

Neven ŠIMAC, dr.sc.:

PREDSJEDANJE EUROPSKOM UNIJOM O ČEMU JE RIJEČ?

Republika Hrvatska (RH) će u prvoj polovici 2020. godine „*predsjedati Europskom Unijom*“ (EU) i to nakon samo šest i pô godina članstva u europskih integraciji 28 država i 514 milijuna građana, drugoj od integracija po redu nastanka. Što točno znači „*predsjedanje Unijom*“ ne kazuje ni preciznija naznaka, tj. predsjedanje *Vijećem Unije*. Često se naime javlja konfuzija s dva druga „vijeća“: s *Europskim vijećem* čelnika država i vlada EU, ali nažalost i s *Vijećem Europe*, koje je prva europska, ali politička integracija, osnovana 1949. godine i koja okuplja 47 država s 833 milijuna stanovnika.

Treba dakle biti još precizniji pa kazati da će Hrvatska, premda najmlađa članica EU, tijekom prvog polugodišta 2020. predsjedati *Vijećem ministara* EU, koje predstavlja vlade država članica i funkcionira u deset različitih sastava, ovisno o materiji o kojoj odlučuje. Predsjedanje *Vijećem* mijenja se svakih šest mjeseci i RH tu odgovornu ulogu ne će imati ponovo prije podosta godina. Hrvatska se dakle vlada, ali i dio hrvatske državne uprave, trebaju prilagoditi toj, za njih potpuno novoj ulozi, koja se sastoji u planiranju i vođenju ne samo *Vijeća ministara*, nego i brojnih pripremnih tijela, od „stalnih predstavnika Vlada država članica“, zvanih COREPER, do brojnih specijaliziranih odbora i radnih skupina.

Valja ovdje podsjetiti na uloge osnovnih institucija EU: *Vijeće ministara* predstavlja vlade država članica (DČ), *Europski parlament* građane DČ, a *Europsko vijeće* šefove država i vlada, tj. vrhovnih izvršnih vlasti DČ. *Europska komisija* je pak administracija EU i „čuvarica ugovora“, na kojima se temelji EU. I još nešto: *Vijećem ministara* predsjedaju vlade DČ kao institucije, dok drugim kolektivnim tijelima EU predsjedaju pojedinci. Većinu njih izabire *Europsko vijeće*, koje se sastaje samo četiri puta godišnje, da bi odlučivalo o temeljnim političkim smjernicama i politikama EU.

No, vratimo se temi i podsjetimo da su se nadležnosti i rad *Vijeća ministara* u 45 godina njegova postojanja, značajno ujednačili, politički i programski, metodološki i postupovno, i to kako kroz ugovore o EU i o njezinom funkcioniranju, tako i kroz praksu. Danas se dakle i Hrvatska nalazi pred već dobrano uhodanim, premda složenim i odgovornim zadacima. Koji su to zadatci i kako ih *Vijeće* obavlja?

I - POLITIČKI I PROGRAMSKI OKVIR VIJEĆA MINISTARA EU

U odgovoru na pitanje „što radi Vijeće“ valja najprije podsjetiti da, od triju osnovnih institucija EU, *Komisija* je ta koja još uvijek ima monopol predlaganja pravnih norma EU, dok je *Vijeće ministara* EU, zajedno s *Parlamentom* EU, postalo stvarnim zakonotvorcem i gospodarom proračuna EU. Međutim, *Vijeće* ne donosi samo pravne akte Unije - koji tvore *acquis communautaire* - „pravnu stečevinu“ EU, a koja obvezuju DČ, građane i pravne osobe, nego još i dokumente političke naravi, poput zaključaka, rezolucija i izjava, koji ne proizvode pravne učinke.

1. OVLASTI I ULOGE VIJEĆA

Četiri su osnovne ovlasti *Vijeća*. Prva je razmatrati prijedloge pravnih norma i godišnjeg proračuna, koje predlaže *Komisija*, a donosi *Vijeće* zajedno s *Parlamentom*. Druga je usklađivati politike DČ na područjima ekonomske i proračunske politike, obrazovanja, kulture, mladeži i sporta, te još i politike zapošljavanja. Treća je definirati vanjsku politiku i politiku zajedničke sigurnosti, a četvrta je ovlašćivati *Komisiju* da priprema međunarodne ugovore i, na osnovi njezinih prijedloga, sklapati ih na područjima isključive nadležnosti EU, ali i ovlasti podijeljenih s DČ.

