

Institucionalni i pravni izazovi Crne Gore na putu ka članstvu u Evropskoj uniji**

Institucionalni i pravni izazovi eksterne prirode u kontekstu pridruživanja Crne Gore članstvu u Evropskoj uniji tiču se odnosa Evropske unije prema Crnoj Gori kao zemlji Zapadnog Balkana kao regionu prema kojem Evropska unija ima posebno definisanu agendu uključivanja u članstvo Evropske unije. U okviru ovog segmenta odnosa Evropske unije prema regionu Zapadnog Balkana, i Crne Gore posebno, značajna uloga pripada tzv. Berlinskom procesu proširenja Evropske unije zemljama Zapadnog Balkana, kao i odgovarajućim strateškim dokumentima Evropske komisije i političkim deklaracijama sa samita lidera Evropske unije i lidera zemlja Zapadnog Balkana. Za svaku zemlju Zapadnog Balkana, Evropska komisija godišnje priprema tzv. izveštaje o napretku (ka članstvu u Evropskoj uniji), u okviru kojih se posebno stavlja naglasak na stanje u vezi sa tzv. administrativnim kapacitetima zemlje-kandidata da uspešno primenjuje standarde i vrednosti Evropske unije. Prema Izveštaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, Crna Gora je u pojedinim oblastima postigla dobar nivo spremnosti (npr. vanjska, bezbednosna i odbrambena politika), u drugim je umereno spremna (npr. politika konkurencije, poljoprivreda i ruralni razvoj). Jačanje administrativnih kapaciteta za obezbeđivanje primene pravne tekovine EU ostaje važan izazov za Crnu Goru.

Ključne riječi: Crna Gora, Evropska unija, Solunska agenda, Berlinski proces, Izveštaj o napretku.

Uvod

Kao jednu od svojih političkih strategija, Evropska unija je prije dvadesetak godina prepoznala zemlje Zapadnog Balkana za potencijalne kandidate za članstvo u EU. Evropska perspektiva Zapadnog Balkana formalno je potvrđena na skupu u Solunu juna 2003. godine kada je usvojena tzv. „Solunska agenda“ kao osnov

* Prof. dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Upravnog prava, Fakultet pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica u Podgorici. Redovni profesor Upravnog prava i Upravnog procesnog prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (u penziji).

** Redigovani tekst izlaganja na tematskom skupu Savremeni pravni i institucionalni izazovi Evropske unije, u okviru Škola prava EU u organizaciji Fakulteta pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica, Crnogorske akademije nauka i umjetnosti, opštine Bar i Sociološkog centra Crne Gore (Bar, 19–21. april 2019).

politike EU prema ovom regionu, i koja se realizuje kroz proces pridruživanja i stabilizacije (SSP).¹

U okviru procesa pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, Evropska komisija podnosi redovne „izvještaje o napretku“ (svake zemlje posebno) Evropskom parlamentu i Evropskom savjetu. Sadržinski posmatrano, izvještaj o napretku je specifičan instrument ocjene ispunjenosti uslova i analize administrativnih kapaciteta zemalja Zapadnog Balkana na njihovom putu ka evropskim integracijama i za članstvo u EU. Napredak se mjeri na osnovu donesenih odluka, usvojenog zakonodavstva i sprovedenih mjera, a zasniva se na informacijama prikupljenim i analiziranim od strane Evropske komisije.

Crna Gora proglasila je nezavisnost 3. juna 2006. godine, nakon referenduma održanog 21. maja 2006. godine. Kao posljedica toga, EU je odlučila da uspostavi odnose sa Crnom Gorom kao suverenom državom, a sve države članice EU su priznale nezavisnost Crne Gore. U oktobru 2007. godine potpisan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njenih država članica i Crne Gore koji je stupio na snagu u maju 2010. godine, nakon što su ga ratifikovale ugovorne strane. Crna Gora je podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji u decembru 2008. godine. Na taj Zahtjev, Evropska Komisija dala je mišljenje. U decembru 2010. godine, Evropski savjet je Crnoj Gori dodijelio status zemlje kandidata. Zvaničnim otvaranjem pregovora sa Evropskom unijom u junu 2012. godine, Crna Gora je napravila značajan korak ka ispunjavanju svojih strateških ciljeva, ali i istovremeno preuzela odgovornost za sprovođenje reformi koje nalaže proces usklađivanja crnogorskog zakonodavstva sa evropskim.

