

УДК: 327(4-672 ЕУ)
Примљено: 23. фебруара 2011.
Прихваћено: 04. марта 2011.
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 1/2011.
год. 18. vol. 31.
стр. 305-320.

Дејан Д. Орлић

Институт друштвених наука, Београд

ЕВРОПСКА УНИЈА У ПРОЦЕСУ СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИЛАГОЂАВАЊА*

Сажетак

Европска унија је јединствена творевина у међународним односима. Као таква постала је циљ многим државама из окружења. Без обзира на то (као циљ), она има свој ритам развоја, унутардржавних односа и интеграционих процеса. Са таквим ритмом „живота“ Европска унија је подложна сопственим процесима стабилизације и прилагођавања. У овом чланку аутор управо описује и анализира те процесе, у последњих десет година, који су утицали и који и даље утичу на развој и функционисање Европске уније. Аутор у поменуте процесе убраја процесе проширења и продубљења. У фокусу истраживања су последња проширења из 2004. и 2007. године, те анализа Уговора о ЕУ, потписаног децембра 2009. године у Лисабону. На самом крају текста аутор даје увид у унутрашње стање Уније које се још увек опоравља од последица економске кризе, а нарочито кризе у евро зони изазване грчким финансијским сломом.

Кључне речи: проширење, продубљење, Лисабонски уговор, евро зона, Европска унија.

Израђујући се кроз договоре између држава чланица још од 50-их година прошлог века, за Европску унију данас слободно можемо рећи да је јединствена творевина међународних односа. Истовремено Унија је један комплексан политички систем, у коме су присутни различити *односи* између држава и *процеси* који је прожимају. Када говоримо о *односима*, реч је о односима на нивоу

* Чланак представља резултат рада на пројекту 179039 који финансира Министарство науке и заштите животне средине Републике Србије.

Уније, на нивоу држава чланица, те њиховој међусобној интеракцији. Тензије између наднационалности и међудржавног (међувладиног) типа односа од самих почетака прожимају ЕУ, и њен су саставни део како на практичном, тако и на теоријском нивоу. Ови односи чине један део историје саме Уније, те с времена на време доприносе како стабилизацији тако и њеној дестабилизацији. Нарочито уколико, услед неког актуелног изазова, ослабе интересовања држава чланица за пројектом наднационалности и једнакости унутар ЕУ.¹⁾

У овом тексту ћемо пажњу истраживања усмерити на редовне *процесе* ЕУ, који са својим цикличним променама приморавају Унију да се прилагођава новонасталим ситуацијама. Уколико би искористили терминологију која се користи у информационим технологијама, функционисање Европске уније могли би да објаснимо на основу двотактног процеса – процеса проширења (tock) и процеса продубљења (tick).²⁾

У првој деценији XXI века Европска унија је прошла кроз оба ова циклуса који су јој донели бројне квантитативне и квалитативне промене за које је сад неопходно неко време да се оне прихвате и да саживе унутар Уније и њених чланица. Крајем 2009. године Европска унија је завршила овај двотактни процес и на крају своје „tick“ фазе добила је свој нови основни документ (Уговор из Лисабона) према коме би двадесетседмочлана заједница држава требала да боље и ефикасније функционише у догледном времену. Док не уследи, неки нови „tock“ циклус. Кад, и ако, до њега дође у будућности. Но, прво ћемо да кренемо од „tock“ фазе – тј. последњег проширења Европске уније.

1) Финансијска криза на тржишту Еврозоне свакако доприноси овој тврдњи јер у овом тренутку, с краја 2010. године, видљиво је слабљење наднационалног карактера Уније, наспрам појединачног, државног, интереса. Са потребом све већег издвајања новца (тј. показивања солидарности међу државама чланицама које имају евро као монету) појављују се отпори, и потреба за заштитом, сопствених појединачних интереса. Пример Немачке наспрам грчке кризе у првој половини 2010. године, али и проблеми усвајања буџета ЕУ за 2011. годину. „Those damned sceptical Germans - Europe faces a new variant on an old conundrum: a German problem“, *The Economist*, May 27th 2010, http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=16214215&fsrc, приступљено 02.06.2010; „Barroso deplores failure over EU budget“, *BBC News*, 16. November 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11765707>, приступљено 19.11.2010.

2) „Tick“ и „tock“ представљају Интелов ритам у избацивању новитета на пољу процесора, који се дефинише на сваке две године. „Tock“ представља велику промену, тј. увођење нове микроархитектуре, док је „Tick“ унапређење постојеће архитектуре у циљу побољшања перформанси, исплативости и квалитета рада. *Intel's Tick-Tock Model*, <http://www.intel.com/technology/tick-tock/>, приступљено 13.10.2010.

ПРОШИРЕЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сва досадашња проширења Европске уније чине саставни процес европских интеграција. Она доприносе да ЕУ непрестано преобликује сопствена правила, институције и политике, приморавајући и све учеснике Уније да им се непрестано прилагођавају. Ова проширења, с једне стране, доприносе дубљим и ефикаснијим интеграцијама у разним областима Уније, али и доносе очекивану дозу скептицизма и замора од даљњег проширења. Јер је свима јасно, како старим, тако и новим државама чланицама да је потребно одређено време да договорене политике и процеси профункционалишу на ваљан начин, те да се утврде и проанализирају резултати проширења.

Проширење из 2004. године по различитим показатељима је било потпуна нова врста проширења какву до сада није имала Европска унија.³⁾ Оно се првенствено огледа у њеном квантитету, где се број држава чланица ЕУ скоро дуплирао. Овим проширењем ЕУ је по први пут прекорачила границе исцртане, завршеним, Хладним ратом и примила међу своје чланице државе из бившег комунистичког блока. Од десет држава, само две нису припадале земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ). Чак су и те две, Малта и Кипар имале веома специфичан карактер. Малта је убедљиво најмања држава чланица ЕУ, док је Кипар ушао у ЕУ као подељена држава.⁴⁾

Државе Централне и Источне Европе одликовало је економско сиромаштво и демократски дефицит. Увидевши да су економске и политичке разлике између ЕУ и држава ЦИЕ поприлично велике, те да су исте те државе прокламовале своје циљеве у правцу европских интеграција, Унија је морала да припрема и себе и државе кандидате за један дуг пут. Овај пут је подразумевао мноштво економских, административних, политичких, социјалних и других реформи унутар држава кандидата. Комплетне државне и друштвене структуре су биле подвргнуте транзицији током које су морале да буду прихваћене она правила, обавезе, вештине и прописи који су се подразумевали унутар Европске уније и који су били

3) Оригиналне државе чланице *Европске уније* су: Белгија, Велика Британија, Грчка, Данска, Ирска, Италија, Луксембург, Немачка, Португал, Француска, Холандија, Шпанија. Три године касније Унији су приступиле: Аустрија, Финска и Шведска. Проширењем из 2004. године Унији су прикључене: Естонија, Кипар, Летонија, Литванија, Мађарска, Малта, Пољска, Словачка, Словенија, Чешка. Коначно бројно стање ЕУ од 37 држава чланица употпуниле су 2007. године Бугарска и Румунија.

4) Искуства са Кипром и научене лекције, Европска унија највероватније неће понављати у будућности приликом неког другог проширења.

у складу са либерално-демократским начелима по којима је Унија функционисала.

Да би увела правила и ред у процес придруживања држава ЦИЕ, Европска унија је установила критеријуме по којима би се државе кандидати оцењивали да ли испуњавају услове за пријем у ЕУ. Ти критеријуми су и данас на снази и важе и за све будуће кандидате. На заседању Европског савета у Копенхагену, јуна 1993. године усвојени су следећи критеријуми (Критеријуми из Копенхагена):

- Политички: стабилност институција која гарантује демократију, владавину права, људска права, као и поштовање и заштиту права мањина.
- Економски: постојање тржишне привреде, као и способност да се издрже притисци конкуренције и тржишне силе унутар ЕУ.
- Правни: способност да се преузму обавезе чланства, укључујући придржавање циљева политичке, економске и монетарне уније.⁵⁾

Увидевши да процес проширења не носи само гласове подршке већ и скептицизма, Европска унија се већ у самом старту, у неку руку, оградилa и, као један од важнијих закључака од општег интереса, изјавила да ће за проширење Уније бити важна и њена способност да апсорбује нове чланице. Тиме је ставила до знања да приступ у ЕУ неће бити аутоматски одобрен кад држава кандидат испуни своје услове (из Копенхагена), већ да ће се и Европска унија питати да ли је спремна за сам чин новог проширења.

Поменути критеријумима Европска унија је по први пут тачно и прецизно дефинисала опште услове којих се државе кандидати морају придржавати. Свакако, ово нису били једини и коначни услови. Тако је већ децембра 1995. на састанку Европског савета у Мадриду придодат још један критеријум – административни.⁶⁾ Ово је значило да државе кандидати морају да имају адекватан и ефикасан административни апарат који ће бити у стању да спроводи прихваћена правила и обавезе која проистичу из чланства.

5) Дезмонд Динан, *Све ближе Унија – увод у европску интеграцију*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 155.

6) Прецизније речено, овом приликом је критеријум административних структура способних да спровode обавезе из чланства само појачан, јер је већ уграђен у трећи критеријум из Копенхагена и потребе усвајања европских стандарда. Тања Мишчевић, „Мадридски критеријум: административни капацитет као услов чланства у ЕУ“, *Иззови европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 1, 2008, стр. 97-109.

