

EVROPSKA KOMISIJA

Brisel, 9. novembar 2010. godine
COM(2010) 670

**SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I
SAVJETU**

Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji

(SEC(2010) 1334)

SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I SAVJETU

Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji

A. UVOD

a) Zahtjev za članstvo

Crna Gora je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji 15. decembra 2008. godine. Nakog toga, Savjet EU je 23. aprila 2009. godine zatražio od Komisije da podnese svoje Mišljenje o ovom zahtjevu, u skladu sa procedurom definisanom članom 49 Ugovora o EU, koji kaže: „*Svaka evropska država koja poštuje vrijednosti navedene u članu 2 i koja je posvećena njihovoj promociji može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Evropski parlament i nacionalni parlamenti biće obaviješteni o ovom zahtjevu. Država aplikant podnosi zahtjev Savjetu, koji odlučuje jednoglasno nakon što konsultuje Komisiju i nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta, koji odlučuje većinom glasova njegovih članova. Uzeće se u obzir uslovi prihvatljivosti utvrđeni od strane Evropskog savjeta*“.

Član 2 kaže da je „*Unija utemeljena na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava lica koja pripadaju manjinama. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kom preovladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost medju ženama i muškarcima*“.

Ovo je zakonski okvir na osnovu kojeg Komisija podnosi ovo Mišljenje.

Evropski savjet održan u Fieri u junu 2000. godine prepoznao je zemlje zapadnog Balkana koje učestvuju u Procesu stabilizacije i pridruživanja za „*potencijalne kandidate*“ za članstvo u EU. Evropska perspektiva ovih zemalja je dodatno potvrđena na Evropskom savjetu u Solunu, u junu 2003. godine, kada je odobrena „*Solunska agenda za Zapadni Blakan*“. Ova agenda ostaje temelj politike EU prema regionu.

Evropski savjet je decembra 2006. godine još jednom potvrdio posvećenost Evropske unije „*budućnosti Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji*“ i ponovio da „*napredak svake države ka Evropskoj uniji zavisi od njenih individualnih napora u ispunjavanju Kopenhaških kriterijuma i uslova Procesu stabilizacije i pridruživanja. Zadovoljavajući rezultati države u implementaciji obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), uključujući odredbe koje se odnose na trgovinu predstavljaju osnovni element za EU u razmatranju bilo kojeg zahtjeva za članstvo*“. Na Ministarskom sastanku EU-Zapadni Balkan u Sarajevu, održanom 2. juna 2010. godine, EU je ponovila svoju nedvosmisleno posvećenost evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana i naglasila da je budućnost ovih zemalja u Evropskoj Uniji.

U skladu sa zahtjevima Ugovora, ova procjena je urađena u odnosu na uslove pristupanja koje je definisao Evropski savjet. U junu 1993. godine., Evropski savjet je

u Kopenhagenu zaključio: „*Država će pristupiti čim bude spremna da prihvati obaveze koje proističu iz članstva kroz ispunjavanje zahtijevanih ekonomskih i političkih uslova.*“

Članstvo zahtijeva:

- „da je zemlja kandidat ostvarila stabilnost institucija, koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i kapacitet zemlje da se nosi sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga u okviru Unije;
- sposobnost zemlje da preuzme obaveze koje proističu iz članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije“.

Kapacitet Unije da prihvati nove članice, pri tome održavajući dinamiku evropske integracije, takođe predstavlja značajan faktor u opštem interesu kako Unije, tako i zemalja kandidata.

U decembru 1995.godine, Evropski savjet održan u Madridu se pozvao na potrebu „*da se stvore uslovi za postepenu, skladnu integraciju zemalja (aplikanat), posebno kroz razvoj tržišne ekonomije, prilagođavanje njihovih administrativnih struktura i stvaranje stabilnog ekonomskog i monetarnog ambijenta*“.

