

Evropa od A do Š

Priručnik za evropsku integraciju

Naslov originala:
Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.)
EUROPA VON A BIS Z
Taschenbuch der europäischen Integration
10. Auflage 2007
© Institut für Europäische Politik, Berlin

Izdavači: Nomos i Institut für Europäische Politik
Urednici: Isabelle Tannous i Marian Barbato

© 2010 Fondacija Konrad Adenauer
za izdanje na srpskom jeziku

Izdavač:
Fondacija Konrad Adenauer

Za izdavača:
Henri Bohnet

Redakcija:
Milica Miković
Aleksandra Popović

Prevodioci:
Ivana Antić
Sanja Katarić
Slobodan Popović

Štampa:
Sanimex, Beograd

Tiraž:
2.000 primeraka

Evropa od A do Š

Priručnik za evropsku integraciju



Beograd, 2010.

Sadržaj

| | |
|---|-----|
| Uvod | 9 |
| Evropa pred odlukom | 13 |
| Evropsko ujedinjenje, istorijski pregled | 17 |
| Agrarna politika | 45 |
| Antidiskriminaciona politika | 53 |
| Budžet i finansije | 57 |
| Državljanstvo Unije | 65 |
| Ekološka politika | 70 |
| Ekonomska i monetarna unija | 73 |
| Ekonomska politika | 76 |
| Energetska politika | 80 |
| Evrojust | 84 |
| Evropska bezbednosna i odbrambena politika | 86 |
| Evropska centralna banka | 94 |
| Evropska komisija | 97 |
| Evropska konvencija o ljudskim pravima | 106 |
| Evropska politika prema susedima | 109 |
| Evropska unija | 115 |
| Evropske stranke | 126 |
| Evropski identitet | 131 |
| Evropski izbori | 135 |
| Evropski parlament | 142 |
| Evropski privredni i socijalni odbor | 151 |
| Evropski revizorski sud | 154 |
| Evropski savet | 157 |
| Evropski sud pravde | 162 |
| Fleksibilizacija | 167 |
| Industrijska politika | 171 |

| | |
|---|-----|
| Nadležnosti: instrumenti i kompetencije | 175 |
| Nemačka u EU | 187 |
| Obrazovna politika | 193 |
| Odbor regiona | 196 |
| Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju | 199 |
| Politika azila, imigracije i viza | 205 |
| Politika ljudskih prava | 210 |
| Politika prema Africi | 214 |
| Politika prema Aziji | 217 |
| Politika prema Jugoistočnoj Evropi | 220 |
| Politika prema Latinskoj Americi | 224 |
| Politika prema mladima | 226 |
| Politika prema Sredozemlju | 228 |
| Politika pridruživanja i saradnje | 231 |
| Politika u oblasti istraživanja svemira | 235 |
| Politika u oblasti klime | 238 |
| Politika u oblasti konkurencije | 241 |
| Politika u oblasti kulture | 245 |
| Politika u oblasti ribarstva | 249 |
| Politika u oblastima istraživanja i tehnologije | 252 |
| Politika zapošljavanja | 258 |
| Politika zaštite potrošača | 261 |
| Postupak odlučivanja | 264 |
| Povelja o osnovnim pravima | 273 |
| Prostor slobode, bezbednosti i prava | 278 |
| Proširenje | 280 |
| Razvojna politika | 288 |
| Saobraćajna politika | 291 |
| Saradnja u građanskim predmetima | 295 |
| Saradnja u krivičnim predmetima | 298 |
| Savet Evropske unije | 302 |
| Savet Evrope | 309 |
| Socijalna politika | 314 |
| Spoljnotrgovinski odnosi | 318 |
| Strukturna i regionalna politika | 322 |

| | |
|---|------------|
| Teorije integracije | 330 |
| Transatlantski odnosi | 334 |
| Udruženja i predstavništva interesa | 338 |
| Ugovor iz Lisabona | 342 |
| Unutrašnje tržište | 348 |
| Zajednička spoljna i bezbednosna politika | 351 |
| Zdravstvena politika | 359 |
| Abeceda Evrope | 361 |
| Evropa na internetu | 411 |
| Hronologija evropske integracije | 419 |
| Registar skraćenica | 437 |
| Registar autora | 443 |
| Registar ličnih imena i pojmova | 447 |

Uvod

Evropska Unija postala je okosnica političke arhitekture moći na evropskom kontinentu. Njen nacrt nastao je pre nepunih 50 godina u vidu Rimskih ugovora. Taj veliki Ugovor bio je tlocrt građevine jedne nove, integrisane Evrope. Gustina evropske integracije danas je dostigla nivo koji nameće pitanje završetka procesa integracije, i koji zahteva institucionalnu pouzdanost. Ugovorom iz Lisabona trebalo bi hitno da se izvrši neophodno prilagođavanje strateškog usmerenja Evrope. U glavne reforme spada prilagođavanje u procesu donošenja odluka, jasno razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica, jačanje Evropskog parlamenta, pravna obaveznost povelje o osnovnim pravima i uvođenje evropskog referenduma.

Uspehe postignute poslednjih godina – istorijsko proširenje i potpisivanje Lisabonskog ugovora – prati i briga u vezi s predstojećim izazovima: ratifikacija novog Ugovora, okončanje i nastavak proširenja, sposobnost Unije da se reformiše, predvidljivi konflikti u vezi sa raspodelom moći i finansijskim udelom, kao i krunjenje legitimiteta zbog nedovoljnog odziva na evropskim izborima. Domet i dejstvo evropske integracije sve su obuhvatniji, a time i teže razumljivi. Stoga se „Evropa od A do Š“ obraća svima koji traže usmerene, brze, obuhvatne i precizne informacije o osnovnim pojmovima i činjeničnom stanju evropskog ujedinjenja. Ovo ažurirano izdanje „Evrope od A do Š – priručnika o evropskoj integraciji“ informiše o osnovnim crtama evropskog ujedinjenja, političkog sistema EU, i kritički uvodi u poznavanje sadašnjeg nivoa razvoja i buduće izazove.

O upotrebi priručnika

Prilog „Evropa pred odlukom“ otvara ovaj tom i izoštrava pogled na otvorena pitanja u vezi sa lisabonskim procesom reformi. Evropsko ujedinjenje, u istorijskom pregledu, predstavlja faze evropske integracije i bilans njenih posledica. Brojni prilozi koje su napisali stručnjaci za evropske politike, praksu i istraživanja čine suštinu Priručnika o Evropi. Napisani tako što slede jedinstvenu sistematiku, prilozi analiziraju i objašnjavaju organizacije i institucije, predmet i zadatke evropske politike. Napomene i dodatna literatura, ključni dokumenti institucija EU, kao i informacije sa interneta omogućavaju čitaocu da svoja znanja upotpuni brzo i ciljano. Gusta mreža uputstava povezuje prilo-

ge i otvara jednostavan put tematski produbljenom daljem iščitavanju. Prilozi su dostupni po abecednom redosledu, ali i uz pomoć tematskog pregleda. Oni grupišu po predmetima srodne priloge i omogućavaju povezan pristup oblastima politike i povezanim problemima:

Koncepti i putevi evropskog ujedinjenja

- Evropska unija
- Fleksibilizacija
- Nemačka u EU
- Teorije integracije

Organi i ustanove Evropske unije

- Evropska centralna banka
- Evropska komisija
- Evropski parlament
- Evropski privredni i socijalni odbor
- Evropski revizorski sud
- Evropski savet
- Evropski sud pravde
- Odbor regiona
- Savet EU

Postupci i organizacija Evropske unije

- Budžet i finansije
- Evropske stranke
- Evropski izbori
- Nadležnosti: instrumenti i kompetencije
- Postupak odlučivanja
- Udruženja i predstavnštva interesa

Političke oblasti Evropske unije

Privreda i platno sredstvo

- Ekonomska i monetarna unija
- Ekonomska politika
- Politika u oblasti konkurencije
- Unutrašnje tržište

Sektorske politike

- Agrarna politika
- Ekološka politika
- Energetska politika

- Industrijska politika
- Politika u oblasti istraživanja i tehnologije
- Politika u oblasti istraživanja svemira
- Politika u oblasti ribarstva
- Saobraćajna politika
- Strukturna i regionalna politika

Socijalna pitanja i kultura

- Antidiskriminaciona politika
- Obrazovna politika
- Politika prema mladima
- Politika u oblasti kulture
- Politika zapošljavanja
- Politika zaštite potrošača
- Socijalna politika
- Zdravstvena politika

Pravda i unutrašnji poslovi

- Državljanstvo Unije
- Evrojust
- Politika azila, imigracije i viza
- Povelja o osnovnim pravima
- Prostor slobode, bezbednosti i prava
- Saradnja u građanskim predmetima
- Saradnja u krivičnim predmetima

Spoljni odnosi i bezbednost

- Evroatlantski odnosi
- Evropska bezbednosna i odbrambena politika
- Politika ljudskih prava
- Politika prema Africi
- Politika prema Aziji
- Politika prema Latinskoj Americi
- Politika prema Sredozemlju
- Politika pridruživanja i saradnje
- Razvojna politika
- Spoljnوترgovinski odnosi
- Zajednička spoljna i bezbednosna politika

Proširenje i stabilizacija

- Politika prema evropskim susedima
- Politika prema Jugoistočnoj Evropi
- Proširenje

Ostale organizacije

- Evropska konvencija o ljudskim pravima
- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
- Savet Evrope

Abeceda Evrope omogućava pretraživanje više od 200 pojmova o evropskoj integraciji – od A, kao *Acquis communautaire*, do Z, kao Zona slobodne trgovine, objašnjavaju se pojmovi procesa ujedinjenja. **Evropa na internetu** olakšava pristup izvorima informacija i pres službama, pravosuđu i dokumentima evropske politike na *World Wide Webu*. Funkcije portala *Homepage* Centra za primenjeno istraživanje politika (www.cap.uni-muenchen.de), Instituta za evropsku politiku (www.iep-berlin.de), i Instituta političkih nauka i evropskih pitanja Univerziteta u Kelnu (<http://www.politik.uni-koeln.de>) nude dodatno olakšan pristup evropolitičkim temama na Internetu. **Hronologija evropskih integracija** pruža detaljne podatke o centralnim etapama evropske integracije, od njenog početka do danas. Dodatnu pomoć u pretrazi omogućava registar skraćenica, kao i obiman registar pojmova.

O nastanku priručnika

„Evropa od A do Š“ je projekat Instituta za evropsku politiku, ostvaren u saradnji sa Centrom za primenjeno političko istraživanje Univerziteta u Minhenu i Katedre političkih nauka Žan Mone Univerziteta u Kelnu. Posebnu zahvalnost dugujemo Ministarstvu inostranih poslova za nesebičnu podršku projektu. Uspeh priručnika dokazuje činjenica da je doživeo deset izdanja, prevod delimično skraćene verzije na veliki broj službenih jezika EU koje je sačinila Evropska komisija, kao i veći broj jezičkih verzija. Posebnu zahvalnost dugujemo autorkama i autorima čije veliko stručno znanje čini solidnu osnovu očiglednog profila priručnika. Na stručnoj redakciji srdačno se zahvaljujemo Izabeli Tanous.

Prof. dr Verner Vajdenfeld
*Centar za primenjeno istraživanje politike
 Instituta političkih nauka brata i sestre Šol
 Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu*

Prof. dr Wolfgang Vesels
*Katedra Instituta političkih nauka
 i evropskih pitanja Žan Mone
 Univerziteta u Kelnu*

Evropa pred odlukom

Verner Vajdenfeld

Evropa se nalazi pred dalekosežnom odlukom. Budućnost neophodnih hitnih reformi koje je trebalo da omogući Ugovor iz Lisabona, postala je, posle irskog „*ne*“, 12. juna 2008, neizvesna. Umesto da dobije precizan predlog rešenja, Evropska unija postala je nesigurna. Po pitanju svetske finansijske krize i spora oko uspostavljanja evropske privredne vlade, Unija je, isto tako, delovala kao da je uzdrmana. Svi ti problemi ukazuju na jedan zajednički koren: Evropi nedostaje orijentacija, konsenzus o ideji vodilji. Ukoliko EU ne pođe za rukom da u vezi s tim postigne sporazum, puno toga će biti u igri. Reč je o evropskoj saodgovornosti za svetsku politiku, njenoj sposobnosti da deluje, i njenoj mogućnosti da utemeljuje identitet. Evropi je stoga potrebna nova, jasna perspektiva.

Gustina evropske integracije dostigla je nivo koji, silom prilika, prosto nameće pitanje njenog ustrojstva. Evropska unija ima najveće unutrašnje tržište na svetu, a evro je jedna od najjačih valuta, čime EU postaje važan činilac prevladavanja međunarodnih kriza, a svojim građanima pruža visok stepen pravne i socijalne sigurnosti. Evropska unija je sve to uspjela da postigne, a da, pritom, politička sposobnost delovanja i nadnacionalnost nisu postale osnovna svojstva njenog postojanja. U svakoj prilici u njenoj istoriji integrisanja nadležnosti su prenošene skoro slučajno, u zavisnosti od pojedinačnih interesa i trenutnog raspoloženja. Od unutrašnjeg tržišta, preko monetarne politike i ekološke politike do bezbednosti – sve je uređivano bez sistematskog pristupa, bez ideje vodilje koja bi ukazivala u kojem smeru se sve to kreće. Ugovorom iz Lisabona trebalo je hitno obaviti potrebno podešavanje političke arhitekture Evrope. Taj pokušaj sprovođenja reforme je, međutim, nakon odluke irskog stanovništva, pred mogućim neuspehom. Evropskoj uniji preta stagnacija, a moguć je čak i njen raspad. No, ako se osvrnemo na dostignuća ostvarena tokom istorije evropskih integracija to, ipak, nije alternativa. Reforme iz Lisabonskog ugovora moraju biti sprovedene. One obuhvataju i korekcije procesa odlučivanja, obezbeđivanje demokratičnosti, jačanje institucija i omogućavanje političkog delovanja na svetskoj sceni.

Suštinska nevolja političke kulture je ponderisanje glasova u Savetu ministara, koje je ustanovljeno važećim Ugovorom iz Nice. Asimetrična podela moći i neprozirna složenost postale su skandalozne. Važeći način glasanja daje velikim državama 29 glasova, a najmanjim tri. Ne-

mačka bi, shodno broju stanovnika, morala imati 767 glasova, Francuska 554, Velika Britanija 552. Ta neravnoteža političke moći na dramatičan način zaoštara krizu koja ugrožava prihvaćenost i legitimitet Unije. Uvođenje „dvostruke većine“, koju predviđa Lisabonski ugovor, ključna je odrednica na putu ka većem stepenu sposobnosti delovanja i demokratije. Broj građana i država, kao jedini legitimitet evropskih odluka, mogli bi u velikoj meri da otklone strukturne dileme Evropske unije. Kada se taj mehanizam odlučivanja jednom uvede, biće moguće rešiti i sve ostale probleme u vezi sa demokratskošću.

U glavne reforme, osim toga, spada i proširenje većinskih odluka, reforma sastava Komisije, jačanje zajedničke spoljne i bezbednosne politike, jasnije razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica, jačanje prava Evropskog parlamenta, pravna obaveznost Povelje o osnovnim pravima, uvođenje evropskog referenduma, kao i podešavanje instrumenata diferencirane integracije. Osim toga, novi Ugovor na mnogim mestima sadrži mehanizme koje dalji razvoj EU omogućavaju bez zamornih pregovora o Ugovoru.

Naposletku, novi Ugovor stvara nova „lica“ Evropske Unije: tako će Evropski savet dobiti stalnog predsednika izabranog na dve i po godine. Osim toga, ubuduće će Uniju u spoljnom svetu predstavljati ministar spoljnih poslova, mada neće smeti tako da se naziva već će nositi titulu „visokog predstavnika Unije za spoljnu politiku i bezbednost“. Na taj način, vidljivost EU bitno će se poboljšati, kako u odnosu na međunarodne partnere, tako i u odnosu na građane, a biće omogućeno i poistovećivanje sa Evropom.

Lisabonski ugovor, u poređenju sa statusom kvo, bitno poboljšava sposobnost delovanja i demokratičnost u Evropi. Stoga je neophodno da pravila, koja predviđa novi Ugovor, hitno stupe na snagu. Trenutno se raspravlja o različitim opcijama, koje bi još uvek mogle da ukažu na to kako naći izlaz iz krize reforme:

- Analiza irskog referenduma pokazala je da su u vezi sa Lisabonskim ugovorom postojali brojni strahovi – od straha da će doći do ugrožavanja irske neutralnosti, preko straha od gubitka ekonomskih prednosti za Irsku kao lokaciju, do straha od ugrožavanja nacionalnog suvereniteta. Novi Ugovor ne zadire ni u jednu od tih oblasti. Ukoliko se ovo Ircima uspešno objasni i formuliše u vidu deklaracija Evropskog saveta, drugi referendum u Irskoj mogao bi da bude uspešan. Pretpostavka za to rešenje je, međutim, da vlada u Dablinu bude odgovorna i uspostavi širok dijalog sa irskim stanovništvom, kako bi, s jedne strane, saznala više o brigama svojih građana i kako bi im, s druge strane, razjasnila navodne i stvarne sadržaje Ugovora.

▪ Mada Češka Republika, Nemačka i Poljska, zbog postupaka koji se vode protiv novog Ugovora pred nacionalnim Ustavnim sudovima, odnosno, zbog odsustva potpisa poljskog predsednika, u ovom trenutku još nisu ratifikovale Lisabonski ugovor, ipak postoji visok stepen verovatnoće da će do sredine godine proces ratifikacije u svim državama članicama EU, osim u Irskoj, biti završen. Na taj način će se pritisak na vladu u Dublinu povećati da bi ona pronašla rešenje za proces reforme, tako da bi novo primarno pravo EU moglo da stupi na snagu do kraja 2009. ili početkom 2010. godine.

Ukoliko Irska ne ratifikuje Ugovor, moglo bi se razmišljati i o prekidu irskog članstva. Politički i ekonomski troškovi koji bi u tom slučaju nastali, kako za stanovništvo, tako i za vladu u Irskoj, bili bi ogromni. Takav postupak bi i za samu EU mogao biti štetan i izazvati dalje proteste, jer su irski građani, na kraju krajeva, na referendumu samo iskoristili pravo koje im garantuje njihov ustav. Suspendovanje članstva Irske, u svetlu kritike o manjku demokratije u Evropskoj uniji, moglo bi da deluje kontraproduktivno i da vodi ka nekontrolisanom gubitku saglasnosti evropskog stanovništva.