Проширење, наравно, није само имало ове услове као смернице за приступање Унији. Ове опште услове и критеријуме пратили су и много конкретнији примери и форме по којима су државе кандидати „играле игру“ на пут ка ЕУ. Један од најважнијих и најконкретнијих форми вођења држава ЦИЕ ка Унији су били „Европски споразуми“ – који су имали за циљ припрему државе кандидате за будуће чланство у ЕУ.⁷⁾ Бројни други инструменти и споразуми које је ЕУ закључивала са државама ЦИЕ, разне врсте финансијске, правне и техничке помоћи као и билатерални преговори служиле су Унији да усаврше своје будуће партнере.⁸⁾

Да све не зависи само од кандидата, било је јасно свима када су институционализовани „Критеријуми из Копенхагена“. Али да је Унија спремна да се придржава свог апсорпционог права у реалности тек су на својој кожи осетиле Бугарска и Румунија. Увидевши да ове две државе каскају за осталим државама кандидатима, Европска унија је одлучила да приступање Бугарске и Румуније одложи за коју годину како би стигле да отклоне недостатке које је Европска комисија сматрала неопходним за придруживање ове две државе. На срећу Бугарске и Румуније, иако нису у потпуности исправиле све недостатке,⁹⁾ јануара 2007. године ове две државе постале су нове чланице Европске уније и комплетирали су последње проширење Уније, повећавши и закључивши број држава чланица ЕУ на 27.

Ако се чинило да ће Унија лако „прогутати“ и ове две државе то се није десило. Свесна бројних недостатака које унутар своје државе имају Бугарска и Румунија, натерали су ЕУ да додатно контролише ове земље и мери њихов напредак у области законодавства, полиције, корупције, контроле граница. Имајући унутар својих граница такве државе које захтевају велику контролу, па чак и санкције,¹⁰⁾ веома тешко је говорити на основу оваквих примера да је Унија достигла стабилност након последњег проширења. На-

7) О „Европски споразумима“. Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 128-145.

8) Као што су нпр. „Беле књиге“ адресиране државама кандидатима са детаљним упутствима како да се приступи ЕУ, процеси скрининга, приступна партнерства, ПХАРЕ и други програми помоћи.

9) *Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, Brussels, 26/09/2006, COM (2006), http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/26_09_06_fullreport.pdf, приступљено 15.10.2010.

10) Бугарској су 2008. године ускраћена средства из фондова ЕУ за помоћ пољопривреди у вредности од 500 милиона евра услед превара. „Bulgaria and Romania worried that corruption may delay accession to border-free area“, *EUObserver.com*, 20.07.2010, <http://euobserver.com/9/30511>, приступљено 15.10.2010.

равно, са оваквом лошим примерима унутар Уније веома тешко је очекивати да ЕУ гледа позитивније на нека нова проширења. У таквим, будућим, случајевима не треба се ослањати на мисао како ће Унија тежити само остварењу уопштених циљева за стабилношћу и демократијом – већ ће пред државе кандидате бити постављен много шири дијапазон услова који ће захтевати много више конкретнијих резултата и радњи које би, државе кандидате, довеле до саме Уније.

ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

Други процес, који карактерише ЕУ и којим се врши квалитативно продубљење Уније (поменута „tick“ фаза) јесте уговорна димензија. Ова димензија Уније, од њеног оснивања, задавала је поприлично главобоље и државама чланицама и самој ЕУ. Уговори на којима су засноване некадашње Европске заједнице, и данашња Европска унија, одувек су били предмет сталног прилагођавања активности Уније. Пракса Уније да након сваког новог усвојеног Уговора о ЕУ следе измене и допуне усталила се од усвајања Уговора о Европској унији у Матрихту 1992. године. Допунама и изменама Уговора о ЕУ у Амстердаму и Ници¹¹⁾, понајвише у домену реформе институција, прилагођавања процедуре одлучивања и допуна заједничких, европских, политика нико нарочито није био задовољан. Тако се кренуло у нови круг преговарања из којег је требао да проистекне ефикаснији и разумљивији уговорни однос, како за старе и нове чланице Уније (2004. године је очекивано највеће проширење ЕУ до тад) тако и за јавност и грађане који су имали поприлично нејасно разумевање о функционисању ЕУ.

Следећи корак у покушају уговорног прочишћавања и проширења наднационалних карактеристика је било усвајање Уговора о уставу Европе.¹²⁾ „Устав Европе“¹³⁾ је требао да ступи на снагу

11) Уговор из Амстердама је потписан јуна 1997, а ступио на снагу маја 1999. године. Уговор из Нице је потписан фебруара 2001. године а ступио на снагу фебруара 2003. *European Navigator* - <http://www.ena.lu/>

12) Дослован превод Уговора о уставу био би Уговор који успоставља Устав Европе (Treaty Establishing Constitution for Europe). О томе у Слободан Самарџић, „ЕУ између уговора и Устава“, *Европски форум*, Београдски центар за европске интеграције, Београд, бр. 8-9, август-септембар 2004, стр. 4-5.