Crna Gora, kao država koja je u fazi pristupanja Evropskoj uniji ima obavezu da usvoji cijeli korpus evropskog zakonodavstva, tj. *acquis communautaire*, i da ga efikasno primijeni kroz odgovarajuće administrativne i sudske strukture. Vrlo važan aspekt je činjenica da je „osnovno pravilo prava Evropske unije da se odredba komunitarnog prava neposredno primjenjuje i da ima prednost u odnosu na odredbe domaćeg zakonodavstva. Ovo pravilo, koje se ne nalazi u Ugovoru, ali koje je posebno apostrofirano od strane Suda, da bez obzira na prirodu odredbe komunitarnog prava, ili prirodu odredbe nacionalnog, i činjenice da li je odredba komunitarnog prava usvojena prije ili poslije odredbe iz nacionalnog zakonodavstva: u svim slučajevima odredba komunitarnog ima prednost u odnosu na odredbu iz nacionalnog zakonodavstva“.²

U aktuelnom kontekstu pridruživanja Crne Gore članstvu u Evropskoj uniji, javljaju se spoljni (eksterni) institucionalni i pravni

¹ Uporedi: S. Lilić, „Pristupanje država regiona Evropskoj uniji sa posebnom osvrtom na Crnu Goru“, *Zbornik Škole prava Evropske unije*, Univerzitet Donja Gorica, Fakultet pravnih nauka, Podgorica, 2019, str. 121–141.

² T. C. Hartley, *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press Inc, New York, 2010, str. 243.

koji se tiču odnosa Evropske unije prema Crnoj Gori kao zemlji Zapadnog Balkana, sa jedne strane, kao i unutrašnji (interni) institucionalni i pravni izazovi koji se tiču odnosa Crne Gore kao zemlje-kandidatu prema Evropskoj uniji, sa druge.

Institucionalni i pravni izazovi eksterne prirode u kontekstu pridruživanja Crne Gore članstvu u Evropskoj uniji tiču se odnosa Evropske unije prema Crnoj Gori kao zemlji Zapadnog Balkana kao regionu prema kojem Evropska unija ima posebno definisanu agendu uključivanja u članstvo Evropske unije. U okviru ovog segmenta odnosa Evropske unije prema regionu Zapadnog Balkana, i Crne Gore posebno, značajna ulogu pripada tzv. Berlinskom procesu proširenja Evropske unije zemljama Zapadnog Balkana, kao i odgovarajućim strateškim dokumentima Evropske komisije i političkim deklaracijama sa samita lidera Evropske unije i lidera zemlja Zapadnog Balkana.

Izraz „Zapadni Balkan“ zvanično je prvi put korišćen na samitu zemalja Evropske unije u Solunu 2003. godine kada je iniciran proces „pridruživanja i stabilizacije“ kao preduslova za članstvo u Evropskoj uniji za Hrvatsku, Crnu Goru, Srbiju, Albaniju, (Severnu) Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu i Kosovo. Hrvatska postaje član EU 2013. godine, a Crna Gora 2012. godine stiče status zemlje-kandidata.

1. Berlinski proces

Berlinski proces je diplomatska inicijativa koju je 2014. godine na konferenciji o Zapadnom Balkanu u Berlinu pokrenula nemačka kancelarka A. Merkel. Inicijativa se odnosi na buduće proširenje Evropske Unije sa zemljama Zapadnog Balkana sa ciljem da se unaprede veze između zemalja ovog regiona i EU, kao i da se poboljša međusobna saradnja između samih zemalja Zapadnog Balkana, prije svega u oblasti privrede i razvoja saobraćajne infrastrukture. Naredne konferencije o Zapadnom Balkanu održane su u Beču (2015); Parizu (2016); Trstu (2017); Sofiji (2018) i u Poznanju (2019). Na samitu u Sofiji usvojena je posebna deklaracija kojom je potvrđena perspektiva članstva zemalja Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji.

Kako se u analitičkim radovima ističe:³ „Proces evropskih integracija traje duže nego što je očekivano. U svojim redovnim godišnjim izveštajima EU, odnosno, Evropska komisija, počela je da beleži i nazadovanje u određenim poljima društvenog razvoja koja se prate. Takođe, predsednik Evropske komisije najavio je da za vreme njegovog mandata neće biti proširenja broja država članica EU. Ovaj razvoj događaja je, zapravo, posledica kako manjka napretka zemalja Zapadnog Balkana tako i „novog pristupa“ EU kada je reč o prijemu novih država članica. Uprkos svemu, obećanje iz Soluna je i dalje tu, kao i perspektiva članstva za zemlje Zapadnog Balkana, iako

³ Uporedi: V. Dolapčev, „Berlinski proces u predvorju Evropske unije“, *Bilten*, br. XXIX, Beogradska otvorna škola (BOŠ), Bilten, br. XXIX, 2017, str. 4.

je ista počela polako da „kopni“. Par meseci posle izjave Žan Kloda Junkera, a na inicijativu kancelarke Savezne Republike Nemačke, Angele Merkel, u Berlinu, krajem avgusta 2014. godine, održana je prva konferencija zemalja Zapadnog Balkana. Te godine konferencija se najviše bavila idejama i tekućim zajedničkim projektima kada je reč o infrastrukturi. Pored toga, jedan od ishoda Konferencija bila je i zajednička Završna deklaracija u kojoj se postavio temelj ovakve saradnje. Deklaracija potvrđuje okvir za saradnju i pomirenje između zemalja Zapadnog Balkana (uključujući i Sloveniju i Hrvatsku), prepoznajući do sada uspostavljene dobrosusedske odnose, kao i perspektivu članstva ovih zemalja u EU. Pored toga, naglašava se potreba veće regionalne saradnje i uređenja bilateralnih odnosa, jačanja dobrog upravljanja (pre svega, ističući borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, te jaču ulogu civilnog društva i medija) i dugoročnog održivog privrednog razvoja. Takođe, ostao je dogovor da se ovakav vid okupljanja održava redovno tokom iduće četiri godine (do 2018. godine). Da li Berlinski proces zamenjuje pristupanje EU? Ne. On samo treba da ga podrži u postavljenim okvirima delovanja i kroz pribavljanje dodatnih sredstava za sprovođenje projekata od značaja za prostor Zapadnog Balkana. Pristupanje EU, uz ispunjavanje predviđenih standarda i sprovođenje zakonskih rešenja, i dalje je ostalo glavni spoljnopolitički cilj zemalja Zapadnog Balkana.