Bez obzira na završetak svih taktičkih varijanti, najveći nedostatak evropskog procesa integracija će i u budućnosti biti onaj isti zbog kojeg je proces reformi uopšte i pokrenut. Ne postoji kratak i lako razumljiv tekst u kojem je sve sadržano i sve se objašnjava. Evropska unija, pri tom, više nego nacionalne države, zavisi od logike vlastite zasnovanosti. Kao politički sistem u nastanku, ona mora svojim građanima pružiti orijentaciju, kako bi osnažila svoj vlastiti legitimitet. Ono što je Evropi danas potrebno jeste formula buduće neophodnosti evropske integracije. Zašto nam je EU potrebna i u budućnosti – osim zbog očuvanja već dostignutog? Upravo su izbori za Evropski parlament, u junu 2009, pokazali da li građani imaju osećaj da je Unija u stanju da im na zadovoljavajući način odgovori na to pitanje.

Da bi se uobličili novi projekti potrebno je verovati u evropsku kulturu i identitet. Više od pola veka, koliko traje istorija integracije, koja je počela odlukom o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ), 18. aprila 1951, uvezano je Ugovorom iz Lisabona. Pogled na veliku celinu, na više od 50 godina integracije pokazuje da je proces evropske integracije, u svim vremenima i mimo svih pitanja u vezi sa detaljima, bio nadahnut zajedničkim ciljevima i vrednostima, političkom vizijom mira i blagostanja, slobode i mobilnosti, poštovanja demokratije, pluralizma i tolerantnog zajedničkog života.

U vremenima u kojima istoriju doživljavamo kao ubrzan proces, i kada sve ono što je novo već sutradan postaje zastarelo, dobro je s vre-

mena na vreme pozvati se na jezgro zajedništva, sporazumeti se o motivima i interesima s početka, u vreme šest država Evrope, krenuti putem integracije nakon Drugog svetskog rata, prisetiti se osnivačkog akta i etapa razvoja, podsetiti se podele evropskog kontinenta i, konačno, imati hrabrosti da se baci pogled u budućnost, što, mimo svih važnih pitanja o detaljima, može doprineti zajedničkom razumevanju istorije evropske integracije, i to ne u smislu muzejskog posmatranja i uzdizanja već radi dogovora o jednom putu koji još nije dovršen, kojim se i dalje mora ići.

Evropsko ujedinjenje, istorijski pregled

Verner Vajdenfeld

1. Polazište: Motivi i interesi nakon Drugog svetskog rata

Evropska integracija od samog početka nije bila sama po sebi uzvišen cilj već izraz politike koja se rukovodila interesima. Ona se može razumeti samo ukoliko se setimo situacije u Evropi nakon Drugog svetskog rata: bila je to, sa stanovišta istorije, vanredna situacija koju je odlikovala propast evropskih država i, neposredno nakon toga nastao, položaj na frontu protiv Sovjetskog Saveza. U toj situaciji postojalo je, pre svega, pet motiva koji su Evropljane naveli da krenu u veliki eksperiment integracije:

- **Želja za novim poimanjem sebe samih:** nakon nacionalističkih zabluđa, Evropa je trebalo da ponudi mogućnost sticanja novog zajedničkog iskustva. Demokratski uređena Evropa, kao alternativa odbačenoj vladavini nacionalizma.
- **Želja za bezbednošću i mirom:** pojedinačne nacionalne države nisu bile u stanju da spreče Drugi svetski rat, pa je rođena nada da će ujedinjena Evropa biti uspešnija u takvim okolnostima, i da će istovremeno pružiti zaštitu od opasnosti komunističke ekspanzije. Evropa je trebalo da postane zajednica kojom vlada mir.
- **Želja za slobodom i mobilnošću:** godinama su ljudi u ratnim uslovima trpeli nacionalna ograničenja kretanja ljudi, roba i kapitala. Sa te tačke gledišta posmatrano, bila je sasvim razumljiva želja za slobodnim protokom ljudi, ideja, informacija i roba.
- **Nada u ekonomsko blagostanje:** ujedinjena Evropa trebalo je ljude da vodi ka dobu velike ekonomske stabilnosti i prosperiteta. Zajedničko tržište trebalo je da intenzivira trgovinu i omogući ekonomsku efikasnost.
- **Očekivanja od zajedničke moći:** evropske države, koje su pre 1914. godine dugo igrale dominantnu ulogu na međunarodnom planu, bile su rastrzane tokom dva svetska rata. Nove svetske sile, SAD i SSSR, postale su mera nove međunarodne moći koje su daleko prerasle pojedinačne male evropske nacionalne države. Države Zapadne Evrope nadale su se da će političkim ujedinjenjem zajednički ponovo uspeti da steknu mnogo od moći koju su svaka ponaosob izgubile.

Već je Vinston Čerčil u svom govoru, održanom u Cirihu 19. septembra 1946, neposredno nakon rata, odlučno predstavio okretanje ka viziji „Ujedinjenih država Evrope“, a prvi korak trebalo je da bude osnivanje Saveta Evrope. Čerčil je govorio o uniji svih država Evrope

koje žele da postanu njeni članovi pod vođstvom Francuske i Nemačke. Zaoštravanje sukoba između Istoka i Zapada, za evropski pokret, iako je bio tek u nastanku, postalo je trajan podsticaj. Osnivanje Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju (OEEC), a u vezi sa sprovođenjem Maršalovog plana, jasno je pokazalo, osim toga, da međunarodno ustrojstvo sadrži značajan potencijal pritiska koji je forsirao proces evropskog ujedinjenja: osećaj ugroženosti komunizmom, uz sve snažnije uređenje Istočnog bloka, američka podrška projektu evropskog ujedinjenja u očekivanju rasterećenja političke situacije u svetu i otvaranja novih velikih tržišta, želja zapadnoevropskih država da se međusobno povežu kako bi predupredile nova, opasna pojedinačna delovanja nekih nacionalnih država.

Taj zajednički osnovni stav za koji su se na Evropskom kongresu održanom u Hagu maja 1948. godine zalagali, između ostalih, i političari kao što su Robert Šuman, Alsid de Gasperi, Pol-Anri Spak i Konrad Adenauer, nije, međutim, sprečio da se, nakon osnivanja Saveta Evrope, 5. maja 1949, pojave različiti pristupi integraciji. Oni su počivali na dva organizaciona principa: Savez država i Savezna država. Ideja evropskog ujedinjenja nikada, neposredno nakon Drugog svetskog rata, kao ni kasnije, nije bila povezana sa samo jednim političkim konceptom, ili jednim jedinim modelom integracije. Bez krutog vezivanja za jedan zaokruženi model Evrope, proces ujedinjenja je, u zavisnosti od date situacije, mogao da počne polazeći od potpuno različitih političkih materija, a potom bi se težilo napretku.

Borbu za ujedinjenje Evrope je, u tom smislu, decenijama odlikovao izričito pragmatičan pristup. Integracija okrenuta politički neophodnom i mogućem, a ne predočena u vidu projektnog crteža, imala je i sporedan efekat koji je laiku često izgledao kao poduhvat bez plana i cilja. Dublja logika se, pri tom, često ne može sasvim jasno sagledati, u čemu može biti od pomoći samo celokupna slika. A ona počinje da se uobličava početkom pedesetih godina.

2. Trenutak osnivanja i istorija razvoja

Evropska zajednica za uglj i čelik

Na inicijativu francuskog ministra inostranih poslova, Roberta Šumana, (Šumanov plan od 9. maja 1950) predstavnici šest država – Belgije, Nemačke, Francuske, Italije, Luksemburga i Holandije potpisali su 18. aprila 1951. Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik (EZUČ). Osnovna zamisao potekla je od francuskog komesara za planiranje, Žana Monea. EZUČ (nazvan i Montan Unija) trebalo je da stvori za-

jedničko tržište uglja i čelika, i time omogućiti zajedničku kontrolu, planiranje i upotrebu te industrije koja je imala poseban značaj u slučaju rata. Glavna polazišta tog predloga bila su razmišljanja o otklanjanju starog nemačko-francuskog neprijateljstva i želja za postavljanjem kamena temeljca evropske federacije. I utisak Francuske da je Nemačka ugrožava trebalo je na taj način da bude isključen, a dodatno je trebalo obezbediti učestvovanje Francuske u raspolaganju nemačkim rezervama uglja.

Adenauer se izjasnio za Šumanov plan: on služi, s jedne strane, nemačko-francuskom sporazumevanju, a s druge – omogućava Saveznoj Republici Nemačkoj, koja još nije suverena, da vodi pregovore na međunarodnoj sceni. Ugovor o osnivanju EZUČ stupio je na snagu 23. jula 1952. U skladu sa Ugovorom, izvršna prava trebalo je da preuzme Visoko nadležstvo. Zajednička skupština imala je status raspravnog tela sa ograničenim pravima kontrole. Pravom na političke smernice i zakonodavstvo raspolagao je takozvani „Posebni savet ministara“. Sud u čijem sastavu je bilo jedanaest članova nadzirao je tumačenje Ugovora, a Savetodavni odbor činili su predstavnici interesnih grupa učesnika.

Tako je, prvi put na taj način, uspešno uspostavljena nadnacionalna organizacija jedne od središnjih oblasti politike, koja je do tada bila u nadležnosti nacionalnih država. Pri tome se postupalo prema funkcionalističkom vidu integracije koji podrazumeva da integracija pojedinih sektora stvara određeni logičan pritisak u oblasti prenošenja dodatnih funkcija, sve dok se na kraju ne stvori jedna sveobuhvatna Unija. Sveobuhvatna ekonomska integracija središnjeg ekonomskog sektora uglja i čelika trebalo je, dakle, da pokrene kasnije političko ujedinjenje. U tom pravcu su uskoro učinjeni i prvi koraci.

Evropska odbrambena zajednica i Evropska politička zajednica

Dvadeset sedmog maja 1952. predstavnici šest država članica EZUČ potpisuju Ugovor o uspostavljanju Evropske odbrambene zajednice (EOZ). Podstrek kretanju u taj poduhvat potekao je od tadašnjeg francuskog predsednika vlade, Renea Plevena koji je težio formiranju zajedničke evropske vojske, na čijem čelu bi bilo evropsko ministarstvo odbrane. Taj pristup duboko je zadirao u nacionalna prava, jer se oružane snage, kao što je poznato, ubrajaju u izvorne prerogative suverenih nacionalnih država. U Ugovoru je po tom pitanju uspostavljen kompromis između strukturnih principa nadnacionalnosti i konfederalnosti. Na taj način se EOZ organizaciono mogla uporediti sa EZUČ. Posle uspeha delimične integracije EZUČ i EOZ, kojoj se i težilo, usledili su istovremeno i naponi čiji je cilj bila i njena opšta politička dopuna: stva-

ranje konstitutivnog modela. Desetog septembra 1952. godine prvi put sastala su se šestorica ministara inostranih poslova u svojstvu članova Saveta EZUČ, i tada je donesena odluka da njihova proširena skupština, u svojstvu *ad hoc* tela, izradi Ustav Evropske političke zajednice (EPZ). Ta novoosnovana Zajednica trebalo je da bude nadležna u oblasti Montan Unije i za pitanja odbrane, kao i da obezbedi „usklađivanje spoljne politike država članica (...). Ostali ciljevi EPZ trebalo je da budu razvoj zajedničkog tržišta u državama članicama, podizanje životnog standarda i povećanje zaposlenosti. U roku od dve godine, postojeća EZUČ i predviđena EOZ trebalo je da prerastu u EPZ.

Desetog marta 1953, Savetu je podnesen nacrt Ustava koji je imao 117 članova i predviđao gust splet institucionalnih pravila sa snažno izraženim naglašavanjem nadnacionalnog. Osim dvodomnog Parlamenta trebalo je uspostaviti Izvršno veće, Savez nacionalnih ministara, Sud i Ekonomsko-socijalni savet. EPZ trebalo je da, s jedne strane, poveže EZUČ sa EOZ izraženim konstitucionalnim osnovama, a s druge – da deluje i u drugim oblastima (spoljna i ekonomska politika).

Nacrt Ugovora EPZ je u martu 1953. jednoglasno usvojila Skupština Montan Unije. Pregovori ministara inostranih poslova, vođeni iste godine, nisu, međutim, mogli da dovedu do saglasnosti po pitanju obima odustajanja od nacionalnog suvereniteta. Kada je Francuska, marta 1954, zahtevala odlaganje pregovora, ostale vlade većinom nisu više bile ni zainteresovane.

Avgusta 1954, EPZ je doživela neuspeh u francuskoj Nacionalnoj skupštini. Evropski nacrt Ustava je time lišen temelja, a poduhvat Evropske političke zajednice morao je biti napušten. Nakon toga usledilo je vraćanje na oprobani funkcionalistički model, mada snažno praćen idejom federalizma. Uspostavljanje EEZ i Evroatoma predstavljalo je nastavak osnovnog kretanja ka modelu sektorske integracije. Pokušaj usvajanja ustava, međutim, u potonjem vremenu nikada nije u potpunosti napušten. Sa tog stanovišta posmatrano, preteča ustavotvornog procesa započetog na prelomu milenijuma, a završenog potpisivanjem Ustava EU u jesen 2004, postojao je već pedesetih godina.

Rimski ugovori

Na konferenciji ministara inostranih poslova EZUČ održanoj u Mesini 1. i 2. juna 1955, odlučeno je da se započnu pregovori o integraciji dve dodatne oblasti. Konceptijski osnov za to bio je sadržan u Spak-izveštaju, nazvanom po belgijskom političaru Pol-Anriju Spaku. Na toj osnovi su, zatim, 25. marta 1957, potpisani „Rimski ugovori“ o osnivanju EEZ i Evroatoma, čiju smo pedesetogodišnjicu proslavili u prvom

polugodištu 2007. godine, kada je Nemačka predsedavala Savetu EU. Šest država osnivača EZUČ su u okviru EEZ težile stvaranju carinske unije, smanjenju broja trgovinskih prepreka i uvođenju zajedničke spoljne carine. U Ugovoru o EEZ dodatno je uobličen cilj stvaranja zajedničkog tržišta sa slobodnim protokom ljudi, usluga i kapitala, kao i preduzimanje s tim u vezi neophodne koordinacije i usaglašavanja različitih politika. Kada je reč o organizaciji, EEZ se orijentisala prema Montan uniji (EZUČ). Komisija je na neki način dobila izvršnu vlast, Ministarski savet je delovao kao zakonodavno telo, Skupština je vodila debate o izveštajima i brigu o vezama sa nacionalnim parlamentima, Sud je kontrolisao primenu Ugovora i njegovih odredbi. Evratom je služio unapređenju izgradnje i razvoja nuklearne industrije u šest država članica. Ugovorom o fuzionisanju potpisanim 8. aprila 1965. godine, koji je stupio na snagu 1. jula 1967, integrisani su organi tri Evropske zajednice (EZ) EZUČ, EEZ i Evratoma. Koliko su blisko bila povezana dva poduhvata – EEZ i Evratom – potvrđuje bliska veza u domenu političke strategije pregovaranja, putem uvezivanja „evropskih paketa“. Tačke dnevnog reda, interesi i pojedinačni konflikti ne bi ostajali nepovezani da postoje jedni pored drugih već bi bili stavljeni u zgusnut politički kontekst: Evratom će biti realizovan samo ako se stvori zajedničko tržište; vojno ograđivanje Francuza od širenja Evratoma prihvaćće se samo ukoliko EEZ bude primereno opremljena. Uvezivanjem paketa čak i interesi koji su bili suprotstavljeni, u smislu vođenja evropske politike, postaju produktivni. Ono što se kao pojedinačni pokušaj čini bezizglednim može postati kompromisno rešenje u celokupnoj ponudi tema. Strategija traženja kompromisa provlači se kao crvena nit kroz istoriju evropske integracije.

Konstelacije koje su se iskristalisale za vreme pregovora o Rimskim ugovorima imale su istorijski značaj. Divergentni nacionalni interesi država žestoko su se sudarali: francuski interes da stvori zaštitni prostor za vlastitu privredu i da kontroliše atomsku politiku, pre svega, svog istočnog suseda, uz istovremeno isključivanje vojnih atomskih komponenti iz procesa formiranja evropske Zajednice; nemački interes neometanog kretanja na velikom zajedničkom tržištu; engleski interes da se oformi samo zona slobodne trgovine i da se dozvoli nastajanje što je manje moguće nadnacionalnog u Evropi; sovjetski interes da se pažnja evropskih država u potpunosti usredsredi na izgradnju jednog sveevropskog mirovnog poretka. Sve je to davalo pečat jednoj neuobičajenoj dokumentacionoj gustini pregovora o Rimskim ugovorima. Do proboja u pregovorima partnera došlo je kada su Francuska i Nemačka postigle dogovor. Kasnije će se ispostaviti da je taj „nemač-

ko-francuski tandem“ svaki put iznova bivao pogonska snaga integracije, koja je, uprkos povremenih razlika u interesima, zadržala svoju dinamiku i nakon velikog talasa proširenja 2004/2007. godine.

Krajem pedesetih godina je sa EZUČ, EEZ i Evroatomom stvoren arhitektonski trozvučnik koji je postavio važne skretnice ekonomske integracije država članica u centralnim oblastima politike. Ideja političke integracije je, međutim, i dalje postojala.

Integrativni politički uspesi, krize i pokušaji reformi tokom šezdesetih i sedamdesetih godina

Nakon što su Rimski ugovori počeli vrlo brzo da se sprovode – što je, međutim, već šezdesetih godina postajalo sve teže sprovesti u delo – usledio je novi pokušaj stvaranja političkog okvira za integraciju. Fušepregovori, koji su naziv dobili po francuskom diplomati Kristijanu Fušeu, i koji su započeti na osnovu odluke Konferencije na vrhu, održane u Bonu 18. jula 1961, nisu se, međutim, držali ranijeg nadnacionalnog, konstitucionalnog koncepta već međuvladinog, čije je središte bila saradnja između vlada. Fušev planovi predviđali su labavo političko usaglašavanje država članica EEZ koje je više ličilo na prvobitne međunarodne procedure.

Kada 1962. godine saglasnost o takvoj perspektivi nije postignuta, a još manje o eventualnom članstvu Velike Britanije u EEZ, Fušev pregovori su propali. Integracija je, međutim, uspela da sebi otvori put pomoću „rezervnog rešenja“: nemačko-francuski Ugovor o prijateljstvu, koji su 22. januara 1963. potpisali Adenauer i de Gaul, sa namerom da se prvo stvori bliska politička saradnja između Nemačke i Francuske, kojoj, zatim, s protokom vremena, ne bi odoleli ni ostali članovi EEZ. Očevi ugovora težili su političkoj vezi koja bi obuhvatala i bezbednosno-političku komponentu. Povezivanje Nemačke i Francuske trebalo je da postane motor političke Unije Evrope. Uprkos neuspehu inicijativa kao što su bili Fušev planovi, o evropskoj integraciji uvek se razmišljalo tako što su se imale u vidu i alternative.

