



FOUNDATION OPEN
SOCIETY INSTITUTE
PREDSTAVNIŠTVO CRNA GORA



GRUPA AUTORA

Priručnik za školu evropskih integracija



Centar
za razvoj nevladinih
organizacija



EVROPSKI POKRET
CRNA GORA



CENTAR
ZA GRAĐANSKO
OBRAZOVANJE

GRUPA AUTORA

**PRIRUČNIK ZA ŠKOLU
EVROPSKIH INTEGRACIJA**

Izdavač
Centar za građansko obrazovanje
Centar za razvoj nevladinih organizacija
Evropski pokret u Crnoj Gori

Za izdavača
Daliborka Uljarević

Grupa autora
Priručnik za Školu evropskih integracija

Urednik
Momčilo Radulović

Redakcija
Daliborka Uljarević, Jelena Čađenović, Boris Ristović

Priprema i realizacija
Studio MOUSE – Podgorica

Dizajn korica
Ilija Perić, **identity & promotion**

Lektura i korektura
Sanja Marjanović

Prevod
Maja Mugoša

Štampa
3M Makarije - Podgorica

Tiraž
600 primjeraka

**Ovu publikaciju finansijski je podržao Fond Institut za otvoreno
društvo, Predstavništvo u Crnoj Gori**

UVOD

Ova publikacija je dio projekta “Škola evropskih integracija”, koji realizuju Centar za građansko obrazovanje, Centar za razvoj nevladinih organizacija i Evropski pokret u Crnoj Gori, uz podršku Foundation Open Society Institute, Predstavništvo Crna Gora.

Škola evropskih integracija je dugoročni program alternativnog obrazovanja odraslih, koji je započet u januaru 2004. Program se sastoji od četvoromjesečnih kurseva na kojima se, kroz kombinaciju tradicionalnih i interaktivnih metoda učenja, obrađuju teme vezane za istorijat evropskih integracija, institucije i organizacije EU, principe i vrijednosti na kojima počiva EU, kao i iskustva pojedinih zemalja u procesu integracija.

U sklopu prve i druge generacije, Školu je uspješno završilo 65 polaznika (iz javnog sektora, medija, NVO-a, političkih partija i akademskih institucija), koji su pokazali visok nivo motivacije i želje da stečena znanja primjenjuju u svom svakodnevnom radu.

Učesnici programa su slušali predavanja domaćih i inostranih stručnjaka, diplomata i državnih zvaničnika, čije autorske tekstove, odnosno obrađena predavanja, objavljujemo u ovoj knjizi. Uzimajući u obzir veliko interesovanje za evropske integracije, kao i nedovoljan broj publikacija u kojima bi se na jasan i pregledan način obradili najvažniji aspekti ove složene i obimne teme, smatrali smo da će ova knjiga biti korisna ne samo polaznicima Škole, već i široj publici zainteresovanoj za pomenutu oblast.

Ovu priliku koristimo i da iskažemo veliku zahvalnost predavačima naše Škole na trudu, vremenu i pozitivnoj energiji koju su ulagali prenoseći svoja znanja i iskustva slušaocima i budućim čitaocima.

Takođe, zahvaljujemo se i polaznicima Škole na interesovanju i optimizmu koje su pokazali učestvujući u radu Škole i nadamo se da će stečena znanja upotrijebiti na dobrobit razvoja otvorenog demokratskog društva u Crnoj Gori.

Centar za građansko obrazovanje
Centar za razvoj nevladinih organizacija
Evropski pokret u Crnoj Gori
Foundation Open Society Institute, Predstavništvo Crna Gora

EVROPA – ISTORIJSKI, SOCIOLOŠKI I POLITIČKI RAZVOJ

Evropa, kao istorijski pojam, odnosno predmet historiografije, pojava je novijeg datuma. Do prije deset, dvadeset godina nije bilo mnogo historiografskih knjiga koje su tretirale Evropu kao jedinstven istorijski prostor. Ovaj prostor se uglavnom sagledavao kao mehanički zbir posebnih nacionalnih historiografija. U tom smislu se stvaranje evropskih vrijednosti kroz historiografiju može sagledavati i kao proces u začetku. Pričati o Evropi je izazov, ne zbog historiografskih činjenica, već zbog prepoznavanja društvenih procesa koji čine Evropu posebnim političkim subjektom i jedinstvenim istorijskim prostorom.

Osnovne karakteristike razvoja značenja Evrope, počevši od onog prvobitnog, antičko-grčkog, gdje se Evropom označava zemlja gdje Sunce zalazi, vremenom se mijenjaju i to u kontekstu istorijskog procesa kretanja od istoka ka zapadu, tj. istorijski činjeničnog pomjeranja centara moći.

Do XVI vijeka, koji je po više osnova presudan za razvoj Evrope, ona se mogla svesti na pojam Mediterana, u jednom širem značenju kao prostora spajanja civilizacija i razmjene društvenih dobara. No, upravo u XVI vijeku dolazi do ključnih promjena, koje će rezultirati početkom prelaza ekonomske moći od istoka ka zapadu i začetkom konstituisanja evropske moći unutar svjetsko-istorijskog značenja toga pojma.

Suštinski, početak tog procesa može se objasniti sljedećim razlozima:

- 1) Novo shvatanje svijeta - osporavanje božjeg poretka, u kojem se uloga čovjeka svodi na opravdavanje svog života. Potom uticajima renesanse i prosvjetiteljstva, kada se mijenjaju osnovni društveni postulati, što će rezultirati pojavom raznih ideologija. Takođe, začetkom kapitalističke privrede, ekonomska moć se seli sa Mediterana ka zapadu, na evropske obale Atlantika, da bi se na kraju prenijela na otkriveni Novi svijet.
- 2) Sumnja da je čitav svijet harmonija buržoaskog poretka. Socijalni pokreti, u ovom periodu prvenstveno seljačke bune, pokazaće da socijalni položaj čovjeka nije unaprijed određen (što će postati dominantno obilježje XIX vijeka, zajedno s revolucionarnim pokušajima da se to stanovište valorizuje i u društveno-političkoj praksi).

- 3) Sumnja u vječnost božanske hijerarhije kroz osporavanje autoriteta i hijerarhije crkve, što će rezultirati pojavom protestantizma i kasnije dovesti do sekularizacije društva, odnosno potrebe odvajanja duhovne i svjetovne vlasti.

Ipak, Evropa je u političkom smislu još dugo entitet u kojem dominiraju carstva, koja nijesu počivala na postulatima današnjeg poimanja politike i države. Ali, upravo borba između carstva i novih vrijednosti dovede do stvaranja nacionalnih zajednica, odnosno do sukoba carstva i nacionalnih država, pogotovo u XIX vijeku. Može se reći da je stvaranje evropskog identiteta u XXI vijeku, u istorijskom smislu, pokušaj prevladavanja društvenih limita nastalih stvaranjem niza nacionalnih država i traganje za novim vrijednosnim obrascem, koji bi pomirio istorijske protivurječnosti prostora i doživljaja pripadnosti.

Još jedan podatak u prilog značaju XVI vijeka vezan je za pojavu Rusije na evropsku scenu i njeno konstituisanje u subjekta evropske politike.

U periodu do sljedećeg značajnog datuma za promišljanje ideje Evrope i njenog razvoja - Francuske buržoaske revolucije, veoma je važno pratiti ponašanje evropskih država u odnosu na pitanje kolonijalnih posjeda. Naime, u raspodjeli kolonija dominantnu ulogu je igrao ekonomski razvoj pojedine zemlje, a kako je u Evropi postojalo više centara moći, kolonije su razgrabljene i podijeljene između najmoćnijih. Problem će se zaoštriti konstituisanjem nacionalne njemačke države, ili novog objektivnog centra moći, a koji će se, tražeći svoj dio u raspodjeli kolonijalnih posjeda, suočiti sa svijetom koji je već bio podijeljen.

Neposredno nakon osamostaljivanja Sjedinjenih Američkih Država, što će u perspektivi dovesti do stvaranja još jednog centra moći, Evropi se događa Francuska buržoaska revolucija 1789. godine.

Posljedice ovog događaja po dalji razvoj Evrope su višeznačne. Od samog uvođenja u praksu temeljnih ideja prosvjetiteljstva, preko konačnog rušenja mita o božjoj državi, do pojave Napoleona (koju je omogućila revolucija iz 1789), koji će osvojiti skoro cijelu Evropu. Ali, važnija od trenutnih proširenja granica francuske države i njenih satelita bila je činjenica ukidanja barijera prodoru ideoloških tekovina Francuske revolucije, što će značajno opredijeliti evropski razvoj u XIX vijeku.

Uz to, na istorijsku pozornicu stupaju teror i revolucija, društveni i unutrašnji obračuni unutar jedne države inspirisani novim shvatanjima socijalnog poretka, podjele vlasti i uloge pojedinca. Početkom XIX vijeka, na tlu Evrope postoji ogroman broj manjih država, uz nekoliko dominantnih carevina. I upravo će integrativni procesi početi zahvaljujući onome ko ih je najmanje priželjkivao – Francuskoj, u kojoj je takav proces već bio okončan.

Bečkim kongresom 1814. godine ostvaren je pokušaj rekonstrukcije slike Evrope iz perioda prije 1789. godine. Francuska je vraćena u granice prije

revolucije, došlo je do nestanka određenih država i podjela njihovih teritorija (prvenstveno Mletačke republike). Uspostavljena je ravnoteža sila, koje su bile saglasne jedino u protivljenju izlasku Rusije na topla mora.

Stanje prividnog mira je potrajalo do 1848. godine, kada će na scenu izbiti jaki socijalni pokreti, koji će snažno definisati historijske procese i koji će promovisati običnog čovjeka kao subjekta historije. Socijalna dinamika društva ubuduće će biti uslovljena socijalnim i ideološkim refleksima podanika, a dinamika historijskih kretanja će bitno mijenjati svoj pravac i sadržaj. Ako to posmatramo sa stanovišta razvoja ideje, u periodu od renesanse do revolucionarnih pokreta 1848. godine, proces raspada božanske hijerarhije je uslovio konstituisanje individue kao samostalnog kreatora sopstvene pozicije u duštvu.

Nakon 1848. godine uslijedio je ubrzani ekonomski razvoj, rušenjem barijera slobodnom protoku robe i kapitala i praćen pokušajima preraspodjele svijeta. U biti, logika tržišta će se sve više sukobljavati sa logikom tradicionalnog poimanja moći i suvereniteta.

Krimski rat (1853-56), na primjer, predstavljao je pokušaj Rusije da samostalno riješi 'istočno pitanje', ali je vojna intervencija Engleske, Francuske i Pijemonta osujetila takve namjere i pokazala da se 'istočno pitanje' ne može riješiti jednostranom akcijom, tj. da Osmansko carstvo ne može sahraniti jedan grobar. Posebno ako bi iz toga nužno proizilazio ruski izlazak na topla mora, dominacija Bosforom i Dardanelima i ugrožavanje kolonijalnih posjeda zapadnih sila na Bliskom i Srednjem istoku. To je ujedno bila i konačna potvrda da istočni dio kontinenta postaje integralni dio evropske političke pozornice. Učešće Pijemonta na strani pobjednika u Krimskom ratu doprinijelo je internacionalizaciji pitanja italijanskog ujedinjenja, koje je dodatno otvorilo nacionalno pitanje u Evropi. Proces je okončan 70-ih godina XIX vijeka stvaranjem italijanske i njemačke nacionalne države. Bitno je uočiti, posebno u slučaju Njemačke, da je ekonomska integracija određenog prostora prethodila i u odlučujućoj mjeri odredila političku integraciju tog prostora. U svakom slučaju, Francuska je dobila moćne susjede, a Velika Britanija opasne konkurente. Evropa je postala policentrična, s više centara moći. Nakon ujedinjenja, Njemačka se konstituisala kao jaka sila, s izraženim kolonijalnim pretenzijama, ali, kao što smo naveli, problem je bio u tome što je kolonijalni svijet već bio izdijeljen.

Nova politička karta Evrope oslikavala je stvaranje multipolarnog svijeta, u kojem se stvaranjem savezništva počinju pozicionirati dva centra moći. Njemačka se udružuje sa svojim "prirodnim" saveznikom (nova sila) Italijom, a Francuska reaguje ulaskom u savez sa starim saveznikom (stara sila) Britanijom. Kasnije će se ovima priključiti Rusija, dok je Austro-Ugarska od ranije bila dio njemačkog saveza. Uoči Prvog svjetskog rata svijet je već bio podijeljen. Istina, u samom ratu velike sile neće se sukobiti logikom već oformljenih saveza (Italija

je 1915. prišla Francuskoj, Velikoj Britaniji i Rusiji), ali će njegovi uzroci biti u logici potrebe nove podjele svijeta među velikima. Zato je Prvi svjetski rat mogao početi i mnogo ranije, s istim argumentima, kao što se mogao izbjeći da je za tako nešto postojala volja među velikim silama. I to što je počeo 1914. godine više je proizvod slučajnosti, koje su se kasnije politički opravdavale, jer su linije frontova između dvaju saveza bile iscrtane na karti Evrope još mnogo prije 1914. godine.

Prvi svjetski rat je po svojim karakteristikama bio totalni rat, u kojem učestvuju svi slojevi društva u zavisnosti od svoje funkcije, s konstantnim sukobima na svim frontovima, u kojem je prevaga bila na strani onih koji su posjedovali tehničku nadmoć i veće organizacione sposobnosti. Za razliku od prethodnih ratova, jedna bitka više nije donosila konačnu pobjedu, već je tehnološki napredak uslovio njegovo produženo trajanje i angažman cjelokupnog stanovništva, upregnutog između fronta i pozadine.

Prvi svjetski rat je bio najveći istorijski poraz Evrope. Dodatno je ubrzao izmještanje centara ekonomske moći (SAD, Japan). Sahranjeno je pet carstava, što je označilo konačan trijumf nacionalne države. Ali najvažnije, u do tada neviđenom pokolju Evropa gubi svoj identitet. I cijeli XX vijek će obilježiti nostalgija za vremenima najvećeg uspona evropske moći.

Sjedinjene Američke Države postaju dio evropske politike. To će se značajno osjetiti njenim ulaskom u rat na strani sila Antante i u pokušaju da na Mirovnoj konferenciji u Versaju 1919, najvećem dotadašnjem diplomatskom skupu, uredi svijet po novim principima. Američki predsjednik Vudro Vilson je na konferenciju došao s iluzijom da može urediti svijet po principu svojih 14 tačaka, u kojima je, pored ostalog, snažno afirmisan princip samoopredjeljenja i stvaranje kolektivnih institucija bezbjednosti svijeta.

Zato će Mirovna konferencija u Versaju postati značajna po osnivanju prvog instrumenta kolektivne bezbjednosti – Lige (Društva) naroda, u kojem se ogledao porast nivoa međuzavisnosti u svijetu.

Nakon Versaja, SAD će se vratiti politici izolacionizma, a zbog protivljenja Senata neće postati član Društva naroda, tako da Evropa, s Rusijom, ekskomuniciranom iz evropskog društva nakon komunističke revolucije, ostaje u rukama Francuske, koja će diktirati uslove mira s pozicije svojih interesa, što će rezultirati tzv. Versajskom Evropom, u kojoj će biti onemogućene ekspanzija Njemačke i restauracija Habsburga.

Čeda Prvog svjetskog rata su komunizam i fašizam, odnosno totalitarne ideologije koje će obilježiti XX vijek. U Evropi su postojala tri dominantna modela društva: dva totalitarna (komunizam i fašizam) i društvo parlamentarne demokratije. Sukob parlamentarne demokratije i totalitarnih sistema, koji su činili njegovu negaciju, postaće sjeme novih konflikata i stalni društveni iza-

zov. Totalitarizam je predstavljao odgovor na nemogućnost društva da riješi egzistencijalne probleme širokog sloja stanovništva, te stoga granice odbrane demokratije od totalitarizma predstavljaju ključno pitanje čitavog XX vijeka.

Od Hitlerovog poraza, čovječanstvo počinje drugačije gledati na politiku miješanja u unutrašnje stvari jedne države, tj. politiku intervencionizma. Ali, odgovor demokratije na pojavu Hitlera je bio spor, trapav i pun kompromisa, što je predstavljalo novu lekciju za demokratski svijet.

Hitler je uspostavio sistem koji je imao ambiciju da postane svjetski, što je predstavljalo novu tendenciju i konačnu supstituciju carstva ideologijom. Drugi svjetski rat, u tom smislu, predstavljao je sudar različitih ideologija, iz kojeg će komunizam izaći još moćniji, jer ga je pobjeda u tom ratu za kratko amnestirala od njegove totalitarne prirode i značajno mu uvećala ugled u svijetu.

Kad se iz sadašnje perspektive promatraju posljedice Drugog svjetskog rata, ima onih kojih misle da se Drugi svjetski rat faktički završio 1989. godine (rušenjem Berlinskog zida), imajući na umu istorijski proces, odnosno proces dugog trajanja. Prema ovom mišljenju, 1989. godine su konačno poništeni rezultati Drugog svjetskog rata i svijet se suočio s novom logikom koegzistencije, bitno drugačijom od one koja je nastajala poslije Drugog svjetskog rata.

Posljedice tog rata bile su katastrofalne za Evropu. Istina, ona se mnogo brže privredno oporavila, nego što su i najveći optimisti predviđali. Naravno, jedna od bitnih posljedica tog rata, i uopšte procesa, koji se primjećuje od kraja XIX vijeka, jeste da se jedan multipolarni svijet polako istorijski pretvarao u bipolarni. I tada će se on pretvoriti u dva sučeljena svijeta, od kojih je jedan bio iza гвозdene zavjese.

Dakle, ako bi se ovako razmišljalo, a naglašavam da ovo nije neko tipično istorijsko razmišljanje, 1989. godina bi se mogla uzeti kao godina kad je rat konačno završen, sa stanovišta posljedica tog rata. S druge strane, ova godina je bitna, jer označava konačan slom komunističkih država, tj. Sovjetskog Saveza, a nešto kasnije (1992. godine) Evropa će operacionalizovati zajedničko tržište s nekih 300 miliona stanovnika. Sve u svemu, kada se posmatra čitav XX vijek, uočava se dalekosežna promjena za Evropu - centri moći su se preselili izvan nje - u Vašington i Moskvu. Evropa će opstajati između njih i dijeliti sudbinu i karakter odnosa među velikim silama. Ona definitivno više nije bila centar svjetske moći. Uništila su ga dva svjetska rata, a poslije II postalo je jasno da su se polovi moći konačno izmjestili, prvi put u istoriji, izvan prostora Evrope.

Dakle, kada bismo postavili pitanje gdje je Evropa danas u odnosu na poslijeratno vrijeme, onda bi prevashodno trebalo imati na umu da je 1945. Evropa bila u stanju šoka i očaja, da je konačno izgubila vodeće mjesto u svijetu, da je opao njen uticaj, i naravno, da je ona na neki način reaktualizovala ono što je dominantna konstanta istorije Evrope negdje od 70-ih XIX vijeka, a to

su odnosi Njemačke i Francuske. Dakle, odnosi ove dvije velike sile na neki način će suštinski opredijeliti i današnju sudbinu Evrope, jer od ujedinjenja Njemačke 1870/71, kada su njemačke trupe bile na domaku Pariza, pa tamo do 70-ih godina XX vijeka, suparništvo ove dvije zemlje je bilo manje-više otvoreno. Paradoks leži u činjenici, koju su potvrđivale i sve analize, da su Njemačka i Francuska bile dvije evropske zemlje koje su bile najupućenije jedna na drugu. Kao ilustracija te činjenice neka posluži i podatak da je uoči Prvog svjetskog rata Njemačka bila najveći spoljnotrgovinski partner Francuske, i taj nivo saradnje, poslije Drugog svjetskog rata, ostvaren je već 1952. Poslije Drugog svjetskog rata dolazi i do ogromnih migracionih kretanja, uz proces vidljiv još iz vremena industrijske revolucije - prelaska stanovništva iz sela u grad. Već tada London, Berlin, Pariz, Njujork nijesu najveći gradovi svijeta. Proces deagrarizacije, koji je posebno zahvatio Treći svijet, i ubrzani demografski rast urbanih cjelina, imali su svoju cijenu, kao što ima cijenu i ono što se zove tehnološki napredak. Isto je i sa društvenom emancipacijom, koja se vezuje za nešto što se prepoznaje kao proces stalnog starenja stanovništva. Odnosno, pokazalo se da Evropa već u globalnim okvirima postaje stari kontinet, jer je, po mišljenju nekih naučnika, za stabilnost stanovništva potrebno 2,1 dijete po majci, a u većini zemalja Zapadne Evrope taj prosjek spao je ispod 1,5.

Evropa 1945.g. nije bila suočena samo sa činjenicom da je izgubila dominantan položaj u svijetu. Evropa je bila u rasulu, strahovitoj krizi i na ivici bukvalnog opstanka. Istorijska ironija se može prepoznati u činjenici da Evropu iz pepela nije digla ona sama, već ona dva centra moći, SSSR i SAD, od kojih je zaslužniji ipak bio SSSR i Staljin.

Zašto?

Postoje mišljenja da je Staljin napravio ogromnu grešku što se nije zadovoljio time da ostane na zonu uticaja SSSR-a u Istočnoj Evropi ili na ono što je proisticalo iz dogovora na Jalti, jer bi u tom slučaju bila vrlo upitna mogućnost objedinjavanja Evrope, pa ako hoćete i realizacija Maršalovog plana ili čak sporazuma koji je doveo do stvaranja NATO pakta?

Iz današnje perspektive, sa osnovanošću se možete zaključiti da je Staljinovo prekrjanje Istočne Evrope po sovjetskom modelu bila dvostruka istorijska greška sa stanovišta sovjetske spoljne politike. Prvo, takva politika nije donijela bezbjednost SSSR-u u apsolutnom smislu. I drugo - takva je politika ipak uzrokovala procese koji će ostatak Evrope podići iz mrtvih. To ne znači da privreda Evrope ne bi bila obnovljena, ali sigurno ne tako brzo. Činjenica je da se Zapadna Evropa objedinila u strahu od SSSR-a i komunizma. Taj strah je ubrzao procese i na kraju integrisao Zapadnu Evropu, posebno one njene dijelove koji su bili izazivači prethodnog rata. Tu prije svega mislim na Njemačku, jer je taj aspekt straha poslužio Njemcima da se ponovo vrate, i to vrlo brzo, u evropsku politiku.

Ako se pogleda, recimo, sudbina Njemačke, koja je bila podijeljena na okupacione zone, novonastala blokovska podjela je uzrokovala da Britanci i Amerikanci odmah ujedine zone pod svojom komandom, i time udare šamar Francuzima, kojima je samo preostalo da im se priključe, jer su tradicionalno imali strah od ujedinjenja Njemačke i doživljavali je kao svog neposrednog i najopasnijeg protivnika. Dakle, objedinjavanjem te tri zone, oporavak Njemačke je bio prilično ubrzan. Uz to, posljedice rata u privrednom smislu su kratko trajale, jer se pokazalo da je, uprkos ogromnom razaranju, većina tehnoloških resursa ipak bila očuvana. Ako se tome doda i pomoć Sjedinjenih Američkih Država, Evropu je vrlo brzo zahvatio jedan novi privredni dinamizam, kojim će već poslije 5-6 godina ostvariti onaj nivo privredne proizvodnje koji je imala prije rata.

Kada bismo pravili neku internu periodizaciju poslijeratnog perioda, svako bi vjerovatno pomenuo Staljinovu smrt, ne kao neku godinu koja je nešto značila u Evropi, već kao dodatnu sahranu iluzija da će Staljinovi nasljednici generalno promijeniti sovjetsku spoljnu politiku. U tom smislu, Evropi su primjeri Mađarske (1956) i Čehoslovačke (1968) poslužili kao ubjedljiv dokaz da ta politika ima svoje ishodište u nečemu što je duboko vezano za logiku podijeljenog svijeta.

I da završim ovo poglavlje s još jednim značajnim događajem po Evropu. Naime, poslije 1945. svijet je zahvatio širok proces dekolonizacije. Dakle, evropske kolonijalne države, prije svega Holandija, Velika Britanija, pa i Francuska, izgubile su svoje kolonijalne posjede. I mimo svih očekivanja i strahova o negativnim posljedicama po privrede evropskih zemalja, jer su kolonijalni posjedi bili neiscrpní izvori sirovina, desilo se nešto sasvim drugo. Posljedice dekolonizacije nijesu bile kobne, naprotiv, upravo je to bilo vrijeme najvećeg privrednog rasta u Evropi. Tada se mijenja i logika posjedavanja u svjetskoj istoriji.

Naravno, Evropa u svom daljem razvoju, u kontekstu integracija, ili van njih, nije bila lišena kriznih perioda po raznim osnovama, kao na primjer 1967. u Velikoj Britaniji, potom veliki studentski protesti 1968, koji su se iz Francuske proširili po čitavoj Evropi, pa pojava terorizma i štrajkova 70-ih širom Italije i Španije. Jedna ličnost je više od drugih obilježila tadašnje evropske relacije - dugogodišnji francuski predjednik Šarl de Gol, koji se tek pri kraju života priklonio evropskoj ideji, iako je do tada pokušavao lavirati između Moskve i Vašingtona. Tu su i brojne privredne krize i naftni udari. Najveći su bili 1973. i s kraja sedme decenije. Svemu treba dodati prisustvo antiamerikanizma, koji se različito kvalifikuje i razumije, a prije svega ima veze s istorijatom nuklearnog oružja, jer je strah od nuklearnog arsenala Moskve i Vašingtona bio jedan od kamena temeljaca evropskog zbližavanja.

Što se tiče ekonomskog razvoja, istorija Evrope je imala dva snažna podsticaja. Jedan je bila objektivna podijeljenost svijeta, koja je na neki način divergentno uticala na situaciju u Evropi, a drugi je ona konkretna, dogovorena i ovaploćena inicijativa oko objedinjavanja evropskih potencijala i stvaranja nečega što je evropski kontekst u političkom, ekonomskom, vojnom, kulturnom i svakom drugom smislu. Naravno, taj proces je poslije 1989. godine postao mnogo složeniji i komplikovaniji zato što je došlo do, kako neki eksperti vole da kažu, desovjetizacije Evrope, tj. uključivanja velikog dijela kontinenta u evropske tokove.

Treba skrenuti pažnju i na suštinu glavnih posljedica Drugog svjetskog rata, ne samo od onog dana kada je 7. maja 1945. godine maršal Jodl potpisao kapitulaciju Njemačke, nego prosto na činjenicu da se u jednoj novoj svjetskoj kataklizmi dešava nešto što je suočavanje same Evrope s posljedicama onoga što je izazvalo rat. Prije svega mislim na katastrofu koja se u evropskim razmjerama, po posljedicama, mogla porediti samo s vjerskim ratovima u XVII vijeku. Kada bi te posljedice bile izražene u brojkama, vidjeli bismo da je od 8 miliona žrtava u Prvom svjetskom ratu, ta cifra (aproksimativno, pošto tačan broj žrtava nikad nije utvrđen) bila dvostruko veća. U ratu 1939-45. procjenjuje se da je bilo oko 16 miliona žrtava (od toga 5,8 miliona vojnika, 4,9 miliona civila i 4,3 miliona Jevreja), bez Rusije. Njemci su imali više (oko 5 miliona), dok su Francuzi i Englezi imali manje žrtava nego u Prvom svjetskom ratu - Francuska oko 620.000, Velika Britanija oko 260.000, dok su gubici Poljske bili procentualno najveći, gledajući u odnosu na ukupan broj stanovnika. Naime, Poljska je izgubila oko 20% ukupnog stanovništva (dok je Jugoslavija izgubila oko 10% stanovništva).

Ruske žrtve nijesam uključio u ukupnu cifru žrtava Drugog svjetskog rata zbog činjenice da se u Rusiji do dana današnjeg licitira s brojem žrtava (od 5 do preko 20 miliona). Tačna cifra još nije utvrđena, iako ostaje činjenica da je zastrašujuće velika.

Naravno, ogromna razaranja bila su posljedica vojne taktike pri kraju rata, koja se svodila na princip „spaljene zemlje”. To je rezultiralo razaranja takvog obima da se poslije rata sumnjalo u obnovu Berlina i Varšave. U Njemačkoj (u okupacionoj zoni SAD-a) $\frac{1}{4}$ kuća su bile razrušene. Uz to, 1945. dolazi i do ogromne suše, koja je ostavila još teže posljedice. Imajući sve ovo u vidu, lako je razumjeti pesimizam koji je bio obilježje poslijeratne Evrope.

Ako bismo, na kraju, sumirali rezultate Drugog svjetskog rata, upoređujući političke mape Evrope 1918, koja je skrojena u Versaju, i 1945, koja uopšte nije krojena u Evropi, vidjeli bismo da se centralno pitanje evropske politike, od 1919, kada se zasnivalo na održavanju ravnoteže snaga u Evropi, 1945. promijenilo u ravnotežu između Istoka i Zapada.

*
* *

Ako je Prvi svjetski rat mogao izbiti bilo kada ili je, štaviše, mogao biti izbjegnuto, Drugi svjetski rat je najavljen dolaskom Adolfa Hitlera na vlast u Njemačkoj. I time se uvodi nova tema, koja je ideološke prirode, a to je da su dva totalitarna pokreta, koja su suštinski izrasla iz Prvog svjetskog rata, na neki način duboko uvukla Evropu u kaljugu Drugog svjetskog rata. Tu prije svega mislim na fašizam, tj. nacizam i komunizam.

Poslije 1945. dešavaju se neke vrlo zanimljive stvari u ideološkom smislu. Naime, nacizam je vojno poražen, uz postojanje opšte riješenosti pobjednika da ga potuku i iskorijene. Naravno, to je lakše bilo reći nego uraditi, ne samo zato što je iza ove ideologije ostao ogroman broj zločina, već i zato što je Nationalsocijalistička partija Njemačke 1945. godine imala 8 miliona ljudi, odnosno zato što bi Hitler vjerovatno i 1945. godine ubjedljivo pobijedio na izborima koji bi se eventualno održali u Njemačkoj. Čovječanstvo se tako našlo pred jednom velikom dilemom – kako izvršiti denacifikaciju, tj. kako kazniti zločince, a da se pri tome ispoštuje hijerarhija zločinaca. U različitim zemljama vodili su se razni procesi, od kojih je najpoznatiji onaj vođen u Nirnbergu, kada su pred sud izvedena 24 najveća njemačka ratna zločinca, počev od Geringa, koji je slovio za drugog čovjeka Rajha, pa do generala Jodla i Denica. I ako pogledate kako su se ti ljudi branili pred sudom, vidjećemo da je, na primjer, generalni guverner Poljske, čovjek odgovoran za višemilionske žrtve među civilima, izjavio da krivica Njemačke neće biti izbrisana ni za hiljadu godina, dok je Štrajher, glavni lovac na Jevreje, na gubilište otišao uzvikujući „Hajl Hitler”. Gering je, s druge strane, tvrdio da je bio miroljubiv čovjek i da nije znao za zločine, kao i da nije bilo moguće da su se pod njemačkim režimom dešavali zločini. Noć pred pogubljenje izvršio je samoubistvo.

Nirnberškim procesom krivica je proširena s pojedinaca, tako da su i čitave organizacije osuđene na zločin protiv čovječnosti. Naravno, u analizi samog procesa mogu se uočiti veliki propusti, pa se može reći da je to bila nesavršena pravda, ali pravda koja nije imala alternativu.

Međutim, proces denacifikacije time nije bio završen, jer se on vezuje negdje za početak 60-ih, kada je počelo suđenje Ajhmanu, kojeg su Jevreji uhvatili u Južnoj Americi, a koji je imao jednu od presudnih uloga u realizaciji „konačnog rješenja”). Značaj ovog suđenja je u njegovom poklapanju s početkom suđenja za zločine u Aušvicu 1963. godine. Tek onda je, na neki način, proces denacifikacije potpuno otvoren, a Njemačka bila denacifikovana.

Zanimljiva je i činjenica da 1945. nije bilo zemlje koja nije imala prijeke sudove, što je u kombinaciji sa zanosom pobjednika dovelo do ogromnog broja osuđivanja svih koji su na bilo koji način sarađivali s okupatorom. Ali,

pogledajmo procese denacifikacije u ostalim zemljama, pomenuću samo 3 do 4 najkarakterističnija primjera. U Belgiji je otvoreno oko 634.000 slučaja, od toga je 87.000 rezultiralo suđenjem, a 71.000 osoba kažnjeno. Pri tome, treba imati na umu da je Belgija tada imala oko 8 miliona stanovnika, što znači da je oko 10% ukupnog stanovništva pravno procesuirano. S druge strane, u Austriji, koja je bila dio bivše nacističke Njemačke, samo 9.000 ljudi je izvedeno na sud, i izvršeno 35 smrtnih kazni. I to je sasvim logično, jer većina sudija je u stvari trebalo biti predmetom tih sudskih procesa. U Holandiji je zatvoreno 150-200.000 ljudi pod sumnjom da su saradivali s okupatorom. Holandija predstavlja primjer jako rigoroznih procesa (poznati su primjeri suđenja osobama čija je jedina krivica bila to što su u kafiću bili viđeni u društvu njemačkih vojnika). Dalje, u Norveškoj, gdje je saradnja s okupatorom bila prilično rijetka pojava, čak 18.000 ljudi je izvedeno na sud, dok su u Francuskoj i Italiji hiljadama ljudi bila oduzeta građanska prava, ali je sa suđenjima bila druga priča. Ako to uporedimo sa istočnim dijelom Evrope, gdje su vođeni procesi desovjetizacije, nakon sloma SSSR-a, onda ćete vidjeti da su tu čistke bile vođene po nešto drugačijem ideološkom uzusu. Naime, tamo Njemci nijesu tražili direktne saradnike, nego su nametali sopstvenu upravu, za razliku od zapadnog dijela Evrope. I to zbog ideološke percepcije Slovena kao niže rase. Naravno, i tu su čistke vršene tako što je hiljade slučajeva procesuirano, ali će dobar dio osuđenika biti kasnije amnestiran, upravo zbog ideološkog preliivanja.

Francuzi su imali radikalne čistke i to iz dva razloga. Prvi je uzrokovan realativnom pasivnošću Francuza do otvaranja fronta u Normandiji, pogotovo u odnosu na ratnu slavu iz Prvog svjetskog rata, te je zbog toga kod njih bila jako razvijena priča o tome gdje je ko bio tokom rata. To je i jedan od razloga koji je stojao iza 170.000 procesuiranih slučajeva i 5.000 smrtnih kazni, dok je za vrijeme trajanja ratnih operacija 4.500 ljudi likvidirano, bez suđenja, pod optužbom saradnje s okupatorom.

Dakle, kada se tako pogleda, onda bi se francuski radikalizam mogao dovesti u vezu s relativno malobrojnim pokretom otpora i osjećajem krivice, pogotovo ako se tome doda prilično kratkotrajan otpor njemačkoj agresiji i okupaciji Francuske na samom početku rata.

Pogledajmo Evropu poslije 1945, u političkom smislu, u poređenju s međuratnom podjelom s liberalno-građanskom demokratijom, totalitarnim poretkom korporativnog tipa (fašizam) ili nacionalsocijalističkim (nacizam) i drugim modelom, koji je predstavljao komunizam. U poslijeratnoj Evropi komunizam je postao nevjerovatno popularan i to posebno na Zapadu, što je bilo vezano za njegovu pobjedničku ulogu u ratu. Ako analiziramo prve poslijeratne izbore u Francuskoj i Italiji, vidjećemo da su tamošnji komunisti osvojili više glasova nego ikada prije (i poslije) toga. Laburisti su došli na vlast u Velikoj

Britaniji 1945.godine, iako oni nijesu bili komunisti, ali jesu radnička, lijevo orijentisana partija. Takođe, komunisti su participirali u prvim poslijeratnim vladama Belgije, Danske i većine njemačkih pokrajina. U svakom slučaju, desnica je 1945. bila potpuno poražena - politički, zato što se smatrala nasljednicom starog poretka i zato što nije istorijski odgovorila na izazove koji su bili postavljena pred njom, s obzirom na to da su desno orijentisane partije držale vlast u mnogim zemljama predratne Evrope, te su time imale veliku odgovornost za dovođenje Evrope u stanje rata i haosa. Taj trend pada desnice će trajati do početka 60-ih, kada će se polako kruniti oreol komunista kao miroljubivih internacionalista. Tu će sukob Staljina s Titom 1948. godine imati veliku ulogu, ali tome je posebno doprinijelo direktno miješanje u neke procese ili ratove na kraju Drugog svjetskog rata (posebno u Grčkoj).

*

* *

Početni periodu ujedinjavanja Evrope karakteritičan je po početku stvaranja zajedničkih institucija, što je direktna posljedica političkog pragmatizma.

Istočni dio kontinenta i danas ima dilemu vezanu za njegovo posmatranje kao jedinstvenog entiteta ili skupa pojedinačnih, nezavisnih država, povezanih zajedničkom ideologijom. Pri tome imam na umu da je sa stanovišta donošenja strateških državnih odluka zvanična vlast bila pod presudnim uticajem SSSR-a, odnosno sovjetskog ambasadora u tim zemljama. Prije svega mislim na one zemlje gdje je komunizam bio nepopularan (Poljska, Mađarska i Rumunija), preko onih gdje su komunisti bili nešto popularniji (Čehoslovačka, Bugarska), pa do onih gdje su vladali autohtoni komunistički režimi (SFRJ, Albanija) i koji će se izvući iz apsolutnog sovjetskog uticaja.

Suština je u tome da je Zapadna Evropa poslije II svjetskog rata bila u procjepu između dva centra moći (Moskve i Vašingtona). Taj dio Evrope od 80-ih godina XIX vijeka je zavisio i od odnosa Francuske i Njemačke. Obično se uzima da se prekretnica u odnosima ove dvije zemlje desila 1948. godine, ali ne zato što je to označavalo neku značajnu promjenu u francuskoj politici prema Njemačkoj i obratno, jer je njima dugo vremena trebalo da shvate da više nijesu vodeće sile Evrope. U kontekstu tradicionalno dobrog odnosa anglosaksonskih država Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije i pojave novog partnera na istoku, SSSR-a, Francuzi nijesu naišli na podršku za neka dodatna ponižavanja Njemačke (to su uspjeli uraditi 1918), te su se Francuzi, ostavši usamljeni, morali okrenuti traganju za optimalnim okvirom za svoju prevaziđenu politiku (posebno ako se ima u vidu međuratni period). Kada su 1948. SAD i Velika Britanija, da bi spriječili SSSR da proširi svoj uticaj na čitavu Njemačku, ujedinili svoje okupacione zone u Saveznu Republiku

Njemačku - natjerali su Francuze da im se pridruže, i to nevoljno, jer su i takvoj Njemačkoj vidjeli obrise starog Bizmarkovog carstva - inaugurisana je politika koja će dovesti do potpune promjene odnosa i začetka evropskog konteksta razumijevanja politike.

Pariski sporazum (1954) na neki način je bio nastavak približavanja Njemačke i Francuske, i proširivanja saradnje kroz formiranje Zajednice za uglj i čelik. Tada je prvi put i predstavljena potpuno nova ideja u istoriji odnosa ove dvije države, a to je ideja o nekom začetku zajedničke odbrambrene politike, mada ona nikad do kraja neće biti realizovana. Ponajviše zbog interesa SAD.

U okviru ovih novih evropskih interesa vratio bih se na jednu veoma interesantnu ličnost - Šarla de Gola, koji će 1958. trijumfalno preuzeti kormilo Francuske. De Gol simbolizuje politiku koja je vođena između francuskog nacionalnog pragmatizma, kao relikta stare francuske imperijalne prošlosti i pokušaja da se Evropa otrgne od dominantne zavisnosti od SAD-a u odbrambenom smislu. Taj *degolizam*, čija je pretpostavka bila politika pomirenja s Njemačkom i međusobnog istinskog zajedništva, što bi trebalo da bude stožer moći kontinentalne Evrope, prevashodno je zavisio od sposobnosti same Evrope da se izbori za takvu ulogu. Tu su Njemci izvanredno odigrali svoju ulogu potrebe povratka u međunarodne institucije i zvanične političke tokove moderne Evrope. U suštini, izvjesno je da je to približavanje bilo značajno za cijelu Evropu, ne samo u smislu stvaranju Evropske ekonomske zajednice, već posebno u smislu stvaranja jedinstvenog monetarnog sistema i osnivanja Savjeta Evrope, tj. operacionalizacije interesa vraćanja Evrope na pozicije moći prije 1939. godine

U svakom slučaju, radi se o epohalnoj promjeni na političkoj mapi svijeta. I Evropska unija i proces njenog razvoja će u perspektivi prevashodno zavisiti od volje Evropljana da taj proces dovedu do kraja. Istorijski gledano, Evropa, kao najstariji kontinent u smislu globalne politike, svakako će još uvijek imati mnogo izvorišta bitnih civilizacijskih procesa, tako da će odnosi Evropljana sa ostatkom svijeta u nekoj perspektivi zavisiti od ukupnih globalnih kretanja. Gledajući iz ove perspektive, tu će se možda javiti najsloženije pitanje sličnih zajednica, a to je pitanje preraspodjele moći unutar same Evrope, koja se svodi na naizgled prozaičan nivo: ko i kako će donositi glavne odluke?

EVROPA I EVROPSKE INTEGRACIJA U SVETLU TEORIJE SVETSKOG SISTEMA

(Neautorizovani tekst objavljujemo uz saglasnost autora)

Koncept predavanja

1. Ulaz
Škola i tema, predmet i metod, tri specifičnosti ovog predavanja, 1) fragmenti, 2) teorija, 3) kritika.
2. EU: predistorija, istorija, savremenost, budućnost
 - 2.1. Predistorija i istorija EU. Predistorija: srednji vek, feudalizam, hrišćanstvo, Karlo Veliki i karolinška Evropa, Imanuel Kant i Perpetual Peace. Istorija: Drugi svetski rat, evropski građanski rat, kataklizma, Zajednica za ugalj i čelik, civilizacija a ne samo ekonomija najdublji *raison d'être* evropskih integracija.
 - 2.2. Istorija dugog trajanja Fernana Brodela i teorija svetskog sistema Imanuela Volerstina, tri ideje:
 - 2.2.1. Događajna istorija i istorija struktura, strukturalna historiografija, istorija dugog trajanja Fernana Brodela. Otkriće Evrope kao jedinstvenog ekonomskog entiteta u poslednjih pola milenijuma (privredna istorija, duge statističke serije).
 - 2.2.2. Imanuel Volerstin, pola milenijuma savremenog svetskog sistema.
 - 2.2.3. Pitirim Sorokin, „25 vekova grčko-rimske i zapadne kulture”. Pola milenijuma ili 25 vekova? Nesporno opadanje, „Križa našeg doba” Pitirima Sorokina, i dogma progressa kao narkotička a samoubilačka reakcija.
 - 2.3. Epistemologija i konceptualizacija EU, prilog: Dijalektika (G. V. F. Hegel: kompleksnost, ambivalencija, kontradikcija) versus Neofunkcionalizam (od E. Hasa do današnjih inženjera briselskih aparata: SCG primer limita).

2.4. EU i svet, dve aktuelne refleksije:

- 2.4.1. Imanuel Volerstin, "The U. S. and Europe, 1945 to Today", Comment No. 137, May 15, 2004: Evropa "the big question mark", i to 1) geopolitički, Drugi zalivski rat, i 2) svetsko-sistemska, Sever-Jug.
- 2.4.2. Milan Popović, Mutacija: SAD (administracija Džordža Buša Mlađeg) - EU (birokratija Havijera Solane) komparacija, duplo crno – crno-belo (u ovoj drugoj posebno Robert Kuper).

3. Izlaz

Pitanja i komentari.

4. Literatura

- 4.1. Imanuel Wallerstein, "The U. S. and Europe, 1945 to Today," Comment No. 137, May 15, 2004, <http://fbc.binghamton.edu/commentr.htm>
- 4.2. Pitirim Sorokin, Društvena i kulturna dinamika, CID, Podgorica, Službeni list, Beograd, 2002, „37. Kriza našeg doba”, strana 557-562.
- 4.3. Milan Popović, Globalna prašina, Vijesti, Podgorica, 2004, „Mutacija: ideološki aspekt”, strana 11-34.

Ovo će biti prilično drugačije predavanje u odnosu na ona koja ćete imati priliku da čujete, i po sadržaju i po formi. Mislim da je to dobro, kako biste čuli što više različitih pogleda na istu stvar, jer, kad slušate jedno isto mišljenje o jednoj istoj stvari, to postaje zabrinjavajuće i postaje simptom dogmatizacije. Dakle, u tom smislu, smatram da će to biti dobro, nezavisno od toga koliko ćete se složiti sa stavovima koje ću izneti.

S druge strane, ja namerno neću insistirati da večerašnje predavanje ima neku vrstu zaokružene celine, već ću vam ponuditi nekoliko fragmentarnih, i što je najvažnije zanimljivih i alternativnih pogleda i interpretacija Evrope i evropskih integracija. Treća napomena, pred početak večerašnjeg predavanja, vezana je za samu prirodu, pogotovo prvog dela predavanja, koje će biti izrazito teorijsko, tj. ne nameravam se baviti aktuelnim institucijama, politikama i tekućim problemima iz domena Evropske unije i njenih institucija. Ovo moje predavanje, dakle, biće više teorijskog karaktera, i kao takvo kritički orijentisano.

Na početku ću istaći da je jedan od glavnih izvora teorije svetskog sistema tzv. “istorija dugog trajanja”, ili strukturalna historiografija, francuskog historičara Fernana Brodela, čija je istorijska škola u XX veku dala veliki doprinos istorijskoj nauci, u tom smislu što je insistirano na tome da više nije dovoljna obična, klasična događajna historiografija, a pogotovo ne politička, vojna i istorija struktura moći i velikih događaja. Naravno, to jesu elementi istorije, koji se moraju uzeti u obzir, ali je prošlost potrebno promišljati na drugim osnovama, fokusiranjem na istoriju struktura, što je idejni osnov tzv. “istorije dugog trajanja”.

U tom smislu, ja neću govoriti o događajima iz (pred)istorije Evropske unije, nego ću samo pomenuti da se iz domena te događajne istorije ideja i praksa Karla Velikog uzima kao prapočetak ideje ujedinjene Evrope. Iako bi se smeštanje tog prapočetka u vreme karolinške i, pre svega, hrišćanske Evrope, moglo okarakterisati kao anahronizam, pažljivom analizom stavova Evrope prema mogućem članstvu islamske Turske i otvorenog pitanja granica i ustava Evropske unije, vidi se da je to pitanje i te kako živo i predmet oštrih debata u samoj Evropskoj uniji.

Međutim, za samu Evropsku uniju mnogo je značajniji XIX i XX vek, tj. moderna istorija. Ja bih posebno apostrofirao II svetski rat, kao definitivni kolaps jedne optimističke, dogmatske i nerealne vizije progressa, koja je završila u ruševinama fašizma i komunizma, i koja je svoj eho imala na Balkanu u poslednjoj deceniji proteklog veka, a po mom mišljenju, i dalje ima dobre perspektive, i to zbog toga što su dominantne politike i odgovarajuće teorije zadojene dogmom progressa. Tu dogmu progressa možete prepoznati upravo u tome što se u potpunosti isključuje mogućnost stagnacije i nazadovanja, čak i onda kada je to toliko očigledno.

Kolaps prosvetiteljskog mita o nezaustavljivosti istorijskog progressa u II svetskom ratu je bio pravi temelj Evropske unije, u smislu da je Evropa

shvatila, pojednostavljeno govoreći, da mora postići šire integracije kako bi sprečila ponavljanje takve kataklizme, kako bi isključila destruktivne elemente apsolutizacije države, nacije, granice.

U tom smislu, najdublji koren, *raison d'être* i smisao evropskih integracija nije uopšte ekonomske prirode, **već život sam po sebi**. Naime, život evropskih naroda bio je ugrožen, ne samo u ekonomskom smislu, već u svojim temeljima - civilizaciji, kulturi, načinu života itd., te je zato, u jedno dubljem smislu, ta velika trauma, odnosna civilizatorska ideja da treba učiniti sve da se spreči ponavljanje takvih trauma. I sva moja kritika Evropskoj uniji upravo se svodi na činjenicu da su zaboravili ovaj svoj najdublji *raison d'être* i zbog preteranog fokusa na ekonomski aspekt.

Francuska i nemačka Unija za ugalj i čelik svakako jeste bila pametna ekonomska pragmatika, koja se dosetila da je antagonistički suprotstavljene Francuze i Nemce možda lakše ujediniti preko ekonomskih interesa (ugljem i čelikom), nego preko beskonačnih rasprava oko starih državnih i političkih sporova.

Ali problem zaboravljanja svog najdubljeg *raison d'être* uporno će je terati da ponavlja stare greške, što je posebno bilo uočljivo na Balkanu 90-ih, i to upravo zbog loših pragmatizama i neefikasnog pokušaja rešavanja problema na ovim područjima, iako je slične probleme, kao što je saradnja u graničnim oblastima, bogata Evropa rešavala na mnogo drugačiji i kvalitetniji način.

Osvrt na istoriju Evropske unije završio bih jednim istraživanjem francuskog istoričara Fernana Brodela, koji bih ja nazvao naučnim otkrivanjem Evrope, i to upravo zasnovanim na "istoriji dugog trajanja".

Naime, Brodel je u okviru privredne istorije formirao duge statističke serije, za period od 150-450 godina. Uprkos početnih poteškoća vezanih za metodološke probleme, Brodel i njegovi saradnici uzeli su jedan ekonomski proizvod – cenu žita, kao najrašireniji privredni artikal u Evropi, i složenim metodološkim operacijama uspeali su formirati duge statističke serije za cenu žita, došavši do zapanjujućih rezultata, koji bi se mogli okarakterisati kao naučno otkrivanje Evrope.

Naime, do tada nije postojao naučni dokaz kada je Evropa nastala kao ekonomski organizam, nego je početak funkcionisanja Evrope kao jedinstvenog ekonomskog prostora bio tretiran u više različitih teorija, u kojima je varirao između različitih datuma.

Fernan Brodel je dokazao da je evropska ekonomija kao jedinstveni organizam postojala u poslednjih pola milenijuma, jer je dokazao da su cene žita od centralnih tačaka (centralna Francuska, središte najvažnijih srednjovekovnih vašara, glavnih centara ekonomske koncentracije) prema graničnim zonama Evrope povećavala po izrazitoj pravilnosti, zavisnoj od transportnih troškova,

tj. cena je od jednog mesta ka drugom bila uvećana samo za iznos transportnih troškova, što je značilo da je, uprkos svim mogućim (feudalnim, a kasnije i nacionalnim) granicama, jedinstveni ekonomski organizam formiran pre pola milenijuma i da je od tada funkcionisao sve vreme.

Sledeća dva slična fragmenta će biti fragmenti Imanuela Volerstina i Pitirima Sorokina.

Imanuel Volerstin je upravo pošao od istorije dugog trajanja Fernana Brodela i primenom te metodologije nadovezao se na njegove rezultate i u svom glavnom delu "The Modern World System" on piše o savremenom kapitalističkom sistemu, tj. kapitalizmu kao istorijskom sistemu. Ključna ideja tog dela je da je savremeni svetski sistem "istorijski, u smislu da niti je oduvek postojao, niti će uvek postojati", tj. da ima svoj početak, razvoj i kraj.

Prosečan vek trajanja jednog istorijskog sistema je oko pola milenijuma, tako da je početak ovog sistema Volerstin locirao u tzv. "dugi XVI vek" (1450-1650), a zatim kroz nekoliko ciklusa hegemonije, preko portugalske, britanske do američke, ovaj ciklus je u fazi propadanja, te stoga sve evidentniji postaju poremaćaji, krize, nepoštovanja međunarodnog sistema prava. Na te krize jedan broj naučnika i političara odgovara dogmom progresa, koja ima funkciju narkotika i kojom sami sebe održavaju u iluziji da sve teče u najboljem redu, čime se agonija produžava i stanje dodatno komplikuje.

To je istorijski karakter ovog sistema po Imanuelu Volerstinu.

Treći fragment predstavlja Pitirim Sorokin, jedan od klasika sociološke nauke. Svoje stavove je izneo u knjizi "Društvena i kulturna dinamika". Za razliku od Brodela i Volerstina, on govori o "25 vekova grčko-rimske i zapadne kulture", koju on uzima kao jedinicu analize. Drugim rečima, Sorokin smatra da ovaj prostor predstavlja kulturni entitet mnogo dužeg trajanja od pola milenijuma.

Ako bi trebalo da biram između Volerstina i Sorokina, i da odlučim da li da prihvatim, kao jedinicu analize, istorijski sistem – pola milenijuma moderne ili, pak, onih 25 vekova grčko-rimske kulture, ipak se moderna, tj. tih poslednjih pola milenijuma, može okarakterisati kao istorijski sistem. Osim toga, razlika između moderne i antike, po svakom osnovu, toliko je velika i suštinska, da se tu teško može staviti znak jednakosti.

Za kraj ovog dela heo bih samo napomenuti jednu važnu stvar. Naime, poslednje poglavlje već pomenute Sorokinove knjige "Kriza našeg doba" toliko je kvalitetno i značajno za ljude savremenog sveta, i to zbog kritike dominantne pseudo religije savremenog doba - dogme progresa.

Da budem precizan, ja se kao građanin zalažem za progres, da se za njega treba žrtvovati, ali dogma progresa je nešto sasvim drugo. Dogma progresa tvrdi da je progres neizbežan, i ona direktno radi protiv progresa. Ako vi verujete da je progres nužan i neizbežan, vi se za njega nećete boriti. I obrnuto - kada

znate da je progres zadat, a ne dat, vi znate da je vaša moralna obaveza da se borite za ostvarivanje progressa.

Upravo je u poglavlju “Krizi našeg doba” izložena jedna snažna i efektivna kritika dogme progressa, gde Sorokin daje dijagnozu modernom dobu, govoreći da je u krizi i opadanju.

*

* *

Imanuel Vlerstin na svojoj internet prezentaciji objavljuje redovne komentare na aktuelne društveno-političke događaje, u kontekstu mobilizacije intelektualaca.

Jedan od tih tekstova, “SAD i Evropa od 1945. do danas”, napisan maja 2004, za ovu temu je najbolji i ja ću ga interpretirati. Da bi ga razumeli, moram vam skrenuti pažnju da je u sociološkoj nauci vrlo važno interpretirati temu konkretno istorijski, tj. razumeti pravo značenje, morate razumeti konkretni lokalni i globalni kontekst. U ovoj stvari morate voditi računa da je Vlerstin predstavnik one humanističke i antiimperijalističke zapadne kulturne tradicije, koja se posebno angažovala u društveno-političkoj praksi nakon 1945. godine. U tom kontekstu, mislim da je Vlerstin sklon videti EU i neke njene elemente u nešto pozitivnijem svetlu nego što realno jesu. E sad, nakon ovih kratkih napomena, vezanih za širi kontekst problema, izneo bih vam osnovne teze ovog teksta.

Centralna teza, suština ovog teksta je da u kontekstu velikog poremećaja u evroatlantskoj integraciji, Evropska unija predstavlja veliki znak pitanja. Ako znamo da je E. Vlerstin kritički orijentisan prema Bušovoj administraciji, koju doživljava kao najgori mogući odgovor na goruće probleme sveta, kao što su, na primer, Miloševićev i Tuđmanov režim pre 15 godina bili najgori mogući odgovori na tada aktuelne društveno-političke probleme, onda ćemo shvatiti njegovo mišljenje da je Evropska unija veliki znak pitanja, više u pozitivnom smislu, tj. u smislu očekivanja i nade da, u odnosu na mrak koji je zahvatio njegovu zemlju, Evropska unija može dati neki pozitivan *input* rešavanju globalnih problema

Isto tako, veliki znak pitanja znači i uočavanje nekih negativnih komponenti, jer prvenstveno Evropska unija i jeste toliko pozitivna u komparaciji s jednim imperijalističkim, regresivnim i militarističkim društvom Bušove Amerike. On ima na umu dve vremenske dimenzije - geopolitičku i geostratešku.

Geopolitičke dimenzija se tiče aktuelne međunarodne politike i vremena koje se obično u sociološkoj nauci zove kratki i srednji rok od 5 do 10 godina, a geostrategija je ona promena istorijskog sistema koja se meri dužim vremenskim rokovim od 50 do 100 godina. Na ta dva vremenska nivoa Vlerstin govori o

ovom znaku pitanja i kompleksnosti i kontradikcijama tog pitanja.

Geopolitičko promišljanje problema je zasnovano na činjenici da je, za razliku od SAD koje su ušle u rat, na način na koji je poznat, ponašanje Evropske unije od početka drugog zalivskog rata mnogo odgovornije - imajući u vidu insistiranje na multilateralizmu, uz dosta hrabro i artikulirano suprotstavljanje unilateralizmu.

Druga komponenta je geostrategija i istorijska promena sistema. Tu je reč, pre svega, o jednom dubljem, strukturalnom problemu, polarizaciji globalnih razmera - o kojoj se mnogo manje govori, polarizaciji na bogate i siromašne, na Sever i Jug - pre svega u ekonomskom smislu, a onda, i s time u vezi i na osnovu svih ostalih sfera društvenog života. Zloupotreba problema terorizma, od strane bogatih i militarističkih centara moći, jednom generalizacijom, služi u velikoj meri da u drugi plan potisnu agendu ekonomije, razvoja i siromaštva. Kao ilustracija tog potiskivanja može poslužiti i sledeće istraživanje: u poslednjih 150 godina trend polarizacije, tj. produblivanja jaza između bogatih i siromašnih nacija, ne samo da je sve veći, nego se taj trend, matematički rečeno, eksponencijalno povećava, tj. ima zastrašujuće razmere. Taj strukturalni problem u međunarodnoj privredi i politici je glavna socijalna i politička bomba, *time bomb* koja svakog trenutka može razoriti ovu Zemlju. Teroristički napadi, upotreba atomskog oružja i sva strašna razaranja i zločini, samo su krajnja posledica jednog ovakvog zabrinjavajućeg stanja. Kapitalizam je inteligentan i adaptivan sistem, koji je u XX veku, u najrazvijenijim društvima Zapadne Evrope, SAD i Kanade, pogotovo u nordijskim zemljama, adaptacijom evoluirao i uspeo amortizovati unutrašnje polarizacije koje su pretile da razore te sisteme. Međutim, u međunarodnim razmerama, taj isti kapitalistički sistem i njegovi akteri ne pokazuje ni minimum inteligencije i adaptacije u pravcu smanjivanja jaza između razvijenog Severa i nerazvijenog Juga i kontrolisanja te glavne socijalne i političke bombe.

OSNOVNI POJMOVI I RAZVOJ PROCESA EVROPSKE INTEGRACIJE DO ŠEZDESETIH GODINA

Literatura korištena u pripremi predavanja:

- Helen Wallace, William Wallace, Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, fourth edition, 2000.
- Desmon Dinan, Europe Recast, History of European Integration, Palgrave Macmillan, 2004.
- Desmon Dinan, Ever Closer Union, Lynne Rienner Publishers, second edition, 2003.
- Neil Nugent, The Government and Politics of the European Union, Macmillan Press, third edition, 1999.
- Elizabeth Bomberg, Alexander Stubb, The European Union: How Does it Work, Oxford University Press, 2003.

I. OSNOVNI POJMOVI PROCESA EVROPSKE INTEGRACIJE

Ono što je jedinstveno i što izdvaja model koji nudi Evropska unija (EU) - i po čemu se razlikuje od tipičnih međunarodnih organizacija (koje su prevashodno forumi za pregovaranje, čije organe čine predstavnici država članica, a odluke su neobavezujuće, najčešće preporuke) - jeste **nadnacionalnost**, tačnije nadnacionalna obilježja koja opredjeljuju funkcionisanje Unije.

Pojam nadnacionalno (*supranational*), i njegovi sinonimi supranacionalno i nadržavno, u svom najosnovnijem značenju obilježava prostor preko, iznad i izvan države. Najčešće se u svakodnevnom jeziku za njega vezuje značenje vlasti koja je iznad vlasti nacionalne države. Pojam nadnacionalno se koristi kako bi se opisala vlast koja prevazilazi nacionalne granice, nacionalnu vlast i interese. Nadnacionalna organizacija ima više zakonodavnih ovlašćenja u odnosu prema državama članicama, nego što je to slučaj kod tipičnih međunarodnih organizacija. Ona je u stanju da svoje pravo učini direktno primjenjivim za

državljane država članica, bez potrebe da u tom procesu dalje učestvuju države članice.

Nije jednostavno definisati šta je to nadnacionalnost, posebno zato što ovaj pojam nema sadržaj sam po sebi, već njegovu sadržinu čini i dopunjuje upravo primjer koji pruža djelovanje Evropske unije. Ovdje je riječ o, za tipične međunarodne organizacije, neuobičajenom sistemu institucija, zasnovanim na međunarodnim ugovorima i formiranim u oblastima koje prevazilaze okvire nacionalne države. Osnovna odrednica pojma nadnacionalno jeste da je to pravni koncept, i da se kao takav prije svega odnosi na pitanja suprematije i direktne primjenjivosti, koja je u slučaju nadnacionalnosti uvijek na strani organizacije, zajednice ili tijela, a ne nacionalne države/država. U odnosu na pitanje definisanja nadnacionalnosti mnogo je više pažnje posvećeno utvrđivanju odnosa ovog pojma s državom, nego s nacijom.

Termin nadnacionalna je prvi put upotrijebljen u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, i za sada je to jedini osnivački akt neke međunarodne organizacije koji definiše nadležnost nekih od svojih organa kao nadnacionalnu – ovaj ugovor kao nadnacionalnu definiše Visoku vlast (član 9 Ugovora o ECSC), a ova odrednica se gubi usvajanjem Sporazuma o spajanju organa Evropskih zajednica (1964. godine).

Ono što je u stvari nadnacionalno, a što nam pokazuje i ovaj primjer, jesu nadležnosti i ovlašćenja organa organizacije. Nadnacionalna ovlašćenja organa međunarodne organizacije dopuštaju da ona donosi obavezujuće odluke ne samo za države članice, već i za njihova pravna i fizička lica, čime se u izvjesnom smislu krnje suverena prava tih država. Pojava nadnacionalne nadležnosti međunarodnih organizacija izaziva niz pravnih problema. Kao prvi, javlja se problem razgraničenja nadnacionalnih ovlašćenja organizacija od suverenih ovlašćenja država, onoga što država zadržava kao isključivo svoju nadležnost. Drugi nivo problema javlja se kod pitanja međusobnog odnosa organa nadnacionalnih organizacija, a posebno kod definisanja obima ovlašćenja pojedinih organa. Upravo na ova pitanja, od svog osnivanja do danas, pokušava da odgovori Evropska unija.

Prenošenja nadležnosti, u slučaju organizacija s nadnacionalnim elementima, s država na organe organizacije, ograničenog su obima. Ta ograničenost može biti kako horizontalna tako i vertikalna. Horizontalno ograničenje se ogleda u činjenici da je ovaj prenos nadležnosti karakterističan za države koje se grupišu isključivo na regionalnoj osnovi, i to prije svega u razvijenim regionima svijeta: Evropi i do neke mjere u Sjevernoj Americi (primjer je NAFTA – Zona slobodne trgovine Sjeverne Amerike). S druge strane, vertikalno ograničenje zapravo znači da je prenos ovlašćenja na organe organizacije moguć i dopušten samo do onog nivoa do kog države izričito prihvataju ovakvo prenošenje nadležnosti.

Međunarodnim organizacijama s obilježjima nadnacionalnosti mogu biti smatrane organizacije koje posjeduju nezavisne organe u određenoj oblasti djelovanja i donose obavezujuće odluke ne samo za države članice, već i za njihova pravna i fizička lica. Tako definisane, organizacije ovoga tipa zapravo postoje samo u Evropi i nastaju u poslijeratnom periodu njenog razvoja. Njihova pojava je uslovljena određenim ekonomskim, socijalnim i političkim razlozima, a nastale su kao načini rješavanja problema vezanih za brži ekonomski i politički razvoj.

Koje probleme zapravo otvara nadnacionalnost? Na prvi pogled, čini se idealna situacija: države u doba globalizacije shvataju da postoje stvari koje je mnogo lakše, efikasnije i jevtinije riješiti na nadnacionalnom nivou. Ipak, problemi postoje, prije svega u tome da se odredi nivo i obim nadležnosti, odnosno u kojim oblastima će država te nadležnosti prenijeti na međunarodnu organizaciju, u ovom slučaju na EU. To je zapravo priča o evropskim integracijama - jedan dio nadležnosti se prenosi na samom startu procesa integracije, a sve dalje je borba države i organa nadnacionalne organizacije (Evropskih zajednica, kasnije EU) za dalje širenje ili zadržavanje nadležnosti.

Druga vrsta problema jeste kako odrediti obim nadležnosti svakog od organa, kao i pitanje na koji način urediti međusobni odnos organa, tzv. "ravnotežu snaga" (*balance of power*). Ova ravnoteža je bitna, jer organi u EU imaju obilježja različitih vrsta vlasti ili upravljanja. S jedne strane nalazi se Evropski savjet i Savjet ministara - apsolutno obilježje najvišeg političkog uticaja članica, gdje države preko svojih predstavnika imaju ključnu ulogu; s druge strane se nalazi Komisija, koju čine lica koja su izabrana u ličnom svojstvu i nijesu predstavnici države, već neka vrsta međunarodnih službenika i nezavisnih ličnosti; i s treće strane imate Evropski parlament - velika potreba za rješanjem problema demokratskog deficita uobličila je organ koji zapravo biraju građani država članica EU. U odnosima ova tri organa mora se uspostaviti ravnoteža.

Drugi ključni pojam jeste pojam **integracije**. On je nužno povezan s postojanjem nadnacionalnih struktura i zapravo podrazumijeva dogovor država članica da u određenom momentu izvrše prenos značajnih ovlašćenja upravo na te nadnacionalne strukture. Integracija je obilježje prvog stuba EU i ona se ostvaruje kroz tri Zajednice: Zajednicu za uglj i čelik, Evropsku zajednicu (nekada Evropsku ekonomsku zajednicu) i Evropsku zajednicu za atomsku energiju (Euroatom). Ključna karakteristika ove integracije je da se odluke donose u saradnji tri komunitarna organa, kroz model koji se naziva "komunitarni metod odlučivanja". U takvom modelu vrlo značajno mjesto ima Sud pravde, za koji mnogi misle da je najznačajnije obilježje nadnacionalnosti, jer je to poseban sud koji može da kontroliše legalnost donijetih odluka i da interveniše u ime fizičkih i pravnih lica - a to su nadležnosti koje drugi međunarodni sudovi nemaju.

Koje su to oblasti u kojima se ostvaruje integracija? Prva i najvažnija oblast, jedan od osnovnih ciljeva procesa evropske integracije, jeste ekonomska i monetarna unija; druga, isto tako važna, jeste trgovinska politika, zatim politika konkurencije (standardi za konkurentnost na jedinstvenom tržištu), spoljno-trgovinski odnosi, transport, životna sredina i regionalne politike. Tu se, svakako, nalazi i poljoprivreda i socijalna politika, kao veoma specifične oblasti evropske integracije. Poljoprivredna politika počiva na subvencijama za poljoprivredne proizvođače, koje ublažavaju razliku između cijena poljoprivrednih proizvoda na svjetskom tržištu i tržištu EU. Ovo je veoma protekcionistička politika, koja je pod čestim udarima svjetske trgovinske politike, i zbog toga u stalnom procesu reformi. U slučaju socijalne politike, ona nije jedinstvena za sve države članice, ali svaka država mora da usklađuje svoju nacionalnu politiku s politikom EU i sa standardima koje usvaja Unija. Zapravo, ova dva primjera pokazuju da i u okviru oblasti integracije postoje razlike u stepenu nadležnosti organa Unije i načina uređivanja različitih politika EU.

Drugi i treći stub su tzv. "stubovi saradnje". Drugi stub čini zajednička spoljna i bezbjednosna politika, a treći je stub policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Ovdje je djelovanje Unije i njenih organa ograničeno u najvećoj mogućoj mjeri – podsjeća na tipične međunarodne organizacije. Odluke koje se donose u stubovima saradnje usvaja Savjet ministara, rijetko na inicijativu Komisije i uz savjetodavnu ulogu Evropskog parlamenta: one su najčešće neobavezujuće, ukoliko ih članica izričito ne prihvati. I pored ovakvog stanja u dva stuba saradnje, ovo su oblasti koje bismo mogli nazvati "kandidatima" za prelazak na integraciju – dakle, buduće oblasti koje mogu postati predmet integracije.¹

Integracija nije odluka koja se donosi dekretom, već je to proces. Proces evropske integracije je značajno utemeljen u ekonomiji, jer je EU kakvu danas poznajemo upravo prošla taj put od osnova procesa integrisanja do najvećeg mogućeg stepena ekonomske integracije država, a to je kreiranje ekonomske i monetarne unije. Integracija kao proces prolazi kroz određene faze. Prvi korak integracije započinje kreiranjem zone slobodne trgovine između država članica, druga faza je carinska unija, zatim zajedničko ili jedinstveno tržište u EU, i faza u kojoj se danas nalazi EU – ekonomska i monetarna unija. Prema ovom modelu, Uniji je ostala još samo jedna stepenica u kreiranju potpune političke i ekonomske zajednice, a to je politička unija. Tada bismo govorili o super-državi, Sjedinjenim evropskim državama i o ispunjenju sna eurofederalista o federaciji u Evropi po uzoru na SAD.

[±] Ovo se već dogodilo u slučaju trećeg stuba: naime, Ugovorom iz Amsterdama (1997. godine) iz ovog stuba su u oblast integracije prešla pitanja viza, azila i imigracije i tako postala komunitarna oblast.

Zajedničko tržište je zapravo prvi i osnovni cilj koji se pominje u osnivačkim ugovorima sve tri Zajednice, što znači da je osnovni zadatak povezivanja država i formiranja Zajednica stvaranje jedinstvenog tržišta - najprije u oblasti uglja i čelika, a zatim i svih ostalih roba. Evropska unija, odnosno Evropske zajednice su dostigle ostvarenje ovog cilja 1992. godine, kada je ustanovljeno jedinstveno tržište država članica EU, što podrazumijeva ostvarenje potpune slobode kretanja radne snage, roba, usluga i kapitala - čuvene "osnovne slobode". Međutim, jedinstveno tržište nije moguće ostvariti bez dodatnih elemenata. Da bi se ostvarile ove četiri slobode, bilo je potrebno stvaranje određenih politika, koje su neophodne da bi mogli da se kreću kapital (trgovinska i fiskalna politika) i radna snaga (utvrđivanje standarda, definisanje oblika diploma, priznavanje diploma, priznavanje nacionalnog statusa u državi u kojoj želite da se zaposlite) itd.

Jedinstveno tržište je mnogo više od jednostavnog postojanja četiri slobode. Ono, kao što smo vidjeli, podrazumijeva posebne politike za ostvarenje ovih sloboda, strukturu koja omogućava da čitavo tržište funkcioniše na današnji način. Evropskoj zajednici je trebalo četrdeset godina (1951-1992) da integriše svoje članice i objedini njihovo djelovanje u jedinstveno tržište. Što se ekonomske i monetarne unije tiče, ova najviša faza ekonomske integracije je i sama prošla kroz tri faze i konačno je postignuta 2002. godine (tada počinju da se koriste euro novčanice i euro kovanice), kada se stvara *Euroland* ili zemlje koje ulaze u sistem monetarne unije. Za uključivanje države u *Euroland* moraju se ispuniti posebni kriterijumi, tzv. "kriterijumi konvergencije" ili kriterijumi iz Mاستrihta, koji podrazumijevaju uravnotežen budžet, uravnoteženu inflaciju, kamatne stope itd. Danas ne postoje drugi primjeri takvog nivoa integracije kao što je to EU, ali se mnogi kreću u tom pravcu (primjer su NAFTA, Mercosur, Afrička unija i sl.).

Treće ključno pitanje jeste **šta je Evropska unija** – nova federacija, međunarodna organizacija ili nešto treće?

Ima nekih elemenata koji služe kao argument za stav da je EU danas federacija. Jedan od tih elemenata je nadređeno i direktno obavezujuće pravo - komunitarno pravo, kao poseban pravni poredak s kojim moraju biti u skladu nacionalni pravni poreci država članica, i koji obavezuje i fizička i pravna lica. Tu je i nezavisni Sud čije su presude konačne i obavezujuće, ne samo za države, nego opet i za fizička i pravna lica. Ima svoju birokratiju i sopstveni zakonodavni proces, kao i izvršni postupak. EU ima gotovo najznačajnija obilježja savremene federacije, međutim, nedostaje mnogo elemenata koji su potrebni da bi jedna politička tvorevina mogla da se smatra državom. Prvi od tih elemenata je činjenica da ona nema svoja sredstva prinude - vojsku i policiju. Eurocorp i Eurožast, koji su najbliži ovoj vrsti organa, nijesu ni policijske snage niti pravosuđe, već su samo prisutni u koordinaciji rada nacionalnih

policija. Iako postoje neki vidovi snaga za brze akcije, daleko od toga da je riječ o organizovanoj vojsci ili organizovanoj policiji EU. Evropska unija nema ni dovoljna materijalna sredstva, jer njen budžet, koji iznosi oko 100 milijardi eura, predstavlja svega 1,13% GDP njenih država članica. Ovo zapravo znači da Unija ne može da računa na velika raspoloživa sredstva za svoje aktivnosti, imajući na umu da oko 45% odlazi na subvencioniranje poljoprivredne politike, 30% odlazi za finansiranje regionalnih fondova i ostaje samo 25% za ostale aktivnosti (tu ulaze sva sredstva koja su namijenjena za pomoć trećim državama, za različite programe razvoja, obrazovanja, industrijalizaciju, pa i za pomoć državama zapadnog Balkana).

Po mnogim mišljenjima EU ima suviše brojnu administraciju (oko 30.000 zapošljenih), ali, poređenja radi, ta birokratija čini polovinu službenika koji svoj administrativni posao obavljaju u Parizu. Treba imati na umu da ovaj broj administrativaca treba da pokrije ogromnu teritoriju 25 država članica, brojne programe koje EU ima, sve organe Unije (posebno je važno napomenuti da je najveći broj prevodilaca, jer Unija danas ima 21 službeni jezik). Kao posljednji razlog zašto se EU ne može posmatrati kao država, i svakako najvažniji, jeste činjenica da vlade država još nijesu spremne da se do te mjere integrišu u super-državu.

Zbog toga se danas mnogo više govori o upravljanju u Evropskoj uniji nego o vladanju – i to o “upravljanju na više nivoa”. Ovakav koncept podrazumijeva upravljačke strukture i proces donošenja i izvršavanja odluka, koji se ne završava samo na nadnacionalnom nivou, pa ni na državnom nivou, već podrazumijeva i regionalni ili subnacionalni nivo. Zbog čega regionalni nivo? Zato što je današnja Unija sastavljena od regiona, koji su ključni segmenti vlasti u svakoj od država članica. Sve države imaju svoju unutrašnju regionalnu strukturu, koja omogućava da se odluke donesene na nadnacionalnom nivou lakše sprovede, ili je pak sama država podijelila nadležnosti tako da se neke sprovede na nivou regiona. Tipičan primjer je Španija, čiji regioni u svojim konkretnim nadležnostima imaju i sprovođenje odluka koje usvajaju organi EU, a da u tom slučaju centralna vlast u Madridu nema nikakva ovlašćenja.

Danas je veoma teško dati preciznu definiciju šta je Evropska unija – nije je moguće uklopiti niti u jedan postojeći model, ali se ne može ostati samo na čuvenoj tvrdnji da je riječ o *sui generis* tvorevini. Prema našem mišljenju, EU je najbliža pojmu međunarodne organizacije sa preovlađujućim nadnacionalnim obilježjem. Nadnacionalna obilježja postoje i kod drugih međunarodnih organizacija: tako u okviru Ujedinjenih nacija, na primjer, Savjet bezbjednosti ima pravo da donosi obavezujuće odluke čak i za države nečlanice. Takve su odluke o uvođenju sankcija, koje moraju poštovati ne samo članice UN, već i sve treće države. Postoje tipične organizacije koje imaju takav pravosudni

sistem pred kojim se mogu pojaviti fizička i pravna lica – tako u slučaju Savjeta Evrope postoji Evropski sud za ljudska prava. Pred ovim Sudom se mogu pojaviti sva lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države koja je članica Savjeta Evrope i potpisnik Evropske konvencije, pod uslovom da se najprije iscrpe sva nacionalna pravna sredstva. Dakle, mnoge tipične međunarodne organizacije posjeduju po neko nadnacionalno obilježje, ali nema niti jedne koja kumulira sva ta nadnacionalna obilježja u sebi kao EU.

Ključna razlika između tih organizacija i EU kao organizacije s preovlađujućim nadnacionalnim obilježjima nalazi se u organima Unije i njihovim nadležnostima i djelovanju. Najznačajniji organ je **Savjet ministara**. Kao što mu i samo ime kaže, čine ga ministri, koji se okupljaju u različitim sastavima, u zavisnosti od teme koja je na dnevnom redu. Tako imamo Savjet ministara poljoprivrede, spoljnih poslova, kulture itd. Savjet donosi odluke najčešće kvalifikovanom većinom (u II i III stubu jednoglasno) i te su odluke obavezujuće u oblasti integracije.

Drugi ključni organ je **Komisija**, koja je nezavisna od uticaja država članica. Komisija ima 25 članova, i riječ je o osobama koje imaju državljanstvo neke od država članica, ali pošto su u ovaj organ izabrane od strane Evropskog parlamenta ne smiju da predstavljaju svoju državu. Ne smiju da traže, niti da dobijaju uputstva od bilo koje, a ponajmanje od svoje države – tako članovi Komisije zapravo štite interese same Unije. Ključna uloga Komisije, osim što je glavni čuvar ugovorne implementacije i samih ugovora, jeste da je glavni inicijator usvajanja odluka, ona pokreće i stavlja pitanja na dnevni red EU.

Treći organ je **Evropski parlament**. Parlament je predstavnik građana, naroda Evrope, običnih ljudi i kao takav učestvuje na ravnopravnim osnovama u donošenju odluka u Uniji. Dakle, postoje procedure u kojima Savjet, kao ključni organ koji donosi odluke, ne može da donese odluku ukoliko se s tim ne složi Parlament. Čine ga različiti broj predstavnika iz država članica, ali se oni u Parlamentu ne organizuju po nacionalnoj, već po političkoj pripadnosti i tako se stvaraju evropske političke grupacije. Dvije najznačajnije su Evropska narodna stranka i Evropski socijalisti, koje najčešće imaju većinu u Parlamentu.

I naravno, moramo pomenuti **Sud pravde EU**, kao veoma značajan organ za zaštitu komunitarnog prava. Sud pravde je nezavisan organ i njegove odluke obavezuju države članice. Ovaj Sud ima velika ovlašćenja: ima ulogu ustavnog suda (kada pojašnjava prava i obaveze organa EU i odnosa država i EU), kontroliše zakonodavni proces u Uniji i vrši provjeru valjanosti donijetih odluka, djeluje kao administrativni sud (kada odgovara na žalbe fizičkih i pravnih lica u odnosu na mjere EU i rješava sporove sa službenicima), i kao građanski sud (kada odlučuje o eventualnoj naknadi štete nanijete fizičkim i pravnim licima), a može biti i arbitražni sud (jer postoji mogućnost da ugovorne strane predvide nadležnost ovog suda za svoje buduće sporove).

II. RAZVOJ IDEJE EVROPSKE INTEGRACIJE

Ideja evropskih integracija nije nova, mada je period poslije II svjetskog rata najznačajniji za njen razvoj, jer tada počinje ne samo da se o njoj govori nego i da se djeluje. Zapravo, ideja evropske integracije je stara koliko i ideja o Evropi, samo što je ona u ranijim periodima istorije značila osvajanje Evrope, postizanje jedinstva evropskih država kroz njihovo potčinjavanje. Primjeri za takav način “integracije” postoje od Aleksandra Makedonskog, preko Napoleona, sve do Hitlera - svi oni su imali za cilj evropsko jedinstvo, koje je trebalo da bude stvoreno uz korištenje vojne sile. U slučaju Evropske unije nije riječ o takvoj vrsti integrisanja, već o prosvjetiteljskim idejama koje su se pojavile u Evropi u srednjem vijeku. Naime, od XV i XVI vijeka, od francuskog kralja Anrija IV, preko Kanta, pojavljuju se novi pristupi integrisanju evropskim država, koji istovremeno podrazumijevaju prestanak ratova na evropskom tlu. U ovom periodu Amerika je još uvijek izolovana, Japan i Kina nijesu uključeni u evropske odnose, tako da okosnicu međunarodnih odnosa čini Evropa, u kojoj bijesne ratovi, što nužno smeta njenom ekonomskom razvoju. Za prevazilaženje ovog problema kreiraju se različiti planovi za trajni mir, između ostalog i preko unije tadašnjih evropskih suverena. Prvi takav plan napravio je grof Sili, savjetnik francuskog kralja Anrija IV, a plan je porazumijevao Savjet evropskih kraljeva, vladara ili suverena, na čijem bi se čelu nalazio papa, kao nezavisno lice, i nadgledao rad ovog savjeta. Ovakva ideja nije bila prihvaćena, ali je ostavila svoj pečat te ju je kasnije razmatrao i razrađivao Sen Simon, ali je svoj najjači izraz našla u Kantovom *Kosmopolitskom pravu*.

U Evropi se ideja nanovo javlja poslije I svjetskog rata, čije su posljedice i velika razaranja natjerali Evropljane da razmišljaju kako izbjeći neki takav budući sukob. Nezadovoljstvo djelovanjem Društva naroda, koje ne uspijeva da na ovo pitanje odgovori, natjeralo je neke od značajnijih učesnika u njegovom radu da razmišljaju o nekim novim idejama evropskog jedinstva. Svakako najznačajniji predstavnik ovog pravca u nalaženju odgovora na buduće sukobe jeste grof Rišard Kudenov-Kaljari, koji je 1926. godine sačinio projekat pod nazivom “Panevropa”. Porijeklo panevropske ideje se nalazi u idealističkom i moralističkom tonu vizije Evrope nakon I svjetskog rata, koja nastaje kao suprotnost pojavi i jačanju nacionalizma i fašizma, te kao takva predstavlja najstariju inicijativu modernog doba za postizanje mira, slobode i integracije u Evropi. Panevropska ideja pripada visokim krugovima (plemstvu), kao i kulturnoj i umjetničkoj eliti Evrope poslije rata, tako da je okupila najznačajnije ljude u Evropi s početka XX vijeka – Aristid Brian, Gustav Štraseman, Albert Ajnštajn, Tomas Man, Štefan Cvajg, Pablo Pikaso, Konrad Adenauer. Prvi predsjednik pokreta bio je njegov tvorac Kudenov-Kaljari, a danas se na čelu pokreta, koji

još uvijek postoji, nalazi nadvojvoda Oto von Habsburg. Ostavština ovog Pokreta za proces evropske integracije jeste ideja da svoje viđenje Evrope baziraju ne na definisanju regiona kao geografskog, kulturološkog ili geopolitičkog, već na skupu evropskih vrijednosti, od kojih su ključne sloboda, mir i napredak. Upravo su ove vrijednosti, a ne tradicionalna sredstva kao što su nacija, religija ili jezik, osnovni instrumenti za izgradnju identiteta Evrope. U svom pristupu, Panevropski pokret se uvijek vodio zaključcima koji su kasnije postali osnova ideje evropske integracije:

“Evropa kao politički koncept ne postoji. Ovaj dio svijeta okuplja države i narode u buretu baruta međunarodnih sukoba, u bivšim i budućim sukobima. To je evropsko pitanje: međusobna mržnja Evropljana koja truje atmosferu... Evropsko pitanje se može riješiti uz pomoć unije evropskih narod ... najveća prepreka stvaranju Sjedinjenih evropskih država jesu vjekovi sukoba između dvije najmnogobrojnije nacije Panevropce: Njemačke i Francuske...”

