

УДК: 339.923:061.1EU

Bibliid 1451-3188, 22 (2023)

Год XXII, бр. 84, стр. 15–23

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 07. 2023. године

Рад одобрен 9. 10. 2023. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2023.22.84.1

ИНСТИТУЦИОНАЛНА БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ*

Анстракт: Европска унија установљена је на европском културном, верском и хуманистичком наслеђу. Полазећи од те чињенице, на тлу европског континента развијене су универзалне вредности које чине неутуђива и неповредива људска права, али и општеприхваћене вредности слободе, демократије, једнакости и владавине права. Европска унија није могла у потпуности да се ослони на америчко искуство где постоји асимилациони фактор енглеског језика, нити на кинеско искуство где 80% становништва чини етничка група Хан. Стога девиза Европске уније и јесте: „Уједињени у разликама“. Институционални систем Европске уније изражава интересе држава које су је основале, али и њених грађана кроз демократску институцију Европског парламента. У овом тренутку постоји потреба да се кроз упоредне процесе, њен институционални систем учини ефикаснијим, као и да се утврди јасан програм пријема нових држава чланица са Западног Балкана. Поред тога, Европска унија има намеру да заштити спољне границе, покрене активну демографску политику и покуша да развије самосталнију спољну и одбрамбену политику у односу на америчког савезника.

Кључне речи: Европска унија, институционални систем, европска цивилизација, идентитет, разноликост, Западни Балкан.

*Институт за европске студије, Београд. Е-mail : szecevic5@gmail.com

1) УВОД

Према Преамбули Уговора о Европској унији, Европска унија (ЕУ) установљена је на европском културном, верском и хуманистичком наслеђу.¹ Следствено наведеном, на тлу европског континента развијене су универзалне вредности које чине неотуђива и неповредива људска права, али и општеприхваћене вредности попут слободе, демократије, једнакости и владавине права. Преамбула уговора о ЕУ подсећа на то шта чини европску цивилизацију данас. Изазов за ЕУ није само да продуби солидарност међу европским народима и државама и да усаврши рад својих институција. Развој догађаја у 21. веку доводи у питање сам опстанак ЕУ. Притиснута економском и геостратешком снагом Сједињених Америчких Држава и Кине, погођена ратом у Украјини и досељавањем муслиманског становништва са афричког континента, ЕУ мора да докаже своју сврсисходност. ЕУ постоји вољом њених држава чланица израженом у међународним уговорима о њеном оснивању. Државе чланице су те које јој поверавају одређене задатке и поља деловања. Дакле, ЕУ није класична федерална држава проистекла из јединствене нације. Ово ипак није ограничавајући фактор. Двојно припадништво, осећање да сте истовремено Европљанин и Француз, Немац или Италијан је могуће. ЕУ гради своју будућност полазећи од својих специфичности и разлика. У глобализованом свету потребне су јој ефикасније институције, динамичнија политика проширења, самосталност у области одбране и спољне политике, заштита спољних граница и политика наталитета.²

2) ЕВРОПСКИ ИДЕНТИТЕТ И РАЗНОЛИКОСТ

Европски идентитет у контексту глобализације

У тренуцима када се јавља сукоб цивилизација у различитим деловима света, а један од примера је акција палестинске групе Хамас у Израелу у

¹ Пречишћен текст Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању Европске уније. Интернет: <https://www.mei.gov.rs>, 10.3.2023

² Инспирацију за писање овог рада, аутор је пронашао у странијој и домаћој литератури: Edouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 202; Abdelkhalq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de l'Union européenne*, 3 édition, LGDJ, Paris, 2017; Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10 édition, 2012; Jean-Luc Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, Explications et commentaires*, Gualino éditeur, Paris, 2008; Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006; Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005; Valery Giscard d'Estaing, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003; Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, Paris, 1998; Слободан Самарџић, *Политички систем Европске уније*, ФПН, Београд, 2022; Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

