunarodnim standardima. Pravo na prigovor savjesti nije u potpunosti omogućeno i njegovo regulisanje se nalazilo u mandatu bivše državne zajednice. Broj alternativnih institucija u kojima se upućuju vojni obveznici za služenje civilne službe (umjesto vojnog roka) je nedovoljan dok su izmjene Odluke o civilnom služenju vojnog roka obavljene bez učešća zainteresovane javnosti; Nije postignut napredak u usvajanju sopstvene antidiskriminatorne regulative. Ističe se da je prisutna diskriminacija koja se temelji na seksualnom opredjeljenju; Restitucija imovine primjenjuje uz ozbiljne teškoće i opstrukcije

127 2005: Kritikovana je analiza medija Ministarstva inostranih poslova u kojoj su posebno kritikovani mediji koji ne podržavaju državnu nezavisnost što može da ukazuje na miješanje Vlade u uređivačku politiku medija posebno javnog servisa. Nije usvojen Zakon koji reguliše medijsku koncentraciju. Već smo ukazali da se u skupštinskoj proceduri nalazi Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

128 2005: Primjećuje se da je civilno društvo izuzetno razvijeno i veoma aktivno, da

Legislativa i praksa u oblasti socijalnih prava u skladu je sa odredbama revidirane Evropske Povelje o socijalnim pravima. Ne postoje ograničenja za pristup žena javnim funkcijama. U formi nacрта su porodični i zakon o rodnoj ravnopravnosti. Postojeća rješenja ne štite dovoljno žene od diskriminacije, posebno na tržištu rada. Učešće žena u politici je nedovoljno. Familijarnu zaštitu je potrebno uskladiti sa evropskim standardima. Zabrinjavajuće je visok nivo nasilja u familijama kao i neadekvatni pravni okvir za njegovo rješavanje. Ističe se da „policija u većini slučajeva indiferentno prilazi problemu”. Govori se i o Crnoj Gori kao „uglavnom tranzitnoj zemlji ili zemlji destinacije za žene i devojke žrtve trafikinga, prisiljenih na prostituciju” i konstatuje da su trafiking i prisiljavanje na prostituciju sankcionisani u novom krivičnom zakonodavstvu. Zavod za zapošljavanje Crne Gore kreirao je niz podsticajnih mjera za zapošljavanje lica sa hendikepom. U praksi, lica sa invaliditetom su često predmet diskriminacije i njihov pristup socijalnim službama je otežan. Priprema se zakon o stručnom usavršavanju i zapošljavanju lica sa hendikepom. Kada je riječ o povratku imovine Vlada je formirala Fond za obeštećenje. Lokalne komisije za povraćaj i obeštećenje dobro funkcionišu.¹³⁰

Vlada još uvijek nije usvojila Strategiju za saradnju sa NVO niti je pristupljeno reviziji, u osnovi kvalitetnog, Zakona o NVO u pogledu unaprijeđenja finasijskog tretmana i učešća NVO u javnoj politici. NVO sektor je i dalje visoko zavistan od međunarodnih donacija. Mišljenja i komentari NVO sve se više uzimaju u obzir. Pohvaljuje se zaključnje memoranduma o saradnji između vladinog resora zaduženog za evropske integracije i grupe NVO-a. Ipak u izvještaju se kaže da se „aktivnosti NVO koje ukazuju na kritiku Vlade javno ocrnjaju”.

129 2005: Bivša državna zajednica je pristupila revidiranoj Evropskoj socijalnoj povelji (mart. 2005.) ali ona još uvijek nije ratifikovana. Učešće žena u javnom, političkom, društvenom i ekonomskom životu nije odgovorajuće i pored toga što ne postoje određena zakonska ograničenja. Konstatuje se da je u Crnoj Gori „velika zastupljenost nasilja u familiji” a trgovina ženama „i dalje zabrinjavajuća”. Nije bilo pomaka u vezi sa poštovanjem dječijih prava. U praksi je snažno izražena diskriminacija lica sa hendikepom. Pristup institucijama je i dalje otežan. Deinstitutionalizacija mentalno oboljelih lica nije ni počela. Kada je riječ o radnim pravima Crna Gora je usvojila moderne i sveobuhvatne zakone. U pogledu razvijanja socijalnog dijaloga preporučuje se unaprijeđenje kapaciteta udruženja poslodavaca i sindikata. Ekonomski i socijalni savjet nije prepoznat kao snažan, kapacitiran i nezavistan zastupnik interesa zainteresovanih strana.

130 Komisije su donijele odluke o isplati kompenzacija u visini od oko 26 miliona

Prava nacionalnih manjina, kulturna prava i zaštita nacionalnih manjina

Usvojen je Zakon o slobodama i pravima manjina koji stvara okvir za realizaciju manjinskih prava u skladu sa međunarodnim standardima. Njegovo usvajanje nije praćeno parlamentarnim konsenzusom. Kasnije je Ustavni sud poništio njegove odredbe o političkoj reprezentaciji. Zakon o glavnom gradu, usvojen 2005, daje određena upravljačka prava albanskoj manjini koja živi u Tuzima. Imenovan je nacionalni koordinator za Akcioni plan Dekada uključivanja Roma 2005.-2015. Međutim diskriminacija Roma i život u teškim socijalnim i ekonomskim prilikama se nastavljaju. U različitim relevantnim izvještajima (UNDP, ISSP) procenat romske populacije koja živi u siromaštvu je 4 do 5 puta veći od nacionalnog prosjeka. Ne postoje odgovarajući statistički podaci o stvarnom broju Roma a romska inkluzija visoka je zavisna od stranih donacija. Prema posljednjim podacima UNHCR-a u Crnoj Gori boravu preko 26.000 izbjeglica. Vlada se obavezala da se obnova nezavisnosti neće negativno odraziti na njihov položaj i prava. Usvojena je Nacionalna strategija koja predviđa integraciju u lokalnu sredinu ili odlazak u treće zemlje.¹³¹

3.3.3.3. Regionalna saradnja i međunarodne obaveze

Saradnja sa ICTY, nakon obnove nezavisnosti, predstavlja međunarodnu obavezu Crne Gore i integralni je dio političkih uslova EU u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja. Saradnja sa tribunalom je zadovoljavajuća. Ističe se da je u pripremi akt o saradnji sa Međunarodnim krivičnim

euru od čega je Fond isplatio oko 6 miliona eura.

131 2005: Federalni zakon o manjinama iz 2002. godine nije se primjenjivao u Crnoj Gori. Pristupljeno je izradi sopstvenog zakona koju prati nedostatak političkog konsenzusa oko pitanja političke reprezentacije nacionalnih manjina. Posebna pažnja u dokumentu za 2005. godinu posvećena je pravima i položaju Roma. Zaključuje se da žive u veoma nepovoljnim ekonomskim i socijalnim prilikama i da su na udaru stalne diskriminacije. Crna Gora usvojila je poseban Akcioni plan za sprovođenje Dekade uključivanja Roma 2005.-2015. Ukazano je na nedostatak zvanične statistike o stvarnom broju Roma. Značajan broj pripadnika ove etničke grupe suočen je i dalje sa nedostatkom ličnih dokumenata. Etnička distanca većinskog stanovništva prema Romima i dalje je snažna što otežava proces integracije koji je visoko zavistan od stranih donacija. Položaj interno raseljenih Roma takođe je izuzetno težak.

sudom. EK je istakla da je od „izuzetne važnosti da Crna Gora nastavi da u potpunosti podržava Međunarodni krivični sud, integritet njegovog Statuta i relevantne odluke EU”. Crna Gora je aktivni učesnik Pakta stabilnosti, drugih regionalnih inicijativa i posvećena je uspostavljanju novog, održivog regionalnog okvira saradnje. Pristupila je regionalnoj energetske zajednici. Takođe, EK je ocijenila da je Crna Gora doprinijela stabilnosti u regionu i u potpunosti poštuje status Kosova. Evidentan je progres u pregovorima sa Srbijom. Saradnja sa susjedima, u praksi, „naročito je zadovoljavajuća u oblasti kontrole granica, nabavke energije i zaštite životne sredine”. Memorandumi o saradnji u unutrašnjim poslovima i borbi protiv organizovanog kriminala potpisani su sa susjedima. Politički kontakti Crne Gore su česti i utemeljeni na međusobnom razumijevanju i poštovanju.¹³²

3.4. Evropsko partnerstvo sa Crnom Gorom¹³³

Savjet EU je 2004. godine usvojio Prvo partnerstvo sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući Kosovo, u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN broj 1244. Početkom 2006. godine isto je inovirano. Kako je Crna Gora u međuvremenu proglasila nezavisnost i stekla međunarodno priznanje Savjet EU je odlučio da donese za Crnu Goru novo partnerstvo u skladu sa odredbama ranijeg Evropskog partnerstva koje su se odnosile upravo na

132 2005: Saradnja sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije spadala je u međunarodnu obavezu državne zajednice koja se odnosila i na Crnu Goru. Konstatuje se da su počela suđenja za deportaciju izbjeglica iz Bosne i Hercegovine 1992. godine i ohrabruje pristup kojim se odbija potpisivanje bilateralnih sporazuma koji predviđaju izuzeća u odnosu na Međunarodni krivični sud. Posebna pažnja u izvještaju posvećena je statusu izbjeglica i interno raseljenih lica. Crna Gora je pripremila sopstvenu strategiju za ova lica ali zbog nedostatka sredstava ograničena je njena primjena. Ukazano je i na probleme u vezi zapošljavanja i prava glasa ovih lica. U posmatranom periodu pristupilo se nastavku unaprijeđenja odnosa sa svim zemljama u regionu i učešću u intenzivnoj multilateralnoj saradnji. Zaključena je takođe čitava mreža Sporazuma o slobodnoj trgovini. Primjećuje se da postoje još neka otvorena pitanja sa susjedima, poput granica, prevazilaženja nasljeđa prošlosti i regionalnog pomicanja.

133 Odluka Savjeta EU o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Crnom Gorom, Brisel, 17. januar 2007. godine, 5047/07

Crnu Goru, Izvještaja o napredku u 2006. godine i novim statusom Crne Gore kao nezavisne i suverene države. Vlada Crne Gore je, 17. maja 2007. godine, usvojila Akcioni plan za implementaciju preporuka iz Evropskog partnerstva za Crnu Goru, na temelju dokumenta Evropsko partnerstvo za Crnu Goru koji je Savjet ministara EU usvojio 22. januara 2007. godine. Plan sadrži čitav niz konkretnih mjera i aktivnosti na implementaciji evropskih preporuka, sa nosiocima, finansijskim resursima i rokovima (kratki i srednji rok) za njihovo ostvarivanje. Predviđeno je stalno i pažljivo praćenje sprovođenja Akcionog plana za implementaciju preporuka Evropskog partnerstva kao i Akcionog plana za jačanje administrativnih kapaciteta za implementaciju SSP-a. Sekretarijat za evropske integracije (SEI) je obavezan da o rezultatima sprovođenja redovno obavještava Vladu svakih šest mjeseci.

Principi, prioriteti i politički kriterijumi

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) ostaje okvir za evropsku budućnost zemalja Zapadnog Balkana. Najvažniji identifikovani prioriteti se odnose na sposobnost Crne Gore da zadovolji kriterijume iz Kopenhagena, obaveze odnosno uslove iz PSP te uslove koji su zadržani u zaključcima Savjeta iz 1997. i 1999. godine, završnim deklaracijama Zagrebačkog Samita (2000) i u Solunskoj agendi.

Ključni kratkoročni prioriteti su: uz široki konsenzus usvojiti novi Ustav utemeljen sa evropskim standardima posebno u oblastima ljudskih i manjinskih prava, organizacije pravosuđa, revizije, odbrane i bezbjedonosnih struktura; pravno i institucionalno zaokružiti Crnu Goru kao nezavisnu državu i pristupiti potpisivanju i ratifikaciju preostalih međunarodnih instrumenata; nastaviti reforme državne uprave posebno u domenu transparentnog angažovanja, profesionalizma i odgovornosti i nastaviti sa jačanjem kapaciteta svih struktura koja se bave poslovima evropskih integracija, finalizirati planove reforme pravosudnog sistema posebno obezbjeđujući transparentne procedure, utemeljene na profesionalnim i objektivnim kriterijumima, bez političkih uticaja, racionalizovati sudski sistem, modernizovati sudske postupke i unaprijediti sudsku administraciju; pojačati borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije na svim nivoima; unaprijediti parlamentarnu kontrolu nad bezbjednosnim

strukturama; nastaviti sa punom saradnjom sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

Demokratija i vladavina prava

Skupština Crne Gore - jačati sveukupni zakonodavni i kontrolni kapacitet Skupštine, posebno kroz primjenu nedavno usvojenog Poslovnika, jačati kapacitete Skupštine u novim oblastima nadležnosti, kao i Odbora za evropske integracije kojem treba obezbijediti adekvatnu administrativnu i ekspertsku podršku.

Kada je riječ o državnoj upravi treba nastaviti proces depolitizacije državne uprave, osnažiti administrativne kapacitete Zaštitnika ljudskih prava i osnovnih sloboda i obezbijediti puno poštovanje njegovih preporuka te nastaviti sa decentralizacijom i razvijanjem kapaciteta opština.

Pravosuđe¹³⁴ - osigurati sprovođenje propisa o obaveznoj početnoj i kontinuiranoj obuci sudija, tužilaca i sudskog osoblja te nastaviti sa jačanjem Centra za obuku sudija.

U političkim kriterijumima važno mjesto zauzima borba protiv korupcije. Definisani su sljedeći prioriteti: Izmjena Zakon o konfliktu interesa i njegova istinska primjena, obezbjeđenje odgovarajućih finansijskih i ljudskih resursa za organe koji se bave sprovođenjem zakona, kako bi se osigurala implementacija antikorupcijske strategije, obezbijediti punu transparentnost i jasnoću oko finansiranja političkih partija.

U ovom segmentu značajna pažnja je posvećena i temi izbora. Ukazano je na neophodnost uvažavanja preporuka ODIHR-a.¹³⁵

134 Da bi izbjegli određena ponavljanja pogledati tačku 4. u sklopu „Demokratija i vladavina prava” (3.3.1.1.) Izvještaja o napretku za 2006. godinu.

135 Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, preporučila je depolitizaciju izborne administracije, njeno bolje funkcionisanje, posebno kada je riječ o objavljivanju rezultata, kodifikaciju izbornog zakonodavstva, uspostavljanje pravila za medijsko praćenje izbornih kampanja i uvođenje pravila koja garantuju transparentnost u raspodjeli mandata u skladu sa evropskim standardima.

Ljudska prava i zaštita manjina

Na ovom polju zahtijeva se obezbijedenje efikasnih mehanizama za realizaciju obaveza koje proističu iz međunarodnih instrumenata posebno Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Evropske konvencije o spriječavanju torture. Zahtijeva se preduzimanje sveobuhvatnih i transparentnih aktivnosti u svim navodnim slučajevima torture kao i snaženje službe unutrašnje kontrole koje se bave slučajevima torture. Očekuje se i poboljšanje zatvorskih uslova, posebno kada je riječ o osjetljivim grupama. Među prioritetima u oblasti ljudskim prava definisano je i usvajanje antidiskriminatornog zakonodavstva, obezbjedenje primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, nastavak transformacije RTCG u istinski medijski javni servis. Zahtijeva se primjena Memoranduma o saradnji između NVO i Vlade, nastavak primjene zakonodavstva koje se odnosi na restituciju imovine, obezbijedenje adekvatnog okvira, za zaštitu prava manjina te sprovođenje Strategije i Akcionog plana o integraciji Roma i izbjeglica.

Regionalna pitanja i međunarodne obaveze

Zahtijeva se nastavak jačanja regionalne saradnje i dobrosusjedskih odnosa, uz podsticanje pomirenja, unaprijeđenje prekogranične saradnje u oblastima borbe protiv organizovanog kriminala, trafikinga i krijumčarenja, pravosudne saradnje, upravljanju granicama, zaštiti životne sredine, saobraćaja i energetike kao i sprovođenje sporazuma o slobodnoj trgovini sa susjednim zemljama, posebno u kontekstu CEFTA sporazuma. Zahtijeva se i obezbjedenje prava izbjeglica i interno raseljenih lica uz eliminisanje oblika diskriminacije na polju rada, pristupa svojini, državljanstvu, zdravstvenim službama i personalnim dokumentima te obezbjedenje prava stvarnog izbora između održivog povratka ili integracije.¹³⁶

Nacionalno zakonodavstvo i praksu potrebno je uskladiti sa relevantnim međunarodnim standardima i sporazumima koji se odnose na borbu protiv korupcije, organizovanog i finansijskog kriminala.

136 Zahtjev oko obezbijedenja uslova za integraciju onih koji se odluče da ostanu u Crnoj Gori bez adekvatne međunarodne pomoći i podrške predstavljaće jedan od najvećih političkih i socijalnih izazova postreferendumske Crne Gore.

3.5. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU¹³⁷ i Crne Gore

Ovaj Sporazum, kao mehanizam Procesu stabilizacije i pridruživanja sa zemljama Jugoistočne Evrope, doprinosi uspostavljanju i konsolidaciji stabilnog evropskog poretka utemeljenog na saradnji na kojoj i počiva sama Evropska unija. Sporazum je značajan i zato što Crnoj Gori omogućava da nastavi sa jačanjem odnosa sa EU odnosno Zajednicama i njenim državama članicama.

U preambuli dokumenta ističe se spremnost Evropske unije „da u najvećoj mogućoj mjeri integriše Crnu Goru s političkom i ekonomskom maticom Evrope”, kao i status potencijalnog kandidata za članstvo u EU, na temelju Ugovora o Evropskoj uniji i ispunjavanju Kopehaških kriterijuma. Preambula je izuzetno značajna i zato što sadržajno tretira ključne aspekte političkih kriterijuma koje Crna Gora mora zadovoljiti u daljim integrativnim procesima. Ugovorne strane se opredjeljuju „da svim raspoloživim sredstvima” doprinose političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilizaciji Crne Gore, kroz razvoj civilnog društva i demokratizaciju, izgradnju institucija i reformu državne uprave, te kroz saradnju u mnogim drugim oblastima a posebno u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. Takođe ističe se posvećenost vladavini prava i poštovanju ljudskih i manjinskih prava, kao i „demokratskih principa kroz višestranački sistem sa slobodnim i fer izborima”. U domenu ljudskih prava potvrđeno je i pravo na povratak svih izbjeglica.

Istaknuta je i spremnost Evropske zajednice da pruži „odlučnu podršku sprovođenju reformi i da pri tom upotrijebi sve raspoložive instrumente saradnje i tehničke, finansijske i ekonomske pomoći na sveobuhvatnoj, indikativnoj i višegodišnjoj osnovi”.

Sadržaj Sporazuma

Pored preambule i definisanih ciljeva Sporazum se sastoji od deset glava. To su: I Opšti principi (članovi 2-9); II Politički dijalog (članovi 10-13); III Regionalna saradnja (članovi 14-17); IV Slobodno kretanje roba

¹³⁷ Evropskih zajednica.