Za period nakon I svjetskog rata vezano je i prvo zvanično pominjanje termina “evropska integracija”. Naime, francuski ministar inostranih poslova Aristid Brijan pred Skupštinom Društva naroda predstavio je 1931. godine Memorandum o evropskoj integraciji. Poruka ovog Memoranduma je više nego jasna: neophodno je uspostaviti neku vrstu federalne veze među narodima geografski okupljenim na evropskom prostoru. Njima se mora dati mogućnost da svakog momenta stupe u međusobni kontakt, da razgovaraju o svojim interesima, usvajaju zajedničke odluke, uspostavljaju međusobnu solidarnost, koja im pomaže da se u odgovarajuće vrijeme suoče s ozbiljnim problemima. Memorandum i gospodin Brijan su, međutim, ipak u nekoj mjeri realni u ocjeni, jer smatraju “...da takvo udruživanje može da se stvori uglavnom u ekonomskoj sferi”. Memorandum je počivao na ideji Panevropce, na demokratskom ujedinjenju evropskih država, i predstavlja dokument o kome su raspravljale sve evropske države; na žalost, ovaj Memorandum se pojavljuje u vrijeme pojačanog nacionalizma gotovo svih država u Evropi, te njegove posljedice nijesu bile dalekosežne.

Razlozi zbog kojih proces evropske integracije koji bi doveo do današnje Unije nije mogao početi u periodu između dva svjetska rata su mnogobrojni. Prvi i osnovni razlog je velika ekonomska recesija - u to vrijeme države su bile okupirane pokušajima da srede svoju ekonomsku situaciju, a malo je vremena ostalo za razmišljanje o ujedinjenju s drugim evropskim državama. Drugi razlog je jačanje nacionalizma, odnosno nacionalne samodovoljnosti u državama Evrope između dva svjetska rata, posebno pojačane dolaskom Adolfa Hitlera na mjesto njemačkog kancelara. On je, poput ranijih ujedinitelja Evrope, imao ideju da stvori Treći rajh - treće rimsko carstvo, što nije podrazumijevalo integraciju na demokratikim osnovama, već ujedinjavanje država uz upotrebu sile: tako što

će biti okupirane, i s odlučujućom ulogom upravo Njemačke, njene vojske, političke elite i naravno Adolfa Hitlera kao ključnog u određivanju političke budućnosti Evrope. Upravo se zbog toga rasprave na državnom nivou o procesu evropske integracije završavaju tridesetih godina XX vijeka i nastavljaju se tek nakon II svjetskog rata.

Period II svjetskog rata ne donosi puno novina za proces evropskih integracija (osim, svakako, shvatanja neophodnosti daljeg promišljanja o načinu prevazilaženja sličnih sukoba), ali je neophodno napomenuti ulogu koju su u “održavanju vatre evropskih integracija” imali evropski pokreti otpora. U različitim državama postojali su različiti pokreti otpora, prije svega politički različito obojeni (komunisti, nacionalisti, različite neorganizovane i manje organizovane grupe), a koji su se razlikovali i po uticaju na borbu protiv fašista.

Upravo je ideja evropske integracije te raznorodne pokrete otpora okupila, stvorivši nešto što se uslovno može nazvati “filozofijom pokreta otpora” po ovom pitanju. Kreiranje stava započinje čuvenim Manifestom iz Ventotena – u zatvoru na ovom malom ostrvu u Italiji nalazili su se politički nepodobni u tadašnjoj fašističkoj Italiji. U tom zatvoru se 1941. godine nalazio Altiero Spineli, kasnije jako značajna osoba za EU.² Spineli je zajedno sa svojim istomišljenicima u zatvoru došao na ideju da napravi jedan program na osnovu kojeg će se pozitivna snaga pokreta otpora iskoristiti nakon rata. Ovaj Manifest zapravo predstavlja deklaraciju o tome kako Spineli, ali i pokreti otpora koji su je prihvatili, vide Evropa nakon II svjetskog rata: bez nacionalnih granica, kao prostor u kojem nacionalne države ne postoje, jer je razlog za ratove u Evropi upravo nacionalna država koja štiti sopstvene nacionalne interese. Manifest je uspješno našao svoj put do italijanskih komunističkih na kontinentu, a ideja se dalje preko mreža pokreta otpora proširila na čitavu Evropu. Ovi pokreti otpora su imali ogroman uticaj, nakon II svjetskog rata, na mnoge vlade u Evropi (njihovi članovi postaju sastavni dio vlada evropskih država i u prilici su da uređuju njihovu politiku) i proizvešće veoma značajne posljedice na proces evropskih integracija.

Nikako ne smije biti zanemaren uticaj koji su SAD imale na proces integriranja svojih evropskih saveznika. Taj uticaj je išao preko stalnih poziva evropskim državama da se integrišu, na taj način riješe međusobne probleme i pomognu ekonomskom oporavku razrušene Evrope, i to preko pomoći potčinjenim ljudima, usvajanjem Trumanove doktrine (1947. godine) i konačno, kreiranjem Maršalovog plana iz 1947. godine. Riječ je o američkoj finansijskoj (a time i

² On je tvorac prvog projekta EU, veoma značajan član Evropskog parlamenta, a bio je italijanski komunistički član koji je nakon dolaska na vlast poslao na Ventotenu.

političkoj) pomoći Evropi, uz dva uslova: da i same evropske države učestvuju u finansiranju i da se međusobno dogovore oko projekata koje će finansirati. Za potrebe takvog međusobnog usklađivanja formirana je Organizacija za evropsku saradnju i razvoj (OECD), kojom započinje proces formiranja međunarodnih organizacija u Evropi nakon II svjetskog rata, a nastavlja se formiranjem Savjeta Evrope 1949. godine (koji predviđa međuvladinu saradnju umjesto prve integracije i čiji je osnovni zadatak zaštita ljudskih prava). Veoma važno mjesto među ovim organizacijama imaju i prve vojno-političke organizacije, vojni blokovi NATO i Varšavski pakt, formirani kao direktni odgovor na pojavu Hladnog rata.

Situacija u Evropi nakon rata i širenje mreže organizacija stvorili su uslove i za započinjanje razgovora o stvaranju prvih nadnacionalnih organizacija. Prvi dokument u kojem dolazi do konkretizacije takvih ideja jeste Šumanova deklaracija (iz 1950. godine), koja predviđa stvaranje funkcionalne integracije sa zajedničkom, nadnacionalnom kontrolom proizvodnje uglja i čelika. Tvorac deklaracije i rodonačelnik ideje je Žan Mone (ministar za plan u francuskoj vladi), ali je glavni zastupnik Moneovih ideja upravo Rober Šuman, ministar inostranih poslova Francuske, koji je za ovu ideju našao sagovornika u prvom njemačkom kancelaru nakon II svjskog rata, Konradu Adenaueru. Nakon dogovora ove dvije ključne države, pristupile su i Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg, tako da je šest država zaključilo Pariski ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglalj i čelik (1957. godine), sa ciljem stvaranja zajedničkog tržišta uglja i čelika kroz ukidanje svih restrikcija za trgovinu na 50 godina. U momentu kreiranja ove prve Zajednice, Velika Britanija nije pokazivala interesovanje za proces integracije, te nije postala njena članica. Osnivački akt Evropske zajednice za uglalj i čelik predvidio je institucionalnu strukturu četiri organa, sa preciznom podjelom nadležnosti. Glavni organ, nezavisan od država članica, je Visoka vlast, koja je imala izričita obilježja nadnacionalnosti. Ona je brinula o implementaciji odluka Zajednice, odluka i preporuka, koje su bile obavezujuće i direktno primjenljive bez intervencije države i koje su obavezivale i fizička i pravna lica. Drugi organ u ovoj strukturi je Savjet ministara, koji jasno izražava nacionalni interes. Parlament, predviđen Ugovorom o Zajednici za uglalj i čelik, u to doba se nazivao Skupština i, za razliku od današnjeg Parlamenta, nije imao nikakvu ulogu u legislativnom postupku, osim savjetodavne. To znači da se u određenim oblastima ugovorom predviđalo da Savjet ili Komisija prilikom usvajanja neke odluke treba da se konsultuju s Parlamentom - nije neophodno da saslušaju njegovo mišljenje, ali to mišljenje moraju tražiti. Parlament dugo nije uspio da razvije neku drugu ulogu osim savjetodavne. Četvrti organ bio je Sud pravde, kao organ koji garantuje poštovanje novog pravnog poretka koji se naziva komunitarno pravo. Komunitarno pravo čine osnivački akti

organizacije i sve odluke koje organi donose. To je ono što se danas naziva *Aquis Communautaire* (komunitarna baština Zajednica), 100.000 strana pravnih propisa koje svaka država koja želi članstvo u Uniji mora da prevede, domaće pravo s tim usaglasi i implementira.

Evropska zajednica za uglj i čelik je prvi pokušaj funkcionalnog integrisanja država u istoriji međunarodnog organizovanja. Funkcionalno integrisanje je ciljano povezivanje – ono ne podrazumijeva političko povezivanje, već je riječ o politički nekontraverznim oblastima (kao što je to za početak bio uglj i čelik), i u tom domenu se želi postići veća povezanost između država članica. Ovakva ideja je uskoro postala veoma funkcionalna, zajedničko tržište uglja i čelika je ubrzo stvoreno, međusobna saradnja između država je krenula da se razvija, ustanovljane su jedinstvene tarife za uvoz i izvoz ovih roba, i ideja se pokazala kao veoma korisna. Poučene ovim pozitivnim primjerom, evropske države pokušavaju da koncept prenesu na politički nivo, i to na oblasti odbrane i političke saradnje. To je za početak bilo veoma uspješno. Države članice su među sobom uspjele da se dogovore i da na istim osnovama stvore i Evropsku odbrambenu zajednicu i Evropsku političku zajednicu. Razgovori o tome započinju još 1950. godine, ali je ona zapravo definisana u jednom ugovoru koji je 1952. godine zaključen između šest država članica Zajednice za uglj i čelik. Osnovna ideja je bila da se na čelu Evropske odbrambene zajednice nalazi evropski ministar odbrane i da Evropska odbrambena zajednica posjeduje svoju vojsku, koja će biti finansirana zajedničkim sredstvima, a da kontrolu vrši Parlament. Ugovor je potpisan 1952, ali francuski parlament odbija da ga ratifikuje. Krivica se najčešće svaljuje na generala De Gola, koji nije želio da prihvati ovaj Ugovor i uticao je na francusku skupštinu da odbije njegovu ratifikaciju, jer nije želio da armiju Francuske kontroliše iko drugi osim francuskih generala, tj. francuskog ministra odbrane. Ovakav svoj stav je tokom pregovora general De Gol pokušao da unese u tekst Ugovora, ali to druge države nijesu prihvatile. Odbijanjem ratifikacije Ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici, istovremeno prestaje priča i o jačoj političkoj saradnji i njenoj institucionalizaciji kroz Evropsku političku zajednicu. Oba koncepta će se ponovo pojaviti 35 godina kasnije, a postaće operativne tek s Ugovorom iz Maastrichta, u stvaranju zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, kao drugog stuba EU.

Za odbranu je u to doba, pored NATO pakta koji je okupljao zemlje zapadne Evrope, bila zadužena i Zapadnoevropska unija, koju mnogi karakterišu kao uspavanu organizaciju. Od njenog nastanka 1954. godine pa do sredine 90-ih godina malo ko je znao da i dalje postoji, sve dok EU nije počela da definiše svoj koncept bezbjednosti, oslanjajući se pored NATO-a i na Zapadnoevropsku uniju.

Pošto su, nakon dva neuspjeha u slučaju odbrane i političke saradnje, države članice ECSC ustanovile da za politički osjetljiva pitanja situacija još uvijek nije sazrela, one se vraćaju starom obliku funkcionalne integracije, a nova strateška sirovina je atomska energija. Druga oblast je opšta ekonomska oblast, ali uz značajniju promjenu koncepta integracije – novim Zajednicama se oduzima obilježje nadnacionalnosti, a način i stepen integracije se tako mnogo više nalazi u rukama država članica. Na tim osnovama nastaju dvije nove zajednice: Evropska ekonomska zajednica i Euroatom - Evropska zajednica za atomsku energiju.

Obje zajednice su stvorene Rimskim ugovorima 1957. godine, s dva različita cilja. Cilj stvaranja Evropske ekonomske zajednice je kreiranje zajedničkog tržišta za robe, kapital i usluge i izgradnja carinske unije. Poslije zone slobodne trgovine, sljedeći korak u procesu integrisanja je jedinstvena carinska teritorija do koje se dolazi tako što se uvodi zajednička tarifa prema trećim državama, a među državama članicama se ukidaju ne samo carinska već i sva druga kvantitativna i kvalitativna ograničenja, kako bi se obezbijedila slobodna trgovina u okviru carinske unije.

S druge strane, Euroatom ima nešto drugačiji cilj. To je prije svega razvoj evropske nuklearne industrije, pomoć istraživanjima u oblasti atomske energije i smanjenje troškova tih istraživanja. U to doba, osim SAD i Sovjetskog Saveza, niko u Evropi (pa ni u svijetu) nije ispitao svoj nuklearni potencijal, a tokom 60-ih godina to će najprije uraditi Francuska. U slučaju atomske energije, Euroatom ne predviđa stvaranje zajedničkog tržišta, već je to jedan specifičan vid povezivanja država kao pomoć napretku jednog novog oblika industrije i istraživanju novih sirovina. Obaveze nadnacionalnosti su mnogo manje i centralno mjesto od 1957. godine do danas, pa i po Nacrtu ugovora o Ustavu, imaju države članice kroz Savjet ministara.

Što se institucionalne strukture tiče, obje zajednice su zadržale tzv. *strukturu četiri organa*: Sud, Parlament, Komisija i Savjet ministara. Od početka su Parlament i Sud pravde zajednički organi, a svaka zajednica je imala svoju Komisiju i svoj Savjet ministara. Do integracije organa dolazi 1965. godine i dobijamo jedinstvene organe za sve tri Zajednice, s glavnim sjedištem u Briselu. Istim Sporazumom o objedinjavanju po prvi put se precizno definišu nadležnosti koje svaki od ovih organa ima u Zajednici: Komisija je izvršni organ, Savjet ministara centralni i zakonodavni, Parlament i dalje savjetodavni, a Sud pravde ima ulogu čuvara komunitarnog prava.

RAZVOJ PROCESA EVROPSKE INTEGRACIJE OD ŠEZDESETIH GODINA

Pedesete godine XX vijeka u Evropi završavaju se velikom protivurječnošću – s jedne strane zahuktava se Hladni rat, a s druge strane počinje proces integracije evropskih država. Posebno je značajna Evropska ekonomska zajednica (EEZ), koja sadrži ključ svih procesa daljeg unapređenja integracije između svojih država članica. Osnovni cilj formiranja EEZ je jedinstveno tržište, a da bi se ono stvorilo moraju se ukinuti carine i necarinske barijere koje postoje između država. To se mora uraditi postepeno i kroz određene faze. Na početku funkcionisanja države članice EEZ su bile jako uspješne - prije roka su uspjele da ukinu određene carine i određena kvantitativna ograničenja i da bez ikakvih međusobnih sporova i problema u potpunosti riješe to pitanje. Tu se dolazi do prvog zajedničkog stava, a to je da se proces integrisanja podrži. Najprije, članice su se saglasile da se sa stvaranjem carinske unije požuri, da se ne čeka šest godina, koliko Rimski sporazum predviđa, već da se ona formira za upola kraći period, za tri godine, što se i desilo.

Članice EEZ su 1969. godine proglasile međusobnu carinsku uniju, prostor u kome postoji samo spoljna zaštita t.j. spoljne carine. Pozitivan efekat ekonomskog približavanja je uticao i na činjenicu da se počne govoriti o prelasku na kvalitativno viši nivo integracije i stvaranje ekonomske unije, o uvođenju politika koje će podržavati ovakvo unutrašnje tržište, ali ne samo to. Sve više počinju da se javljaju ideje o kreiranju političke unije država članica EEZ, a najveći zagovornici takvog procesa su zvaničnici Evropske komisije. Najznačajnija osoba u tom momentu jeste prvi predsjednik Evropske komisije Valter Holštajn, koji je od Komisije napravio promotera procesa evropske integracije, i time na sebe i Komisiju usmjerio nezadovoljstvo generala Šarla de Gola, predsjednika francuske vlade, zbog jačanja supranacionalnosti koja je prema njegovom mišljenju neprimjerena.

Nije samo napredak u procesu evropskih integracija obilježio šezdesete godine; podjednak značaj imalo je i pitanje britanskog članstva u Zajednicama. Britanija nije bila država osnivač niti jedne Zajednice, a kao osnovni razlog britanska vlada uvijek je iznosila činjenicu da ne želi da prihvati nadnacionalnost kao obilježje povezivanja država. Kao odgovor na nadnacionalnu organizaciju,

Evropsku zajednicu za uglj i čelik, Britanija sa svojim ekonomskim i trgovinskim partnerima stvara jednu novu organizaciju, Evropsku asocijaciju slobodne trgovine (EFTA). Ona nema obilježje nadnacionalnosti, već je riječ o pojačanoj međudržavnoj, ekonomskoj, privrednoj saradnji i podrazumijeva preferencijalne položaje među državama koje su njene članice. Međutim, kada je 1957. godine stvorena Evropska ekonomska zajednica i kada je Britanija kroz ekonomske pokazatelje uočila kolika je prednost biti članica EEZ, počela je da mijenja svoj stav. Zbog toga Britanija početkom šezdesetih godina, zajedno sa Irskom, Danskom i Norveškom, podnosi molbu za prijem u članstvo EEZ i pregovara o uslovima svog članstva. Velika Britanija prihvata nadnacionalna obilježja EEZ, ali zato traži finansijske ustupke, a to je manji iznos sredstava koja će ulagati u budžet, kao i značajnu, gotovo vodeću ulogu u samoj EEZ, čime se direktno sukobljava s tada vodećom figurom evropske integracije, Šarlom de Golom.

Jedan od glavnih razloga De Golovom protivljenju britanskom članstvu jeste strah da će u EEZ, u kojoj su već Francuska i Njemačka, Velika Britanija uvijek biti protivteža Francuskoj i potisnuti je s vodećeg mjesta u procesu evropskih integracija. Danas se jasno može reći da je De Gol pogriješio, jer Velika Britanija nikada nije bila lider procesa evropskih integracija, već su "srce Evrope" uvijek bile upravo Francuska i Njemačka. De Golu se zamjera način na koji je on izrazio svoje neslaganje: članstvo Evropske zajednice se moglo steći samo ako niti jedna članica nema ništa protiv toga. Ako je makar i jedna protiv, državi kandidatu nije moguće dobiti status članice EZ. U slučaju Britanije, De Gol, zapravo Francuska, bio je zvanično protiv, a taj stav iznosi se na pres-konferenciji, što je diplomatski neprikladno. Prema De Golovim riječima, priroda, struktura i ekonomski kontekst u kojem postoji i funkcioniše Velika Britanija značajno se razlikuje od ostatka Evrope, i time je po prvi put odbijena kandidatura Velike Britanije za članstvo u EEZ.

Ne samo u slučaju odbijanja britanskog članstva, već je i čitava dekada šezdesetih godina obilježena upravo aktivnostima generala De Gola, a zbog njegovih stavova ova decenija u procesu evropske integracije se naziva decenijom euroskepticizma ili europesimizma. To su ključne godine u kojima se ideja evropske integracije preispitivala. Polazište generala De Gola je bila "Evropa država", Evropa sastavljena od nacionalnih, suverenih i nezavisnih država, a ne kao Sjedinjene evropske države. Tako se došlo u situaciju da se na čelu lidera u procesu integracije (Francuske) nalazi osoba koja ima dijametralno suprotan stav od polazišta procesa evropskog integrisanja, što je, naravno, ometalo proces i usporavalo ga.

Prva ideja s kojom De Gol ulazi u promišljanje o EEZ, kada je drugi put došao na vlast, jeste ideja političke unije. To je čuveni Fušev plan, koji je

proklamovan 1961. godine. Fuše je jedan od visokih službenika francuske administracije koji je dobio zadatak da napravi plan za stvaranje posebne političke unije između država članica EEZ, ali van okvira Rimskog sporazuma, tj. Ugovora o osnivanju EEZ. Plan je predviđao da integracija u koju se krenulo osnivanjem EEZ nikada ne bi mogla preći na nivo političke integracije, tako da spoljna politika, bezbjednost, pravosuđe i unutrašnji poslovi ne bi bili u nadležnosti današnje EU. Ta oblast bi bila u nacionalnoj nadležnosti i države se nikada ne bi mogle uspješno povezivati i usklađivati u ovoj oblasti, kao što je to danas slučaj. Ostale države članice su predvidjele moguće posljedice realizacije ovog plana i on je vrlo brzo odbijen.

Iako je ovaj plan mogao da nanese štetu jedinstvenom tržištu, prouzrokovao je i nešto vrlo dobro - da bi razgovarali o Fušeovom planu političke unije, šefovi država ili vlada su se počeli okupljati na tzv. samitima, na skupovima na najvišem nivou gdje bi raspravljali o politici Evropskih zajednica. Ta ideja samita na najvišem političkom nivou, koji okupljaju šefove država ili vlada, veoma dobro je primljena u Evropskoj zajednici, tako da prvo neformalno, a potom od 1974. godine i posebno od Jedinštenog evropskog akta iz 1986. godine oni postaju ustanovljen način okupljanja. Ovi samiti su važni, jer su postali ključna mjesta na kojima se određuje politika EU i gdje šefovi država ili vlada definišu smjernice i pravce kretanja evropskih integracija, a ostali organi to razrađuju u pojedinačnim odlukama.

Odbijanje članstva Velike Britanije i neuspjeli Fušeov plan otvaraju veliku krizu u samoj EEZ, koja korespondira s krizama prilično velikih razmjera koje se odražavaju i na čitavu Evropu - 1962. godine javlja se kubanska kriza, krajem ove decenije revolucija u Čehoslovačkoj, a u međuvremenu izbijaju arapsko-izraelski sukobi. S druge strane, ovo je period kada kulminira Hladni rat, Amerika sve više nastoji da u Evropi zaštiti američko tlo (postavljanje raketa i odbrambenih sistema), čemu se žestoko usprotivila Francuska, koja se 1966. godine povukla iz vojnih struktura NATO-a. Vrhunac krize u samoj Evropskoj zajednici je 1965. godine, kada se otvaraju i tri veoma važna pitanja:

a) Pitanje finansiranja zajedničke poljoprivredne politike – ova najkontroverznija politika zasniva se na prelevmanima i supstituisanju poljoprivredne proizvodnje. Veoma bitna činjenica jeste da nemaju sve države članice podjednako koristi od ove politike, jer velika sredstva odlaze u one članice koje imaju najveću poljoprivrednu proizvodnju, što je i tada i danas bila Francuska. Upravo je za nju jako važno da ustanovi koliko će njeni poljoprivredni proizvođači, farmeri, dobiti supstitucijom od zajedničke poljoprivredne politike.

b) Jačanje nadnacionalnih obilježja integracije - otvara se pitanje vodeće uloge Komisije, na čemu posebno insistira Valter Holštajn, želeći da pojača proces integracije i nadnacionalno povezivanje uopšte. Zbog toga institucije

Evropskih zajednica traže veće nadležnosti i to tako što će, pored Komisije, biti ojačana i ovlašćena Evropskog parlamenta, koji je u ovom trenutku još uvijek savjetodavni organ i nema veliku ulogu u procesu odlučivanja.

c) Kontola budžeta od strane organa Zajednica - Komisija traži da kontroliše jedan dio budžeta Zajednice, preciznije dio koji se sastoji od sopstvenih sredstava Zajednice, tako što bi kontrolisala ubiranje carina na robe koje ulaze na zajedničko tržište u razvoju.

Nije slučajno što su se sva tri pitanja otvorila u isto vrijeme, jer je to bila taktična pogodba. Ovog puta Francuska nije htjela da se odrekne svoje suverenosti i da dopusti jačanje nadnacionalnosti zarad sredstava koja su dobijali njeni farmeri u okviru zajedničke privredne politike. Ona za takvu situaciju posebno okrivljuje Komisiju i to postaje otvoren sukob De Gola i Holštajna, koji je kulminirao potpunim povlačenjem Francuske iz Savjeta ministara, čime blokira rad ovog organa. Francuska kao uslov za povratak traži da se preispitaju institucionalne odredbe i da se smanje ovlašćenja Komisiji. Do toga nije došlo, već je rješenje nađeno na Samitu u Luksemburgu (jun 1966. godine) dogovorom između šefova država ili vlada. Ključna odredba ovog kompromisa jeste stav kojim se ustanovljava da kada je u pitanju nacionalni interes bilo koje države ili grupe država, Savjet mora tražiti rješenje kako bi postigao kompromis tj. dogovor koji je prihvatljiv za sve članice. Iako postoje razlike, one neće spriječiti da se dođe do dogovora, što znači: "Dogovorili smo se da postoji mogućnost da se ne složimo." Od tog momenta proces evropske integracije postaje mnogo bliži međudržavnoj, međuvladinoj uniji između nezavisnih država i sve manje ima jakih nadnacionalnih odlička, a takva se situacija nije promijenila ni Nacrtom ugovora o Ustavu.

Velika Britanija ni u svom drugom pokušaju 1968. godine nije uspjela da postane članica EEZ, jer je De Gol ponovo odbio da prihvati njeno članstvo, izjavivši na jednoj konferenciji za štampu da će "...Velika Britanija bez dvoumljenja jednog dana biti članica Evropske ekonomske zajednice, ali mene tada neće biti". Zbog loše pozicije koju Francuska dobija ovakvim De Golovim stavovima, i francuska javnost prepoznaje da zemlja gubi kredibilitet i uticaj u Evropi (veliki doprinos takvom shvatanju dala je i opozicija), tako da De Gol gubi naredne predsjedničke izbore 1969. godine. Naravno, njegovom lošem položaju u javnosti najviše su doprinijeli studentski i sindikalni protesti, koji su posebno potresali Francusku 1968. godine, ali je doprinos tzv. "evropskih pitanja" u ovom slučaju bio veoma velik, što nije uobičajena situacija.

Sedamdesete godine su otvorile krize koje su mnogo više ekonomske prirode nego međunarodni sukobi; posebno treba izdvojiti naftnu krizu iz tog razdoblja. Što se tiče Evropske ekonomske zajednice, 1973. godine ona se uvećava za tri nove države: Veliku Britaniju, Irsku i Dansku. Zajednica u tom momentu nije

posebno efikasna zbog posljedica luksemburškog kompromisa, još uvijek se mjere snage, nacionalni interesi, mogu li se neka od ključnih pitanja pojaviti pred Savjetom ili ne. Pred Savjetom se tako pojavljuje i pitanje evropske političke saradnje. Ovoga puta, za razliku od ideje evropske političke zajednice s početka pedestih, riječ je o saradnji međudržavnih odnosa po pitanjima spoljne politike, čime se započinju redovni godišnji sastanci stalnog političkog komiteta.

Druga, veoma važna stvar u sedamdesetim godinama jeste uvođenje monetarnog sistema. Ovdje je riječ o čuvenoj monetarnoj zmiji – utvrđena je jedinstvena obračunska jedinica, koja se naziva ECU (Evropska obračunska jedinica), u kojoj su morale da budu izražene sve nacionalne valute, a dozvoljena margina fluktuacije bila je +/- 1,5%. Uvođenje evropskog monetarnog sistema 1979. godine predstavlja veliki napredak u ekonomskoj integraciji, čime se jasno pokazuje namjera članica da Evropska zajednica ide ka monetarnoj uniji.

Pojava monetarnog sistema i evropske političke saradnje stvara uslove da se krene dalje s integracijom. Fransoa Mitteran (novi francuski predsjednik), Hans Genšer (njemački kancelar) i Kolombo (predsjednik Vlade Italije) pokreću reforme u pravcu institucionalnih pitanja i napredovanja ka daljem stvaranju ekonomske i monetarne unije. Nijesu samo političari bili zainteresovani za reforme, već se veoma aktivno uključuje i Evropski parlament. Evropski parlament 1979. godine održava prve direktne izbore, što mu daje legitimitet da utiče na proces integracije i da može da daje sopstvene prijedloge za dalji rad. Otuda i činjenica da su se u ovom prvom Parlamentu pojavile značajne osobe, kao što je Altiero Spineli (tvorac Manifesta iz Ventotena), koji sada pokreće jednu novu ideju. On i još dvadesetak članova Evropskog parlamenta su se okupljali u briselskom klubu “Krokodil” (te zbog toga dobijaju naziv Krokodil grupa), i kroz svoje rasprave dolaze do deklaracije pod nazivom “Nacrt ugovora o Evropskoj uniji”. Tako, zapravo, ideju kreiranja Evropske unije prvi promovise Evropski parlament, a ne države članice niti Evropska komisija, već legitiman predstavnik naroda Evrope. Ovaj Nacrt ugovora, u formi deklaracije ili rezolucije neobavezujućeg akta, Parlament usvaja 1984. godine i to postaje zvaničan stav Evropskog parlamenta, iako je on u tom momentu i dalje savjetodavni organ.

Izuzetno je važna i ideja o stvaranju jedinstvenog ili unutrašnjeg tržišta, koju je pod nazivom “Program 1992. godine” 1985. pokrenuo tadašnji predsjednik Evropske komisije Žak Delor. Delorov program kompletiranja unutrašnjeg tržišta sastojao se iz nabiranja 300 mjera koje države članice moraju preduzeti kako bi se uobličilo jedinstveno tržište. Riječ je o veoma ambicioznom planu, ali istovremeno i o planu koji je okupio najviše zagovornika u Evropi, ne samo od strane političke elite, već i od strane privrednika. Ovakav stav ne iznenađuje, jer stvaranje jedinstvenog tržišta zapravo najviše koristi donosi upravo privredi

– ne postoje više troškovi naplate carina, niti troškovi konverzije domaće valute u stranu valutu; sve države imaju jednu obračunsku valutu, čime se olakšava protok roba i kapitala, itd.

Veliki uticaj na proces evropske integracije tokom sedamdesetih i osamdesetih godina imala je premijer Velike Britanije, “gvozdena lejdi” Margaret Tačer. Prema mnogim mišljenjima, njen uticaj je bio toliko značajan da je čitav proces evropske integracije u ovom periodu ozbiljno zaustavljen i otežan. Kada je 1979. godine postala premijer Velike Britanije, veoma malo je znala o EEZ i osnovni domen njenog interesovanja bila je unutrašnja politika. Pojavom Margaret Tačer na evropskoj sceni otvara se jedno vrlo važno pitanje: preispitivanje uslova za članstvo Velike Britanije kroz tzv. ‘britansko budžetsko pitanje’ (BBQ). Naime, kada je Velika Britanija 1973. godine stupala u članstvo, jedan od elemenata njenih pregovora sa EEZ odnosio se na to koliki će biti njen doprinos u budžet Zajednice, a koliko sredstava i iz kojih fondova će joj biti na raspolaganju. Britanska ocjena je oduvijek bila da je njihov ulog prevelik za relativno malu korist iz fondova (ne mogu dobiti previše sredstava iz Zajedničke poljoprivredne politike), a takav stav se pojačava dolaskom Margaret Tačer na mjesto premijera. Ova borba za rješenje budžetskog problema je za nju postala primarna i ovo pitanje se nije skidalo s dnevnog reda Savjeta ministara, sve dok 1984. godine nije na zadovoljavajući način riješeno. Naime, na Samitu u Fontebloy 1984. godine, dogovoren je korektivni mehanizam za Veliku Britaniju, ali negativan odnos ostalih država članica prema tako tvrdom pregovaračkom stavu Britanije ostaće još dugo prisutan, jer ih je iritirala činjenica konstantnih napada Margaret Tačer na Zajedničku poljoprivrednu politiku, kao politiku koja njoj nije bila od koristi.

Zbog promijenjenih uslova u kojima tri Zajednice djeluju nakon trideset godina od svog osnivanja, zbog pojave novih politika i ostvarivanja nižih nivoa integracije, sredinom osamdesetih se javlja potreba za prvom revizijom osnivačkih akata Evropskih zajednica. Ovi akti, u formi međudržavnih ugovora, mogu biti izmijenjeni samo dogovorom svih država članica na posebnom forumu koji se naziva Međuvladina konferencija – riječ je o skupu predstavnika svih država članica koji raspravljaju i pregovaraju o prijedlozima za izmjenu. Rezultat tih pregovora je nacrt novog, izmijenjenog ugovora, koji mora biti usvojen od strane šefova država ili vlada svih država članica. Na ovaj način je 1986. godine došlo do prve revizije osnivačkih akata i usvajanja Jedinstvenog evropskog akta, koji je bio neophodan iz više razloga. Prvi i osnovni razlog je bio taj da su se pojavile mnoge novine u procesu evropske integracije koje nijesu bile predviđene osnivačkim ugovorima: takav slučaj je s pojavom Evropske političke saradnje, Evropskog monetarnog sistema, Evropskog savjeta, a sve te novine trebalo je institucionalizovati.

Pored institucionalizacije mnogih novina, potreba se javila i u odnosu na širinu procesa. Naime, nakon proširenja iz 1973. godine, kada su članice Zajednica postale Velika Britanija, Danska i Irska,³ u Evropske zajednice 1981. godine ulazi Grčka, a 1986. godine Španija i Portugalija. Drugo proširenje, kada članica postaje Grčka, veoma je interesantno, jer je riječ o jedinjoj pravoslavnoj državi, koja je u odnosu ne sve dotadašnje države članice ekonomski najmanje razvijena. Problematična je i politički, jer Grčka postaje članica Evropske zajednice nakon diktature generala i odluka o njenom prijemu u članstvo donosi se upravo radi pomoći razvoju demokratije u ovoj državi - to nije ekonomska već politička odluka (štaviše, Komisija je u slučaju Grčke dala negativnu ocjenu, da bi Savjet njeno članstvo ipak prihvatio). Tako nastaje Evropa dvanaestorice, čime se broj država članica udvostručuje.

Tako je i u slučaju Španije i Portugalije 1986. godine, poslije Franka i poslije fašističke diktature i Portugalija ulazi u EU, ali ovoga puta do proširenja dolazi mnogo lakše nego u slučaju Grčke, jer je ovdje riječ o zapadnoevropskim katoličkim državama, s jakom tradicionalnom vezom s ostatkom zapadne Evrope, za razliku od Grčke. Grčka, Španija i Portugalija su bure bez dna za EU. Različiti programi pomoći i fondovi su izmišljeni da bi se ovim državama pomoglo. Irska je ulazila u ovu grupu, ali su Irci vrlo pametno iskoristili pomoć koju su dobijali, Španija i Portugalija su u nekim svojim regionima postale veoma uspješne, posebno Portugalija koja se okrenula turizmu, ali Grčka konstantno predstavlja taj ekonomski problem, a često i politički. Jedna pikanterija: nijesmo mi izmislili prepakivanje šećera već Grci, a oni su u nama našli dobrog učenika. Oni su zapravo pokazali šta znači balkanska država u Evropskoj zajednici. Grčka predstavlja problem i oko pregovora s Makedonijom i to je jedna od prepreka koja Makedoniji stoji na putu u EU.

Uvećane Zajednice su zahtijevale institucionalne reforme, a zaokruživanje jedinstvenog tržišta tražilo je lakše načine donošenja odluka, što je otežavao princip jednoglasnosti. Zbog toga se u oblasti kreiranja jedinstvenog tržišta uvodi sistem kvalifikovane većine, uz korištenje ponderacije ili odmjeravanja glasova. Jedinstvenim evropskim aktom jača i uloga Evropskog parlamenta, zbog činjenice da je on jedini direktno izabran organ Zajednica, i zbog rješavanja pitanja "demokratskog deficita", kako bi evropska integracija dobila podršku građana država članica. Ovim Ugovorom se Evropskom parlamentu dodjeljuje značajnija uloga u procesu donošenja odluka, tako što se u zakonodavni proces unosi procedura saradnje. Ta procedura zahtijeva da kod određenih pitanja odluke donose i Savjet i Parlament; međutim, u ovom momentu Parlament još

³ Pregovori su vođeni i sa četvrtom državom, Norveškom, i to ne samo početkom 70-ih već i 1995. godine, ali je Norveška oba puta na referendumu odbila članstvo u Evropskim zajednicama.

uvijek nije potpuno ravnopravan u legislativnom smislu, jer u slučaju neslaganja između ova dva organa odluku ipak može donijeti sam Savjet.

Kraj osamdesetih i početak devedesetih godina za Evropske zajednice donosi velike izazove, kako na unutrašnjem tako i na međunarodnom planu. Što se unutrašnjih procesa tiče, ključna tema za raspravu je upravo demokratski deficit i način jačanja uloge Evropskog parlamenta. Evropska zajednica počinje sve više da govori o monetarnoj integraciji, odnosno o ekonomskoj i monetarnoj uniji. I neke nove politike postaju oblasti zajedničkog djelovanja EU, kao što je recimo socijalna politika ili oblast zajedničkog usaglašavanja i postizanja minimuma standarda. Praktično, Evropska komisija, koja je zadužena da definiše standarde u oblasti socijalne politike, vrši analizu - u saradnji sa državama članicama - minimuma zajedničkih standarda u oblasti, recimo, radnog vremena u Evropi. Kada ustanovi šta je to minimum, odnosno pravilo, donosi se uredba, obavezujući akt EU u kojem se kaže da države članice moraju ustanoviti radnu nedjelju određenog broja sati u svojoj državi. Time se utvrđuje da države članice mogu da smanje broj radnih časova u toku nedjelje, ali ne mogu da ga povećaju, jer je ovo standard uobičajen u Uniji. Nove oblasti koje Zajednica konstatuje kao zajedničke su i zaštita životne sredine, istraživanje i razvoj, regionalna politika, i druge.

Što se izazova na međunarodnom planu tiče, uticaj na Evropu je jako značajan. Ovo je vrijeme kada se Hladni rat približava svom kraju, što je konačno i označeno padom Berlinskog zida 1989. godine. Time se otvara pitanje nove budućnosti Evrope, sada više ne kao prostora u kome se nalazi razdjelnica Istoka i Zapada, već prostora u kojem će Istok i Zapad moći aktivno saradivati.

Direktne posljedice na EU imalo je ujedinjenje Njemačke 1990. godine, koja je direktno nastavila svoje članstvo. Troškove ujedinjenja snosila je sama Njemačka i zbog toga ona ima problema u Paktu stabilnosti Unije, jer ne može da zadrži svoj budžet na nivou kakav bi odgovarao kriterijumima konvergencije, što joj stvara probleme i s Evropskom centralnom bankom.

Još jedan uticaj je jako značajan, a tiče se SAD-a. Zemlje centralne i istočne Evrope, koje nakon kraja Hladnog rata zapravo dobijaju svoju novu suverenost, sada se okreću od Sovjetskog Saveza ka Evropskim zajednicama, i već početkom devedesetih godina ističu svoju opredijeljenost za članstvo u Evropskim zajednicama. U tome imaju ogromnu podršku SAD-a, koje tjeraju Evropsku zajednicu da pronađe odgovor na novi odnos snaga u čitavoj Evropi. Taj uticaj će stvoriti jednu novu politiku Evropske zajednice - politiku proširenja. Na osnovu ove politike definišu se instrumenti kojima se pomaže proces tranzicije u zemljama centralne i istočne Evrope, i to u vrijeme kada su one pridružene Evropskoj uniji, kada se pripremaju za članstvo, kada su kandidati i kada pregovaraju za članstvo. To je politika proširenja koja i danas

postoji, neprestano se usavršava, a danas se primjenjuje na zemlje zapadnog Balkana, zemlje kandidate, među kojima je i Turska.

Zbog svih ovih spoljnih i unutrašnjih uticaja otvaraju se razgovori o novoj reviziji osnivačkih ugovora, svega pet godina nakon usvajanja Jedinственог evropskog akta. S obzirom na obim pitanja koja su u međuvremenu otvorena, dogovor država članica je bio da se pregovori vode na dvije posebne međuvladine konferencije - jedna bi se bavila pitanjima ekonomskih integracija i cilj će joj biti formiranje ekonomske i monetarne unije, a druga će se baviti pitanjima “političke unije”. I dok je u slučaju monetarne i ekonomske unije mandat pregovarača bio veoma precizan, u domenu političke unije znalo se samo da je riječ o oblastima spoljne politike, bezbjednosti i pravosuđa i unutrašnjih poslova, ali se nije znalo na koji način će ova pitanja biti regulisana. Rezultat ove dvije međuvladine konferencije je Ugovor iz Mاستrihta, koji je usvojen 1992. godine. Ovaj Ugovor predstavlja reviziju Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici (koja je preimenovana u Evropsku zajednicu), Ugovora o Euroatomu i Ugovora Zajednice za uglj i čelik, i unosi novi Ugovor o Evropskoj uniji.

Od Mاستrihta Evropska unija počiva na tri stuba: prvi stub predstavlja oblast integracije koju čine tri Evropske zajednice; drugi stub je zajednička spoljna i bezbjednosna politika i treći stub je Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, a zasnivaju se na međuvladinoj saradnji. Tako novonastala Evropska unija nije prost skup tri Zajednice, već tri Zajednice dopunjene instrumentima saradnje u dvije nove oblasti. Ona ima hibridni karakter, jer objedinjuje nadnacionalna obilježja i tipično djelovanje međuvladinih organizacija.

Ovim Ugovorom se kreira ekonomska i monetarna unija i produbljava se unutrašnje tržište. Prvi put se u jednu međunarodnu organizaciju uvodi i pravo državljanstva ili građanstva – kreira se kategorija građana EU, koja se zasniva na državljanstvu država članica. Građanin EU je samo ono lice koje ima državljanstvo neke od država članica EU, i može da uživa neka prava kao što su pravo slobodnog kretanja na teritorijama svih država članica, pravo nacionalnog tretmana na toj teritoriji (osnivanje preduzeća, pravo na zapošljavanje, pravo na studiranje...), pravo glasa na direktnim izborima za Evropski parlament u bilo kojoj od država članica EU, kao i pravo međusobne diplomatske zaštite.

Nakon neformalnog proširenja, kada članica Unije postaje Istočna Njemačka samim činom ujedinjenja, četvrto proširenje iz 1995. godine, kada u EU ulaze Austrija, Finska i Švedska, gotovo je bezbolno. Ove zemlje su bile članice EFTA i pošto su EU i EFTA 1992. godine zaključile Sporazum o jedinstvenom ekonomskom prostoru, na osnovu kojeg su njihove članice bile obavezne da usklađuju svoje ekonomske, pravne i političke sisteme, ove tri države nijesu imale nikakvih problema prilagođavanjem, niti je Unija imala problema da ih akomodira.

Unija od 15 država članica suočava se sa značajnim problemima koji se posebno odnose na zastoje u funkcionisanju organi na isti način kao u doba kada je bilo svega šest članica. Zbog toga Unija intenzivira svoj stalni proces institucionalnih reformi, koji je sada ojačan i zbog produbljavanja integracije i zbog njenog proširenja. Tokom 1997. godine, suočena s problemom članstva zemalja centralne i istočne Evrope, Unija sve češće postavlja pitanje kako zaokružiti Evropu ili šta su granice Evrope; sastavni dio tog pitanja je i odnos s državama Balkana. Upravo kao segment regionalne politike, Unija počinje da razvija jedan novi proces, koji svoj konačni okvir dobija tek 1999. godine - to je proces stabilizacije i pridruživanja, koji se potpuno zasniva na iskustvima pridruživanja zemalja centralne i istočne Evrope, te Kipra i Malte, ali je dizajniran za države zapadnog Balkana. Već tada se signalizira da EU mora u svoja razmišljanja o budućnosti uključiti i Balkan, jer je to i geostrategijski i geoekonomski zaokružen prostor Unije.

Nova revizija osnivačkih ugovora Zajednica i Unije usvaja se u Ugovoru iz Amsterdama 1997. godine. Iako se od njega puno očekivalo, on nije donio previše novina i ni na jedno ključno pitanje nije uspio da pruži precizan odgovor. Najveća novinu koju donosi ovaj Ugovor jeste konsolidacija i prenumeracija pravnih akata: naime, ogromnu zbirku različitih akata, osnivačkih akata, revizije koju donosi Jedinostveni evropski akt, pa i revizije iz Ugovora iz Mاستrihta, Ugovor iz Amsterdama je prečistio, a članovima dao nove brojeve. U oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike uvodi se kao vrsta odluke zajednička strategija. Do tada se međusobna saradnja država članica zasnivala na zajedničkim stavovima, a ova novina znači mogućnost zajedničkog djelovanja i aktivnosti u drugom stubu Unije.

Dolazi do institucionalizacije nove ličnosti, Visokog predstavnika EU za spoljnu i bezbjednosnu politiku, koji treba da koordinira stav Unije prema svijetu. Veoma bitna činjenica jeste uvođenje pojačane saradnje, koncepta koji podrazumijeva da države, koje to žele i mogu, mogu brže da napreduju u međusobnom povezivanju u domenu zajedničke spoljne i bezbjednosne politike. Nažalost, pojačana saradnja od momenta njene inauguracije do danas nikada nije korišćena. Što se saradnje policije tiče, ona je od generalnog koncepta - "policajska i pravosudna saradnja" - koji je dobila Ugovorom iz Mاستrihta, sada dobila konkretniji sadržaj - "saradnja policija i pravosuđa u krivičnim stvarima". To je uspostavljanje međudržavne saradnje u jednom užem domenu; međutim, jedan dio ranijeg trećeg stuba postaje oblast integracije i dio Ugovora o EZ pod nazivom Vize, azil, imigracija i druge politike u vezi s imigracijom. Tako politike viza, politike azila i politike imigracije postaju integrativne, i definiše ih Evropska zajednica, kroz proces odlučivanja koji se naziva komunitarna metoda odlučivanja.

Međutim, Ugovor iz Amsterdama nije donio previše novina, a ostalo je puno neriješenih stvari, kao što je produblјivanje integracija, proširenje članstva i kako tome prilagoditi institucionalnu strukturu. Zbog toga se 2001. godine usvaja nova revizija osnivačkih ugovora, Ugovor iz Nice (stupio je na snagu 2003. godine i ovo je trenutno važeći Ugovor EU).

Ovaj Ugovor unosi dosta novina što se tiče institucionalnih pitanja. Najprije, mijenja se broj članova Komisije, koja danas ima 25 članova – za svaku državu jedan član Komisije. Takođe je postignut dogovor da se nakon 2005. godine počne s izborom članova Komisije na taj način što će jedan broj članova Komisije imati portfelje i učestvovati u glasanju, dok drugi neće imati svoju oblast djelovanja. To je veliki politički problem - kako napraviti sistem rotacije, kako odrediti iz koje države prvi članovi neće imati svoj portfelj. Istovremeno s ovom izmjenom jača uloga predsjednika Komisije, u tom smislu što on predlaže članove Komisije i može da zahtijeva od člana Komisije da se povuče sa svog mjesta. Novina je i dvostruka ponderacija glasova u Savjetu ministara: za odluku mora da glasa 72% država članica, a da bi odluka bila donijeta kvalifikovanom većinom, tih 72% glasova mora predstavljati 63% stanovnika država članica. U nekim slučajevima mora se ispuniti i treći uslov, a to je da tih 72% glasova i 63% stanovnika bude iz najmanje 12 država članica. To je izuzetno komplikovan proces odlučivanja, pa zato danas Savjet djeluje uglavnom na osnovu konsenzusa. Takođe se povećava broj mjesta u Evropskom parlamentu – Ugovor iz Nice je broj od 700 poslanika povećao na 732, tako da su uračunate i nove države članice (njih 10).

Dalji razvoj u ovom procesu jeste formiranje Konvencije o budućnosti EU (2002. godine), kao posebnog međunarodnog foruma na kojem se po prvi put na najširi mogući način (okupljajući i predstavnike država članica i predstavnike država kandidata, nečlanica i institucija i stručnih lica) raspravljalo o Nacrtu ugovora o Ustavu EU. Veoma je bitno istaći da se čak ni u nazivu ne potencira da je riječ o ustavu, već o međudržavnom ugovoru o konstituciji i izgledu EU. Ovaj Nacrt sakuplja sve odredbe koje su do sada donijete i obrazuje jedan jedinstven dokument. Ovo nije ustav, jer ne ustanovlјava novi politički entitet ili federaciju, već je ipak riječ o međudržavnom ugovoru. On donosi neke novine, kao što je, recimo, činjenica da EU po prvi put postaje pravno lice. Takođe, Ugovor o Ustavu unosi preciznu podjelu nadležnosti na isključive nadležnosti Unije, država članica, i tzv. zajedničke nadležnosti. Nakon prihvatanja teksta Ugovora o Ustavu EU (decembar 2004. godine) ostaje još ratifikovanje od strane građana Unije. To je velika novina s kojom se Unija danas suočava: po prvi put u svojoj istoriji ovaj projekat elita zavisi od 'običnog čovjeka', koji na referendumu treba da odluči o njenoj budućnosti.

Na kraju se logično postavlja pitanje: “Šta će se dešavati sutra?” Mnogo je nedoumica u odnosu na budućnost Ustava, na način na koji će Unija funkcionisati sa 25 država članica, na mogućnosti njenog daljeg širenja... Danas, takođe, u Evropi ne postoje političari kakvi su bili De Gol, Tačerova, Mone, Šuman i Miteran, koji su imali svoje vizije o Evropi. To je ono što Evropi danas nedostaje – vizija, stav šta će s njom biti u bližoj ili daljoj budućnosti.

EVROPSKA KOMISIJA – ULOGA I ZADACI U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Institucionalna struktura Evropske unije se definiše kao jedinstvena u svijetu, prije svega imajući u vidu odnose u tzv. institucionalnom trouglu, koji čine Savjet, Evropska komisija i Evropski parlament. Zemlje članice EU u određenim oblastima delegiraju dio nacionalnog suvereniteta nezavisnim institucijama koje zastupaju interese Unije kao cjeline, interese zemalja članica, kao i interese građana. Evropska komisija prevashodno štiti interese Unije kao cjeline, nacionalni interesi zemalja članica su zastupljeni u Savjetu, dok je Evropski parlament izabran od strane građana.

Prema konsolidovanoj verziji ugovora o osnivanju Evropske zajednice, postoji pet tijela sa zvaničnim statusom institucija i to: Evropski parlament, Savjet ministara, Evropska komisija, Evropski sud i Revizorski sud. Ugovorom o osnivanju Evropske unije formirano je još nekoliko tijela, među kojima je i Evropski savjet.

Pored toga, postoji i određeni broj savjetodavnih tijela, među kojima su najvažniji Ekonomski i Socijalni komitet, koji čine predstavnici raznih interesnih grupa (sindikati, asocijacije poslodavaca, udruženja potrošača, poljoprivredna udruženja) i Komitet regiona, koji čine predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti. Treba praviti razliku između ovih savjetodavnih tijela i većeg broja različitih ureda, koji predstavljaju integralni dio administracije Evropske komisije. Primjeri ovakvih ureda su: Ured za zvanične publikacije, Ured za statistiku (Eurostat), Ured za hranu i veterinu i Ured za humanitarnu pomoć.

Prema Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice, ustanovljena su još dva tijela koja imaju svojstvo pravnog lica i visok stepen autonomije: Evropska centralna banka i Evropska investiciona banka. Osnovan je takođe i određen broj agencija Evropske zajednice kao posebnih pravnih entiteta i to kroz sekundarne pravne akte. Na kraju, prema članu 195 Ugovora o EZ, Evropski parlament ima pravo, ali i obavezu, da imenuje evropskog ombudsmana, opunomoćenog da prima žalbe od strane građana i pravnih lica koja su registrovana na teritoriji zemalja članica EU, kao i da sprovodi istragu u slučajevima neadekvatnog postupanja od strane državne administracije.

SASTAV EVROPSKE KOMISIJE

Evropska komisija predstavlja tijelo koje ima ovlaštenja inicijative, implementacije, upravljanja i kontrole. Prethodnik Evropske komisije je tzv. Visoka vlast Evropske zajednice za uglj i čelik. Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik eksplicitno je definisan nadnacionalni karakter ovog tijela. Prvi predsjednik Visoke vlasti Žan Mone (Jean Mone) postavio je okvire djelovanja tog tijela, koje je imalo fleksibilnu organizaciju, sa zadatkom rješavanja jasno definisanih problema. Nakon potpisivanja Rimskog ugovora, osnovana je Komisija Evropske ekonomske zajednice 1958. godine. Prvi predsjednik Komisije je bio Valter Holštajn (Walter Hallstein). Prema Rimskom ugovoru, podjela nadležnosti i zadataka je bila takva da kroz Savjet ministara budu zastupljeni interesi zemalja članica, a Komisija da zastupa interese zajednice. U članu 155 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice načelno su definisane dužnosti Komisije, koje se mogu podijeliti na tri oblasti. Prvo, Komisija ima ulogu inicijatora u procesu donošenja odluka, što znači da Savjet može donijeti neku odluku samo na osnovu prijedloga Komisije. Drugo, Komisija ima zakonodavnu funkciju, koju obavlja kroz donošenje obavezujućih odluka za zemlje članice, kao i kroz zaključivanje međunarodnih ugovora u oblastima za koje je ovlašćena. Na kraju, Komisija ima administrativnu ulogu, koju obavlja kroz sprovođenje zakona EU, kao i ulogu nadzora nad pravilnom primjenom zakona Zajednice od strane zemalja članica. Ugovorom o udruživanju iz 1967. godine izvršeno je objedinjavanje Visoke vlasti, Komisije Evropske ekonomske zajednice i Komisije Evropske zajednice za atomsku energiju, a stvorena je i Komisija Evropskih zajednica.

PROCEDURA NAIMENOVANJA KOMISIJE

Procedura naimenovanja Evropske komisije odvija se u dvije faze. Vlade zemalja članica predlažu predsjednika komisije. Evropski parlament treba da da saglasnost za kandidaturu. Na ovaj način se predloženi kandidat demokratski legitimise i etablira prema nacionalnim vladama. Nakon toga vlade zemalja članica imenuju svoje predstavnike u Komisiji, uz konsultacije s kandidatom za predsjednika. Na kraju, Evropski parlament se izjašnjava o cijelom kolegijumu. Nakon pozitivnog ishoda glasanja, Komisija se imenuje na sastanku predstavnika vlada zemalja članica u Evropskom savjetu. Veću ulogu u proceduri izbora Evropske komisije Evropski parlament dobio je stupanjem na snagu Ugovora o osnivanju EU, a kasnije je njen značaj ojačan Ugovorom iz Amsterdama, što je doprinijelo da se umanje kritike da Komisija predstavlja tijelo koje nije birano na izborima te da stoga nema demokratski legitimitet.

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Nice povećava se uloga Evropskog savjeta u proceduri izbora Komisije. Po toj proceduri Savjet kvalifikovanom većinom i uz saglasnost Evropskog parlamenta imenuje predsjednika Komisije. U dogovoru s kandidatom za predsjednika, Savjet će kvalifikovanom većinom predložiti i ostale članove Komisije. Konačno imenovanje vrši Savjet kvalifikovanom većinom, uz prethodnu saglasnost Evropskog parlamenta. Evropski parlament, prije glasanja, vodi razgovore sa navedenim kandidatima za članove Komisije u stručnim odborima, kako bi ispitao njihovu podobnost. Po ovoj proceduri će se izabrati Komisija čiji mandat počinje 1. novembra 2004. godine.

Uslovi za izbor člana Komisije su:

- državljanstvo jedne od država članica EU
- opšta sposobnost, stručnost kandidata
- nezavisnost

Od 1995. godine Evropska komisija broji 20 članova (komisionara), od kojih po dva člana komisije dolaze iz zemalja koje imaju najveći broj stanovnika (Njemačka, Španija, Francuska, Italija i Velika Britanija) i po jedan član iz ostalih zemalja (Belgija, Danska, Grčka, Irska, Luksemburg, Holandija, Austrija, Portugalija, Finska i Švedska). Evropska komisija ima mandat na period od pet godina, koji se poklapa s mandatom Evropskog parlamenta. Sjedište Evropske komisije je u Briselu i njen rad je potpomognut administrativnim osobljem, koje trenutno broji oko 16 000 ljudi, od kojih je oko 2000 samo u prevodilačkoj službi. Rad Komisije je organizovan kroz 35 uprava - generalnih direktorata i specijalnih službi.

- GD za spoljne odnose
- GD za zapošljavanje i socijalna pitanja
- GD za obrazovanje i kulturu
- GD za unutrašnje tržište
- GD za energiju i saobraćaj
- GD za razvoj
- GD za proširenje
- GD za finansijsku kontrolu
- GD za trgovinu
- GD za budžet
- GD za informatičko društvo
- GD za pravosuđe i unutrašnje poslove
- GD za poljoprivredu
- GD za kadrove i razvoj
- GD za regionalnu politiku
- GD za poreze i carinsku uniju

- GD za ribarstvo
- GD za istraživanje
- GD za životnu sredinu
- GD za preduzeća
- GD za konkurenciju
- GD za zdravstvo i zaštitu potrošača
- GD za privredu i finansije
- GD za zajednički istraživački centar
- Ured za službene publikacije
- Ured humanitarne pomoći (ECHO)
- Ured za saradnju (EuropeAid)
- Biro za borbu protiv prevara
- Statistički ured (Eurostat)
- Zajednička prevodilačka i konferencijska služba
- Generalni sekretarijat
- Generalna inspekcija
- Pravna služba
- Medijska i informativna služba
- Služba za pismeno prevođenje

Svakom članu Komisije je dodijeljena jedna oblast nadležnosti za koju rade pojedine službe. Takođe, svaki član Komisije raspolaže kabinetom od šest bliskih saradnika, koji mu pružaju podršku u obavljanju njegovog zadatka. Kabinet ima zadatak da podržava djelatnosti političkog rukovođenja i usmjeravanja člana Komisije i da prosljeđuje informacije, kako horizontalno tako i vertikalno, ali da pri tome generalnim direktoratom i podređenim službama odgovorno prepusti administrativno sprovođenje. Cjelokupan rad Komisije koordinira Generalni sekretarijat Evropske komisije. Pored toga, Generalni sekretarijat je zadužen i za održavanje veza između Komisije i ostalih institucija EU. Šefovi kabineta se, pod vođstvom generalnog sekretara Komisije, sastaju svake nedjelje da bi pripremili odluke kolegijuma i uskladili saradnju između službi. Članovi Komisije se sastaju jednom nedjeljno i na tim sastancima diskutuju o raznim pitanjima vezanim za politiku EU i usvajaju prijedloge zakona, kao i politička dokumenta. Komisija po potrebi održava i dodatne sastanke tokom nedjelje. Na tim sastancima članovi Komisije prezentuju određene stvari iz oblasti za koje su odgovorni. Evropska komisija svoje odluke donosi samo u slučaju da su te odluke podržane većinom glasova od strane članova Komisije. Imajući u vidu centralno mjesto Evropske komisije u institucionalnoj strukturi EU, Komisija ima posebne odnose sa svim ostalim institucijama. Najintenzivniji su odnosi sa Savjetom ministara i Evropskim parlamentom i to u procesu izrade nacrtu zakona, kao i kroz učešća članova Komisije na sastancima Savjeta ministara i

Parlamenta. Predsjednik Evropske komisije učestvuje na sastancima predsjednika država i vlada zemalja članica, u okviru Evropskog savjeta, koji se održavaju u periodu od dvije godine. Kao predstavnik Evropske unije, predsjednik Evropske komisije učestvuje i na godišnjim sastancima Grupe sedam (G7) visoko razvijenih zemalja. Pored toga, predsjednik Evropske komisije ima zadatak da okvirno definiše smjernice politike koju će komisija sprovoditi u svom mandatu. On takođe donosi odluke o rasporedu članova Komisije po pojedinim portfolijima, kao i o njihovom eventualnom premještanju tokom trajanja mandata Komisije. U cilju što efikasnijeg funkcionisanja Evropske komisije nakon proširenja EU, Ugovorom iz Nice (član 217) proširena su ovlašćenja predsjednika Komisije. Ta ovlašćenja mu omogućavaju da odlučuje o unutrašnjoj organizaciji rada Komisije i da imenuje potpredsjednika, o čijem izboru se izjašnjavaju svi članovi Komisije. Predsjednik može, nakon odobrenja članova Komisije, da traži ostavku nekog od članova.

AKCIONI PLAN REFORME EVROPSKE KOMISIJE

Novi sastav Komisije⁴, čiji je mandat počeo 23. januara 2000. i trajaće pet godina, započeo je proces reforme rada Komisije u cilju modernizacije metoda i procedura koje se koriste u radu i procesu odlučivanja. Postoji nekoliko ključnih razloga za otpočinjanje programa reformi Evropske komisije. Kao prvo, neophodno je prevazilaženje jaza između očekivanja zemalja članica i Evropskog parlamenta u pogledu obima zadataka koje Evropska komisija treba da ispuni i realnih finansijskih resursa i ljudskih mogućnosti kojima ona raspolaže. Takođe, s najnovijim proširenjem Evropske unije neophodno je podizanje nivoa efikasnosti rada Komisije. Važnost reforme rada Komisije je istaknuta u tzv. Bijeloj knjizi, koja je usvojena 1. marta 2000. godine i u kojoj su naglašene tri najvažnije oblasti i to:

⁴ Evropska komisija 2000-2005: Romano Prodi (Italija, predsjednik), Neil Kinnock (Velika Britanija, potpredsjednik, Reforma administracije), Loyola de Palacio (Španija, potpredsjednik, Odnosi sa Evropskim parlamentom, Transport i energetika), Mario Monti (Italija, Politika konkurencije), Franz Fischler (Austrija, Poljoprivreda i ribarstvo), Erkki Liikanen (Finska, Preduzetništvo i informatičko društvo), Frederik Bolkestein (Holandija, Zajedničko tržište), Philippe Busquin (Belgija, Istraživanje), Pedro Solbes Mira (Španija, Ekonomska i monetarna pitanja), Poul Nielson (Danska, Razvoj i humanitarna pomoć), Günter Verheugen (Njemačka, Proširenje), Christopher Patten (Velika Britanija, Spoljni odnosi), Pascal Lamy (Francuska, Trgovina), David Byrne (Irska, Zdravlje i zaštita potrošača), Michel Barnier (Francuska, Regionalna politika), Viviane Reding (Luksemburg, Obrazovanje i kultura), Michaele Schreyer (Njemačka, Budžet), Margot Wallström (Švedska Ekologija,), António Vitorino (Portugalija, Pravda i unutrašnji poslovi), Anna Diamantopoulou (Grčka, Zapošljavanje i socijalna politika).

- utvrđivanje prioriteta za alokaciju sredstava
- reforma kadrovske politike
- unapređenje finansijskog menadžmenta

Međutim, treba imati na umu da je za ostvarivanje programa reformi Komisije neophodno vrijeme i to prije svega zbog toga što je za usvajanje promjena u pojedinim oblastima rada neophodno da Savjet i Parlament usvoje promjene zakona koji regulišu te oblasti.

U januaru 2003. godine Komisija je usvojila izvještaj o napretku u ostvarivanju programa reformi Komisije. Izvještaj pokazuje da je za manje od tri godine od početka primjene programa Komisija implementirala 87 od ukupno planiranih 98 mjera. Izmijenjena je i velika većina mjera, koje nijesu zahtijevale promjene u zakonima koji regulišu funkcionisanje Komisije. Najvažnije su usvajanje Pravila o finansijskom poslovanju (1. januara. 2003. godine), kojima su ustanovljeni novi okviri za upravljanje finansijama. U aprilu 2002. godine Komisija je usvojila prijedloge za sveobuhvatnu reformu politike zapošljavanja i menadžmenta ljudskih resursa, kojima se definišu kriterijumi i uslovi zapošljavanja i rada u institucijama EU. Na kraju, Evropska komisija je usvojila novi i precizniji sistem obavještavanja Evropskog parlamenta o budućim prijedlozima zakona. Uz pomoć ovog sistema, Komisija će ubuduće svakog mjeseca obavještavati Evropski parlament o prijedlozima zakona koji će im biti dostavljeni na razmatranje u naredna tri mjeseca.

NADLEŽNOSTI EVROPSKE KOMISIJE

■ Inicijativna nadležnost

Evropska komisija je uključena u sve faze procesa odlučivanja unutar Evropske zajednice tj. u okviru prvog stuba EU. Stoga Evropska komisija predstavlja glavnog predlagača komunitarne legislative i zahvaljujući tome se za nju često kaže da je motor procesa integracija u okviru EU. Naime, Komisija je prva karika zajedničkog zakonodavnog postupka. Savjet i Parlament mogu tražiti od komisije da pristupi izradi prijedloga zakona u pojedinim oblastima. Ona daje svoj prijedlog zakona koji se, shodno različitim postupcima i naizmjenično s drugim organima, dalje obrađuje i dobija konačni oblik u vidu pravnog akta. U pripremi prijedloga Komisije učestvuje veliki broj nacionalnih činovnika, stručnjaka i predstavnika interesa u oko 700 savjetodavnih odbora i ekspertskih grupa. Svoj prijedlog zakona Komisija dostavlja dalje Savjetu, s tim što komisija prije usvajanja odluke Savjeta u svako doba može izmijeniti svoj prvobitni prijedlog (član 250 Ugovora o EZ). Kod odstupanja Savjeta od prijedloga

Komisije potrebna je jednoglasnost, osim izuzetka u postupku saodlučivanja (član 251 Ugovora o EZ). Treba imati u vidu da je monopol Komisije kao glavnog predlagača komunitarne legislative u pojedinim oblastima ograničen. U oblastima spoljnih granica, azila, imigracije i dijelovima politike u vezi s vizama, Komisija svoje pravo na inicijativu, u prelaznom periodu od pet godina, dijeli sa zemljama članicama. Tek nakon isteka tog perioda Evropska zajednica će u različitim varijantama raspolagati s monopolom preuzimanja inicijative. Shodno članovima 98-104 Ugovora o Evropskoj zajednici, uloga Komisije kao predlagača komunitarne legislative je relativizovana u ekonomskoj politici, u kojoj Savjet po nekim pitanjima odlučuje po preporuci, a ne na prijedlog Komisije. To se posebno odnosi na oblast monetarne politike u okviru zone eura, u kojoj Evropska centralna banka donosi odluke bez učešća Evropske komisije. Evropska komisija može eventualno da koristi pravo na preporuku ili prijedlog u oblasti spoljne monetarne politike (član 111 Ugovora o Evropskoj zajednici).

U fazi usvajanja odluke Evropska komisija takođe igra značajnu ulogu, s tim što ona varira u zavisnosti od postupka i pravila odlučivanja. Unutar postupka saodlučivanja Komisija djelimično igra značajnu ulogu. Njen značaj se ogleda jedino kada daje ocjenu amandmana Evropskog parlamenta na zajednički stav Savjeta. U postupku kada se formira Komitet za usaglašavanje Komisija ima samo funkciju pružanja podrške, a dalji tok odlučivanja se sužava na Savjet i Parlament. Evropska komisija u nekim oblastima ima i vlastita zakonodavna ovlaštenja i to prije svega kada se radi o njenoj organizaciji, budžetu, politici i oblasti konkurencije, zatim u okviru Zajednice za uglj i čelik ili oblasti prometa roba i kapitala.

Neophodno je naglasiti da Evropska komisija u procesu pripreme prijedloga zakona uzima u obzir princip subsidijarnosti tj. predlaže zakonska rješenja samo u oblastima u kojima djelovanje Evropske unije kao cjeline daje bolje rezultate u odnosu na pojedinačne akcije zemalja članica. Tako, na primjer, u oblasti telekomunikacija Komisija ulaže ogroman napor da bi se izvršila liberalizacija tržišta u Evropi, kako bi sva preduzeća i ostali korisnici usluga mogli da uživaju u prednostima informatičkog društva i razvoja medija. U tom slučaju Komisija mora, kroz svoje prijedloge zakonskih rješenja, da pomiri interese slobodne konkurencije s potrebom da se obezbijedi da svaki građanin, ma gdje živio u EU, može da koristi telefonske usluge i to po pristupačnim cijenama.

■ Nadležnost kontrole

Pored funkcije glavnog predlagača komunitarne legislative, Evropska komisija ima ulogu “čuvara ugovora”, koja proizilazi prije svega iz njene

funkcije kontrolora uredne primjene prava Evropske zajednice. U slučaju da neka od zemalja članica prekrši neku obavezu iz ugovora (npr. neusklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa novousvojenim direktivama EU u tačno propisanom roku), Evropska komisija može, shodno članu 226 Ugovora o EZ, pozvati dotičnu državu članicu da se u određenom roku izjasni o tom slučaju i da se, u slučaju potrebe, obrati Evropskom sudu pravde. Praksa je pokazala da većina presuda u tim postupcima preduzetim zbog povrede ugovora idu u prilog zahtjeva Komisije. Shodno članu 230 Ugovora o EZ, Komisija može da tuži i Savjet, Parlament i Evropsku centralnu banku, zbog nenadležnosti, nepoštovanja formalnih propisa, povrede ugovora ili zloupotrebe nadležnosti.

■ Izvršna nadležnost

Evropska komisija je izvršno tijelo Unije, odgovorno za implementaciju i upravljanje politikom EU. Na kraju procesa donošenja zakona, kada je neki prijedlog zakona usvojen od strane Savjeta i Evropskog parlamenta, Komisija se stara o njegovoj primjeni. Komisija donosi neophodne odluke o sprovođenju pravnih akata i, shodno članu 274 Ugovora o EZ, sama je odgovorna da sprovodi budžetski plan. Pri tome se veliki značaj pridaje upravljanju Strukturnim fondom, ali i glavnim finansijskim projektima koji se tiču sprovođenja politike EU u oblastima istraživanja, obrazovanja ili zaštite životne sredine. U nekim oblastima, kao što su politika konkurencije, zajednička poljoprivredna politika i trgovina, Komisija uživa zavidan nivo autonomije u donošenju odluka i to bez podnošenja prijedloga Savjetu na odobrenje. Autonomnost u djelovanju Komisije u ovim slučajevima proizilazi iz ovlašćenja koje Komisija ima po osnovu Ugovora o EZ, kao i delegiranjem autoriteta od strane Savjeta.

■ Spoljnopolitička nadležnost

U spoljnim odnosima Evropske unije Komisija nastupa kao ovlašćeni pregovarač u ime Unije, kada su u pitanju međunarodni ugovori o saradnji i trgovinskim odnosima. Mnogobrojni sporazumi o trgovini, saradnji i pridruživanju sklopljeni s trećim državama, ili grupama država, ukazuju na veoma aktivnu ulogu Komisije u oblasti spoljnih odnosa. Primjeri takvih sporazuma su tzv. Lome konvencija, koja reguliše odnose EU sa zemljama Afrike, Kariba i Pacifika (ACP zemlje), kao i pregovori koje je Komisija vodila u ime Unije u okviru urugvajске runde pregovora o liberalizaciji trgovine i stvaranju Svjetske trgovinske organizacije.

U okviru drugog i trećeg stuba EU, odnosno u oblastima međuvladine saradnje u okviru zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, kao i policijske i

pravosudne saradnje kod krivičnih predmeta, Komisija nema ekskluzivno pravo da predlaže mjere i odluke, već to pravo dijeli sa zemljama članicama. U ovim oblastima i dalje dominiraju Evropski savjet i Savjet ministara.

EVROPSKA KOMISIJA U NOVOM USTAVU EU

Evropska komisija je sa promjenama unutar same Unije i njenim proširenjem od 1. maja 2004. godine postala predmet višestrukog pritiska potrebe za promjenama: s jedne strane, revizijama Ugovora iz Amsterdama i Nice pomjerena su unutrašnja težišta, predsjednik će snažnije nego do sad moći da utiče na nastup i djelovanje Komisije, a s druge strane, Evropski parlament će predstavljati, više nego ikad, kontrolni organ rada Komisije i njen izvor legitimiteta.

Prema prijedlogu novog Ustava EU, Evropska komisija je kolektivno odgovorna Evropskom parlamentu, koji može da zatraži pokretanje procedure za smjenjivanje. Najveće promjene koje predviđa prijedlog novog Ustava EU, a koje se odnose na Evropsku komisiju, tiču se prije svega njenog budućeg sastava. Naime, do sada su tzv. velike zemlje imale po dva predstavnika u Komisiji, a ostale zemlje članice po jednog člana. Ugovorom iz Nice taj broj je sveden na jednog člana Komisije po zemlji članici, bez obzira na njihovu veličinu izraženu brojem stanovnika. Po ovom principu je izabrana Komisija čiji mandat počinje u novembru 2004. godine. Komisija će odluke ubuduće donositi prostom većinom.

Po prijedlogu novog Ustava EU, sastav Komisije čiji mandat počinje 2009. godine biće izmijenjen na sljedeći način. Komisiju bi trebalo da čine predsjednik Komisije i ministar inostranih poslova EU, koji će imati i funkciju potpredsjednika Komisije, kao i trinaest evropskih komesara, koji će biti izabrani na osnovu sistema rotacije između zemalja članica EU. Izbor članova Komisije vrši njen predsjednik, a na osnovu liste od tri kandidata koje predlaže svaka zemlja članica. Što se tiče samog izbora predsjednika Komisije, prijedlog novog Evropskog ustava ne donosi neke velike promjene. Najznačajnija je da Evropski savjet prilikom predlaganja kandidata za predsjednika Komisije mora uzeti u obzir rezultate izbora za Evropski parlament. Na kraju, izbor predsjednika i članova komisije, čiji mandat traje pet godina, mora da potvrdi glasanjem Evropski parlament.

LITERATURA

1. Dr Duško Lopandić, editor, “Osnivački ugovori Evropske unije”, Kancelarija za pridruživanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2003.
2. Verner Vajdenfeld, Wolfgang Vesels, editori, “Evropa od A do Š”, Priručnik za Evropsku integraciju, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003.
3. Priručnik za obuku EU trenera, Institut za Evropsku politiku iz Berlina, 2003.
4. Internet site: http://www.europa.eu.int/comm/index_en.htm, 24. 5. 2004.

Preporuka za dalje čitanje:

Michelle Cini, “*The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*”, (Evropska komisija. Rukovodstvo, organizacija i kultura u administraciji EU), Manchester, 1996.

Geoffrey Edwards, David Spence, (Hrsg) “*The European Commission*”, (Evropska komisija), 2. izd., London, 1997.

Dietrich Rometsch, “*Die Europäische Kommission*” in Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*. (Evropska komisija u Verner Vajdenfeld, Wolfgang Vesels (izd.): *Godišnjak evropske integracije, 2000/2001*, Bon, 2001, str.75-84.

PARLAMENT EU, SAVJET MINISTARA EU, EVROPSKI SAVJET

EVROPSKI SAVJET

Evropski savjet (ES) je nastao 1974. godine na inicijativu tadašnjeg francuskog predsjednika Pompidua. On je dugo funkcionisao kao jedno *ad hoc* tijelo političkog karaktera, kao međuvladina konferencija koja se sastajala svaki semestar, da bi tek kasnije prerasla u nešto što je uključeno u sistem institucija EU.

Bez obzira na njegov, tako da ga nazovemo, hibridni nastanak, ES je od početka vodeći politički organ EU, koji čine šefovi država članica ili šefovi vlada država članica EU. Uglavnom se radi o premijerima, a samo dva predsjednika država učestvuju na samitima evropskih država – predsjednici Francuske i Finske; i tu je riječ o zemljama gdje je položaj predsjednika države operativan, i koji ima neke nadležnosti u izvršnoj vlasti, uglavnom u spoljnim odnosima ili u odbrani. Pored ovih 25 najviših predstavnika država članica, tu je i predsjednik Evropske komisije, koja je prisutna na svim sastancima Evropskog savjeta. Uobičajeno je da tim sastancima prisustvuju i ministri inostranih poslova država članica, kao i ministri finansija.

Ako uporedimo strukturu EU sa strukturom klasične države, onda možemo uporediti funkcionisanje i ulogu Evropskog savjeta s položajem predsjedavajućeg ili predsjednika države. Ipak, Evropski savjet ima mnogo operativniji položaj, i u funkcionisanju i u svim temama koje se razmatraju na sastancima Evropskog savjeta, on se bavi onim čime se obično bave vlade.

Evropski savjet je ipak netipičan organ i on se ne može porediti ni sa nekom klasičnom strukturom međunarodne organizacije, niti sa strukturom države. I kad se radi o položaju Savjeta ministara, EU je jedna vrlo specifična i hibridna organizacija, što se vidi i u sistemu zakonodavne i izvršne vlasti. Ako šematski pokušamo da prikazemo odnose između Evropskog savjeta, Savjeta ministara, Komisije i Evropskog parlamenta, možemo reći da je Evropski savjet u sistemu EU najviši politički organ, pa je gotovo neophodan za rad svih ostalih izvršnih institucija EU.

Na neki način Evropski savjet *daje političke smjernice* i Savjetu ministara i Evropskoj komisiji.

Druga uloga koju ima Evropski savjet je *arbitriranje*. Sva ona pitanja koja debata unutar Savjeta ministara ne može da riješi na nivou ministara, odlaze na viši nivo na političku arbitražu, odnosno rješavaju se u Evropskom savjetu.

Pored ove dvije osnovne funkcije - da daje osnovne političke smjernice i da arbitrira u sporovima koji se pojave u procesu donošenja odluka unutar Savjeta ministara EU - ES ima i neke druge nadležnosti koje su vezane za međunarodne odnose EU. Evropski savjet *daje smjernice u tzv. zajedničkoj spoljnoj i bezbjednosnoj politici EU*.

Vremenom Evropski savjet dobija i neke funkcije koje su u sistemu Evropske zajednice nadležnost Savjeta ministara. Drugim riječima, ES može da *donosi umjesto Savjeta ministara neka akta koja imaju pravnu snagu*: u prvom redu *u političkim pitanjima*, zatim *u zajedničkoj spoljnoj i bezbjednosnoj politici*, gdje su posebno važna ona pitanja koja su od zajedničkog političkog interesa - spoljni odnosi i vojni aspekti saradnje unutar EU, koji postoje još od ugovora iz Matrihta. Ugovor iz Matrihta predviđa da Evropski savjet određuje usvajanje zajedničke strategije odnosa EU s trećim zemljama i regionima, ali samo s onima koje imaju poseban strateški značaj za EU.

U okviru unutrašnjih pitanja EU, Evropski savjet ima neke značajne funkcije koje se odnose na ekonomsku i monetarnu uniju. Na nivou Evropskog savjeta donosi se odluka o tome koja država ispunjava kriterijume koji su neophodni da bi bila prihvaćena u monetarnoj uniji. Nedavno je, na primjer, došlo do spora kad je utvrđeno da je Grčka lažno prikazala svoj budžet kako bi ušla u monetarnu uniju i usvojila euro, jer postoji onaj kriterijum da budžetski deficit ne smije da bude preko 3% društvenog proizvoda.

Kako radi Evropski savjet? Jedna od specifičnosti Evropskog savjeta je to što je on počeo da funkcioniše izvan pravnih okvira, što je po definiciji jedna više politička nego pravno-zakonodavna institucija. Zbog toga on nema precizno utvrđen pravilnik o radu. Upravo to mu omogućava da očuva fleksibilnost u funkcionisanju koja je neophodna za donošenje arbitražnih odluka i za političko odlučivanje na najvišem nivou. Evropski savjet u određenoj mjeri funkcioniše neformalno, međutim, ta neformalna procedura se u izvjesnoj mjeri ipak formalizovala, jer se svaki Evropski savjet, koji se održava kvartalno, na isti način organizuje. Ugovorima o EU je predviđeno da se Evropski savjet sastaje dva puta, a on se faktički manje ili više uvijek sastajao ne dva nego četiri puta godišnje: u svakom semestru u toku predsjedavanja jedne države članice bilo je po dva sastanka ES.

Novim Nacrtom Ustava za Evropu predviđeno je da se Evropski savjet sastaje četiri puta godišnje. Ti sastanci su obično održavani u državama članicama, za

razliku od drugih institucija koje su imale stalno i privremeno sjedište bilo u Briselu, bilo u Luksemburgu, bilo u Strazburu. Evropski savjet se u početku, pa sve do stupanja na snagu Ugovora iz Nice, sastajao ad hoc po državama članicama, bilo u glavnom gradu države koja predsjedava Evropskim savjetom, bilo u nekom od atraktivnih turističkih mjesta država članica, jer je to u stvari bila jedna vrsta njihove političke promocije dok su predsjedavale.

Zemlje koje sad predsjedavaju EU (isti su predsjedavajući i kad se radi o Evropskom savjetu i Savjetu ministara) su: Irska i Holandija 2004, Luksemburg i Velika Britanija 2005. i Austrija i Finska 2006.

Savjet nema formalnu agendu za sastanke, za razliku od ostalih institucija EU. Sastanci se sazivaju tako što predsjedavajući šef države/vlade uputi jedno pismo, nekoliko dana ili nekoliko nedjelja prije samog sastanka, u kome on obavještava koje su teme predviđene za razmatranje na ES. Teme se biraju tako što prije toga predsjedavajući obiđe ministre inostranih poslova ili same šefove države ili vlade u glavnim gradovima država članica. Pošto se radi o sastancima koji imaju pretežno politički karakter, teme su obično direktno vezane za ono što je tekući problem EU. Kada se radi recimo o amandmanima za Ugovore o EU/EZ, onda se posljednja faza usvajanja izmjena na Ugovore o EU dešava na nivou Evropskog savjeta. Ovi sastanci obično počinju petkom ili subotom i traju jedan dan, s tim što se pored plenarne sjednice održavaju i ručkovi i večere i tzv. "razgovori uz vatru". To su jako bitni momenti kad se pregovara na neformalan način.

Ono što je interesantno u vezi s radom Evropskog savjeta, bez obzira na to što svaka delegacija ima zvanično po 50 članova, jeste da sastanci ES ostaju zatvoreni za sve funkcionere država članica, osim za šefove država/premijere ili ministre inostranih poslova. To znači da, kad počne sastanak, ne postoji direktna komunikacija između šefa jedne države u samoj sali i ostalih funkcionera koji čine njegovu delegaciju. Oni ne mogu da uđu u salu - baš zato da bi se omogućio jedan slobodniji, konstruktivniji dijalog između predstavnika najviših organa država članica, kako bi se riješili određeni politički problemi. Vidimo da je to izvan šeme rada uobičajenih institucija.

Poslije Ugovora iz Nice dogovoreno je da se ovaj putujući sistem održavanja sjednica Evropskog savjeta ne praktikuje, da se pojednostavi i pojeftini, jer svaki ovaj skup je praktično podrazumijevao posebnu stavku za tu godinu u budžetu države koja predsjedava. Tako je odlučeno da se svi sastanci Evropskog savjeta drže u Briselu i to je sistem koji se sada primjenjuje.

Ono što je novina u Ugovoru o Ustavu za Evropu jeste da se uvodi institucija predsjednika ili predsjedavajućeg Evropskog savjeta. Šefovi država ili vlada će, umjesto rotirajućeg sistema koji je do sada postojao, izabrati predsjednika Evropskog savjeta za period od 2,5 godine. Što se samog prijedloga Ugovora o

Ustavu tiče, osnovna debata koja se sada vodi unutar država članica EU jeste da li će uopšte ovaj Ugovor biti prihvaćen, odnosno ratifikovan u svim zemljama. Bilo kako bilo, ova ideja da Evropski savjet ima svog predsjednika je prihvaćena od strane država članica. Njegova funkcija će biti da tokom 2,5 godine svoga mandata organizuje sastanke Evropskog savjeta. On će imati određenu izvršnu i reprezentativnu funkciju, jer se radi o najvišem predstavniku EU. To treba da bude neka značajnija politička figura i vjerovatno će jedan od ozbiljnijih šefova vlada i država biti biran za ovu funkciju.

SAVJET MINISTARA EU

Evropski savjet je organ koji donosi političke upute i arbitrira u sporovima i njegove odluke u stvari imaju obavezujuću ulogu, u političkom smislu, za ostala izvršna tijela: za Evropsku komisiju i za **Savjet ministara**. Ovdje imamo taj stalni nivo odlučivanja unutar EU između tri ključna organa koja učestvuju u donošenju odluka.

Komisija ima neku vrstu izvršnih funkcija vlade, ali se ona ipak ne može sasvim porediti s vladom. Njena ključna uloga u procesu odlučivanja zasniva se na činjenici da EK jedina ima pravo na inicijativu, odnosno pravo da da prijedlog nekog propisa ili zakonodavnog akta Savjetu ministara na usvajanje.

