

УДК: 339.923:061.1EU

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 77-78, стр. 43–62

Изворни научни рад

Рад примљен 10. 3. 2022. године

Рад одобрен 2. 4. 2022. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.3

ИНСТИТУЦИОНАЛНО ПОЗИЦИОНИРАЊЕ ЕУ

Слободан НЕШКОВИЋ¹

Анстракт: Концепт европских интеграција представља есенцијални стратешки и развојни приступ европских држава. Изучавање овог концепта претпоставља утврђивање институционалног положаја Европске уније (ЕУ). Да би се тај положај могао адекватно утврдити, у предметном раду се анализирају неки од важнијих нормативних аката ЕУ и одредбе Лисабонског споразума. Поменути приступ омогућава се сагледавање правно-политичког контекста европских интеграција, што је неопходно ради обезбеђења пуноправног чланства у ЕУ. Аутор сматра да је спровођење законодавства ЕУ једнако важно као и спровођење њених заједничких политика. Процес европских интеграција зависи од способности држава кандидата да реализују прихваћене међународне обавезе на правно-политичком плану. Због тога се за сваку државу која претендује за приступање ЕУ постављају два битна услова. Први се тиче уважавања правних стандарда, а други укључивања у институционалне политике ЕУ које у савременим условима обележавају њене геополитичке тежње на глобалном плану.

Кључне речи: ЕУ, институционално позиционирање, Лисабонски споразум

¹ Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ Велико Трново, Бугарска.
E-mail: slobneskovic@gmail.com

1) УВОД

ЕУ представља „заједницу европских земаља чије постојање се заснива на поштовању принципа демократије, људских права, владавине закона и тржишне економије”.² Идеја о европском уједињењу и стварању геополитичке заједнице није тековина 20. века, јер је то била мисао многих политичара и филозофа из претходних историјских времена. Првим извором идеје о уједињеној Европи сматра се *Трактат* бохемијског краља Ђорђа Пођебрада (*Jiří z Poděbrad*), из 1464. године, који је први поменуо стварање европске скупштине и Суда правде ради одбране од Отоманског царства. Подсећања ради, у 15. веку идеја уједињене Европе била је идеја о заједничкој одбрани од непријатеља. У доба ренесансе, у време крсташких ратова и процвата Отоманског царства које је већ крчило у Европу, идеја о уједињењу била је природна. Жан-Жак Русо (*Jean-Jacques Rousseau*) у 18. веку, и Виктор Иго (*Victor Hugo*) у 19. веку, славни француски писци и мислиоци, такође су пригрлили идеју европског јединства, а Иго чак отворено заговарао стварање Сједињених Држава Европе на Париском конгресу. Након Другог светског рата, када је идеја о спречавању сукоба великих размера била повезана и са идејом о стварању европске државне заједнице, створени су конкретни економски, политички и други услови за стварање ЕУ. Јачањем Сједињених Америчких Држава, променио се значајно однос снага у свету. Разједињена Европа, разорена ратом, морала је бити повезана не само чвршћим економским, политичким и другим везама, већ је било неопходно спречити распарчавање Европе и нове сукобе. Полазећи од чињенице да је Немачка након Другог светског рата започела брз привредни опоравак враћајући позицију светске економске силе, било је потребно спречити нове антагонизме са Француском који би довели до обнављања сукоба. Осим тога, Немачка је била подељена у два дијаметрално супротстављена блока, а интереси западноевропских држава и источног совјетског блока били су крајње антагонизовани. Друге европске државе у таквим околностима нису имале значајну политичку моћ, а међусобна економска интеграција показала се као могући излаз из постојеће ситуације. Уважавајући наведене аргументе, иницијатива о стварању неке врсте „заједнице западноевропских држава” била је природна „излазна стратегија”.

2) ГЕНЕЗА ПОЗИЦИОНИРАЊА

Иницијативу за стварање уједињених европских држава први је у послератном периоду изложио премијер Уједињеног Краљевства, Винстон Черчил (*Winston Churchill*), у свом говору на Универзитету у Цириху, указујући

² Јелена Вапа Танкосић, *Економија европских интеграција*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2011, стр. 8–17.

да је француско-немачка сарадња основна претпоставка европског уједињења. Како европска привреда није могла самостално да опстане, план за помоћ европским државама, за који је касније добио Нобелову награду, представио је државни секретар САД, генерал Џон Маршал (*John Marshall*), 5. јуна 1947. године. Циљ наведеног плана било је оживљавање европске привреде уз велику финансијску помоћ САД, како би се у кратком року обновило европско тржиште и оживела индустријска производња.³ Овај план, познатији као Маршалов план, подразумевао је и наднационалну сарадњу европских држава, укључујући и Немачку. Тако је, у јесен 1947. године, оформљен Комитет за европску економску сарадњу, а 1948. године потписан је Споразум о оснивању *Организације за европску економску сарадњу*, који је потписало 17 држава. Резултат Конгреса у Хагу било је оснивање Савета Европе 1949. године, чији је циљ подстицање демократије и владавине права у државама чланицама. Данас Савет Европе има 47 држава чланица и око 820 милиона становника, а највеће достигнуће овог савета јесте Европска конвенција о људским правима. Ојачавање сарадње Француске и Немачке у производњи угља и челика омогућило је заједничко управљање овим стратешким ресурсима. То је уједно била и окосница плана који је француски министар спољних послова Робер Шуман (*Robert Schuman*) изложио 9. маја 1950. године, по идеји француског комесара за планирање Жана Монеа (*Jean Monnet*). Уговор о Европској заједници за угаљ и челик потписан је 18. априла 1951. године, а ступио је на снагу 23. јула 1952. Потписале су га Белгија, Италија, Луксембург, Савезна Република Немачка, Француска и Холандија.⁴ Овим уговором елиминисан је француско-немачки антагонизам, односно сукоб Немачке и Француске доведен је готово у немогућност, а с друге стране постигнута је заједничка управа и надзор над тржиштем угља као најзначајнијег (тадашњег) енергента и челика, неопходног у индустрији оружја, чиме се искључила могућност монополизације од стране појединих држава, превасходно Немачке, узевши у обзир да је индустрија угља и челика била један од основа за јачање Немачке у периоду између два рата. Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик – ЕЦСЦ (*European Coal and Steel Community*), потписан је на 50 година и по истеку, 2002. године, постао је део уговора о Европској заједници. На овај начин је створен и конкретни формално-правни оквир за заједничко тржиште овим сировинама, али и заједничку контролу, планирање и експлоатацију. Врло брзо се показало да је стварање ЕЦСЦ био исправан потез. Према позитивним искуствима из области трговине челиком и угљем, шест земаља је одлучило да сарадњу пренесе и на целокупну привреду, смањујући царинске стопе и олакшавајући

