

**УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ У  
КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



**КОРЕНИ НАСТАНКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ  
- *Право Европске уније* -**

**Мастер рад**

Ментор:

Проф. др Јелена Беловић

Студент

Марија Максић

Бр. индекса: 280/2022

Косовска Митровица, мај 2024. године

# САДРЖАЈ

<b>УВОД.....</b>	<b>3</b>
<b>1. ГЛАВНИ ДОГАЂАЈИ У РАЗВОЈУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КРОЗ ИСТОРИЈУ .....</b>	<b>5</b>
1.1. Европска заједница за угаљ и челик и неуспех Европске одбрамбене заједнице: дебата о уступању националног суверенитета.....	5
1.2. Европска економска заједница и Еуратом: дефинитивно проширење интеграције.....	8
1.3. Луксембуршки компромис и прво проширење: прва кочница интеграције	11
<b>2. ПОСЕБНО О УТИЦАЈУ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА .....</b>	<b>15</b>
<b>3. ГЕОГРАФСКО ПРОШИРЕЊЕ .....</b>	<b>17</b>
3.1. Проширење на Медитеран и Јединствени европски акт: поновно покретање осамдесетих.....	17
3.2. Ка Европској унији: економска интеграција и политичка унија.....	20
<b>4. РАЗВОЈ ПРАВНОГ ОКВИРА .....</b>	<b>26</b>
4.1. Амстердам и Ница: Концентрација реформи.....	26
4.2. Уставни уговор Европској унији и проширење на исток: проналажење пута .....	32
4.3. Садашњи Лисабонски уговор: мање уставан и са већом брзином.....	38
4.4. Институције Европске уније.....	42
<b>5. САДАШЊЕ СТАЊЕ И ПРИЛИКЕ .....</b>	<b>42</b>
5.1. Различите кризе Европске уније .....	39
5.2. Хронолошки резиме.. .....	48
<b>ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>54</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>56</b>

## УВОД

У овом моменту, Европска унија (у даљем тексту: ЕУ) представља највећи друштвено-политички интеграциони процес у свету. У европску интеграцију, која се одликује вишедимензионалношћу, укључено је око 447.000.000 људи. Тежње овог дуготрајног процеса прожимају се кроз све сфере друштвеног и приватног живота. Цео свет осећа европски утицај, а потврда томе јесте тежња за 'европским моделом' интегрисања које су показале земље у Африци, Азији и Јужној Америци. И поред тога што су ове земље удаљене и имају сопствену изворну културу, ипак, за њих европска интеграција представља модел понашања који је пожељан а који, према лидерима тих земаља, у свету глобализације тежи јачању њихових позиција. Шта је то тако привлачно што други тек треба да достигну, а што ЕУ својим примером показује?

Европа се одликује јединственом историјом која потпуно једнозначно може да појасни утицај који она има у светским размерама. Под тим се прво подразумева период Новог света (европски Средњи век), са нагласком на време када је Европа представљала највећег светског колонизатора (од периода Средњег века па све до XIX века, а тај утицај се у великој мери осећао и у политици XX века). Али за овај рад, најзначајнији су догађаји који су се одиграли у току XX века.

Прека потреба проузроковала је да се створи идеја уједињене Европе. Неретко се каже да је велики број најзначајнијих дела историје човечанства настао као последица бола и патње. Свакако, то није усвојено правило, али изгледа се баш то десило у случају формирања три европске заједнице из којих је 1992. године изникла Европска унија уговором из Мастрихта.

Европска унија је породица демократских европских земаља које су посвећене заједничком раду за мир и просперитет. То није држава која намерава да замени постојеће државе, али је нешто више од других међународних организација. Заиста, ЕУ је нешто јединствено. Њене државе чланице су створиле низ заједничких институција на које делегирају део свог суверенитета како би се одлуке о конкретним питањима од заједничког интереса могле демократски доносити на европском нивоу. Ова унија суверенитета настала је кроз процес „европских интеграција“.

Европа је вековима била поприште честих и крвавих сукоба. Између 1870. и 1945. године Француска и Немачка су се судариле три пута, што је резултирало страшним губицима живота. Неки европски лидери су се уверили да је једини начин да обезбеде трајни мир између својих земаља да их економски и политички уједине.

Пре него што се материјализовала у прави политички пројекат, идеја уједињене Европе је дуго била само сан у главама неких филозофа и визионара. Виктор Иго је, на пример, сањао о „Сједињеним европским државама“ инспирисаним пацифистичким и хуманистичким идеалима. Али овај сан је брутално одбијен ужасним ратовима који су уништили Европу у првој половини XX века.

Морао се сачекати крај Другог светског рата да би се родила нова нада. Неки од људи који су се борили против диктаторских режима током рата тада су били одлучни да превазиђу националну мржњу и антагонизам и да поставе темеље за трајни мир. Између 1945. и 1950. године храбри државници као што су Роберт Шуман, Конрад Аденауер, Алсиде де Гаспери и Винстон Черчил преузели су обавезу да воде народе Западне Европе ка новој ери, ери коју карактерише стварање нових структура, заснованих на заједничким интересима и заснованих на уговорима који имају за циљ да гарантују поштовање закона и једнакост међу народима.

У овом раду представљени су неких од најзначајнијих датума кроз историју прво Европске Заједнице а затим и Европске Уније.

## 1. ГЛАВНИ ДОГАЂАЈИ У РАЗВОЈУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КРОЗ ИСТОРИЈУ

Ово поглавље описује и анализира процес европских интеграција од почетка до данашњих дана на хронолошки начин. Циљ је да се понуди преглед главних догађаја који су условили, корак по корак, сложен и понекад чак и контрадикторан процес, али суштински усмерен на гарантовање мира, демократије и економског и друштвеног развоја у Европи. Процес који је започео скромно интеграцијом тржишта угља и челика од стране шест оснивача резултирао је унијом двадесет седам држава чланица (након изласка Уједињеног Краљевства из ЕУ), са заједничком политиком, блиском сарадњом у већини осетљивих области и јединственом валутом (коју дели већина држава чланица).

Ово путовање кроз историју европских интеграција омогућиће разумевање сталне дилеме између продубљивања и ширења. Практично, континуирано повећање овлашћења заједнице, усклађивање прописа како би се политике које су још увек у рукама држава чланица могле конвергирати, и међувладини преговори о реформи уговора који уређују Европску унију, веома добро сумирају спремност држава чланица и европских институција да продубе овај јединствени пројекат интеграције. У исто време, консолидација европског пројекта навела је друге државе на континенту да желе да му се придруже. Од шест оснивача, до двадесет седам држава чланица дошло се кроз различите таласе проширења, и једног иступања. И сада постоје државе које и даље куцају на врата Европске уније, упркос чињеници да су преговори све сложенији и да се капацитет нових држава чланица показао ограниченим.

Европска унија ће и даље бити двоструки заједнички, међувладин и наднационални пројекат. Њена сложеност, како због величине овлашћења заједнице и тежине наднационалних институција, тако и због све већег броја држава чланица, несумњиво је чини јединственим и непоновљивим пројектом.

### 1.1. Европска заједница за угља и челик и неуспех Европске одбрамбене заједнице: дебата о уступању националног суверенитета

Европска унија неће бити изграђена одједном или кроз глобалну конструкцију: биће изграђена конкретним достигнућима и, пре свега, ефективном солидарношћу. Прегруписавање европских нација захтева елиминисање конфронтације између Француске и Немачке; предузета акција мораће да утиче, пре свега, на Француску и Немачку [...] Француска влада предлаже да се целокупна француско-немачка производња угља и челика стави под високи заједнички ауторитет, у оквиру организације отворене за учешће других европских земаља [...].<sup>1</sup>

„[...] Оснивање ове моћне производне јединице [...] која ће свим земљама понудити да подједнако групишу основне елементе индустријске производње, успоставиће праве основе економског уједињења“.

„Уз удруживање основних институција новонасталог високог ауторитета, чије ће одлуке везивати Француску, Немачку и земље које га се придржавају, овај предлог ће поставити конкретне темеље неопходне европске федерације за очување мира.“<sup>2</sup>

Ова Декларација представља темељ пројекта европских интеграција. Обзнанио је француски министар спољних послова Роберт Шуман 9. маја 1950. године, али осмислио је Жан Моне, који се сматра једним од очева идеје уједињене Европе. Декларацијом је резимиран „метод“ европске интеграције: одустајање од националног суверенитета у неким основним секторским политикама у корист заједничких и независних наднационалних институција са циљем прогресивног ширења области економске и политичке интеграције. Чињеница да прва област интеграције представља производња угља и челика у Француској и Немачкој није била случајна. Не само да је то олакшало модернизацију производње и повећање понуде угља и челика и тиме допринело већем економском развоју, већ је и материјално онемогућило нови рат између две историјски супротстављене земље.

---

<sup>1</sup> Изјава Роберта Шумана, француског министра иностраних послова, 9. маја 1950. године.

<sup>2</sup> Исто.

Француски предлог је са одушевљењем примила Немачка, жељна да изгуби имиџ губитника и да у потпуности учествује у европском пројекту солидарности.<sup>3</sup>

Главна врлина Шумановог плана била је реализација и, истовремено, огроман потенцијал идеје „европске федерације неопходне за очување мира“. Више се није радило о међувладиној сарадњи, већ је овај облик интеграције раскинуо са дотадашњим непроменљивим принципом неприкосновености и недељивости суверенитета држава, тако карактеристичним за међународне односе.<sup>4</sup>

Париским уговором, који су 18. априла 1951. године потписале Француска, Немачка, Италија и три земље Бенелукса, формално је успостављена Европска заједница за угаљ и челик (European Coal and Steel Community - ECSC) и створене су прве наднационалне институције у Европи. С једне стране, Уговор је ECSC приписивао многа извршна овлашћења, међу којима су се издвајали укидање и забрана унутрашњих тарифних баријера, државних субвенција и рестриктивне праксе конкуренције, утврђивање цена у одређеним случајевима, усклађивање спољнотрговинске политике или утврђивање пореза на производњу угља и челика за финансирање активности Заједнице. С друге стране, створене су следеће институције:<sup>5</sup>

- Високи ауторитет: Институција креирана да буде извршна власт Заједнице, која има широка регулаторна и административна овлашћења, не само у односу на државе чланице већ и над самим компанијама. председавао је Жан Моне при оснивању, а чинило га је девет независних личности које су именовале владе држава чланица.
- Веће министара: Тело за консултације и доношење одлука о предлозима које износи Високи ауторитет. Сачињен од представника шест влада, одлуке је доносио, у зависности од питања, консензусом, квалификованом већином или простом већином.
- Заједничка скупштина: У суштини консултативна и контролна институција, а не законодавна, она је индиректно представљала народе држава чланица преко делегата које бирају одговарајући парламенти. Међутим, она је добила

---

<sup>3</sup> Chira-Pascanut, C. (2014). «Discreet Players: Jean Monnet, Transatlantic Networks and Policy-Makers in International Cooperation». *Journal of Common Market Studies* (vol. 52, No. 6, стр. 1242-1256).

<sup>4</sup> Schuman Robert, Schuman Declaration of 9/5/1950, available at: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_sl](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_sl)

<sup>5</sup> Chira-Pascanut, C. (2014), *op.cit.*, стр 1248.

и овлашћење да гласа о предлогу за изгласавање неповерења руководству Високог ауторитета.

- Суд правде: Институција којој је додељена улога да контролише примену и извршавање норми и да их тумачи у складу са Уговором. Реаговао је на притужбе појединаца (у овом случају, компанија) због непоштовања правила Заједнице и на сукобе између држава чланица, између органа Заједнице или између ових и првих.

Почетни успех идеје Заједнице подстакао је државе чланице да прошире секторску интеграцију на друге области од заједничког интереса. Отуда је настао пројекат Европске одбрамбене заједнице (Treaty establishing the European Defence Community, или Treaty of Paris - EDC). Овај предлог, који је Француска првобитно промовисала кроз Плевенски план и који је закључен потписивањем EDC уговора у мају 1952. године, предвиђао је стварање одбрамбене заједнице са скупштином, саветом министара, европским министарством одбране и заједничким буџетом. Штавише, исти уговор је већ успоставио прогресивну еволуцију EDC-а ка Европској политичкој заједници.<sup>6</sup>

Међутим, предлог да се уступи суверенитет у области осетљивој за државе као што је одбрана био је преамбициозан за то време. Иронично, француска национална скупштина успротивила се ратификацији Уговора у августу 1954. године, чиме је поништен и план да се крене ка већој политичкој интеграцији.

## 1.2. Европска економска заједница и Еуратом: дефинитивно проширење интеграције

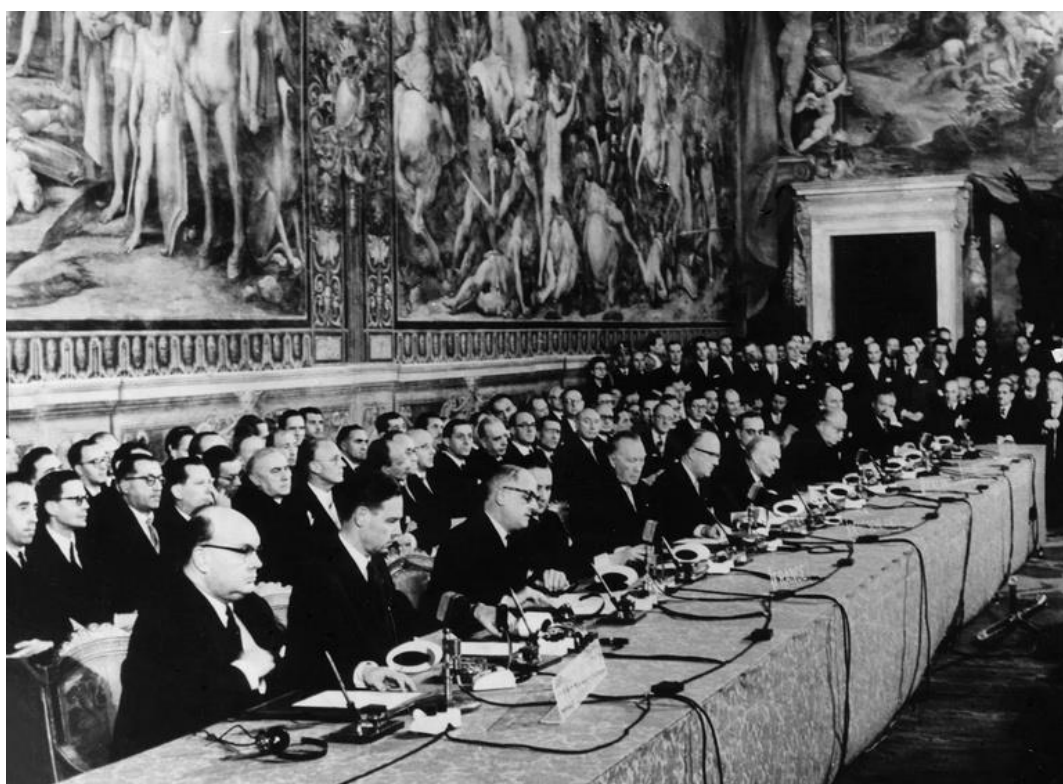
Неуспех војне и политичке интеграције био је тежак ударац за европске федералисте и на крају су наметнули много прагматичнији став. Скоро одмах, Жан Моне, заједно са белгијским премијером Полом-Анријем Спаком и његовим холандским колегом Жаном Бејеном, између осталих, припремио је поновно покретање Европе са врло јасним циљем: интеграција се морала спроводити сектор

---

<sup>6</sup> Dinan, D. (2010). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (4.<sup>a</sup> edición), стр.22.