Savjet i Evropski parlament su u stvari dva organa sa odlučivanja - dva zakonodavna organa. Ovdje nalazimo, u suštini, onu specifičnost EU koju treba uzeti u obzir i koja se razlikuje od klasičnog sistema podjele vlasti na izvršnu i zakonodavnu vlast. Specifičnost ovog sistema leži baš u ulozi Savjeta. Savjet ima dvostruku ulogu, jer u jednoj fazi on predstavlja izvršnu vlast, zajedno s Evropskom komisijom, a u drugoj fazi, zajedno s Evropskim parlamentom je zakonodavna vlast.

Htio bih da ukažem na ključnu ulogu koju ima Savjet ministara, jer se obično najviše pažnje posvećuje Evropskoj komisiji, koja je dosta specifična i zbog toga interesantna, ali u stvari ključni položaj u cijelom procesu sigurno ima Savjet ministara.

Šta je to Savjet ministara? Kako on izgleda, kako funkcioniše i koje su mu nadležnosti? Savjet ministara po Ugovoru o EU čine predstavnici država članica na nivou ministara i jedna država članica može da ima jednog predstavnika, odnosno jednog ministra u Savjetu. Između ostalog, Savjet ministara *usklađuje ekonomske politike* u EU, *učestvuje i donosi odluke*. Nekad je on bio jedini organ odlučivanja, a danas je to zajedno sa Evropskim parlamentom. Istovremeno, on učestvuje u onom izvršnom dijelu sprovođenja odluka, opet s Evropskom komisijom, tako što *nadzire sprovođenje odluka i propisa EU* u okviru raznih

komiteta. Daskora je imao 15 članova, a od proširenja ima 25 članova. Bitno je imati u vidu da je Savjet ministara uvijek jedan isti organ, bez obzira na to da li zasijedaju ministri inostranih poslova ili poljoprivrede, ili drugih resora (transport, finansije i slično). Uvijek se radi o jednom organu, samo u drugačijem sastavu.

Savjet je u suštini zakonodavno tijelo, jer *donosi obavezujuće propise*. Unutar sistema EU ne postoji nešto što se naziva zakonima, ali postoje obavezujući propisi koji su ekvivalentni zakonima u državama članicama. Postoje tri vrste obavezujućih propisa, a to su: uredbe, uputstva i odluke. Te propise donosi Savjet ministara na različite načine. On je taj koji zaključuje i razne međunarodne sporazume, nekad i vodi pregovore - mada uglavnom međunarodne pregovore vodi Evropska komisija, ali u ime Savjeta ministara, odnosno u ime EU koju predstavlja Savjet ministara.

Savjet ministara *učestvuje u usvajanju budžeta* i praktično koordinira i usklađuje sve ostale aktivnosti i oblasti nadležnosti EU.

Jedan od osnovnih problema iz kojih proističe ovaj proces stalnih amandmana na Ugovor o Evropskoj uniji je problem demokratog deficita. To možemo istaći kao strukturni problem u organizaciji procesa odlučivanja unutar EU. Riječ je o tome da Savjet ministara čine predstavnici izvršnih tijela u svojim državama članicama, predstavnici vlada koji su, naravno, izvršna vlast. S druge strane, kad Savjet ministara zasijeda u Briselu, ti predstavnici izvršne vlasti u okviru Savjeta ministara postaju zakonodavna vlast, koja je čak nadređena (zbog načina djelovanja evropskog prava) svojim nacionalnim parlamentima. Postavlja se pitanje (i to je ono što je predmet stalnog dijaloga unutar EU), kako to sad odjednom izvršni predstavnici postaju zakonodavni, iako nemaju eksplicitni mandat svojih nacionalnih parlamenata. Oni su, dakle, unutar Savjeta ministara nadređeni svojim nacionalnim parlamentima (jer je pravni sistem EU uređen tako da ima prednost nad nacionalnim pravnim sistemom), koji su opet njima nadređeni unutar nacionalnog sistema, gdje je zakonodavna vlast iznad izvršne. To je taj strukturni problem u Evropskoj uniji, koji je stalno opterećivao, posebno odnose između Savjeta ministara i Evropskog parlamenta.

Evropski parlament je nastojao da on postane glavna poluga zakonodavne vlasti. Putem niza amandmana na prethodne ugovore o Evropskoj zajednici, značaj Parlamenta u procesu odlučivanja je rastao. Evropski parlament se od jednog savjetodavnog organa, koji nije imao nikakvu ulogu u procesu odlučivanja, danas pretvorio u drugi organ za odlučivanje. Prva i osnovna parlamentarna funkcija koju je on dobio je bila da učestvuje u procesu usvajanja budžeta EU. Osim toga, donekle je bio kontrolor nad Evropskom komisijom, ali mu to ipak nije bilo dovoljno da bi se mogao nazvati organom odlučivanja.

Savjet ministara praktično ostaje ključni organ i nakon ovih reformi unutar EU. Međutim, posebno od Ugovora iz Maastrichta i svakim sljedećim ugovorom, pa i ovim najnovijim Ustavom, sve je veći stepen učešća u saodlučivanju između Savjeta ministara i Evropskog parlamenta. Koje su najčešće “formacije”, odnosno sastavi Savjeta EU (do ovog najnovijeg Ustava), tj. koji ministri-resori čine Savjet ministara? Ranije je bilo 16 različitih vrsta ovog Savjeta, ali su se oni objedinjavali, tako da su teme kao što su zapošljenost, socijalna politika, zdravstvo i zaštita potrošača uglavnom grupisane. Naravno, više različitih ministara iz jedne zemlje učestvuje u radu ovakvih savjeta, jer se ne očekuje da jedna osoba pokriva ovako raznolika pitanja.

Onaj osnovni Savjet ministara, koji se sastaje jednom mjesečno (obično prvog ponedjeljka ili utorka u mjesecu), naziva se Savjet za opšte poslove i spoljne odnose. Njega čine ministri inostranih poslova, koje ponekad zamjenjuju ministri za evropske integracije. To je tzv. Opšti savjet, koji nadzire koordinaciju svih ostalih aktivnosti i koji je od posebnog značaja jer upravlja spoljnim odnosima EU.

Sljedeći je Savjet ministara finansija - ECOFIN (economy and finance), jedan od najznačajnijih savjeta zbog toga što tu učestvuju ministri koji su zaduženi za novac, za budžet. Oni su ti koji posredstvom finansijskih odluka imaju veliki uticaj na formiranje politika i aktivnosti EU.

Sljedeći Savjet je onaj za unutrašnje poslove i pravosuđe. Praktično sve ove teme obuhvataju nadležnosti i aktivnosti EU u cjelini.

Imamo zatim savjete za transport, telekom i energetiku; poljoprivredu i ribarstvo; konkurentnost; životnu sredinu i obrazovanje, omladinu i kulturu. To su otprilike teme koje se razmatraju na pojedinim sastancima Savjeta ministara.

Kako se donose odluke na Savjetu ministara? Savjet ministara ne odlučuje tako što se sastanu ovih 15 ministara i kažu: “Hajde sad da donesemo neki propis koji nam je dala Komisija.” Postoji procedura razmatranja, konstatovanja i usklađivanja stavova, izražavanja interesa, da bi jedan propis bio usklađen. Ti propisi se uglavnom koncipiraju u Komisiji, koja, kao što je rečeno, jedina ima pravo predlaganja nekog zakonodavnog akta, a da bi taj propis došao na razmatranje na Savjetu sprovodi se čitava procedura.

Komisija dostavlja propis tijelima koja pripremaju rad Savjeta ministara, i koja se nalaze u Briselu. Navešćemo radna tijela koja učestvuju u donošenju odluke. S jedne strane Savjet ministara ima Generalni sekretarijat, a s druge strane ima predstavnike država članica. Sve države članice imaju predstavništva u Briselu. Recimo Slovenija, koja je tek postala član EU, u svom predstavništvu u Briselu ima preko 100 zapošljenih državnih službenika, koji dolaze iz svih ministarstava koje smo ranije pomenuli. Ako se radi o nekom aktu koji se odnosi na transport, očigledno da se tim neće baviti neko ko dolazi iz Ministarstva spoljnih poslova, već neko ko se u to razumije.

U Briselu postoje 25 predstavništava, koja zastupaju u procesu odlučivanja stavove država članica. Kad se podnese prijedlog od strane Komisije, on ide na tzv. radne grupe. U radnim grupama su s jedne strane predstavnici Komisije a s druge strane predstavnici 25 država članica. Uzmimo kao primjer prijedlog sporazuma o trgovini tekstilnim proizvodima s nekom trećom zemljom. Taj prijedlog se prvo razmatra na radnim grupama. Svaki predstavnik države članice je u komunikaciji sa svojim ministarstvom, pa bi u ovom našem primjeru to bilo Ministarstvo trgovine ili industrije, i on unutar radne grupe izražava stavove svog ministarstva. U toj diskusiji se profiliše ono što su stavovi nacionalnih administracija. Jako je bitno da su unutar ovog procesa nacionalne administracije direktno uključene. Uključene su učešćem njihovog predstavnika u radnoj grupi, ili, što je mnogo češći slučaj, tako što direktno dolazi predstavnik iz nadležnog ministarstva na radnu grupu.

Unutar ovog sistema Evropske unije u Briselu postoji negdje između 200 i 250 radnih grupa stalnog karaktera, po raznim temama, od spoljnih poslova, preko transporta, životne sredine i tako dalje. Možete se pretpostaviti koliko je taj proces sastančenja intenzivan. Postoji, na primjer, jedna radna grupa koja se zove Zapadni Balkan. Tu sjede predstavnici država članica koji su eksperti za ovaj region, za odnose EU i zemalja zapadnog Balkana. Oni se sastaju najmanje jednom nedjeljno da bi razmatrali sve teme, političke, ali i one druge, da kažemo tehničke. Na primjer, ako se vode neki pregovori sa Evropskom komisijom itd. To je prvi nivo razmatranja. Kada predstavnici Komisije smatraju da je neki njihov prijedlog dobio dovoljnu podršku unutar radne grupe, onda taj prijedlog ide dalje. Prijedlog je dakle pripremljen u jednoj formi - predstavnici država su dali svoje mišljenje o tome šta treba da se izmijeni i Komisija je eventualno prihvatila ili nije prihvatila te primjedbe. Znači, ono što je Komisija prihvatila i što je naišlo na prihvatanje na radnom nivou ide na sljedeći nivo.

Sljedeći nivo pred donošenje odluke naziva se COREPER. To je skraćenica od francuske složenice koja znači komitet stalnih predstavnika, drugim riječima, komitet stalnih ambasadora u Briselu. Svaka država članica ima svog stalnog predstavnika ili svog ambasadora pri Savjetu ministara EU i on sjedi na sastancima komiteta koji se isto tako održavaju svake nedjelje, s tim što postoje dva nivoa - COREPER I i COREPER II. COREPER II čine ambasadori, a COREPER I čine njihovi zamjenici. Svaki dokument, svaki papir, bilo šta što treba da dođe do Savjeta ministara, mora prethodno da prođe taj nivo stalnih ambasadora - COREPER - unutar ovog procesa odlučivanja.

Pomenuo sam neke radne grupe, a postoje i mnogo značajnije i specijalizovanije radne grupe, na primjer – COPS. Pošto je to oblast spoljnih odnosa, to je tzv. komitet za politička i bezbjednosna pitanja, gdje su takođe prisutni visoki funkcioneri koji se bave spoljnim pitanjima i bezbjednošću. Bez

obzira na to koliko su to specijalizovane teme, bilo koja tema mora na kraju procedure formalno da prođe kroz COREPER da bi bila usvojena na Savjetu ministara.

Savjet ministara zasijeda kao jedno tijelo koje, s jedne strane, usvaja određene propise (zakonodavna funkcija), s druge strane raspravlja o raznim političkim pitanjima (politička funkcija). Očigledno da su ministri ljudi koji se bave politikom i koji između sebe usklađuju stavove važne za EU na političkom nivou. Savjet ministara funkcioniše dvostruko: i kao zakonodavni organ i kao neko tijelo gdje se vode političke konsultacije, gdje se dolazi do nekih odluka. Sva dokumenta Savjet razvrstava pod tačku B i A. Tačka A su dokumenta gdje su već na ovom nivou (radna grupa, COREPER) usaglašeni stavovi, gdje su pregovori doveli do toga da su svi saglasni s papirom i onda se na Savjetu ne vodi debata. Znači, to su dokumenta bez debate, a pod B su dokumenta i teme o kojima mora da se vodi debata, bilo zato da se dođe do političkog kompromisa oko zakonodavnog propisa, bilo da se glasa, bilo da se zauzme neki stav o situaciji u Iraku ili na Bliskom istoku ili na bilo koju drugu temu.

Kako se odlučuje u Savjetu ministara? Može se odlučivati jednoglasno, prostom većinom, ili kvalifikovanom većinom. Ovaj sistem glasanja se praktično mijenja od ugovora do ugovora o EU/EZ, s povećanjem broja članica. Na tom pitanju se najviše lome koplja u vezi sa odnosom snaga unutar EU između raznih institucija, između Komisije, Savjeta i Parlamenta, ali i između država članica. Zavisno od teme, države se dijele na različite grupacije, i cijeli ovaj proces odlučivanja predstavlja proces traženja zajedničkog imenitelja. Nije cilj procedure da se po svaku cijenu neka odluka izgleda, već da se za određenu temu pronade zajednički imenitelj oko kojeg mogu sve države članice, ili većina, da se usaglase. Naravno, što ima više država to je teže da se odluka donese, jer već tada postoji više različitih interesa.

Moramo naglasiti poznatu činjenicu da u sistemu EU nemaju sve države članice isti broj glasova. Broj glasova se kreće od 10 do 2, s tim što velike države poput Velike Britanije, Francuske, Italije i Njemačke imaju po 10 glasova, a najmanja Luksemburg ima 2 glasa, dok je manjina za blokiranje 26 glasova. U Ugovoru iz Nice je usvojen novi način glasanja: za kvalifikovanu većinu je potrebno 169 od 237 glasova.

Sve veći broj odluka donosi se glasanjem, a sve manje jednoglasno. Taj trend se nastavlja i u novom Ugovoru o Ustavu po kojem bi veoma mali broj tema (svega 5-6 tema) ostalo da se usvaja jednoglasno. Jednostavno, sistem od 25 država ili 27 zemalja, koliko će ih biti za koju godinu, teško može funkcionisati prema principu jednoglasnog odlučivanja. Ako se kaže da je potrebno da se neka odluka donese jednoglasno, to je isto kao da se kaže da će ta odluka biti

blokirana, jer će se uvijek pojaviti bar jedna ili dvije zemlje koje imaju specifičan interes i koje će da blokiraju odluku.

Međutim, potrebno je naglasiti, kada je riječ o sistemu većinskog odlučivanja koji predviđa Ugovor o EU, da to ne znači da se po radnim grupama Savjeta stalno glasa. Glasa se samo onda kada taj dijalog koji se permanentno vodi između Komisije i države članice ne može da dovede do kompromisa. Međutim, taj kompromis se stalno traži. Veoma je bitno znati da je u duhu procesa donošenja odluka EU da se uvijek prvo traži kompromis među zemljama. Pošto ima mnogo zemalja, obično se izdvajaju grupe zemalja koje imaju određene stavove po određenim pitanjima, i onda se stvaraju *de facto* koalicije između pojedinih grupa zemalja. Zemlje izbjegavaju da ostanu izolovane po određenom pitanju. Ako one, na primjer, znaju da će biti preglasane, da je ogromna većina članica za jednu odluku, onda se one povlače i odluka se usvaja i to konsenzusom. Drugim riječima, nije neophodno da se dođe do faze glasanja da bi ovaj većinski sistem bio efikasan. Dovoljno je da postoji potencijalna mogućnost da se glasa o jednoj odluci, da bi se onda efikasnije pregovaralo o njoj, jer postoji spremnost za traženje kompromisa. S druge strane, kad država ima pravo veta - što je slučaj kod nekih sistema kad se traži jednoglasnost - onda naravno može da mnogo tvrđe pregovara nego prilikom procedure kad se na kraju debate odluka donosi većinom glasova.

Kakav je sistem u novom Ustavu? Prijedlog Ugovora o Ustavu je išao na to da pojednostavi podjelu glasova među državama članicama i to tako što bi se glasovi članicama određivali prema broju stanovnika, ali na taj način da je istovremeno potrebna dvostruka većina - da glasa i većina država članica i da glasa 65% stanovnika. Po novom Ustavu će tako biti potrebno da 55% od svih država glasa za jedan prijedlog (od 25 država članica potrebno je 13) - a istovremeno da glasa 65% stanovnika. Ideja je da ne mogu samo male zemlje da preglasaju velike, niti obrnuto, samo velike koje imaju veliki broj stanovnika da preglasaju veći broj malih zemalja. I kod procesa blokiranja odluka potrebno je da broj zemalja bude kombinovan s brojem glasova za tu tzv. blokirajuću manjinu.

Tema o kojoj se najviše pregovaralo kad je usvajan Ugovor iz Nice 2001. godine je: ko koliko ima glasova unutar Savjeta ministara ili u Evropskom parlamentu, posebno da li odnos glasova između Francuske i Njemačke može biti različit. Za sad je ostalo to da velike zemlje imaju veliki broj glasova. Međutim, po novom sistemu Ustava, koji sada treba da stupi na snagu, najbrojnije zemlje imaju najviše glasova, Njemačka ima najviše glasova po definiciji, jer je najveća. Ovo je i razlog zašto je toliko otpora prema ulasku Turske u EU, jer će automatski Turska biti zemlja koja ima najveći broj glasova po broju stanovnika, koja može da poremeti taj institucionalni plan koji je sad dogovoren.

Kada govorimo o pitanju odgovornosti Savjeta ministara, moramo istaći da ministri imaju kolektivnu odgovornost. Niko ne može da smijeni Savjet, ne postoji nikakav institucionalni sistem da neko izglasa nepovjerenje Savjetu. To ne može nacionalni parlament. Možda nacionalni parlament može da smijeni svog ministra, ali nikako ne može da smijeni cijeli Savjet. To ne može da uradi ni Evropski parlament (koji može da smijeni Komisiju), jer su EP i Savjet na istom stepenu odlučivanja. Eventualno, Savjet ministara može u političkom smislu da odgovara Evropskom savjetu. Znači, ta politička odgovornost Savjeta ministara je pred Parlamentom, Evropskim savjetom i pred javnošću. Osim toga, postoji i pravna odgovornost kad se radi o Sudu pravde EZ. Ova odgovornost je pravnog karaktera – Sud nadzire pravo i može da reaguje ako dođe do donošenja akta kojim se krši Ugovor ili kojim se krši zakonodavstvo ili neki od fundamentalnih principa EU. Sud je taj koji nadzire rad Savjeta ministara, kao što nadzire i rad Komisije i Evropskog parlamenta. Uzmimo da Komisija nije zadovoljna kako je Savjet donio odluku na kraju procedure i smatra da je u propisu došlo do kršenja osnovnih ugovora. Komisija ili Evropski parlament mogu tada da tuže Savjet ministara pred Sudom pravde EZ. To može i država članica EU, koja je bila preglasana unutar Savjeta i smatra da je prekršen propis. Ona može da tuži instituciju - i Komisiju i Savjet - i da traži zaštitu pred sudom. Sud pravde EZ može, ako konstatuje da je došlo do kršenja, da poništi odluku.

EVROPSKI PARLAMENT

Što se **Evropskog parlamenta** tiče, neke od njegovih osnovnih karakteristika su da je to jedan od organa saodlučivanja i da, za razliku od Savjeta (gdje su predstavljene države članice), predstavnike za Evropski parlament bira stanovništvo. Po sadašnjem sistemu, nakon proširenja EU na 25 zemalja, Parlament ima 732 člana, a Ustavom je predviđeno da maksimum ostane ograničen na 750 članova Evropskog parlamenta (EP).

EP ima nekoliko funkcija - ne samo zakonodavnu nadležnost. On ima i funkciju političke kontrole. Svi izvršni organi EU dužni su da podnose izvještaje Evropskom parlamentu. I predstavnik Evropskog savjeta to čini bar jednom u toku mandata predsjedavajućeg. Predstavnik Komisije je prisutan na svakom zasjedanju Evropskog parlamenta, kao i predstavnici Savjeta ministara. Jedan od uobičajenih načina te političke kontrole je postavljanje parlamentarnih pitanja, usmeno ili pismeno. U toku svakog zasjedanja Evropskog parlamenta postoji jedan period tzv. usmenih pitanja, gdje su prisutni i predsjedavajući Savjeta ministara i predsjednik i članovi Komisije, a parlamentarci direktno postavljaju pitanja.

Parlament može da smijeni Evropsku komisiju ako smatra da je došlo do neke greške u njenom radu ili do kršenja propisa. On to nikad do sada nije uradio, ali je prije nekoliko godina prethodna Komisija, koju je vodio Santer, bila na ivici da bude smijenjena, zbog finansijskih zloupotreba jednog ili više članova Komisije, pa je zbog toga podnijela ostavku.

Bilo je još par pokušaja u ranijim decenijama da se Komisija smijeni. Ta nadležnost za smjenjivanje Komisije postoji odavno. Međutim, tu se postavlja pitanje prave odgovornosti. Najčešće Komisija nije ta koja je uzrok problema u radu EU - recimo ako se dugo ne donose neke potrebne odluke unutar EU, a potrebno je da se donesu, ili ako se donesu na određeni način. Sve je u suštini u rukama Savjeta, jer Komisija može samo da podnese prijedloge. Postoji jedna istinita anegdota iz 70-ih godina u oblasti politike transporta - tad nije bilo spremnosti između država članica u Savjetu ministara da se usvoje određene odluke koje su se odnosile na realizaciju politike drumskog saobraćaja u EU, tako da je Komisija svake dvije-tri godine podnosila određene prijedloge ili inicijative za odluku Savjetu ministara. To je negdje po ovim radnim grupama nestajalo, i dogovora nije bilo gotovo dvije decenije. Naravno, u takvoj situaciji nema nikakve svrhe da se smijeni Komisija, koja jednostavno nije odgovorna za cijelu stvar, nego je u pitanju bila spremnost Savjeta EU. Nakon toga je Evropski parlament, koji tada još nije imao funkciju odlučivanja, ali je mogao da pokrene spor pred Evropskim sudom pravde, tužio Savjet ministara za kršenje Ugovora o Evropskoj zajednici. Sud je donio odluku u kojoj kaže da Savjet krši Ugovor. Postavlja se pitanje: "Šta ako Savjet i dalje nastavi isto?" Odgovor je - ništa, to jest niko ga ne može natjerati da donese odluku ako on to neće. Međutim, sama presuda i cijeli postupak je vrsta pritiska da Savjet ipak donese odluku.

Ono što je u ovom Parlamentu drugačije nego u nacionalnim parlamentima, jeste što nemate podjelu na vlast i opoziciju. On je više djelovao kao institucija koja je nastojala da pojača svoj uticaj unutar sistema EU i evropske integracije. Uopšteno rečeno, Parlament je s Komisijom bio za pojačavanje integracije unutar sistema EU, dok je Savjet bio malo rezervisaniji u tom pogledu. I Sud pravde je u pojedinim periodima razvoja EU igrao ne samo izuzetnu sudsku nego i političku ulogu, zato što je svojim brojnim presudama 60-ih i 70-ih godina, kada je integracija bila u nekom zastoju, bio taj integracioni faktor koji je doprinio razvoju prava EU.

Parlament nema stalnu većinu i manjinu, odnosno, pošto je to međunarodna institucija, ne postoji formalna opozicija. Parlament se bira na pet godina. Ove godine su bili izbori i prije njih su većinu u Parlamentu činili demohrišćani (umjerena desna opcija), a prije toga su većina bili socijaldemokrati, ali uglavnom su se oni međusobno dogovarali o podjeli mjesta unutar Parlamenta - predsjednika

i potpredsjednika Parlamenta, kao i o predsjedavanju u parlamentarnim odborima. Ugovor o EU predviđa direktne izbore za Parlament, ali ne predviđa samu proceduru. Svaka država članica ima poseban zakon o tome kako se sprovode izbori i koji je način biranja parlamentaraca. Uglavnom su sve zemlje preuzele proporcionalni sistem prema uspjehu pojedinih partija. Unutar Evropskog parlamenta grupacije nijesu podijeljene po nacionalnom ili državnom ključu, već po partijskom. Postoji oko desetak partijskih grupacija.

Jedan od problema Parlamenta, pa i institucija EU uopšte, upravo je odnos prema javnosti: koliko javnost prati šta se tu dešava. Problem je i konstantna niska izlaznost birača na izbore za Evropski parlament. Na primjer, na posljednjim izborima ispod 50% birača je izašlo na izbore. Ovo je u suprotnosti sa činjenicom da Parlament stalno dobija na tom pravnom značaju unutar EU i da njegova uloga postaje sve ozbiljnija. Danas su nove države, kao što je Slovenija i druge zemlje koje su ušle u EU, većinu nadležnosti u oblasti ekonomije prenijele na EU (one više ne mogu samostalno da utiču na osnovne stvari kao što su neki porezi, ili carine, socijalna prava i slično). S druge strane, stanovništvo se ne interesuje dovoljno za rad EP, što je apsurdno. Primijećeno je da je veoma je nizak broj glasača u ovim novim članicama EU izašao na izbore za EP.

Što se organizacije Evropskog parlamenta tiče, direktni izbori se organizuju od 1979. godine - svakih pet godina. Parlament ima preko 700 članova, a ono što je vrlo komplikovano jeste pitanje sjedišta Parlamenta. Francuzi, Njemci, Belgijanci i ostali nijesu uspjeli da se dogovore oko sjedišta Parlamenta, tako da se došlo do kompromisa: da se redovne sjednice Evropskog parlamenta drže u Strazburu, a da se vanredne sjednice i sjednice odbora EP drže u Briselu. Sekretarijat Parlamenta nije ni u Briselu ni u Strazburu, već se svakih mjesec dana (u zavisnosti gde je sjednica) seli sa svom dokumentacijom iz Luksemburga u Strazbur i obratno. Ovaj sistem je opravdano kritikovan, ali nije Parlament taj koji odlučuje o svom sjedištu, nego države članice. Da je Parlament mogao da odluči, vjerovatno bi se davno sasvim preselio u Brisel.

Nadležnost Parlamenta je krenula od budžetske, koja je pored nadzora nad radom Komisije bila prva nadležnost, da bi danas on učestvovao u donošenju gotovo 2/3 i više zakonodavnih akata zajedno sa Savjetom. Nakon usvajanja novog Ustava Evrope on će učestvovati 100% u svim odlukama gdje Savjet donosi zakonodavna akta.

Osnovna procedura odlučivanja se naziva "saodlučivanje" sa Savjetom ministara. To je jedan pravni termin koji podrazumijeva preciznu proceduru. Postoje i neke druge procedure (saradnja, postupak saglasnosti) koje nijesu toliko bitne - saodlučivanje je najznačajnija. Ono što je bitno u ovoj proceduri je da je moguće - ako je Parlament protiv donošenja neke odluke - da se odluka većinom glasova odbaci.

Parlament ima i mogućnost da spriječi Savjet ministara da usvoji neku odluku. Isto tako Parlament ne može usvojiti nešto protiv čega je Savjet ministara i jedina varijanta je da postignu dogovor. Ako nema potpune saglasnosti, predviđena je posebna procedura (u okviru ovih tzv. parlamentarnih čitanja) da se u okviru tročlane saradnje između Parlamenta, Savjeta ministara i Komisije, odnosno da se u okviru odbora za usaglašavanje, usaglasi akt s kojim Parlament može da se složi. To je veoma važna funkcija koju je Evropski parlament dobio i čime se u izvjesnom smislu riješio onaj problem demokratskog deficita koji je postojao u EU.

U sljedećim oblastima Parlament treba da da potvrdno mišljenje da bi se usvojila odluka:

- Promjene statuta evropskog sistema centralnih banaka
- Promjene odredbi o strukturnim fondovima
- Stvaranje kohezionog fonda
- Procedura izbora za Evropski parlament
- Sporazumi o pridruživanju i proširenju EU
- Slučaj ozbiljnog kršenja osnovnih ljudskih prava od strane neke države članice.

Ova pitanja se uglavnom odnose na stvari koje su u vezi s budžetom, odnosno gde je u pitanju angažovanje sredstava.

Kad se radi o budžetu, on se usvaja slično kao u sistemu usvajanja budžeta nacionalnih država. Negdje sredinom godine prvo Komisija podnosi prvi prednacrt budžeta. To zatim ide na Savjet ministara. Do sada je budžet EU dijeljen na tzv. "obavezne troškove" i "neobavezne troškove". Obavezni troškovi su vezani za poljoprivrednu politiku EU. Evropski parlament ovdje ima posljednju reč, jer predsjednik Evropskog parlamenta usvaja budžet. Parlament može da odbaci budžet i to se desilo dva puta do sada, i on kontroliše i odobrava realizaciju budžeta. Sam budžet izgleda ovako: suma od 100 milijardi eura se raspodjeljuje tako što 40% ukupnog budžeta ide na poljoprivrednu politiku, tu ne ulazi razvojna politika, razni programi pomoći koji se daju nerazvijenim državama, kao što su Grčka, Portugalija i nove zemlje u tranziciji, kao i regionima, i to je neka trećina budžeta. Kad se sabere poljoprivredna politika i razvojna politika, to je negdje oko 70% ili 2/3 ukupnog budžeta EU, samo na te dvije stavke. Ostatak ide na sve ostale politike EU: unutrašnje politike, međunarodne aktivnosti, fondovi za pomoć, predpristupni fondovi za buduće članice EU itd. Za administraciju je predviđeno oko 5 milijardi eura (Evropska komisija ima 20.000, Savjet 2.500, a Parlament oko 2.000 zaposlenih). U novom Ustavu je promijenjen rok budžetske projekcije: do sada je bila na sedam godina, a od sada će biti na pet godina.

Što se tiče nadzorne uloge Parlamenta, on od početka ima mogućnost da smijeni Komisiju, a od Ugovora iz Amsterdama i Nice on učestvuje u postavljanju Komisije (prvo se bira predsjednik Komisije, pa onda cijela Komisija). Komisija se bira kolektivno i ako Parlament odbije da izglasa Komisiju, mijenja se prijedlog.

INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE EVROPSKI SUD PRAVDE, KOMITET REGIONA I ECOFIN

Prilikom stvaranja Rimskog sporazuma, osnivači EU su smatrali da je dobro imati instituciju koja će obezbijediti njegovo adekvatno tumačenje. Zbog toga su u Luksemburgu osnovali **Evropski sud pravde**. To je tijelo koje od 1. maja 2004, s novim proširenjima EU, čini 25 sudija. U Evropskom sudu pravde postoji i devet tzv. opštih advokata, koji pred sudom zastupaju i obrazlažu slučajeve. Njihov mandat je šest godina, predlažu ih, kao i sudije, države članice. Predsjednik Evropskog suda pravde bira se svake treće godine. Iako sudije i advokate predlažu zemlje članice, oni su dužni da se ponašaju samostalno u odnosu na svoje države, a ne da zavise od politike koju vode njihove države. Naši sudovi nijesu samostalni i upravo zbog toga potenciram ovu činjenicu - nezavisnost sudija.

Koje su to nadležnosti suda? Postoje tri vrste nadležnosti: a) u onim slučajevima kada zemlja članica krši neke od zakona EU, b) sudska revizija koja ispituje pravnu valjanost zakona, odnosno propust koji su učinile evropske institucije i c) preliminarne presude.

Tokom postojanja i rada Suda pravde, posebno kasnih 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog vijeka, sudije su počele da se žale zbog preopterećenosti, jer je Sud imao puno predmeta. Zbog toga je Brisel, odnosno Evropski savjet, odlučio da osnuje novo tijelo - **Sud prve instance** tj. **prvog stepena**. To je sud koji se bavi predmetima koji dolaze iz zemalja članica i on utvrđuje da li jedan predmet treba da se razmatra kod tog suda ili ne. Ovaj sud nema advokate, ali može u svakom slučaju da imenuje ad hock advokate. Što se tiče preliminarne presude, postoje dvije njihove funkcije - očuvanje karaktera Zajednice, odnosno zakona koji je uspostavio Sporazum i jednaka primjena ovog zakona u svim zemljama članicama.

Član 220 Rimskog sporazuma cjelovito opisuje funkciju Evropskog suda pravde i ovim se Evropska zajednica postarala da ovaj Sud obezbijedi tumačenje i sprovođenje Sporazuma na način koji će u punoj mjeri poštovati zakon. Da bi se postigao ovakav cilj, podrazumijeva se da Sud ima nadležnost koja se ne

dovodi u pitanje - prirodnu nadležnost, o kojoj ništa nema na drugom mjestu u Sporazumu, već je sve dato u tom jednom članu. Analiza nekih predmeta koje je sud razmatrao daće nam bolji uvid u sadržaj ovog člana.

DOPRINOS EVROPSKOG SUDA PRAVDE

“Zajednica uspostavlja novi pravni poredak u međunarodnom pravu, zbog čega su se države odrekle nekih od svojih suverenih prava, naravno u ograničenoj mjeri” - ovaj paragraf je jako važan za razumijevanje načina funkcionisanja Suda, upravo zbog doktrine suprematije.

Svi mi poznajemo piramidu, odnosno hijerarhiju zakona - na vrhu imamo ustav jedne zemlje, ali je sada za sve zemlje koje su članice EU, kada dođe do konflikta između ustava i zakona Evropske unije, zakon EU iznad ustava. Šta se desilo?

Gospodin Kosta, Italijan, odbio je da plati račun za struju, a kao razlog za to je naveo da se ENEL (kompanija koja Italiju snabdijeva strujom i koja je bila javno preduzeće) ponaša kao privatno, a ne javno preduzeće. Prošao je sva tri nivoa sudskog postupka u Italiji i na kraju je Vrhovni sud Italije uputio Evropskom sudu pravde pitanje šta da rade s tim čovjekom. Kosta je drugi slučaj koji rješava Sud u Luksemburgu.

Tri godine prije nego što je ovaj slučaj dospio pred Sud pravde, Brisel je usvojio direktivu (u EU postoje propisi, direktive i preporuke, propisi su obavezujući za sve države članice, za direktive se daje period od 2 godine za tranziciju), koju italijanska vlada nije primijenila. Nakon što je Kosta prošao sve tri sudske instance u svojoj zemlji, 1964. godine, on je tražio da se obrati i Evropskom sudu pravde. Vrhovni sud Italije je postavio pitanje Evropskom sudu pravde - koje to zakone treba da primijeni Vlada Italije, jesu li to nacionalni zakoni ili su to zakoni Evropske zajednice? Ovaj paragraf 220, koji je usvojio Sud, daje nam objašnjenje ko je pobijedio u ovom slučaju: “Da bi se postiglo to, ovaj Sud ima prirodnu nadležnost, koja nije nužno propisana u bilo kojem od sporazuma.”

Još jedan doprinos koji je ovaj sud dao je *Direktni efekat* koji zakoni Evropske zajednice imaju na nacionalna zakonodavstva:

“Suprotno ‘normalnom’ međunarodnom javnom pravu, primarno pravo (koje sačinjavaju sporazumi, protokoli i principi) i sekundarno pravo (koje čine regulative) nijesu samo obavezujući za zemlje članice, nego mogu takođe da generišu direktna prava i obaveze i za treća lica.” U pitanju je slučaj Van Gend i Loos iz 1962. godine.

Ovo je prvi slučaj ovog tipa koji je došao pred Evropski sud pravde. Radi se o dva gospodina iz Holandije, koji su nešto uvezli iz Njemačke. Carina u

Holandiji je htjela da im naplati neke carine i ova dva gospodina prošli su sve tri instance u svojoj zemlji, ali su sudovi u Holandiji rekli: "Mi imamo naše zakone. Zašto bismo morali da primjenjujemo propise Evropske zajednice?" Na trećoj instanci, a radi se o Vrhovnom sudu u ovom slučaju, oni su se takođe obratili Evropskom sudu pravde s pitanjem: "Zašto bismo mi morali da sprovodimo zakon Evropske zajednice kad imamo nacionalne zakone i sistem i kad u nacionalnom pravnom poretku nijesu važili propisi Evropske zajednice?" Sud je onda usvojio gore naveden paragraf i lako je iz ovog paragrafa zaključiti ko je dobio u ovom slučaju - propisi Evropske zajednice imaju direktan efekat i nacionalna zakonodavstva ne moraju da usvajaju posebne zakone koji će regulisati da se ovi propisi primjenjuju.

Zatim imamo i *teoriju indirektnog efekta*. Da biste imali pravo da se obratite ovom Sudu, morate biti lice ili organizacija koja je imala nekog problema sa institucijama u svojoj zemlji. Teorija to poznaje kao odnos po vertikali. Na jednoj strani imamo državu, a na drugoj strani imamo pojedinca. Ako imate dva lica ili dvije organizacije, to se onda zove horizontalnim odnosom. Ova lica po horizontali moraju spor završiti u okvirima svog nacionalnog sistema pravosuđa, međutim, postoje i neki problemi koji se ne mogu riješiti u tom okviru. Tu imamo poznati slučaj Foster protiv privatne kompanije "British gas". I u ovom slučaju postojala je direktiva, koju je usvojio Savjet, o pravu lica ili porodice da odluče da li će muž ili žena voditi računa o djetetu. Gospodin Foster je radio za kompaniju "British gas" i pošto je manje zarađivao od svoje žene, oni su odlučili da suprug uzme porodiljsko bolovanje. U kompaniji "British gas" su to odbili, s obrazloženjem da majka treba da vodi računa o bebi, a da g. Foster treba da se vrati na posao. I gospodin Foster je prošao sve tri instance, pa su Britanci uputili ovo pitanje Evropskom sudu pravde, više nego sigurni da će se i u ovom slučaju primjenjivati horizontalni odnos, zato što se radi o privatnoj kompaniji. Međutim, Sud je odlučio drugačije. Zaključeno je da bi trebalo proširiti pojam države, što je podrazumijevalo da, iako je "British gas" privatna kompanija, oni na neki način obavljaju jedan dio javnih usluga, tako da i u ovom slučaju imamo jednu novu teoriju - teoriju indirektnog efekta.

Nigdje u Sporazumu nije pomenuta doktrina suprematije, niti je igdje u Sporazumu jasno pomenut direktan efekat, već je Sud taj koji je postavio doktrinu suprematije i direktnog efekta. Evropsko pravo na taj način uvodi u nacionalno pravo presedente.

Nakon 90-ih godina novi izazov nije bio samo da se EU proširi, već i da se ide malo dublje, i u tom smislu Brisel je odlučio da uspostavi nova tijela koja će pomoći EU u takvoj namjeri, a jedno od takvih tijela je **Komiteta regiona**. Njega je ustanovio Sporazum iz Mastrihta i osnovan je 1984. godine. Od samog početka je pokrивao pet oblasti: ekonomska i socijalna kohezija, transevropska

mreža saobraćaja, energetika i telekomunikacije, zdravstvena zaštita, obrazovanje, pitanja omladine i kultura.

Ugovor iz Amsterdama dodao je još pet funkcija ovom Komitetu, a to su: politika zapošljavanja, socijalna politika, životna sredina, stručno obrazovanje i saobraćaj. Dva puta imamo saobraćaj kao oblast koju pokriva Komitet, međutim, razlikuju se zbog toga što u prvom slučaju imamo transevropsku mrežu, koja se bavi samo evropskim problemima u pogledu saobraćaja, a u drugom slučaju se bavi pitanjem saobraćajne problematike u okviru država članica. Komitet ima 317 članova, imenuje ih Savjet na prijedlog država članica i mandat im je četiri godine.

Broj predstavnika u Komitetu zavisi od veličine zemlje koja ih nominuje, pa po 24 predstavnika imaju Njemačka i Velika Britanija, a Malta ima samo pet predstavnika. U Komitetu regiona postoje četiri političke grupacije: evropske socijalističke partije, evropske narodne partije, liberal-demokrate i reformističke partije. Komitet ima predsjednika i pet potpredsjednika, koji se biraju na mandat od dvije godine i biraju ih članovi Komiteta. Komitet regiona je svoj rad podijelio na šest komisija, a one se bave različitom problematikom. Prva je COTER i odnosi se na teritorijalnu koheziju, ECOS je komisija za ekonomsku i socijalnu politiku, DEVE je komisija za održivi razvoj, EDUC je komisija za kulturu i obrazovanje, CONST komisija za ustavna pitanja i evropsku upravu i posljednja, RELEX je komisija za spoljne poslove.

ECOFIN

ECOFIN je jedan od najstarijih savjeta u Evropskoj zajednici, uspostavljen je Sporazumom iz Rima, kao tijelo koje se bavi ekonomskim i finansijskim pitanjima koja se odnose na države članice. ECOFIN čine ministri ekonomije i finansija iz država članica i pošto se tu razmatraju i budžetska pitanja, to predstavlja forum u kojem se sastaju i ministri u čijem je mandatu i vođenje budžeta. Oni se sastaju jednom mjesečno i ECOFIN ili Savjet ECOFIN-a bavi se koordinacijom ili usklađivanjem ekonomskih politika, zatim ekonomskim nadzorom, monitoringom budžetske politike i javnim finansijama u državama članicama, eurom i pravnim praktičnim međunarodnim aspektima. Ova komisija se bavi finansijskim tržištima i kretanjem kapitala, ali i ekonomskim odnosima s trećim zemljama.

Kvalifikovana većina se odnosi na proces glasanja, a što znači blokirajuća manjina? Podsjetićemo se na Janina kompromis. Prva kriza Evropske zajednice nastala je početkom 60-ih godina, kada je Velika Britanija pokušavala da postane članica Evropske zajednice, a Francuzi nijesu željeli Britaniju u

Evropskoj zajednici i blokirali su proces prijema time što su stavljali veto na njenu kandidaturu. Jedan od razloga koji su istakli Francuzi bio je da je Britanija partner Amerikancima, a oni su smatrali da se uvođenjem Britanaca u Evropsku zajednicu uvode i Amerikanci. Međutim, uvijek postoji i treći igrač. U tom trenutku na scenu su stupili Njemci, koji su igrali 'ispod žita' s ostalim članicama. U Luksemburgu se 1965. sastao Savjet i Njemci su predložili promjenu procedure glasanja. U tom trenutku Francuzi su bili toliko ljuti da su napustili sjednicu, a tadašnji predsjednik Šarl de Gol je govorio Francuzima da treba da napuste institucije Evropske zajednice.

Kada je De Gol prestao da bude predsjednik, Francuzi su se ponovo vratili, ali samo *de facto* a ne *de jure*. Uvedena je kvalifikovana većina 1965. godine, a to znači da ako Francuzi i Njemci, koji imaju najveći broj stanovnika, budu za ili protiv neke odluke, oni mogu da je usvoje ili blokiraju. I kada se vodila rasprava o donošenju novog ustava, sva debata je bila na nivou velikih država, koje su željele da naprave kvorum, jer poslije Nice su čak i države poput Poljske dobile istu težinu u proceduri glasanja kao što je imaju, recimo, Italija i Španija. 'Veliki igrači' poput Njemaca i Francuza odlučili su da žele da zadrže jednu vrstu status quo situacije u pogledu toga da vode glavnu riječ u donošenju odluka.

Francuzi su uveli tzv. Janina kompromis - nekoliko mjeseci nakon pridruživanja Grčke Evropskoj zajednici, '86. godine, Janina, oblast na sjeveru Grčke, bila je mjesto gdje su se sastali ministri inostranih poslova. Tada su Francuzi po prvi put priznali kvalifikovanu većinu.

Od početka je Evropski parlament zahtijevao jače mandate, a počeo je da ih dobija tek poslije '79. godine, jer su te godine bili prvi direktni izbori za Evropski parlament. Od '79. godine Evropski parlament dobija određene nadležnosti, a jedna od njih je da raspravlja o budžetu i finansijskim pitanjima. Zajedno s Evropskim parlamentom, Savjet ECOFIN-a svake godine priprema i usvaja budžet EU, koji otprilike iznosi oko sto milijardi eura, a takođe donose i programe konvergencije za sve nove zemlje članice. Programi konvergencije na neki način prate ekonomsko i finansijsko ponašanje novih članica, i svake godine nove države članice (ne samo ove najnovije zemlje članice, nego i one koje su '95. godine primljene, a to su Austrija, Finska i Švedska, kao i Grčka, Španija i Portugalija) morale su ECOFIN-u da predoče opis njihovog "ekonomskog ponašanja" i da dostave brojčane podatke o inflaciji, dugovima i drugim finansijskim i ekonomskim pokazateljima.

KOMUNITARNA TEKOVINA - AQUIS COMMUNAUTAIRE

1. UVODNE NAPOMENE

Komunitarna tekovina (aquis communautaire) uobičajeno se naziva prvim stubom Evropske unije. Porijeklo ovog termina vezuje se za dvije međuvladine konferencije koje su prethodile usvajanju Ugovora iz Maastrichta. Odluka o održavanju tih konferencija donijeta je na sastanku Evropskog savjeta u Dublinu 1990. godine. Jedna konferencija je imala zadatak da izradi nacrt ugovora o ekonomskoj i monetarnoj uniji, a druga da pripremi nacrt ugovora o političkoj uniji. Na kraju je odlučeno da se umjesto dva izradi samo jedan ugovor o osnivanju Evropske unije i taj je ugovor potpisan u Maastrichtu 1992. godine.

Suprotno nekim očekivanjima, novoosnovana EU nije stvorena kao tvorevina koja treba da ukine ili zamijeni postojeće tri Evropske zajednice (Evropsku zajednicu za uglj i čelik, Evropsku ekonomsku zajednicu i Evropsku zajednicu za atomsku energiju). Stvar je upravo bila obrnuta: ona je zamišljena samo kao zajednički okvir ili krov pod koji treba smjestiti kako postojeće Zajednice, ono što predstavlja komunitarnu tekovinu, tako i nove oblike saradnje, kao što su zajednička spoljna i bezbjednosna politika i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. I kao što nijedna krovna konstrukcija ne može da lebdi u vazduhu, tako je i EU morala je da se osloni na neke stubove. Otuda struktura Unije podsjeća na konstrukciju antičkog hrama koji počiva na tri stuba.

U skladu s takvom arhitekturom, Ugovor iz Maastrichta je obuhvatio: zajedničke odredbe (naslov I) koje se odnose na Evropsku uniju kao cjelinu; tri poglavlja (naslovi II, III i IV) koja se odnose na izmjenu osnivačkih ugovora Zajednica (prvi stub); posebna poglavlja (naslovi V i VI) koja se odnose na zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku (drugi stub) i saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub); završne odredbe (naslov VII) i sedamnaest protokola koji su priloženi Ugovoru.

U Amsterdamskom ugovoru, koji je zaključen 1997. godine, ostaje ovakva struktura Evropske unije, ali se unutar nje vrši preraspodjela nadležnosti. Tako je oblast koja obuhvata vize, azil, imigraciju i uopšte slobodu kretanja ljudi (tzv. Šengenska tekovina) prebačena u cjelosti iz trećeg u prvi stub. Pored

toga, naziv trećeg stuba je preimenovan u policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima.

Ugovor iz Nice, potpisan 2001. godine, nije ništa bitnije izmijenio u strukturi Evropske unije, pošto se uglavnom bavio institucionalnim reformama za slučaj proširenja, tj. povećanja broja država članica (sastav i veličina Komisije, odmjeravanje glasova u Savjetu, raspodjela mjesta u Evropskom parlamentu, proširenje glasanja kvalifikovanom većinom, pojačana saradnja i izmjene pravosudnog sistema). Kao rezultat trostubne konstrukcije Unije, ovaj ugovor sadrži sljedeće dijelove: zajedničke odredbe (čl.1-2) i jedinstveni institucionalni okvir (čl.3-7); Evropske zajednice (čl.8-10); zajednička spoljna i bezbjednosna politika (čl.11-28); policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima (čl.29-42); pojačana saradnja (čl.43-45); završne odredbe (čl.46-53) i priloge koji obuhvataju 51 deklaraciju i 41 protokol.

Zajedničkim odredbama definisani su zadaci, ciljevi i načela EU. Njen osnovni zadatak jeste da organizuje na usklađen i solidaran način odnose između država članica i njihovih naroda.

Osnovni ciljevi Evropske unije su:

- da podstiče uravnotežen i trajni privredni i društveni razvoj
- da potvrđuje svoj identitet na međunarodnoj sceni
- da jača zaštitu prava i interesa državljana država članica
- da održi i ojača Uniju kao prostor slobode, bezbjednosti i pravde i
- da očuva tekovine zajednice (aquis communautaire) i da ih dalje razvija.

Među osnovnim načelima od posebnog značaja su vladavina prava, pravna država, jednakost, zabrana diskriminacije, sloboda, demokratija, kao i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. To su, dakle, osnovna načela na kojima počiva Evropska unija i koja su zajednička njenim državama članicama.

Druga stvar je jedinstven institucionalni okvir. U Evropskoj uniji nema posebnih organa za prvi, drugi i treći stub. Organi su isti za sva tri stuba, ali s različitim ovlašćenjima koja vrše unutar njih. Od samog početka postojala su četiri glavna organa: Savjet, Komisija, Parlament i Sud pravde. Njima su kasnije pridodati Evropski savjet i Računovodstveni sud. Postoje i neki pomoćni organi, od kojih su od posebnog značaja Ekonomski i socijalni savjet i Komitet regiona.

U okviru prvog stuba ranije su postojale tri Zajednice, a danas ga čine samo dvije: Evropska zajednica i EVROATOM. Zajednica za uglj i čelik prestala je da postoji 2002. godine, kada je svoju nadležnost i ovlašćenja prenijela na Evropsku zajednicu. One su, zapravo, jezgro Evropske unije i obuhvataju zajedničko tržište, ekonomsku i monetarnu uniju i odgovarajuće politike i mjere (poljoprivreda, saobraćaj, zapošljavanje itd.). Ciljevi ovih zajednica

su ekonomski razvoj, visok stepen zapošljenosti, socijalna zaštita, jednakost muškaraca i žena, konkurentnost, zaštita životne sredine, podizanje nivoa i kvaliteta života, kao i ekonomska i socijalna saradnja i zaštita.

Drugi stub Evropske unije čini zajednička spoljna i bezbjednosna politika. Politička saradnja država članica datira još od šezdesetih godina, ali je institucionalizovana tek Ugovorom u Matrihtu i potvrđena ugovorima iz Amsterdama i Nice. Ciljevi zajedničke spoljne i bezbjednosne politike su zaštita zajedničkih vrijednosti, interesa i nezavisnosti, očuvanje mira, međunarodna saradnja, jačanje demokratije i pravne države i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naravno, drugi stub nije tako čvrst i koherentan kao prvi, odnosno kao komunitarna tekovina, jer države članice žele da u ovoj oblasti i dalje zadrže svoju suverenost, posebno kad se radi o bezbjednosnoj saradnji.

Treći stub posvećen je policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, koja se ranije nazivala saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Njeni ciljevi su bezbjednost i borba protiv rasizma i netrpeljivosti prema strancima, terorizma, trgovine ljudima, krivičnih djela protiv djece, trgovine drogom i oružjem i borba protiv korupcije i falsifikata. I u ovim oblastima su države osjetljive i sklone zadržavanju svoje nadležnosti, ali su ipak formirane neke ustanove - recimo Evropski policijski biro (Evropol) i Evropski biro za pravosudnu saradnju (Evrodžast) - za borbu protiv prekograničnog kriminala.

Zaključnim odredbama obuhvaćene su dvije grupe pitanja: pojačana saradnja i završne odredbe. U okviru Evropske unije važi koncept fleksibilnosti, tj. EU u više brzina ili krugova. To znači da ako neke zemlje žele da idu brže, ostale članice nemaju pravo da ih u tome sprečavaju i koče. Države koje ne učestvuju u pojačanoj saradnji mogu da ostanu po strani, ali bez mogućnosti da tu saradnju ometaju ulaganjem veta.

Na kraju Ugovora nalaze se završne odredbe, kojima se uređuje nadležnost Suda pravde, predviđa postupak za izmjene i dopune, reguliše prijem u članstvo, vremensko važenje, ratifikacija Ugovora i stupanje na snagu, autentični tekstovi, potpisi, mjesto i vrijeme zaključenja Ugovora.

U prilogu Ugovora nalazi se veći broj deklaracija i protokola. Deklaracije predstavljaju uglavnom političke dokumente, koji nijesu obavezni, već izražavaju neko stanovište. Kao najvažnije, mogu se navesti Deklaracija o evropskoj bezbjednosnoj i odbrambenoj politici i Deklaracija o budućnosti Unije. Na bazi ove druge deklaracije došlo se do ustavne konvencije, koja je pripremila Nacrt ugovora o Ustavu, odnosno do pripremanja novog Evropskog ustava. Među protokolima, najznačajniji su Protokol o proširenju Evropske unije, kojim su regulisana pitanja proširenja Unije na novih deset država članica i Protokol o Statutu Suda pravde, kojim je uveden Prvostepeni sud radi rasterećenja postojećeg Suda.

2. KARAKTERISTIKE

Komunitarna tekovina ima nekoliko osnovnih karakteristika.

- Prva je da ona predstavlja središte Evropske unije. To je noseći, osnovni stub unutar kojeg se uglavnom dešavaju glavne stvari u Evropskoj uniji, dok druga dva stuba imaju samo prateći i pomoćni značaj.
- Druga odlika je da taj stub posjeduje vrlo koherentan i razvijen pravni sistem, koji se naziva komunitarno pravo. Pored toga, koristi se i termin pravo Evropske unije, ali komunitarno pravo i pravo EU nijesu isto. Komunitarno pravo je pravo prvog stuba, dok je pravo EU šire i odnosi se na pravo sva tri stuba.
- Treća bitna karakteristika je nadnacionalnost ili nadržavnost. Samo u prvom stubu, odnosno komunitarnoj tekovini, postoji nadržavnost ili supranacionalnost. Nasuprot tome, u drugom i trećem stubu nema te nadržavnosti, već postoji klasična međudržavna saradnja i tu države ne trpe nikakvu vlast iznad sebe. Posmatrana samo sa stanovišta prvog stuba, EU je nadnacionalna organizacija, dok sa stanovišta drugog i trećeg stuba ona predstavlja tipičnu međunarodnu organizaciju.
- Posljednja karakteristika ogleđa se u tome da je komunitarna tekovina zasnovana na integraciji. Integracija znači da je podjela nadležnosti izvršena u korist Zajednica, tako da one imaju prvenstvenu nadležnost, a da su države članice zadržale samo neka manja ovlašćenja. Te integracije nema u drugom i trećem stubu. Predmet naše pažnje biće samo dvije posljednje karakteristike: nadržavnost i integracija.

2.1. Nadržavnost

Izraz “nadržavnost” u osnovnom, etimološkom smislu označava vlast koja se nalazi preko, iznad i izvan države, odnosno vlast koja prevazilazi granice nacionalne države. Kao obilježje međunarodne organizacije, prvi ga je upotrebio francuski ministar inostranih poslova Robert Šuman u svom planu za stvaranje Evropske zajednice za ugalj i čelik. U službenu upotrebu ulazi usvajanjem Pariskog ugovora, koji je Visoku vlast (preteča današnje Komisije) definisao kao nadržavnu, da bi se izgubio zaključenjem Ugovora o spajanju organa Evropskih zajednica. Bez obzira na brisanje ovog termina, sam pojam nadržavnosti najšire je prihvaćen u teoriji i praksi. Do razlika, međutim, dolazi prilikom definisanja obima i sadržine ovog pojma.

Sljedbenici jednog pristupa nastoje da stvore opšti pojam nadržavnosti, ne vezujući ga pritom samo za Evropske zajednice. Po tom shvatanju, nadržavnost obuhvata sljedeće elemente: a) odluke organizacije su obavezujuće za sve

države članice; b) organi organizacije djeluju nezavisno od volje država članica posredstvom mehanizma većinskog odlučivanja ili preko nezavisnog položaja članova tih organa; c) organizacija je ovlaštena da donosi pravila koja su direktno obavezujuća za fizička i pravna lica u državama članicama; d) organizacija je sposobna da izvršava svoje odluke uz mogućnost korišćenja nacionalnih sudskih vlasti; e) organizacija ima potreban stepen finansijske samostalnosti; i f) organizacija ne dopušta mogućnost jednostranog povlačenja države članice. Budući da u savremenom međunarodnom poretku ne postoji organizacija koja bi zadovoljila sve ove uslove, pojam nadržavnosti se mora relativizovati, što u slučaju Evropskih zajednica znači da su elementi nadržavnosti preovlađujući.

Pristalice suprotnog pristupa dolaze do pojma nadržavnosti uopštavanjem osobina Evropskih zajednica. Prema ovom gledištu, zajednice imaju sljedeća nadržavna obilježja: a) postojanje organa (izvršnih i predstavničkih) u čiji sastav ulaze lica koja nijesu predstavnici država članica vezana instrukcijama svojih vlada, već nezavisne ličnosti koje djeluju u interesu organizacije; b) ovlaštenje organa da donose odluke koje su obavezujuće za države članice bez njihovog pristanaka, tj. bez obzira na to kako su se izjasnile (glasale) prilikom odlučivanja; i c) ovlaštenje organa da bez posredovanja države članice uređuje odnose na njenoj teritoriji, odnosno da svojim odlukama stvara prava i obaveze za fizička i pravna lica.

Svaka od ovih odlika uzeta pojedinačno javlja se i kod drugih međunarodnih organizacija. Recimo, službenici i sudije su u svim organizacijama nezavisni, dakle, "nacionalni". U mnogim međunarodnim organizacijama poznato je većinsko donošenje obavezujućih odluka (na primjer, djelovanje Savjeta bezbjednosti na osnovu glave VII Povelje Ujedinjenih nacija). Još u XIX vijeku komisije su imale pravo da neposredno regulišu i kontrolišu ponašanje fizičkih i pravnih lica. Međutim, ono što je novo i po čemu se Evropske zajednice razlikuju od tipičnih međunarodnih organizacija jeste da se sva ova obilježja zajedno pojavljuju samo kod njih. Tome treba dodati još jedan elemenat nadržavnosti koji predstavlja osobenost Zajednica. Kod njih, naime, postoji sveobuhvatni sistem pravosudne kontrole, u vidu Suda pravde Evropskih zajednica, čija je nadležnost za sporove iz domena komunitarnog prava obavezna i koji izriče konačne presude.

2.2. Integracija

Integracija se obično definiše kao sporazum ili administrativna mašinerija, koja stvara organizaciju sa sposobnošću donošenja odluka o značajnim pitanjima, ulazeći u neposredni kontakt s pojedincima i oslobođena je kontrole nacionalnih

vlada. Evropske zajednice zasnovane su na tzv. funkcionalnoj integraciji, koja teži objedinjavanju i stavljanju pod kontrolu međunarodnog središta onih državnih djelatnosti kod kojih se postiže bolje uviđanje zajedničkih interesa i veća efikasnost saradnje. Tom prilikom se ne dira u društvene oblasti gdje miješanje međunarodnih centara nije poželjno ili koje još nijesu sazrele za integraciju.

Ovo pokazuje da je za pojam integracije od suštinskog značaja način raspodjele nadležnosti između Evropskih zajednica i država članica. Integracija znači da u određenoj oblasti postoji primarna nadležnost Zajednica, dok je nadležnost država članica izuzetak. U suprotnom, tj. kada je nadležnost članica pravilo, a nadležnost Zajednice ograničena samo na posebno utvrđene slučajeve, radi se o saradnji.

Integracija u okviru Evropskih zajednica nije posljedica nekog unaprijed datog plana i programa. Ona je bila neravnomjerna, neujednačena i nepredvidiva. Odvijala se u hodu i to kako su nalagali razlozi prvenstveno ekonomske prirode. Otuda integraciju ne odlikuje sistematičnost i uniformnost, već velika raznolikost. Proces integracije obično je započinjao u određenoj oblasti, da bi se zatim preliwao (tzv. "spill-over" efekat) na nova polja saradnje, kao praktičan i pragmatičan odgovor na probleme i zahtjeve država članica. Ovakav razvoj integracije slikovito se naziva "biciklistička teorija integracije", čime se želi pokazati da se pad (zastoj) sprečava stalnim kretanjem naprijed, kao što je to slučaj s vožnjom bicikla.

Počelo se sada već daleke 1951. godine sa integracijom u oblasti proizvodnje uglja i čelika, koja je stavljena pod kontrolu Evropske zajednice za uglj i čelik, osnovane Pariskim ugovorom. Nepunih šest godina nakon toga, zaključenjem Rimskog ugovora, integracija je proširena na oblast miroljubivog istraživanja i korišćenja atomske energije, s ciljem da se preko EVROATOM-a unaprijedi razvoj nuklearne industrije i unaprijedi snabdijevanje članica fisionim materijalima. Međutim, istim ugovorom države su osnovale Evropsku ekonomsku zajednicu i tako izrazile spremnost da krenu putem ekonomske integracije, koja je imala mnogo ambiciozniji zadatak - da obuhvati sve privredne grane i glavne oblasti ekonomije. Tokom narednih godina upravo je EEZ bila glavna pokretačka snaga evropske integracije.

Kroz poznate etape u razvoju Evropskih zajednica, počevši od Ugovora o objedinjavanju organa od 1965. godine, preko usvajanja Jedinственог evropskog akta 1985. godine, pa sve do zaključenja ugovora u Mastrihtu 1992. i Amsterdamu 1997. godine, došlo se do oblasti integracije koja danas predstavljaju komunitarnu tekovinu. Ona obuhvata: jedinstveno unutrašnje tržište, uključujući slobodno djelovanje zakona konkurencije, ekonomsku i monetarnu uniju, zajedničku saobraćajnu politiku, zaštitu životne sredine,

zajedničku poljoprivrednu politiku, socijalnu politiku, državljanstvo Evropske unije, obrazovanje i stručno osposobljavanje, kulturu, zdravstvo i omladinu, zaštitu potrošača, transevropske mreže, industriju i industrijsku politiku, ekonomsku i socijalnu koheziju, tj. politiku regionalnog razvoja, istraživanje i razvoj, pomoć zemljama u razvoju (tzv. saradnja za razvoj), vize, azil, imigracija i druge politike koje se odnose na kretanje lica.

Nivo integracije u ovim oblastima nije isti, pa se uz izvjesnu dozu uprošćavanja može izvršiti sljedeće stepenovanje. Na samom vrhu nalaze se jedinstveno unutrašnje tržište i ekonomska i monetarna unija, koji čine jezgro prvog stuba i srž čitave integracije. Jedinstveno unutrašnje tržište se zasniva na nekoliko sloboda: slobodi kretanja robe, kapitala, radne snage, slobodi osnivanja preduzeća, pružanja usluga i slobodnom djelovanju zakona konkurencije.

Naravno da nije bilo lako doći do jedinstvenog unutrašnjeg tržišta. U prvo vrijeme Evropska ekonomska zajednica je imala manje ambiciozni cilj, a to je bilo stvaranje carinske unije. Ona je podrazumijevala ukidanje međusobnih carina, ukidanje kvantitativnih ograničenja (kvota) između država članica i uvođenje zajedničke carinske tarife prema trećim državama. Carinska unija je ostvarena brže nego što se planiralo 1968. godine. Kasnije se pokazalo da, pored carina i kvota, postoje i netarifne prepreke na unutrašnjem tržištu, kao što su državne subvencije preduzećima ili protekcionističke mjere uvedene pod firmom zaštite potrošača. Zbog toga je 1985. godine usvojena Bijela knjiga pod karakterističnim naslovom "Dovršavanje jedinstvenog tržišta", u kojoj je bilo predviđeno oko trista mjera za otklanjanje tri vrste prepreka: fizičkih (sa kojima se lica i roba susreću prilikom prelaska granice), fiskalnih (indirektno oporezivanje, porez na dodatu vrijednost ili porez na alkohol i duvan) i tehničkih (različiti tehnički propisi i standardi). Zahvaljujući ovom dokumentu, Evropska unija je uspjela da do 1992. godine uspostavi jedinstveno umjesto dotadašnjeg zajedničkog tržišta, te danas predstavlja potpuno integrisano područje.

Kao ilustracija možda najbolje može da posluži jedno načelo vezano za slobodu kretanja radne snage. Riječ je o državljanstvu EU, koje je uvedeno ugovorom iz Mاستrihta. Njega stiče svako lice koje posjeduje državljanstvo neke države članice Unije, a obuhvata sljedeća prava: slobodno kretanje i nastanjivanje na teritoriji bilo koje članice, aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament u državi boravišta, diplomatsku i konzularnu zaštitu u trećoj državi, gdje njegova matična država nema predstavništvo, pravo na podnošenje peticije Evropskom parlamentu i prijave ombudsmanu, kao i pravo da se neposredno obrati drugim tijelima i organima Unije.

Drugi primjer višeg oblika integracije predstavlja ekonomska i monetarna unija, koja je bila omogućena upravo stvaranjem jedinstvenog tržišta. Ta unija nije

ostvarena odjednom, nego je prošla kroz tri faze. Prva se sastojala u liberalizaciji finansijskih transakcija i usklađivanju ekonomske i monetarne politike država članica. U drugoj fazi je osnovan Evropski monetarni institut, kao embrion, začetak buduće Evropske centralne banke. U trećoj, završnoj fazi Institut se transformiše u Evropsku centralnu banku i počinje da funkcioniše evropski sistema centralnih banaka u koji su uključene nacionalne centralne banke država članica. Kruna tog procesa je uvođenje eura 1. januara 2002. godine.

Jedinstvenom unutrašnjem tržištu i ekonomskoj i monetarnoj uniji mogu se pridodati saobraćajna politika, politika viza, azila i imigracije, zaštita životne sredine i zajednička saobraćajna politika, kao oblasti s visokim stepenom integracije. Zatim slijedi oblast istraživanja i razvoja, socijalna politika, zaštita potrošača i pomoć zemljama u razvoju kod kojih su elementi integracije preovlađujući. Na dnu ove skale nalaze se zdravstvo, obrazovanje, kultura, politika zapošljavanja, transevropske mreže, industrija, ekonomska i socijalna kohezija, kao oblasti najbliže modelu klasične međudržavne saradnje.

3. SPECIFIČNE NADLEŽNOSTI

Iz naddržavnog karaktera i integracije proizilazi specifičnost nadležnosti Evropskih zajednica. Ona se ispoljava trojako: kroz pravnu prirodu odluka, kroz proces donošenja odluka i način odlučivanja, kao i kroz sastav organa koji imaju dominantnu ulogu u okviru prvog stuba.

3.1. Pravna priroda odluka

Bitno obilježje prvog stuba ogleda se u postojanju obavezujućih odluka, tj. odluka koje pravno obavezuju države članice bez njihovog pristanka. To naravno ne znači da su sve odluke donijete u okviru ovog stuba obavezujućeg karaktera. Postoje preporuke i savjetodavna mišljenja koja, kao što im naziv kaže, nijesu obavezna. Ti pravno neobavezujući akti predstavljaju izuzetak, te se može smatrati da oni nijesu u sastavu komunitarnog prava, u kojem preovlađuju obavezne odluke.

Prema osnivačkim ugovorima, organi Evropskih zajednica donose tri vrste odluka: uredbe, direktive i odluke. Uredbe (regulation, règlement) su akti koji imaju opštu važnost i normativni karakter. One sadrže apstraktne norme, koje na opšti način regulišu određene situacije ili odnose, imajući u vidu neodređen krug subjekata i lica. Kao takve, uredbe u velikoj mjeri odgovaraju zakonima u unutrašnjem pravu, pa ih neki nazivaju nadnacionalnim ili evropskim zakonima.

Druga njihova karakteristika je neposredna primjenjivost u državama članicama. Za primjenu uredbe nije neophodna ratifikacija od strane države. Ovakva vrsta nacionalne intervencije ne samo da nije potrebna, nego se čak smatra nedopuštenom. Prema stavu Suda pravde - svaka legislativna intervencija države članice predstavljala bi povredu komunitarnog prava, budući da otvara mogućnost za izmjenu teksta uredbe, prikrivanje njenog komunitarnog porijekla i sprečavanje fizičkih lica da se koriste pravima koja su u njoj predviđena.

Uredbe obavezuju u cjelosti u svim svojim elementima. One se primjenjuju na sve subjekte komunitarnog prava, na države članice i na individualne subjekte, bez ikakve razlike. Uredbe su, dakle, obavezujuće kako na komunitarnom, tako i na nacionalnom nivou. One mogu da budu osnovni akti kada ih donosi Savjet ili da imaju implementacioni karakter, ukoliko ih je donijela Komisija.

Direktive (directive) su pravni akti upućeni isključivo državama članicama. Činjenica da obavezuju samo članice kao subjekte ukazuje da one ne predstavljaju opšte pravne akte, kao što je to slučaj s uredbama. Sud pravde je to razlikovanje ublažio, dopuštajući individualnim subjektima da se pozovu na prava koja za njih proističu iz direktiva, iako se ovi akti ne obraćaju pojedincima, već državama članicama.

Druga razlika je u tome što direktive obavezuju u pogledu cilja koji treba postići i roka, ali ne i u pogledu načina njihovog ostvarivanja u nacionalnim pravnim porecima. Kod direktive države imaju slobodu izbora sredstava, metoda i forme za izvršenje obaveze koja iz nje proizilazi. Nacionalna intervencija je ovdje ne samo poželjna i korisna, već i neophodna za implementaciju direktive.

Odluke (decision, décision) su treća vrsta pravno obavezujućih akata. One obavezuju u potpunosti subjekte kojima su upućene, a to mogu biti države članice ili fizička i pravna lica. Odluke su direktno primjenjive i neposredno stvaraju prava i obaveze za lica kojima su upućene. Međutim, za razliku od uredbi, to su pojedinačni akti administrativnog karaktera.

U drugom i trećem stubu nema obavezujućih odluka i tu se ne donose ni uredbe, ni direktive, ni odluke. Ovdje se usvajaju akti koji se zovu: zajedničke strategije, zajednički stavovi, zajedničke akcije, okvirne odluke, odluke, deklaracije, međunarodni ugovori i konvencije.

Zajednička strategija je akt koji usvaja Evropski savjet. To su vrlo načelne odluke, uglavnom političkog karaktera. Njima se utvrđuje strategija za oblasti u kojima je Evropska unija posebno zainteresovana.

Zajednički stavovi (pozicije) su akti koje ne usvaja Evropski savjet, nego Savjet ministara. U njima se izražava stanovište EU o nekom posebnom pitanju koje se tiče treće države ili međunarodne organizacije. Kad se usvoji zajednički stav EU, države članice imaju zadatak da svoju politiku (spoljnu, odbrambenu itd.) usklade s tim zajedničkim stavom. Kada istupaju u međunarodnim

organizacijama ili na međunarodnim konferencijama, one moraju da zastupaju zajednički stav.

Zajedničke akcije su akti koje, takođe, donosi Savjet u onim slučajevima kada je potrebno operativno djelovanje Unije. Ovdje se neki cilj Unije može bolje ostvariti zajedničkom akcijom nego pojedinačnim djelovanjem članica.

Okvirne odluke se donose s ciljem harmonizacije, odnosno približavanja zakonodavstva država članica. One obavezuju u pogledu rezultata koji treba postići.

Odluke su pojedinačni akti, ali obavezuju samo u pogledu cilja i po tome su slične s direktivama u prvom stubu.

U deklaracijama se iznosi gledište, zahtjev ili očekivanje Unije u odnosu na neko pitanje ili državu. Zovu se deklaracija Evropske unije ili deklaracija predsjedavajućeg u ime Evropske unije.

Međunarodni ugovori se zaključuju u oblasti spoljne ili bezbjednosne politike s trećim državama i međunarodnim organizacijama, dok se u trećem stubu koriste međunarodne konvencije o saradnji u oblasti pravosuđa ili policije vezano za krivične stvari.

3.2. Proces donošenja odluka i način odlučivanja

U Evropskim zajednicama ne postoji jedinstvena procedura za donošenje odluka. Osnivački ugovori predviđaju više od dvadeset različitih procesa donošenja odluka. Pa ipak, uz izvjesnu dozu uproščavanja i zanemarivanje izuzetaka, može se doći do opšteg modela postupka odlučivanja u okviru prvog stuba. U tom postupku postoje dvije suštinski različite faze: predlaganje (iniciranje) odluke i donošenje konačne odluke.

U prvoj fazi centralna uloga pripada Komisiji, koja se pojavljuje kao glavni i gotovo isključivi predlagač odluka. Uz par izuzetaka, samo je ona ovlašćena da predloži usvajanje pravnih akata Evropskih zajednica. To monopolsko pravo predstavlja moćno sredstvo njenog uticaja u procesu donošenja odluka. Komisija ostaje gospodar svog prijedloga i nad njim zadržava punu kontrolu do usvajanja ili odbacivanja. Ona može u svakom trenutku izmijeniti prijedlog, sve do konačnog izjašnjenja o njemu. Osim toga, Komisija je ovlašćena da svoj prijedlog povuče i time onemogućiti donošenje odluke.

U fazi konačnog odlučivanja učestvuje više organa, koji istupaju samostalno ili zajednički. Najveći broj odluka donosi Savjet, pa se ovaj organ smatra glavnim, ali ne i jedinim i isključivim zakonodavcem Evropskih zajednica. U toj se ulozi pojavljuje Komisija ili Savjet zajedno s Evropskim parlamentom. Kao zakonodavac, Komisija se javlja samo izuzetno, ako je za to izričito ovlasti Savjet. Mnogo su češći slučajevi kada odluku donosi Savjet zajedno s Evropskim

parlamentom. U zavisnosti od stepena uticaja Parlamenta, razlikuju se četiri osnovna postupka usvajanja odluka.

Najmanji je uticaj ovog organa kod postupka konsultovanja. Ovo je najjednostavnija i ujedno najstarija procedura predviđena Rimskim ugovorom. Sastoji se u obavezi Savjeta da prije konačnog odlučivanja konsultuje Parlament. To mišljenje nije obavezno i ne mora se poštovati, ali se u svakom slučaju mora pribaviti i razmotriti. Odluku koju je Savjet donio bez konsultovanja Parlamenta Sud pravde bi mogao poništiti.

Uticaj Evropskog parlamenta je nešto veći u postupku saradnje koji je uveden Jedinstvenim evropskim aktom. Parlament ovdje ima pravo da predlaže amandmane na stavove Savjeta. Međutim, Savjet i dalje ima posljednju riječ i donosi konačnu odluku o usvajanju ili odbijanju predloženih amandmana.

Još važniju ulogu Evropski parlament ima u postupku davanja saglasnosti koji je, takođe, predviđen Jedinstvenim evropskim aktom. U ovom slučaju Parlament daje odobrenje bez kojeg Savjet ne može da donese odluku. To mu omogućava da blokira proces odlučivanja, odnosno predstavlja neku vrstu veta. U postupku davanja saglasnosti Parlamentu nije dozvoljeno da mijenja prijedlog odluke, već je njegovo pravo ograničeno na davanje pozitivnog ili negativnog glasa.

Najšira ovlašćenja data su Parlamentu kod postupka saodlučivanja, koji je uveden Ugovorom iz Mاستrihta. U tom postupku Parlament zajedno i na ravnopravnoj osnovi sa Savjetom usvaja obavezne odluke. Tako donijeta odluka predstavlja zajedničko djelo ova dva organa i zasnovana je na njihovoj saglasnosti. U slučajevima kada postoje razlike između Savjeta i Parlamenta, pribjegava se formiranju komiteta za mirenje, pa ukoliko ni poslije ovog postupka ne dođe do usaglašavanja, odluka se ne može donijeti. Prema tome, kao što Parlament ne može odlučivati protivno volji Savjeta, tako ni Savjet ne može usvojiti odluku bez saglasnosti Parlamenta.

Kad je u pitanju način glasanja u Savjetu, osnivački ugovori predviđaju primjenu gotovo svih poznatih sistema odlučivanja: jednoglasnost, kvalifikovana i apsolutna većina. Jednoglasnost, koja je prije Jedinstvenog evropskog akta bila preovlađujuća, više nije pravilo, već predstavlja izuzetak u okviru prvog stuba. Poslije ugovora iz Mاستrihta i Amsterdama kvalifikovana većina postaje osnovni način odlučivanja u Savjetu. Tom prilikom primjenjuje se ponderisano glasanje, odnosno načelo odmjeravanja glasova. To znači da članovi raspolazu nejednakim brojem glasova, koji se kreće od 10 do 2, s tim da kvalifikovana većina potrebna za usvajanje odluke iznosi 62.

Iako se najveći broj odluka donosi kvalifikovanom većinom, jednoglasnost nije zanemarena u Savjetu. Ona je zadržana za najvažnija pitanja, uključujući i pitanje sastava drugih organa. U ovom slučaju kod donošenja odluka važi

načelo jedna država – jedan glas, čime se u najvećoj mjeri poštuje i štiti suverena jednakost članica. Pravilo jednoglasnosti je, ipak, ublaženo tumačenjem po kojem se uzdržani glasovi ne smatraju protivljenjem odluci, te uzdržavanje od glasanja nekog člana ne sprečava Savjet da usvoji odluku.

Pravilo apsolutne većine trebalo bi da, prema slovu osnivačkog ugovora, bude preovlađujuće, pošto “Savjet donosi odluke većinom glasova svojih članova, osim ako ugovorom nije drugačije predviđeno”. Međutim, broj predviđenih odstupanja je toliko veliki da se apsolutna većina od pravila pretvorila u izuzetak.

U drugom i trećem stubu proces odlučivanja je mnogo jednostavniji i nema mnogobrojnih varijanti o kojima je naprijed bilo riječi. Postoji, dakle, samo jedan proces donošenja odluka.

U fazi predlaganja, Komisija nije ekskluzivni nosilac inicijative niti njeni prijedlozi imaju istu težinu i značaj kao u prvom stubu. Prijedloge mogu da podnose i države članice na potpuno ravnopravnoj osnovi s Komisijom. To praktično znači da se odluka može donijeti i bez prijedloga Komisije, što je nezamislivo u prvom stubu.

U fazi odlučivanja pojavljuje se samo jedan organ, a to je Savjet. On je jedini i isključivi zakonodavac. Parlament i Komisija mogu da daju mišljenje i obavještavaju se o donijetim odlukama, ali sami ne odlučuju.

Kod odlučivanja, jednoglasnost je dominantni princip, čime se u najvećoj mjeri garantuje i poštuje suverenitet, budući da države članice zadržavaju pravo veta. Pa ipak, postoje neke modifikacije ili ublažavanja ovog načela kroz tzv. konstruktivno uzdržavanje prilikom glasanja. Država članica se, naime, uzdržava uz formalnu izjavu da prihvata angažovanje Unije, mada sama neće primijeniti donijetu odluku.

Pored toga, manji broj odluka se donosi kvalifikovanom većinom. Na primjer, Savjet može donijeti odluku kvalifikovanom većinom kada usvaja zajednički stav ili akciju na osnovu jednoglasno usvojene zajedničke strategije. Istom većinom se usvajaju mjere za primjenu zajedničkog stava ili akcije. Međutim, i kada se odlučuje kvalifikovanom većinom, države članice se mogu zbog važnih razloga suprotstaviti odluci. Savjet tada sporno pitanje prosljeđuje višoj instanci, tj. Evropskom savjetu, koji o tome odlučuje jednoglasno.

3.3. Sastav organa koji imaju dominantnu ulogu

U prvom stubu uočljiva je premoć organa čiji članovi nijesu predstavnici država članica sa prevashodnim zadatkom da štite interese svoje države. Naprotiv, u njihov sastav ulaze nezavisne ličnosti i izabrani predstavnici građana Unije, čije djelovanje nije zasnovano na instrukcijama vlada država članica. Na taj način sastavljeni su Komisija, Evropski parlament i Sud pravde.

Komisija se sastoji od dvadeset pet članova (komesara) i veoma brojne i složene administracije, podijeljene na generalne direktorate, direktorate i druge službe. Članovi Komisije biraju se na osnovu opšte sposobnosti za obavljanje ove funkcije i nesumnjive nezavisnosti. Oni mogu biti samo državljani država članica, pri čemu najmanje jedan član mora biti državljanin svake države članice.

Iako državljani članica, komesari nijesu u svom radu vezani za vlade država, nego svoje dužnosti izvršavaju potpuno nezavisno i isključivo u opštem interesu Zajednice. Oni ne smiju tražiti niti primati uputstva od bilo koje vlade ili nekog drugog tijela i moraju se uzdržavati od svake radnje koja nije u skladu sa njihovim dužnostima. Za uzvrat, države članice su dužne da poštoju načelo nezavisnosti njihovog rada i da se uzdrže od pokušaja da utiču na članove Komisije u izvršavanju njihovih zadataka.

U skladu sa svojim nezavisnim položajem, članovi Komisije ne mogu tokom trajanja mandata da obavljaju bilo koju drugu plaćenu ili neplaćenu profesionalnu djelatnost. Oni ne mogu vršiti nikakav izborni mandat, čak ni na lokalnom nivou. Njima je dopušteno da prihvate počasne funkcije, ali su obavezni da vode računa da te dužnosti ne sadrže ni najmanji rizik u pogledu sukoba interesa.

Za vrijeme trajanja funkcije, ali i po isteku mandata, članovi Komisije dužni su da poštuju obaveze koje proizilaze iz njihovog nezavisnog statusa. Prilikom stupanja na dužnost oni se pred Sudom pravde obavezuju da će pošteno i časno obavljati funkciju, kao i da po prestanku mandata neće prihvatati poslove ili koristi koji bi mogli da se dovedu u vezu sa njihovim zaduženjima u Komisiji. U slučaju povrede ovih obaveza Sud može razriješiti dužnosti člana Komisije ili ga lišiti prava na penziju.

Nezavisnost članova Komisije u odnosu na države obezbjeđuje i načelo neopozivosti. Naime, tokom trajanja mandata države članice ne raspolažu ovlašćenjem da komesara opozovu s funkcije, već je razrješenje u isključivoj nadležnosti Zajednice. Pravo da pokrenu ovaj postupak imaju Savjet i Komisija. Postupak se vodi pred Sudom pravde, koji donosi odluku o razrješenju ako utvrdi da član Komisije više ne ispunjava uslove za vršenje dužnosti ili da je odgovoran za ozbiljne propuste u radu.

Članovi Komisije uživaju čitav niz privilegija i imuniteta koji su predviđeni posebnim Protokolom. Među njima su najvažniji imunitet od postupaka pred nacionalnim sudovima za djela učinjena u obavljanju zvaničnih funkcija i imunitet od nacionalnog oporezivanja plata koje primaju u Zajednici. Imuniteti i privilegije dati su članovima Komisije isključivo u interesu Zajednice. Odluku o oduzimanju imuniteta može da donese samo Komisija, ukoliko to nije protivno interesima ove organizacije.

Nezavisnost Komisije i njenih članova neophodna je zbog prirode zadataka i funkcija koje su joj povjerene. Kao naddržavni organ, ona predstavlja osnovnu pokretačku snagu evropske integracije. Pored zakonodavne inicijative, prava odlučivanja, predstavljanja Zajednice u međunarodnim odnosima, kao i izvršne funkcije i funkcije koordinatora, Komisiji je povjerena nadzorna uloga, koja se sastoji u obezbjeđenju primjene komunitarnog prava. Njena je obaveza, ali i pravo, da se stara o izvršenju odredaba ugovora i drugih mjera usvojenih u skladu s tim odredbama. U ovoj ulozi Komisija se pojavljuje kao “savjest” Zajednice ili “čuvar” komunitarnog pravnog poretka.

Evropski parlament je po svom sastavu jedinstvena pojava u oblasti međunarodnog organizovanja. Njegove članove ne biraju niti imenuju vlade država članica, već je Parlament sastavljen od predstavnika naroda država okupljenih u Zajednici, odnosno građana država članica. Međutim, u prvo vrijeme članove Evropskog parlamenta delegirali su nacionalni parlamenti iz reda svojih poslanika, vodeći računa o srazmjernoj stranačkoj zastupljenosti. Od 1979. godine njegove članove biraju građani država članica na opštim i neposrednim izborima svake pete godine.

Izabrani članovi Evropskog parlamenta ne predstavljaju samo svoju izbornu bazu, odnosno samo svoj narod. Od njih se očekuje da politički predstavljaju i ostale narode u okviru Zajednica. Otuda se oni u Parlamentu grupišu po svojim političkim opredjeljenjima, a ne prema nacionalnoj pripadnosti. Ovo partijsko organizovanje se ostvaruje osnivanjem i djelovanjem različitih političkih grupa unutar Parlamenta, što ukazuje na njegov nadnacionalni karakter. Osim toga, poslanici glasaju u svoje ime i u skladu s ličnim stavovima. Oni nijesu vezani uputstvima svojih birača niti od njih primaju obavezujuće naloge. To znači da nije u pitanju imperativni, nego predstavnički mandat, koji, takođe, potvrđuje nadnacionalni karakter ovog organa.