Savjet je 31. maja 1999. godine definisao uslove Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP). Oni uključuju saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) i regionalnu saradnju. Ovi uslovi predstavljaju osnovni element PSP-a i integrisani su u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Crnom Gorom, koji je stupio na snagu u maju 2010. godine.

U decembru 2006. godine, Evropski savjet je potvrdio da „*strategija proširenja zasnovana na konsolidaciji, uslovljenosti i komunikaciji, zajedno sa kapacitetom EU da integriše nove članice predstavlja osnovu za obnovljeni konsenzus o proširenju.*“

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

Detaljna analiza na kojoj se zasniva ovo Mišljenje sadržana je u posebnom dokumentu (*Analitički izvještaj koji prati Mišljenje o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji*)¹. U skladu sa obnovljenim konsenzusom o proširenju, izvještaj daje inicijalnu procjenu uticaja budućeg pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji u ključnim politikama. Komisija daje detaljnije procjene uticaja u ovim oblastima u kasnijim fazama prepristupnog procesa. Pored toga, Ugovor o pristupanju Crne Gore bi zahtijevao tehničko prilagođavanje institucija EU, u skladu sa ugovorom o Evropskoj uniji.

b) Odnosi između EU i Crne Gore

Crna Gora je proglasila nezavisnost 3. juna 2006.godine, nakon referenduma održanog 21. maja 2006. godine. U junu 2006. godine, EU je odlučila da uspostavi odnose sa Crnom Gorom kao suverenom državom i sve države članice EU su priznale nezavisnost Crne Gore.

U oktobru 2007., potpisani su **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** između Evropskih zajednica i njenih država članica i Crne Gore² i Privremeni sporazum o trgovini i srodnim pitanjima. Privremeni sporazum je stupio na snagu u januaru 2008. godine, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u maju 2010. nakon što su ga ratifikovale ugovorne strane. Ukupno gledano, Crna Gora je nesmetano sprovela obaveze koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uključujući i njegove odredbe vezane za trgovinu. Kada god su se javljali problemi Crna Gora je pokazivala otvorenost i konstruktivnost u pronalaženju načina da se oni riješe.

Savjet je usvojio **Evropsko partnerstvo** sa Crnom Gorom 22. januara 2007³.

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

Nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom, Savjet je, 19. decembra 2009. godine, odobrio viznu liberalizaciju za crnogorske građane. Ona se primjenjuje na vlasnike biometrijskih pasoša koji putuju u zemlje Šengen zone. Ova odluka je zasnovana na značajnom napretku ostvarenom u oblastima pravosuđa, slobode i bezbjednosti, kao i ispunjavanju posebnih uslova utvrđenih Mapom puta za viznu liberalizaciju. Sporazum o readmisiji između Evropske unije i Crne Gore je na snazi od januara 2008. godine.

Crna Gora je potpisala Ugovor o energetske zajednici u oktobru 2005. godine, čime je postala punopravna članica Energetske zajednice jugoistočne Evrope. U junu 2006.

¹ SEC(2010) 1334 od 9. novembra 2010. godine

² OJ L 108, 29. april 2010. godine, str. 1

³ OJ L 20, 27. januar 2007. godine, str. 16

godine, Crna Gora je potpisala Sporazum o zajedničkom evropskom vazдушnom prostoru.

Od 2006. godine, Crna Gora aktivno učestvuje u mehanizmima ekonomskog i fiskalnog nadzora i izvještavanja koje EU primjenjuje na zemlje potencijalne kandidate.

U junu 2008. godine, Vlada Crne Gore je usvojila Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju za period 2008-2012. Ovaj dokument predstavlja plan za usvajanje *acquis*-a, kojim se utvrđuju kratkoročni i srednjoročni prioriteti.

Evropska unija je najvažniji trgovinski partner Crne Gore. U 2009. godini, preko 40% crnogorskog uvoza i 48% crnogorskog izvoza se odnosilo na zemlje EU.