³ Ibid.

⁴ Ibid.

међусобну трговинско-робну размену. Овим су постављени темељи за стварање шире и веће заједнице. Тако је након стварања Европске заједнице за угљ и челик, а узевши у обзир позитивна искуства царинске уније земаља Бенелукса, створена и Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију. Оба уговора потписана су 25. марта 1957. године (*Римски уговори*), а ступили су на снагу 1. јануара 1958. године. У преамбули Римског уговора, било је наведено да: „Државе-чланице Европске заједнице теже да обезбеде складан развој смањењем разлика које постоје у степену развијености одређених региона и заосталости мање привилегованих региона”. На овај начин створени су услови за интегрисану економију држава чланица. Како је успешност Заједнице била изузетна, већ 1968. године укинута су царинске баријере у земљама ЕЕЗ. На овај начин омогућено је слободно кретање роба. Слободно кретање људи, услуга и капитала биће омогућено Јединственим актом из 1986. године. Уговор у Риму подразумевао је и стварање Заједничке пољопривредне политике, којом би се заштитили интереси европских пољопривредника. То је довело до оснивања Европског пољопривредног фонда за пољопривредне смернице и гаранције (ЕАГГФ) 1962. године. Уговор о фузионисању, познатији као Бриселски уговор, потписан је 8. априла 1965. године. Овим уговором извршене су институционалне реформе у смислу стварања интегрисања три постојеће заједнице – ЕЦСЦ, ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ – тако да је свака од ових заједница добила свој Савет и Европску комисију, док су Суд и Парламент биле заједничке институције. Ове три заједнице представљају тзв. *први стуб*. Циљ овог фузионисања било је смањивање трошкова, поједностављивање административних процедура и једноставније доношење буџета. У току 1958. године конституисана је заједничка скупштина за све три заједнице. До 1979. године чланови Скупштине бирани су из чланства скупштина држава чланица, односно посредно, што је изазивало критике на рачун недемократског избора. Током 1976. године донета је одлука о непосредном избору чланова парламента, али су први избори одржани тек три године касније. Ово је значајно повећало легитимитет Парламента. На Конференцији у Хагу, и на основу две одлуке Савета из 1971. и 1972. године, усвојена је одлука о стварању Економске и монетарне уније. Вернеров план из 1970. године подразумевао је постепено стварање економске уније до 1980. године. „Након што је белгијски министар спољних послова Давињон сачинио извештај о Европском политичком уједињењу и начелима рада који је прихваћен на конференцији у Луксембургу 1970. године, донета је и важна одлука о самосталном финансирању Заједнице увођењем властитих средстава, што је до 1975. године довело до властитих прихода ЕЗ”⁵. Овај извештај значајан је

⁵ Јелена Вапа Танкосић, *op. cit.*, стр. 32.

јер предвиђа политичку сарадњу држава чланица ван оквира Заједнице кроз Политички савет који су чинили министри спољних послова држава чланица. У току 1974. године, у Паризу је оформљен Европски савет (*European council*), који чине председници држава и влада земаља чланица, чији је циљ била политичка сарадња у оквиру Савета Заједнице. Европски савет формално је признат Јединственим актом. Иако то није било предвиђено уговором, због свог састава, Европски савет израстао је у највише тело Заједнице, а састаје се четири пута годишње. Европски савет у принципу одређује општи политички правац и приоритете Уније. Дефинитивно је институционализован Лисабонским уговором 2009. године, о чему ће бити речи у даљем делу текста. Током кризе из седамдесетих година прошлог века, спречено је стварање Европске монетарне уније (ЕМУ), што је кочило и институционализацију ЕУ. Ипак, у марту 1979. године дошло је до његовог формирања (и то, ретроактивном снагом, од 1. јануара 1979. године), са Европским монетарним системом (ЕМС), који је деловао на бази концепта „заједничког механизма девизног курса као полазног темеља”.⁶ Тако је заједничко тржиште сада учвршћено и заједничком монетарном политиком. Европска валутна јединица (ЕВ), постала је претеча евра, што је био први велик корак ка истинској монетарној унији. Ипак, до стварања праве монетарне уније било је потребно још много времена. Јединствени акт потписан је 1986. године, а на снагу је ступио 1. јануара 1987. године. Овим актом даље су реализоване политичке амбиције Заједнице, иницирана је европска политичка и монетарна унија и развој слободног унутрашњег тржишта, проширена је надлежност Европске економске заједнице на области као што су заштита животне средине и технолошки развој, а овлашћења Европског парламента значајно су проширена. Јединствени акт је специфичан и по томе што су се у њему први пут нашле и одредбе о политичкој сарадњи, иако још нема речи о наднационалности која ће касније карактерисати Унију. Овај акт предвидео је и формирање Суда прве инстанце, који је почео са радом 1989. године. Већ у ово време Заједница се окренула реализацији циљева економско-монетарне политике кроз либерализацију промета капитала између држава чланица и јачање њихових међусобних односа. Иако још увек није постојала ЕУ какву данас знамо, са заједничком монетом и усаглашеном политиком, већ тада су наднационални заједнички циљеви били јасно дефинисани и на њиховој реализацији се радило. Јединствени европски акт (СЕА), био је прва измена основних уговора (из Париза 1951. године и Рима 1957. године) и велик корак напред ка даљој интеграцији. Актом се уносе одређене промене и њиме се потврђује улога Европског савета као органа у којем се доносе главне политичке и стратешке одлуке. Он уводи квалификовану већину као начин

⁶ Ibid., стр. 35.