по сектор, почевши од питања која подразумевају широке консензусе, као што је уклањање трговинских баријера и мирно коришћење атомске енергије. Дана 3. јуна 1955. године, шест министара иностраних послова ECSC-а састало се на конференцији у Месини како би прешли на поновно покретање европских интеграција уз паралелне преговоре две различите заједнице, Европске економске заједнице (European Economic Community - ЕЕС) и Европске заједнице за атомску енергију (European Atomic Energy Community - Euratom). Тако је шесторка 25. марта 1957. године потписала Римске уговоре који ће ступити на снагу 1. јануара следеће године.<sup>7</sup>



Слика 1. Потписивање Римског уговора, 25. марта 1957. године, преузето са: <https://sr.wikipedia.org/sr/>

Коначни споразум је логично био резултат компромиса између шест држава чланица, а посебно између Француске и Немачке. Док је немачка канцеларија била више заинтересована за економску заједницу замишљену као заједничко тржиште и није гледала баш благонаклоно на пројекат Euratom, француска влада је била суздржанија у погледу потенцијалних ефеката заједничког тржишта и, посебно, утицаја који Немачки извоз би могао да има на њену индустрију.

<sup>7</sup> Kaiser, W., Varsori, Antoni (2010) "European Union History: Themes and Debates." Basingstoke UK: Palgrave Macmillan, стр.214.

Без сумње, од два уговора, Уговор о Европској економској заједници је био најважнији, јер је проширио концепт интеграције на целокупну економију и постао главни покретач развоја заједнице. У преамбули Уговора представљени су циљеви ЕЕС, међу којима жеља да се „успоставе основе све тешње заједнице између европских народа”, „економски и друштвени напредак”, „побољшање услова живота и рада”, смањење „разлика између различитих региона и напредак оних најмање фаворизованих”, као и „прогресивно елиминисање ограничења међународне трговине”. Ово је изјава намера која је и данас актуелна.

Што се тиче економског циља европских интеграција, члан 2. Уговора о ЕЕС је утврђено:

„Циљ Заједнице ће бити да промовише, кроз успостављање заједничког тржишта и прогресивну апроксимацију економских политика држава чланица, хармоничан развој економских активности широм Заједнице, континуирано и уравнотежено ширење, растућу стабилност, убрзани раст животног стандарда и ближе односе између држава које га чине”.<sup>8</sup>

Да би се успоставило заједничко тржиште или јединствено тржиште за шест држава потписница, прво је било неопходно створити царинску унију засновану на три основне слободе:<sup>9</sup>

- слободно кретање робе, праћено спољном заштитом кроз заједничку царинску тарифу;
- слободан промет фактора производње (људи, компаније, услуге и капитал);
- слободна конкуренција.

Уговор је такође предвиђао прогресивно усклађивање општих економских политика и успостављање заједничких секторских политика, посебно у пољопривреди, транспорту и трговинским односима са другим државама, односно постепено економску интеграцију где државе чланице које су имале приоритет дале напредак у комунитаризацији неких кључних сектора привреде, али не свих.

Са институционалне тачке гледишта, ЕЕС је задржала структуру сличну ECSC-у, упркос чињеници да је Висока власт преименована у Комисију и да је претрпела смањење овлашћења ове наднационалне институције у корист Савета.

---

<sup>8</sup> Article 2 European Union, Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25 March 1957, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>

<sup>9</sup> Kaiser, W., Varsori, Antoni (2010), *op. cit.*, стр. 210.

Тако је визуализовано јачање тежине држава чланица у процесу европских интеграција; укратко, више међувладиног, а мање метода заједнице.

Од тог тренутка почиње деценија интензивне активности. Уговор је имао детаљан распоред за постепено укидање унутрашњих царина. Државе чланице су предвиделе рок од дванаест година и тако су 1. јануара 1959. већ предузете прве мере које се односе на слободно кретање робе, а у јулу 1962. већ је смањено 50% такси дужности између Шесторке. Последње царинске баријере нестале су 1968. године, годину и по дана пре датума утврђеног Уговором.<sup>10</sup>

Истовремено, на конференцији одржаној у италијанском граду Стреси средином 1958. године, утврђене су основе заједничке пољопривредне политике (Common Agricultural Policy - CAP) у складу са три принципа: заједничке цене, заједничко финансирање вишкова кроз пољопривредни буџет, и предност Заједнице за домаћу пољопривредну производњу у односу на увоз из трећих земаља. 1. јануара 1962. године формиран је CAP са циљем да се уклоне све царинске баријере за пољопривредне производе између држава чланица уз стварање заједничког система пољопривредних цена, протекционистичке природе, који је морао да гарантује јединствени ниво цена у свим државама.<sup>11</sup>

### 1.3. Луксембуршки компромис и прво проширење: прва кочница интеграције

Дебата између сарадње и интеграције (међувладина сарадња наспрам наднационалности) из 1960-их и првог проширења на девет држава чланица 1973. године не може се разумети без помињања Шарла де Гола, председника Француске Републике у периоду између 1959. и 1969. године. Генерал Де Гол се јасно залагао за политичку сарадњу између Шесторке са идејом „европске Европе“ коју чини „унија суверених држава“ која може да игра улогу треће силе између Сједињених Држава и СССР-а. Његов предлог, који је у Фоушеовом плану дефинисао министар спољних послова, заснивао се на повећању међувладине сарадње у новим областима као што су одбрамбена, научна и културна политика, као и на већој тежини Савета министара у доношењу одлука која би морала бити једногласна. Противљење

---

<sup>10</sup> Kaiser, W., Varsori, Antoni (2010), *op. cit.*, стр. 211.

<sup>11</sup> Исто.

најфедералистичкијих земаља, попут оних из Бенелукса и Немачке, повећало је тензије између држава чланица на два специфична фронта: француски вето на улазак Уједињеног Краљевства и „криза празне столице“.<sup>12</sup>

С једне стране, Уједињено Краљевство је формално поднело захтев за чланство у Заједницама у августу 1961. године, а одмах затим Данска, Норвешка и Ирска. Де Гол је два пута ставио вето на приступање Уједињеног Краљевства, у јануару 1963. и у новембру 1967. године, због тога што је Уједињено Краљевство имало отворен атланстички став у одбрамбеним питањима, односно због близине са Сједињеним Америчким Државама. С друге стране, Комисија је предложила план који би Заједници дао више институционалних овлашћења, посебно за Парламентарну скупштину, и реформу финансијског система Заједнице која би заменила доприносе држава чланица сопственим ресурсима на царинске дажбине и дажбине на увоз. Суочена са опасношћу да остане у мањини у овим реформским предлозима, који су такође укључивали проширење квалификоване већине на одлуке Савета, Француска је одбила да присуствује састанцима Савета од 30. јуна 1965. године тврдећи да су преговори „дефинитивно прекинути“. Овим обликом протеста Де Гол је отворио кризу празне столице, која је окончана тек шест месеци касније, јануара 1966. године, Луксембуршким компромисом:<sup>13</sup>

„Када су, у случају одлука које се могу донети већином на основу предлога Комисије, у питању важни интереси једне или више страна, чланови Савета ће настојати да, у разумном року, заједнички донесу решења у погледу њихових заједничких интереса и интереса Заједнице“.

Упркос свом чисто политичком карактеру (не-правно обавезујућем), овај споразум између Шесторке значио је преузимање *de facto* моћи вета држава чланица у одлукама Савета за које је била потребна само квалификована већина по Уговору. Стратегија сарадње је превагнула над стратегијом интеграције. Под овим условима, одлука о пољопривредном буџету је одложена *sine die*, а систем националних доприноса продужен до краја прелазног периода, 1970. године.

Тек након оставке генерала Де Гола у европском клубу се појавила нова преговарачка клима, која је омогућила поновно покретање европског пројекта са различитим фронтovima, што је по први пут отворило бескрајне дебате о

<sup>12</sup> Gerbet, P. (2007). *La Construction de la Europe*. Paris: Armand Colin (4.<sup>a</sup> edición), стр. 413.

<sup>13</sup> Morata, F. (2005). *Història de la Unió Europea*. Barcelona: UOC (col·lecció «Vull Saber»), стр. 89.

проширењу и продубљивању. Са Жоржом Помпидуом у председништву Републике, Француска је била вољна да прихвати проширење под условом продубљивања сарадње између Шесторке, укључујући координацију спољне политике и Економске и монетарне уније (Economic and Monetary Union – EMU). Након дугих преговора, 22. јуна 1972. године потписани су уговори о приступању Заједници Уједињеног Краљевства, Ирске, Данске и Норвешке, а ефективно приступање прве три чланице извршено је 1. јануара 1973. Коначно, Норвешка је искључила себе због негативног гласа њеног становништва на одржаном референдуму.<sup>14</sup> Заједница је тако добила девет држава чланица, а да би се олакшало приступање, успостављен је прелазни период прилагођавања од пет година за нове државе чланице.

Са Уједињеним Краљевством унутра, али покушавајући да поново преговара о својим условима као члан, француско-немачка осовина је одлучила да води главне пројекте Заједнице из 1970-их на штету Комисије. Helmut Schmidt у Немачкој и Valéry Giscard d'Estaing у Француској желели су да Заједници дају већу политичку тежину како би се заједнички суочили са економском кризом тог времена. У децембру 1974. године Девторка је ојачала институционалну архитектуру Европских заједница са две одлуке које су биле очигледно контрадикторне, али у складу са еволуцијом система заједница: да се формализују периодични састанци шефова држава и влада, који ће добити назив Европски савет, као и директан избор посланика за Европски парламент (први избори одржани су у јуну 1979. године); другим речима, повећање утицаја држава чланица у политичком правцу Заједнице кроз састанке Европског савета и демократску легитимацију и претварање Парламентарне скупштине у Европски парламент.<sup>15</sup>

Од тада су се појавили нови предлози и о њима се разговарало у циљу давања новог подстицаја пројекту интеграције. С једне стране, Вернеров извештај, који је припремљен под руководством премијера Луксембурга 1971. године, успоставио је неопходне фазе за постизање „економске и монетарне уније“ пре 1980. године, која би почела са ограничењем флукуационих маржи у Европи. Упркос томе, доларска и нафтна криза тог времена натерале су Заједницу да успостави ембрионални монетарни систем, познат као „европска монетарна змија“, кроз који маргина флукуације између две европске валуте не би могла да пређе 2,25%. На овај начин

---

<sup>14</sup> "Encarta - Evropska unija (2. strana)". Приступљно 31.3. 2024., доступно на: [https://web.archive.org/web/20071215055244/http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761579567\\_2/European\\_Union.html](https://web.archive.org/web/20071215055244/http://encarta.msn.com/encyclopedia_761579567_2/European_Union.html)

<sup>15</sup> Исто.

долар је престао да буде референтна валута и интервенције централних банака су почеле да се врше само у европским валутама. С друге стране, Тиндемансов извештај, који је потписао белгијски премијер 1975. године, дао је шири предлог о будућности европских заједница, са детаљном реформом институционалне организационе шеме и развојем нових политика заједнице. Иако је био прилично прагматичан предлог, ниједна од нових идеја за институционално унапређење није спроведена, али су оне које се односе на нове политике заједнице угледале светлост дана. Тако је 15. марта 1975. године основан Европски фонд за регионални развој (European Regional Development Fund - ERDF) за економски развој најдепресивнијих региона, који је додат већ постојећем Европском социјалном фонду (European Social Fund - ESF), посвећеном политици запошљавања и кохезији.<sup>16</sup>

С тим у вези, треба напоменути да су у марту 1978. године шефови држава и влада створили, на предлог Комисије и уз француско-немачку подршку, Европски монетарни систем (European Monetary System - EMS) са циљем успостављања стабилне монетарне области, заштићене од флукуације различитих валута и како би се националне економске политике приближавале. Другим речима, наметнут је циљ стабилности интерних цена и девизних курсева. Да би се ово постигло, од следеће године је почела да функционише европска валутна јединица (European Currency Unit - ECU), пондерисани збир валута држава чланица и обрачунска јединица заједнице за припрему буџета и управљање различитим финансијским инструментима.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Dedman, M. (2009). *The Origins and Development of the European Union: A History of European Integration*. Londres: Routledge (2.<sup>a</sup> edición), стр. 75.

<sup>17</sup> Eurostat, Statistics Explained. Приступљно 31.3. 2024., доступно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:European\\_currency\\_unit\\_%28ECU%29](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:European_currency_unit_%28ECU%29)

## 2. ПОСЕБНО О УТИЦАЈУ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

Процес европских интеграција, који данас познајемо као Европску унију, резултат је веома специфичног прилика везаних за завршетак Другог светског рата и посвећеност европских држава миру, обнови демократије и сарадњи између држава.