Crna Gora prima **finansijску pomoć od EU** od 1998. godine. U periodu od 1998. do 2010. godine, EU je za Crnu Goru ukupno opredijelila više od 408,5 miliona eura. Od 1998. do 2006. godine, Crna Gora je primila 277,2 miliona eura pomoći u okviru EU programa CARDS. Od 2007. godine, CARDS je zamijenjen Instrumentom prepristupne pomoći (IPA) u okviru kojega je Crna Gora, u periodu od 2007. do 2010. godine, primila pomoć u iznosu od 131,3 miliona eura. Cilj IPA programa je da podrži reformski proces u zemlji u kontekstu evropskih integracija, sa akcentom na izgradnji institucija, uvođenju *acquis*-a i poboljšanju socio-ekonomskih uslova, kao i zaštiti životne sredine i održivom razvoju. Finansijška podrška se pruža i civilnom društvu.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju omogućava se učešće Crne Gore u programima EU. Crna Gora aktivno učestvuje u tri programa EU u okviru finansijške perspektive 2007-2013, i to: u Sedmom okvirnom programu za istraživanje i tehnološki razvoj, u Programu za preduzetništvo i inovacije (EIP) i u Programu Kultura. IPA sredstva se koriste za pokrivanje dijela troškova učešća u ova tri programa.

B. KRITERIJUMI ZA ČLANSTVO

1. POLITIČKI KRITERIJUMI

Ova procjena je urađena na osnovu Kopenhaških kriterijuma koji se odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, i poštovanje i zaštitu manjina, i na osnovu uslova iz Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Crna Gora je parlamentarna **demokratija** koja počiva na ustavnom i zakonskom okviru, koji je u velikoj mjeri usklađen sa evropskim principima i standardima. Crna Gora je, 2006. godine, nesmetano sprovedla referendum o nezavisnosti, u skladu sa preporukama EU, na osnovu pravila usvojenih političkim konsenzusom. Konsenzus među političkim partijama o izgradnji države je sve jači. Takođe, postoji politički konsenzus o članstvu u EU. Međutim, iako je pravna i institucionalna osnova zemlje generalno uspostavljena, postoje nedostaci u funkcionisanju demokratskih institucija, a ostaju i nedostaci u sprovođenju zakonodavstva. Ukupni kapacitet Skupštine da

osigura odgovarajući nadzor nad Vladom ostaje ograničen. Podjela vlasti se u slučaju pravosuđa ne poštuje u potpunosti. Javna uprava ostaje slaba i visoko politizovana.

Izbori u Crnoj Gori se generalno sprovode u skladu sa međunarodnim standardima demokratskih izbora. OEBS-ODIHR je ocijenio da su posljednji parlamentarni izbori, održani u martu 2009. godine, zadovoljili gotovo sve međunarodne standarde, s tim što je potrebno otkloniti preostale nedostatke. Naročito, izborna zakonodavstvo nije u potpunosti usklađeno sa Ustavom.

Crna Gora je posljednjih godina ojačala pravni i institucionalni okvir **vladavine prava**. Međutim, u sprovođenju su uočeni propusti. Glavni predmeti zabrinutosti su politizacija pravosuđa i nedostaci u funkcionisanju institucija koje se bave sprovođenjem zakona, posebno u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Nastavlja se sa reformom pravosuđa. Ostvareni rezultati uključuju osnivanje novih institucija kao što su sudski i tužilački savjeti, kao i usvajanje mjera za poboljšanje nezavisnosti i efikasnosti. Međutim, i dalje postoji ozbiljna zabrinutost povodom uloge Skupštine u imenovanju Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta i državnih tužilaca. Takođe, postoji zabrinutost u vezi sa efikasnošću i odgovornošću pravosuđa.