Članovima Evropskog parlamenta dozvoljeno je da istovremeno budu poslanici u svojim nacionalnim parlamentima. Dok je prije neposrednih izbora dvojni poslanički mandat bio normalna i nužna pojava, danas je ova kumulacija u praksi veoma rijetka. Nasuprot tome, položaj poslanika u Parlamentu nespojiv je s vršenjem funkcija u vladama država članica ili institucijama i organima Evropskih zajednica.

Evropski poslanici tokom svog mandata uživaju odgovarajuće privilegije i imunitete. U najvažnije spadaju sloboda kretanja do i od mjesta zasjedanja i imunitet u odnosu na izraženo mišljenje ili dati glas. U svojoj državi oni uživaju iste imunitete kao i poslanici nacionalnog parlamenta, a na teritoriji drugih država članica imunitet od hapšenja i gonjenja tokom parlamentarnih zasjedanja. Poslaničke imunitete može im oduzeti samo Parlament.

Iako se sastoji od neposredno izabranih predstavnika, Evropski parlament nije

najviši organ Zajednica. U zakonodavnom postupku Parlament se ne pojavljuje samostalno, već uvijek zajedno sa Savjetom i u ograničenom broju slučajeva. Parlament, zatim, ima budžetska ovlaštenja, koja se realizuju u konačnom odlučivanju o neobaveznim troškovima, pravu da u cjelosti odbije prijedlog budžeta i odobravanju izvršenja budžeta Zajednice. Parlamentu je, najzad, povjeren nadzor nad radom ostalih organa Zajednice On prima izvještaje o radu ovih organa, ovlašten je da postavlja pitanja, da obrazuje istražne komitete i da prima peticije. Politički nadzor i kontrola Parlamenta prvenstveno su usmjereni prema Komisiji, a u mnogo manjoj mjeri u odnosu na Savjet i Evropski savjet kao organe sastavljene od predstavnika država članica.

U lepezi organa čiji članovi nijesu predstavnici država posebno mjesto zauzima Sud pravde Evropskih zajednica. Sud čini petnaest sudija, osam pravobranilaca, sekretar, pravni sekretari i specijalizovane službe.

Sudije i pravobranioce zajedničkim sporazumom imenuju države članice. Mandat im traje šest godina i mogu biti ponovo birani. Oni se imenuju iz reda lica čija je nezavisnost izvan svake sumnje i koja ispunjavaju sve uslove za izbor u najviše pravosudne funkcije u svojim zemljama ili su istaknuti pravnici priznate stručnosti. Osnivački ugovori nijesu predviđali nikakve uslove u pogledu državljanstva sudija i pravobranilaca, ali su oni uvijek državljanjani neke od države članice Zajednice. Nepisano je pravilo da svaka članica ima pravo da imenuje jednog sudiju. Taj princip izričito je utvrđen Ugovorom iz Nice. S druge strane, običaj je da pet većih država imenuje po jednog, dok ostale članice imenuju tri pravobranioce, koji se smjenjuju po utvrđenom redosljedu.

Bez obzira na nacionalnu pripadnost, nezavisnost sudija i pravobranilaca je u potpunosti obezbijeđena. Pri stupanju na dužnost, sudije na javnoj sjednici polažu zakletvu da će pravosudnu funkciju vršiti nepristrasno i savjesno, da će čuvati tajnost rasprava prilikom donošenja odluka. Pravobranioci su, pak, dužni da u svom radu ne zastupaju ni Zajednicu niti države članice. Oni istupaju isključivo u opštem interesu i djeluju odvojeno i nezavisno od sudija.

Država članica ne može smijeniti sudiju i pravobranioce tokom njegovog mandata. Do prestanka funkcije može doći samo na osnovu jednoglasne odluke ostalih kolega da određeno lice više ne ispunjava potrebne uslove ili ne izvršava obaveze koje proističu iz službe.

Sudije i pravobranioci u toku svog mandata ne smiju obavljati političke i administrativne funkcije, niti se mogu baviti bilo kakvim drugim plaćenim ili neplaćenim poslom, osim ako im to Savjet svojom odlukom ne odobri. Poslije prestanka funkcije oni se moraju ponašati časno i uzdržano u pogledu prihvatanja određenih imenovanja i koristi.

Tokom trajanja mandata, ali i po njegovom prestanku, za radnje koje su preduzeli u službenom svojstvu, uključujući usmene i pismene izjave, sudije

i pravobranioci uživaju imunitet. Ovaj imunitet, inače širi od onog koji imaju komunitarni funkcioneri i službenici, može se oduzeti samo odlukom koja je donijeta na plenarnoj sjednici Suda.

U praksi su se razvila i druga rješenja kojima se obezbjeđuje nezavisnost i nepristrasnost Suda pravde. Tako, na primjer, predsjednik Suda neće nikada dodijeliti nekom sudiji predmet koji se odnosi na njegovu državu porijekla. Na isti način sudiji se neće povjeriti ni rješavanje o prethodnom pitanju koje uputi pravosudni organ njegove zemlje porijekla. Uz to, pravila Statuta ne dozvoljavaju učesnicima u postupku da zahtijevaju promjenu sastava vijeća tako što bi sudija iste nacionalnosti kao i stranka bio u njega uključen.

Garancije nezavisnosti u odnosu na članice i druge organe Zajednica nužne su zbog osnovne funkcije Suda pravde, koja se sastoji u obezbjeđenju “poštovanja prava u tumačenju i primjeni osnivačkih ugovora”, a ostvaruje putem pravosudne kontrole. Kontrolu poštovanja obaveza podvrgnuti su svi subjekti komunitarnog prava, počevši od država članica, pa sve do organa i institucija Evropskih zajednica.

Sud je nadležan da kontroliše ponašanje država članica, da bi utvrdio da li su one prekršile neku obavezu koja proističe iz komunitarnog prava (tzv. postupak povodom neizvršenja obaveze). Sud je, zatim, ovlašćen da ocjenjuje saglasnost pravnih akata organa Zajednice sa osnivačkim ugovorima i da ih djelimično ili u cjelosti poništava (postupak ocjene zakonitosti). Tom prilikom Sud kontroliše ne samo već donijete akte, nego može da ispituje da li je ovlašćeni organ propustio da donese neki akt i da mu naloži da to učini (postupak povodom nečinjenja ili propuštanja).

Kontrolu nad radom organa Zajednice Sud ostvaruje i kroz savjetodavnu nadležnost, koja se sastoji u ocjeni saglasnosti ugovora koji treba zaključiti (sa trećom državom ili međunarodnom organizacijom) sa osnivačkim ugovorom. U slučaju negativnog mišljenja Suda, organima Zajednice ne preostaje ništa drugo nego da odustanu od zaključenja ugovora ili da pokrenu postupak za izmjenu i dopunu osnivačkog ugovora.

Poseban mehanizam kontrole izvršenja obaveza predstavlja isključivo ovlašćenje Suda da na zahtjev nacionalnih sudova utvrdi šta jeste komunitarno pravo. To je postupak pribavljanja odluke o prethodnom pitanju, koji započinje i završava se pred nacionalnim sudom. Naime, kada se pred sudom države članice postavi neko pitanje vezano za primjenu ili tumačenje komunitarnog prava, niži sud može, a sud posljednjeg stepena mora, prekinuti postupak i od Suda pravde zatražiti tumačenje sporne odredbe. Tumačenje Suda daje se u formi presude i obavezuje nacionalni sud.

U okviru drugog i trećeg stuba dominantnu ulogu imaju organi u kojima sjede predstavnici država članica s prevashodnim zadatkom da štite interese svoje države. Takvi organi su Evropski savjet i Savjet.

Evropski savjet okuplja predstavnike država na najvišem nivou, tj. šefove država i vlada članica zajedno s predsjednikom Komisije. Ovaj organ je proistekao iz prakse povremenog održavanja skupova na vrhu država članica, a institucionalizovan je Jedinstvenim evropskim aktom i Ugovorom iz Mastrihta. Prema osnivačkim ugovorima, sastaje se barem dva puta godišnje. U praksi se njegovi sastanci održavaju najmanje četiri puta godišnje i to na početku i kraju šestomjesečnog predsjedavanja svake države.

Šefovi država i vlada okupljeni u Evropskom savjetu ne donose obavezujuće odluke. On nije legislativni organ niti ima ovlaštenje da usvaja pravne akte. Njegov je zadatak da daje podsticaj za razvoj i određuje pravce dalje aktivnosti Unije. U tom cilju Evropski savjet utvrđuje načela i opšte smjernice i usvaja zajedničke strategije u oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike. Da bi ovi okvirni, politički akti obavezivali, mora ih, po postupku koji je za to predviđen, usvojiti Savjet u formi zajedničkih stavova, akcija ili drugih neophodnih mjera.

Savjet čine predstavnici država na ministarskom nivou, ovlašćeni da preuzimaju obaveze u ime svojih vlada. Njegov sastav nije stalan i mijenja se zavisno od pitanja koja se nalaze na dnevnom redu zasjedanja. Postoji tzv. generalni ili opšti savjet, sastavljen od ministara inostranih poslova, koji je zadužen za opšta pitanja Unije. S druge strane, on se može sastati u formi funkcionalnih, tehničkih ili sektorskih savjeta koje čine ministri (pravosuđa, unutrašnjih poslova, odbrane i sl.) nadležni za oblasti i pitanja na dnevnom redu zasjedanja.

U oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike Savjet je centralni organ odlučivanja. Njegov je zadatak da donosi odluke kojima se sprovode u život i operacionalizuju zaključci i okvirni akti usvojeni u Evropskom savjetu. Savjet ima glavnu ulogu i u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Pored usvajanja zajedničkih stavova, akcija, okvirnih odluka i odluka, on je ovlašćen da utvrđuje nacрте konvencija koje dostavlja državama radi konačnog prihvatanja i ratifikacije.

Komisija, Evropski parlament i Sud pravde imaju drugorazrednu ulogu u okviru drugog i trećeg stuba. Iako je Komisija neposredno uključena u sve aktivnosti, ona ovdje nije ni "čuvar" pravnog poretka niti posjeduje monopol na inicijativu u procesu odlučivanja. Evropski parlament se samo obavještava i konsultuje o pitanjima iz ovih oblasti saradnje. Njemu je dato pravo da postavlja pitanja i upućuje preporuke Savjetu, ali bez mogućnosti odlučivanja. I konačno, nadležnost Suda pravde za ocjenu donijetih odluka u načelu je isključena. Sudu se izuzetno daje nadležnost u vezi s tumačenjem i primjenom konvencija zaključenih u ovim oblastima, kao i pravo da odlučuje o prethodnim pitanjima koja se tiču okvirnih odluka, odluka i tih konvencija. Međutim, ova ovlaštenja

su daleko od sveobuhvatne pravosudne kontrole koju Sud pravde vrši u okviru prvog stuba.

4. SPECIFIČNOST PRAVNOG POLOŽAJA

Položaj Evropskih zajednica, kao uostalom i Evropske unije, može se razmatrati na dva paralelna kolosijeka: unutar nacionalnih pravnih sistema i na nivou međunarodnog pravnog poretka. Prvi njegov vid svodi se na svojstvo pravnog lica unutrašnjeg prava, dok je kod drugog riječ o međunarodnopravnom subjektivitetu.

4.1. Status pravnog lica

Evropske zajednice se u internim pravnim porecima država članica pojavljuju kao pravna lica. U tom pogledu osnivački ugovori ne ostavljaju nikakvu sumnju. Oni sadrže izričite odredbe kojima se svakoj od Zajednica priznaje status pravnog lica. Na teritoriji država članica Zajednice imaju najširu pravnu i poslovnu sposobnost, koja je njihovim zakonodavstvom priznata nacionalnim pravnim licima. One, dakle, mogu da zaključuju ugovore s drugim fizičkim i pravnim licima, da stiču i raspolazu pokretnom i nepokretnom imovinom, uključujući i pravo da budu strane u postupcima pred unutrašnjim sudovima.

Ugovori iz Mاستrihta, Amsterdama i Nice ne sadrže u tom smislu nikakve izmjene. U njima je status pravnog lica regulisan pojedinačno za svaku Zajednicu, ali ne i za Evropsku uniju kao cjelinu.

4.2. Međunarodnopravni subjektivitet

Za razliku od svojstva pravnog lica, status subjekata međunarodnog prava Evropskih zajednica nije izričito regulisan. Osnivački ugovori, kao i drugi osnovni ugovori, ne sadrže odredbu o priznanju njihovog međunarodnopravnog subjektiviteta. Izuzetak predstavlja Pariski ugovor, gdje se uopšteno kaže da će Zajednica “u međunarodnim odnosima uživati pravnu sposobnost potrebnu za izvršenje njenih funkcija i ostvarenje ciljeva”.

Mada ne sadrže opštu i izričitu potvrdu međunarodnopravnog subjektiviteta, osnivački ugovori imaju čitav niz odredbi kojima se uređuju posebni vidovi subjektiviteta Zajednica. Najprije, to su privilegije i imuniteti koje radi nezavisnog vršenja funkcija i zadataka Evropske zajednice uživaju na teritoriji država članica. U cilju njihovog regulisanja zaključen je, uz osnivačke ugovore, i poseban Protokol. Međutim, sistem privilegija i imuniteta uključuje samo Zajednice, ali ne i Evropsku uniju kao poseban subjekt.

Međunarodni subjektivitet, nadalje, uključuje sposobnost Zajednica da zaključuju međunarodne ugovore. Osnivačkim ugovorima ta je sposobnost regulisana kao opšte ovlašćenje ili kao pravo na zaključenje posebnih vrsta ugovora, odnosno sporazuma u određenim oblastima. Na osnovu ovih odredbi, Zajednice su izričito ovlašćene da zaključuju ugovore s jednom ili više država, zajednicom država, drugim međunarodnim organizacijama ili ugovore koji se tiču zajedničke trgovinske politike, saradnje u oblasti razvoja i sporazume o pridruživanju. Pored toga, Zajednice su implicitno ovlašćene da zaključuju i druge ugovore, ukoliko je to neophodno za vršenje njihovih funkcija i ostvarivanje ciljeva. Evropska unija sa svoje strane ne posjeduje vlastitu ugovornu sposobnost, već je to zapravo samo zbirni naziv ovlašćenja koja imaju Zajednice kao njen prvi stub.

Iz prava na zaključenje međunarodnih ugovora proističe mogućnost da Zajednice postanu članice drugih međunarodnih organizacija. Mada to otvara čitav niz problema u odnosima između organa Zajednica, organizacije i država članica, oni se rješavaju izmjenom statuta međunarodne organizacije, kao što pokazuje slučaj učlanjenja Evropske zajednice u Organizaciju ujedinjenih nacija za ishranu i poljoprivredu. Drugi dio odnosa organa Zajednica razrješava se zaključivanjem interinstitucionalnih sporazuma, kojima se u okviru komunitarnog prava priznaje status obavezujućih akata.

Zajednicama je priznata i određena nadležnost kako nad područjem gdje se nalazi njihovo sjedište, tako i u odnosu na službenički aparat. Dok teritorijalna jurisdikcija nije izričito regulisana osnivačkim ugovorima, odredbe o personalnoj jurisdikciji mnogo su brojnije. U okviru Evropskih zajednica postoji jedinstvena administracija. Pravilnike o njihovom radu i uslovima zapošljavanja donosi Savjet na prijedlog Komisije. Za sporove iz radnog odnosa nadležan je Sud pravde koji, u određenim slučajevima, može da razriješi neke funkcionere. Pri tom, personalnu jurisdikciju nad službenicima vrše Zajednice, a ne Evropska unija.

I konačno, postojanje međunarodnopravnog subjektiviteta Zajednica potvrđuje njihovo pasivno i aktivno pravo poslanstva. Iako osnivački ugovori ne govore o tom pravu, ono je izričito priznato Protokolima o privilegijama i imunitetima, koji predviđaju mogućnost da treće države kod Zajednica akredituju svoje misije. Aktivno pravo poslanstva Zajednice, pak, ostvaruju putem svojih stalnih misija u zemljama koje nijesu članice.

5. Završne napomene

Iz svega rečenog proizilazi da komunitarnu tekovinu čine Evropske zajednice kao nadržavne organizacije, zasnovane na integraciji, sa čvrstim i koherentnim pravnim sistemom (komunitarno pravo) i najrazvijenijom strukturom. Osobenost njihove nadležnosti izražava se kroz postojanje obavezujućih odluka, specifičan proces donošenja odluka i način odlučivanja i kroz premoć organa sastavljenih od nezavisnih ličnosti ili neposredno izabranih predstavnika građana. Zajednice se, uz to, pojavljuju kao pravna lica u unutrašnjim porecima država članica i posjeduju sve bitne atribute svojstvene međunarodnom subjektivitetu.

Nasuprot tome, Evropska unija je hibridna tvorevina i predstavlja kombinaciju elemenata nadržavnosti i integracije, koji dominiraju u okviru Zajednica (prvi stub) i klasične međudržavne saradnje u oblasti spoljne politike i politike bezbjednosti (drugi stub), pravosuđa i unutrašnjih poslova, odnosno pravosudne i policijske saradnje u krivičnim stvarima (treći stub). Zbog svoje hibridne prirode, Evropska unija nije poseban subjekt unutrašnjeg i međunarodnog prava, već samo zbirno ime, jedinstveni okvir unutar koga Zajednice kao komunitarna tekovina i dalje zadržavaju svojstvo pravnog lica i puni međunarodnopravni subjektivitet, dopunjen zajedničkim politikama i novim oblastima saradnje.

IZVORI KOMUNITARNOG PRAVA

1. TERMINOLOGIJA I PODJELA

U Evropi se odavno ustalila tradicija da se izučavanje svakog pravnog sistema započinje utvrđivanjem njegovih izvora. Naime, veoma je teško, ako ne i nemoguće, govoriti o nekom pravu, a da se istovremeno ne zna odakle ono potiče. Komunitarno pravo, odnosno pravni sistem Evropskih zajednica, nije u tom pogledu izuzetak.

Izvori komunitarnog prava su u stvari sredstva putem kojih se stvaraju komunitarna pravna pravila i kojima se obezbjeđuje njihova primjena. Inače, sam termin izvori komunitarnog prava koristi se u dvostrukom smislu: materijalnom i formalnom. Otuda razlikujemo tzv. materijalne i formalne izvore. Mi ćemo se više baviti formalnim izvorima, ali prije toga samo nekoliko napomena o materijalnim izvorima.

1.1. Izvori u materijalnom smislu

Materijalni izvori nalaze se u društvenoj snazi koja stvara određene pravne oblike. To su u stvari određene društvene činjenice iz kojih proizilazi komunitarno pravo, odnosno osnov obaveznosti cjelokupnog komunitarnog prava. Kroz iznalaženje materijalnih izvora istovremeno se utvrđuje suština jedne grane prava.

Ako to sada prevedemo na teren komunitarnog prava, treba prvo reći da je prije njegovog nastanka postojalo određeno stanje stvari, određeni činioci koji su usloveli njegovu pojavu i uticali na njegov sadržaj. Radi se o spletu ekonomskih, političkih, pravnih, socioloških i drugih faktora, koji su došli do izražaja u zapadnoj Evropi početkom i tokom 50-ih godina prošlog vijeka i zbog kojih su države iz ovog područja odlučile da pristupe evropskoj integraciji. Evropa je, naime, shvatila da će, ako se ne ujedini, ostati politički i ekonomski patuljak u odnosu na tadašnje super sile SAD i Sovjetski Savez.

Upravo ta volja država koje su pokrenule evropsku integraciju jeste društvena snaga koja stvara komunitarno pravo i obezbjeđuje njegovu primjenu, odnosno

to je materijalni izvor komunitarnog prava. Naravno, ta volja nije jednom za svagda data, tako da se promjenom stanja stvari i društvenih činjenica mijenjala i razvijala sadržina komunitarnog prava, te ono danas ima ovakav izgled. No, ostavimo filozofima, sociolozima, politikolozima i istoričarima da se bave pitanjem materijalnih izvora i osnova komunitarnog prava. Na ovom mjestu nas više zanima druga vrsta izvora, tj. izvori u formalnom smislu.

1.2. Izvori u formalnom smislu

Izvori u formalnom smislu podrazumijevaju konkretne pravne akte kroz koje se manifestuju pravna pravila, kao i sam postupak za nastanak, izmjenu i prestanak pravnih pravila. Drugim riječima, to je forma, odnosno spoljašnji oblik kroz koji se izražavaju pojedinačna pravila komunitarnog prava uređena ili svrstana po izvjesnim zajedničkim kriterijumima.

Formalni izvori se, dakle, stvaraju putem pravnih akata. Problem nastaje zato što pravni instrumenti na kojima počiva komunitarni pravni poredak ne sadrže listu izvora. Tačnije rečeno, ugovori kojima su osnovane Evropske zaednice, kao ni ugovori o Evropskoj uniji, ne daju precizan spisak izvora komunitarnog prava. Možete da pročitate sve osnivačke ugovore, ali nigdje nećete naći listu izvora. Upravo zbog toga odgovor na to pitanje moramo da potražimo u teoriji i sudskoj praksi.

U teoriji nema jedinstvenog stava u pogledu klasifikacije izvora iz kojih potiču pravila koja uređuju odnose unutar Evropskih zajednica. Neki pisci navode više a drugi manje izvora komunitarnog prava. Njihov broj se kreće od dva, preko četiri, pa sve do nekih sedam ili osam izvora. Na prvi pogled izgleda da tu postoje velike i nepremostive suštinske razlike. Međutim, ako uporedimo ove podjele, može se lako uočiti da postoji nekoliko izvora koji se navode kod svih ili velike većine pisaca. Do razlika dolazi zbog toga što pojedini autori dva ili više izvora spajaju u jedan, a pri tome im ne mijenjaju sadržinu, dok drugi smatraju da je svaki od tih izvora samostalan. Imajući sve to u vidu i uz izvjesnu dozu uproščavanja, mogu se izdvojiti tri osnovna tipa klasifikacije izvora komunitarnog prava.

1.2.1. Dvočlana klasifikacija

Pisci koji prihvataju ovu klasifikaciju smatraju da postoje samo dva izvora komunitarnog prava, ali problem je u tome što ih oni različito nazivaju i kvalifikuju. Neki autori smatraju da se svi izvori komunitarnog prava mogu podijeliti na pisane i nepisane. Ova podjela se vrši prema formi ili prema tome koja je to vlast koja stvara komunitarno pravo. Pisani izvori obuhvataju pisane akte i to je ono komunitarno pravo koje stvaraju države članice i organi

Evropskih zajednica. Nasuprot tome, nepisano pravo ne stvara neka vlast, već se ono sastoji od tzv. opštih pravnih načela ili opšteg prava čije postojanje utvrđuje i priznaje Sud pravde Evropskih zajednica.

Šire je prihvaćena podjela na primarne i sekundarne izvore. Ova podjela je izvršena s obzirom na subjekte koji ih donose i prema njihovoj pravnoj snazi. Primarne izvore stvaraju država članice i oni imaju veću snagu. Sekundarne izvore ili tzv. sekundarno zakonodavstvo stvaraju organi Evropskih zajednica i oni imaju manju snagu, tj. moraju da budu u skladu sa primarnim izvorima. Otuda se oni zovu sekundarni, derivativni ili izvedeni izvori.

Treća dvočlana klasifikacija razlikuje akte država članica i akte organa Evropskih zajednica. Ova podjela se vrši prema materijalnom izvoru, odnosno prema tome čija se volja nalazi u pozadini jednog pravnog akta. Akti država članica predstavljaju izraz saglasnosti volja samih članica, dok iza akata organa Evropskih zajednica stoji sopstvena volja organizacije.

I najzad, postoji podjela na sopstvene i pozajmljene izvore. Osnov za ovu diobu je porijeklo određenog akta. Sopstveni izvori obuhvataju komunitarne norme koje spadaju u isključivu nadležnost Zajednice, dok pozajmljeni izvori obuhvataju norme koje potiču iz opšteg međunarodnog prava ili unutrašnjih pravnih sistema država članica.

1.2.2. Tročlana klasifikacija

Pisci koji se opredjeljuju za ovu klasifikaciju smatraju da postoje tri izvora komunitarnog prava, odnosno tzv. “sveto trojstvo” izvora. Najveći broj autora prihvata upravo tročlanu klasifikaciju. Pri tome se polazi od jednog tradicionalnog modela pravnog sistema međunarodnih organizacija koji postoji u međunarodnom pravu. Prema tom modelu, pravni poredak svake međunarodne organizacije ima dva izvora: prvo, međunarodne ugovore, tj. ugovor kojima je osnovana ta organizacija (statut) i ugovore koje sama organizacija zaključuje, i drugo, odluke same međunarodne organizacije (tzv. sopstveno pravo).

Komunitarno pravo posjeduje sve odlike ovog modela, ali ga po nekim osobenostima i nadilazi. Zbog toga je listu izvora potrebno proširiti uvođenjem trećeg izvora, koji čine opšta pravna načela, kako ih je odredio Sud pravde Evropskih zajednica. Prema tome, postoje tri formalna izvora komunitarnog prava: međunarodni ugovori, odluke organa Zajednice i opšta pravna načela čije postojanje i sadržinu određuje Sud pravde.

Zanimljivo je da ova tročlana klasifikacija nije samo najšire prihvaćena u teoriji, već i u praksi nacionalnih sudova. Tako je Savezni ustavni sud Njemačke u jednom sporu rekao da “pravila koja usvajaju organi Zajednice predstavlja, zajedno s odredbama Ugovora i nepisanim pravnim principim, fond pravnih normi Zajednice”. Po njemu, dakle, odredbe ugovora, akti koje usvajaju organi

Zajednice i nepisana pravna pravila čine izvore komunitarnog prava. Mi ćemo u daljim izlaganjima prihvatiti ovu klasifikaciju, ali prije toga treba pomenuti neke razuđenije klasifikacije.

1.2.3. Četvoročlane i višečlane klasifikacije

Ove podjele se suštinski ne razlikuju od prethodnih. One su samo mnogo detaljnije, budući da neke od pomenutih izvora dalje granaju na više samostalnih cjelina. Bez namjere da se upuštam u detaljniju analizu, pomenuću samo dvije klasifikacije.

Prema jednoj, postoje četiri osnovna izvora komunitarnog prava prema subjektima koji ih donose. Prvi izvor činili bi akti država članica u koje spadaju konstitutivni ugovori, neke tzv. subsidijarne konvencije, koje se sklapaju i akti predstavnika država članica. Drugi izvor bili bi akti Zajednice ili komunitarni akti gdje spadaju uredbe, uputstva, odluke, preporuke i mišljenja. Treći izvor predstavljaju opšta pravna načela, koja obuhvataju osnovna ljudska prava i načela pravne sigurnosti, proporcionalnosti, jednakosti, saslušanja itd. I četvrti izvor činili bi međunarodni sporazumi koji se sklapaju s trećim državama.

S druge strane, ima pisaca koji daju petočlane klasifikacije. Po jednoj od njih postoje sljedeći izvori komunitarnog prava: 1) konstitutivni ugovori; 2) sekundarno pravo; 3) sudska praksa; 4) načela međunarodnog prava i međunarodni običaj; i 5) sporazumi između država članica.

Kao što je već rečeno, za polaznu osnovu mi, kao i najveći broj pisaca, zvaničnika i sudova, uzimamo tročlanu klasifikaciju, s tim što ćemo u okviru svakog od tri izvora (međunarodni ugovori, odluke organa Zajednice i opšta pravna načela) izvršiti dalju podjelu na odgovarajuće podvrste.

2. MEĐUNARODNI UGOVORI

Međunarodni ugovori su dvostrani ili višestrani pravni akti putem kojih države članice i organi Zajednica saglasnošću svojih volja regulišu svoje međusobne odnose ili odnose s trećim državama ili međunarodnim organizacijama s ciljem da proizvedu određene pravne posljedice, tj. da stvore određena prava ili nametnu određene obaveze. To bi bila najopštija definicija međunarodnog ugovora.

S obzirom na to ko ih zaključuje, s jedne, i prema tome s kojim se ciljem zaključuju i kakav im je predmet regulisanja, s druge strane, međunarodne ugovore kao izvore komunitarnog prava možemo podijeliti na ove podvrste: osnivački ili osnovni, konstitutivni ugovori; ugovori koje zaključuju države članice; ugovori koje zaključuju države članice s nekim trećim subjektima; ugovori koje Evropske zajednice zaključuju s trećim subjektima; i, na kraju,

mješoviti ugovori koje s trećim subjektima zaključuju zajedno Evropske zajednice i države članice.

Na sve ove ugovore se u načelu primjenjuju pravila međunarodnog prava koja regulišu zaključenje, dještvo, izvršenje, suspenziju i prestanak ugovora. Pa ipak, neki od njih imaju specifičnosti po kojima se razlikuju od običnih međunarodnih ugovora.

2.1. Osnivački (osnovni) ugovori

Prvu i najznačajniju vrstu čine osnovni ili osnivački ugovori. Na hijerarhijskoj ljestvici izvora komunitarnog prava oni se nalaze na najvišem mjestu. Njih sklapaju države na bazi svog ugovornog kapaciteta i putem tih ugovora dio svog suvereniteta prenose na Evropske zajednice. Oni čine osnov cjelokupnog komunitarnog prava, pa se zovu primarni izvori, a norme koje su u njima sadržane primarno komunitarno pravo. Prema tome, ovi ugovori imaju najjaču pravnu snagu u komunitarnom pravu.

Konkretno govoreći, ovdje spadaju sljedeći ugovori:

- Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik iz 1951. godine (Pariski ugovor)
- Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EVROATOM) i Evropske ekonomske zajednice (EEZ) iz 1957. godine (Rimski ugovor)
- Ugovor o određenim institucijama koje su zajedničke Evropskim zajednicama
- Ugovor o spajanju, kojim je osnovan jedan Savjet i jedna Komisija za sve tri Zajednice iz 1965. godine (stupio na snagu 1967. godine)
- Prvi ugovor o budžetu
- Ugovor o pristupanju Danske, Irske i Velike Britanije
- Drugi ugovor o budžetu
- Ugovor o pristupanju Grčke
- Ugovor o pristupanju Španije i Portugalije
- Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine (stupio na snagu 1987. godine)
- Ugovor iz Matrihta iz 1992. godine (stupio na snagu 1993. godine)
- Ugovor o pristupanju Austrije, Švedske i Finske
- Ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine (stupio na snagu 1999. godine)
- Ugovor iz Nice iz 2001. godine (stupio na snagu 2003. godine) i najzad
- Ugovor o proširenju na osnovu kojeg su još 10 država 2004. godine postale članice EU.

Pored gore pobrojanih ugovora, isti status imaju aneksi i protokoli koji prate ugovore i čine njihov sastavni dio. Već smo pomenuli da samo uz Ugovor iz Nice postoji 51 aneks i 41 protokol. Kad su u pitanju deklaracije koje se usvajaju uz ove ugovore, treba reći da neke od njih predstavljaju samo izraz želja i imaju politički značaj i svečani karakter, dok druge proizvode neposredno pravno djestvo i mogu se smatrati izvorima komunitarnog prava. Takav značaj, recimo, ima Deklaracija o Ekonomskom i socijalnom komitetu, kojom je ovaj organ po stepenu nezavisnosti izjednačen s Računovodstvenim sudom.

Osnivački ugovori predstavljaju najvažnije izvore komunitarnog prava iz tri osnovna razloga:

- Prvo, u njima je predviđena organizacija, status i uzajamni odnosi glavnih subjekata komunitarnog prava. Tu je tačno određeno koji su organi, koje su im nadležnosti, kakav je njihov odnos, kakav položaj imaju. U isto vrijeme, određen je i odnos između subjekata komunitarnog prava, a to su države članice, organi Evropskih zajednica i fizička i pravna lica iz država članica.
- Drugo, njima je vrlo precizno definisana oblast djelovanja Evropskih zajednica, odnosno određeno područje njihovog rada. Ovdje se nalazi ključ za rješenje osnovne dileme koja postoji kod svake međunarodne organizacije: gdje prestaje unutrašnja nadležnost države članice i odakle počinje nadležnost organizacije?
- I treće, njima su definisani instrumenti na bazi kojih djeluju Evropske zajednice. Konkretnije rečeno, određene su vrste i pravna priroda odluka koje Zajednice i njihovi organi mogu da donose. Time je definisan drugi izvor komunitarnog prava.

Zbog svega ovoga Sud pravde Evropskih zajednica je u više navrata istakao da su osnivački ugovori osobeni i da se razlikuju od običnih međunarodnih ugovora. Oni su mnogo više od ugovora kojima se uspostavljaju međusobna prava i obaveze država, jer se njima stvara sopstveni pravni poredak u čiju su korist države ograničile svoja suverena prava i čiji su subjekti ne samo države članice, već i njihovi građani. Otuda su to samo formalno međunarodni ugovori, dok u materijalnom smislu predstavljaju ustav ili ustavnu povelju Zajednica.

Bez obzira na to da li je izraz ustav najsrećnije izabran, činjenica je da osnivački ugovori suštinski vrše funkciju ustava i da se nalaze na samom vrhu komunitarnog poretka, slično mjestu koje zauzima ustav jedne države na hijerarhijskoj ljestvici formalnih izvora. To znači da svi akti u komunitarnom pravu moraju biti u skladu s ovim ugovorima, tako da ih Sud pravde u slučaju nesaglasnosti može poništiti. Štaviše, sporazumi koje bi Zajednice zaključile suprotno osnivačkim ugovorima mogli bi se, takođe, poništiti od strane Suda.

2.2. Ugovori između država članica

Kao izvori komunitarnog prava, pojavljuju se i drugi ugovori koje su države članice međusobno zaključile i to pod dva uslova:

- prvo, da uređuju odnose iz oblasti djelovanja Zajednica; to, dakle, ne mogu da budu ugovori o nekom pitanju koje nema veze s komunitarnim pravom
- drugo, moraju da budu izrađeni u okviru sistema Evropskih zajednica.

U nekim slučajevima sami osnivački ugovori izričito predviđaju njihovo zaključenje. Tako Ugovor o Evropskoj zajednici (čl. 220) obavezuje članice da međusobno uredite pravila o pružanju diplomatske i konzularne zaštite državljana EU na teritoriji treće zemlje (ako se nađe u zemlji gdje njegova matična država nema ambasadu ili konzulat, on se može obratiti predstavništvu bilo koje druge članice). Da bi se bliže regulisao način na koji se to radi, države članice međusobno sklapaju ugovore u kojima propisuju pod kojim će uslovima uzajamno pružati konzularnu i diplomatsku zaštitu državljanima EU na teritoriji treće zemlje. Isto tako, članice imaju obavezu da vode pregovore radi obezbjeđenja određenih prava svojih državljana. Na osnovu ove odredbe, članice su još 1968. godine zaključile konvenciju o nadležnosti i izvršenju presuda u građanskoj i trgovačkoj materiji.

Međutim, izvori komunitarnog prava mogu da budu ugovori između članica čije zaključenje nije izričito predviđeno osnivačkim ugovorima. Navodim, primjera radi, Konvenciju o evropskom patentu, zaključenu u Luksemburgu 1975. godine, ili Konvenciju koja se primjenjuje na ugovorne obaveze iz 1980. godine.

2.3. Ugovori država članica s trećim subjektima

U načelu, ugovori koje države članice sklapaju s trećim državama nijesu izvori komunitarnog prava. Oni su irelevantni za Zajednice i ne predstavljaju za njih ni prava ni obaveze, budući da one nijesu strane tih ugovora. Evropske zajednice se pojavljuju kao treći, te nijesu uopšte vezane niti imaju prava iz ugovora koje neka njena članica sklopi s drugim subjektom. U prilog tog pravila govori činjenica da u osnovnim ugovorima nema odredbe na osnovu kojih bi se ovi ugovori mogli uključiti u komunitarno pravo.

Pa ipak, to nije spriječilo Sud pravde da u nekoliko sporova zauzme stav da neki ugovori država članica s trećim subjektima mogu obavezivati Zajednice, bez obzira na to što one nijesu strana ugovora. Konkretno, radilo se o Opštem sporazumu o carinama i trgovini (GATT, koji je preteča današnje Svjetske

trgovinske organizacije - WTO), a koji je zaključen prije osnivanja Evropske ekonomske zajednica. Sud je ovdje našao da Evropska zajednica zamjenjuje države članice i preuzima njihove ranije obaveze iz GATT-a, s obzirom na to da je na osnovu ugovora o osnivanju ona preuzela ovlaštenja i nadležnosti u oblasti carina i trgovine.

2.4. Ugovori evropskih zajednica s trećim subjektima

Sastavni dio komunitarnog prava čine ugovori koje zaključuju same Zajednice s trećim subjektima, a to mogu da budu: država koja nije članica, grupa država ili druge međunarodne organizacije. Ovi ugovori obavezuju kako Zajednice, tako i države članice i kao takvi predstavljaju izvore komunitarnog prava.

Iako su osnovane u približno isto vrijeme, tri Evropske zajednice nemaju u svojim osnivačkim ugovorima istovjetne odredbe o zaključenju međunarodnih ugovora s trećima. U tom pogledu mogu se, uz izvjesnu dozu uprošćavanja, razlikovati nekoliko načina regulisanja ugovorne sposobnosti.

Prva je da se u osnivački akt unese odredba koja generalno ovlašćuje Zajednicu da zaključuje ugovore. Takvu odredbu sadrži Ugovor o osnivanju EVROATOM-a. U Rimskom ugovoru se kaže: “Evroatom ima pravo da u okviru svoje nadležnosti zaključuje ugovore s trećim državama, grupom država i međunarodnim organizacijama.”

Druga je mogućnost, koja se inače mnogo češće koristi, da se to pitanje reguliše posebnom odredbom, bilo tako što su navedene oblasti u kojima se mogu sklapati ugovori ili tako što su navedene posebne vrste ugovora. Recimo, Evropska ekonomska zajednica je imala pravo da zaključuje trgovinske sporazume, carinske sporazume, sporazume o pridruživanju trećih država i sporazume o saradnji s drugim međunarodnim organizacijama. Nekada se ova dva načina regulisanja kombinuju, pa tako EVROATOM ima opšte ovlaštenje da sklapa ugovore, ali su u njegovom osnivačkom ugovoru navedeni i neki specijalni ugovori koje on može da zaključuje.

Ovdje postoji jedna interesantna stvar. Naime, pravo Evropskih zajednica da zaključuju ugovore nije bilo ograničeno samo na odredbe njihovih osnivačkih ugovora, već su one sklapale i neke ugovore koji uopšte nijesu izričito predviđeni u njihovim osnivačkim ugovorima. Na njih je primijenjena koncepcija tzv. prećutnih ili implicitnih ovlaštenja. Po njoj, smatra se da čak i onda kad nije izričito predviđeno pravo na zaključenje ugovora, Evropske zajednice mogu da sklapaju ugovore, ako je to potrebno, da bi mogle da ostvare svoje ciljeve i da vrše funkcije. Evropska ekonomska zajednica je tako sklapala neke ugovore za koje se nikako ne može naći osnov u Rimskom ugovoru, ali niko nije osporio

njihovu valjanost, jer su oni bili nužni da bi Evropska zajednica vršila svoje funkcije i ostvarivala svoje ciljeve. Drugačije rečeno, ako je Rimski ugovor povjerio neku funkciju Evropskoj zajednici ili naveo neki cilj, onda je ona dužna da zaključi ugovor, ako je on neophodno sredstvo za ostvarivanje tog cilja.

Postoji veliki broj ugovora koji su s trećim državama, grupom država ili međunarodnim organizacijama na ovaj način sklopile Evropske zajednice i svi ti ugovori su izvori komunitarnog prava. Sporazum o pridruživanju i stabilizaciji, koji naša država želi da zaključi sa EU, spadao bi u ovu grupu ugovora.

2.5. Ugovori evropskih zajednica i država članica s trećim subjektima (mješoviti ugovori)

Ovi ugovori su karakteristični po tome što se kao jedna strana pojavljuje i Evropska zajednica i države članice, dok se na drugoj strani nalazi država koja nije članica ili međunarodna organizacija. To je tzv. tehnika zaključenja mješovitih sporazuma, koja se primjenjuje kada predmet ugovora obuhvata odnose koji su dijelom u nadležnosti Zajednice, a dijelom u nadležnosti članica. Upravo zbog podijeljene nadležnosti, ugovor s trećim subjektom zaključuju i Zajednica i države članice i to svaka u okviru svoje nadležnosti. Kroz učešće država članica osigurava se da je zaključen ugovor saglasan sa osnivačkim ugovorom u dijelu koji nije pokriven isključivom nadležnošću Zajednice.

Zanimljivo je da ovu tehniku izričito predviđa samo Ugovor o osnivanju EVROATOM-a, ali je ona kasnije, zahvaljujući presudama Suda pravde, proširena na ostale Zajednice, pa i samu Evropsku uniju. Tipičan primjer su sporazumi o pridruživanju i stabilizaciji, u kojima se na jednoj strani pojavljuju Evropske zajednice, Evropska unija i sve države članice, a na drugoj pridružena država. Poseban problem kod tih sporazma je to što je za njihovo stupanje na snagu potrebno da budu ne samo odobreni od nadležnih organa Zajednica, odnosno Unije, već i ratifikovani od strane svih članica, čime se svakoj od njih daje mogućnost veta.

3. ODLUKE ORGANA ZAJEDNICA

Drugi izvor komunitarnog prava čine odluke organa Zajednice. Pošto se donose na osnovu ovlašćenja izvedenih iz osnivačkih ugovora, zovu se izvedeni, derivativni ili sekundarni izvori. Po svojoj prirodi imaju neke sličnosti sa zakonima i podzakonskim aktima koje u svakoj državi donose zakonodavni i izvršni organi, pa se nazivaju i sekundarno zakonodavstvo.

Odnos između osnivačkih ugovora i odluka organa Zajednice bio bi isti kao odnos između ustava i zakona u jednoj državi. Ugovori bi bili ustav, a odluke zakoni i podzakonski akti. Sekundarni izvori moraju biti u skladu s primarnim izvorima, odnosno sa osnivačkim ugovorima.

Odluke ne donose svi organi Zajednica, nego samo Savjet, Savjet zajedno s Parlamentom i eventualno Komisija. Lista odluka za čije su donošenje ovlašćeni organi Evropskih zajednica navedena je u osnivačkim ugovorima. Tu postoje razlike između Evropske zajednice i EVROATOM-a, s jedne, i bivše Evropske zajednice za uglj i čelik, s druge strane. U Rimskom ugovoru navedeno je pet vrsta odluka:

- 1) uredbe
- 2) direktive ili uputstva
- 3) odluke
- 4) preporuke
- 5) mišljenja.

Potrebno je naglasiti da preporuke i mišljenja nijesu obavezujući, te se može smatrati da ove dvije vrste akata nijesu izvori komunitarnog prava. Oni imaju moralno-političko djeystvo, ali ne i pravnu snagu. Prema tome, izvori su samo uredbe, direktive i odluke.

Nešto drugačiju klasifikaciju sadržao je Pariski ugovor o osnivanju bivše Zajednice za uglj i čelik. U njemu su bile navedene tri vrste akata: odluke, preporuke i mišljenja. Iz toga bi se moglo zaključiti da su kod ove Zajednice izvori drugačiji. Međutim, izvori su u suštini isti, što je potvrdio i Sud pravde. Mišljenja, naime, treba i ovdje eliminisati, jer ona nemaju obavezujuću snagu i nijesu izvori. Nasuprot tome, preporuke u okviru Evropske zajednice za uglj i čelik obavezuju u pogledu cilja i po tome su slične s direktivama kod Evropske zajednice i EVROATOM-a. Kad je riječ o odlukama, Sud pravde razlikovao je opšte odluke, koje su iste kao i uredbe, i pojedinačne odluke, koje su isto što i odluke. Prema tome, bez obzira na ove razlike, postoje tri vrste odluka organa Zajednica koje su sekundarni izvori komunitarnog prava:

- uredbe, s kojima su se izjednačavale opšte odluke donošene u Evropskoj zajednici za uglj i čelik
- direktive ili uputstva, s kojima su se izjednačavale preporuke u Evropskoj zajednici za uglj i čelik i
- odluke, s kojima su bile izjednačene pojedinačne odluke donošene u Evropskoj zajednici za uglj i čelik.

Pored ova tri izvora, u sekundarno pravo spadaju neki akti koji nijesu izričito navedeni u osnivačkim ugovorima, već su karakter izvora dobili zahvaljujući praksi Suda pravde Evropskih zajednica. U nedostatku boljeg naziva, Sud ih

je označio kao neimenovane akte ili akte sui generis. Takve su, na primjer, rezolucije i zaključci Savjeta, saopštenja Komisije ili neki međuinstitucionalni sporazumi.

3.1. Uredbe

Uredbe (pravilnici, pravila, regulative) imaju opšti, normativni karakter i sadrže apstrakte pravne norme. One se odnose na neodređeni broj lica i situacija i ne prestaju primjenom na jedan konkretan slučaj. Po tome su veoma slične sa zakonima u unutrašnjem pravu države.

Za uredbe je karakteristično da se neposredno primjenjuju na teritoriji država članica. Kod njih nije ni potrebna ni dozvoljena ratifikacija ili druga vrsta legislativne intervencije organa država članica.

Uredbe su obavezujuće u cjelosti i obavezuju sve subjekte, počevši od organa država članica, pa sve do fizičkih i pravnih lica. Iz njih se direktno izvode prava i obaveze za sve subjekte bez ikakve razlike.

Na hijerarhijskoj ljestvici uredbe se nalaze na samom vrhu, jer sadrže opšta pravila i direktno se primjenjuju. One imaju najveću pravnu snagu i obavezuju sve, kako na komunitarnom, tako i nacionalnom nivou. Sve ostale odluke organa Zajednica moraju biti u skladu sa uredbama.

3.2. Direktive

Kod direktiva (uputstava) stvari stoje sasvim drugačije. Najprije, one ne obavezuju u cjelosti, već samo u pogledu cilja, roka i rezultata koje treba postići. Državi se ostavlja sloboda u pogledu izbora sredstava, forme i metoda za izvršenje obaveza koje proističu iz direktive.

Nadalje, kod direktive legislativna intervencija države članice ne samo da nije zabranjena, nego je nužna i potrebna. Ovdje država mora donijeti neki propis, npr. zakon ili uredbu, da bi sprovela direktivu. Bez toga se direktiva ne može implementirati na nacionalnom planu.

I najzad, direktive nijesu upućene svim subjektima, već samo državama članicama. U načelu, one su bez značaja za individualne subjekte. Prema slovu osnivačkih ugovora, fizička i pravna lica ne bi se mogla pozvati na direktive pred nacionalnim sudovima i drugim organima.

Na hijerarhijskoj ljestvici direktive su tek na trećem mjestu. One su ne samo ispod uredbi, već se prije njih nalaze i odluke, budući da direktive obavezuju samo u pogledu cilja i rezultata. No, bez obzira na to, države nemaju potpunu slobodu u sprovođenju direktiva. Prema stavu Suda pravde, one moraju da izaberu onu mjeru, sredstvo ili formu implementacije koja treba da obezbijedi

korisno djejestvo direktive. Na primjer, država će morati da donese zakon, a ne podzakonski akt, ako je za izvršenje direktive potrebno ukidanje ili izmjena postojećih zakona. U tom slučaju donošenje pravilnika, uputstva ili običnog cirkulara ne bi bilo dovoljno.

Isto tako, države moraju da poštuju rok koji je dat u direktivi zbog istovremene i ujednačene primjene komunitarnog prava u svim zemljama članicama. Njima se, takođe, zabranjuje da uvode izuzetke i odstupanja koja nijesu predviđena direktivom. Radi obezbjeđenja jednobraznosti u primjeni, nekada se donose toliko detaljne i precizne direktive da države članice gotovo nemaju šta da biraju.

3.3. Odluke

Za razliku od prethodnih, odluke nijesu opšteg karaktera, već predstavljaju pojedinačne akte. One obavezuju u cjelosti i direktno se primjenjuju. Regulišu konkretne situacije i upućene su pojedinačnim subjektima, državama članicama ili fizičkim i pravnim licima. Na hijerarhijskoj ljestvici nalaze se na drugom mjestu ispod uredbi, ali iznad direktiva.

Ovako stvari stoje nakon čitanja osnivačkih ugovora. Sudeći samo po tome, izgledalo bi da su odluke organa Evropskih zajednica jasno razdvojene po nazivu, funkcijama i hijerarhijskom ustrojstvu. Međutim, u praksi te odluke nije uvijek lako razgraničiti.

Pokazalo se, najprije, da formalni naziv jednog akta, tj. etiketa koja mu se daje od strane tvorca nije uvijek bitna. Neki akt može da se zove uredba, ali da suštinski ima sve karakteristike odluke, ili da se, pak, zove uputstvo, a da članicama ne daje gotovo nikakvu slobodu u pogledu izbora oblika i metoda, te da u suštini predstavlja uredbu. Suočen s ovakvom situacijom, Sud pravde je katkad zanemarivao zvaničan naziv akta i prednost davao njegovoj pravnoj sadržini i suštini. Tako, na primjer, ako je neki akt donijet u formi uredbе, ali ne sadrži apstraktne norme, nego se odnosi na rješenje nekog posebnog slučaja, Sud ga može tretirati kao prikrivenu odluku, odnosno odluku donijetu pod vidom uredbе.

S druge strane, u praksi se pokazalo da razlika između pojedinih vrsta odluka nije tako velika kao što bi izgledalo na osnovu osnivačkih ugovora. To se prije svega odnosi na razlike između uredbе i direktive. Zahvaljujući Sudu pravde i njegovim presudama, došlo je do priličnog zamagljivanja i ublažavanja granice između ovih odluka, odnosno, da budemo sasvim precizni, do približavanja direktive uredbi i to kad je riječ o pravnom djejestvu. Naime, Sud je dopustio individualnim subjektima da štite i ona prava koja za njih proističu iz direktiva, iako su one upućene samo članicama, a ne i pojedincima. Naravno,

direktive nemaju uvijek neposredno dještvo kao što je to slučaj s uredbama. To je moguće samo izuzetno i pod određenim uslovima, od kojih je najvažniji da država članica kojoj je direktiva upućena nije u određenom roku sprovela potrebne mjere. U tom slučaju pojedinci se mogu i pred domaćim organima vlasti pozvati na prava iz direktive.

3.4. Akti sui generis

Pošto nijesu uopšte pomenuti u osnivačkim ugovorima, oni se obično nazivaju neimenovani akti ili akti sui generis. Prvi put se Sud pravde na njih pozvao 1970. godine u sporu koji se odnosio na pregovore o zaključenju Evropskog sporazuma o drumskom prevozu. Konkretno, radilo se o jednom aktu koji je donio Savjet pod nazivom “rezolucija”, a u vezi sa zaključenjem ovog sporazuma. Na tu rezoluciju reagovala je Komisija, smatrajući da je time Savjet preuzeo njena ovlašćenja i pokrenula postupak za ocjenu zakonitosti rezolucije pred Sudom pravde, uz zahtjev da se ona poništi. Savjet je kao tužena strana imao suprotan stav i tvrdio da rezolucija ne podliježe ocjeni zakonitosti, budući da ni po formi ni po sadržini nije obavezujući akt, koji se može podvesti pod klasifikaciju iz osnivačkih ugovora.

Sud to nije prihvatio, već je zauzeo stanovište da se mogu ocjenjivati svi akti koje usvajaju organi Zajednica, bez obzira na njihovu prirodu i formu, pod uslovom da proizvode ili treba da proizvedu pravne posljedice po odnose država članica i Zajednice. Kako ova rezolucija proizvodi takve posljedice, zahtjev Komisije za pokretanje postupka je opravdan. Pri tome, Sud nije išao do krajnjih konsekvenci, odnosno nije poništio rezoluciju, pošto ona spada u kategoriju akata sui generis koji ne ispunjavaju formalne uslove, tj. za koje ne postoji pravni osnov da budu poništeni.

Iako je proširio listu obavezujućih odluka izvan onoga što predviđaju osnivački ugovori, Sud je pokazao obazrivost i razboritost. Tako, na primjer, status akata sui generis nije priznao administrativnim uputstvima, uz obrazloženje da ona proizvode posljedice samo za administraciju Zajednice, a ne i za treće subjekte. Međutim, u akte sui generis koji mogu biti sastavni dio komunitarnog prava Sud je uvrstio međuinstitucionalne sporazume, koje glavni organi zaključuju s ciljem da uredi međusobne odnose. Isti karakter mogu imati saopštenja Komisije kojima se najavljuju njeni budući prijedlozi odluka, te rezolucije i zaključci Savjeta u kojima se iznose stavovi ili preporučuje način ponašanja u određenim oblastima.

Na kraju, rekao bih nešto o formalnostima koje moraju da ispunjavaju odluke organa Zajednica. Svaka odluka mora da sadrži obrazloženje, poziv

na prijedlog ili obavezno mišljenje, kao i član osnivačkog ugovora na osnovu kojeg je donijeta. Propuštanje da se ispune ovi formalni uslovi može imati za posljedicu poništenje odluke. Da bi subjekti komunitarnog prava saznali za odluke, one moraju biti objavljene ili notifikovane. Uredbe, direktive i odluke, koje u postupku saodlučivanja donose Savjet i Komisija, objavljuju se u Službenom listu EU. Ovdje se objavljuju i uredbe Savjeta i Komisije, kao i direktive koje ova dva organa upućuju državama članicama. Ti akti stupaju na snagu onog dana koji je u njima određen ili dvadeset dana od dana objavljivanja. Ostale direktive i odluke se ne objavljuju u Službenom listu, već se direktno dostavljaju adresantima i stupaju na snagu danom dostave zainteresovanim subjektima.

4. OPŠTA PRAVNA NAČELA

Opšta pravna načela obično se definišu negativno. Ona obuhvataju izvore koji nijesu sadržani ni u međunarodnim ugovorima ni u odlukama organa Zajednice. Ako je neko načelo izričito regulisano ili propisano u osnivačkom ugovoru, ono predstavlja princip komunitarnog prava koji već spada u okvire ugovora kao izvora. Osnivački ugovori, prema tome, ne sadrže listu tih načela, nego su ona nepisani izvori. Potreba za njima postoji zato što nijedan pravni sistem, pa ni komunitarni, ne može, ma koliko se njegovi tvorci trudili, sva pitanja da reguliše pisanim pravom.

Pošto ta načela nijesu zapisana, nameće se pitanje kako se ona identifikuju. Drugačije rečeno, kako subjekti komunitarnog prava znaju da je neko pravno načelo njegov izvor? Najkraći i vjerovatno najtačniji odgovor jeste da postojanje i sadržinu načela utvrđuje Sud pravde Evropskih zajednica. Iz te činjenice dalje proizilaze tri osnovna pitanja:

Prvo, šta čini pravni osnov za svrstavanje opštih pravnih načela u red izvora komunitarnog prava?

Drugo, odakle potiču i kakvo je porijeklo tih načela?

I treće, kakva je uloga Suda pravde u njihovom utvrđivanju i da li se Sud - umjesto da vrši svoju osnovnu funkciju, koja se sastoji u tumačenju i primjeni postojećeg prava - ovdje pojavljuje u ulozi zakonodavca koji stvara nova načela?

4.1. Pravni osnov i porijeklo

Osnivački ugovori sadrže nekoliko odredaba koje se mogu smatrati pravnim osnovom za uključenje opštih načela u izvore komunitarnog prava. Na prvom mjestu to je odredba ranijeg čl.220, sada čl.164, Ugovora o Evropskoj zajednici

u kojoj se kaže: “Sud pravde stara se da se u tumačenju i primjeni ovog Ugovora poštuje pravo.” Ključna u ovoj odredbi je riječ “pravo”, jer ukazuje da postoji nešto što je očigledno šire od osnivačkog ugovora. Na osnovu toga može se tvrditi da ovaj član ovlašćuje, ali i obavezuje Sud da uzme u obzir opšta pravna načela.

Postoji još jedna interesantna odredba osnivačkog ugovora koja se tiče vanugovorne odgovornosti Zajednica. U njoj se, između ostalog, kaže da naknadu štete treba vršiti “u skladu s opštim načelima koja su zajednička pravima država članica”. Ovdje se, dakle, izričito pominju opšta načela.

Pa ipak, najkonkretnija odredba koja može direktno da posluži kao osnov za korišćenje opštih pravnih načela jeste ona u kojoj su nabrojani razlozi zbog kojih Sud može da poništi neki akt Zajednice. Jedan od tih osnova je “povreda ugovora ili svakog drugog pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primjenu”. To opet znači da postoji nešto što je izvan osnivačkog ugovora, a na osnovu čega se može poništiti odluka. U praksi, Sud je upravo ovu odredbu upotrebio kao osnov doktrine po kojoj se komunitarni akti mogu poništiti zbog povrede opštih pravnih načela i na taj način, bez ikakve sumnje, ta načela uvrstio u izvore komunitarnog prava.

Porijeklo opštih pravnih načela nije jedinstveno. Ona potiču iz različitih izvora, od kojih su najznačajnija tri: međunarodno pravo, osnivački ugovori Zajednica i nacionalni pravni sistemi država članica.

Manji broj tih načela vodi porijeklo iz međunarodnog prava, pod uslovom da ne protivrječe komunitarnom pravu. Tako je prihvaćeno načelo prema kojem nijedna država ne može da zabrani svom državljaninu ulazak ili pristup na svoju teritoriju. S druge strane, odbačen je princip reciprociteta koji ima značajnu ulogu u međunarodnom pravu, ali je radikalno suprotan komunitarnom sistemu.

Druga grupa načela izvedena je iz osnivačkih ugovora. Riječ je o tome da se iz niza pojedinačnih normi ovih ugovora dođe do nekog opšteg pravnog načela, koje kao takvo nije predviđeno ugovorom. Najbolji primjer za to je načelo jednakosti, koje je izvedeno iz niza normi koje zabranjuju određene oblike diskriminacije, o čemu će nešto kasnije više biti riječi.

Treći izvor opštih načela čine nacionalni pravni sistemi država članica. To su načela koja su sadržana u nacionalnim ustavima, zakonodavstvu i sudskoj praksi, a zajednička su članicama. Naravno, nije nužno da ona budu prisutna u svim nacionalnim pravima. Dovoljno je da su predviđena u nekim od njih ili da se kod većine članica bitno ne razlikuju. Međutim, postojanje značajnih razlika među nacionalnim pravnim sistemima onemogućava primjenu opštih načela u komunitarnom pravu.

4.2. Uloga Suda pravde Evropskih zajednica

Odlučujuću ulogu u identifikaciji ovih načela ima Sud pravde. Prilikom njihovog utvrđivanja, Sud je u praksi koristio dva osnovna metoda. Prvi je primjenjivao u slučajevima kada utvrđuje pravno načelo sadržano u osnovnim ugovorima. Taj metod sastojao se od dva podmetoda ili faze. U tzv. induktivnoj fazi Sud polazi od čitavog niza pojedinačnih normi osnovnih ugovora i iz njih izvodi opšte pravno načelo. U drugoj, deduktivnoj fazi, tako utvrđeno opšte načelo Sud primjenjuje na konkretan slučaj i donosi presudu. Treba, međutim, naglasiti da izvor prava na kome Sud zasniva presudu nije osnivački ugovor, već opšte pravno načelo.

Najčistiji primjer primjene ovog metoda nalazi se u formulisanju jednakosti kao opšteg načela. Sve do Amsterdamskog ugovora u osnivačkim ugovorima nije bila sadržana opšta zabrana diskriminacije, ali su postojale posebne norme koje su zabranjivale pojedine vidove diskriminacije ili diskriminaciju u određenim oblastima. Tako je bila zabranjena diskriminacija na osnovu državljanstva, diskriminacija između proizvođača i potrošača u oblasti poljoprivrede, kao i diskriminacija između polova u pogledu naknade za jednak rad. Iz svih tih pojedinačnih odredaba Sud je zaključio da postoji opšte načelo zabrane diskriminacije u komunitarnom pravu. Ovako utvrđeno načelo jednakosti, odnosno zabrane diskriminacije, Sudu je poslužilo kao izvor prava i pravni osnov za donošenje presuda u čitavom nizu konkretnih sporova. Na primjer, on je poništio odredbe komunitarnog prava za koje je našao da su suprotne načelu jednakosti polova. Na isti način je postupio u nekim sporovima koji su se ticali diskriminacije po osnovu vjerske pripadnosti.

Drugi metod sastojao se u utvrđivanju opšteg pravnog načela uvidom u nacionalne pravne sisteme. Sud ovdje konsultuje nacionalna prava država članica i iz njih izvodi neko pravno načelo. Kao što je već rečeno, nije potrebno da to načelo bude prihvaćeno baš u svim državama. Dovoljno je da ga prihvataju pravni sistemi većine članica ili da se većina sistema razvija u tom pravcu. Međutim, Sud ta načela ne primjenjuje kao principe nacionalnog, već komunitarnog prava.

4.3. Vrste

Od pomenutih metoda drugi je imao mnogo širu primjenu. U dosadašnjoj praksi, Sud je primjenom tog metoda identifikovao različite vrste opštih pravnih načela. Među njima smo izdvojili samo dvije vrste koje imaju poseban značaj. To su osnovna (fundamentalna) prava čovjeka i načela zajednička pravnim sistemima država članica, koja se tiču pravne sigurnosti, odnosno proističu iz koncepta pravne države.

4.3.1. Osnovna prava čovjeka

Učenje o osnovnim ljudskim pravima kao opštem načelu komunitarnog prava Sud pravde je postepeno razvio u nekoliko sporova. Iz njih se može uočiti da je Sud prilikom izgradnje koncepta osnovnih prava čovjeka bio dvostruko inspirisan. Prvo, on se inspirisao zajedničkom ustavnom tradicijom država članica, odnosno time da u ustavima članica postoji katalog osnovnih ljudskih prava, koji mora da se poštuje i koji predstavlja minimalni fond ili standard prava.

Drugi izvor “inspiracije” čine međunarodni ugovori ili, još konkretnije, Evropska konvencija o ljudskim pravima, zaključena 1950. godine pod okriljem Savjeta Evrope. Nju su potpisale i ratifikovale sve države članice, ali ne i same Zajednice, koje nijesu strana ugovornica Konvencije. Krajem sedamdesetih godina prošlog vijeka, od Komisije je potekao prijedlog da Evropska zajednica pristupi ovoj konvenciji, jer bi tada katalog prava koji je u njoj sadržan postao obavezujući za organe Zajednice. Pošto je takvo rješenje bilo pravno-tehnički teško ostvarljivo, pronađen je drugi put koji vodi istom cilju, a to je da ljudska prava dobiju ugovornu osnovu unošenjem posebne odredbe u Ugovor iz Matrihta. Ta odredba glasi: “Unija poštuje osnovna prava čovjeka, koja su garantovana Evropskom konvencijom iz 1950. godine i osnovna prava koja proističu iz zajedničke ustavne tradicije članica, kao opšta pravna načela.” Ugovor iz Matrihta je, dakle, osnovna prava čovjeka podigao na rang opštih pravnih načela komunitarnog prava. Ugovor iz Amsterdama ide korak dalje i poštovanje osnovnih prava i sloboda čovjeka proglašava osnovnim načelima Evropske unije i propisuje poseban sistem zaštite. To znači da osnovna prava čovjeka prestaju da budu opšte pravno načelo i postaju načelo komunitarnog prava kojim se pruža zaštita.

Drugi, još značajniji korak učinjen je na Konferenciji u Nici 2000. godine, usvajanjem Povelje EU o osnovnim ljudskim pravima. Ona se sastoji iz preambule i sedam poglavlja u kojima su regulisana različita prava. Obuhvata mnogo više prava nego Evropska konvencija iz 1950. godine, koja je ograničena na klasična građanska i politička prava. Povelja iz Nice sadrži i neka ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao i tzv. ljudska prava treće generacije, a to su pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na razvoj, pravo na mir itd. Međutim, njena je slabost što predstavlja samo svečanu izjavu, politički dokument, a ne pravni instrument sa obavezujućom snagom. Da bi taj status dobila, potrebno je da bude uključena u osnivački ugovor. Dok se to ne ostvari, Povelja o osnovnim pravima nije izvor komunitarnog prava, već samo predstavlja vodič, odnosno važi kao uputstvo za organe Zajednica i države članice prilikom tumačenja i primjene komunitarnog prava.

Zanimljivo je da Ugovor kojim se ustanovljava Ustav za Evropu, zaključen i svečano potpisan oktobra 2004. godine u Rimu, sadrži cjelokupni tekst Povelje o osnovnim pravima, te će nakon njegove ratifikacije od strane svih država članica postati sastavni dio komunitarnog prava, odnosno prava Evropske unije. Osnovna prava čovjeka tako će ući u primarne izvore i prestati da budu opšta pravna načela.

4.3.2. Načela zajednička pravnim sistemima država članica

Osim načela jednakosti i osnovnih prava čovjeka, Sud pravde je formulisao i čitav niz drugih načela zajedničkih pravnim sistemima članica. Ta su načela svojstvena svakom organizovanom sistemu ili, pak, proističu iz postojanja pravne države i vladavine prava.

Među njima je svakako najznačajnije načelo pravne sigurnosti. Ono je dosta kompleksno i obuhvata nekoliko užitih načela, kao što su, recimo, zabrana povratnog djelovanja pravnih akata (princip neretroaktivnosti), poštovanje stečenih prava i načelo legitimnih očekivanja ili zaštita legitimnog povjerenja.

Sljedeće je načelo proporcionalnosti, koje znači da mjere koje preduzimaju Zajednice ne prelaze okvire neophodne da bi se postigao cilj Zajednica. To je načelo prekršeno uvijek kada je šteta proistekla iz djelovanja EZ nesrazmjerna sa korišću, odnosno ako sredstva nijesu proporcijalna cilju.

Treba, zatim, pomenuti čuveno načelo *audiatur et altera pars*, tj. pravo da bude saslušana i druga strana prije donošenja odluke. Ovdje spadaju još neka procesna načela bez kojih nema pravne države: pravo na odbranu, pravo na pravnu pomoć, pravo na obavljanje advokatske djelatnosti, pravo na povjerljiv odnos advokata i klijenta, načelo presuđene stvari, načelo pravičnosti, sudske kontrole, višestepenosti odlučivanja i sl.

4.3.3. Završne napomene

Na samom kraju potrebno je da se još jednom osvrnemo na ulogu Suda pravde u oblikovanju izvora komunitarnog prava i damo završnu ocjenu o tome da li je on ostao u okvirima pravosudne funkcije ili je, bar, djelimično preuzeo ulogu zakonodavca.

Postoji mišljenje da se ovdje ne radi o primjeni postojećeg prava, nego da Sud stvara novo pravo, odnosno nove izvore prava. U skladu s tim gledištem, treći izvor komunitarnog prava nijesu opšta pravna načela, već sudske odluke. U krajnjoj liniji to bi značilo da komunitarno pravo predstavlja precedentno pravo i sistem judokratije u kome vlada Sud, a ne recimo Savjet, Parlament ili Komisija.

Čini se, ipak, da je ovaj zaključak i strah od bauka judokratije pretjeran. Ispravnije je prihvatiti stav da je Sud ostao u granicama svoje osnovne funkcije

obezbjeđenja poštovanja komunitarnog prava prilikom njegovog tumačenja i primjene. Naravno, Sud je značajno doprinio da se izvori komunitarnog prava jasno profilišu, uprkos tome što u osnivačkim ugovorima ne postoje precizne odredbe o tome. I upravo zbog odsustva precizne i zaključene liste izvora i ovakve uloge Suda pravde, postoji mogućnost da se komunitarno pravo obogati nekom novom, četvrtom vrstom izvora, kao što je, na primjer, običaj. Za sada postoje samo tri izvora i oni danas čine komunitarnu tekovinu.

KOMUNITARNA TEKOVINA: OBLICI UNOŠENJA PRAVA EU U NACIONALNO ZAKONODAVSTVO

Potražićemo odgovore na sljedeća pitanja: kako se u praksi usklađuje nacionalno zakonodavstvo država, zemalja članica ili trećih zemalja, s propisima EU? Kako se usklađuje zakonodavstvo zemalja koje pristupaju EU i zemalja kao što je naša, kako se to radi na nivou Republike Srbije? Bitno je istaći da proces ulaska u EU dobrim dijelom znači proces preuzimanja propisa, zakonodavstva, odnosno standarda EU izraženih kroz zakonodavni proces.

Kako se uopšte taj sistem, tj. pravni sistem EU, unosi u nacionalno zakonodavstvo?

Počnimo generalno: postoje dva sistema, jedan je kad se radi o državama članicama, a drugi je onaj koji se primjenjuje na treće zemlje i koji traje prilikom procesa ulaska u članstvo ili prije toga. Što se tiče metode unošenja zakonodavstva, propise EU direktno usvaja Savjet ministara, a on se zatim primjenjuje u državama članicama, putem nacionalnih propisa. Najvažniji propisi kad se govori o zakonodavstvu EU su: uredbe, uputstva (ili direktive) i odluke. Propisi EU se primjenjuje tako što se na nacionalnom nivou usvajaju propisi koji su usklađeni sa, recimo, direktivama i odlukama EU. Osim toga, neki propisi EU se direktno primjenjuju u državama članicama, bez posredovanja od strane nacionalnih propisa. To je slučaj s uredbama EU (regulations) koje su direktno primjenljive, čim se usvoje na Savjetu EU i objave u Službenom listu EU.

Postoje određena načela kako djeluju propisi EU u nacionalnim pravnim sistemima država članica. Najvažniji su načelo direktnog djelovanja i princip prvenstva propisa EU i Evropske zajednice nad nacionalnim zakonodavstvom.

Treba napomenuti, kad se radi o pravu EU i Evropske zajednice, kada govorimo materijalnom pravu, o onom dijelu prava koje obuhvata razne privredne propise, građansko pravo i slično, da taj sistem nije u svakom slučaju potpuno zaokružen. Drugim riječima, pravo EU je često samo dio nacionalnog prava, ono je često komplementarno nacionalnim propisima kako bi se omogućilo postojanje, na primjer, unutrašnjeg tržišta (harmonizacija prava ne znači jedno, unikatno pravo).

Na primjer, pravila EU iz oblasti privrednog ili kompanijskog prava uklapaju se u nacionalni sistem, dio su pravnog sistema. Sistem EZ je takav da reguliše određena pravila unutar nacionalnih sistema, ali on ne reguliše kompletno nacionalno zakonodavstvo u jednoj oblasti. Kada se radi o zakonu o zaštiti potrošača, samo su neka pitanja regulisana na nivou Zajednice. Postoje i nacionalna pravila zaštite potrošača u svakoj državi članici. Propisi EU i nacionalni propisi se uzajamno “artikulišu i usklađuju” po principu subsidijarnosti. To znači da ona pitanja koja je neophodno regulisati na cijelom prostoru Evropske unije usvajaju institucije EU, ali samo u mjeri u kojoj je to neophodno za efikasnije djelovanje pravila. Na primjer, to se odnosi na pravo konkurencije, ali samo za slučajeve koji pokrivaju cijeli privredni prostor EU (velike korporacije). Drugim riječima, ako želimo da znamo pravni sistem, recimo zaštite potrošača ili prava kompanija u nekoj državi, onda moramo da vodimo računa i o nivou EU, ali i o nivou pravila nacionalnog zakonodavstva. Dakle, nije dovoljno da znate samo Evropsko pravo - tzv. *aquis communautaire*, nego je potreban i onaj drugi dio koji reguliše isključivo nacionalno zakonodavstvo.

S druge strane, ako posmatramo “odozdo” iz perspektive jednog nacionalnog pravnog sistema države članice EU, možemo konstatovati da je zakonodavstvo EU praktično značajan dio nacionalnog zakonodavstva. Imamo dakle dijelove nacionalnih pravnih sistema koji dolaze iz EU (uredbe, odluke ili direktive EU), koji su inkorporirani u nacionalne pravne sisteme.

Drugim riječima, ne postoji odvojeno jedan sistem koji je pravo EU i drugi koji predstavlja nacionalno zakonodavstvo, nego su oni pomiješani. Oni, horizontalno posmatrano, nijesu razdvojeni u nacionalnom zakonodavstvu (npr. ako govorimo o socijalnom zakonodavstvu) već se prožimaju.

To je jedna opšta napomena kad se radi o slici evropskog pravnog sistema posmatranog kroz njegovu inkorporaciju u državama članicama. Ta slika je rijetko kada zaokružena bez onih dijelova prava čije je porijeklo nacionalno. Jedino imamo sasvim zaokruženu sliku tamo gdje EU ima isključive nadležnosti - a to su mali dijelovi pravnog sistema. U prvom redu to su oblasti carinske spoljnotrgovinske politike, prava konkurencije i neki dijelovi poljoprivredne politike - to je mali dio u odnosu na oblast koja se reguliše na nivou država članica. Znači, radi se o jednom sistemu koji treba da niveliše razne nacionalne sisteme i onda da harmonizuje te sisteme u onim dijelovima gdje je to potrebno. Recimo, u pravu konkurencije postoje relativno antimonopolska pravila, koja su relativno zaokružena zato što ona važe na cijelom prostoru EU, ali ona važe za velike multinacionalne kompanije.

Treće zemlje mogu da približe i usklađuju svoj pravni sistem sa sistemom EU. Možemo da govorimo o dva načina usklađivanja s pravom EU:

- Prvi je jednostrano usvajanje propisa EU. To znači da bilo koja zemlja (u načelu susjed EU) može da se usklađuje sa sistemom EU tako što preuzima pravna rješenja iz sistema EU u svoj nacionalni sistem.
- Drugi metod koji je uobičajen je vezan za bilateralne sporazume, koji postoje između EU i njenih susjeda u fazi pridruživanja EU. Najvažniji je onaj metod koji se primjenjuje na zemlje koje su kandidati za članstvo u EU, jer u momentu kad zemlja ulazi u EU, tog istog dana bi praktično cjelokupno zakonodavstvo EU (nekih 100.000 strana propisa) trebalo da počne da važi i u zemlji koja se uključila u EU. To je, naravno, veoma kompleksan proces usklađivanja i potrebno je vrijeme da se dođe do toga da neka zemlja bude u stanju da usvoji i primijeni sve propise.

Kad je riječ o procesu proširenja, istakao bih tri poznata kriterijuma koje zemlja treba da ispuni da bi ušla u EU - dva se odnose na pravni sistem:

- stabilnost institucija koje obezbjeđuju demokratiju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i prava manjina
- postojanje efikasne tržišne ekonomije i sposobnost preduzeća da izdrže pritisak tržišne konkurencije u Uniji
- sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva (usvajanje *aquis communautaire*), uključujući praćenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Kao što vidimo, prvi kriterijum se odnosi na obavezu države da obezbijedi primjenu pravnih normi i standarda, treći se odnosi na tzv. *aquis communautaire*, tj. da je država sposobna da u svoj pravni sistem preuzme sve obaveze koje proizilaze iz članstva u EU. Ne treba zaboraviti da je EU jedan pravni i politički sistem koji je građen nekih pola vijeka. On se sve to vrijeme razvijao između država članica, na samo na nivou administracije, nego i u saradnji između sudova. Na primjer, između Suda pravde u Luksemburgu i nacionalnih sudova razvijen je određeni način komunikacije i interpretacije pravnih akata. Postoji jedna pravna struktura koja omogućava da sudovi u državama članicama obezbjeđuju da se pravo EU kontinuirano poštuje.

Novim kandidatima za članstvo EU nije lako primijeniti ovaj jako komplikovan sistem.

EU je u posljednje vrijeme počela da razvija neke svoje direktne karakteristike države, poput zajedničkih vojnih snaga i slično, ali u suštini EU je jedan veliki pravni sistem. Ona, za razliku od države, nema svoju vojsku i policiju, svoje škole i slično, ona je nastala kao jedan dobrovoljni dogovor država članica da poštuju te pravne norme, znači to je u prvom redu jedan pravni sistem. Tako je praktično vitalno pitanje opstanka, nastanka i dobrog funkcionisanja EU da se taj pravni sistem poštuje u svim državama koje pristupaju EU. Zbog toga, u toku pregovora koji su trajali za zemlje u tranziciji grubo račeno jednu deceniju

(od kad su potpisani sporazumi o pridruživanju pa do članstva), tih 10 godina se više svode na to da EU pomogne ove države kandidate da svoje nacionalne pravne sisteme prilagode sistemu EU, nego na specijalno usmjerene pregovore za članstvo.

Osnovni dokument na kom počiva uopšte proces usvajanja aquisa je *Sporazum o pridruživanju*. Kada se radi o zapadnom Balkanu, to su sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju. Svi ovi sporazumi imaju jedan poseban član koji se odnosi na harmonizaciju prava, gdje se kaže da se zemlje koje ulaze u proces pridruživanja EU obavezuju da će uskladiti svoje pravne norme u određenim oblastima. Onda se nabrajaju 15 oblasti koje reguliše Evopska zajednica, recimo kompanijsko pravo, pravo konkurencije, životna sredina, saobraćajno pravo itd., koje treba da se usklade sa sistemom EU.

Kod nas se desilo da tzv. politički proces ide ispred pravnog procesa pregovaranja i potpisivanja sporazuma. Sporazumi o pridruživanju su načelno spori mehanizmi. Od momenta kada se potpišu - a za to treba više godina - prođe bar 2-3 godine do njihove ratifikacije. Slovenije, na primjer, koja je posljednja potpisala Sporazum o pridruživanju od zemalja koje su sada ušle, potpisala ga je tek 1996. godine i poslije toga joj je trebalo neke 3 godine da se on ratifikuje. Međutim, Slovenija je u momentu kad je potpisala Sporazum već podnijela zahtjev za članstvo u EU - dakle mnogo prije nego što je on uopšte stupio na snagu.

Formalna klauzula o harmonizaciji prava, koja je predviđena Sporazumom o pridruživanju, profunkcionisala je tek krajem 90-ih, možda 2000. godine, a Slovenija je mnogo prije toga počela de facto da usklađuje svoj pravni sistem. Zbog te neusklađenosti između sporazuma i političkog procesa, Komisija EU napravila je u toku 90-ih godina čitavu jednu seriju posebnih instrumenata i mehanizama koji pomažu zemljama kandidatima da se pravno prilagođavaju. Bez obzira na to radi li se o formalnim ili o budućim kandidatima za članstvo u istočnoj Evropi, koji su u tom procesu preuzimanja pravnog sistema EU.

Instrumenti koji su primijenjeni od strane Komisije EU tako da se pomogne državama kandidatima za članstvo da preuzmu *aquis communautaire* - s jedne strane su tehnički, a s druge strane finansijski instrumenti:

- *Godišnji izvještaji Komisije EU o napretku zemalja kandidata* u procesu ulaska u članstvo. Ovaj izvještaj govori mnogo više o tome šta je država unutar pravnog sistema učinila u ovom prethodnom periodu, a mnogo manje o tome šta se u pregovorima desilo između EU i države koja je podnijela zahtjev za članstvo. Na sajtu www.europa.int postoje godišnji izvještaji koji su za svaku zemlju po nekih 100-150 strana, gdje se analiziraju i prikazuju sve one oblasti koje obuhvata *aquis communautaire*, a posebno se ukazuje na to šta je zemlja uradila u tom

pravnom sistemu od prethodnog izvještaja. Iz tih izvještaja se jasno vidi da je proces ulaska u članstvo dobrim ili najvećim dijelom u stvari proces koji se odnosi na unutrašnje zakonodavstvo, proces izmjene i reformi pravnog sistema i povezivanja raznih zakona sa načelima i standardima sadržanim u *aquis communautaire*.

- Nakon ovog sistema Evropska komisija je razvila jedan još precizniji mehanizam za podsticaj ulaska, tj. sređivanja zakonodavstva, a to je *Partnerstvo za pristupanje* (Accession partnership). U slučaju zemalja istočne i centralne Evrope koje su ušle u EU i u slučaju zapadnog Balkana, on se naziva Evropsko partnerstvo. Znači, naziv je promijenjen zato što većina tih zemalja još uvijek nijesu zvanični kandidati za članstvo, ne pregovaraju, ali su praktično to slični dokumenti. Iako se govori o partnerstvu, to je više sistem uputstava i monitringa (nadzora). To je jedan dokument kojim se definišu prioritete u unutrašnjim reformama za svaku zemlju posebno, kao i mjere podrške EU (finansijske, tehničke) za svaku zemlju.
- Uz te mjere dolaze i posebni instrumenti koji su namijenjeni zemljama zapadnog Balkana, a koji su vezani direktno za pitanja usvajanja pravnog sistema, poput *TAIEX*-a. U Evropskoj komisiji je razvijen mehanizam pomoću kojeg država članica može da dobije direktnu tehničku pomoć kad se radi o usvajanju zakonodavstva, bilo da se radi o tome da se dobije informacija, na primjer, o tome koji je instrument ili institucija potreban državi kada se radi o usvajanju i primjeni nekog zakona EU, kao i da li su zakoni koji se usvajaju u državi kandidatu usklađeni ili nijesu. Znači, to je u isto vrijeme i banka podataka i sistem tehničke pomoći i podrška određenim finansijskim sredstvima, koji pomažu u usklađivanju zakonodavstva.
- Drugi sistem je *twinning*, prevodimo ga kao bratimljenje. To je sistem na osnovu kojeg države članice pomažu razvoju administracije država kandidata tako što šalju svoje predstavnike (uz finansijsku pomoć EU). Na primjer, ako se radi o unutrašnjim poslovima, onda činovnici koji rade u sličnim institucijama, npr. Ministarstvu unutrašnjih poslova Danske, dobijaju određena sredstva da rade šest mjeseci, godinu ili dvije u državama kandidatima, na istim onim poslovima koje imaju u svojoj zemlji. Tako se omogućava direktna i praktična administrativna i zakonodavna pomoć. Ovaj *twinning* sistem je krenuo i u Srbiji i Crnoj Gori.
- Nacionalni programi za usvajanje *aquis-a* su vezani za partnerstvo, ovo je dokument koji prvenstveno predlaže Evropska komisija, a usvaja Savjet ministara, a na osnovu njega se stvaraju nacionalni programi za usvajanje *aquis-a*.

- Sljedeća faza u procesu usklađivanja zakonodavstva zove se *screening*. On se sprovodi kada je zemlja već u zvaničnim pregovorima za članstvo. Screening je sistem gdje se službeno pregledaju i kontrolišu zakoni i propisi zemlje kandidata. Svi zakoni se pregledaju i u potpunosti se analizira u kojoj mjeri je to zakonodavstvo usklađeno sa pravilima EU. Ovde je već riječ o početku zvaničnih pregovora o članstvu u EU.
- Proces pridruživanja EU je podržan specijalnim fondovima EU. Do sada su postojali predpristupni fondovi PHARE, ISPA i SAPARD - tri fonda koja su specijalizovana. Program PHARE je bio usmjeren na tehničku pomoć za usklađivanje propisa u procesu ulaska u članstvo. ISPA i SAPARD su specijalizovani za one dijelove sistema država kandidata gdje treba najviše sredstava da se investira - to su najskuplji dijelovi tj. sektori kad se radi o procesu ulaska u članstvo EU. Kad govorimo o životnoj sredini - mnogo treba da se investira, postoji puno propisa i standarda EU u oblasti životne sredine, a da bi se ti standardi zaista poštovali treba jako mnogo investirati, posebno u industriju - da ne zagađuje životnu sredinu. Tu su i drugi sektori: transport i transportna infrastruktura koja je izuzetno skupa; i sektor poljoprivrede s posebnim fondom koji se naziva SAPARD. Ovi fondovi funkcionišu na isti način kao i unturašnji fondovi EU. Za države članice EU postoje razni regionalni, poljoprivredni, razvojni fondovi, koji mogu da koriste i države članice direktno i regioni država članica.

U ovoj fazi se u okviru priprema za sljedeće “evropske perspektive”, koje se usvajaju na 7 godina (ovaj period ističe 2006. godine) Od 2007. do 2013. godine biće predviđena nova serija fondova i već se predviđa posebna budžetska linija, odnosno fondovi koji će važiti za sadašnje i buduće zemlje kandidate (i zemlje zapadnog Balkana). Za nas je važno to što će uskoro predpristupni fondovi biti dostupni i budućim zemljama kandidatima, poput naše.