гласања у Европском савету, проширује улогу Европског парламента, уводи мере које воде слободном тржишту ЕЗ до 1992. године, као и различите инструменте за координацију монетарне политике земаља чланица. СЕА је допринео знатно бржем развоју слободног тржишта. Овај уговор је још један корак ка даљој европској интеграцији. Од 1989. до 1992. године још шест земаља ушло је у Заједницу (Европа дванаесторице). Економска ситуација крајем осамдесетих била је нестабилна. Црни понедељак 1987. године, односно крах берзе, уздрмао је европску привреду. Било је јасно да је неопходно учинити конкретне кораке ка монетарној унији.⁷ Уговором у Мастрихту (познатијим као Уговор о ЕУ) из 1992. године, дванаест чланица Европске заједнице оформиле су Европску унију. Тако је Заједница из привредне уније прерасла у политичко-економску унију. Ратификација овог уговора трајала је до новембра 1993. године, када је овај уговор ступио на снагу. Овај уговор у заједничким одредбама садржи основне принципе и циљеве ЕУ, а ови принципи укључују: демократију и поштовање људских права, слободу и недискриминацију, и др. Како је ЕУ настала спајањем три европске заједнице (Европска економска заједница, Европска заједница за атомску енергију и Европска заједница за угљ и челик, која је 2002. године престала да постоји), она је преузела и све заједничке институције и органе. „Своје активности ЕУ спроводи преко својих органа, служби, тела и агенција, који чине јединствен институционални оквир. Усклађено деловање институционалног оквира ЕУ треба да унапреди вредности Уније, омогући испуњење њених циљева, служи интересима Уније, њених грађана и држава чланица и обезбеди усклађеност, конзистентност, ефикасност и континуитет политика и активности Уније”.⁸ Тај институционални оквир ЕУ постепено се развијао. У моменту оснивања Уније постојала су четири главна органа: Парламент, Савет министара, Комисија и Суд правде, а уговором из Мастрихта овим органима додат је и Ревизорски суд. Уговором из Мастрихта наставило се проширење надлежности и овлашћења Парламента започето Јединственим актом, те је уведено да парламент може стопирати доношење неког акта у Савету. Значај регионализације се потврђује и уговором из Мастрихта будући да се њиме предвиђа самостално деловање регионалних и локалних институција у процесима одлучивања у ЕУ.⁹ У Комитету региона сумирају се регионални и локални интереси и уграђују у законодавни процес

⁷ Slobodan Nešković, *Risk management, media and public opinion during COVID-19 pandemic*, CESNA B, MANUB, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij”, Veliko Trnovo, Bugarska, 2020, p. 36.

⁸ Владимир Медовић, *Европска унија после Лисабонског уговора*, Фимек, Нови Сад, 2012, стр. 93.

⁹ Ненад Аврамовић, *Право Европске уније*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2009, стр. 85.

Европске заједнице. Занимљиво је да су Уговором из Мастрихта дефинисана три стуба ЕУ:

Слика 1: Три стуба ЕУ



Стубови ЕУ су: *први* – три Европске заједнице (наднационални), *други* – сарадња у области заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) и *трећи* – сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова (СПУП, касније назван Правосудна и полицијска сарадња у кривичним стварима). Према Уговору из Мастрихта, ЕУ није заменила постојеће три заједнице, нити је постала четврта, већ је она изван институционалних структура ове три заједнице и представља наднационалну сарадњу држава чланица на разним пољима, али најважније заједничку спољну и безбедносну политику, правосуђе и унутрашњу политику. Овим уговором прописано је стварање монетране уније најкасније до 1. јануара 1999. године, као и конвергентна правила о увођењу евра као заједничке валуте (Критеријуми из Мастрихта). Најважније измене које је донео Уговор из Мастрихта (Уговор о Европској унији) су: Увођење категорије држављанина ЕУ; стварање Европског

монетарног система и економске и монетарне уније (ЕМУ) уз тростепени Делоров план; јачање и оснивање нових институција (оснаживање улоге Парламента, дефинисање оснивања Европске централне банке, прерастање Савета министара у Савет ЕУ, прерастање Комисије у Комисију европских заједница, оснаживање надлежности Суда правде и Ревизијског суда и оснивање Одбора регија који заступа интересе локалних и регионалних власти); оснивање *Европола* и увођење инструмената за заједничку спољну и безбедносну политику. Током 1995. године ЕУ је проширена четврти пут, приступањем Аустрије, Шведске и Финске (Европа петнаесторице). Исте године на снагу је ступио Шенгенски споразум. Наредне 1996. године, започето је са преговорима о ревизији оснивачких уговора, с обзиром на ширење Уније. После мукотрпних преговора, потписан је Уговор у Амстердаму у октобру 1997. године, а на снагу је ступио 1. маја 1999. године након ратификације у земљама чланицама. Иако је уговор из Амстердама донео консолидацију правних аката, многа кључна питања је оставио нерешеним. Најважније измене које је овај уговор донео тичу се даљег јачања улоге Парламента, укључивања Шенгенског споразума у сам Уговор и уношења опште одредбе о флексибилности у Уговор, што је омогућило да се неке земље интегришу брже, а неке да одаберу спорији процес интеграције. Поред наведеног, измене обухватају увођење мера које побољшавају транспарентност рада институција ЕУ и дефинисање социјалне политике ЕУ. Због тога што Уговор из Амстердама није решио нека од кључних питања, усвојена је Агенда 2000 којом се реформисала заједничка пољопривредна политика и установио се финансијски оквир за период до 2006. године. Европски савет је Агенду одобрио 1999. године. Агенда се састоји из три дела: Главног документа Европске комисије – „Јача и успешнија Унија”; извештаја Комисије о постојећем систему финансирања и закључцима Берлинског самита. Због мањкавости Уговора из Амстердама, који није решио питања везана за приступање нових чланица и прилагођавање Унији, дошло је до потписивања новог уговора у Ници 2001. године, који је ступио на снагу 1. фебруара 2003. године. Најважније одредбе Уговора из Нице односе се на састав институција. Новим уговором мења се начин одлучивања у Савету. На основу уговора је формиран *Еуројуст* – тело за борбу против криминала.

3) ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

Од оснивања ЕУ постоји потреба дефинисања Устава Заједнице. Конкретан напор у том правцу учињен је 2004. године када је Уговор о Уставу ЕУ потписан од стране представника 25 држава чланица и који је, након процеса ратификације, требао да ступи на снагу 1. новембра 2006. године. Међу основним циљевима овог уговора јесте усаглашавање одредби постојећих Уговора који формирају неформални Устав Уније, законско

регулисање питања људских права на нивоу ЕУ и каналисање процеса доношења одлука у Унији. Међутим, овај Устав никада није формално усвојен. Текст Устава добио је негативно мишљење на референдумима одржаним у Француској и Холандији. Разлози за одбацавање Устава у ове две земље били су махом унутрашњег карактера. Лисабонски уговор (познат и као Реформски уговор), међународни је споразум потписан 13.12.2007. године у Лисабону. По ступању на снагу наведени уговор је заменио Уговор из Нице, према чијим одредбама је до тада функционисала Унија. Овај уговор представља значајно побољшање у односу на раније ЕУ уговоре и дефинисан је у правцу унапређења ефикасности и демократског легитимитета Уније. Лисабонски уговор одбацује уставни концепт и напушта терминологију која се обично користи на нивоу државе али, без обзира на то конституционално повлачење уназад у односу на Устав Европе, Лисабонски уговор се сматра најдалекосежнијом реформом оснивачких уговора ЕУ од Уговора из Мастрихта наовамо. Најбитнијим променама означавају се управо промене у области спољне политике и безбедности, које обухватају, у најкраћем, и увођење функције сталног Председника Европског савета, новине у регулисању заједничке политике безбедности и одбране као дела заједничке спољне и безбедносне политике Уније, те формирање Европске службе спољних послова. Три основна циља Лисабонског уговора обухватају појачање ефикасности код доношења одлука, повећање демократије кроз већу улогу Европског парламента и парламената земља чланица и редефинисање спољне политике Уније. Лисабонски уговор не мења постојеће институције ЕУ (Парламент, Европска комисија, Савет ЕУ и Европски савет, који постаје редовна институција), само мења њихове надлежности и начине одлучивања, међу којима Парламент добија ону улогу коју у државама има национални парламент. У вези са институцијама Уније, у овом Уговору оснажена је улога Европског парламента и то двоструко: Парламент може готово равноправно са Саветом доносити законе и прописе (што се посебно односи на већи број одлука које се доносе поступком заједничког одлучивања у стварању политика према Уговору), а истовремено је улога Парламента у контроли националних парламената земаља чланица релеватно унапређена. Велика новина коју је донео Лисабонски уговор односи се на смањење блокирања одлука ветом, и то тако што одређује да се одлуке у Савету углавном доносе путем квалификоване већине у много нових области, укључујући и област правосуђа и полицијске сарадње, образовања, па и привреде, уместо једногласно као до сада (ради чега је вето и блокирао доношење одлука). Лисабонски споразум доноси и Клаузулу о повлачењу, према којој је иступање из Уније слободно и свака земља чланица може затражити да иступи. Ради јачања спољнополитичке улоге, креирана је позиција Високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност, што је у суштини министар спољних послова ЕУ, али назив министар није прихваћен

због противљења Велике Британије. Лисабонски уговор није прихваћен без проблема. Док су све земље ратификовале Уговор у својим парламентима, у Ирској је расписан референдум. „Године 2001, ирски бирачи одбацили су Уговор из Нице, што је Унију увело у продужени период кризе и преиспитивања који се окончао тек споразумом о такозваном Уставном уговору 2005. године. Готово истовремено, француски и холандски бирачи одбацили су тај Уговор враћајући преговоре на сам почетак”. Ради тога се резултат ирског референдума очекивао са зебњом, али Ирци су рекли „да” Унији. Лисабонским уговором престала су да постоје три стуба ЕУ и она се сада појављује као јединствена целина са сопственим институцијама.

„Главни органи Уније дефинисани су чланом 13. Уговора о оснивању ЕУ и то су:

1. Европски парламент
2. Европски савет
3. Савет (Савет министара)
4. Европска комисија (Комисија)
5. Европски суд
6. Европска централна банка и,
7. Финансијски суд.

Европска комисија традиционално представља интерес Уније као целине, државе чланице су представљене у Европском савету и у Савету министара, док су грађани Уније представљени у Европском парламенту”.¹⁰

4) ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Европске интеграције представљају процес политичке, правне и економске интеграције држава и региона у Европи. Под тим појмом данас се најчешће подразумева интеграција у Европску унију и Савет Европе, али и у друге међународне организације, попут Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), или регионалне иницијативе, као што је Споразум о слободној трговини у Централној Европи (ЦЕФТА).