Заправо, идеја о федералној Европи датира из међуратног периода када су се појавили предлози попут Ричарда Куденхове-Калергија и његове Пан-Еуропе или Алтиера Спинелија са Манифестом Вентотене „За слободну и уједињену Европу“. Почевши од маја 1945. године, предлози за сарадњу у различитим областима, од војног и економског па до политичког, нису чекали, већ су одговарали циљу обнове исцрпљене и подељене Европе. Са економске тачке гледишта, на пример, економска сарадња је била под вођством Белгије, Холандије и Луксембурга, који су се придружили Бенелуксу у циљу успостављања царинске уније. На војном плану, прво су Француска и Уједињено Краљевство потписале Уговор из Денкерка као облик одбрамбеног савеза и пакта о узајамној помоћи, пре него што је дошло до нове војне ванредне ситуације у Немачкој; а годину дана касније, 1948. године, земље Бенелукса су уједињене Бриселским уговором из којег је настала Западноевропска унија.<sup>18</sup>

Са политичке тачке гледишта, уз подстицај политичких елита и различитих покрета мишљења тог времена, као што су Европска унија федералиста, Покрет Сједињених Европских Држава или Уједињени европски покрет, настале су важне иницијативе које су почеле да комуницирају о томе како интензивирати сарадњу између различитих европских држава и чак спекулисали о идеји европског уједињења. Владе неких земаља, попут оних из Бенелукса, Француске или Италије, прихватиле су дебату о уједињеној Европи са великим ентузијазмом, али друге, попут Уједињеног Краљевства, Швајцарске или скандинавских земаља, нису је виделе тако благонаклоно. Немачка је са своје стране бранила ове предлоге као начин да се рехабилитује пред европским суседима. У контексту неопходног економског опоравка након светског рата, али са почетком Хладног рата, сарадња је у почетку превагнула над интеграцијом. Представници десет европских држава (Француска, Белгија, Данска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Уједињено Краљевство) 5. маја 1949. године потписали су статуте Савета

---

<sup>18</sup> Wragg, D. W. (1973). *A Dictionary of Aviation* (first ed.). Osprey. Стр. 279

Европе. Функције ове нове међународне организације биле су ограничене на расправу о „питањима од заједничког интереса, обезбеђивању поштовања људских права и успостављања заједничких споразума и деловања у економским, друштвеним, културним, научним, правним и административним питањима“.<sup>19</sup>

Укратко, на крају рата, први кораци држава које су морале да донесу благостање и безбедност европским друштвима укључивале су сарадњу. Европске државе су јачале у контексту растуће поделе између Западне Европе и земаља у орбити СССР-а и уз неоспоран пораст економског и војног утицаја Сједињених Америчких Држава. Ова ситуација се интензивно мењала постављањем интеграције у центар европске политичке дебате.

---

<sup>19</sup> Члан 1.б. Статута Савета Европе.



### 3. ГЕОГРАФСКО ПРОШИРЕЊЕ

#### 3.1. Проширење на Медитеран и Јединствени европски акт: поновно покретање осамдесетих

Чак и са економским напретком током 1970-их, у државама чланицама се настанила одређена клима европског песимизма. Различите економске и енергетске кризе и опстанак физичких, техничких и фискалних баријера спречили су заједничко тржиште и Економску и монетарну унију да ЕЕС учине глобалном економском силом. Након периода унутрашњег размишљања, Европски савет у Штутгарту је у јуну 1983. године одобрио свечану декларацију у којој су инсистирали на потреби да се ради на елиминисању рестриктивних пракси у конкуренцији, поједностављивању царинских формалности, хармонизацији законодавства и либерализацији услуга, посебно у финансијском сектору. То је била полазна тачка онога што је морало бити јединствено тржиште.<sup>20</sup>

Несумњиво је да је иницијатива за поновно покретање процеса интеграције произашла из споја наднационалних и националних стратегија које је промовисало девет лидера (међу којима: Маргарет Тачер, Франсоа Митеран, Хелмут Кол и Жак Делор у председништву Европске комисије од 1985. године), као и из жеље да се институционално ојача Заједница у тренутку проширења на дванаест чланова. Грчка, Португал и Шпанија су покуцале на врата Европске заједнице, након што су започеле своју демократску транзицију и као даљи корак у консолидацији демократија упоредивих са остатком Западне Европе. Грчка је поднела захтев за чланство 1975. године и постала десета чланица 1. јануара 1981. године, док су Португал и Шпанија поднеле захтев за чланство тек две године касније и морале су да чекају до 1986. године да постану једанаеста и дванаеста држава чланица ЕЕС. Ове године кашњења у односу на Грчку су у суштини биле последица три фактора: невољности коју је изазвао шпански пољопривредни потенцијал у Француској;

---

<sup>20</sup> Cini, M., Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016). "European Union Politics." 5th ed. Oxford UK: Oxford University Press, стр. 73.

предвидиво повећање потрошње заједнице произашло из приступања Иберија и преговора о Јединственом европском акту (The Single European Act - SEA).<sup>21</sup>

Несумњиво је да је пројекат унутрашњег тржишта генерисао консензус међу свим државама чланицама, како британске владе, која је била више за дерегулацију и либерализацију тржишта, тако и више европеистичких влада, које су у SEA виделе катализатор за европске интеграције. У ствари, британски захтев да преиспита свој допринос буџету заједнице и тако елиминише негативан финансијски биланс Уједињеног Краљевства у односу на Заједницу такође је играо важну улогу у међувладиним преговорима у то време. На Европском савету у Фонтенблоу одржаном јуна 1984. године, Маргарет Тачер је добила економску компензацију (познату као британски чек) у замену за прихватање пакета мера више интеграционог типа, као што је либерализација међународног тржишта и реформа система одлучивања. Европска преговарачка машина је покренута да се формира нови нацрт уговора који ће изменити претходне. Прво, *ad hoc* комитет би био задужен за анализу и предлагање неопходних мера за спровођење жељене институционалне, политичке и економске реформе; друго, Европски савет је морао да затражи од Комисије да изради детаљан програм мера и конкретан распоред за коначно сазивање међувладине конференције (Intergovernmental Conference - IGC) на којој би државе чланице преговарале о амандманима који ће се укључити у уговоре, који би потом морали да буду потписани и ратификовани од стране свих држава, обично преко парламента.

Јуна 1985. године одржан је састанак Европског савета у Милану, где је договорен дневни ред IGC: преговарање о Белој књизи коју је предложила Комисија о завршетку унутрашњег тржишта, напредак ка спољној и безбедносној политици на основу преговора између Француске, Немачке и Уједињеног Краљевства, и укључивање различитих амандмана у уговоре како би се инкорпорирале институционалне промене у поступку доношења одлука Савета, овлашћења Комисије и Парламента - помињање и проширење нових политика заједнице.<sup>22</sup>

Јединствени европски акт, који је изменио Римске уговоре, није био само реформа усмерена на јединствено тржиште, већ је такође отворио врата за повећање наднационалних овлашћења (животна средина, истраживање и развој, економска и

---

<sup>21</sup> Ross, G.; Jenson, J. (2017). «Reconsidering Jacques Delors' Leadership of the European Union». *Journal of European Integration* (vol. 39, núm. 2, стр. 113-127).

<sup>22</sup> Kaiser, W., Varsori, Antoni (2010), *op. cit.*, стр. 220.

социјална кохезија) промовишући европску социјалну политику при чему је акценат стављен на регулисање здравља и безбедности на радном месту, дефинисање принципа економске и социјалне кохезије успостављањем регионалне политике заједнице која се у потпуности финансира из структурних фондова Европске инвестиционе банке (European Investment Bank – EIB) и осталих финансијских инструмената Заједнице, као и успостављање Европске политичке сарадње (за коју се показало да је семе онога што ће касније постати заједничка спољна и безбедносна политика).

Чак и са овим напретком у овлашћењима, институционална реформа је постала *alter ego* јединственог тржишта, јер није била ограничена само на реформу процедуре одлучивања у Савету, већ је укључивала и друге институције, посебно Европски парламент. У том смислу је уграђена „процедура сарадње“, која се односи на одлуке које се доносе квалификованом већином (у областима као што су унутрашње тржиште, социјална политика, економска и социјална кохезија и истраживање и развој). Другим речима, уведено је друго читање, кроз које би Европски парламент могао да изнесе амандмане на предлоге Комисије или да у првом степену апсолутном већином одбије ставове Савета. Упркос скромном повећању капацитета парламента за доношење одлука, он је увео нову динамику дебате и политичке иновације. SEA је такође проширила употребу гласања квалификованом већином у Савету, олакшала Савету да пружи Комисији више овлашћења за спровођење и успоставила Првостепени суд, са циљем да растерети Суд правде одлучивања у неким стварима као што су спорови за државну службу, и коначно дао формално признање редовним састанцима Европског савета.<sup>23</sup>

Ступање на снагу SEA 1. јула 1987. године значило је, дакле, убрзање процеса елиминисања државних препрека трговини унутар заједнице, чија је кулминација у принципу морала да се догоди 31. децембра 1992. У исто време, промоција нових политика предвиђених SEA, а посебно реформа структурних фондова и ефикасна изградња унутрашњег тржишта учинили су очигледнијом дефинитивну потребу суочавања са Економском и монетарном унијом. Пре пада Берлинског зида, партнери у заједници су већ разматрали нову реформу Уговора како би се суочили са SEA. Почињала је нова интеграционистичка стратегија, све док неочекивани догађаји 1989. године нису натерали да се преиспита цео процес.

---

<sup>23</sup> Kaiser, W., Varsori, Antoni (2010), *op. cit.*, стр. 221.

### 3.2. Ка Европској унији: економска интеграција и политичка унија

„Након промена које су се догодиле у Источној Европи, а из перспективе заокружења јединственог тржишта и завршетка Економске и монетарне уније, сматрамо да је неопходно убрзати политичку изградњу Европе дванаесторице:

- Европски савет треба да апелује на надлежна тела да интензивирају припремне задатке за Међувладину конференцију о економској и монетарној унији, која ће почети пре краја 1990. године.
- Европски савет би морао да одлучи да припреми међувладину конференцију о политичкој унији са циљем да се ојача демократски легитимитет Уније, да институције буду делотворније, да се гарантује јединство и кохерентност деловања Уније. Унија у економској, монетарној и политичкој сфери, треба да дефинише и примењује и заједничку спољну и безбедносну политику. [...]».<sup>24</sup>

Почетком 1990-их, два историјска изазова захтевала су чврст и брз одговор европског пројекта: у иностранству, промене које су се догодиле на међународној сцени од пада Берлинског зида и поновног уједињења Немачке до распада Совјетског Савеза, пролазећи кроз кризу у Персијском заливу; у унутрашњости, институционалне, економске и монетарне импликације унутрашњег тржишта. Суочени са овим неизвесним сценаријима, Франсоа Митеран и Хелмут Кол затражили су од двогодишњег председавања Европским саветом, у то време у рукама Ирске, да промовише две IGC, једну већ планирану и посвећену ЕМУ, а другу да развије политичку димензију пројекта европских интеграција. Оба преговора довела су до Уговора о Европској унији (познатог и као Уговор из Маастрихта по граду у којем је потписан).<sup>25</sup>

У Европи је конфигурирана нова политичка мапа. С једне стране, земље Централне и Источне Европе су започињале процесе транзиције ка демократским системима који су захтевали подршку земаља Европске заједнице уз масовно

---

<sup>24</sup> Писмо Франсоа Митерана, председника Француске Републике и Хелмута Кола, канцелара Савезне Републике Немачке, Чарлсу Џејмсу Хауију, председавајућем Европског савета, од 19. априла 1990.

<sup>25</sup> Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty. Приступљно 31.3. 2024., доступно на: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

повећање финансијске помоћи и отварање трговине. Затим би дошла и посвећеност њиховом уласку у европски пројекат. С друге стране, дошло је до поновног уједињења Немачке након пада Берлинског зида. Крајем 1989. године канцелар Хелмут Кол је представио план за обнављање немачког јединства без консултација са својим партнерима у Заједници. Свестан забринутости изазване овим покретом, интерним, али са великим импликацијама на европским размерама, Кол је желео да ојача пројекат европских интеграција демонстрирајући чврсту посвећеност Немачке предлогу да се учини даљи корак ка политичкој унији. Митеран је поздравио предлог и њих двојица су промовисала конституисање обе IGC, док је поновно уједињење Немачке потписано 3. октобра 1990. године значило апсорпцију Немачке Демократске Републике (Deutsche Demokratische Republik - DDR) у Савезну Републику Немачку (Bundesrepublik Deutschland - BRD) и de facto придруживање ЕЕС.

Тако су у децембру 1990. године у Риму основане две IGC. Иако је процес конфигурисања ЕМУ-а изгледао сасвим јасан, агенда према Политичкој унији покренула је више питања. Свакако да су преговори о ЕМУ имали дужу припремну фазу на основу рада Европске комисије под вођством Жака Делора. Главни камен спотицања у преговорима били су датум оснивања и демократска контрола Европске централне банке (European Central Bank - ЕЦБ), фазе јединствене валуте и могућност ЕМУ у „више брзина“. Уместо тога, политичка унија је додавала свом преговарачком дневном реду широк спектар дисперзованих питања, од спољне и безбедносне политике до европског грађанства, укључујући институционалну реформу, проширење овлашћења заједнице, правосудну сарадњу и полицију и принцип супсидијарности. Током 1991. године, државе чланице су преговарале на основу нацрта које су израдила узастопна председништва Савета, које је прво било под вођством Луксембурга, а затим Холандије.<sup>26</sup>

У том смислу, Уговор о Европској унији (Treaty on European Union - TEU) је осмишљен да прошири обим европских интеграција, реформише њене институције и процедуре доношења одлука и промовише ЕМУ. Циљ политичке уније огледао се у жељи да се иде ка све ближеј унији у којој би био створен нови ентитет, Европска унија, која је подразумевала Европску економску заједницу (редефинисану као Европска заједница), ECSC и Euratom. Европска унија је

---

<sup>26</sup> Kaiser, W., Varsori, Antoni (2010), *op. cit.*, стр. 222.

графички представљена сликом грчког храма са три одвојена стуба (као што је приказано на слици испод): три Европске заједнице (ЕЕС, ЕССC и Euratom), Заједничка спољна и безбедносна политика (The Common Foreign and Security Policy - CFSP) и правосудна сарадња и Унутрашњи послови (Law Enforcement and Judicial Cooperation - LEJC).<sup>27</sup> И CFSP и LEJC су интегрисани у сферу међувладине сарадње: одговарајуће одлуке донете су једногласно ван права Заједнице. Оваква структура збира стубова заснована на међувладиној сарадњи и стубу методе заједнице била је на снази до ступања на снагу Лисабонског уговора.<sup>28</sup> За оне који су подржавали наднационалну интеграцију, ова структура стубова је била назадовање, јер би консолидација међувладине сарадње спречила напредак у методу заједнице. За већину влада, то је једноставно било признање у уговорима постојеће праксе са почетка процеса европских интеграција.