Tokom 2018. godine zabeležena je pojačana aktivnost i komunikacija Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana, i posebno, usvajanje dva značajna dokumenta: „Strategija EU za Zapadni Balkan“ Evropske komisije, kao i usvajanje Deklaracije o evropskoj perspektivi, razvoju i saradnji EU i Zapadnog Balkana na samitu u Sofiji.

U dokumentu Evropske komisije iz februara 2018. godine sa naslovom „Verodostojnoj perspektivi proširenja i pojačana saradnja Evropske unije sa Zapadnim Balkanom“ međutim, poznatijem kao „Strategija EU za Zapadni Balkan“,⁴ između ostalog, se navodi (str. 2): „Šefovi država ili vlada EU-a dosljedno podupiru evropski put regije, što su nedavno potvrdili u zaključcima Predsednika Evropskog vijeća iz marta 2017. Zapadni Balkan dio je Evrope i zemljopisno je okružen državama članicama EU-a. Narodi EU-a i regije imaju zajedničku baštinu i povijest te budućnost koju određuju zajedničke mogućnosti i izazovi. EU je već dugo snažno angažiran u regiji. Od sastanka Evropskog vijeća u Solunu 2003. Podupire se budućnost regije kao sastavnog dijela EU-a. Zahvaljujući evropskoj perspektivi regije, zemlje Zapadnog Balkana uspjele su ostvariti opće političke i gospodarske reforme te poboljšati demokratske procese. (...) Međutim, naša Unija najprije mora postati jača i stabilnija, a tek onda veća. (...) Sve zemlje Zapadnog Balkana sada moraju hitno udvostručiti napore, poduzeti mjere za provedbu ključnih reformi i ostvariti političku,

⁴ European Commission, A Credible Enlargement Perspective for an Enhanced EU Engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final (verzija na hrvatskom).

gospodarsku i socijalnu preobrazbu u koju se moraju uključiti svi sudionici iz čitavog političkog spektra te civilnog društva. Pristupanje EU-u mnogo je više od tehničkog procesa. To je generacijski odabir, zasnovan na temeljnim vrijednostima, za koji se svaka zemlja mora aktivnije angažirati, od vanjske i regionalne politike pa sve do gradiva koje će djeca učiti u školi. Zemljama Zapadnog Balkana sada se pruža povijesna prilika da svoju budućnost čvrsto i nedvojbeno vežu za Evropsku uniju. Pritom će morati djelovati odlučno. Pristupanje jest i ostatak proces koji se temelji na zaslugama i u potpunosti ovisi o objektivnom napretku svake zemlje. Zemlje mogu dostići ili prestići jedna drugu ovisno o ostvarenom napretku.“

U ovom strateškom dokumentu Evropske komisije za Zapadni Balkan, Crna Gora se na nekoliko mjesta posebno apostrofirala sa tentativnim vremenskim okvirnom da bude primljena u članstvo Evropske unije do 2025. godine. Tako (str. 7): „U narednim godinama sve zemlje Zapadnog Balkana imat će priliku napredovati na svojem evropskom putu na temelju vlastitih zasluga te brzinom kojom ih budu ostvarivale. U tom procesu trenutačno prednjače Crna Gora i Srbija.“

Indikativni prikaz koraka koje Crna Gora mora poduzeti za završetak procesa pristupanja u perspektivi do 2025 (str. 8): „U ovom se odjeljku navode ključni koraci i uslovi koje je potrebno ispuniti u pristupnim pregovorima s obzirom na moguće pristupanje 2025. Ovaj prikaz služi isključivo u indikativne svrhe i temelji se na najboljem mogućem scenariju. Ne podrazumijeva automatizam; proces jest i ostatak će objektivni i temeljen na zaslugama. Svrha je pokazati koliko će brzo trebati donijeti i provesti prethodno navedene reforme za preustroj da bi se ovaj scenarij ostvario. Svaka će se zemlja zasebno ocjenjivati na temelju vlastitih zasluga u skladu s postignutim napretkom u ispunjavanju utvrđenih uslova. Ispunjenje privremenih referentnih mjerila: Ključna je još veća usredotočenost na ispunjavanje privremenih referentnih mjerila u području vladavine prava. Te je zahtjeve i uslove Komisija već jasno istaknula u svojim redovnim izvješćima. Čelnici zemalja sada se moraju odlučno i s većom predanošću uhvatiti u koštac s postojećim izazovima. Srbija mora ispuniti privremena referentna mjerila koja se odnose na normalizaciju odnosa s Kosovom (poglavlje 35) te hitno sklopiti sveobuhvatni, pravno obvezujući sporazum o normalizaciji odnosa.“