октобру 2023. године, идентитетско питање добија на значају. Европски начин живота условљен вековима доминације јудео-хришћанства на континенту постаје вредност која би требала да се очува. Несумњиво је да европске хришћанске државе и народи имају много тога заједничког. Европска цивилизација, вредности и начин живота увелико се разликују од начина живота у исламској, хиндуистичкој или кинеској цивилизацији. Теме које су последњих година наметале европске десне, национално-идентитетске странке и даље су актуелне. Истовремено и ове све више схватају да одбрана националног интереса у глобализованом свету не може да се оствари на националном нивоу. Као што изрека каже – „мала рука, малена и снага“ – тако и политички рад удруженим снагама на нивоу ЕУ мора да се наметне као решење. У том смислу, поставља се проблем ефикасне, европске политике заштите спољних граница Уније. Због раста наталитета на афричком континенту и разлика у животном стандарду између Африке и Европе, очекује се стални притисак досељавања афричког становништва. Афрички континент је 1900. године бројао 100 милиона, а данас 1,4 милијарде људи или 18% од укупног светског становништва. Могуће је да ће у Африци 2050. године живети 2,7 милијарди људи.³ У Европи је 1900. године живело 400 милиона људи, односно четири пута више него у Африци. Данас на европском континенту, укључујући Русију, има око 740, а у ЕУ 448 милиона људи. Од 2020. до 2022. године ЕУ је услед негативног наталитета изгубила око 500.000 становника.⁴ Масовно досељавање становништва из Африке у Европу које је условљено економским потребама, доводи у питање опстанак европске цивилизације и њен економско-социјални развој. Реч је претежно о муслиманском становништву које не дели исти начин живота и цивилизацијске вредности са аутохтоним Европљанима. Тржиште радне снаге је преоптерећено, градови пренатрпани, фондови социјалне помоћи и здравственог осигурања су у дефициту. Несумњиво је да је лоша слика институција ЕУ створена због њихове немоћи да заштите интересе европских народа. Код једног дела бирача постоји мишљење да институције у Бриселу заправо бране интересе крупног капитала. Стога и увозе ниско плаћену, јефтину снагу, обарајући стандард европског становништва. Институције у Бриселу нису у стању да заштите своје грађане, као што то чине Сједињене Америчке Државе, Канада и Аустралија водећи уређену имиграциону политику. ЕУ не може да занемари проблем ниског наталитета и недостатка радне снаге у појединим привредним гранама. Како иду ствари у области природног прираштаја, европски народи би могли да нестану а са

³ Laure Noualhat, *L'Afrique confronté au boom démographique*. Интернет: <https://www.reporeterre.net>, 1.7.2022.

⁴ Valentin Ledroit, *La population des pays de l'Union européenne*. Интернет: <https://www.touteleurope.eu>, 27.7.2022.

њима и европска цивилизација. На нивоу ЕУ потребна је финансијска подршка наталитету и програм координације међу државама чланицама. Подршка наталитету вршила би се у домену подељених надлежности. Подстицај рађању делом би дошао из фондова ЕУ, делом из буџета држава чланица. Унија би својим прописима уоквирила политику њених чланица у овој области.