Zadaća predsjedanja *Vijećem* sastoji se od planiranja rada *Vijeća*, te od konkretnog predsjedanja deset sastava *Vijeća*, osim onog za vanjske poslove - kome predsjedava *Visoki predstavnik Unije zadužen za vanjske poslove i politiku sigurnosti*. Evo tih sastava: poljodjelstvo i ribarstvo; tržišno natjecanje; pravda i unutarnji poslovi; zaposlenost i socijalna politika; zdravstvo i potrošači; transport, telekomunikacije i energija; opći poslovi; vanjski poslovi; ekonomski i financijski poslovi; i na koncu obrazovanje, mladež i kultura.

Predsjedanje *Vijećem* uključuje međutim i predsjedanje pripremnim, stalnim odborima, među kojima i *Odborom stalnih predstavnika* DČ (COREPER), kao i specijaliziranim odborima i radnim skupinama, a kojih je više od 150. Osim toga, DČ koja predsjedava *Vijećem* predstavlja ga i u odnosima s drugim institucijama EU, posebice s *Parlamentom* i s *Komisijom*. Zato je jedna od prvih briga DČ koja predsjedava da se kroz „trijalog“ *Komisije*, *Vijeća* i *Parlamenta* postigne dogovor o zakonima i godišnjem proračunu EU, kao i o političkim aktima koje *Vijeće* i *Parlament* donose zajednički. Osim toga, *Vijeće* u svom radu mora blisko surađivati i s *Europskim vijećem* šefova država i vlada DČ, kao i s *Visokim predstavnikom EU za vanjske poslove i sigurnosnu politiku*, koji je statusno još i potpredsjednik *Komisije*.

2. KONTINUITET RADA VIJEĆA MINISTARA

Potreba za kontinuitetom funkcioniranja EU zahtijeva suradnju DČ koje predsjedaju *Vijećem*. Zbog toga je od *Lisabonskog ugovora* (2009.) uveden sustav suradnje triju DČ, one koja je završila svoje predsjedanje, ona koja predsjedava u tekućem i ona koja će predsjedati u sljedećem polugodištu. Ta „trojka“ određuje zajednički program *Vijeća* za razdoblje od 18 mjeseci. U okviru takvog programa predsjedavajuća DČ priprema program za „svojih“ šest mjeseci. Aktualnu trojku čine Finska, Hrvatska i Njemačka. Finska je 17. srpnja, na zasjedanju *Europskog parlamenta* najavila da kani poraditi na „održivoj Europi“ i na četiri prioriteta: na jačanju zajedničkih vrijednota i vladavine prava; na povećanju konkurentnosti i socijalne uključenosti EU; na jačanju položaja EU kao globalnog predvodnika na području klime; i na sveobuhvatnoj zaštiti sigurnosti građana.

Hrvatska je pak 30. listopada najavila prioritete svog predsjedanja pod sloganom "*Snažna Europa u svijetu punom izazova*", i to s četiri sastavnice: „*Europa koja razvija, povezuje, štiti i koja je utjecajna*“, kao i nekoliko konkretnijih ciljeva: „*jačanje prostora sigurnosti i pravde, sastanak sa zemljama iz susjedstva u svibnju 2020, te zaštita okoliša i borba protiv klimatskih promjena*“. Dodala je tome i „*prilagodbu tržišta rada poslovnima*

budućnosti kroz obrazovanje i inovacije, približavanje Unije građanima, a posebice mladima te zaštita poretka i temeljnih vrijednosti“.

Sadašnja *trojka*, osim toga, ima jedan važan i težak zadatak, a to je postići suglasnost *Komisije, Parlamenta* i navlastito *Europskog vijeća* oko *Višegodišnjeg financijskog okvira*, za razdoblje 2021-27. Riječ je o planu proračuna za postojeće politike EU, kao i za nove potrebe, a koji predlaže *Komisija*, a usvaja *Europsko vijeće* i to jednoglasno. Takav plan za sadašnje financijsko razdoblje (2014-20.) predviđa iznos od 969 milijarda eura za nove obveze, odnosno 908,4 milijarde za plaćanja odobrenih projekata, koja se često protežu na više godina. Taj iznos predstavlja tek 1,22% nacionalnog *brutto* dohotka 28 DČ. Za usporedbu, valja podsjetiti da DČ u prosjeku ubiru putem nacionalnih poreza više od 40% *brutto* dohotka, s tim da socijalnije DČ, kao što su sjeverne europske zemlje i Francuska, ubiru i više od toga, a bivše „socijalističke“ DČ mnogo manje.