Након изласка Уједињеног Краљевства, ЕУ можемо дефинисати као наднационалну међународну организација коју чини 27 европских демократских земаља, уједињених с циљем унапређења квалитета живота својих грађана. У вези с тим, да Лисабонски споразум, односно Устав ЕУ омогућава даље ширење Уније на земље попут Исланда, Турске и земаља

¹⁰ Бранко Будимир, Владимир Међак, *Придруживање Србије Европској унији*, ИСАЦ Фонд, Београд, 2010, стр. 10.

Западног Балкана. Унија, по својим карактеристикама, надалеко превазилази особине извесне (типичне) међународне организације (МО), јер су њена моћ, улога и одговорности супериорне у односу на функције било које постојеће међународне организације. С друге стране ЕУ, као највећа регионална, трговинска, монетарна и политичка интеграција на глобалном плану, још увек није на путу да прерасте у европску супердржаву, или пак у сједињене европске државе (попут САД).¹¹ Најразвијенији однос између међународних организација и придружених држава налазимо у примерима придруживања ЕУ. Придруживање ЕУ може се дефинисати као „највиши облик сарадње” који се успоставља између државе нечланице, с једне стране, и Европске заједнице (ЕЗ), с друге стране.¹² ЕУ као међународна заједница земаља чланица представља веома комплексан систем који подразумева постојање одређених правила, како за чланице тако и за кандидате. С друге стране, ЕУ представља политичку сигурност и економски развој кроз јединствено тржиште и слободу кретања капитала, роба и грађана унитар граница Уније. Економска политика ЕУ заснива се на имплементацији следећих основних циљева, који су познатији под називом начела европске интеграције, а то су: Стварање јединственог интегралног тржишта робе, капитала и радне снаге, без унутрашњих граница и видљивих и невидљивих баријера, укључујући и стварање и јачање јединственог европског монетарног система; Стварање јединственог (економског) фронта према спољњем свету, ван ЕУ; Тесна координација развојне и индустријске политике, првенствено кроз заједничку технолошку политику (политику у области истраживања и развоја); Поштовање принципа међузависности између економског просперитета и (заједничке) економске политике; Солидарност између народа Европе ради смањивања неједнакости и јачања економске и друштвене кохезије на основама активне регионалне, структурне и кохезионе политике; Побољшање људских права и квалитета живота на основама заједничке (наднационалне) социјалне политике и координација националних политика заштите потрошача и политика заштите и унапређење животне средине (еколошке политике); Стварање и усавршавање наднационалних институција за јавну регулацију привреде и привредног развоја које ће репрезентовати заједничке и опште интересе свих људи (у оквиру ЕУ); Поштовање принципа постепености и градуализма у конституисању наднационалних институција за јавну регулацију привреде и привредног развоја, као и у одређивању садржаја, циљева и акција економске

¹¹ Лидија Маџар, *Пословање са Европском унијом*, Висока пословна школа струковних студија, Нови Сад, 2015, стр. 2.

¹² Бранко Будимир, Владимир Међак, *Водич кроз придруживање Европској унији*, Исак Фонд, Београд, 2007, стр. 27.

политике.¹³ Савет ЕУ, или Савет министара ЕУ, представља најважније тело ЕУ које има законодавне и извршне надлежности. Савет ЕУ чини по један министар из сваке државе-чланице, у зависности од области која се налази на дневном реду Савета. Тако је Савет надлежан за доношење одлука ради остваривања Уговором утврђених циљева, доношење прописа, ради усаглашавања и економских политика држава чланица. Посматрајући из угла старог континента, можемо закључити да су економске интеграције, с једне стране, саставни али, с друге стране, најважнији део европских интеграција. Сврха и мотив националних влада за европским интеграцијама јесте управо међусобна економска сарадња. Економска интеграција се остварује на простору који обухвата територије више независних држава, с циљем да се отклоне препреке ради несметаног кретања робе, односно услуга, капитала и радника. До економске и монетарне уније, као највишег облика регионалне економске интеграције, европске државе су прошле кроз све фазе регионалне интеграције са различитим периодом трајања. Оно што је карактеристика европске економске интеграције јесте да је вертикално продубљивање економске интеграције пратило и њено хоризонтално ширење. Економске интеграције обично настају на два начина. Први је политичком вољом државе која је довољно снажна да такву идеју наметне (нпр. Римско царство или европске колонијалне силе 18. и 19. века). Други је на бази споразума између суверених држава. То је уобичајени начин стварања интеграција у 20. веку, и обично подразумева неку врсту институционалне форме удруживања. Постоји неколико различитих облика економских интеграција:

Споразум о преференцијалној трговини – Државе које су закључиле наведени споразум у обавези су да приликом међусобне трговинске размене примењују ниже царинске стопе у односу на царинске стопе које се примењују на увоз из држава изван споразума. Ниже царинске стопе се не примењују на целокупан увоз, већ само на оне производе који задовољавају правила о преференцијалном пореклу.

Зона слободне трговине се формира приликом договора две или више држава о укидању интерних баријера за обављање трговине. На овај начин се укидају све царинске дажбине приликом међусобне трговинске размене. Приликом увоза из трећих земаља, свака држава задржава сопствени царински режим. Као примери постојања оваквих Зона су: Европска економска зона (ЕЕЗ) и Зона слободне трговине Централне Европе (ЦЕФТА).

Царинска унија представља трговински споразум којим одређена група држава уводи заједничку царинску тарифу у односу на увоз из трећих земаља, при чему се између њих одвија слободна трговина. Овај споразум се

¹³ Ibid., стр. 28.

може представити и у виду формуле, царинска унија = зона слободне трговине + заједничка царинска тарифа.

Заједничко тржиште представља не само слободно кретање робе него је омогућено и слободно кретање капитала и радне снаге (тржиште Европске економске заједнице).