Crna Gora je uglavnom uspostavila potrebni pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Međutim, korupcija ostaje rasprostranjena u mnogim oblastima i predstavlja izuzetno ozbiljan problem. Antikorupcijsko zakonodavstvo se ne sprovodi dosljedno. Nadalje, pravni okviri za sprječavanje konflikta interesa i za finansiranje političkih partija i izbornih kampanja imaju značajne nedostatke. Nadzornim organima nedostaju puna zakonska ovlašćenja i kapacitet da obezbijede sprovođenje zakonodavstva u oblasti sprječavanja konflikta interesa kao i u oblasti kontrole finansiranja političkih partija i izbornih kampanja. Takođe, postoji zabrinutost u pogledu nadzora nad javnim nabavkama, privatizacije, prostornog planiranja i građevinskih dozvola. Ne postoji konzistentna unutrašnja kontrola kojom bi se pratila korupcija i obezbijedila odgovornost i poštovanje vladavine prava u državnim organima. Ovo se posebno odnosi na oblasti kao što su poreska administracija i carine, policija, pravosuđe i lokalna uprava. Istražni kapaciteti i koordinacija u sprovođenju zakona ostaju slabi. Potrebna je jaka politička volja da bi se značajno poboljšali rezultati u borbi protiv korupcije. Rezultati istraga, krivičnih gonjenja i pravosnažnih presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima su i dalje slabi.

Na području borbe protiv organizovanog kriminala, pravni okvir koji je razvila Crna Gora je generalno adekvatan, a kapaciteti su poboljšani. Međutim, organizovani kriminal ostaje ozbiljan problem. Pranje novca i krijumčarenje droge su ključne oblasti koje izazivaju zabrinutost. Kapaciteti za sprovođenje zakona i koordinacija su slabi, a rezultati na planu implementacije ostaju ograničeni. Proaktivni istražni kapaciteti su i dalje neadekvatni. Procjena prijetnji i prikupljanje i obrada kriminalističkih obavještajnih podataka su nezadovoljavajući. Potrebno je obezbijediti kapacitet tužilaštva da u potpunosti primijeni novi Zakonik o krivičnom postupku. Neophodno je i dalje snažiti saradnju na međunarodnom nivou, uključujući i saradnju sa susjednim zemljama.

Pravni okvir i politika Crne Gore kojima se regulišu **ljudska prava i poštovanje i zaštita manjina** su generalno uspostavljeni i u velikoj mjeri zadovoljavaju evropske i

međunarodne standarde. Institucionalni okvir je uglavnom adekvatan. Međutim, postoje praznine u sprovođenju zakonodavstva i postojećih strategija i akcionih planova. Potrebno je ojačati svijest i senzibilitet administracije, policije i pravosuđa kad je riječ o standardima u ovoj oblasti.

Ljudska prava se generalno poštuju u Crnoj Gori. Međutim, postoji zabrinutost u pogledu djelotvornosti antidiskriminatornih politika, slobode izražavanja i odnosa sa civilnim društvom. Antidiskriminatorni pravni okvir je značajno poboljšan. Međutim, u praksi, Romi, Aškali i Egipćani, osobe sa invaliditetom, kao homoseksualci, biseksualci i trans-seksualci (LGBT) i dalje su izloženi diskriminaciji, čak i od strane državnih organa. Potrebno je ojačati implementacione mehanizme za sprječavanje, praćenje, sankcionisanje i krivično gonjenje slučajeva diskriminacije. Zakon o zabrani diskriminacije, usvojen u julu 2010. godine, potrebno je u potpunosti sprovesti. Rodna ravnopravnost se u praksi ne obezbjeđuje u potpunosti. Što se tiče slobode medija, zastrašivanje novinara i neproporcionalne novčane kazne za klevetu predstavljaju predmet zabrinutosti. Zakonodavstvo i praksu na području klevete je potrebno u potpunosti uskladiti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Potrebno je očuvati nezavisnost regulatornog tijela za medije. Što se tiče odnosa sa civilnim društvom, postojeći dijalog nije u potpunosti zadovoljavajući. U nekim slučajevima, nevladine organizacije koje najviše kritikuju su bile izložene političkim i administrativnim pritiscima. Nasilje u porodici, zlostavljanje i zatvorski uslovi koji ne zadovoljavaju standarde takođe su predmet zabrinutosti.