Слика 2. Графички приказ ЕУ

Циљеви утврђени Уговором за Унију били су следећи:<sup>29</sup>

- Промовисати уравнотежен и трајан економски и друштвени напредак, посебно кроз стварање унутрашњег простора без граница.
- Афирмисати сопствени идентитет на међународној сцени.
- Ојачати заштиту националних права и интереса држава чланица.
- Развијати блиску сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова.
- Одржавање и јачање протока заједнице.

<sup>27</sup> Извор: сопствена адаптација од: Cini, M., Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016)., *op. cit.*, стр. 80.

<sup>28</sup> THE LEGACY OF THE MAASTRICHT TREATY AFTER 25 YEARS: THE PILLARS OF EUROPE. European Union, 2018., стр. 10.

<sup>29</sup> Исто, стр. 15-18.

- Ојачати економску и социјалну кохезију и успоставити економску и монетарну унију која би укључивала јединствену валуту као свој крајњи циљ.

Са институционалног становишта, Уговор је одржавао структуру и овлашћења Комисије, појачао улогу Европског савета као промотора и водећим синдиката и проширио претпоставке примене квалификоване већине одлука Савета ЕУ. Истовремено, проширио је овлашћења Европског парламента путем новог поступка кодирања, инвестиције Комисије и директно именовање или учешће у процесу именовања неких релевантних институционалних позиција. Такође је створио Одбор за регије, са функцијама репрезентативног саветодавног тела региона и градова држава чланица, успоставило је функцију европског народног омбудсмана и такође доделио категорију институција у заједници Суду на рачуне.

Поред тога, TEU је укинуо два нова принципа: европско држављанство и супсидијарност, увек подлежу контроли Европског суда правде. Нови концепт европског држављанства хтео је да пружи заједнички идентитет свим грађанима који су имали држављанство државе чланице Европске уније. Ни у једном случају није било да замени национално држављанство, већ да га надопуни. Упркос томе, није имао само декларативну вредност, али подразумева одређена права предвиђена у уговорима: слобода циркулације и боравак у целој европској територији, активно и пасивно учешће на европским и општинским изборима за државу чланицу у којој се борави, Конзуларна заштита у трећим земљама у којима не постоји државна дипломатска заступљеност другим дипломатским представништвом других европских земаља, право на петицију пред Европским парламентом у вези са активностима у заједници која утичу на то и право на жалбу пред браниоцем европским народом.<sup>30</sup>

Принцип супсидијарности, чисто савезне инспирације, редовно се остваривао кроз заједничка овлашћења између држава чланица и Европске уније. Овај принцип утврђује да институције у заједници могу да интервенишу само када циљеви предвиђене акције не постигне довољан број чланица и могу се постићи у скали заједнице. Кроз дефинисање критеријума који морају да воде акцију заједнице, TEU је настојао да рационализује употребу да би се избегла бескорисна акција и дала последњу реч о тумачењу Суда правде Европских заједница.

---

<sup>30</sup> Kaiser, W., Varsori, Antoni (2010), *op. cit.*, стр. 215.

Што се тиче асортимана надлежности које је преузела Европска заједница, TEU је формализовао неке (развојну сарадњу), искључиво нове (образовање, здравље, заштитну одбрану, транс-Европеанске мреже и индустрију) и ојачао друге (окружење, животну средину и социјалну кохезију). Истовремено је успоставио кохезијски фонд за кофинансирану еколошку и саобраћајну инфраструктуру у оним земљама чланицама са бруто националном дохотком нижим од европског просека и предвиђајући редефинисање структурних фондова и повећање њихових задужења. Један од најамбициозних циљева који су постављени током преговора у Мастрикту било је дати садржај социјалној политици која је дефинисана у SEA, потписивање европске социјалне повеље која је изједначила појединачна и колективна права европских радника. Британски притисци спречили су да се ово писмо формализује у новом уговору, што га чини пуким приложеним протоколом без икакве правне вредности и од које је Британска влада само-примењивала.<sup>31</sup>

Коначно, у погледу EMU-е, TEU је успоставио обавезни календар, који је укључивао прелазак у јединствену валуту 1999. године, за државе чланице које су испуниле низ потребних захтева. Несумњиво, EMU је била најпозитивнији резултат преговора. Нови политички контекст после 1989. и прве индикације економске рецесије оствариле су климу неповерења између мање или мање федералистичких визионара Немачке, земаља Бенелукса, Италије или Шпаније, визије Француске, тенденцијално-међувладиног Уједињеног Краљевства, чисто међувладина и либерална. Све то, додато у недостатак јасног пројекта за ЕУ, спречио је консензус неопходан да напредује у кључним питањима као што су квалификована већина или CFSP, и у истом уговору, већ је указала на потребу да сазове нова IGC године након што је ступио на снагу Мастриски уговор.<sup>32</sup>

Процес ратификације држава чланица, наизглед формалности, на крају је имао одређену сложеност. Парламентарна ратификација већине земаља није покренула посебне проблеме, али три од ових земаља пратила је референдумски пут: Ирска и Данска, за уставне разлоге и Француска, одлуком председника Митеранта. Иако је Ирска премашила доказе без много потешкоћа, у Француској, кампања за одобрење донела је видљиви политички и друштвени прелом у односу на европске интеграције. У Данској није успео у првом степену. TEU није ступио на снагу до

<sup>31</sup> Ferčič, A., Hojnik, J., Tratnik, M. (2011) Uvod v pravo Evropske unije, GV založba, Ljubljana, стр. 315.

<sup>32</sup> Freeman, M., Smith, F., (2013) Law and Language: Current Legal Issues, Oxford University Press, Oxford, стр. 428.



краја 1993. године, након изрицања немачког уставног суда који се односи на уставност уговора. Са Мaстришким уговором, почео је тренд који ће се све више и више визуализовати: удаљеност између јавног мњења и његових захтева транспарентности и демократије и праксе европских елита.

## 4. РАЗВОЈ ПРАВНОГ ОКВИРА

### 4.1. Амстердам и Ница: Концентрација реформи

Након Мастрихта, потреба за наставком реформи иницирала је наставак за даље ширење ЕУ. Изазов ширења с краја деведесетих и почетком 2000-тих огледао се у прилагођавању Уније расту партнера. Од различитих таласа примљених захтева, најбоље су се позиционирале скандинавске земље и Аустрија, које су започеле преговоре о приступању почетком 1993. године. Друга група су била медитеранска острва Кипар и Малта, која су такође аплицирала раних деведесетих година и трећа група су биле нове демократије Централне и Источне Европе, са Пољском, Мађарском и старом Чехословачком. Европски савет у Копенхагену је јуну 1993. године усвојио критеријуме за проширење којих су све државе кандидати морале придржавати пре уласка: постојање институција које гарантују демократско управљање и људска права; тржишна економији и прихватање обавеза и вредности ЕУ.

Проширење до двадесет и пет или више држава изгледало је неизбежно, иако су временски оквири за сваку државу кандидата били веома различити. Кандидатуре Аустрије, Шведске, Финске и Норвешке прошле су кроз све преговарачке фазе врло брзо. Њихов ниво економског развоја, дубоко демократски карактер институција спремност прихватања прописа ЕУ, омогућили су да ове државе постану чланице за мање од три године, упркос чињеници да је Норвешка поново изгласала 'не' на референдуму. 1. јануара 1995. године, Европска унија је бројала петнаест држава чланица, а следећи талас проиддруживања десио се тек након девет година.

Проширење са дванаест на петнаест држава ЕУ је лако је реализовала, али за проширење на двадесет и више држава чланица биле су потребне веће реформе. Једно од најсложенијих питања било је преговарање критеријума за гласање у Савету. Међу великим државама било је све јаснијих подела на оне које су желеле да превладају критеријуми становништва и државе са мање од десет милиона становника. Коначно, на Самиту Јањина (Грчка) је постигнут договор у марту 1994. године, при чему је закључено да "све што је могуће постићи задовољавајућим решењем" прихватљиво за остатак "у разумном периоду." Компромис, превише двосмислен да би све задовољио, био је привремене природе и отворио је широку расправу о институционалним реформама које су неопходне за апсорпцију будућих

проширења. Тако је почела једна од дебата која је изазвала највише река мастила у последњим деценијама европских интеграција, између осталог, она о променљивој геометрији, појачаној сарадњи или разним брзинама.<sup>33</sup>

Међувладина конференција, која је на крају довела до Амстердамског уговора, усвојеног у јуну 1997. године, почела је у нејасном контексту. С једне стране, замена Жака Делора луксембуржанином Жаком Сантером на челу Европске комисије није била лака и одмах је било јасно да Сантер нема харизму и инклузивну вољу свог претходника. Осим тога, очекивана победа лабуриста под Тонијем Блером у Уједињеном Краљевству и неочекивана победа левице у Француској, по први пут су поставили социјалисте у владу у тринаест од петнаест држава чланица, где су Немачка и Шпанија биле једини изузеци. С друге стране, економска стагнација, пораст незапослености и све већи скептицизам јавног мњења према европском пројекту довели су до тога да већина држава чланица није испунила критеријуме конвергенције ЕМУ и да је све пропало.<sup>34</sup>

Све је наговештавало да ће амстердамска реформа бити минимална, остављајући велике сукобе отвореним за касније. Међутим, коначно су се појавиле неке суштинске промене.

Француско-немачко руководство, које је толико помогло у промоцији Мастрихта, било је у то време снажно доведено у питање због спора између немачке одбране буџетске стабилности и борбе против дефицита у циљевима будуће јединствене валуте, и француских тврдњи да покрене европску иницијативу за отварање радних места. Међутим, Уговор је на крају укључио ново поглавље о социјалној политици, стручном оспособљавању и омладини и резолуцију о посвећености Уније стварању запошљавања и координацији економских политика држава чланица, упркос чињеници да додатна средства за борбу против незапослености нису долазила из буџета Заједнице, већ из Европске инвестиционе банке (European Investment Bank - EIB), која је позвала владе да модификују опорезивање запошљавања и реформишу тржишта рада. У замену за ову малу и делимичну победу Француске, Немачка је ратификовала свој велики циљ - Пакт стабилности.

---

<sup>33</sup> EUROPEAN COUNCIL AT CORFU, 24 - 25 JUNE 1994. PRESIDENCY CONCLUSIONS. Приступљено 31.3.2024., доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_en.htm)

<sup>34</sup> AMSTERDAM EUROPEAN COUNCIL, 16 AND 17 JUNE 1997. PRESIDENCY CONCLUSIONS. Приступљено 31.3.2024., доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/summits/ams1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/ams1_en.htm)

Што се тиче слободног кретања, Уговор је на крају укључио Шенгенски споразум упркос првобитном одбијању Уједињеног Краљевства и Ирске, које су успеле да остану ван споразума. У периоду од пет година, који је наметнула Немачка, полицијске контроле на унутрашњим границама Уније морале су бити укинуте, а визна, имиграциона и политика азила комунитаризована. Комисија је почела да дели моћ иницијативе са државама чланицама и Европским судом правде, који је почео да има више овлашћења да решава све могуће злоупотребе у овој области.

Што се тиче Заједничке спољне и безбедносне политике (CFSP), главна новина је била креирање фигуре Високог представника CFSP, који би ову позицију делио са генералним секретаром Савета. Коначно, најатлантистичкије земље биле су спремне да прихвате позивање на интеграцију Западноевропске уније (Western European Union - WEU) у ЕУ, чак и ако је то била само могућност без фиксног датума. WEU је била европска одбрамбена организација, створена Бриселским уговором 1948. године, независна од целокупног пројекта европских интеграција ЕУ, која се показала неуспешном.

Уговор из Амстердама је такође укључио принцип појачане сарадње, односно флексибилности како би државе чланице које желе да се крећу брже у процесу интеграције одређених питања Заједнице то могле да ураде без чекања на оне уздржаније. Стуб правосуђа и унутрашњих послова је такође био укључен у ову побољшану сарадњу, али то није био случај са CFSP.<sup>35</sup>

Чак и са овим напретком, укљученим у Амстердамски уговор, недостатак споразума о институционалној реформи значио је да су ова питања остављена за касније. Ништа није одлучено ни о реформи гласања у Савету, нити о саставу Комисије. Било је могуће договорити се само о продужењу квалификоване већине у Савету у неким конкретним областима и последичном проширењу случајева примене поступка саодлучивања, уз повећање овлашћења парламента које је то подразумевало. Потреба да се у том погледу донесу одлуке пре проширења обећаног земљама Централне и Источне Европе приморала је државе чланице да сазову нову међувладину конференцију која би на крају то решила.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> AMSTERDAM EUROPEAN COUNCIL, 16 AND 17 JUNE 1997. PRESIDENCY CONCLUSIONS. Приступљено 31.3.2024., доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/summits/ams1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/ams1_en.htm)

<sup>36</sup> Исто.