- Učešće zemalja kandidata u programima i agencijama EU je jedan od oblika podrške, u širem smislu, usklađivanja nacionalnih propisa s propisima EU.

Da malo detaljnije objasnim šta sadrži nacionalni program koji zemlje usvajaju za primjenu aquis-a. Ne radi se o nekom bilateralnom sporazumu, kao kad se govori o pridruživanju. Ovdje se radi o jednom dokumentu koji prvo usvoji EU, u kome ona ukazuje na to da su prioriteta, da bi neka zemlja ušla u EU, da u roku od godinu dana uradi određene stvari u određenom sektoru. Na bazi tih dokumenata, usvojenih od strane EU (Evropsko partnerstvo), koji su kratki - oni samo navode šta treba da se uradi i imaju najviše 20 strana - zemlja kandidat usvaja nacionalni program za pristupanje t.j. za usvajanje aquis-a. Taj

nacionalni program je jedan izuzetno obiman dokument, u kojem država kandidat na osnovu preporuka EU detaljno predviđa, za svaki sektor, koji su to propisi koje treba da usvoji u tom roku, koje su sve institucije potrebne da bi se propisi sproveli, i što je posebno važno (finansijski faktor) - koliko sve to košta. Postoji primjer Slovenije, koja je 1999. godine (dakle, već je bila ušla u pregovore) negdje oko 7% svog budžeta angažovala za razne aktivnosti koje su bile u vezi s ulaskom u EU - za usvajanje novih propisa ili za formiranje novih institucija. U nacionalnom planu su predviđena i sredstva koja zemlja očekuje da dobije sa strane - bilo od EU, bilo od trećih zemalja, znači u nacionalnom programu se izražava i očekivana pomoć i budžet. U našoj zemlji je u toku izrada akcionog programa za primjenu Evropskog partnerstva. Uopšte, jedna od karakteristika sadašnje politike EU prema zemljama zapadnog Balkana je da se sve one mjere i instrumenti iz 90-ih godina, kojima se pomagalo zemljama centralne Evrope da uđu u EU, sada se primjenjuju na zemlje zapadnog Balkana.

Kada je riječ o pregovaračkom procesu za ulazak u članstvo EU - on je takođe vezan za usvajanje zakonodavstva. Već sam pomenuo *screening*, tj. pregled propisa koje zemlja ima u poglavljima o kojima se pregovara. Ukupno je 31 poglavlje za pregovore, a 29 se odnosi na materijalno pravo. Praktično se prvo snimi, na početku pregovora, kakva je situacija u oblasti prava u zemlji kandidatu, odnosno koji su to propisi koji su potpuno usklađeni, koji propisi nijesu usklađeni, a zatim počnu pregovori. Pregovori se odnose na pitanje perioda usklađivanja pravila zemlje kandidata s propisima EU i gdje treba dogovoriti prelazni period nakon ulaska u članstvo. To je ono što se naziva pregovaračka pozicija i uglavnom se odnosi na zakonodavstvo. Pregovori se vode po poglavljima, koja se privremeno "zatvaraju" kada nema više spornih pitanja. U suštini se pregovara o vrlo malom broju pitanja, u odnosu na veličinu evropskog zakonodavstva. Pregovori se realno odnose samo na ona pitanja gdje se daju sredstva - poljoprivredna politika, regionalna politika (fondovi). Poljoprivredna i regionalna politika vuku negdje oko 70% ukupnog budžeta EU, i naravno, tu su budžetska pitanja, pregovori oko toga koliko će zemlja davati u budžet i koliko će dobijati.

U ovom kontekstu izlaganja o raznim instrumentima prilagodavanja treba skrenuti pažnju na jedan poseban instrument koji je Evropska komisija pripremila još 1996. godine u paketu raznih mjera za pomoć zemljama centralne i istočne Evrope. Radi se o "Bijeloj knjizi" priprema pridruženih zemalja centralne i istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište EU. Mi smo tu knjigu prvi put preveli još u vrijeme sankcija 1997. godine, a zatim je ponovo štampana 2001. godine. Ovo je dokument Evropske komisije koji se ne odnosi na sve oblasti i aktivnosti EU, već samo na unutrašnje tržište, na ekonomski dio propisa EU. On sadrži samo 23 oblasti, jer je rađen prije nego što su počeli konkretni

pregovori, za onaj predpristupni period prilagođavanja na unutrašnjem tržištu. “Bijela knjiga” je neka vrsta uputstva koje sadrži, prvo, jedan vrlo kratak pregled zakonodavstva (šta su osnovni elementi zakonodavstva, koje mjere treba donijeti u prvoj fazi, koje su institucije koje bi trebalo stvoriti), a onda slijedi lista propisa za prvu fazu i za drugu fazu. Praktično za svaku oblast je urađen isti sistem - prilagođavanje ide u dvije faze. Iako je dokument iz ‘97. godine, odnosno spisak zakonodavstva nije od tada ažuriran s današnjim periodom, on je ipak vrlo dobra polazna pozicija za rad na propisima EU i na harmonizaciji, jer je ovaj sistem dobrim dijelom upotrebljiv.

Zapadni Balkan je obuhvaćen politikom koja se naziva Proces stabilizacije i pridruživanja zemalja zapadnog Balkana Evropskoj uniji. Sam proces znači (čak i kad još uvijek ne postoji sporazum o pridruživanju) da zemlje koje su u njemu započinjju određeno usklađivanje, odnosno preuzimanje bar nekih elemenata aquis-a EU. Proces predviđa zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, ali je vrlo rastegljiv datum njegovog potpisivanja. Do sad su Hrvatska i Makedonija potpisale Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju, Albanija je u pregovorima, ali se ne zna kad će da ih završi, a BiH i SiCG još uvijek nijesu počele te pregovore.

Postoje dvije metode transpozicije propisa:

- 1) *Jednostrano usaglašavanje propisa.* Na nivou Republike Srbije još 2003. godine prvi put je usvojen Akcioni plan za usklađivanje 52 zakona sa EU. U njemu se navodi koji su rokovi za usvajanje i koja su ministarstva i osobe zadužene za njihovo usvajanje (posljednji rok je 2005. godina). To je jedan prilično čest način za jednostrano usklađivanje dijela zakonodavstva s propisima EU. Ovo jednostrano usklađivanje ima dosta nedostataka. Osnovno pitanje je kad zemlja sama usklađuje propise da li su oni zaista usklađeni ili nijesu. U praksi je čest slučaj (kad počne debata između predstavnika EU i neke zemlje kandidata za članstvo) da zemlja-kandidat tvrdi da je njeno zakonodavstvo dobrim dijelom usklađeno sa pravilima EU, a poslije se ispostavi da tu i dalje ima dosta problema, odnosno da postoje pitanja koja nijesu sasvim usklađena. U Srbiji je na nivou Vlade takođe usvojena procedura usklađivanja - jedna Izjava koja je obavezujuća za svaki nadležni organ, ministarstvo koje donosi zakon o tome da li je proces i u kojoj mjeri usklađen sa aquis communautaire-om.
- 2) *Bilateralna institucionalna saradnja.* Postoji jedna radna grupa za administrativnu saradnju vlada (SCG, RS, RCG) s jedne strane i

Evropske komisije, s druge strane. Ona se prvo nazivala Konsultativna radna grupa (CTF), a u drugoj fazi, pošto je promijenjen oblik državne zajednice 2003. godine, ona se naziva “Unaprijeđeni stalni dijalog”. U suštini, to je sličan mehanizam, to su sastanci na kojima se s jedne strane nalazi administracija SiCG, a s druge strane Komisije EU i država članica EU, koje su posmatrači.

- 3) Treći oblik približavanja EU, koji je istovremeno neka vrsta specifične kontrole, predstavljaju *godišnji izvještaji Evropske komisije*. Ovi izvještaji su vrlo slični po strukturi, nijesu toliko detaljni i obimni kao izvještaji koje podnosi Evropska komisija za zemlje koje su zvanični kandidati za članstvo, ali su vrlo slični. U njima se analiziraju sva tri kriterijuma iz Kopenhagena:
- a) da li su i u kojoj mjeri uspostavljene institucije i pravna država, demokratizacija, koliko se poštuju osnovna ljudska i manjinska prava
 - b) ekonomski kriterijum - do koje mjere je došao proces tržišnih reformi i stepena konkurentnosti u međunarodnoj ekonomiji
 - c) usklađivanja sa *aquis-em* po pojedinim sektorima.

Kao jedan primjer možemo navesti Izjavu o usklađenosti sa *aquis-em*, koja je obavezujući dokument u proceduri usvajanja zakona RS, i koji mora da se popuni od strane predlagača zakona. Uz svaki zakon, koji ide na Vladu RS, ide određeni formular. Svaki prijedlog zakona i inače mora da prate razna mišljenja nadležnih resora, tako da imaju veliki broj pratećih dokumenata. Jedan od tih pratećih dokumenata je ova Izjava o usklađenosti, koja sadrži naziv organa koji je pripremio prijedlog, naziv propisa-zakona, izjavu o usklađenosti nacрта prijedloga sa *aquis-em*, ako ima veze s onim što EU reguliše. Popunjavaju se i podaci o tome kakva je veza između prijedloga zakona i primarnih i sekundarnih izvora EU (tj. da se identifikuje koji je to propis kojim EU reguliše i tu oblast). Treba naglasiti da se ne traži da je propis usklađen u ovoj fazi. Ideja nije da se u ovoj fazi u potpunosti usklade propisi, nego samo da se kaže zašto nije predloženi propis u ovoj fazi usklađen i u kojoj mjeri jeste ili nije usklađen. Na primjer, ako se uvode carinske mjere koje ne postoje u sistemu EU, dovoljno je da se kaže da postoji neki ekonomski interes. Ovo je jedna ustaljena procedura koju su u određenoj fazi prošle sve države kandidati za članstvo u EU. To je prosto način da se administracija prisili na razmišljanje o tome koliko je svaki propis usklađen sa standardima EU.

Godišnji izvještaji za zemlje zapadnog Balkana izlaze u martu ili aprilu, i ti izvještaji su u početku (prvi i drugi) imali preporuke. Nakon trećeg izvještaja postoji i drugi sistem usklađivanja i praćenja, odnosno Evropsko partnerstvo.

Ovaj posljednji, treći izvještaj Evropske komisije sadrži preporuke tzv. Evropskog partnerstva. To je onaj dokument koji je vrlo sličan Partnerstvu za pridruživanje. Za SiCG Evropsko partnerstvo je usvojeno, kao dokument, juna 2004. godine, a do kraja 2004. trebalo bi da se usvoji Akcioni plan za primjenu Evropskog partnerstva. Kad se radi o Srbiji i Crnoj Gori došlo je, kao što je poznato, do promjene politike EU u pogledu načina pregovora. U sljedećoj fazi ta politika će se vjerovatno odraziti bar u nekim dijelovima i na dokument o Evropskom partnerstvu.

EU je dugo insistirala na tome da Srbija i Crna Gora imaju zajedničku trgovinsku politiku i jedan carinski sistem, a sad je odustala od toga i proglasila "dvostruki kolosijek" za pregovore, tako da taj dio Evropskog partnerstva tj. one preporuke koje su se odnosile na dio usklađivanja između RS i RCG sigurno neće više biti aktuelne. Sve ostale preporuke manje ili više će važiti.

Treba podsjetiti da su odnosi EU i SCG posebno definisani i putem tzv. Solunske agende, koja je dio politike EU od 2003. godine i koja je u stvari unijela sve ove pomenute inovacije prema zemljama zapadnog Balkana. Od samita EU i zemalja ZB u Solunu, 2003. godine, ti instrumenti, koji su vrlo slični predpristupnim instrumentima, uneseni su u proces stabilizacije i pridruživanja EU prema zemljama ZB. Princip ovog Evropskog partnerstva je da zemlje zapadnog Balkana budu uključene u programe i agencije EU, da budu dio tog sistema internih programa EU i mehanizama kao što su twinning i TAIEX. Radi se o nekoj vrsti kopije onoga što je EU imala u okviru svoje pristupne strategije prema zemljama kandidatima za članstvo u EU iz centralne i istočne Evrope. Jedno pitanje koje nije bilo riješeno u Solunu, oko kojeg se vodila bitka s negativnim ishodom, bilo je pitanje finansiranja. Postojao je prijedlog da se program finansijske pomoći CARDS poveća i da se više prilagodi ovoj sveprisutnoj strategiji pristupanja u onom smislu koji sam pomenuo: da se uključe i oni programi EU koji kopiraju poljoprivredne, transportne i ostale fondove za zemlje CIE, ali to je nešto što je ostalo neriješeno, a što će najvjerovatnije da se reguliše nakon 2007. godine.

Što se tiče odnosa SiCG sa EU, postoji više institucija za komunikaciju sa EU, i to na nivou državne zajednice i republika. Tako na nivou državne zajednice postoji Ministarstvo za međunarodne ekonomske odnose i Kancelarija za pridruživanje SiCG EU, kao i Ministarstvo spoljnih poslova u kojem postoji Odjeljenje za EU. Na nivou Republike Srbije, od kada funkcioniše ova nova Vlada, takođe postoji Kancelarija za pridruživanje EU, koja je osnovni nosilac ove aktivnosti i brine se o usaglašavanju zakonodavstva. Na političkom nivou je predviđeno da postoji Savjet za evropske integracije, koji čine predsjednik Vlade i ministri. Kancelarija je direktno odgovorna potpredsjedniku Vlade Srbije. Na radnom, među-resornom nivou postoji Komisija za koordinaciju

pristupanja EU, koja se sastoji od pomoćnika ministara. U Crnoj Gori je sistem slično razvijen. U Srbiji se dosta radi na nivou ministarstava. Planira se da svako ministarstvo ima jedinicu za EU, gdje će biti eksperti i stručnjaci za oblast koju određeno ministarstvo pokriva, a koji poznaju i sistem EU, i u toj fazi će im biti lakše da se ispunjavaju upitnici oko uslova i preduslova za usklađivanje zakonodavstva.

Slijedi jedan malo detaljniji prikaz toga šta radi Kancelarija za pridruživanje EU na nivou Srbije, u ovom procesu pristupanja - koje su to mjere i dokumenti koji su potrebni da bi se cijeli taj proces pokrenuo. Između ostalog, priprema se Nacionalna strategija za pristupanje EU. Ova strategija je više jedan opšti dokument, koji treba da predvidi neke osnovne ciljeve i rokove za dalje prilagođavanje i pripremanje za pregovore o članstvu. Rade se i prateća dokumenta o budućim efektima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ili o ekonomskoj harmonizaciji, odnosno ekonomskim efektima pregovora o stabilizaciji i pridruživanju. Važno je istaći da se i ovdje organizuje proces obuke državnih službenika uključenih u proces evropskih integracija, kao i Strategija komunikacije - to su uglavnom procedure i procesi koji su bili vrlo slični i u prethodnim državama kandidatima za članstvo u EU. Kada se govori o EU, vrlo je važno da se administracije u praksi naviknu na to kako funkcionišu stvari u EU, kako se donose propisi, kako bi se sličan sistem uveo u svako nacionalno zakonodavstvo.

Nacionalna strategija ulaska u EU bi otprilike trebalo da sadrži analizu trenutnog stanja u oblastima bitnim za evropske integracije, poziciju Srbije u odnosu na zahtjeve EU, koji su problemi na pravnom i ekonomskom nivou za dalje približavanje EU, koji su koraci i rokovi koji su potrebni. Imajući u vidu naše kašnjenje u odnosu na druge zemlje, a i činjenice oko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, preklapaju se na neki način strategija za zaključenje sporazuma i neka dugoročnija strategija za pregovore o pridruživanju. Ideja je da ova strategija za pristupanje Srbije istovremeno obuhvati i rok do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a da uključi i dugoročnije elemente koje treba da sadrži proces do pregovora i do samog pristupanja EU.

Cijeli ovaj proces, kad se radi o Srbiji i Crnoj Gori, još je u ranoj fazi. Ako poredimo ono što je rađeno u pregovorima između EU i zemalja centralne Evrope, obično je prva faza bila prilagođavanje oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. EU je 90-ih godina posebno insistirala na tom sektoru prema CIE kandidatima. Kada se radi o zemljama zapadnog Balkana, rekao bih da smo mi još u toj ranoj fazi razvoja pitanja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. EU posebno insistira na tim pitanjima usklađivanja, a tek onda dolaze neke suptilnije stvari, koje se odnose na druge sektore. Taj proces oduzima puno vremena, jer, za razliku od ulaska u druge organizacije, u EU se ne može ući

za godinu ili dvije, već je potrebno da prođu bar 2-3 zakonodavna ciklusa. Ali mislim da je sada realno da u sljedećem ciklusu, o kojem se trenutno raspravlja u EU (u finansijskom smislu 2007-2012), odnosno za nekih 7-8 godine da se ozbiljno približimo Uniji, odnosno da postanemo članovi. To je otprilike jedan realan period, koji može da se uporedi s onim koliko su ostale zemlje centralne i istočne Evrope imale od momenta kad su započele pregovore o pridruživanju pa do 2004, kad su ušle u članstvo.

ISTORIJAT EKONOMSKE I MONETARNE UNIJE, MIKROEKONOMIJA EU I MAKROEKONOMIJA EU - I

Po pitanju Evropske unije ne spadam ni u optimiste, ni u pesimiste, već u realiste.⁵ Evropska unija sama po sebi nije ni dobra ni loša ideja. Koliko je ona dobra ili loša, zavisi od toga kako se neke stvari rade. Krenućemo s analizom od nekih osnovnih stvari koje su važne za ekonomsko-finansijsku stranu Unije.

ZAŠTO SU ODABRANI UGALJ I ČELIK NA POČETKU INTEGRACIJA?

Zašto je EU startovala baš kao Zajednica za uglj i čelik? Zašto baš uglj i čelik? Razlog je jednostavan. To su bile “sirovine rata”. Dvije stvari su važne za uglj i čelik: II svjetski rat je urušio međunarodne ustanove, jedina veća koja je postojala (sem Crvenog krsta) bila je Liga naroda, a ona se jednostavno raspala. Poslije II svjetskog rata kreće proces uspostavljanja osnovnih finansijskih ustanova, Svjetske banke i IMF-a. Znatno broj ustanova je nastao odmah iza II svjetskog rata - pored pomenutih to su još UN, NATO, OECD, itd. - ali problem svih njih je bio što nijedna nije integrisala Njemačku. Onda se, djelimično na inicijativu Evrope, a djelimično na inicijativu SAD, došlo do ideje da se napravi ustanova koja će integrisati i Njemačku. Ideja je bila da se proba graditi nova alijansa tamo gde je to najkomplikovanije, jer se smatralo da kad se taj problem riješi, onda se mogu pozvati i drugi da se pridruže, što će ići mnogo jednostavnije. Zbog toga je započeto sa ugljem i čelikom - jer su oni bili nosači ratne industrije. Smatralo se da ako u takvim stvarima jedna strana može da iskontrolira drugu, onda je uspostavljen taj ključni kamen temeljac povjerenja i može se ići dalje u integraciju.

Šta je bio sljedeći korak, prvi veliki korak u Evropskoj integraciji? Evropska unija je nastala od Ekonomske zajednice, kojih je bilo tri: Evroatom, Zajednica

⁵ Pitanja koja se razmatraju u ovom i narednom predavanju detaljnije su obrađena u mojoj novoj knjizi, koja će izaći 2005. u Beogradu, a koja nosi radni naslov “Uvod u Evropsku uniju”.

za ugalj i čelik i Evropska transportna zajednica (koja nije zaživjela tada već mnogo kasnije). EU čini skup ustanova, koje su locirane dijelom u Briselu, a dijelom su rasute po čitavoj EU. Taj skup postoji da bi se vodile tzv. zajedničke politike, a njih ima oko 30-ak. Ključne zajedničke politike su CAP (zajednička poljoprivredna politika), carinska unija, jedinstveno tržište, monetarna unija, politika konkurencije. Ima još preko 20 zajedničkih politika, ali pomenute su najvažnije za današnji profil Unije ili je pak u tim oblastima postignut najveći stepen integracije. To što čini Evropsku uniju, to je s jedne strane skup pomenutih zajedničkih politika, a s druge skup ustanova - Evropski savjet, Savjet ministara (Savjet Evropske unije), Evropska komisija, Evropski parlament i sudovi: Evropski sud pravde i Sud prve instance. Naravno, postoji i veliki broj ustanova koje ću samo pomenuti - Evropska banka za obnovu i razvoj, Komitet regiona, Ekonomsko-finansijski komitet (ECOFIN), Revizorski sud, Evropska centralna banka, Evropska investiciona banka, itd. To je skup ustanova i njima odgovara skup pomenutih politika.

REGULATIVA: ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Ustanove vode politike prema određenim pravilima igre, a ona su definisana onim što se naziva *acquis communautaire*, gdje spada sva regulativa koja je trenutno na snazi u Uniji. Ta regulativa je vrlo obimna i sastoji se od skoro 87.000 strana raznih propisa. Osnovu pravila čine ugovori, a u ostalu regulativu spadaju odluke, direktive, sudske presude, preporuke i mišljenja. Samo dvije posljednje navedene kategorije nijesu zakonski obavezujuće.

U arhitekturi EU najvažniji su ugovori. To su ugovori među samostalnim državama, i u toj oblasti se tek Nacrtom Ustava mijenja situacija, jer su do sada svaki međudržavni ugovor koji EU potpisuje sa zemljama van Unije potpisivale sve države članice i sama EU. Nacrt Ustava - koji još nije usvojen, koji je tek sad napisan i tek treba da se ratifikuje, ako se prihvati u svim zemljama EU25 - stupa na snagu 1. novembra 2006. Ovo su neki osnovni ugovori kojima su regulisana pravila EU:

- Pariski ugovor, 1951.
- Rimski ugovor, 1957.
- Ugovor iz Matrihta, 1992.
- Amsterdamski ugovor, 1997.
- Ugovor iz Nice, 2001.
- Nacrt Ustava, 2004, ratifikacija do 1. 11. 2006.

To su veoma glomazni dokumenti i oni pokazuju koliko u stvari nije lako postići i naći zajedničku nit, zajednički imenitelj za veći broj zemalja. Kada

govorimo o ključnim stvarima koje utiču na to kako se donose odluke u EU, pomenuli smo ugovore, koji preciziraju osnovna pravila, ciljeve i vrijednosti. Prije ugovora ili mimo ugovora dolaze tzv. samiti EU, koji idu četvorogodišnje, posljednji je bio u Nici. Na samitu Evropskog savjeta po pravilu se donose odluke o ključnim zajedničkim politikama. Kako će se Unija ponašati prema nekim važnim političkim temama, pitanja proširenja, da li će se i kako mijenjati neki postupci odlučivanja, itd. – sve te ključne odluke se donose na samitima predsjednika i premijera članica EU. Dogovorene zajedničke politike sprovodi Evropska komisija, koja je neka vrsta administracija, u saradnji sa Savjetom ministara (Savjetom Evropske unije) i zemljama članicama.

Sudske presude su jako važne, pogotovo za ekonomsko-finansijski dio. Sudske presude su sastavni dio prava Evropske unije, posebno u nekim oblastima, kao što je politika konkurencije, ekologija i radno zakonodavstvo.

Znate kako danas izgleda Evropska unija? Ona je kao jedan ogromni fajl, koji je vremenom rastao prostorno, ali je rastao i u pogledu strukture. Prvo da vidimo koje su to ključne ekonomski relevantne zajedničke politike. To su zajednička poljoprivredna politika, carinska unija, jedinstveno tržište, monetarna unija, politika konkurencije. To su politike od prvorazrednog značaja, gdje je postignut visok stepen integrisanja. Postoje i neke politike koje su važne, kao što su spoljna politika, politika odbrane i bezbjednosti, poreska harmonizacija, ali gdje su rezultati integracije veoma mršavi. Naravno, postoji i jedan broj zajedničkih politika, koje nijesu tako važne kao dvije prvopomenute grupe, a gdje su postignuti znatni rezultati, mada ne na svakom polju u jednakom stepenu. U tu grupu spadaju regionalna politika, spoljna trgovina, industrijska politika, saobraćajna politika, zaštita životne sredine, biotehnologija, itd.

MOTIVI EKONOMSKIH INTEGRACIJA

Sada prelazimo na motive ekonomskih integracija. Počecemo s *ekonomijom obima* - što je veća proizvodnja, to su niži fiksni troškovi po jedinici proizvoda i samim tim i cijena proizvoda je niže, konkurentnost firme je veća. Da pojednostavimo, kad nikšićka pivara uloži neke pare u postrojenje i krene da pravi pivo, naravno, krenula je od početka, jer niko ne zna za to pivo. Prvo se prodaje u lokalnu, onda u cijeloj Crnoj Gori, pa u cijeloj bivšoj Jugoslaviji, a poslije toga i po čitavoj Evropi. Ona, po pretpostavci, vjerovatno ne može da iskoristi sve mašine punim kapacitetom, nego će, dok bude na tržištu bivše Jugoslavije, vjerovatno koristiti 60%, ali će prilika da iskorišćenost pogona bude potpuna nastati ako krene da izvozi pivo. Te pare za investicije u pivaru su već potrošene, one su već investirane, i ako biste mijenjali djelatnost, jedan

dio kapitala bi bio izgubljen. To se u ekonomiji zove potonuli troškovi (eng. sunk costs). Znači, pivari se ne isplati da mijenja djelatnost. Ako ostaje u njoj, onda će joj argument ekonomije obima omogućiti veću zaradu i veću dobit ako kapacitete bude koristila što potpunije.

Dalje, šta znači ovo *stvaranje/odvraćanje trgovine*? Kad se sklone carinske barijere unutar Unije, onda je jeftinije da Češka i Holandija trguju međusobno, nego da to rade sa zemljama koje su izvan EU. Zato što nema carina, dakle, nema barijera te vrste i troškova te vrste. To je efekat stvaranja trgovine. Kada se stvori jedna takva zona, nastaje pojačana trgovina između članica i njihovih firmi. Paralelno s tim procesom, pošto se na spoljne granice prebacuje carina i eventualno vancarinska zaštita, nestaje motiv da razmjenjuju sa onima koji su iza te granice i to je efekat odvraćanje trgovine. Smatra se da je efekat stvaranja trgovine u Uniji znatno veći od efekta odvraćanja trgovine. To je ono što carinskoj uniji obezbjeđuje racionalnu potporu.

Treća stvar je *konkurencija*. Kad 50 firmi pravi jogurt, veća je vjerovatnoća da će jogurt biti dobar, nego kad ga pravi samo jedna na toj istoj teritoriji. Dobijate niže cijene i bolji kvalitet, veću slobodu izbora. Kada su u pitanju firme, konkurencija donosi pojačan efekat specijalizacije, produktivnosti i inovacije, a za potrošače nastaju efekti nižih cijena, višeg kvaliteta i veće slobode izbora. Što su firme u EU izložene većoj konkurenciji, to će biti konkurentnije i na svjetskom tržištu.

Pojačana specijalizacija - ako imate 10 pekara u istom kraju, neće svi da prave isto, neki će da prave kiflice, neki đevreke itd. Svako će gledati da uhvati jedan segment tržišta, jer jednostavno će biti neprofitabilno da svi prave isto. Zahvaljujući tome nastaju sve kvalitetniji proizvodi.

Sljedeći efekat su *niži transakcioni troškovi*. Kad nestaju barijere među zemljama u vidu carina, ili kad se uvodi jedna valuta pa nemate promjenu kursa itd., onda nestaju neke vrste troškova. Recimo, pri uvođenju eura, samo "Simens" je imao čistu zaradu 400 miliona eura, tj. uštedu na troškovima samo na promjenama iz valute u valutu. Naravno, veću dobit ove vrste imaju firme koje rade u više zemalja. Efekta jedne valute za više zemalja je i da je olakšana alokacija resursa.

Sljedeći ekonomski efekat je *internalizacija eksternalija*. Eksternalije su dimenzije transakcija koje nijesu pokrivena troškovima te transakcije. Eksternalije su sporedni efekti ili preneseni efekti i one mogu biti i pozitivne i negativne. Kada, recimo, pčelar donese pčele na plac sa voćem, voće će bolje biti oprašivano i rod će se povećati. To je pozitivna eksternalija. Ako neka fabrika usvoji neku proizvodnju koja znatno povećava zagađenje okolnog zemljišta, cijena okolnog zemljišta će pasti. To je negativna eksternalija. Ako vlasnici okolnih parcela dogovorom ili sudski natjeraju vlasnika fabrike da ugradi filter,

negativna eksternalija će biti internalizovana, uklonjena. Ugradnja filtera će biti uključena u proizvodne troškove.

Tu je još i *poboljšana pregovaračka pozicija EU u svijetu*. Na primjer, kad dođe ministar Luksemburga kao predsjedavajući EU, on govori u ime cijele Evropske unije, pa je i njegov značaj neuporedivo veći, iako je Luksemburg mala zemlja. U tom smislu postoji poboljšana pregovaračka pozicija zemalja koje su u EU u odnosu na druge zemlje.

MONETARNA UNIJA

Monetarna unija je vrhunac ekonomskih integracija. Ona je zasnovana na:

- harmonizaciji monetarnih politika zemalja članica i uvođenju jedinstvene valute
- zajedničkim monetarnim rezervama
- zajedničkoj centralnoj banci
- jedinstvenoj monetarnoj politici (bez jedinstvene fiskalne i bankarske politike).

Da bi neka zemlja ušla u monetarnu uniju, u kojoj se danas nalazi 12 od 25 članica EU, potrebno je da ispuni određene uslove, i to najmanje tokom dvije godine prije ulaska u monetarnu uniju, kao i sve vrijeme boravka u monetarnoj uniji.

Da bi zemlja bila član Evropske monetarne unije, mora ispunjavati sljedeće uslove:

- stopa inflacije smije da bude veća najviše 1,5 procentnih poena od prosjeka tri zemlje EU sa najnižom inflacijom
- budžetski deficit manji od 3% od BDP, a javni dug mora biti niži od 60% u odnosu na BDP
- valute ne smiju devalvirati /revalvirati izvan granice $\pm 15\%$ u odnosu na valute drugih zemalja bar dvije godine prije ulaska u evro-zonu.
- dugoročne kamatne stope ne smiju odstupati više od dva procentna poena u odnosu na tri zemlje sa najvišim kamatnim stopama.

Kada je monetarna unija uspostavljena 2001, njoj je pristupilo 11 od 15 zemalja tadašnje EU. Izvan je ostala Grčka, koja nije ispunjavala uslove. Izvan su ostale i Britanija, Danska i Švedska, iako su praktično ispunjavale uslove, ali nijesu željele da se odreknu nacionalnih valuta.

PRIRODA EKONOMSKE I POLITIČKE INTEGRACIJE

Ekonomski integracija je uživala skoro opštu podršku u EU, jer je omogućavala uzajamno profitabilnu saradnju. To se može reći i drugačije - tržišne operacije su omogućavale saglasnost bez jednoglasnosti. Svako u razmjeni na tržištu može da dobije ono što želi, iako su preferencije aktera različite. Niko ne trpi usljed izbora koje su drugi napravili.

Ekonomski integracija smanjuje centralizaciju i rigidnost, a povećava:

- različitost
- kvalitet (bolji kvalitet i niža cijena)
- slobodu izbora.

Politička integracija ima različitu prirodu od ekonomski integracije i u tome treba tražiti ključ za odgovor na pitanje zašto su ekonomski integracije u EU prosperirale, dok je sa političkim integracijama zapinjalo. Politička integracija dovodi do centralizacije, povećane harmonizacije i rigidnosti. Odlučivanje većinom ne omogućava da svi akteri dobiju ono što žele, jer i manjine drugih preferencija moraju da poštuju većinske odluke. Politička integracije neminovno donosi preraspodjele od jednih ka drugim pojedincima, od jedne ka drugim grupama ili od jedne ka drugim zemljama. (Izuzetak je kada se radi o odlukama donijetim saglasnošću.)

KO KREIRA POLITIKE: NACIONALNE DRŽAVE ILI TIJELA EU

Moralo bi da se vidi u kojim stvarima Evropska unija utiče na politike, a u kojima to čine nacionalne države. Šta ima veće konsekvence na mikro nivo - EU ili nacionalna država? Od ukupnog dohotka koje odvajaju zamlje članice, na svo poslovanje EU se troši do 1,27 % od BDP svih zemalja članica. Evropska unija nema pravo da raspisuje poreze i ona se finansira priložima zemalja članica. Šta je u porezima učinjeno? Akcize, da bi bile samo za određene proizvode, u potpunosti su usaglašene u svim državama članicama samo za tri proizvoda. Druga stvar je porez na dodatu vrijednost, kojem je donja stopa 15% , a gornja 25%. U septembru je bio pokušaj ECOFIN-a da se usaglase direktni porezi (porez na individualni dohodak i dobit preduzeća), koji je propao, jer su se pobunile, ne samo Britanija, Irska i Danska, kao stare članice, već i skoro sve nove članice. Nove članice su se pobunile jer su njima ti porezi niski i to je konkurentski prednost novih u odnosu na stare članice. Prirodno je da nove članice nijesu htjele da se riješe te pogodnosti. Ta stvar je mogla da se uredi samo potpunom saglasnošću, jer generalna pravila igre u EU mogu da se mijenjaju samo saglasnošću. To će i inače biti veliko pitanje – koja je to stvar o kojoj

moгу svih ovih 25 zemalja da se dogovore? Poreska politika je kompletna u rukama država članica. EU u tome ima minoran uticaj i to se vidi iz toga što se na nivou Unije troši 1,27% GDP-a, a u državama članicama od 28% do 52%.

Ukupan BDP EU 15 je 9.500 milijardi, od toga za EU ide 1,27%, a od toga oko 47% ide za zajedničku poljoprivrednu politiku, oko 37% ide na tzv. kohezivne, strukturne i regionalne programe, oko 2% je pomoć EU zemljama van EU, oko 5% budžeta košta cijela administracija EU (koja sada ima oko 30.000 ljudi, većinom zaposljenih u Komisiji). Tako možete da vidite gdje Unija finansijskim sredstvima može da utiče na mikro nivo. Naravno, postoji i propis gdje može da utiče, to su po pravilu politika konkurencije, ekološko, radno zakonodavstvo, zaštita potrošača, razne vrste regulacija poslovanja. U tim oblastima EU ima vrlo snažan uticaj na poslovno okruženje, koji je mnogo snažniji od udjela EU u ukupnoj javnoj potrošnji.

Sve kvote koje EU određuje uglavnom se uvode za 4 grane, otprilike se tiču privrednih grana koje ne učestvuju sa više od 2% u bruto nacionalnom proizvodu. Može grubo da se kaže da nacionalne države utiču, kad su u pitanju finansije, na 98% nacionalnih ekonomija. Kad je u pitanju regulativa, EU ima veliki uticaj, i tu je teže izvršiti klasifikaciju. Pošto su nacionalne administracije čitave grupe propisa (ekološke i sl.) prebacile na nivo EU, regulacija EU u tim granama je dosta široka. Novopridošle zemlje će takođe imati troškove usvajanja ekološke regulative, od 2-3% od njihovih BDP. Recimo, ukupni ekološki troškovi Poljske za period 2004-2015. su 120 milijardi eura. To su ogromne pare, jer je njen godišnji budžet oko 50 milijardi eura. Inače, sve nove članice su donijele samo 5% GDP-a Evropskoj uniji, i sve one zajedno imaju GDP malo veći od GDP-a Holandije.

U sferi poljoprivrede uticaj Unije je veliki, u sferi carinske unije je odlučujući, kad je u pitanju zajedničko tržište, opšte odredbe o slobodama kretanja roba, ljudi, kapitala i usluga takođe kao opšti okvir je dominantna EU, ali svi elementi za poslovanje firme unutar tog okvira su praktično na nacionalnom nivou. Kad je u pitanju monetarna unija, tu je stabilnost valute tj. stabilnost cijena primarni motiv. Stabilnost je veoma važna, ali monetarna politika je opet samo jedan bazični okvir i uslov; međutim, nigdje stabilna valuta sama po sebi nije dovela do privrednog razvoja. To što postoji stabilna valuta je jedna pogodnost, jer imate jedan stabilan parametar za mjerenje vrijednosti, ali to ne znači da će biti rasta realnog sektora, jer su za to ključni uslov prilike, ili ono što se naziva ekonomsko poslovno okruženje ili ekonomske slobode. Kada su u pitanju ekonomske slobode, tu EU vrlo varira. Na dvije ključne rang-liste mjeri se kako izgleda ekonomska sloboda. Jednu možete naći na sajtu Heritage fondacije www.heritage.org, kada uđete u index of economic freedom. Imate i drugi sistem mjerenja ekonomskih sloboda, koji je otprilike na istom nivou, a izrađuje ga

Fraser institute. Adresa sajta je www.fraserinstitute.com ili org. Vidjećete da se u 95% slučajeva nalazi ova dva nezavisna istraživanja podudaraju.

Kad se govori o tome gdje nacionalne države još uvijek imaju veći uticaj nego Evropska unija, onda možemo da kažemo da se u nekom pobranjanju sve važnije stvari mogu staviti u nekih 7-10 kategorija. To su prije svega pitanja unutrašnje politike i azila, spoljne politike i odbrane, poreza i socijalnih priloga, itd. Na većinu ekonomskih pitanja, kao što su carina, spoljna trgovina, jedinstveno tržište, politika konkurencije, javne nabavke, transport, poljoprivreda, ribolov, biotehnologija, itd. tijela EU imaju snažniji uticaj nego nacionalne vlade zemalja članica.

Kad bi EU prestala da subvencionise poljoprivredu u potpunosti, poljoprivreda bi kao aktivnost unutar EU praktično nestala u prvim godinama obustave finansiranja. Kasnije bi se možda neki sektori, koji bi bili konkurentni, djelimično oporavili, posebno u novim članicama iz 2004. Okolnosti pod kojima se ona finansira često nijesu racionalne. Jedan od razloga su te romantične predstave o važnosti hrane, koja je možda bitna za neke ekstremne situacije, kakve su recimo ratovi, kada je važno da u komšiluku imate hranu. Takve situacije govore da možda ovakve romantične predstave imaju neku osnovu. Međutim, u mirnim periodima, praktično za cijelu EU i njene zemlje bi bilo mnogo korisnije da nemaju poljoprivredu, jer je mnogo produktivnije da vam populacija bude zapošljena u industriji i drugim sektorima, koji stvaraju veći dohodak, nego u najneproduktivnijim sektorima, kao što je poljoprivreda. Posljedica ovoga subvencionisanja je da današnji potrošač u Evropskoj uniji hranu plaća 40% skuplje nego što bi je plaćao da te zajedničke poljoprivredne politike nema i da je nulta carinska stopa za uvoz poljoprivrednih proizvoda. U prevodu, 1t šećera na svjetskom tržištu košta 260\$, a 1t šećera na tržištu EU košta 650\$. Ovo nije slučaj sa svim proizvodima, neki imaju otprilike sličnu cijenu.

Samim tim što Evropska unija subvencionise poljoprivredu, nastaju veliki viškovi određene vrste roba, koji se onda poklanjaju ili izvoze jeftino u druge zemlje i time se praktično uništava poljoprivredna proizvodnja u čitavim granama u ostatku svijeta, posebno u nerazvijenim zemljama. Postoje čitave studije o tome koliko je farmi likvidirano u Latinskoj Americi ili u Africi, i to u onim oblastima u kojima su te zemlje vrlo konkurentne. Subvencionisani šećer, kojem EU da premiju, bude još jeftiniji od onih 260\$. Tako jeftino niko ne može da ga proizvede i vi jednostavno ubijate proizvodnju u mnogim zemljama. Postoje vrlo detaljne studije koje govore o tome već decenijama. Nedavno je usvojen zaključak Svjetske trgovinske organizacije da je politika subvencija, prije svega u EU i u Japanu, štetna za treći svijet i da će subvencije morati u narednim godinama da idu po opadajućim stopama, da bi se smanjili pogubni efekti u

ostatku svijeta. Ali, od zaključka do odluka koje su obavezujuće dug je put, posebno kada se radi o odlukama koje se tiču važnih interesa većih zemalja.

ZAKLJUČAK

Poljoprivredna politika je vjerovatno najlošija zajednička politika EU, jer je ekonomski sporna, ekološki, politički i spoljnotrgovinski štetna, i nepravilna prema malim farmerima. Ne bi bilo fer procjenjivati ekonomske EU integracije samo na bazi poljoprivredne politike. Na sreću, većina ostalih ekonomskih integracija je znatno korisnija i kvalitetnija, tako da se ekonomske integracije mogu smatrati najboljim dijelom evropskih integracija.

ISTORIJAT EKONOMSKE I MONETARNE UNIJE, MIKROEKONOMIJA EU I MAKROEKONOMIJA EU - II

GDP Evropske unije je 11.500-12.000 milijardi dolara. Kad pogledate, vidite koliko ko vrijedi na tržištu. U apsolutnim iznosima BDP zemalja članica EU vidi se da je €12 zona 7.252 milijardi eura, da je €15 zona 9.296 milijardi eura. Iz ovih podataka može se zaključiti koliko malo doprinose svih 10 novih članica. Ukupni GDP novih članica malo je manji od holandskog, i tu se vidi koliko malo 10 novih članica ekonomski doprinose. To je samo nekih 5% od ukupnog BDP Unije. Kad bi se taj doprinos 10 novih članica u GDP-u gledao u paritetu kupovne vrijednosti, to ne bi bilo samo 5%, možda bi poraslo na nekih 9 ili 10%, koliko taj dohodak vrijedi u kupovnoj moći na tržištu tih 10 zemalja. Kako stoji dohodak EU prema američkom? EU25 ima približno isti dohodak izražen u eurima kao i SAD i ima otprilike tri puta veći od Japana, čiji dohodak prilično stagnira u posljednjih 20 godina. Japanski privredni model, nekada mnogo reklamiran, došao je u krizu koja traje skoro tri decenije. Vrijednost Nikeja - japanskog indeksa akcija - prije 25 god je bila oko 30.000, a sada je njegova vrijednost negdje oko 13-14.000. To je vrijednost prosjeka indeksa vodećih japanskih firmi, odnosno tržišna vrijednost tražnje njihovih akcija. U Americi je to Dau Džons (Dow Jones), indeks 30 najvećih američkih firmi, ili Futsu u Engleskoj, i nijedan nije toliko pao od 2000. godine kao što je pao japanski. Japan ima javni dug koji je u visini skoro dvostrukog nacionalnog dohotka. Da Japanci proizvode dvije godine kao što proizvode, da niko ne popije ni čašu vode, tek onda bi izmirili taj dug. Američki dohodak skoro je jednak sa EU, ali ovo je i vrlo nerealistična brojka iz baze podataka, jer je uračunat pad dolara. Ako podatke uzmete prema paritetu kupovne snage, onda ćete vidjeti da Amerikanci, ovakvi kakvi su, imaju dohodak bar nekih 25% veći od EU15. Brojka je varljiva zbog pada vrijednosti dolara.

EKONOMSKE SLOBODE ILI POSLOVNO OKRUŽENJE

Kako se sagledavaju komponente na mikro nivou? Indeks ekonomskih sloboda može da se radi na različite načine. Nije toliko bitno kako se stavke zovu, ali suština je sljedeća: mikroekonomija se drugim riječima zove teorija cijena, to je ključni dio ekonomije, sve ostalo u ekonomiji je manje važno. U pitanju su pojedinci i firme, a i firme čine pojedinci. Mikroekonomija govori o tome kako se mi u svjetlu relativnih cijena ponašamo, šta smatramo profitabilnim a šta ne, koje akcije smatramo dobrim a koje ne. Ova metodologija prikazuje kako izgledaju svi ključni uslovi kod poslovanja na mikro nivou. To je inače jedna od dvije ključne metodologije za mjerenje ekonomskih sloboda ili procjenu poslovnog okruženja. Radi se o jednoj od dvije privatne fondacije, jednoj od najvećih, koja ovo ne radi da bi napravila performans, nego zato što dobija novac od privatnih firmi za taj posao. Privatne firme i američka administracija koriste ove podatke da vide kako su izrangirane zemlje i koliko su generalno pogodne za ulaganja.

Njihov indeks ide od 1 do 5, pri čemu raspon 1-2 znači ekonomski slobodne zemlje, 2-3 su pretežno slobodne, 3-4 su pretežno neslobodne i 4-5 su ekonomski neslobodne zemlje. SiCG su bile rangirane dva puta, 2002. i 2003. Bilo je rangirano 161 zemlja svijeta (2002) i SiCG su imale indeks 4,05, pa smo bili 144, a 2003. smo imali 4,25 poena i bili smo 149. E sad, kad bi se razdvojile Srbija i Crna Gora (ove godine nećemo biti ni jedni ni drugi tamo, ni zajedno ni razdvojeni), Crna Gora bi prošla bolje od Srbije za nekih 15%. Srbija bi, po nekom mom proračunu, ako bi se sada izvršilo mjerenje, bila na nekih 3,9-4,05, a Crna Gora bi bila negdje oko 3,5-3,6. Zašto Crna Gora ima bolje ocjene od Srbije? 1- ima stabilniju valutu, 2- ima niže carine, 3- pojednostavila je uslove za osnivanje firme, 4 – ima nižu državnu potrošnju i nižu stopu inflacije, itd.

Da na jednom primjeru pokažemo kako se indeks mjeri, da bismo bolje razumjeli rangiranje kada se dođe do EU. Ako je prosječna carinska stopa 0-4%, zemlja dobije 1 i tu Crna Gora dobija najvišu ocjenu 1, ako je 4-9% dobije se 2, ako je 9-13% dobije se 3, ako je 13-19% dobije se 4 i ako je od 19% i više dobije se 5. E tu bi Crna Gora dobila 1, a Srbija 2. Znači odmah jedan bod razlike, što je naravno značajno kad se spoje tih 49 faktora, koji su svrstani u 10 kategorija (trgovinska politika, poresko opterećenje vlade, vladine intervencije u privredi, monetarna politika, procenat banaka u državnom vlasništvu itd.). Što se tiče procenta banaka u državnom vlasništvu, tu Srbija može da dobije 4. Sljedeće je ograničenje stranih banaka koje osnivaju centrale ili filijale. U Srbiji su sve strane banke u stvari tzv. domaće banke sa stranim kapitalom - strana banka ne jamči cijelim svojim kapitalom, već samo onim kapitalom koji je uložila u Srbiji. Sav namještaj i kompjuteri su rentirani. Pošto je država restriktivna, to

je greška Narodne banke, jer je pogrešno koncipirala ulazak stranih banaka. Kad su to vidjeli, oni su rekli: "Da bismo spriječili veliki gubitak, ako dođe do likvidacije i zatvaranja banaka, mi nećemo ništa da kupujemo, već ćemo sve da rentiramo". Zahvaljujući tome, kapital tih stranih banaka u Beogradu je jako mali kada je u pitanju ono što Amerikanci zovu *assets*.

Kad se po tih 50-ak faktora izboduje svaka zemlja, pa i zemlje EU, onda se unutar svake grupe ocjene saberu i nađe aritmetička sredina za svaki faktor. Kad se nađe za svih 10 faktora, onda se saberu i podijele sa 10, i tako se dolazi do ovog rangiranja.

Heritage lista za ovu godinu, kad se svi ovi faktori saberu, vrlo je slična rangiranju kod Fraser instituta (tamo su 124 zemlje). Dobijamo jedan stepen korelacije, koji je između 82% i 95%, što znači da - iako su metodologije potpuno različite, iako rade potpuno nezavisno jedni od drugih - dolazi se do približno iste slike. Kako? Pa zato što ne smiju da slažu, zato što ovo investitori koriste. Pomenimo S&P, koji je dolazio da rangira Crnu Goru i njen kreditni rejting. Srbija je dobila B+, što je jedan od najnižih rejtinga koji postoji, najniži od tranzicionih zemalja u istočnoj Evropi. To je u stvari rejting vlade, koji se odnosi samo na jednu stvar - na sposobnost vlade da uzima zajmove i da plaća dugove. Rejting može da dobije svaka zemlja, pod uslovom da dogovori sa povjericima plaćanje dugova, pa prema tome koliko je zadužena, koliki ima rast GDP-a, rejting bude ovakav ili onakav. Taj rejting nije investicioni rejting, koji se pravi na osnovu istraživanja Heritage fondacije i Fraser institute (kao i iskustava investitora). Ovdje ne smije da bude grešaka, odnosno svaka greška se kažnjava.

Da vidimo gdje su sada veliki Evropejci. Hongkong je prvi, Singapur je drugi, Novi Zeland je treći, inače Novi Zeland bi, da je mjereno '83, bio oko 120. mjesta. Oni su bili potpuno prigušili tržišnu privredu, ali su napravili veliku reformu 1984-1992. godine. Sprovela ju je laburistička vlada, što je interesantno, a njihovim konzervativcima, koji su inače liberalniji od bilo koje evropske stranke, ostalo je samo da regulišu tržište rada. Prva zemlja iz Evrope je Luksemburg sa 1,71, pa Irska, koja da je mjerena prije '84. bila bi negdje oko 100, 120. mjesta, jer je isto bila prilično prigušila tržište, ali poslije reformi ona je neprestano na vrhu. Šesta je Estonija - prva tranziciona zemlja. Drugim riječima, neka zemlja može biti u jako teškom položaju, ali, ako je riješena, ako postoji politička volja da se naprave reforme, one će se napraviti. Recimo baltičke države, posebno Estonija, pokazuju da je to moguće. U prvih 17 možete da vidite zemlje koje su ekonomski slobodne, a od zemalja EU tu su Irska, Estonija, Britanija, Danska, Švedska, Finska, Luksemburg i Kipar, znači, u cijeloj EU ima 8 ekonomski slobodnih zemalja po ovoj klasifikaciji. Sve druge zemlje EU25 su ekonomski pretežno slobodne. Značajan je primjer Kipra

s pravoslavnom većinom, što znači da i pravoslavci mogu da imaju liberalan ekonomski režim, a to je važan argument za sve ostale pravoslavne zemlje. Na primjer Bahrein, koji je sultanat u političkom smislu. Kada bi se mjerile političke slobode, bio bi na dnu ljestvice, ali ekonomske slobode u Bahreinu su u svjetskom vrhu. Muslimanske zemlje - nekad je Malezija bila vrlo liberalna u ekonomskom smislu, sada više nije - mogu takođe da budu liberalne, i uglavnom je stvar političke volje hoćete li da pustite da nastane takav poredak.

Litvanija je na 22. mjestu liste, a Latvija na 28. Ovo, naravno, nije lista koja bi pokazivala koliki koja zemlja ima dohodak. I Estonija, ako je šesta i Litvanija, ako je 22. i Letonija koja je 28, imaju vrlo nizak dohodak. One nominalno imaju dohodak 20% Evropske unije, a u per capita terminima oko 40%, ali zato što imaju dobro dizajnirane ustanove te zemlje imaju vrlo visoke stope rasta i one bi, ako bi ostalo sve kao što je sada u EU, za nekih 30 godina dostigle Austriju i Njemačku u dohotku, bez obzira na to što i one rastu, ali mnogo, mnogo sporije. Sloveniju - koja je najrazvijenija tranziciona zemlja, sa trenutnim dohotkom od nekih 15.000-16.000 eura po glavi stanovnika, prošle bi za nekih 20 godina. Portugalija je između Letonije i Češke Republike. Na 34. mjestu je Tajland, zemlja koja nije dobila dolara međunarodne pomoći, a nalazi se u vrhu po ekonomskim slobodama. Nije dobila pomoć, jer nije priznata, nije članica ni Svjetske banke ni MMF-a. Malta je na 37. mjestu. (Usput, Urugvaj se bitno popravio posljednjih godina i došao je na 40. mjesto, a bio je negdje oko 80. mjesta.) Mađarska je 42, ali Jermenija i Francuska po ovoj ocjeni imaju isti nivo ekonomskih sloboda. Slovenija je 53, a Poljska 56, Grčka je 54. Od starih članica Grčka je najlošija, a od novih Poljska.

Ako pogledamo listu samo sa članicama EU, vidimo da je šampion mikroekonomije i ekonomskih sloboda Velika Britanija. Poslije idu Luksemburg, Irska, Danska i Estonija kao peta. Moja pretpostavka je da su Litvaniju, Letoniju i Slovačku rangirali niže nego što one de facto zaslužuju. Novi Heretage indeks će biti objavljen već u januaru 2005. i pretpostavljam da će to biti izmijenjeno. Interesantno je da neke zemlje koje su osnivači EU vrlo loše stoje kod mikro nivoa. Na osnovu toga možete da razumijete zašto Francuska poslije proširenja EU dnevno gubi 500 radnih mjesta, koja idu u nove članice, a zašto Njemačka gubi 1000. Za godinu dana Njemačka izgubi 365.000 radnih mjesta, koja se sele u poslovno bolje krajeve istočne Evrope, u zemlje u kojima je poslovanje jeftinije.

Pa kakve ima veze ako je neko 5. ili 35? Na osnovu ovih rangiranja napravi se investiciona lista koja različito izgleda - recimo, najbolja ocjena je AAA, sad su neki uveli AAA+, ali to je nebitno, poslije ide AA, pa A, A+, pa A-, pa tako sve sa B i sve do D, a D su Sjeverna Koreja ili Kuba. Veliki investitori

imaju ove ocjene i neko, recimo, ima 750 miliona dolara i kaže: u AAA idem sa 500 i prepušta njegovom podređenom da nađe koja je destinacija u AAA za tih 500, u AA idem sa 100, u A sa 50 i recimo u B- idem sa 100 milona. Zašto ide u B- ili B+ koji dosta nisko stoje? Gdje god se ulaže, ako je rizik 0 ne možete ništa da dobijete, ali ni da izgubite. Kad ima rizika, onda ima šanse i da dobijete i da izgubite. Što je rizik veći, to je veća šansa da dobijete, ali i da izgubite. Svi se naravno nadaju da će da dobiju, pa je to razlog zašto i u vrlo rizične zemlje dolaze investitori. Ali nema logike da se sa cjelokupnim kapitalom kocka tamo gdje su rizici veliki. Zato se odvaja samo mali dio kapitala za takve zemlje. Problem zemalja koje imaju mali rejting je što ili fondovi dolaze s malim investicijama, ili rijetko dolaze. Dobar primjer je Bugarska, koja je atraktivnija od Srbije. Ona bi umjesto tri milijarde (što je tri puta više od direktnih stranih ulaganja u Srbiji 2004) privukla recimo pet milijardi da je 25. na rang listi ekonomskih sloboda. Možda i više. Mali Luksemburg privlači godišnje oko 80 milijardi eura direktnih stranih ulaganja. (Luksemburg je tri puta manji po površini od Crne Gore i ima za trećinu manje stanovnika.) Crna Gora će 2004. privući oko 40 miliona eura direktnih stranih ulaganja, dakle oko 200 puta manje od Luksemburga.

Šta je internalizacija eksternalije? Eksternalije ili porezni, prenosni ili, kako sve postoje izrazi, spin off, spill over, externalities - to su efekti koji nijesu pokriveni kalkulacijom za datu ekonomsku aktivnost. Na primjer, vi imate farmu ovaca pored fabrike koja odjednom izgradi neku tehnologiju koja izbacuje čađ i zagađuje vam pašnjak. Sve dok ne primorate vlasnika fabrike da vam nadoknadi to i da ugradi filter, dok se odvija zagađenje pašnjaka, to je eksternalija. U ovom slučaju negativna. Postoje i pozitivne eksternalije, na primjer, ako imate voćnjak a komšija drži pčele pored, onda pčele oprašuju voće i ovaj koji ima voćnjak ima pozitivnu eksternaliju. Eksternalije mogu da budu pozitivne i negativne. Internalizacija eksternalija je kada do tada ekonomskom kalkulacijom nepokrivena aktivnost postane pokrivena, tako što komšiju natjerate da ugradi filter u dimnjak koji vam zagađuje pašnjak, ili vam plati nadoknadu.

INTERMEZZO

Postavlja se pitanje da li je bolje da Crna Gora ima dinar, perper ili euro. Odgovor je – najbolji je euro. Razlog je vrlo prost. Od tri ponuđene valute, euro je najkvalitetnija. Prije svega zato što onda domaća vlast, monetarna i druga, nema uticaja na tu valutu. Uticaj ima Evropska centralna banka. U čemu je razlika, zašto ne valja kad domaći imaju uticaja, a valja kad imaju strani? Kad uporedite

novčanicu od jednog dolara i onu našu staru novčanicu od 500.000.000.000 dinara, bitna razlika među njima nije u papiru, dizajnu ili nečem trećem (mada tu postoje neke razlike) - nego u povjerenju. Kad imate jedan dolar, vama je jasno da će on i za 10 godina vredjeti, jer američke monetarne vlasti ne prave vratolomije s tim parčedom papira, kakve su pravile vlasti u SiCG prije desetak godina. Bolje je da Crna Gora ima euro, a i za Srbiju bi to bilo bolje. Centar za slobodno tržište je predlagao da se u Srbiji dopusti tzv. paralelizam dinara i eura, jer bi to bio jedini efikasan pritisak na monetarnu vlast da ne smije nekontrolisano da štampa dinar. Sve drugo su prazne priče. Naravno, to niko nije uzeo ozbiljno, iz čega se može naslutiti da dinaru predstoji još avantura.

Drugo pitanje je - da li je Crna Gora u Evropskoj monetarnoj uniji? Odgovor je nije, iako koristi euro. Ona, kao prvo, mora biti član EU, mora da ispunjava kriterijume konvergencije da bi mogla da uđe u Evropsku monetarnu uniju.

IZGLEDI NOVIH ČLANICA DA UĐU U EURO-ZONU

Ko je najbliži monetarnoj uniji od novih članica? Jedina zemlja koja je u obje godine ispunjavala oba uslova je Letonija. Litvanija nije uspjela da ispuni jedan i to je bila stopa inflacije, a od ostalih zemalja trebalo bi da Estonija dosta dobro stoji; nemamo podatke za jednu godinu i nemamo podatke za kamatne stope, ali ona ispunjava sva tri ostala uslova. Prema tome, neke zemlje, poput Mađarske i Malte, jako su daleko, ispunjavaju samo po jedan uslov u svakoj godini. Kad gledate brojke, pogotovo javni dug, sve zemlje koje su sad ušle u EU pod velikim su pritiskom. Regulacija je mnogo skuplja poslije ulaska u Uniju, jer su troškovi poslovanja i troškovi države opterećeni zbog prilagođavanja ekološkog, radnog i drugog zakonodavstva. To automatski vrši pritisak na državnu potrošnju i na deficit. Kako deficit bude rastao, jedan dio će ostajati nepokriven i prenosiće se u javni dug. Kada pogledate iznos javnog duga, on je još uvijek dosta nizak u većini novih članica u poređenju sa EU15, jer, na primjer, zemlje €12 imaju javni dug u prosjeku oko 65%, kao grupa narušavaju uslov od 60%, ali većina ovih novih zemalja će vrlo brzo doći do blizu 60%, baš usljed potrebe prilagođavanja. To će biti dio troškova ulaska u Evropsku uniju. Dobitak od poštovanja pravila u društvu je to što će se drugi predvidljivo ponašati, a trošak je to što ćete i sami morati da se ograničite prilikom poštovanja pravila. Šta god da uradite u životu i u svijetu to ima plus i minus. Svi se mi trudimo da nam količina pluseva-dobiti bude veća nego što je trošak, samo što nam to ne uspijeva uvijek. Sprovođenje pravila ima različitu cijenu, pa je i u Evropskoj uniji tako - postoje pravila koje zemlje vrlo elegantno i lako sprovode,

ali postoje i pravila koja se uprkos čitavog prisilnog aparata jako teško sprovode. Zato se dešavaju budžetski deficiti i rastu javni dugovi.

U načelu, može da se kaže da će se prve od ovih zemalja pridružiti zoni eura najranije 2007. godine, a da će ulazak u Šengenski režim biti za ovih 10 zemalja tek poslije 2007. godine. Euro je stabilnija valuta od bilo koje od valuta ovih 10 zemalja. Kad uđete u euro-zonu ostaje vam dio dobiti, ali ona se smanjuje u odnosu na ono koliko je bilo kad ste imali samostalnu valutu, jer svaka zemlja dobije neki procenat i to se dijeli. Kada je euro postao jedinstvena valuta, onda je količina rezervi u svijetu koje se drže u euru porasla. Euro je ujedinjavajući evropske valute prilično potisnuo dolar, jen, funtu, švajcarski franak i ostale valute.

Postoje zemlje u Evropskoj uniji koje ispunjavaju sve uslove da uđu u euro-zonu, kao što su Švedska, Danska i Britanija, ali one jednostavno ne žele. Većina zemalja je prelaskom na euro uništila svoju nacionalnu valutu, tako da bi sad cijena povratka na staro bila enormna, a to učvršćuje euro.

ZAŠTO SU VAŽNE EKONOMSKE SLOBODE?

Zbog čega je bitno da li su neke zemlje neslobodne, slobodne, pretežno slobodne itd? Nivo dohotka u slobodnim zemljama je duplo veći od pretežno slobodnih, a približno šest i po puta je dohodak viši u slobodnim nego u pretežno neslobodnim zemljama. Prema klasifikaciji Heretage fondacije, vidimo da su vrlo slični podaci - slobodne zemlje imaju skoro duplo više nego pretežno slobodne. Kad gledate koji nivo ekonomskih sloboda zemlje imaju, onda možete da znate kako će se kretati dohodak u tim zemljama - on ne može preko noći da se promijeni.

Vraćamo se na makro pokazatelj u EU. Tu je važno kako ide GDP i koliko je to u paritetu kupovne snage, koliko koja zemlja trenutno ima. Evo, recimo, Estonija ima samo 37% od prosjeka EU, prema paritetu kupovne snage. Kad imate jedan dolar u Estoniji i jedan u Njemačkoj i jedan u Sloveniji, njegova kupovna moć u te tri zemlje je različita. Da bi se vidjelo kakav je odnos vrijednosti tog dolara u raznim zemljama, postoji mehanizam preračunavanja kupovne snage. Prema kupovnoj snazi, Estonija ima 37%, a Litvanija 44%; kada bi se računalo bez pariteta kupovne snage, oni bi imali 22%-23% dohotka prosjeka EU.

EU I SAD

Kojim tempom rastu pojedine ekonomije? Kada poredite EU15 s Amerikom, Evropska unija ima stalno nizak stepen rasta u odnosu na Ameriku. Na Samitu u Portugaliji, u Lisabonu 2000. godine, Evropska unija je lansirala projekat po kojem u narednih 10 godina treba da postane vodeća ekonomija u svijetu i privreda zasnovana na znanju, na ekološki sigurnim postupcima poslovanja, na dugoročno održivom razvoju, koja kreira više radnih mjesta i bolja radna mjesta. U aprilu 2004. Evropska unija priznaje da je ta ideja iz Portugalije, da se stigne i prestigne Amerika, propala, i to je Evropska komisija zvanično rekla. Zašto? Objašnjenje Evropske komisije je da zemlje nijesu uradile ništa što bi uspjelo da ih pomjeri u pravcu ostvarenja cilja. Urađen je izvještaj koji govori o pet oblasti u kojima treba da se izvedu neke promjene. Situacija je u suštini vrlo jednostavna, kad bi EU bila kao cjelina na nivou ekonomskih sloboda kao Amerika, ne bi morala ništa da proklamuje, jer bi se kretala vrlo sličnom brzinom kao Amerika.

Evropa za primjer ima Irsku koja je, kad je ušla u Uniju 1973, bila druga najsiromašnija zemlja u Uniji, samo je Grčka bila siromašnija, koja će ući tek 1981. Pretpostavimo da su obje bile u Uniji od 1973. Irska je imala možda samo 100 dolara više od Grčke u to vrijeme. Prvih godina u Uniji Irska je stagnirala, dobijala je znatnu pomoć iz Brisela, možda ne toliko koliko Grčka, ali ipak puno, recimo 1,5%-2% nacionalnog dohotka. Kad su krenule reforme 1984-87, pa onda 1988-91, Irska je napredovala nevjerovatno brzo - za 8 godina je udvostručavala svoj dohodak. Rezultat je da je druga najsiromašnija zemlja EU 15 godina poslije sprovođenja reformi postala druga najrazvijenija zemlja u Uniji, odmah iza Luksemburga.

Pitanje je, ako je recept već tu, zašto vlade to ne urade? Odgovor je - boli. Kako? Boli politički. Vi možete Njemačkoj da oslobodite tržište rada, ali ćete imati možda i godinama proteste sindikata, s blokadama puteva i svim cirkusima koji slijede. Imaćete gomilu firmi koje neće moći normalno da rade jer će im blokirati ulaze, pa će se tući s policijom itd. Imate konačno vladu kojoj svake četiri godine idu izbori i koja neće da rizikuje da izgubi veliki broj glasova. Imate druge interesne grupe koje dobijaju subvencije, a ako se pravi reforma, onda bi većina tih subvencija nestala. One će takođe da okrenu leđa vladi i neće više glasati za nju, itd. Nije problem znanja da se reforme izvedu, već je problem političke volje. To se mora uraditi tako što će se privući strani investitori, i dijaspora, ali tek nakon što mi sami počnemo ulagati u svoju zemlju.

UČI U UNIJU ILI NE

Generalno, nije najvažnije da li će se neka zemlja naći u Evropskoj uniji ili ne. Za svaku zemlju u Evropi je važno, uključujući i one koje su u Evropskoj uniji sada, da li će sprovesti reforme ili ne.⁶ Šta znače reforme? Unapređivanje ekonomskih sloboda, unapređivanje vladavine prava, snižavanje korupcije, smanjivanje sivog tržišta - to su ključne stvari. Kada u tim parametrima idete dobro, onda jednog dana - kada se pojavi mogućnost da uđete u neku asocijaciju elite, ekonomske i druge - sjednu i izračunaju da li je bolje da budete unutra ili ne. Članstvo u svakom klubu ima i prednosti i mane. Što se tiče Evropske unije, malo je nezgodno propustiti da budete član bar na neko vrijeme, da vidite kako to izgleda, jer ako propustite - to je bio jak argument kod ovih novih 10 zemalja - onda se osjećate kao neko ko nije bio na peronu kad je došao voz, ko nije ušao u taj voz, i ko ne zna da li ima još vozova i kud voze, a za ovaj se otprilike zna kako izgleda vožnja itd.

Evropska unija, kao što se iz ovoga vidi, po sebi nije ni dobra ni loša, nego je toliko dobra i toliko loša u zavisnosti od rješenja u pojedinim segmentima. Najbolje iz Evropske unije su ekonomske integracije, ali ne sve - da smo analizirali poljoprivrednu politiku, vidjeli bismo da to jako liči na socijalističku politiku: mnogo regulacija, mnogo petljanja države i mnogo korupcije. Ali zato postoje neke druge politike koje su izvanredne i vrlo efikasne i koje su unaprijedile blagostanje širom čitave teritorije. Što se tiče političke integracije, mišljenja su i u samoj Evropskoj uniji podijeljena, a ratifikacija Ustava će u stvari biti test spremnosti zemalja da uđu u veće političke integracije.

⁶ Pogledati moj članak "Alice is not missing Wonderland" na sajtu www.icer.it. To je rad u rubrici "Papers" broj 32/2004.

ISTORIJAT I STRUKTURA NATO-a EVROATLANTSKE INTEGRACIJE

NATO (North Atlantic Treaty Organization), Ugovor o sjevernoatlantskoj zajednici, po mnogo čemu je poznat i značajan, po dobru ili po zlu, kako hoćete. To je organizacija koja je u prošlom vijeku profilirala međunarodne odnose, i za koju svakako možemo reći da je i danas jedan od važnijih aktera međunarodnih odnosa.

Kako je u stvari došlo do stvaranja NATO-a i što je uticalo na to da se uspostavi jedan takav sistem vojno-političkih odnosa? Prije svega, ja obično kažem da je evroatlantizam mnogo stariji od NATO-a i da je to de facto baza na kojoj počiva NATO. Evroatlantizam kao pokret evropskih i američkih intelektualaca javlja se u godinama II svjetskog rata ('41, '42. godina), kroz razgovore, diskusije, debate o tome kako da se stvori jedan sistem međunarodnih odnosa koji će biti trajan. Ideja je bila upravo u zajedničkoj saradnji Američkih Država i zapadne Evrope, da se izgradi jedan sistem koji bi bio trajan, koji bi bio čvršći od antihitlerovske koalicije u koju je polako ulazio Sovjetski Savez, za koju se znalo da je ipak napravljena za privremene potrebe. Dakle, tražio se jedan čvršći temelj za odnose kroz koje će moći djelovati i tada već razvijeni svijet SAD-a i zapadna Evropa. Ako se malo vratimo natrag u istoriju međunarodnih odnosa, onda ćemo vidjeti da je 1945. godina bila kraj II svjetskog rata, ali i da je to bio početak kraja velike antihitlerovske koalicije i da se polako išlo ka Hladnom ratu, poslije čitavoga niza neriješenih pitanja. Zbog neriješenih problema, vezanih prije svega za jugoistočnu Evropu, zbog međusobnog nepovjerenja saveznika - Sovjetskog Saveza u zapadne saveznike i zapadnih saveznika u Sovjetski Savez - i na kraju zbog činjenice da je počela nova trka u naoružanju, da su SAD bacile atomsku bombu u Japanu i na taj način pokazale da se u tom savezništvu pojavljuju kao sila broj jedan, koja će vjerovatno diktirati pravila ponašanja.

Možemo reći da je od 1945. godine počelo razdvajanje saveznika, velika antihitlerovska koalicija postaje podvojena, dolazi do problema i neslaganja i svaki pokušaj nekih posebnih veza, bilo na zapadu, bilo na istoku, tretira se kao nešto neprijateljsko i upereno protiv jedne ili druge strane. Tu se rano počelo s nekom vrstom integracije, jer je zapad shvatio da je došao trenutak podjele i da

će ona biti izvedena po okupacijskim granicama. Vinston Čerčil 1946. godine izjavljuje da je *velika željezna zavjesa* pala, da je evropski kontinent podijeljen na Zapad i na Istok, i da je, prema tome, potrebno vršiti jednu integraciju. U istom govoru on je pozvao na stvaranje 'Sjedinjenih država Evrope'. To je bio početak jednog pozamašnog posla u koji se uključuju i evroatlantisti i koji vide priliku da se njihove ideje o savezništvu SAD-a i zapadne Evrope počnu sprovoditi, da se stvori jedna snažna integracija kako bi se pariralo Istoku. Istok je shvaćen kao čista suprotnost u ideološkom, ekonomskom, političkom i vojnom pogledu. To je bio sistem koji je počivao na totalitarnim osnovama, koji nije priznavao slobodno tržište, privatno vlasništvo, koji je bio ateistički, prema tome, po svim elementima pokazao se kao nešto suprotno, drugačije. U njemu je dominirala Crvena armija i snažno iskustvo Sovjetskog Saveza, od političkih do svih ostalih elemenata. Crvena armija je tada bila mnogo snažnija, ako gledate vojne parametre, u to vrijeme smatralo se (to je '47, '48. godina) da bi za 48 sati jedinice Crvene armije mogle doći do Pariza, tj. da bi bez nekih velikih suprotstavljanja mogli pokoriti i osvojiti zapadnu Evropu, što Staljinu naravno nije padalo na pamet, ali je zvučalo kao jedna nova inspiracija za okupljanje svih snaga oko SAD-a i bila dobra priprema za integracije. U ovakvom jednom konceptu povezivanja i jačanja bila je značajna i ideologija, koja je permanentno tvrdila da je nemoguć neki suživot, da je nemoguće razmišljati o tome da se Sovjetski Savez uključi u taj novi sistem koji se stvara.

Razvoj odnosa u Evropi pokazaće da je ovakvo postavljanje problema s jedne strane bilo objektivno toga trenutka izvodljivo. Zapad je bio uplašen da će SAD otići, napustiti evropsku pozornicu, da će se ponoviti situacija iza I svjetskog rata i Evropljani će ostati sami, prepušteni, uplašeni da za 48 sati Sovjetski Savez stvarno može doći do Pariza, pregaziti i osvojiti zapadnu Evropu. Truman je 1947. godine izjavio da su SAD spremne podržati svaku zemlju koja će se suprotstaviti komunizmu, prema tome da svaka od tih država može računati na američku pomoć - *Trumanova doktrina*. Prve zemlje koje se pojavljuju kao kandidati za takvu američku pomoć su Grčka i Turska, južno krilo koje se osjećalo prilično nestabilno (sjetimo se da je u Grčkoj trajao građanski rat). Dakle, trebalo je izraziti spremnost Amerike da taj dio svijeta, odnosno Evrope, ne želi prepustiti tzv. sovjetskoj dominaciji, iako je i tu moguće govoriti o tome da li je uopšte Staljin težio dominaciji u Grčkoj. Štaviše, može se reći da se Staljinu ne može pripisati jedno nefer ponašanje, naime, on se držao dogovora sa zapadnim saveznicima, držao se granica podjele i, s druge strane, nije bio spreman izlagati se nekim velikim rizicima. On je znao da je Grčka zona zapadnog djelovanja, prije svega britanskog, a da su se Amerikanci uključili kasnije, da u toj Grčkoj Sovjetski Savez ne može učiniti mnogo, jer nema čim. I aktivnost koja je dolazila iz Bugarske, iz Albanije i naše bivše države

Jugoslavije zapravo je bila više svedena na jednu solidarnost s partizanskim oslobodilačkim pokretom. Albanija i Bugarska ranije su prestale s tom podrškom, a Jugoslavija će to učiniti '50/'51. godine pod snažnim pritiscima Zapada. To će označiti i kraj građanskog rata, pobjedu zapadnoga bloka i, ako hoćete, dokaz da Trumanova doktrina funkcionše.

Sljedeći iskorak koji vodi prema integraciji zapadnoga svijeta je *Maršalov plan* 1948. godine, u kome državni sekretar kaže da se sprema jedan veliki plan pomoći i razvoja, koji bi trebalo da obnovi čitavu porušenu Evropu. Bilo je predviđeno da će se nekih 314 milijardi dolara uliti u Evropu, da će se obnoviti industrija, da će se pomoći funkcionisanje i da će se na taj način sve te zemlje tješnje povezati s Amerikom. Istok je odmah bio protiv Maršalovog plana, koji je ponuđen svim evropskim državama. U početku se nije isticalo da će to biti samo za zapadne zemlje, iako se vjerovalo da će se upravo to dogoditi. Da je Sovjetski Savez, zajedno s istočnoevropskim državama, prihvatio taj plan, vjerovatno bi stvorio velike probleme, jer se te zemlje ne bi mogle isključiti, i trebalo bi naći jedan drugi modus. Međutim, Maršalov plan je odmah glatko odbijen u Sovjetskom Savezu. On je tumačen kao američki pokušaj da se stave pod kontrolu sve evropske države: da će američki kapital preplaviti Evropu, da će kupiti sve ono što vrijedi, da će se staviti banke pod američki nadzor i da će se dogoditi, ukratko, ono što mi danas imamo. Prema tome, jedno takvo vjerovanje da će doći do opšte rasprodaje vrijednosti zapadnoga svijeta i da će Amerika postati apsolutno dominirajuća sila, ekonomska, vojna, politička, trebalo je da uplaši istočnoevropske zemlje i zabrani im uključivanje u Maršalov plan. Jugoslavija je bila protiv Maršalovog plana, tvrdili smo da bi to bila predaja nacionalnih interesa, nacionalnih suverenosti, bogatstava i svega ostalog. Zemlja koja je počela koketirati, Čehoslovačka, koja je čak uputila delegaciju na rasprave oko eventualnog prihvaćanja Maršalovog plana pomoći, tada još nije bila socijalistička zemlja. Sovjetski Savez je imao svoje vojne jedinice u istočnom dijelu Njemačke, koji je bio pod okupacijom, imao je svoje jedinice u Poljskoj, Mađarskoj, Rumuniji, ali ne i u Čehoslovačkoj. Čehoslovačka je bila zemlja koja je trebalo da se razvija demokratski. U ovom našem istočnoevropskom dijelu, ona je jedina imala demokratske tradicije, imala je snažnu komunističku partiju i prije i za vrijeme rata, i vlast se zapravo koalicijski dijelila. Komunisti su bili najjači, imali su nekoliko značajnih ministarstava (unutrašnjih poslova i odbrane). Nakon pokušaja da Čehoslovačka prihvati Maršalov plan, izveden je državni udar, vojni puč, ali je jako značajno da se o toj čehoslovačkoj revoluciji nije previše govorilo. Dakle, '48. godine srušen je režim, Čehoslovačka postaje zemlja narodne demokratije, kao i druge u okruženju, a o tome se nije govorilo jer bi se time umanjila vrijednost sovjetskog modela i sovjetske politike. Ako je Čehoslovačka bila u stanju izvesti sama socijalističku revoluciju, to bi značilo da

se može i bez Sovjetskog Saveza. Na taj način de facto je Česima bilo rečeno: “Nemojte uopšte pričati o tim vašim velikim revolucionarnim poduhvatima, vi ste to izveli, postali ste narodna demokratija i nakon toga idemo dalje.”

Međutim, ovaj korak Čehoslovačke izazvao je šok na zapadu, i u aprilu 1949. godine dolazi do nastanka NATO-a, koji je direktan odgovor na događaje u Čehoslovačkoj. Tvrdilo se da je to subverzija Moskve, da je Moskva pokazala svoje prave namjere, da će se sada ići korak po korak i pitanje je koja će sljedeća zemlja pasti. Potpisivanjem Ugovora o sjevernoatlantskoj zajednici stvara se organizacija koja je naslovljena kao vojno-politička, koja u svome članu 5 govori o zajedničkoj odbrani, u koju se, međutim, ne ide istoga trenutka kad je neka od članica napadnuta, nego se kaže da će se obaviti prethodne konsultacije i da će se vidjeti kojim sredstvima treba tu državu pomoći.

U organizaciju je ušlo 12 država, prvih temeljnih članica, a nakon toga će ući Grčka, Turska i Zapadna Njemačka. NATO je na taj način postao organizacija koja je bila stvorena iz sigurnosnih, ekonomskih i političkih razloga. Sigurnosno, ona treba da omogući zadržavanje američkih vojnih snaga u Evropi, dugo, dugo vremena, bez naznake do kada, trebalo je omogućiti okupljanje svih snaga oko glavne komande. S druge strane, u ekonomskom pogledu, uz NATO, kao najснаžniji oblik evroatlantizma, stvarali su se uslovi za djelovanje američkog kapitala i povezivanje Evrope i Amerike. U Americi je tada bilo posebno isticano: “Naše investicije u zapadnoj Evropi su sigurne, mi ulažemo u jednu porodicu, i nema straha da će neka zemlja propasti, da će doći do socijalizma, da će doći do nekog prevrata.” Prema tome, područje zapadne Evrope postalo je jedna cjelina za kapital, i u političkom pogledu bilo je isto tako stvoreno jedno novo stanje u kome je 12 država jasno pokazalo da su spremne zajednički djelovati, da prihvaćaju SAD kao glavnog lidera u ovoj novoj konfrontaciji s istočnim blokom. To je otprilike bio put koji je NATO prešao do svoga osnivanja, i treba reći da je kroz evroatlantizam, kroz djelovanje evroatlantista u zapadnoj Evropi, bilo stvarano uvjerenje da je to najbolji potez za Evropu, da je Evropa zaštićena, da se omogućava da ta granica na Labi, koja je dijelila Istok od Zapada, bude trajno fiksirana, i da je na taj način zapadna Evropa kupila svoju sigurnost.

Nakon toga će nastati druge integracije, pa možemo reći da je NATO bio fundament. NATO je otvorio mogućnost za stvaranje Zajednice za uglj i čelik, preteču EU, NATO je omogućio da se govori o Zapadnoevropskoj uniji, kao o nekoj vrsti odbrambene organizacije, koja će se kasnije utopiti u EU. Međutim, ono što je bilo najvažnije, NATO je omogućio da se izvrši identifikacija unutar zapadnog bloka, da se tačno kaže da zemlje koje prihvaćaju američko vođstvo dijele iste granice u pogledu svoga razvoja i da će naravno odlučno ostati u tom savezu.

S druge strane, na Istoku nijesmo imali takvih integracija. Postojao je *Savjet za uzajamnu ekonomsku pomoć*, koji je bio osnovan 1949. godine. To je bio pokušaj da se nekako okupe te zemlje i do Staljinove smrti, 1953. godine, imao je svega tri sastanka. To je organizacija koja nije funkcionisala, ona će tek 60-ih godina početi malo intenzivnije djelovati. Varšavski ugovor stvara se 1955. godine, kao odgovor na činjenicu da se NATO razvija, da je u njega čvrsto uključena Zapadna Njemačka, i da nema mogućnosti da se postigne neki dogovor o evropskoj sigurnosti, ali je i Varšavski ugovor djelovao više formalno i nikada nije dostigao takvu brzinu vojne i političke integracije kakvu je imao NATO.

U vrijeme Hladnog rata NATO je bio glavni nosilac vojne i političke konfrontacije u Evropi. Naravno, bio je povezan s drugima faktorima koji su bili stvoreni širom svijeta, a koji su se uklapali u američku globalnu politiku *containmenta*. Američka politika *containmenta* ili suzbijanja komunizma, praktički je značila da se ide u okruživanje Sovjetskog Saveza i drugih tzv. socijalističkih zemalja, da bi se spriječilo novo razvijanje socijalističkih ideja i stvaranje nekih novih socijalističkih država. S takvom jednom globalnom strategijom Amerika se uspjela zadržati u Evropi vrlo čvrsto, u godinama Hladnog rata uspjela je čak, recimo i to, proći sve one izazove koji su nastajali. Jedan od najvećih je svakako bila De Golova politika, koja je krajem 60-ih godina počela zagovarati stanovitu nezavisnost, oslobađanje iz blokovskih stega i to je zapravo početak jedne vrste popuštanja. Naime, za Francusku je bilo od prvog dana jasno da NATO nije toliko u evropskom interesu koliko odgovara Americancima. To je bila zemlja koja je živjela u onoj “francuskoj veličini”, uzdižući ulogu Francuske, i onoga šta sve ona može. Čak i u svojim memoarima De Gol kaže: “Kad ja razmišljam o Francuskoj, onda mislim o madoni koja širi ruke i gleda na svijet.” Znači, Francuska je trebalo da bude ta madona koja ne može baš okupiti čitav svijet, ali je De Gol lansirao ideju Francuske s vlastitim nuklearnim oružjem, s izlaskom iz vojne strukture NATO-a i s protjerivanjem Amerikanaca iz Pariza. NATO je ušao u Brisel iznenada i neočekivano. I danas kad odete u Brisel, jasno vam je da je sve bilo jako hitro i brzo izvedeno, da nije bilo prilike da se pronađu velike palate, jer ih nije bilo slobodnih, a s druge strane nije bilo vremena da se nešto impozantno gradi, pa čitav NATO izgleda vrlo skromno.

To je bio jedan od velikih izazova, a drugi se odnosio na pitanje same doktrine iz vremena Hladnog rata. Naime, *doktrina mača i štita* je otprilike značila da bi zapadnoevropske snage, u slučaju napada istočnog suparnika, bile mač koji lupa, a Amerikanci bi trebalo da budu štit. Nakon toga se razvila jedna diskusija koja je pokazala da Evropljani nijesu previše sretni sa svim tim, i otuda dolazi i do De Golovih stavova: “Amerikanci se neće žrtvovati, oni neće ići u nuklearni

rat zbog Evropljana, prema tome, iluzorno je očekivati da bi Amerikanci branili Evropu do posljednjega Amerikanca, nego bi prepustili da se ta zapadna Evropa brani sama. Prema tome, NATO nam ne pruža neku sigurnost, trebamo ići na jačanje svoje vlastite snage, razvoj vlastitog nuklearnog francuskog naoružanja i potreba da se samostalno djeluje.” I u drugim zemljama je to izazvalo dosta nezadovoljstva, međutim, niko nije bio dovoljno snažan kao Francuska, niko nije imao De Gola, jednu takvu osobu koja je to mogla povesti, pa se i ta kriza na neki način prevladala. Promijenjena je uloga mača i štita, počelo se govoriti da će Amerikanci svakako braniti Evropljane i da nema nekakvog straha da bi ih mogli napustiti.