Neuspeh u istoriji uspeha evropske integracije dogodio se sa takozvanim „Luksemburškim kompromisom“ iz 1966. godine. U ugovoru predviđenom prelaznom periodu trebalo je da bude moguće da se od 1. januara 1966. u Savetu ministara omogući glasanje kvalifikovanim većinom o važnim stručnim oblastima. Taj prelazak je Francuska pokušala da spreči praktikovanjem „politike prazne stolice“, tako što od 1. jula 1965. više nije učestvovala na važnim sednicama tela EEZ. U Luksemburškom kompromisu je tim povodom, 27. januara 1966, ustanovljeno da će se pokušati postići konsenzus o pitanju kontroverznih po-

slova. Ukoliko, međutim, ne bude uspeha u postizanju konsenzusa, Francuska je smatrala da treba poći od prava veta koje bi imale pojedinačne članice ukoliko bi se zadiralo u njihove vitalne interese. Ostalih pet država EEZ, nasuprot tome, htele su da ostvare ugovorom predviđene procedure glasanja. U tumačenju Luksemburškog kompromisa Francuskoj je pošlo za rukom da se izbori za svoj stav, tako da je nakon toga svaki član EEZ, u stvari, raspolagao mogućnošću stavljanja veta. Zbog toga su u Savetu ministara bile pokidane brojne razvojne niti dinamične integracione politike.

Pod rukovodstvom generala Šarla de Gola Pariz je, osim toga, odbio i autonomnu nadležnost EEZ po određenim pitanjima, kao i članstvo Velike Britanije u EZ. Tek za vreme Žorža Pompidua, de Golovog naslednika na funkciji predsednika, vlada u Parizu postaje fleksibilnija. Na Konferenciji na vrhu održanoj u Hagu 1. i 2. decembra 1969, donešena je odluka o proširenju Evropskih zajednica na sever. Pregovori o članstvu sa Velikom Britanijom, Danskom, Norveškom i Irskom okončani su 22. januara 1972. godine potpisivanjem ugovora o pristupanju. Referendumi u Velikoj Britaniji, Irskoj i Danskoj pokazali su da je većina za pristup EZ, dok je stanovništvo Norveške, međutim, odbilo članstvo u EZ. Tako je početkom sedamdesetih godina EZ narasla sa šest na devet država članica.

Krize šezdesetih godina vodile su sve više ka vraćanju na međuvladine strukture. Produblјivanje procesa činilo se mogućim samo ukoliko bi svaka država članica zadržala mogućnost da uloži nacionalni veto. U takvim prilikama ministri inostranih poslova EZ su, 27. oktobra 1970, na osnovu Davinjon-izveštaja, doneli odluku o načelima načina rada takozvane „Evropske političke saradnje“ (EPK). EPK, koju odlikuje snažno međuvladino ustrojstvo, trebalo je da predstavlja glavni instrument koordinacije spoljnih politika država članica EZ. Iako to nije uvek vodilo ka prenošenju nadležnosti na Zajednicu, ipak je opstala tendencija jačanja međudržavne saradnje u vidu njenog širenja na nove oblasti, koja je bila prisutna u svim vremenima.

Ostvarivanjem centralnih stubova Rimskih ugovora – uspostavljanjem zajedničkih institucija, prenošenjem nadležnosti na Zajednicu u važnim oblastima politike kao što su poljoprivreda, (miroljubivo) korišćenje atomske energije, zajedničko tržište i sloboda kretanja – integracija je od početka sedamdesetih godina zahtevala upotpunjavanje dodatnim merama:

Institucionalna stagnacija zahtevala je uspostavljanje novih institucija i reformisanje pojedinih organa: 1974. godine, šefovi država i vlada EZ odlučili su da se osnuje Evropski savet. On je u budućnosti trebalo

da zaseda najmanje dva puta godišnje i da utvrđuje osnovne pravce vođenja politike EZ. Formiranje Evropskog saveta je, između ostalog, bilo reakcija na slabosti u radu Komisije, koja se sve više ustručavala da uđe u sukob sa Svetom ministara. Osim toga, između 7. i 10. juna 1979, prvi put održani su opšti i neposredni evropski izbori u tadašnjih devet država članica EZ. Prvi put su građani EZ mogli neposredno da utiču na oblikovanje evropske politike, iako je Parlament u to vreme još uvek imao relativno slabe nadležnosti. Na taj način učinjen je prvi korak ka evropskom ujedinjenju kojem su građani dali legitimitet. Evropa od tog trenutka ne postoji samo za pregovaračkim stolom. Nosioci evropske politike od tog trenutka moraju u svoja razmišljanja i delovanje mnogo više da uključuju volju građana Evrope. Izgradnja novog evropskog identiteta uz pomoć organa komunikacije, interakcije i kontrole, „Parlamenta“, dobila je novu perspektivu.

▪ Zajedničkom tržištu bila je potrebna dopuna u vidu zajedničke ekonomske i monetarne politike: na Konferenciji na vrhu održanoj u Hagu, i na osnovu dveju odluka Saveta iz marta 1971. i marta 1972, oblikovan je cilj sprovođenja ekonomske i monetarne Unije (EMU) do 1980. godine. Planirano je ne samo potpuno ostvarivanje slobode kretanja i čvrste strukture menjačkog kursa sa neograničenom konvertibilnošću valuta utvrđenih Rimskim ugovorima već i prenošenje glavnih ekonomskih i valutno-političkih nadležnosti članica EZ na organe Zajednice. Da bi se ta zamisao sprovela u delo bilo je potrebno načiniti više koraka. U Verneerovom planu iz oktobra 1970, koji je dobio naziv po tadašnjem predsedniku vlade i ministru finansija Luksemburga, ovi koraci precizirani su u EMU. Načelne razlike u ekonomskom i političkom pristupu integraciji, i krize u državama članicama sprečile su, međutim, koordinaciju ekonomske i monetarne politike i zajednički sistem fiksnog kursa kojem se težilo. Borba protiv inflacije koja je vođena od sredine sedamdesetih godina u svim državama EZ s vremenom je, međutim, postigla približavanje ekonomskih i monetarnih politika. To je doprinelo nemačko-francuskoj inicijativi Helmuta Šmidta i Valerija Žiskara d'Estena, čiji je cilj bilo osnivanje Evropskog monetarnog sistema (EMS). Suštinu je, pri tom, činio koncept zajedničkog mehanizma menjačkog kursa. Trinaestog marta 1979. godine EMS je stupio na snagu retroaktivno, od 1. januara 1979. godine.

▪ Novo uređivanje postupka finansiranja EZ zahtevalo je proširenje nadležnosti Evropskog parlamenta, posebno budžetske politike: 1970. odlučeno je da se EZ finansira uvođenjem vlastitih sredstava, što je u više koraka, do 1975, dovelo do prikupljanja vlastitih prihoda EZ. Kao izvori tih prihoda utvrđeni su prelevmani, carine sa zajedničkim carin-

skim tarifama, takse EZ, kao i udeo u porezu na dodatnu vrednost iz država članica. Savet ministara i Evropski parlament čine budžetski organ EZ, pri čemu je Savet nadležan za obavezne izdatke (pretežno sredstva za tržište agrarnih proizvoda), a Parlament, nasuprot tome, za neobavezne izdatke. Od 1975, budžet postaje pravosnažan samo uz potpis predsednika Evropskog parlamenta što, dakle, uključuje i mogućnost da bude odbijen u slučaju odgovarajuće većine u Parlamentu. Podela na obavezne i neobavezne izdatke ukinuta je tek Ustavnim ugovorom iz 2004. Nakon neuspeha Ustavnog ugovora na referendumu u Francuskoj i Holandiji, u proleće 2005, to rešenje preuzeto je u Ugovor iz Lisabona.

Uprkos napretku u pojedinim oblastima, opstala je nesigurnost po pitanju perspektive krajnjeg cilja. Stoga su šefovi država i vlada 1974. ovlastili tadašnjeg belgijskog predsednika vlade, Lea Tindemansa, da predoči zaokružen koncept transformacije EZ u „Evropsku uniju“. Izveštaj, koji je podnesen 29. decembra 1975, sadržao je, između ostalog, zahtev da se uspostavi jedna jedina centrala koja će donositi odluke sa dovoljno autoriteta, kao i jačanje zajedničke spoljne politike. Tindemans je formulisao, sa snažnim naglaskom na sadržaj evropske politike, vlastiti pristup koji se može opisati krilaticom „pragmatični minimalizam“. Istakao je neophodnost postepenog produbljivanja evropske integracije, ukoliko to bude potrebno, u „dve brzine“. Kasnije su države članice, međutim, propustile da na osnovu tog izveštaja pripreme i sprovedu konkretan program za stvaranje Evropske unije.

Snimak stanja procesa evropske integracije krajem sedamdesetih godina pokazuje da će se, pored uspeha, pamtiti i propusti. Nema sumnje da je EZ u velikoj meri ostvarila sve osnovne slobode sadržane u Rimskim ugovorima. Bitne prepreke slobodnom prometu roba su uklonjene, uvedena je zajednička carinska tarifa. Nadležnost Zajednice u glavnim političkim oblastima sprovedena je, i ona je doprinela ekonomskom blagostanju i demokratskoj stabilnosti Zapadne Evrope. Uspešno je, isto tako, sprovedeno dopunjavanje zajedničkog tržišta zajedničkom spoljnotrgovinskom politikom.

Nekoliko ciljeva, međutim, nije ili je bilo nedovoljno sprovedeno. Tako su i dalje postojale carinske formalnosti, sloboda kretanja bila je i dalje ograničena, a različite posredne stope poreza opterećivale su efikasnost unutrašnjeg tržišta. Osim toga, nije postignut stvaran proboj ka EMU. Pokazalo se, međutim, da su države članice bile spremne da usmereno odu dalje od ugovorom utvrđenih oblasti politike, ukoliko se to činilo svrsishodnim sa aspekta postavljenih zadataka. To se posebno odnosilo na uvođenje novih instrumenata i institucija, koji su bili uspo-

stavljani delimično i pored EZ, ali njoj blisko politički dodeljene (npr. EPK, Evropski savet i EMS). Iz prekoračenja osnovnih oblasti Rimskih ugovora proistekli su, međutim, novi problemi u integraciji. Da bi se uvrstila i pitanja koja nisu bila u izvornoj nadležnosti EZ, bilo je neophodno izvršiti koordinaciju nacionalnih politika. Spekatar političkih strategija ukazivao je, dakle, na dva uzajamno konkurentna pristupa: odlučivanje na nadnacionalnom nivou i međunarodna koordinacija bili su jedno pored drugoga. Iz toga je proistekla opasnost da bi strategija međunarodne koordinacije mogla da podrije nadnacionalnu strategiju. Taj odnos napetosti oblikovao je istoriju integracije.

Dijalektika krize i reforme: katalog problema na početku osamdesetih godina, i put ka Jedinstvenom evropskom aktu

Dijalektika krize i reforme oblikovale su osamdesete godine Evropske zajednice. „Krise“ i „reforme“ u procesu evropskog ujedinjenja bile su, na kraju krajeva, u odnosu produktivnog uzajamnog dejstva: propuštene reforme bitno su doprinosile sticanju iskustava sa krizama, zaoštrene krize i složeni nagomilani problemi povećavali su reformski pritisak.

Privrede svih država članica EZ bile su od sredine sedamdesetih godina u krizi. Rasla je opasnost da će nacionalni protekcionizam, bogat izumima, podriti zajedničko tržište. Nepovoljan razvoj okvirnih uslova svetske privrede i ekonomski problemi unutar EZ vodili su ka sve snažnijim suprotnostima između interesa Zajednice i interesa nacionalnih država. Proces opadanja solidarnosti bio je primetan. Nameravano proširenje na Jug naišlo je na snažan otpor.

U takvoj ekonomski teškoj situaciji, institucionalna slabost Zajednice delovala je posebno nepovoljno na njenu sposobnost delovanja. Komisija je postala administrativni centar međuvladine koordinacije. Rad Saveta ministara, centralnog organa odlučivanja EZ, bio je obeležen kao nedovoljno delotvoran. Rasplinjivao se u polutami tajnih postupaka odlučivanja, a kod kuće – u kolektivnoj odgovornosti vlade.

Budžet EZ bio je već dugi niz godina opterećen strukturnim nedostacima. Zajednica je u međuvremenu stigla do granice mogućnosti vlastitog finansiranja. Raspoloživi obim finansija bio je nedovoljan sa stanovišta predstojećih izdataka. Koncentracija od oko dve trećine svih budžetskih izdataka na agrarno tržište je, pre svega, drastično ograničavala mogućnosti vođenja aktivne evropske politike u drugim oblastima. Počelo je da se govori o „evrosklerozi“. Evropska ideja je, očigledno, gubila polet.

Ako se osvrnemo na početak osamdesetih godina, možemo navesti pet glavnih „gradilišta“ procesa integracije:

- Zajednica je morala da pronađe puteve jačanja svog identiteta, i time postane uspešna u odnosu na pojedinačne interese pojedinačnih država članica, ili snažnih društvenih predstavnika interesa.
- Institucionalna struktura Zajednice morala se razvijati kako bi se obezbedila delotvornost i demokratski legitimitet evropske politike.
- Kasnilo se sa reformom agrarnog tržišta, daljim uvećanjem vlastitih prihoda, širenjem budžetskih nadležnosti Evropskog parlamenta, kao i povećanjem udela regionalne i socijalne politike u ukupnom budžetu EZ.
- Zajednica je bila primorana da pruži veliki doprinos transferu resursa unutar Zajednice. Države članice su se na taj način našle pred zadatkom da sačine zajedničku strukturnu politiku za privredni prostor najrazličitije moguće strukture.
- Zajednica se, posmatrano u svetlu međunarodnih izazova, nalazila pred teškim zadatkom da bitno ojača svoju spoljnopolitičku saradnju i sposobnost delovanja.

Početak osamdesetih godina bio je, kao nikada do tada, obeležen raspravom o reformama. Tako je tadašnji ministar inostranih poslova Hans-Ditrich Genšer, 6. januara 1981, najavio novu evropsku inicijativu. Genšer je tom prilikom koristio jedan još uvek vrlo nejasan pojam koji je određivao evropsku politiku, a korišćen je već dugi niz godina: „Evropska unija“. Predložio je da se taj cilj sadržinski uobliči jednim ugovorom – „Evropskim aktom“. Osnovna ideja tog akta bila je snažnija veza EZ i EPK pod zajedničkim krovom Evropskog saveta, povećanje delotvornosti procesa odlučivanja jačanjem vodećeg položaja Evropskog saveta, uz pomoć širenja nadležnosti Evropskog parlamenta i odstupanjem od principa jednoglasnog odlučivanja u okviru Saveta ministara, uključivanje bezbednosne politike u EPK, kao i bližu pravno-političku i saradnju u oblasti kulture. Italijanska vlada prihvatila je ove ideje, i dopunila ih je konceptijskim objašnjenjima u vezi sa ekonomskom integracijom. Četvrtog novembra 1981. godine, nemačka i italijanska vlada podnele su zajednički nacrt Evropskog akta koji je trebalo da se usredsredi isključivo na one tačke o kojima se mogao postići konsenzus. Ovom inicijativom započeo je težak proces pregovora sa ostalim partnerima, tokom kojeg se uskoro ispostavilo da će oblasti u kojima se može postići konsenzus ipak morati da budu definisane uže nego što su to autori prvobitno pretpostavili. Ideja zaključivanja ugovora ubrzo je napuštena. Evropska dnevna politika početkom osamdesetih godina unela je živost u debatu o reformama: po pitanju donošenja većinskih odluka u Savetu ministara dogodio se prvi presedan. Ministri poljoprivrede nisu bili u stanju da se do predviđenog roka, 1. aprila 1982, dogovore o cenama agrarnih proizvoda. Zasedanja Saveta ministara poljoprivrede tokom

aprila i početkom maja nisu završena donošenjem odluke. Francuska je bila ta koja je posebno insistirala na poštovanju kompromisa iz Luksemburga. Tema je odjednom dobila novu dimenziju kada je Velika Britanija blokadu cena agrarnih proizvoda iskoristila za svoje budžetske zahteve. Veto Velike Britanije trebalo je da posluži kao poluga za ulaganje zahteva koji uopšte nisu bili u neposrednoj vezi sa materijom o kojoj se odlučivalo. Velika Britanija nije bila spremna da popusti po pitanju doprinosa. Za vreme savetovanja ministara inostranih poslova, uveče 17. maja 1982, ništa se nije pokrenulo. Dan kasnije, Savet ministara doneo je odluku potrebnom kvalifikovanom većinom glasova, kako je bilo predviđeno Ugovorom. Velika Britanija, Danska i Grčka nisu učestvovala u glasanju. Tako je došlo do suptilnog premeštanja političkih akcenata: utvrđivanje volje Zajednice nije, doduše, šematski podvrgnuto beskompromisnom diktatu većine, ali ni automatskom vetu manjine. Odlučujuće je, pre svega, bilo tumačenje većinskog glasanja Savetu ministara koje je izložila Francuska. Vlada te zemlje izdala je saopštenje da „Luksemburški kompromis“ svakom članu, doduše, jamči da mu se neće nametati odluke kojima može da suprotstavi svoj vitalan interes. Smisao tog ograničenja, međutim, ne može biti da se jednom članu pruži mogućnost da spreči funkcionisanje procedura Zajednice. Francuska je na taj način stavila akcenat, inače povoljan po Zajednicu, na svoju interpretaciju „Luksemburškog kompromisa“. Taj presedan od izuzetnog značaja za program unutrašnjeg tržišta stavio je do znanja da se debate o reformama ni u kom slučaju ne odigravaju u bezvazдушnom prostoru već da su na konkretan način u vezi sa evropskom politikom: pritisak izazvan problemom učinio je reforme jednostavno neizbežnim.

Evropski parlament intenzivno je učestvovao u raspravi o reformama. Pri tom je razvio ideje vrlo različitog dometa. U svim inicijativama Parlament se, međutim, trudio da osnaži svoju političku ulogu, da poboljša efikasnost svojih postupaka i da prokrči put rigoroznom proširenju nadležnosti. Posebno ambiciozna je, bez sumnje, bila namera da se izradi evropski ustav. Odbor za institucije pod rukovodstvom Altijera Spineliya sačinio je nacrt ugovora o osnivanju Evropske unije, koji je 14. februara 1984. usvojen u Evropskom parlamentu većinom od 237 glasova, uz 34 glasa protiv i 54 uzdržana. Tekst se, međutim, najzad zaglavio u debatama nacionalnih institucija. Spinelijeva inicijativa, međutim, nije bila beskorisna: ona je bila neka vrsta okidača za Jedinstven evropski akt koji je doprineo da se krajem osamdesetih godina organizuje veliko delo upotpunjavanja unutrašnjeg tržišta.