Економска унија обухвата заједничко тржиште где се државе чланице договарају и хармонизују своје економске политике, односно спроводе јединствену економску политику. Из тог разлога постоји делимична и потпуна економска унија (која се још назива и економска и монетарна унија). Код делимичне уније државе чланице се договарају о политици каматне стопе, девизних курсева, пореској хармонизацији и слично, док код потпуне уније постоји јединствена монетарна политика, заједничка валута, заједничка централна банка и друго.

Политичка унија подразумева усклађивање јединствене економске политике од стране националних владе земаља чланица уз присуство међусобне сарадње. Осим економске, сарадња је присутна и у другим областима, укључујући пре свега одбрамбену и безбедносну политику, што представља креирање политичке уније.

Економска политика се дефинише на различите начине. Суштински, економска политика представља основ економског раста и развоја сваке земље. У зависности од начина на који се дефинишу циљеви економске политике, зависи и успех економије у целини. Економска политика је свесна, циљна промена одређених економских величина да би се остварили неки унапред постављени економски циљеви. У ужем смислу, то је скуп инструмената, мера и механизма које предузима влада да би остварила економске циљеве, а то су: раст друштвеног производа, ниска стопа инфлације и буџетска равнотежа. Основни субјекти економске политике су влада и централна банка.¹⁴ Економска политика се укратко може дефинисати као део државне политике који се бави односом државе и привреде. Она прати процес привређивања у одређеној друштвеној заједници са тежиштем на организацију и усмеравање токова репродукције у оквиру дате заједнице. Оно што је заједничко за све дефиниције јесте да је то скуп циљева који се желе постићи, затим мера, инструмената, односно средстава којима ће се циљеви реализовати, и субјеката, односно носилаца те економске политике који су задужени за њено спровођење.¹⁵ На овај начин обезбеђује се усклађивање националних економских политика са наднационалним

¹⁴ *Економски речник*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2006, стр. 146.

¹⁵ Александра Николић, *Европске јавне финансије и буџет Европске уније*, Привредна академија, Нови Сад, 2008, стр. 25.

економским политикама.¹⁶ Уопштавајући обавезе извршне власти у савременим државама, у управљању привредним системом, владе имају задатке да уједначавају услове привређивања, да осигурају стабилност привреде, да елиминишу административне интервенције у привреди, да спрече монополе и уклањају имперфектност тржишта. Поред тога, владе имају и обавезе да осигурају тржишну равнотежу, која значи постизање пуне запослености радне снаге и осталих фактора производње, стабилизацију цена, усклађивање платног биланса, уз очување конвертибилности домаће валуте и осигурање привредног раста.¹⁷ Као што се да види, економска политика представља окосницу развоја сваког друштва. Међутим, у анализи одређене економске политике јављају се и неке тешкоће. Често се у анализи одређене економске политике јавља њено појмовно преплитање са политичком економијом, али и са политиком, као вештином управљања одређеним друштвом, у смислу усаглашавања одлука и интереса који се тичу одређене друштвене заједнице. Од значаја је нагласити да је политика шири концепт од економске политике, јер се економска политика односи само на оне одлуке које су од великог економског значаја за одређену друштвену заједницу. Међутим, имајући у виду да економска политика умногоме детерминише ток и развој целокупне друштвене заједнице, њен значај никако не треба миноризовати. Економска политика се може посматрати и као индикатор ефикасности и домета политике уопште. Може да буде њен развојни, али и ограничавајући фактор.¹⁸ Слабост економске политике огледа се у промоцији програмских опредељења разних партијских структура, па се све чешће говори о доминацији политике над економијом. Томе у прилог говори и чињеница да је држава главни (али не и једини) субјект, односно носилац економске политике. У зависности од односа носилаца политичке власти према економској политици зависи и просперитет целокупне друштвене заједнице. Често је економска политика у служби одржања владајућих структура на власти, те је као таква и одраз политичког субјективизма (веома израженог у земљама у транзицији), а не економског објективизма, карактеристичног за развијене економије данашњице. Један од најважнијих сегмената економске политике јесте макроекономска политика. Макроекономска политика су све акције државе и њене владе које утичу на економију, с циљем отклањања инфлације и незапослености.¹⁹ Макроекономска политика представља и најважнији сегмент економске

¹⁶ Slobodan Nešković, op. cit., p. 78.

¹⁷ Branko Horvat, *Економска политика стабилизације*, Naprijed, Zagreb, 1976, str. 117–130.

¹⁸ Slobodan Nešković, op. cit., p. 34.

¹⁹ Миомир Јакшић, *Макроекономска структурна политика и транзиција, Пословне финансије*, 1997, бр. 9, стр. 1.

политике јер се односи на виталне сегменте економије у целини. Упоређујући економије земаља у транзицији и развијених земаља, наилазимо на одређене тешкоће у дефинисању циљева макроекономске политике. Наиме, долази до базичне конфликтности двају циљева – постизања и одржавања макроекономске равнотеже и убрзавања привредног раста: уклањање инфлације и платнобилансне неравнотеже, структурна прилагођавања и подизање продуктивности изискују рестриктивну политику која онемогућава привредни раст. Развијене земље немају тих проблема, јер имају развијен индустријски сектор, школовану радну снагу, која је високопродуктивна, затим развијени сектор услуга, конвертибилну националну валуту и стабилне монетарне токове.²⁰ Због наведених чињеница, неопходно је при дефинисању циљева економске политике реално сагледати сопствене потенцијале и уважити објективне показатеље тренутног економског стања, а при томе инсистирати на постепеном подизању капацитета домаће привреде, сопствене акумулације капитала, како би се, горе поменуто, конфликтност циљева макроекономске политике превазишла. Можемо закључити да је овде улога економске политике незамењива. Иако је ЕУ надржавна институција, то ипак не значи да националне политике уласком у Унију престају да постоје или да се национални интереси држава чланица потпуно игноришу. У Уговору о ЕУ, у члану 6, изричито је наведено да „Унија поштује национални идентитет држава чланица”. Све државе чланице очувале су сва обележја националног идентитета, попут језика и културе. Исто важи и за све друге језике који су у употреби у ЕУ. Службени језик сваке државе чланице је у исто време званични језик Уније. Уласком у Европску унију држава чланица преноси остваривање дела државног суверенитета на ниво заједничког одлучивања у ЕУ. То се односи на области које су у искључивој надлежности Уније, као што су унутрашње тржиште, царинске тарифе, економска и монетарна унија, заједничка пољопривредна политика, заштита животне средине и др. То не значи да се држава чланица тог суверенитета одриче, већ га делегира ЕУ на чије одлуке ће и сама утицати. На тај начин се усклађују националне активности и одлуке са другим државама чланицама ради заједничке користи. Државе чланице су пренеле надлежност на ЕУ како би се делотворније одлучивало и регулисале области у којима се заједничким одлукама и активностима може постићи више него што би свака држава могла да постигне појединачно.²¹ Тако, држава чланица постаје део надржавне Уније, али не губи своја специфична обележја и национални идентитет. У сваком случају, мултикултуралност и културни диверзитет су

