

5. PUNOPRAVNO ČLANSTVO U EU I SARADNJA CRNE GORE SA INSTITUCIJAMA EU

Danijela Jaćimović

Evropska unija je Lisabonskim ugovorom utvrdila jedinstveni institucionalni okvir u cilju unapređenja svojih vrijednosti, postizanja ciljeva i očuvanja interesa Unije, interesa građana i država članica, kao i obezbjeđenja koherentnosti, efikasnosti i kontinuiteta politika i akcija. Lisabonskim ugovorom definisane su institucije Unije i to: Evropski parlament, Evropski savjet, Savjet, Evropska komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Revizorski sud.

Ostvarivanjem punopravnog članstva u EU, Crna Gora će aktivno učestvovati u radu svih institucija i tijela Unije. Karakteristike institucija i tijela EU, istovremeno su i uzrok česte kritike rada evropskih institucija da su realativno zatvorene od očiju javnosti, te da je njihov rad povjerljiv, što se najčešće definiše kao postojanje „demokratskog deficita” u odlučivanju, i kroz nedovoljnu komunikaciju sa građanima. To opravdava činjenica da Unija postiže veću sinergiju delegiranjem određenih nadležnosti na institucije EU i povećava efikasnost rada i stvara uslove za bolje usaglašavanje različitih ciljeva i pogleda zemalja članica preko ovlašćenih predstavnika u samim institucijama. Sa druge strane, zatvorenost i nedostupnost u radu ovih institucija je stvar brojnih debata i vrlo čestih kritika da bi rad institucija trebalo da bude transparentniji. Zatvorenost rada institucija utiče na nivo demokratizacije u Evropskoj uniji i na način donošenja odluka, tako se sa svakim ugovorom povećavala transparentnost rada institucija.

5. 1. EVROPSKI PARLAMENT

5. 1. 1. ODNOS EVROPSKOG PARLAMENTA I CRNE GORE U PROCESU PRIDRUŽIVANJA

Evropski parlament (EP) je jedini direktno izabrani multinacionalni parlament u svijetu i jedina direktno izabrana institucija u Evropi. Tokom istorije Parlament je bio slaba institucija¹, ali od prvih direktnih izbora (1979), njegov značaj i snaga su samo rasli u institucionalnom sistemu. Njegova aktuelna i potencijalna uloga pred-

^{*} Prof. dr Danijela Jaćimović, Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore, Podgorica

¹ U poređenju sa Savjetom ministara ili Komisijom.

stavlja osnov za argumente o „demokratskom deficitu”, odnosno o pitanju demokratskog i legitimnog karaktera odluka koje se donose u Evropskoj uniji.

Svaki novi ugovor je povećavao nadležnosti i ovlašćenja Evropskom parlamentu i time uticao na dalji napredak u pogledu demokratizacije Evropske unije [5.1]. Sa Lisabonskim ugovorom nastavljena je tradicija povećanja nadležnosti Parlamenta, tako da danas više nego ikad Parlament može uticati na oblikovanje Evrope. Nadležnosti Parlamenta su povećane u svim oblastima zakonodavstva, budžeta i političke kontrole. Zakonodavnu nadležnost Parlament obavlja zajedno sa Savjetom. Lisabonskim ugovorom zakonodavna funkcija Parlamenta je ojačana, time što je procedura saodlučivanja proširena na blizu 40 novih oblasti (uključujući poljoprivredu, energetiku, imigraciju, pravdu, slobodu i bezbjednost, zdravstvo i strukturne fondove).

Budžetska nadležnost Evropskog parlamenta raste novim ugovorom, time što Parlament dobija veća ovlašćenja u definisanju, obimu i strukturi ukupnog budžeta [5.2]. Lisabonskim ugovorom ukinuta je podjela na „obavezne” i „neobavezne” rashode², a glavnu riječ o „obaveznim” rashodima, koji si bili dominantni u strukturi rashoda, imao je Savjet. Sa Lisabonskim ugovorom parlamentarne budžetske nadležnosti se šire, tako da Parlament zajedno sa Savjetom odlučuje o cijelom budžetu.

Povećanje demokratičnosti u radu institucija EU ogleda se kroz davanje Parlamentu veće političke kontrole i time i uticaja na ostale institucije. Vodeći računa o izborima za Evropski parlament, i poslije sprovedenih konsultacija, Evropski savjet, odlučujući kvalifikovanom većinom, predlaže Evropskom parlamentu jednog kandidata za predsjednika Komisije. Evropski parlament ga bira većinom ukupnog broja svojih članova. Savjet, u dogovoru sa izabranim predsjednikom Komisije, utvrđuje listu drugih komesara, tako da drugi članovi Komisije podliježu, kao kolektivni organ, izglasavanju povjerenja u Evropskom parlamentu. Na osnovu izglasanog povjerenja u Parlamentu, Evropski savjet imenuje Komisiju odlučujući kvalifikovanom većinom³. Cilj ovih bitnih promjena je da se smanji nepovjerenje građana Unije u EU institucije [5.3]. Povećavanjem demokratskog legitimiteta predsjednika Komisije povećava se veza između građana i Komisije, a time i ostalih institucija. Takođe, ove promjene treba da povećaju interes evropskih glasača, da aktivno koriste svoja prava i izlaskom na evropske izbore, kroz glasanje za političke programe evropskih partija, i time da direktno utiču na oblikovanje Evrope.

Parlament će prema Lisabonskom ugovoru biti uključen u cijeli niz međunarodnih ugovora koje zaključuje Unija, kroz davanje svog pristanka (saglasnosti), a to podrazumijeva i ugovore koji se odnose na međunarodnu trgovinu. Lisabonskim ugovorom Parlament je dobio i novo ovlašćenje da može pokrenuti i izmjene ugovora. Sve većim ovlašćenjima Evropski parlament sve aktivnije utiče na život građana Unije, ali u svim aktivnostima Parlament mora u potpunosti poštovati fundamen-

² U dosadašnjim ugovorima budžetska parlamentarna ovlašćenja odnosila su se samo na „neobavezne” rashode, koji su u ukupnoj strukturi budžeta predstavljali manji dio.

³ Član 17, tačka 7 Ugovora o EU (Lisabonski ugovor).

talna prava EU građana, što je u skladu sa Poveljom o fundamentalnim pravima koja je sastavni dio Lisabonskog ugovora.

Lisabonski ugovor utiče ne samo na obim nadležnosti ove institucije već i na njevu strukturu i način rada. Prema Lisabonskom ugovoru maksimalan broj poslanika u ovoj instituciji je 750, plus predsjednik. Tako da bez obzira na širenje Evropske unije, u toku trajanja i primjene Lisabonskog ugovora, broj poslanika se neće moći povećavati. Dosadašnja praksa da veličina nacionalnih delegacija može imati maksimalno 99, a minimalno 5 poslanika, korigovana je na niže, tako da nova struktura nacionalnih delegacija može imati maksimalno 96, a minimalno 6 poslanika. Ove promjene idu u prilog malim zemljama u Uniji.

Poslanici u Evropskom parlamentu ne sjede po nacionalnoj pripadnosti nego po političkoj, dijeleći iste ili slične političke ciljeve. To je pretpostavka da bi ova evropska institucija mogla efikasno donositi odluke. Ključni agent u agregiranju interesa u EP su političke partije. Od samog početka rada predstavnici ne sjede po nacionalnoj pripadnosti, već u političkim grupama koje dijele sličnu političku orijentaciju. Ipak, pored raznolikosti, političke grupe su radom u Parlamentu pokazale sposobnost za značajnu zajedničku akciju.

Posljednji parlamentarni izbori, održani u junu 2009. godine, odredili su strukturu Parlamenta u periodu 2009–2014. godine. Izbori su pokazali dvije karakteristike: prvo, iako se ovim izborima daje mandat Parlamentu sa značajno većim ovlaštenjima⁴, izlaznost je bila rekordno mala. A s druge strane, poslije godina dominacije ljevičara (partija iz lijevog centra), ovaj put glasačku dominaciju imaju partije okupljene oko desnog konzervativnog centra. Struktura političkih partija u Parlamentu može uticati na promjenu odnosa dominantnih političkih partija prema proširenju i zemljama Zapadnog Balkana. Tako da se postavlja pitanje: Da li će dolazak na vlast konzervativnih partija značiti i konzervativan pristup prema proširenju? Ipak, ohrabruje izjava predsjednika Evropske komisije Hoese Manuela Barosa da su na izborima pobijedile pristalice evropskog projekta. [5.4] Vrijeme će pokazati koliko je to diplomatska retorika, a koliko realnost.

Evropski parlament saraduje se parlamentima zemalja na Zapadnom Balkanu već nekoliko godina. Cilj Parlamenta je da intenzivira saradnju sa parlamentima zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, u cilju njihove pripreme za buduću dobru saradnju. Najvažniji akteri ove saradnje na političkom nivou su Komitet za spoljne poslove (Foreign Affairs Committee-AFET) i njegova Radna grupa za Zapadni Balkan, zatim Parlamentarna delegacija za odnose sa zemljama Jugoistočne Evrope. Na administrativnoj strani glavni partneri su DG EXPO (AFET and Europe delegation secretariats) i DG PRES – Direktorat za odnose sa nacionalnim parlamentima.

Saradnja Evropskog parlamenta sa parlamentima u regionu odvija se kroz stalne interparlamentarne dijaloge, koji se održavaju na godišnjem nivou. Četvrti interparlamentarni susret je održan oktobra mjeseca 2009. godine u Briselu, a predsjednik Skupštine Crne Gore bio je šef naše delegacije. Pored interparlamentarnog dijaloga

⁴ Time i mogućnost građanima da utiču na institucije i proces donošenja odluka.

ga, saradnja Evropskog parlamenta sa našim Parlamentom ima različite forme, koje podrazumijevaju zajedničku organizaciju seminara, obuke parlamentaraca i ostalih profesionalaca u Parlamentu i različite radne posjete EU Parlamentu. Aktivnosti u procesu pristupanja su jako važne, u funkciji veće obuke i prenošenja i najboljih znanja i iskustava, kako bi se nacionalni Parlament kao institucija pripremio za rad kada Crna Gora postane zemlje članica.

U procesu pristupanja od velikog značaja je i regionalna saradnja između parlamenata, koja se realizuje kroz rad Regionalnog savjeta za saradnju⁵, gdje je jedan od osnovnih prioriteta parlamentarna saradnja. Regionalna parlamentarna saradnja treba biti produbljena osnivanjem Regionalnog sekretarijata za parlamentarnu saradnju Jugoistočne Evrope, koji je lociran u Sofiji (Bugarska). Regionalni sekretarijat okuplja nacionalne parlamente država u Jugoistočnoj Evropi, osnovan je sa ciljem da preuzme regionalni primat na polju parlamentarne saradnje regiona, da učestvuje u organizaciji konferencija predsjednika parlamenata zemalja JIE, koordinira razmjenu informacija između nacionalnih parlamenata regiona, pravi godišnje planove međunarodnih aktivnosti i dr. Cilj formiranja regionalnog sekretarijata je da sekretarijat napravi vezu između regionalne saradnje i evropskih aspiracija parlamenata zemalja regiona. U koordiniranju regionalnih parlamentarnih aktivnosti značajnu ulogu uzeli su administrativni dijelovi Evropskog parlamenta DG EXPO i DG PRES.

Od velikog značaja za upoznavanje sa radom evropskih institucija je i iskustvo koje trenutno Crna Gora dobija kroz aktivno učešće u organima *Savjeta Evrope*. Iako Savjet Evrope ne predstavlja strukturu EU, već se radi o međuvladinoj organizaciji, principi, vrijednosti i način rada najbliži je praksi u EU. Osnovni cilj postojanja Savjeta Evrope je obezbjeđivanje osnovnih ličnih i demokratskih prava i sloboda u Evropi, a najvažniji akti donijeti radi ostvarenja tog primarnog cilja su: Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnivanje Evropskog suda za ljudska prava. Crna Gora je postala 47. punopravna članica ove organizacije u maju 2007. godine⁶. Status posmatrača ima pet država: Vatikan, Sjedinjene Američke Države, Kanada, Japan i Meksiko. Savjet Evrope je organizovan tako da glavno tijelo za donošenje odluka je Komitet ministara i Parlamentarna skupština. Dok Komitet ministara čine ministri inostranih poslova ili njihovi stalni diplomatski predstavnici, članovi Parlamentarne skupštine su predstavnici 47 nacionalnih parlamenata i time predstavljaju političke snage država članica. Treba napomenuti da je ovo Parlament sa najširoom bazom. Skupština vidi sebe kao vodeću snagu u širenju evropske saradnje na sve demokratske države širom Evrope

Parlamentarnu skupštinu Savjeta Evrope čine poslanici (i njihovi zamjenici) nacionalnih skupština, što znači da one određuju sastav delegacija, koji odražava re-

⁵ Regionalni savjet za saradnju je sukcesor Pakta stabilnosti za Jugositočnu Evropu (Stability Pact for SEE), a osnovan je u cilju promovisanja međusobne saradnje, evropskih i evroatlantskih integracija, odnosno u cilju podsticanja razvoja čitavog regiona, što je od velike važnosti za proces evropskih integracija.

⁶ Od evropskih država članstvo nema samo Bjelorusija, čiji je status gosta suspendovan zbog nepoštovanja ljudskih prava i demokratskih načela.

alan odnos političkih partija, konstituenata nacionalnih skupština. Parlamentarna skupština Savjeta Evrope bavi se temama iz oblasti: politike, prava i ljudskih prava, socijalne politike, zdravstva, porodice, kulture, nauke, obrazovanja i životne sredine, poljoprivrede, migracija, izbjeglica i demografije, kao i ravnopravnosti polova, u kontekstu svih ovih oblasti stara se o poštovanju dogovorenih obaveza od strane država članica. Parlamentarna skupština SE sastaje se kvartalno, odnosno četiri puta godišnje u trajanju od pet dana. Učestvovanjem u radu Parlamentarne skupštine države u procesu pridruživanja EU stiču značajno iskustvo koje će im biti dragocjeno u budućem djelovanju u Evropskom parlamentu.

U procesu pristupanja, pored saradnje sa Evropskim parlamentom i njegovom tijelima, uz rastuću regionalnu saradnju, treba intenzivirati rad na povezivanju naših domaćih političkih partija sa političkim grupama u Evropskom parlamentu na bazi sličnih programa. Kroz program intenzivne kooperacije i saradnje domaći parlamentarci će se upoznati sa načinom rada u okviru date političke grupacije. Politički partneri i sami će biti zainteresovani da se novi članovi što prije uklupe u način rada i funkcionisanja same grupe, a dvostranost ovog procesa će uticati na efikasnost u prenosu znanja i iskustva i brže uklapanje u evropski rad partija. Takođe, nikako ne treba zanemariti moć lobiranja u evropskim institucijama, tako da će intenzivna politička saradnja omogućiti upoznavanje neophodnih vještina lobiranja.