Godine 1984. prekinuta je spirala dramatične eksplozije troškova u agrarnom sektoru. Ona je završena – mada oprezno i u granicama sek-

tora – idejom neograničene garancije plasmana. Nakon prethodnih dogovora ministara poljoprivrede u vezi sa prekomernom proizvodnjom mleka i žitarica, kao i smanjenja iznosa valutne nivelacije, sastanak na vrhu u Fontenblou, 25. i 26. juna 1984, uz usvajanje propisa o izuzeću Irske, završen je dogovorima, i time je potvrdio, pre svega, ograničenje garantovanih količina mleka. Evropski savet se u Fontenblou, pored odluka o poravnanju u agrarnoj politici, dogovorio i o privremenom rešenju za budžetski konflikt koji je tinjao godinama. Do tada je dogovoreno godišnje smanjenje britanskog budžetskog opterećenja u obliku *ad hoc* rešenja. Rešenje pronađeno u Fontenblou je, nasuprot tome, bilo okrenuto dugoročnijem, iako ne i obavezno dalekovidnijem rešenju u vidu rabata. Taj sistem poravnanja prvi put je primenjen 1985. godine. Evropski savet je u Fontenblou, osim toga, formirao dve reformske komisije: Adonino odbor za „Evropu građana“ i Dodž-odbor za izradu predloga za institucionalna pitanja, čiji reformski predlozi, međutim, na narednim sastancima na vrhu nisu privukli skoro nikakvu pažnju.

Sastanak na vrhu u Fontenblou je, najzad, postavio poslednje oznake na putu proširenja na Jug. Na obe strane su osećanja bila pomešana kada su uklonjene poslednje prepreke na putu učlanjenja Španije i Portugala. I pored toga, kada su ugovori o članstvu 29. marta 1985. potpisani, i 1. januara 1986. sprovedeni u delo, vladalo je svečarsko raspoloženje. Proširenje na Jug pozdravljeno je kao retko koji uspeh evropske politike. Politička arhitektura EZ se tim proširenjem promenila. Zajednički razvojni trend sa perspektivom političkog ujedinjenja Evrope je, primanjem u članstvo sedamdesetih i početkom osamdesetih godina, ustuknuo pred pristupom koji je veći naglasak stavljao na ekonomska pitanja. Proširenje na Jug nije samo premestilo naglasak ka Sredozemlju već je dovelo do toga da povećanje izdataka Zajednice postane neophodno. Već kod proširenja na Jug došla je do izražaja bliska veza između reformskog pritiska, s jedne strane, i procesa proširenja, s druge – veza za koju će se ispostaviti da je, pre svega u kontekstu proširenja proisteklog iz raspada Sovjetskog Saveza, postala glavna pokretačka snaga razvoja sistema EU.

U raspravi o reformama vođenoj na sastanku na vrhu održanom u Milanu 28. i 29. juna 1985, uprkos svim sporenjima između država članica, učinjen je odlučujući korak: Evropski savet odlučio je da sazove vladinu konferenciju u okviru koje bi se postojeći predlozi reforme definisali i pripremili za proces odlučivanja. Taj proboj bio je omogućen pre svega time što su se nemački kancelar, Helmut Kol, i francuski predsednik države, Fransoa Miteran, već pre sastanka na vrhu u Milanu, dogovorili da predstave zajednički koncept daljeg političkog razvo-

ja. Obojica su javno stavili do znanja da su spremni da idu putem političke unije Evrope, čak i u slučaju da ih ne slede sve članice EZ.

Savezna vlada nije htela da se težnja da se konačno otvori unutrašnje tržište, a koju su delile sve članice, razvodnji izjavama o namerama. Za to je bila potrebna izmena Rimskih ugovora. Ugovorom o EEZ utvrđeno je da je za centralne oblasti unutrašnjeg tržišta potrebna jednoglasnost. To je neosporno ograničavalo sve dotadašnje napore uložene u konačno ostvarenje ideje unutrašnjeg tržišta. Uvođenje većinskog odlučivanja trebalo je, s tim u vezi, da pomogne na delotvoran način. Činilo se da je neophodna korekcija i u drugoj oblasti Rimskih govora, odnosno, u sferi nadležnosti Evropskog parlamenta. Neposredno biranim predstavnicima evropskih građana i dalje je bilo onemogućeno delotvorno učestvovanje u brojnim oblastima. U svetlu raznolikih otpora partnera, nemačka strana predložila je da se bar u važnim, odabranim oblastima (između ostalog, proširenje, pridruživanje) obezbedi i učestvovanje Evropskog parlamenta, kako bi se na taj način učinio prvi korak na putu prerastanja Evropskog parlamenta u stvarni drugi dom zakonodavnog procesa EZ. Osim toga, i dalje su ulagani naponi u učvršćivanje političkog okvira procesa integracije. Tim povodom formulisan je nemačko-francuski nacrt ugovora koji je trebalo da stoji uz Rimske ugovore, i da predstavlja pokušaj pretvaranja do tada dosta uspešne saradnje u okviru EPK u čvrstu strukturu koja bi bila kodifikovana.

Susret na vrhu u Milanu je, dakle, uveo skretnice u tok procesa. No, u kojem pravcu i kojom brzinom će evropski voz sada krenuti? Da li će pojedini vagoni biti otkaçeni, ili bar uklonjene njihove kočnice? Bila su to pitanja koja su često postavljana između sastanka na vrhu u Milanu i Luksemburgu. Konferencija vlada, održana između ta dva sastanka na vrhu, u čijoj pripremi i realizaciji je učestvovalo svih dvanaest država članica EZ, završena je, konačno, donošenjem Jedininstvenog evropskog akta (JEA) koji je na sastanku na vrhu u Luksemburgu, 2. i 3. decembra 1985, i usvojen, a čije su detalje konačno utanačili opunomoćeni predstavnici članica narednih nedelja. Dugoročni i strukturni značaj dat je sledećim elementima JEA:

- Unutrašnje tržište trebalo je da bude oformljeno do 31. decembra 1992. godine. Taj vozni red već je bio sačinjen i postojao je u Beloj knjizi Komisije o dovršavanju unutrašnjeg tržišta, sačinjenoj juna 1985. godine pod pokroviteljstvom Predsednika komisije, Žaka Delora. U Beloj knjizi bile su navedene sve postojeće prepreke za stvarno slobodno tržište u EZ, kao i ukupna strategija njegovog ostvarenja.
- Vladina konferencija i sastanak na vrhu u Luksemburgu utvrdili su novi postupak odlučivanja u vezi sa unutrašnjim tržištem i na taj način

korigovali Rimske ugovore. Taj novi postupak predviđao je odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu ministara, jačao je položaj Parlamenta, ali je istovremeno formulisao i brojne izuzetke za koje je trebalo na snazi da ostane princip jednoglasnog odlučivanja. Luksemburški kompromis ostao je nepromenjen.

- Vladina konferencija i Luksemburški samit nisu nastavili da stvaraju nove organizacione oblike. Mnogo više su se bavili pokušajem objedinjavanja postojeće organizacione raznolikosti ispod jednog pravnog krova: JEA je povezivao EPK sa EZ. Na taj način je JEA dao postupku EPK pravni oblik.

- JEA je utvrdio dodatne nadležnosti Zajednice u oblastima koje u Rimskim ugovorima nisu, ili su bile pominjane samo usput, kao, na primer, oblasti ekologije, istraživanja, tehnologije i socijalne politike.

Februara 1986. godine potpisan je JEA – od kada mu je početkom 1981. pristupila Grčka, Zajednica je imala dvanaest vlada država članica, a 1. jula 1987. Akt je stupio na snagu. I realizacija programa unutrašnjeg tržišta postala je brža: godinama su pitanja daljeg institucionalnog razvoja, finansijske opremljenosti i reforme agrarnog tržišta bile u prvom planu, a sada su zamenjeni jednom novom i privlačnom temom, dovršavanjem unutrašnjeg tržišta. „Evropa 92“ bila je skraćenica za tu novu motivacionu snagu evropske politike. Socijalno-psihološka snaga promene teme izazvala je, međutim, istovremeno i zabrinutost unutar EZ zbog ugrožavanja socijalnih dostignuća, i pitanja da li se doraslo brzini promena i zaoštavanju konkurencije izvan Zajednice, a zbog straha od štete prouzrokovane konkurencijom i zatvaranja unutrašnjeg tržišta EZ.

U sred ovakve situacije, EZ je, međutim, iznenada suočena sa jednim događajem koji će u predstojećem vremenu uticati na razvoj Zajednice i Evropi dati potpuno novi lik: bile su to političke promene u Evropi krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina.

3. Kraj podela: reformski maraton i najveće proširenje u istoriji EU

Upečatljivi rez načinjen na evropskoj sceni uklanjanjem berlinskog zida 1989. godine duboko ju je izmenio. Čini se da je kraj komunizma iznenada omogućio viziju povratka Srednje i Istočne Evrope u slobodnu, miroljubivu, naprednu i celovitu Evropu, a isto tako i noćnu moru uranjanja Evrope u svađe između nacionalnih država, pothranjivane socijalnim i etničkim napetostima.

Nakon okončanja ideološkog konflikta između Istoka i Zapada, Evropske zajednice dobile su novu ključnu ulogu na kontinentu. Mla-

de nacionalne države brzo su našle mogućnost ostvarenja svojih interesa u uspešnoj integracionoj zajednici na Zapadu. EZ je zbog svoje ekonomske nadmoći i političke snage postala magnet za celu Evropu. Nakon teških pregovora, prvo su sklopljeni sporazumi sa državama Srednje i Istočne Evrope. Nakon odluka iz Kopenhagena, donesenih 1993, perspektiva pristupanja tim sporazumima prerasla je u moralno obećanje Zapada, i pristupanje je energično podsticano. Pristupanje zemalja do tada organizovanih u Evropskoj zoni slobodne trgovine (EFTA), Austrije, Švedske i Finske, početkom 1995, svedočilo je o uspehu Zajednica koje su daleko prevazilazile puku ekonomsku zajednicu interesa.

Predstojeća proširenja išla su ruku pod ruku sa učvršćivanjem postojećih Zajednica. Dovođenje unutrašnjeg tržišta bilo je podsticano novim izazovima za Zajednicu koji su proizlazili iz promena na Istoku i nemačkog ujedinjenja. EZ je, posmatrana sa stanovišta njenog jačanja i proširenja, početkom devedesetih godina pred sobom imala brdo neobavljenih zadataka. Evropska Unija je tim više tokom čitave decenije ličila na „gradilište“.

Osnivanje „Evropske unije“ Ugovorom iz Maastrichta

Ispunjenje obaveza iz Jedinstvenog evropskog akta, unutrašnje i spoljnopolitičke posledice stvaranja unutrašnjeg tržišta, promene u istočnom delu Evrope i ponovno otvaranje nemačkog pitanja doprinelo je tome da Evropljani zbiju redove. Logika integracije unutrašnjeg tržišta i trostepeni plan iz Delorovog izveštaja o ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) iz 1989. bili su teme Konferencije vlada o EMU, koja je započela u decembru 1990. u Rimu. Uporedo s njom počela je i Konferencija vlada o osnivanju političke unije.

U Maastrichtu je izvedena do tada najdalekosežnija reforma Rimskih ugovora koja je završena 9. i 10. decembra 1991. godine. Ideja vodilja „Evropske unije“ ostvarena je Ugovorom o osnivanju Evropske unije od 7. februara 1992: Zajednice su se razvile od jedne ustanove koja se uglavnom zasnivala na ekonomskim interesima i političkoj saradnji u Uniju koja je, na osnovu novostvorenog Ugovora o EU, trebalo da obuhvati zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP) i saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnje politike (SPUP). Ta konstrukcija je, na kraju krajeva, bila posledica različitih shvatanja konačnosti Unije. ZSBP i SPUP nastavili su da postoje u okviru saradnje vlada država članica, mada u formalnom strukturnom okviru Unije, isključeni iz nadležnosti Evropskog suda pravde, i nisu bili sastavni deo postupka odlučivanja Zajednice.

Unutar EZ – Ugovor o EEZ preimenovan je u „Ugovor o EZ“ - treba istaći, pre svega, dva odlučujuća koraka: utvrđivanje reda vožnje za dovršenje monetarne Unije, i suštinsko uključivanje Evropskog parlamenta u proces odlučivanja:

- Na osnovu Delorovog izveštaja donesena je odluka o trostepenom planu koji je ostvarivanje EMU zacrtao u vidu opreznih, ali ipak evolutivnih koraka koji vode ka velikom skoku. Prvi stepen započeo je već 1. jula 1990. sa liberalizacijom prometa kapitala, i pojačanom koordinacijom monetarnih politika. Drugi stepen je od 1. januara 1994. posebno obuhvatao uspostavljanje sistema Evropske centralne banke. S trećim stepenom su, 1. januara 1999, konačno utvrđeni menjački kursevi, u prvo vreme u jedanaest država članica (Grčka se priključila tek 1. januara 2001). Euro je 2002. godine postao isključivo važeće sredstvo plaćanja u dvanaest država EMU.

- Nadležnosti Evropskog parlamenta značajno su proširene. Od Ugovora iz Mاستrihta, novu Komisiju mora da ozvaniči Parlament. Izborni ciklusi Parlamenta i Komisije su ujednačeni. Parlament je dobio prava u oblasti istrage i žalbi. U okviru zajedničkog zakonodavstva, Parlamentu je na osnovu Ugovora obezbeđena nadležnost saodlučivanja u oblastima unutrašnjeg tržišta, zaštite potrošača, ekologije i sveevropskih putnih mreža.

Dva oblika saradnje vlada u jedinstvenom institucionalnom okviru EU označavaju početak jedne kvalitativno intenzivnije saradnje u oblasti spoljne i bezbednosne politike, kao i unutrašnje i pravosudne politike.

- Članice su se obavezale da razvijaju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku u svim oblastima. Savetu EU je na osnovu Ugovora iz Mاستrihta sada bio na raspolaganju skup instrumenata koji je u dotadašnjoj koordinaciji u okviru Evropske političke saradnje nedostajao.

- Oblasti unutrašnje i pravosudne politike po prvi put su ovim Ugovorom konkretizovane kao predmeti od zajedničkog interesa. Ugovor iz Mاستrihta obuhvatao je politiku azila, useljavanja i viza, policijsku i pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim predmetima, kao i borbu protiv terorizma, trgovine drogom i međunarodnog kriminala. Osim toga, dogovoreno je i formiranje Evropske policijske službe (Europol).

Ispostavilo se da je ratifikacija Ugovora iz Mاستrihta u državama članicama EZ mukotrpnija i teža nego što se očekivalo. Referendumi o Ugovoru o Uniji održani su u Danskoj, Irskoj i Francuskoj. Dok su se dve poslednje navedene zemlje odlučile za Ugovor, glasanje u Danskoj vodilo je u krizu: 50,7% Danaca glasalo je protiv odluka iz Mاستrihta, i pretilo je da blokira u njemu sadržane važne reforme. Godina 1992. – magična godina dovršenja unutrašnjeg tržišta – postala je godina „toplo-hlad-

nog tuširanja“. Dansko „ne“ je, doduše, ustupcima pretvoreno u „da“. Prosto, mitska nepreglednost revizije Ugovora iz Mاستrihta izazivala je, međutim, vrlo napete debate, i to pre svega u Nemačkoj i Velikoj Britaniji. Nakon što je britanski Donji dom konačno dao saglasnost, a ustavne tužbe podnesene u Nemačkoj odbijene, preskočena je i poslednja prepreka. Sa skoro godinu dana zakašnjenja, Ugovor iz Mاستrihta je, novembra 1993, stupio na snagu.

Proces ratifikacije Ugovora pojačao je jednu već duže vremena prisutnu tendenciju zamora evropskog stanovništva Evropom. Već tokom osamdesetih godina, izlaznost na evropskim izborima značajno je smanjena. Na prvim izborima (1979) izlaznost u EU u proseku je bila oko 63%, 1984. oko 61%, a 1989. jedva 59%. Za vreme izbora za Evropski parlament, u junu 1999, izlaznost je sa jedva 50% pala na najniži istorijski nivo, a na izborima u junu 2004. bila je još slabija: samo 45% građana EU u tadašnjih 25 država članica iskoristilo je svoje biračko pravo. Ovo, moglo bi se reći, bezvoljno otaljavanje izbora može se protumačiti kao izraz niskog stepena poštovanja uloge Evropskog parlamenta, ali i kao posledica nedovoljne politizacije evropskih izbora. Tokom devedesetih godina ona je bila veća no ikada: bio je to jaz između interesovanja građana za proces integracije, s jedne strane, i neuporedive dinamike produbljivanja i proširenja, s druge. U Mاستrihtu je, čini se, učinjen samo jedan međukorak. Stoga su se već u Mاستrihtu dvanaestorica dogovorila da već 1996. provere da li je neophodna revizija Ugovora.

Ugovor iz Amsterdama: neiskorišćena prilika za korekciju kursa

Rezultati revizije Ugovora iz Amsterdama skoro da uopšte nisu odgovorili zadatku definisanom u Mاستrihtu. Analiza stavova država članica o reformskoj agendi na vreme ukazuje da konferencija vlada neće postići potreban uspeh. Kada su se šefovi država i vlada 16. i 17. juna 1997. okupili na završnim pregovorima, dogovorili su se, kako se i očekivalo, samo o najmanjem zajedničkom imenitelju. Ugovori o EZ i EU samo su konsolidovani i ponovo numerisani. Zbog razlika u stavovima u vezi sa politikom zapošljavanja i Paktom za stabilnost, u predvečerje Samita je pravi cilj reforme Ugovora – očuvanje sposobnosti delovanja institucija EU sa aspekta predstojećeg proširenja – potisnut u drugi plan. Uprkos tome, Ugovor iz Amsterdama je u glavnim oblastima doprineo daljem učvršćivanju EU:

- ZSBP je ojačana uvođenjem funkcije „visokog predstavnika“. Nezavisno od predsedavajućeg u Savetu, ta funkcija trebalo je da predstavlja spoljnu politiku EU i da, zajedno sa Komisijom, pruža podršku odnosnom predsedavajućem Saveta.

- U Matrihtu započeta saradnja u oblasti pravosudne i unutrašnje politike doprinela je gustini integracije prevodenjem oblasti pravosudne saradnje u građanskim predmetima na nivo EZ. Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim predmetima ostala je u nadležnosti saradnje vlada, ali je optimizovana. Postavljene su i osnove zajedničke politike u oblasti azila i doseljavanja.
- Kako bi se povećala efikasnost i sposobnost delovanja EU, povećan je broj pitanja koja su zahtevala većinsko odlučivanje u Savetu, a Parlament je stekao dodatna prava. Pored jačanja prava na saodlučivanje prilikom izbora predsednika Komisije, pravo Parlamenta na saodlučivanje prošireno je na preko 20 novih oblasti.
- Odlučnim prekidom i, unazad gledano, verovatno jedinom kreativnom odlukom može se smatrati unošenje opšte klauzule o fleksibilnosti u Ugovor. „Pojačana saradnja“ pretrpela je, međutim, u Ugovoru iz Amsterdama čitav niz dodatnih ograničenja, tako da je primena klauzule ostala nedorečena.