Између Европских савета у Амстердаму и Ници одржаних у децембру 2000. године, Европска унија и државе чланице морале су да одреде курс за оно што ће бити проширена Унија, наглашавајући неке специфичне политике, као што су запошљавање, конкурентност и социјална кохезија, упркос неким застојима као што је оставка Сантерове комисије или неизвесности треће фазе ЕМУ. Што се тиче ове последње тачке, 1. јануара 1999. године, последња фаза ЕМУ је морала да ступи на снагу одлуком којом ће државе чланице усвојити евро као јединствену валуту, и стварањем најфедералније и најнезависније институције ЕУ, Европска централна банка, која би креирала монетарну политику. Од петнаест, једанаест држава чланица испунило је утврђене критеријуме конвергенције; Грчка је у почетку изостављена јер није испуњавала ниједан критеријум, а Велика Британија, Шведска и Данска су саме одустале. *En bloc* оставка Европске комисије у марту 1999. године постала је права криза владе, сигурно прва у политичком систему Уније. Након одређених оптужби за превару, лоше управљање и непотизам од стране Комисије, Европски парламент је сачинио извештај којим се потврђују одређене финансијске неправилности у управљању појединих комесара и који је довео до оставке Сантерове комисије и њене замене Романом Продијем.<sup>37</sup>

Паралелно, али и крајем 1990-их, остварен је напредак у агенди политике Заједнице, као што је поменуто. Прво, покренута је политика борбе за младе и против дуготрајне незапослености, антиципирајући тако одредбе Амстердамског уговора. Два аспекта споразума су се истакла: с једне стране, мултилатерални механизам надзора примењен за процену усклађености са националним мерама; с друге стране, упућивање на специфичне циљеве, политике и финансијске инструменте, иако скромне, али које је могуће проширити квалификованом већином. Друго, почетком 2000. године Европски савет је предложио да Унија постане „најконкурентнија и најдинамичнија економија знања на свету, способна за одржив економски раст, са више и бољих радних места и више социјалне кохезије“. Позната као Лисабонски процес, успостављена је стратегија и акционе мере за повећање благостања у ЕУ на основу стварања и расподеле прихода (промовисање области истраживања и развоја, друштва информација, иновација, формирања људског

---

<sup>37</sup> The crisis of the Santer Commission. CVCE. Pierre Gerbet 2016. Приступљено 31.3.2024.,  
доступно на:  
[https://www.google.rs/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cvce.eu/content/publication/2004/6/17/7380f95b-1fb2-484d-a262-d870a0d5d74d/publishable\\_en.pdf&ved=2ahUKEwj03a6XuZ6FAxWCBNsEHWbsDI0QFnoECCkQAQ&usg=AOvVaw16sBLOsVPiIUbBxv1zkWBO](https://www.google.rs/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cvce.eu/content/publication/2004/6/17/7380f95b-1fb2-484d-a262-d870a0d5d74d/publishable_en.pdf&ved=2ahUKEwj03a6XuZ6FAxWCBNsEHWbsDI0QFnoECCkQAQ&usg=AOvVaw16sBLOsVPiIUbBxv1zkWBO)

капитала, и др.). Новина ове иницијативе није била толико у томе шта, већ у томе како, односно очекивало се да ће бити спроведена новом „отвореним методом координације“ и успостављањем стандарда Заједнице. Укратко, европски циљеви су постављени суштински националним средствима. И треће, Комисија је предложила стратегију познату као Агенда 2000 за наставак продубљивања европских интеграција уз апсорбовање различитих таласа проширења. Њен циљ је био да оријентише унутрашњу политику ка друштвеним и економским циљевима уз реформулисање кључних политика из перспективе проширења. Извршни одбор Заједнице предложио је суочавање са трошковима проширења садржавањем политика солидарности које су на снази у ЕУ на штету тренутних корисника. Упркос чињеници да би Комисија радије мало повећала буџет Заједнице како би могла да се суочи са свим изазовима који су постављени, петнаесторо се одлучило да задржи горњу границу буџета (око 1,25% БДП-а Уније) и да реструктурира ставке потрошње (смањивање структурних фондова, креирање заједничке пољопривредне политике и алокација скромног дела буџета земљама кандидатима за приступање).<sup>38</sup>

Институционална питања који су остала на чекању са Уговором из Амстердама настављени су са IGC-ом, који се одржао током 2000. године и који је окончан потписивањем новог Уговора из Нице. Нова правила игре су морала бити дефинисана са Унијом проширеном на двадесет пет или више нових држава чланица, посебно у погледу састава Европске комисије, преиспитивања гласова сваке државе чланице у Савету министара, елиминацији моћи вета у максималном броју питања која су подразумевала једногласност и флексибилност појачане сарадње. Без ових реформи, Европска унија би могла да постане међународна организација која је спора, неефикасна и неспособна да одговори на потребе унутрашњег деловања, као што је све важнија међународна улога. Дакле, био је то IGC који је био више инструменталан него импулс, неопходан, али у исто време разочаравајући за оне који су желели све јачу Унију. Метод међувладних преговора, заснован на сталној потрази за консензусом међу свим државама чланицама, показао се све неизводљивијим.<sup>39</sup>

Консензус је довео до тога да свака одлука донета у Ници има нијансе, изузетке или осећај одређене провизорности до нове, дефинитивније одлуке. Што се тиче броја комесара, договорено је да ће бити по један из сваке државе чланице док

---

<sup>38</sup> Dinan, D. (2014), *op. cit.*, стр. 140.

<sup>39</sup> Исто, стр. 141.

Унија не достигне двадесет седам чланица, при чему би тај број морао бити мањи од броја држава чланица. У ствари, Уговор из Лисабона, који би изменио Уговор из Нице, поново је изменио ову клаузулу, задржавајући сагласност Комисије коју чине по један комесар из сваке државе чланице. Такође је утврђено да ће председник и чланови Комисије бити именовани квалификованом већином Савета након одобрења Европског парламента. Поновно пондерисање гласања било је питање око којег је било најтеже постићи договор. Немачка је желела да јој се на неки начин призна да је након уједињења држава чланица са највећим бројем становника и највећим процентом БДП-а у ЕУ, дистанцирајући се на тај начин од Француске, што Париз није могао да прихвати. Компромисом је коначно усвојен одржан паритет између највећих држава чланица (Немачке, Француске, Италије и Велике Британије), упркос чињеници да је укључивање фактора становништва омогућило да Немачка буде једина која у коалицији са две друге велике државе, могла блокирати сваку одлуку донету квалификованом већином. С друге стране, остале три државе је нису стигле. Управо, питања која су ишла од једногласности до квалификоване већине била су још једно питање на дневном реду преговора. Од седамдесет и три питања која су до тада била једногласна, око четрдесет је постало део квалификоване већине, што је генерално подразумевало и повећање овлашћења Европског парламента. Упркос томе, моћ вета је задржана у основним аспектима као што су опорезивање и социјално осигурање (против Велике Британије и Данске), имиграција до 2004. године (Немачка), кохезиона политика до 2007. године (Шпанија) и неки аспекти заједничке комерцијалне политике (Француска). Коначно, инструмент појачане сарадње одобрен у Амстердаму показао се престој у погледу услова, а преговори у Ници су омогућили да споразум буде флексибилнији. На крају, али не и најмање важно, Европски савет је такође одобрио Европску повељу о основним правима, која је сачињена упоредо са IGC, иако је одлучено да се она не укључи у Уговор. Укратко, Ница је добила нови споразум у форми уговора, али осећај бесциљности у процесу европских интеграција није могао да се превазиђе.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Dinan, D. (2014), *op. cit.*, стр. 142.

#### 4.2. Уставни уговор ЕУ и проширење на исток: проналажење пута

„Европска унија је успех. Европа је живела у миру више од пола века. [...] Педесет година након свог рођења, Унија је на раскрсници, на прекретници у свом постојању. Уједињење Европе је на помолу. Унија се спрема да се прошири са више од десет нових држава чланица, углавном из Централне и Источне Европе, чиме се дефинитивно затвара једно од најмрачнијих поглавља европске историје: Други светски рат и вештачка подела Европе која је уследила. Коначно, Европа је на путу да постане једна велика породица без крвопролића.<sup>41</sup>

Унија се истовремено мора суочити са двоструким изазовом, једним унутрашњим, а другим ван својих граница. Унутар Уније, европске институције се морају приближити грађанима. Без сумње, грађани и даље подржавају главне циљеве Уније, али не уочавају увек везу између ових циљева и свакодневног деловања Уније. Они желе мање споре и ригидне европске институције и, пре свега, ефикасније и транспарентније. [...]»<sup>42</sup>

Изван својих граница, Европска унија се суочава са глобализованим окружењем које се брзо мења. Са падом Берлинског зида, на тренутак се чинило да бисмо могли да живимо у стабилном светском поретку без сукоба заснованом на људским правима. Али само неколико година касније ова сигурност је нестала. 11. септембар нам је брутално отворио очи. Супротстављене снаге нису нестале. Верски фанатизам, етнички национализам, расизам и тероризам се интензивирају и настављају да подстичу регионалне сукобе, сиромаштво и неразвијеност. Која је улога Европе у овом трансформисаном свету? Не би ли Европа, коначно уједињена, морала да игра водећу улогу у новом планетарном поретку, силе која је способна да има стабилизујућу функцију у светским размерама и да истовремено буде референтна тачка за бројне земље и народе? [...]».<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Лакенска декларација о будућности Европске уније. Европски савет, 15. децембар 2001. године.

<sup>42</sup> Исто.

<sup>43</sup> Исто.



Лаекенска декларација савршено сажима осећања европских лидера и грађана на почетку 21. века. До тада је ЕУ била успешна прича за државе чланице, али и за „нове“ државе које су желеле да јој се придруже што је пре могуће. Али у исто време, почели су да се осећају изазови или проблеми на које је требало одмах и ефикасно да се одговори, као и неспособност Уније да буде користан инструмент. Док се још преговарало о Уговору из Нице, неки европски лидери, попут немачког министра Јошке Фишера или француског председника Жака Ширака, почели су да размишљају о будућности Европе, схваћеној као политички циљ ЕУ. Чинило се да постепено интеграције која је до тада функционисала више није корисна и желели су да траже коначну скицу каква би Унија морала да буде. Лакенска декларација је тежила да наложи све ове неформалне дебате и отвори пут ка Унији која је упоредива са државом, са упоредивим Уставом и институцијама. Зато је покренула четири суштинска изазова: демократски изазов, улога Европе у свету, очекивања грађана и поједностављење уговора.<sup>44</sup>

Метода међувладних конференција на којима су национални лидери преговарали док се нису сложили око најмањег заједничког имениоца показао се застарелим. Упркос чињеници да је коначно одобрење новог уговора, какав год да је, требало да прође кроз IGC, Европски савет је одлучио да отвори преговарачки процес за нове актере и са много отворенијим форматом дебате. Сама Лакенска декларација је сазвала конвенцију на којој би биле представљене владе и национални парламенти држава чланица (као чланови, заменици или посматрачи), као и кандидати, Европски парламент и Комисија, Социјално-економски комитет, Комитет региона и Омбудсман, као и представници европских социјалних партнера. Овај форум је добио задатак да изради завршни документ који је укључивао различите алтернативне опције или препоруке у случају консензуса о изазовима постављеним у Лекену који је морао да доведе до нове реформе уговора, реформе која се у то време сматрала коначном.

Нешто више од годину дана, између фебруара 2002. и јуна 2003., Европска конвенција је радила изван мандата препорука које су формулисале реформске хипотезе. Трагајући за ставовима које су сви делили, овај форум је успео да се усагласи око једног текста који је постао први нацрт Европског устава. Председник

---

<sup>44</sup> Aldecoa, F. (2002). *La integración europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)* (vol. II). Madrid: Tecnos, стр. 102.

Конвенције, Валери Жискар д'Естен, представио ју је Европском савету као предлог да се започну дебате, сада само између влада држава, ИГС-а.

У Риму је 4. октобра 2003. године отворена међувладина конференција на којој је требало да се расправља о будућем уставном уговору за ЕУ, који је неформалније познат као Европски устав. Од првог тренутка, неке владе су изразиле своје неслагање са неким од најконтроверзнијих предлога Конвенције: укључити или не упућивање на „хришћанске корене“ Европе (за Пољску, Шпанију, Италију и Ирску), дефинисати квалификовану већину (противиле су се Шпанија и Пољска), да се успостави састав Европске комисије (мале државе нису хтеле да изгубе свог комесара) или функције новог европског министра спољних послова (Велика Британија је била против). С друге стране, друга питања, као што су расподела овлашћења, укључивање Повеље о основним правима у Уговор, принцип супсидијарности или нова фигура председника Европског савета, прихваћена су без већих промена. И поред тога што је споразум практично закључен крајем 2003. године, Шпанија и Пољска су то спречиле, јер су се противиле предлогу двоструке већине (50% држава чланица и 60% становништва) из разлога што је значајно смањило њихову тежину унутар Савета. Коначно, након општих избора у марту 2004. године, Хосе Луис Родригез Запатеро је деблокирао ситуацију и Шпанија је прихватила систем двоструке већине уз неке измене (одлуке би морале да имају подршку 55% држава чланица које представљају 65% становништва, мањина која је блокирала би морала бити најмање четири државе чланице). На тај начин је у јуну 2004. године Европски савет, на заседању у Бриселу, закључио споразум који је био задовољавајући, а крајем октобра је у Риму, истом граду у коме је европски пројекат започео, одржано званично потписивање новог Уставног уговора.<sup>45</sup>

Уз мото „Уједињени у различитости“, Европски устав је одражавао границу до које су државе чланице биле спремне да иду како би се суочиле са трансформацијом Уније. Иако није решио све постављене проблеме, пројекат је дао нека занимљива решења. Са институционалне тачке гледишта, поједноставио је процедуре, јасније разјаснио одговорности између институција Заједнице, ојачао улогу Европског парламента и дао допринос гласу националних парламената уз већу контролу законских предлога Комисије. Осим тога, укључени су и неки од захтева

---

<sup>45</sup> М., Pérez-Solórzano Borrágán, N. (2016). "European Union Politics." 5th ed. Oxford UK: Oxford University Press, *op.*, стр. 64.

европских грађана да имају више гласа, као што је укључивање права на народну иницијативу и укључивање Европске повеље о основним правима у нови уговор.

Иако је до тада ратификација сваког уговора била углавном парламентарна, чињеница да се новом уговору жели да да уставни изглед утицала је на одлуку неких држава чланица да распишу референдум за његову ратификацију. Петнаест држава чланица одлучило је да задржи ратификацију кроз парламент, две (Ирска и Данска) су биле обавезне да распишу референдум по уставном моделу, док је осталих осам то учинило вољом Владе или Парламента (Шпанија, Француска, Холандија, Луксембург, Пољска, Португал, Чешка и Велика Британија). Прва земља у којој је одржан референдум о ратификацији била је Шпанија, 20. фебруара 2005. године. Референдум је предложио Хозе Луис Родригез Запатеро као демонстрацију европејског духа недавно изабране социјалистичке владе. Уздржаност је премашила 57% и то је наговестило растућу дистанцу између европског јавног мњења без интереса за ЕУ и политичке елите веома укључене у дебате које су довеле до потписивања Европског устава. Али то је био резултат и у две државе оснивача, Француској и Холандији, где су грађани задали последњи ударац уставном тексту. Французи су 29. маја исте године гласали против са 54,85% гласова и за са 45,14%, уз излазност од скоро 70% након веома интензивне и страствене кампање. Слично, три дана касније у Холандији. Многи фактори објашњавају ово одбијање: од домаћих, као што су незадовољство одговарајућим владама или забринутост за социоекономску ситуацију, преко извесног неповерења у будућност ЕУ са толико држава чланица, до страха од хипотетичког уласка Турске или до пораста имиграције.<sup>46</sup>

Упркос чињеници да су парламентарне ратификације наставиле својим током и да је Луксембург чак одржао планирани референдум, на којем је добио гласање за, Уставни уговор је био доведен до гашења. После периода размишљања од нешто више од две године, током ротирајућег председавања Саветом у рукама Немачке, Ангела Меркел је одлучила да успостави „мапу пута” за поновно покретање процеса на Европском савету у јуну 2007. године. До тада су постојали само неки нејасни ставови, као што је предлог да се Уставни уговор замени мини-уговором са само институционалним аспектима, који је направио Никола Саркози, или гвоздена одбрана Уставног уговора од стране групе која себе назива Пријатељима Устава -

---

<sup>46</sup> М., Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016), *op. cit.*, стр. 69.