Buduća struktura potencijalnih crnogorskih parlamentaraca u Evropskom parlamentu zavisice od rezultata budućih evropskih izbora, pri čemu je važno da budući parlamentarci imaju „evropski” pogled na političke izazove. Kreiranje evropskog pogleda na političke izazove, radi bolje „socijalizacije” i boljeg profilisanja ciljeva naših građana, upravo je cilj koji treba postići u procesu pristupanja, a na tome treba stalno raditi i u toku punopravnog članstva. To znači da je pred nama period intenzivnog učenja i konstantnog prilagođavanja evropskim standardima i evropskim ciljevima u različitim pravcima.

5. 1. 2. CRNA GORA KAO PUNOPRAVNI ČLAN EVROPSKOG PARLAMENTA

Ostvarivanjem punopravnog članstva u EU, Crna Gora će aktivno učestovati u radu svih institucija i tijela Unije. Karakteristike institucija i tijela EU, istovremeno i uzrok česte kritike rada evropskih institucija, je da su relativno zatvorene, te da je njihov rad povjerljiv. Ta činjenica, sa jedne strane, povećava efikasnost rada i stvara uslove za bolje usaglašavanje različitih ciljeva i pogleda zemalja članica. Sa druge strane, zatvorenost i nedostupnost rada ovih institucija je stvar brojnih debata i vrlo čestih kritika da bi rad institucija trebalo da bude transparentaniji. Zatvorenost rada institucija utiče na nivo demokratizacije u Evropskoj uniji, i na način donošenja odluka, tako se sa svakim ugovorom povećava transparentnost u radu institucija. Osnovni cilj novog Lisabonskog ugovora je povećanje efikasnosti u donošenju odluka i povećanje demokratičnosti i transparentnosti u radu institucija.

Svako novo proširenje Unije utiče i na rad samih institucija. Pridruživanje nije nova praksa u EU, gdje svako povećanje broja članova utiče na prilagođavanje insti-

tucija u domenu socijalizacije (odnos između novih i starih članova), kao i u odnosu na radne metode, sistem i strukturu. Posljednje proširenje Evrope (najbrojnije i najkompleksnije do sada), je svojevrstan test rada i načina rada, ali i adaptibilnosti i institucija i zemalja članica.

Upućivanje novih zemalja članica u rad institucija – prvo u formalni, i što je posebno važno, u neformalni rad i procedure, zahtijeva dosta vremena i prakse (upravo zbog prirode rada samih institucija) na šta ukazuje iskustvo posljednjeg proširenja.

Međutim, dosta zavisi i od samih novih zemalja članica, koliko pokazuju spremnosti i efikasnosti u adaptiranju na takozvani „community method” (metod Zajednice), što će imati direktan uticaj na rad institucija i mogućnost da utiču na procese i odluke koje se donose u Uniji. Proces socijalizacije novih zemalja članica počinje u procesu pridruživanja gdje se brojnim formalnim i neformalnim kontaktima zemlja koja je formalno u tom procesu, naprosto stavlja u poziciju „learning by doing”, učenje kroz praksu.

Evropski parlament je usvojio rezoluciju koja se odnosi na proširenje zemalja Zapadnog Balkana, novembra 2009. godine. U ovom dokumentu reafirmiše se posvećenost Parlamenta⁷ politici proširenja, kao jednoj od najuspješnijih politika u EU, i daje podršku zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima da moraju ostati na evropskom putu i raditi na neophodnim reformama. Parlament insistira na poštovanju Kopenhaških kriterijuma: gdje vladavina prava, sloboda izražavanja, dobrosusjedski odnosi, tretman manjina (posebno Roma), borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, predstavljaju glavne poluge integracionog procesa. Parlament je pozvao i ostale institucije da povećaju integracione kapacitete [5.5].

S druge strane, posljednje proširenje podrazumijevalo je ulazak dominantno malih zemalja članica⁸, a buduća proširenja takođe se odnose na male zemlje. Prema važećem Lisabonskom ugovoru, broj poslanika se neće povećavati, a zemlje članice će imati od minimalnih 6, do maksimalnih 96 poslanika. Stavovi naših budućih poslanika, sa ostvarivanjem punopravnog članstva u Evropskom parlamentu, bili bi agregirani i okviru evropskih partija koje dijele sličnu političku orijentaciju, pravljenjem koalicija u širokom frontu.

Lisabonskim ugovorom predviđena je značajnija i proaktivnija uloga nacionalnih parlamenata. Dok je uloga nacionalnih parlamenata u procesu pristupanja u vršenju političkog nadzora nad procesom pristupanja EU, sa punopravnim članstvom uloga nacionalnih parlamenata značajno raste [5.6]. Nacionalni parlamenti su po prvi put u potpunosti prepoznati kao dio demokratskog tkiva Evropske unije. Uspostavljeni su posebni aranžmani kojima se pomaže nacionalnim parlamentima da se više uključe u rad Unije. Tačnije, nacionalni parlamenti će imati ulogu „kontrolora” nad principom *subsidiarnosti*⁹. Nacionalni parlamenti će moći da se izjasne po

⁷ Usvajajući Rezoluciju novembra 2009. godine, kao svoj stav u odnosu na Strategiju proširenja Evropske komisije za Zapadni Balkan.

⁸ Samo 2 zemlje imaju karakter velikih zemalja.

⁹ Ovim principom će se obezbijediti donošenje odluka u tijesnoj vezi sa građanima i da li su aktivnosti na nivou Zajednice opravdane u svijetlu mogućnosti dostupnih na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

nekom pitanju u ranoj fazi, prije nego što se prijedlog bude detaljno razmatrao na Evropskom parlamentu i Savjetu ministara.

Ovim će nacionalni parlamenti biti uključeni u kontrolu nadležnosti koje se dijele između Unije i država članica¹⁰, i to zahvaljujući uvođenju odredbe o „mehanizmu ranog upozorenja”. Ovim mehanizmom se omogućava svakom nacionalnom Parlamentu da ukaže na ugrožavanje principa supsidijarnosti ili njegovo kršenje od strane evropskih institucija.

Uloga nacionalnih parlamenata u evropskim pitanjima stalno raste tako da se stalno povećava saradnja nacionalnih parlamenata sa Evropskim, posebno imajući u vidu da parlamenti dijele slične pristupe prema specifičnim problemima. Tako da je Lisabonski ugovor ponudio formalizaciju rastuće međuparlamentarne saradnje. EU Parlament stalno informiše zemlje članice o svojim aktivnostima, saradnja je institucionalizovana kroz interparlamentarne dijaloge (Join-Parliamentary meetings JPMs) i kroz mnoge češće i detaljnije kontakte između komiteta Evropskog parlamenta i nacionalnih partnera, gdje se diskutuje o nekom prijedlogu Komisije.

Kako bi se građani aktivnije uključili u proces donošenja odluka u Evropi, Lisabonskim ugovorom se definišu, jedinstveno, detalji koji će omogućiti i pospješiti učešće građana u demokratskom životu Unije. Ugovor definiše i uvodi pravo građanske inicijative. Evropski građani imaju pravo da zahtijevaju od Evropske komisije da predloži „nacrt zakona” ukoliko prikupe najmanje milion potpisa u značajnom broju država članica. Ugovor prepoznaje značaj dijaloga između građana, organizacija civilnog društva i institucija Unije (posebno Komisije). Direktno sa ovim je u vezi i paradoksalna situacija da kako raste značaj i uloga Evropskog parlamenta i mogućnost građana Evropske unije da utiču na proces donošenja odluka i oblikovanje procesa u Uniji, prisutan je trend sve slabijeg odziva na izborima za Evropski parlament.

Posljednji izbori održani u junu 2009. godine ukazuju na rekordno nisku izlaznost od svega 42,5%. Evropski parlament je možda žrtva trenda niskog odziva na glasanje u zemljama EU, ali sami karakter EU i karakteristike institucija čini same glasače nesigurnim u promjene, do kojih će dovesti glasanje. Odnosno, građani ne glasaju za vladu, određeni propis, već glasaju za instituciju, gdje je specifičnost bilo koje političke partije ograničena potrebama iznalaženja kompromisa sa drugim političkim partijama i drugim institucijama. Vezivanje za rezultate izbora Parlamenta sa izborom predsjednika Komisije, kao i same Komisije jedno je od ponuđenih rješenja.

Više nego ijedna institucija Evropski parlament će se suočiti sa brojnim izazovima u budućnosti. Jedna je stvar dobiti moć, a druga je i koristiti je efikasno. Parla-

¹⁰ *Podijeljene nadležnosti* između Unije i država članica, gdje države članice izvršavaju svoje nadležnosti u slučajevima kada Unija ne izvršava svoje: unutrašnje tržište; socijalna politika u odnosu na posebne oblasti definisane Ugovorom; ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija; poljoprivreda i ribarstvo, osim za očuvanje bioloških resursa mora; životna sredina; zaštita potrošača; transport; transevropske mreže; energetika; oblast pravde, slobode i bezbjednosti; zajednička bezbjednosna pitanja u odnosu na aspekte javnog zdravlja kako je definisano u Lisabonskom ugovoru; istraživanje, tehnološki razvoj i vasiona; razvojna saradnja i humanitarna pomoć.

ment će morati uložiti jako puno pažnje u razvoj i jačanje povjerenja građana prema ovoj instituciji i povećanju demokratizacije u EU. U cilju povećanja demokratizacije rada institucija, za manje države članice, veoma je važno da raste značaj Parlamenta i da aktivnim učešćem na direktnim izborima za Evropski parlament preuzmu svoju građansku obavezu da glasanjem utiču na rezultate, a time i politiku EU. Ipak, moć, strateško pozicioniranje i dalekosežnost rada Parlamenta zavisice od njegove sposobnosti da obezbijedi ponuđenim mehanizmima Lisabonskog ugovora snažniju ulogu u okviru EU institucija u proširenoj i sve većoj Evropi.

5. 2. EVROPSKI SAVJET I SAVJET (MINISTARA)

Lisabonskim ugovorom Evropski Savjet postao je i formalno institucija Unije, i na taj način dugogodišnja dominantna, ali neformalna uloga, postala je kroz ugovore priznata i definisana. Pored ove novine, Lisabonskim ugovorom, Savjet dobija svog predsjednika i formalno način rada.

Evropski savjet čine šefovi država i vlada država članica Evropske unije, zajedno sa predsjednikom Savjeta i predsjednikom Evropske komisije. Visoki predstavnik Unije za spoljnu i bezbjednosnu politiku učestvuje u njegovom radu, kao i generalni sekretar [5.7]. Uzimajući u obzir da Evropski savjet okuplja najmoćnije političare u Evropi i svijetu, vrlo često se za sastanke Savjeta kaže samiti. Kompozicija učesnika u Savjetu i njena fleksibilnost je mala, u poređenju sa ostalim institucijama.

Uloga Evropskog savjeta je da obezbijedi neophodne podsticaje za razvoj i da definiše generalne političke smjernice i prioritete¹¹. U nadležnosti Evropskog savjeta spadaju ključna pitanja Unije, kao što su osnovni politički problemi saradnje, pravci razvoja, način odlučivanja o pojedinim pitanjima, odluke u kriznim situacijama, ugovori ili važna ekonomska i spoljnopolitička pitanja, uključujući pitanje proširenja Unije [5.8].

Prije Lisabonskog ugovora (u skladu sa ugovorom iz Nice – 2001. godine), svaka država članica je predsjedavala Evropskim savjetom, na bazi šestomjesečne rotacije. Rotirajuće predsjedništvo je posebno i neobično institucionalno obilježje, a preuzimanje obimnih i odgovornih dužnosti na period od 6 mjeseci je sve više bio predmet kritike. Kritike su se odnosile na to da je period predsjedavanja suviše kratak da bi se nešto postiglo i da postoji veoma malo podsticaja da se izradi nešto trajno, kao i da neke zemlje, posebno one male, nijesu dorasle zadatku predsjednikovanja [5.9]. Za druge, rotirajuće predsjedavanje je davalo svim zemljama članicama jednake mogućnosti da na period od 6 mjeseci budu na čelu EU. Ipak, praksa rotirajućeg predsjedavanja pokazala je da slabi stabilnost i kontinuitet rada Evropskog savjeta, a i same Unije. Tako da je jedna od najvažnijih novina Lisabonskog ugovora uvođenje stabilnog predsjedavanja, kroz uvođenje funkcije predsjednika Savjeta¹², što je karakteristično i za ostale institucije poput Evropskog parlamenta i Komisije.

¹¹ Treba istaći da Savjet nema legislativnu funkciju.

¹² Predsjednik Evropskog savjeta neće moći da preuzme i nacionalni mandat.

Predsjednik Savjeta se bira kvalifikovanom većinom u Evropskom savjetu, na period od dvije i po godine, sa mogućnošću jednog reizbora. Na bazi političkog dogovora, koji su postigli šefovi država i vlada 19. novembra 2009. godine, izabran je gosp. Herman Van Rompuy za predsjednika Evropskog savjeta, na period od 1. decembra 2009. godine do 31. maja 2012. godine. Osnovne nadležnosti predsjednika Evropskog savjeta su da: predsjedava i vodi rad Evropskog savjeta, predsjedava i rukovodi radom Evropskog savjeta, osigurava njegovu pripremu i kontinuitet rada; djeluje u cilju lakšeg usaglašavanja stavova i postizanja konsenzusa u okviru Evropskog savjeta; podnosi izvještaj Evropskom parlamentu poslije svakog zasijedanja Evropskog savjeta. Predsjednik Evropskog savjeta, simbolično i suštinski, predstavlja glas i lice Evropske unije i predstavlja Uniju na međunarodnoj sceni. Predsjednik na svom nivou i u svojstvu funkcije koju obavlja, predstavlja Uniju na spoljnjem planu u vezi sa pitanjima iz spoljne politike i zajedničke bezbjednosti, bez povreda nadležnosti Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i politiku bezbjednosti.

Rad Evropskog savjeta priprema predsjednik Savjeta u saradnji sa predsjednikom Komisije, a na bazi rada Savjeta za opšte poslove. Rad Savjeta i samog predsjednika pomaže Generalni sekretarijat Savjeta ministara, kao i Kancelarija predsjednika. Savjet treba da se sastaje dva puta u svakih šest mjeseci, i to u Briselu. Na prijedlog predsjednika, uz saglasnost Savjeta za opšte poslove ili Corepera (Komiteta stalnih predstavnika), mjesto održavanja može biti i negdje drugdje, a sastanci Savjeta češći. Zavisno od agende, Savjetu mogu prisustvovati i resorni ministri.