U godinama koje slijede, koje karakteriše prevladavanje Hladnog rata i politika detanta, NATO je i dalje živ i ostaje organizacija koja djeluje na području sjevernoga Atlantika i zapadne Evrope. On ne izlazi iz tih okvira, služi kao politička osnovica okupljanja država i kao jedan od aktera u detantu. Međutim, recimo i to da je detant u svojoj prvoj fazi bio pokrenut od dvije sile, SAD-a i Sovjetskog Saveza, pa NATO i nije bio previše potreban u tome. Dogovaranje je išlo na bilateralnom planu, Amerika i Sovjetski Savez pronašli su dodirne tačke - smanjivanje nuklearnog naoružanja. Nakon toga dolazi do druge pozicije, a to je Konferencija o Evropskoj bezbjednosti i saradnji (KEBS), u koju će se polako uključiti i NATO, gdje će se tražiti da zemlje NATO-a zajedno nastupaju, da imaju svoju koordiniranu politiku, dakle, da nema nekih iskakanja izvan ove politike, koja je bila zajednički uspostavljena. NATO se tako i ponašao.

NATO nije vojno djelovao, neki su tvrdili da je bio tigar od papira, sa svojom strukturom, sa svojim komandama, sa svojim vojnom snagama koje su bile predodređene za djelovanje. Jedan dio tih snaga je bio namjenski ostavljen u funkciju da ih NATO može poslati kada treba, drugi dio su predstavljale nacionalne snage pojedinih zemalja, međutim, nije bilo potrebe za njihovo korišćenje. Imali smo dvije velike krize: ‘61. godine podizanje Berlinskog zida i ‘62. godine kubanska raketna kriza - dvije velike uzbune, koje su zapravo bili najozbiljniji trenuci u povijesti NATO-a. U Berlinu su vlasti Demokratske Republike Njemačke (Istočne Njemačke) odlučile podići zid i na taj način onemogućiti odlazak svojih građana, ili bijeg, ili kako se to zvalo “biranje nogama slobode”. Naprosto, htjeli su osigurati da stanovništvo ostane u Istočnoj Njemačkoj. Bilo je najavljeno da će u Berlinu biti takmičenje građevinara iz DDR-a, vrlo lukavo i vrlo perfidno, i onda su građevinari došli i preko noći počeli zidati zid, koji je bio nekih 148 km oko zapadnog Berlina. Ujutro su prelazi bili zatvoreni, blokirani. Amerikanci su odmah poslali tenkove pred Vanderburšku kapiju, a s druge strane su došli sovjetski tenkovi i oni su se “malo gledali”. U međuvremenu je NATO bio uzburanjen, a negdje u popodnevnim satima su se okrenuli i sovjetski i američki tenkovi i kriza je bila riješena, jer

je Sovjetski Savez javio da će poštovati zapadni Berlin, a da je na vlastima suverene Demokratske Republike Njemačke sada pitanje kontrole. S druge strane, podizanje zida ne znači nikakvu prepreku prolasku kroz teritoriju Istočne Njemačke za zapadnonjemačke tranzite, putnike i automobile.

Druga kriza je bila kubanska raketna, onih 9 ili 10 dana koji su potresli svijet, i koji su pokazali da je Sovjetski Savez postavio rakete na Kubi, 90 milja od američke obale. Rakete je sada trebalo na neki način odstraniti, pa ste imali ona čuvena razmišljanja o tome što da se radi, specijalni decision-making problem donošenja odluka: da li udariti po tim raketama, uništiti pri tome par stotina Sovjeta, ili pregovarati, dogovarati, pronaći rješenje. NATO je bio u stanju pune pripravnosti, ali je uslijedilo rješenje - rakete se povlače, a Amerika se obavezuje da neće napadati Kubu.

Sljedeća faza je kraj Hladnoga rata i priče o Berlinskom zidu, koji pada, a nakon toga se ruši i socijalistički sistem u istočnoj Evropi, a zatim i Sovjetski Savez. Nema više socijalizma, nema više Varšavskog ugovora, koji je 1992. godine raspušten. Zbog svega toga se javlja veliko pitanje - što da se radi s NATO-om, da li je on uopšte potreban. U tome vremenu imate brojnu literaturu, političku, međunarodnu, koja se bavi NATO-om. Jedni kažu da je NATO stvar prošlosti, iz vremena Hladnog rata, organizacija koja nije nikome potrebna, a počinje se govoriti i o tome da je zapravo Gorbačov u svome velikom zahvatu rješavanja problema bio politički nepismen, jer, kada se pregovaralo o ujedinjavanju Njemačke, nije insistirao na tome da dođe do paralelnog raspuštanja NATO-a i Varšavskog ugovora. On je jednostavno prihvatio da socijalizma više nema, da nema Varšavskog ugovora. Bilo je i teorija o tome da NATO nikada neće doći na teritoriju Istočne Njemačke i do nekih drugih zemalja prema Rusiji, ako one bilo kada uđu u Varšavski ugovor. I jedno i drugo, naravno, zaboravljeno je, a NATO je opstao uprkos svim kritikama. Rečenice tipa "to više nikom ne treba" pokazale su se isprazne, NATO se održao i na taj način je pokazao svoju vrijednost. Štoviše, možemo reći da ako svi, osim Rusije i Bjelorusije, trče u taj NATO, onda očito u tome nečeg i dalje ima. Organizacija iz koje niko nije izašao, u koju svi želimo otići iz različitih razloga, pokazala se kao atraktivna. Čak je i Rusija bila potpisala ugovor 19+1, koji je stvorio jedan posebni savez i omogućavao da Rusija sudjeluje u NATO-u oko nekih pitanja koja su od zajedničkog interesa, ali naravno ne o onim ključnim pitanjima koja se, recimo, odnose na to kada će i gdje NATO djelovati i kako će se širiti.

Sva uvjerenja da će kraj Hladnog rata i novi svjetski poredak biti i kraj NATO-a nijesu se ostvarila. NATO je zapravo počeo svoju djelatnost s tri velike aktivnosti. Prva je proširenje, druga je rješavanje pitanja odnosa sa Evropljanima i sa evropskom odbranom i treća je Rusija. NATO-u nije bilo baš tako dosadno u ovim godinama, i nije se moglo reći da je bio ugrožen glasovima onih koji

su tvrdili da je suvišan, da je zastario, da je to jedan preveliki mehanizam. Želja novih država da uđu - čak sada možete dodati i Gruziju, Uzbekistan i Turkmenistan, koji se takođe najavljuju za članstvo - ukazuje na to da se ide izvan ovog evropskog kruga. S druge strane, najava rješavanja odnosa u Evropi pokazuje da je s Evropljanima potrebno pronaći treće mogućnosti za zajedničko rješavanje pitanja odbrane, jer i Evropljani imaju namjeru da se brane na neki drugi način. I na kraju, pitanje Rusije, koja bez obzira na svoju slabost, ostaje i dalje najjača nuklearna sila na evropskom prostoru, i sila koju NATO i dalje doživljava, ne više kao neprijatelja, protivnika i velikog suparnika, ali kao zemlju koja sama po sebi predstavlja opasnost, opasnost po sebe i okolinu. To je otprilike onaj tretman koji Rusija ima u NATO-u - na pitanje da li ima šanse da Rusija jednog dana postane član NATO-a, odgovor je "nikada". Prema tome, Rusija je problem koji se na neki način stalno veže uz pitanje proširenja i gdje je proširenje od početka bilo vezano za mišljenje Rusije i njenu spremnost da to prihvati.

Rekli smo da su sve zemlje, osim Rusije i Bjelorusije, pokazale zainteresovanost da se učlane u NATO. U Londonskoj deklaraciji NATO-a '90. godine bilo je rečeno da, nakon naglih promjena koje su nastupile, nema više ni govora o nekoj nuklearnoj opasnosti u Evropi, i da će se NATO polako otvarati i razmatrati mogućnost novog širenja. To naravno nije usrećilo istočnoevropske zemlje tzv. nove demokratije, jer one su sve htjele što prije u NATO. Amerika je bila vrlo oprezna, jedan dio zapadnoevropskih zemalja se zalagao za što ranije otvaranje vrata, dok je drugi smatrao da još treba pričekati. Naravno, zemlje iz EU su bile za zatvorena vrata, jer su smatrale da je ulazak u NATO istovremeno i najava za ulazak u EU. Na taj način je par godina proteklo u pripremama i promišljanjima što da se radi, a 1994. godine dolazi Partnerstvo za mir (PPF), otvarajući vrata zemljama koje su sposobne da uđu, koje žele biti interaktivne sa snagama NATO-a, spremne su rješavati probleme u svom susjedstvu, prihvataju slobodno tržište, poštuju ljudska prava, znači, zadovoljavaju opšte kriterijume koji se postavljaju za djelovanje u novoj postsocijalističkoj Evropi. Na taj način Partnerstvo za mir postaje mjesto gdje ulazi istočna Evropa, koja je odmah i jako nezadovoljna. Tako imate i onih koji tvrde da treba ići na stvaranje prve i druge Evrope - Evropa A i Evropa B, ova Evropa A nas neće, hajdemo mi stvoriti neku Evropu u kojoj ćemo se organizovati. Ali, nijedna zemlja to nije prihvatila, iako su svi bili jako razočarani, jer su očekivali da će doći do masovnog ulaska u NATO. Proširenje nije znači teklo kako je istočna Evropa željela, a jedan dio problema je bio vezan za Rusiju. Očekivalo se da će ona biti nezadovoljna što njeni bivši saveznici ulaze u NATO, posebno baltičke zemlje, što bi dovelo do direktnog dodira NATO-a sa Rusijom. Zbog toga je i izmišljeno Partnerstvo za mir, kao neka vrsta čekaonice u kojoj treba dokazati da ste spremni riješiti

pitanje civilno-vojnih odnosa, civilne kontrole nad vojnim snagama, i na taj način omogućiti da jednog dana zemlja bude zrela za ulazak. Zemlje kojima se posrećilo, koje su bile prve: Poljska, Češka i Mađarska, bile su izabrane kao zemlje koje treba nagraditi. Dakle, to je bilo čisto političko pitanje, jer su one bile u prvoj liniji borbe protiv komunizma - Poljska sa "Solidarnošću", Češka sa "Poveljom 77", Mađari sa svojom opozicijom. Poslije se pokazalo da su bile vojno nespremljene, da su zapravo u nekome savezničkom obliku unijele više nereda nego što su ojačale organizaciju. Međutim, proširenje je izvršeno i time se ponovo pokazalo da je riječ o političkom odlučivanju i o političkom nagrađivanju. Ove godine smo imali 7 zemalja koje su ušle u NATO, od Baltika do Balkana, što je jedno veće proširivanje i polagano zaokruživanje Rusije, s naznakom daljnje faze koja čeka. Bržinski ovo zove, s jednim vizionarskim pogledom, *Tri nova velika Evropska kruga*. Prvi krug je učinjen s Poljskom, drugi s ovom sedmoricom i treći krug ostaje za zemlje zapadnog Balkana (Jadransko-vašingtonska povelja) - Hrvatska, Makedonija i Albanija plus ostale zemlje, SiCG i BiH, pa sve tamo do Kavkaza, po mogućnosti preko Ukrajine i naravno želja da se otprilike i sljedećih 160 miliona takođe nađe u NATO-u. Na taj način NATO će doći na nove pozicije, imaćete Bjelorusiju, Moldaviju, koja će vjerovatno ući u pakt, kao i Rusiju. Dakle, to je jedna nova agresivna faza proširenja, koja je posebno istaknuta u Istambulu na posljednjem Samitu, gdje je bilo rečeno da NATO ima sve uslove da se širi dalje i da pređe ovaj evroatlantski krug, nekada jasno zacrtan, a time bi pokazao i svoju dinamičnost.

Drugi problem vezan je za evropsku odbranu. U Mastrihtu je pokušano da Evropa dobije i svoju sigurnosnu politiku, stvaraju se evropske snage, britansko-francusko-njemački korpus. Tu su i dogovori u Senmarlou. Javlja se želja da se ne posustaje s novom evropskom sigurnosnom politikom, koja bi Evropi trebalo da omogući da raspolaže svojom odbranom i to je pitanje koje izaziva brojne sporove u Evropi i u Americi. (Sjetimo se gospođe Olbrajt, koja je tvrdila da je to nepotrebno trošenje sredstava, da je to jedno slabljenje NATO-a, a da se s druge strane ništa ne dobija.) Bržinski je bio isto tako kritičan kad je izjavio: "Evropske vojne snage, pa naravno, mogle bi se upotrijebiti u slučaju nekih sukoba u Korzici". Međutim, Evropljani malo po malo rade, istina, godine odmiču i stvari se stalno prolongiraju, ali Evropa je sada dobila svoj poligon, to je Balkan, BiH, Makedonija, možda i Kosovo. Očito je da su velike podjele u pogledu evropskih snaga i to u prvom redu ne zbog kvantiteta - Evropa i ima više snaga nego Amerika, s bivšim socijalističkim zemljama, koje su donijele 40% snaga u NATO - očito je da ne nedostaje ljudstva, već interoperativnosti, vojne opreme, ali najviše nedostaje političke volje da djeluju jedinstveno. To je onaj veliki problem EU koji je još uvijek na dnevnom redu i tu će biti još dugo, posebno ako govorimo o sigurnosti i o spoljnoj politici. Mi smo na ovom našem

prostoru vidjeli Evropu u akciji što i nije bilo baš nešto jako dobro. Sada se stvari možda malo popravljaju, i za EU je vjerovatno značajan ispit kako će se sada djelovati na Balkanu, hoće li ta Evropa biti u stanju kontrolisati, recimo, mir na ovim prostorima, što su prije radile zajedničke snage s Amerikancima. Rusija je i dalje jedan izvor nestabilnosti. Često se kaže: "Rusija je nuklearna sila, ne zna se šta bi bilo ako tamo nešto pukne, pa se dočepaju nuklearnog oružja". Rusija je potencijalna nuklearna opasnost, sa 50-ak centrala, ako dođe do pucanja po šavovima, koje je svojevremeno Putin zaustavio, ali je pitanje na koliko dugo. NATO želi kontrolisati Rusiju, koja je, naravno, kad je počelo proširenje, kad se počelo govoriti da će Poljska, Češka i Mađarska ući u NATO, bila vrlo nervozna. Tada su se davale izjave da će Rusija stacionirati svoje nuklearno oružje u Bjelorusiji i Staljingradskoj oblasti, da će pokriti zapadnu Evropu raketama itd., međutim, niko se nije previše na to obazirao. To proširenje je obavljeno, a kasnije se NATO proširio s Estonijom, Litvanijom i Latvijom, što je pogotovo pogodilo Rusiju, jer danas danski avioni kontrolišu ovo područje, tzv. otvoreno nebo i mogućnost da NATO bude na samoj granici Rusije je tu. Tada je Rusija pokazala koliko može ili ne može učiniti. Putin je izjavio da je to pravo tih država, da bi bilo bolje da one ne idu u NATO, ali ako hoće da to Rusija tenkovima ne može spriječiti, a drugih instrumenata faktički nema.

Problemi koji su u odnosu s NATO-om otvoreni, uz proširenje, vjerovatno će se odnositi na Ukrajinu. Ona ostaje glavni kamen spoticanja u budućnosti i bez obzira na to kako će se riješiti sadašnje predsjedničko pitanje, Ukrajina je na dnevnom redu. Dio Američkih stratega smatra da, ako Ukrajina uđe u NATO, samim tim je Rusija definitivno situirana. Isto tako, time je onemogućeno da Zajednica nezavisnih država više funkcioniše. Time se rješava pitanje Rusije, pitanje njenog tzv. bližeg prijateljstva i organizacije nezavisnih država. Tu su neslaganja isto tako velika. Neslaganja su u pogledu širenja na Kavkaz i dalje, što Rusija takođe smatra suvišnim, čak se NATO onda pojavljuje kao određena snaga destabilizacije. Tim proširenjem na Kavkaz želi se kontrolisati onaj tzv. meki stomak Rusije, onaj azijski dio. Nesuglasice su i oko pitanja Irana i nuklearnog oružja, podjele Narodne Demokratske Republike Koreje i njenog naoružanja i naravno, NATO se sada postavlja kao određeni kritičar ruskog ponašanja u Čečeniji. Na kraju, recimo da je Balkan bio, i još jednim dijelom ostao, pitanje gdje nema jedinstvenog dogovora, gdje Rusija nije zaboravila i nikad nije prihvatila bombardovanje SiCG i gdje se smatra da je NATO djelovao preko svojih ovlašćenja.

Što se može na ovim našim prostorima očekivati od NATO? Jadranska povelja je tu, ona je zapravo došla u jednom trenutku koji je za američku politiku bio vrlo indikativan, tj. kad se počelo govoriti o novoj i staroj Evropi, nakon rata. Amerika je prva požurila da se ove tri zemlje okupe, da im se da nacr

programa, da im se kaže da su one kandidati za članstvo u NATO-u i da se tako ove zemlje privežu uz američku politiku. Želja je bila da se ne plovi između Evrope i Amerike, nego da se kaže kako je Jadranska povelja najznačajnija za ove tri države i da im je glavni cilj ulazak u NATO.

Međutim, ono što se u posljednje vrijeme događa je prilično indikativno - početkom ove godine Jadranskoj povelji pridodate su SiCG i BiH, koje učestvuju na svim sastancima i na svim skupovima koje organizuje Jadranska povelja. Na taj način nemate više tri zemlje, nego pet. Bil Džekson, američki lobista koji je sve ove zemlje lobirao za ulazak u NATO, smatra da bi ove dvije države što prije trebalo da uđu u Partnerstvo za mir, ali se to ne može zbog Mladića i Karadžića, itd. Prema tome, pruža se šansa da ove dvije zemlje učestvuju sa ove tri - nijeste u Partnerstvu za mir, ali formalno radite isto ono što i ove tri države. Tako se stvara jedna skupina i eliminiše se mogućnost da NATO ima "crnu rupu" u ovom dijelu Evrope.

Takođe je zanimljivo i pitanje odnosa između NATO i EU. Kako pada popularnost NATO-u - što je trend koji je prisutan u svim zemljama članicama, pa naravno i u balkanskim zemljama, osim Albanije i Makedonije, koje se sada približavaju NATO-u - postavlja se pitanje da li je moguće ući u EU bez NATO-a i nekako preskočiti ovu organizaciju. Ako gledate sve ove zemlje istočne Evrope, Nove demokratije, pokazuje se određeni redosljed. Najprije se išlo u Partnerstvo za mir, onda bi se ispunili određeni zadaci, pa su Mađari riješili pitanje s Rumunijom da bi mogli ući u NATO. Kad su riješeni odnosi u tim sredinama, išlo se korak više - u NATO i, naravno, kad su već bile uključene u NATO, onda su ubrzale svoj hod prema EU i danas su članice EU. Nijedna država istočne Evrope nije napravila neki iskorak i sve su prošle sve ove korake, a mislim da će i u buduće ići ovaj redosljed.

Kod nas je u posljednje vrijeme vrlo popularno pričati i govoriti o evroatlantskim integracijama i o Evropskoj uniji, iako treba reći i to da podrška i za jedno i drugo rapidno pada. Mi smo u Hrvatskoj '95. godine, kad je definitivno uspostavljena država, imali 85-86% ispitanika koji su se izjašnjavali i za EU i NATO, čak je možda NATO dobijao i malo više, jer se vjerovalo da će brz ulazak u NATO riješiti definitivno pitanje sigurnosti, tj. nama više straha od mrskih agresora i problemi će biti riješeni jednom zauvijek. Nakon toga dolazi do laganog pada, što se posebno odnosi na NATO, dolazi se negdje na 60%, a EU na 72%, da bi posljednje bilo - EU 51%, a NATO 36%. Političari sada govore o EU, jer je bitka da se ne gubi ovih 51%, da se tu stvari pokušaju povratiti, a o NATO-u više nema ni pomena. To je u prvom redu zbog američke politike u Iraku, zbog nepostojanja neke kampanje koja bi se zalagala za evroatlantske integracije, zbog neznanja i zbog činjenice da se uz NATO vezuju neke stvari koje su posebno posljednjih dana postale iritantne za javnost: dogovor o

slobodnom preletu američkih aviona, o slobodnom korištenju poligona bez naplate, o korištenju luka, što se zapravo sve već događalo. Samo se radi o jednom dokumentu koji je sve to parafirao, ugovor je potpisan bez znanja predsjednika Republike, predizborno je vrijeme itd., ali će vjerovatno uticati još više na pad popularnosti NATO-a, jer se smatra: “Evo šta nam oni iza leđa rade i što nam se sprema.”

Prema tome, da zaključimo, NATO u sadašnjoj situaciji, sa svim ovim problemima s kojima se susreće, ostaje kao organizacija koja je snažna, koja je veća nego ikada, najmoćnija organizacija u istoriji čovječanstva što se tiče brojki, organizacija koja će imati posebnih problema oko rješavanja odnosa Evropa-Amerika, koja će isto tako imati problema s rješavanjem pitanja svoje popularnosti u članicama i onima koje treba to da postanu. Očito da je ovaj američki iskorak bio presnažan, preagresivan, i da je izazvao niz problema, što znači da se bez NATO-a ne može, a s NATO-om će biti složeno.

SAD I EU

Razmatraćemo odnose Evrope i Amerike, ili bolje rečeno evroatlantizam u nekom novom obliku. Evroatlantizam se pokazao kao stabilan i funkcionalan u godinama Hladnog rata, funkcionisao je i u doba detanta i nekako najveće pukotine upravo se pokazuju u vremenu koje zovemo krajem Hladnog rata ili novim svjetskim poretom, uglavnom u ovo naše vrijeme. To je na neki način opravdano, razumljivo i jasno, naime, Sjedinjene Američke Države su s jedne strane završile svoju veliku integraciju, to je najveća integracija koja postoji - SAD, a sada te Sjedinjene Američke Države prave pitanje svoga mjesta u svijetu. Ne bi trebalo ići u neke jako velike teorije, ali možemo reći da je u novom svjetskom poretku Amerika od početka tražila način da popuni taj veliki vakuum koji je nastao. S jedne strane imali smo Klintonovu geo-ekonomiju i želju da se ide na istok, da se ispuni centralna Evropa i bivši SSSR, da se zahvati jedno veliko tržište. S druge strane su i nastojanja da se dokaže kako u tom novom svijetu više nema druge super-sile, nema Sovjetskog Saveza, nema Varšavskog ugovora, ostaje veliki vakuum, koji treba da ispuni jedan hegemon, a to će naravno biti najsnažnija država, SAD, koje će na taj način garantovati sigurnost svima. Tako se ravila teza koja kaže da je danas svijet unipolaran, da ima jednog lidera, SAD, i masu onih dolje - velikih, srednjih, malih, minijaturnih država. Struktura međunarodnih odnosa postavljena je tako da se na vrhu piramide nalazi SAD - hegemon koji je koristan, potreban i kako neki kažu jedino moguć.

To su problemi s kojima se suočavala Amerika nakon Hladnog rata i u doba novog svjetskog poretka. Na drugoj strani, Evropa je bila zaokupljena svojom integracijom. Od Mastrihta je krenula snažna evropska integracija i proces stalnog produbljivanja i proširivanja: jedan stalni sukob šta je važnije, šta je prije, šta je bolje, da li produbiti saradnju unutar postojeće EU ili dopustiti širenje novim članicama, pri čemu proširenje nesumnjivo ide na štetu produbljivanja. Dakle, imamo dvije velike cjeline koje idu drukčijim kolosijecima - Evropa je zaokupljena sama sobom, svojom strukturom, postavljanjem evropske odbrambene inicijative, čak neki kažu i politike, postavljanjem nekih okvira za punu integraciju, dok Amerika trži mjesto pri vrhu međunarodnih odluka. Da li je to bio dovoljan razlog da se ide u razbijanje veza, neki kažu da

evroatlantizam nikada nije tako loše stajao, da je na najnižim granama, jer je taj jaz između Amerike i Evrope postao toliko vidljiv: došlo je do podjela, do pokazivanja različitih interesa i različitih pozicija. Robert Hagan to ilustruje šalom koja parafrazirajući kaže da su Evropljani sa Venere, a Amerikanci sa Marsa. Amerikanci su za upotrebu sile, brže potežu oružje, oni su za brzo rješavanje problema, i nedostaje im suptilnija diplomatija, dok su, na drugoj strani, Evropljani više zaokupljeni mirom i imaju liberalnija gledanja. Poruke koje šalje Amerika su - sila je glavna stvar, država mora imati što više sile, jer će tako lakše ostvariti svoje državne interese. Kod Evrope imamo liberalniji pristup - što više saradnje otvara mogućnosti za razvijanje spoljnih odnosa, što se više razvija funkcionalno povezivanje država, čiji je primjer EU koja je postavljena na funkcionalnom povezivanju, to je bolje. I ovdje imamo dva različita koncepta, koji upućuju na različitost pozicija Evrope i Amerike u današnjem svijetu.

Ono što je najvidljivije pokazalo te razlike, to su problemi koji su izrazito jasni u evroatlantskim odnosima: jedan od njih je Sporazum iz Kjotoa, drugo pitanje je vezano za mogućnost djelovanja Međunarodnog suda i treće je, naravno, krucijalno pitanje Iraka i ocjena ponašanja Amerike u Iraku. Kjoto je bio od velikog značaja u procesu udaljavanja Amerike i Evrope, u pogledu pristupa ekološkim problemima, koji nijesu tako beznačajni. U Kjotu je trebalo da dođe do sporazuma o boljim načinima i mogućnostima očuvanja naše planete, riječ je o zagađivanju okoline i smanjivanju onih štetočina koje ispuštaju tolike gasove. Amerika je, naravno, na prvom mjestu sa 25%, najvećih zagađivača u svjetskim relacijama, i ona je odmah odbila sporazum, s obrazloženjem da se nje to ne tiče, da je to previše, da se time želi kazniti Amerika kao najsnažnija industrijska zemlja, a druge zemlje koje su veliki zagađivači, poput Kine, ne nastoje se svrstati u tu kategoriju. Sukobljavanja su posebno došla do izražaja na konferenciji o razvoju svijeta u Južnoj Africi, gdje je Amerika čvrsto insistirala na tome da ne prihvata ove ideje, dok su evropske zemlje bile upravo one koje su tražile da se postavi neki red, neke kvote, da se toga pridržavaju i da se ide u pravcu očuvanja naše planete.

Drugi problem je Međunarodni sud, koji je do danas prihvatilo oko 146 zemalja, a SAD su već u vrijeme Klintonove administracije najavile da će prihvatiti Međunarodni sud, ali su tražile izuzeće za američke diplomate i američke vojnike. Naime, sud je postavljen zato da bi se spriječili neki veliki zločini u međunarodnoj djelatnosti, genocidi itd. Amerika je smatrala da ona ima jako puno svojih Međunarodnih djelatnika na terenu i da bi ih jednostavno trebalo izuzeti od djelovanja međunarodnog suda, a da bi im u slučajevima te vrste sudili američki sudovi - isto to oni ne prihvataju kada smo mi u pitanju, tj. da naši sudovi sude našim zločincima. Pad popularnosti NATO-a se inače i

vezuje za Hag, koji stalno dolazi s nekim novim, obnovljenim zahtjevima. Prema tome, Međunarodnom sudu je Bušova administracija odmah rekla da ne dolazi u obzir, dok je Klinton tu bio mnogo fleksibilniji. Bušova administracija smatra da niko neće Amerikancima suditi i tu se Amerika našla zajedno s Irakom, sa Saudijskom Arabijom i Kinom. To su, recimo, bile značajne zemlje koje su takođe imale primjedbe na formiranje ovog Međunarodnog suda. Evropa je, naravno EU, gotovo listom potpisala i ratifikovala dokumente Međunarodnog suda.

Na kraju, treći problem je Irak. Američka intervencija je uslijedila nakon 11. septembra, kada je Evropa pokazala vrhunac svoje solidarnosti. Treba se prisjetiti onog uvodnika u *Mondu*, "Svi smo mi Amerika", gdje se jasno želi reći - evo, mi smo s vama, mi saosjećamo i razumijemo. Naravno, NATO je izjavio da je spreman djelovati i da samo čeka poziv da krene u akciju. Nakon toga stvari se razvodnjavaju i to prilično snažno, jer su najava i priprema američke akcije izazvale već dovoljno sumnje kod brojnih članica EU. Velika Britanija se priklonila, a tu su bile i Španija i Italija, međutim, brzo je reagovao i onaj drugi blok država, koje su smatrale da je to previše, da se neće postići neko rješenje u borbi protiv terorizma time što se ide u napad na Irak i da je zapravo čitava koncepcija ovog rata pogrešno postavljena.

To su, dakle, neki konkretni elementi koji ukazuju na podvojenost NATO-a, na razdvajanje između saveznika i SAD-a. Napad na Irak je otvorio mogućnosti kažnjavanja nekog sjutrašnjeg neprijatelja u skladu s novom doktrinom "preventivnog udara". Dakle, gdje god Amerika smatra da treba udariti prije, da ima razloga da se to učini, treba to učiniti odmah i tako eliminisati opasnost. Koncepcija preventivnog udara, zanimljivo je i to, nastala je još u vrijeme Džordža Buša Starijeg. Pokušali su je lansirati isti ljudi, tvrdeći da bi upravo jednim takvim preventivnim udarom Amerika riješila pitanje svoga mjesta i položaja hegemonu u novom svjetskom poretku. Međutim, kako je tada pao Sovjetski Savez i raspao se socijalistički svijet, nije više bilo velikog neprijatelja i suparnika i koncepcija velikog preventivnog udara je napuštena. Vratila se sada, nakon 11. septembra, pojavila se kao neka vrsta zastrašivača za sve one zemlje koje bi djelovale suprotno od američke politike i pokazala se kao koncepcija na kojoj je bila utemeljena akcija u Iraku.

Ako je danas podijeljenost takva, onda se možemo zapitati kakve su mogućnosti za razvoj evro-američkih odnosa u budućnosti i što se može očekivati od evroatlantizma. Prije svega, jedan od scenarija kaže da bi moglo doći do stvaranja situacije u kojoj će se stara i nova Evropa podijeliti, ali gdje će doći do jačeg povezivanja jedne grupe zemalja koje će biti čvrsto jezgro u EU i to bi bile Francuska, Njemačka, Beneluks i Austrija. Te zemlje bi mogle i ekonomski zajedno djelovati, one su vrlo razvijene i negdje su na istom nivou razvoja, pa bi mogle biti motorna snaga EU. To izdvajanje bi omogućilo da

imate ono o čemu se inače govorilo u EU, koncentrične krugove, dakle, različite faze, različite nivoe i različite grupacije zemalja koje su u EU. Očekivalo se da, u jednom ovakvom scenariju izdvajanja, ova grupa na političkom planu ima jednog velikog saveznika - Rusiju, koja je, kad je ova problematika u pitanju, u velikoj mjeri izmijenila poglede Evropljana i to ove stare Evrope. Stvorila bi se mogućnost zajedničkog djelovanja Francuske, Njemačke, Beneluksa, Austrije i Rusije. Ispod toga bi išle naše zemlje, koje bi djelovale u EU i koje bi stvorile neku vrstu zone slobodne trgovine, i to bi bila niža faza integracija, bez obzira na to što su to isto članice EU. Te zemlje ne bi prihvatale euro, ne bi prihvatale političke stavove ove grupacije, i bile bi negdje u sredini između ovih vodećih i ostalih zemalja, koje bi bile negdje na nivou članstva u Vijeću Evrope. Prema tome, ako bi se grubo izražavali, imali bismo Evropu 1, Evropu 2 i Evropu 3, koje bi u velikoj mjeri odgovarale i ekonomskim položajima i ekonomskim interesima pojedinačnih zemalja.

Iz toga slijedi da SAD na ovakvo izdvajanje treba da odgovore jednim svojim vlastitim scenarijem, a to je *Anglofonski scenario*. Anglofonski scenario kaže da je podjela očigledna, stavovi između Evrope i Amerike su već toliko suprotni i različiti da Amerika treba računati na okupljanje snaga koje će je snažno podržati, koje su pokazale da su zajedno s Amerikom u Iraku, i u kojima se govori engleski jezik. Anglofonska grupacija su: SAD, Velika Britanija, Australija i Novi Zeland. Ona bi trebalo da jača svoje veze, da dopusti Evropi da se razvija na određeni način i pri tom računa na to da u Evropi treba pridobiti istočnoevropske države i nove članice, koje bi iz različitih razloga trebalo da budu bliže Americi nego staroj Evropi, a mogle bi biti ona vrsta nove Evrope koja bi ojačala ovaj anglofonski blok.

Ovaj scenario ima svoje mjesto u SAD-u, i dosta je pesimističan - ako stvari idu u različitim pravcima, Amerika se treba držati svojih provjerenih saveznika, koji je nikada nijesu ostavili, od Korejskog rata, preko Vijetnamskog rata, pa ni sada u Iračkom ratu. To anglofonsko jedinstvo je civilizacijsko, kulturno, ekonomsko, političko. Prema tome, za razliku od ovih tzv. nezahvalnih evropskih zemalja, treba jačati tu grupaciju i očekivati da će joj se istočnoevropske zemlje pridružiti (ja ih obično nazivam mali trojanski konjići) - De Gol je govorio o Velikoj Britaniji kao o američkom trojanskom konju i blokirao je njen ulazak u Evropsku zajednicu, jer je tvrdio da će ona uvijek zastupati američke interese - dakle, uz ovoga velikog trojanskog konja imamo i male trojanske konjiće, koji su zainteresovani, prije svega, da Amerika ostane u Evropi, da bude između Rusije i Njemačke i da centralna Evropa bude sigurna. S druge strane, tu je pitanje tradicija, osjećanja velike zahvalnosti i uvjerenja da je Amerika bila glavna snaga koja je pomogla da se Istočna Evropa vrati svojoj slobodi i koja je isto tako najzaslužnija što se srušio Berlinski zid.

Dakle, anglofonski scenario je pesimističan, ali je, za razliku od ovoga izdvajanja, pokazao da su prisutni neki ostaci evroatlantizma, i utemeljen je na nekim vrlo čvrstim realnostima. Recimo da EU i SAD predstavljaju 11% svjetskog stanovništva, one daju 37% GDP-a, 85% investicija i kapitala je promet Evropa-SAD, Amerika 60% plasmana svoga kapitala vrši u EU, više se investira američkog kapitala u Holandiju, nego u Narodnu Republiku Kinu. Imate i to da svakog dana otprilike oko 450.000 ljudi putuje u oba smjera, transatlantski Evropa-Amerika, onda možete dodati i da 7 miliona Amerikanaca radi u evropskim firmama, a 3 miliona Evropljana u američkim firmama u Evropi. Dakle, veze koje povezuju Evropu i SAD su više nego čvrste. Da bismo govorili o nekom raspadu tih veza i odnosa, trebalo bi imati velike vizionarske sposobnosti, ali u stvarnosti govoriti o tome da neko drugi može nadomjestiti Americi Evropu i Evropi Ameriku, za dugo, dugo vremena ne dolazi u obzir. Sve one kulturno-civilizacijske vrijednosti su takođe utkane u fundamente tog evroatlantskog spoja, koji je utemeljen na čitavom nizu nivoa i predstavlja se kao određena snaga koja, naravno, može imati svoje pukotine, može pokazati razlike, različita shvatanja, i na određeni način učiniti da se Evropa s manje simpatija odnosi prema sadašnjoj američkoj administraciji, nego što je to bio slučaj u odnosu na bilo koju američku administraciju nakon II svjetskog rata. Mogu se očekivati i promjene u toj administraciji, pod naletom problema, posebno onih koji se odnose se na Irak, na pitanje šta sada učiniti s tim imidžem Amerike i kako djelovati u samoj Americi da bi se smanjila ova podjela koja je nastala nakon izbora. Prema tome, može se očekivati da će i Bušova administracija učiniti neke korake u pravcu smirivanja stvari, ili pokušati ići u pravcu liberalne politike. S druge strane, za četiri godine opet imamo izbore u Americi na kojima će možda doći neka nova ekipa, koja će okrenuti stranicu i dati mogućnost da se ne ide na ovakav pesimistički scenario, nego će pokazati da je vraćanje savezništvu potrebno, korisno i nužno i jednima i drugima. Na taj način i Henri Kisindžer posmatra ove odnose, on smatra da je upravo sada za EU i Ameriku najvažnije pokazati zrelost u promišljanju, zrelost u tome da se razlike, koje su očigledne i koje postoje, ne predimenzioniraju, da se ostavi na vidiku ono što povezuje ova dva velika pola u današnjoj situaciji i da se onda kroz to stvaraju uslovi za prevladavanje podjela. Podjele i razlike među demokratijama su nešto što je normalno, i teško bi bilo očekivati da imate neki ratni sukob Evrope i Amerike, da dođe do nekih prevelikih zahlađenja odnosa. Imali smo u skoroj istoriji one smiješne stvari: “Nemojte piti francuska vina.”, “Nemojte jesti francuske krompiriće”, ali to je vrlo brzo prošlo. Pokazalo se da su to samo određeni znaci jednog stanja, ali da je praktično nemoguće govoriti o izdvajanju Evrope iz evroatlantizma, o prekidanju veza između Amerike i Evrope. Dodajmo na kraju i to - kada se govori o tom evroatlantskom svijetu, o njihovim vezama, o njihovoj snazi - onda treba reći da je taj evroatlantizam,

taj evroatlantski svijet, zajedno s Australijom, Novim Zelandom i Japanom, faktički blok razvijenih zemalja. Ako bi sutra očekivali neke velike sukobe, neke velike prijetnje i podjele u svijetu, one bi morale ići, ne treba biti neki veliki marksista ili neomarksista, upravo granicom ovih nerazvijenih i razvijenih, kako bi to Hantington rekao "Rest against West". Amerika sa svim ovim razvijenim zemljama i radi toga mora biti zajedno, ne zbog idealističkih pogleda, nego zbog čvrstih ekonomskih, političkih, a možda i nekih stratejskih realnosti. Kada gledamo neke mogućnosti izazova do kojih bi moglo doći u budućnosti, terorizam je jedan od malih pokazatelja djelovanja ovoga "Resta", jedan djeličak nezadovoljstva koje se pokazuje, ali to nezadovoljstvo može biti snažnije i dobiti konkretnije oblike, a onda može značiti i daleko veće probleme, posebno za američku politiku, ali i za njihove saveznike, koje je nemoguće izdvojiti.

Postavlja se i pitanje koliko je ovaj veliki "big bang", uključivanje novih članica u EU, uticao na odnose Amerike i Evrope i šta to praktički znači. Prva stvar, ako bi analizirali to proširenje, koje je bilo tako brojno, uvelo toliko novih zemalja, neki su rekli iznad svih očekivanja, bila bi da je time definitivno pokazano da je istočna Evropa postala dio Evrope. I to je možda najveća vijest koja se dogodila, da je konačno savladana ta granica koja je od vremena Hladnog rata na rijeci Labi, ali i ona mnogo ranija granica podjela evropskoga carstva i, što je važnije, evropskog industrijskog razvoja. Ako gledate taj industrijski razvoj u Evropi, onda je on išao negdje oko Venecije, oko doline Rajne, u Holandiju, dakle, to je bilo središte koje se razvijalo. Što se tiče istočne Evrope, negdje tamo do Praga i do Beča bila je granica i tu je prestajao moderni evropski svijet. Imate jednog engleskog putopisca koji krajem 17. vijeka dolazi u Budimpeštu i kaže: "Pa to podsjeća na Aziju, gdje sam ja to došao, to je kraj svijeta." Zamislite samo kakvi su bili ovi naši prostori koji su bili bliže od Budimpešte. Prema tome, granica koja je odvajala Istočnu Evropu od Zapadne bila je istorijska, bila je duboko utemeljena, ekonomski dokazana i sad se ta Istočna Evropa pojavljuje u EU, ona je zajedno s drugima, koliko toliko ravnopravna. Da li je ravnopravna? Ako gledamo razlike koje postoje između pojedinih istočnoevropskih zemalja, recimo Mađarska i Poljska u odnosu na neke visokorazvijene zemlje, tu je razlika 25-40 godina, prema tome, neko dostizanje tog ekonomskog standarda je strahovito daleko. Sve ove nove članice donose samo 5% GDP-a Evropske unije, a unijele su veliki broj stanovnika u EU. Prema tome, ni ta Istočna Evropa neće se dugo vremena baš tako ugodno osjećati u Evropi. Ja obično kažem da je i čitav projekat EU onog trenutka kad su ušli Mediteranci na neki način bio stavljen u jednu drugu situaciju. Imali ste šest država članica Zajednice za uglj i čelik, imali ste zemlje koje su bile na istom stepenu industrijskog, ekonomskog, pa i socijalnog razvoja. Ulaskom ovih drugih članica stvari se mijenjaju i u Evropi, tada se zvala Evropska zajednica, niko više nikome ne obećava neku ujednačenost. To je ono što naši narodi i narodnosti na ovim prostorima ne

razumiju, kao što to nijesu razumjeli ni u Istočnoj Evropi. Svi očekuju iste plate kao u visokorazvijenim zemljama Zapadne Evrope, da će imati socijalu, da će imati pogodnosti i sve ono što ima jedna Švedska, Danska, Finska, Njemačka itd. Tu je Istočna Evropa ograničena i sa odredbama oko zapošljavanja radne snage, oko kupovine njihovih zemljišta, posjeda i tome slično, dakle, daje se jedan period kada bi Istočna Evropa trebalo nekako da se približi toj Zapadnoj Evropi, a onda da joj se omogući da bude potpuno vezana uz Evropu, da ne bude samo formalno spojena. Mi sad imamo jedno formalno spajanje Istočne Evrope sa Zapadnom Evropom, Istočna Evropa se, kako neki kažu, vratila svojoj pravoj domovini Evropi, ali je pitanje po koju cijenu, na koji način i što će dalje sa tom Istočnom Evropom biti.

Drugi dio problema leži u tome što je Zapadna Evropa prestala biti zatvorena oaza. Možemo raći da je Zapadna Evropa mogla zahvaliti za svoj povoljan razvoj velikim dijelom i činjenici da je bila zatvorena oaza, jer je bila odijeljena od istoka i nije bilo nikakve opasnosti da se mase prelijevaju, da dolazi do nekog miješanja. Prema tome, Evropa se mogla razvijati unutar svojih parametara, otvarajući se prema južnim obalama Mediterana kad je trebalo, prema Turskoj kad je trebalo radne snage, prema našoj bivšoj državi, ali, uglavnom je Zapadna Evropa bila cjelina, a ona to više naravno neće biti. Sada mora računati na Istočnu Evropu, jer se sada granica te Evrope pomakla i Poljaci postaju neka vrsta graničara za ove na istoku, a Mađari ovamo prema nama, prema tome, Evropa je proširena, dobija nove stanovnike, nove probleme i nove izazove i više ne možemo govoriti o toj Zapadnij Evropi kao o određenoj oazi. U vrijeme tog proširenja neki su govorili da će evroatlantizam biti manje značajan, da će praktično Amerika biti istisnuta iz Evrope i da će ta velika Evropa snažno odgovoriti jednim glasom, što se vjerovatno neće dogoditi. Već smo spominjali ove podjele i da će ovi novi uglavnom biti opredijeljeni za Ameriku, da će politički gledati na Vašington, a da će ekonomski tražiti svoju vezu sa Zapadnom Evropom, odnosno sa Briselom. Na taj način i EU dobija još jednu novu komponentu: interne podjele. Do sada se moglo govoriti o nekoj nordijskoj skupini, pa o protestantskoj, o mediteranskoj, pa njemačkoj, dobijamo i ovu slovensku komponentu, a sve to je dokaz da sa proširenjem EU dolazi do problema sa produbljenjem saradnje. Koliko će ta saradnja duboko ići, koliko će Evropa biti u stanju rješavati sve svoje velike projekte koje je isctala, izgradnju čitave nove strukture, evropske bezbjednosne i spoljne politike, da li će ta Evropa biti u stanju govoriti jednim glasom? Hoće li se moći stvoriti jedno čvrsto jezgro koje bi stvarno predstavljalo EU?

Prema tome, evroatlantizam se neće izgubiti, Evropljani će i dalje gledati na evroatlantizam, i na NATO i na Ameriku, novi generalni sekretar NATO-a Šefer, koji je inače veliki proamerički atlantista, kaže da se Amerika nema što pravdati Evropi zbog rata u Iraku i zbog svoga djelovanja, već da se Evropljani

trebaju izviniti Americi zbog nedostatka podrške. S uvećanom Evropom doći će do većih problema u samoj EU, biće veoma značajno kako će se uklapati novi članovi, koliko će oni donijeti političke dinamike, možda će se još više profilisati politička vrijednost, političko djelovanje EU na štetu njenog ekonomskog razvoja, posebno ako je riječ o odnosima između novih i starih članova.

I što to znači, na kraju, za područje na kome se mi nalazimo i za mogućnosti našeg ulaska u Evropu? Po jednoj ocjeni, zemlje zapadnog Balkana imaju različite godine u kojima bi se mogle pojaviti. Gospodin Frejzer, direktor Političkog instituta EU u Briselu, nedavno je dao svoju viziju proširenja EU. Po njemu, 2007. godine ulaze Bugarska i Rumunija, 2009. godine Hrvatska, Norveška i Island, 2012. Turska, Makedonija i Švajcarska, 2020. godine Srbija i Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija i Kosovo, 2025. Bjelorusija, Ukrajina i Moldavija, i tada bi EU trebalo da ima 41 članicu. Za 20 godina bi proces trebalo da ide ovako i može se reći da je to jedno razmišljanje koje ima svoju vrijednost. Frejzer je osoba koja je u Briselu 20-ak godina na čelu Instituta, koji radi sve analize za ocjene pojedinih zemalja itd. za EU, osoba koja bi morala biti dosta kompetentna i zbog toga i navodim ove godine. Naravno, mogli bismo sada reći da je Ukrajina u značajnoj fazi ubrzanja, ali i ovdje ima nekih problema, predvidio je da je i Kosovo u grupi sa SiCG kao nezavisna država, čitav Balkan - SiCG, BiH, Albanija i Kosovo - ulazi zajedno 2020. godine. Znači, u bližoj ili daljoj budućnosti nam je jedan put koji treba savladavati. Članice NATO-a su u apsolutnoj prednosti za prijem u EU, Hrvatska, Makedonija i Albanija su u Partnerstvu za mir, a iz tog Partnerstva treba ući u NATO i onda u EU. To bi onda bilo jedno definitivno zaokruživanje evropskog prostora, to je ono što se stalno govorilo, da EU smatra da su jedine granice do granica Rusije. Kada se inkorporiraju sve ove zemlje, onda bi tu trebalo stati sa širenjem. Naravno, imate već sada najave Izraela, Gruzije, koje se isto prijavljuju, one bi htjele i u NATO i u EU, dakle, to su, da ih tako nazovemo, izvanevropski kandidati.

Evropa bi na ovaj način riješila pitanje Balkana i jugoistoka Evrope. Moglo bi se reći da je onda evropski kontinent cjelovit od Atlantika do Rusije i da je to apsolutno najveći prostor koji je integrisan, koji se zove Evropska unija. Samim tim, očekuje se da bi i svi sukobi ovdje bili eliminisani, da bi Evropa donijela mir i sigurnost za sve narode, a nakon toga sve ostalo. Da li bi se ta Evropa razvijala kao savez država ili bi se pretvorila u federaciju, to su pitanja za duge razgovore. Novi Ustav pruža malo jednog i malo drugog. Za sada je teško zamisliti da bi države koje se nalaze u savezu htjele ući u federaciju i da bi napustile dio svojih kompetencija. Očigledno je da je pred EU jedan dug put, a pred nama uvjerenje da bi mogli, neki prije, neki kasnije, toj Evropi se pridružiti.

ISTORIJAT I STRUKTURA ORGANIZACIJE ZA EVROPSKU BEZBJEDNOST I SARADNJU (OEBS) I NJENA ULOGA U PROCESU DEMOKRATIZACIJE U SICG

Skraćenica OEBS predstavlja Organizaciju za evropsku bezbjednost i saradnju, ali moram istaći da se radi o jednom vrlo karakterističnom aspektu bezbjednosti Evrope. Dakle, nije organizacija kao što je NATO, koji odgovara na vojne prijetnje koje postoje u Evropi i šire u svijetu, a nije ni kao organizacija Evropske unije, koja se bavi bezbjednošću u jednom drugom smislu. Pokušaću da objasnim šta je zapravo OEBS. Rekao bih da je to institucija za upravljanje bezbjednošću.

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju ima tri osnovne karakteristike, a to su:

- saradnja
- opsežnost ili sveobuhvatnost i
- prevencija.

Saradnja je ključni princip OEBS-a, još od samog njegovog začetka. OEBS je stvoren 1975. godine Helsinškim aktom, usred Hladnog rata, i u to vrijeme se zvao Konferencija za bezbjednost i saradnju (CSC) u Evropi. Možda ćete se zapitati kako se mogla postići ovakva saradnja tada dva suprotstavljena bloka. Odgovor leži u tome da saradnja ne mora nužno podrazumijevati harmoniju, što znači da se zemlje mogu sastati i radi postizanja zajedničkog interesa. Zemlje su shvatile da strategije saradnje mogu dati bolje rezultate nego suprotstavljene jednostrane strategije. Uopšteno govoreći, kroz institucije i saradnju uvode se elementi sigurnosti, predvidljivosti i pouzdanosti u međudržavnim odnosima, što je u stvari i bio cilj 1975. godine, kada je stvorena CSC. Sovjetski Savez je želio da obezbijedi dijalog sa Zapadom, u smislu da se održi teritorijalni status quo koji je nastao poslije II svjetskog rata, dok je Zapad, s druge strane, želio da ima garancije da u istočnom bloku neće doći do ozbiljnog kršenja ljudskih prava. Ovo je dakle bio politički dogovor između Istoka i Zapada, zasnovan na saradnji, na jednom od glavnih principa CSC-a.

Drugi princip je *sveobuhvatnost* u pristupu bezbjednosti. CSC je uvela trodimenzionalni pristup bezbjednosti, to jest bezbjednost u tri različita polja:

- politička i vojna bezbjednost
- saradnja u oblasti ekonomije i životne sredine
- ljudska prava.

U sva ova tri polja države članice, kojih je u to vrijeme bilo 35 iz istočne i zapadne Evrope, uspostavile su mrežu kontakata i dijalog u cilju *prevencije* (ovo je treća karakteristika Organizacije) eskalacije problema i preventivnog djelovanja po pitanju bezbjednosti.

Metod koji je primjenjivala Konferencija za bezbjednost i saradnju, da bi obezbijedila dijalog između Istoka i Zapada, pokazao se kao veoma dobar. Organizacija je imala veoma važnu ulogu u prevazilaženju razlika između dva bloka, posebno u oblasti zaštite ljudskih prava, kao i u stvaranju uslova za prevazilaženje Hladnog rata.

Od kraja Hladnog rata 1989.godine CSC se transformisala i dokazala da je sposobna da odgovori na drugačije i složenije bezbjednosne izazove u svijetu. Postoji nekoliko momenata u ovoj evoluciji, a ja bih pomenuo Povelju o bezbjednosti iz Pariza, koja je usvojena 1990. godine i koja je u osnovi identifikovala načine saradnje između 35 članica u novoj epohi nakon Hladnog rata. To je kasnije potvrđeno i Poveljom o borbi protiv terorizma, koja je usvojena u Portu 2002.godine.

Ako pogledamo šta se desilo u posljednjih 15 godina sa CSC, vidjećemo da se ona proširila po 3 principa: po članstvu, po strukturi i po funkcijama. Od 35 država članica, koliko je bilo na početku, OEBS danas ima 55 država članica i proširio se na teritoriju Kavkaza, centralne Azije i bivšeg Sovjetskog Saveza.

Što se tiče ovog strukturnog uvećanja, Konferencija za bezbjednost i saradnju je 1994. transformisana u Organizaciju za evropsku bezbjednost i saradnju sa 55 država članica. OEBS ima Sekretarijat, Stalni savjet, koji je glavni organ za donošenje odluka, kao i Centar za prevenciju konflikta, sa sjedištem u Beču. Vremenom smo učvrstili niz različitih institucija vezanih za OEBS.

U okviru OEBS-a funkcioniše nekoliko institucija, kancelarija: Kancelarija za slobodu medija, sa sjedištem u Beču, Visoki komesar za nacionalne manjine, nalazi se u Hagu, Specijalna jedinica za borbu protiv terorizma, formirana prije 2 godine i takođe sa sjedištem u Beču. Jedinica za borbu protiv trgovine ljudima. Naravno, tu je i Kancelarija koja je zadužena za ljudska prava i demokratske izbore, koja uglavnom prati sve izbore koji se odvijaju u regionima gdje je OEBS prisutan. Pored ovih institucija, postoji i 18 misija u novim demokratijama na zapadnom Balkanu, Kavkazu i centralnoj Aziji.

Treća vrsta proširenja OEBS-a jeste u okviru njegovih funkcija. Prerastao je u organizaciju koja se bavi otklanjanjem problema, odnosno prijetnji bezbjednosti na međunarodnom nivou. Tu je uključen organizovani kriminal, kontrola granica kuda prolaze trgovine ljudima, drogom itd. OEBS je vrlo zainteresovan da se romska nacionalna manjina uključi u evropske integracije. Bezbjednost i demokratija utiču jedna na drugu, pa je OEBS jedna od prvih organizacija koja je počela da promovise demokratiju, da radi na konsolidaciji demokratije, kako bi se uticalo na konsolidaciju bezbjednosti u zemljama u kojima se nalazi.

OEBS ima i 18 misija na terenu, koje su u regionu zapadnog Balkana, Kavkaza i centralne Azije. Što se Balkana tiče, mi smo tu prisutni od 90-ih godina, tačnije od 1992.godine, kada smo uspostavili Misiju u Makedoniji. To je bila posmatračka Misija i njen zadatak je bio da prati situaciju i to u onim pograničnim područjima, kako bi se moglo spriječiti širenje konfliktnih situacija u susjedne zemlje. U 1997. godini uspostavili smo Misiju u Albaniji, kao odgovor na krah pravnog sistema početkom te godine. Negdje istih godina uspostavljene su misije u BiH i u Hrvatskoj. U BiH je to bio dio postdejtonskog procesa stabilizacije, međutim, Misija u BiH se značajno proširila i na nove oblasti kao što su ljudska prava, manjinska prava, ali i obrazovanje, gdje smo bili posebno uspješni. U Hrvatskoj je Misija uspostavljena 1996.godine, a 1999. godine na Kosovu, i predstavljala je jedan od četiri stuba UNMIK-ove administracije. Na kraju, ali ne manje važno, 2001.godine uspostavljena je Misija u SiCG.

Sve ove misije koje postoje na Balkanu imaju različite mandate i različite prioritete, ali imaju i neke zajedničke stvari. One se usredsređuju na različita područja koja su vezana za stabilizaciju i demokratizaciju, ali funkcionišu po sličnim metodama. Na nacionalnom nivou OEBS pokušava da pruži podršku konsolidaciji normativnog okvira, koji će biti u skladu s međunarodnim i evropskim standardima, a pored toga uzima vrlo aktivno učešće i u njegovom sprovođenju i to radi tako što organizuje obuku, odnosno treninge na svim poljima o kojima se određeni zakoni donose (obuka policije, sudija, medija itd.). Isto tako, OEBS je veoma zainteresovan da potpomogne civilno društvo u svakom pogledu i da spriječi kršenje ljudskih prava.

Što se tiče Misije u SiCG, to je veoma karakteristična misija i zovu je *Misijom druge generacije*, jer je uspostavljena na poziv Vlade SRJ i radi u bliskoj saradnji s vlastima u SiCG na procesu demokratizacije, odnosno na izgradnji demokratskih institucija. Imamo širok mandat kojim pokušavamo da pomognemo Vladi SiCG u oblasti policije, sudstva, medija, u rješavanju pitanja izbjeglica, u parlamentarnim pitanjima, kao i u oblastima ljudskih i manjinskih prava. Navešću nekoliko primjera: sproveli smo program parlamentarne podrške

parlamentu Republike Srbije, gde je obezbijeđen trening za zapošljene u parlamentu i članove parlamenta, a planiramo da ovakav trening uskoro imamo i u Crnoj Gori. Što se tiče policije, vršena je obuka policijskih službenika, u oblasti sudstva uradili smo dosta treninga, odnosno obuke samih sudija, a vjerovatno je poznato da smo kroz Centar za obuku sudija sprovodili određene programe. Naravno, s tom listom bih mogao da nastavim, možda bi bilo dobro da pomenem još dvije stvari koje OEBS radi, a koje su jako bitne - sprovodimo integraciju žena i manjina u državne organe. Integracija manjina se uglavnom sprovodi kroz nacionalne manjinske savjete, koji se nalaze u čitavoj zemlji.

Kako radimo sve ove divne stvari koje sam nabrojao? Uz pomoć negdje oko 200 zapošljenih u OEBS-u, koji su raspoređeni u centrima u Beogradu, Podgorici i u južnoj Srbiji i koji su uglavnom lokalni stručnjaci. Međutim, koristimo i stručnu pomoć iz inostranstva, angažujemo i ovdašnje nevladine organizacije, i sve to uspijevamo da uradimo uz budžet OEBS-a, koji je negdje oko 10 miliona eura godišnje. To nije sve, on je potpomognut i vanbudžetskim donacijama vlada zemalja članica, tako da nam ta sredstva u velikoj mjeri omogućavaju da sprovodimo sve aktivnosti i programe koje smo predvidjeli svojim mandatom.

Htio bih da kažem nekoliko riječi o prednostima t.j. snagama, ali i o slabostima koje ima Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju, a onda nešto i o budućnosti ove organizacije. Počću sa prednostima i snagama koje ova organizacija ima - na prvom mjestu je njena fleksibilnost, koja je dokazala svoju sposobnost prilagođavanja bezbjednosnim uslovima, koji su se mijenjali. Naravno, odnosi se na instituciju dijaloga, koji je vrlo fleksibilan. Ne raspoložemo ni preobimnim birokratskim aparatom. Druga prednost i snaga OEBS-a je upravo činjenica da je koncipiran kroz ovih 18 misija na polju. Ovakav koncept organizacije daje mogućnost međunarodnoj zajednici da na praktično svakodnevno nadgleda kako teče proces izgradnje demokratskih institucija u "novim" demokratijama.

Postoje naravno i slabosti ove organizacije i ja ću ovdje pomenuti dvije. Prva je pravilo konsenzusa između 55 zemalja koje su članice OEBS-a, i kooperativni pristup bezbjednosti. To na neki način sprečava organizaciju da pokaže snažne sankcione mehanizme u slučajevima kada je to potrebno. Druga slabost ima veze s ovim složenim trodimenzionalnim pristupom bezbjednosti, koji nas primorava da uradimo prevelik broj stvari kad se uzmu u obzir sredstva s kojima raspoložemo. Da bi se odgovorilo na izazove koje sam ranije pomenuo, potrebno je više finansijskih sredstava, više zapošljenih i veće prostorije, koje mi nemamo zbog ograničenosti budžeta.

Što se tiče slabosti koje sam pomenuo - nedostatka sredstava, ljudi itd. - ne znam da li će se one ikada riješiti, ali to ćemo sada ostaviti po strani. Htio bih

nešto reći o budućnosti Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju. Naime, najveći broj političara i veliki broj ljudi ovdje misli da kada sve zemlje, koje su sada u procesu tranzicije, postanu punopravni članovi Evropske unije, neće više biti potrebno prisustvo jedne ovakve organizacije. Ja se donekle slažem s tim mišljenjem. Kada jednom SiCG, BiH i Hrvatska postanu članice EU, neće im biti potrebna takva vrsta pomoći na svakodnevnim osnovama. Međutim, ipak smatram da i tada prisustvo jedne ovakve organizacije, koja je prijateljski i kooperativno nastrojena, može biti od velike koristi, naročito u sferama koje predstavljaju neku vrstu internih problema. Iako zemlja postaje član EU, još uvijek ostaju neriješeni neki interni problemi, kao što su trgovina ljudima, korupcije i reforme policije, kao i potpune integracije manjina.

OEBS je na neki način promoter demokratije i demokratizacije. Postavlja se pitanje da li onda ovaj model organizacije može da postane obrazac i u drugim područjima. Lično mislim da može. Pomenuo bih recimo regione srednjeg Istoka, istočne Azije, gdje nema dovoljno međunarodnih organizacija, gdje ne postoje izgrađene institucije i gdje bi jako dobro bilo prisustvo međunarodne organizacije koja bi potpomogla izgradnju demokratskih institucija. Ovo je moje lično mišljenje i nemam namjeru da kažem da želim da se OEBS širi na ove regione, ali smatram da model ove organizacije može da bude upotrijebljen za rješavanje problema u drugim regionima u svijetu.

Sa ovim bih završio priču o budućnosti Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju - za OEBS je izazov da li će uspjeti da postane *zajednica vrijednosti*. Do sada je OEBS u raznim oblastima promovisao demokratski život, kroz mnogobrojne povelje i akcione planove. Kao institucija koja je uspostavljala norme i standarde, bio je izuzetno koristan. Međutim, smatram da Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju još uvijek nije postala zajednica vrijednosti, što se na neki način može reći za EU, ili čak i NATO. Problem je u tome što ima 55 zemalja članica, koje se međusobno veoma razlikuju i ponekad je teško postići saglasnost po pitanju vrijednosti. Demokratija možda nešto znači u zapadnoj Evropi, čak i u vašoj državi, ali je stvar drugačija sa Bjelorusijom ili Turkmenistanom. Na neki način ostaje pitanje za budućnost - da li će se uspjeti (pored jačanja organizacije) uspostaviti zajednica vrijednosti, da li će se jače učvrstiti demokratski standardi unutar svih ovih 55 članica? Nadam se da će OEBS postati upravo zajednica vrijednosti i to će biti naš najveći cilj za budućnost.

FRANCUSKA I EU - „STARA“ I „NOVA“ EVROPA?

UVOD

Tema koju bih razmatrao zove se “Francuska i EU - ‘stara’ i ‘nova’ Evropa?”. Naslov je, naime, rečenica koju je prošle godine izgovorio Donald Ramsfeld, američki sekretar za odbranu. On je u vrijeme iračke krize želio da suprotstavi dvije Evrope, koje je okvalifikovao kao *stara* i *nova Evropa*. S jedne strane su evropske države koje nijesu podržavale američku politiku prema Iraku, a s druge su one koje su slobodno podržavale Vašington, među kojima su bile i nove članice. Neću se zadržavati na definiciji “stare i nove Evrope”, jer se njome nastoje između sebe suprotstaviti članice Evropske unije, a i zato što je vezana za jedan vrlo precizan kontekst - krizu u Iraku (koji nije baš umjesan da bi se sudilo o EU, jer su članice EU jasno istakle da ne žele da raspravljaju o Iraku u okviru EU).

Ipak, definicija „stara i nova Evropa“ može se uzeti u obzir ako se ima u vidu Evropska unija prije i nakon proširenja. Naime, proširenje koje se desilo u maju 2004. godine najveći je kvantitativni skok Evrope od Sporazuma u Rimu. Paralelno s ovim, Ustav je najveća evolucija u kvalitativnom smislu, nakon svih sporazuma koji su se smjenjivali od 1957. godine. Naravno, ovo najveće proširenje, s jedne, i Ustav s druge strane, u vrlo bliskoj su vezi, jer je proširenje izazvalo potrebu za institucionalnom evolucijom Evropske unije. Ova dva procesa su, prije svega, izazov za članice EU koje su njeni osnivači, kao što je to na primjer Francuska. Evropska unija predstavlja za Francusku jednu vrlo važnu tvorevinu i Francuska se brinula da je proširenje, odnosno priključivanje novih država, ne dovede u pitanje.

S političke tačke gledišta, ova evropska tvorevina je kako znak jačanja francusko-njemačkih odnosa tako i znak uspostavljanja klime povjerenja između država članica Evropske unije.

S ekonomske tačke gledišta, u Francuskoj se evropska konstrukcija ogleda kroz 30 godina razvoja i izgradnje i kroz uvođenje eura. Sve to je za nju od velikog značaja i ona nije htjela da dovede u pitanje ove tvorevine ili da ih, na neki način, oslabi u okviru procesa proširenja.

Francuska se nikada nije suprotstavljala proširenju, ali je nadgledala da ono ne dovede do slabljenja Evropske unije. Odnosno, uvijek je skretala pažnju na to da proces proširenja EU ide zajedno s procesom njenog jačanja tako da nikako ne dođe u pitanje funkcionisanje Evrope. Francuska naročito vodi računa o ovim stvarima, jer proces proširenja još nije završen. Očekujemo Rumuniju i Bugarsku, zatim zemlje Balkana, koje imaju pred sobom perspektivu pristupanja Evropskoj uniji, a Francuska ne samo da nije naklonjena proširenju, već ga i očekuje, imajući u vidu i Tursku. Francuska samo teži da proces proširenja EU i proces njenog jačanja budu dva paralelna procesa.

1. OMOGUĆITI EVROPSKOJ UNIJI DA SE PRILAGODI PROŠIRENJIMA

Da bismo procijenili koji su doprinosi Francuske u izgradnji Evrope, napomenuo bih neke povoljnosti koje Evropska unija stiče proširenjem.

Najprije, proširenje je znak evropskog uspjeha. Ono pokazuje koliko je Evropska unija privlačna za druge zemlje. Zato se proširenje koje se desilo u maju ove godine, a obuhvata period od 15 godina priprema, može računati kao uspjeh. Francuska je uvijek podržavala širenje, jer ono potvrđuje ideju političke Evrope, Evrope koja ne podrazumijeva samo zajedničko tržište, već i jednu zajednicu vrijednosti privlačnu za one zemlje koje su se oslobodile Varšavskog pakta. Tako je od 1989. godine Francuska odobravalala želju zemalja centralne Evrope da se priključe Evropskoj uniji. Istovremeno, Francuska je pazila da to proširenje ne prouzrokuje slabost EU.

Paralelno s procesom proširenja Francuska je nadgledala da sporazumi usvojeni u proteklih 15 godina ne ugroze političku Evropu. Sporazum potpisan 1992. godine u Mاستrihtu predstavlja jednu vrstu kvalitativnog pečata za Evropsku uniju. Francuska je insistirala da uvođenje eura bude praćeno političkim programom. Upravo zbog ovog sporazuma iz Mاستrihta uvodi se projekat zajedničke inostrane politike i načelo u oblasti pravde i unutrašnjih poslova. Kako ovi napori, ipak, nijesu bili dovoljni, sporazum je upotpunjen pet godina kasnije Amsterdamskim sporazumom, koji takođe podvlači jačanje političke Evrope.

Javilo se jedno važno pitanje kome je trebalo posvetiti pažnju i ono je riješeno Sporazumom u Nici. Njime se funkcionisanje Evropske unije prilagođava ostalim članovima, kojih je ukupno 10. Danas se na ovaj Sporazum iz Nice gleda kao na jedan neuspjeh. Međutim, on je stvoren u periodu kada je Francuska predsjedavala Evropskom unijom, kada je bilo neophodno hitno riješiti nekoliko institucionalnih pitanja prije nego što dođe do proširenja. Bila

je vrlo teško pregovarati o ovom sporazumu, jer on ne uvodi nove nadležnosti za Evropsku uniju i ne modifikuje ravnotežu nadležnosti između EU i novih članova, već se odnosi na respektivnu važnost zemalja članica u sjedištu institucija Evropske unije. Uopšteno govoreći, upravo je o tim pitanjima najteže pregovarati i upravo je iz tog razloga Sporazum iz Nice ostao u lošem sjećanju, jer je trebalo provesti nekoliko noći u pregovorima. Tako da, kad se govori o pregovorima u Nici, uvijek je prisutna slika ljudi koji se žučno raspravljaju, jer je svaka zemlja članica željela da ima još jednog predstavnika u Parlamentu, a zauzvrat bi izgubila jedan glas u Evropskom savjetu. Čim je ovaj sporazum usvojen, postalo je jasno da to nije dovoljno i tako je počeo proces koji je rezultirao stvaranjem evropskog Ustava. I Francuska je podržavala stvaranju evropskog Ustava. Shvatili smo i istakli da se više nikada ne smijemo naći u situaciji da vodimo onakve pregovore kakve smo vodili u Nici. Treba jednom zauvijek postaviti pravila funkcionisanja Evropske unije tako da se o njima ne mora ponovo pregovarati prilikom svakog novog proširenja. S novim Ustavom Evropa preduzima novi politički i pravni korak. Najprije, sama riječ Ustav krajnje je simbolična. Čak i ako s pravne tačke gledišta Ustav predstavlja sporazum međunarodnog prava, paralela s nacionalnim ustavima je očigledna. Funkcionisanje Evropske unije zavisice od jednog jedinstvenog teksta, koji će biti zamjena za sve one sporazume, za sve one tekstove koji su predstavnicima Evrope postali teški za čitanje. Ustav pojednostavljuje arhitekturu Evropske unije. Ranije je postojala Evropska ekonomska zajednica, pa Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska zajednica za atomsku energiju, i sve je to zajedno bilo u koverti koju je predstavljala Evropska unija. Danas postoji samo Evropska unija, a Evropska zajednica za uglj i čelik prestala je da postoji, kao i ona razlika između Evropske unije i Evropske zajednice.

Takođe, nestala je i podjela Evropske unije na stubove. Ranije su postojala tri poznata stuba: komunitarni stub, stub koji se odnosio na inostrane poslove i stub koji se odnosio na pravdu i unutrašnje poslove. Sve je to sada spojeno u okviru jednog jedinstvenog režima. Po prvi put Ustav definiše vrijednosti i ciljeve Evropske unije. Francuska je naročito na tome insistirala, odnosno da EU postane zajednica vrijednosti, koja počiva na Povelji osnovnih ljudskih prava, kao sastavnom dijelu Ustava.

Francuska je, takođe, insistirala na tome da se u okviru Ustava preciziraju ciljevi Evropske unije, jer je željela da time razuvjeri one zemlje koje su se plašile da će izgubiti svoju suverenost. Ustav pojednostavljuje podjelu nadležnosti između EU i država, što na neki način olakšava situaciju državama, a istovremeno bolje precizira podjelu nadležnosti između institucija EU.

Francuska je stala u odbranu principa kulturnih različitosti u okviru Ustava, težeći da kulturna dobra ne budu tretirana kao bilo koja druga roba i da ne budu

uključena u trgovinsku politiku Evropske unije. Odbrana kulturnog identiteta Evropske unije postoji u Ustavu podjednako kao i odbrana kulturnog identiteta njenih članica.

Ono što daje posebnu dimenziju ovom Ustavu je način na koji je on napisan. Ranije su tekstove o kojima se pregovaralo pisali članovi zemalja članica, a sada je po prvi put usvojen jedan mnogo širi format, koji povezuje ne samo predstavnike država, već i predstavnike institucija, nacionalnih parlamenata, kao i predstavnike građanskog društva. Ovaj poseban način elaboracije daje Ustavu jedinstven karakter. Ono što se ne mijenja jeste da EU ostaje međunarodna organizacija javnog prava, Ustav ostaje sporazum međunarodnog prava, a ovaj aspekt je potvrđen kroz strogost revizije Ustava, jer se on mijenja na isti način kao i jedan sporazum, dakle sporazumom svih zemalja članica. S te tačke gledišta, stvoren je prilično strog teks, ako se ima u vidu da svaka njegova modifikacija zahtijeva jednoglasnost država članica i proceduru ratifikacije.

Prvi izazov za Ustav je njegova ratifikacija od strane svake zemlje članice na osnovu njihovih pravila, a ne na osnovu zajedničke procedure na nivou Evropske unije. U Francuskoj ovaj proces ratifikacije ide putem referendumu i kada se mijenjaju dimenzije jednog međunarodnog sporazuma, u Francuskoj se to dešava kroz referendum. Sporazum u Mastrihtu je usvojen referendumom i bilo bi nelogično da Ustav ne bude usvojen na isti način.

2. OBEZBIJEDITI FUNKCIONISANJE EVROPSKE UNIJE

Objasnio bih način na koji je Francuska nadgledala i nadgleda funkcionisanje proširene Evropske unije. Broj članica je izazov s kojim se EU suočava nakon proširenja. Do sada se neka pitanja nikada nijesu postavila zato što je EU imala mali broj zemalja članica.

2.1 Osigurati efikasnost Evropske komisije

Prije proširenja Evropska komisija je imala više članova nego što ih je imala Evropska unija. Bilo je očigledno da svaka od članica ima svog predstavnika u Komisiji. Međutim, situacija nakon proširenja predviđa manji broj članova u Komisiji od broja zemalja članica u okviru Unije. To za sobom povlači pitanje ko može biti predstavnik u Komisiji, a ko ne. To je jako važno pitanje, naročito za one države članice koje su osnivači Evropske unije i koje su od demografskog i geografskog značaja. Države koje su, u principu, bile naklonjene nadležnostima Komisije suprotstavljaju se onim zemljama koje su bile naklonjene međuvladinom mehanizmu. Francuska je bila predstavljena kao

član ove druge grupe zemalja, imajući u vidu njen značaj u Savjetu ministara, za razliku od manjih zemalja koje su više bile članovi prve grupe, i njihove zastupljenosti u Savjetu.

Kada smo vodili pregovore vezane za Sporazum u Nici, otkrili smo da su neke male zemlje bile naklonjene nadležnostima Komisije samo iz jednog jedinog razloga: bile su sigurne da će biti zastupljene u Komisiji. Čim se ukazala mogućnost da one ne budu stalno prisutne u sastavu Komisije, s većom rezervom gledale su na proširenje moći i nadležnosti same Komisije. Sve zemlje posmatrale su sa zabrinutošću mogućnost smanjenja broja članova Komisije, kako male zemlje kojima se moglo desiti da ne učestvuju u Komisiji, tako i velike za koje je postojao isti rizik, a koje su do tada imale po dva člana u Komisiji. Tu su, takođe, i nove države članice koje su se plašile da pristupe EU, a da pri tome ne budu zastupljene u jednom tako važnom organu kao što je Evropska komisija. Francuska podržava jednu efikasnu Komisiju, sa ograničenim brojem članova, koja djeluje u onim okvirima koji su predviđeni Sporazumom, za razliku od Savjeta, gdje su države predstavljene kao takve. Ponekad se pogrešno misli da je Francuska izražava neprijateljstvo prema Komisiji. Francuska je, u stvari, samo oprezna kad se radi o poštovanju odredbi koje se odnose na Komisiju i insistira na njenoj efikasnosti. Na osnovu ovoga proizilazi da Francuska nije podržavala ono što je proizišlo iz rješenja Evropske konvencije. To rješenje je predviđalo da Komisija ima 15 članova i još 13 dodatnih članova i da u okviru ove Komisije zemlje članice budu predstavljene po principu jednakosti, što znači da bi svaka zemlja članica bila predstavljena u svakoj drugoj Komisiji. Francuska nije favorizovala efikasnost Komisije kroz smanjenje njenih članova, već je smatrala da se ovim rješenjem pripisuje veliki značaj manjim zemljama, što praktično znači da bi od šest članica koje su osnivači Evropske unije samo tri mogle istovremeno biti u Komisiji. A od tri baltičke države jedna ili dvije bile bi zastupljene u svakoj Komisiji. Za nas je bilo vrlo teško da zamislimo da će se Francuska i Njemačka smjenjivati kroz Komisije, a s druge strane, nove zemlje, među kojima i one slabo naseljene, imale bi automatski pet mjesta u Komisiji. To može da izgleda kao da smo arogantni prema malim zemljama, što je naravno pogrešan zaključak. Radi se samo o zabrinutosti za legitimitet Komisije. Postavlja se pitanje kakav bi bio legitimitet Komisije u kojoj su dva od četiri člana u ulozi posmatrača. Kakav bi bio legitimitet jednog komesara koji ne predstavlja svoju zemlju, a koji zna da će njegov mandat u Komisiji trajati samo pet godina, nakon čega se njegova politička karijera nastavlja u onoj zemlji iz koje dolazi.

Plašili smo se da ovaj rotirajući sistem može dovesti do slabljenja ove najjače evropske institucije. Zato je za nas ovo bilo neprihvatljivo rješenje i promijenjeno je na Međuvladinoj konferenciji, kada je i usvojena Konvencija. Rješenje koje

je usvojeno pragmatično je i definiše jednom zauvijek broj članova Komisije, koji iznosi 2/3 broja država članica. Francuska prihvata ideju da nema svog komesara u Komisiji, ali pod uslovom da bude prisutna u dvije od tri Komisije, što znači da bi u periodu od 15 godina rada Komisije ona imala svog komesara 10 godina. Time se postiže bolja ravnoteža između velikih i malih država u Komisiji. Francuska je prihvatila kompromis, koji predviđa smanjenje broja komesara, čime se garantuje efikasnost, a zauzvrat njen predstavnik neće biti stalan. To je veliki ustupak od strane Francuske, jer je do sada, do novembra, Francuska imala po dva predstavnika u Komisiji. Za nas je to veoma važna promjena i ona je izazvala mnogo polemike.

2.2 Osigurati ravnotežu zastupljenosti država članica u sjedištu Savjeta

Francuska je napravila još jedan kompromis. On se odnosi na Evropski savjet. Do sada je Francuska u Savjetu imala jednu privilegovanu poziciju. Četiri velike zemlje EU imale su isti uticaj i istu važnost, na osnovu posebnog sistema dobijanja glasova. Ovaj sistem postao je veoma složen i škodio je formiranju samog Savjeta. Što se tiče funkcionisanja Savjeta, Francuska je insistirala na njegovoj efikasnosti i njegovom širenju putem glasanja. Glasanje predviđa kvalifikovanu većinu, za razliku od glasanja koje zahtijeva jednoglasnost.

Prilikom pregovora u vezi s ovim sporazumom došli smo do zaključka da postoje dva tipa država. S jedne strane su države koje podržavaju ovu većinu, a s druge strane one koje sebe automatski vide u podršci manjinama, koje odmah postavljaju pitanje kako se može spriječiti usvajanje neke odluke. Francuska teži tome da se traži način da se što prije dođe do usvajanja neke odluke. Zbog toga je bila naklonjena smjeni sistema tačkica, koje su se dodjeljivale svakoj državi. Ustav predviđa 55% zemalja članica i 65% ukupne populacije Evropske unije, a Francuska je predložila da se ova dva kriterijuma snize, kako bi se spriječila mogućnost formiranja blokirajuće manjine. Došlo se do kompromisa, do revizije ovih brojki, čime se spasava princip dvostruke većine. Ovo je bilo veliko žrtvovanje, naročito za Španiju i Poljsku, koje su Sporazumom iz Nice dobile status gotovo jednak statusu velikih država. Njemačka je bila predstavljena s 29 glasova, a Španija s 27 glasova, iako Španija ima skoro za polovinu manje stanovnika od Njemačke. Zamjenjujući ovaj sistem tačkica sistemom dvostruke većine, približavamo se demografskoj stvarnosti. Za Francusku to znači da u sjedištu Savjeta ima manje glasova od Njemačke, za razliku od dosadašnje situacije kada su Francuska i Njemačka imale isti broj glasova u Savjetu. To je za Francusku značajna promjena. Okrećemo se demografskoj realnosti i u tom kontekstu očigledno je da Njemačka ima veću važnost od Francuske. Do

90-ih godina Francuska je imala isti broj poslanika u Evropskom parlamentu i isti broj članova u Savjetu kao i Njemačka. Danas u ove dvije institucije Njemačka ima više svojih članova. To je ustupak od strane Francuske i sada se primjenjuje princip jednakosti, koji važi za sve zemlje članice EU. Francuska je morala prva da da primjer i da u svom odnosu s Njemačkom pokaže kako treba poštovati ovaj princip.

3. PRIPISIVANJE DIPLOMATSKIH NADLEŽNOSTI EVROPSKOJ UNIJI

Posljednji aspekt, nešto na čemu je Francuska mnogo insistirala u skorijim debatama, jeste pripisivanje diplomatskih nadležnosti Evropskoj uniji. Prvi pokušaj se desio za vrijeme pregovora u Maastrichtu. Tom prilikom pokrenuta je evropska diplomatija, koja je imala svoj uspjeh, ali i neuspjeh. Što se tiče neuspjeha, možemo pomenuti rat na prostorima bivše Jugoslavije, kada je Evropska unija u početku reagovala na jedan dosta neorganizovan način. Možemo pomenuti i genocid u Ruandi, gdje je Francuska sama intervenisala, iako je željela da mobiliše svoje evropske partnere. Naime, uloga Konvencije bila je u tome što je ona insistirala na usklađenosti inostrane politike zemalja članica Evropske unije. Postalo je očigledno da Savjet i Komisija ponekad ne reaguju na usklađen način. Jedan od najboljih primjera za to je Srbija i Crna Gora, gdje s jedne strane imamo Savjet, odnosno Solanu, koji je pomogao stvaranju te države, a s druge strane Evropsku komisiju, koja je bila uzdržana po pitanju približavanja ove države Evropskoj uniji, što je Solani otežavalo rad.

Ustav je doveo do pravog napretka. Možemo pomenuti i formiranje mjesta ministra inostranih poslova (stalna funkcija), koje na jedan radikalni način rješava dihotomiju koja je postojala između inostrane politike i zajedničke bezbjednosti s jedne strane, i Evropske komisije s druge strane. Ustav spaja ove dvije funkcije.

Drugi uspjeh Ustava je što daje Evropskoj uniji ulogu pravnog subjekta, na zahtjev Francuske. Time se Evropskoj uniji daje sposobnost da potpisuje međunarodne sporazume. Istovremeno, Ustav pojačava diplomatski kapacitet Evropske unije, pripisujući joj vojne nadležnosti. Francuska je odavno na ovome insistirala. Krajem 80-ih godina to je bilo gotovo nezamislivo. Međutim 90-ih godina, malo po malo, uspjeli smo da se Evropskoj uniji pripišu vojne nadležnosti, a naročito one nadležnosti koje definišu politiku odbrane EU i samim tim i odbranu EU.

Koncept pojačane saradnje između grupe država u potpunosti odgovara težnji Francuske za nadgledanjem kako povećanje broja članova Evropske unije ne bi škodilo onim zemljama koje žele da joj se pridruže. Naravno, sve ove

ambicije mogu se ostvariti tek onda kada se Ustav ratifikuje, a s obzirom na to da se u Francuskoj to ostvaruje putem referendumu, još uvijek nije izvjestan rezultat. Oni koji su naklonjeni potvrdnom odgovoru ističu da se ne radi o izboru između da i ne, već o izboru između Ustava koji ima dobro razrađene tekstove, na jedan transparentan način, i sadašnje situacije, u kojoj Evropskom unijom upravlja veliki broj dosta nerazumljivih tekstova, s rizikom da funkcionisanje Evropske unije bude paralisano njenom sopstvenom težinom i da je svako novo proširenje još više oslabi.

PREDSJEDAVANJE EU ISKUSTVA HOLANDIJE

O PREDSJEDAVANJU

Svaki šest mjeseci predsjedavanje Evropskom unijom prenosi se s jedne države članice na drugu. Zemlja koja je predsjedavajući predsjedava sastancima Savjeta Evropske unije u Briselu i Luksemburgu i organizuje formalne i neformalne sastanke Savjeta u okviru samih država članica. Predsjednik Vlade zemlje koja predsjedava sastancima Evropskog savjeta. Predsjedništvo Savjeta ima važnu ulogu u legislativi i procesu donošenja političkih odluka. On takođe predsjedava zvaničnim radnim grupama koje pripremaju ministarske sastanke u Savjetu.

Predsjedavajući predstavlja Savjet u njegovim odnosima s drugim institucijama Evropske unije, kao što su Evropski parlament i Evropska komisija. Zemlja članica koja je predsjedavajuća takođe predstavlja Evropsku uniju na međunarodnom nivou, u bliskoj saradnji s visokim predstavnikom Evropske unije za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, Javierom Solanom, kao i sa Evropskom komisijom.

I konačno, predsjedavajuća zemlja djeluje u ime Evropske unije u međunarodnim organizacijama, na međunarodnim konferencijama i forumima. Od 1958. godine Holandija je bila predsjedavajući deset puta: u drugoj polovini 1960. godine, 1963, 1966, 1969, 1972, 1976, u prvoj polovini 1981. i 1986, drugoj polovini 1991. i u prvoj polovini 1997. godine. Posljednja dva predsjedavanja Holandije rezultirala su Sporazumom iz Mاستrihta (1992) i Sporazumom iz Amsterdama (1997).