Poštovanje i zaštita manjina su široko zagarantovani. Međutim, treba poboljšati saradnju između vlade i savjeta za manjine, kao i povećati zastupljenost pripadnika manjina u javnim službama, državnim organima i organima lokalne samouprave. Pristup Roma, Aškalija i Egipćana ekonomskim i socijalnim pravima, posebno u oblasti obrazovanja i zapošljavanja je nazadovoljavajući. Kada je riječ o raseljenim licima iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Kosova⁴, kojih po procjeni ima oko 17.000, Zakon o strancima iz 2009. godine im omogućava pristup statusu rezidenta. Smanjenjem administrativnih taksi u julu 2010. godine stvoreni su bolji uslovi za pristup istom. Crnogorske vlasti su takođe u julu 2010. godine usvojile prelazne mjere koje omogućavaju raseljenim licima pristup ekonomskim i socijalnim pravima u periodu koji prethodi sticanju statusa rezidenta. Međutim, Akcioni plan o reseljenim licima slabo se sprovodi na terenu. Broj lica kojima je odobren status rezidenta je i dalje nizak, prvenstveno zbog teškoća sa kojima se oni suočavaju u obezbjeđivanju svih traženih dokumenata. Zakone, kojima se garantuje pristup ekonomskim i socijalnim pravima, je potrebno uskladiti sa Zakonom o strancima. Uslovi života u Kampu na Koniku, u kojem su uglavnom smješteni raseljeni Romi, Aškali i Egipćani sa Kosova, predstavljaju predmet ozbiljne zabrinutosti.

Crna Gora generalno zadovoljava uslove **procesa stabilizacije i pridruživanja**. Saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju je zadovoljavajuća. Ova zemlja je snažno posvećena regionalnoj saradnji i igra konstruktivnu ulogu u regionu. Aktivno učestvuje u regionalnim inicijativama. Bilateralni odnosi sa svim susjedima su generalno dobri i dalje se razvijaju. Odnosi sa Srbijom, nakon raspada Državne zajednice, su generalno dobri, mada i dalje ostaju neka otvorena pitanja. Razgraničavanje sa susjednim zemljama nije završeno. Na osnovu do sada

⁴ Prema Rezoluciji Savjeta bezbednosti Ujedinjenih Nacija 1244/1999.

postignutog političkog dogovora, Crna Gora treba da, zajedno sa Hrvatskom, privede kraju zajedničko podnošenje slučaja poluostrva Prevlake Međunarodnom sudu pravde. Crna Gora je potpisnica Rimskog statuta. Međutim, ova zemlja je sa Sjedinjenim američkim državama ratifikovala bilateralni sporazum o pružanju imuniteta vezano za Međunarodni krivični sud, koji nije u skladu sa zajedničkim stavovima i vodećim principima EU. Potrebno je da se zemlja uskladi sa stavom EU.

2. EKONOMSKI KRITERIJUMI

Ova procjena je obavljena na osnovu Kopenhaških kriterijuma koji se odnose na postojanja **funkcionalne tržišne ekonomije**, kao i na kapacitet zemlje da se nosi sa **pritiskom konkurencije** i tržišnim snagama unutar Unije.