Za razdoblje 2021-27. *Komisija* predlaže 1.279 milijarda eura za ugovaranja, odnosno 1.246 milijarda za plaćanja, što predstavlja smanjenje na 1,11% očekivanog nacionalnog *brutto* dohotka EU-27. Od toga smanjenja trpjet će najvjerojatnije poljoprivredna i ribarska politiku, ali i politika ekonomske i socijalne kohezije, koje obje živo zanimaju mnoge DČ, kao i Hrvatsku. Ove dvije politike su do sada sudjelovale u proračunu EU s 38% i 32%, ukupno 70%, a u idućem financijskom razdoblju, kako se najavljuje, bit će znatno niže.

Smanjenja ovog plana utjecat će i na nove politike, među kojima na digitalnu tranziciju, kibernetičku sigurnost, robotiku i umjetnu inteligenciju te energetske politiku i djelovanju na području klime. Mađutim, trebat će osigurati nova sredstva isto tako za sigurnost i obranu EU, ali i za migracijsku politiku i zaštitu vanjskih granica Unije te za reformu europskog azila.

Nota bene, proračun EU-28 za 2019. godinu iznosi 165,8 milijarda eura za nova ugovaranja, odnosno 148,2 milijarde za dospjela plaćanja, a od toga samo 6% za javnu upravu EU. Podsjetimo ovdje slabo poznati podatak o zaposlenicima EU: njih je 32.000 u službama *Komisije* i njezinih *Glavnih uprava*, 7.500 u *Parlamentu* i 3.500 u *Glavnom tajništvu Vijeća* i *Europskog vijeća*, dakle ukupno 43.000 osoba iz svih DČ. Za usporedbu, po dostupnim podacima, u hrvatskim ministarstvima zaposleno je 42.700 osoba, a u drugim javnim službama (agencije, lokalne samouprave...) 185.100, dakle ukupno oko 228.000 osoba. Zašto tolika razlika, zapitat će tko god. Jednostavno zato što se EU bavi malim dijelom javnih politika i, po procjenama iz raznih DČ, pravo EU utječe na njihove zakone u 10 do 30% slučajeva. Tome je tako jer su DČ Uniji povjerile isključivu nadležnost samo na 6 područja, a podijeljenu na 13 područja, dok Unija ima potporne ovlasti na još 7 područja. Evo područja isključive nadležnosti EU: carinska unija, tržišno natjecanje, očuvanje bioloških resursa mora, zajednička monetarna politika (euro), trgovinska politika i neki međunarodni ugovori. Na 13 područja podijeljene nadležnosti, EU ima prednost pred DČ, ali ako EU na tim područjima ništa ne odluči, DČ su slobodne same uredovati. Ipak i u prvoj i na drugoj kategoriji nadležnosti predstavnici DČ su ti koji odlučuju, bilo u institucijama EU, bilo kod-sebe-doma.

U zaključku ovog dijela valja zamijetiti da će u poslu *predsjedanja Unijom* Hrvatska imati prigode utjecati na politike i odluke EU, kao i na njezino pozitivno pravo, ali to ne će moći činiti na sebičan način „*obrane hrvatskih nacionalnih interesa*“, nego kao pošten i neutralan posrednik, koji se brine i zauzima za pravo i interese čitave zajednicu - EU.

II - NAČIN RADA I DONOŠENJA ODLUKA VIJEĆA

Vijeće ministara EU zasjeda u Bruxellesu ili u Luxembourg, a povremeno i u DČ koje predsjedaju *Vijećem*. Tako će to biti i tijekom hrvatskog predsjedanja, kad će se pojedina zasjedanja *Vijeća* održavati i u Zagrebu, u Sveučilišnoj knjižnici. Važno je naglasiti da *Vijeće* nema „stalnih članova“, pošto kod svakog zasjedanja sudjeluju ministri DČ nadležni za temu o kojoj se odlučuje, a kako EU ima 28 DČ, a *Vijeće* odlučuje u deset sastava, to znači da u radu *Vijeću* sudjeluje do 280 ministara ili državnih tajnika.