Utvrđivanje zajedničkih stajališta EU-a u ključnim područjima (str. 8): „Komisija će pripremiti komunikaciju s procjenama učinka budućeg pristupanja na ključna područja politike kao što su poljoprivreda, kohezijska politika i proračun. To će zemljama članicama omogućiti da utvrde zajednička stajališta EU-a u pregovorima o relevantnim poglavljima uz puno razumijevanje mogućeg učinka te da prema potrebi utvrde prijelazne mjere. Primjena načela slobodnog kretanja radnika na nove države članice problem je koji jednako zabrinjava građane EU-a i građane Zapadnog Balkana. Stoga će u pregovorima trebati odrediti prirodu prijelaznih mjera u tom području. (...)“

Završni pregovori (str. 9): „Nakon što se ispune sva mjerila za zatvaranje svih poglavlja, uključujući vjerodostojne i održive rezultate u provedbi reformi, posebno u području vladavine prava, države članice moći će se dogovoriti o zatvaranju cjelokupnih pregovora na međuvladinoj konferenciji. To će zahtijevati kontinuirani i trajni napredak u pogledu programa reformi. (...)“

Potpisivanje ugovora o pristupanju — pristupanje (str. 9): „Po zaključenju pregovora s jednom ili više zemalja može se potpisati ugovor o pristupanju nakon mišljenja Komisije, suglasnosti Evropskog parlamenta i odluke Vijeća o prihvatu novih država članica. Nakon ratifikacije sporazuma o pristupanju u svim državama članicama EU-a te u zemlji ili zemljama pristupnicama, uzimajući u obzir nacionalne ustavne zahtjeve svake zemlje, može uslijediti pristupanje.“

Veća potpora vladavini prava (str. 10): „Trebalo bi pojačati napore za usmjeravanje reformi u području vladavine prava u regiji kako bi se zemljama pružila potpora u ambicioznim mjerama koje moraju poduzeti. Instrumente razvijene tokom pregovora s Crnom Gorom (i Srbijom) u okviru poglavlja o vladavini prava trebalo bi primjenjivati i u drugim zemljama zapadnog Balkana kao poticaj za rano donošenje ključnih reformi. To će uključivati analizu zakonodavstva i prakse u tom području, na temelju čega će se izraditi detaljni akcijski planovi s utvrđenim prioritetnim pitanjima, te pomno praćenje provedbe i konkretnih rezultata. (...) U pregovaračkim okvirima za Crnu Goru poseban je naglasak stavljen na potrebu da se reforme u području vladavine prava počnu provoditi u što je moguće ranijoj fazi pregovora. Komisija preporučuje da se bolje iskoriste mogućnosti koje pružaju pregovarački okviri. U skladu s time, trebalo bi zahtijevati znatan napredak u području vladavine prava, a osobito konkretne rezultate u reformi pravosuđa i borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala kao uslov za privremeno zatvaranje razgovora o tehničkim pitanjima u okviru drugih poglavlja pristupnih pregovora. Komisija će objediniti te aktivnosti u vodećoj inicijativi za jačanje vladavine prava na zapadnom Balkanu.“

Zaključci (str. 17): „EU odavno podržava evropsku perspektivu zapadnog Balkana. Budućnost regije kao sastavnog dijela EU-a u političkom je, sigurnosnom i gospodarskom interesu same Unije. Politika proširenja EU-a sastavni je dio šire strategije jačanja Unije do 2025. Uz snažnu političku volju, stvarne i održive rezultate u provedbi reformi (i konačno rješavanje sporova sa susjedima, Srbija i) Crna Gora mogle bi dotad biti spremne za članstvo. Pristupanje jest i ostat će proces koji se temelji na zaslugama te u potpunosti ovisi o objektivnom napretku svake zemlje.“ (...) „Inicijativa za jačanje vladavine prava: Postojeći pregovarački alati, kao što su detaljni akcijski planovi, bit će prošireni na sve zemlje zapadnog Balkana. Poboljšat će se ocjena provedbe reformi, uključujući putem novih savjetodavnih misija u svim zemljama. Bolje će se iskoristiti mogućnosti predviđene u pregovaračkim okvirima za (Srbiju i) Crnu Goru.“

2. *Samit u Sofiji*

Ubrzo nakon Strategije EU za Zapadni Balkan koju je usvojila Evropska komisija, u Sofiji je u maju 2018. godine održan samit lidera Evropske unije i Zapadnog Balkana o evropskoj perspektivi, razvoju i saradnji. Na ovom samitu usvojena je posebna Deklaracija kojom je EU potvrdila podršku evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana. Iako se u ovoj deklaraciji ni jedna zemlja Zapadnog Balkana ne spominje ponaosob, ova deklaracija veoma je značajna za institucionalne i pravne izazove sa kojima se Crna Gora ima suočiti na putu ka članstvu u Evropskoj uniji.