Najveći propust Ugovora iz Amsterdama bilo je, međutim, odugovlačenje u postavljanju institucionalnih smernica koje su nakon Konferencije vlada dobile ulepšan naziv „Left overs“ (ostaci) iz Amsterdama. A, reč je bila, pre svega, o budućoj veličini i sastavu Komisije, ponderisanju glasova u Savetu ministara, kao i proširenju oblasti o kojima se većinski glasalo u Savetu ministara. Kako bi se već u tom trenutku zacrtano proširenje primanjem najviše dvanaest novih država savladalo, EU je hitno morala početi da rešava nerešena pitanja. Na prvi pogled, te teme su tehnički izgledale kao skoro banalne, ali se, ipak, posle pomnijeg posmatranja videlo da je reč o pitanjima moći i uticaja koja su, što se već iz iskustva znalo, mogla rešiti samo uz maksimalne napore i vremenski pritisak. Zajedno sa „Left-overs“, na stolu su bile i centralne teme reforme sledeće revizije Ugovora: nekoliko meseci nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, u maju 1999, počela je, na prelomu milenijuma, Konferencija vlada u Nici.

Treći pokušaj u Nici

Već su pripreme za Konferenciju vlada, koja je februara 2000. svečano otvorena u vreme portugalskog predsedavanja i koja je završena dogovorom o Ugovoru iz Nice decembra 2000. u vreme francuskog predsedavanja, pokazale da je strateška snaga evropske politike skoro na izmaku. Rovovske borbe između malih i velikih, starih i novih, siromašnih i bogatih država članica odredile su Konferenciju vlada o reformama institucija i odlučujući sastanak na vrhu. Pet dana su šefovi država i vlada pregovarali u Nici skoro 100 časova, a rezultat je, ipak, bio otrežnjavajući:

- Smanjenje Komisije je odloženo: Ugovor iz Nice je, doduše, predviđeno da će od 2005. svaka zemlja moći da postavi samo po jednog komesara, tako da su velike države članice od tog trenutka morale da odustanu od svog drugog komesara. Tek kada EU bude imala 27 država članica, počće da važi princip „manje komesara nego država članica“. Detalje tog rešenja države članice moraće jednoglasno da usvoje.
- Ponderisanje glasova u Savetu EU se iskomplikovalo: većinsko odlučivanje je, shodno Nici, bilo moguće još samo kada bi se postizala većina glasova država i stanovnika („trostruka većina“).
- Uprkos tom trostrukom osiguranju, nije bilo hrabrosti za bitno povećanje broja odluka većinom u Savetu. U nekim političkim oblastima, kao i u slučaju personalnih odluka, odlučivanje većinom je, doduše, prošireno, ali veliki proboj nije postignut.

Odgovor na pitanje o tri krupna „Left oversa“ iz Amsterdama je na taj način ostao bez većeg značaja za budućnost. I u drugim oblastima reforme postignuti su samo kompromisi sa najmanjim zajedničkim imeniteljem. Tako je, na primer, raspored mesta u Evropskom parlamentu prilagođen novim uslovima nastalim nakon proširenja, ali su i po pitanju rasporeda mesta ostale neke nedoumice. Pravo na veto utvrđeno Ugovorom iz Amsterdama pri započinjanju „pojačane saradnje“ u Nici je, doduše, oboreno – ali ne i za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Pitanje fleksibilizacije je, osim toga, otvoreno uz ogradu da se ona ne sme odnositi na nove oblasti politike.

Uprkos svim tim mlakim reformama, šefovi država i vlada su u Nici ipak doneli jednu odluku koja je određivala pravac: na osnovu jedne nemačko-italijanske inicijative, prilog Ugovora iz Nice bila je Deklaracija br. 23 o budućnosti EU. U njoj su države članice izrazile spremnost da uspostave dijalog koji je obuhvatao posebno četiri teme:

- status u Nici samo svečano proklamovane Povelje o osnovnim pravima EU,
- strogo razgraničenje nadležnosti u sistemu sa više nivoa,
- uloga nacionalnih parlamenata u procesu ujedinjenja, i
- pojednostavljenje Ugovora.

Ono sa čim se moralo suočiti u potonjem vremenu, a što je malo nespretno nazvano „post Nica procesom“, razvilo se tokom nekoliko meseci u pravu evropsku radionicu budućnosti.

„Evropa XXL“: pripreme za proširenje i uklanjanje granica u Evropi

Paralelno i blisko povezan sa reformskim naporima Evropske unije, od sredine devedesetih godina, ubrzan je i proces prijema. Odlukom Evropskog saveta donesen u Luksemburgu 12/13. decembra 1997, dogovo-

reno je započinjanje pregovora o prijemu Poljske, Mađarske, Češke, Slovenije, Estonije i Kipra. Na sastanku na vrhu u Helsinkiju, decembra 1999, donesena je odluka da se povedu pregovori sa još šest kandidata za EU – Letonijom, Litvanijom, Slovačkom, Bugarskom, Rumunijom i Maltom – a pored toga, Turskoj je priznat status kandidata za članstvo. Krajem devedesetih godina, naziralo se, tako, članstvo ukupno dvanaest novih država – kao i moguće pristupanje Turske. EU se pripremala za kvantitativni skok: proširenje EU sa 15 na 27 država članica.

Predmet pregovora sa kandidatima za članstvo bilo je, podeljeno na 31 poglavlje, ukupno pravno nasleđe EU, kao i, između ostalog, 14.000 pravnih akata na 80.000 strana. Pregovori o prijemu tekli su – sa izuzetkom Bugarske i Rumunije – lakše nego što se očekivalo. Komisija je stoga, u svom izveštaju o napretku, sačinjenom oktobra 2002, preporučila prijem u članstvo, u prvom trenutku, deset kandidata. Brisel je tim državama potvrdio veliki stepen usaglašenosti s pravnim dostignućima EU, kao i sa strukturama koje su neophodne za njegovo administrativno i pravno sprovođenje. Nedostaci su, međutim, konstatovani u oblastima carina, poljoprivrede, regionalne politike i finansijske kontrole. Na sastanku na vrhu održanom u Kopenhagenu 12/13. decembra 2002. konačno su završeni pregovori sa deset zemalja. Odluci su prethodili žestoki sporovi oko poglavlja o finansijama.

Februara 2003, Komisija je podnela Savetu i Evropskom parlamentu ugovor o prijemu radi dobijanja njihovih stavova. Tek nakon saglasnosti Parlamenta, postignute apsolutnom većinom i jednoglasnom odlukom Saveta, kandidatima je put bio slobodan: aprila 2003, na svečanoj ceremoniji na atinskom Akropolju potpisan je Ugovor o prijemu. Nakon okončanja postupka ratifikacije u starim i novim državama članicama, deset država Srednje, Istočne i Jugoistočne Evrope – Estonija, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija, Češka Republika, Mađarska i Kipar – pristupili su Uniji 1. maja 2004. godine. Prijemom Rumunije i Bugarske, 1. januara 2007, konačno je dovršeno veliko proširenje Unije na Jug i Istok.

Kao nijedan raniji krug proširenja, ovaj će Uniju, prevazilaženjem decenijske podele Evrope, promeniti kvalitativno, jer:

- ono znači okončanje prakse vladanja u jednoj EU koja je oblikovana institucijama i političkim stilovima Evrope od šest država osnivača i koja oslobađa potencijal diferencijacije;
- udvostručava razliku u blagostanju unutar EU i na taj način nanovo uobličava interesnu osnovu za ekonomske i politike relevantne za raspodelu;
- širi granice EU sve do središta istočne Evrope, Balkana i Sredozemlja.

Proces prijema je 1. maja 2004, odnosno, 1. januara 2007, formalno krunisan završetkom – približavanje, u pravom smislu te reči, će se, međutim, nastaviti. Američki pojam „ekspanzije EU“ (mada taj pojam nema ratnu konotaciju, kako se to u Evropi shvata) naglašava sigurno postojeću „imperijalnu“ dimenziju Evrope kao regionalne sile, ali predviđa žilavo pregovaranje o daljim koracima integracije ka proširenoj EU. Novo uređenje odnosa moći unutar Evrope i uvođenje heterogenosti ne mogu se prikriti ni matematikom rasporeda mesta, ni ponderisanjem glasova, ni simboličnim gestovima. Složeni prelasci sa diktature na demokratiju, sa planske privrede na tržišnu, i sa blokovske strukture na nacionalnu samostalnost bili su, a delimično su to još uvek, opterećeni brojnim nerešenim problemima. Treba navesti, recimo, ekonomsku zaostalost, zastarelu nerazvijenu infrastrukturu, teška ekološka oštećenja, kao i nedostatke civilnog društva, odnosno, nedostatak poverenja u državu, njene institucije i njen pravni sistem. Povećanje razlika među nivoima ekonomske razvijenosti i razmimoilaženja interesa zajedno vode ka heterogenijoj i politizovanijoj Evropi.

Proces proširenja, međutim, još dugo neće biti okončan. Već u decembru 2004. šefovi država i vlada su se, nakon velikog ustezanja, dogovorili da sa Turskom počnu pregovori o prijemu, kao i, javnost to u glavnom nije primetila, sa Hrvatskom. Sa te dve države su oktobra 2005. započeti pregovori o prijemu, a razgovori sa Hrvatskom bi već 2009. mogli biti okončani. Makedoniji je u decembru 2005. zvanično dodeljen status kandidata za članstvo. Odluka o Turskoj je, pri tome, i dan-danas značajno i ne sasvim predvidivo dalekosežna. Suštinska promena strukture političke moći, koja bi se dogodila prijemom Turske, mora biti shvaćena trezveno i o noj se mora razgovarati. Odlukom koju je donela u vezi sa Turskom, Evropa je konačno uklonila sve granice. Krugom proširenja realizovanim 2004/2007. Evropa je kao Zajednica već pomerila granice do Rusije, Ukrajine, Belorusije i Moldavije. Nakon prijema Turske, Evropska unija bi se, osim toga, graničila neposredno sa Sirijom, Irakom, Iranom, Jermenijom i Gruzijom. Ta neposredna susedstva predstavljala bi izazov političkoj stabilnosti i sva dalekosežnost obima tog izazova do sada skoro da nije bila sagledana.

Velika Evropska unija načelno ne sme da zatvori svoja vrata ni izvan Zapadnog Balkana i Turske. Perspektiva članstva u EU je za najveći broj zemalja u geografskom okruženju Unije bitan stimulans za pokretanje, odnosno, nastavljanje sopstvenih političkih i ekonomskih tranzicija. Pored punog članstva, na ceni su, isto tako, i inovativni oblici diferenciranog približavanja država koje su okrenute EU. Različiti stepeni približavanja, u obliku koncentričnih krugova oko punopravnog član-

stva u EU, mogu ubuduće biti ključ za uključivanje onih u gustu mrežu evropske saradnje koji do sada nisu bili članovi.

4. Ustavni proces: prvi veliki projekat proširene EU

Političkim sistemima koji hoće da ostanu delotvorni i stabilni potreban je strateški osnovni konsenzus o svrsi, pravcu i obliku. Evropskoj uniji potrebna je ideja o njoj samoj. Već je u kruženju oko odluka o proširenju u Helsinkiju izostao svaki pokušaj u tom smeru. Sprovedeno je, ali više nekako usputno, ono čime Evropa, srednjoročno posmatrano, treba da dobije novi lik. Odluke o proširenju EU bile su i biće ponovna istorijska potvrda konceptijskog propadanja evropskog načina mišljenja, koje već godinama posmatramo.

Sa „post Nica procesom“, koji je otvoren nakon sastanka na vrhu u Nici, EU se povremeno suočavala sa tim izazovom. Agenda Deklaracije iz Nice je, doduše, u početku bila ograničena na četiri teme – status u Nici svečano proglašene Povelje o osnovnim pravima EU, raspodelu nadležnosti, ulogu nacionalnih parlamenata i pojednostavljenje Ugovora – međutim, Deklaracijom iz Laekena koju su, skoro godinu dana kasnije, 14/15. decembra 2001, usvojili šefovi država i vlada, katalog tema proširen je tako da je, bar na papiru, postala moguća generalna popravka političkog sistema EU. Kroz šezdesetak pitanja formulisan je čitav snop konkretno potrebnih reformi. To što će odluke iz Laekena koje su obuhvatale formiranje novog tela za pripremu revizije Ugovora, samo tri godine kasnije, u jesen 2004, biti krunisane potpisivanjem Ustava, u tom trenutku svakako nije bio jasan cilj svih učesnika.

Inovativno reformsko telo: evropski Konvent

Šefovi država i vlada deklaracijom iz Laekena nisu samo formulisali ambiciozan zadatak već su formirali i novo telo za pripremu reforme Ugovora. Po ugledu na Konvent, koji je pre susreta na vrhu u Nici radio na Povelji osnovnih prava EU, prvi put je i za reviziju Ugovora sazvan Konvent. Na taj način su države članice EU pokušale da izvuku pouku iz konferencija vlada održanih proteklih godina i da novom metodom reformski proces učine delotvornim i da ga demokratizuju. Evropski reformski konvent činilo je 105 punopravnih članova i njihovih zamenika, i on je okupljao predstavnike vlada i poslanike nacionalnih parlamenata država članica, poslanike Evropskog parlamenta i članove Komisije EU. Među članovima Konventa – mada nisu bili izrazito zastupljeni u njegovom Predsedništvu – bili su, osim toga, i delegati vlada i parlamenata kandidata za članstvo u EU, tj. oni iz Bugarske, Rumunije i Turske. Na čelu Konventa bio je bivši francuski predsednik

države, Valeri Žiskar d'Esten, stari borac za evropsku politiku, koji je već sedamdesetih godina, zajedno sa saveznim kancelarom Helmutom Šmidtom, uvođenjem Evropskog monetarnog sistema i neposrednim izborima za Evropski parlament, uveo važne smernice u evropske integracije. U svojstvu potpredsednika, Žiskaru d'Estenu su uz bok stajala dva poznata bivša predsednika vlada, Đulijano Amato i Žan Lik Dehaen.

Mada je, kao što to često biva, komunikacija između političkih nosilaca odluka i građana bila manjkava, ipak je zainteresovanim posmatračima postala očigledna fundamentalna razlika između metode konferencije vlada i metode Konventa: do formiranja koalicija i nastajanja konflikata dolazilo je, između ostalog, i zbog povećanog broja učesnika, što se mnogo više videlo u javnosti nego u vreme prethodnih konferencija vlada. Transparentnost procesa Konventa ne treba, doduše, precenjivati, jer ni on nije oskudevao u taktički lukavim potezima kao sastavnom delu sistema pregovaranja. Ti manevri, međutim, u Konventu nisu imali isto pokriće kao na konferencijama vlada. Ovo je uticalo, pre svega, na rezultate koje je Konvent postizao. To telo je tokom procesa pregovaranja razvilo značajno institucionalno samopouzdanje. Nošena osećanjem učestvovanja u oblikovanju istorijskog spomenika evropskoj politici, snažnije nego ikad ranije, na Konvent je kao katalizator delovala paralelnost proširenja i produbljanja. Prvi zajednički veliki projekat proširene Unije, nakon samo 17 meseci pregovaranja, krunisan je nacrtom evropskog Ustava. Time je EU učinila veliki korak u pravcu post nacionalne državnosti.

Predsednik konventa, Žiskar d'Esten deponovao je 18. jula 2003. Nacrt ustava kod tadašnjeg italijanskog predsednika Saveta, i na taj način zvanično dao znak da je pozornica spremna za konferenciju vlada. Jer, uprkos upotrebi Konventa u skladu sa Ugovorom, konferencija vlada dvadesetpetorice iz EU, dakle bez učestvovanja Bugarske, Rumunije i Turske, ali uz učestvovanje deset zemalja kandidata koje su Ugovor o članstvu potpisale već u proleće 2003. godine – jednoglasno je usvojila reforme. Konferencija vlada je, doduše, malo umekšala viziju koju je nudio prvobitni dokument. Uprkos tome, Ustavni ugovor, koji je konačno, 29. oktobra 2004, u Rimu svečano potpisalo svih 25 šefova država i vlada EU, bio je istorijski putokaz evropske integracije.

Referendumi u Francuskoj i Holandiji: nagli kraj ustavnog projekta

Ustavnim projektom evropska politika nameravala je da postigne mnogo više od puke korekcije ranijih propusta i pogrešnog razvoja. Dodašnji ugovori nisu ponudili zaokružen i uravnotežen ustavni sistem. Nica je postala simbol milimetarskih koraka integracije zaglavljene u

kompromisnim formulama. Ustavni Konvent je stoga obavio temeljnu proveru stanja integracije, sa ciljem da se poboljša legitimitet, transparentnost i sposobnost delovanja Evropske unije. Trebalo je sistematski utvrditi važne principe zajedničkog delovanja na osnovu podele rada, većinski princip trebalo je da usaglasi evropske politike do nivoa vladavine. Sistem doslednog saodlučivanja Parlamenta trebalo je da osnaži demokratiju. Sistemizacijom nadležnosti trebalo je ojačati podelu rada između evropskog i nivoa pojedinačnih država u skladu s principom supsidijarnosti. Osim toga, Ustavni ugovor trebalo je da poveže različite tekstove primarnog prava, na koje se EU do tada oslanjala, u jedan jedinstveni dokument.

Da bi uopšte stupio na snagu, Ustavni ugovor je, međutim, morao biti ratifikovan u svih tadašnjih 25 država članica u skladu sa nacionalnim ustavnopravnim odredbama. Nakon što je u čitavom nizu država članica, a u Španiji čak i na referendumu, dokument dobio blagoslov, proces ratifikacije iznenada je doživeo kraj. Odbijanje stanovnika Francuske i Holandije da prihvate Ustavni ugovor – a time i odbijanje dve države osnivača EU – u proleće 2005, ponovo je dovelo do toga da propadne jedan od velikih istorijskih pokušaja da se u Evropi obezbedi pouzdan poredak. Stanovnici Luksemburga su, doduše, svojim „da“ Ustavu, još jednom, nakon dva negativna glasanja, dali jasan podstrek nastavku procesa ratifikacije, što, međutim, nije više moglo da spreči kraj Ustavnog ugovora. Evropa očigledno još nije bila zrela, niti je bila u stanju da donese ključne odluke o svojoj arhitekturi i moći.

5. Od Ustavnog ugovora do Ugovora iz Lisabona

Faza refleksije: potraga za mogućim izlazima iz ustavne krize

Nakon što je prošao prvi šok zbog završetka ustavnog referenduma, poznavaoi pravne nauke počeli su da tragaju za mogućim alternativama kojima bi se, ipak, spasili njeni središni reformski delovi, ako ne i ceo Ustav. Nijedna od kontrovezi u državama članicama nije bila u vezi s pravom suštinom Ustava. Suštinski napredak koji je Ustav trebalo da postigne sa stanovišta sposobnosti delovanja, delotvornosti i demokratskog legitimiteta Evrope nigde nije doveden u pitanje. Ustav je, međutim, od samog početka bio opterećen jednom drugačijom teškom greškom „u tkanju“: tekst je, uprkos novoj sistemizaciji evropskog primarnog prava, ostao obiman i složen. Zbog toga je moguće, ako ste protivnik, u taj tekst uneti sva moguća tumačenja, mada je on daleko razumljiviji od svih ranije postojećih Ugovora. Osim toga, dokument je prosto pozivao na iskazivanje unutrašnjih političkih frustracija. „Ne“ je

bilo upućeno najpre nacionalnim vladama i proizlazilo je iz neobrazloženih mitskih strahova. Odbijanje istorijskog projekta evropskog mirovnog poretka ni tu nije formulisano. Nakon propalih referenduma, čak je 46% Francuza i 70% Holandana navelo da članstvo svoje zemlje u EU u načelu smatra dobrom stvari.