(članovi 18-48) sa poglavljima: Industrijski proizvodi (I), Poljoprivreda i ribarstvo (II) i Zajedničke odredbe (III); zatim glava: V Kretanje radnika, osnivanje privrednih društava, pružanje usluga, kapital (članovi 49-71) sa poglavljima Kretanje radnika (I), Osnivanje privrednih društava (II), Pružanje usluga (III), Tekuća plaćanja i kretanje kapitala (IV) i Opšte odredbe (V); VI Usklađivanje zakonodavstva, sprovođenje zakona i pravila o konkurenciji (članovi 72-79); VII Pravda, sloboda i bezbjednost (članovi 80-87); VIII Politike saradnje (članovi 88-114); IX Finansijska saradnja (članovi 115-118); i X Institucionalne, završne i opšte odredbe (članovi 119-139). Sporazum prate određene zajedničke deklaracije te aneksi i protokoli.

U nastavku pažnja će biti posvećena onom sadržaju i segmentima SSP, koji se direktnije odnose na predmet ovog rada.

Ciljevi Sporazuma

Ciljevi pridruživanja, kako se kaže u članu 1, koje se uspostavlja između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Crne Gore, jeste podrška naporima Crne Gore na razvijanju demokratije i vladavine prava. Takođe, kao ciljevi pridruživanja prepoznati su doprinos političkoj, institucionalnoj i ekonomskoj stabilnosti Crne Gore uz punu stabilizaciju regiona, usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Zajednica¹³⁸ te podrška svim aspektima regionalne saradnje. Ostali definisani ciljevi su ekonomske prirode (prelazak na funkcionalnu tržišnu ekonomiju, skladni ekonomski odnosi i postepena zona slobodne trgovine).

Unutrašnja i spoljna politika

Kako se ističe u članu 2. poštovanje demokratskih principa i ljudskih prava, proglašeni i definisani setom međunarodnih i evropskih dokumenata (Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, Helsinškim završnim aktom, Pariskom poveljom za novu Evropu), poštovanje principa međunarodnoga prava,

¹³⁸ Mehanički pristup prilagođavanju normama/standardima EU-a svodi se na prepisivanje pravnih pravila pri čemu je moguće nerazumijevanje samih načela i njihovih razloga. Nedostatak učenja evropskog prava i njegovog duha predstavljao je osnovni razlog određenih slabosti koje su pokazale nove članice EU.

vladavine prava i principa tržišne ekonomije, čine temelj „unutrašnje i spoljne politike ugovornih strana i predstavljaju ključne elemente ovog Sporazuma”.

Saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom

Sporazumom je potvrđen značaj i uloga Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, puna (bezuslovna) saradnja sa njim i dosljedno poštovanje međunarodnih obaveza.

Mir i ljudska prava

Za ugovorne strane, međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusjedskih odnosa te poštovanje ljudskih i manjinskih prava, ključni su aspekti Proces stabilizacije i pridruživanja.

Trajanje pridruživanja

Osim već navedenih u opštim principima je precizirano i vrijeme trajanja pridruživanja – „pridruživanje će se postepeno odvijati i biće u potpunosti ostvareno u toku tranzicionog perioda od najviše 5 godina”.

Revizija Sporazuma

Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, kao tijelo koje prati implementaciju Sporazuma, vršiće reviziju, obično jednom godišnje, primjene ovog Sporazuma te usvajanja i realizacije pravnih, administrativnih, institucionalnih i ekonomskih reformi. Istaknuto je da će se revizija vršiti na temelju preambule i opštih principa Sporazuma. Nakon revizije Savjet može usvajati određene preporuke i odluke. Temeljna revizija Sporazuma, moguća najkasnije tri godine od njegovog stupanja na snagu, predstavljace temelj za ocjenu postignutog napretka Crne Gore i odluke kojima se regulišu dalje faze pridruživanja.

Politički dijalog

Ciljevi političkog dijaloga jesu: promovisanje pune tranzicije i integracije Crne Gore u zajednicu demokratskih država i posebno približavanje EU, što intenzivnija sinhronizacija stavova o međunarodnim pitanjima, regionalna saradnja i razvoj dobrih susjedskih odnosa, promovisanje

zajedničkih viđenja oko bezbjednosti i stabilnosti u Evropi, uključujući saradnju u oblastima Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike EU. Politički dijalog predviđen je i u pravcu doprinosa borbi protiv širenja naoružanja za masovno uništenje. U nastavku je definisano kako se, na koji način i na kojim nivoima može sve odvijati politički dijalog. Takođe, u političkom dijalogu učestvuju i parlamenti ugovornih strana (parlamentarni politički dijalog, član 12. u vezi sa članom 125).

Regionalna saradnja

Prema članu 6. Crna Gora se obavezala da će nastaviti da razvija saradnju i odnose sa zemljama u regionu, „uključujući i odgovarajući nivo uzajamnih koncesija u pogledu kretanja lica, roba, kapitala i usluga, kao i razvoj projekata od zajedničkog interesa, naročito onih koji se odnose na upravljanje granicama i borbu protiv organizovanog kriminala, korupciju, pranje novca, nelegalnu migraciju i nelegalnu trgovinu, naročito nelegalnu trgovinu ljudima, lakim naoružanjem i drogom”. Ocjenjuje se da je ova obaveza ključna u razvoju međusobnih odnosa, jer se njome doprinosi regionalnoj stabilnosti. Crna Gora se obavezala na aktivno promovisanje regionalne saradnje. Ujedno dužna je da o svakoj namjeri bliže saradnje sa nekom od zemalja obavijesti i konsultuje Uniju i njene države članice¹³⁹. Crna Gora je dužna, sa zemljama koje su već zaključile SSP, zaključiti bilateralne konvencije o regionalnoj saradnji u cilju „povećanja opsega saradnje”. Pored ekonomskih te konvencije nosiće i političke komponente i treba da podstaknu i saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ovaj mehanizam, kako je dalje navedno u članu 15, predstavlja „uslov daljeg razvoja odnosa između Crne Gore i EU”. Crna Gora u skladu sa duhom i principima Sporazuma dužna je da razvija saradnju i sa državama iz procesa stabilizacije i pridruživanja kao i sa drugim državama kandidatima za pristupanje EU (Turska).

Pravda, sloboda i bezbjednost

U sklopu VII glave Sporazuma predviđena je posebna pažnja konsolidaciji vladavine prava i jačanju administrativnih kapaciteta institucija na svim nivoima. Takođe puna pažnja će biti posvećena primjeni zakona i sud-

139 Član 14. SSP.

skoj vlasti tj. administraciji. Saradnja će prvenstveno imati za cilj jačanje nezavisnosti sudstva i unaprijeđenje njegove efikasnosti, poboljšanje rada policije i drugih organa koji se bave sprovođenjem zakona, obezbjeđivanje adekvatne obuke i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.¹⁴⁰ Član 81. predviđa usklađivanje domaćeg zakonodavstvo u oblasti zaštite ličnih podataka s pravom EU, i drugim evropskim i međunarodnim standardima o privatnosti. Crna Gora je dužna osnovati nezavisna nadzorna tijela, sa dovoljnim resursima za sprovođenje efikasne kontrole i garantovanje sprovođenja zakona u oblasti zaštite ličnih podataka. Naredni, član 82. predviđa saradnju u oblasti viza i upravljanja granicom i posebno na planu azila i migracija. Posebno je važno da se ispune standardi Ženevske konvencije iz 1951. godine i Njujorškog protokola iz 1967. godine kako bi se obezbijedilo poštovanje principa zabrane proćerivanja, kao i drugih prava tražilaca azila i izbjeglica.¹⁴¹ U oblasti (legalne) migracije Crna Gora, kao i EU, se obavezala na korektan tretman i promovisanje politike integracije i spriječavanja diskriminacije.

Član 83. tretira pitanje ilegalne migracije i readmisije. Crna Gora se obavezala da će (ponovo) prihvatiti sve svoje državljane koji se ilegalno nalaze na teritoriji država članica EU. Crna Gora je dužna da svojim državljanima obezbijediti odgovarajuće lične isprave i u tu svrhu im pruži neophodne administrativne olakšice. Prije potpisivanja ovog Sporazuma ovaj problem je posebno bio izražen u praksi i naročito pogađao deportovana lica romske nacionalnosti. Naredni članovi tretiraju pitanja pranja novca i finansiranje terorizma (član 84.), saradnju u vezi sa nelegalnim drogama (član 85.), spriječavanje i suzbijanje organizovanog kriminala i drugih nelegalnih aktivnosti (član 86.) i borbi protiv terorizma (član 87.).

Politike saradnje

Član 88. predviđa uspostavljanje tijesne saradnje između EU i Crne Gore u cilju „doprinosa razvoju i rastu potencijala Crne Gore”. Politike će biti

¹⁴⁰ Član 80. SSP.

¹⁴¹ Važno je u ovom domenu izvršiti promjenu mentaliteta i prihvatiti mogućnost da će Crna Gora postati određena zemlja za tražioce azila i da oni koji zaslužuju status azilanata isti i dobiju.

tako postavljene kako bi bio omogućen održivi društveni i ekonomski razvoj Crne Gore i kako bi bila uključena pitanja životne sredine i povezana sa zahtjevima za skladan društveni razvoj. Ističe se da će politike saradnje dalje biti integrisane u regionalni kontekst čime će se doprinijeti regionalnoj stabilnosti. Predviđeno je da organ pridruživanja, Savjet, odredi prioritete među politikama saradnje. Saradnjom će se težiti jačanju vladavine prava u oblasti poslovanja kroz stabilan i nediskriminatorski trgovinsko-pravni okvir. Osim saradnje u oblasti ekonomske i trgovinske politike¹⁴² previđena je bliska saradnja EU i Crne Gore i u oblastima statistike, poreza, audiovizuelnih oblasti, daljeg razvoja informatičkog društva u Crnoj Gori, saobraćaja, energetike i drugim oblastima.

Saradnja u oblasti socijalne politike

Član 101 Sporazuma stavlja akcenat na reformisanje politike zapošljavanja kao i na pružanje podrške i prilagođavanju nacionalnog sistema socijalne zaštite novim ekonomskim i socijalnim zahtjevima. To podrazumijeva, između ostalog, prilagođavanje zakonodavstva Crne Gore iz oblasti radnih uslova i jednakih mogućnosti žena i muškarca, lica sa hendikepom i lica koja pripadaju manjinskim grupama. Očekuje se i bolja zdravstvena i zaštita na radu radnika i to na nivou koji postoji u EU.

Takođe u okviru socijalnih prava, Crna Gora se obavezala da obezbijedi poštovanje i djelotvornu primjenu temeljnih konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO).

Obrazovanje i obuka

EU i Crna Gora će sarađivati, shodno odredbama člana 102., na unaprijeđenju nivoa opšteg i stručnog obrazovanja i obuke u Crnoj Gori, kao i u politici prema mladima što podrazumijeva njihovo zapošljavanje i neformalno obrazovanje.¹⁴³

142 Predviđena je razmjena informacija o makroekonomskim dostignućima, perspektivama, i razvojnim strategijama kao i zajednička analiza ekonomskih pitanja od međusobnog interesa, uključujući i oblikovanje ekonomske politike i instrumenata za njeno sprovođenje. Mjere makroekonomske politike imaju odlučujući uticaj na oblast realizacije ljudskih i manjinskih prava.

143 Na pitanje hrvatskog „Euroforuma” zašto je danas u EU bitno obrazovanje, Jan Figel, član Evropske komisije za obrazovanje i kulturu kaže „Znanje znači ot-

Definisano je, dalje Sporazumom, da „prioritet sistema višeg obrazovanja bude ostvarenje ciljeva Bolonjske deklaracije u okviru već razvijenog Bolonjskog procesa”.

Važno je, u kontekstu ovog rada istaći da će ugovorne strane posebno saradivati kako bi pristup svim nivoima obrazovanja i obuke u Crnoj Gori bio „oslobođen diskriminacije u pogledu pola, rase, etničkog porijekla ili religije”.

Kulturna saradnja

U okviru politika saradnje definisana je i kulturna saradnja između EU i Crne Gore posebno u cilju unaprijeđenja „uzajamnog razumijevanja i poštovanja među pojedincima, zajednicama i narodima”. Ovim Sporazumom, član 102., ugovornice su se takođe obavezale na saradnju u promovisanju kulturnih razlika.¹⁴⁴

Životna sredina

Ugovorne strane će razvijati i snažiti saradnju u oblasti životne sredine u cilju zaustavljanja njene dalje devastacije i unaprijeđenja prilika uz afirmisanje održivog razvoja. Pažnja će saradnjom biti posvećena i unaprijeđenju administrativnih struktura i procedura posebno u kontekstu strateškog planiranja u ovoj oblasti. Saradnja bi se mogla fokusirati i na razvoj strategija usmjerenih na smanjenje zagađenja vazduha i vode na svim nivoima, uključujući i prekogranični, razvijanje „sistema za efikasnu, čistu, održivu i obnovljivu proizvodnju i potrošnju energije”, kao i na procjene uticaja na životnu sredinu¹⁴⁵.

varanje ljudske kreativnosti, sposobnost da se inoviraju proizvodnja i usluge. Predstavlja potencijal za konkurisanje na sve većem, čak i globalnom tržištu. Više i bolje investiranje u obrazovanje znači bolje i dinamičnije reforme, ali takođe i veći dotok sredstava u obrazovni sektor. Obrazovanje je najbolja investicija, bez obzira na to je li lično ili društveno. S reformom Bolonjske deklaracije možemo stvoriti evropski prostor visokog obrazovanja, ali takođe i tržište rada. Za individualce koji u svojim rukama imaju diplome, kvalifikacije, evropeizacija čitavog područja znači da imaju više i bolje mogućnosti da pronađu posao ili da konkurišu na tržištu za napredak svoje familije i sebe, ali i za konkurentniju Evropu”.

144 Posebno u okviru Konvencije UNESCO-a o zaštiti i promociji različitosti kulturnog izražavanja.

145 Član 111. SSP.

Politike saradnje predviđaju i:

- preduzimanje odgovarajućih mjera u cilju stimulisanja međusobne razmjene informacija. Ističe se da će prioritet biti na programima koji pružaju temeljne informacije o EU široj javnosti kao i specifične informacije namijenjene crnogorskog stručnoj javnosti.¹⁴⁶
- „težnju jačanju saradnje” u oblasti regionalnog i lokalnog razvoja u cilju ekonomskog razvoja i otklanjanja regionalnih nejednakosti, pri čemu će se „posebna pažnja posvetiti prekograničnoj, međudržavnoj i međuregionalnoj saradnji”.¹⁴⁷
- saradnju na planu daljeg razvoja efikasne i odgovorne državne uprave posebno kroz podršku sprovođenju vladavine prava, pravilnom funkcionisanju institucija u korist svih građana Crne Gore u cjelini i nesmetan razvoj odnosa između Evropske unije i Crne Gore.¹⁴⁸

Finansijska saradnja

Kako bi se ostvarili definisani ciljevi Sporazuma Crna Gora može računati na finansijsku pomoć, u vidu pomoći i zajmova, od EU. Važno je odmah istaći da je pomoć uslovljena ispunjavanjem političkih kriterijuma i progresom u ispunjavanju prioriteta iz Evropskog partnerstva, čime, opet, politički kriterijumu dobijaju vodeći značaj. U obzir će se takođe uzeti i obaveza Crne Gore da sprovede istinske demokratske, ekonomske i institucionalne reforme, te zaključci Savjeta koji se tiču programa prilagođavanja.¹⁴⁹

Finansijska pomoć mogla bi se odnositi na sve sektore saradnje a posebno na oblasti pravde, slobode i bezbjednosti, harmonizaciju zakonodavstva, privredni razvoj i zaštitu životne sredine.¹⁵⁰

146 Član 107. SSP.

147 Član 113. SSP.

148 Saradnja u ovoj oblasti će se uglavnom fokusirati na izgradnju institucija, uključujući razvoj i primjenu transparentnih i nepristrasnih procedura angažovanja kadrova, upravljanje ljudskim resursima, napredovanje u državnoj službi, konstantnu obuku i unaprijeđenje etike u državnoj upravi. Saradnjom će biti obuhvaćeni svi nivoi državne uprave, uključujući i lokalnu upravu; Član 114. SSP.

149 Član 115. SSP.

150 Član 116. SSP.

Crna Gora se može nadati („u slučaju posebne potrebe”) makrofinansijskoj pomoći pod određenim uslovima.¹⁵¹

Institucionalne, završne i opšte odredbe

Savjet za stabilizaciju i pridruživanje

Sporazumom je stvorena i institucionalna osnova za njegovu primjenu. Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, koji se osniva SSP, će nadzirati njegovu primjenu i ima mandat da razmatra sva važna pitanja koja se pojave u okviru istog te sva druga bilateralna ili međunarodna pitanja od obostranog interesa.¹⁵² Sastaje se „na odgovarajućem nivou u redovnim vremenskim razmacima i kada to okolnosti zahtijevaju”. Savjet čine predstavnici Savjeta Evropske unije i Evropske Komisije, s jedne strane, i crnogorske Vlade, s druge strane. Rad Savjeta bliže će se urediti poslovníkom. Predviđeno je naizmjenično predsjedavanje predstavnika EK i Crne Gore. Evropska investiciona banka, u svojstvu posmatrača, učestvuje u radu Savjeta onda kada se razmatraju pitanja iz njene nadležnosti.¹⁵³

Savjet za stabilizaciju i pridruživanje je, u cilju ostvarivanja ciljeva SSP, ovlašćen da donosi preporuke i odluke obavezujuće za ugovorne strane.¹⁵⁴

Savjetu za stabilizaciju i pridruživanje će u obavljanju posla pomagati Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, kojeg čine predstavnici Savjeta EU i EK kao i Vlade Crne Gore, sa primarnim zadatkom pripreme sastanaka Savjeta.¹⁵⁵ U cilju adekvatne primjene SPP Odbor može osnovati neophodne pododbore. Takođe, predviđeno je da Savjet može osnovati, u cilju djelotvornijeg obavljanja posla i primjene SPP, i druge odbore.

Sporazum predviđa osnivanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje kako bi članovi crnogorskog državnog parlamenta i EP razmjenjivali mišljenja. O ovom tijelu više riječi u segmentu koji se odnosi na ulogu Skupštine Crne Gore u procesu evropskih integracija.

151 Član 117. SSP.

152 Član 119. SSP.

153 Član 120. SSP.

154 Član 121. SSP.

155 Poslovníkom Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje definisaće se tačne obaveze kao i funkcionisanje Odbora za stabilizaciju i pridruživanje kojem Savjet može prenijeti i donošenje određenih odluka.

3.5.1. Institucionalne osnove za implementaciju SSP

Pristupanje EU zahtijeva kontinuiranu i efikasnu koordinaciju svih državnih organa i drugih učesnika procesa. Snaženje struktura koje se bave evropskim integracijama na svim nivoima i mehanizama koordinacije po pitanju evropskih poslova predstavlja jedan od ključnih kratkoročnih prioriteta u novom Evropskom partnerstvu za Crnu Goru. U periodu od 2003-2006 razvijena je solidna koordinirajuća struktura koja je značajno doprinijela postizanju dosadašnjih rezultata u procesu evropskih integracija. Ipak promjena državno-pravnog statusa, reorganizacija same Vlade i pogotovo nova faza u procesu pridruživanja, nakon parafiranja SSP, nametnula je potrebu reorganizovanja i unaprijeđenja koordinacione strukture „kako bi se odgovorilo na sve buduće obaveze koordinacije procesa pridruživanja i učešća u radu zajedničkih struktura” odnosno u cilju uspješne primjene SSP.