13) Уговор о уставу Европе састојао се од 4 дела, уз пратеће декларације, протоколе, анексе и финални акт. У првом делу, дефинисани су Унија, њене вредности, задаци и расподела надлежности између држава чланица и ЕУ, установљени су органи, правни инструменти и финансијски оквир, те су прописани услови о чланству Уније. Други део чинила је Повеља о основним правима. Трећи део односио се на заједничке политике Уније. У че-

до краја 2006. године, након предвиђеног периода референдума и ратификација од стране националних парламената. Ипак то се овај пут није десило. Уговор о уставу Европе није прошао на референдумима у Француској и Холандији, маја и јуна 2005. године, и даљњи процес усвајања „Устава“ је прекинут.¹⁴⁾

То, наравно, није обесхрабрило Европску унију да започне нови циклус израде новог уговора. Европска унија је већ била досегла број од 27 држава чланица и требао јој је један заокружени, целовит, уговорни документ којим би се ојачала ефикасност, унапредио демократски легитимитет проширене Уније и дала кохерентност спољне акције.¹⁵⁾

Нови уговор је потписан у Лисабону, децембра 2007. године и ступио је на снагу две године касније. У међувремену, као и његов претходник (Уговор о уставу), имао је застој који је запретио редовном функционисању Уније. Тек након другог референдума у Ирској, октобра 2009, било је јасно да ће Уговор о ЕУ из Лисабона заживети.¹⁶⁾ Тако је, након скоро целе деценије, Европска унија коначно добила нов, основни, документ по коме би у наредном периоду требала да функционише са својих двадесет седам држава чланица.

Уговор из Лисабона представља обједињен документ којим су извршене промене и допуне два уговора на којима почива Европска унија. Реч је о:

- Уговору о Европској унији, који је у суштини Уговор о ЕУ потписан још у Мастрихту 1992. године, и
- Уговору о Европским заједницама, потписан у Риму далеке 1957. године и који ће се од сад звати Уговор о функционисању Европске уније.¹⁷⁾

твртом делу, изнесене су опште и завршне одредбе. *Treaty establishing a Constitution for Europe*, http://www.europa.eu.int/constitution/en/1stoc1_en.htm, приступљено 15.04.2004.

14) На референдуму у Француској Уговор о уставу Европе је одбијен са 54,68% гласова, а у Холандији са 61,7% гласова. *Европски форум*, Београдски центар за европске интеграције, Београд, бр. 6-7, јун-јул 2005, стр. 14.

15) Мишчевих Тања, *Придруживање Европској унији*, op.cit., стр. 20.

16) Ирска је једина држава чланица ЕУ која је одржала референдум поводом Уговора из Лисабона. Приликом првог референдума одржаног јуна 2008. године Ирци су се негативно изјаснили о Уговору. Но, Ирска није била последња држава која је ратификовала Уговор из Лисабона. Новембра 2009. године то је урадила Чешка.

17) *True Guide to the Treaty of Lisbon*, <http://www.andrewduffmep.org.uk/resources/sites/217.160.173.25-406d96d1812cb6.84417533/EU%20Constitution%20Briefing/True+Guide+English.pdf>, приступљено 11.10.2010.

Оба ова уговора, према којима ће убудуће да функционише Европска унија, имају исту правну вредност. Њиховим ступањем на снагу Европска унија замењује и наслеђује Европску заједницу и има својство правног лица.¹⁸⁾

Не улазећи у предетаљну анализу Уговора из Лисабона овде ћемо издвојити најважније делове који могу да се поделе у 3 целине. Како смо то већ напоменули, обрадићемо оне целине Уговора које доприносе бољој ефикасност институција и механизмима одлучивања, спољнополитичком представљању и деловању ЕУ, те проширењу његове демократичности и отворености према грађанима Уније.

Прва целина, о којој говоримо, односи се на брже и ефикасније одлучивање и рад институција Европске уније. Међу најважније издвајамо:

- правило квалификоване (двоструке) већине. Од 1. новембра 2014. Савет министара ће приликом доношења одлука одлучивати на основу овог новог правила. Двоструку већину чиниће најмање 55% држава чланица Савета (тј. 15 држава од 27), и које имају најмање 65% становништва. У периоду између новембра 2014. и марта 2017. биће дозвољено државама чланицама да доносе одлуке на основу постојећег система гласања. Мањину за блокирање одлука чиниће најмање 4 државе чланице.¹⁹⁾ Овим правилом одлучивања само ће малени део, најосетљивијих, политика остати изван досега Уније као што су опорезивање, социјалне и спољне политике, питања безбедности и одбране.
- према новој композицији Европски парламент неће смети да има више од 750 парламентарца плус председник. Минималан број парламентарца за државу је шест, а максималан деведесет шест. Иако би о овоме требали да кажемо у трећој целини, о значају демократичности и отворености, Европски парламент је добио значајну функцију у саодлучивању са Саветом министара у неких четрдесетак области од којих је највише из сфере правде и унутрашњих послова. Поред овога, а у домену приближавања грађанима ЕУ, Европски парламент ће се

18) Члан 1. и чл. 47. Уговора о Европској унији. Милутин Јањевић (приредио), *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 28.