Ono što je bilo potrebno, bila je održiva opcija za očuvanje supstance Ustavnog ugovora koja bi istovremeno uzela u obzir rezultat glasanja građana Francuske i Holandije. Unija je sebi preporučila „fazu refleksije“, kako bi razmislila o budućnosti hitnih i neophodnih reformi, i ispitala nove manevarske prostore. Međutim, umesto velikih strateških razmišljanja Evropa je stagnirala u jednoj fazi koju je odlikovalo pomanjkanje koncepta reformi. Skoro da se niko nije usudio da iznese politički dalekovid nacrt. Svi su se ograničavali na kratkoročne aktivnosti. Činilo se da su rezerve snage Evrope u tom trenutku potrošene, a cilj, da se koreni i određenje evropskog kontinenta pretoče u jedan načelan tekst Ugovora koji će ukazivati na pravac, činio se pomeranim u daleku budućnost. Ostali su pokušaji potrage za dušom Evrope – što je često bio materijal za satirične osvrte u feljtonima. Nije se mogla prevideti strateška neodlučnost politike.

Vodeći impuls za vreme nemačkog predsedavanja Savetom EU

Novi impuls koji će pokrenuti proces reforme ponovo je očekivan od nemačke Savezne vlade koja je 1. januara 2007. preuzela polugodišnje predsedavanje Evropskom unijom. Nemačko predsedavanje Savetom došlo je u vreme mnogih nepoznanica. Nakon neuspeha Ustava i „vremena refleksije“, od Nemačke je zavisilo da li će ohrabriti napredovanje projekta Evrope i da li će agendi, koju je određivalo odsustvo sloge i uzajamna sučeljavanja, dati jasnoću i otvoriti perspektivu. Očekivanja od savezne kancelarke Angele Merkel i ministra inostranih poslova Franka-Valtera Štajnmajera bila su velika. Najveći broj država članica, a pre svih onih koje su Ustav već ratifikovale, nadao se da će nemačko predsedavanje Savetom omogućiti da se premosti duboki jaz između interesa država članica, i da će pružiti suštinski doprinos pokretanju dinamike integracije Evrope.

Usvajanje Berlinske deklaracije povodom 50. godišnjice potpisivanja Rimskih ugovora, 25. marta 2007, trebalo je da posluži kao vežba opuštanja pred naporne pregovore o Ugovoru. Rimski ugovori utvrdili su normativnu orijentaciju i ciljanu perspektivu integracije. U preambuli Ugovora o EEZ ugovorni partneri izjavljuju „čvrstu volju da stvore osnove za sve bliskiju saradnju među evropskim narodima“. Savezna vlada htela je da prizove taj duh jedinstva prilikom svečanosti održane

povodom usvajanja Berlinske deklaracije. Nakon dugog ubeđivanja, konačno joj je pošlo za rukom da se izbori da ostale države članice, njih 26, prihvate da se „Evropska unija do izbora za Evropski parlament, 2009. godine, postavi na obnovljenu zajedničku osnovu“ – jasno priznanje u prilog reforme Ugovora o Uniji.

Savezna kancelarka Merkel i ministar inostranih poslova Štajnmajer imali su težak zadatak da različite interese i stanja duha nacija pažljivo uravnoteže i objedine. To što su šefovi država i vlada Unije na sastanku na vrhu održanom juna 2007. godine uspjeli da se dogovore o redu vožnje u vezi s primarnim pravom EU može se zahvaliti, pre svega, načinu na koji je Nemačka, kao predsedavajuća, vodila pregovore, kao i spremnosti na kompromis „prijatelja Ustava“. Neograničeno ostvarivanje nacionalnih spiskova želja nije bilo moguće. To je jasno stavio do znanja i Portugal, kao predsedavajući Saveta, koji je, nakon što je Savezna vlada prethodno obavila posao, proces reforme na kraju odveo do cilja.

Sve do kraja konferencije vlada, nacionalni interesi su se suprotstavljali i, na taj način, ugrožavali uspeh reforme. Poljska vlada je, pre svih, pokušavala da isposluje promene u načinu glasanja u vidu „dvostruke većine“, kao i takozvane klauzule Janina koju možemo nazvati modernim oblikom Luksemburškog kompromisa. Taj mehanizam može se aktivirati kada u Savetu dođe do tesne većinske odluke, a jedna država članica ipak želi da nastavi pregovore zato što nije zadovoljna rezultatom. Varšava je htela da vremenski period pregovaranja produži na najviše dve godine, a ostale države članice su se konačno uspešno zauzele za kraći rok.

U odlučujućem trenutku, portugalsko Predsedništvo povuklo je neophodne taktičke poteze i tako omogućilo saglasnost svih šefova država i vlada EU za novo primarno pravo Evropske unije. Nakon napora uložениh tokom dugogodišnjeg iscrpljujućeg procesa reformi, šefovi država i vlada i ministri inostranih poslova EU konačno su 13. decembra 2007. potpisali „Ugovor iz Lisabona“ unutar istorijskih zidina manastira Hijeronimus u Lisabonu. Ponovo je počeo proces ratifikacije u državama članicama koji bi trebalo da se završi do početka 2009. Nakon irskog „ne“, juna 2008, pitanje pravca razvoja Evropske unije, za sada, ipak, ostaje i dalje otvoreno.

6. Agenda za budućnost

Evropu će i u budućnosti u osnovi oblikovati odnos napetosti. Različite ideje vodilje koje su od samog početka bile svojstvene evropskoj integraciji i dalje će ostati karakteristične: s jedne strane, postoje nacio-

nalne vlade koje bdiju nad područjima suverenosti i koje nadležnosti ustupaju samo uz oklevanje. Načelo kontrole procesa integracije od strane država članica igraće i ubuduće posebnu ulogu u evropskoj politici. S druge strane, kod svih učesnika postoji svest o neophodnosti daljeg prilagođavanja i zajedničkog postupanja – jer, EU u odnosu na nacionalne izdvojene i samostalne nastupe, ipak nudi ogroman potencijal. Već su se arhitekta Rimskih ugovora svesno odlučile za otvorenost projekta integracije, kako bi stvorili najveći mogući manevarski prostor za nove političke izazove. Uprkos svoj nevernici prema daljim koracima u integraciji, države članice same su ugradile instrumente koji omogućavaju dalji razvoj Unije.

Ukoliko Unija ne želi da bude marginalizovana na međunarodnoj sceni, države članice će, silom prilika, morati da povežu svoje kapacitete i da konstruktivno sarađuju. Jer, tako su veliki zajednički interesi, tako su moćne opasnosti koje prete u slučaju pojedinačnog nacionalnog nastupa. Uprkos odsustvu jedinstva i razlikama, Evropa mora zajednički da prevlada te izazove.

Zbog toga, sada se mora postaviti pitanje, gde Evropa danas može da nađe novu vitalnost. Ona neće izrasti iz mamutskih ugovora. Evropa danas može samo da razvije novi etos kao elementarni odgovor na pitanje spasa globalizacijom. Globalizacija sadrži ideju novog snažnog dokazivanja. Izlaz iz „druge evroskleroze“ može otvoriti samo onaj ko vlada velikom umetnošću tumačenja. Na početku je globalizacija sa svojim dramatičnim posledicama za svakog pojedinca. Evropa daje svoj odgovor svojim strateškim konceptom diferencijacije na unutrašnjem i spoljnom planu. Već postoje klimavi pokušaji da se završi taj posao prevođenja sa velikog na malo: od bezbednosti do energije, od Sredozemne unije do načina ophođenja sa susedima na Istoku. Samo je Unija u stanju da pruži odlučne odgovore, samo je Zajednica dovoljno snažna da garantuje pojedinačnim državama zaštitu, red i individualnost.

U svakodnevnom životu i dalje preovlađuje utisak da vlada „druga evroskleroza“. Modernizacija EU još nije počela, uloga na svetskoj političkoj sceni je rudimentarna. No, Evropa raspoláže potencijalom da bude svetska sila. Ona je u vrhu svetske trgovine, istraživanju i obrazovanju. Taj potencijal mora da bude primereno organizovan i ispunjen duhom evropskog identiteta. Takav istorijski veliki uspeh može da postigne ona ista Evropa koja danas nesigurno krivuda. Neće veliki aparati prevazići krizu već samo velika ideja, pravi duhovni nacrt. On će iznedriti trenutak u kojem će Evropa dobiti novi lik.

Agrarna politika

Ugovorna osnova: čl. 32 do 38 UEZ

Ciljevi: Povećanje produktivnosti poljoprivrede, a time i obezbeđivanje primerenog standarda života osobama koje se bave poljoprivredom; stabilizacija tržišta; obezbeđivanje snabdevanja i isporuka potrošačima po primere-nim cenama.

Instrumenti: Zajedničko uređenje tržišta; poboljšanje proizvodnih osnova unapređenjem poljoprivrednih gazdinstava i merama preduzetim van gazdinstava; poboljšanje strukture marketinga; programi za zapostavljena područja i ekološki načini proizvodnje.

Budžet za 2008: Za mere na tržištu agrara, neposredna plaćanja i seosku razvojnu politiku stavljeno je na raspolaganje 53,8 milijardi evra.

Literatura: Special Section on the Common Agricultural Policy at Fifty, u: EuroChoices. 7 (2), 2008, str. 4–29 • Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“ (Naučni savet za agrarnu politiku pri Saveznom ministarstvu za ishranu, poljoprivredu i zaštitu potrošača: Stav povodom saopštenja Komisije upućen Savetu i Evropskom parlamentu. Pripreme za „ZPP-zdravstvena kontrola“), u: Berichte über die Landwirtschaft (Izveštaji o poljoprivredi), 86 (1) 2008, str. 5–10

Internet: Oblasti politike EU: http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

U skladu sa čl. 32 UEU, unutrašnje tržište obuhvata i poljoprivredu i trgovinu poljoprivrednim proizvodima. Čl. 33 UEU precizira ciljeve zajedničke agrarne politike, za čije postizanje čl. 34 UEU propisuje zajedničku organizaciju agrarnih tržišta. Visoki troškovi i različiti nacionalni interesi stalno su vodili ka značajnim sukobima. Poslednji neuspeli pokušaj obezbeđivanja primerenog standarda života poljoprivrednicima putem regulisanja cena, doveo je do toga da je Zajednici zamereno da upražnjava protekcionizam, i do rasta viškova i izdataka, tako da su, konačno, od 1992, bile neophodne višekratne dalekosežne reforme.

Tržišna i politika cena do 1999. godine

Četnaestog januara 1962, Ministarski savet postigao je dogovor o prvom zajedničkom uređenju tržišta, a do 1968. usledili su ostali. Zajedničke cene primenjuju se od 1. jula 1967. Uređenje poljoprivrednog tržišta ima za posledicu razgraničenje tržišta unutar Zajednice od svetskog trži-

šta i stabilizaciju cena. One se u načelu mogu razlikovati prema tri organizaciona principa:

- Uređenje tržišta sa regulisanim cenama, kod kojih se, osim spoljne zaštite, obezbeđuje i garantovanje plasmana i cena: ono obuhvata najvažnije vrste žitarica, šećer, mlečne proizvode, meso kao i određene vrste voća i povrća. Robu, koja se po određenoj najnižoj ceni ne može plasirati, otkupljuju državni interventni organi. Uređenje tržišta šećera i (od 1984) mleka podrazumeva, osim toga, i kvote, tj. regulisane cene primenjuju se samo na utvrđene količine proizvoda na nivou gazdinstava.
- Uređena tržišta sa zajedničkom spoljnom zaštitom: određeni poljoprivredni proizvodi štite se samo od konkurencije iz trećih država, pri čemu se na unutrašnjem tržištu ne odobravaju garantovane cene. Ona obuhvata, između ostalog, jaja, živinu i ukrasno bilje. Spoljna zaštita se, po pravilu, sprovodi preko carina.
- Uređenje tržišta putem neposrednih subvencija: seme uljarica i mahunarke uvoze se bez carinskih dažbina; proizvođači dobijaju subvencije. Kod maslina, duvana i tvrde pšenice isplaćuju se dodatne subvencije na tržišnu cenu zaštićenu interventnim i merama spoljne zaštite. Paušalne subvencije odobravaju se za proizvode koji se u EZ proizvode u manjim količinama, kao što su lan i konoplja, pamuk, svilena buba, hmelj, semenska roba i suva stočna hrana.

Stabilizacija cena je do sredine devedesetih godina u mnogim slučajevima realizovana putem prelevmana, tj. dažbina koje su se plaćale prilikom uvoza, a koje su odgovarale razlici između, po pravilu, nižih cena na svetskom tržištu i viših cena unutar Zajednice. Prilikom izvoza odobran je povraćaj koji je obračunavan na istovetan način. Sve cene koje su se primenjivale u zajedničkoj agrarnoj politici utvrđuje Savet. Utvrđivanje cena, koje je dugo i u velikoj meri išlo u prilog proizvođača, izazvalo je, pri praktično neograničenoj garanciji plasmana u vezi sa tehničkim napretkom, rast viškova i rastuće troškove uređenja tržišta. Zbog finansijskih ograničenja nisu mogle biti izbegnute promene kursa. Prvi korak predstavljalo je uređenje garantovanih količina mleka (uvođenje kvota za mleko) 1984. godine. Nakon što su se dodatne mere rasterećenja budžeta, kao što su, na primer, programi dobrovoljnog napuštanja površina i proširivanja, pokazale kao nedovoljno uspešne, Savet se 1992. odlučio za temeljnu reformu.

Srž te reforme činilo je povlačenje regulisanja cena, čije dejstvo na prihode je od tada kompenzovano neposrednim plaćanjima. Kod žitarica je interventna cena od 1992/1993. umanjena u tri navrata za ukupno 33%. Proizvođači su umesto toga dobili subvenciju prema prosečnom prinosu po hektaru, koja je rasla u skladu sa smanjenjem cene.

Istovremeno su bili obavezni da od određene proizvodne količine napuste jedan deo do tada obrađivanih površina sa kulturama koji spadaju u domen uređenja tržišta. Za uljarice su proizvođači dobijali samo cenu koja je važila na svetskom tržištu, dopunjenu subvencijom za obradive površine, koja je bila obračunata tako da je u proseku ostvaren isti iznos pokrića kao i ranije. Za goveđe meso je interventna cena umanjena za 15%, a uvedene su i premije za kompenzaciju umanjena cena.

Politika agrarne strukture do 1999.

Od 1972, Zajednica propisuje i okvir politike agrarne strukture u državama članicama. Strukturnim smernicama je 1972. iz Mansholtovog plana, koji je predviđao veliko umanjeno broja zaposlenih u poljoprivredi, preuzeta ideja da se intenzivna podrška ograniči na razvojno sposobna gazdinstva. Direktiva usvojena u aprilu 1975. o poljoprivredi u brdsko-planinskim područjima i određenim hendikepiranim područjima imala je za cilj da se obrađivanje zemlje održi i pod nepovoljnim uslovima na zemljištu lošijeg kvaliteta i da se spreči iseljavanje. Uredbom o poboljšanju efikasnosti agrarne strukture (Uredba o efikasnosti) iz 1985. uvedena je podrška mladim poljoprivrednim proizvođačima. Države članice ovlašćene su da isplaćuju subvencije onim poljoprivrednicima koji bi se obavezali na poslovanje koje unapređuje očuvanje ili unapređenje životne sredine. Sve mere politike agrarne strukture kofinansiralo je (→ Strukturna i regionalna politika) Odeljenje za usmeravanje Evropskog fonda za orijentaciju i garancije u poljoprivredi (EFOGP). Reforma strukturnih fondova, usvojena 1988, dovela je do koordinacije upotrebe sredstava Odeljenja za orijentaciju EFOGP, Evropskog fonda za regionalni razvoj i Evropskog socijalnog fonda za cilj 1 – „Unapređenje razvoja i strukturnog prilagođavanja regiona zaostalih u razvoju“ i cilja 5b – „Unapređenja razvoja ruralnih područja“ zbog kojeg je usledilo razgraničavanje područja. Cilj 5a – „Prilagođavanje proizvodnih i prerađivačkih struktura u poljoprivredi i šumarstvu“ (unapređenje investicija, mladih poljoprivrednih proizvođača, investicije u preduzeća za marketing i preradu, unapređenje šumarstva) – kao opšti zadatak nije bio, nasuprot tome, vezan za određena područja. U okviru ZPP-reforme iz 1992, usvojene su tri uredbe kao „pomoćne mere“, koje su se odnosile na (1) ekološke i proizvodne postupke koji štite prirodni životni prostor, (2) atraktivniju podršku pošumljavanju, kao i (3) poboljšanje predpenzione regulative putem većeg kofinansiranja od strane EZ. Područja unapređenja 5b proširena su zatim za 75%.

Agenda 2000

Agendom 2000, koju je u martu 1999. usvojio Evropski savet na vanrednom sastanku na vrhu u Berlinu, EU je reagovala na potrebu da se pronadu dodatna rešenja za do kraja 1999. važeći finansijski okvir, da se pripreme pregovori sa STO i da se stvore uslovi za proširenje na Istok. Pred njom je, osim toga, bio zadatak da obezbedi poštovanje obaveza prema STO posle 2000, koje je prihvatila u Urugvajskoj rundi. U oblasti uređenja tržišta nastavljena je reforma iz 1992, u kojoj je do smanjenja interventne cene žitarica došlo u dva jednaka godišnja koraka od 2000, i to za ukupno 15%, a kompenzacije za regionalne prosečne prinose od 54 evra/t povećane su na 63evra/t. Za ugašene obradive površine odobrena je ista kompenzacija kao za žitarice. Kompenzacije za uljarice, koje su do tada bile više za oko 60%, smanjene su u tri koraka na nivo premija za žitarice. Za obavezno gašenje površina utvrđena je stopa od 10% obradivih površina pod kulturama koje obuhvata uređenje tržišta. Za goveđe meso uvedena je osnovna cena koja je u tri godišnja koraka ukupno smanjena za 20%. Umesto redovnih intervencija uvedena je subvencija za privatno skladištenje. Ukoliko tržišna cena padne na 70% utvrđene osnovne cene, uvodi se obavezna intervencija (sigurnosna mreža). Kao delimična kompenzacija za smanjenje cena povećana je kompenzacija za životinje, a uvedena je i nova premija za klanje. Za mleko je trebalo da se sprovede smanjenje cena u tri godišnje rate tek od 2005/2006, kao i, paralelno s tim, kompenzacija koja bi se isplaćivala za referentnu količinu. Garantovane količine trebalo je zadržati do 2008, i povećati ih u svim državama članicama za ukupno 1,5%. Italija, Irska, Grčka i Španija dobile su pojedinačno utvrđena povećanja svojih garantovanih količina.