Prilikom koncipiranja nove institucionalne strukture korišćena je najbolja praksa u EU, uspješna iskustva država koje su imale status kandidata te raspoloživi nacionalni institucionalni kapaciteti. Formiran je Sekretarijat za evropske integracije (SEI), čije su nadležnosti u odnosu na ranije Ministarstvo znatno povećane, koji pruža administrativnu i stručnu podršku drugim tijelima iz koordinirajuće strukture. U SEI postoje dva sektora - za koordinaciju procesa pridruživanja i programa pomoći. Ustanovljenje mjesta potpredsjednika Vlade za evropske integracije i formalno je osnažen značaj procesa evropskih integracija u samoj Vladi što je doprinijelo da pozicija Nacionalnog koordinatora za upravljanje IPA fondom takođe bude ojačana. U Ministarstvu inostranih poslova (MIP) formiran je Sektor za EU i NATO u sklopu kojeg se razvija Direkcija za EU dok je u Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave osnovano Odjeljenje za evropske poslove i međunarodnu saradnju. Sami SSP zahtijeva formiranje zajedničkih tijela EU i Crne Gore. Da podsjetimo to su Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, sedam Pododbora za stabilizaciju i pridruživanje¹⁵⁶ kao i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Ove strukture razvijaju stalni konsultativni i participativni proces sa Parlamentom, poslovnim i sindikalnim asocijacijama, akademskom zajednicom i civilnim društvom, lokalnim

156 Poodbori pokrivaju sedam zaokruženih oblasti *Acquis*-a.

stručnjacima i međunarodnim razvojnim agencijama¹⁵⁷. Pored Savjeta za evropske integracije kojim predsjedava predsjednik države¹⁵⁸ ključni segment koordinirajuće strukture jeste i Odbor za međunarodnu saradnju i evropske integracije Skupštine CG. Novi nivoi koordinacije su Kolegijum za evropske integracije¹⁵⁹, Komisija za evropske integracije¹⁶⁰, Grupe za evropske integracije¹⁶¹ i EU jedinice odnosno EU korespondenti.¹⁶² Sa aspekta političkih kriterijuma odnosno ljudskih prava ključne grupe odnosno pododbori su za pravdu, slobodu bezbjednost (tretira pitanja iz oblasti sudskih i fundamentalnih prava, pravdu, slobodu i bezbjednost, spoljnu, bezbjednosnu i odbrambenu politiku i institucije) i za inovacije, tehnički, razvoj i socijalnu politiku (koji, između ostalog, tretira pitanja socijalne politike, obrazovanja i kulture).

3.5.2. Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU

Prema članu 72, SSP-a, Crna Gora mora, u dogovoru sa Evropskom komisijom, pripremiti posebni program za sprovođenje SSP-a. U toku su pripreme za početak izrade Nacionalnog programa za integraciju (NPI) koji će postati vodeći dokument sveukupnih političkih i ekonomskih reformi odnosno ključna informacija o planovima tranzicije kako za EU i njene članice tako i za domaće društvo. NPI će tretirati zadatke koje je neophodno realizovati kako bi se ispoštovali politički, ekonomski i pravni kriterijumi pristupanja i kao takav će doprinijeti da javnost bolje razumije i prati sami proces, što doprinosi otvorenosti Vlade. Ciljevi NPI su:

157 Riječ je o participativnom savjetodavnom procesu, debatama i instrumentima komunikacione strategije.

158 Očekuje se da Savjet od strane Parlamenta bude tako reorganizovan da obezbijedi participaciju najširih domaćih partnerskih struktura što uključuje opoziciju i civilno društvo.

159 Visoko političko-stručno tijelo koje rukovodi procesom pristupanja EU i bavi se političkim i strateškim pitanjima. Istim predsjedava Premijer.

160 Predstavlja ključno ekspertsko tijelo za horizontalnu koordinaciju procesa pristupanja. Takođe bavi se i koordinacijom IPA programa i drugih oblika strane pomoći povezane sa procesom pristupanja EU. Istom predsjedava potpredsjednik Vlade za evropske integracije, a čine je rukovodioci (stalnih radnih) Grupa za evropske integracije i ostali viši predstavnici resornih ministarstava.

161 Osnovna koordinaciona tijela zadužena za različite oblasti *Acquis*-a. Ukupno ih je sedam i odgovaraju strukturi Pododboru za SSP.

162 U resornim organima predstavljaju koordinatore i partnere SEI.

obezbjeđenje koordinacija svih Vladinih aktivnosti; definisanje strateških i razvojnih ciljeva te politika i mjera za njihovo ostvarenje; utvrđivanje detaljnog plana i rasporeda usvajanja zakonodavstva te odgovornih adresa za njegovu primjenu; zatim definisanje administrativnih kapaciteta za implementaciju zakonodavstva posebno u kontekstu osnivanja novih, reformisanja postojećih institucija i obezbjeđivanja odgovarajućih kadrovskih potencijala; definisanje budžetskih i ostalih resursa neophodnih za realizaciju zadataka; obezbjeđenje sistema vremenskog, kvantitativnog i kvalitativnog monitoringa realizacije postavljenih zadataka. Iako je NPI Vladin dokument očekuje se da ga razmotri, i nacionalni parlament. Inače zakonodavni dio NPI ustvari će predstavljati plan rada Skupštine RCG.

Dokument će imati šest osnovnih cjelina: politički kriterijumi (1)¹⁶³; ekonomski kriterijumi (2); sposobnost preuzimanja obaveza koje donosi članstvo (3); administrativni i pravosudni kapaciteti (4); priprema nacionalne verzije Acquis-a (5) i procjena finansijskih potreba (budžetskih sredstava i EU fondova) za podršku realizaciji reformi u svim oblastima (6).

Prije rada na pripremi NPI Vlada treba, utemeljeno, da odluči o datumu odnosno godini kada će država Crna Gora biti spremna za preuzimanje obaveza koje proizilaze iz članstva i ispunjavanja političkih, ekonomskih, pravnih i administrativnih kriterijuma. Mišljenje eksperata EU, koji kroz projekat Twining pomažu jačanje administrativnih kapaciteta za proces evropskih integracija u Crnoj Gori je, da bi taj datum mogao biti kraj 2012. godine.

3.6. Vladin prilog godišnjem izvještaju za 2007. godinu

Vlada Crne Gore, krajem septembra 2007. godine, usvojila je Prilog Godišnjem izvještaju o napretku Crne Gore za 2007. godinu, koji se odnosi za period od 1. oktobra 2006. do 30. septembra 2007. godine.

Evropska komisija, na temelju priloga Vlade, ali i obavještenja dobijenih tokom susreta sa predstavnicima Vlade i civilnog društva, kreira

¹⁶³ Ova cjelina treba da bude posvećena (slično strukturi izvještaja EK o godišnjem progresu), stabilnosti institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina.

godišnji izvještaj za sve zemlje kandidate, odnosno zemlje u procesu stabilizacije i pridruživanja, ocjenjujući njihov progres u prihvatanju političkih i ekonomskih kriterija, kao i u harmonizaciji zakonodavstva u svim oblastima.

Prilog, pripremljen od strane Sekretarijata za evropske integracije (SEI), obuhvata, prema političkim, ekonomskim i administrativnim kriterijima pridruživanja, ključne rezultate postignute na planu kreiranja i implementacije novog zakonodavstva, usvajanja evropskih standarda kao i u jačanju administrativnih kapaciteta. U nastavku će biti predstavljeni ključni sadržaji Vladinog priloga sa aspekta političkih kriterijuma.

Demokratija i vladavina prava

Ustav

Zakonom o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava RCG¹⁶⁴, utvrđen je postupak za donošenje i proglašenje izrade teksta nacрта Ustava, javna rasprava, utvrđivanje prijedloga Ustava i postupak donošenja i proglašenje Ustava. Parlamentarne poslaničke grupe potpisali su 8. februara 2007. Deklaraciju o prihvatanju minimuma principa koje treba ugraditi u Ustav radi prijema Crne Gore u Savjet Evrope. Ustavni odbor, čiji sastav odgovara stranačkoj zastupljenosti u parlamentu, sačinio je Nacrt ustava opštom saglasnošću. Za neka ustavna rješenja date su i alternative pojedinih partija.

Ustavotvorna skupština je 28. marta 2007. utvrdila Nacrt ustava. Veoma intenzivna i raznovrsna javna rasprava, u trajanju od 60 dana, u kojoj su aktivno sudjelovale vodeće međunarodne organizacije i domaće NVO, završena je krajem maja i proizvela je preko 500 stranica teksta raznih sugestija i mišljenja.

Ustavni odbor je 30. jula 2007. utvrdio prijedlog Ustava CG dok su Obrazloženje Prijedloga Ustava i Prijedloga ustavnog zakona za sprovođenje Ustava CG utvrđeni 6. avgusta 2007.

Prijedlog ustava RCG, prema ocjeni Vlade, sačinjen je uz puno uvažavanje preporuka međunarodnih institucija, utemeljen na demokratskim standardima, sadržanim u dokumentima i opredjeljenjima Skupštine i Vlade u odnosu na evropske integracije i implementaciju evropskih

164 „Službeni list RCG” broj 66/06.

standarda. Prihvaćeno je i svih sedam preporuka Savjeta Evrope kao i sugestije OEBS-a i Venecijanske komisije.

Pregovori između vladajuće koalicije i opozicije su u završnoj fazi i rezultirali su značajnim političkim približavanjem. Što se tiče procedura donošenja Ustava o prijedlogu Ustava Skupština odlučuje većinom glasova ukupnog broja poslanika i donosi odluku o raspisivanju referenduma za potvrđivanje Ustava ili bez referenduma ako se Prijedlog Ustava usvoji dvotrećinskom većinom ukupnog broja poslanika.

Prijedlog Ustava je, prema ocjeni Vlade, koncipiran kao moderni, konstitutivni, osnovni pravni akt države Crne Gore, sa principima i načelima koji izražavaju temeljna ustavnopravna opredjeljenja Crne Gore kao nezavisne i suverene, demokratske, socijalne i ekološke države. Temeljna načela su: vladavina prava, podjela vlasti, poštovanje i zaštita ljudskih prava i sloboda, parlamentarizam, sloboda tržišta i preduzetništva i privrženosti međunarodnom pravnom poretku i primatu međunarodnog prava nad domaćim zakonodavstvom.

Pravosuđe

U Crnoj Gori je afirmisan princip kolektivnosti suđenja što predstavlja veću garanciju za objektivno i pravično suđenje. Ustanovljeni su i principi javnosti suđenja i stalnosti sudijske funkcije.

Ustavni odbor je prihvatio sugestije Venecijanske komisije i OEBS-a da izbor sudija treba izmjestiti iz parlamenta i predvidio da sudije i predsjednike sudova bira i razriješava Sudski savjet, kao samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Definisane su i sastav Sudskog savjeta.¹⁶⁵

Državno tužilaštvo je definisano kao jedinstven i samostalan državni organ koji vrši gonjenje učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Vrhovnog i ostale državne tužioce imenuje i razriješava parlament.

¹⁶⁵ Čine ga predsjednik Vrhovnog suda, četiri sudije koje bira i razriješava konferencija sudija, dva poslanika koje bira i razriješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije, dva ugledna pravniko koje bira i razriješava predsjednik države i ministar pravde.

Skupština

Nakon posljednjih parlamentarnih izbora crnogorski parlament ima 81-og poslanika iz 16 političkih partija, koji su podijeljeni u osam poslaničkih grupa pri čemu je obrazovano i ukupno 12 stalnih radnih tijela. Svi usvojeni zakoni u parlamentu usvojeni su na prijedlog Vlade (59). Značajno je da je u posmatranom periodu Skupština CG usvojila niz zakona značajnih za proces stabilizacije i pridruživanja.

Značajna pažnja posvećena je unaprijeđenju kapaciteta pri čemu se uz podršku OEBS-a, NDI, SE, DCAF-a, CDP-a i drugih organizacija vrši kontinuirana obuka poslanika i skupštinskog osoblja. Izvršen je i prijem novih kadrova. Za potrebe rada Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije angažovano je troje saradnika. Takođe ovo parlamentarno tijelo ima stručnu pomoć eksperata iz različitih međunarodnih organizacija. Česte su i studijske posjete međunarodnim organizacijama.

Novim zakonskim rješenjima i poslovníkom Skupština je dobila i neke nove nadležnosti kao što su kontrola policije, vojske i bezbjednosnog sektora. Kontrolna funkcija Skupštine realizuje se kroz tri postupka kontrole: konsultativno saslušanje,¹⁶⁶ kontrolno saslušanje¹⁶⁷ i parlamentarna istraga.¹⁶⁸ Ovi mehanizmi su izuzetno značajni za jačanje zakonodavne vlasti.

Uloga parlamenta osnažena je i u procesu razmatranja prijedloga zakona pri čemu je posebno značajna uloga Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Novi instituti su:

166 U cilju proučavanje određenih pitanja i pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o prijedlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost. Bez prava odlučivanja, po pozivu, u radu Odbora mogu učestvovati istaknute javne ličnosti, stručnjaci i predstavnici civilnog društva.

167 Radi pribavljanja informacija i stručnih mišljenja o pojedinim pitanjima koja izazivaju nejasnoće parlamentarni odbor može pozvati na sjednicu odgovornog predstavnika Vlade ili drugog organa državne uprave i od njega tražiti da se izjasni o tim pitanjima. Odluku o kontrolnom saslušanju donosi odbor većinom glasova ukupnog broja članova.

168 Parlamentarna istraga može se otvoriti radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i razmatranja pitanja od javnog značaja, a koja bi mogla biti osnov Skupštine radi preuzimanja postupaka iz svoje nadležnosti. Prijedlog za otvaranje parlamentarne istrage i obrazovanje anketnog odbora može podnijeti pojedini odbor ili četvrtina poslanika u Skupštini. Predsjednik anketnog odbora je iz reda opozicionih poslanika.

- razmatranje prijedloga zakona u odborima (*tzv. prvo čitanje*) nakon čega mjerodavni odbor mora dostaviti izvještaj poslanicima najkasnije 24 sata prije početka pretresa na sjednici Skupštine. U izvještaju nadležni odbor može predložiti Skupštini da usvoji prijedlog zakona u cjelini, da ga usvoji u izmijenjenom tekstu u odnosu na tekst koji je podnio predlagač ili da prijedlog zakona ne usvoji. Matični odbor u obavezi je da razmotri i mišljenja koja su mu dostavili drugi odbori koji su razmatrali prijedlog zakona;
- razmatranje prijedloga zakona na sjednici Skupštine (*tzv. drugo čitanje*) koje započinje načelnim pretresom o prijedlogu zakona (rasprava o ustavnom osnovu, razlozima za donošenje zakona, njegovoj usklađenosti sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, suštini i efektima predloženih rješenja i procjeni potrebnih sredstava iz budžeta za sprovođenje zakona). Ako se prijedlog zakona u načelu ne prihvati, o tom prijedlogu zakona neće se voditi pretres u pojedinostima, a ako se usvoji, prije prelaska na pretres u pojedinostima, nadležni odbor dodatno razmatra prijedlog zakona sa amandmanima i o tome podnosi izvještaj Skupštini;
- pretres prijedloga zakona u pojedinostima (*tzv. treće čitanje*) koji obuhvata pretres o rješenjima u prijedlogu zakona, podnijetim a neusaglašenim amandmanima i stavovima i prijedlozima odbora.

Vlada Crne Gore

Vladu, izabranu 10. novembra 2006. godine, pored predsjednika, čine potpredsjednici za evropske integracije i za ekonomsku politiku kao i 14 ministara, od kojih je jedan bez portfelja. Broj ministarstava, u odnosu na prijetodnu Vladu, smanjen je sa 16 na 13. Nova pozicija potpredsjednika Vlade za evropske internacije obezbjeđuje stalno upravljanje procesom integracija i jačanje značaja procesa evropskih integracija u Vladi. Istovremeno ojačana je i pozicija Nacionalnog koordinatora za upravljanje sredstvima IPA-e.¹⁶⁹

169 Prilog, strana 11.

Sekretarijat za evropske integracije (SEI)

SEI je preuzeo poslove u vezi evropskih integracija umjesto ranijeg Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije. Uloga SEI podrazumijeva koordinaciju i nadgledanje procesa pridruženja EU, pravnu pomoć u procesu pridruživanja i pristupanja, koordinaciju međuresorskih priprema za pregovore i koordinaciju procesa pregovora sa EU, koordinaciju pripreme ključnih dokumenata koji se odnose na taj proces, praćenje procesa sprovođenja sporazuma sa EU i aktivnosti zajedničkih tijela osnovanih tim sporazumima, saradnju državnih organa sa institucijama i tijelima EU, državama članicama, zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima tokom procesa pridruživanja i pristupanja, davanje mišljenja na usaglašenost propisa sa odgovarajućim propisima EU i međunarodnim ugovorima, saradnju sa tijelima Skupštine CG, i saradnju i direktnu komunikaciju sa Misijom CG pri EU i ostalim diplomatskim i konzularnim predstavništvima CG u oblasti procesa pridruživanja i pristupanja EU.¹⁷⁰

SEI izgrađuje svoje koordinacione kapacitete zapošljavanjem novog kadra i intezivnim obukama. SEI i drugi resori imali su značajnu međunarodnu podršku posebno u procesima upravljanja projektnim ciklusom i pripreme detaljnih prijedloga projekata. Takođe organizovano je i nekoliko studijskih posjeta sa ciljem razmjene iskustava, boljim upoznavanjem sa PSP i procesom koordinacije pomoći, upravljanja EU fondovima i u vezi sa izradom adekvatnih baza podataka.

U nadležnosti SEI jeste koordinacija upravljanja Instrumentom za pretpristupnu pomoć (IPA) kao i drugom inostranom podrškom vezano za proces evropskih integracija.¹⁷¹

170 <http://www.gom.cg.yu/files/1172680241.pdf>

171 U vladinoj informaciji za Evropsku komisiju istaknuto je da je glavni izazov za SEI uključivanje crnogorskih institucija u pripremi programa IPA 2007. Resorna ministarstva su za sada dostavila 55 prijedloga projekata za finansijsku pomoć u iznosu od 71.6 miliona €. Nakon pomenutog, SEI je, u saglasnosti sa Evropskom komisijom i Evropskom agencijom za rekonstrukciju izabrao kvalifikovane prijedloge projekata za IPA 2007. Glavni kriterijumi za selekciju prijedloga projekata bili su zrelost implementacije projekata, kapacitet apsorpcije sredstava kojima raspolažu potencijalni korisnici, dinamika i struktura prijedloga projekata. U toku su pripreme za odabir prijedloga projekata koji će se finansirati iz IPA 2008.

Kada je riječ o prekograničnim kontaktima Crna Gora je aktivno učestvovala u izradi Adriatik programa i bilateralnih programa sa svakom od susjednih država – Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Albanija kao i u dva transnacionalna programa (MED i SEES). Konstituisan je i tim za pripremu odgovarajuće dokumentacije za izradu prekograničnih programa čiji su članovi predstavnici SEI, Ministarstva turizma i zaštite životne sredine, Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća i Zajednice opština Crne Gore. SEI i drugi resori imaju intenzivnu komunikaciju i veoma česta stručna i tehnička osposobljavanja koja se odnose na poslove prekogranične saradnje.