Европска разноликост

Европска цивилизација није монолитна, начин живота Грка и Португалаца разликује се од оног код Швеђана и Финаца. Сличности које су приметне више су плод процеса економске глобализације, тј. присуства мултинационалних компанија и њихових производа и услуга на европском тржишту. Разноликост европских култура не може да се пренебрегне. Притисак одозго који занемарује политички значај ове чињенице наилази на отпор. У том смислу треба имати у виду да су источноевропске државе изашле из једног таквог система совјетског типа.⁵ Управо у њима постоји отклон према снажној унификацији и занемаривању државног суверенитета. Поред тога, државе источне Европе (Пољска, Мађарска, Словачка) виде социјалне проблеме које је у државама западне Европе изазвао увоз радне снаге из Африке, и управо теже да избегну такав развој догађаја. Наметнути једнообразност унутар ЕУ врло је тешко због непостојања уједињујућих фактора као што су: заједнички језик, религија или снажна централна власт тиранског типа. Дакле, ЕУ мора да буде уређена полазећи од својих разноликости. Она не може у потпуности да се ослони на америчко искуство где постоји асимилациони фактор енглеског језика, нити на оно кинеско где 80% становништва чини етничка група Хан.⁶ Стога девиза ЕУ и јесте: „Уједињени у разликама“. С тим у вези треба узети у обзир диспропорцију у броју становника држава чланица ЕУ. Постоје велике државе од преко 40 милиона становника (Немачка, Француска, Италија, Шпанија, Пољска), средње државе између 6 и 16 милиона (Холандија, Белгија, Грчка, Бугарска) и мале државе испод 6 милиона становника (Луксембург, Хрватска, Кипар). Шта би била прокламована већина унутар ЕУ? Да ли је то 51% од укупног броја становника или од укупног броја држава чланица? Једна рачуница даје предност многољудним земљама, друга збиру гласова малих и средњих држава чланица. Стога су се творци уговора о оснивању определили да узму у обзир оба ова чиниоца – и грађане и државе чланице. Примера ради, приликом доношења одлука квалификованом већином у Савету министара

⁵ Valery Giscard d'Estaing, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003, p. 19.

⁶ *Ibidem*

потребно је да за буде 55% његових чланова, који представљају најмање 15 држава чланица и 65% од укупног становништва ЕУ.⁷

3) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ЧЕТВОРОУГАО И ИЗАЗОВИ ПРОШИРЕЊА

Оснивачи уговора о Европским заједницама одредили су управљачки институционални четвороугао. Комисија као наднационални орган предлаже одлуке које усваја Савет министара.⁸ Изворно Европски парламент је имао само саветодавне надлежности у поступку доношења одлука. Суд правде пак проверава уставност норми европских институција, односно њихову усклађеност са одредбама оснивачких уговора.⁹ У међувремену ствари су донекле усавршене. Европски парламент је постао орган законодавног саодлучивања са Саветом министара.¹⁰ Наиме, данас се законодавни акти доносе у Европском парламенту и у Савету министара. Европски парламент је такође носилац буџетске власти у Унији. Додељено му је и право да именује председника Комисије и да новој Комисији у целини изгласа поверење. Поред тога, 1974. године установљен је Европски савет – орган сачињен од шефова држава или влада чланица ЕУ. Реч је о једној врсти колективног шефа државе који даје опште правце деловања Уније и доноси најважније одлуке у области спољне политике.¹¹ Из претходно изнетог уочава се тражена равнотежа. Унија припада њеним грађанима, али и државама чланицама. Ови конститутивни члони имају своје органе унутар ЕУ. Представници држава заседају у Савету министара и Европском савету. Представници европских грађана заступљени су у Европском парламенту преко посланика које бирају на непосредним, демократским изборима. Изложена институционална архитектура ушла је у кризу из следећих разлога. ЕУ је жртва своје успешности изражене у периодичним таласима проширења. До данас примљене су 22 нове чланице у односу на изворних шест, а само једна чланица се повукла из Уније. Ово је допринело драстичном порасту чланова институција Уније. Уместо шест у Савету ЕУ има 27 министара, број посланика у Европском парламенту се увећавао да би се примили посланици из нових чланица. Сматра се да је оптималан број чланова Комисије 15, што одговара различитим областима над којима ови имају задужења. У пракси, међутим, државе чланице нису желеле да одустану

⁷ Члан 16. став 3. Уговора о ЕУ.

⁸ Члан 17. став 2. Уговора о ЕУ.

⁹ Члан 19. Уговора о ЕУ.

¹⁰ Члан 14. Уговора о ЕУ.

¹¹ Члан 15. Уговора о ЕУ.