Kako se u ovoj Deklaraciji navodi: Mi, lideri Evropske unije i njenih država članica, u konsultaciji sa partnerima sa Zapadnog Balkana i u prisustvu relevantnih regionalnih aktera, danas smo zaključili sledeće:

EU pozdravlja zajedničku posvećenost partnera sa Zapadnog Balkana evropskim vrijedostima i načelima kao i viziji snažne, stabilne i ujedinjene Evrope, podržane našim istorijskim, kulturnim i geografskim vezama i uzajamnim političkim, bezbednosnim i privrednim interesima.

Podsećajući na samit u Solunu iz 2003. godine, EU ponovo potvrđuje nedvosmislenu podršku evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana. Na osnovu dosadašnjeg napretka partneri sa Zapadnog Balkana ponovo su potvrdili posvećenost evropskoj perspektivi kao svom čvrstom strateškom izboru, povećanju svojih napora i uzajamnoj podršci. Verodostojnost tih napora zavisi od jasne javne komunikacije.

EU je odlučna da pojača i intenzivira angažman na svim nivoima kako bi podržala političku, privrednu i društvenu transformaciju regiona, između ostalog kroz pojačanu pomoć koja se zasniva na konkretnom napretku partnera sa Zapadnog Balkana u oblasti vladavine prava, kao i u društveno-ekonomskim reformama.

EU pozdravlja posvećenost partnera sa Zapadnog Balkana preimućtvu demokratije i vladavine prava, naročito u pogledu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, dobrog upravljanja, kao i poštovanja ljudskih prava i prava pripadnika manjina. Delotvorno sprovođenje reformi tih partnera počiva na tim temeljima. Civilno društvo i nezavisni mediji imaju ključnu ulogu u procesu demokratizacije.

EU podržava opredeljenje partnera sa Zapadnog Balkana da nastave jačati dobrosusedske odnose, regionalnu stabilnost i uzajamnu saradnju. To se naročito odnosi na pronalaženje i primenjivanje konačnih, inkluzivnih i obavezujućih rešenja za bilateralne sporove ukorenjene u nasleđu prošlosti i na ulaganje dodatnih napora u pomirenje.

Izgradnja guste mreže veza i prilika sa EU i u regionu je presudno za zbližavanje naših građana i privreda, kao i za jačanje političke stabilnosti, ekonomskog prosperiteta, kulturnog i društvenog razvoja. Nadovezujući se na ostvareni napredak, između ostalog kroz regionalne inicijative, zalažemo se da značajno poboljšamo povezanost

u svim dimenzijama: transportnoj, energetske, digitalnoj, ekonomskoj i ljudskoj.

EU je saglasna sa podsticanjem povoljnog tržišnog i investicijskog okruženja na Zapadnom Balkanu, kako bi se brže napredovalo u smeru digitalne ekonomije i održivih društava koja vode računa o klimi u skladu sa Pariskim sporazumom. Energetska sigurnost biće prioritet, između ostalog kroz bolju energetske efikasnost, bolju prekograničnu međusobnu povezanost, diversifikaciju izvora i pravaca kao i uravnoteženu kombinaciju raznih izvora energije uz bolju integraciju obnovljive energije.

Poseban naglasak staviće se na stvaranje dodatnih prilika za mlade, obezbeđujući pri tome da to doprinosi društveno-ekonomskom razvoju Zapadnog Balkana.

U tu svrhu EU pozdravlja obavezivanje partnera sa Zapadnog Balkana na, između ostalog, ubrzano sprovođenje pravne tekovine u skladu sa ugovorima o Energetskoj zajednici i Transportnoj zajednici, uklanjanje svih administrativnih prepreka na granicama, završetak regionalnog tržišta električne energije i hitno sprovođenje Višegodišnjeg akcionog plana za razvoj regionalnog ekonomskog područja iz jula 2017. godine. EU će nastaviti da podržava te napore.

EU i partneri sa Zapadnog Balkana dele brojne bezbednosne izazove koji iziskuju koordinisano pojedinačno i kolektivno delovanje. Kada radimo zajedno možemo da se efikasno suočimo sa tim izazovima. Naša saradnja u zaustavljanju ilegalnih migracionih tokova pokazala je svoju vrednost i dodatno će se razvijati.

Borba protiv terorizma i ekstremizma, uključujući finansiranje, radikalizaciju i povratak stranih terorističkih boraca iziskuju pojačanu saradnju među nama.

EU i partneri sa Zapadnog Balkana uviđaju da su rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala od suštinskog značaja za političku i društveno- ekonomsku transformaciju regiona, kao i za regionalnu stabilnost i bezbednost, što je u najboljem interesu njihovih građana. EU pozdravlja to što su se obavezali na preduzimanje odlučnih mera, u saradnji sa EU i u međusobnoj saradnji, protiv trgovine ljudima, uzgoja droge i krijumčarenja ljudi, droge i oružja.