S obzirom na to da je Lisabonski ugovor donio novu funkciju predsjednika Evropskog savjeta, puno se raspravljalo o profilu ove pozicije u evropskim krugovima. Ali po mišljenju aktuelnog predsjednika, samo je jedan profil moguć, a on je baziran na „dijalogu, jedinstvu i akciji” [5.10]. Za efektivan rad Evropskog savjeta potrebni su dobri „inputi” Savjeta (Savjeta ministara), a od vitalnog značaja je bliska i konstantna kooperacija između predsjednika Savjeta, predsjednika vlade ili države koja predsjedava i predsjednika Komisije (nedjeljno).

Lisabonski ugovor je donio još jednu novu poziciju u Evropskom savjetu – Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbjednosnu politiku. Postojeća pozicija Visokog predstavnika (na kojoj se do sada nalazio Javier Solana) i pozicija evropskog komesara za spoljne odnose (na kojoj se nalazila Benita Ferrero-Waldner) su spojene u jednu. Na ovaj način obezbijeđena je veća koherentnost i jedinstvo aktivnosti Evropske unije na planu spoljne politike. Za Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbjednosnu politiku izabrana je gosp. Catherine Ashton za period od 1. decembra 2009. godine, sve do kraja mandata tekuće Komisije. Na poziciji Generalnog Sekretara izabran je gosp. Pierre de Boissieu, sa početkom mandata 1. decembra 2009. do juna 2011. godine.

Visoki predstavnik se imenuje od strane Evropskog savjeta (kvalifikovanom većinom), uz saglasnost Evropske komisije, što potvrđuje Evropski parlament, gdje polaže zakletvu. U isto vrijeme Visoki predstavnik je i potpredsjednik Evropske komisije i predsjedava Savjetom spoljnih poslova. Rad Visokog predstavnika je potpomognut posebnim tijelom – novom Službom za spoljne poslove (European External Action Service-EEAS). Glavne nadležnosti Visokog predstavnika Unije za spoljnu i politiku bezbjednosti su da: sprovodi zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, da

sa svojim prijedlozima utiče na razvoj ove politike, predsjedava Savjetom spoljnih poslova, predstavlja Uniju po pitanjima spoljnih i bezbjednosnih poslova, rukovodi Službom za spoljne poslove (EEAS) [5.1]. Uvođenjem pozicije Visokog predstavnika za spoljnu politiku i politiku bezbjednosti, EU dobija svojevrsnu poziciju „šefa diplomatije”, koji u oblasti spoljnih akcija Unije treba da osigurava sprovođenje odluka koje su usvojili Evropski savjet i Savjet (ministara). On, u ime Unije, vodi političke razgovore sa trećim zemljama i iznosi stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama.

Služba za spoljne poslove je nova služba koja će biti pod autoritetom Visokog predstavnika koja je jedinstvena po ulozi i funkciji u EU sistemu. Pomagaće u očuvanju konzistentnosti i koordinaciji spoljnih aktivnosti Unije. Članovi EEAS biće sastavljeni od službenika iz nadležnih službi Generalnog sekretarijata Savjeta i Komisije, kao i osoblja koje detaširaju nacionalne diplomatske službe.

Sastanci Evropskog savjeta će i dalje ostati kratki i intenzivni, ali podrazumijevaju velike pripreme unaprijed. Uobičajeni sastanci Savjeta se mogu održavati maksimalno dva dana. Na samom početku rada Savjeta, predsjednik Parlamenta se obraća Savjetu¹³, što više predstavlja simboličan čin, u smislu potvrde da Parlament ima uticaja na raspravu u Savjetu, nego što je to u praksi do sada bio slučaj. Novi rad Evropskog savjeta prati smanjivanje broja učesnika na samim sastancima. Nova kompozicija Evropskog savjeta, utiče i na broj ostalih zvaničnika koji mogu ući u zgradu gdje se održava Samit. Obim nacionalnih delegacija je smanjen, i one mogu imati maksimalno 20 članova, kao i delegacija Komisije, dok Visoki predstavnik može biti praćen timom od 5 saradnika.

Agendu takozvanih Samita priprema predsjednik Evropskog savjeta zajedno sa zemljom koja predsjedava Savjetom ministara i predsjednikom Komisije, najmanje četiri nedjelje prije zakazanog termina. Draft agende se dostavlja Savjetu za opšte poslove, a sve ostale formacije Savjeta (Savjeta ministara) svoje prijedloge za dnevni red (agendu) mogu dostaviti dvije nedjelje prije održavanja Evropskog savjeta. Zatim predsjednik priprema nacrt dnevnog reda i nacrt zaključaka i raspravlja o tome sa Savjetom za opšte poslove. Sastanci Savjeta nijesu otvoreni za javnost, a samo strogo definisani broj zvaničnika može prisustvovati Savjetu. Odlučivanje u Evropskom savjetu se zasniva na konsenzusu, tako da bliska atmosfera, koja vlada na sastancima Savjeta, predstavlja ujedno i ključ za ostvarivanje konsenzusa. Pored odluka, rezultat rada Evropskog savjeta su i zaključci, koji predstavljaju „meke zakone” i važan rezultat rada Savjeta. Predsjednički zaključci predstavljaju smjernice za rad ostalim institucijama i tijelima u EU.

Članovi Savjeta su svi jednaki, kao što i njihove zemlje imaju jednak status u međunarodnom pravu. Međutim, ipak treba imati u vidu, da je Savjet središte moći, a činjenica da neki participanti imaju više (predstavljaju veću zemlju) ili manje moći, je vidljiva i razumljiva za sve¹⁴.

¹³ Ovaj običaj je usvojen kasnih 80-ih.

¹⁴ Manje zemlje su svjesne da su mnogo manje zaštićene u Savjetu nego u nekoj drugoj instituciji.

Evropski savjet pridaje veliku pažnju neformalnosti sastanaka. Sastanci su veoma ograničenog tipa, gdje šefovi država sjede zajedno, licem u lice, često se obraćajući jedni drugima ličnim imenima. Mnogi smatraju da je Savjet iznenađujuće uspješan, baš zbog svoje intimnosti. Vremenom sastanci su postali više strukturirani, određena dokumenta su predmet debatiranja. Ali u suštini privatni i direktni kontakt, često i konfrontalni, je ostao. Održavanje sastanaka u regularnim intervalima dovodi do uzajamnog razumijevanja.

Pošto je osnova donošenja odluka konsenzus u Evropskom savjetu, djelimična zatvorenost rada i značaj neformalnog načina rada imaju specifičnu težinu. Sve zemlje nove članice treba da prođu dug put do potpunog razumijevanja i prihvatanja ovog načina donošenja odluka. Branjenje nacionalne pozicije, kroz stvaranje koalicija i pravljenje kompromisa je tehnika koja se uči tek sa dobijanjem punopravnog članstva, a za mnoge nove zemlje članice predstavlja rastući izazov.

U tom cilju Evropski savjet djelimično otvara svoja vrata zemljama u procesu pridruženja, kako bi se što bolje pripremile za buduće učestvovanje u radu. Iskustvo posljednjeg proširenja ukazuje na novu praksu Evropskog savjeta da se šefovi vlada iz zemalja kandidata pozivaju na ručak i „brief” u okviru drugog dana. Ovaj običaj ima simboličnu vrijednost, ne vodi ka glavnoj odluci, ali podrazumijeva dio prakse socijalizacije, učenja i razumijevanja prirode rada i karakteristika ove institucije za zemlju kandidata. Pored učestvovanja u dijelu rada Savjeta, u cilju što bolje pripreme za buduće učešće u radu Evropskog savjeta, za zemlju koja je u procesu proširenja od izuzetne je važnosti da prati predsjedničke zaključke. Kroz kontinuirano praćenje predsjedničkih zaključaka, zemlja je u mogućnosti da prati dešavanja na evropskim samitima i u Uniji uopšte.

Savjet ministara EU je glavno tijelo zaduženo za donošenje odluka u EU. To je mjesto gdje su nacionalni interesi artikulirani, branjeni i agregirani od strane ministarskih predstavnika iz svih zemalja članica. Savjetom predsjedava svaka zemlja članica na smjenu i rad je podržan Sekretarijatom u Briselu.

Savjet ministara je legalno tijelo, ali u praksi predstavlja 10 različitih formacija, što zavisi od agende Savjeta: opšti poslovi, spoljni poslovi, ekonomska i finansijska pitanja, zakonodavstvo i unutrašnji poslovi, zaposlenost, socijalna politika, zdravstvo i potrošači, konkurentnost, transport i telekomunikacije, poljoprivreda i ribarstvo, čovjekova okolina, obrazovanje, mladi i kultura [5.12]. Svaka od formacija sastavljena je od relevantnih ministara iz svake zemlje članice, kao i predstavnika Komisije i predsjedavajućeg. Ministri koji su predstavnici u Savjetu imaju kapacitet predstavnika svojih Vlada za pitanja o kojima se diskutuje. Oni su također autorizovani da prihvataju obaveze u ime svojih Vlada i da pravni akt koji je usvojen bude implementiran u zemlji članici.

Činjenica postojanja jednog pravnog tijela Savjeta znači da svaka grupa ministara može donositi odluke iz bilo koje oblasti koju pokriva Savjet. Nova formacija Savjeta je Savjet za opšte poslove, koji koordinira rad cijelog Savjeta i predstavlja vezu Evropskog savjeta sa Savjetom ministara. Visoki predstavnik za spoljnu i bezbjednosnu politiku predsjedavaće Savjetom spoljnih poslova u okviru Savjeta ministara.

Kao rezultat dogovora sa vladom Luksemburga ministarski sastanci u aprilu, junu i oktobru se održavaju u Evropskom centru u Luksemburgu. Predsjedništvo može zakazati ministarske sastanke u svojoj zemlji, posebno one nezvanične. Savjetom ministara predsjedava zemlja članica, prema utvrđenom redoslijedu¹⁵. Svako Predsjedništvo traje 6 mjeseci počevši od 1. januara i 1. jula. Preuzimanje Predsjedništva u Savjetu direktno utiče na veliki broj službenika u javnoj administraciji. Koordinirajuća jedinica je uglavnom u glavnom gradu zemlje predsjedavajućeg, koja je odgovorna za obezbjeđenje koherentnosti i konzistentnosti, kroz cijeli rang pitanja diskutovanih tokom 6 mjeseci. Takođe, broj stalnih predstavnika u Briselu značajno poraste prije i u toku perioda predsjedavanja, jer to postaje Operativni centar za briselske aktivnosti. Taj broj nekada raste značajno zavisno od potreba. Iskustvo Predsjedništva je uvijek bilo važan zadatak. Rastuće obaveze na području Unije danas, i sve više članova Savjeta, čini pregovaranje vremenski sve zahtjevnijim i sve konfliktnijim, a ispunjavanje dužnosti Predsjedništva za period od 6 mjeseci može biti zastrašujuće, posebno za male zemlje i nove došljake [5.13]. U tom cilju Lisabonskim ugovorom predsjedavajuća zemlja se susreće sa mnogo manje poslova i zadataka nego prije ovog ugovora. Postojanjem stalne funkcije predsjednika Evropskog savjeta i Visokog predstavnika, dvije velike dužnosti, organizovanje i koordiniranje rada Evropskog savjeta i spoljne i bezbjednosne politike, više nijesu u nadležnosti predsjedavajuće zemlje.

Generalni sekretarijat Savjeta je relativno malo i javno politički neutralno tijelo, koje „uvezuje” cijelu hijerarhiju Savjeta, obezbjeđujući logističku, tehničku i administrativnu podršku. Na njegovom čelu nalazi se generalni sekretar koga imenuje Evropski savjet. Generalni sekretarijat imaće i dalje važnu ulogu u organizaciji rada Evropskog savjeta. Novoizabrani generalni sekretar Pierre de Boissieu je šesti čovjek koji se nalazi na čelu Sekretarijata od njegovog osnivanja 1952. godine. Uloga Sekretarijata je nezamjenljiva u radu Savjeta ministara kao i u Evropskom savjetu, iako se naizgled čini da se Sekretarijat bavi samo administrativnim i tehničkim poslovima.

Glavna moć Savjeta je u donošenju odluka i koordinaciji ekonomskih politika zemalja članica. Savjet je glavni zakonodavac i tu funkciju dijeli sa Parlamentom, kroz proceduru saodlučivanja, a takođe zajedno sa Parlamentom ima nadležnosti nad budžetom.

Time je uloga Savjeta pri donošenju odluka centralna i Savjet ima značajan uticaj u odnosu na druge institucije i autoritete. Savjet nije monolitno tijelo, već sastavljeno od predstavnika 27 (trenutno) različitih zemalja, čiji su interesi različitog ranga, konfliktni, preklapaju se i moraju se usaglasiti na dnevnoj osnovi u širokom spektrumu pitanja. Zemlje u Savjetu, koje se razlikuju po svojoj veličini, ekonomskoj snazi, dužini EU članstva, administrativnoj kulturi, pregovaračkom stilu i po stavu prema EU integracijama, na kraju uspijevaju da postignu dogovor. Do dogovora se

¹⁵ Lista koja predstavlja raspored zemalja koje predsjedavaju do 2020. godine, promijenit će se ulaskom novih zemalja članica.

ne može doći spontano, zato se primjenjuje praksa glasanja ili praksa pregovaranja kroz neformalne kanale.

Gdje je jednoglasnost prisutna, moć odlučivanja je podjednako raspodijeljena između članova Savjeta, ali je i teže ostvarljiva, a svaka zemlja članica može da blokira dogovor. U slučaju kvalifikovane većine, koja je danas dominantan način donošenja odluka, članovi koji imaju veći broj glasova, imaju i veći uticaj. Manje zemlje radeći zajedno, mogu postići isti uticaj kao i velika zemlja, kod donošenja finalne odluke. Savezi u Savjetu se stalno stvaraju i mijenjaju, motivisani problemima.

Ipak, broj glasova koji ima svaka zemlja ima uticaja na finalni proces donošenja odluka. Proces donošenja odluka je područje oko koga se najviše lome koplja kod svakog ugovora [5.14]. Da bi proces odluka bio demokratičniji i više odražavao volju građana Evropske unije, Lisabonskim ugovorom uveden je princip dvostrukog kvalifikovanog većinskog odlučivanja. Da bi prijedlog prošao u Savjetu ministara, treba da ima minimum 255 od ukupnih 345 glasova. Od 2014. godine primjenjivaće se sistem „dvostruke većine”. Tako, da bi odluka bila donijeta, mora je podržati većina zemalja članica, odnosno 55% država, što će predstavljati i najmanje 65% populacije Evropske unije. Manjina koja je neophodna za blokadu donošenja određene odluke mora da uključuje najmanje 4 države članice EU. Ovaj sistem je demokratičniji i efikasniji u poređenju sa sistemom koji je bio dosad primjenjivan prema Ugovoru iz Nice. Olakšava formiranje većine i samim tim pojednostavljuje proces donošenja odluka, a što je od ključnog značaja za Uniju koju danas čini 27 država članica, i omogućava proces donošenja odluka u budućoj-proširenoj Evropskoj uniji [5.15].