19) Члан 16. Уговора о ЕУ и чл. 238. Уговора о функционисању ЕУ. Ibid., стр. 35. и 154.

убудуће представљати као парламент грађана Уније, а не држава чланица.²⁰⁾

- Европски парламент ће бирати и председника Европске комисије која од 31. октобра 2014. године више неће бити састављена од представника сваке државе већ од одређеног броја чланова који одговара броју од две трећине држава чланица.²¹⁾
- Ту је и избор председника Европског савета. Председник ће бити биран на две и по године, са правом на један реизбор. Он ће руководити радом Европског савета, припремаће и водиће његов рад и настојати да обезбеди неопходан консензус за доношење одлука. Председник ће, као највидљивија функција Уније, представљати Унију на спољном плану без повреде надлежности Високог представника Уније за спољну и безбедносну политику.²²⁾ За првог председника Европског савета изабран је Белгијанац Херман ван Ромпеј.²³⁾

Друга целина се односи на спољнополитичку активност Европске уније:

- Поред Председника Европског савета, свакако највидљивији део промена донетих Уговором из Лисабона јесте функција Високог представника Уније за спољну и безбедносну политику. Носилац ове функције имаће поприличан број обавеза поред основне – вођења заједничке спољне и безбедносне политике, те одбрамбене политике.²⁴⁾ Друге две функције које обавља Високи представник су потпредседничко место у Европској комисији те председавајућа позиција у Савету за спољне послове.²⁵⁾ На ово место је изабрана Британка Кетрин Ештон.

20) Члан 14. Уговора о ЕУ. Ibid., стр. 34.

21) Осим ако Европски савет, једногласно, не одлучи другачије. Члан 17. Уговора о ЕУ. Ibid., стр. 36-37.

22) Члан 15. Уговора о ЕУ. Ibid., стр. 34-35.

23) Увођењем функције Председника Европског савета, измењен је и начин функционисања ротирајућег Председавања Унијом. Овом приликом успоставља се групно председавање – тј. председавање Саветом министара спроводе претходно утврђене групе од три државе чланице за период од 18 месеци, а на основу принципа равноправне ротације. Девета декларација Уговора из Лисабона, Ibid., стр. 320.

24) Члан 18. Уговора о ЕУ. Ibid., стр. 38.

25) Ступањем на снагу Лисабонског уговора, некадашњи Савет за опште послове и спољне односе (ГЕАРЦ – Генерал Аффаирс анд Екхтернал Релатионс Цоунсил) је подељен на

- Да би успешно промовисала, остваривала и бранила спољнополитичке циљеве, интересе и вредности ЕУ на међународној сцени Високом представнику ће помагати новостворена Европска служба спољних послова (European External Action Service)²⁶⁾ која ће сарађивати са дипломатским службама држава чланица. После вишемесечне дискусије Европски парламент је почетком јула 2010. године одобрио формирање дипломатске службе Европске уније.²⁷⁾

Трећа целина је хронична бољка ЕУ. Од свог оснивања ЕУ је критикована за удаљеност од грађана, недостатак отворености и демократичности. Стога је у овој области Уговор из Лисабона такође имао значајног удела. Иако ове одредбе суштински и даље не потпомажу реалном остварењу разумевања и приближавања Уније својим грађанима, не сме се занемарити свест, а и покушај, Уније да побољша своју позицију на овом пољу.

- Партиципативна демократија је побољшана кроз цивилну иницијативу – тако што је омогућено да најмање милион грађана Уније, из већег броја држава чланица, може покренути иницијативу којом позивају Европску комисију да утврди предлог о неком питању за које грађани сматрају да га је неопходно регулисати правним актом Уније.²⁸⁾ Установљено је и држављанство Уније које се додаје националном и не замењује га
- Повеља о основним правима Европске уније добија исту правну вредност као и Уговори о ЕУ и Уговор о функционисању ЕУ. Она је обавезујућа и потврђује основна права гарантована Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и на начин на који она произилазе из заједничких уставних традиција држава чланица.²⁹⁾

два дела. Савет за опште послове и Савет за спољне послове, којим председава Високи представник за спољне послове и безбедносну политику.

- 26) Члан 27. Уговора о ЕУ. Милутин Јањевић (приредио), *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, op.cit., стр. 43.
- 27) Предлог о усвајању ЕЕАЦ је усвојен са 549 гласова „за“, 78 „против“ и 17 уздржаних. Andrew Rettman, „EU takes ‘historic’ step on new diplomatic service“, *EUobserver.com*, 08. July 2010, <http://euobserver.com/9/30448>, приступио 12.07.2010.
- 28) Чланови 9-11. Уговора о ЕУ и чланови 20. и 24. Уговора о функционисању ЕУ. Ibid., стр. 32-33. и 65-67.
- 29) Декларација о Повељи о основним правима Европске уније. Милутин Јањевић (приредио), *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, op.cit., стр. 317.