EU pozdravlja doprinos partnera sa Zapadnog Balkana zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (ZSBP) u svim njenim aspektima i očekuje postepeno produbljivanje saradnje u toj oblasti, a naročito veći nivo usklađenosti, posebno u pogledu pitanja od važnog zajedničkog interesa.

Protiv dezinformisanja i drugih hibridnih aktivnosti borićemo se zajedno uz veću saradnju u oblasti otpornosti, sajber bezbednosti i strateške komunikacije.

Kako bi se što brže poboljšao život naših građana u oblastima povezanosti i bezbednosti s obzirom na evropsku perspektivu Zapadnog Balkana, EU je danas, na osnovu relevantnih aspekata saopštenja Komisije od 6. februara 2018. godine, pokrenula Program prioriteta iz Sofije za EU i Zapadni Balkan koji je priložen uz ovu deklaraciju.

3. Izazov pred Crnom Gorom na putu članstva u EU

Povodom izazova koji pred Crnom Gorom stoje na putu članstva u Evropskoj uniji, Berlinskog procesa i strategije Evropske unije za Zapadni Balkan, odgovarajuće izjave dali su i visoki zvaničnici Crne Gore zaduženi za evropske integracije. Tako, u ranijoj izjavi povodom Berlinskog procesa tadašnji Ministar za evropske poslove i glavni pregovarač Crne Gore sa EU, između ostalog, ističe:⁵ „Berlinski proces je mehanizam koji omogućava državama Zapadnog Balkana da, uz podršku država članica i evropskih institucija, kroz zajedničko planiranje i sprovođenje saobraćajnih i energetske infrastrukturnih projekata, te jačanja ekonomske saradnje, unaprijede svoje ekonomije i postave temelje održivom rastu i razvoju. Crna Gora svakako ima koristi, kako od dobre saobraćajne povezanosti s regionom i EU, tako i od unapređenja energetske infrastrukture i budućih investicija u taj sektor, a sve zajedno pozitivno utiče na slobodno kretanje, odnosno plasman roba i usluga iz Crne Gore. Zato je za nas veoma važno što je EU pitanje povezanosti pozicionirala visoko na listi svojih prioriteta u procesu proširenja i u tu svrhu namijenila milijardu eura za tehničku pomoć i investiranje u projekte iz agende povezivanja do 2020, od čega je već donirano preko 300 miliona. Od ovoga novca, Crna Gora je dobila 75 miliona eura. Podsjetiću da je tako Crnoj Gori, na samitu u Beču, dodijeljeno 45 miliona eura za energetiku i železnicu, a nedavno nam je odobreno dodatnih 16,4 miliona eura za sprovođenje projekata u saobraćaju i životnoj sredini, čija realizacija će omogućiti da imamo bolje i sigurnije uslove za putovanje kroz Crnu Goru, kao i da u glavnom gradu riješimo pitanje izvođenja radova na izgradnji postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i značajno unaprijedimo životnu sredinu.“

Povodom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, tadašnji Glavni pregovarač Crne Gore sa EU, između ostalog, ističe:⁶ „Podrška Evropske unije pokazala je da građani te zajednice i Crne Gore dijele iste vrijednosti, svjesni da solidarnost u teškom periodu mnogo znači. (...) Podrška EU od 50 miliona eura dio je ukupnog paketa podrške za sanaciju posljedica epidemije koronavirusa i taj je novac izdvojen prenamjenom sredstava iz već odobrenih programa IPA. (...) Raduje me što je ta podrška pokazala da građani Crne Gore i EU dijele iste vrijednosti i da su svi svjesni da su solidarnost i uzajamna podrška vrijednosti koje itekako znače u ovakvom teškom periodu za sve nas. EU nam je u pravom trenutku priskočila u pomoć i pomogla donacijom koja se mjeri milionima eura, ali čiji je značaj u ovom trenutku od neprocjenjive vrijednosti. Danas je više nego ikada jasno

⁵ *Vlada će pripremiti državu za članstvo u EU*, Intervju Ministra A. A. Pejovića „Pobjedi“ (juni 2017). Portal Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori (Izvor: <https://www.eu.me>).

⁶ *Više nego ikada jasno da je Brisel posvećen regionu*, Intervju A. Drljevića Agneciji „MINA“ (april 2020). Portal Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori (Izvor: <https://www.eu.me>).

da je Brisel posvećen regionu. Kad je u pitanju Crna Gora, a vjerujem i ostale države Zapadnog Balkana koje su obuhvaćene paketom pomoći EU, ubrzo po izbijanju krize smo dobili uvjerenje da nismo prepušteni sami sebi i da imamo pouzdane prijatelje i partnere. (...) I pored trenutne pandemije koronavirusa, proširenje EU nastavlja se vrlo ozbiljnom dinamikom i to je potvrđeno nedavno, postizanjem političkog dogovora o otvaranju pregovora o pristupanju sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom. Obaveze koje su pred nama se moraju sprovesti, uz nadu da ćemo iz ove situacije izaći jači, sa više spremnosti i elana da dinamičnije nastavimo sa postepenim uvođenjem društva u EU.“