Унија држава које су га већ ратификовале. Било је неопходно сазвати нови ИГС са врло техничком природом да би се преговарало о новом уговору који би сачувао многе од предности Уставног уговора, наравно оне прихватљиве за све државе чланице.

У међувремену, са друге стране медаље процеса интеграције, проширење је напредовало. Током деведесетих, државе чланице ЕУ прихватале су неповратност нових проширења која су морала бити спроведена да би се омогућило оно што је до 1989. изгледало немогуће: уједињење Европе. Експанзија ове величине захтевала је много реформских процеса у исто време. С једне стране, као што је виђено, ЕУ је морала интерно да прилагоди своје институције и оперативна правила новој реалности преласка са петнаест држава чланица на више од двадесет пет. С друге стране, када је Европски савет прихватио захтеве за чланство, државе кандидати су саме започеле преговоре о приступању, које је водила Европска комисија како би осигурала да нове чланице испуњавају све услове утврђене критеријумима из Копенхагена. 1. маја 2004. године, дошло је до тзв. великог проширења, придружило се десет нових држава чланица: Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка, Чешка, Мађарска, Словенија, Малта и Кипар. 1. јануара 2007. године придружиле су се Бугарска и Румунија, којима је било потребно више времена да превазиђу приступне преговоре, инкорпорирају вредности Заједнице у своје правне системе и прилагоде своје економије функционисању тржишта. Дебата о приступању Турске, контроверзна откако је Анкара поднела кандидатуру 1987. године, постала је очигледнија када је Европски савет коначно одлучио да отвори преговоре за њено приступање крајем 2005. године. Ови преговори нису довели никуда, како због малог напретка Турске, тако и због, пре свега, нерасположења неких држава чланица да прихвате промену коју би улазак државе као што је Турска донео у ЕУ.<sup>47</sup>

Не може се затворити овај одељак о великим дебатама раних 2000-их, а да се не помене дубока рана коју је рат у Ираку нанео Европској унији. У марту 2003. године Сједињене Америчке Државе су прогласиле, мимо резолуција Уједињених нација, „превентивни рат“ у Ираку, оптужујући их без доказа за прикривање оружја за масовно уништење и саучесништво са Ал-Каидом. Земље чланице ЕУ биле су подељене на два дела по питању да ли да подрже Сједињене Америчке Државе или

---

<sup>47</sup> Ioannis N. Grigoriadis (2006) Turkey's Accession to the European Union. Published By: The Johns Hopkins University Press, стр. 150.

не. Док су Француска и Немачка оштро осудиле инвазију, Велика Британија, Шпанија, Италија и неке земље кандидати из источне Европе подржале су Џорџа В. Буша. Чинило се да се отвара нови раскол између држава чланица, дефинисаних као стара Европа (коју представљају државе оснивачи, осим Берлусконијеве Италије) у односу на нову Европу (са Блером и Азнаром као највишим представницима), што би објаснило поделу унутар Уније и неспособности Заједничке спољне и безбедносне политике да заузме заједнички став о томе. Како год било, Француска и Немачка су одбиле да пошаљу трупе да помогну у мировном процесу у Ираку и да економски сарађују у обнови земље, док је у Шпанији промена Азнарове владе у Хосеа Луиса Родригеза Запатера значила и заокрет у позицији у вези са Ираком. Прва одлука социјалистичке владе била је да повуче шпанске трупе из те земље у априлу 2004. године. Изненађујуће, ЕУ је превазишла ову дубоку поделу тако што је отишла корак даље у својој спремности да игра релевантну улогу на међународној сцени. Под вођством Хавијера Солане, високог представника за CFSP у периоду од 1999. до 2009. године, у децембру 2003. године, државе чланице потписале су прву европску стратегију безбедности којом су, поднасловом „Сигурна Европа у бољем свету“, желеле да поставе основе да почну да заједнички процењују претње на које су морали да одговоре на међународном нивоу и утврде заједничке безбедносне циљеве и интересе засноване на заједничким вредностима:

„Европска унија, као унија 25 држава са више од 450 милиона становника и четвртином светског бруто националног производа, има на располагању широк спектар инструмената и неизбежно је глобални играч. У последњој деценији, европске снаге су распоређене у иностранству, на удаљеним местима као што су Авганистан, Источни Тимор и Демократска Република Конго. Све већа конвергенција европских интереса и јачање солидарности унутар ЕУ чине Унију кредибилнијим и ефикаснијим актером. Европа мора бити спремна да преузме своју одговорност у одржавању глобалне безбедности и изградњи бољег света“.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Европска стратегија безбедности. Брисел, 12. децембар 2003. године.

#### 4.3. Садашњи Лисабонски уговор: мање уставан и са већом брзином

Лисабонски уговор, који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године, је уговор који мења све претходне, али не успева да их обједини у једну целину, већ то чини у два одвојена уговора: Уговор о Европској унији (Treaty on European Union - TEU) и Уговор о функционисању ЕУ (Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU, што је раније био Уговор о Европској заједници).<sup>49</sup> У ствари, кратки преговори о потписивању споразума показују да је он веома сличан Уставном уговору коме је требало толико времена да се постигне споразум, али без уставних симбола и са више изузетака за државе које су му се најоштрије супротставиле.

Ратификација је била много бржа упркос извесном застоју. Већина држава чланица одлучила се за парламентарни пут, осим Ирске, где је референдум уставна обавеза. На првом ирском референдуму, одржаном у јуну 2008. године, за 'не' је било 53,4% гласова. Неколико разлога објашњава ово одбијање, али у суштини, слоган „ако не знате, гласајте против“ веома добро осликава расположење Ираца, чији је недостатак интересовања за Унију разлог да гласају против. Поред тога, утицали су и недостатак неких националних гаранција, могући губитак комесара за Ирску, перцепција претње њеној неутралности или страх да ЕУ жели да утиче на њену политику против абортуса. За разлику од онога што се десило са Европским уставом, овога пута националне ратификације су настављене и ирска влада се обавезала да ће одржати други референдум. Ирска влада је преговарала о протоколу који поставља ова национално најконтроверзнија питања у новом споразуму и расписала други референдум за 2. октобар 2009. године. Овог пута се повећао одзив, са више од две трећине бирача који су гласали потврдно. Постојале су само две ратификације које су биле на чекању од две од најевроскептичније владе у том тренутку, Пољске и Чешке. Док је пољски председник Лех Качињски коначно пристао да потпише пољску ратификацију након одобрења парламента, чешка влада је тражила последње изузеће да би могла да је ратификује, изузеће од Повеље о основним правима, по узору на Британију. Након укључивања коначног протокола у

---

<sup>49</sup> European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13 December 2007, 2007/C 306/01, available at: <https://www.refworld.org/docid/476258d32.html>

вези са овим последњим изузећем, Лисабонски уговор је ратификовало двадесет седам држава чланица и он је ступио на снагу.<sup>50</sup>

Стога су TEU и TFEU уговори који тренутно регулишу европске интеграције. С једне стране, TEU нуди преглед онога што представља Европска унија и њене структуре, са одредбама о демократским принципима, европским институцијама и условима за појачану сарадњу. С друге стране, TFEU има много више чланова и декларација, јер управо он развија све одредбе унутрашње политике ЕУ, од пољопривреде и рибарства до социјалне политике, заштите потрошача и јавног здравља, пролазећи кроз најновије комунитизоване области, посвећене питањима слободе, безбедности и правде. Такође су укључене у другачији и истакнути одељак све одредбе спољног деловања Уније и финансијске и буџетске организације ЕУ.<sup>51</sup>

Овом новом одредбом уговора Европска унија је успела да буде ефикаснија и делимично јаснија. Европска заједница је нестала и ЕУ је постала једина интеграциона структура, чиме је задржала атрибуцију правног субјективитета. Систем стубова предложен у Мастрихту је дефинитивно нестало и све политике осим CFSP су биле вођене методом заједнице.

Све уставне референце су елиминисане: нема говора о „вољи грађана и држава Европе“; не помињу се симболи идентитета Уније; уклоњена је подела овлашћења и додата је изјава која указује да државе чланице могу да одлуче да повећају, али и ограниче овлашћења ЕУ; није могуће мењати назив прописа и директива, законима и оквирним законима, а министар иностраних послова предложен у европском уставу и даље се зове Високи представник за спољну политику и безбедност ЕУ.<sup>52</sup>

Несумњиво је да је систем одлучивања био један од најмодификованијих делова у односу на европски устав. Процес саодлучивања назван је редовним законодавним поступком и проширен је на више од педесет нових области; гласање квалификованом већином у Савету проширено је на 60 нових инстанци, уз једноставнији систем двоструке већине (заступљеност 55% држава чланица и 65% становништва) упркос очувању права на једногласност у суштинским питањима као што су CFSP, опорезивање или социјално осигурање.

---

<sup>50</sup> М., Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016). "European Union Politics." 5th ed. Oxford UK: Oxford University Press, стр. 78.

<sup>51</sup> Исто.

<sup>52</sup> Исто, стр. 79.

Што се тиче институција, велики напредак остварио је Европски парламент, који је постао сузаконодавац у многим другим стварима и добио на тежини у поступку ревизије уговора и именовању председника Европске комисије. Европски савет је такође ојачан као институција креирањем фигуре председника Европског савета, са мандатом од две и по године са могућношћу поновног избора. Високи представник Уније за спољну и безбедносну политику прошао је пут од члана Савета до члана Европске комисије као потпредседник, а предвиђено је и стварање Европске службе за спољне послове, службеног тела мултинационалног дипломате. Одбрана људских права и демократског легитимитета постала је видљивија, прво кроз инкорпорацију Повеље о основним правима у исти Уговор (до тада је то било искључено) и могућност придруживања ЕУ Европској конвенцији о људским правима. Веће укључивање грађана у европски пројекат био је један од циљева који постигнут успостављањем процедуре народне иницијативе за промовисање законодавних дебата на европском нивоу засноване на прикупљању милион потписа, као и кроз повећану контролну улогу националних парламената у европском законодавном процесу.

Након више од двадесет година везаних за неколико реформи уговора, државе чланице, европске институције и јавност претрпели су одређену дозу реформског замора, што је, додато растућем политичком незадовољству и појави или расту евроскептичних партија у многим земљама, резултирало у предвиђањима да ће Лисабонски уговор бити снази не дуже од претходних реформских уговора (Јединствени европски акт, Мастрихт, Амстердам и Ница). Овај нови Уговор, или збир TEU-а и TFEU-а, није замишљен као дефинитивни текст Уније, као што је замишљено са Европским уставом, али је Унији дао стабилан институционални оквир из којег би она могла да управља машином неколико година без потребе за даљим реформама.

#### 4.4. Институције ЕУ

Институционална поставка Европске уније је јединствена и њен систем доношења одлука се стално развија. 7 европских институција, 7 тела ЕУ и преко 30



децентрализованих агенција распоређено је широм ЕУ. Они заједно раде на пољу заједничких интереса ЕУ и европских народа.

Што се тиче администрације, постоји још 20 агенција и организација ЕУ које обављају специфичне правне послове и 4 међуинституционалне службе које подржавају институције.

Све ове установе имају специфичне улоге – од развоја закона ЕУ и креирања политика до спровођења политика и рада у специјализованим областима, као што су здравство, медицина, транспорт и животна средина.

Постоје 4 главне институције за доношење одлука које воде администрацију ЕУ. Ове институције заједно дају смернице за политику и играју различите улоге у процесу доношења закона:

- Европски парламент (Брисел/Стразбур/Луксембург)
- Европски савет (Брисел)
- Савет Европске уније (Брисел/Луксембург)
- Европска комисија (Брисел/Луксембург/представништва широм ЕУ)

Њихов рад допуњују и друге институције и органи, међу којима су:

- Суд правде Европске уније (Луксембург)
- Европска централна банка (Франкфурт)
- Европски ревизорски суд (Луксембург)

Институције и тела ЕУ интензивно сарађују са мрежом агенција и организација ЕУ широм Европске уније. Примарна функција ових тела и агенција је да преведу политике у стварност на терену. Око 60.000 државних службеника и другог особља ЕУ служи 450 милиона Европљана.

Дакле, у ЕУ делује седам централних институција: Европски парламент, Европски савет, Савет ЕУ, Комисија ЕУ, Суд правде ЕУ, Европска централна банка, Ревизорски суд. Само четири од наведених институција биле су предвиђене првобитним оснивачким уговорима. Ревизорски суд је основан 1977. године, Уговором из Мастрихта 1993. године, ЕУ је постала званична институција. Европски савет и Европска централна банка постали су званичне институције ЕУ тек Лисабонским уговором 2009. године.

## 5. САДАШЊЕ СТАЊЕ И ПРИЛИКЕ

### 5.1. Различите кризе Уније

Друга деценија 21. века донела је низ криза за Европску унију које су сугерисале могући распад пројекта. Различите кризе у Европској унији показале су да је циљ дефинисан на енглеском језику као све ближа унија дошао до краја и да флексибилност већ преовладава у пројекту европских интеграција. Продубљивање интеграције почиње да се одвија само на инструменталан начин, а проширење нових држава чланица се одлаже, а чак се разматра и њихово смањење.

Може се рећи да је Европска унија током ове деценије доживела четири практично истовремене кризе:<sup>53</sup>

- Криза у зони евра: Утицај економске кризе на земље које се финансирају из буџета ЕУ.
- Брегзит криза: Политичка криза која је почела као резултат референдума о изласку Уједињеног Краљевства из Европске уније и година преговора о условима за нови однос између Уније и Уједињеног Краљевства као треће државе.
- Миграциона криза: Хуманитарна криза, погрешно названа за избеглице, која има директан утицај на шенгенски простор и европску политику миграција и азила.
- Криза евроскептицизма: Појава партија са све већом подршком на биралиштима које бране екстремне десничарске позиције и такође захтевају ренационализацију европске политике.