Crna Gora je ostvarila širok unutrašnji konsenzus oko osnova ekonomske politike, kao i rezultate u sprovođenju ekonomskih reformi. Ekonomska stabilnost je dostigla nivo koji se smatra zadovoljavajućim da bi privredni subjekti mogli da donose odluke u ambijentu predvidljivosti. To je rezultiralo visokim stopama rasta, koje su u prosjeku iznosile iznad 5% u godinama koje su prethodile ekonomskoj krizi. Budžetski deficit i javni dug su održani na umjerenom nivou. Nezaposlenost je smanjena ispod 12% u 2009. godini i modernizovano je radno zakonodavstvo. Slobodno (međusobno) djelovanje tržišnih snaga razvijalo se tokom posljednje decenije kroz privatizaciju i ukidanje kontrole cijena, devizni i trgovinski režim. Poboljšani ambijent za biznis rezultirao je privlačenjem stranih investicija. U toku je proces restrukturiranja strateških preduzeća i sektora. Državna pomoć je tradicionalno bila niska i često povezana sa klauzulama o privatizaciji ili podrškom preduzećima u problemima. Crnogorska ekonomija ostaje veoma otvorena i visok je nivo njene integrisanosti sa EU i regionom Zapadnog Balkana u oblasti trgovine i investicija.

Međutim, nakon godina snažnog priliva kapitala koji je pomogao brz ekonomski rast, globalna kriza je otkrila značajne unutrašnje i spoljne neravnoteže koje prijete makroekonomskoj stabilnosti. Kriza je takođe otkrila ranjivost u regulisanju i nadzoru nad bankarskim sektorom, zahtijevajući suštinsku dokapitalizaciju banaka. U nedostatku fiskalnog prostora, Vlada je uglavnom mogla da reaguje kroz obezbjeđenje garancija firmama u problemima, uz prijetnju da se materijalizuju u formi rastućeg javnog duga. Permanentna nezaposlenosti i neformalna zaposlenost ukazuju na slabosti obrazovnog sistema i sistema stručnog usavršavanja, kao i na određene rigidnosti tržišta rada. Zemlja još uvijek ima nedovoljnu energetska i transportnu infrastrukturu. Mala preduzeća su posebno suočena sa oskudnim i skupim finansiranjem. Permanentne slabosti u oblasti vladavine prava negativno utiču na poslovno okruženje. Neformalni sektor i dalje predstavlja bitan izazov.

3. SPOSOBNOST PREUZIMANJE OBAVEZA KOJE PROIZILAZE ČLANSTVA

Sposobnost Crne Gore da preuzme obaveze koje proizilaze iz članstva je ocijenjena prema sljedećim indikatorima:

- obaveze utvrđene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP);
- napredak na planu usvajanja, sprovođenja i primjene *acquis*-a EU.

Posmatrano u cjelini, Crna Gora je nesmetano ispunjavala obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, u nekim oblastima postoje praznine (državna pomoć, tranzitni saobraćaj).

Crna Gora je 2008. godine usvojila Nacionalni program za integraciju, koji predstavlja sveobuhvatan i ambiciozan plan, koji obezbjeđuje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa *acquis*-em EU. Ostvaren je važan napredak u usvajanju zakonodavstva usklađenog sa *acquis*-em EU, posebno kada je riječ o nekim oblastima unutrašnjeg tržišta, odredbama vezanim za trgovinu, carinama i oporezivanju. Međutim, zemlja se suočava sa krupnim izazovima u sprovođenju i primjeni zakonodavstva. Administrativni i sudski kapaciteti i dalje su generalno ograničeni, a da bi u srednjem roku mogla da preuzme obaveze članstva, zemlja treba da ulaže stalne napore kako bi ih ojačala.