- Уговор из Лисабона се потрудио да да више значаја и националним парламентима.³⁰⁾ Парламенти држава ће од сад имати директно учешће у процесу доношења одлука. Сви предложени закони ће морати да буду послати националним парламентима где ће они имати 8 недеља да расправљају о предложеним законским актима. А уколико се деси да половина националних парламената одбије предлог, онда он може да се повуче из процедуре или да се процедура настави уз додатне исправке и допуне.

Поред ове три целине које смо издвојили, Европска унија као сложена политичка целина, има много других интереса, препознатих према Уговору из Лисабона, о којима мора да води рачуна, а да се не тичу само процеса проширења и продубљења. Те друге, виталне, интересе изоставили смо на овом месту јер би заузели исувише простора за анализу. Закључујући овај наслов можемо да сумирамо да је Уговор из Лисабона преузео доста тога из свог пропалог претходника („Устава Европе“). Изостали су понајвише они детаљи који су можда могли да наслуте неки обимнији, федералистички, оквир будуће Европске уније, а неки други су преименовани не губећи у суштини много од првобитног плана.³¹⁾

Размишљања званичника ЕУ по потписивању Уговора у децембру 2007. године ишла су у смеру да до неког новог мењања основних докумената Уније неће скоро доћи.³²⁾ Да је са овим Уговором Унија добила стабилни институционални оквир и референтну тачку за неко време. Али изазови времена приморавају, како људе, тако и државе, да доносе другачије одлуке.

ЕВРОПСКА УНИЈА И НОВА РЕАЛНОСТ

Лисабонским уговором чинило се да ће ЕУ ући у стабилнији период, али реалност није дуго чекала да провери стабилност и

30) Протокол (бр. 1) о улози националних парламената у Европској унији. Ibid., стр. 201-203. Протокол (бр. 2) о примени начела супсидијарности и пропорционалности, стр. 204-207.

31) Као што су нпр. симболи Уније – химна, грб. Функција Високог представника за спољне послове и безбедносну политику је према предлогу Устава требала да се зове Министар спољних послова ЕУ. Ирина Жарин, „Ратификација Лисабонског уговора“, *Међународна политика*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 1135, год. LX, јули-септембар 2009, стр. 69-79.

32) *Revised Presidency conclusions of the Brussels European Council*, 14 December 2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/97669.pdf, приступљено 21.10.2010.

јединство Европске уније. Грчка финансијска криза, као једна од последица светске економске кризе, озбиљно је ставила на тест ЕУ половином 2010. године и угрозила централни део Европске уније – „Еврозону“.

У тренуцима одлучивања да ли да се помогне Грчкој или не (а тиме и самом еврџу), судбина Европске уније је била на веома танком леду. А понајвише зато што је скоро све зависило од одлуке једне државе чланице хоће ли или не притећи у помоћ. Немачка је тих дана балансирала између сопственог (те била оптуживана за евроскептицизам, па чак и национализам)³³⁾ и заједничких интереса ЕУ (нарочито интереса држава из еврозоне).³⁴⁾ У таквој ситуацији, када је судбина ЕУ зависила од одлуке једне чланице, испливале су, дубоко скривене, слабости Уније.

Прво, увидело се да Уговор о ЕУ, управо онај који је недавно допуњен и прихваћен, садржи недостатке у области могућих монетарних и фискалних криза.³⁵⁾ Нису постојале никакве смернице које би указивале како поступити у тренуцима када је потребна заједничка акција. Такође, увиделе су се и слабости управљања у оквиру еврозоне јер државе чланице нису хтеле да намећу строге казне за прекршиоце монетарне дисциплине, како и саме не би потпале под њих уколико их саме прекрше. Управо због таквих уговорних несавршености Европска унија је била, приморана да приступи допуни Уговора из Лисабона. Овај пут није реч о целокупном мењању Уговора, а тиме и неизвесних расправа и ратификација поводом тога, већ је реч само о допуни једног члана (члан 136.) којим је омогућено државама еврозоне да оформе механизме којим ће сачувати стабилност евра.³⁶⁾ Криза у Грчкој, а потом и у Ирској, увелико је распламсала расправе око текућих монетарних и фискалних проблема и будућих промена унутар ЕУ и еврозоне. Између осталог јавиле су се и идеје како би фокус пажње Уније требао да се усредсреди на формирање неке врсте економске вла-

33) „Those damned sceptical Germans“, May 27th 2010, *The Economist*, http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=16214215&fsrc, приступљено 2.06.2010. и Charles Kupchan, „As nationalism rises, will the European Union fall?“, *The Washington Post*, 29. August 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/27/AR2010082702138.html>, приступљено 28.09.2010.