Када је реч о економској кризи, крајем 2009. године, управо када је Лисабонски уговор ступио на снагу, у Европској унији је избила дужничка криза као резултат глобалне рецесије која је почела падом Лехман Бротхерса. Неке чланице еврозоне, попут Грчке, Португалије, Ирске, Шпаније и Кипра, нису могле да се суоче са рефинансирањем свог јавног дуга, тако да су генерисале високе јавне дефиците, а стопа незапослености је непропорционално расла. Европска унија, заједно са Међународним монетарним фондом (ММФ), морала је да се позабави

---

<sup>53</sup> Matthew J. Gabel: European Union crisis. Pristupljeno 31.3.2024., dostupno na: <https://www.britannica.com/topic/European-Court-of-Justice>

финансијским спасавањем ових земаља, које се састоји од зајмова условљених спровођењем структурних реформи и фискалном штедњом.



Слика 3. Дужничка криза еврозоне - демонстранти протестују против мера штедње које спроводи грчка влада, 25. мај 2011, Солун, Грчка, извор: Michael Ray: Euro-zone debt crisis. Pristupljeno 31.3.2024., dostupno na: <https://www.britannica.com/topic/euro-zone-debt-crisis>

Након целе ове кризе, Европска унија је морала да предузме неке мале реформе уговора како би створила неопходне финансијске инструменте за очување финансијске стабилности у еврозони. Прво, од 2010. године створени су Европски фонд за финансијску стабилност и Европски механизам за финансијску стабилност, који су биле привремене структуре за хитно финансирање зависне од средстава прикупљених на финансијским тржиштима и за које је Комисија гарантовала уз буџет Уније као колатерал. Затим, у марту 2011. године, државе чланице Уније замениле су их трајнијим инструментом, Европским механизмом за стабилност, који је желео да заштити финансијску стабилност у зони евра у целини. Коначно, у марту 2012. године, државе чланице су преговарале о споразуму у форми уговора, познатом као Европски фискални пакт (упркос званичном називу Уговор о стабилности, координацији и управљању економском и монетарном унијом) које су Уједињено Краљевство и Чешка саме искључиле. Овај споразум је успоставио

принцип равнотеже буџета заснован на скупу обавезујућих правила за државе чланице:<sup>54</sup>

- посвећеност структурном јавном дефициту који не прелази 0,5% БДП-а или 1% за земље чији је јавни дуг мањи од 60% БДП-а;
- обавеза земаља са јавним дугом већим од 60% БДП-а да остану у оквиру ове границе за двадесет година са стопом која је еквивалентна 1/20 вишка сваке године;
- обавеза сваке државе да гарантује аутоматске корекције датума истека када није у могућности да постигне фискалне циљеве постигнутог споразума;
- опредељеност да се нове норме унесу у уставну регулативу или у национално законодавство, уз верификацију од стране Суда правде ЕУ;
- Обавеза да се јавни дефицит увек држи испод 3% БДП-а, чије би непоштовање довело до полуаутоматских санкција.

На првом месту, један од главних елемената ове кризе еврозоне била је интеракција између повећања државног ризика и повећања ризика банака. Повећање премије за ризик државног дуга довело је до повећања ризика земље, што је погоршало банкарску ситуацију. А заузврат, банкама је била потребна јавна помоћ која је подразумевала повећање државног ризика. Да би прекинули ову везу, у јуну 2012. године, шефови држава и влада су се сложили да крену ка банкарској унији, успостављајући главне осовине на Европском савету у децембру исте године. То је систем банкарске супервизије и решавања у целој Европи са циљем да обезбеди да банке буду здраве и способне да издрже будуће финансијске кризе, да избегну ситуације у којима се новац пореских обвезника користи за спасавање банака у стечају, да смањи фрагментацију тржишта усклађивањем прописа финансијског сектора и, у целини, ојачати финансијску стабилност еврозоне и ЕУ у целини. Све ове мере о управљању ЕМУ и банкарском унијом, али и одлука Европске централне банке да снизи каматне стопе на историјски минимум, између осталог, имале су као приоритет краткорочно спасавање евра и повећање отпорности економске и монетарне уније у циљу будућих криза.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Kamil Kotlinski (2013). "Treaty On Stability, Coordination And Governance In The Economic And Monetary Union As An Instrument Fiscal Policy Coordination In The European Union," *Oeconomia Copernicana*, Institute of Economic Research, vol. 4(2), pages 6-20, June.

<sup>55</sup> Исто.

Друго, политичку кризу у ЕУ предводила је Велика Британија. Брежит је, први пут у историји интеграције, отворио могућност да држава чланица одлучи да напусти европски клуб. Заправо, Лисабонски уговор је већ предвидео ову опцију, одредбу која до тада није била укључена ни у један други уговор. Ово укључивање би већ могло сугерисати да се времена пермисивног консензуса мењају и да би евроскептицизам могао да добије утакмицу.<sup>56</sup>

Члан 50. Уговора о Европској унији утврђује мапу пута за иступање државе чланице из ЕУ:<sup>57</sup>

1. Свака држава чланица може одлучити, у складу са својим уставним правилима, да се повуче из Уније.
2. Држава чланица која одлучи да се повуче обавештава Европски савет о својој намери. У светлу смерница Европског савета, Унија ће преговарати и са овом државом закључити споразум којим ће се утврдити облик њеног повлачења, узимајући у обзир оквире њених будућих односа са Унијом. [...]
3. Уговори ће престати да се примењују у дотичној држави од ступања на снагу споразума о иступању или, ако га нема, две године након обавештења из става 2, осим ако Европски савет једногласно одлучи, у споразум са овом државом, да се овај период продужи.
4. За потребе ст. 2 и 3, члан Европског савета и Савета који представља државу чланицу која иступа неће учествовати у разматрањима или одлукама Европског савета или Савета које га се тичу. [...]

Недостатак наклоности британских грађана према Европској унији био је историјска константа која није спречила Лондон да се придружи европском пројекту 1973. године нити да током година игра водећу улогу у неким областима европских интеграција од њиховог интереса, као што је економска либерализација и мере за јачање конкурентности, трансатлантских односа или чак напретка у политици ка европској одбрани. Међутим, јавно мњење је све јаче показивало знаке дистанцирања од европског пројекта. Током предизборне кампање 2015. године, Дејвид Камерон је најавио да ће, ако победи на општим изборима, расписати референдум о томе да ли ће његова земља остати у Унији. Када је био премијер, Камерон је предложио поновно преговарање о односима између Лондона и Брисела

---

<sup>56</sup> Wallace, H. (2017). «In the Name of Europe. The JCMS Annual Review Lecture». *Journal of Common Market Studies* (vol. 55, стр. 8-18).

<sup>57</sup> Члан 50. Уговора о Европској унији.

у циљу одбране трајности у Унији на референдуму. Након интензивних преговора са осталим државама чланицама, Уједињено Краљевство је постигло пакт заснован на четири реформе: искључивање Уједињеног Краљевства из идеје све ближе Уније како би се осигурао њен национални суверенитет; обећање да ће радити на повећању конкурентности ЕУ и међународних трговинских споразума; заштитити државе чланице ЕУ које не учествују у еврозони (у одбрани лондонског Ситија) и већу контролу над имиграцијом заједнице.<sup>58</sup>

Референдумско питање је било врло једноставно, а ставови су били веома супротстављени:

„Да ли Уједињено Краљевство треба да остане чланица Европске уније или да напусти Европску унију?“<sup>59</sup>

Присталице Бреگزита су тврдили да би, повратком националног суверенитета, Уједињено Краљевство било боље позиционирано да контролише имиграцију и преговара о трговинским споразумима, између осталих предности, док ће бити ослобођено бирократске регулативе заједнице. Присталице против Бреگزита су, с друге стране, упозориле на ризике за британски економски просперитет, губитак међународног утицаја и повећање трговинских баријера између Уједињеног Краљевства и држава ЕУ. После напорне кампање, резултат референдума донео је победу Бреگزиту са 51,9% гласова, у поређењу са 48,1% оних који су били за останак у ЕУ. Камерон је аутоматски поднео оставку на место премијера, пошто је бранио сталност новим договореним условима, а Тереза Меј га је заменила на челу Конзервативне странке и на броју 10 у Даунинг Стриту.<sup>60</sup>

Од тада је почела стриктно да се поштује мапа пута сачињена у члану 50. Тереза Меј је 29. марта 2017. године потписала писмо упућено председнику Европског савета Доналду Туску у којем је тражила да Велика Британија напусти ЕУ и започела процес преговора који је морао да траје највише две године. Ове две године тешких преговора завршиће се одласком прве државе чланице из ЕУ 30. марта 2019. године.

Треће, хуманитарна криза проистекла из броја миграната и избеглица који покушавају да дођу до држава чланица ЕУ преко Средоземног мора и Балкана

---

<sup>58</sup> Hobolt, S. (2016). «The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent». *Journal of European Public Policy* (vol. 23, núm. 9, стр. 1259-1277).

<sup>59</sup> Референдумско питање о статусу Уједињеног Краљевства као чланице Европске уније, одржано 23.06.2016. године.

<sup>60</sup> Wallace, H. (2017). «In the Name of Europe. The JCMS Annual Review Lecture». *Journal of Common Market Studies* (vol. 55, стр. 8-18).

такође је отворила кризу солидарности међу државама. Европска унија је 2013. године усвојила посебну уредбу о пријему избеглица којом је утврђено да је влада прве земље у коју су избеглице стигле задужена за разматрање захтева за азил и одлучивање да ли су избеглице добиле овај статус, што ју је приморало ЕУ да овим државама понуди подршку. Тако је притисак доласка миграната пао углавном на владе земаља на спољним границама са ЕУ. У том смислу, управо у том тренутку Италија је покренула операцију Маре Нострум, чији је циљ био патролирање међународним водама Сицилијског мореуза ради спасавања живота. За нешто више од годину дана, између октобра 2013. и децембра 2014. године, спасила је више од 170.000 људи. Упркос покушајима да се ова операција европеизује, пошто Италија није могла да је одржи, неке државе чланице биле су против тога из страха од ефеката масовног доласка миграната. Европски дискурс о спасавању живота почео је да се помера од циља спасавања на отвореном мору ка већој граничној контроли како би се спречили изласци на море, а на крају се фокусирао на борбу против мафија које експлоатишу мигранте и злостављају их. Хуманитарни дискурс и дискурс безбедности су се приближавали. Прво је ЕУ распоредила операцију Тритон, коју је водила агенција Фронтекс, задужена за контролу европских граница, али са мање финансијских средстава од италијанске операције. Касније, 2015. године, председник Европске комисије, Жан-Клод Јункер, промовисао је буџетско појачање нове операције, која је добила име Софија и која је додала нови циљ борбе против мрежа трговине људима, укључујући и борбу против метода транспорта имиграната.

Међутим, почетком 2015. године Комисија је позвала националне владе да раде заједно на пријему избеглица које су остале у Грчкој и Италији. Предлог се састојао од успостављања националних квота за прихват од сто двадесет хиљада избеглица у периоду од две године у зависности од ресурса и прихватних капацитета. Против овог споразума, одобреног квалификованом већином у Савету ЕУ, гласале су Мађарска, Чешка, Словачка и Румунија. Упркос њиховом противљењу, споразум је био обавезујући за све државе чланице осим Уједињеног Краљевства, Ирске и Данске, које су биле изузете (захваљујући клаузули о изузетку у уговорима) из европске политике правосуђа и унутрашњих послова ЕУ. На крају, број пресељења избеглица из Италије и Грчке био је много мањи од очекиваног, што је потврдило неуспех европске солидарности и неспособност да се пружи ефикасан одговор на ову хуманитарну кризу. Споразум са Турском у марту 2016. године је

учинио да се заустavi долазак избеглица у Европу са турске границе и депортација новопридошлих у замену за новчану надокнаду.

И коначно, збир ових криза и других више националне природе довео је до кризе поверења јавности у европски пројекат. У великој већини европских земаља дошло је до успона партија са парламентарним присуством које су браниле извештан повратак националног суверенитета. Програм евроскептичних партија може бити веома различит у свакој земљи, али се антиевропски дискурс у основи фокусирао, поклапајући се са економском и миграционом кризом у Европи, на критику европских институција због мера штедње уведених последњих година у супротности са доласком миграната и избеглица у европске државе. Антиевропеизам се може градити на различитим захтевима, од повлачења из европског пројекта по узору на Уједињено Краљевство до повратка националним валутама, напуштања или заустављања било каквог предлога интеграције изнутра. Историја ће показати да ли ће Европска унија наставити да се креће ка интеграцији, да ли ће доћи до враћања моћи националним суверенитетима или чак да ли ће се Унија на крају распасти.

## 5.2. Хронолошки резиме

Процес европских интеграција историјски је симболизовао мир на европском континенту после два светска рата, али и економски напредак и стабилност, а европско уједињење падом Берлинског зида. Са проширењем на земље северне обале Медитерана осамдесетих и на земље Централне и Источне Европе средином 2000-их, Унија је значила и консолидацију демократије, економску и друштвену модернизацију и укључивање нових земаља у европски пројекат.

Уобичајено је рећи да је процес европских интеграција напредовао кроз кризе. Другим речима, у тренуцима парализе, европски пројекат је поново рођен са већом снагом и напредовао је ка већој интеграцији моћи и са више држава чланица које су се придржавале. Један од парадигматских момената догодио се почетком деведесетих када је поновно уједињење Немачке промовисало економску и монетарну унију и политичку унију у исто време. Са глобалном економском и финансијском кризом у последњој деценији, ЕУ је радила на томе да постане отпорнија, са предлогом за банкарску унију између многих других мера.



До сада, Европска унија или њене државе чланице нису морале да бирају између продубљивања или проширења, али је напредак остварен на оба пута паралелно. Чак и данас, када се у појединим земљама чланицама чује све више гласова против развоја неких европских политика или одбране повратка националног суверенитета, постоје земље које и даље куцају на врата Уније. Међутим, ЕУ ће све више бити *a la carta* унија у којој ће свака држава чланица одлучити у којој мери учествује у свакој политици, па чак и колико дуго.



Слика 4. Застава ЕУ

У наставку је приказана збирна табела са најрелевантнијим чињеницама у историји продубљивања и проширења процеса европских интеграција, а потом и мапе које показују како су државе чланице расле у Европској унији.