Ukoliko nastavi sa svojim naporima, Crna Gora bi trebalo da ima kapacitet da u srednjoročnom periodu zadovolji zahtjeve *acquis*-a u sljedećim oblastima:

- Oporezivanje
- Preduzetnička i industrijska politika
- Nauka i istraživanje
- Obrazovanje i kultura
- Carinska unija
- Spoljni odnosi
- Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika
- Finansijske i budžetske odredbe

Biće potrebno da Crna Gora uloži dodatne napore da se usaglasi sa *acquis*-em i da ga srednjoročnom periodu efikasno implementira u sljedećim oblastima:

- Sloboda kretanja radnika
- Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga
- Slobodno kretanje kapitala
- Javne nabavke
- Privredno pravo
- Politika konkurencije
- Finansijske usluge
- Informaciono društvo i mediji
- Transportna politika
- Energetika
- Ekonomska i monetarna politika
- Trans-evropske mreže
- Zdravstvena zaštita i zaštita potrošača

U gore navedenim oblastima su potrebna dalja prilagođavanja pravnog i institucionalnog okvira, a posebno jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.

Biće potrebno da Crna Gora ulaže značajane i stalne napore kako bi se usaglasila sa *acquis*-em i da ga srednjoročnom periodu efikasno implementira u sljedećim oblastima:

- Slobodno kretanje robe
- Pravo intelektualne svojine
- Poljoprivreda i ruralni razvoj
- Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
- Ribarstvo
- Statistika
- Socijalna politika i zapošljavanje
- Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
- Pravosuđe i osnovna prava
- Pravda, sloboda i bezbjednost
- Finansijska kontrola

U ovim oblastima su potrebna znatna prilagođavanja pravnog i institucionalnog okvira, kao i značajno jačanje administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje.

Što se tiče životne sredine, dalji koordinirani i značajni napori biće potrebni radi usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU (*acquis*) i njihove djelotvorne implementacije. Ovo bi trebalo da uključuje znatne investicije i jačanje administrativnih kapaciteta radi sprovođenja zakonodavstva kako bi se postiglo usklađivanje u najznačajnijim pitanjima, uključujući i klimatske promjene, u srednjoročnom periodu. Potpuna usklađenost sa *Acquis*-em mogla bi se ostvariti samo u dužem roku i ona bi zahtijevala povećanje nivoa investicija.

C. ZAKLJUČAK I PREPORUKA

Crna Gora je ostvarila napredak u ispunjavanju kriterijuma koji se odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina koje je postavio Evropski savjet u Kopenhagenu 1993. godine kao i uslova koji proističu iz Procesu stabilizacije i pridruživanja. Ipak, potrebni su dodatni napori.

Što se tiče ekonomskih kriterijuma, Crna Gora je ostvarila znatan nivo makroekonomske stabilnosti. Međutim, da bi postala funkcionalna tržišna privreda, kao što je postavljeno u Evropskom savjetu u Kopenhagenu 1993. godine, Crna Gora treba da se posveti unutrašnjim i spoljašnjim neravnotežama kao i postojećim slabostima, naročito u finansijskom sektoru i funkcionisanju tržišta rada i da ojača vladavinu prava. Kako bi se osposobila da se u srednjem roku suoči sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije, Crna Gora treba da ojača fizičku infrastrukturu i ljudski kapital, kao i da nastavi da sprovodi strukturne reforme.

Crnogorski mehanizam praćenja sprovođenja njenih obaveza u okviru SSP-a je ukupno pozitivan.

Crna Gora bi mogla biti u poziciji da preuzme obaveze članstva u srednjem roku u većini oblasti *acquis*-a, pod uslovom da se proces usaglašavanja nastavi i da se učine značajni i trajni naponi da se obezbijedi implementacija i sprovođenje propisa. Naročitu pažnju treba posvetiti sljedećim oblastima: slobodno kretanje roba, pravo intelektualne svojine, poljoprivreda i ruralni razvoj, sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, ribarstvo, statistika, socijalna politika i zapošljavanje; regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, pravosuđe i fundamentalna prava, pravda, sloboda i bezbjednost; i finansijska kontrola. Potpuna usklađenost sa *acquis*-em u oblasti životne sredine bi mogla biti postignuta samo u dužem roku i zahtijevala bi veće investicije; napore u ovoj oblasti treba ubrzati.