Iako Lisabonski ugovor donosi proširenu mogućnost glasanja kvalifikovanom većinom, to ne znači da se u tijelima Savjeta ministara glasa po svaku cijenu. Treba uzeti u obzir da se u radnim grupama ne glasa, a ova tijela su sastavljena od zvaničnika ministarstava svih nacionalnih država, koji raspravljaju o prijedlozima Komisije [5.16]. Najveći dio posla obavljaju radne grupe. Zatim tu je Coreper¹⁶, zatvoreno tijelo za koje važi drugi naziv „kovačnica kompromisa”, gdje isto tako nema glasanja. Pošto ministri usvajaju već dogovoreno (tačke A) mjesta za glasanje je malo. Tako da u suštini proces donošenja odluka u Uniji je kontinuirani dijalog zemalja članica.

Usaglašavanje stavova, način kako se vode debate, prateći odgovarajući rječnik, donošenje zajedničke odluke bez preglasavanja, i dalje proces donošenja odluka i rada u EU čine komplikovanim i teškim za nove zemlje članice, koje su sve različitije od osnovnog jezgra Unije (stare zemlje članice).

Nove zemlje članice u toku cijelog procesa integracija, bez obzira na to da li su zemlje kandidati ili potencijalni kandidati, moraju izgrađivati imidž svoje zemlje kod zemalja partnera u EU. U procesu neformalnog i kontinuiranog pregovaranja, od velike je važnosti percepcija o zemlji, od čega jako puno zavisi interakcija posto-

¹⁶ Coreper su stalni predstavnici, koji se biraju iz diplomatskih krugova, sa prethodnim iskustvom rada u vezi sa EU pitanjima. U praksi, Coreper je „fabrika” za donošenje odluka. Međutim, stalni predstavnici nemaju formalno pravo da donose odluke, zakonski samo ministri imaju tu moć.

ječih zemalja članica sa novom zemljom. Da bi stare zemlje članice stekle i imale (dobro) mišljenje o novom članu, potreban je sinhronizovan, kontinuirani diplomatski i politički rad same nove zemlje. Kroz stalne diplomatske kanale tokom cijelog procesa integracija, na nivou predsjednika države, Vlade, ministara, Vladinih službenika, ambasadora Crne Gore u zemljama EU, treba raditi i izgrađivati adekvatan i pozitivan stav prema zemlji. Praksom intenzivnih posjeta zemljama članicama, kroz prijateljske bilateralne razgovore, upoznati zemlje članice o trenutnoj situaciji u zemlji, posvećenosti reformama i stalnoj težnji ka usvajanju evropskih vrijednosti. Kroz bilateralne kontakte obnoviti stara međudržavna prijateljstva, izgrađivati nova, i time stvarati grupu zemalja u okviru zemalja članica koje će lobirati za interese Crne Gore u evropskim institucijama prvenstveno, Evropskom savjetu i Savjetu ministara.

Pored stalnog diplomatskog rada, konkretna priprema za rad u Savjetu ministara počinje dobijanjem statusa kandidata. Zemlje kandidati, odnosno njihovi ministri inostranih poslova, mogu prisustvovati neformalnom radu ministara inostranih poslova EU, takozvanim „Gymnich” sastancima¹⁷. Cilj održavanja ovih sastanaka je da se ponudi neformalna platforma za raspravu o tekućim, obično veoma osjetljivim pitanjima spoljne politike i razmjenju mišljenja. U toku drugog dana rada Gymnich sastanaka, kolege iz zemalja kandidata se priključuju radnom ručku ministara zemalja članica. Ovi ručkovi ponekad funkcionišu kao sesije za dugoročno planiranje aktivnosti, i izvrsna su priprema za upoznavanje rada i načina funkcionisanja Savjeta ministara za zemlje kandidate. Rezultat rada Gymnich sastanaka nije rezolucija ili odluka, već samo informacija za javnost o radu.

Tradicionalno, najvažnija uloga Gymnich-a je što nudi neformalan privatni program za ministre i njihove supruge, duge vikende socijalizacije „bogate prijemima i kulturom”, koji značajno pomažu u nalaženju rješenja za sporna i osjetljiva pitanja. Ovi neformalni sastanci i neformalna druženja se koriste upravo za uspostavljanje međusobnih relacija i osnove za povjerenje, odnosno predstavljaju nešto poput „podmazivanja mehanizma”.

Pored Gymnich sastanaka, jako korisno iskustvo za zemlju koja će uskoro biti punopravna članica EU je intenzivna saradnja sa Savjetom ministara, u periodu od potpisivanja Ugovora o pristupanju do njegove ratifikacije. Prema iskustvu zemalja posljednjeg proširenja, radi se o periodu od oko 18 mjeseci, mada sa sve većim brojem članica može se očekivati da taj period postane više vremenski intenzivan. Tokom perioda ratifikacije, zemlja pristupnica u svojstvu posmatrača prisustvuje sastancima Savjeta ministara. Ovim se dobija mogućnost da se vrijeme „čekanja” veoma korisno upotrijebi, u cilju upoznavanja rada Savjeta, same organizacije i načina vođenja sastanaka, procesa pregovaranja, upoznavanja sa stavovima zemalja članica o bitnim pitanjima Unije i sl.

¹⁷ Sama riječ Gymnich potiče od naziva njemačkog zamka u kome se 1974. g. prvi put organizovao neformalni sastanak ministara inostranih poslova u toku njemačkog predsjedavanja.

5. 3. EVROPSKA KOMISIJA KAO NEZAIBILAZAN PARTNER U PROCESU INTEGRACIJA

Evropska komisija je jedan od glavnih organa EU. Komisija je politički nezavisna institucija koja predstavlja interese EU u cjelini. Lisabonskim ugovorom Evropska komisija zadržava centralnu ulogu, kroz monopolsko pravo nad inicijativom za donošenje propisa, što joj daje veliki politički značaj. Zato se za Komisiju kaže da je motor integracija. Pored značajne integrativne funkcije, Komisija predstavlja forum za konsultacije između država, naziva se još „čuvarem ugovora”, jer nadgleda primjenu i sprovođenje evropskih propisa i predstavlja i izvršnu vlast nadnacionalnog karaktera.

Predsjednika Komisije predlaže Evropski savjet, a imenovanje potvrđuje Evropski parlament, što mu daje značajan politički autoritet. Imenovanje predsjednika predstavlja jednu od najispolitizovanijih odluka u Evropskom savjetu, jer od Ugovora u Amsterdamu, rad same Komisije je oblikovan političkim rukovođenjem predsjednika. U tom smislu predsjednik treba da bude glavna snaga „motora integracija” i da daje smjernice u radu i komesarima i cijeloj Komisiji. Predsjednik predstavlja Komisiju i u tom kapacitetu prisustvuje sjednicama Evropskog savjeta, G 8 i prisustvuje svim važnijim debatama Evropskog parlamenta i Savjeta ministara. Iako je Komisija kolektivno tijelo, ipak, predsjednik je prvi među jednakima. Koliko predsjednik Komisije može pokretati stvari naprijed u EU ne zavisi isključivo od njega. Uspjeh rada Komisije i njegovog predsjednika umnogome zavisi od političke klime Unije kao cjeline: da li postoji nacionalni zanos ka EU rješenjima, od efekta međunarodnih promjena na EU i da li je EU u pozitivnom ili negativnom privrednom ciklusu. Aktuelni predsjednik je reizabrani predsjednik Jose Manuel Baroso. Lisabonski ugovor je donio novinu po kojoj predsjednik Komisije i komesari se biraju u skladu sa rezultatom izbora za Evropski parlament i moraju odslikavati strukturu političkih snaga u Parlamentu.

Imenovanje komesara ili „kolegijuma” (the college) je jedna od najtežih praksi. Predsjednik Komisije imenuje komesare u dogovoru sa zemljama članicama i svaki komesar dobija zaduženje u okviru politika EU. Komesare odobrava Evropski parlament. Kolektivna odgovornost je apsolutni i glavni princip u okviru kolegijuma. Svi članovi moraju javno podržavati sve odluke i akcije Komisije. Ipak, ovaj princip je teško održati. U okviru „the college” ne može biti podjela prema političkim, nacionalnim ili ideološkim afinitetima. Donošenje odluka u okviru Kolegijuma je jednostavnom većinom, ali ne može se tačno reći kada i koliko Kolegijum pristupa glasanju. Stupanjem na funkciju komesara, komesar mora strogo raditi u nadnacionalnom interesu Unije, bez obzira na pritiske glavnih gradova i ne smije biti angažovan na bilo kojoj drugoj profesionalnoj aktivnosti. Članovi Komisije se biraju na mandat od pet godina s pravom reizbora. Mandat Komisije započinje šest mjeseci nakon što počne mandat Evropskog parlamenta.

Kabineti (cabinets) bi trebalo da predstavljaju most između Kolegijuma i usluga („service”), odnosno između političkog i tehničkog dijela u Komisiji, koji predstavljaju različite resore politika. Kabineti predstavljaju tim obično do šest savjetnika

različitih nacionalnosti, koje lično bira komesar, a koji mu pomažu u radu. Svaki komesar ima svoj kabinet. Vremenom je postalo jako važno da članovi kabineta budu višenacionalni, da istonacionalni kabinet ne bude više u funkciji nacionalnih država, već da se time omogući Komisiji da funkcionira kao nadnacionalna institucija. Šefovi kabineta sastaju se svake nedjelje pod vođstvom generalnog sekretara Komisije, da bi pripremili odluke Kolegijuma i uskladili saradnju između službi.

Pitanje broja komesara je pitanje koje mnoge zemlje članice vide kao vitalno pitanje, i oko koga se lome koplja u ugovorima. Pokušaj da se smanji broj komesara u imenovanju aktuelne Komisije je propao, izričitim protivljenjem Irske, koja je insistirala da se zadrži pristup svaka zemlja članica – svog komesara.

Komisija izabrana 2009–2014. godine sastoji se od komesara iz svake zemlje članice. Od 2014. godine, planira se da bi komesare trebalo da imaju dvije trećine država članica, a članovi da se biraju u skladu sa jednakim sistemom rotiranja među državama članicama. U tom slučaju, država članica neće moći da bude odsutna iz Komisije duže od jednog mandata¹⁸. Novi sistem je znak napretka, s obzirom na to da će se smanjenjem broja komesara izbjeći bilo koji oblik nacionalizacije Briselskog kolegijuma, koji je zadužen za predstavljanje opštih interesa Unije.

Potpredsjednici Komisije se biraju između članova Komisije. Lisabonski ugovor unosi novine kod imenovanja potpredsjednika, sa uvođenjem nove pozicije Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbjednosnu politiku. Kako je već pojašnjeno, ova funkcija dovodi do spajanja službi za spoljne poslove u Savjetu ministara i Komisiji, tako da je i Visoki predstavnik ujedno i potpredsjednik Evropske komisije.

Zaposleni u Komisiji su organizovani u sektore poznate kao generalni direktorati i ostale usluge. Svaki Generalni direktorat pokriva neko područje politike, a na čelu je načelnik, koji je odgovoran članu Komisije nadležnom za to područje. Razliku između Generalnog direktorata i usluga je teško razgraničiti. Dok su direktorati skoncentrisani na politike (trgovina, životna sredina), ostale usluge pokrivaju horizontalne zadatke (prevođenje, publikacije). Generalni direktorati trebalo bi da budu superiorniji ili više važni od ostalih usluga, što ne mora da bude tačno jer veoma važne funkcije usluga su Generalni sekretarijat i Pravne usluge. Funkcije nekih direktorata (kao poljoprivreda, konkurencija, ekonomski i finansijski poslovi), su područja najvećih dnevnih obaveza EK, kao što su Generalni sekretarijat i Pravna služba najvažnije usluge u domenu Usluga. Generalni sekretarijat služi kao spoljašnji glas Komisije, u smislu da koordinira odnose između Komisije, ostalih institucija EU i država članica [5.16].

Politika osoblja i struktura je slična kao i kod ostalih institucija: A–nivo osoblje predstavljaju donosioci politika i menadžeri politika, LA – nivo za prevodioce i tumače, B – nivo osoblje vezano za organizacioni i administrativni rad, C- nivo sekretarice, D-nivo vozači, od čega na A nivo osoblja otpada 35% ukupno zaposlenih u Evropskoj komisiji, koje se prima na bazi pismenog i usmenog testa, prema konkursu. Konkurencija za radna mjesta u Komisiji je značajna, tako da se prijavljuje

¹⁸ Mandat traje pet godina.

po 100 kandidata za jednu poziciju, veoma dobrih akademskih kvalifikacija, sa znanjem bar još jednog jezika. Ali položeni testovi ne znače i direktno zaposlenje, već je potrebno da se naprave kontakti u Komisiji, gdje će dato ime biti preporučeno kada se pojavi radno mjesto. A-nivo osoblje obično ima magistarski nivo obrazovanja, a B – nivo osoblja obično ima univerzitetsko obrazovanje. Postoji i direktan ulaz u Komisiju, u okviru A garde, ali za srednji nivo osoblja, od ljudi koji su već radili za Komisiju kao nacionalni eksperti ili eksperti na kratak rok. Ipak broj ovih „ulazaka” je ograničen jer postoji značajan pritisak već zaposlenih u Komisiji, da pozicije bivaju dodijeljene outsiderima. Na višem (seniornom) nivou nacionalna pripadnost postaje veoma važna, uz korišćenje nacionalnih kvota, pojedine pozicije bivaju naprosto dodijeljene (neformalno) zvaničnicima iz određenih država. Strukturu osoblja čini 56% muškaraca, 44% žena, gdje je koncentracija muškaraca veća na višim nivoima, a na najvišem nivou ima svega 3% žena. Suština Evropske komisije je njen multinacionalni i multijezički karakter. Belgijanci još imaju lokacionu prednost pa su i najprisutniji.

Odnosi Evropske komisije sa novom potencijalnom zemljom članicom su veoma intenzivni. Jedna od najznačajnijih politika Evropske komisije je politika proširenja, koja se u novoj strukturi Komisije nalazi u okviru Generalnog direktorata za proširenje i politiku dobrosusjedstva, a u čijoj realizaciji je važna uloga i Visokog predstavnika, s obzirom na proces integracije spoljnih akcija Unije. U saradnji sa zemljom koja se nalazi u procesu pridruživanja, pa pristupanja, Komisija kao najvažniji partner mijenja svoju ulogu više puta.