U kontekstu primjene Komunikacione strategije o informisanju javnosti o procesu pridruživanja Crne Gore EU SEI aktivno radi na revidiranju Memoranduma o saradnji sa grupom NVO-a i primjeni samog Akcionog plana. Veoma uspješna saradnja proširena je i na Zajednicu crnogorskih opština, Uniju poslodavaca, Privrednu komoru, medije i posebno na Univerzitet Crne Gore.

O institucionalnoj i koordinacionoj strukturi vezano za evropske integracije kasnije će biti više riječi. U vladinoj informaciji je istaknuto da će dosadašnji Savjet za evropske integracije, po usvajanju Ustava, biti konstituisan u Parlamentu i u svoj sastav uključiti sve političke partije, kao i predstavnike Univerziteta, nevladinih organizacija, Sindikata i poslovnih asocijacija.

Reorganizacija državne uprave

Učinjene su značajne aktivnosti na polju reorganizacije državne uprave u pogledu uspostavljanja nove strukture, objedinjavanja vršenja odgovarajućih poslova i usvajanja novih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Utvrđene su i obavezne konsultacije unutar i između ministarstava kao i dobijanje mišljenja prilikom izrade zakona i drugih akata. U okviru Generalnog sekretarijata Vlade, kao unutrašnja organizaciona jedinica, ustanovljen je Sektor za planiranje, koordinaciju i praćenje realizacije politike Vlade. Osnovana je i Kancelarija za saradnju sa nevladinim organizacijama.

U informaciji je istaknuto da je Vlada, 31. maja 2007. godine, usvojila

Analizu ostvarivanja reforme državne uprave, konstatujući „da je izgrađen novi normativno-pravni okvir za promjene u radu i djelovanju organa državne uprave u pravcu stvaranja novog, modernog, efikasnog i profesionalnog aparata, čija je prevashodna funkcija da bude u službi građana i ukupnog razvoja društva”.¹⁷² Takođe, organi državne uprave zaduženi su da aktivno rade „na daljem unaprijeđenju svog rada i funkcionisanja i obezbijede dosljednu primjenu novih upravnih propisa, dajući prioritet jačanju administrativnih kapaciteta, procesu evropskih integracija i realizaciji preuzetih obaveza iz SSP i pratećih dokumenata.”¹⁷³

U posmatranom periodu često su vršeni postupci inspeksijskog nadzora koji su pokretani po službenoj dužnosti ili na temelju inicijativa podnešenih od strane građana, preduzeća i drugih subjekata što je doprinijelo ažurnijem i efikasnijem ostvarivanju i zaštiti prava i interesa građana i pravnih lica. Takođe kroz institut Komisije za žalbe obezbijedena je kvalitetnija zaštita prava državnih službenika i namještenika.

Ministarstvo inostranih poslova

Nakon obnove državnosti značajna pažnja je posvećena reorganizaciji i jačanju ovog državnog organa, pri čemu su korišćeni pozitivni primjeri i praksa drugih država, posebno država članica EU i država kandidata. Stvoreni su uslovi za funkcionisanje MIP-a, diplomatsko-konzularne mreže, političkog direktora MIP-a, novih odjeljenja, ambasadora, diplomatskog protokola, diplomatske akademije i diplomatsko konzularnih predstavništva. Osnovano je Odjeljenje za EU i NATO, u sklopu kojeg je Direkcija za EU, nadležna za politički dijalog sa EU i zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku EU. Osnovana je Stalna misija Crne Gore pri EU u Briselu. U toku je usvajanje Zakona o spoljnim poslovima.

Ministarstvo odbrane

Krajem 2006. godine Crna Gora je pristupila programu „Partnerstvo za mir”. Obrazovan je Savjet za Partnerstvo za mir kojim predsjedava premijer.¹⁷⁴

¹⁷² Prilog, strana 17.

¹⁷³ Ibid, strana 17.

¹⁷⁴ Članovi Savjeta su ministri inostranih poslova, odbrane, unutrašnjih poslova i javne uprave, pravde i finansija, direktori uprava policije i carina, direktor Agencije

Uspostavljena je praksa redovnog direktnog izvještavanja Skupštine i realizovana prva posjeta predstavnika parlamenta Ministarstvu odbrane. Juna 2007.godine Vlada je ocijenila da je neophodno što prije definisati i sprovesti prioritete programa „Partnerstva za mir”, kako bi Crna Gora već 2008-2009. godine mogla ući u finalnu fazu priprema za članstvo u NATO.

Ukinuta je vojna obaveza a broj vojnika, u posljednje dvije godine, smanjen za oko 54% i trenutno iznosi manje od 2.500 vojnika. Značajni napori preduzeti su na planu rješavanja viška radne snage i mogućih socijalno-političkih implikacija.

Crna Gora je 2007. godine opredijelila 2,04% bruto društvenog proizvoda za odbranu. Vlada smatra da je ovaj iznos, uz trend rasta BDP-a, može da omogući reformu i nesmetano funkcionisanje odbrambenog sistema, i to „bez ugrožavanja životnog standarda građana i ekonomskog rasta”¹⁷⁵

Osnovana je i počela da funkcioniše crnogorska misija pri NATO-u a postepeno se razvija bilateralna saradnja na području odbrane. Usvojena je Strategija nacionalne bezbjednosti, kao sveobuhvatni strateški dokument koji uzima u obzir nacionalne i bezbjednosne interese i ciljeve Crne Gore¹⁷⁶, Strategija odbrane i zakoni o odbrani i Vojsci Crne Gore.

Uprava za kadrove

Ovaj organ je nadležan za proceduru zapošljavanja u državnoj upravi i vrši poslove koji se odnose na postupak javnog oglašavanja za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima, stručno usavršavanje i edukaciju državnih službenika i namještenika, obuku i upravljanje kadrovima, daje mišljenja o unutrašnjoj organizaciji državnih organa.

Značajna pažnja je posvećena razvoju kredibiliteta i kapaciteta Uprave kroz razvijanje prakse raspisivanja javnih i internih oglasa, desetine obuka kojima je obuhvaćeno više stotina državnih službenika i namještenika i upostavljanjem saradnje sa Univerzitetima, srodnim institucijama iz regiona kao i relevantnim međunarodnim organizacijama.

za nacionalnu bezbjednost, načelnik Generalštaba Vojske Crne Gore, sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo i predsjednik parlamentarnog odbora za bezbjednost i odbranu; „Sl. list CG” broj 04/07.

175 Ibid, strana 19.

176 www.vlada.cg.yu/biblioteka/1154096856.doc.

Aktuelni su programi stručnog usavršavanja državnih službenika i namještenika kao i program „Jačanje kapaciteta za upravljanje kadrovima i evropske integracije”. Realizovani su i seminari za službenike lokalne samouprave po pitanju praktične primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Pristupljeno je izradi baze podataka odnosno centralne kadrovske evidencije.

Pravosudni sistem

Sredinom 2007. Vlada je usvojila Strategiju petogodišnje reforme pravosuđa. Ministarstvo pravde je zaduženo da u roku od četiri mjeseca pripremi Akcioni plan za implementaciju Strategije. Ključni ciljevi reforme pravosuđa su jačanje nezavisnosti, efikasnosti i dostupnosti pravosuđa i jačanje javnog povjerenja u pravosuđe.

Učinjeni su značajni naponi na polju jačanja efikasnosti **sudstva**. U tom kontekstu i u namjeri poštovanja prava garantovanih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđen je prijedlog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Takođe, jedan od ključnih ciljeva Vlade RCG jeste usvajanje novog Zakonika o krivičnom postupku, na temelju kojeg će istraga biti u nadležnosti tužioca i policije, uz minimalnu kontrolu od strane suda u domenu pritvora i posebnih istražnih postupaka. Temeljni ciljevi reforme krivičnog postupka su poboljšanje efikasnosti krivičnog sistema i smanjenje trajanja krivičnog postupka. Uočeno je blago povećanje efikasnosti sudstva. Na temelju usvojenog zakona omogućeno je za 30% povećanje zarada nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija. Pristupljeno je ozbiljnoj razradi Zakona o izvršenju krivičnih sankcija kroz donošenje značajnog broja podzakonskih akata.

Ministarstvo pravde, kod kojeg je takođe izvršena reorganizacija, ima posebnu jedinicu koja se bavi harmonizacijom zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, kao i koordinacijom aktivnosti na planu usvajanja pravnih tekovina. Takođe, zbog povećanog broja predmeta, povećan je broj izvršilaca na predmetima međunarodne pravne pomoći pri čemu je dosta učinjeno na polju njihove specijalizacije i edukacije.

U temelju Zakona o edukaciji u pravosudnim organima raniji Centar za obuku sudija transformisan je u Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije kao održivu organizaciona jedinica pri Vrhovnom sudu. Formirana je i koordinaciona i tehnička mreža za spovođenje edukacije.

U toku je formiranje Centra za alternativno rješavanje u cilju promovisanja instituta alternativnog načina rješavanja sporova, edukacije posrednika i stvaranje tehničkih uslova za vođenje postupaka posredovanja.

U oblasti pravosuđa razvijena je i intenzivna međunarodna saradnja. Potpisan je niz memoranduma o razumijevanju i uspostavljena saradnja kojom su definisani prioriteti reformi i zajedničkog zalaganja (OEBS, IRZ, UNICEF, GTZ, italijansko Ministarstvo pravde). Takođe Vrhovni državni tužilac iz djelokruga svoje nadležnosri zaključio je sporazume o saradnji sa državnim tužilaštvima RH i Makedonije. U toku je postupak za izbor Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Anti-korupcijska politika

Sredinom februara 2007. Vlada je formirala Nacionalnu komisiju za implementaciju Akcionog programa za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala kojom rukovodi potpredsjednica Vlade za evropske integracije. U sastavu Komisije su članovi Vlade, direktori uprava policije i za antikorupcijsku inicijativu, Vrhovni državni tužilac, predsjednik Vrhovnog suda, direktor Uprave za antikorupcijsku inicijativu, predsjednici parlamentarnih odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu kao i za ekonomiju, finansije i budžet, te predstavnici NVO sektora. Periodični izvještaji rade se na temelju mjesečnih izvještaja koji se opet kreiraju pomoću Obrasca za mjesečno izvještavanje koji popunjavaju 30 različitih institucija kao i NVO. Vlada je 12. jula 2007. godine usvojila Prvi izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, za period od 1. septembra 2006. do 31. maja 2007. godine. Vlada je izrazila odlučnost u sistemskoj borbi protiv korupcije i donijela preko 60 zaključaka značajnih za sprovođenje Programa. Osim što su vladini resori zaduženi za realizaciju zaključaka preporučen je i set mjera sudskim organima, tužilaštvu, poslovnim udruženjima i Zajednici opština.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu

Tokom 2006. realizovan je projekat „Jačanje institucionalnih kapaciteta Uprave za antikorupcijsku inicijativu za postupanje u slučajevima prijave krivičnih djela korupcije” kako bi se građani uključili u suzbijanje korupcije. Početkom 2007. Uprava je radila na distribuciji promotivnog materijala koji je sadržao i broj telefona za prijavu korupcije. Materijal je dostavljen Ministarstvu prosvjete i nauke, Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, Vrhovnom državnom tužiocu, univerzitetima i fakultetima, učeničkim i studentskim domovima. Kako se navodi u vladinoj informaciji Uprava se, periodično, obraćala građanstvu putem medija pozivajući ih na aktivno učešće u suzbijanju korupcije. Realizovano je više edukativnih sesija na državnim i privatnim fakultetima kao i istraživanje o stavovima studentske populacije kada je u pitanju prepoznavanje korupcije i načini za njeno suzbijanje. Rezultati ovog istraživanja upućuju i na antikorupcijske mjere koje bi trebalo preduzeti u budućnosti, a koje su prilagođene sektoru visokog obrazovanja. Uprava za antikorupcijsku inicijativu i Univerzitet „Mediteran” potpisali su Memorandum o saradnji na prevenciji korupcije posebno kako bi se formirala građanska svijest odlučna protiv tolerisanja korupciju. Antikorupcijskom kampanjom bili su obuhvaćeni i korisnici studentskih domova u nekoliko crnogorskih opština.

Uprava i Kancelarija UNDP u Crnoj Gori, uz podršku Fonda UN za demokratiju (UNDEF), implementiraju istraživanje korupcije u sudstvu. Evropskim partnerstvom, Akcionom planom za njegovu implementaciju kao i Akcionom planom za implementaciju Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala predviđena je obaveza harmonizacije zakonodavstva sa UN konvencijama. U toku je analiza usklađenosti nekoliko zakonskih tekstova.¹⁷⁷

Jačanje kapaciteta Uprave za antikorupcijsku inicijativu je neophodno i to je potvrđeno i u Akcionom planu za implementaciju Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Novim usvojenim aktima omogućeno je zapošljavanje većeg broja službenika, izmijenjena je unutrašnja organizacija same Uprave što je rezultiralo i formiranjem novog Odjeljenja za propagandno-preventivnu djelatnost kako bi se djelotvornije radilo na podizanju svijesti javnosti i uključivanju iste u suzbijanju korupcije.

¹⁷⁷ Krivičnog zakonika, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o javnim nabavkama i Zakona o konfliktu interesa.

U pogledu ispunjavanja međunarodnih standarda i obaveza koje proističu na temelju članstva u Savjetu Evrope, Vlada CG utvrdila je Prijedlog Zakona o ratifikaciji Građansko-pravne konvencije Savjeta Evrope o korupciji kao i Prijedlog zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji. Ratifikacija ove konvencije i protokola doprinijeće dodatnoj izgradnji mehanizama za zaštitu sudske vlasti od korupcije.

Ova Uprava pristupila je i razvijanju regionalne saradnje ili je učestvovala u koordinaciji iste. Potpisan je Memorandum o razumijevanju između vlada u okviru procesa restrukturiranja Pakta stabilnosti. Crna Gora je tokom 2006. i 2007. godine pristupila potpisivanju, ratifikaciji te otpočela implementaciju UN konvencije protiv korupcije. Takođe Crna Gora je pristupila poboljšavanju i korekciji aktuelne antikorupcijske strategije u skladu sa međunarodnim standardima, opštim principima i posebnim preporukama od strane EU institucija i grupe država Savjeta Evrope protiv korupcije.

Ljudska prava i zaštita manjina

Poštovanje međunarodne legislative o ljudskim pravima

Kako je Crna Gora početkom juna 2006. godine pristupila Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina i Evropskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima pristupljeno je realizaciji obaveze podnošenja prvih državnih izvještaja. Prvi državni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije već je podnijet je Generalnom sekretaru Savjeta Evrope.

Građanska i politička prava

Zatvorski sistem

Značajna pažnja je posvećena unaprijeđenju i poboljšanju zatvorskog sistema.¹⁷⁸ U okviru reforme državne uprave, pravosuđa i lokalne samouprave, utvrđeni su prioriteti: izmjena propisa, edukacija kadrova, podizanje teh-

¹⁷⁸ Započeta je izgradnja dva nova objekta za smještaj stranih državljana, maloljetnika, ženskih lica i lica sa kratkim kaznama zatvora; stavljen je u potrebi novoizgrađeni objekat za izvršenje disciplinske kazne „Upućivanje u samicu” kao i novi paviljon D; u toku je rekonstrukcija postojećih paviljona B i C kao i jednog paviljona u okviru Psihijatrijske bolnice u Kotoru.

nološkog nivoa opremljenosti organa državne uprave i pravosuđa i osnivanje instituta koji bi se u jednom dijelu bavio naučnim istraživanjima, a u drugom dijelu edukacijom kadrova iz ovih oblasti. U saradnji sa OEBS-om realizovano je više specijalističkih kurseva koji su poboljšali efikasnost rada službenika zatvora kao i rad sa zatvorenicima koji uzimaju drogu. Zavod za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS) ima uspješnu saradnju sa nekoliko domaćih NVO. U okviru ZIKS-a, rješenjem direktora, organizovana je interna kontrola čiji je zadatak da vrši kontrolu zakonitog postupanja namještenika i službenika u obavljanju svojih dužnosti kao i kontrolu nošenja i ispravnosti naoružanja i opreme kod pripadnika Sektora obezbjeđenja. Interna kontrola o svome radu vodi urednu evidenciju, a jedanput mjesečno direktoru dostavlja i izvještaj o radu.

Ekonomska i građanska prava

Civilno društvo

Na temelju dokumenta „Osnovi saradanje Vlade Crne Gore sa nevladinim organizacijama”, iz maja 2006. godine, Vlada je, aprila ove godine osnovala Kancelariju za saradnju sa nevladinim organizacijama kao svoj institucionalni mehanizam. Ova Kancelarija obavlja poslove koji se odnose na pripremu planova, programa, projekata i drugih aktivnosti u skladu sa principima i ciljevima utvrđenim u „Osnovama saradnje”, odnosno drugim dokumentima, razvijajući međusobnu saradnju, ne utičući na nezavisnost NVO i unaprijeđujući transparentnost sopstvenog rada i rada NVO a sve radi izgradnje otvorenog i demokratskog društva i uzajamne saradnje u razvoju evropskih integracionih procesa. Trenutno se radi na kreiranju kontakt baze podataka o licima u državnim organima zaduženim za saradnju sa NVO, njihovom povezivanju u cilju stvaranja interne infrastrukture državnih organa za saradanju sa NVO.

Formiran je i međuresorski radni tim za pripremu Strategije saradnje između Vlade i NVO u kojem predstavnika ima i Koalicija NVO „Saradnjom do cilja”, koja okuplja oko 200 udruženja.

Vlada je utvrdila prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama koji bi trebao da unaprijedi pravni okvir za rad NVO u domenu obavljanja privredne djelatnosti i djelovanja stranih NVO bez svojstva pravnog lica. Dosadašnja saradnja državnih organa i NVO sektora bila je različitih oblika i intenziteta, zavisno od oblasti i

prirode predmeta saradnje, od Memoranduma o saradnji, projekata finansiranih od ministarstava, preko učešća u Vladinim tijelima i timovima i savjetima, do obuke-edukacije državnih službenika.

Prava žena

Krajem jula 2007. Skupština je donijela Zakon o rodnoj ravnopravnosti. U Ustavu tretirana su pitanja rodne ravnopravnosti u skladu sa međunarodnim standardima.

Početkom jula 2007. Vlada je razmotrila i prihvatila Informaciju o obavezama države po osnovu članstva u Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminisanja žena. Održana je i prva regionalna konferencija o pripremi prvog Inicijalnog izvještaja Crne Gore po CEDAW Konvenciji u saradnji sa UNIFEM i UNDP.

Kancelarija za rodnu ravnopravnost (KRR) je organizovala više tematskih konferencija i okruglih stolova i pokrenula bogatu izdavačku produkciju.

U sklopu regionalnog gender projekta koji finansira UNDP kroz partnerstvo sa Kanadskom međunarodnom razvojnom agencijom (CIDA) radi se na jačanju institucionalnih mehanizama za postizanje rodne ravnopravnosti. Tim povodom, između ostalog, formiran je Nacionalni odbor projekta koji čine predstavnici državnih institucija, NVO-a i parlamenta a realizovano je i više interesantnih studijskih posjeta.

Značajna pažnja posvećena je i poboljšanju Romkinja u društvu kroz izradu Nacionalnog akcionog plana za Romkinje i obezbjeđivanjem školarine jedinoj Romkinji studentkinji Pravnog fakulteta.