²⁰ Миомир Јакшић, *op. cit.*

²¹ *Ibid.*, стр. 25.

обележја Уније, а не унитарност у том смислу. Грађани држава чланица могу се осећати истовремено и грађанима Уније и грађанима сопствене земље, бити и патриоте и европејци, то се нужно не искључује.²² Када је реч о односу националног и европског идентитета, тај однос лепо илуструје истраживање БЦБП-а спроведено у мају 2011. године. То истраживање је циљано било креирано тако да се њим могу тестирати теоријске поставке о односу европског и националног идентитета. Упитник садржи батерију питања посвећених мерењу осећања блискости са различитим унутрашњим и спољашњим групама (укључујући нацију, ЕУ, Европу, Централну Европу и Источну Европу). Уз њу су ишле и две батерије тестова састављене од 14 ставки, од којих је свака повезана са другачијом компонентом идентитета. Главно питање на које су истраживачи желели да одговоре било је – да ли се европски и национални идентитет међусобно искључују или је њихов суживот ипак могућ? Овај однос разматран је на основу процента оних испитаника који у исто време испољавају обе везаности (и према нацији и према Европи), али и на основу интензитета ове повезаности у оба случаја.²³

Табела 1: Део добијених резултата у истраживању БЦБП-а о односу националног и европског идентитета²⁴

	A	B	C
Zapadna Nemačka	47	-6	0,715
Istočna Nemačka	45	-10	0,792
Austrija	51	2	0,689
Velika Britanija	36	-28	0,758
Italija	64	28	0,669
Španija	61	22	0,718
Grčka	40	-20	1,099
Mađarska	54	8	1,043
Poljska	46	-8	1,012
Češka	54	8	0,748

A – проценат populacije sa dvojnim identitetom (i evropskim i nacionalnim)

B – проценат populacije sa dvojnim identitetom, od koga je oduzet procenat populacije koja ispoljava samo nacionalni identitet

C – intenzitet vezanosti za naciju

²² Slobodan Nešković, op. cit., p. 19.

²³ Зоран Крстић, „Однос националног и европског идентитета Срба”, у: *Безбедност Западног Балкана*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2011, стр. 51–61.

²⁴ Ibid.

5) ПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ

Правне тековине ЕУ (*Acquis communautaire*), представљају у ствари њено право – тзв. *комунитарно право*. Комунитарно право садржи права и обавезе земаља чланица ЕУ формулисана у њеним нормативним актима који, између осталог, садрже начела и политичке циљеве оснивачких уговора, законодавство усвојено применом оснивачких уговора и пресуде Европског суда правде, затим декларације и резолуције које је усвојила ЕУ, мере које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, мере које се односе на правосуђе и унутрашње послове, међународне уговоре које је закључила ЕУ, као и уговоре између земаља чланица на подручју деловања ЕУ (конвенције). Свака држава чији је циљ чланство у ЕУ мора да прихвати одредбе оснивачких уговора и да усвоји правне тековине Уније. Из наведеног следи да се од националних власти захтева не само да поштују уговоре Уније и секундарно законодавство, већ државе морају и да их спроводе и оживљавају. Две ствари су јасне: *прво*, од судова у државама чланицама се захтева да поштују и примењују право Уније; *друго*, тумачење права Уније и декларације о његовој валидности су искључива надлежност Суда правде. Међусобна зависност права ЕУ и националног права је додатно илустрована оним до чега се долази када је потребно попунити празнине у праву Уније: право Уније се позива на постојећа правила националног права како би употпунило правила која само одређује. Овај принцип важи за читав низ обавеза које потичу из права Уније, осим уколико право Уније није дефинисало правила за сопствену примену. У сваком таквом случају, националне власти примењују право Уније кроз одредбе из сопствених правних система. Међутим, тај принцип важи под једним условим. Једнообразна примена права Уније се мора очувати, јер би у супротном за грађане и предузећа било потпуно неприхватљиво да им се суди по различитим критеријумима – те да се тако неправедно третирају. С обзиром на очекиване потешкоће при спровођењу прописа Уније, Европска комисија обезбеђује државама кандидатима различите врсте финансијско-техничке помоћи. Врховни суд државе чланице ће остати највиша инстанца којој грађани те државе могу да се обрате. Судови у држави чланица су у могућности, а Врховни суд те земље у обавези, да уколико се пред њима расправља случај који се односи на примену европског права, захтевају од Европског суда правде одговор о тумачењу и примени европског права. Домаћи судови ће и даље бити адреса којој ће се грађани обраћати за заштиту својих права. У земљи која је чланица Савета Европе, грађани могу да се обраћају Суду за људска права у Стразбуру, ако су њихова права угрожена неким актом државних власти у сопственој земљи. Међутим, да би упутили жалбу суду у Стразбуру, грађани морају да исцрпе сва редовна правна средства у својој земљи. Примера ради, све државе које су ратификовале Европску конвенцију за заштиту људских права и

основних слобода могу у извесној мери ограничити њену примену. Државе тако дефинишу своју надлежност Конвенције у својој правој пракси.