Prvi važan korak u ovoj saradnji je proces stabilizacije i pridruživanja u kome su sve zemlje Zapadnog Balkana, pa time i Crna Gora. Ovaj sporazum predstavlja prvu institucionalizovanu, ugovornu obavezu između EU i zemlje, koja se zasniva na međusobnim obavezama i pravima. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju se fokusira na poštovanju osnovnih demokratskih principa i najvažnijih elemenata za funkcionisanje zajedničkog tržišta¹⁹. Osnovni ciljevi ovog procesa u zemljama Zapadnog Balkana su: stabilizacija zemalja i tranzicija prema tržišnoj ekonomiji, promovisanje regionalne kooperacije i članstvo u EU. Ovi procesi pomažu zemljama da povećaju svoje kapacitete u prihvatanju i primjeni EU zakona kao i evropskih i međunarodnih standarda [5.17]. U procesu stabilizacije i pridruživanja Komisija pomaže zemlji i važan je partner u izgradnji odnosa date zemlje sa Evropskom unijom u cjelini. U cilju dinamične i svakodnevne saradnje sa zemljama potencijalnim kandidatima, Evropska komisija otvara svoje kancelarije u datoj zemlji, koje su danas prerasle u Delegacije EU.

Crna Gora je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 15. oktobra 2007. godine, a 15. decembra 2008. godine podnijela i zvanično zahtjev za članstvo tadašnjem predsjedavajućem Evropskog savjeta, francuskom predsjedniku Sarkoziju.

¹⁹ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, u ekonomskom smislu, predstavlja specifičan sporazum o slobodnoj trgovini između zemlje u procesu pridruživanja i zemalja članica EU koje čine jedinstveno tržište EU.

Time se intenzivirala dalja saradnja sa Komisijom, koja je 23. aprila 2009. godine, dobila mandat da pripremi mišljenje o crnogorskom zahtjevu za članstvo. Prvi korak u tom smislu bilo je zvanična predaja tzv. Upitnika EK Crnoj Gori 22. jula 2009. godine. Komplet odgovora na Upitnik predat je Evropskoj komisiji 9. decembra 2009. godine. Početkom 2010. godine saradnja sa Komisijom se intenzivira u smislu dobijanja dodatnih pitanja i odgovaranja na njih, kao i posjetom mnogobrojnih misija. Rezultat ovog složenog dijaloga sa Komisijom trebalo bi da dovede do pozitivnog mišljenja (avis) i dobijanja statusa kandidata, koji treba da odobri Evropski savjet. Kada se radi o evropskim pitanjima, nezahvalno je praviti bilo kakve projekcije, ali za očekivati je da Crna Gora postane zemlja kandidat u relativno kratkom roku.

Sa dobijanjem statusa kandidata počinje i stvarni i mnogo ozbiljniji posao između zemlje kandidata i Evropske komisije kroz proces pregovaranja. U fazi pregovaranja uloga Komisije nije savjetodavna, već se Komisija pojavljuje kao veoma strog i rigidan pregovarač, čije je osnovni cilj da kroz pregovore „natjera” zemlju da u što većoj mjeri usvoji i primijeni EU propise i standarde.

Sa završavanjem procesa pregovaranja država kandidat dobija status države pristupnice (acceding state), a zatim dolazi do potpisivanja Ugovora o pristupanju (Accession Treaty) koji treba biti podržan referendumom u zemlji koja pristupa i ugovor treba biti ratifikovan u svim parlamentima zemalja članica. Nakon toga biva određen dan kada zemlja postaje i zvanično zemlja članica [5.18].

Sa postajanjem punopravne članice EU, karakter odnosa zemlje nove članice i Evropske komisije se mijenja. Zemlja punopravna članica dobija pravo da kandiduje komesara, a u samoj službi Komisije zapošljava se određeni broj stručnog kadra, poslije sprovedenih procedura prijema. Preko svoje Stalne misije pri EU, država članica aktivno participira u radu Komisije i drugih institucija EU i učestvuje u pripremi svih važnih predloga odluka koje se delegiraju u procesu odlučivanja.

5. 4. OSTALE INSTITUCIJE I SPECIJALIZOVANE AGENCIJE

5. 4. 1. ODNOS SUDA PRAVDE EU I REVIZORSKOG SUDA SA CRNOM GOROM

Sud pravde Evropske unije, ustanovljen 1952. godine, danas je najviše sudske tijelo EU, a osnovni zadatak mu je da garantuje poštovanje EU propisa. Nadležan je za „poštovanje prava prilikom tumačenja i primjene” Ugovora. Sa razvojem EU evoluirale su i nadležnosti Suda i broj sudija. Nesumnjivo je da je Sud pravde EU najpoznatiji i najznačajniji sud EU, pored Prvostepenog suda i nedavno obrazovanog Službeničkog tribunala (2004. godine). Uloga ovog suda, odnosno njegove sudske prakse bila je od neprocjenjivog značaja za produbljivanje evropske integracije. Vremenom je ovaj sud izgradio svoj autoritet i postao, po mišljenju nekih autora, „Ustavni sud” Evropske unije.

Tri su osnovne nadležnosti Suda. Prvo, on je odgovoran za zakonito sprovođenje Ugovora i drugih regulativa EU. Drugo, Sud je krajnja instanca unutar EU za rješavanje sudskih sporova. Treće, Sud je ključno tijelo koje pomaže nacionalnim zakonodavstvima u primjeni regulative Unije. Sud pravde ne treba miješati sa Evropskim

sudom za ljudska prava iz Strazbura, koji je sveevropska ustanova u okviru sistema Savjeta Evrope. Takođe ga ne treba miješati sa Međunarodnim sudom pravde koji je smješten u Hagu i koji je tijelo Ujedinjenih nacija.

Uloga Suda pravde EU je da osigura tumačenje i primjenu propisa EU i osnivačkih ugovora. Zahvaljujući toj funkciji, Sud pravde imao je odlučujuću ulogu pri izgradnji Evropske zajednice u pravnu zajednicu. Zahvaljujući svojim širokim nadležnostima, ali i samim sudijama koje su postupale u predmetima pred ovim sudom, Sud pravde EU je vremenom uspio da izgradi komunitarni pravni sistem sa impozantnim pravnim korpusom. Sud je uspio da natjera ostale ustanove Evropske unije, države članice i nacionalne sudove da poštuju odredbe komunitarnog prava i na taj način omoguće normalno funkcionisanje Unije. Prevashodno se to odnosilo na nacionalne sudove koji su bili neophodan element za jednobraznu primjenu komunitarnog prava u okviru Evropske unije. Sud pravde EU se radi uspostavljanja ove saradnje prevashodno poslužio postupkom davanja prethodnih mišljenja, odnosno rješavanja prethodnih pitanja, kako bi stekao povjerenje nacionalnih sudova i natjerao ih na saradnju, koja je bila preduslov za ujednačenu primjenu i tumačenje komunitarnog prava. U odnosu na ostale evropske institucije, Sud pravde EU je donekle imao drugačiji pristup koji je podrazumijevao stalnu kontrolu nad radom svih organa, dok je prema državama članicama, kao trećoj kategoriji koja učestvuje u radu Evropske unije, imao najstroži pristup koji se ogledao u vrlo čestom sankcionisanju za nepoštovanje pravila komunitarnog prava.

Sjedište Suda pravde je u Luksemburgu, koji je još davne 1952. godine izabran za sjedište suda²⁰. Ovaj sud je jedini ovlašćeni tumač odredbi osnivačkih ugovora EU i kao takav garantuje jedinstvenu primjenu evropskog prava na cijelom području EU. Sud pravde EU okuplja 27 sudija (po jedan iz svake zemlje članice, čime je omogućeno predstavljanje svih pravnih sistema Unije) i osam glavnih advokata, koji se na period od šest godina biraju opštom saglasnošću svih zemalja članica, a sudije imenuju vlade država članica [5.30]. Oni se biraju između sudija čija se nezavisnost u radu ne dovodi u sumnju i koji posjeduju kvalifikacije zahtijevane za imenovanje na najviše sudske pozicije u njihovim domicilnim državama. Radi efikasnosti rada Suda, polovina sudija se bira svake treće godine. Mandat može biti obnovljen, tako da je česta praksa da sudije budu na dužnosti dva mandata. Sudiju je moguće smijeniti jednoglasnom odlukom svih ostalih sudija. Sudije među sobom biraju predsjednika Suda na tri godine, s mogućnošću reizbora. Generalni advokati pomažu u radu Suda pravde. Oni su odgovorni za predstavljanje, s potpunom nepristrasnošću i nezavisnošću mišljenja o predmetnom slučaju. Registrator je institucionalizovani generalni sekretar, koji upravlja odjeljenjima pod nadležnošću predsjednika Suda.

Sud može zasijedati u punom sastavu, u Velikom vijeću (13 sudija) i u vijećima od 3 ili 5 sudija. Sud pravde zasijeda u punom sastavu u nekim izuzetnim slučajevima predviđenim Statutom suda (opoziv Evropskog ombudsmana ili člana Evropske komisije koji neprofesionalno obavlja svoje obaveze) i u slučajevima kada Sud proci-

²⁰ Prvo ročište pred ovim sudom održano je 28. oktobra 1954. godine.

jeni da se radi o posebno važnim slučajevima. U drugim sudskim postupcima, proces se vodi u vijećima od 3 ili 5 sudija. Predsjednik vijeća od 5 sudija bira se na period od 3 godine, a predsjednik vijeća od 3 sudije bira se na period od jedne godine.

Presude se donose na osnovu predloga presude urađene od strane sudije-izvjestioca, a sve sudije odlučuju. Svaki sudija može predložiti izmjene. Odluke Suda pravde donose se većinom glasova i u javnost se ne iznosi način glasanja niti izdvojena mišljenja. Presude su potpisane od svih sudija koje su bile uključene u odlučivanje i dispozitiv presuda se objavljuje na javnoj sjednici. Presude i mišljenja generalnih advokata se objavljuju na Internet site-u Suda na dan objavljivanja ili dostavljanja. Presude se, u većini slučajeva, objavljuju u Izvještaju Suda.

Troškovi postupka. Ne postoje sudske takse za pokretanje postupka pred Sudom. S druge strane, Sud pravde ne nadoknađuje takse i troškove pravnika i advokata koji zastupaju države članice EU, a kojim one moraju biti zastupljene. Međutim, ako strana nije u mogućnosti da snosi troškove za pojedine procesne radnje, može, bez instrukcija zastupnika, tražiti pravnu pomoć. Prijava mora biti priložena sa svim potrebnim neophodnim dokazima.

U svim „direktnim tužbama” jezik korišćen u prijavi (koji može biti jedan od 22 zvanična jezika EU) biće jezik u postupku, tj. jezik na kojem će se sprovoditi sve procesne radnje u postupku. Kada je u pitanju traženje prethodnog mišljenja, jezik postupka je jezik one države čiji je sud uputio Sudu zahtjev za traženje prethodnog mišljenja.

Sud pravde je nepolitički organ zajednice. Njemu je pridodat Prvostepeni sud, osnovan 1989. godine izmjenama Ugovora sadržanim u Jedinostvenom evropskom aktu. Namjera je bila da se rastereti Sud tako što će se osloboditi rješavanja slučajeva koji nemaju politički ili ustavni značaj, što je jednim dijelom ispunjeno.

Cilj osnivanja Prvostepenog suda je jačanje sudske zaštite fizičkih i pravnih lica u odnosu na primjenu komunitarnog prava i omogućavanje Sudu pravde da svoju pažnju usmjeri na suštinski zadatak kontrole jednake primjene i tumačenja komunitarnog prava. Prvostepeni sud je nadležan za: sporove između Unije i njenih službenika, tužbe za kontrolu zakonitosti koje podnesu pravna ili fizička lica, ali ne i organi EU ili države članice, tužbe za nadoknadu štete po vanugovornoj odgovornosti Unije koje podnose pravna ili fizička lica i tužbe na temelju arbitražne klauzule iz javnopravnog ili privatnopravnog ugovora koje podnose takođe pravna ili fizička lica²¹. Sastav i postupak pred Prvostepenim sudom je isti kao i kod Suda pravde. Razlika je samo što presude Prvostepenog suda podliježu pravu žalbe pred Sudom pravde. Podnošenje žalbe odlaže poništaj nekog akta Unije.

Broj sudija Prvostepenog suda utvrđen je Statutom Suda pravde Evropske unije. Sud je sastavljen od najmanje jednog sudije iz svake države članice. Statutom se može predvidjeti da Prvostepenom sudu pomažu pravobranioci. Članovi Prvostepenog suda biraju se između lica koja nude punu garanciju o svojoj nezavisnosti i posjeduju sposobnosti koje se zahtijevaju za obavljanje *visokih* pravosudnih funkcija.

²¹ Odredbe Ugovora o EZUČ, Ugovora o EZ i Ugovora o EUROATOM.

Oni se imenuju na osnovu zajedničkog sporazuma vlada država članica na period od šest godina, zamjena dijela sudija vrši se svake tri godine. Sudije biraju između sebe, na vrijeme od tri godine, predsjednika Prvostepenog suda, čiji mandat je obnovljiv.

Sami rad Suda je jako povezan sa radom Evropske komisije. Sudski postupak zbog neispunjavanja obaveza država članica jedna je osnovnih nadležnosti Suda pravde. Ovaj postupak daje Sudu mogućnost da potvrdi da neka država članica nije izvršila obaveze koje je preuzela na temelju Ugovora. Prije pokretanja postupka pred Sudom pravde EU, Evropska komisija sprovodi prethodni postupak u kojem država članica ima mogućnost da obori navode Evropske komisije. Ukoliko u toku prethodnog postupka država članica ne ispuni svoje obaveze ili ne dokaže suprotno od navoda Evropske komisije, Evropska komisija daje obrazloženo mišljenje i pokreće postupak pred Sudom. Postupak zbog nečinjenja može biti pokrenut od strane Evropske komisije, što je u najvećem broju slučajeva, ali i od strane druge države članice. Ako Sud utvrdi nečinjenje, odnosno propuštanje izvršenja obaveze, država članica je dužna da bez odlaganja postupi po presudi Suda. Ako država ne postupi po presudi Suda, a poslije upozorenja Evropske komisije, Sud može odrediti novčanu kaznu, koju je država obavezna da plati u predviđenom roku.