Kod strukturnih fondova broj ciljeva smanjen je na tri. Cilj 1 je u suštini zadržan, cilj 5b prerastao je u novi cilj 2 – „Unapređenje regiona sa znatnom potrebom ekonomskog i socijalnog restrukturisanja“, a cilj 3 – „Razvoj humanih resursa“ je dodat. Mere strukturnog prilagođavanja agrarnog sektora, do tada obuhvaćene ciljem 5a, biće i ubuduće sadržane u oblastima cilja 1 – integrisane u regionalne programe strukturnih fondova – finansirane iz Odeljenja za usmeravanje EFOGP. U svim drugim oblastima one su sastavni deo nove Uredbe „Ruralni razvoj“ koji finansira Odeljenje za garancije EFOGP. Ona, pored toga, obuhvata mere prilagođavanja ruralnih regiona (deo dosadašnjeg 5b unapređenja, ali bez vezivanja za određena područja), kompenzacioni dodatak za brdsko-planinska i zapostavljena područja, i 1992. uvedene „pomoćne mere“.

Ocena polovine trajanja Agende 2000 tokom 2003. i dalje reforme uređenja tržišta

Prilikom „Ocene polovine trajanja Agende 2000“ Savet je, 26. juna 2003, usvojio svojim „Luksemburškim odlukama“ još jednu ZPP reformu čiju suštinu je predstavljalo „odvajanje“ neposrednih plaćanja, koja su se zasnivala na smanjenju ranije regulisanih cena, i od aktuelne proizvodnje. Osim toga, interventne cene za puter i obrano mleko u prahu postepeno su smanjivane, što je kompenzovano sa više od 50% neposrednim plaćanjem poljoprivrednim proizvođačima kojih se to ticalo. Intervencija za puter je ograničena, a primena rešenja za kvote kod mleka produžena je do 2015. godine. Početak povećanja kvota, dogovoren već u Agendi 2000, odložen je do 2006, intervencija za raž ukinuta, a mesečne subvencije troškova skladištenja za žitarice su prepolovljene. Obaveza gašenja 10% obradivih površina za gazdinstva sa više od 20 hektara privremeno je ostala da važi.

Prema prvobitnom predlogu Komisije, svakom poljoprivrednom preduzeću trebalo je da se veliki deo njegovih prosečnih prava na premije po osnovu obradivih površina i držanja životinja isplaćuje kao jedinstvena godišnja premija po hektaru, nezavisno od toga koje kulture na svojim površinama sadi, odnosno, koliko životinja drži. Premije EU na taj način ne treba više da neposredno utiču na odluku poljoprivrednih proizvođača o onome šta će i koliko proizvoditi, kako bi se omogućilo pojačano prilagođavanje proizvodnje uslovima na tržištu. Uslov za primanje premija po hektaru jeste postojanje referentnih površina u preduzeću. To su površine za koje su u referentnom periodu 2000. do 2002. premije odobrene dodatno, uz one za površine gazdinstva sa stočnom hranom. Pravo na plaćanje preduzeću po osnovu hektara određuje se tako što se zbir prosečnih godišnjih neposrednih plaćanja u referentnom periodu podeli referentnom obradivom površinom („model gazdinstva“): ukoliko neko gazdinstvo obrađuje manje površina s pravom na subvencije nego što odgovara njegovoj referentnoj površini, to se odgovarajuće pravo na plaćanje neće isplatiti. U pregovorima je posebno Francuska pružala otpor potpunom odvajanju neposrednih plaćanja. Konačno, došlo se do kompromisa koji je dozvoljavao država članicama i „delimično odvajanje“. Tako je, na primer, i dalje moglo da se neposredno isplaćuje do 25% za žitarice, uljarice i biljke bogate belančevinama vezane za dotičnu kulturu. I kod goveđeg mesa, kao i kod ovaca i koza, dozvoljena su slična delimična odvajanja. U vezi sa modalitetima isplata odvojenih premija, države članice mogle su da biraju između redovnih slučajeva modela gazdinstva, i jednog jed-

nostavnijeg „regionalnog modela“ (kod kojeg sva odvojena neposredna plaćanja jednog područja mogu biti prenesena na njihove obradive površine obuhvaćene podrškom). Ukoliko su određeni standardi Zajednice u vezi sa čovekovom sredinom, zaštitom životinja, ili bezbednošću životnih namirnica i stočnom hranom povređeni u nekom gazdinstvu koje ima pravo na premije, ili obradive površine gazdinstva nisu održavane u „dobrom poljoprivrednom stanju“, takav poljoprivredni proizvođač izgubiće deo svoje premije, a u slučaju teških prekršaja, čak i celokupnu premiju („Cross Compliance“). „Modulacija“ (tj. smanjenje neposrednih plaćanja i upotreba uštedjenih sredstava za mere razvoja sela), koja je od Agende 2000 u nadležnosti država članica, od 2005. postala je obavezna, i to tako što su se kod prava na premije iznad 5.000 evra po gazdinstvu, od 2007. godine premije morale umanjiti za 5%. Jedan deo razlike ostaje državi članici u kojoj je nastala. Raspodela ostalih zadržanih sredstava od modulacije na pojedinačne države članice obavlja se shodno kriterijumima kohezije „površina“, „broja zaposlenih u poljoprivredi“ i „bruto društvenog proizvoda per capita“. Ukupno, međutim, najmanje 80% sredstava od modulacije treba da se vrati u dotičnu državu članicu. Sredstva od modulacije, koja se koriste u okviru unapređenja razvoja seoskih područja (takozvani drugi stub ZPP), države članice moraju i dalje da kofinansiraju iz nacionalnih budžeta. Pri tom su, međutim, za 10% veće stope kofinansiranja EU dozvoljene za mere zaštite čovekove sredine i zaštitu životinja (60% sredstava EU u starim državama članicama, 85% u državama kandidatima). Osim toga, predviđene su nove mogućnosti unapređenja u oblastima „zaštite životinja“, „kvaliteta životnih namirnica“, kao i „regionalnog menadžmenta“. Od 2007. godine drugi stub ZAP finansira se iz novostvorenog Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD), dok se neposredna plaćanja i izdaci za poljoprivredno tržište namiruju iz Evropskog fonda za orijentaciju i garancije u poljoprivredi (EFOGP).

Poljoprivredni proizvođači u deset država, koje su postale članovi 2004, dobili su u prvo vreme neposredna sredstva u visini od 25% premija u starim državama članicama. Taj odnos je do 2007. povećan u nekoliko navrata od po 5% svaki put. Nakon toga, usledilo je prilagođavanje od 10% po koraku koji je preduziman u tom smislu. Povećanje premije iz vlastitih budžetskih sredstava država kandidata dozvoljena su do 2013. Kod utvrđivanja proizvodnih kvota za šećer i mleko, površina i referentnih prinosa za obračunavanje premije po površini, kao i premija za goveda, ovce i koze pošlo se od proizvodnje u državama kandidatima u bližoj prošlosti.

Aprila 2004. godine Savet je postigao dogovor o reformi uređenja tržišta za maslinovo ulje (odvajanje od najmanje 60% neposrednih plaćanja, ukidanje izvoznih subvencija), pamuk (stopa odvajanja od 65%), hmelj (stopa odvajanja od 75%) i duvan (stopa odvajanja od 100% od 2010. godine), tako da su konačno i tu premije – ako zanemarimo „propise Cross Compliance“ – u najvećoj meri odobravane nezavisno od proizvodnje. Reforma uređenja tržišta šećera, koja je bila neophodna i sa tačke gledišta obaveza EU prema STO, stupila je na snagu u leto 2006. godine: ona se, u suštini, sastojala od postepenog smanjenja minimalnih cena za repu za ukupno 39,7%, u delimičnoj kompenzaciji prihoda preko odvojenih neposrednih plaćanja proizvođačima repe i subvencionisanom odustajanju od kvota od oko 6 miliona tona.

„Zdravstvena kontrola“ ZPP 2008. godine

Nakon napornih pregovora, Savet ministara poljoprivrede je, novembra 2008, doneo odluku da, povodom načelne provere ZPP (takozvana „Zdravstvena kontrola“), koja je bila predviđena Luksemburškim odlukama, sprovede sledeće izmene: obavezna modulacija neposrednih plaćanja će se do 2012. povećati na 10%. Velika gazdinstva, kojima se godišnje odobravaju neposredna plaćanja u visini većoj od 300.000 evra, podležu, osim toga, od 2009, dodatnoj (progresivnoj) modulaciji u visini od 4%. Ovom merom obuhvaćeno je i oko 1.800 istočnonemačkih velikih gazdinstava. Ta dodatna sredstva modulacije države članice mogu da upotrebe uz kofinansiranje za nove izazove (npr. borba protiv klimatskih promena, unapređenje biološke raznolikosti, ili u vezi sa proizvodnjom mleka). Nacionalno kofinansiranje u tom slučaju iznosi, umesto uobičajenih 50%, samo 25% (u područjima sa niskim prihodima, čak samo 10 umesto 25%). Mogućnost delimičnog povezivanja sa neposrednim plaćanjima će, najkasnije do sredine 2012, prestati da postoji, u zavisnosti od poljoprivrednog proizvoda. Izuzetak je samo potpuna premija za matična stada krava, kao i 50% plaćanja za koze i ovce, koje, i nakon 2012, još mogu ostati povezane sa proizvodnjom. Obaveza gašenja obradivih površina za poljoprivredne proizvođače koji su uživaoci neposrednih plaćanja, ukida se odmah, kao i premija za biljke od kojih se proizvode energenti, od 2010. godine. Ukidaju se interventne nabavke svinjskog mesa; ograničavaju se mogućnosti intervencija kod hlebne pšenice, putera i obranog mleka u prahu. Kvote za mleko, koje 2015. konačno ističu, treba, od 2009/2010. ponovo da rastu za jedan posto godišnje. U Italiji će se to povećanje kvote za ukupno 5% realizovati već 2009/2010, i to u jednom koraku. Radi ublažavanja napu-

štanja kvota, konačno se izašlo u susret nemačkoj želji da se osnuje fond za mleko. Iz njega ubuduće treba, između ostalog, isplaćivati subvencije proizvođačima mleka sa određenih livada i pašnjaka sa niskim prinosima.

Sporazum o poljoprivredi Urugvajске runde GATT i STO – pregovori

ZAP reforma iz 1992. omogućila je završetak Urugvajске runde Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (GATT), tako de je konačno, 1. jula 1995, „Sporazum o poljoprivredi“ mogao da stupi na snagu. On, između ostalog, sadrži sledeće delove: (1) interno regulisanje tržišta trebalo je smanjiti u odnosu na 1986–1988 za 20%, pri čemu su se kompenzaciona plaćanja, povezana sa ograničenjima količina (npr. gašenje obradivih površina) koje je EU odobrila posle reforme iz 1992, našla u takozvanoj „plavoj kutiji“, pa ne podležu ovom smanjenju. (2) Sve mere spoljne zaštite trebalo je pretvoriti u carine, a njih je trebalo do 2000. smanjiti u proseku za najmanje 36%, ali samo za 15% po proizvodu. (3) Mora se odobriti minimalan pristup tržištu u visini od 5% domaće potrošnje. (4) Izdaci za izvoznu naknadu moraju do 2000. godine biti smanjeni za 21% u odnosu na osnovicu iz 1986–1990. za 36% količine izvezene sa naknadom.

Već u novembru 1999. počeli su pregovori u okviru Svetske trgovinske organizacije (STO), sa ciljem da se nastavi sa liberalizacijom svetske trgovine (→ Spoljnotrgovinski odnosi). Tek 31. jula 2004, međutim, 147 država članica STO uspeva da se dogovori o ključnim tačkama budućeg Sporazuma o poljoprivredi. One predviđaju okončanje svih izvoznih naknada unutar roka koji će se naknadno utvrditi, sukcesivno nastavljanje daljeg smanjenja, u početku za najmanje 20%, internog regulisanja, za koje se smatra da uzurpira trgovinu, kao i smanjenje agrarnih carina (izuzev za osetljive proizvode), i to uvek utoliko više što je veći nivo polazne tačke. Plaćanja u okviru „plave kutije“ ograničiće se na 5% prosečne vrednosti proizvodnje u referentnom periodu koji će se naknadno odrediti. Uprkos tome, pregovori nisu mogli biti završeni do kraja 2008. godine. Dok su velike zemlje na pragu industrijskog razvoja insistirale na daljem smanjenju protekcionizma koji su u agraru sprovodile EU i SAD, ove poslednje smatrale su da su ponuđeni ustupci nedovoljni, kada je reč o pristupačnosti tržišta za industrijska dobra.

Kristijan Lipert

Antidiskriminaciona politika

Ugovorna osnova: čl. 6 UEU. Čl. 2, 3, 13, 94, 137, 141, 308 UEZ

Ciljevi: Unapređenje jednakosti šansi, izjednačavanje muškaraca i žena; stvaranje opšteg okvira za ravnopravan tretman pri zapošljavanju i obrazovanju nezavisno od pola, rase ili etničkog porekla, vere, pogleda na svet, invalidnosti, starosti ili seksualnog usmerenja, kao i borba protiv socijalne segregacije i diskriminacije bilo koje vrste.

Instrumenti: Direktive; postupci kontrole i kršenja ugovora; pravosudna praksa ESP; programi.

Dokumenti: Direktiva protiv rasizma (2000/43/EZ) • Okvirna direktiva o zapošljavanju i zanimanju (2000/78/EZ) • Revidirana direktiva o ravnopravnom tretmanu (2000/73/EZ) • Direktiva o ostvarivanju načela ravnopravnog tretmana prilikom snabdevanja dobrima i uslugama (2004/113/EZ).

Literatura: Mark Bell: The Implementation of European Anti-Discrimination Directives: Converging towards a Common Model, (Sprovođenje evropske antidiskriminacione direktive: u pravcu zajedničkog modela) u: The Political Quarterly, 1/2005, str. 36–44 • Hainer Bielefeldt & Petra Folmar/Otto: Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion, Deutsches Institut für Menschenrechte. (Zaštita od diskriminacije u nemačkoj političkoj diskusiji, Nemački institut za ljudska prava), Berlin 2005 • Evelyn Ellis: EU Anti-Discrimination Law, (Antidiskriminacioni zakon EU) Oxford 2005 • Katrin Simhandl: Der Diskurs der EU-Institutionen über die Kategorien „Zigeuner“ und „Roma“. (Diskurs institucija EU o kategorijama „Cigani“ i „Romi“), Baden-Baden 2007.

Internet: GD zapošljavanje, socijalna pitanja i jednakost šansi: <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=de> • PROGRESS-program: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

Ravnopravan tretman svih građana/ki EU predstavlja osnovni princip Evropske unije. Tradicionalno je postojalo ograničenje zabrane diskriminacije na osnovu državljanstva (čl. 12 UEZ) i pola (čl. 141 UEZ). Tek poslednjih godina, sa širenjem nadležnosti EU i u skladu sa standardima Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), cilj borbe protiv diskriminacije proširen je na druge grupe stanovnika. Ugovorom iz Amsterdama Savet je dobio nadležnost da, na predlog Komisije i nakon pribavljanja mišljenja Evropskog parlamenta, jednoglasno donese odgovarajuće mere opreza, kako bi se borio protiv diskriminacije po osnovu pola, rase, etničkog porekla, vere ili pogleda na svet, invalidnosti, starosti ili seksualnog usmerenja. (čl. 13 UEZ). Od stupanja na snagu Ugovora iz Nice, mere Zajednice za unapređenje postalo je moguće donositi većinski.

Izjednačavanje polova i *Gender Mainstreaming*

Unapređenje jednakosti šansi i izjednačavanje žena i muškaraca spada u zadatke i ciljeve Zajednice (čl. 2 i 3 UEZ). Pavosudna praksa Evropskog suda pravde (ESP), koji postojano širi ograničeni delokrug Ugovora o EEZ na muškarce i žene posloprimce, dovela je do toga da jednak tretman žena i muškaraca čini danas osnovno načelo prava Zajednice. Ta obaveza uključuje i pozitivne mere u prilog „nedovoljno zastupljenog pola“, što obuhvata i kvote. Putem takozvanog *Gender Mainstreaminga* ta težnja treba da postane sastavni deo svih oblasti politike EU. Cilj izjednačavanja muškaraca i žena prioritetno treba da bude integrisan naročito u socijalnu politiku, politiku zapošljavanja i strukturu i regionalnu politiku, kao i u oblasti obrazovanja i istraživanja.

Ipak, prema podacima Eurostata, žene i danas u proseku zarađuju, čak i ako se uzmu u obzir strukturne razlike u istom, ili vrednosno jednakom radu, i do 15% manje od svojih muških kolega. Žene na vodećim položajima u privredi, politici i nauci čine izuzetak. Rodno specifičnim temama se, stoga, na evropskom nivou bavi veliki broj aktera, a među njima su, pored Saveta, naročito ministarstva za rad i socijalna pitanja, referati i odbori Komisije i Parlamenta za jednakost šansi, kao i nevladine organizacije. U skladu s tim, angažman direktiva ide od skraćenog radnog vremena i zaštite trudnica na poslu, sve do programa protiv trgovine ženama, seksualne zloupotrebe i nasilja nad ženama. Okvirni programi i inicijative Zajednice jesu sredstva kojima se treba boriti protiv diskriminacije i nejednakosti svake vrste u kontekstu tržišta rada. Postojeće direktive su, između ostalih, i sledeće:

- revidirana direktiva o jednakom tretmanu iz septembra 2002, u oblasti zapošljavanja i zanimanja,
- direktiva o jednakom tretmanu kod pristupa javno ponuđenim dobrima i uslugama iz decembra 2004. godine. Ona prevazilazi klasičnu oblast zapošljavanja tako što delokrug važenja širi i na druge oblasti, kao što su privatno-pravni poslovi osiguranja.

Antidiskriminacione direktive EU i akcioni program

Polazeći od iskustava prikupljenih u okviru politike izjednačavanja muškaraca i žena na nivou EU, Evropski parlament je, pre svega od kraja osamdesetih godina, zahtevao širenje tog načela i na druge grupe. Nakon što je u Ugovoru iz Amsterdama stvorena pravna osnova za takvo širenje, Komisija je ubrzo nakon njegovog stupanja na snagu (1999) podnela nacrt dveju obuhvatnih direktiva i akcioni plan u toj oblasti. U velikoj meri, iz ove inicijative ostala je isključena tradicionalna oblast

izjednačavanja muškaraca i žena koja se i dalje zasnivala na jednoj odvojenoj dalekosežnoj osnovi. Godine 2000, dve antidiskriminacione direktive i akcioni program objedinjeni su u jedan paket mera:

- Direktiva o jednakom tretmanu, bez obzira na rasu ili etničko poreklo, zabranjuje diskriminaciju u oblasti zapošljavanja i strukovnog obrazovanja, socijalnoj zaštiti, socijalnim povlasticama i obrazovanju, kao i u pristupu snabdevanju dobrima i uslugama koje javnosti stoje na raspolaganju, uključujući stambeni prostor. Pošto se na taj način po prvi put pokrivaju oblasti života koje do tada nikada nisu bile predmet odredbi koje se tiču antidiskriminacije, ova direktiva smatra se putokazom antidiskriminacionog zakonodavstva EU. Diskusiju je, međutim, za vreme pregovora izazvala upotreba pojma „rasa“.