од начела по коме свака од њих предлаже по једног члана Комисије, тако да је укупан број чланова овог органа 27. Због увећања броја чланова институција ЕУ све је теже достићи тражену већину потребну за доношење одлука. У области економије можда је то нешто мање случај, јер се законодавни акти усвајају на предлог Комисије већином гласова посланика у Европском парламенту и квалификованом већином гласова чланова Савета ЕУ. Међутим у области усаглашавања националних пореских законодавстава, спољне и безбедносне политике потребна је једногласна одлука. У Унији са 27 чланица, подељеној између интереса држава са запада и истока Европе, скандинавских и јужњачких чланица, консензус је често непремостива препрека за деловање. Решење је, наравно, у институционалној реформи. Немачка, као привредно и популацијски највећа чланица Уније, залаже се да се одлучивање квалификованом већином учини општим, укључујући и област спољне и безбедносне политике. Средње и мале чланице, нарочито са истока Европе овоме сеprotиве, јер им је право вета понекад једини начин да заштите своје виталне интересе. Управо ова суштинска разлика у виђењима допринела је застоју у институционалној реформи ЕУ. Према мишљењу неких држава чланица, попут Француске, ова разлика је кључна за отварање могућности за нове пријеме у ЕУ, што представља посебан проблем. У међувремену су се државама Западног Балкана придружиле Украјина, Молдавија и Грузија.¹²

Питање проширења ЕУ новим чланицама

После две деценије бесплодних претприступних активности ЕУ губи кредибилитет код грађана држава Западног Балкана. Стога је потребно пронаћи решења која дају конкретан садржај политици проширења. Француско-немачки експертски извештај, подржан од министара за европске интеграције из септембра ове године, може представљати добар корак у том правцу.¹³ Треба имати у виду да Унија, с обзиром на потешкоће у функционисању њеног институционалног система, није у стању да одједном прими већи број нових чланица. Поред тога, државе кандидати су на различитим стадијумима европских интеграција и економског развоја. Стога би француско-немачка идеја о примени начела „регате“ била адекватан одговор. У том смислу било би логично да Србија и Црна Гора, као земље које су најавише одмакле у преговорима, буду примљене у чланство до 2030.

¹² Зечевић Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

¹³ Војислав Милованчевић, „Ексклузивно француско-немачки предлог о проширењу ЕУ: ако испуни услове Србија би могла да постане чланица 2030. године“, *Нова*. Интернет: <https://www.nova.rs>, 19.9.2023.

године. Тиме би ЕУ послала јасан сигнал да њена претприступна политика има смисла. У међувремену је потребно омогућити овим двама државама, али и другим кандидатима, да фазно улазе у програме ЕУ и примају једнака средства из претприступних фондова као и државе чланице. Украјинска криза показала је колико је за ЕУ геостратешки важно да доврши процес проширења. Унија са преко 30 чланица постаје њен стратешки циљ. У документу француско-немачких експерата предлаже се да се одлуке о отварању и затварању преговарачких поглавља у Савету ЕУ доносе квалификованом већином, а не једногласно као до сада. Тиме би се спречило да поједине државе чланице због својих уских националних интереса уцењују државе кандидате, што је, примера ради, чинила Хрватска у случају Србије. Заузврат, одлука о пријему нове чланице и даље би се доносила једногласно у Савету ЕУ. Нове институције изабране после европских парламентарних избора 2024. године, требало би да прихвате да рок за ново проширење буде 2030. година. Проширење би требало да тече паралелно са унутрашњим реформама, односно продубљивањем интеграције унутар Уније. Стратегија проширења је подељена на принципе који се односе на државу кандидата и оне везане за функционисање институционалног система ЕУ. Кад је реч о кандидату, битно је да је испуњавање суштинских захтева (демократске институције, поштовање људских и мањинских права и владавина права), у складу са геополитичким интересима Западног савеза (усаглашавањем са спољном и безбедносном политиком Уније), чиме се показује спремност у решавању регионалних конфликта (што је проблем између Србије и тзв. Косова). Тиме се пружа шанса за коришћењем додатне техничке и материјалне подршке ЕУ. Што се тиче саме Уније, реформа институционалног система ишла би у правцу веће употребе одлучивања квалификованом већином све до њене опште примене. Поред тога, ограничио би се број чланова Европског парламента на садашњих 751. Кад је реч о Комисији, пријем нових држава чланица условио би постојање две врсте комесара. Главни комесари имали би право гласа приликом одлучивања у овом органу. Једноставни Комесари то право пак не би имали. Ово последње значи да би се могао смањити број европских министарстава на разуман број од петнаестак, али да би свака држава чланица и даље предлагала свог члана Комисије. Колегијум који колективно одлучује простом већином у Комисији свео би се на неких 15 чланова, што би олакшало рад овог органа. Изложени механизам подразумева да би се приликом избора нове Комисије, међу државама чланицама вршила ротација Комесара с правом гласа. У експертском предлогу озваничава се идеја о Европи „са више брзина“, или идеја о нивоима интеграције. Као прво, омогућава се појединим чланицама ЕУ да уђу у највиши степен интеграције. Примера ради, чланице зоне евра могле би да ојачају економску интеграцију усаглашавањем националних пореских законодавстава и већим усклађивањем економских политика. У другом кругу