4. Izvještaji Evropske komisije o napretku Crne Gore

Institucionalni i pravni izazovi interne prirode u kontekstu pridruživanja Crne Gore članstvu u Evropskoj uniji tiču se odnosa Crne Gore prema Evropskoj uniji, u smislu napretka u ispunjenju političkih i tehničkih kriterijuma za članstvo. Za svaku zemlju Zapadnog Balkana, Evropska komisija godišnje priprema tzv. izvještaje o napretku (ka članstvu u Evropskoj uniji), u okviru kojih se posebno stavlja naglasak na analizu stanja u vezi sa tzv. administrativnim kapacitetima zemlje-kandidata da uspešno primenjuje standarde i vrednosti Evropske unije.

Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu⁷ ukratko opisuje odnose između Crne Gore i Evropske unije, analizira stanje u Crnoj Gori u pogledu političkih kriterijuma za članstvo, analizira stanje u Crnoj Gori na osnovu ekonomskih kriterijuma za članstvo, daje pregled rezultata ostvarenih u pogledu kapaciteta Crne Gore da prihvati obaveze koje proističu iz članstva, tj. cjelokupni korpus zakonodavstva EU sadržanog u Ugovorima, sekundarnom zakonodavstvu i politikama EU. Izvještaj se zasniva na informacijama prikupljenim i analiziranim od strane Komisije: korišćeni su mnogi izvori, uključujući doprinosi Vlade Crna Gora, država članica EU, izvještaje Evropskog parlamenta, kao i informacije iz različitih međunarodnih i nevladinih organizacija.

Kao i u ranijim izvještajima, i u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu na više mjesta ukazuje se na „administrativne kapacitete“ odgovarajućih institucija.

Tako (str. 5): Po pitanju sposobnosti Crne Gore da preuzme obaveze iz članstva, važan posao na usklađivanju i pripremi za implementaciju pravne tekovine EU je obavljen u mnogim oblastima. Crna Gora je postigla dobar nivo spremnosti u oblastima kao što su pravo privrednih društava, pravo intelektualne svojine, energetika i vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika. Crna Gora je umjereno

⁷ Evropska komisija, *Izvještaj o Crnoj Gori za 2019. godinu*, COM(2019) 260 final, Maj 2019, Brisel.

sprema u mnogim poglavljima, kao što su sloboda kretanja roba, politika konkurencije, poljoprivreda i ruralni razvoj, bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, kao i preduzetnička i industrijska politika. Crna Gora je postigla određeni nivo spremnosti u oblastima kao što su životna sredina i klimatske promjene, te socijalna politika i zapošljavanje. Dobar je napredak ostvaren u oblastima prava na osnivanje i slobode pružanja usluga, prava intelektualne svojine, poljoprivrede i ruralnog razvoja, bezbjednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike. U predstojećem periodu Crna Gora treba naročito da se fokusira na politiku zaštite konkurencije, životnu sredinu i klimatske promjene, te na javne nabavke. Jačanje administrativnih kapaciteta za obezbjeđivanje primjene pravne tekovine EU ostaje važan izazov za Crnu Goru. Crna Gora nastavlja da se usklađuje sa zajedničkim stavovima i deklaracijama vanjske i bezbjednosne politike EU.

Kada je riječ o zakonodavnoj ulozi Skupštine (str. 8), bojkot opozicije je dalje oslabio kvalitet debate, a skupštinski odbori gotovo jednoglasno podržavaju nacрте zakona koje predloži izvršna grana vlasti. Iako je Skupština ojačala svoje administrativne kapacitete zapošljavanjem novih ljudi, njen kapacitet da pomno analizira predložene propise sa aspekta usklađenosti sa pravnom tekovinom EU ostaje na niskom nivou. Tokom 2018. godine, 27 zakonodavnih akata od 198 (13,6% ukupnog broja), usvojeno je u vanrednom postupku, dok ih je 2017. godine u vanrednom postupku usvojeno 22%.

Kapaciteti za strateško planiranje organa centralne vlade (str. 9) ojačani su usvajanjem nove Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i uz nju pripremljene metodologije za izradu i implementaciju politika. U skladu sa tom Uredbom, Generalni sekretarijat obezbjeđuje smjernice za sve nacрте strateških dokumenata i daje pisano mišljenje o usklađenosti svakog od njih, što zatim ide na Vladu radi usvajanja. Nadležnosti Generalnog sekretarijata u koordinaciji, usklađivanju i praćenju implementacije politike takođe su ojačane, a uvedeni su i postupci za usklađivanje politika sa obavezama u procesu pristupanja i sektorskim politikama EU. U februaru 2018. godine osnovana je mreža fokalnih tačaka za strateško planiranje u javnoj upravi. Nacionalni savjet za obrazovanje akreditovao je Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika i namještenika u martu 2018. godine, a u januaru 2019. godine Uprava za kadrove završila je prvi ciklus sertifikovane obuke za strateško planiranje. Međutim, treba poboljšati koordinaciju sa akterima izrade politike.