KRR ima intenzivnu komunikaciju i saradnju sa NVO sektorom i participira u nekoliko vodećih alternativnih obrazovnih programa. Sa Misijskom OEBS-a urađen je zajednički projekat stvaranja uslova za osnivanje lokalnih mehanizama za postizanje rodne ravnopravnosti.

Prava djece

Juna 2007. Vlada je obrazovala Savjeta za prava djeteta kojim bi, između ostalog, trebala biti omogućena bolja primjena međunarodnih standarda i obaveza.

Zaštita prava djeteta u materijalnom i statusnom vidu obezbijedena je zakonskim propisima i novčana davanja za realizaciju prava koja se od-

nose na zaštitu djeteta obezbjeđuju se iz državnog budžeta.¹⁷⁹ Prava iz oblasti socijalne i dječije zaštite i familijarnih odnosa ostvaruju se preko deset centara za socijalni rad kojih koji sa svojim službama pokrivaju sve crnogorske opštine.

Obrazovan je fond sredstava od igara na sreću iz kojeg se putem javnog konkursa pomaže i rad institucija i organizacija koje se bave položajem i pravima djece. U toku je i nekoliko značajnih projekata sa ciljema unaprijeđenja zaštite djece i posebno djece sa invaliditetom kao i reforme socijalne zaštite.

Socijalno ugrožena i lica sa invaliditetom

Pripremljen je nacrt zakona o radnom osposobljavanju i zapošljavanju lica s invaliditetom, nacrt zakona o zaštiti osoba s invaliditetom od diskriminacije (u saradnji sa Savezom slijepih) i nacrt zakona o upotrebi pasa vodiča i pasa pomagača (u saradnji sa Udruženjem mladih sa hendikepom).

Resorno Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja u saradnji sa domaćim i međunarodnim organizacijama aktivno radi na punoj integraciji osoba s invaliditetom u Crnoj Gori kao i na razvoju novog sistema socijalne zaštite starijih lica (Međunarodna pravoslavna dobrotvorna organizacija i CRNVO).

Aktivno se radi i na prilagođavanju infrastrukture, koja omogućava nesmetan pristup i boravak lica sa invaliditetom u školama. Svi novoizgrađeni školski objekti imaju pristupne rampe, školske liftove za osobe u kolicima i sanitarne čvorove prilagođene njihovim potrebama.¹⁸⁰ Ministarstvo

179 Familije sa decom ukoliko nemaju sredstava za izdržavanje ostvaruju pravo na mjesečnu nadoknadu a deca pravo na dodatak, pravo na besplatno zimovanje i ljetovanje, novčanu naknadu na ime školskog pribora, jednokratne pomoći; Deca sa smetnjama u razvoju, zavisno od stepena oboljenja, ostvaruju pravo na dodatak za decu, njegu i pomoć drugog lica, ličnu invalidninu, plaćanje troškova smještaja u ustanovama socijalne i dječije zaštite i u ustanovama gde se obavlja obrazovni proces za tu decu, pravo na troškove prijevoza; Deca bez roditeljskog staranja obezbjeđuju se starateljstvo, usvojenje, smještaj u drugu familiju, smještaj u ustanovu socijalne zaštite. Familije kod kojih je dijete smješteno ostvaruju pravo na troškove smještaja, kao i naknadu za vršenje tih poslova.

180 Vlada je istakla da su u postojećim osnovnim i srednjim školama prilazne rampe izgrađene na 70% objekata u gradskom području i na oko 40% sanitarnih čvorova za osobe sa invaliditetom, takođe u objektima na gradskom području.

prosvjete i nauke je pripremila bazu za prikupljanje podataka o deci sa posebnim potrebama u skladu sa preporukama OECD-a.

Prava svojine

Crna Gora u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima sprovodi proces restitucije. Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju je u primjeni i zahtjevi bivših vlasnika koji imaju pravo na obeštećenje se rješavaju. Postupci se odvijaju pred nadležnim opštinskim komisijama i ishodi su fizički povraćaj, ako je to moguće ili obeštećenje zbog koga je i formiran Fond za obeštećenje.¹⁸¹

Prava nacionalnih manjina, kulturna prava i zaštita nacionalnih manjina

Organizaciona struktura Ministarstva za zaštitu ljudskih i manjinskih prava ostala je ista stim što su u opisima rada službenika i namještenika dodati poslovi ljudskih prava i evropskih integracija. U međuvremenu, sa aspekta ljudskih i manjinskih prava, usvojeni su značajni dokumenti - Zakon o rodnoj ravnopravnosti, izmjene Zakona o manjinskim pravima i slobodama (kojim su stvorene mogućnosti za manjinsku samoupravu) i izmjene Odluke o osnivanju Centra za očuvanje i razvoj kulture manjina. U toku je izrada Strategije manjinske politike. Kreirana su Pravila i Upustva za izbore Savjeta manjina.

Nastava na albanskom jeziku bez problema se odvija u 12 osnovnih i 3 srednje škole a u Tuzima nastavljaju sa radom Učiteljske studije na albanskom jeziku.

Nastavljeno je sa primjenom Akcionog plana „Dekada romske inkluzije”, u kojem je akcenat na četiri prioritete oblasti - obrazovanje, zapošljavanje, stanovanje i zdravstvena zaštita Roma.

Regionalna pitanja i međunarodne obaveze

Crna Gora je, u međuvremenu postala, i punopravni član Centralno-evropske inicijative (CEI), Regionalne inicijative za azil, migracije i izbjeglice (MARRI), Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SEECP), Jadransko-jonske inicijative (JJI), Inicijative za saradnju jugoistočne Evrope (SECI),

181 Prilog, strana 30.

i dobila status posmatrača u Dunavskoj komisiji. Crna Gora je prva u regionu donijela Zakon o ratifikaciji Sporazuma o izmjeni i pristupanju centralnoevropskom Sporazumu o slobodnoj trgovini – CEFTA 2006, čime je potvrdila svoju rješenost da kroz regionalno integrisanje unaprijedi svoju spoljnu trgovinu, postane još privlačnija za strane investitore i kroz implementaciju odredaba u oblasti usluga, investicija, javnih nabavki, intelektualne svojine, kao i svih oblasti definisanih Sporazumom – u potpunosti prihvati međunarodna pravila poslovanja. Realizovano je niz seminara posvećen primjeni CEFTA 2006, namijenjenih poslovnim ljudima, stranim investitorima, ekspertima, međunarodnim i nevladinim organizacijama, predstavnicima institucija i tijela koja će pratiti realizaciju Sporazuma, kao i medijima.

Međugranična saradnja u oblasti kulture intenzivno je razvijena u jadranskoj regiji.

Razvijena je i policijska regionalna saradnja. Potpisani su sporazumi o policijskoj saradnji sa Rumunijom, Slovenijom i Belgijom. Utvrđen je Prijedlog zakona o ratifikaciji konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi. U završnoj fazi je definisanje sporazuma o saradnji graničnih policija Crne Gore i Albanije kao i sporazuma o utvrđivanju i obilježavanju državne granice Crne Gore sa Hrvatskom i sa BiH.

Bilateralnu saradnja u oblasti zaštite životne sredine razvijena je sa više zemalja, posebno sa zemljama u regionu. Crna Gora učestvuje u Regionalnom programu rekonstrukcije životne sredine (REReP) za Jugoistočnu Evropu i uključena je u brojne aktivnosti prekogranične saradnje u okviru tog projekta. Crna Gora učestvuje u Mreži za usklađivanje ekoloških regulativa za ulazak u EU (ECENA). U toku je prijem i ratifikacija Multilateralnog sporazuma o životnoj sredini (MEA).

3.7. Trenutna situacija, ključni izazovi i perspektive pridruživanja Crne Gore sa aspekta političkih kriterijuma

Proteklih godina Crna Gora je značajnu pažnju posvetila unaprijeđenju vladavine prava, demokratije i poštovanja i zaštite ljudskih prava, kao i razvoju odgovarajućih institucija i mehanizama.

Progres je posebno ostvaren na planu razvijanja i usvajanja nove zakonske infrastrukture u kontekstu pristupanja Savjetu Evrope (SE). Članstvo u međunarodnim asocijacijama, pristupanje relevantnim konvencijama i, nešto kasnije, promjena državno-pravnog statusa doprinijelo je bržem usvajanju novih zakona, izgradnji novih institucija značajnih sa aspekta garantovanja i zaštite ljudskih prava (novi vidovi sudske vlasti, Ombudsman, nova organizacija crnogorske policije, prava manjina, briga o marginalizovanim grupama, i sl.) i posebno razvijanju novih procedura i prakse.

Uz određene rezerve i izuzetke, može se zaključiti da je u Crnoj Gori razvijena solidna i rastuća mreža zakona i institucija. Ipak, ključni problem u Crnoj Gori, kada govorimo o stanju ljudskih prava, jeste implementacija zakona i funkcionisanje državnih institucija, od kojih svi segmenti društva očekuju da transparentno i efikasno služe potrebama građana. Važan je nastavak intenzivnijih političkih reformi i ozbiljniji rad na daljoj izgradnji i konsolidaciji snažnih, istinski funkcionalnih i kvalitetnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava.

Za sada se, institucionalno i kontinuirano, oblast ljudskih prava najviše prati preko procesa pristupanja EU i članstva u SE. Otvaranje Delegacije EK u Podgorici, između ostalog, ocijenjeno je i kao dobijanje nove relevantne adrese, u samoj Crnoj Gori, koja će pratiti realizaciju političkih kriterijuma, te u tom kontekstu doprinijeti jačanju kapaciteta institucija i poboljšanju prakse.

Primjeri iz prakse ukazuju na neophodnost donošenja sljedećih zakona: Zakon besplatnoj pravnoj pomoći (koji je neophodan zemljama u tranziciji i društvima sa izraženom stopom siromaštva); Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o zaštiti insajdera,¹⁸² te usvojiti i primijeniti Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

182 Društvo zbog uspješnosti svoje tranzicije i prihvatanja evropskih preporuka mora pružiti punu zaštitu i podršku svim javnim službenicima koji imaju utemeljena unutrašnja saznanja o nezakonitim aktivnostima koja se odvijaju u državnom sektoru i upravi. Taj zakon bi ohrabrio započete procese tranzicije ključnih nacionalnih institucija sa intencijom da iste budu oslobođene političko-ideoloških uticaja, paralelnih centara moći i korupcije.

Postoje nedostaci kapaciteta u društvu, kako kod većine, tako i kod manjine, o razumijevanju i poznavanju ljudskih i manjinskih prava, posebno u afirmisanju i korišćenju prije svega individualnih prava svakog pojedinca.¹⁸³

U Crnoj Gori ne postoje direktne i druge mjere koje vode ka smanjenju odnosno gubljenju kulturnog identiteta manjina. U proteklom periodu, reformom obrazovanja, učinjen je značajan napredak, kroz obrazovni sistem na svim nivoima, na polju prezentacije i upoznavanja sa kulturnom baštinom manjina.¹⁸⁴ Evidentan je, međutim, institucionalni nedostatak organizovane komunikacije i saradnje države sa vjerskim zajednicama.¹⁸⁵ Ključni aspekti kršenja socijalnih prava su: pravedni, bezbjedni i zdravi uslovi rada, postojanje rada „na crno”, pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, pravo na plaćeni odmor i plaćeni prekovremeni rad. Zabrana diskriminacije u radu i pri traženju posla i specijalna zaštita zapošljenih žena, u slučaju trudnoće, predstavlja najozbiljnije izazove i ključne probleme za mjerodavne institucije i društvo u cjelini.¹⁸⁶

Novi Ustav

Višemjesečnu raspravu o novom Ustavu karakterisala je diskusija o pitanjima identiteta (jezik, zastav, grb, himna): U drugi plan su stavljana mnoga suštinska pitanja od značaja za dalji proces demokratizacije, izgradnje vladavine prava i poštovanja prava.¹⁸⁷ Mnoge strukture, posebno

183 Tradicionalizam je izražen kod svih zajednica, posebno manjinskih, i zato je obrazovanje o ljudskim pravima važan proces koji se treba intenzivirati, na svim nivoima, i kroz formalne i neformalne tokove.

184 Ipak, nije dovoljno preduzeto napora na kolektiranju i sistematizaciji romske kulturne baštine i upoznavanju javnosti posebno mladih Roma sa sopstvenim kulturnim nasljeđem što prijeti gubljenju određenih identitetskih karakteristika.

185 Raniji resor za vjere u Vladi Republike Crne Gore je ukinut, a rad postojeće vladine Komisije za odnose sa vjerskim zajednicama nije djelotvoran.

186 Iako međunarodni i domaći standardi promovišu pravo na jednake mogućnosti i tretman, u pogledu zapošljenja i namještenja, diskriminacija na temelju pola, u praksi, je veoma izražena. Mlade žene često su, prilikom apliciranja za posao, u obavezi priložiti i dokumentaciju sa ginekoloških pregleda kako bi potvrdile da nijesu u drugom stanju. Veoma su izraženi primjeri da poslodavci, posebno u sektoru trgovine, momentalno daju otkaz radnici koja je saopštila da je trudna.

187 Javna rasprava je pokazala da su ustavopisci trebali početi od ekspertске verzije,

opozicione, nijesu željele da prihvate neminovnost da novi Ustav treba da bude logična i prirodna posljedica novog političkog i državno-pravnog statusa Crne Gore nakon demokratskog referenduma o nezavisnosti-samoopredjeljenju.¹⁸⁸

Novi Ustav trebao je i da uvaži sedam principa/preporuka Savjeta Evrope, ali i jasno i precizno uredi mehanizme podjele i međusobne kontrole vlasti, ustanovi parlament kao centralno tijelo političke vlasti i osnaži njegove kontrolne funkcije u odnosu na Vladu i druge javne institucije. Nezavisnost sudstva i tužilaštva mora biti jasno garantovana, a nivo zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda u skladu sa međunarodnim dokumentima.¹⁸⁹

Potreba usvajanja Ustava u Parlamentu nametnula se kao pitanje od najvišeg značaja kako za građane tako i za ukupni imidž zemlje kod EU. Postojala je bojazan da bi se u slučaju referenduma o Ustavu produbile unutrašnje identitetske podjele i usporile reforme. Referendum o Ustavu ne bi bio izjašnjavanje za i protiv Ustava, kao cjeline, već samo povodom pojedinih rješenja identitetskih pitanja. Konačno, Ustavom je bilo potrebno definisati i pravo na peticiju tako što bi se propisalo da svako ima pravo da se pojedinačno ili u zajednici s drugima obraća državnim organima, da im upućuje peticije i druge prijedloge.¹⁹⁰

a ne od Ustava iz 1992., te da su za osnovu konačnog teksta trebali dosljedno preuzeti relevantne odredbe Povelje o ljudskim i manjinskim pravima (državna zajednica Srbija i Crna Gora), Evropske konvencije o ljudskim pravima i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

188 Pored kvalifikovane većine postignute na referendumu o nezavisnosti i dalje postoji značajna podjela među građanima Crne Gore o tom pitanju.

189 Posebno tzv. Malom poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama (bivša državna zajednica Srbija i Crna Gora).

190 Novim Ustavom pravo prijedlaganja zakona ima šest hiljada birača ali preko ovlašćenog poslanika. Predstavnici civilnog društva su mišljenja da je tim rješenjem obesmišljena suština građanske inicijative prema Skupštini, otežana direktna komunikacija građana i Parlamenta i izvršen ustavni pritisak na građane da svoju inicijativu stranački profilišu. Ovim se proizvodi nepotreban rizik od politizacije građanske inicijative, a građanima je oduzeto pravo da ravnopravno sa drugim predlažaćima iskoriste pravo da u Parlamentu predstave i brane prijedlog Zakona ili drugog akta.

Skupština Crne Gore

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP) predviđa odvijanje političkog dijaloga i na parlamentarnom nivou u okviru Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje u skladu sa članom 125, kako bi se organizovao forum za razmjenu mišljenja crnogorskih i evropskih parlamentaraca. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje činiće članovi evropskog i crnogorskog parlamenta, čije će predstavnici, naizmjenično predsjedavati sjednicama.

Uloga Parlamenta u kontekstu evropskih integracija i političkih kriterijuma u tom procesu je ključna. Postepeno, za razliku od ranijih godina, Parlament dobija, zahvaljujući sopstvenom angažovanju, sve aktivniju i značajniju ulogu (u odnosu na izvršnu vlast), ne samo u zakonodavnom smislu (efikasnost značajno unaprijeđena), već i u procesu monitoringa i procjene kvaliteta rada najvažnijih institucija koje garantuju vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava (kroz instrumente podnošenja, razmatranja i usvajanja izvještaja o radu Sudstva, Tužilaštva, policije, Ombudsmana). Ova praksa doprinijela je da ove institucije postanu vidljivije crnogorskoj javnosti.

Posebno se očekuje da se Parlament značajnije posveti ocjenama usklađenosti predloženih zakona sa pravnim tekovinama EU, razvijanju saradnje sa drugim parlamentima i monitoringu pregovora i pridruživanja.

Rad ključnih parlamentarnih odbora još uvijek nije intenziviran u skladu sa intencijom novog parlamentarnog Poslovnika o radu. Teme evropskih integracija nedovoljno se tretiraju na odborima. Tome doprinosi ponekad nedostatak kvoruma, nedovoljno interesovanje članova odbora da se određena tema iz stavi na dnevni red ali najčešće snažna distanca koja postoji između poslanika vlasti i opozicije, bez obzira na temu, sadržaj i argumente. Unaprijeđenje kapaciteta pojedinih odbora Parlamenta predmet su interesovanja nekoliko međunarodnih organizacija.

Mnogi se slažu da je ključni problem u funkcionisanju Parlamenta neosigurana samostalnost i nezavisnost poslanika u svom radu, što vodi zaključku da su poslanici više lojalni interesima stranaka nego građana.¹⁹¹

191 Političke partije imaju ključnu ulogu u društvenom životu Crne Gore. One su ap-

Ideološke razlike i partijski interesi, koji su poslanici dužni, gotovo po svaku cijenu, slijediti, bitno ograničavaju domete pluralizma i parlamentarizma u Crnoj Gori. Iz tih razloga neophodno je pokrenuti debatu o trenutnom kvalitetu i perspektivi izbornog zakonodavstva u Republici Crnoj Gori. Ocjena je da bi se temeljnom reformom izbornog zakonodavstva, i unutar parlamenarnog rada smanjio pretjerani uticaj partija na rad poslanika, povećala njihova samostalnost, personalna odgovornost i kredibilitet a to bi se generalno odrazilo na veći kvalitet rada parlamentarnih tijela i odluka Parlamenta u cjelini.¹⁹²

Posebno je važno unaprijediti rad i jačati kapacitete Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, Odbora za ljudska prava i osnovne slobode, Odbora za odbranu i bezbjednost, Odbora za rodnu ravnopravnost i razviti njihovu intenzivniju komunikaciju sa civilnim društvom i osposobiti ih za periodična izvještavanja o političkim aspektima pridruživanja.