34) Еврозону чине државе које су усвојиле евро као јединствену валуту. Тренутно је чини 16 држава.

35) О другим слабостима Уговора о ЕУ из Мастрихта. Mary Elise Sarotte, „Eurozone Crisis as Historical Legacy“, *Council on Foreign Relations*, <http://www.cfr.org/region/394/eu.html>, приступљено 31.09.2010.

36) *European Council Conclusion*, EUCO 30/10, Brussels, 16-17 December 2010, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf, приступљено 28.12.2010.

сти,³⁷⁾ које би потом могло да води ка неком дубљем политичком повезивању ЕУ, односно некој врсти политичке уније, која би била изнад свега осталог. Управо због тога што ће бити веома тешко остварило фискално јединство и стабилност ЕУ ако не постоји јединствен политички ауторитет који ће имати капацитете (средства принуде) за наметање и спровођење заједничких одлука.

Поред уговорних недостатака, и чињенице о лошем стању у еврозони су очигледне. Свих шеснаест чланица еврозоне пробиле су буџетски дефицит од 3% бруто друштвеног производа, док је дванаест држава премашило јавни дуг већи од 60% БДП. Важност ових података лежи у томе што су ова два критеријума постављени као критеријуми у оквиру формирања економске и монетарне уније. Криза у Грчкој и Ирској, али и увид у стање осталих држава чланица, показале су да се већина држава чланица ЕУ не придржава основних критеријума када је реч о буџетској дисциплини. Такво, поприлично, нејединствено и неодговорно понашање држава обавезно мора бити регулисано и санкционисано по потреби и о томе ће у наредних годину-две свакако бити много речи. Јер до 2013. године ће важити привремени фонд Европске уније за спасавање евра (European Financial Stability Facility). Овај фонд је формиран у мају 2010. године, и има на располагању 750 милијарди евра за стабилизацију еврозоне: 440 милијарди из држава еврозоне, 60 милијарди из фондова Европске комисије за хитне случајеве и 250 милијарди од ММФ.³⁸⁾

Уједно, нова реалност је вратила у фокус значај утицаја које имају поједине, велике, државе у односу на наднационални Брисел и наспрам текућих проблема ЕУ (у овом случају монетарних и фискалних). Према мишљењима многих, за развој и пропаст ЕУ, веома битан је однос и сарадња Немачке и Француске. Оне у својим рукама држе покретачку снагу и кључ даљњег развоја ЕУ, јер су и саме довољно дубоко увучене у ЕУ и увелико овисе од ње саме³⁹⁾ те уколико ове две државе успеју да се усагласе око заједничких начела лакше је добити неопходну сагласност осталих држава чланица ЕУ поводом актуелних питања.

37) „Economic sanctions? Yes, please“, Sep 30th 2010, *The Economist*, <http://www.economist.com/node/17149082>, приступљено 01.10.2010.

38) European Financial Stability Facility, <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>, приступљено 29.10.2010.

39) Уколико би се Немачка одлучила за повратак националне валуте – то би понајвише угрозило немачки извоз и тржиште рада. Предвиђени скок марке угрозио би тржишта околних земаља и ослабио њихову куповну моћ.

Сагледавши горепоменуте слабости Европске уније не можемо се отети општем утиску да је ситуација у ЕУ веома нестабилна. И да не најављује скорије смиривање. У моменту када се ни претходно усвојени уговор још није ни охладіо, криза у еврозони увелико наговештава потребу усвајања чвршћих правила који ће регулисати понашања држава из еврозоне, али и целокупне Европске уније. Како год, пред Европском унијом у наредним годинама предстоји поприлично динамичан период стабилизације и прилагођавања сопственим проблемима и правилима.

Dejan Orlic

THE EUROPEAN UNION IN ITS OWN PROCESS OF STABILIZATION AND ADJUSTMENT.

Summary

The European Union is a unique creation in international relations. As such, it became a goal for many countries in the region. Regardless of (the goal), the EU has its own pace of development, intra-relationships and integration processes. With this „rhythm of life“, the European Union is subject to its own processes of stabilization and adjustment. The author describes and analyzes these processes that have affected and which continue to influence the development and functioning of the European Union in the last ten years. These processes are – the process of enlargement and process of deepening. The focus of research are at the last enlargement of the EU in 2004. and 2007 and the analysis of the EU Treaty, signed in December 2009. in Lisbon. At the end of the article, the author provides insight into the internal state of the Union which is still recovering from the economic crisis, particularly the crisis in the euro-zone caused by the Greek financial collapse. Keywords: enlargement and deepening, the Lisbon Treaty, euro-zone, the European Union.

ЛИТЕРАТУРА

- Дезмонд Динан, Све ближе Унија – увод у европску интеграцију, Службени гласник, Београд, 2009.
- Desmond Dinan, *Europe Recast – A History of European Union*, Palgrave McMillan, Basingstoke, New York, 2004.
- Egan Michelle, Nugent Neill, Paterson E. William (eds), *Research Agendas in EU Studies – Stalking the Elephant*, Palgrave McMillan, Basingstoke, New York, 2010.