**Табела 1. Најрелевантније чињенице у историји продубљивања и проширења ЕУ (сопствена адаптација на основу датих информација у раду)**

ФАЗЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (САЖЕТАК)	
1951.	Оснивање Економске заједнице за угаљ и челик (ЕССC) у Паризу од стране земаља оснивача: Немачке, Француске, Италије, Холандије, Белгије и Луксембурга.
1957.	Потписивање, од стране шест земаља оснивача ЕССC -а, Римских уговора о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕC) и Европске заједнице за атомску енергију (Еуратом) - рођена је Европа коју чини 6 држава чланица.



1967.	Ступање на снагу Бриселског споразума о спајању извршних власти који предвиђа успостављање јединственог Савета и јединствене Комисије за све три Европске заједнице.
1970.	Потписивање Уговора у Луксембургу којим Заједница има солидну финансијску аутономију уместо финансијских доприноса држава чланица.
1973.	Данска, Ирска и Уједињено Краљевство приступају Европској економској заједници – Европи која се састоји од 9 држава чланица.
1974.	Самит у Паризу 1974. на коме 9 шефова држава и влада одлучују да се редовно састају у оквиру Европског савета и предлажу да се парламент бира општим правом гласа.
1979.	Први избори за Европски парламент директним општим правом гласа.
1981.	Грчка се придружила ЕЕС - Европа 10 -
1984.	Европски савет у Штутгарту: усвајање Свечане декларације Европске уније.
1985.	Потписивање Шенгенских споразума.
1986.	Улазак Шпаније и Португалије у ЕЕС - Европа 12 -
1987.	Ступање на снагу Јединственог европског акта, потписаног 7.7.87., којим се предвиђа стварање јединственог тржишта до 31.12.1992.
1989.	Одобрење Социјалне повеље од стране свих држава чланица, осим Уједињеног Краљевства, током Европског савета у Стразбуру.
1990.	Након уједињења Немачке, пет земаља бивше Источне Немачке придружило се Европској заједници. Потписивање Шенгенске конвенције о слободном кретању на унутрашњем тржишту.
1992.	Порто потписивање споразума о оснивању Европског економског простора - ЕЕА -
1993.	Ступање на снагу Уговора из Мастрихта који предвиђа успостављање Европске уније и стварање економске и монетарне уније 1.11.1993
1995.	Улазак Аустрије, Финске и Шведске у Европску унију – Европа а 15 -
1997.	Представљање програмског документа „Агенда 2000“ који садржи нову реформу структурних фондова и критеријуме за будуће проширење ЕУ.
1998.	Аустрија, Белгија, Финска, Француска, Немачка, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Португал и Шпанија стварају Европску централну банку и усвајају јединствену валуту.
1999.	Једанаест земаља ЕУ улази у трећу фазу ЕМУ и усваја евро, коме ће се током година придружити још 4 земље чланице. Оставка Комисије Жака Сантера и увођење нове Комисије Романа Продија од стране Европског парламента. Ступање на снагу Амстердамског уговора којим се јачају неки принципи садржани у претходним уговорима и мењају надлежности институција.
2001.	У Ници је 26. фебруара потписан Уговор којим се ажурирају функције различитих европских институција, такође имајући у виду скори улазак 10 нових држава чланица.
2002.	Увођење еуро кованица и новчаница.
2003.	Завршени преговори у Атини 16.4.2003. потписивањем Уговора о приступању десет држава Централне и Источне и Јужне Европе: Кипар, Малта, Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Чешка, Словачка, Словенија и Мађарска.

2004.	1. маја 2004. Европа продужава свој темпо и поздравља десет нових земаља у Унију: Кипар, Малту, Естонију, Летонију, Литванију, Пољску, Чешку, Словачку, Словенију и Мађарску.
2004.	Дана 29. октобра 2004. године, у Риму, шефови држава или влада 25 европских земаља усвојили су „Устав за Европу“, након вишемесечних преговора о пројекту који је разрађен Конвенцијом и представљен поводом Европског савета у Солуну 20. јуна 2003. године.
2007.	1. јануара 2007. године још две источноевропске земље, Бугарска и Румунија, придружују се ЕУ, чиме се број држава чланица попео на 27. Земље кандидати за чланство су сада Хрватска, бивша Република Југословенска Македонија и Турска.
2007.	13. децембар 2007. - Потписивање Лисабонског уговора
2009.	1. децембар 2009. – Лисабонски уговор ступа на снагу
2010.	Комисија представља стратегију Европа 2020
2011.	Оснивање ESM фонда (фонда за спас држава), активног од 2012. к
2012.	2. март 2012. - Потписивање Уговора о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији.
2013	Хрватска се придружује.
2016	БРЕГЗИТ - Велика Британија напушта Европску унију.



Слика 5. Мапа различитих таласа приступања држава Европској унији



 Државе чланице ЕУ (2013.)  
 Земље кандидати и потенцијални кандидати

Слика 6. Мапа Европске уније након приступања Хрватске (1.7.2013.) извор: Државе чланице ЕУ, приступљено 30.3.2023., доступно на: [https://archive.europa.ba/?page\\_id=914](https://archive.europa.ba/?page_id=914)

## ЗАКЉУЧАК

Историјски гледано, корени Европске уније као организације сежу до краја Другог светског рата. Идеја о европским интеграцијама је рођена како би се осигурало да никада више неће бити масакра и разарања.

После огромних страдања и разарања изазваних два светска рата, крајем 1940-их појавила се потреба да се трајно гарантује мир. Имајући ово на уму, француски министар спољних послова Роберт Шуман предложио је да Немачка окупи стратешки важне индустрије угља и челика на заједничком тржишту, стављајући их под контролу наднационалне власти. Године 1951. заједно са Белгијом, Италијом, Луксембургом и Холандијом, Француска и Немачка су основале Европску заједницу за угаљ и челик, тако да, како је наведено у Шумановој декларацији од 9. маја 1950, „сваки рат између Француске и Немачке постаје не само незамислив, већ и материјално немогућ“. Овај корак је омогућио Немачкој да се врати на европску сцену као равноправан партнер. Поред Европске заједнице за угаљ и челик, 1957. године Римски уговори су успоставили Европску економску заједницу и Европску заједницу за атомску енергију. Године 1965. Уговором о спајању претходно поменуте три заједнице су подређене заједничким институцијама (Комисија, Веће министара, Европски парламент, Суд правде), чиме су успостављене институције Европске заједнице.

Циљ Европске заједнице је био стварање унутрашњег тржишта на којем роба, људи, услуге и капитал слободно циркулишу. У међувремену је почело проширење: 1973. године Уједињено Краљевство, Ирска и Данска су приступиле Европској заједници, а затим Грчка 1981. године и Шпанија и Португал 1986. године. Средином 1980-их интеграција је доживела изванредан динамизам. Јединствени европски акт из 1986. године увео је већинско гласање за питања која се односе на унутрашње тржиште, чиме су створени услови за његово унапређење.

1989. године континент су обележиле дубоке промене: отварање Мађарске границе на западу и пад Берлинског зида, што је довело до распада Совјетског Савеза у децембру 1991. године. Након завршетка Хладног рата и поновног уједињења Немачке, Уговором из Мастрихта 1992. године, дошло је до реформе и успостављања Европске уније: поред Европске заједнице, односно тзв. „првог стуба“, „други стуб“ је успоставио заједничку спољну и безбедносну политику, док

је додат и „трећи” стуб за јачање сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова. Године 1999. у контексту крвавих балканских ратова, Европски савет у Келну успоставио је Европску безбедносну и одбрамбену политику, која је припремила неопходна средства за ефикасније суочавање са евентуалним будућим сукобима. У том циљу организоване су углавном цивилне и војне мировне мисије, укључујући и ван европског континента. ЕУ се тако представила као глобални актер, спреман да преузме веће одговорности (Европска безбедносна стратегија из 2003. године „Сигурна Европа у бољем свету“).

Од 2009. године, члан 50 Уговора о Европској унији предвиђа могућност иступања државе чланице ЕУ. Већина британског бирачког тела гласала је на референдуму 23. јуна 2016. године за излазак Велике Британије из ЕУ. Велика Британија је 29. марта 2017. обавестила ЕУ о својој намери да напусти Унију. Након три одлагања датума повлачења, последњег 31. октобра 2019. године, Британија је напустила ЕУ 31. јануара 2020. године.

Са данашње тачке гледишта, Европска унија се показала ефикасном, гарантујући Западној Европи најдужи период мира у њеној историји. Унија, првобитно замишљена само као економска заједница, постепено се трансформисала у јединствену политичку организацију те врсте, са сарадњом проширеном и на друге области као што су азил, миграције, правосуђе, безбедност, енергетика, животна средина и спољна политика.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Chira-Pascanut, C. (2014). «Discreet Players: Jean Monnet, Transatlantic Networks and Policy-Makers in International Cooperation». *Journal of Common Market Studies* (vol. 52, No.. 6, стр. 1242-1256).
2. Dinan, D. (2010). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (4.<sup>a</sup> edición), стр.22.
3. Kaiser, W., Varsori, Antoni (2010) "European Union History: Themes and Debates." Basinstoke UK: Palgrave Macmillan, стр.214.
4. European Union, Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25 March 1957, available at:  
<https://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>
5. Gerbet, P. (2007). *La Construction de la Europe*. París: Armand Colin (4.<sup>a</sup> edición), стр. 413.
6. Morata, F. (2005). *Història de la Unió Europea*. Barcelona: UOC (col·lecció «Vull Saber»), стр. 89.
7. Dedman, M. (2009). *The Origins and Development of the European Union: A History of European Integration*. Londres: Routledge (2.<sup>a</sup> edición), стр. 75.
8. Wragg, D. W. (1973). *A Dictionary of Aviation* (first ed.). Osprey. Стр. 279
9. Cini, M., Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016). "European Union Politics." 5th ed. Oxford UK: Oxford University Press, стр. 73.
10. Ross, G.; Jenson, J. (2017). «Reconsidering Jacques Delors' Leadership of the European Union». *Journal of European Integration* (vol. 39, núm. 2, стр. 113-127).
11. Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty. Приступљно 31.3. 2024.,  
доступно на: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
12. Cini, M., Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016)., *op. cit.*, стр. 80.
13. THE LEGACY OF THE MAASTRICHT TREATY AFTER 25 YEARS: THE PILLARS OF EUROPE. European Union, 2018., стр. 10.
14. Ferčič, A., Hojnik, J., Tratnik, M. (2011) *Uvod v pravo Evropske unije*, GV založba, Ljubljana, стр. 315.
15. Freeman, M., Smith, F., (2013) *Law and Language: Current Legal Issues*, Oxford University Press, Oxford, стр. 428.



16. The crisis of the Santer Commission. CVCE. Pierre Gerbet 2016. Приступљено 31.3.2024., доступно на:  
[https://www.google.rs/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cvce.eu/content/publication/2004/6/17/7380f95b-1fb2-484d-a262-d870a0d5d74d/publishable\\_en.pdf&ved=2ahUKEwj03a6XuZ6FAxWCBNsEHWb\\_sDI0QFnoECckQAQ&usg=AOvVaw16sBLQsVPiIUbBxv1zkWBO](https://www.google.rs/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cvce.eu/content/publication/2004/6/17/7380f95b-1fb2-484d-a262-d870a0d5d74d/publishable_en.pdf&ved=2ahUKEwj03a6XuZ6FAxWCBNsEHWb_sDI0QFnoECckQAQ&usg=AOvVaw16sBLQsVPiIUbBxv1zkWBO)
17. Лакенска декларација о будућности Европске уније. Европски савет, 15. децембар 2001. године.
18. Aldecoa, F. (2002). *La integración europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)* (vol. II). Madrid: Tecnos, стр. 102.
19. M., Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016). "European Union Politics." 5th ed. Oxford UK: Oxford University Press, *op.*, стр. 64.
20. Ioannis N. Grigoriadis (2006) Turkey's Accession to the European Union. Published By: The Johns Hopkins University Press, стр. 150.
21. Европска стратегија безбедности. Брисел, 12. децембар 2003. године.
22. European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13 December 2007, 2007/C 306/01, available at: <https://www.refworld.org/docid/476258d32.html>
23. Kamil Kotlinski (2013). "Treaty On Stability, Coordination And Governance In The Economic And Monetary Union As An Instrument Fiscal Policy Coordination In The European Union," *Oeconomia Copernicana*, Institute of Economic Research, vol. 4(2), pages 6-20, June.
24. Wallace, H. (2017). «In the Name of Europe. The JCMS Annual Review Lecture». *Journal of Common Market Studies* (vol. 55, стр. 8-18).
25. Hobolt, S. (2016). «The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent». *Journal of European Public Policy* (vol. 23, núm. 9, стр. 1259-1277).
26. Wallace, H. (2017). «In the Name of Europe. The JCMS Annual Review Lecture». *Journal of Common Market Studies* (vol. 55, стр. 8-18).
27. Schuman Robert, Schuman Declaration of 9/5/1950, available at: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_sl](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_sl)
28. EUROPEAN COUNCIL AT CORFU, 24 - 25 JUNE 1994. PRESIDENCY CONCLUSIONS. Приступљено 31.3.2024., доступно на:  
[https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_en.htm)

29. AMSTERDAM EUROPEAN COUNCIL, 16 AND 17 JUNE 1997. PRESIDENCY CONCLUSIONS. Приступљено 31.3.2024., доступно на:  
[https://www.europarl.europa.eu/summits/ams1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/ams1_en.htm)
30. "Encarta - Evropska unija (2. strana)". Приступљено 31.3. 2024., доступно на: .  
[https://web.archive.org/web/20071215055244/http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_761579567\\_2/European\\_Union.html](https://web.archive.org/web/20071215055244/http://encarta.msn.com/encyclopedia_761579567_2/European_Union.html)
31. Eurostat, Statistics Explained. Приступљено 31.3. 2024., доступно на:  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:European\\_currency\\_unit\\_%28ECU%29](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:European_currency_unit_%28ECU%29)
32. Matthew J. Gabel: European Union crisis. Pristupljeno 31.3.2024., dostupno na:  
<https://www.britannica.com/topic/European-Court-of-Justice>

## Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Марија Максић

Број индекса 280/2022

### Изјављујем

Да је мастер рад под насловом

**„КОРЕНИ НАСТАНКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ“**

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да мастер рад у целини, а ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- Да су резултати коректно наведени и
- Да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Косовској Митровици,

Потпис аутора

19. 04. 2024

elliMaxiћ