Parlamentarni odbor za odbranu i bezbjednost dugo godina nije bio aktivan i nije posvetio dovoljnu pažnju kontroli rada bezbjednosnih struktura za koju je zadužen. Postojeći saziv Odbora manifestuje značajnu posvećenost razvijanju efikasne parlamentarne kontrole. Tome je posebno doprinijelo jačanje kapaciteta ovog parlamentarnog tijela.¹⁹³ Kako Odbor radi trenutno na temelju Zakona o policiji i Agenciji za nacionalnu bezbjednost te parlamentarnog poslovnika, stručnjaci predlažu usvajanje jedinstvenog Zakona o nadzoru službi bezbjednosti. Ostaje dilema da li bi buduće tijelo, u tom slučaju, zadržalo status parlamentarnog radnog tijela. Svi članovi,

solutni nosioci političkog autoriteta i moći, što je djelimično i nasljeđe iz ranijeg totalitarnog sistema.

192 Funkciju poslanika Ustavom nije u potpunosti profesionalizovana, već se kaže da poslanik ima pravo da funkciju obavlja profesionalno. To je preduslov za dugoročno i kvalitetno pozicioniranje parlamenta u odnosu na zakonodavne i kontrolne nadležnosti i domaće i međunarodne obaveze poslanika. Odbijanje poslanika da profesionalno obavljaju ovu funkciju možda svjedoči o njihovoj svijesti o poslaničkom poslu kao sporednom, dodatnom ili manje važnom. Paradoksalno, poslanička funkcija bi ostala među rijetkim javnim funkcijama u političkom sistemu koje se mogu obavljati na taj način.

193 Na razvijanju kapaciteta posebno radi Centar za demokratsku kontrolu bezbjednosnih službi (DCAF) iz Ženeve, Švajcarska.

bez obzira da li dolaze iz vladajuće koalicije ili opozicije, javno iskazuju visoko razumijevanje i svijest da od kontrole bezbjednosnih struktura zavisi dalja demokratizacija crnogorskog društva.

Pravosuđe

Vlada je donijela Strategiju reforme pravosuđa za period 2007- 2012. Akcioni plan za realizaciju Strategije još uvijek nije usvojen.

Novim Ustavom Crne Gore definisana je i nova koncepcija izbora Sudskog savjeta kao samostalnog i nezavisnog organa koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

Izveštaj Vrhovnog državnog tužioca za 2006. godinu, koji je Skupština usvojila u julu 2007. navodi niz problema u radu sudova.¹⁹⁴ Vlada je u junu 2007. utvrdila prijedlog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Predsjednik Vrhovnog suda i Opšta sjednica Vrhovnog suda, u nekoliko navrata, javno su osuđivali kritike na račun rada sudova koje su dolazile iz Skupštine, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Vrhovnog državnog tužioca, istraživača ljudskih prava i NVO.¹⁹⁵ Sudovi ne objavljuju javne izvještaje o svom radu i finansijskom poslovanju. Nedavno je jedna sudija Osnovnog suda u Podgorici omogućila saslušanje maloljetnika putem video linka u suđenju za familijarno nasilje, što je pozitivan primjer sprovođenja zakona i zaštite prava maloljetnika u sudskom postupku. Vlada je u julu a ponovo i u septembru 2007. raspisala konkurs

194 U Izvještaju se navodi sljedeće: „Štetne posljedice dugog trajanja krivičnog postupka, pogađaju ne samo oštećene, već i lica protiv kojih je postupak u toku. Dugo trajanje postupka urušava osnovna načela Evropske Konvencije o ljudskim pravima. Sasvim je očekivano, da poslije trajanja postupka više godina, interesovanje samih učesnika u postupku slabi, nema se motiva ići u dokazivanje, niti se dokazi poslije više godina mogu učiniti kvalitetnim, tako u cjelosti oštrica krivično-pravne represije slabi, što neminovno dovodi do oslobađajućih ili odbijajućih presuda. Tada država ima obaveznu, da licima protiv kojih je postupak bio u toku, a bili su u pritvoru, dok je postupak trajao, nadoknadi, kako neimovinsku, tako i imovinsku štetu.”

195 Nije prihvatljivo mišljenje sudija da konstruktivna kritika predstavlja „napad na nezavisnost sudova”. Naprotiv, takve kritike su potrebne i blagotvorne za njihov rad ukoliko mjerodavni predsjednici sudova (osnovnih i Viših), predsjednik Vrhovnog Suda kao i Sudski savjet analiziraju kritike i prijedloge i prema njima zauzmu konstruktivan odnos.

za izbor sudije Evropskog suda za ljudska prava. Brojni stručnjaci se slažu da bi razvijanje programa monitoring procesa suđenja od strane javnosti (stručne ili šire), predstavljalo demokratki i van-institucionalni mehanizam kontrole legalnosti rada sudova.

U julu 2007, je, podrškom vladajućih partija i uz izraženo protivljenje opozicije, usvojen u Parlamentu Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužioca (VDT) za 2006. Debata oko ovog izvještaja pokazala je, na žalost, da na crnogorskoj političkoj sceni nije moguć ni konsenzus oko rada ili izazova u radu ključnih nacionalnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudska prava. Niskom povjerenju javnosti u rad tužioca i pravosudnog sistema uopšte, doprinijela je i izjava, u javnosti dugo aktuelna i široko diskutovana, Vrhovne državne tužiteljke, u jednom televizijskom intervjuu, da „nema povjerenja u crnogorsko sudstvo”.¹⁹⁶ Pozitivan primjer postupanja VDT je nalog da četvorica javnih funkcionera vrate novac koji su kršeći Zakon o spriječavanju konfliktu interesa stekli članstvom u više upravnih odbora.

Pozitivnim se može ocijeniti i rad specijalnog tužioca za suzbijanje organizovanog kriminala u dijelu optužbi protiv nekoliko grupa za krivična djela u vezi sa švercom narkotika.

Ustavna i zakonska pozicija državnog tužioca čini ovu instituciju ključnim faktorom za procesuiranje zločina počinjenih u ratovima devedesetih, što je preduslov za suočavanje sa prošlošću. Bez pravovremene, stručne i objektivne pripreme slučaja od strane državnog tužioca, sud ne može doprinjeti njihovom rasvjetljavanju. Istraga započeta u oktobru 2005. godine nije okončana protiv šest službenika Ministarstva unutrašnjih poslova za deportaciju izbjeglica iz Bosne i Hercegovine. Javnost nije upoznata sa rezultatima dosadašnjeg toka istrage.

196 Prema Indeksu demokratije (2006) vladavina prava i zakona nije na zadovoljavajućem nivou (50.2). Posebno je identifikovan „neprofesionalan i neefikasan sudski sistem” uglavnom uzrokovan korupcijom i snažnim uticajem „uticajnih pojedinaca i grupa”. Takođe prema istom CEDEM-ovom istraživanju najmanji napredak postignut je na planu demokratizacije političkih procesa uglavnom zbog nedostatka kontrole i zakonitosti rada vlasti.

Važno je ohrabriti i podržati sve aktivnosti koje doprinose unaprijeđenju povjerenja i podrške javnosti u sve segmente krivično-pravnog sistema koji predstavlja temelj vladavine prava. Izuzetno je važno uvjeriti javnost da se identifikovanje i sankcionisanje zloupotreba službenog položaja vrši na krajnje brz, efikasan i odgovoran način.

Zaštitnik ljudskih prava i osnovnih sloboda

Ombudsman je samostalna i nezavisna institucija koja, između ostalog, štiti ljudska prava i slobode zajamčene Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja. Sa svojim nalazima, stavovima i mišljenjima on upoznaje Parlament i širu javnost, čime doprinosi otvaranju i transparentnosti javne uprave i drugih javnih službi i organa prema Parlamentu, Vladi, javnosti i građanima i generalnom unaprijeđenju ljudskih prava u praksi.

Kapaciteti i vidljivost ove institucije su znatno unaprijeđeni kao i postupanje po sopstvenoj inicijativi. Takođe ojačani su kadrovski i stručni potencijali u ovoj instituciji. Uglavnom se poštuje rok i procedura predviđena Zakonom u dobijanju odgovarajućeg odgovora po pitanju podnosene pritužbe.

Ombudsman je posebno doprinio prezentaciji kršenja dečijih ljudskih prava, maljolutnika na izdržavanju zatvorskih kazni, stanja u zatvorima i kršenja prava na suđenje i istragu u razumnom roku. Posebno su vidljivi unaprijeđeni kapaciteti ove institucije u pisanju godišnjih izvještaja o radu koji se dostavljaju Parlamentu.

Zaštita manjina

U afirmisanju manjinskih prava učinjen je značajan progres. Čini se da su otpor i nerazumijevanje prema manjinskoj problematici i pitanju snažno manje izraženi nego u ranijem periodu. Maja 2006. usvojen je Zakon o slobodama i pravima manjina. Na inicijativu jedne opozicione partije, ubrzo nakon referenduma, Ustavni sud je ukinuo one odredbe

ovog Zakona koje govore o političkom predstavljanju manjina. Zakon je inače predstavljao jednu vrstu političkog ugovora između Vlade i manjina kojim su, s jedne strane, manjine dobile kvalitetan zakon, čije se usvajanje inače dugo odlagalo, dok je Vlada, za uzvrat, dobila podršku glasača iz manjinskih zajednica za projekat nezavisnosti. Zakon do danas nije implementiran. Djelimično su zaživjele mjere afirmativne akcije koje se sve češće koriste, posebno u sektoru obrazovanja.¹⁹⁷ Još uvijek se nije pristupilo konstituisanju Savjeta nacionalnih manjina iako ne postoje pravne smetnje za početak tog procesa. U državnom Budžetu za 2007. nijesu predviđena sredstva za rad ovih tijela niti za rad Fonda za manjine. Formirana je Radna grupa za izradu Strategije manjinskih politika. Vlada je pripremila i usvojila, Strategiju za poboljšanje položaja romske populacije.¹⁹⁸ Vlada je nedavno podnijela Savjetodavnom komitetu Prvi državni izvještaj Crne Gore o primjeni Okvirne konvencije za zaštu manjina Savjeta Evrope na kojem je transparentno radila sa civilnim društvom. Vladin resor, Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, ima mandat „da prati i proučava, te vrši zaštitu prava manjina u skladu sa Ustavom i međunarodnim dokumentima koji se odnose na istu problematiku, a u skladu sa demokratskim trendovima kojima Crna Gora teži”. I pored svog službenog naziva i mandata ovo Ministarstvo za sada isključivo razvija kapacitete u oblasti zaštite manjina.¹⁹⁹

Rodna ravnopravnost

U dosadašnjem radu Kancelarija za rodnu ravnopravnost (KRR) je veoma vidljivo doprinijela stvaranju ambijenta za kreiranje, iniciranje, implementaciju i promociju rodno senzitivnih politika i zakona.

Ovaj vladin mehanizam razvio je veoma uspješnu saradnju sa ženskim NVO koje su snažno uključene i temeljno prate njen rad. Takođe uspjela

197 Ove godine te mjere su po prvi put, nakon Albanaca, koristili i pripadnici romske zajednice prilikom upisa na državni Univerzitet.

198 Romska strategija je značajna jer u osnovi predstavlja korekciju i redizajn ranijeg Vladinog Akcionog plana za Dekadu uključivanja Roma 2005.-2015.

199 Iz civilnog društva i javnosti dolaze primjedbe da rad ovog vladinog resora nije dovoljno transparentan i da se više može vezati za jednu nego za sve manjine. Takođe, druge oblasti ljudskih prava – pravo na slobodu vjeroispovijesti, lica sa hendikepom, rodna ravnopravnost, seksualne manjine nijesu u interesovanja ovog resora.

je, da uz razvijanje partnerskih odnosa, posebno sa civilnim društvom, doprinese promovisanju težnje o jednakim pravima, mogućnosti i odgovornostima muškaraca i žena u društvu.

U proteklom periodu puno je urađeno na izrađivanju kapaciteta, partnerskih odnosa i prepoznatljivosti. Vlada je pripremila a Skupština nedavno usvojila Zakon o rodnoj ravnopravnosti.

Agencija za nacionalnu bezbjednost

Od usvajanja Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (ANB), ostvaren je određeni progres u funkcionisanju ove službe. Parlamentarni odbor za odbranu i bezbjednost ima mogućnost da dobije informacije o radu ANB na sjednicama koje su zatvorene za javnost. Ipak, opozicija i civilno društvo smatraju da je ANB nastavila sa praksom neovlašćenog prisluškivanja i zloupotrebom svojih ovlašćenja odnosno resursa u političke svrhe.²⁰⁰

Uprava policije

Sredinom 2005. usvojen je Zakon o policiji koji je usklađenim sa međunarodnim preporukama i standardima. Zakonom su, što je posebno pohvalno, predviđena tri nivoa kontrole – unutrašnja, parlamentarna i građanska.

Zakon o policiji kao policijski posao utvrđuje na prvom mjestu zaštitu Ustavom utvrđenih sloboda i prava, uz poštovanje međunarodnih standarda i propisa kojima se štiti dostojanstvo ličnosti, slobode i prava građana.

Istraživanja javnog mnjenja govore da je povjerenje javnosti u ovaj servis na niskom nivou. Povjerenje javnosti u policiju ali i njena efikasnost su

200 Nijedan dio Izvještaja o radu ANB nije direktno dostupan javnosti. Dio informacija sa sjednica Odbora je procurio u javnost kroz medije, pa su uslijedile optužbe ANB na račun opozicionih članova Odbora za odavanje povjerljivih informacija, dok su oni s druge strane optužili ANB da koristi medije da u javnost plasira informacije. Prema podacima sa web sajta Uprave za kadrove, u periodu od donošenja Zakona o ANB, nije bilo javnih konkursa za zapošljavanje u ANB. Ta činjenica dodatno slabi vjeru u suštinsku reformu ANB. U postupku pred Upravnim sudom ANB je pružila informaciju o broju zapošljenih koja do tada nije bila javna.

blisko povezani sa njenim stavom i ponašanjem prema javnosti, posebno njenim poštovanjem ljudskog dostojanstva i osnovnih prava.

Posljednjih mjeseci parlamentarni odbor za odbranu i bezbjednost pokazao je značajnu posvećenost svojoj misiji, posebno kroz institut parlamentarnih saslušanja. Ipak članovi Odbora nijesu zadovoljni razvijenim kapacitetima i tehničkim tretmanom ovog odbora u Parlamentu (nedostatak adekvatne tehničke podrške, prostorija za rad i slično) zbog čega je predsjednik, inače poslanik vladajuće partije, podnio ostavku. Postepeno je počela da se razvija praksa podjele informacija čelništva policije (i Agencije za nacionalnu bezbjednost). Međutim, pošto su se neki izvodi sa sastanaka, zatvorenih za javnost, našli u medijima, direktor policije je javno saopštio da su ga „pojedini poslanici razočarali i da će zauzeti restriktivniji odnos u pogledu širenja i razmjene informacija”.

Dosadašnja praksa pokazuje da policijski zvaničnici i Tužilaštvo ne pristupaju efikasnoj istrazi svake prijave torture.²⁰¹ Takođe očigledan je nedostatak policije i prilikom njene komunikacije sa javnošću. Direktor policije veoma često polemíše preko medija sa građanima, političkim partijama, novinarima i nevladinim organizacijama. Javna saopštenja Uprave policije često sadrže i elemente diskreditacije, politikanstva i osuđivanja građana prije odluke Suda.

201 Npr. do danas nijesu ispitani navodi niti je pokrenuta istraga o torturi nad zatvorenicima u istražnom zatvoru koji funkcioniše u sklopu državnog Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija u Spuzu. Naime, početkom septembra 2005. maskirani pripadnici specijalne jedinice policije prilikom pretresa zatvora pretukli su 31 zatvorenika. Postojanje torture je potvrdila tadašnja uprava zatvora dok je Ministarstvo unutrašnjih poslova demantovalo navode drugih zvaničnika, ljekarske komisije, medija i familije lica koja se nalaze na izdržavanju zatvorske kazne. Zatvorskim službenicima nije omogućeno da prisustvuju pretresu soba. Ovaj incident često je u stručnoj javnosti kao i u medijima tretiran kao prava suspenzija vladavine prava. Evropska komisija u svom izvještaju o napretku Crne Gore u procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji (EU) za 2006. pozvala je mjerodavne institucije Crne Gore da ispituju ovaj slučaj. Takođe crnogorski Ombudsman je više puta ukazao da se ništa ne preduzima povodom istrage i daljeg procesuiranja ovog slučaja. Ubrzo nakon incidenta desila se smjena uprave zatvora i pomoćnika ministra policije. I dalje se potpuno ignorišu zahtjevi advokata i organizacija za zaštitu ljudskih prava da se napokon sprovede objektivna i efikasna istraga i slučaj procesuiru.

Savjet za građansku kontrolu rada policije

Predstavlja tijelo koje, shodno odredbama Zakona o policiji, obavlja građansku kontrolu rada policije ocjenjujući primjenu policijskih ovlaštenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Savjetu se mogu obraćati građani i službenici policije kada smatraju da su im prekršena ili ugrožena njihova ljudska prava. Više puta protestovao zbog nepoštovanja Zakona o policiji i javno ukazao na svoj loš i neriješen položaj i neosigurane uslove rada, zbog čega je krajem 2006. godine, godinu dana po svom konstituisanju, na nekoliko mjeseci, zamzao rad zbog odnosa izvršne vlasti. Uprava policije, u posljednje vrijeme, Savjet ipak sve više prepoznaje kao partnera u zajedničkom poslu – unaprijeđenju kvaliteta rada policijske službe i unaprijeđenja povjerenja javnosti. Savjet još uvijek nije dovoljno vidljiv u javnosti, posebno u strukturama policije.

Zatvorski sistem

U adaptaciji zatvorskih objekata i humanizaciju života uložena su značajna sredstva ali je ključni problem u zatvorskom sistemu i dalje nedostatak kapaciteta odnosno prenatrpanost. Djelimično, uzorak takvog stanja je i nedovoljna efikasnost sudstva. U istražnom zatvoru ima lica koja gotovo po godinu dana čekaju na završnu riječ na suđenju. Na osnovu monitoringa i posjeta zatvorskoj nacionalnoj ustanovi utvrđeno je da su, posebno u istražnoj jedinici zatvora, kapaciteti premašeni za više od sto odsto, tako da nijesu rijetki slučajevi da po dva zatvorenika spavaju u istom krevetu ili na podu.

U zatvoru vlada nedovoljno povoljna klima za toleranciju i resocijalizaciju. Posebno su diskriminaciji izloženi pripadnici različitih manjinskih i marginalizovanih grupa.

Kršenje zatvorskih pravila sankcioniše disciplinski sud koji je sastavljen od načelnika kaznene jedinice, pravnika, pedagoga i predstavnika čuvarске službe. Drugostepeni organ, na izjavljenu žalbu, je direktor zatvora. Neophodno je drugostepeni organ izmijestiti izvan zatvora kako bi se obezbijedila veća transparentnost, nepristrasnost i objektivnost.

Nije razvijena praksa stručnog tretmana lica koja su neko krivično djelo izvršila pod uticajem alkohola ili droga.

U Crnoj Gori ne postoje odgovarajući uslovi za rad sa maloljetnim prestupnicima. Vaspitna mjera upućivanja u vaspitno popravni dom, koja se izriče kada je potrebno prema maloljetniku primijeniti pojačane mjere prevaspitanja, se ne izvršava u Crnoj Gori. U krivičnom zakonodavstvu Crne Gore uvedene su novine kroz propisivanje vaspitnih naloga i načela oportuniteta ali je primjena ovih, veoma značajnih instituta, onemogućena u praksi, zato što nijesu kreirani odgovarajući podzakonski akti i uputstva Vrhovnog državnog tužioca za primjenu načela oportuniteta.