- European Council Conclusion*, EUCO 30/10, Brussels, 16-17 December 2010, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf, приступљено 28.12.2010.
- Јањевић Милутин (приредио), Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона, Службени гласник, Београд, 2009.
- Јовановић Никола, „Економска и монетарна политика Европске уније након Лисабонског уговора“, У: Уговор из Лисабона – сигурна лука или почетак новог путовања?, (Приредила Тања Мишчевић) Службени гласник, Београд, 2010, стр. 167-177.
- Kupchan Charles, „As nationalism rises, will the European Union fall?“, *The Washington Post*, 29. August 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/27/AR2010082702138.html>, приступљено 28.09.2010.
- Мишчевић Тања, „Мадридски критеријум: административни капацитет као услов чланства у ЕУ, Изазови европских интеграција, Службени гласник, Београд, бр. 1, 2008, стр. 97-109.
- Мишчевић Тања, Придруживање Европској унији, Службени гласник, Београд, 2009.
- Nugent Neill, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave McMillan, Basingstoke, New York, 2010.
- Rettman Andrew, „EU takes ‘historic’ step on new diplomatic service“, *EUobserver.com*, 08. July 2010, <http://euobserver.com/9/30448>, приступио 12.07.2010.
- Самарцић Слободан, „ЕУ између уговора и Устава“, Европски форум, Београдски центар за европске интеграције, Београд, бр. 8-9, август-септембар 2004, стр. 4-5.
- Sarotte Mary Elise, „Eurozone Crisis as Historical Legacy“, *Council on Foreign Relations*, <http://www.cfr.org/region/394/eu.html>, приступљено 31.09.2010.
- Treaty establishing a Constitution for Europe*, http://www.europa.eu.int/constitution/en/1stoc1_en.htm, приступљено 15.04.2004.
- Фуше Мишел, Европска унија пола века касније: стање и сценарији обнове, Службени гласник, Београд, 2009.
- Жарин Ирина, „Ратификација Лисабонског уговора“, Међународна политика, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр.1135, год. LX, јули-септембар 2009, стр. 69-79.

Abstract

The European Union is a unique creation in international relations and a complex political system where exists different relationships between memeber states and processes that are interconnected. As a „sui generis“ organization, the EU has become one of main foreign policy objectives for the neighbouring countries. For the better understanding of the EUs „rhythm of life“, its functioning and development, the author has focused his research on two regular processes of development of the European Union that occurred in the first decade of the twenty-first century. These processes are: a process of enlargement and process of deepening.

When it comes to enlargement, the author analyzes the enlargement of the European Union in 2004. and an additional accession of

Bulgaria and Romania in 2007. Like all former EU enlargement, the enlargement from 2004/2007. brought new challenges for the EU. The Union has been forced to reshape its existing rules, institutions and policies to embrace, almost doubled number, of new states. These adaptations of all structures of the EU have shaped the rules that still apply to all remaining candidate countries. In addition to the mandatory rules and conditions (such as Copenhagen criteria), the European Union has made possibility for itself to call on „absorption capacity“ (or in other words – „enlargement fatigue“) in cases when EU determines that candidate countries didn't meet the required conditions. This „right“ was nearly realized during the accessions of Bulgaria and Romania in 2007. But this „enlargement fatigue“ will certainly be one of the problems for future candidate countries for accession to the European Union.

Next process that greatly affects the „life“ of the European Union and its adjustment to the existing internal affairs is – the process of deepening. In this text, it is about a Treaty framework of the EU, ie. it's about the latest Treaty of the European Union, signed in Lisbon in December 2009. The process of deepening still causes quite a headache to all member states and the EU itself and is continually disturbing its stability. Just as it was with the last case of Lisbon Treaty. After years of hard-labored negotiations and a referendums (including the rejection of the „Constitution of the EU“) the EU has got the latest, valid Treaty under which the EU will work in the future and with which it should be a more efficient and democratic. As the most important pieces of the Treaty, the author distinguishes three parts. The first part is related to the faster and more efficient decision making and work of the institutions of the European Union, the second refers to foreign policy activities of the European Union, and the third on expansion of democracy in the EU and its openness to the citizens of the Union.

Instead of a conclusion at the end of the text, the author analyzes and provides insight into the internal situation and the current weakness of the EU which is still recovering from the economic crisis, especially in the eurozone, caused by the Greek financial collapse. These weaknesses are reflected, first through deficiency of, just adopted, Treaty of Lisbon in the areas of financial and monetary politics. Then, it's about facts that the EU member states do not follow their own rules in establishing economic and monetary union. And third, the strengthening of the certain member states of the EU as opposed to Brussels. These countries are German and France, which represent the main engine of development of the entire European Union.