Strategija Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu (str. 18). donesena je u oktobru 2018. godine, ali mjere za njeno sprovođenje treba da se ugrade u akcioni plan strategije reforme pravosuđa za period 2019–22. Tokom 2019. godine budžet Centra je blago smanjen na 619.000 eura, dok je 2018. godine iznosio 624.000 eura. U međuvremenu je popunjeno 14 od predviđenih 20 radnih mjesta. Autonomno i samo-održivo funkcionisanje Centra još nije

zagarantovano, a ostaje i da se dalje poboljšaju administrativni i stručni kapaciteti Centra. Mjere za poboljšanje kapaciteta Centra za identifikovanje potreba za obukom i promovisanje obuka su u toku, ali je potrebno još raditi na tome. Centar treba da bude proaktivan u tom smislu i treba da jača saradnju sa Sudskim savjetom i Tužilačkim savjetom i drugim relevantnim akterima.

Zaključak

Institucionalni i pravni izazovi eksterne prirode u kontekstu pridruživanja Crne Gore članstvu u Evropskoj uniji tiču se odnosa Evropske unije prema Crnoj Gori kao zemlji Zapadnog Balkana kao regionu prema kojem Evropska unija ima posebno definisanu agendu uključivanja u članstvo Evropske unije. U okviru ovog segmenta odnosa Evropske unije prema regionu Zapadnog Balkana, i Crne Gore posebno, značajna ulogu pripada tzv. Berlinskom procesu proširenja Evropske unije zemljama Zapadnog Balkana, kao i odgovarajućim strateškim dokumentima Evropske komisije i političkim deklaracijama sa samita lidera Evropske unije i lidera zemlja Zapadnog Balkana. Za svaku zemlju Zapadnog Balkana, Evropska komisija godišnje priprema tzv. izveštaje o napretku (ka članstvu u Evropskoj uniji), u okviru kojih se posebno stavlja naglasak na analizu stanja u vezi sa tzv. administrativnim kapacitetima zemlje-kandidata da uspešno primenjuje standarde i vrednosti Evropske unije. Prema Izveštaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, Crna Gora je u pojedinim oblastima postigla dobar nivo spremnosti (npr. vanjska, bezbjednosna i odbrambena politika), u drugim je umjereno spremna (npr. politika konkurencije, poljoprivreda i ruralni razvoj). Jačanje administrativnih kapaciteta za obezbjeđivanje primjene pravne tekovine EU ostaje važan izazov za Crnu Goru.

Literatura i pravni izvori

1. Dolapčev, V., „Berlinski proces u predvorju Evropske unije“, *Bilten, br. XXIX*, Beogradska otvorena škola (BOŠ), 2017.
2. European Commission, *A Credible Enlargement Perspective for an Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6. 2. 2018 COM(2018) 65 final (verzija na hrvatskom).
3. Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori za 2019. godinu*, COM(2019) 260 final, Maj 2019, Brisel.
4. Hartley, T. C., *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press Inc, New York, 2010.
5. Lilić, S., „Pristupanje država regiona Evropskoj uniji sa posebnom osvrtom na Crnu Goru“, *Zbornik Škole prava Evropske unije*, Univerzitet Donja Gorica, Fakultet pravnih nauka, Podgorica, 2019, str. 121–141.

6. *Više nego ikada jasno da je Brisel posvećen regionu*, Intervju A. Drljevića Agenciji „MINA“ (april 2020). Portal Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori (Izvor: <https://www.eu.me>).
7. *Vlada će pripremiti državu za članstvo u EU*, Intervju Ministra A. A. Pejovića „Pobjedi“ (juni 2017). Portal Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori (Izvor: <https://www.eu.me>).

Stevan Lilić, Phd

INSTITUTIONAL AND LEGAL CHALLENGES OF MONTENEGRO ON THE ROAD TO MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

Institutional and legal challenges of external nature in the context of Montenegro's accession to the European Union concern the European Union's relationship with Montenegro as a country of the Western Balkan — a region for which the European Union has a specially defined agenda for the EU membership. Within this segment of the European Union's relations with the region of the Western Balkans, and Montenegro in particular, a significant role belongs to the so-called Berlin process of enlargement of the European Union to the countries of the Western Balkans, as well as the relevant strategic documents of the European Commission and the political declarations from the summit of the leaders of the European Union and the leaders of the countries of the Western Balkans. For each country in the Western Balkans, the European Commission annually prepares progress reports (towards membership in the European Union), within which special emphasis is placed on the analyzed situations related to the administrative capacity of the candidate country to successfully apply the standards and values of the European Union. According to the European Commission's Report on Montenegro for 2019, Montenegro has achieved a good level of preparedness in some areas (e. g. foreign security and defense) and in other areas measures moderate progress (e. g. competition policy, agriculture and rural development). Strengthening administrative capacity to ensure the implementation of the *acquis* remains a significant challenge for Montenegro.

Keywords: Montenegro, European Union, Thessaloniki agenda, The Berlin Process, Progress report.