6) ИЗВОРИ

- Аврамовић, Н., *Право Европске уније*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2009.
- Будимир, Б., Међак, В., *Придруживање Србије Европској унији*, ИСАЦ Фонд, Београд, 2010.
- Будимир, Б., Међак, В., *Водич кроз придруживање Европској унији*, Исак Фонд, Београд, 2007.
- Horvat, V., *Ekonomска politika stabilizacije*, Naprijed, Zagreb, 1976.
- Јакшић, М., *Макроекономска структурна политика и транзиција, Пословне финансије*, 1997, бр. 9.
- Крстић, З., „Однос националног и европског идентитета Срба”, у: *Безбедност Западног Балкана*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2011.
- Медовић, В., *Европска унија после Лисабонског уговора*, Фимек, Нови Сад, 2012.
- Нешковић, С., *Спољна безбедносна политика ЕУ и положај Републике Србије – студија случаја*, ЦЕСНА Б и Технички факултет у Бору Универзитета у Београду, 2016.
- Nešković, S., *Risk management, media and public opinion during COVID-19 pandemic*, CESNA B, MANUB, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij”, Veliko Trnovo, Bugarska, 2020.
- Nešković, S., *Western Balkan countries strategies and the European Union security paradigm*, Beograd: CESNA B, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij”, Veliko Trnovo i Internacionalni Univerzitet Travnik u Travniku, BiH, 2020.
- Nešković, S., *Countries of southeast Europe and the Republic of Serbia in the processes of regional cooperation*, CESNA B, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij”, Veliko Trnovo, Fakultet za pravo, Bezbednost i menadžment „Konstantin Veliki”, Niš i MANUB, 2021.
- Nešković, S., *Digital transformation, information security and logistics in the context of social development*, CESNA B, Institute of Philosophy and Sociology, Department Social theories, strategies and prognoses, Bulgarian Academy of Sciences, 2021.
- Вапа Танкосић, Ј., *Економија европских интеграција*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2011.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Правни поредак ЕУ од основног је значаја за њено функционисање, јер је ЕУ једина гаранција да право Уније неће бити разводњено интеракцијом са националним правом и да ће се једнако примењивати широм целе Уније. Из тог разлога се појмови права Уније тумаче у светлу циљева правног поретка ЕУ и Уније уопште. Право Уније осигурава одређена права и без њега она би била угрожена, пошто би свака држава чланица, тумачећи одредбе на различите начине, тада засебно одлучивала о садржају слобода које би право Уније требало да гарантује. За разлику од националних правних поредака, правни поредак ЕУ није затворени систем већ се у својим активностима ослања на националне системе. ЕУ није само заједница интереса, она је заједница која се заснива на солидарности. При томе, институционалне политике ЕУ манифестују функционисање структуралних делова чланица и саме Уније. Председник и премијер државе чланице учествују на састанцима Савета који на европским самитима окупља шефове држава и влада држава чланица ЕУ и поставља дугорочне политичке приоритете развоја ЕУ попут увођења заједничке европске валуте. Ресорни министри државе чланице састају се са европским колегама на састанцима Савета ЕУ у којем национални представници заступају интересе својих влада. Савет мења учеснике зависно од тема о којима расправља (при усвајању европског закона у подручју рибарства учествују европски министри за рибарство, а при усвајању буџета ЕУ – министри финансија). Одлуке у Савету доносе се једногласно или већином гласова, зависно од тога о којем се питању расправља, а његов се рад, у складу с његовим изразито политичким карактером, у великој мери темељи на преговорима и компромисима између држава, и у том процесу, неминовно, значајну улогу играју однос политичких снага и стратешке способности држава. Уласком у ЕУ држава чланица именује једног повереника у Комисију коме ће бити додељено одређено подручје секторске надлежности. Иако се повереници не бирају непосредно, што се често наводи као пример демократског дефицита Уније, они су подвргнути својеврсној посредној контроли будући да се њихово именовање, према редовној процедури, одобрава на изборима изабрани европски Парламент. Тај повереник се прикључује осталим европским повереницима у Комисији, институцији чији је задатак да промовише интересе Уније као целине, а не поједине националне интересе. Комисија, условно речено, представља европску „државну управу”. Прворазредни значај у позиционирању легислативе, односно прагматичном ангажману европске номенклатуре има конципирање и имплементација Лисабонског споразума. У сфери спољне и безбедносне политике инаугурисан је Високи представник ЕУ. То је институција од посебног значаја за решавање наших политичких проблема, пре свега питање статуса Косова и Метохије, које по одредбама међународног права представља интегративни део Републике Србије.

INSTITUTIONAL POSITIONING OF THE EUROPEAN UNION

Summary: The concept of European integration is an essential strategic and development approach for European countries. The study of this concept presupposes the determination of the institutional position of the European Union (EU). In order to be able to adequately determine this position, the paper analyses some of the most important EU normative acts and the provisions of the Lisbon Agreement. This approach enables the perception of the legal and political context of European integration necessary to ensure full membership in the EU. The author believes that the implementation of EU legislation is as important as the implementation of its common policies. The process of European integration depends on the ability of the candidate countries to realise the accepted international obligations in the legal and political fields. Two important conditions are met for every country that aspires to join the EU. The first is about upholding legal standards, and the second is about including them in EU institutional policies, which mark the EU's worldwide geopolitical ambitions on a global level.

Keywords: European Union, institutional positioning, Lisbon Treaty.