U svom godišnjem izvještaju Ombudsman je konstatovao da su maloljetnicima koji su u sukobu sa zakonom uskraćena prava na tretman u skladu sa psiho-socijalnim karakteristikama, odvojenost od odraslih prestupnika, obrazovanje u toku izdržavanja kazne i druga prava, garantovana Konvencijom o pravima djeteta i drugim međunarodnim dokumentima. Potrebno je uvažiti Ombudsmanov prijedlog za preduzimanje konkretnih mjera i radnji kako bi se poboljšao položaj maloljetnih delikvenata i omogućilo ostvarivanje prava garantovanih međunarodnim dokumentima. Neophodno je osnovati specijalizovane ustanove za vaspitanje i prevaspitanje maloljetnih prestupnika u kojima bi se izvršavale vaspitne mjere upućivanja u vaspitno popravni dom, posebnu ustanovu za liječenje i osposobljavanje, kao i u disciplinski centar.

Sindikat

Reforma sindikalnog pokreta u Crnoj Gori započeta još daleke 1989. godine do danas nije uspješno završena. Sindikalni pokret već godinama je bez dovoljnog autoriteta i bez odgovarajućeg uticaja u društvu. Česte su ocjene, već godinama, u javnosti, da je sindikalna organizacija „finansijski, organizaciono, idejno i politički slomljena”. Savez sindikata u procesu tranzicije opredijelio se za defanzivnu ulogu i nije pokazao očekivanu i potrebnu sposobnost i meritornost u pregovaranju i zastupanju radničkih prava. Dok kapaciteti za djelovanje u tržišnoj ekonomiji nijesu dovoljno razvijeni Sindikat se takođe nije uspio osloboditi snažnog uticaja vladajućih krugova. Posljednjih mjeseci pokrenuta je snažna debata unutar sindikata i društvu o budućnosti Sindikata koja vodi razvijanju sindikalnog pluralizma i prepoznavanju i utemeljenju Sindikata kao važne institucije u zaštiti i promovisanju ljudskih prava, istinski nezaobilaznog socijalnog

partnera, bez čije saglasnosti nije moguće riješiti ni jedno ključno pitanje ekonomskog i socijalnog položaja radnika. Uz jačanje kapaciteta državnih institucija i sudske efikasnosti, obrazovanje o ljudskih pravima, posebno samopouzdanja i svijesti kod radnika, reforma sindikalnog pokreta je neophodna.

Nevladine organizacije (NVO)

Pravni okvir za osnivanje i djelovanje NVO izrazito je povoljan. Prema ocjenama međunarodne i domaće javnosti Zakon o nevladinim organizacijama jedan je od najliberalnijih u Evropi. Nije moguće osnivati subjekte koji podstiču rasnu, vjersku ili nacionalnu mržnju ili netrpeljivost.²⁰² Procjene su da je najveći broj NVO, od preko 4000 registrovanih, neaktivan. Izuzetno je razvijen sektor ženskih NVO, organizacija za prava lica sa hendikepom a pripadnici manjina, takođe su, intenzivno uključeni u rad civilnog društva. Registrovan je i rad jedne organizacije koja se bavi pravima seksualnih manjina. Na državnom i lokalnom nivou razvijeni su javni konkursi za finasiranje rada NVO što donatorsku bazu u Crnoj Gori čini raznovrsnijom.²⁰³ Značajna pažnja je posvećena i razvoju kapaciteta subjekata koji rade sa Romima, ali, i pored toga, rijetki su primjeri da romske inicijative dobijaju podršku na javnim konkursima. Nevladinim organizacijama je, nizom Zakona, omogućena participacija u donošenju odluka kao i u radu niza nezavisnih tijela koji značajno doprinose tranziciji i konsolidaciji demokratije.²⁰⁴ Izuzetno su značajne inicijative civilnog društva na polju podrške procesu evropskih

202 Ministarstvo pravde, kroz svoju praksu, odbilo je izvršiti registraciju NVO čiji osnivački akti sadrže diskriminatorne odredbe prema manjinama.

203 Odlučivanje po konkursima još uvijek nije oslobođeno političkih i stranačkih uticaja. Kvalitet i aktuelnost nekog projekta nije jedini kriterijum za njegovo prihvatanje. Takođe, još uvijek u dovoljnoj mjeri nijesu razvijeni organizacioni kapaciteti NVO koje se pojavljuju na državne i opštinske konkurse.

204 NVO sektor ima nekoliko predstavnika u Savjetu nacionalnog medijskog servisa „Radio i Televizija Crne Gore” koja je u obavezi kreiranja posebnih programskih sadržaja iz ljudskih i manjinskih prava te na jezicima manjina. Takođe u Savjetu Agencije za radio-difuziju (ARD) organizacije za zaštitu ljudskih prava imaju jednog predstavnika. Proces izbora predstavnika NVO-a nije precizno i transparentno regulisan te ga najčešće karakterišu različite zloupotrebe. Inicijative civilnog društva da se pristupi izmjeni medijske regulative do sada nijesu uvažene

integracija, posebno kroz programe obrazovanja, afirmisanja evropskih vrijednosti i izdavaštva.²⁰⁵

Mediji

Mediji predstavljaju značajnog partnera domaćoj i međunarodnoj javnosti u procesu približavanja EU. Ranije striktne, identitetske podjela medija, više nijesu aktuelne. Značajna pažnja je posvećena edukaciji i izvještavanju novinara, usvojen je moderan novinarski kodeks i značajan progres je ostvaren na planu samoregulacije medijske scene. Posljednje vrijeme jako je izražen trend praćenja, kod svih medija, štampanih i elektronskih, tema iz svakodnevnog života u kojima oblast vladavine prava, funkcionisanja institucija i ljudskih prava dolazi do izražaja. Ocjene civilnog društva i određenih vladinih tijela su da je neophodno dopuniti kriterijume za raspodjelu sredstava iz radio i TV pretplate (iz koje se djelimično finasira kompletan, javni i privatni, medijski prostor u Crnoj Gori) i time motivisati emitere da proizvode i program posvećen pristupanju EU, pripadnicima manjina (posebno za Rome) i promovisanju rodne ravnopravnosti.

Izazovi u izgradnji građanskog društva

Moguće je da će se kao izazov Crne Gore na putu ka EU prepoznati i položaj srpske etničke zajednice s obzirom da njeni politički i vjerski predstavnici, posebno od obnove državnosti, ukazuju na stalne „ekonomske pritiske, političku, građansku i ustavnu diskriminaciju”. Srpska etnička zajednica, prema ocjenama analitičara, može predstavljati ozbiljan izazov u izgradnji „vrijednosnog, političkog i socijalnog konsenzusa” u Crnoj Gori. Izazov će posebno predstavljati izgradnja političkog i vrijednosnog konsenzusa na građanskom konceptu u situaciji ekspanzije nacionalne opcije, u političkom i identitetskom smislu, kao i socijalne kohezije, usljed izraženih društvenih nejednakosti. „Ukoliko se ima u vidu interakcija između nacionalne i socijalne varijable, a što je sasvim realno, problemi izgrađivanja pravičnog, demokratskog i građanskog društva su još veći.”²⁰⁶ Ohrabruje ipak uvjerenje da je politička elita u Crnoj Gori u potpunosti svjesna značaja, dubine i posljedica problema

205 Aktivnosti Centra za građansko obrazovanje, Evropskog pokreta u Crnoj Gori, Centra za razvoj nevladinih organizacija i drugih NVO.

206 „Javno mnjenje Crne Gore”, godišnjak broj 2, strana 127, www.cedem.cg.yu

kao i da postoji prilična posvećenost i kapaciteti za njihovo rješavanje. Izvjesno ograničenje predstavlja i politika nekih političkih struktura kojom žele ignorisati činjenicu da je Crna Gora obnovila državnost i stekla puni međunarodni subjektivitet.

3.8. Evropski identitet u Crnoj Gori - percepcije građana i javnosti Crne Gore o evropskim integracijama

Nakon obnove državne samostalnosti, pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji, predstavlja istorijski proces koji će obuhvatiti sve strukture i djelove društva.

Za uspjeh pregovora o pristupanju jednako su važni stručnost pregovaračkoga tima i uspješnost reformi, kao i blagovremeno informisanje javnosti o svim ključnim segmentima pregovora.

U principu, građani Crne Gore bi trebali, na referendumu, da odluče o ulasku Crne Gore u Evropsku uniju, mada je tzv. „integrativna klauzula” u Ustavu definisala da o tom pitanju prijedno odlučuje Skupština. Za donošenje tako važne i dalekosežne odluke potrebno je imati na raspolaganju što više informacija. Izuzetno je važno da gotovo svaki građanin na ličnom planu prihvati norme ponašanja evropskih demokratija. Time će se i društvo u cjelini brže mijenjati i kretati.

Uspješno pristupanje EU zahtijeva sposobnost preuzimanja odgovornosti i obaveza iz članstva, ali i omogućava korišćenje niza prava i prednosti koje članstvo podrazumijeva. Stoga je izuzetno važno da taj proces uživa razumijevanje i podršku crnogorskih građana. Iz tih razloga Vlada se, poput drugih iz regiona, opredijelila za podizanje svijesti građana o EU i samom integracijskom procesu. Slijedom dinamike približavanja Crne Gore EU biće neophodno usvajati nove komunikacione strategije.

Podrška građana članstvu Crne Gore u Evropskoj uniji (EU) tokom već nekoliko istraživanja je konsolidovana i konstantna što znači da kod crnogorske populacije postoji puni konsenzus oko članstva zemlje u EU (uvijek oko ili preko $\frac{3}{4}$ građana). Prema istraživanjima CEDEM-a iz juna

2007. preko 78% građana podržava pristupanje Crne Gore EU. Protiv je bilo svega 6,5% građana dok nešto iznad 15% građana nema formirano mišljenje. Protiv članstva u NATO je oko 40% građana dok njih preko 27% nema formiran stav. Članstvo u ovu asocijaciju, juna 2007. podržavalo je oko 33% građana što je i najniža podrška u sondažama obavljenim u proteklih godinu dana.²⁰⁷ Izuzetno je snažna podrška građana punoj saradnji Crne Gore sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu, i kreće se oko 50%. Juna 2007. preko 48% građana je podržavalo tu saradnju.

Građani Crne Gore uglavnom vide EU kao ključnog partnera i oslonac Crne Gore u spoljnoj politici. Juna 2007. takvog mišljenja je bilo oko 60% građana Crne Gore.²⁰⁸ Posebno je evidentno povećanje broja onih koji smatraju da EU treba u potpunosti da predstavlja oslonac u spoljnoj politici (preko 30% građana). Za EU značajno zaostaju Rusija i SAD, ali je primjetan trend rasta onih koji misle da Crna Gora kao oslonac svoje spoljne politike treba da prepozna Srbiju (oko 50% građana, u potpunosti njih 33%).

Sa aspekta političkih kriterijuma i povjerenja javnosti u relevante institucije sistema važno je istaći i percepcije građana o poštovanju i praksi ljudskih prava u Crnoj Gori. Recimo 32,5% građana misli da se uopšte ne poštuje, odnosno njih preko 30% misli da se više ne poštuje nego što se poštuje zabrana mučenja u zatvoru, policijskom i sudskom pritvoru, preko 30% građana smatra da se uopšte ne poštuje odnosno preko 30% misli da se više ne poštuje nego što se poštuje pravo na fer suđenje. Važno je takođe istaći da preko 62% građana smatraju da se u Crnoj Gori poštuje sloboda vjeroispovijesti i prava nacionalnih manjina. Preko 53% građana smatra da se nedovoljno poštuju ženska ljudska prava i sloboda izražavanja²⁰⁹.

U martu 2007. američki Nacionalni demokratski institut (NDI) je sproveo

207 Direktna korist od učlanjenja u NATO nije toliko vidljiva ali mnogi ističu da su posredne koristi, kao što su povećanje političke i ekonomske stabilnosti, izuzetno značajne.

208 Decembra 2006. prema istom izvoru, preko 65% građana Crne Gore je smatralo da je EU u velikoj mjeri ili u potpunosti oslonac u spoljnoj politici.

209 Istraživanje „Političko javno mnjenje Crne Gore”, jun 2007; Videti www.cedem.cg.yu

istraživanje koje je pokazalo da 64% građana misli da je za Crnu Goru važnije da primijeni evropske standarde čak iako ne postane članica EU. Pod evropskim kvalitetom života, 49% građana podrazumijeva evropske plate, za 17% to su evropski standardi, za njih 14% to znači slobodu putovanja, 8% misli na veće tržište dok njih 7% na evropske investicije. Oko 53% građana vjeruje da Vlada želi da obezbijedi građanima evropski kvalitet života ali 42% smatra da za to nema kapaciteta. Prema mišljenju građana najveća dostignuća u prvih sto dana Vlade ostvarena se upravo u resoru evropskih poslova.²¹⁰

Prema istraživanju „Stavovi javnosti i razumijevanje evropskih integracionih procesa u Crnoj Gori” Centra za monitoring (CEMI) iz aprila 2006. Evropska unija ima povjerenje (EU) od preko 46% građana Crne Gore kao i najmanji postotak potpunog nepovjerenja (18.7%). Najveći broj građana (53%) je zadovoljno stepenom demokratije u Crnoj Gori i primjetan je trend smanjivanja procenta građana nezadovoljnih demokratijom u Crnoj Gori (sa 58% na 44%). Prosječna ocjena poznavanja EU, na skali od 1 do 5, iznosi 2.73. Preko 63% građana Crne Gore smatra da veoma dobro, zadovoljavajuće (43%) ili da dobro poznaje EU dok njih preko 35% smatraju da dobro ne poznaju ili uopšte ne poznaju (15.4%). Blizu 62% građana nije posjetilo ni jednu zemlju članicu EU. Preko 83% građana podržava uključivanje edukacije o EU u osnovne i srednje škole.

O procesu pristupanja EU najveći broj građana smatra da je osrednje informisan (70.7%), da nije nimalo informisan smatra 15.4%, dok samo 13.1% smatra da je veoma dobro informisan. Najčešće korišćeni izvor informacija o EU je televizija i radio (oko 42%), dnevna štampa (preko 29%) i Internet (blizu 12%). Oko 75% građana Crne Gore smatra da će članstvo u EU biti dobro za Crnu Goru. Da je članstvo ni dobro ni loše smatra 15.8%, dok je svega oko 4% građana koji smatraju da je članstvo loše za Crnu Goru. Od kada se sprovode slična istraživanja konstantno se povećava procenat onih prepoznaju pozitivne posljedice članstva. Većina građana, oko 67%, smatra da će članstvo Crne Gore u EU u njihove ži-

210 Po NDI istraživanju, najveći broj ispitanika procijenjuje da je potpredsjednica Vlade za evropske integracije ostvarila najveća dostignuća u prvih 100 dana rada izvršne vlasti.

vote unijeti poboljšanja dok je manje od 4% onih koji smatraju da će im članstvo na ličnom planu donijetu određene ili mnoge nedostatke. Doživljaj EU kod građana Crne Gore uglavnom je pozitivan, oko 60%, dok je percepcija negativna kod svega 5,5% građana. Za najveći broj građana Crne Gore, EU prvo označava mir (26.5%), slobodu putovanja (24.7%), slijedi ekonomski prosperitet (23.7%) i socijalna zaštita (7.1%).

Prema CEMI-jevom istraživanju iz aprila 2006. za crnogorske građane najvažnija je nacionalna pripadnost (51%). Pripadnost Evropi doživljava preko 10% građana Crne Gore. Pripadnost i naciji i Evropi osjeća 34.1% građana. U odnosu na prijetna istraživanja primjetno je smanjivanje direktno nacionalne ili evropske pripadnosti u korist zajedničke. Preko 53% građana podržava saradnju sa Haškim Tribunalom, kao uslovom pridruživanja EU dok je oko 27% protiv te saradnje.²¹¹

211 „Stavovi javnosti i razumijevanje evropskih integracionih procesa u Crnoj Gori”, IV ispitivanje javnog mnjenja, april 2006, www.cemi.cg.yu

IV. Zaključak

Evropska unija (EU) je utemeljena na principima slobode, demokratije, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda. Države koje joj žele pristupiti prije svega su obavezane principima i načelima na kojima počiva sama Unija.

Proces evropskih integracija pred svakom novom zemljom koja se želi pridružiti EU postavlja veoma ambiciozan cilj koji traži snažnu odgovornost – održati i ojačati Uniju kao prostor slobode, bezbjednosti i pravde.

Preduslov evropskih integracija je funkcionalno prihvatanje demokratije i ostvarenje njene pune djelotvornosti što znači da su integracije direktno zavisne od procesa demokratskih reformi i demokratske stabilnosti društva koje se želi pridružiti EU.

Sama blizina članstva direktno zavisi od uspješnosti tranzicije, procesa kojeg uglavnom vežu za ekonomske reforme ali koje ne mogu biti uspješne bez paralelnog odvijanja demokratizacije društva i istinske vladavine prava.

Kako je Crna Gora u procesu evropskih integracija, sa upravo potpisanim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, ovaj rad afirmiše važnost i značaj političkih kriterijuma pridrživanja.

Pod političkim uslovima članstva podrazumijeva se istinska i funkcionalna stabilnost institucija koje jamče demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu prava manjina.

Prije svega treba zadovoljiti političke uslove i pretpostavke, jer je politički i bezbjednosni okvir prostor unutar kojeg funkcioniše ekonomija, pravna i socijalna infrastruktura. Ostvarenju tog cilja posebno doprinose politički aspekti kriterijuma pridruživanja pa stoga je dokazana polazna pretpostavka da je preduslov evropskih integracija funkcionalno prihvatanje demokratije i ostvarenje njene pune djelotvornosti.

Proces pridruženja treba doživjeti kao priliku za prevazilaženje nasljeđa prošlosti, loših navika i postupanja, priliku za izgradnju novog imidža zemlje.

Diskontinuitet sa kompromitovanim praksama iz prijednog perioda pogotovo u domenu nepriznavanja crnogorskog državnog i nacionalnog identiteta i kršenja ljudskih prava, predstavlja preduslov uspješnog okončanja procesa tranzicije.

Pridruženje je na Balkanu opterećeno brojnim preprekama – osim pomenutog nasljeđa prošlosti prepoznajemo odsustvo društvenog dijaloga i konsenzusa, neriješena pitanja državnog statusa, pitanje granica, bezbjednosna pitanja, međunarodni protektorat, u različitim formama, nad dobrim dijelom Balkana.

Tu su i dalje snažne velikodržavne i nacionalističke ambicije, koje prijete regionalnoj i evropskoj stabilnosti, sa kojima se u EU ne može.

Kao ograničenje neki stručnjaci vide i zamor koji je prisutan na strani EU (od proširenja) ali i na strani potencijalnih članica (zbog preduge i spore tranzicije).

U Crnoj Gori suočavanje sa prošlošću zvanično se, još uvijek, ne razumije kao proces koji doprinosi moralnom, političkom i pravnom distanciranju od kršenja ljudskih prava kroz u prijednom periodu, stabilizovanju novog demokratskog legitimiteta, uspostavljanju temelja vladavine prava i pravednog društva. U Izvještaju o ostavrenom progresu Crne Gore za 2005. ističu se kapaciteti i svijest civilnog društva sa jedne i nedovoljni „trud” sa druge strane vlasti da se suoče sa prošlošću i ojačaju vladavinu prava. Takvo stanje „predstavlja ozbiljan razlog za zabrinutost”.