1. VAŽNOST ULOGE GLAVNOG TAJNIŠTVA VIJEĆA

U svom, vrlo zahtjevnom radu, *Predsjedništvo Vijeća* ima na usluzi vrlo iskusno i stručno *Glavno tajništvo* i posebice njegovu *Pravnu službu*, kojih sjedište je u Luxembourg. Ovo *Tajništvo*, koje je ujedno i tajništvo *Europskog vijeća* šefova država i vlada, savjetuje *Predsjedništvo* i pomaže mu u primjeni zajedničkog programa triju DČ *Vijeća*. Ono osigurava i koordinaciju s drugim institucijama EU, kao i logistički dio rada *Predsjedništva* i njegovih odbora i radnih skupina.

Osim toga *Glavno tajništvo* predsjedava dijelom rada pripremnih tijela te bdije nad kvalitetom pravnih propisa, koje *Vijeće* donosi zajedno s *Parlamentom*. Ipak, nemali teret ostaje na DČ koja predsjedava, kao i na njezinim ministrima i službenicima, koji moraju imati potrebno „tematsko“ znanje, kao i ono materijalnog prava EU.

2. NAČIN RADA I POSTUPAK ODLUČIVANJA VIJEĆA

Na sastancima *Vijeća* sudjeluju ministri ili državni tajnici DČ, jer samo oni imaju pravo preuzeti obveze u ime vlade svojih DČ. Na sastanke *Vijeća* pozivaju se i europski *Povjerenici*, članovi *Komisije*, odgovorni za područje o kojemu se odlučuje. Sastancima *Vijeća* predsjedava tematski ministar DČ koja predsjedava. Iznimka su jedino *Vijeće za vanjske poslove*, sastancima kojeg predsjedava *Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i politiku sigurnosti*, kao i *Vijeće za opće poslove*, koje često vode predsjednici vlada DČ, ili od njih delegirani ministri.

EU svoje pravne norme donosi na prijedlog *Komisije*, a kroz suodlučivanje *Vijeća* i *Parlamenta*. Prijedlog prolazi najprije tehnički ispit specijaliziranog pripremnog odbora, a zatim kroz stručnu i političku ocjenu *Odbora stalnih predstavnika DČ (COREPER)*. Ako se u ove dvije faze ostvari suglasnost, prijedlog *Komisije* dolazi na političku procjenu i odluku „tematskog“ sastava *Vijeća*. Međutim, dva mjeseca prije odluke *Vijeća* prijedlog *Komisije* se šalje parlamentima DČ na mišljenje da li on poštuje načelo subsidiarnosti.

Vijeće svoje odluke donosi, ili običnom, ili kvalificiranom većinom tj. glasovima 55% DČ koje predstavljaju najmanje 65% pučanstva EU, a što je najčešći način odlučivanja, ili pak jednoglasno. *Vijeće* može glasovati samo ako je prisutna većina njegovih članova.

3. ZAKLJUČCI, REZOLUCIJE I IZJAVE VIJEĆA

Pored pravnih akata i proračuna, kao i međunarodnih ugovora, *Vijeće* donosi i dokumente, koji nemaju pravnih učinaka, već izražavaju politička stajališta ili obveze na područjima djelovanja EU, ili pak ocjenjuju neki međunarodni događaj.

U zaključku, potrebno je naglasiti da je odgovornost DČ koja predsjedava *Vijećem* vrlo velika, a teret obveza ogroman. Međutim, i mogućnost utjecaja DČ predsjedateljice *Vijećem* na pravnu stečevinu Unije i na njezine politike, a na korist svih DČ, je isto tako - velika. Hrvatska će se okušati i pokazati u toj ulazi za manje od mjesec dana... i i njezina javnost će postati svjesnija da je ulaskom u EU Hrvatska prenijela neke ovlasti na EU, ali da je i ona, kao i druge DČ, zadržala „uzde“ u svojim rukama djelujući i predsjedajući - *Vijećem* ministara EU.