REALNA AMBICIJA

Jedan američki predsjednik je jednom rekao za Holandiju da je mala zemlja, koja ostavlja velik otisak stopala. Iako predsjedavanje Holandije može izgledati

kao nastavak predsjedavanja Irske, nivo ambicija Holancije je prilično visok: *realne ambicije*, kako to mi obično nazivamo. Neka pitanja agende su već bila na dnevnom redu, poput odluka o kandidaturi Turska za članstvo u EU, nove strategija Evropske unije za borbu protiv droge, terorizma i Lisabonske strategije, ali je Holandija takođe pokušala da naglasi još neke stavke agende u toku svog predsjedavanja. Između ovih, zemlje zapadnog Balkana su bile visoko na agendi u toku posljednjih pola godine.

PREDSJEDAVANJE HOLANDIJE I ZAPADNI BALKAN

Zemlje zapadnog Balkana se približavaju Evropi. Proces evropskih integracija je važan katalizator za izvoz/širenje stabilnosti i promociju opštih vrijednosti. U prvoj polovini 2004. godine bili smo svjedoci važnog razvoja. Hrvatska je postala zemlja kandidat za članstvo u EU, što pokazuje da se prave reforme isplate i da EU drži riječ. Opravdano je biti optimističan u pogledu onoga što zemlje zapadnog Balkana mogu postići političkom voljom, odlučnošću i podrškom EU. Ipak, nema mjesta samozadovoljstvu. Sada je pitanje kako ubrzati reforme, stavljajući tako zemlje zapadnog Balkana nepovratno na stazu ka Evropskoj uniji. Reforme se još uvijek nijesu ukorijenile u zemljama koje su bile prepuštene same sebi i neka osjetljiva pitanja ostaju neriješena.

U Solunu 2003. godine Evropska unija je potvrdila svoju kontinuiranu podršku zemljama u regionu u njihovim naporima da konsoliduju demokratiju i stabilnost, kao i da promoviše ekonomski razvoj i regionalnu saradnju. Nema potrebe za novom agendom. Jasno je šta treba da bude urađeno i to se sprovodi kroz nove instrumente poznate kao “partnerstva”. Ova “partnerstva” identifikuju prioritete za akciju i pružaju jedinstven okvir za približavanje zemalja zapadnog Balkana Evropskoj uniji.

Evropska unija i zemlje zapadnog Balkana imaju zajednički program i strategiju: *Proces stabilizacije i asocijacije*. Dalji progres u ovom procesu zavisice od odlučnosti obje strane, i EU i zemalja zapadnog Balkana, u ispunjavanju svojih obaveza. Brzina kojom će se zemlje zapadnog Balkana kretati prema EU zavisice od toga kako će svaka zemlja pojedinačno sprovesti reforme, poštujući kriterijume koje je postavio Evropski savjet u Kopenhagenu 1993. godine i uslove Procesu stabilizacije i asocijacije.

Holandsko predsjedavanje Evropskom unijom funkcioniše na osnovu ambicije kombinovane s ralnošću. Zajedno treba da implementiramo obaveze određene u Solunu, unutar okvira Procesu stabilizacije i asocijacije. Radimo na tome da olakšamo trgovinu i investiranje, dok ističemo neophodnost podrške uspostavljanju adekvatnih administrativnih sistema i standarda. Saradujemo

u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije, širenja oružje za masovno uništenje i terorizma, i naglašavamo potrebu za potpunom i nedvosmislenom saradnjom s Međunarodnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. I konačno, poboljšavamo komunikaciju Evropske unije sa zemljama regiona, dok nastavljamo da slušamo interese i brige zemalja o kojima je riječ. Ukratko, radimo na ostvarivanju zajedničkih ciljeva, zajedno i na bazi uzajamnog poštovanja.

Holandsko predsjedništvo je organizovalo dva ministarska sastanka u kontekstu foruma EU - zapadni Balkan. Ministri inostranih poslova su se sastali u novembru, a ministri pravde i unutrašnjih poslova u decembru. Pored toga, došlo je i do sastanka političkih direktora u septembru, u Njujorku. Ovo ilustruje intenziviranu saradnju u oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, kao i pravde i unutrašnjih poslova s državama koje su u Procesu stabilizacije i asocijacije.

KAKO DALJE UČVRSTITI POLITIČKU STABILNOST U REGIONU?

Iako su ratni sukobi sada stvar prošlosti, ostaje neprestana potreba podupiranja regionalnih demokratija učvršćivanjem stabilnosti. Okvir za ovu stabilnost je formiran ugovorima koji su već na snazi, uključujući i Dejtonski i Pariski ugovor i kasnije Odluke Savjeta za implementaciju mira, Rezoluciju 1244 Savjeta bezbjednosti i Ohridski (2001) i Beogradski sporazum (2003).

Međunarodna politička uključenost (prisustvo) na Balkanu bi trebalo da bude usaglašen napor kojim bi se postigla sinergija među različitim akterima, naročito UN-a, NATO-a, OEBS-a i Evropske unije. Predsjedništvo će težiti bližoj koordinaciji između ovih aktera, kako među njihovim centrima, tako i unutar samog regiona.

Ne može doći do pomirenja i stabilnosti bez pravde. Puna i nedvosmislena saradnja s Međunarodnim tribunalom za ratne zločine ostaje i dalje neophodan uslov za dalje zblizavanje sa EU. Predsjedništvo je nastavilo da, zajedno s partnerima, zahtijeva od zemalja u regionu da ispune svoje međunarodne obaveze, posebno one vezane za hapšenje i izručenje glavnih optuženika poput Radovana Karadžića, Ratka Mladića, kao i Anta Gotovine, što je i utvrđeno Rezolucijom 1503 i 1534 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija. Konkretno mjere, uključujući uvođenje/ili produžavanje zabrane viza zemalja EU i druge vidove podrške Međunarodnom tribunalu za ratne zločine, bile su među prioritetima predsjedništva.

Proces stabilizacije i pridruživanja je poboljšan u Solunu, juna 2003. godine, u toku predsjedavanja Grčke. Zahvaljujući napornom radu predsjedništva Italije i Irske, kao i zemalja u regionu, veći dio toga je već implementiran.

Holandsko predsjedavanje nastavlja ove napore, dok u isto vrijeme zahtijeva od zainteresovanih zemalja da udvostruče napore u ispunjavanju svojih obaveza.

Koliko smo uspjeli da poboljšamo svoju agendu za zapadni Balkan? Uspostavili smo Misiju policije EU u Bosni i Hercegovini; otvorili smo programe Evropske zajednice za zemlje zapadnog Balkana; ponudili smo tzv. pristup dvostrukog kolosijeka Srbiji i Crnoj Gori, u cilju prevazilaženja zastoja u ostvarenju Akcionog plana za unutrašnje tržište državne zajednice.

Ipak, mnogo važnije pitanje je šta su države na Balkanu same postigle. Ako želimo da region napreduje prema Evropskoj uniji, sama EU može samo djelovati kao upravljač, ali ne i kao pokretač u tom procesu. Istinske promjene i istinske reforme mogu doći samo iz samih država u regionu, a potrebna je politička volja lidera u regionu da podrže proces reformi koje smo mi sami odlučili da ostvarimo.

Pa, kakav je napredak napravljen? Hrvatska je već dobila status zemlje kandidata za članstvo u EU, i Evropski savjet može donijeti dalje odluke o hrvatskim ambicijama vezanim za EU. Bosna i Hercegovina je napravila značajan napredak ka započinjanju pregovora o Procesu stabilizacije i asocijacije, uprkos komplikovanoj ustavnoj zaostavštini Dejtonskog i Pariskog mirovnog sporazuma. Albanija već pregovara o takvom ugovoru.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija je pokazala političku zrelost po pitanju referenduma o decentralizaciji, koji je lako mogao rezultirati ozbiljnim preprekama u aspiracijama ove zemlje prema EU. Konačno, regionalna saradnja se pojačava, a javna izvinjenja političkih lidera za nedjela iz prošlosti postavila su nove putokaze na putu ka pravom pomirenju.

A šta je sa Srbijom i Crnom Gorom? Da budemo iskreni, nije lako istaći pravi uspjeh u posljednjim mjesecima u ovoj zemlji. Možda privreda može da nam posluži kao pravi primjer. Veliki paket zakona o privredi usvojen je u parlamentu Srbije. Presijecanje birokratske crvene trake bi trebalo da rezultira uvećanjem direktnih stranih ulaganja i jačim ekonomskim razvojem, pogotovo ako postignemo uspjeh s pristupom dvostrukog kolosijeka. Reforme odbrane su napravile značajan napredak, mada se čini da se taj tempo usporio. Regionalna saradnja je još jedna oblast u kojoj ima bitnih promjena.

Srbija i Crna imaju političku i ekonomsku težinu da pokrenu reforme - ne samo u ove dvije republike i u državnoj zajednici, već i u cijelom regionu Balkana. Ipak, Srbija i Crna Gora su napravile manje napretka na putu prema Evropskoj uniji nego bilo koja zemlja u regionu. Nedostaje opšti konsenzus o budućnosti državne zajednice, koji slabi zajedničke institucije i politike koje su neophodne za dalji napredak. Reforme u oblasti policije i pravosuđa su jako spore. Previše vremena se troši na unutrašnje prepirke.

Saradnja s Međunarodnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju je vjerovatno najveći kamen spoticanja na putu ka Evropskoj uniji. U Solunu smo tražili punu i nedvosmislenu saradnju s Tribunalom, ali nama su potrebna djela a ne riječi. Izjave za javnost premijera Koštunice da određeni haški optuženici neće biti predati Haškom tribunalu, razlog su za ozbiljnu zabrinutost. Činjenica da glavni optuženici, poput Radovana Karadžića, Ratka Mladića i Anta Gotovine, još uvijek nijesu uhapšeni je prosto neprihvatljiva. Za one koji žele da sačekaju da se Tribunal zatvori poruka je jasna: grijesite. Nezamislivo je da će se Tribunal zatvoriti prije nego što se glavni bjegunci uhapse i isporuče.

Šta možemo naučiti iz naših zajedničkih napora u posljednjim mjesecima da približimo zemlje zapadnog Balkana Evropskoj uniji? Napredak je na neki način pomiješan. Sigurno se moglo i trebalo više uraditi, što je definitivno slučaj Srbije i Crne Gore, koja je sada u opasnosti da bude posljednja u redu, uprkos svom ogromnom potencijalu.

To ne znači da Evropska unija ne treba da pojača svoje napore ovdje. Naprotiv. Naša "poruka EU" ne pokreće samu sebe. Usklađeniji naponi se mogu preduzeti u prenošenju poruke Evropske unije ljudima zapadnog Balkana - pogotovo mladim ljudima, sutrašnjim građanima Evropske unije. Tokom svog predsjedavanja Holandija je započela javnu diplomatsku kampanju u saradnji s Evropskim pokretom u Srbiji i Crnoj Gori, uspješan projekat "Euro Star Bus", koji je pokušao da Evropsku uniju i raspravu o integraciji približi ljudima u ovoj zemlji.

Naravno, razumijemo šta je potrebno za sprovođenje istinskih reformi. Svjesni smo takođe ozbiljnih ekonomskih problema koje je Srbija i Crna Gora naslijedila prije samo nekoliko godina. Ipak, pokazalo se da se pravi napredak može ostvariti. Srbija i Crna Gora je zauzela mjesto koje joj pripada u porodici država i sada je aktivan član u skoro svim važnijim međunarodnim organizacijama. Ovo su velika postignuća, ali više se moglo i trebalo uraditi, iskazivanjem političke hrabrosti u suočavanju s osjetljivim pitanjima, uključujući i saradnju s Haškim tribunalom.

Biće nam potrebno političko vođstvo - čak i državnička mudrost - ako želimo da završimo ono što smo započeli. Promovišući vladavinu prava, borbom protiv trgovine ljudima i drugih oblika organizovanog kriminala i izručenjem preostalih optuženika Međunarodnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju. Samo četiri godine unazad na Balkan se gledalo kao na crnu rupu Evrope. Ogroman napredak je napravljen. Ne smijemo protračiti ovu istorijsku šansu da kapitalizujemo ove investicije.

U Solunu je ponovo potvrđeno da je budućnost zapadnog Balkana u Evropskoj uniji. Evropa mu nije okrenula leđa. Naprotiv: približila mu se da bi mu pomogla u naporima da ostvari ovaj cilj. Ja bih pozvao zemlje zapadnog

Balkana, pa i Srbiju i Crnu Goru, da ne okreću leđa svijetu, već da nastavimo zajedno da radimo na ostvarivanju njihovih evropskih ambicija, da obezbijedimo mjesto Srbiji i Crnoj Gori tamo gdje konačno i pripada - među partnerima Evropske unije.

SPECIFIČNA ISKUSTVA NORVEŠKE I EVROPA NORVEŠKA - ZEMLJA U EVROPI?

Možda će se neko zapitati šta jedan Norvežanin radi u Podgorici i zašto priča o Evropskoj uniji.

Norveška jeste dio Evrope kada gledate s geografskog stanovišta, a definitivno smo dio Evrope kada govorimo o političkoj, socijalnoj, kulturnoj i ekonomskoj sceni.

Spoljna politika Norveške trenutno je usredsređena na sljedeće tri komponente:

- mir
- stabilnost
- prosperitet

i to kako u Evropi tako i u ostatku svijeta.

Norveška je postala član:

Ujedinjenih nacija 1945.

Organizacije za privrednu saradnju i razvoj (OECD) 1948.

Savjeta Evrope 1949.

NATO-a 1949.

Već više od 30 godina u Norveškoj se vodi debata o članstvu u Evropskoj uniji, pa je ovo političko pitanje s najdužim životnim vijekom u Norveškoj. Sjećam se da sam odrastao tokom te prve debate o Evropskoj uniji, i pošto je to pitanje ocijenjeno veoma važnim u Norveškoj, Parlament je odlučio da on, kao politička struktura, neće odlučivati da li da budemo članica Evropske unije ili ne, već će dozvoliti ljudima da oni donesu odluku. Za Norvešku je vrlo neuobičajeno da organizuje referendum. Dok ih Švajcarci imaju stalno, u Norveškoj to ne praktikujemo. Međutim, zbog velikog značaja ovog pitanja, Parlament je odlučio da odluku mora donijeti narod i to na konsultativnom referendumu. Ovo znači da se od naroda tražilo da savjet Parlamentu. Teorijski gledano, Parlament nije obavezan da usvoji odluku koja se donosi na takvom referendumu. Međutim, ukoliko Parlament ne bi poslušao volju naroda, došlo bi do revolucije.

Tokom pedesetih godina uopšte nijesmo ni imali debatu o zajedničkom tržištu, zbog jednostavne činjenice da Ujedinjeno Kraljevstvo nije bilo dio

toga. Interesantna je činjenica - kada govorimo o spoljnoj politici Norveške nakon II svjetskog rata - da smo vrlo često sa Britancima bili na istoj strani. Postoje veoma jake veze između naše dvije zemlje, a razlog za to potiče iz II svjetskog rata. Norveška je tokom šezdesetih godina posmatrala kako se stvara to zajedničko tržište od njegovih ranih faza. Vidjeli smo da moramo uraditi nešto da bi i za nas same stvorili jedno veće tržište. Tako smo, zajedno sa Britanijom, Švedskom i nekoliko drugih zemalja, osnovali asocijaciju koja je nazvana EFTA (Evropska asocijacija za slobodnu trgovinu).

Norveška je zapravo zatražila prijem u EU 60-ih godina, ali pošto je u to vrijeme Velikoj Britaniji vetom Francuske odbijen zahtjev za članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici, ni Norveška nije ušla, iako bi i u to vrijeme u Norveškoj bila većina glasova za ulazak.

Prva debata o pridruživanju Norveške Evropskoj ekonomskoj zajednici počela je 1970. godine. Trajala je dvije godine i nakon toga je organizovan referendum, 1972. godine, koji je tačno na pola podijelio stanovništvo Norveške. Na referendumu je 53,5% glasalo protiv članstva. Poslije više od 20 godina, 1994. godine, organizovan je i drugi referendum, koji je rezultirao sa 52,2% protiv članstva.

Kada malo pažljivije pogledamo rezultate, vidjećemo da ljudi koji naseljavaju uglavnom poljoprivredne regione su glasali protiv, dok su ljudi u urbanizovanim centrima glasali za učlanjenje. Na referendumu 1972. godine bilo je mnogo ogorčenosti na obje strane, dok su 1994. godine ljudi izgledali opuštenije. Interesantni su rezultati oba referenduma, jer pokazuju da su tradicionalni farmeri i ribari bili protiv, a jedan od popularnih argumenata koje su koristili ljudi koji žive na sjeveru bio je (i još uvijek je) sljedeći: "Dovoljno nam je loša vlast u Oslu, bilo bi nam još gore pod administracijom iz Brisela."

Da biste mogli dobro da razumijete norvešku politiku, potrebno je da budete Norvežanin. Mi trenutno imamo manjinsku Vladu, koja je podijeljena po pitanju Evropske unije. Konzervativna partija, većinska partija u koaliciji, za priključenje je, dok je i Hrišćansko-demokratska partija protiv, čak iako postoje znaci da bi moglo doći do unutrašnjih mimoilaženja unutar partije po ovom pitanju. Liberalna partija, treći koalicioni partner, protiv je članstva, ali opet i ovdje postoje znaci koji ukazuju na podijeljenost unutar partije po pitanju Evropske unije. Politička osnova za ovu manjinsku koalicionu Vladu je zajednički sporazum da ova Vlada neće zatražiti učlanjenje u Evropsku uniju dok je na vlasti. Najveća partija u Norveškoj je Laburistička partija i zajedno sa konzervativcima bi imali dovoljnu većinu u Parlamentu za članstvo Norveške u EU. Međutim, pošto su konzervativci u koalicionoj Vladi, to ih blokira da pokrenu pitanje članstva u EU.

Norveška, ipak, sa Evropskom unijom saraduje u raznim oblastima. Shvatila je da mora imati neku vrstu ekonomskog sporazuma sa EU, i zbog toga smo potpisali sporazum EEA (Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru), koji nam daje pristup tržištu, na isti način kao što je to slučaj sa zemljama članicama. Ipak, postoje dva veoma bitna izuzetka: ribarstvo i poljoprivreda, koji nijesu obuhvaćeni sporazumom. Ovaj Sporazum sa stanovišta ekonomskih interesa je sasvim u redu. Iako je Norveška jedna od najvećih izvoznica nafte i gasa, u potpunosti je zavisna od evropskih tržišta, 70% našeg kompletnog izvoza odvija se sa zemljama Evropske unije i upravo zbog toga smo morali potpisati Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru.

Koja su to polja naše saradnje? Jako dobro saradujemo na polju pravosuđa i unutrašnjih poslova (Šengenski sporazum je dobar primjer za to). Mi takođe učestvujemo u borbi EU protiv organizovanog kriminala (Europol).

Saradujemo s Evropskom unijom i na polju spoljnih poslova, bezbjednosti i odbrambene politike. Nedavno je Palament odobrio učešće Norveške u mirovnim operacijama koje vodi Evropska unija, što je jako zanimljivo ako imamo u vidu da mi nijesmo članica EU. Evropska unija je dobila 10 novih članica 1. maja ove godine. Da bi Norveška mogla da održi ovaj Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru, pristali smo da sa 226 miliona eura godišnje, narednih pet godina, pomažemo 10 novih članica Evropske unije. Poljska je najveći korisnik ovih sredstava, oko 100 miliona odlazi na zemlje zapadnog Balkana, a što se tiče inostrane politike u regionu Kavkaza i centralne Azije, naši se ciljevi uvijek podudaraju sa ciljevima Evropske unije. Norveška bi željela da zemlje zapadnog Balkana postanu dio Evropske unije i mi smo promoteri evroatlantskih integracija.

Šta su onda nedostaci toga kad nijeste članica EU? Proširenjem Evropske unije došlo je do produbljivanja i proširavanja saradnje unutar Evropske unije. Evropska unija je postala važnija za Norvešku, a Norveška je postala manje važna za Evropsku uniju. Sporazumom o evropskom ekonomskom prostoru, Norveška preuzima i implementira svaki dio komunitarnog prava koji se odnosi na jedinstveno tržište. Odluke se donose u Evropskoj uniji bez našeg učešća, a mi treba da ih implementiramo.

Kada je riječ o politikama Evropske unije koje utiču na Norvešku, na prvom mjestu moram pomenuti ribarstvo. Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru ne pokriva ribarstvo. Norveški riblji proizvodi imaju ograničen pristup na evropskom tržištu. Škotski i irski uzgajivači ribe su se nedavno žalili na damping norveškog lososa na tržištu, pa je Evropska unija uvela kvote, što naravno pogađa norveršku ribarsku industriju.

Energetska politika Evropske unije je veoma značajna za Norvešku, koja je sa 4,5 miliona stanovnika treća po redu izvoznica nafte i gasa. Cjelokupne

količine gasa koje dolaze iz Norveške prodaju se u Evropi, i to je jedino tržište na koje mi izvozimo gas. Norveško učešće na tržištu nekih zemalja je prilično impresivno: 40% u Belgiji, 32% u Francuskoj, u Njemačkoj 30%, Italiji 11%. Norveški gas se takođe prodaje i u Španiji, Poljskoj i Republici Češkoj. Sva ova tržišta nalaze se u zoni Evropske unije, a mi imamo gasa za sljedećih 100 godina. Potražnja za gasom je ogromna, a neke od ovih zemalja ga uopšte ne proizvode. Zbog toga što smo mi jedna mala zemlja, politički stabilna, na nas gledaju kao na jednog pouzdanog partnera i nabavljača.

Ipak, vrlo malo se pitamo kada se radi o politici energetike. Ovo je ogroman problem, jer je to naš strateški proizvod, najvažniji proizvod koji prodajemo. Politike EU u ovoj oblasti jako mnogo utiču na Norvešku.

Norveška se sve više posvećuje principu zdrave životne sredine, i dobro je što je ova oblast obuhvaćena Sporazumom o evropskom ekonomskom prostoru. I u ovoj oblasti, kao i u ostalima, sve odluke se donose u Briselu, propisi i pravila Evropske unije se inkorporiraju u norveški zakon, što je doprinijelo ojačanju politike zaštite životne sredine u Norveškoj. Kao rezultat politika EU o životnoj sredini, Norveška sada ima visočije kriterijume za vodu za piće nego što je ranije imala.

Kakva je onda budućnost odnosa između Norveške i Evropske unije? Neki od popularnih argumenata protiv članstva Norveške u EU nijesu se značajnije promijenili tokom posljednjih trideset godina:

- Norveška nema potrebe da se pridružuje Evropskoj uniji iz ekonomskih razloga
- "Ne želimo da nama upravljaju iz Brisela"
- Evropska unija nije demokratska
- Evropska unija je ekskluzivni klub samo bogatih zemalja (taj argument više nije validan nakon posljednjeg proširenja EU).

Jedan od od najčešćih argumenata u korist Evropske unije je da mi moramo biti dio Evrope, zato što smo već njen dio u pogledu kulture, politike itd. Ispitivanja javnog mnjenja u posljednje vrijeme kažu da je do nedavno većina stanovništva bila za pridruživanje. To je zanimljivo, možete se zapitati: pa zašto mi onda odmah ne predamo zahtjev za pridruživanje?

Činjenice su sljedeće: vjerovatno postoji većina u narodu koja je za pridruženje. Kada pogledate dvije najveće partije, one imaju dovoljno mjesta u Parlamentu da bi mogle da donesu odluku o članstvu u EU. Pa zašto mi to ne uradimo? Zato što sadašnji Parlament ima sporazum o neprijavljanju za članstvo u EU.

Norveška sljedeće godine ima opšte parlamentarne izbore. Prema onome što su pokazala istraživanja, zna se da će ovo pitanje biti aktuelno za izbore. Vrlo je izvjesno da sadašnja koalicija neće pobijediti na izborima. Tri nove partije su

se odlučile za neku vrstu koalicije da bi formirale Vladu, a to su Laburistička partija, Socijalistička ljevica i Centralna partija. Socijalistička ljevica i Centralna partija su protiv Evropske unije, pa čak i ako dobiju izbore neće formirati Vladu, recimo, sa Laburističkom partijom ako ova odluči da podnese kandidaturu. Velika koalicija između dvije proevropske partije, laburista i konzervativaca, nezamisliva je iz istorijskih i ideoloških razloga.

Posljednje pitanje: nedavno je potpisan Ustav Evropske unije, a sad taj Ustav mora ratifikovati svaka članica. Postoje ozbiljne šanse da se taj Ustav neće ratifikovati u Velikoj Britaniji, a to se čak može desiti i sa Francuskom. Ukoliko se to desi, EU neće imati Ustav. Ako dođe do takve situacije, to će u Norveškoj staviti tačku na raspravu o Evropskoj uniji u skoroj budućnosti.

SLOVENIJA U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Proces integracija se ne može naučiti za kratko vrijeme. Od '92. godine, kad sam dolazio u administraciju kao pionir slovenačko-evropskih odnosa, za 12 godina, kao državni sekretar za evropske poslove, prošao sam sve faze, uključujući i onu početnu kad nas je bilo troje-četvoro u administraciji. Tada smo malo sanjali o toj integraciji, da ne kažem da smo sve znali, a ni dan-danas ne znamo sve, iako smo unutra. Austrijanci nam kažu: "Kad budete prvi put predsjedavali, onda ćete otprilike naučiti sav taj posao." Taj proces nije bio lagan.

Poslije ovog novog proširenja, i Bugarska i Rumunija će ubrzo u EU, taj prostor se lagano zatvara, Hrvatska i Turska su zemlje kandidati, a svi ostali na području zapadnog Balkana imaju tzv. *evropsku perspektivu*. Uvođenjem Evropskog partnerstva i tzv. duplog kolosijeka, Evropa je Crnoj Gori dala mogućnost da ubrza svoje reformske procese unutar integracije, da ubrza tranziciju. Kako je Slovenija uspjela ubrzati taj tranzicijski proces? Može se govoriti i o tranziciji, integraciji ili pristupanju. Crna Gora će ući i u pregovarački proces, ali kad završi taj posao znači da je završena tranzicija i ulazak u Uniju je neka vrsta "medalje" za postignute rezultate. Taj posao je u stvari u interesu Crne Gore, kao što je bio u interesu Slovenije. Ciljevi koje smo sebi postavili poslije osamostaljenja su bili isti ciljevi koje je imala Unija: da budemo jedno savremeno demokratsko društvo s tržišnom ekonomijom, da možemo sigurno preuzeti obaveze članstva, da radimo unutar Unije i da dalje ubrzavamo svoj vlastiti razvoj. Ja sam siguran da narod Crne Gore ima iste te ciljeve i Evropsko partnerstvo (u našem slučaju je to bilo Pristupno partnerstvo), omogućava da se ubrzaju reformski procesi i da uspijete na tom putu strukturnog prilagođavanja Uniji. Koliko će to trajati ne znamo, mislim da to niko ne zna ni u Crnoj Gori, ni u Evropi. Nije bitan datum kad ćete postati članovi EU, bitno je da se država strukturno prilagodi da bi mogla biti uspješna u Uniji.

Ukoliko uporedimo datume vezane za pristupanje EU nekoliko zemalja centralne i istočne Evrope - Slovenija je najkasnije pristupila; Mađarska i Poljska već '91. godine potpisuju Sporazum o asocijaciji; '94. daju molbu za članstvo; Slovenija dvije godine kasnije, a Evropski sporazum je potpisala 10.6.1996.

godine, istog dana kad smo predali molbu za članstvo; međunarodno smo priznati tek '92. - vidjećemo da je na tom putu nekima bilo potrebno 12 godina za tzv. strukturno prilagođavanje na osnovu Asocijacijskog sporazuma, kao npr. Mađarskoj, Češkoj i Poljskoj, a Slovenija je morala neke poslove kasnije ubrzati za šest godina, kao što je u okviru Asocijacijskog sporazuma pregovarala prelazni period na ekonomskom području. Ali, '97. je došlo Evropsko partnerstvo, koje je ubrzalo tranzicijski put. Nekim zemljama je trebalo više vremena. Na primjer, Rumuniji i Bugarskoj (iako su imale potpisan Asocijacijski sporazum već '93) trebalo je mnogo godina da pređu taj put harmonizacije poretka ili strukturnog prilagođavanja i priprema na članstvo. Konačno će sada završiti pregovarački proces - i Rumunija će uskoro dobiti signal da je na području konkurencije posao uslovno završen, tako da neće biti problema da i one 2007. postanu članovi Unije.

Znači, okvir i pravila igre su isti za sve, biće i za Crnu Goru, jer ona radi na jednom modelu koji je važio za sve ove nove članice EU, pa će važiti i za zemlje kandidate i za zemlje koje imaju tzv. evropsku perspektivu. Neke stvari će se brže odvijati u Crnoj Gori upravo zbog ovog novog dvostrukog kolosijeka, jer, na kraju, Evropa može pomoći, kao što je i nama pomogla, ali ipak Crna Gora sav posao mora uraditi sama.

Slovenija je dobijala pomoć u PHARE-u, Crna Gora je ima u okviru CARDS-a, što je isti instrument, pogotovo nakon uvođenja Evropskog partnerstva. Ako uporedimo slovenačko Pristupno partnerstvo iz '97. godine i crnogorsko Evropsko partnerstvo, vidjeli bismo da nema puno suštinske razlike, pogotovo za nas. Proizašli smo iz istog pravnog poretka i već smo imali odnose sa EU, pogotovo komparacijske na osnovu Beogradskog sporazuma iz 1980, samo što se zna da 10 godina niko u ovim zemljama zapadnog Balkana, zbog poznatih činjenica, nije na tome radio. Slovenija je '92. prvo intenzivno ušla u ranu tranzicijsku fazu, da bi je u drugoj polovini 90-ih ubrzala i završila tranziciju, a time uspješno i pregovarački proces.

Taj proces integracija duboko je vezan s procesom tranzicije. Kada je riječ o Pristupnom partnerstvu i Evropskom partnerstvu, potrebno je navesti neke činjenice - mi u Sloveniji taj unilateralni dokument nijesmo odmah na početku znali postaviti u jedan kontekst, niti reagovati i odgovoriti na pravi način na sve to. Ne treba o tome puno govoriti - ono što je važilo za Sloveniju, Hrvatsku i Makedoniju važiće i za Crnu Goru. Proizašli smo iz istog sistema, istog okvira. Taj tranzicijski put nije bio lagan, to je u stvari trostruka tranzicija - iz jedne socijalističke ekonomije okrenuli smo se ka tržišnoj ekonomiji, od regionalne ekonomije ka nacionalnoj ekonomiji i od dijela Jugoslavije postali smo jedna nezavisna zemlja, koja je postala članica EU. Znači da smo se strukturno prilagodili da bismo mogli djelovati na jednom velikom zajedničkom tržištu.

To je bio veoma dug proces, koji nije bio lagan već veoma kompleksan, ali smo na kraju dosta uspješno iz njega izašli. U tom vremenu je čak generiran visoki rast i više smo nego udvostručili naš vlastiti bruto domaći proizvod, koji je '92. bio oko 11 milijardi dolara, a sada je 25 milijardi dolara. Nadam se da će uvođenjem ovog novog instrumenta koji je ponudila Evropa, Crna Gora ubrzati svoj napredak. Tako je izgledala slovenačka, a na kraju neće ništa drugačije izgledati ni crnogorska tranzicija. Kod nas je bio jedan gradualistički proces, ništa nijesmo radili preko noći, sve smo analizirali, pa smo bez velikih šok terapija, bez hiljade i hiljade ljudi na ulicama, polako se strukturno prilagodili Unijskim strukturama i doveli taj proces do kraja i na području ekonomije.

Naša tranzicija je imala dvije faze. Prva faza je trajalo do otprilike '96. godine, do kada smo morali stvoriti jedan makroekonomski okvir, formirati centralnu banku, vlastiti monetarni sistem, nove institucije, kojih tada nije bilo u republikama, za na primjer eksternu finansijsku kontrolu, Računski sud '94. godine, itd. Morali smo napraviti jednu vlastitu standardizaciju, jer je nijesmo imali (u Jugoslaviji smo imali YU standarde). Takođe smo morali da se harmonizujemo s evropskim standardima, što je bilo u našem interesu, jer niko neće kupovati tvoje proizvode ako nijesu urađeni po nekim zajedničkim standardima. Taj proces tehničke harmonizacije je dosta težak i mi smo u prvoj fazi tranzicije dosta pažnje posvetili tim institucijama. Ali, kada formirate instituciju, treba da prođe nekoliko godina da bi ona radila. Zato smo u tom pogledu išli jednim gradualističkim putem, zbog kojeg nas je Svjetska banka jako kritikovala u prvoj polovini 90-ih godina, jer je Slovenija nije slušala. Dobro je da je nije slušala, jer nam ta ista Svjetska banka u knjizi koju je izdala ove godine *Slovenija od Jugoslavije ka Evropskoj uniji* danas priznaje da je to jedinstveni put tranzicije. Svjetska banka nas je navela kao primjer dobrog tranzicijskog puta - ta ista institucija koja nas je osuđivala zbog našeg pristupa sanaciji i privatizaciji bankarskog sistema. Mi smo išli svojim gradualističkim putem i tek smo 2002. godine završili npr. privatizaciju bankarskog sistema. A kako su to radili Česi i Mađari i šta je bio rezultat - oni 1997. i 1998. godine zbog previše liberalističkog pristupa generiraju negativan rast, dok mi baš u tom periodu imamo 5-6% rasta godišnje.

S tim se polako približavamo Uniji, '95. smo završili pregovarački proces oko Asocijacijskog sporazuma. To će Crna Gora raditi nakon Studije izvodljivosti. Iste '95. slijedi šok - Italija nas blokira na jednu godinu u okviru Asocijacije. Naime, ako se pogleda Asocijacijski sporazum Poljske, Mađarske i Slovenije, vidjećemo da imaju različite elemente, npr. Slovenija je za razliku od njih morala prihvatiti već u okviru Asocijacijskog sporazuma liberalizaciju tržišta nekretnina. Slovenija to nije htjela prihvatiti, Italija nas je blokirala i bila je situacija uzmi ili ostavi. Kroz Solanin kompromis smo to pitanje riješili, oko

čega je bila velika politička debata u našem Parlamentu i zbog toga smo morali mijenjati Ustav '97. godine, ali je u svemu tome bila i jedna dobra činjenica - iz svega smo izašli jedinstveni, došlo je do političkog konsenzusa. Sve političke partije i lideri su se 3. jula '97. dogovorili i potpisali ugovor o međusobnoj saradnji, pa evropska integracija od tada više nije bila predmet političke borbe. Formirali smo Ured za evropsku integraciju, postavio se tim koji je čitavim tim procesom rukovodio i taj tim se nikada nije mijenjao. Iako su se mijenjale vlade, ministri, predsjednici, ekipa koja je radila na tom procesu je ostala ista. Veoma je važno da se održi taj kontinuitet, isti ljudi su bili i za vrijeme asocijacijskog pregovaranja i kasnije za punopravno članstvo, npr. u poglavlju unutrašnjih poslovi - ekipe unutar tzv. EU departmenta se nijesu mijenjale.

Do tog političkog konsenzusa nije se lako došlo, bila nam je potrebna blokada od godine dana. Već od samog osamostaljenja su vođene velike strateške diskusije, prvo unutar stručne sfere. Treba vam jedan strateški okvir kojim će pravcem zemlja ići. Veoma dobro je bilo da je naš Institut za makro ekonomska pitanja, kojim je tada rukovodio Janez Potočnik - naš glavni pregovarač, sad spoljopolitički komesar - već '93. i '95. odštampao prvu Strategiju ekonomskog razvoja Slovenije. I tu je oko nekih ključnih pitanja došlo do konsenzusa struke, što je jako važno. Stručnjaci iz prava i ekonomije su se složili da idemo tim putem naprijed. Kako se približavati Evropi, kako generirati bolji rast i biti konkurentan unutar integracija. Šta vrijedi članstvo u Uniji, kada ne možete da preživite na tržištu ako niste pripremljeni?

Veoma brzo poslije toga je ista ekipa napravila drugu Strategiju. U vrijeme kad smo započeli pristupna pregovaranja i kada smo ih završili već se radilo na Strategiji ekonomskog razvoja Slovenije za period članstva u novoj dekadi. Te tri strategije su na kraju bile predložene i usvojene i u Parlamentu - prvo je došlo do stručne usaglašenosti, pa do političke, a na kraju i nacionalne. Ljudi su, na kraju, 2003. izašli na referendum i dali svoju saglasnost.

Veoma je bitno da imate jedan okvir na kojem radite, jer vam Evropa daje drugi okvir: Partnerstvo, 100.000 strana tog pravnog poretka koji morate preuzeti. Tu smo imali sreće, jer smo uspjeli angažovati najstručnije ljude, najbolje koje smo u datom momentu imali. Pregovaračke timove su, na osnovu političke saglasnosti, činili najbolji ljudi, ne samo iz administracije, već i iz naučnih institucija. Za područje poljoprivrede je angažovan profesor sa Biotehničkog fakulteta, svjetski priznat stručnjak za poljoprivrednu ekonomiju, tu su bili i vice-guvernier Centralne banke, potpredsjednik Privredne komore.

Najbitnije je to što smo o svakom nacrtu - mislim da je tu uloga nevladinog sektora fantastična - razgovarali s nevladinim sektorom. Tu smo dobijali ideje, koje smo predlagali Vladi, a iz Vlade u Parlament. Mi nijesmo išli u Brisel pregovarati bez jasnog mandata, ali na prvom mjestu je nacrt - stručne ekipe, radne

grupe, civilno društvo i nevladin sektor našli su svoje mjesto u pregovaračkom timu. Naš pristup je bio - svi imaju pravo da učestvuju u procesu, imaju pravo da su informisani.

I pored svih tih strategija, čini se da je ključna bila '96-'97. godina, tj. iskustvo iz pregovaranja Asocijacijskog sporazuma, jer su tada lansirana tri projekta na osnovu ovih Strategija: *Koordinacija Evropskih integracija unutar Vlade*, koordinacija je veoma težak posao; *Reforma javne administracije*, koju smo završili 2002. i *Projekat informisanja javnosti*, prvo je uveden Eurofon, u okviru Vladinog ureda za informisanje, gdje ljudu svaki dan zovu i dobijaju odgovore na pitanja vezana za EU.

Evropa tada nastupa s Pristupnim partnerstvom, i tada je najbitnije kako se kod kuće organizujete, kako angažujete javnost, kako nevladin sektor, kako administraciju, kako Parlament - sve je to vaš odgovor na to. Predoči se kako će se stvari odraditi i prati se kako se to odvija. Oni imaju svoj monitoring - Evropa svake godine jedanput, a vi imate svoj monitoring da vidite šta ste uradili - mi smo to radili svakih tri mjeseca. Svaka sjednica Vlade počinje tačkom br.1-odnosi Evropa-Slovenija, što se dalje redovno kontroliše po ministarstvima. Na početku smo malo bili trn u oku kolegama iz linijskih ministarstava, ali kasnije se vidjelo da jedan bez drugog ne mogu, da su jedan tim koji ima isti cilj.

Veoma su važni strateški okviri. Na primjer, na ovu Strategiju pristupanja Evropi, Evropa '98. dolazi s Pristupnim partnerstvom, odmah je odgovor naš Nacionalni program za preuzimanje pravnog poretka, koji je u stvari baziran na toj Strategiji. Taj Nacionalni program smo uradili za period od pet godina (1998-2002) - koje zakone, šta ćemo, kada, opet gradualistički pristup, kad ćemo neke stvari liberalizovati, kad ćemo neke zakone mijenjati i na osnovu toga i institucije. Već tada započinjemo reformu naše poljoprivrede, dolazi do uvođenja evropske zajedničke poljoprivredne politike, institucija, kao što je npr. Agencija za poljoprivredna tržišta i ruralni razvoj. Dolazi do dosta ranog formiranja tih institucija i polakog uvođenja, prilagođavanja zajedničkim politikama (na području kulture nijesu zajedničke, inače ne bi Slovenci glasali na referendumu za ulazak). Nacionalni program, koji je baziran na strategijama, ima tačno određene ciljeve na zakonodavnom području - koji novac treba da se to podrži ili koja znanja su potrebna, a ako ih nemate onda tražite pomoć iz evropskih fondova.

Još je lakši dio harmonizovati zakonodavstvo, ali ga treba implementirati, mora se imati stručna administracija. Evropa nam te iste 1998. godine napiše u prvom Regular Reportu da slovenačka administracija nije sposobna ni vlastiti pravni poredak implementirati, a kamoli evropski. To je Vladi bio dobar signal, to je bio odličan 'push' sa strane da ubrzamo neke stvari. Radilo se na tome da se ispuni 3. kopenhaski kriterijum, koji se odnosi na sposobnost preuzimanja

obaveza iz članstva ili 4. madridski kriterijum, koji se odnosi na administraciju. Kooperacijski sporazum smo započeli pregovarati s trojicom-četvoricom, a Asocijacijski s 86 ljudi, dok je 2000 ljudi u administraciji u pregovaračkom procesu za punopravno članstvo. Sada ih je 4000, kada smo članovi.

Na osnovu tih strateških odluka urađen je Nacionalni program za preuzimanje evropskog *acquis-a*, koji smo malo revidirali ponekad, ako je bilo potrebno, ne puno, i to je bio naš nacrt. To smo uradili radi sebe, jer smo imali sopstveni cilj - da Slovenija bude unutrašnje pripremljena za članstvo Unije do kraja 2002. godine. Bilo je još par stvari u 2003, ali je urađeno 96% onoga što smo u tom programu iz '98. predvidjeli. Sve smo uradili tačno u vremenskom okviru za potrebne reforme i time ubrzali našu vlastitu tranziciju.

Treba shvatiti šta je to Evropsko partnerstvo i šta je taj dupli kolosijek. To je ponudila Evropa, a kakav će biti odgovor crnogorske vlade, to je sada na njoj. Niko neće ništa umjesto nje uraditi. Evropa i pojedine zemlje članice će pomoći u implementaciji, a kako ćete vi to uraditi kod kuće - to je na vama. Evropa će samo krajem iduće godine doći i vidjeti da li Crna Gora napreduje, jer se sada ne može reći da je Crna Gora talac beogradske politike, pošto je ponuđen dvostruki kolosijek. Nije sve samo na Vladi, jer se približava čitavo društvo. Tu je bitna uloga nevladinog sektora, parlamenta, svih činilaca crnogorskog društva. To je veoma važno, da bi se na kraju imala podrška za taj proces, da su ljudi obaviješteni zašto se ide u EU, da nema protesta. Neke su mjere nepopularne, građani će biti nezadovoljni i kritikovaće Vladu. I kod nas je bilo euro-skeptika, koji nijesu shvatali da smo sve te stvari radili zbog vlastitih ciljeva.

Kako je bio strukturiran Nacionalni program, koji je bio naš odgovor na Pristupno partnerstvo? Slijedio je sva tri kopenhagenska kriterijuma za članstvo, sadržao je šta treba uraditi na području pravosuđa, na području ekonomije privesti kraju procese koje nijesmo uspjeli u ranoj fazi tranzicije završiti, i imao je pregled i tabele koje institucije, koliko ljudi i gdje nam treba strana pomoć. Toga smo se držali i u implementaciji koja se odnosi na pravni poredak, jer Evropa te neće pustiti unutra dok ne vidi da si sposoban, npr. na primjeru pravosuđa, pa i unutrašnjih poslova, mi nijesmo pregovarali ni o jednom prelaznom periodu. Rekli smo: ovo ćemo naučiti, pravni poredak na polju unutrašnjih poslova uvesti, ne samo zbog Evrope, već i zbog nas, zbog naše vlastite bezbjednosti. Na području životne sredine su potrebne ogromne investicije da bi se uvele evropske direktive o pitkoj vodi, o otpacima ili o otpadnim vodama i mi smo izračunali da to košta 2,7 milijardi eura. Zato smo pregovarali prelazni period do 2015. godine, i dobili smo ga. Prvo smo „iskrvarili“ na cestama - 7 milijardi nas je do sada koštao autoputni sistem. Rekli smo Evropi: “Vi se sad vozate po 5, 10. koridoru, nijeste dali nijednog eura, sad nas ovdje malo uštedite.” Neko će se zapitati koliko je koštala ta integracija? Nas je koštalo otprilike

3-4% BDP godišnje, ali nijesi samo zbog njih radio. Radio si zbog sebe, da bi se sam bezbjedno vozio.

Normalno, Evropa nas prati godišnje, to je dobro, ali je najbitnije da kod kuće ljudi prate šta si ti uradio. A oni budno prate, prvo, svaki mjesec pogledaju u novčanik pa vide - to je najbolji monitoring mehanizam i zato je tu veoma bitna uloga nevladinog sektora i ljudi. Od '97. redovno mjerimo javno mišljenje. Bilo je slučajeva kad nam je pala podrška za vrijeme pregovaračkog procesa, poslije italijanske blokade, a imali smo i drugu blokadu za vrijeme pregovaranja na području konkurencije. Morali smo zatvoriti djuti fri šopove na graničnim prelazima s Austrijom. To je bio pritisak Austrije, jer su Austrijanci kupovali jeftine cigarete kod nas, zato što su u Austriji tabakerije bile u rukama invalida. Kada je ministar finansija shvatio da je ekstra profit išao u privatne džepove, da država nije imala ništa od toga, on je to lako objasnio Parlamentu i to je prošlo. Transformisali smo djuti fri šopove u normalne trgovine i država je dobila pare. Bila je velika debata i diskusija, ali se ništa od toga nije desilo, kao što se nakon liberalizacije nije pokupovala slovenačka zemlja. Zašto bi Italijani došli kupovati, kad naši jedva čekaju da kupuju u Italiji, jer su stanovi tamo jeftiniji nego u Ljubljani i pograničnim mjestima.

Što se tiče Pristupnog partnerstva, ono je bilo amandmirano (a biće i crnogorsko, sigurno) 1999. godine i posljednji put 2002. Mi ćemo sada pratiti kako Crna Gora implementira Evropsko partnerstvo, pa ako u nekim procesima nijeste dovoljno brzi, onda ćemo to amandmirat i reći - u vašem je interesu, ako vam treba 12 ili 15 godina da biste završili neke procese, imaćete 15 godina, ali onda računajte na članstvo 2020. godine. Onaj birokrata u Briselu će samo štrikirati i provjeriti imaš li instituciju i imaš li dovoljno administracije da bi implementirao pravni poredak na tom polju. Ništa on drugo neće uraditi. U našem slučaju to je bilo amandmirano 1999. i 2002. godine. To je bilo posljednji put da nam je Evropa amandmirala Pristupno partnerstvo i tada je cijeli posao završen. Neke stvari se mogu za kratko vrijeme završiti, za neke treba malo duži period, a sama zemlja ocjenjuje koliko je spremna i sposobna da ide nekom dinamikom u implementaciji onoga što je zapisano u tim dokumentima, jer u njima su i kratkoročni i dugoročni prioriteti i jedan vremenski okvir za to. Posljednja amandmirana verzija iz 2002, što je bila odluka Evropskog vijeća, publikovana je u Službenom listu Evropske unije, gdje su navedena prioriteta područja koja se moraju u Sloveniji od 2002. završiti. To su tipična područja: transport, novi transportni zakon, širi finansijski nacrt, završetak ekonomske političke reforme, zakoni o vodama u oblasti životne okoline i jačanje institucionalnog i administrativnog okvira.

Druga faza tranzicije, od 1997. do 2002. godine, u stvari je bila accession driven (integracija ju je ubrzala). To je je bilo dobro zbog toga što smo brže

ostvarili one ciljeve koje smo sebi postavili nakon osamostaljenja. Dobro nam je došlo Evropsko partnerstvo, jer su neke stvari ubrzane i možda ne bi bile urađene ni dan-danas. Napravili smo red i stabilnost u društvu, razbili monopole, ne samo ekonomske, već u čitavom društvu, pa čak i političke, pripremili zemlju da se suočava s konkurencijom. Unija i integracija sui generis se temelji na: konkurenciji, kompetenciji i solidarnosti. Morate se razvijati da biste bili konkurentniji, pogotovo ovo važi na globalnom tržištu, a moraš biti solidaran s onima koji su iz bilo kog razloga zaostali u razvoju. Tu se napravi jedan red u društvu, da se zna koja su pravila, po kojima će se ravnati i privredni i drugi subjekti.

Na ključno pitanje - kakav je odnos između tranzicije i pristupanja i integracije - odgovor bi bio da je to jedno te isto. Kada se završi tranzicija i integracijski proces, dobija se jedna "medalja" za uspješno završavanje procesa tranzicije i integracije i konkurentna ekonomija na zajedničkom tržištu. Svaka druga porodica kupuje "gorenje" veš-mašinu, koja je 'preživjela' udovoljivši visokim standardima životne sredine. Važno je da je i tvoja elektronika preživjela, ono malo industrije. To tako izgleda u praksi, ali da bi se to postiglo, potrebna je dobra organizacija javnog sektora, Vlade, Parlamenta - konsenzus je osnova za sve.

Mi u Sloveniji smo zaključili – sve što smo radili bilo je u našem interesu, dobro je da su se ciljevi koje je imala Unija podudarili s našim, samo je to trebalo uraditi. Nije bilo lako s Unijom, ali je uvijek najteži pregovarački proces kod kuće, više od 80% pregovaranja je među pojedinim domaćim subjektima. Može se izračunati šta znači harmonizovati zakonodavstvo na jednom području za pojedine subjekte. Na primjer, mi smo znali da će tekstilna industrija propasti i da takva kakva je ne može da izdrži na tržištu. Moraju se unaprijed donositi mjere kako bi se neki segmenti transformisali, da se ne bi preko noći na hiljade ljudi našlo na ulicama. Kako će se sve to odraziti na poljoprivredu, sve te stvari se moraju analizirati. Ni priprema za Šengen nije jednostavna - 2000 novih policajaca, tehnika, granični prelazi, to košta pola milijarde eura. Evropa tu pomaže, jer ne možemo preko leđa naših poreznika čuvati njih. To su bile veoma ozbiljne mjere koje je trebalo uvoditi i napraviti nacrt - počeli smo se pripremati već '96. godine, a do kraja 2006. ćemo možda biti spremni da potpuno preuzmемо šengenski pravni poredak.

Što se tiče pregovaranja u okviru privrede - znali smo da odjednom pregovara 10 zemalja i da ne možemo porediti slovenačku privredu s poljskom, a horizontalna rješenja koja je ponudila Unija za svih 10 zemalja nijesu uvijek bila dobra za Sloveniju. U tom pregovaračkom procesu važnija je Poljska, koja ima mnogo više stanovnika. Onda smo smislili da ostane isti okvir, ali da ponudimo rješenja koja su dobra i za nas i za njih i baš na području privrede, na

naš prijedlog, dozvolili su subvencije iz budžeta i veći novac za ruralni razvoj. Pregovarali smo da se 2% evropskog novca u okviru zajedničke poljoprivredne politike da za ruralni razvoj, a na kraju smo dobili 5%, što je bilo dobro i za nas i za njih. Na području poljoprivrede smo za godinu i po uspjeli pregovarati da nam daju iz briselskih blagajni preko pola milijarde. Najgore se pripremila prerađivačka industrija. Tu su u pitanju veoma značajne mjere i mi smo veoma rano počeli reformu naše poljoprivrede, polako je prilagođavali evropskoj zajedničkoj poljoprivrednoj politici, već od '98, što je bio veliki napor.

Dugo se mora se unaprijed misliti, izgradnja institucija je isto gradualistički proces.

Osim dobre organizovanosti, koja je neophodna, druga ključna stvar je politička potpora i, ako nje nema, bolje je ne kretati u ovaj posao integracije. Što je proces transparentniji to bolje. Ljudi moraju biti obaviješteni, ne možete ih poslati na referendum pa da ne znaju o čemu glasaju. Naše petogodišnje iskustvo od uvođenja Eurofona je pokazalo da se pojavljuje nekih 176 tipičnih pitanja, koja su ljudi postavljali. Mi smo ih objavili u knjizi prije referenduma, tako da je svaka kuća dobila te odgovore. Referendum nas je iznenadio, jer smo dobili 98% podrške, s visokom participacijom.

Kada uđete u Uniju, tek tada treba da imate dobru administraciju i da pratite koji su interesi ove 25-orice, na kraju, za tri godine, 2007. godine mala Slovenija će biti na čelu petsto milionske Evrope. To je veliki izazov i pripreme za to kreću odmah.

Kada smo '79. počeli implementirati mini reformu javne administracije i kampanju informisanja javnosti, unutar Vlade smo tada postavili čitav sistem koordinacije evropskih odnosa. Na čelu je bio Državni ured za evropske poslove, koji danas broji 130 ljudi. U tome nam je puno pomogla Evropa, jer mi nijesmo imali kadrova - mala zemlja-malo kadrova. Trebalo je da već '92. započnemo obuku naših kadrova na Evropskom koledžu u Brižu, gdje je završilo preko 100 naših postdiplomaca, koje smo stipendirali, jer to je elitna evropska škola. Ipak, s tim smo krenuli tek '95-'96. godine. Da smo odmah počeli, imali bismo još 40 školovanih pravnika, ekonomista i međunarodnih političara. Treba što više ljudi slati na ljetnje škole u Briž, u Firencu i u druge evropske centre, jer su oni kontinuirano potrebni i danas kad smo članica EU.

Kad smo počeli s tim, '95. godine, Evropa nam je dala novac, a na javni konkurs se javilo 50-ak ljudi. Evropa ih je plaćala preko programa PHARE, kao što bi u Crnoj Gori preko CARDS-a, jer je bila blokada zapošljavanja u administraciji, pa su dvije i po godine bili na platnom spisku. Poslije isteka tih dvije i po godine morao sam ubijediti predsjednika Vlade da oni postanu državni činovnici. Svi su tu od '97. i bez njih bi mi 'goli i bosii' ušli u pregovarački proces. Potpora je Banka Slovenije, Privredna komora i ekspertska pomoć,

koji čine grupaciju. Važno je pomenuti i prevođenje, jer je trebalo prevesti 100.000 stranica Evropskog pravnog poretka, zatim dolazi stručna redakcija i na kraju pravna redakcija. Mi smo u našem uredu imali 27 pravnika, koji su išli po resornim organima. Na prvom mjestu je poljoprivreda, 40% pravnog poretka je na području poljoprivrede, veterine i te vrste nadzora. Zatim idu pravници i lingvisti i sjede u ministarstvu, jer im je terminologija nepoznata. Na terminologiji se puno radilo, jer slovenački jezik, a sutra i crnogorski, za pojedine stvari uopšte nema termina, trebalo ih je izmisliti, tako da je to bio pozamašan posao. Morali smo prvo organizovano postupati unutar same Vlade, postaviti jedno koordinacijsko tijelo koje direktno odgovara predsjedniku Vlade. To je bio prvi organizacioni poduhvat.

Pregovaračko područje je široko - 31 poglavlje. Slovenačkoj administraciji se desio šok '98. godine, jer se prije početka pregovaranja išlo kroz proces screening-a (pregleda usklađenosti slovenačkog pravnog poretka s evropskim). Birokrata u Briselu je kontrolisao član po član. Taj šok je bio dobar, jer su se naši ljudi vratili kući i tek se tad počeo ozbiljno raditi posao.

Dvije hiljade javnih činovnika je prošlo kroz taj proces pregleda pravne prilagodljivosti. Na osnovu toga smo za svako od 31 područja postavili radne grupe. Na čelu radne grupe je državni sekretar, koji ima političku odgovornost. Postavili smo 31 radnu grupu s oko 2000 ljudi, svaka je imala državnog sekretara - za poljoprivredu, životnu sredinu, privredu, javne finansije itd. Ili, na primjer, za unutrašnje tržište, gdje je opet državni sekretar za poljoprivredu, a unutar te velike radne grupe imate 13 ministarstava. Tu se napravi pregovarački stav, koji se prodiskutuje poslije s nevladinim sektorom itd. Dobija se kombinacija horizontalnog i vertikalnog pristupa, jer ispod svakog pregovaračkog stava stoji i potpis resornog ministra, koji je odgovoran za implementaciju pravnog poretka u toj oblasti. Veoma je jasna slika i u odjeljenjima u ministarstvima i u Vladinim uredima i službama - šef radne grupe za pregovaranje, koji je odgovoran za implementaciju Asocijacijskog sporazuma, vodi pododbor. Pregovarački i asocijacijski proces dolaze zajedno i zato smo postavili tu strukturu, gdje svako ministarstvo ima svoje probleme, a jedan treba da koordinira. Na to se veže Glavni pregovarački tim, koji odgovara meni. Njemu državni sekretari donose preglede pregovora. U zapisniku screening-a se vidi gdje je određena direktiva. Tek tada Vlada to potvrdi, a zatim sve ide u Parlament. Zato je veoma važno da je struktura i po horizontali i po vertikali jasna - zna se ko šta radi i zna se gdje je stručna a gdje politička odgovornost. Mi smo imali 14 ministarstava, 31 područje pravnog poretka, 8 pododborova na osnovu implementacije Asocijacijskog sporazuma i 2000 ljudi koji su u tom poslu. U asocijacijskom procesu je 86 ljudi, u pregovaračkom 2000, sada 4000, a počeli smo kooperacijski sporazum s 3-4 čovjeka. Šefovi tih radnih grupa su državni sekretari, koji su zaduženi

za određene oblasti, a u radnim grupama su domaći eksperti s Univeziteta, predstavnici Banke Slovenije, tamo gdje je važna monetarna vlast, Privredne komore, Sindikata, i na kraju interesnih grupa (NVO su mnogo dobrih elemenata unijele u taj proces).

Kada je sve to zaokruženo, 11 ljudi je u glavnom pregovaračkom timu, od kojih smo imali: dva za poljoprivredu (državni sekretar za poljoprivredu i profesor na Biotehničkom fakultetu), za životnu sredinu (predstavnik NVO-a), za finansijska pitanja, savjetnik svima ostalima je bio dr Moimir Mrako, čuveni stručnjak za međunarodne finansije, Banku Slovenije - vice-guverner, potpredsjednik Privredne komore. U timu nije samo administracija već i nevladin sektor i civilno društvo. Bilo je malo svađe i ljubomore između ministra spoljnih poslova i ministra evropskih poslova, a već je rečeno da se 80% pregovaranja odvija kod kuće. U početku je bila dilema da li će ovim rukovoditi ministar spoljnih ili evropskih poslova, ali je ona otklonjena - evropski ministar koordinira stvari kod kuće, i tu se ne miješa ministar spoljnih poslova, a dileme između premijera i ministra spoljnih poslova nema, jer se zna ko je politički odgovoran u svakoj strukturi vlasti. Zato smo Vladin ured stavili direktno pod službu predsjednika Vlade.

Što se administracije tiče, Crna Gora mora imati administraciju prije početka pregovora. Iako je Slovenija Asocijacijski sporazum potpisala '96, implementacija tek slijedi od momenta kada smo počeli pregovarati o članstvu. Tad smo imali 86 ljudi uključenih u pregovaranje oko Asocijacije, što je premalo kada stvarno počnete implementirati Pristupno ili Evropsko partnerstvo. U ključnim ministarstvima je potrebno dosta ljudi koji se time bave. Od '98, na osnovu našeg vlastitog nacrta, morali smo aproksimirati oko 270 zakona na novo i oko 700 dekreta. U tih 270 zakona se transponuju evropske direktive, jer je regulativa iznad nacionalnog zakonodavstva i ona se primjenjuje. Najveći problem u čitavom procesu je da se ubrzano jača administracija, kako bi se moglo sve to implementirati. Trebalo je taj proces usavršavanja kadrova početi mnogo ranije, da se ne dešava da šalješ čovjeka u Brisel na redovne sastanke, a onda nemaš nikog kod kuće. Svakog dana se donosi novo zakonodavstvo, i ako ti 'zaspíš' tamo, možda će Evropa primijeniti neki zakon koji će biti kontra tvojih interesa.

Jako je važno zbog nove terminologije za svako područje pravnog poretka uraditi rječnik, jer je neophodna kontinuirana edukacija. Na kraju, slovenački jezik je ravnopravan jezik Evropske unije, i poslije 1. maja svi zvanični dokumenti iz Brisela dolaze na slovenačkom jeziku. A ako ti ne brineš za svoj jezik, neće ni drugi. Neko mora da rukovodi sa znanjem unutar ministarstva. Ljudi koji u Ljubljani sjede u pojedinom resoru tačno znaju onog Estonca koji mu čuva spoljnu granicu ili onog Čeha ili Mađara, jer zajedno sjede u radnoj grupi kada se donosi novo zakonodavstvo. Usaglašavaju stavove, prave se koalicije, izbroje

se na principu kvalifikovane većine. Kada se danas gleda administracija u našoj Vladi, najbolje rade oni resori i oni ljudi koji su od početka prošli asocijacijski i pregovarački proces i sada su iskusni kad se donosi novo zakonodavstvo. Tu se mora raditi na kontinuitetu i da se ljudi ekstra nagrađuju. Mi smo donijeli neki 96. član, po kojem radnik dobije još 30% plate dodatno kada radi na tim stvarima. Ta kultura se sticala kroz godine rada i postepeno se usvajala.

Zato je dobro koristiti sav mogući instrumentarij. Mi smo najbolje koristili *twinning* - direktnu pomoć administracije drugih zemalja, pogotovo iz manjih država. Dok smo naučili implementirati evropski pravni poredak, imali smo oko 68 *twinning* projekata i administracija iz svih zemalja članica, osim Luksemburga. Koristili smo iskustva malih zemalja - npr. na području finansija, finansijske kontrole i budžetiranja koristio se danski i irski metod, na području čuvanja granica koristilo se iskustvo Austrijanaca i Njemaca, za borbu protiv droga Španaca, na strukturnim fondovima Portugalaca. Dođe činovnik iz njemačke administracije i dvije godine sjedi s tvojom administracijom, pa se tu uspostavi određena relacija. Sjutra će obojica sjedjeti na zajedničkom sastanku u Briselu, a već su se dobro upoznali. *Twinning* je mnogo bolji instrument dugoročne pomoći, ti projekti mogu trajati godinu i po, dvije i mogu se opet produžiti. Na polju poljoprivrede koristili smo Austrijance, jer kao i mi imaju brdovit teren, kod budžeta smo koristili Šveđane, koji su u tome prosto fantastični. Za neke stvari smo koristili i bilateralnu pomoć pojedinih zemalja članica, da ne govorim o stotinama gostujućih profesora.

Sada kada ćemo rukovoditi EU, cilj nam je dodatno zaposliti još ljudi na konkretnoj bazi, ali to nije samo problem Vlade već i čitavog društva, svi su za vrijeme predsjedavanja uvučeni u taj proces. Predsjednik naše Vlade će pola godine biti Prvi predsjednik u Evropi, a kad ste član, nije to samo zadatak nekog konkretnog odjeljenja, nego čitave administracije, jer 80% čitavog tvog života određuje zajedničko evropsko zakonodavstvo. Svaki činovnik u administraciji je u stvari evropski činovnik, onda se tačno zna ko ide na koje sastanke i gdje moraš biti u Briselu. To je malo naporno, ali nekako ide.

Sada imamo novi problem - puno kvalitetnih ljudi je otišlo raditi u evropske institucije (u Evropski parlament, Komisiju). Za vrijeme asocijacijskog procesa imali smo samo pet diplomata, sada je to stalno predstavništvo i ima ih 50, a zbog ovog predsjedavanja trebaće nam 150, tako da ubrzano počinju pripreme ljudi. I slovenačka i crnogorska administracija je mlada, jeste dobro obrazovana, ali tu su nove institucije, tu ponekad treba i mudrosti, tako da je i starija generacija još aktivna u tom procesu. Dolazi novo zakonodavstvo i taj proces jačanja administrativne strukture traje kontinuirano. To se ne smije zanemariti i zato su tu evropske postdiplomske škole, treninzi, seminari. Kad se donese novo zakonodavstvo, mora se transponovati u vlastito zakonodavstvo,

inače članicama slijedi visoka kazna. Zemljama s Evropskom perspektivom treba ukazati na slovenačku grešku, što nije odmah jačala administraciju. Mi smo par godina zakasnili s tim, što se poznaje u određenim oblastima, poput finansijske kontrole i veterine. Postoje praktične implikacije ako Vlada nešto na nekom području nije uradila. Sada je EU Crnoj Gori dala dodatnih 45 miliona eura i to treba iskoristiti i jačati. Sljedeće godine Evropa će samo pitati: "Dobili ste dvostruki kolosijek, dobili ste Evropsko partnerstvo i šta ste uradili?" U interesu Crne Gore je da to uradi, jer niko ne može da to uradi umjesto nje. Kad smo mi to shvatili, onda smo puno toga uradili, onda je došlo i do političkog konsenzusa i sve je lakše išlo. Išli smo kroz taj proces bez šok terapija, pa opet, kad pogledamo unazad, vidimo da smo mogli i bolje.

Crna Gora je dobila Evropsko partnerstvo prije nego što će pregovarati Asocijacijski sporazum. Evropa je sada ubrzala taj susret. Mi smo Asocijaciju potpisali '96, a krajem '97. nam dolazi Partnerstvo. Tek smo tada reagovali. Iako su nas koštali drumovi i investicija u kadrove, isplati se. Ponekad, kad prolazim kroz škole u Crnoj Gori i razgovaram s ljudima, vidim da je znanje o integraciji kao takvoj bolje nego što je bilo u Sloveniji, npr. '95. godine.

Druga veoma važna stvar je informisanje javnosti i njeno redovno obavještanje. Da ta Evropa nije bauk, da će se bolje živjeti sutra, ali i da vas tamo niko ne tjera i da i sutra možete reći ne. Kod nas je '92. bilo diskusije o tome da i mi idemo sami kao Švajcarska, ali onda utvrdiš da nijesi tako napredan, ili kao Norveška, ali ona ima naftu. Onda se vidjelo da nema alternative i da je bolje da se ubrza strukturno prilagođavanje i vlastita tranzicija, da bi ljudi bolje živjeli. Pogotovo je to veliki izazov za male zemlje. Irska, kad je ušla u EU, bila je jedva na 54% u strukturi bruto domaćeg proizvoda, jedva je dostizala 54% prosjeka Unije. Imala je 27% poljoprivrednog stanovništva, a danas je jedna od najmodernijih evropskih zemalja sa BDP-om visoko iznad evropskog prosjeka.

Približavanje Evropskoj uniji ruši monopole, ne samo monopole u privredi, ili u primarnom sektoru, već u svim dijelovima društva. Dolazi do jedne transparentnosti - da se zna ko šta radi. Da uporedimo sada Crnu Goru i Sloveniju: što se tiče Evropskog partnerstva, Crna Gora je kao što smo mi bili u '98. godini; što se tiče modela privatizacije, u nekim elementima je još u ranoj fazi tranzicije, a mi smo taj posao već završili do '96. - bio je saniran bankarski sistem, na području privrede privatizacija je završena već '94- '95, i to na takav način da nijesmo imali odjednom na hiljade ljudi bez posla i na ulici. To nam priznaje Svjetska banka, baš to disperzirano vlasništvo s kojim ipak imaš jedan mehanizam. Ako se divlje privatizuje, radnici su na ulici ili su samo fiktivno tamo, a disperznim vlasništvom između menadžera, radnika i penzionera koji su izašli iz te firme malo se drugačije išlo, tada nastaje nova firma.

Nama se '91. dogodio šok, jer smo preko noći izgubili 1/3 tržišta i to je trebalo preživjeti. Trebalo se supstituirati izgubljeno tržište novim tržištima, a s druge strane smo vršili privatizaciju i bili u prvoj fazi makroekonomske stabilizacije i liberalizacije na području privrede. Bila je velika dilema u Vladi - BDP je padao, ako bi prihvatili model koji su nam Amerikanci prodavali, imali bismo 20-30% nezapošljenih i kako bismo onda generirali rast? Nijesmo prihvatili taj model, jer bismo propali. Vaučerskim sistemom smo disperzirali vlasništvo između menadžera, radnika i penzionera i ovih firmi. Participacija radnika je unutra i oni će generirati, tražiti novo tržište, a monetarna vlast drži tvrdnu monetarnu politiku. Rezultat je bio rast BDP-a od septembra '93. kada godišnji rast generiramo 4,5%, a u '94. već 5%. Tada nas je Svjetska banka kritikovala, i dobro je da nijesmo nikoga slušali. Zatim smo sanaciju banaka završili vlastitim novcem '94. godine, tako da smo tada generirali visoki rast i tek tada dolazi do ubrzanja i završavamo tranziciju. Crna Gora je u nekim područjima u ranim fazama tranzicije, čak nije ni ušla u tranziciju, na drugom području joj baš ovaj evropski okvir omogućava da neke stvari uradi, koje nije mogla do sada.

Od izuzetne je važnosti dobro informisati javnost, da zna o čemu odlučuje. Rezultati Euro-barometra pokazuju da je među svim članicama EU Slovenija daleko na prvom mjestu, da je percepcija i znanje o EU uvijek bilo na najvišem nivou. Mi smo insistirali na tome da građani saznaju šta je EU i zašto idemo u EU. Ispitivanje informisanosti o proširenju i o svemu drugom je pokazalo veoma dobre rezultate. I na kraju, najpopularnija ustanova u državi je bila naša Kancelarija, i danas je, a Janez Potočnik je najpopularnija politička ličnost već godinama.

SAVJET EVROPE I EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Savjet Evrope je prva panevropska organizacija - koja u institucionalnom smislu predstavlja preteču evropskih integracija 20. vijeka.

Nalazim za potrebno da na samom početku podvučem razliku između Savjeta Evrope i Evropske unije, jer u svakodnevnoj komunikaciji primjećujemo da postoji zabuna oko toga šta je to Savjet Evrope. Najčešća nedoumica je - da li je Savjet Evrope možda organ Evropske unije, s obzirom na to da je moguće da u okviru Evropske unije postoji Evropski savjet, pa je u terminološkom smislu vrlo teško napraviti distinkciju. Odgovor je odričan. Dakle, Savjet Evrope je posebna međunarodna organizacija, nastala daleke 1949. godine, koja ima svoje sjedište u Strazburu (EU u Briselu), svoje članstvo, organe, svoj put nastanka i razvitka. U članstvu Savjeta Evrope je 46 zemalja članica, dok je sada u EU, po njenom proširenju, 25 članica. Ono što takođe predstavlja jednu značajnu razliku jeste prije svega činjenica da ulaskom u članstvo Savjeta Evrope države zadržavaju svoj puni suverenitet. S druge strane, države ulaskom u EU prenose dio svog suvereniteta na organe Evropske unije (na nivou organa EU odlučuje se o zajedničkoj monetarnoj politici, ekonomskoj politici, o bezbjednosti i mnogim drugim pitanjima). Jedina činjenica koja može da isprovocira različita mišljenja, a tiče se suvereniteta država članica Savjeta Evrope, jeste onaj momenat kada država članica Savjeta Evrope mora izvršiti presudu Evropskog suda za ljudska prava, ali o tome ćemo nešto kasnije.

Dakle, Savjet Evrope je najstarija panevropska organizacija, nastala 1949. godine, nakon II svjetskog rata, inspirisana njegovim tragičnim iskustvima, nakon kojih je i sazrela ideja da se moraju udružiti snage u pravcu zaštite i promocije ljudskih prava i sloboda i ljudskog dostojanstva. Savjet Evrope nastaje potpisivanjem međunarodnog ugovora od strane 10 zemalja: Belgije, Danske, Francuske, Irske, Italije, Luksemburga, Holandije, Norveške, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva. Sada ima 46 zemalja članica, a po redosljed u članjenja naša zemlja je 45. Ušli smo u Savjet Evrope u aprilu 2003. godine, a nakon nas članica je postala Kraljevina Monako.

Osnovni ciljevi ove organizacije su:

- promocija i zaštita ljudskih prava, vladavine prava i pluralističke demokratije

- borba protiv svih oblika diskriminacije (na nacionalnoj, vjerskoj i rasnoj osnovi), diskriminacije manjina, netolerancije, kao i traženje rješenja problema sa kojima se suočava savremeno evropsko društvo, koji se tiču organizovanog kriminala, terorizma, zaštite životne sredine i sl.
- konsolidacija demokratske stabilnosti u Evropi
- od 1988. godine, od trenutka kada zemlje istočnog bloka započinju svoj put evropskih integracija, Savjet Evrope širi djelokrug svog rada, te se počinje baviti zaštitom socijalnih prava
- Savjet Evrope takođe pruža pomoć zemljama istočnog bloka u ostvarivanju zakonodavnih, institucionalnih i ustavnih reformi
- pruža know-how u oblasti ljudskih prava, lokalne demokratije, obrazovanja, medija i kulture.

Savjet Evrope ima svoju specifičnu organizaciju.

Organi Savjeta Evrope su: Parlamentarna skupština i Komitet ministara (kao 2 statutarna organa Savjeta Evrope), Generalni sekretar, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti. U okviru Savjeta Evrope djeluje i jedna specifična institucija, a to je Evropski sud za ljudska prava.

Ovdje ću napraviti digresiju i pomenuti još dvije česte nedoumice, koje nas vraćaju na priču o terminološkom (ne)razlikovanju Savjeta Evrope i Evropske unije – naime, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope se često miješa sa Evropskim parlamentom, koji predstavlja Parlament Evropske unije. Da zabuna bude još veća, oba parlamenta imaju sjedište u Strazburu. Dalje, Evropski sud za ljudska prava (institucija koja postoji u okviru Savjeta Evrope) se često miješa sa Sudom pravde (institucija koja postoji u okviru Evropske unije), kome je sjedište u Luksemburgu i ima sasvim drugačije nadležnosti u odnosu na Evropski sud za ljudska prava.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA

Parlamentarna skupština je jedan od dva statutarna organa Savjeta Evrope. U nju se delegiraju delegati nacionalnih parlamenata, pri čemu se mora voditi računa o proporcionalnoj zastupljenosti svih političkih partija. Sam broj delegata je različit, on se kreće od 2 do 18 i određuje se proporcionalno broju stanovnika države članice.

U podjeli nadležnosti Savjeta Evrope Parlamentarnoj skupštini pripala su sljedeća ovlašćenja:

- bira Generalnog sekretara i zamjenika Generalnog sekretara
- bira predsjednika Skupštine i generalnog sekretara Skupštine

- bira sudije Evropskog suda za ljudska prava i odlučuje o njihovom razrješenju
- bira Komesara za ljudska prava
- daje mišljenje Komitetu ministara na nacrt konvencija i rezolucija.

Ovim se ne iscrpljuju sve nadležnosti Skupštine, naime, na dnevnom redu mogu se naći sva ona pitanja koja su od interesa za Savjet Evrope i o tim pitanjima Skupština zauzima svoje stavove, daje mišljenje Komitetu ministara, koji donosi odluke, a one moraju biti u skladu sa stavovima i preporukama Skupštine.

U ovom momentu u Parlamentarnoj skupštini je 630 delegata, a zanimljivo je da je organizovana djelimično po uzoru na nacionalne parlamente, tako da u njoj postoji pet političkih grupa, t.j. nešto čemu bi pandan bili poslanički klubovi u našem parlamentu. To su klub Socijalista, klub Evropske narodne grupe, klub Liberal-demokratske grupe, klub Ujedinjene ljevice i Evropski demokratski klub. Interesantno je da poslanici samostalno odlučuju kojem će klubu pripadati, nezavisno od nacionalne partije kojoj pripadaju. Parlamentarna skupština takođe ima svoj Generalni sekretarijat, koji obavlja tehničke poslove za Skupštinu. Ono čemu bi pandan bili naši parlamentarni odbori u Parlamentarnoj skupštini su komiteti, njih 10, a bave se određenim specifičnim pitanjima. Tako postoji komitet koji se bavi pravnim pitanjima, političkim pitanjima, ljudskim pravima i socijalnom politikom....

KOMITET MINISTARA

Komitet ministara je takođe statutarni organ Savjeta Evrope i njega čine ministri inostranih poslova država članica ili njihovi stalni diplomatski predstavnici. Po organizacionoj strukturi Komitet ministara je mjesto gdje sve države članice mogu da na ravnopravnoj osnovi iznesu svoje stavove i svoja mišljenja, s obzirom na to da svaka država ima po jednog predstavnika, za razliku od Parlamentarne skupštine gdje broj delegata zavisi od broja stanovnika jedne države.

U podjeli nadležnosti Komitetu ministara su pripala najznačajnija ovlaštenja – donošenje odluka. Komitet ministara odlučuje o prijemu država u članstvo i o isključenju države iz članstva, on usvaja konvencije, donosi preporuke i rezolucije, usvaja godišnji budžet Savjeta Evrope, donosi Program rada Savjeta Evrope i kontrolise njegovu realizaciju i nadgleda izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava. Komitet ministara uz to vrši i redovni monitoring ispunjavanja obaveza koje države članice preuzimaju stupanjem u članstvo,

pa i naša država podliježe redovnom kvartalnom monitoringu. Obaveze koje preuzimaju nove države članice vremenski su oročene na godinu, odnosno na dvije godine, tako da u tom intervalu one podliježu monitoringu - nadzoru nad ispunjavanjem preuzetih obaveza. Izvještaj koji se pripremi na nivou Savjeta Evrope je javan, tako će posljednji izvještaj koji je urađen za Srbiju i Crnu Goru biti ubrzo objavljen.

GENERALNI SEKRETAR

Savjet Evrope ima svog Generalnog sekretara, koji rukovodi u operativnom smislu radom Savjeta Evrope, stara se i odgovoran je za sprovođenje programa koje utvrdi Komitet ministara. U rukovođenju radom Savjeta Evrope Generalni sekretar rukovodi sa 6 direktorata i to su: Direktorat za političke poslove, Direktorat za pravne poslove, Direktorat za ljudska prava, Direktorat za socijalnu koheziju, Direktorat za kulturu, obrazovanje i omladinski program i Direktorat za administraciju i logistiku. U okviru ovih direktorata takođe postoje određena odjeljenja, recimo u Pravnom direktoratu postoje odjeljenja koja se bave javnim pravom, privatnim pravom, krivičnim pravom, lokalnom demokratijom....

KONGRES LOKALNIH I REGIONALNIH VLASTI

I najzad, tu je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, jedan konsultativni organ u okviru Savjeta Evrope, relativno nov - ustanovljen je 1994. godine. On daje svoja mišljenja Komitetu ministara onda kada ovaj odlučuje o pitanjima koja se tiču lokalnih i regionalnih vlasti. Kongres takođe priprema redovne monitoring izvještaje o implementaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Evropski sud za ljudska prava je ustanovljen Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. To je najznačajniji instrument Savjeta Evrope, koji je otvoren za potpisivanje od 1950. godine i kojim se zapravo formulišu osnovni principi i ciljevi ove organizacije. Upravo je ova Konvencija ustanovila i taj specifični mehanizam zaštite ljudskih prava, kroz Evropski sud o ljudskim pravima, koji je od 1998. godine organizovan kao stalni sud, direktno dostupan svim licima kojima su povrijeđena prava zagarantovana Konvencijom.

U radu Evropskog suda za ljudska prava učestvuju sudije i njihovi saradnici, a sud ima i svoj registar, što u organizacionom smislu predstavlja struktura suda. U Evropskom sudu je onoliko sudija koliko je država članica, njih bira Parlamentarna skupština sa liste od tri kandidata koje predlaže država članica. Međutim, iako je predložen od svoje države, sudija u sudu ne zastupa državu u sporovima. On mora biti apsolutno nezavisan i nepristrasan u svome radu. Evropski sud radi u odborima od tri člana, radi u vijećima od sedam članova, a po potrebi se saziva i veliko vijeće od 17 članova. Ovaj odbor od tri člana odlučuje o prihvatljivosti predstavke, vijeće od sedam članova odlučuje o predmetu i o prihvatljivosti predstavke kada se radi o međudržavnom sporu. Vijeće od sedam članova može delegirati nadležnost velikom vijeću ukoliko se dođe do zaključka da bi presuđivanje konkretnog predmeta bilo u suprotnosti s praksom Evropskog suda za ljudska prava ili ukoliko presuđivanje određenih stvari zahtijeva dodatno tumačenje Konvencije. U tom slučaju delegira se nadležnost velikom vijeću, a pod ovim istim uslovima i same stranke mogu zahtijevati da njihov predmet razmatra veliko vijeće sastavljeno od 17 članova. Odluke se donose većinom glasova.

Ne može se svaka predstavka naći pred Evropskim sudom za ljudska prava, pa čak ni onda kada je zaista povrijeđeno neko pravo koje je Konvencijom zagarantovano. Da bi se našla pred sudom, predstavka mora da zadovolji *pet ključnih uslova*:

- *ratione persone*, odnosi se na ličnost koja podnosi predstavku. Predstavku može podnijeti samo ono lice (bilo fizičko, pravno ili grupa lica) koje je direktna žrtva povrede tog prava zagarantovanog Konvencijom. Tužbu, predstavku ne može podnijeti neko ko je zabrinut za nekog drugog kome je neko pravo povrijeđeno;
- *ratione temporis*, odnosi se na rokove koji moraju biti ispoštovani. Da bi se neka predstavka našla pred sudom, potrebno je da nije prošlo više od 6 mjeseci od momenta kada je u okviru domaćeg sistema donesena pravosudna presuda. Postoji u okviru ovog uslova još jedan rok, koji je posebno važan kada se radi o zemljama koje su novije članice Savjeta Evrope - s obzirom na to da se država ne može smatrati odgovornom za ona činjenja ili nečinjenja koja su se dogodila prije momenta kada je država sebe obavezala da će postupati u skladu s Konvencijom (tj. država ne može odgovarati za povrede do kojih je došlo prije ratifikacije Konvencije);
- *ratione loci*, odnosi se na činjenicu da država može biti odgovorna samo za one stvari koje se dešavaju u okviru njene jurisdikcije;
- *ratione merita*e je uslov koji se odnosi na samu suštinu predmeta,

dakle, predstavka se mora odnositi na povredu nekog od prava koja su Konvencijom zagarantovana;

- i najzad, jedan jako važan proceduralni uslov jeste *da su iscrpljena sva redovna pravna sredstva u okviru domaćeg zakonodavstva*.

Svi ovi uslovi se veoma široko tumače, a ovaj posljednji pogotovo. Izuzeci, naime, postoje ukoliko je očigledno da bi pravni lijek bio nedjelotvoran ili ukoliko se prosto radi o neopravdanom odugovlačenju sudskog postupka i gdje se u nekom razumnom roku ne može stići do te zadnje instance.

Evropski sud za ljudska prava, kada nađe da je neko pravo povrijeđeno, i kad su zadovoljeni svi ovi nabrojani uslovi, donosi presudu većinom glasova, koja se upućuje državi članici. Ono što je jako važno jeste da Evropski sud za ljudska prava ne može da poništi presudu domaćeg suda, ne može da je preinači, on može isključivo da konstatuje da je povrijeđeno neko od prava koja su Konvencijom zagarantovana i da naloži državi da u određenom roku nadoknadi štetu aplikantu. O izvršenju presuda se stara Komitet ministara, u stvari, on vrši nadzor nad izvršenjem, a država je ta koja je izvršava. Tu je recimo interesantno (do tog podatka sam nedavno došla) da je Italija najproblematičniji član Savjeta Evrope po pitanju izvršenja presuda. Italiji je čak nedavno zapriječeno isključenjem iz članstva zbog odugovlačenja izvršenja presuda ovog suda.

*Za sada ima oko 400 predmeta iz Srbije i Crne Gore - mnogo više ih je predato, ali samo 400 je prihvaćeno od strane Suda - sporna je činjenica da SiCG još uvijek nije postavila agenta, a da bi se mogao voditi spor, država mora imati nekoga ko će nju da brani. Iz tog razloga sporovi se još uvijek ne mogu procesuirati. Još se ne zna da li će to biti jedan agent, koji će zastupati obje republike, ili dva agenta, ili kancelarija u kojoj će se agenti smjenjivati od slučaja do slučaja. Najviše predstavki iz SiCG se odnosi na imovinska pitanja.

Izdvojila bih još tri konvencije koje su jako važne u sistemu ili "pravu" Savjeta Evrope, a slično Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, imaju sopstveni mehanizam nadzora njihove primjene. Jedna od njih je **Okvirna konvencija za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina**. Ova Konvencija prije svega afirmiše nediskriminaciju, promociju stvarne jednakosti, razvoj kulture, religije i jezika nacionalnih manjina, prava na pristup i upotrebu medija i obrazovanje. Ona takođe ima svoj specifičan mehanizam nadzora, koji se ostvaruje kroz Savjetodavni komitet Okvirne konvencije. On prikuplja informacije i to sa tri izvora:

- *država*, koja šalje svoje redovne izvještaje o stanju ljudskih prava u zemlji
- *nevladine organizacije* koje se bave pitanjem prava nacionalnih manjina

- *alternativni izvori informacija*, koji se opet uglavnom svode na nevladin sektor.