Javnost takođe nije dovoljno upoznata sa iskustvima drugih kada je riječ o suočavanju s prošlošću pogotovo s mehanizmima ustanovljavanja istine o prošlosti. Mnoge strukture u zemlji minimiziraju značaj procesa individualizacije krivice. Takođe, veoma važno je prepoznati da postignuti mir, na prostoru bivše Jugoslavije, ne može biti održiv i stabilan dok se

ne saopšti puna istina o neposrednoj prošlosti, dok odgovorni za zločine i ratove ne budu kažnjeni, dok se svi u društvu ne suoče sa sopstvenom odgovornošću i ne prepoznaju lične, vjerske, nacionalne i velikodržavne mitove i zablude i konačno, sve dok ne bude vraćeno dostojanstvo svim nedužnim žrtvama.

Proširenje je proces koji zahtijeva reformu i same EU. Dalje reforme su neophodne kako bi EU funkcionisala u interesu njenih sadašnjih ali i budućih građana. Nove institucionalne reforme EU nijesu neophodne isključivo zbog daljih proširenja već kako bi postojeća struktura Unije bolje funkcionisala odnosno kako bi institucije i procesi donošenja odluka i dalje bili efektivni i odgovorni kako zbog sadašnjih država članica tako i u pogledu budućeg proširenja.

Takođe, demokratski legitimitet je od suštinskog značaja za proces proširenja EU-a. Demokratski legitimitet traži Evropu koja osluškuje očekivanja svojih građana i obraća pažnju na njihove strahove i zabrinutost. EU za svaku svoju politiku, uključujući proširenje, mora dobiti podršku svojih građana pa je u cilju iste neophodno snažno insistiranje na kriterijima i uslovima.

Država koja formira ugovorni odnos sa EU dužna je da zadovolji politiku uslovljavanja, odnosno da prihvati temeljne principe na kojima počiva sama EU. Neispunjavanje tih uslova podrazumijeva da EU može pristupiti ograničavanju ili obustavljanju saradnje odnosno suspenziji ili raskidanju ugovornog odnosa. Svako pridruživanje prati i odgovarajuća pomoć u cilju implementacije zaključenog sporazuma odnosno postizanja njegovih ciljeva i sadržaja.

U procesu evropskih integracija značajno je razmišljati o važnosti i značaju državnih institucija. Zapravo, pridruživanje EU generiše „potražnju” za snažnim, funkcionalnim i kvalitetnim institucijama i političkim reformama. Demokratija i demokratske institucije od ključnog su značaja za ekonomski razvoj. Neke od najznačajnijih razvojnih varijabli nijesu ekonomske prirode već se prije svega tiču politike i institucija.

Politička korist od EU jeste stabilizacija demokratije, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i jačanje i razvoj institucija koje ih garantuju, te unaprijeđenje bezbjednosti, kako unutrašnje tako i one na spoljašnjem planu.

Kako je punopravno članstvo u Evropskoj uniji strateški cilj državne politike Crne Gore, zadovoljenje političkih kriterijuma prilika je za istinsko prihvatanje zajedničkih evropskih vrijednosti i prevazilaženje nasljeđa prošlosti, što je za Crnu Goru u pogledu sveobuhvatnih reformi, izgradnje ključnih državnih institucija, društvenog i ekonomskog progresa od ključnog značaja.

IV. Conclusion

European Union (EU) is based on the principles of freedom, democracy, rule of law, respect of human rights and fundamental freedoms. The states which want to join it are primarily bound by the principles and standards the Union itself rests upon.

European integration process sets very ambitious goal which requires strong responsibility before every new country which wishes to join EU- to uphold and strengthen the Union as an area of freedom, security and justice.

Precondition of European integration is functional acceptance of democracy and realisation of its full effectiveness, which means that integrations are directly dependant on the process of democratic reforms and democratic stability of the society wishing to join EU.

Proximity of the membership directly depends from the success of transition, the process which is mainly linked to economic reforms, but which cannot be successful without parallel process of democratisation of the society and genuine rule of law.

Since Montenegro is in the process of European integration, with newly signed Stabilisation and Association Agreement, this paper affirms the importance and significance of political criteria of accession.

Political conditions for membership comprehend genuine and functional stability of institutions which guarantee democracy, rule of law, human rights and respect and protection of minority rights.

Primarily, political requirements and preconditions need to be met, because political and security framework are an area within which economy, legal and social infrastructure function. Political aspects of accession criteria especially contribute to achievement of this goal and thus initial hypothesis that precondition of European integration is functional acceptance of democracy and realisation of its full effectiveness has been proved.

Association process should be perceived as an opportunity to overcome past heritage, bad habits and actions, an opportunity to build new image of the country.

Discontinuity with compromised practices from the previous period, and especially in the field of dishonouring Montenegrin state and national identity and violation of human rights, presents a precondition for successful completion of the transition process.

Accession is hampered by numerous obstacles on Balkans- apart from the aforementioned past heritage there is a lack of social dialogue and consensus, unsolved issues of statehood status, border issue, security issues, and international protectorate existing in various forms in significant part of Balkans.

Also, there are strong expansionistic and nationalistic ambitions, which threaten regional and European stability, and which cannot take us to EU.

Some experts see fatigue which is present on the side of EU (from accessions) and also on the side of potential members (due to lengthy and slow transition) as a limitation.

In Montenegro, reconciliation with the past is officially still not understood as a process which contributes to moral, political and legal distancing from human rights violation occurring in the previous period, stabilisation of the new democratic legitimacy, establishing the foundations of the rule of law and just society. In the Progress Report for Montenegro from 2005 it is stressed that there are capacities and awareness of the civil society on one side and lack of “endeavour” from the side of the authorities to deal with the past and strengthen the rule of law. This situation “represents a serious reason for concern”.

Public is still insufficiently familiar with experiences of other countries when it comes to reconciliation with the past, and particularly with the mechanisms of determining the truth about the past. Many structures in the country minimise the significance of the process of individualisation of the quilt. Also, it is very important to recognise that achieved peace,

on the area of former Yugoslavia, cannot be sustainable and stable until complete truth is told about immediate past, until persons responsible for wars and crimes are punished, until everyone in the society accept their own responsibility and recognise personal, religious national and expansionistic myths and misconceptions and finally until dignity of the innocent victims is restored.

Enlargement is a process which requires reforms from EU itself. Further reforms are necessary so that EU would function in the interest of its present and future citizens. New institutional reforms of EU are not necessary only for further enlargement, but also for existing structure of the Union to function better, i.e. so that the institutions and decision making processes would become more effective and responsible both for present member states and because of future enlargement.

At the same time, democratic legitimacy has essential importance for enlargement process of EU. Democratic legitimacy requires from Europe to listen to expectations of its citizens and to pay attention to their fears and concerns. For all its policies, therein including enlargement, EU has to gain support of its citizens, and in order to acquire that support it is necessary to strongly insist on criteria and conditions.

The state which has a contractual relation with EU is obliged to fulfil policy of conditioning, i.e. to accept fundamental principles EU is based upon. Failing to fulfil these conditions implies that EU may limit or stop cooperation or suspend or terminate contractual relation. Every accession is followed by adequate assistance so as to implement concluded agreement, i.e. in order to implement its goals and matter.

In European integration process it is important to think about importance and significance of state institutions. Actually, accession to EU generates “need” for strong, functional and high-quality institutions and political reforms. Democracy and democratic institutions have the key significance for economic development. Some of the most important developmental variables are not of economic nature, but before all are connected to politics and institutions.

Political benefit from EU is stabilisation of democracy, rule of law, respect of human rights and strengthening and development of institutions which guarantee them, as well as enhancement of both internal and external security.

As full-fledged membership in European Union is a strategic goal of state policy in Montenegro, meeting political criteria represents an opportunity for genuine acceptance of mutual European values and overcoming past heritage, what is of key importance for Montenegro in the view of overall reforms, development of key state institutions and social and economic progress.

Popis temeljne literature i Internet adresa:

1. Fe Baho Alvares i Hudio Hil Pećaroman, Istorija Španije, CLIO, Beograd, 2003
2. Dr Miloš Bešić, „Crna Gora 2006 – Indeks demokratije”, Centar za demokratiju i ljudska prava, Podgorica, 2006
3. Bilteni Evropskog suda pravde, 1998-2003
4. Darmanović, Srđan, Crna Gora i međunarodna zajednica – od klijenta do „troublemaker”-a, Balkan Yearbook of Human Rights, editor Milica Delević Đilas, Sarajevo, 2001, str 15-29.
5. Gorana Dojčinović i Stijepo Martinović, 100 pitanja o europskim integracijama, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb, 2002
6. Evropa, bilten Ministarstva za evropske integracije Republike Hrvatske, broje iz 2001, 2002, 2003,
7. Evropski forum, mesečnik za evropske integracije, izdanja iz 2004 godine, dodatak nedjeljnika „Vreme”
8. Euromont, dodatak dnevnika „vijesti” koji izdaje Ministarstvo za ekonomske donose sa inostranstvom i evropske integracije Vlade Republike Crne Gore, izdanja iz 2006. godine
9. Euroforum, magazin Ministarstva za evropske integracije Republike Hrvatske, brojevi-izdanja iz 2004, 2005, 2006 i 2007. godine
10. Pascal Fontaine, Europe in 12 lessons, Office des publications, Luxembourg, 2004
11. Frensis Fukujama, Građenje države, Filip Višnjić, Beograd, 2007
12. Grupa autora, Hrvatska na putu u Evropsku uniju: od kandidature do članstva, treće izdanje, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Zagreb 2006
13. Đurović, Gordana, Crna Gora: Od spoljnotrgovinske do evropske integracije, Ekonomski fakultet. Podgorica, 2006.
14. Đurović, Gordana, Proces evropskih integracija u Crnoj Gori, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2006.
15. Ilić, Gordana, Reforme Evropske unije – institucionalni aspekti, Prometej, Beograd, 2004.
16. Informacija o potrebi formiranja privremenih zajedničkih tijela sa

- Evropskom unijom radi implementacije Privremenog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Sekretarijat za evropske integracije Vlade RCG, Podgorica, april 2007
17. Informacija o aktivnostima na pripremi Nacionalnog programa za integraciju u Evropsku uniju, Sekretarijat za evropske integracije, Podgorica, 17. jun 2007.
 18. Izvještaj Evropske komisije o postignutom napretku Srbije i Crne Gore za 2005 godinu, magazine Građanin, specijalno izdanje, Podgorica, 2006
 19. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2006. – Crna Gora: Evropsko partnerstvo za 2006; Centar za građansko obrazovanje, Centar za razvoj nevladinih organizacija i Evropski pokret u Crnoj Gori, urednica Daliborka Uljarević, Podgorica 2007
 20. Izvještaj o napretku Republike Srbije u 2006. godini, radni dokument Komisije, Brisel, 8.11.2006, (COM (2006) 649
 21. Bosna i Hercegovina - Izvještaj o napretku u 2006. godini, radni dokument Komisije, Brisel, 8.11.2006, (COM (2006) 649
 22. Izvještaji Savjeta Evrope o ispunjavanju uslova za članstvo
 23. Izvještaj o saradnji lokalnih samouprava i nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2005, godina, CRNVO, Podgorica, 2005
 24. Jean – Claude Zarka, Osnovi institucija Evropske Unije, IK Gualino, Beograd, 2004.
 25. Jovanović, Miroslav, Evropske ekonomske integracije, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd, 2004.
 26. „Javno mnjenje Crne Gore”, godišnjak broj 2, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), Podgorica, 2006
 27. Ott Katarina, Pridruženje Hrvatske Evropskoj uniji, U susret izazovima pregovora-treći svezak, Institut za javne finansijske zaklade Friedrich Ebert, Zagreb 2005.
 28. Ričard Klog, „Istorija Grčke novog doba”, Clio, Beograd, 2000.
 29. Kosovo Akcioni plan za sprovođenje Evropskog partnerstva 2006, UNMIK Kancelarija za Evropsku Integraciju i Agencija za evropske integracije pri Kabinetu premijera, Priština, avgust 2006.
 30. Dr Boris Krivokapić, Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma, Ministarstvo SCG za ljudska i manjinska prava i grupa izdavača, Beograd, 2004.

31. Ričard Dž. Krempton, Balkon posle drugog svetskog rata, Clio, Beograd, 2003.
32. Labus, Miroljub, Proces stabilizacije i pridruživanja, Srpska pravna revija, Beograd, 2006, 1, 3, str 7-17.
33. Laker, Volter, Istorija Evrope 1945-1992, Clio, Beograd, 1999.
34. Lamassoure, Alain Bit će to drugačija Europa, Europski dom Zagreb i Europski dom Hrvatska, Zagreb, 2004.
35. Dik Leonard, Vodič kroz Evropsku uniju, Narodna knjiga i Alfa, Beograd 2004
36. Leksikon temeljnih pojmova politike, grupa autora, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
37. Lopandić, Duško, Ugovori Evropske Unije, kancelarija SCG za pridruženje EU i EP u Srbiji, Beograd, 2004.
38. Lopandić, Duško, Karakteristike SSP EU sa zemljama zapadnog Balkana, Srpska pravna revija, Beograd, 2006, 1, 3, str 111-127.
39. Memorandum o socijalnom uključivanju Reublike Hrvatske zaključen između Vlade RH i Evropske Komisije, Zagreb, 2007.
40. Mišćević, Tanja, Pridruživanje EU, ESPI Institut, Beograd, 2005.
41. Mišević, Tanja, Principi demokratije i ljudskih prava kao uslovi za stupanje u članstvo Evropske Unije, Balkan Yearbook of Human Rights, 2001, 202-216.
42. Pavlović, Dušan, The Tribunal at the Hague and Political Conditionality, Balkan Yearbook of Human Rights, 2001, str 51-59.
43. „Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji”, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Zagreb, 2006
44. Prilog za godišnji izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore u procesu stabilzacije i pridruživanja EU za period 1. oktobar 2006. – 30. septembar 2007., Vlada Crne Gore, Podgorica, septembar 2007.
45. Grupa autora, Pripreme za evropsku integraciju, redaktori dr Jelica Minić i dr Duško Lopandić, EP u Srbiji, Beograd, 2000.
46. Grupa autora, Priručnik za školu evropskih integracija, priređivač Momčilo Radulović, grupa izdavača, Podgorica, 2005.
47. Prokopijević, Miroslav Evropska Unija- Uvod, Službeni glasnik RS, Beograd, 2005.

48. Reinert, Erik S, Globalna ekonomija, Kako su bogati postali bogati i zašto siromašni postaju siromašniji, Čigoja, Beograd, 2006.
49. Regionalni glasnik za promociju kulture ljudskih prava i međuetničke tolerancije, broj 12, 2005.
50. Džon M. Roberts, Evropa 1880-1945, CLIO, Beograd, 2002.
51. Žaklin Ditej de la Rošer, „Uvod u evropsko pravo”, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije, Podgorica, 2005.
52. Sadiković, Ćazim, Evropsko pravo i ljudska prava, Evropsko pravo ljudskih prava, Magistrat, Sarajevo, 2001.
53. Sadiković, Lada, Država u evropskom poretku, Šahinpašić, Sarajevo, 2005.
54. Saopštenje Komisije Evropskih zajednica za Evropski parlament i Savjet, Strategija proširenja i glavni izazovi 2006. – 2007. uključujući specijalni izvještaj o sposobnosti EU-a za integraciju novih članica, Brisel, 8.11.2006 COM(2006) 649
55. Slobodan Samardžić, EU kao model supranacionalne države, Beograd, 1999.
56. Sutu, Žorž-Anri, Istorija evropske zajednice, Clio, Beograd, 2001.
57. Službeni glasnici Evropskih zajednica (dostupni na internetu)
58. Stavovi javnosti i razumijevanje evropskih integracionih procesa u Crnoj Gori, CEMI, Podgorica, 2005.
59. Strateški dokument EK o napretku u procesu proširenja, Saopštenje EK Savjetu i EP, Bruxelles, 6.10.2004, COM(2004) 657 final
60. Studija „Pristupanje Europskoj uniji: čekivani ekonomski učinci”, Ekonomski institut, Zagreb 2007.
61. Marina Todorović, Branka Tošić, Branislav Stojanović, Srbija, evroregioni i evropske integracije, SANU, Beograd, 2004.
62. Volfgang Šmale, Istorija evropske ideje, Clio, Beograd, 2003.
63. „Uticaj osamostaljenja RCG na osjetljive društvene grupe”, Vlada RCG, FOSI ROM i UNDP, Podgorica, 2006.
64. Fridrih fon Hajek, Studije iz filozofije, ekonomije i politike, Paidea, Beograd, 2002.
65. Frensis Fukujama, Građenje države”, „Filip Višnjić”, Beograd, 2007.

66. Hanes Hofbauer, Proširenje EU na Istok, Od Drang nah Osten do periferije EU integracije, „Filip Višnjić”, Beograd, 2004.
67. Rolf H. Hase, Herman Šnajder, Klaus Vajgelt, Leksikon Socijalne tržišne privrede Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2005.
68. Hertšel, Mari Luiz, Proširena Evropa: ekonomske promjene i očekivanja, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije, Podgorica, 2005.
69. ”Horizontalna analiza učinaka usklađivanja zakonodavstva Crne Gore s propisima Europske unije”, urednica Višnja Samardžija, Ministarstvo za evropske integracije RH, Zagreb 2003.
70. Hrvatska, Izvješće o napretku za 2006., Bruxelles, 8. studenoga 2006, SEC (2006) 1385
71. „Winners and Losers of EU Integration in Central and Eastern Europe: Cross-Country Reports”, grupa autora, The World Bank, 2000.
72. Vajdenfeld, Verner i Wolfgang Vesels, Evropa od A do Š, priručnik za evropsku - integraciju, Konrad Adenauer Fondacija, Beograd, 2003.
73. Vidan Hadži-Vidanović, Poštovanje ljudskih prava kao uslov za članstvo u EU, Srpska pravna revija, Beograd, 2006, 1, 3, str 69-95.
74. Vukadinović, Radovan, Pravo Evropske Unije, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2001.
75. Ustav za Evropu, priredio Milutin Janjević, Službenik glasnik, Beograd, 2005.

Internet izvori:

1. www.assembly.coe.int
2. www.bos.org.yu
3. www.cedem.cg.yu
4. www.cgo.cg.yu
5. www.cemi.cg.yu
6. www.coe.int
7. www.crnvo.cg.yu
8. www.ekonomist.co.yu
9. www.emim.cg.yu
10. www.emins.org
11. www.entereurope.hr
12. www.europa.eu.int/comm/
13. www.europa.eu.int.
14. www.europa.eu.int/comm/publications
15. www.europa.eu.int/citizensrights
16. www.europarl.europa.eu
17. www.globalizacija.com
18. www.gallup-europe.be
19. www.mvpei.hr
20. www.odjek.com
21. www.regional-portal.net
22. www.seio.sr.gov.yu
23. www.politologija.hr
24. www.vlada.cg.yu
25. www.vlada.hr



**POLITIČKI
KRITERIJUMI
U PROCESU
STABILIZACIJE
I PREDREŽNANJA
CRNE GORE
EVROPSKOJ UNIJ**