Crnogorsko pristupanje bi imalo ograničen ukupan uticaj na politike Evropske unije i ne bi uticalo na kapacitet Unije da održava i produbljuje sopstveni razvoj.

Komisija smatra da bi se pregovori o pristupanju Evropskoj uniji mogli otvoriti sa Crnom Gorom onda kada zemlja postigne zadovoljavajući nivo usaglašenosti sa kriterijumima članstva, naročito sa kopenhavskim političkim kriterijumima kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje garantuju vladavinu prava. U tom smislu, Crna Gora treba posebno da ispuni sljedeće ključne prioritete:

- Unapređenje izbornog zakonodavnog okvira u skladu sa preporukama Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS) i Venecijanske komisije; jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine.
- Dovršavanje suštinskih koraka u reformi državne uprave uključujući izmjene Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o državnim službenicima i namještenicima, i jačanje Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije u cilju unapređenja profesionalnosti i depolitizacije državne uprave i jačanje transparentnog i na zaslugama zasnovanog pristupa u postavljenjima i unapređenjima.
- Jačanje vladavine prava, posebno kroz depolitizovano i na zaslugama zasnovano postavljanje članova tužilačkih i sudskih savjeta, i državnih tužilaca, kao i kroz jačanje nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca.
- Unapređenje antikorupcijskog pravnog okvira i sprovođenje vladine Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcionog plana.
- Uspostavljanje čvrstog mehanizma za praćenje rezultata u oblasti istraga, gonjenja i pravosnažnih sudskih presuda, na svim nivoima.
- Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala koja se zasniva na procjeni prijetnji, proaktivnim istragama; pojačana saradnja sa regionalnim i partnerima iz EU; efikasna obrada kriminalističkih obavještajnih podataka i povećanje kapaciteta za sprovođenje zakona i koordinaciju. Razvoj čvrstog mehanizma za praćenje rezultata u ovoj oblasti.
- Unapređenje medijskih sloboda, naročito usklađivanjem sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu klevete i jačanje saradnje sa organizacijama civilnog društva;
- Sprovođenje propisa i politika zaštite od diskriminacije u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima, garantovanje pravnog statusa raseljenim licima, posebno Romima, Aškalima i Egipćanima, i poštovanje

njihovih prava. Ovo će uključiti i usvajanje i sprovođenje održive strategije za zatvaranje kampa Konik.

Crna Gora je ohrabrena da nastavi svoje konstruktivne napore u regionalnoj saradnji i u jačanju bilateralnih odnosa sa susjednim državama. Treba posvetiti pažnju neriješenim bilateralnim pitanjima. Nesmetano sprovođenje SSP-a treba da se nastavi; u ovom kontekstu treba posvetiti dužnu pažnju identifikovanim nedostacima u oblastima kao što su državna pomoć i tranzitni saobraćaj. Pored toga, zemlja je snažno ohrabrena da nastavi jačanje svojih administrativnih kapaciteta na ukupnom planu. Posebni naponi su potrebni u pogledu efektivnosti i nepristrasnosti državne administracije u osjetljivim oblastima kao što je životna sredina. Slučajeve nasilja i zastrašivanja protiv novinara i aktivista nevladinih organizacija treba propisno goniti. Pažnju treba posvetiti i problemima porodičnog nasilja, zlostavljanja i loših uslova u zatvorima.

U svjetlu do sada postignutog napretka, Komisija preporučuje da Savjet odobri Crnoj Gori status kandidata.

Komisija će pratiti napredak neophodnih reformi unutar institucionalnog okvira SSP-a i nastaviti da podržava napore putem finansijskog instrumenta IPA. Komisija će predstaviti izvještaj o napretku Crne Gore u paketu proširenja za 2011. godinu. Ovaj izvještaj će se naročito fokusirati na implementaciju ključnih prioriteta kojima se treba posvetiti u cilju otvaranja pristupnih pregovora.