Zemlja kao potencijalna buduća članica, pripreme za uspješnu saradnju sa ovom institucijom treba početi u procesu pristupanja. U ovom periodu posebnu pažnju treba posvetiti obuci sudija i prevodilaca, upoznavanjem sa procedurama, kako Sud funkcioniše, i to kroz različite programe obuke, organizacije seminara i same posjete ovoj Instituciji. Za realizaciju ovih obuka mogu se značajno koristiti fondovi EU (TAIEX) programa. Sa ostvarivanjem punopravnog članstva, svaka zemlja članica, a time i Crna Gora, dobija mogućnost da u sastavu Suda ima sudiju svoje nacionalnosti. Crnogorski sudija će predstavljati crnogorski pravni sistem i ravnopravno učestvovati u donošenju odluka Suda. Sud je u duhu povećanja demokratičnosti i transparentnosti jedan dio rada otvorio za javnost, ali ipak veći i značajniji dio rada ovog Suda je i dalje zatvoren, kao odlika rada institucija u EU. To otežava upoznavanje samog rada Suda u domenu donošenja odluka, glasanja, tako da pravo upoznavanje sa radom ove Institucije podrazumijeva prisustvo i učestvovanje u samom radu.

Sa ostvarivanjem punopravnog članstva intenzivira se saradnja Suda pravde sa zemljom članicom, odnosno Crnom Gorom. To predstavlja mnogo ozbiljniji dio saradnje u odnosu na proces pristupanja. Sa dobijanjem punopravnog članstva, naša zemlja mora primijeniti 120.000 stranica EU propisa (koliko ih sada ima), a koji će značajno narasti do dana realizacije članstva. Primjena tako značajnog korpusa propisa je kompleksna i zahtjevna, za sve zemlje članice i one stare i one nove. Brojni su razlozi za neuniformnu primjenu propisa, od nepravilnog tumačenja, do nečinjenja... Cilj Suda je realizacija svoje osnovne misije-poštovanje i jednoobrazna primjena EU propisa, tako da prije ili kasnije svaka od zemalja članica dođe pred Sud pravde. U tom cilju dio kvalitetne pripreme za buduće članstvo je praćenje „case low” (prescedentno pravo) tj. već donijetih presuda od strane Suda, u cilju neponavljanja „tuđih” grešaka, koje su zemlje članice već napravile i zbog toga bile sankcionisane.

Revizorski sud vrši računsku kontrolu svih prihoda i rashoda, odnosno kontrolu nad finansijskim poslovanjem Unije. On vrši kontrolu (računsko ispitivanje) svih

prihoda i rashoda svakog organa ili tijela koji je osnovala Unija u mjeri u kojoj osnivačkim aktom nije isključena ova kontrola. Odnosno, rad Suda podrazumijeva kontrolu da li su prihodi i rashodi EU u skladu sa zakonom i da li su transparentni, kao i da doprinosi sveukupnom ispravnom finansijskom upravljanju. Na ovaj način Sud utiče na efikasnost i otvorenost sistema EU.

Sud ispituje poslovanje bilo koje osobe ili organizacije koja upravlja приходima ili rashodima Unije. Njegovi nalazi su navedeni u izvještajima. Izvještaji revizije ukazuju zvaničnicima EU na različite probleme koji se javljaju u radu njihovih institucija. Revizorski sud je u cilju efikasnog rada i objektivnosti u potpunosti nezavisan od ostalih tijela EU, ali s druge strane, zbog svog rada, on je u stalnom kontaktu sa njima. Svaki dokument ili svaku informaciju neophodnu za obavljanje zadataka Računskog suda dostavljaju mu, na njegov zahtjev, druge institucije Unije, organi ili tijela koja upravljaju приходima i rashodima u ime Unije, fizička ili pravna lica koja koriste plaćanja iz budžeta i institucije nacionalne kontrole ili, ako one ne raspolažu neophodnim ovlaštenjima, nadležne nacionalne službe.

Revizorski sud svake godine podnosi revizorski izvještaj za prethodnu finansijsku godinu Evropskom parlamentu i Savjetu. Parlament detaljno pregleda izvještaj Suda prije nego što odluči da li će Komisiji odobriti upravljanje budžetom. Ukoliko je sve u redu, Revizorski sud, takođe, šalje Savjetu i Parlamentu izjavu da se novac evropskih poreznih obveznika koristio na ispravan način.

Važna uloga revizorskog suda je takođe to što daje i mišljenje o predlozima za finansijsko zakonodavstvo EU, kao i za strategije i aktivnosti na nivou EU za borbu protiv finansijskih prevara. Subjekt revizije varira od finansijskih izvještaja do detaljnih pregleda specifičnih budžetskih oblasti ili određenih tema upravljanja.

Sud izvodi svoje aktivnosti u skladu sa sopstvenom revizorskom politikom i standardima koji su u skladu sa kontekstom Evropske unije i međunarodnim standardima, revizorskim standardima i međunarodnim standardima za reviziju usvojenim od Međunarodne federacije računovođa. Kao i druge javne revizorske institucije, Evropski revizorski sud vrši dvije vrste revizija i to finansijsku reviziju i menadžment reviziju. Finansijska revizija se odnosi na pouzdanost računa: da li je finansijski izvještaj kompletan i tačan. Shodno finansijskim regulacijama, dužnost Suda revizora je da vrši reviziju finansijskih izvještaja. Cilj je da utvrde da li su finansijski izvještaji istiniti i vjeran prikaz finansijske situacije na kraju godine, kao i da li su transakcije, aktiva i pasiva vjerno unesene u računovodstvu. Takođe se provjerava da li je legalnost i regularnost ispoštovana i da li su prihodi i troškovi zavedeni u skladu sa svim odgovarajućim prilikama. Menadžment revizija se vrši da se utvrdi da li se fondovima upravlja na ekonomičan, efikasan i efektivan način. U skladu sa finansijskim regulativama, EU fondovima treba biti upravljano na osnovu principa ekonomičnosti-da za dati cilj treba utrošiti minimum fondova, principa efikasnosti-da se dobije najviše za potrošeni novac i principa efektivnosti-da se ispune ciljevi EU.

Članovi Računskog suda biraju se između ličnosti koje pripadaju ili su pripadale njihovoj državnoj respektivnoj instituciji za vršenje spoljne kontrole ili posjeduju posebne kvalifikacije za vršenje ove funkcije. Članovi Suda se biraju od strane Savje-

ta EU poslije konsultacija sa Evropskim parlamentom, a na osnovu nominacija svake zemlje članice. Oni moraju, van svake sumnje, biti nezavisni. Revizori su podijeljeni u revizorska odjeljenja koja pripremaju nacрте izvještaja o kojima Sud donosi odluke. Revizori često idu u inspekciju u druge institucije EU, države članice ili u bilo koju zemlju koja dobija pomoć od EU. Revizorski sud ima oko 800 zaposlenih [5.31]. Među ovim zaposlenima su i revizori i prevodioci i administratori. Svaki član Suda je odgovoran za implementaciju revizorskih zadataka identifikovanih u godišnjem planu i programu. Njima u radu pomaže specijalizovano revizorsko osoblje. Članovi Suda između sebe biraju predsjednika. Mandat predsjednika traje tri godine i podložan je reizboru. Predsjednik je u Sudu primus inter pares – prvi među jednakima. On predsjedava sastancima Suda, nadzire da li se sprovode odluke Suda i rukovodi institucijom. Predsjednik predstavlja Sud posebno pred ostalim EU institucijama.

Saradnja sa ovim Sudom započinje u procesu pristupanja, korišćenje EU fondova je predmet veoma ozbiljnog „pregleda” ovog Suda u izvještaju koji je rezultat rada. Upoznavanje rada sa Sudom u ranoj fazi saradnje je kroz seminare, obuku i posjete. Sa korišćenjem sve većih fondova EU saradnja se povećava, a sa punopravnim članstvom Crna Gora dobija mogućnost da delegira svog revizora u sastav Suda. Sa pozicije zemlje članice, zemlja je u mogućnosti da koristi još veće strukturne fondove, čime je uloga ovog Suda još značajnija i ozbiljnija. Revizorski sud se od strane zemalja članica i ostalih institucija shvata jako ozbiljno, a preporuke koje daje Revizorski sud moraju biti primijenjene i ispoštovane.

5. 4. 2. ZNAČAJ FINANSIJSKIH INSTITUCIJA U PROCESU IZGRADNJE I TRANSFORMACIJE CRNE GORE

Evropska centralna banka (ECB) sa centralnim bankama država članica Evropske unije predstavlja Evropski sistem centralnih banaka (ESCB), koji je odgovoran za zajedničku monetarnu politiku svih onih država koje su uvele euro. Evropska centralna banka je formalno naslijedila Evropski monetarni institut 1. juna 1998. godine na osnovu Ugovora o Evropskoj uniji (poznatiji kao Ugovor iz Mاستrihta). Međutim, nije imala potpuna ovlašćenja do konačnog uvođenja eura 1. januara 1999. godine, koji je ujedno i označavao treću, posljednju fazu EMU. Osnovna uloga Evropske centralne banke²² i Evropskog sistema centralnih banaka je formulisanje i implementacija monetarne politike EU, zajedničke novčane politike država koje su uvele euro za devizno poslovanje, za čuvanje i upravljanje monetarnim rezervama i za podržavanje besprekornog funkcionisanja platnih sistema. ECB ima isključivo pravo da odobrava izdavanje (emisiju) novčanica eura unutar Unije. Zadaci Evropske centralne banke nalaze se u Ugovoru o osnivanju Evropske unije.

Glavni cilj Evropske centralne banke jeste održavanje stabilnosti cijena. Ne zanemarujući taj osnovni cilj, on podržava opštu ekonomsku politiku koja se vodi u

²² Kada je ECB osnovana pokrivala je 11 članova Eurozone, od tada se priključila Grčka 2001. godine, Slovenija u januaru 2007, Kipar i Malta u januaru 2008 i Slovačka u januaru 2009.

Uniji, kako bi doprinijela ostvarivanju njenih ciljeva. Treći cilj Banke je funkcionisanje sistema komercijalnih banaka, odnosno sistema plaćanja. ECB kontroliše ponudu novca na tržištu kao i statistike cijena proizvoda i usluga prema kojima ocjenjuje rizik monetarne stabilnosti. Poznata je po tome što određuje kamatu u Eurozoni. Koncept eurosistema je da ni Evropska centralna banka ni nacionalne Centralne banke u Eurozoni ne dozvoljavaju nikakva politička miješanja u monetarnu politiku. Evropska centralna banka ima svojstvo pravnog lica, nezavisna je u vršenju svojih nadležnosti i u oblasti upravljanja finansijama. Institucije, organi i tijela Unije, kao i vlade država članica, poštuju njenu nezavisnost. ECB je pod obavezom da podnosi svakodnevne izvještaje. Pored nedjeljnog konsolidovanog bilansa sistema eura i godišnjeg izvještaja, mora da objavljuje i mjesečni izvještaj o njenim aktivnostima.

Formalnu strukturu Evropske centralne banke čine Savjet guvernera i Izvršni odbor. Savjet guvernera Evropske centralne banke je najvažnije i najuticajnije tijelo, jer utiče na konkretnu monetarnu politiku, utvrđuje eskontnu kamatnu stopu, visinu rezervi i sl. [5.32]. Savjet čine članovi Izvršnog odbora Evropske centralne banke i guverneri nacionalnih centralnih banaka država članica čija je moneta euro. Izvršni odbor čine predsjednik ECB, potpredsjednik i još četiri člana. Predsjednika, potpredsjednika i ostale članove Izvršnog odbora imenuje Evropski savjet, odlučujući kvalifikovanom većinom, na preporuku Savjeta i poslije konsultovanja Evropskog parlamenta i Savjeta guvernera Evropske centralne banke, iz reda ličnosti čiji su autoritet i profesionalno iskustvo priznati u monetarnoj oblasti ili u oblasti bankarstva. Njihov mandat traje osam godina i nije obnovljiv. Izvršni odbor sprovodi monetarnu politiku i sve ostale odluke Savjeta. Treće tijelo Evropske centralne banke Opšti savjet bavi se vezama između Evropske centralne banke i nacionalnih centralnih banaka koje nijesu u Eurozoni.

U procesu donošenja odluka u Evropskoj centralnoj banci najvažnije mjesto ima Savjet guvernera. Svaki član Savjeta guvernera raspolaže jednim glasom, svaki član Izvršnog odbora raspolaže jednim glasom plus po jedan glas guvernera Centralne banke u Eurozoni. Sa ulaskom Malte i Kipra broj zemalja članica Eurozone se povećao na 15, tako da je ukupno članova Savjeta 21. Sa povećanjem članica u Eurozoni broj glasova u Savjetu će ostati isti, a pravo glasanja je predmet rotacije:

– od datuma kada se broj guvernera poveća na dvadeset dva, guverneri su podijeljeni u dvije grupe²³, prva grupa je sastavljena od pet guvernera, dok drugu grupu čine ostali guverneri (kojima je dodijeljeno jedanaest prava glasanja);

– od datuma kada broj guvernera bude veći od dvadeset dva, guverneri su podijeljeni u tri grupe. Prvu grupu čini pet guvernera i dodijeljena su joj četiri prava glasanja. Drugu grupu čini polovina ukupnog broja guvernera i dodijeljeno joj je

²³ Na osnovu klasifikacije izvršene u skladu sa veličinom udjela zemlje članice odnosno nacionalne Centralne banke u ukupnom unutrašnjem društvenom bruto proizvodu, mjerenom tržišnim cijenama, i u ukupnom agregiranom finansijskom bilansu monetarnih institucija država članica čija je moneta euro. Udio u ukupnom unutrašnjem bruto proizvodu mjerenom tržišnim cijenama i u ukupnom bilansu primanja svih finansijskih institucija koje čine predmet ponderacije iznosi pet šestina i jednu šestinu.

osam prava glasanja. Treću grupu čine ostali guverneri i dodijeljena su joj tri prava glasanja.

Zbog specifičnosti monetarnog sistema Crne Gore, od izuzetnog je značaja razvijanje dobre saradnje sa ovom institucijom EU. U tom cilju važno je već u ovoj fazi integracija intenzivirati saradnju sa ECB, sa kojom je CBCG potpisala Tehnički sporazum o saradnji (2008). Takođe, pristupni pregovori u ovoj oblasti zahtijevaju posebnu pažnju u pripremi pregovaračke platforme i dinamici otvaranja poglavlja XVII.

Odnos zemlje u procesu pristupanja EU sa finansijskim institucijama kao što su Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) i Evropska investiciona banka (EIB) je jako važan. Proces transformacije načina privređivanja i razvoj demokratskih institucija je finansijski intenzivan. Finansijske aktivnosti ovih banaka omogućavaju dobijanje određenih sredstava – kredita, koji pomažu započete procese u zemlji djelovanja, ali ono što je još važnije, privlače ostale investitore, posebno privatne, da investiraju u zemlju. Uspješna saradnja sa evropskim bankama (poštovanje obaveza) utiče na stvaranje pozitivnog imidža zemlje u međunarodnim finansijskim krugovima, a time i uslova za lakše i povoljnije pribavljanje nedostajućih sredstava.