интеграције биле би све чланице ЕУ. У трећем кругу пак биле би придружене чланице. Могуће је да би ове државе биле део унутрашњег тржишта. Оне би имале приступ европским фондовима, али не би биле заступљене у институцијама Уније, те не би имале право гласа. Последњи круг чиниле би чланице Европске политичке заједнице, попут Велике Британије, Турске или Грузије које учествују у консултацијама и међудржавној сарадњи на европском нивоу.

4) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de l'Union européenne*, 3 édition, LGDJ, Paris, 2017.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L'Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006.
- Dubout, Edouard, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 2021.
- Giscard d'Estaing, Valery, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Isaac Guy, Blanquet Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10 édition, 2012.
- Ledroit, Valentin, *La population des pays de l'Union européenne*. Интернет: <https://www.touteurope.eu>, 27.7.2022.
- Manin, Philippe, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005.
- Милованчевић, Војислав, „Ексклузивно француско-немачки предлог о проширењу ЕУ: ако испуни услове Србија би могла да постане чланица 2030. године“, *Нова*. Интернет: <https://www.nova.rs>, 19.9.2023.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions européennes*, Armand Colin, Paris, 1998.
- Noualhat, Laure, *L'Afrique confronté au boom démographique*. Интернет: <https://www.reporeterre.net>, 1.7.2022.
- Пречишћене верзије уговора о ЕУ и уговора о функционисању Европске уније, <https://www.mei.gov.rs>, 10.3.2023.
- Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le Traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, Explications et commentaires*, Gualino éditeur, Paris, 2008.
- Самарџић, Слободан, *Политички систем Европске уније*, ФПН, Београд, 2022.
- Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

INSTITUTIONAL FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: The European Union was founded on cultural, religious, and humanist European heritage. Based on this fact, universal values, which are not only inalienable and inviolable human rights but also the generally accepted values of freedom, democracy, equality, and the rule of law, were developed on the soil of the European continent. The European Union could not fully rely on the American experience, where there is an assimilation factor of the English language, nor on the Chinese experience, where 80 percent of the population is made up of the Han ethnic group. Therefore, the motto of the European Union is “United in Differences”. The institutional system of the European Union expresses the interests of the countries that founded it, but also of its citizens, through the democratic institution of the European Parliament. At this moment, there is a need to make its institutional system more efficient through comparative processes and to establish a clear programme for the admission of new member states from the Western Balkans. In addition, the European Union intends to protect its external borders, initiate an active demographic policy, and try to develop a more independent foreign and defence policy in relation to its American ally.

Keywords: European Union, institutional system, European civilization, identity, diversity, Western Balkans.