Kada Savjetodavni komitet prikupi informacije, on može da zatraži dodatne informacije od države, može da posjeti državu članicu, kako bi i sam na licu mjesta prikupio informacije, formuliše Mišljenje, ponovo ga šalje na konsultaciju onima od kojih je informacije dobio - državi i nevladinom sektoru. Kada konsoliduje Mišljenje, šalje ga Komitetu ministara, koji donosi Rezoluciju. Rezolucijom se može konstatovati da je stanje nezadovoljavajuće, a u tom slučaju ona ukazuje i u kojem segmentu država treba da djeluje i koje aktivnosti da preduzme.

Sljedeća veoma važna konvencija u Savjetu Evrope je **Konvencija o sprečavanju mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja**. Mehanizam preko kojeg se ostvaruje kontrola implementacije ove Konvencije je Komitet za sprečavanje mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Taj Komitet realizuje posjete zemljama članicama, koje mogu biti periodične, mogu biti po potrebi - ad hoc. Kada su u pitanju posjete ovog Komiteta, interesantno je da su one po pravilu nenajavljene. Svaka država koja je ratifikovala ovu Konvenciju obavezala se da tom Komitetu pruži na uvid sve činjenice 24 časa dnevno. Oni mogu doći kad hoće, bez najave, mora im se pružiti prilika da razgovaraju sa svakim licem s kojim žele da razgovaraju, da otvore svaki dokument koji žele. Njihove se posjete odnose na one ustanove u kojima su lica lišena slobode, a to nijesu samo zatvori, to su bolnice, psihijatrijske ustanove i slično. Predstavnici Komiteta su nedavno bili u Crnoj Gori, u septembru. O njihovoj posjeti naša kancelarija nije imala nikakve informacije, došli su u 6h ujutru u Zavod za izvršenje krivičnih sankcija. Dok se zatvorska uprava organizovala, oni su već ušli u samice i u ostale posebne prostorije koje su njih interesovale. Ostali su tamo sedam dana, a komentari naših ljudi iz ZIKS-a su da su uvjereni da su se ti ljudi mjesecima pripremali za posjetu, jer je nevjerovatno kako su poznavali i pređašnje i sadašnje zakonodavstvo, ali i čitav sistem. Rok da se taj izvještaj napiše je oko tri mjeseca, a onda se šalje državi da ona da svoje komentare. Nakon toga se u toj nekoj konsolidovanoj varijanti objavljuje uz saglasnost države. Država može da stopira njegovo objavljivanje, mada ne znam da je bio nekad takav slučaj.

Evropska socijalna povelja je treći, takođe veoma važan instrument Savjeta Evrope. Ona ima svoj nadzorni mehanizam, koji se ostvaruje kroz podnošenje izvještaja i kroz sistem kolektivnih žalbi. Evropska socijalna povelja se bavi prije svega uslovima zapošljavanja (nediskriminacija pri zapošljavanju, zabrana prinudnog rada, pravo na pravedne uslove rada, na pravičnu nadoknadu, zabrana dječijeg rada). Ona se bavi i pitanjima socijalne kohezije (pravo na

zdravlje, socijalno obezbjeđenje, prava lica ometenih u razvoju...), pitanjima koja tretiraju jednakost polova, prava djece i slično. Njen nadzorni mehanizam sprovodi se prikupljanjem informacija i kroz izrade izvještaja, koji se dostave Komitetu ministara, kao i kroz sistem kolektivnih žalbi, što znači da se daje pravo unijama i sindikatima da se žale Evropskom socijalnom odboru, koji razmatra prihvatljivost žalbe, zauzima stav i takođe obavještava Komitet ministara. Implementacija svih ovih mehanizama spada u nadležnost Komiteta ministara, koji donosi odluke i o eventualnom isključenju države iz članstva.

POSljedICE PROŠIRENJA EU NA ZAPADNI BALKAN

Naša tema su posljedice proširenja EU na zapadni Balkan, a djelimično ćemo obuhvatiti i politiku EU prema novim susjedima. Naime, nakon proširenja, EU je dobila nove susjede i ti susjedi nijesu nimalo beznačajni. Politika novog susjedstva obuhvata Ukrajinu, Moldaviju, Rusiju i Bjelorusiju, a u najnovijim programima proteže se i na mediteranske zemlje sjeverne Afrike, koje su pomorski susjed EU i prema kojima je do sada vođena 'mediteranska politika'. Zapravo, mi danas imamo jedan panevropski okvir razmišljanja o budućnosti EU i to je tema kojom ćemo se baviti.

Ako se posmatra mapa Evrope, većina zemalja je već u EU - Bugarska, Rumunija, Hrvatska i Turska su zemlje kandidati, a Makedonija je podnijela zahtjev za dobijanje statusa zemlje-kandidata. EU se pomjerila na istok, ima nove susjede, i sve više zaokružuje zemlje tzv. zapadnog Balkana. Nakon uključivanja Bugarske i Rumunije, a da ne govorimo o Hrvatskoj i Turskoj, a možda i Makedoniji, one zemlje zapadnog Balkana koje u tom periodu ne uspiju da uđu u EU biće prosto crna rupa na karti Evrope. Radi se, naravno, o Srbiji i Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Albaniji, ali ne treba zanemariti tempo promjena u ovoj posljednjoj. Potpuno su neuporedive Norveška i Švajcarska, koje se kod nas često pominju, jer su te dvije zemlje, po raznim osnovama, visoko integrisane u evropski ekonomski prostor.

Ako se prati i proširenje NATO saveza, može se takođe vidjeti širina partnerskih odnosa u koje je danas uključena i Rusija. Zemlje istočne Evrope postajale su sukcesivno članice NATO-a, a čak je i većina zemalja zapadnog Balkana u Partnerstvu za mir, opet s izuzetkom Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine. Tako da su i poznate priče - "nećemo NATO, hoćemo savez sa Rusijom" - potpuno bespredmetne, jer je Rusija danas u velikoj mjeri i vojni saveznik i veoma značajan ekonomski partner EU.

Dakle, naša situacija je danas najbolje prikazana na priloženoj tabeli.

KAKO SUSJEDI NAPREDUJU KA EVROPSKOJ UNIJI

	Početak procesa stabilizacije i pridruživanja	Studija o izvodljivosti	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	Podnijeta kandidatura za članstvo	Prihvaćena kandidatura za članstvo	Otvoreni pregovori za članstvo
Hrvatska	DA – 1999.	DA – maj 2000.	DA – oktobar 2001.	DA – februar 2003.	DA – april 2004.	NE
Makedonija	DA – 1999.	DA – jun 1999.	DA – april 2001.	DA – mart 2004.	NE	NE
Albanija	DA – 1999.	DA – januar 2003.	NE	NE	NE	NE
Bosna i Hercegovina	DA – 1999.	DA – novembar 2003.	NE	NE	NE	NE
Srbija i Crna Gora	DA – 2000.	NE	NE	NE	NE	NE

Može se uporediti koliko su po raznim fazama odmakle ostale zemlje zapadnog Balkana u procesu približavanja EU. Imamo Hrvatsku koja je četiri koraka ispred SCG, pa Makedoniju koja je tri koraka ispred SCG, i Albaniju i BiH koje su po korak ispred SCG. U institucionalnom pogledu, SCG je, nažalost, tamo gdje je bila i 2000. godine. Prvi ozbiljan ugovor sa EU, koji je upravo zaključen, jeste Ugovor o tekstilu. To je i prvi pravi institucionalni aranžman, ugovorni aranžman, koji imamo (za sada samo Srbija) sa EU. Naše međusobne odnose uglavnom predstavljaju unilateralne mjere EU prema nama, i odnose sa u prvom redu na liberalizaciju trgovine. Radi se o posebnim jednostranim trgovinskim preferencijalima EU.

Dakle, stupili smo u prvi ugovorni odnos sa EU, ali to nije Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji koji ima Makedonija, s upućenim zatjevom za dobijanje statusa kandidata. Mi nemamo ni Studiju izvodljivosti o početku pregovora sa EU i o potpisivanju sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji, koju imaju Albanija i BiH, uz ispunjavanje zadatih uslova, tako da je SCG apsolutno na začelju procesa približavanja EU, tj. procesa pridruživanja, odnosno učlanjivanja u EU.

Suočeni smo s promijenjenom konstelacijom u Evropi. Imamo novu rundu proširenja EU, koja povećava broj članica sa 15 na 25. Teritorija se povećava za više od 20%, sa 3,3 na 4 miliona km², a to ima vrlo važne infrastrukturne implikacije, posebno na prostorno planiranje u Evropi. Zemlje istočne Evrope

imaju dinamične stope rasta, više stope rasta nego zemlje zapadne Evrope, tako da se očekuje da će učlanjivanjem ovih 10 novih članica EU dobiti novi razvojni impuls. Očekuju se dalja velika ulaganja u infrastrukturu novih članica, koja je još uvijek nedovoljna, pogotovo sa stanovišta predviđenog razvoja transevropskih infrastrukturnih mreža. Tu su i velika ulaganja u energetski sektor, saobraćajni sektor, telekomunikacije i to je svakako jedan od značajnih aspekata priključivanja novih zemalja EU.

EU se nakon prijema 10 novih članica graniči na 3700 km sa svojim "novim susjedima" u Evropi, što ima bezbjednosne, migracijske, ekološke, kao i aspekte borbe protiv organizovanog kriminala. Zbog svega toga, razvijanje jedne složene politike prema novim susjedima ima vrlo značajne aspekte, pored ekonomskih i ove druge, prije svega bezbjednosne. To se moglo vidjeti i u kontekstu zbivanja oko izbora u Ukrajini. Oni su za EU imali veliki značaj, pa je došlo do zaoštavanja odnosa između EU i Rusije, ali i do njihovog izgladivanja nakon novog preispitivanja brojnih zajedničkih interesa. Ti bezbjednosni, migracijski, ekološki aspekti i borba protiv organizovanog kriminala predstavljaju vrlo važan faktor u odnosima s novim susjedima.

Stanovništvo proširene EU se povećava za gotovo 20% - sa 370 na 440 miliona stanovnika - povećava se tržište, ponuda radne snage i socijalni troškovi. To su glavni aspekti koji su vezani za povećanje broja stanovnika EU.

Međutim, ukupni BDP 10 novih članica manji je od 5% BDP 15 sadašnjih članica EU, a Rumunija, takođe zemlja kandidat za članstvo, ima BDP *per capita* koji je samo 25% prosjeka u 15 članica EU. Razvojni jaz koji postoji između dosadašnjih članica EU i novih članica, a pogotovo u odnosu na kandidate za članstvo, veoma je veliki.

Kakva je politika EU nakon proširenja prema zapadnom Balkanu i tzv. novim susjedima? Do kakvih je promjena došlo?

1. Evropska arhitektura se nalazi u procesu redefinisavanja. Međuvladina konvencija je riješila buduće ustavno uređenje EU, donijet je novi Ustav, s posebnim naglaskom na organizovanje upravljačke strukture i sistem odlučivanja. Tu su unijete mnoge značajne inovacije i EU sada po prvi put dobija Ustav i prvi put postaje pravni entitet. Ima brojne odlike jedne nove države.
2. EU ojačava svoju zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku i evropsku bezbjednosnu i odbrambenu politiku.
3. EU definiše politiku prema "novim susjedima". To je tješnja saradnja u povećanom broju domena, ali EU nije dala jasnu perspektivu pristupanja Rusiji, Ukrajini, Bjelorusiji i Moldaviji (poseban se naglasak stavlja na Ukrajinu i Moldaviju, koje ispoljavaju aspiracije za članstvo u EU). Mora se imati u vidu da je osnivačkim aktima Evropske unije

predviđeno da svaka evropska zemlja koja ispuní neophodne uslove može postati zemlja članica EU. Šansa za ove zemlje nije zatvorena, ali nije izražena eksplicitna spremnost Evropske unije da ove zemlje postanu članice, za razliku od zemalja zapadnog Balkana, kojima je upućena sasvim jasna poruka, na Solunskom samitu *Evropska Unija i zapadni Balkan*, da su viđene kao buduće članice EU.

Organizacije kao što su NATO, OEBS i Savjet Evrope imaju niži stepen uslovljavanja od EU i manju odgovornost. Kriterijumi za ulazak su umjereni i manje zahtjevni u poređenju sa EU, ali pomažu evropsku integraciju zemljama zapadnog Balkana i predstavljaju u tom pogledu komplementaran proces. Uključivanje u ove organizacije čini pripreme korake za evropsku integraciju.

Zapadni Balkan pokazuje zaostajanje u ostvarivanju stabilizacije i tranzicije. S ulaskom Rumunije i Bugarske u EU, i sve izvjesnije Hrvatske i Turske, zapadni Balkan ostaje enklava sa oko 18 miliona stanovnika. U raznim akademskim krugovima i u raspravama koje uključuju zvaničnike EU, Hrvatska se sve manje tretira kao zapadni Balkan, jer je ona zemlja kandidat, pa zapadni Balkan sada ostaje BiH, SiCG, Makedonija i Albanija - kao tzv. problematične države.

Kosovski rat 1999. godine doveo je do redefinisanja evropske agende za region i do uključivanja Rumunije i Bugarske u kategoriju zemalja kandidata. Ove dvije zemlje su se tokom ovog rata pokazala kao strateški veoma važne, bile su veoma kooperativne i dobijanje statusa kandidata je na izvjestan način kolateralna dobit. Kosovski rat je, takođe, otvorio perspektivu integracije u EU, koja treba da pomogne stabilizaciji, transformaciji i regionalnoj integraciji zapadnog Balkana. Naime, tek s intervencijom NATO-a pokazalo se koliko bezbjednosno čitava Evropa zavisi od zapadnog Balkana i to je ono što je nas stavilo na mnogo više mjesto u rangiranju prioriteta Evropske unije.

Pred kraj NATO intervencije osmišljen je Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi. Njegov bitni cilj je bio stabilizacija i regionalna integracija zapadnog Balkana. Takođe, lansiran je proces stabilizacije i pridruživanja, tj. integracija u EU, koji je postao stub politike EU na zapadnom Balkanu. Do tada, za zemlje regiona EU je imala tzv. regionalni pristup. Prvo se pokušavao zaustaviti rat, zatim je na neki način trebalo srediti posljedice rata i tek nakon NATO intervencije i rata na Kosovu proces stabilizacije i pridruživanja je projektovan kao novi mehanizam koji treba da posluži integraciji ovih zemalja u EU.

Zapadni Balkan postaje prvenstveno evropski problem i iziskuje evropsko rješenje za svoje teškoće. Za Evropsku uniju je prioritet stabilizacija susjednih zemalja, jer mi smo sada susjedne zemlje, a priključivanjem Bugarske i Rumunije praktično sve zemlje zapadnog Balkana se graniče sa članicama EU.

Zapadni Balkan zaostaje. Nivo i intenzitet pomoći i sama privlačna moć evropske integracije su bili ključni faktori u procesu tranzicije ka demokratiji i

tržišnoj ekonomiji u svim postkomunističkim zemljama. Drugim riječima, ono što mi prolazimo danas u odnosu na EU svi drugi su već prošli. Kada se insistira na našoj posebnosti i na našim ograničenim mogućnostima da ispunjavamo uslove, to je dosta tanak argument, jer, ako su svi drugi to mogli da savladaju, nema dovoljno dobrog objašnjenja zašto to ne bismo mogli i mi.

Ipak, jak upliv EU u vođenju reformskih procesa i odgovarajuća pomoć, u uslovima slabih država na zapadnom Balkanu, mogu dovesti do pojave problema nedovoljnog absorpcionog kapaciteta. Na primjer, imamo slučaj Makedonije koja je pravno i institucionalno napredovala ka EU, a onda su izbili unutrašnji sukobi. Kao što je poznato, EU je to vrlo brzo presjekla. Ipak, sama činjenica da je Makedonija pravno-institucionalne aspekte integracije relativno uspješno savladivala nije je samo po sebi spasio od unutrašnjih sukoba. Dakle, evropska integracija jeste okvir i putanja, ali ne neizbježno i u svakom trenutku lijek za sve.

U mnoštvu politika koje moraju da artikulišu zemlje zapadnog Balkana odnos između uslova koje postavlja EU i koristi koje ove zemlje dobijaju je često irelevantan i kontraproduktivan. Znači, neophodno je svojevrsno fino podešavanje i EU to upravo i radi. Za pojedine grupe zemalja razvijaju se posebne grupe instrumenata. Ti instrumenti se pakuju za svaku vrstu zemalja na poseban način, ali politika se vodi prema čitavoj grupi jedinstveno. Ipak, prema svakoj zemlji politika EU se podešava po potrebi. U tom smislu EU pokazuje ogromnu institucionalnu inovativnost i veliku fleksibilnost. To ne znači da je njena politika idealna, da ona u svakom trenutku upravlja ovim procesom na jedan idealan način. Sjetimo se i ekscenčnih situacija kao što je bila korupcijska afera vezana za pomoć EU Bosni, koja je dovela do promjene kompletnog sastava Evropske komisije. Evropska unija je upravo zato formirala Evropsku agenciju za rekonstrukciju, da bi, u trenutku kada su se za njenu pomoć kvalifikovale i ostale zemlje zapadnog Balkana, imala kvalitetniji monitoring. Ipak, EU pokazuje ogromno strpljenje, dobru volju i spremnost da se prilagođava.

Djelotvornost uloge EU kao poluge internih promjena u zemljama zapadnog Balkana, koje se spolja induciraju, zavisi od kredibiliteta EU i jasne perspektive integracije, a sve to opet zavisi od postavljanja jasnih normi i uslova za ulazak u članstvo. S jedne strane EU mora biti konsekventna, jer ako bude suviše fleksibilna gubi kredibilitet. Ta granica između fleksibilnosti i kredibiliteta i za samu EU je pomalo rizična. Imamo Evropsku komisiju, koja je spremna da ide mnogo brže i da bude mnogo fleksibilnija, a s druge strane je Savjet ministara, koji malo koči čitav proces. I u samoj Komisiji imamo nezadovoljstvo zbog kočnice koju predstavlja Savjet ministara.

Konsolidacija pluralističke demokratije i civilnog društva, izgradnja tržišne privrede i djelotvorne državne institucije i dalje su preduslovi bez kojih nema integracije u EU. To su takozvani Kopenhaški kriterijumi i to je jednostavno nešto

ispod čega EU neće ići. Štaviše, može se očekivati da nakon prijema 10 novih članica Evropska unija pooštri režim uslovljavanja za zemlje kandidate.

Tek poslije određenog nivoa tranzicije može se dobro definisati okvir evropske integracije i na djelotvoran način se voditi politika reformi. Da uzmemo primjer Albanije - ona nema ovu vrstu problema koje imaju SiCG, Makedonija i BiH, ali još uvijek nije na onom nivou tranzicije koji je čini sposobnom da ispuni sve neophodne uslove kvalifikacije za jedan ubrzan proces integracija u Evropsku uniju. Čitav region je za EU ekonomski irelevantan. On je danas prije svega značajan iz bezbjednosnih razloga (ne samo u vojnom smislu, već i u smislu borbe protiv organizovanog kriminala, ilegalne migracije itd.). Evropska unija može napraviti određene ustupke zbog nekog naglašenog političkog rezona. Svojevremeno, južnoevropske zemlje - Grčka, Portugalija i Španija - dobile su zeleno svjetlo za članstvo u EU, prvenstveno iz političkih razloga. Dat im je i određeni vremenski period da se pripreme za članstvo, kao i današnjim novim članicama. Tada su bile nestabilne zemlje, koje su se tek oslobodile od svojih autoritarnih režima, a imale su strateški važan položaj sa stanovišta bezbjednosti EU. To je bilo dovoljno jak razlog da EU donese ovu prije svega političku odluku i da prihvati ekonomski veoma visoku cijenu za integraciju ovih zemalja u EU.

Dakle, Evropska unija nije samo jedna tvorevina čisto ekonomskog karaktera. To je jedinstveni slučaj tzv. jurisdikcijske integracije ogromnih razmjera, po svim osnovama. Po prvi put imamo slučaj da se jedna svojevrsna imperija stvara na dobrovoljan način, dogovorom i dobrovoljnim prisajedinjenjem suverenih zemalja jednoj supranacionalnoj tvorevini.

S druge strane, u slučaju zemalja zapadnog Balkana, integracija u EU je često samo politički slogan nacionalnih elita, bez povezanosti s domaćim reformskim naporima, ili je prosto simulacija bez pravih efekata.

Koje su dileme Evropske unije oko zapadnog Balkana?

1. Prvi skup problema koji se postavljaju u pozicioniranju regiona su strukturno nasljeđe i opšta konstelacija.

U poređenju sa centralnoevropskim zemljama, koje su imale više od 10 godina stabilne tranzicije, zemlje zapadnog Balkana su imale 10 godina etničkih konflikata i nestabilnosti.

Region karakterišu slabe države, slabo civilno društvo, pretjerano miješanje politike u privredu, slaba ekonomska modernizacija.

Prisutni su makroekonomski deficiti, zavisnost od spoljne pomoći, visoka nezapošljenost, niska direktna strana ulaganja. Zbog svega toga, ne mogu se na adekvatan način koristiti prednosti koje pruža proces stabilizacije i pridruživanja, jer su one prije svega u oblasti trgovine i investicija. Naša zemlja, tokom ove

četiri godine nakon političkih promjena i nakon stupanja u jednu redovnu komunikaciju sa EU, nije bila u stanju da u punoj mjeri iskoristi trgovinske preferencijale koje smo dobili. Godinama nijesmo bili u stanju da imenujemo odgovarajuće fito-sanitarne institucije koje bi ovjeravale ispravnost proizvoda u izvozu mesa i mliječnih proizvoda, koje je EU dozvoljavala. Mi nekoliko godina nijesmo bili u stanju da takve veterinarske stanice imenujemo, osposobimo i dobijemo sertifikate Evropske unije.

Politika harmonizacije sa EU može u ovoj fazi ugroziti reformske procese u manje razvijenim privredama i slabim državama zapadnog Balkana. Činjenica je da smo mi nakon prvog talasa liberalizacije 2000. godine imali jedan novi talas liberalizacije trgovine prema EU, za koji u stvari nijesmo imali odgovarajuću snagu i kapacitet, tako da je donošenje tih mjera liberalizacije zapravo ojačalo uvozni lobi u našoj zemlji umjesto da se radi na tome da se osnaži izvozni lobi.

2. Drugi problem je naglašena regionalna heterogenost.

Ova heterogenost je prisutna u oblasti stvaranja nacije i države, u društveno-ekonomskoj tranziciji i socijalnoj i političkoj transformaciji.

Mi smo jedan mali fragmentirani i heterogeni prostor, koji nameće da regionalna saradnja prethodi i da se odvija paralelno s procesom evropske integracije zapadnog Balkana, a ne da nastupa kao posljedica integracije.

To znači, sa stanovišta evropskih integracija, da je jedan od ključnih uslova osnaživanje regionalne saradnje. Ovih dana smo potpisali jedan pravni akt kojim se obavezujemo na stvaranje zajedničkog energetskog tržišta u jugoistočnoj Evropi, a krajem prošle godine smo završili proces potpisivanja Ugovora o slobodnoj trgovini i to sve zemlje zapadnog Balkana međusobno i sve zemlje s Rumunijom i Bugarskom. Već imamo jedan prostor na kojem treba da profunkcioniše zajedničko energetsko tržište, imamo zonu koja bi trebalo da se pretvori u zonu slobodne trgovine i odnedavno se na prostoru zapadnog Balkana, u saradnji s Rumunijom i Bugarskom, primjenjuje regionalni projekat razvoja transportne infrastrukture, i to svih oblika transporta, čime se pravi priključak na transevropske infrastrukturne mreže u pomenutim oblastima. Postoji pritisak EU da se i sektor telekomunikacija otvori, demonopolíše, i da se uključi u transevropsku mrežu, tako da u trenutku kada naše zemlje budu spremne za evropsku integraciju mi ćemo, preko infrastrukture, već biti u postojećim mrežama EU. To i jeste rezultat nastojanja EU da se region sektorski, a i kapilarno - preko stvaranja evro-regija i odgovarajućih prekograničnih programa razvoja - integriše u EU.

3. Treći problem, koji karakteriše čitav region, odnosi se na produženo trajanje procesa integracije.

Spoljne ocjene su da će za većinu zemalja zapadnog Balkana put ka EU biti dug i težak. Očekuje se da će između ulaska prve i posljednje zemlje regiona u EU proteći oko 10 godina.

Na zapadnom Balkanu treba više računati na opredjeljenje za integraciju nego na brzo ispunjenje kriterijuma iz Kopenhagena. Kod nas je jako veliki procenat stanovništva za evropsku integraciju zemlje, ali naše političke i administrativne strukture u ovom trenutku nijesu dorasle aspiracijama građana.

U narednom periodu se ne treba previše oslanjati na primjenu *acquis communautaire*, već prije na dozirano uvođenje četiri slobode, naročito na poseban vizni režim za zapadni Balkan, koji može predstavljati veliki podsticaj. Naša zemlja se u pogledu usluga, roba i kapitala u velikoj mjeri otvorila, ali nema one četvrte slobode - kretanja ljudi. To ne može biti stabilan proces bez mogućnosti da oni koji treba da jednog dana uđu u EU dobiju šansu i da je vide. Studentska unija Srbije je izvršila jedno istraživanje među studentima i ispostavilo se da je samo 30% studenata u Srbiji ikada prekoračilo granicu. Vizni režim je ogromno ekonomsko, socijalno i motivaciono ograničenje. Studenti su to istraživanje u septembru 2004. predočili Evropskoj komisiji, razgovarali s njenim visokim predstavnicima i komesarima, s uglednim zvaničnicima Evropske unije. Insistirali su na razgovorima o viznom režimu i tražili njegovu liberalizaciju za sve mlade u regionu. Predočili su posljedice zatvorenosti - da to rađa etničku netrpeljivost i svojevrsni autizam. Novi komesar za proširenje EU, Oli Ren, naložio je Direktoratu za unutrašnje poslove i pravosuđe da se nađe način kako da se olakša vizni režim za mlade, posebno za studente. Važno je napomenuti i da je EU otvorila niz programa prema zemljama zapadnog Balkana, neki od tih programa su upravo programi za mlade, a ako mladi ne mogu da putuju, ti se programi ne mogu primijeniti.

Treba obogatiti pristup u procesu stabilizacije i pridruživanja s određenim nivoima za zapadni Balkan. Preporučuje se da se formulišu dostižne etape za reformske ciljeve: u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa i šengenskih kriterijuma, unutrašnje i spoljne bezbjednosti, trgovinske i privredne integracije, s posebnim naglaskom na uključivanje zapadnog Balkana u panevropske transportne koridore, energetske mreže, programe zaštite prirodne sredine, obrazovne programe EU, parlamentarnu saradnju, političku saradnju i zajedničko nastupanje u oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike i evropske bezbjednosne i odbrambene politike. Mi smo u Solunu prihvatili obavezu da se pridružujemo EU kod nastupanja u Ujedinjenim nacijama i dr. i naša je zemlja već u nekoliko navrata to i učinila. U Solunu, neposredno prije Samita, potpisali smo i jedan dokument, kojim se praktično obavezujemo da

pristupimo Evropskom zajedničkom razvojno-istraživačkom prostoru. EU u nekim domenima već vodi panevropsku politiku i otvorena je za stručnjake u raznim oblastima, porijeklom čak i iz tzv. novih susjeda. Tu nema teškoća za kretanje određenih kategorija migranata.

Postoji saglasnost da za zapadni Balkan ne bi trebalo utvrditi precizne rokove, već integracija treba da ide prema ostvarenom uspjehu svake pojedinačne zemlje u ispunjavanju kriterijuma za stabilizaciju i pridruživanje. Slučajevi Hrvatske i Makedonije upravo to i pokazuju.

Za one koji najviše kasne (BiH i Kosovo) predviđa se niži nivo kondicionalnosti, ali i ostvarenih pogodnosti. To znači da oni ne bi trebalo da budu isključeni iz procesa evropske integracije, ali ni da im ostvarene pogodnosti ne budu identične s pogodnostima onih koji zahtijevane kriterijume u potpunosti ispunjavaju.

Danas se suočavamo s jednom realnom situacijom višeslojne Evrope. Očekivanja evropskih zemalja izvan EU premašuju apsorpcionu moć i kapacitet strateškog osmišljavanja u samoj EU, koji se formira s određenom vremenskom zadržskom u odnosu na promjenu konstelacija. U trenutku proširivanja s 10 novih članica, EU mora istovremeno po prvi put da osmišljava svoju panevropsku strategiju.

Da bi zadovoljila različite aspiracije svojih novih susjeda, EU osmišljava svoju višeslojnu politiku prema različitim grupama zemalja:

- nakon ulaska 10 novih članica u EU sljedeće su zemlje kandidati za članstvo: Rumunija, Bugarska, Turska i Hrvatska
- slijede zemlje zapadnog Balkana, koje prethodno treba da potpišu sporazume o stabilizaciji i pridruživanju (za sada taj sporazum imaju samo Hrvatska i Makedonija).

Od brzine kojom zemlje zapadnog Balkana budu napredovale ka statusu kandidata zavisice njihov pristup povećanju pomoći. Za sada je interes za zapadni Balkan još uvijek prvenstveno bezbjednost i stabilnost, a zatim saradnja i spremnost da se pomogne procesu tranzicije.

Princip otvorenosti EU za nove članice važi još od Rimskih ugovora, ali zavisno od ispunjavanja uslova za članstvo. Od visine aspiracija i stepena približavanja EU zavisi i njena uključenost u unutrašnje procese u partnerskim zemljama i nivo praćenja procesa prilagođavanja (monitoring).

Od jednosmjerne i jednoslojne strategije EU u Evropi, uvodi se novi princip višeslojne strategije i diferenciranog pristupa.

Proces stabilizacije i pridruživanja je rezultat neuspjeha dosadašnjih programa pomoći, koji su bili isprobani i koji su se pokazali kao nedovoljno adekvatni. Intervencija NATO je ubrzala proces donošenja odluke – postavio se izazov za EU: kako smiriti i urediti zapadni Balkan. Proces stabilizacije i

pridruživanja je jedna nova komponenta politike EU, jer dugoročni program pune integracije pet zemalja još nije konsolidovan.

Na kraju, mi smo bili treći veliki geopolitički izazov za EU u posljednjih 10 godina:

- EU je bila suočena s raspadom istočnog bloka, to je bio svojevrsni bezbjednosni šok, pa je EU morala prvo da rješava taj problem, jer su neposredni susjedi bili prioritet: Poljska, Češka, Mađarska, Slovačka i baltičke zemlje;
- raspad Sovjetskog Saveza, što je u suštini bila svojevrsna tempirana bomba. Ima dosta onih koji vjeruju da je ono što se dešavalo na Balkanu bio jedan pilot projekt, koji je pokazivao šta je moglo da se desi da je Sovjetski Savez počeo nasilno da se raspada. Bivša Jugoslavija je odigrala, u istorijskom smislu, ulogu faktora odvratanja i zastrašivanja, prije aktiviranja potencijalno sličnog scenarija u bivšem Sovjetskom Savezu. Kada razgovarate na tu temu s ruskim sagovornicima i pitate da li je slučaj zapadnog Balkana pomogao da se Sovjetski Savez ne raspadne nasilnim putem, oni kažu: "Naravno da jeste";
- permanentne krize i konflikti i fragmentacija Jugoslavije bili su tek na trećem mjestu po značaju za evropsku bezbjednost.

Istočni blok više definitivno ne postoji, raspad Sovjetskog Saveza se odigrao mirnim putem, a mi smo sada, kao zapadni Balkan, izbili na prvo mjesto na evropskoj rang listi prioriteta. Iza nas su sada novi susjedi. To je jedna potpuno nova situacija i ona definiše dalju politiku proširenja Evropske unije.

SOCIJALNI DIJALOG I PUT KA EVROPSKIM INTEGRACIJAMA

1. ŠTA JE SOCIJALNI DIJALOG

U posljednje dvije-tri godine, u javnim raspravama i polemikama, u sve češćoj upotrebi je pojam socijalnog dijaloga. Socijalni dijalog tako ulazi u red masovno rabljenih, pomalo pomodnih termina, koji – bez prethodno određenog značenja i sadržajnog okvira, mogu biti predmet svakovrsnih manipulacija i (zlo)upotreba.

Socijalni dijalog predstavlja mehanizam i institucionalni okvir u kome predstavnici Vlade i socijalnih partnera – reprezentativnih sindikata i unija poslodavaca, kroz razmjenu mišljenja i sučeljavanje argumenata, nastoje da približe i usaglase stavove i uspostave stanje socijalnog mira i kohezije.

Predmet socijalnog dijaloga čine ukupna ekonomska i socijalna politika, prijedlozi zakona iz oblasti radnog i socijalnog zakonodavstva, proces privatizacije i njegovi socijalni efekti, politika zarada i kolektivno pregovaranje, kao i prevencija i regulisanje konflikata i sva druga pitanja od interesa za zapošljene i njihove sindikate i poslodavce.

Svrha vođenja socijalnog dijaloga je postizanje kompromisa – socijalnog pakta o sadržaju, dinamici i socijalnoj cijeni ekonomskih i društvenih promjena. Osnovni argument u prilog institucionalizovanog i razvijenog socijalnog dijaloga i dogovora je sama činjenica da su zemlje i vlade, orijentisane na donošenje i usvajanje socijalnog pakta, uspjele da smanje tenzije i konflikte i održe stanje socijalne kohezije. Istovremeno, uspijevajući da stabilizuju socijalne odnose, one su, komparativno posmatrano, ostvarile i bolje ekonomske i razvojne efekte (Scharrenbroich, 2002, 25-26).

Logika i smisao socijalnog dijaloga

U osnovi uspješnog socijalnog dijaloga zapravo stoji potreba uspostavljanja socijalnog partnerstva za demokratske promjene i razvoj, svijest “da smo svi na istom brodu”, odnosno da postoji, uz velike razlike, zona zajedničkog interesa da se dođe do stabilnog i dinamičnog privrednog i društvenog razvoja.

Prvu, temeljnu osnovu socijalnog dijaloga čini prihvatanje logike konfliktnog socijalnog partnerstva, odnosno ideologije društvenog zajedništva kojom se negira razumijevanje industrijskih odnosa kao igre nultog zbira u kojoj “pobjednik dobija sve”.

Njenu drugu, operacionalizujuću ravan čine šire ili uže primijenjeni elementi neokorporativizma, sa njegova dva različita, ali komplementarna značenja. Prvo značenje čini opredjeljenje za uključivanje ključnih interesnih grupa u proces formiranja politike, odnosno za logiku harmonizacije i usklađivanje društvenih procesa i odnosa. Drugo, stav da interesne skupine treba da budu organizovane u mali broj specijalizovanih, relativno brojnih i hijerarhijski, na nacionalnom planu dobro organizovanih organizacija, koje raspolazu dovoljno reprezentativnom pregovaračkom moći i kapacitetima za donošenje i realizovanje odluka. Time se logika demokratskog korporativizma jasno razlikuje od totalitarnog pravila: jedan narod, partija, sindikat i organizacija poslodavaca, ali i od nekoordiniranog, kompetitivnog i razmravljenog pluralizma interesnih grupa.

Najzad, princip usaglašavanja polaznih pozicija i odlučivanje konsenzusom socijalni dijalog čini elementom šireg, participativnog i konsenzualnog modela i razumijevanja demokratije (Lajphart, 2003, 191-192).

Različiti koncepti i modeli

Praktično, socijalni dijalog je idejni konstrukt – široki, zbirni pojam koji pokriva veoma različite prakse, forme i sadržaje dijaloga i pregovora dva (bipartitni), tri (tripartitni) ili više (multipartitni) aketra, vođenih s ciljem da se postizanjem dogovora – stanja socijalnog mira i kohezije - izbjegnju, ili bar redukuju, troškovi razornih socijalnih konflikata.

Primjera radi, učešće zapošljenih u odlučivanju o organizaciji radnog procesa, uslovima rada, zaradama i, u slučaju da su (manjinski) akcionari, raspodjeli profita, može imati značajno mobilizacijsko i integrativno djejtvo. Zato forme bipartitnog socijalnog dijaloga, poput učešća zapošljenih u radu konsultativnih i upravnih organa, kao i praksa kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora između poslodavaca i njihovih unija i reprezentativnih sindikata, zaista mogu biti razvojno cjelishodne i voditi uspostavljanju socijalnog mira i kohezije.

Tripartitni socijalni dijalog u koji su, pored predstavnika reprezentativnih sindikata i asocijacija poslodavaca, uključeni i predstavnici vlasti na odgovarajućim nivoima državne organizacije (uključujući i međunarodne organizacije poput MOR-a i nadnacionalne regionalne integracije) omogućuje i participaciju i uključenost socijalnih partnera u kreiranje normativnog okvira i operativne ekonomske i socijalne politike.

Logika uključivanja države u socijalni dijalog leži u činjenici da se ona javlja u višestrukoj ulozi medijatora i regulatora dijaloga ali i u funkcijama javnog preduzetnika i velikog naručioca dobara i usluga, njegovog “više nego ravnopravnog” učesnika.

Državne vlasti kroz tripartitni socijalni dijalog i konsenzus, posebno ako su na odgovarajući način, kroz proces konsultovanja, u njega uključeni i davaoci i korisnici socijalnih usluga, mogu kreirati uravnoteženu razvojnu i socijalnu politiku. Njome se izbjegavaju rizici od krize (nedovoljne) akumulacije, na jednoj, i krize legitimnosti i socijalne podrške, na drugoj strani.

Argumenti i scenariji koji govore u prilog uspostavljanja socijalnog dijaloga baziraju se, dakle, na temeljnoj pretpostavci postojanja volje za dijalogom i dogovorom, odnosno uspostavljanjem relativne ravnoteže snaga učesnika koja onemogućuje nametanje jednostranih rješenja.

Dijaloška kultura i dominantan tolerantan pregovarački stil, odnosno “umijeće empatije” - uživljanja u vrijednosti i interesnu logiku druge strane, uz raspolaganje učesnika resursima za primjenu strategije uzvratanja na pozitivne ili negativne poteze drugih, pretpostavka su svakog uspješnog dijaloga. Na drugoj strani, disbalans moći, autoritarizam i “igra na trenutni jednostrani dobitak”, koja uključuje i “pristrasna pravila igre”, negiraju sam pojam i logiku socijalnog dijaloga.

Socijalni dijalog, dakle, može biti, u logici društvenog neokorporativizma, formalizovan, institucionalizovan, centralizovan – podignut na nacionalni i na regionalni nivo, i relativno sveobuhvatan, odnosno sadržajno uključen u tripartitne i multipartitne dogovore o cjelini razvojne, ekonomske i socijalne politike.

Na drugoj strani, neoliberalna paradigma, krajnje rezervisana prema svakoj regulaciji izvan, i pored tržišnih mehanizama i logike, socijalni dijalog uglavnom svodi na dobrovoljan, autonoman čin tek povremenih neformalnih i decentralizovanih kontakata i pregovora poslodavaca i sindikata, sužen na sferu uslova rada i minimalnih socijalnih standarda.

Liberali se zalažu za “minimalnu” i “neutralnu” državu, tj. za državu koja isključuje svaku redistributivnu strategiju i mjere, izuzev elementarne brige za najsiromašnije. Koncept “legalne demokratije” podrazumijeva jasno smanjenje birokratske regulacije, redukovanje uloge i uticaja interesnih grupa i kolektivizma svake vrste. Da se radi, prije svega, o udaru na pozicije sindikata, jasno govore rašireni zahtjevi za što manje miješanja u ekonomiju, širenje logike tržišta bez ikakvih ograničenja, čak i na, ipak specifično i bar u izvjesnoj mjeri nefleksibilno, tržište radne snage – na zahtjev za deregulaciju, slobodu ugovaranja i potiskivanje korporativnih aranžmana (Hajek, 1998, 231-245).

2. NORME I STANDARDI MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

Međunarodna organizacija rada (MOR), kao specijalizovana agencija OUN, jedina je struktura “na svjetskom nivou” koja ima tripartitni sastav. Jedan od njenih osnovnih ciljeva je da unapređuje tripartitnu saradnju na nacionalnom i na međunarodnom planu. To je razlog što ona svake godine donosi razne norme, standarde, konvencije, preporuke i rezolucije.

Među brojnim pravnim instrumentima koje je usvojila Međunarodna organizacija rada, od posebnog značaja za socijalni dijalog su Preporuka broj 113 iz 1960. godine, o konsultacijama (konsultacije u okviru industrije i konsultacije na nacionalnom nivou), Konvencija broj 144 iz 1967. godine, o tripartitnim konsultacijama (međunarodni radni standardi) i prateća Preporuka broj 152, kao i Rezolucija Međunarodne organizacije rada iz 1996. godine o tripartitnim konsultacijama na nacionalnom nivou o ekonomskoj i socijalnoj politici.

Preporuka broj 113 predstavlja kamen temeljac za unapređivanje i razvijanje tripartizma i socijalnog dijaloga na nacionalnom nivou. Preporuka je vrlo široko postavljena i daje pregled mjera koje treba preduzeti kako bi se obezbijedile “efikasne konsultacije i saradnja na nivou industrijskih grana i na nacionalnom nivou” i to između predstavnika vlasti, poslodavaca i sindikalnih organizacija o sljedećim osnovnim pitanjima:

- priprema i sprovođenje zakona i propisa koji se tiču njihovih interesa;
- uspostavljanje i finkcionisanje nacionalnih struktura, kao što su tijela za organizovanje zapošljavanja, stručnog obrazovanja i osposobljavanja i prekvalifikacije, inspekcije rada, bezbjednosti i zaštite zdravlja na radu, produktivnosti, socijalnog osiguranja i socijalne zaštite;
- izrada i sprovođenje planova za ekonomski i socijalni razvoj.

Konvencija broj 144 tiče se pitanja: nacionalnih tripartitnih konsultacija u vezi s aktivnostima Međunarodne organizacije rada, kao i u vezi s ratifikacijom i primjenom međunarodnih radnih standarda; podnošenja prijedloga u vezi s konvencijama i preporukama po članu 19 Ustava MOR-a; periodičnog razmatranja neratifikovanih konvencija i preporuka i predlaganja ratifikacija; pitanja koja proističu iz izvještaja koji se podnose Međunarodnoj organizaciji rada po članu 22 Ustava MOR-a, kao i pitanja kršenja ratifikovanih konvencija.

Preporuka 152 odnosi se na prirodu i proceduru konsultacija: konstituisanje tijela za razmatranje i praćenje veza i saradnje s Međunarodnom organizacijom rada, kao i tijela s generalnim ovlaštenjima iz ekonomske, socijalne i oblasti radnih odnosa.

Socijalni dijalog i tripartizam u Evropi

Prvi pokušaj objedinjavanja ekonomskih i socijalnih interesnih grupa i njihovo organizovanje u obliku konsultativnih savjeta, s ciljem da se utiče na vlade u kreiranju ekonomske i socijalne politike, ostvareni su pod pokroviteljstvom Međunarodne organizacije rada i to uglavnom u periodu poslije 1945. godine (izuzetak je Francuska gdje je ovo tijelo formirano 1925. godine):

- u Belgiji 1948. – Centralni savjet sa privredu (CEE)
- u Holandiji 1950. – Ekonomsko-socijalni savjet (SER)
- u Italiji 1957. – Nacionalni savjet za ekonomiju i rad (CNEL)
- u Velikoj Britaniji 1962. – Nacionalni savjet za ekonomski razvoj (NEDC)
- u Irskoj 1973. – Nacionalni ekonomsko-socijalni savjet (NESC)
- u Grčkoj 1978. – Ekonomsko-socijalni savjet (kasnije ukinut, pa opet obnovljen)
- u Portugaliji 1984. – Stalni savjet za socijalno sporazumijevanje (CPCS).

Glavni razlog za formiranje ekonomsko-socijalnih savjeta u zemljama sa pluralnim parlamentarnim sistemima bio je da se politička demokratija, kroz odgovarajuće institucije, dopuni i dogradi ekonomskom i socijalnom demokratijom i da se otvori prostor za dijalog socijalnih partnera, kao predušlov razvoja.

Njemačka nema socijalno-ekonomski savjet, ali u ovoj zemlji postoji duga tradicija pregovaranja u krugu Vlada-poslodavci-sindikati, koje se odvija izvan institucionalnih okvira kakvi postoje u skoro svim drugim zapadnoevropskim zemljama.

Moguće je razlikovati tri osnovna perioda razvoja ekonomsko-socijalnih savjeta:

1. Period od 1945. do 1960. godine: glavni cilj savjeta je bio da se što brže izgrade i oporave ratom opustošene privrede.
2. Period od 1960. do 1974. godine: vrijeme privrednog buma i prosperiteta. Osnovna karakteristika ovog razdoblja je razvoj dijaloga poslodavci-sindikati, porast sindikalne borbe i isticanje brojnih zahtjeva sindikata, kao i spremnost poslodavaca da se na najveći broj zahtjeva pozitivno odgovori.
3. Period poslije 1975. godine: ovo je period ekonomske krize, kresanja budžeta i ograničavanja procesa kolektivnog pregovaranja. Sužavaju se i ograničavaju, ili ukidaju, neki od rezultata sindikalne borbe.
4. Period poslije 1989. godine: pad Berlinskog zida i otpočinjanje proceca tranzicije u zemljama istočne i centralne Evrope, uz izgradnju zakonodavnog okvira za strukture socijalnog dijaloga i tripartizma.

Ekonomsko-socijalni savjeti potvrdili su se u praksi kao najuspješnije rješenje za uređivanje i realizaciju procesa konsultovanja i pregovaranja na osnovu prethodno ustanovljenih pravila i utvrđenih mehanizama za donošenje, praćenje i kontrolu donijetih odluka i postignutih dogovora.

Ekonomsko-socijalni savjeti su, bez sumnje, jedna od najdemokratskijih formi za postizanje opšte ravnoteže interesa između organizacija radnika i poslodavaca.

Sastav ekonomsko-socijalnih savjeta i način rukovođenja njihovim radom

Sastav ekonomsko-socijalnih savjeta razlikuje se od zemlje do zemlje. Tako na primjer:

- u Belgiji Savjet čini jednak broj predstavnika radnika i poslodavaca
- u Portugaliji je Savjet tripartitno tijelo sastavljeno od jednakog broja predstavnika Vlade, sindikata i poslodavaca
- u Holandiji je tripartizam Savjeta zasnovan na predstavnicima sindikata, poslodavaca i nezavisnih stručnjaka
- u Italiji Savjet čine predstavnici sindikata, samozapošljenih radnika, poslodavaca i eksperata koje imenuju predsjednik Republike i predsjednik Vlade
- u Francuskoj su u sastavu Ekonomsko-socijalnog savjeta predstavnici brojnih socijalnih grupa koje utiču na tokove ekonomije, društva, kulture.

Članstvo u savjetima

Broj članova—predstavnika u savjetima varira od 18 u Portugaliji do 50 u Belgiji. Izuzetak je vrlo brojnan sastav Savjeta u Francuskoj, gdje on ima karakteristike prave skupštine i okuplja 230 delegata.

Slično je i u Italiji gde je Savjet takođe brojnan, ima 111 članova: 37 predstavnika poslodavaca javnog i privatnog sektora, 44 predstavnika radnika, 18 predstavnika samozapošljenih radnika i 12 eksperata (osmoricu imenuje predsjednik Republike, a četvoricu predsjednik Vlade).

Savjet u Velikoj Britaniji broji 25 članova. Po šest su iz redova radnika, poslodavaca i Vlade, a sedam su tzv. nezavisni članovi (predstavnici Narodne banke, Udruženja potrošača i dr.).

U većini zemalja članove savjeta imenuje vlada na prijedlog reprezentativnih organizacija radnika i poslodavaca. Izuzetak je Francuska, gdje članove Savjeta direktno određuju organizacije poslodavaca i sindikata.

Mandat članova se, po pravilu, kreće između dvije i šest godina.

U svim zemljama članovi ekonomsko-socijalnih savjeta mogu da koriste savjete i usluge spoljnih saradnika i stručnjaka.

Uticaj pojedinih članova savjeta je veći ukoliko dolaze iz brojčano većih i reprezentativnijih organizacija radnika i poslodavaca.

Njihov osnovni zadatak je da što bolje zastupaju interese, programe, ideje i da iznose zahtjeve svojih organizacija, ali i da, istovremeno, imaju dovoljno samostalnosti i ovlašćenja za aktivno učešće u postizanju dogovora, na osnovu uzajamnih ustupaka.

Ovlašćenja i funkcije savjeta

Savjeti se najčešće bave pripremom izvještaja, studija i istraživanja o veoma širokom krugu pitanja.

Konsultativna uloga savjeta ispoljava se u vezi s brojnim problemima i pitanjima s područja ekonomije, finansija i društvenih odnosa. Ona često prerasta u skup smjernica i direktiva, posebno kada se radi o pripremi zakona s područja ekonomskog planiranja, socijalnog osiguranja i radnog zakonodavstva.

Stavovi savjeta upućuju se vladi ili parlamentu. Svi postojeći savjeti imaju pravo da se izjašnjavaju o svim pitanjima za koja smatraju da su od šireg društvenog značaja.

Drugim riječima, svi savjeti imaju konsultativnu funkciju, ali se pojedini bave samo socijalnim, drugi ekonomskim, a treći i socijalnim i ekonomskim problemima. U jednom broju savjeta konsultativne aktivnosti predstavljaju fazu u zakonodavnom procesu. Belgija je jedina zemlja gdje se unutar Savjeta može dogovarati i sadržaj kolektivnih ugovora. To su obično okvirni, nacionalni ugovori, kojima se obuhvata više sektora ili djelatnosti.

U Portugaliji je Stalni savjet za socijalno sporazumijevanje prerastao u nacionalni forum za pregovore o politici nadnica. Smjernice Savjeta se uvijek uvažavaju.

Savjet na evropskom nivou

Tripartitno dogovaranje predstavlja osnovu izgradnje zajedničke ekonomske i socijalne Evrope.

Na nivou Evropske unije, od 1957. godine djeluju Ekonomsko-socijalni komitet tripartitnog sastava, čije članove imenuje Savjet Evropske unije, na prijedlog vlada država članica. Savjet ima 222 člana – predstavnika raznih ekonomskih i socijalnih grupa. Mandat članova je četiri godine.

Ekonomsko-socijalni komitet je konsultativno tijelo Evropske unije. Komitet se izjašnjava o vrlo širokom spektru pitanja. U Savjetu postoje tri grupe (poslodavci i radnici, a treću grupu čine poljoprivrednici, trgovci, predstavnici malih preduzeća, predstavnici udruženja i potrošača i drugih interesnih grupa). Mišljenja, stavovi i preporuke Savjeta prenose se Ministarskom savjetu Evropske unije.

Komitet ima devet sekcija: za ekonomska, finansijska i monetarna pitanja; spoljne odnose, trgovinu i razvoj; socijalna, porodična, obrazovna i kulturna pitanja; za zaštitu okoline, javnog zdravlja i zaštitu interesa potrošača; poljoprivredu i ribarstvo; regionalni razvoj; industriju, zanatstvo, usluge; saobraćaj i veze; energiju, nuklearna pitanja i istraživanja.

Komitet zasijeda najmanje deset puta godišnje i izdaje redovan Bilten o svom radu.

Komitet ima aparat od 530 stalno zapošljenih lica, od kojih su većina prevodioci, jer ovo tijelo radi na 11 zvaničnih jezika.

Ekonomsko-socijalni komitet EU održava redovne odnose sa srodnim tripartitnim tijelima u evropskim zemljama, sa savjetima u zemljama Mediterana, istočne i centralne Evrope, Latinske Amerike, EFTA-e i dr.

Evropska konfederacija sindikata (EKS) ima blisku saradnju s Grupom II Evropskog ekonomskog savjeta (radnici) i brine o koordinaciji između ove grupe i nacionalnih sindikalnih centrala.

EKS i Evropska federacija poslodavaca (UNICE) imaju status posmatrača u Komitetu i pravo da iznose svoje stavove.

Komitet donosi odluke konsenzusom (Luković, 2004, 40-48).

3. RAZLOZI ZA USPOSTAVLJANJE EFEKTIVNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

U Crnoj Gori, Srbiji i svim zemljama zapadnog Balkana danas postoji goruća potreba za pokretanje – ne bilo kakvog, već trajnog, institucionalnog i ravnopravnog socijalnog dijaloga. U prilog ovoj tvrdnji mogu se navesti bar četiri ključna razloga:

1. Prije svega, u stanju ruinirane ekonomije i razorenog i osiromašenog društva, socijalni dijalog je najbolji način da zemlja izađe iz zone visokog socijalnog i političkog rizika i konačno čvrsto zakorači na put koji vodi ka demokratiji i prosperitetu.
2. Socijalni dijalog, posebno u osiromašenim društvima suočenim s brojnim izazovima tranzicionih promjena, nema alternativu. Odsustvo socijalnog

dijaloga i iskrene spremnosti da se on vodi na ravnopravnim osnovama, vodi direktno u nekontrolisanu eksploziju socijalnog nezadovoljstva, razmah socijalne demagogije i populizma i poraz demokratskih, reformskih snaga.

3. Otvoreni i širok socijalni dijalog je najbolji mogući put da se dođe do prijeko potrebnog sporazuma o pravcu, tempu i uravnoteženoj raspodjeli troškova i dobiti od tranzicionih promjena. Ako su, sklapanjem socijalnog pakta osamdesetih godina prošlog vijeka, iz krize izašle jedna Italija i Irska, ako se takav sporazum sklapa danas u Sloveniji, zašto do njega ne bi došlo i u Crnoj Gori, u daleko težim prilikama? Bazirajući se na iskustvima drugih, socijalni pakt bi sadržavao listu dogovorenih i međusobno usklađenih makrosocijalnih i ekonomskih indikatora (zarade, zapošljenost, proizvodnja, cijene, inflacija, socijalni transferi...) koji bi bili osnova za uređenje međusobnih odnosa (Arandarenko, *Socijalni dijalog u Srbiji i Bugarskoj*, 2003, 57-59). Pakt ne bi bio vezan za mandat jedne vlade (sklapao bi se, recimo, na period od tri godine) i predvidio bi mogućnost sporazumne revizije jednom godišnje. U suprotnom, u teškoj socijalnoj i ekonomskoj situaciji, veoma je izvjestan konfliktni scenario u kome poslodavci i vlada, pozivajući se na diktat međunarodnih finansijskih institucija, insistiraju samo na socijalnom miru, restrukturiranju tržišta rada i oslobađanju od viška zapošljenih, a zapošljeni, sindikati i dio opozicije na rastu zarada i socijalnih davanja (Fajertag, 2000, 11-18).
4. Najzad, neophodno je da zemlje regiona svoje radno, sindikalno i socijalno zakonodavstvo prilagode i harmonizuju sa normativno-institucionalnim okvirom i praksom socijalnog dijaloga u zemljama Evropske unije. Institucije socijalnog dijaloga nijesu nikakv "relikt samoupravne svijesti" i demagoška parola sindikata, već gotovo poluvjekovna praksa utemeljena na preporukama (113,152) i konvencijama (144) MOR-a, koja potvrdu ima i u revidiranom tekstu Evropske socijalne povelje iz 1996. godine.

Institucionalizacija socijalnog dijaloga predstavlja, međutim, i jasnu obavezu koja se postavlja pred svaku zemlju kandidata za članstvo u međunarodnim integracijama - da stvori zakonski i institucionalni okvir za olakšavanje i sprovođenje socijalnog dijaloga. Socijalni dijalog mora, pored nacionalne, posjedovati i jasnu i razvijenu regionalnu i međunarodnu (MOR, pregovori sa MMF-om i Svjetskom bankom) dimenziju.

Primjera radi, odjeljak 13 *acquis-a* EU predviđa za zemlje u procesu pridruživanja obavezu podnošenja redovnih godišnjih izvještaja o napretku

u oblastima: zapošljavanja, radnog zakonodavstva i zaštite na radu, razvoja operativnih šema socijalne sigurnosti i, naravno, unapređenja institucionalnog socijalnog dijaloga koji uključuje i učešće partnera u pregovorima o pristupanju EU (Arandarenko, 2003, 67-69).

4. STRATEŠKI SADRŽAJI I CILJEVI SOCIJALNOG DIJALOGA

Osnovni prioritet na socijalnoj agendi svakako predstavlja proces harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, odnosno prihvatanje i doseganje evropskih radnih, socijalnih i kulturnih standarda. Postizanje konsenzusa o sadržajima i dinamici tranzicionih promjena u svom jezgru zapravo ima nimalo rješiv zadatak iznalaženja osjetljive ravnoteže između logike i razloga ekonomske efikasnosti, kao sredstva, i pravičnosti i višeg kvaliteta života, kao smisla i svrhe promjena.

Polazeći od evropskog socijalnog modela, osnovni ciljevi bi, u skladu sa Socijalnim planom EU za 2000-2006. godinu, bili: učiniti rad dostupnim i isplativim, penzijski sistem održivim, kvalitetno obrazovanje i bazične zdravstvene usluge dostupnim svima i tako redukovati nezapošljenost, siromaštvo i prateću socijalnu izolaciju i isključenost (Arandarenko, 2003, 65-67).

Zato je problem zapošljavanja, kao stalni, visoki prioriteti u EU vodio, saglasno evropskom socijalnom modelu, do sve češćeg zaključivanja paktova o zapošljavanju (tradicionalna komponenta) i o razvoju i konkurentnosti (nova, strateška komponenta).

Uzor-model čini „irsko privredno čudo“, odnosno snažni privredni rast Irske, do kojeg je došlo kombinovanjem - socijalnim sporazumom uređenog kretanja plata i troškova rada, kontrolom javnih rashoda i pratećeg otvaranje privrede i stalnih ulaganja. Po ugledu na irski model (Program za nacionalni oporavak iz 1987. godine, koji su, na svakih 3-5 godina slijedili novi nacionalni programi i sporazumi), ovi ugovori nastoje da zbrinu nezapošljene i stvore nova radna mjesta, uz paralelno kontrolisanu inflaciju i očuvanje realnih zarada. Akcenat je na promovisanju novih infrastrukturnih investicija i na jačanju ljudskog kapitala – preko programa permanentne obuke zapošljenih razvijanih, prije svega, na lokalnom nivou i u okviru partnerske saradnje na radnom mjestu i uz prateću reformu i stimulativne mjere poreske politike i očuvanje realnog nivoa socijalnih davanja.

Primjera radi, Sporazum o kompetitivnosti i zapošljenosti, potpisan 1993. godine u Njemačkoj, (pre)ambiciozno je predviđao da se, na osnovu stručne obuke

i mjera za povećanje zapošljenosti, do kraja vijeka prepolovi broj registrovanih nezapošljenih i obezbijedi posao svakom mladom čovjeku.

Portugalski Sporazum o socijalnoj konsultaciji i usaglašavanju, iz 1996. godine, predviđa, recimo, da – u okviru preglednih mjera za promociju zapošljavanja, obrazovanja i zanatske obuke, kao i politike dohodaka – dođe i do skraćivanja trajanja radne nedjelje.

Povećanje kompetetivnosti radne snage kroz doobuku, kombinovano sa skraćivanjem radnog vremena i (bolnim) raspravama oko ciljeva budžetske politike i reformi penzionog sistema je i u osnovi Ugovora solidarnosti i paktova o zapošljavanju, potpisivanih u Italiji nakon 1993. godine. Interesantno je da italijanska praksa predviđa, u okviru donošenja i realizacije Socijalnog pakta, dvije runde sastanaka socijalnih partnera godišnje. Prolječna runda sadrži razgovore o prognoziranoj stopi kretanja GDP-a, inflacije, zapošljenosti investicija, a jesenje konsultacije su o ciljevima i mjerama budžetske politike (Hoffmann, 1998, 33-37).

Pored zapošljavanja, institucionalizacija sive ekonomije i dosljedno antikorupciono zakonodavstvo i praksa, u čijoj su primjeni angažovani svi akteri demokratske politike i civilnog društva, takođe su predmet angažovanja i svih učesnika u socijalnom dijalogu.

LITERATURA

1. Arandarenko, Mihail: *Razvoj socijalne politike u Srbiji i Crnoj Gori*, SCEPP, Beograd, 2003.
2. EU: *Industrial Relations in Europe*, Report from DG-Employment and Social Affairs of the European Commission, 2002.
3. Fajertag, Guiseppa, (ed): *Collectiv Bargaining in Europe*, ETUI, Brussels, 2000.
4. Fajertag, Guiseppa and Potched, Philippe (eds): *Social Pacts in Europe – New dynamics*, ETUI, Brussels, 2000.
5. Hajek, Fridrich: *Poredak slobode*, Novi Sad, Global book, 1998.
6. Hoffmann, Reiner: *Employment pacts in Europe*, in: National Social Pacts: Assessment and future prospects, ETUI, Brussels, 1998.
7. Lajphart, Arent: *Modeli demokratija*, Službeni list SCG, Beograd – CIT Podgorica. 2003.
8. Luković, Slavoljub: *Socijalni dijalog u Evropi i različiti modeli tripartitnog dogovaranja*, u: Stojiljković, Luković: *Socijalni dijalog*, Nezavisnost, Beograd, 2004.

9. *Prema stabilnosti i prosperitetu – Socijalni dijalog u Srbiji i Bugarskoj: komparativna iskustva dve zemlje jugoistočne Evrope*, Evropski pokret u Srbiji, Centar for Economic Development, Bulgaria, Prometej, Novi Sad, 2003.
10. Scharrenbroich, Herbert: *Socijalna politika kroz dijalog*, u: *Socijalna politika i socijalni dijalog*, KAS i Institut G17, Beograd, 2002.
11. Stojiljković, Zoran: *Socijalni dijalog u Srbiji*, u: Stojiljković, Luković: *Socijalni dijalog*, Nezavisnost, 2004.

AKTIVNOSTI NEVLADINOG SEKTORA U CRNOJ GORI U VEZI S EVROPSKIM INTEGRACIJAMA

Iako u Crnoj Gori postoji veliki broj nevladinih organizacija, broj onih čiji se spektar rada i interesovanja odnosi na pitanja iz oblasti evropskih integracija je veoma mali. Naime, samo je jedan određeni broj organizacija preduzimao pojedinačne aktivnosti vezane za pomenute evro-integrativne programe, a same organizacije i programi te vrste gotovo se mogu pojedinačno nabrojati.

Prije svega, u ovu grupu spadaju one organizacije koje su u toku 2004. saradivale s Ministarstvom za ekonomske odnose s inostranstvom i evropske integracije na pripremi Komunikacione strategije i koje su u junu 2004. i potpisale sporazum o saradnji s tim vladinim organom:

- Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM),
- Centar za građansko obrazovanje (CGO),
- Centar za monitoring (CEMI),
- Centar za razvoj nevladinih organizacije (CRNVO),
- Evropski pokret u Crnoj Gori (EPuCG, EMIM) i
- Grupa za promjene.

Pored toga, mora se naznačiti i veoma pozitivna uloga Fonda Institut za otvoreno društvo - Predstavništvo u Crnoj Gori, koji je u više navrata organizovao motivaciona i edukativna okupljanja nevladinih organizacija u vezi s pokretanjem potencijalnih programa koji bi za predmet aktivnosti imali evropske integracije. Najznačajnija okupljanja ove vrste su organizovana u toku oktobra 2003. godine i njima je prisustvovalo preko trideset nevladinih organizacija, od kojih je jedan manji broj i realizovao određene programe u saradnji s Fondom.

Takođe se mora naglasiti da je nakon nedavnih donatorskih konkursa, koji su za predmet interesovanja imali evropske integracije, i niz drugih organizacija (Expeditio - Kotor, Links - Podgorica, Educo centar, Delfin, itd.) najavilo realizaciju određenog broja projekata čiji je cilj implementacija evropskih standarda i principa u crnogorsko društvo.

Kada se govori o pojedinačnim projektima, navedene organizacije su svaka u svom domenu organizovale određeni broj aktivnosti, kojima su započele ili nastavile svoje angažmane u vezi s promovisanjem vrijednosti evropskih

integracija u crnogorskom društvu. Pored toga, postoji i niz već realizovanih programa od kojih ćemo navesti samo neke:

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) je ugledna think-tank organizacija, koja se dominantno bavi organizovanjem okruglih stolova na temu evropskih integracija, čiji su učesnici eminentni gosti iz javnog i civilnog sektora iz inostranstva, predstavnici domaćih i stranih nevladinih organizacija i predstavnici domaćih javnih institucija i organa. Osim toga, CEDEM je organizovao i programe obuke u vezi s primjenom Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava, kao i niz drugih programa obuke (policijski organi, manjinska prava itd.), koji su indirektno ili direktno vezani za primjenu evropskih standarda u crnogorskom društvu.

Centar za monitoring (CEMI) je širokom spektru svojih djelatnosti, od nadgledanja izbora do programa različitih zakonskih inicijativa, pridodao i program obuke mladih trenera, koji će svojim vršnjacima u srednjim školama prenositi znanja o Evropskoj uniji, njenim institucijama, vrijednostima i činjenicama iz društvenog i političkog života. Takođe, CEMI odnedavno CATI metodom vrši i istraživanja javnog mnjenja vezana za stavove građana o evropskim integracijama. Ovakva istraživanja će, prema najavama, CEMI vršiti kvartalno.

Grupa za promjene je, pored pomenutog istraživanja javnog mnjenja, preduzela i niz zakonskih inicijativa (zakoni o policiji, sprečavanju pranja novca itd.) koje se dotiču implementacije evropskih standarda. Pored toga, neke aktivnosti, kao formulisanje antikorupcijskih planova ili prevod dijela Bijele knjige namijenjenog poljoprivredi, direktno su vezane za primjenu evropske regulative u Crnoj Gori.

U nizu pres-konferencija koje je održala Grupa za promjene kritikovan je nedostatak jasne strategije Vladinih struktura kada je u pitanju proces stabilizacije i priključenja Evropskoj niji.

Centar za građansko obrazovanje (CGO), Centar za razvoj nevladinih organizacije (CRNVO) i Evropski pokret u Crnoj Gori (EPuCG, EMIM) su, pored učestvovanja u izradi zakonskih projekata, brojnih građanskih inicijativa, seminara i drugih edukativnih programa u ovoj oblasti, u toku 2004. pokrenuli i realizovali za sada najznačajniju inicijativu u oblasti alternativnog obrazovanja za odrasle u vezi s evropskim integracijama.

Uz podršku Fonda Institut za otvoreno društvo, Predstavništvo u Crnoj Gori, realizovan je projekat Škola evropskih integracija, koji je okupio eminentne predavače iz zemlje i inostranstva i 65 polaznika (ukupno u I i II generaciji) koji su, uz izuzetno oštru selekciju prilikom upisa,

dolazili iz javne i civilne sfere društvenog angažovanja.

U okviru ovog programa, u trajanju od četiri mjeseca, realizuju se 22 predavanja i na taj način se, kroz promociju ideja, značenja, standarda i obilježja evropske integracije, ustanovljava centar organizovane, programski i metodološki adekvatno utemeljene edukativne djelatnosti vezane za procese evropske integracije, implementaciju i prihvatanje evropskih standarda i vrijednosti.

Time se doprinijelo kvantitativnom i kvalitativnom uvećanju potencijala humanih resursa u Crnoj Gori, uz to adekvatno informisanim o procesima evropske integracije. Dodatno, kod polaznika Škole se uvećava i stepen aktivizma u pomenutim procesima i to putem:

- pružanja određenog okvira znanja u vezi s pitanjima vezanim za istorijat, razvoj i funkcionisanje evropskih integrativnih procesa
- omogućavanja polaznicima Škole da steknu uvid u savremeni položaj evropskih institucija, njihov uticaj na naše društvo, trenutni položaj našeg društva u odnosu na evropske integracije, perspektive i mogućnosti saradnje u ovoj oblasti
- predočavanja komparativne analize procesa evropskih integracija, bilo da su u pitanju članice, bilo zemlje kandidati
- osposobljavanje za različite vrste aktivizma vezanog za promovisanje ideje evropske integracije, ali i za promovisanje svih evropskih standarda i vrijednosti uopšte.

Pored ovih, CGO i CRNVO realizuju i niz drugih projekata u oblasti alternativnog obrazovanja za odrasle, koji u svojim bitnim odrednicama sadrže vrijednosti evropskih integracija (CGO - seminar o evropskim integracijama, Škola ljudskih i manjinskih prava i Škola demokratije; CRNVO – Škola za društvene promjene, itd.).

Evropski pokret u Crnoj Gori (EPuCG, EMIM) sa aktivnostima je započeo u septembru 2004, kada je realizovan projekat "EURO STAR BUS" (u saradnji s Evropskim pokretom u Srbiji) i likovni konkurs Moj grad u Evropi. Ove manifestacije su obuhvatale:

- gostovanje specijalno opremljenog autobusa u nizu gradova Srbije i Crne Gore (u Crnoj Gori su to bili Bijelo Polje, Podgorica i Nikšić) i takmičenje učenika osnovnih škola u specijalno prilagođenom kvizu znanja o EU i Evropi uopšte
- predavanje u srednjim školama na temu EU

- posjete diplomatskih predstavnika ambasada EU gradonačelnici-
ma gradova u kojima se održavala manifestacija
- press-konferencije na temu manifestacije.

Uslijedio je projekat pokretanja inicijative o usvajanju Deklaracije o pridruživanju EU u parlamentu Crne Gore. Ovu akciju su podržale i u njenoj realizaciji učestvovala i gore pomenute organizacije: CEDEM, CEMI, CGO, CRNVO i GZP. Naime, predstavnici ovih organizacija su u okviru svoje radne grupe definisali i usvojili inicijalni Nacrt ove Deklaracije, koji će kasnije poslužiti kao osnov za slične dokumente političkih partija u Crnoj Gori. Ova akcija će uskoro svoj konačan epilog imati u Skupštini Republike Crne Gore, gdje se očekuje usvajanje date Deklaracije. Ostaje nada da će politički akteri postići što veći stepen konsenzusa oko konačnog teksta Deklaracije.

EPuCG planira i niz drugih ambicioznih projekata koji se direktno tiču procesa evropskih integracija.

Uzimajući u obzir broj i obim navedenih aktivnosti ovih organizacija, može se reći da one jesu ozbiljne, ali da su, u poređenju s nizom zahtjeva koji se postavljaju pred crnogorsko društvo u vezi s evropskim integracijama, ipak nedovoljne i da se broj i sadržaj relevantnih programa iz ove oblasti mora u kratkom periodu značajno uvećati. Međutim, kvalitet realizovanih aktivnosti garantuje da je pomoću njih stvorena zdrava osnova i za pokretanje niza sličnih programa, projekata i akcija koji bi kao osnov imali evropske vrijednosti, standarde, ideje i praksu i koji bi na adekvatan način usmjeravali društvene procese u Crnoj Gori ka ostvarivanju evropske perspektive.

U skladu s takvim zapažanjima, prilikom šire analize društvenog okvira u kojima djeluju nevladine organizacije u Crnoj Gori, nametnulo se shvatanje o neophodnosti rada nevladinih organizacija na promociji i ugradnji vrijednosti evropskih integracija u crnogorsko društvo i njihovih aktivnosti na formulisanju i sprovođenju strategije demokratskih promjena u društvu uopšte. Takav okvir za sobom povlači i niz specifičnosti, kako u situacijama i okruženju u kojima ove aktivnosti treba da se odvijaju, tako i prilikom same realizacije datih programa i projekata od strane nevladinih organizacija. Ovaj splet okolnosti istovremeno podrazumijeva i procese saradnje i procese eventualnog sukobljavanja s institucijama i organizacijama javnog sektora, ali i međusobno konfrontiranje i saradnju unutar samog civilnog sektora. U tom smislu, aktivnosti nevladinih organizacija bi trebalo da se odvijaju u skladu sa sljedećim okvirima i odrednicama:

- *autonomne aktivnosti nevladinih organizacija* (aktivnosti nevladinih organizacija, koje će biti autonomno planirane, finansirane, realizovane i evaluirane od strane samih organizacija)

- *zajedničke aktivnosti nevladinih organizacija i ostalih struktura civilnog društva* (aktivnosti nevladinih organizacija koje će biti realizovane u saradnji sa sindikatima, Univerzitetom, akademijama nauka i umjetnosti, medijima, istaknutim pojedincima itd.)
- *zajedničke aktivnosti nevladinih organizacija i različitih struktura javnog sektora* (aktivnosti nevladinih organizacija koje će, u različitom obimu i po različitim strukturalnim rješenjima, biti planirane, finansirane, realizovane i evaluirane u saradnji s različitim predstavnicima, institucijama i organizacijama javnog sektora u Crnoj Gori)
- *zajedničke aktivnosti nevladinih organizacija i različitih međunarodnih struktura* (aktivnosti koje se realizuju u saradnji s međunarodnim institucijama, organizacijama, državama ili pojedinim njihovim strukturama).

Pri realizaciji svih ovih aktivnosti, nevladine organizacije moraju da vode računa o sopstvenoj svrhovitosti u kontekstu vremenskog okvira, u kojem se odvijaju, i stepena realizacije i korisnosti. Tako bi sve aktivnosti u vezi s implementacijom vrijednosti i standarda evropskih integracija u crnogorsko društvo mogli podijeliti na:

- kratkoročne
- srednjoročne
- dugoročne

a u kontekstu njihove realizacije morao bi se definisati i određeni *akcioni plan*.

Akcioni plan bi podrazumijevao:

1. *Definiciju vrste aktivnosti*
2. *Definiciju ciljnih oblasti aktivnosti*
3. *Definiciju vremenskog okvira aktivnosti*
4. *Definiciju modela i metoda aktivnosti*

Definicija vrste aktivnosti – zbog međusobne isprepletanosti i povezanosti različitih tipova aktivnosti, za početak bi bilo neophodno napraviti određenu podjelu prema najuočljivijim opštim karakteristikama datih aktivnosti, a kasnije vršiti dopunu, dalju specifikaciju i razradu takve načelne podjele.

Prijedlog jedne takve podjele bi mogao sadržati klasifikaciju aktivnosti nevladinih organizacija u procesu promocije i ugradnje vrijednosti evropskih integracija na:

1) informativne

- a) medijsko-edukativne (TV i radio-serijali emisija i posebne emisije dokumentarnog tipa, novinski dodaci i članci, web-prezentacije i sl. o istorijatu, institucijama, procesima i strukturi Evropske unije uopšte)

- b) medijsko-propagandne (ciljane, pretežno medijske kampanje za pojedine segmente sadržaja vezanog za evropske integracije, kampanje vezane za pojedinačne ili grupne poruke)
- c) prezentaciono-edukativne i prezentaciono-propagandne (isto što i u prethodna dva slučaja, samo bez upotrebe konvencionalnih medija ili uz smanjen obim njihovog prisustva, uz direktnu upotrebu letaka, brošura, door-to-door kampanja, tribina, koncerata, power-point prezentacija, performansa, izložbi, predstava, književnih i umjetničkih večeri i drugih vrsta komunikacije s građanima)

2) edukativne

a) redovno obrazovanje

- osnovno
- srednje
- visoko
- postdiplomske studije

Svi vidovi angažovanja nevladinih organizacija na ovim poljima bi se ticali pružanja različitih vidova pomoći postojećim zvaničnim obrazovnim institucijama. Modeli i metode angažovanja bi zavisili od potreba samog obrazovnog procesa i mogućnosti saradnje.

b) alternativno obrazovanje

- seminari (pojedinačni kratkoročni seminari sa striktno obrazovnim karakterom, na svim nivoima starosti)
- škole (dugoročni projekti u oblasti alternativnog obrazovanja, kao dopuna ili alternativa ne/postojećim programima u zvaničnim javnim obrazovnim institucijama)

3) strukturalne

a) prema javnom sektoru

- zakonodavne inicijative (davanje inicijativa i učestvovanje u kreiranju novih zakonskih rješenja, koja se tiču usklađivanja crnogorskog prava s *acquis communautaire*)
- ostale društvene inicijative (inicijative iz civilnog sektora, a time i iz nevladinih organizacija za uređenje određenih odnosa u javnom sektoru, odnosa između javnog i civilnog sektora, monitoring aktivnosti i promjena, *watch-dog* projekti, formiranje baza podataka itd.)

b) prema civilnom sektoru

- introspektivne inicijative (introspektivni programi ka razvijanju kapaciteta civilnog sektora i pravljenju novih ili redefinisaju starih struktura, ostvarivanje saradnje među

entitetima unutar sektora, npr. debate i okrugli stolovi članova sektora o pravcima i modelima aktivnosti u vezi sa EU, *watch-dog* prema ostalim strukturama civilnog sektora, formiranje baza podataka i npr. adresara institucija u inostranstvu koje su ključne za komunikaciju i realizaciju programa)

4) razvojne (projekti konkretne primjene standarda i izgradnje kapaciteta)

- a) prema javnom sektoru (inicijative za primjenu već usvojenih propisa i standarda, programi i projekti obuke pojedinaca, programi usavršavanja i organizacije djelatnosti u organizacijama i institucijama itd.)
- b) prema civilnom sektoru (introspektivne akcije na primjeni novih standarda, na uspostavljanju novih komunikacija s evropskim strukturama, posebno razvojnim fondovima, međusobna pomoć u konkretnom ostvarivanju projekata, npr. podrška univerzitetima i sindikatima u njihovim razvojnim projektima).

Definicija ciljnih oblasti – podrazumijeva pozicioniranje oblasti djelatnosti i objekata aktivnosti. Definicija ciljnih oblasti bi služila kao osnov za dalje precizno utvrđivanje osnovnih smjerova kanala komunikacije, a vršilo bi se preko definicije modela i metoda aktivnosti koje su usmjerene prema različitim ciljnim grupama u crnogorskom društvu. Definicija ciljnih oblasti bi se odnosila na:

- 1) javni sektor
 - donosioci političkih odluka
 - službenici državne uprave
 - službenici u lokalnim samoupravama
- 2) civilni sektor
 - obrazovne institucije (posebno nastavničko osoblje, posebno đaci i studenti)
 - akademske institucije
 - institucije kulture
 - novinari, urednici i ostali medijski poslenici na nacionalnom i lokalnom nivou
 - predstavnici nevladinih organizacija
 - predstavnici sindikata, asocijacija poslodavaca i drugih poslovnih asocijacija
 - ukupno javno mnjenje
 - grupe građana
 - pojedinci

Definicija modela i metoda aktivnosti - odnosi se na prilagođavanje aktivnosti, u pogledu modela, sadržaja i metodologije, oblastima u kojima se realizuju i specifičnim karakteristikama objekata na koje se odnose. Ovo podrazumijeva i oslonac na analizu diferenciranosti objekata prema njihovom/oj:

- socijalnom statusu
- obrazovanju
- nacionalnom određenju
- partijskoj pripadnosti
- starosti
- polu
- usmjerenosti života i rada ka seoskim ili ka gradskim sredinama itd.

Tek na osnovu svih ovih analiza bi se mogla donijeti valjana odluka o izboru odgovarajućeg modela i metoda aktivnosti u cilju uspješne realizacije planiranog programa.

Definicija vremenskog okvira - suštinski bi se odnosila na gore pomenutu podjelu na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne aktivnosti, a njena precizna datumska razrada bi se prilagođavala samoj dinamici evro-integrativnih procesa u Crnoj Gori, ali i istovremeno nastojala da i sama bude jedan od njihovih akceleratora.

1) *kratkoročne* - do 1 godine (programi različitog obima informativnog karaktera, manji edukativni i razvojni programi)

2) *srednjoročne* – do 5 godina (obimniji projekti iz svih oblasti za čiju je uspješnu realizaciju potrebno duže vrijeme ili ponavljanje projekata u kontinuitetu)

3) *dugoročne* – neodređeni vremenski period (strateški projekti i programi iz svih oblasti).

*

* * *

Ovako koncipirane i preduzete aktivnosti bi na organizovan, efikasan i svrhovit način uspjele da odgovore zahtjevima trenutka u kojem se nalazi Crna Gora i da u široj javnosti i ostalim specifikovanim objektima podignu nivo svijesti i saznanja o ideji evropskih integracija i bliže ih upoznaju s odvijanjem procesa stabilizacije i pridruživanja u Crnoj Gori. Takođe bi se omogućilo i njihovo upoznavanje s Evropskom unijom i mogućnostima koje ona pruža u razvojnom smislu.

Kroz taj proces prihvatanja i usvajanja saznanja o procesima evropske integracije odvijao bi se i onaj mnogo značajniji dio ovih reformski shvaćenih kretanja, a to je prihvatanje i ugradnja u društvene i političko-pravne strukture onih pravnih i društvenih principa i standarda koje nameću zahtjevi koje pred naše društvo postavljaju aktivnosti na stabilizaciji i priključenju Evropskoj uniji.

SADRŽAJ

Uvod.....	3
<i>Prof. dr Šerbo Rastoder</i> Evropa – istorijski, sociološki i politički razvoj	5
<i>Prof. dr Milan Popović</i> Evropa i Evropske integracija u svetlu teorije svetskog sistema	17
<i>Doc.dr Tanja Miščević</i> Osnovni pojmovi i razvoj procesa evropske integracije do šezdesetih godina	25
<i>Doc. dr Tanja Miščević</i> Razvoj procesa evropske integracije od šezdesetih godina	39
<i>Mr Danijel Pantić</i> Evropska komisija – uloga i zadaci u procesu evropskih integracija	51
<i>Dr Dušan Lopandić</i> Parlament EU Savjet ministara EU Evropski Savjet	61
<i>Mr Ilir Alijaj</i> Institucije Evropske unije Evropski sud pravde Komitet regiona i ECOFIN	75
<i>Prof. dr Zoran Radivojević</i> Komunitarna tekovina - Aquis communautaire.....	81
<i>Prof. dr Zoran Radivojević</i> Izvori komunitarnog prava.....	101
<i>Dr Dušan Lopandić</i> Komunitarna tekovina: Oblici unošenja prava EU u nacionalno zakonodavstvo	121
<i>Prof. dr Miroslav Prokopijević</i> Istorijat ekonomske i monetarne unije, mikro-ekonomija EU i makro-ekonomija EU - I.....	133

<i>Prof. dr Miroslav Prokopijević</i> Istorijat ekonomske i monetarne unije, mikro-ekonomija EU i makro-ekonomija EU - II.....	143
<i>Prof. dr Radovan Vukadinović</i> Istorijat i struktura NATO-a Evroatlanske integracije.....	153
<i>Prof. dr Radovan Vukadinović</i> SAD i EU	165
<i>Ambasador Maurizio Massari</i> Istorijat i struktura Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) i njena uloga u procesu demokratizacije u SiCG	173
<i>Jonathan Lacôte</i> Francuska i EU - „stara“ i „nova“ Evropa?	179
<i>Mr Jeroen Kelderhuis, drugi sekretar u Ambasadi Kraljevine Holandije u Beogradu</i> Predsjedavanje EU Iskustva Holandije	187
<i>Sverre Johan Kvale</i> Specifična iskustva Norveške i Evropa Norveška - zemlja u Evropi?	193
<i>Dr Rado Genorio</i> Slovenija u procesu evropskih integracija	199
<i>Ana Zec, pravna savjetnica</i> u kancelariji Savjeta Evrope u Podgorici Savjet Evrope i Evropski sud za ljudska prava	213
<i>Dr Jelica Minić</i> Posljedice proširenja EU na Zapadni Balkan.....	221
<i>Mr Zoran Stojiljković</i> Socijalni dijalog i put ka evropskim integracijama.....	231
<i>Momčilo Radulović</i> Aktivnosti nevladinog sektora u Crnoj Gori u vezi sa evropskim integracijama.....	243

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

339.923(4) : 374.7(035)

PRIRUČNIK za školu evropskih integracija /
grupa autora ; [prevod Maja Mugoša]. - Podgorica
: Centar za građansko obrazovanje : Centar za
razvoj nevladinih organizacija : Evropski pokret u
Crnoj Gori, 2005 (Podgorica : 3M Makarije). -
254 str. ; 23 cm

Tiraž 600.

ISDN 86-85591-00-7

а) Интеграција - Европа - Образовање одраслих -
Приручници
COBISS.CG-ID 9000976