Ove banke ko i većina međunarodnih razvojnih banaka raspolažu ograničenim sredstvima s jedne strane, i jako obimnom tražnjom za sredstvima, s druge strane. Taj jaz između mogućnosti i potreba²⁴ banke prevazilaze svojom katalizatorskom ulogom prema obimnijim privatnim kreditorima. Svojim učešćem u projektima ulivaju povjerenje da su dobro obučeni i obrazovani timovi pravilno procijenili rizik i benefite projekta, da je zemlja u koju se ulaže sigurna, kao i naplata potraživanja. Obično razvojne banke, u ovom slučaju EBRD, obezbjeđuju i prvi i neophodan kontakt između privatnog kapitala i zemlje domaćina. Ukoliko se iskustvo kroz aranžman sa Bankom pokaže uspješnim, privatni kreditor i sam preduzima investicione aktivnosti u zemlji i time veći obim kapitala postaje dostupan, prvo kao kapital privatnih banaka, a kasnije stranih direktnih investicija.

Evropska banka za obnovu i razvoj je ustanovljena 1990. godine, sa ciljem da se pomogne prelazak na tržišno orijentisani način privređivanja, unaprijedi privatna i preduzetnička inicijativa u zemljama Centralne i Istočne Evrope, kao i da se u ovim zemljama uspješno sprovedu principi višestranačke demokratije, pluralizma i tržišne privrede. Banka ima za cilj da pomogne sprovođenju strukturne i sektorske privredne reforme, uključujući tu i demonopolizaciju, decentralizaciju i privatizaciju, a vodeći računa o pojedinačnim potrebama zemalja koje se nalaze na različitim nivoima tranzicije. Njene aktivnosti uključuju i unapređenje aktivnosti privatnog sektora, jačanje finansijskih institucija, jačanje pravnog sistema i razvoj infrastrukture potrebne da se podrži privatni sektor.

Specifičnost Evropske banke za obnovu i razvoj je upravo u činjenici da ona ne finansira privredu na makronivou (dajući kredite državi), već preko za to osposobljenih i ovlašćenih banaka finansira projekte, prije svega privatnog sektora. Pravo na sredstva ove institucije imaju sva privatna lica (preduzeća privatnog sektora, ali

²⁴ Ponude i potražnje za sredstvima.

i javnog – kao podrška u procesu privatizacije). Ulažući i razvijajući privatni sektor, ili pomažući transformaciju državnih preduzeća, kroz odobravanje kredita po veoma povoljnim uslovima, ova finansijska institucija pomaže transformaciju i privatizaciju u tranzicionim ekonomijama.

Finansijska sredstva Banke su primarno usmjerena na finansiranje privatnih ili državnih preduzeća u kojima se sprovodi proces tranzicije, kao i na stvaranje novih kompanija, uključujući tu i zajednička ulaganja sa međunarodnim strateškim investitorima. Glavni cilj je da ohrabri strane investitore da dođu u region, a Banka radi u partnerstvu sa investitorima kao i sa zajmodavcima da bi obezbijedila zajmove, akcijski kapital i garancije. Ovome treba dodati i finansiranje usmjereno na infrastrukturu ili druge projekte javnog sektora koji treba da podrže inicijativu u privatnom sektoru. Posebna pažnja se posvećuje finansijskom prestrukturiranju, telekomunikacijama, saobraćaju, energetici i životnoj sredini²⁵. Evropska banka za obnovu i razvoj daje zajmove za određene projekte i investicione programe uglavnom kroz kofinansiranje, zajedno sa multilateralnim institucijama, komercijalnim bankama i drugim zajmodavcima. U konstruisanju svojih zajmova i drugih finansijskih proizvoda, Banka djeluje sa visokim stepenom fleksibilnosti, kako bi obezbijedila zajmove koji će što više odgovarati zahtjevima klijenata i projekata. Ovakva politika podstiče analizu kamatnih stopa i analizu izloženosti valute riziku, da bi se utvrdile najpodesnije valute i formule kamatnih stopa za zajmoprimaoca i projekat, ali isto tako da bi se obeshrabrila pretpostavka o izloženosti valute riziku [5.19]. Banka je, normalno, spremna obezbijediti do 35% kapitala za pojedinačni projekat ili kompaniju, u vidu duga ili akcija. Određivanje cijene duga, prvenstveno, održava komercijalni rizik projekta, ravna se prema preovlađujućim uslovima na tržištu sindiciranih zajmova. Prilikom određivanja cijene duga takođe se uzima u obzir i rizik vezan za zemlju projekta. Međutim, ovaj rizik je umanjen zato što EBRD ima status „preferiranog” kreditora. Banka, takođe, finansira i infrastrukturne projekte (saobraćaj i telekomunikacije) i spremna je da obezbijedi dug i akcijski kapital. Finansiranje je tako strukturirano da se zadovolje specifične potrebe projekta.

Banka olakšava pristup međunarodnom kapitalu tako što osigurava nepokriveni dug ili obveznice, nudeći ili obezbjeđujući garancije, finansijske savjete i razne druge oblike tehničke kooperacije. Time Banka nastoji da privuče međunarodni kapital za svoje „zemlje djelovanja”, jer tek potpuna transformacija, tranzicija i modernizacija ovih privreda može se ostvariti kroz značajnije privatno investiranje. Inostrani privatni kapital pažljivo ocjenjuje odnos rizika i mogućeg profita za svaki projekat, a prisustvo EBRD-a u projektima omogućava raspodjelu rizika. Banka kao katalizator privatnog kapitala, radi sa finansijskim institucijama da bi se pomogao razvoj projekata privatnog sektora. Prvi i glavni način da se mobilise strano finansiranje u projekte privatnog sektora u zemljama u tranziciji je učesće banaka u zajmovima EBRD-a. Ovom tehnikom komercijalne banke dijele koristi od položaja EBRD-a kao međunarodne institucije i njenog statusa privilegovanog povjerioca. Banka, takođe,

²⁵ Banka ohrabruje regionalnu saradnju i projekte regionalnog značaja.

sarađuje i sa drugim povjeriocima, uključujući domaće banke u zemljama djelovanja, ostale institucije koje su spremne da prihvate rizik, kao što su agencije za izvozne kredite, investiciona osiguravajuća društva i međunarodne institucije (banke za razvoj i bilateralni donatori). Cilj Banke je da se obezbijede i razviju izvori kapitala za investicije u zemljama djelovanja, koje, sa druge strane, prati velika tražnja za kapitalom. EBRD radi sa komercijalnim, investicionim i trgovačkim bankama. Banka raspolaže značajnim informacijama o svakoj zemlji u tranziciji, jer posjeduje timove koji prate i analiziraju stanje u zemljama, što kasnije služi kao osnov za procjenu rizika i kreditne uslove. Ovim Banka postaje neozabilazan partner, kroz informativnu i savjetodavnu ulogu stranim investitorima.

Banka podržava projekte u 29 zemalja Centralne Evrope i Azije, kreditna aktivnost zavisi od veličine zemlje i nivoa tranzicije, što se reflektuje u na sektorsku raspodjelu sredstava. Zemlje Centralne i Istočne Evrope, koje su danas članice EU, su zemlje koje je ova banka najznačajnije finansirala u periodu devedesetih godina, ubrzavajući proces njihove tranzicije. Sa ostvarivanjem punopravnog članstva 2004. godine, Banka je i dalje prisutna u ovim zemljama, ali u značajno manjem obimu, jer je formalno proces transformacije i tranzicije ovih zemalja završen²⁶. Ovim su izazovi Banke i njena misija preusmjereni na ostatak zemalja djelovanja [5.20].

Saradnja EBRD-a i Crne Gore počela je 2001. godine u okviru aktivnosti Banke na teritoriji Srbije i Crne Gore (SCG). Prijemom Crne Gore u članstvo EBRD-a u 2006. godini, ispunjeni su svi uslovi za nastavak uspješne saradnje sa Bankom na već započetim projektima²⁷, a stvoreni su uslovi i za buduću saradnju. Evropska banka za obnovu i razvoj je bila aktivan partner u periodu 2000–2009. godine, finansirala 14 projekata, sa ukupno 75 miliona € odobrenih sredstava, što je uticalo na dodatnu mobilizaciju od 88,3 miliona €, odnosno ukupnu vrijednost projekata od 163,4 miliona € [5.21]. Sa ubrzavanjem procesa tranzicije i približavanjem punopravnom članstvu EU, povećavaće se aktivnost Banke i po broju projekata i po obimu raspoloživih sredstava. Struktura ulaganja ukazuje na dominantno ulaganje u infrastrukturne projekte – 70% u infrastrukturu, 17% finansiranja odnosi se na finansijski sektor, a preostalih 13% u preduzeća (korporativni sektor). Učešće privatnog sektora u ukupnoj kreditnoj aktivnosti banke za dati period je 25%. Infrastrukturni krediti EBRD-a su krediti koji najčešće idu u transportne kapacitete i energetski sektor, dio investiranja koji ide u finansijski sektor su investicije u lokalne banke radi podrške malim i srednjim preduzećima, zatim investicije u privatna preduzeća i osnivanje novih.

EBRD u saradnji sa Evropskom investicionom bankom, Svjetskom bankom i EU, nastaviće da pozajmljuje za ključne infrastrukturne projekte, gdje prioritet imaju oni projekti koji imaju turističku i regionalnu dimenziju. Tekuća finansijska podrška je fokusirana na vodosnabdijevanje i željezničku infrastrukturu, koja je ključna veza Crne Gore sa regionom. Banka će i dalje pomagati privatizacione procese i postpri-

²⁶ Pojava svjetske krize 2008. g. aktivirala je kreditiranje EBRD-a prema ovim zemljama.

²⁷ Projekat modernizacije aerodroma Podgorica i Tivat, projekat modernizacije i unapređenja budućeg sistema za upravljanje vazдушnim saobraćajem i projekat rekonstrukcije regionalnih puteva u Crnoj Gori.

vatizaciono restrukturiranje. Takođe, Banka namjerava da poveća svoju finansijsku angažovanost prema opštinama, kroz operacije sa privatnim sektorom, promovišući investicije, novu tehnologiju i unapređenje životne sredine. U finansijskom sektoru Banka će se fokusirati na: saradnju lokalnih i međunarodnih banaka pomažući u budućoj konsolidaciji banaka, i kroz nastavak podrške komercijalnim bankama i mikrokreditnim institucijama.

Ovakva struktura ulaganja odlikuje realne potrebe i nivo tranzicije. Sa izgradnjom neophodnih infrastrukturnih kapaciteta stvaraju se uslovi za efikasniji rad privatnog sektora tako da je za očekivati, kako proces tranzicije bude odmicao, da će se sve više smanjivati dio koji se odnosi na infrastrukturu, a povećavati dio vezan za finansiranje samih preduzeća.

Evropska investiciona banka osnovana je 1958. godine kao nezavisna kreditna institucija, sa sjedištem u Luksemburgu. Osnovni zadatak EIB je da unaprijedi dalji razvoj članica Evropske unije, dajući im dugoročne zajmove za investicije, sa povoljnim uslovima i rokovima vraćanja. Njena uloga je da osigura sredstva za kapitalne investicije vezane za razvoj i integraciju Unije. Banka kao nezavisna institucija snosi odgovornost za svoj rad, što znači da može ulagati novac jedino u sigurne investicione projekte. Zato svaki projekat biva detaljno procijenjen i realizovan do kraja. Da bi projekti imali podršku EIB, moraju biti iz četiri osnovne oblasti: ekonomija, tehnika, okolina i finansije. Banka daje zajmove za razvoj nedovoljno razvijenih regija, razvoj infrastrukture (poboljšanje transevropskih saobraćajnih, telekomunikacionih i energetskih mreža), poboljšanje konkurentnosti evropske industrije i razvoj malih i srednjih preduzeća, zaštitu okoline i slično [5.22].

Banka odobrava zajmove samo na bazi izbora dobrih projekata. Zajam se isplaćuje u ratama, dok je kamatna stopa fiksna, prema uslovima po kojima Banka može da nabavi finansijska sredstva na tržištu kapitala. Obično se primjenjuju fiksne, ali u izvjesnim slučajevima može se predvidjeti i varijabilna kamatna stopa. Od 1988. godine, pri zaključivanju zajmova može se predvidjeti revizija kamatne stope: za određeni period (obično 4–10 godina) utvrđuje se fiksna kamatna stopa, a za preostalo vrijeme se može ugovoriti nova stopa, u skladu sa tadašnjim uslovima. Zajmovi mogu glasiti na neku pojedinačnu valutu ili na euro, zavisno od želje zajmoprimca. Rok trajanja zajma prilagođen je projektu i obično iznosi od 10 do 15 godina i često je sa grejs periodom.

Posebna karakteristika ove banke, u odnosu na druge, veće regionalne banke je brzina kojom se izvršavaju projekti. Vrijeme između angažovanja i stvarne isplate je kratko. Kod Banke važi princip da direktno pregovara sa nosiocima velikih projekata od 25 miliona eura i više, dok projekte manjih dimenzija, za mala i srednja preduzeća ili lokalne vlasti, obrađuje preko 180 banaka i specijalizovanih posrednika u Evropi koji koriste sredstva iz fondova Evropske investicione banke i plasiraju ih prema kriterijumima utvrđenih od same EIB. Banka odobrava 50% odobrenih sredstava projekata.

Evropska investiciona banka finansira svoje aktivnosti zajmovnom aktivnošću na vodećim svjetskim tržištima. Kombinacijom snage dioničara, kvaliteta zajmova i inovativne strategije pozajmica, banka je postala vodeći međunarodni nevladin

pozajmljivač sa tzv. „AAA” kreditnim rejtingom. Finansijski aranžmani Evropske investicione banke ostvaruju se pod okriljem Evropske unije ili na bilateralnoj osnovi, zahvaljujući ugovorima sa pojedinim zemljama nečlanicama.

Kao prvenstveno finansijska institucija Evropske unije, Evropska investiciona banka ima prioritetnu funkciju da pruža pomoć prilikom investiranja u ekonomski opravdane projekte Evropske unije. Da bi projekat odgovarao kriterijumima finansiranja, on mora zadovoljavati kriterijume regionalnog razvoja i biti od zajedničkog interesa. Procjena projekata se vrši detaljno od strane tima inženjera, ekonomista i finansijskih analitičara, koji su u bliskoj saradnji sa organizatorom projekta. Kriterijumi za procjenu projekta su prilagođeni za svaki specifični projekat. Rezultati procjene se šalju u vidu izvještaja Savjetu direktora da bi mogao da donosi odluke o finansiranju projekta. Banka odobrava zajmove uglavnom za projekte u zemljama članicama EU i pridruženim zemljama, ali u izuzetnim slučajevima mogu se finansirati i projekti u drugim zemljama. Međutim, glavni dio zajmova ide zemljama EU oko 95%.

Evropska investiciona banka u posljednje vrijeme jedna je od ključnih finansijskih institucija uključenih u podršku oporavka i razvoja Balkana. Banka pomaže ubrzanju procesa integracija u EU, ispunjavanju kriterijuma i harmonizaciji ekonomskog razvoja sa EU, te svojim finansijskim aktivnostima pomaže političkoj i ekonomskoj reformi uz ohrabrivanje socijalnog pomirenja u regionu. Evropska investiciona banka je prisutna u regionu od 1999. godine kroz okvir Pakta za stabilnost [5.23], a njene aktivnosti su bile usmjerene prema: unapređenju infrastrukturne mreže, kroz snaženje regionalne saradnje i otklanjanju uskih grla u putnim, željezničkim i energetske sistemima. Podržavajući projekte koji jačaju regionalnu integraciju, Banka pomaže u ostvarivanju integracionih kriterijuma, a unaprijeđenom infrastrukturom omogućava bolju uključenost individualnih zemalja u evropsku saradnju. EIB kroz princip koofinansiranja učestvuje u različitim projektima u regionu uz finansijsku podršku EBRD-a, Svjetske banke i dr.

Politika je banke da povoljnim kreditima pomogne one projekte koji su od evropskog interesa, koji kao takvi ubrzavaju evropske integracije. Imajući u vidu težnju Crne Gore da se pridruži Uniji, EIB je razvila intenzivnu saradnju sa Crnom Gorom od 2000. godine, u tom cilju joj je odobrila nekoliko kredita, kako bi na taj način dala svoj doprinos procesu integracija u Crnoj Gori [5.24]. Saradnja sa EIB-om upoznavanje procedura i načina korišćenja sredstava predstavlja dobar osnov saradnje sa ovom institucijom, u cilju upoznavanja ove prakse i mogućnosti korišćenja značajnih sredstava ostvarivanjem punopravnog članstva.

5. 4. 3. ULOGA EKONOMSKO-SOCIJALNOG KOMITETA I KOMITETA REGIONA

Uloga komiteta u institucionalnom aranžmanu EU predstavlja pokušaj da se unaprijedi i demokratizuje proces donošenja odluka. Uključivanjem različitih interesnih grupa u proces donošenja odluka, unosi se novi kvalitet u sam proces odlučivanja. Ekonomski i socijalni komitet (ESK) je osnovan još Ugovorima iz Rima 1958. godine, kao konsultativno tijelo, zaduženo za stručnu pomoć kod donošenja odluka

na nivou EU oko socijalnih i ekonomskih pitanja, ali iznad poslodavaca i radnika. Komitet regiona (KoR) je proizvod Ugovora iz Mastrihta, osnovan znatno kasnije (1994. godine). Ima konsultativnu ulogu u procesu donošenja odluka u EU, koga čine predstavnici regionalnih i lokalnih tijela.

Zajednička logika ovih institucija je da mobilišu dodatne inpute za koje se u to vrijeme mislilo da su jako korisni za proces donošenja odluka. ESK nudi širi koncept ekonomske integracije za zemlje članice. Donošenjem i stupanjem na snagu Jedinstvenog evropskog akta 1986. godine, u cilju daljeg produbljivanja integracija u EU, uticalo se na dalju integraciju i na regionalnom i lokalnom planu. Komitet regiona je nastao kada su regionalne i lokalne samouprave širom Unije postale odgovorne za primjenu i implementaciju brojnih EU politika. Kako je polje djelovanja ovih politika raslo, tako su regionalne i lokalne vlade bile sve važniji partneri u donošenju odluka. Iako su oba komiteta nastala u vremenskoj distanci od 30 godina, ipak ove dvije institucije imaju mnogo toga zajedničkog.

Ekonomski i socijalni komitet je konsultativno tijelo sastavljeno od predstavnika različitih ekonomskih i socijalnih komponenti organizovanog civilnog sektora. EES ima dva komplementarna zadatka: uključenost organizacija civilnog sektora u EU pitanja i na nacionalnom i na evropskom nivou, kao i unapređivanje organizacija civilnog sektora u zemljama nečlanicama i promocija stvaranja konsultativnih struktura baziranih na iskustvu. Glavna uloga je da daje „savjete” trima glavnim institucijama: Evropskom parlamentu, Savjetu i Komisiji.

Članovi Ekonomskog i socijalnog komiteta podrazumijevaju predstavnike različitih kategorija ekonomske i socijalne aktivnosti, kombinovane u tri grupe: I poslodavci, II radnici i III različite interesne grupe (farmeri, zanatlije, potrošači, „zeleni”, porodična udruženja i sl.). Članstvo komiteta stalno raste od inicijalna 102 člana do aktuelnih 344 člana iz 27 zemalja članica EU, koji se biraju svake četvrtne godine. Svaka zemlja, srazmjerno svojoj veličini i ekonomskoj snazi, delegira članove ESK [5.25]. Savjet ministara bira članove ESK sa mandatom od četiri godine, sa lista koje ponude države-članice, a članovi ESK mogu biti reizabrani.

Rezultat rada Komiteta su mišljenja. Komitet prosječno usvoji oko 150 različitih mišljenja godišnje. Komitet je obavezan da izdaje mišljenja za određene teme koje su definisane ugovorima i u onim slučajevima kada institucije smatraju da je to neophodno. Pravo na usvajanje mišljenja ne daje i pravo da se ova mišljenja „čuju”, odnosno prihvate. Ni Savjet ni Komisija nijesu obavezni da daju povratnu informaciju ESK, niti da uzmu u obzir data mišljenja. Izazovi s kojima će se ESK susretati u budućnosti svakako su dalje unapređenje saradnje sa ostalim EU institucijama, povećanje kredibiliteta ESK kao institucionalnog predstavnika civilnog sektora i značajnije prisustvo u debatama o budućnosti Evrope, kako bi njegov realan uticaj na EU propise rastao.

ESK je organizovan u šest sekcija prema temama²⁸, koje se sastaju jednom mjesечно. Pravilo je da se kompletan Komitet sastaje 9 puta godišnje, na takozvanim

²⁸ Rad Ekonomsko-socijalnog komiteta organizovan je kroz rad 6 komiteta: 1) ekonomska, monetarna unija i socijalna kohezija, 2) jedinstveno tržište, proizvodnja i potrošnja, 3)

plenarnim zasjedanjima, gdje se usvajaju mišljenja prostom većinom, predložena od sekcija. Mišljenja Komiteta pripremljena su od strane izvjestilaca (rapporteurs), kojima je na raspolaganju studijska grupa sastavljena od predstavnika sve tri grupe, na bazi njihovog relevantnog iskustva za datu oblast, uz poštovanje geografskog balansa. Mišljenja se upućuju institucijama i objavljuju u Službenom listu EU.

Uloga i značaj Ekonomskog i socijalnog komiteta ogleda se u tome da kanališe komunikaciju između organizacija civilnog društva i EU institucija. Pored uloge „mosta” između evropskog institucionalnog sistema i civilnog društva zemalja članica, Komitet je jako zainteresovan da razvija odnose EU sa zemljama u procesu integracija, stoga je sa zemljama Zapadnog Balkana razvio i regionalni i bilateralni prilaz. Cilj ove saradnje je razvoj demokratije, unapređenje civilnog i socijalnog dijaloga²⁹, jačanje mreža civilnog društva i intenziviranje razmjene iskustava i najbolje prakse. Glavni instrument saradnje je Kontakt grupa za Zapadni Balkan, stalno tijelo osnovano 2004. godine. Grupa prati promjene u političkom, ekonomskom i socijalnom ambijentu i promovise saradnju između ESK i civilnog društva na Zapadnom Balkanu. Kao dio Kontakt grupe funkcioniše Forum civilnog društva Zapadnog Balkana, koji se organizuje svake dvije godine gdje su učesnici iz zemalja Zapadnog Balkana i članovi ESK, gdje se diskutuje o situaciji civilnog društva u regionu, potrebama i budućem razvoju.

Bilateralni vid saradnje Ekonomsko-socijalnog komiteta je kroz Zajednički konsultativni komitet (JCCs). Kroz osnivanje ovog komiteta ESK je uključen u proces proširenja EU, upotpunjujući institucionalni okvir EU, vezan za Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju. On omogućava civilnom društvu i sa EU i sa nacionalnog nivoa da prate implementaciju Sporazuma, a u kasnijoj fazi i proces pregovora. Ujedno i predstavlja platformu za dijalog predstavnika civilnog društva o pitanjima zajedničkog interesa [5.26].

Komitet regiona predstavlja političku organizaciju i predstavničko tijelo lokalnih i regionalnih vlasti država članica EU. Funkcije Komiteta regiona proistekle su iz procjena da se 3/4 EU legislative primjenjuje na lokalnom i regionalnom nivou, tako da je postalo sasvim opravdano da predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti učestvuju u stvaranju novih EU propisa.

Najvažnija uloga Komiteta regiona je učestvovanje u legislativnom procesu, da kroz sumiranje regionalnih i lokalnih interesa utiče na njihovu ugradnju u zakonodavni proces EU, ali to nije i kraj njegove uloge. Komitet obavlja još jednu važnu ulogu – ideje i koncepte EU približava građanima. Članovi ovog komiteta su u svakodnevnom poslu angažovani u okviru svojih regionalnih i lokalnih zaduženja, što im omogućava da saznaju poglede, ali i zabrinutost ljudi koje predstavljaju za model rješavanja određenih pitanja lokalnog i regionalnog razvoja od interesa za cijelu EU, kao i da to prenesu u Brisel kada dolaze na sastanke KoR-a, odnosno u srce EU.

transport, energija, infrastruktura i informaciono društvo, 4) zaposlenost, socijalna pitanja, 5) poljoprivreda, ruralni razvoj i zaštita okoline, 6) međunarodni odnosi.

²⁹ Kroz razvoj kulture dijaloga između vlasti i organizacija civilnog sektora, kao i između samih organizacija.

Ujedno, KoR predstavlja mjesto sastajanja i okupljanja regiona i gradova, gdje se razmjenjuju iskustva i gdje bivaju uključeni u dijalog sa EU institucijama.

Rad Komiteta regiona je organizovan kroz 6 specijalističkih komisija³⁰, koje su odgovorne za pripremanje savjetodavnih mišljenja. Komisije pripremaju nacrt mišljenja, održavaju konferencije i seminare iz oblasti svojih kompetencija. O nacrtima mišljenja diskutuje se na plenarnim sjednicama, koje se održavaju 5 puta godišnje. Ukoliko većina prihvati nacrt, mišljenje se prihvata i šalje Komisiji, Parlamentu i Savjetu EU. Ovim je omogućeno da Komitet učestvuje i utiče na razvoj politika u ranoj fazi [5.27].

Predsjednik je na čelu Komiteta regiona, predsjedava plenarnim sjednicama i predstavlja Komitet³¹. U organizacionoj strukturi važnu ulogu ima i Biro Komiteta regiona. Biro predstavlja vodeću političku snagu Komiteta, koji je zadužen za koncipiranje političkog programa, nadgleda njegovu implementaciju i generalno koordinira rad plenarnih sjednica i komisija. Članstvo i organizacija Komiteta regiona su slični kao i kod Socijalno-ekonomskog komiteta. Ukupan broj članova je 344 i isto toliko „rezervnih” članova iz 27 zemalja članica EU, koji se biraju svake četvrtne godine. Broj članova koje svaka zemlja može delegirati u KoR je isti kao i kod ESK. Najčešće su to lokalni političari ili gradonačelnici. Izbor članova u delegaciji se razlikuje od zemlje do zemlje, ali ono što je najvažnije je da su u delegaciji zastupljeni politički, geografski i regionalni/lokalni interesi. Ukoliko je neki od članova Komiteta spriječen da prisustvuje bilo kojoj sjednici KoR-a, može biti zamijenjen „rezervnim” članom iz svoje delegacije, koji ima istu snagu ili moć kao i „regularni” član.

Komitet regiona predstavlja političku organizaciju gdje se nalaze predstavnici političkih partija. Rezultat rada Komiteta regiona je usvajanje oko 70 mišljenja tokom godine. Komisija i Savjet ministara su obavezni da konsultuju Komitet regiona kad god se radi o novom predlogu koji se odnosi na regionalni ili lokalni nivo³². Lisabonski ugovor je uvećao značaj i institucionalnu prepoznatljivost Komiteta regiona, ali realna moć ovog Komiteta biće u tome u kojoj mjeri će moći suštinski uticati na proces donošenja odluka u EU.

U cilju promovisanja dijaloga između predstavnika lokalnih i regionalnih vlasti Zapadnog Balkana i Komiteta regiona, na prijedlog Biroa, u okviru Komisije za spoljne odnose i decentralizovanu kooperaciju, osnovana je Radna grupa za Zapadni Balkan. Kroz rad Radne grupe daje se specifičan doprinos jačanju domaćih lokalnih institucija kroz informisanost o dobrom upravljanju, pomoć u politikama, tehničku pomoć zemalja članica kroz organizovanje odgovarajućih treninga i programa raz-

³⁰ U komisije spadaju: Komisija za pitanja teritorijalne kohezije (COTER), Komisija za ekonomsku i socijalnu politiku (ECOS), Komisija za održivi razvoj (DEVE), Komisija za kulturu i obrazovanje (EDUC), Komisija za ustavna pitanja i evropsku upravu i područja slobode, Komisija za bezbjednosti i pravosuđa (CONST) i Komisija za spoljne poslove i decentralizovanu kooperaciju (RELEX).

³¹ Predsjednika i prvog potpredsjednika biraju na 2 godine članovi Komiteta.

³² Kao što je ekonomska i socijalna kohezija, zdravstvo (javno), politika zaposlenosti, obuke, zaštita okoline, obrazovanje i mladi, transport i kultura, što je definisano ugovorima.

mjene. U procesu primjene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Radna grupa će obezbijediti neophodna znanja o funkcionisanju institucionalnog sistema u EU i mjesta i uloge KoR-a, kroz organizovanje sastanaka u Briselu.

Cilj ove radne grupe je da osigura doprinos KoR-a, kroz značajno učešće lokalnih i regionalnih vlasti u zemljama Zapadnog Balkana, u procesu pristupanja. Jačanje permanentnog dijaloga sa političkim lokalnim predstavnicima Zapadnog Balkana treba da obezbijedi bolju komunikaciju procesa proširenja u gradovima i regionima, kao i uključenost i praćenje Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji. Kroz razvijanje ove „rane” prakse, uključenosti regionalnih i lokalnih vlasti, stvaraju se uslovi za pravilnu implemantaciju EU propisa na regionalnom i lokalnom nivou.