- Direktiva jednakog tretmana prilikom zapošljavanja i zanimanja pruža osnovu da se postupi protiv diskriminacije na osnovu vere ili pogleđa na svet, invalidnosti, starosti ili seksualnog opredeljenja prilikom zapošljavanja i u zanimanju. Dok su ovde, dakle, uključene sve diskriminacione osobine člana 13 UEZ (sa izuzetkom pola), domet se, međutim, odnosi samo na klasičnu oblast EU – zapošljavanje.

U Povelji osnovnih prava koja je proklamovana 2000, i koja nije obavezujuća, u poglavlju „Jednakost“ postoji sveobuhvatna zabrana diskriminacije. Pored državljanstva i osobina navedenih u članu 13 UEZ, iz kojih se može izvesti jasna nadležnost Unije, ovde se kao osobine koje mogu biti razlog diskriminacije, navode i boja kože, socijalno poreklo, genetske osobine, jezik, politički ili drugi pogledi, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina i rođenje.

Odsustvo diskriminacije i jednakost polova čine danas dva važna stuba programa zapošljavanja i socijalne solidarnosti (PROGRESS), koji je odobren za period 2007–2013. Mada se kritika, shodno kojoj kroz različite oblasti primene direktiva nastaje „hijerarhija jednakosti“, čini umesnom, ipak treba napomenuti kao pozitivno da to zahteva delu tereta dokazivanja, kao i stavljanje na raspolaganje pravne pomoći. Osim toga, usledilo je ne samo proširenje broja tradicionalnih osobina koje su predmet diskriminacije, pa je štaviše pažnja usmerena i na posredne oblike diskriminacije, uznemiravanje i upućivanje na diskriminaciju. Nijedna direktiva, međutim, ne ukazuje sasvim jasno da li su zaštićeni i ostali građani, ili samo građani EU, a pravosudna praksa ESP tek će se razviti. Tema antidiskriminacije ostaje i dalje aktuelna. Evropska komisija je, između ostalog, i svojom Zelenom knjigom o jednakosti, kao i o borbi protiv diskriminacije iz 2004. godine pokrenula raspravu širom Evrope. Eksplozivnost snage ove teme danas je naročita zbog dalekosežnosti predloga direktive Komisije. Nacrt, podnesen

u leto 2008, predviđa da se postojeća pravna osnova delimično proširi i na svakodnevno poslovno ophođenje i na diskriminaciju po osnovu verske pripadnosti, invalidnosti, starosti ili seksualnog opredeljenja, i na taj način zabrani i izvan tržišta rada.

Granice pravnog uređenja

Polazeći od toga da su malobrojni činjenični pojavni oblici diskriminacije zapisani u osnivačkim Ugovorima, s vremenom je nastala obimna antidiskriminaciona politika EU. Dok je direktiva o jednakosti muškaraca i žena danas u velikoj meri prihvaćena, širenje na druge vidove diskriminacije još se nije odomaćilo, na šta ukazuju sporovi u vezi s primenom direktive o antidiskriminaciji na nacionalnom nivou. Te direktive čine, međutim, prihvatljivu osnovu za ovu novu oblast politike. U strukturi odlučivanja u EU, Evropskom parlamentu, Komisiji i nevladinim organizacijama pošlo je za rukom da iskoriste politički pritisak unutar Saveta da se antidiskriminaciona politika vidno osnaži. Sporno, nasuprot tome, ostaje pitanje, pod kojim uslovima i u kojem specifičnom obliku zakoni o antidiskriminaciji, koje zahtevaju direktive, u državama članicama mogu biti koristan instrument za smanjenje nejednakog tretmana. U diskusiji o granicama pravnog uređenja ne bi trebalo, međutim, ostaviti po strani da smernice EU imaju samo ograničeno polje primene, i da one nisu samovoljne birokratske mere Brisela. Štaviše, taj razvoj predstavlja normativne standarde koji su nastali tumačenjem međunarodno-pravno obavezujućih normi ljudskih prava tokom poslednjih decenija, i da su se oni u okviru rodne politike već afirmisali.

Katrin Simhandl / Izabela Tanous

Budžet i finansije

Ugovorna osnova: čl. 28, 41, 44 (2) UEU. Čl. 268–280 UEZ.

Ciljevi: Okvir za racionalne odluke o finansijskoj bazi politika Zajednice; Stavljanje na raspolaganje dovoljnih sredstava za zadatke EU; izbegavanje rasipanja i prekomernog rasta izdataka.

Instrumenti: Godišnje budžetiranje; višegodišnja finansijska prognoza.

Dokument: Celokupni budžetski plan EU za budžetsku godinu 2008, http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm?submenuheader=2

Literatura: Europäische Kommission: Die Finanzverfassung der Europäischen Union Brüssel 2008 (Finansijsko ustrojstvo Evropske unije). • Stefan Lehner: Haushaltspolitik, u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, str. 173–182 (Budžetska politika, u: Godišnjak Evropske integracije 2006). • Rolf Caesar: Der „Budget review“ 2008/2009: durchgreifende Reformen im EU-Haushalt?, Wirtschaftsdienst, tom 88, br. 5, 2008, str. 317–321 („Budžetski pregled“ 2008/2009: duboke reforme u budžetu EU?, Ekonomska služba).

Internet: GD budžet: http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm

U finansijskoj i budžetskoj politici Evropske zajednice često je bilo ozbiljnih neslaganja. Osim konflikata između Saveta i Parlamenta oko suštinskog uticaja u budžetskoj politici, bilo je i razmimoilaženja između država članica po pitanju pravednih finansijskih opterećenja. Na osnovu iskustava sa ovakvim neslaganjima, akteri su, tokom godina, sastavljali propise i postupke koji, u principu, doduše nisu uspjeli te konflikte da eliminišu, ali su obezbedili finansijsko funkcionisanje Zajednice. Istovremeno, sistem je sve više dobijao na kompleksnosti koja je za sve eksterne posmatračice bila teško razumljiva.

Finansijsko ustrojstvo našlo se pred novim izazovima procesom proširenja. Troškovi koji prate integraciju manje bogatih država zaoštravaju konflikte između interesnih grupa i između država oko raspodele u okviru Zajednice. Otežavajuća okolnost je i to što se državni dugovi i u relativno bogatim državama ne mogu više kontrolisati zbog niskog rasta i demografskih promena, i što je sve teže pokrivati dodatna opterećenja nastala usled sve većih EU doprinosa. U ovakvoj konstelaciji, krajem 2005, došlo je do usaglašavanja oko novog finansijskog okvira zajednice za period od 2007. do 2013. godine, pod nazivom „Agenda 2007“. Pre rezimiranja i ocene tih odluka najpre treba baciti pogled na najvažnije karakteristike prihodne i rashodne strane budžeta Zajednice.

„Sopstvena sredstva“

Prihodna strana EEZ-budžeta finansirana je do 1970. članarinama država članica. Nakon toga, te članarine zamenjene su takozvanim sopstvenim sredstvima EZ. Pojam „sopstvena sredstva“ predstavlja ulepšavanje, pošto EZ nikako ne raspolaže autonomno kontrolisanim izvorima prihoda, kao, na primer, porezima. Pravnu osnovu koja bi bila merodavna za sistem sopstvenih sredstava, predstavlja Odluka o sopstvenim sredstvima Saveta, od 7. juna 2007, koju države članice treba da ratifikuju do početka 2009, i koja će tada zameniti odluku o sopstvenim sredstvima iz 2000. godine. Sopstvena sredstva činiće i ubuduće sledeće kategorije:

- Dva izvora *tradicionalnih sopstvenih sredstava* su prelevmani na agrarne proizvode i carine koji se naplaćuju u okviru Zajedničke agrarne i Zajedničke trgovinske politike. Tradicionalna sopstvena sredstva još i najviše imaju karakter autonomnog izvora finansiranja, pošto su deo političkih nadležnosti EU. Doduše, ta sredstva sve više gube na značaju. Tome doprinose kod prelevmana na agrarne proizvode davanja (udeo u prihodima EU-budžeta 2008: 1,9%), pad garantovanih cena, a kod carina (udeo u prihodima 2008: 13,6%) trgovinska liberalizacija u okviru Svetske trgovinske organizacije (STO).
- *Sopstvena sredstva iz poreza na dodatu vrednost* obračunavaju se primenom za sve države članice jedinstvene „call-in“-stope na obračunsku osnovu poreza na dodatu vrednost koja je univerzalno definisana propisima EZ. Obim sopstvenih sredstava iz PDV značajno je umanjen različitim tehničkim prilagodavanjima prethodnih godina. Udeo u prihodima 2008. iznosio je samo 15,9%.
- *Sopstvena sredstva iz BND* predstavljaju najmlađu i istovremeno najznačajniju vrstu sopstvenih sredstava (udeo u prihodima 2008: 67,4%). Ovaj doprinos država članica, koji je prvi put ustanovljen 1988, zavisi od bruto nacionalnog dohotka (BND), i ima funkciju izjednačavanja prihodne i rashodne strane u budžetu. Nasuprot budžetima država članica, EU-budžet ne sme da uzima kredit za izjednačavanje prihodne i rashodne strane. Izjednačavanje prihodne i rashodne strane ostvaruje se sopstvenim sredstvima iz BND na sledeći način: nedostatak finansijskih sredstava koji se ne pokrije ostalim vrstama sopstvenih sredstava nadoknađuju države članice proporcionalno, u zavisnosti od udela BND u EU-BND.
- Treba pomenuti i *ostale budžetske prihode* u obliku davanja za službenike EU, takse i kamate (udeo u prihodima 2008: 1,2%).

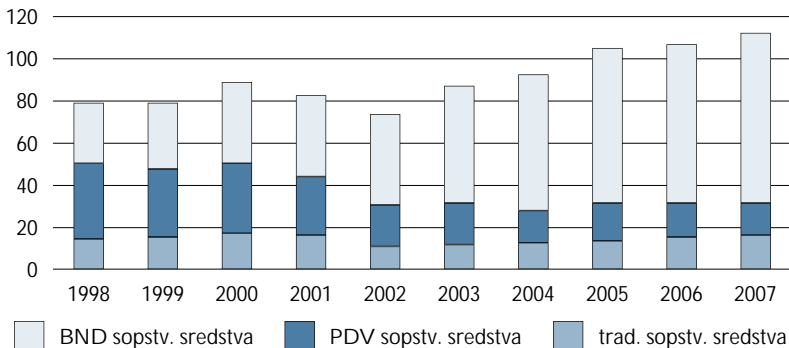
Finansijsko rasterećenje koje je omogućeno Ujedinjenom Kraljevstvu („popust za Britance“) čini sistem sopstvenih sredstava još kom-

pleksnijim. Od početka britanskog članstva u Zajedničkom tržištu, 1973, korekcija finansijskog opterećenja bila je za Britance najveći prioritet. Odlučujuće za ovo opterećenje bio je i ostao mali, relativni značaj britanske poljoprivrede što za posledicu ima male pogodnosti u okviru Zajedničke agrarne politike. Na Samitu Evropskog saveta u Fontenblou, 1984, dogovoreno je rasterećenje Ujedinjenog Kraljevstva u delu sopstvenih sredstava od PDV koje je od tada više puta menjano i koje zbog svoje kompleksnosti značajno utiče na netransparentnost sistema.

Često se diskutovalo o uvođenju sopstvenih poreza EU kao osnovnoj alternativni za ove izvore finansiranja. Zagovornici ove ideje nadaju se da će tako doći do značajnog finansijskog osamostaljivanja EU, kao i da će se povećati transparentnost troškova vezanih za poslove EU. Protivnici, međutim, strepe od porasta ukupnog poreskog opterećenja ukoliko bi, pored nacionalnih država, i evropski nivo imao pravo da ubire poreze. S obzirom na činjenicu da je za takvu reformu potrebna jednoglasna odluka svih država EU, uvođenje EU-poreza u dogledno vreme malo je verovatno.

Postizanje saglasnosti oko novog finansijskog okvira 2007–2013. donelo je sa sobom neke manje reforme postojećih sopstvenih sredstava. Ubuduće, države članice imaju obavezu da 0,30% svoje osnovice za obračunavanje PDV plaćaju EU u okviru sopstvenih sredstava iz PDV. Ovo jedinstveno davanje za neke naročito opterećene države (Nemačka, Austrija, Švedska i Holandija) biće umanjeno na stope između 0,225% i 0,1%. Osim toga, države koje plaćaju u neto iznosima, poput Švedske i Holandije, dobijaju za vreme nove finansijske projekcije popuste na svoje uplate sopstvenih sredstava iz BND (Holandija u iznosu od 605 miliona evra, i Švedska u iznosu od 150 miliona evra godišnje).

Obim uplata sopstvenih sredstava (1998–2007) (u milijardama evra)



Spornog popusta za Britance ima i dalje u novom finansijskom okviru; doduše popust je umanjen za oko 10,5 milijardi evra na teret Velike Britanije jer nije preuzela određene troškove vezane za proširenje EU. I dalje važi da Austrija, Nemačka, Holandija i Švedska, koje plaćaju neto-iznose, prilikom finansiranja popusta za Britance bivaju rastećene u odnosu na ostale države članice („popust na popust“).

Slika jasno pokazuje period od 1998–2007, i pomeranje značaja sopstvenih sredstava u korist sredstava iz BND.

Godišnji budžetski proces i finansijska prognoza

Pogled na finansijske propise UEZ nudi u čl. 268–280 UEZ nepotpunu sliku o finansijskom ustrojstvu. U tim odredbama utvrđuju se, pre svega, godišnje budžetiranje i budžetski principi. Ove odredbe Ugovora dopunjuju značajna pravila iz pravnih akata i dogovora između budžetskih organa.

U središtu ovih propisa, izvan Ugovora, nalazi se instrument finansijske prognoze: od 1988. godine, Komisija, Savet i Parlament orijentišu se u godišnjem budžetiranju prema finansijskom okviru koji je određen za više godina. Prva Prognoza odnosila se na period 1988–1992, i zvala se Paket „Delor-I“. Zatim je sledio Paket „Delor-II“ za godine 1993–1999, pa za period 2000–2006. godine takozvana „Agenda 2000“, a sada je aktuelna „Agenda 2007“, za period od 2007–2013.

U finansijskoj prognozi utvrđuje se i gornja granica celokupnih izdataka, kao i razvrstavanje izdataka na najvažnije kategorije. U okviru međuinstitucionalnih dogovora, organi koji učestvuju u budžetskom procesu obavezuju se da se pridržavaju zadatog finansijskog okvira.

Ovim normama dodeljuje se važnost pojedinim vrstama izdataka. Politička oblast „Prirodni resursi“ iz koje se finansira Zajednička agrarna politika i dalje je kvantitavno najznačajnija politička oblast u budžetu od 129,1 milijarde evra (2008, obaveze), sa udelom od 42,6%. Sledi kohezijska politika sa 36,3%. Na političku oblast „konkurentnost u cilju rasta i zaposlenja“ (u okviru koje je podsticanje istraživanja najveća stavka) ide 8,6%, na „EU kao globalni partner“ i davanja za nove članice ide 5,8%, a na „Državljanstvo Unije, slobodu, bezbednost i pravo“ ide 1,0%. Na izdatke za administraciju odlazi 5,6%.

Etabliranje srednjoročnog finansijskog okvira koji je za aktere obavezujući, pokazalo se od 1988. kao uspešno za izbegavanja kriza u godišnjem budžetiranju koje su ranije redovno nastupale. Do tih kriza dolazilo je zbog stalnih konflikata između → Saveta EU i → Evropskog parlamenta. Od 1975. godine ova dva organa dele budžetske nadležnosti. Pritom, u zavisnosti od kategorija izdataka postoji različit odnos moći (čl. 272 UEZ). Kod takozvanih obligatornih izdataka – to su izda-

ci koji nužno proizlaze iz Ugovora ili na osnovu odredaba sekundarnog prava – Savet ima poslednju reč. Obrnuto važi za neobligatorne izdatke, gde Parlament donosi konačne odluke. → Zajednička agrarna politika spada u obligatorne zadatke, a → Strukturna i regionalna politika u neobligatorne zadatke. Pošto se klasifikacija na neobligatorne izdatke i obligatorne zadatke delimično vrši nasumice, u tom delu često je dolazilo do konflikata.

Nije samo klasifikacija izdataka uvek bila povod za konflikte. Neslaganja su postojala i oko pravnih osnova. Parlament pokušava da svojim budžetskim nadležnostima u oblasti neobligatornih izdataka više utiče na političke oblasti Zajednice. Pritom, Parlament zastupa stav da budžetski plan predstavlja dovoljni pravni osnov za sprovođenje budžeta, dok Savet insistira na dodatnoj pravnoj osnovi, na čije ostvarivanje on ima značajan uticaj. Iako ti konflikti i dalje postoje, okvirne odluke u finansijskoj prognozi ublažile su godišnju raspravu o budžetu.

Za godišnji budžetski proces (čl. 272 UEZ) karakteristično je zajedničko delovanjem Komisije, Saveta i Parlamenta. Pritom, ugovorne norme dopunjene su dodatnim dogovorima kojima se stvara veći vremenski manevarski prostor i omogućavaju dodatni pregovori između ova tri EU-organa. Nakon prethodnih konsultacija tri organa, Komisija početkom maja odlučuje o prednacrtu budžeta za buduću budžetsku godinu, i do 15. juna nacrt šalje Savetu. Ovime je 1. septembar, kao termin naveden u čl. 272 UEZ pomeren da bi se stvorilo više vremena za diskusiju. Prilikom prvog čitanja Savet do 31. jula sastavlja nacrt budžeta i dostavlja ga Parlamentu u prvoj polovini septembra. Krajem oktobra obavlja se prvo čitanje u Parlamentu, sredinom novembra drugo čitanje u Savetu. Sredinom decembra dolazi do završnog drugog čitanja u Parlamentu i do sastavljanja budžetskog plana.

U → Ugovoru iz Lisabona nisu predviđene nikakve suštinske izmene finansijskog sistema EU. Instrument finansijske prognoze koji do sada nije bio utemeljen u Ugovoru, postao je sastavni deo Ugovora. Osim toga, stupanjem Ugovora na snagu otpada dosadašnja klasifikacija na obligatorne i neobligatorne izdatke tako da bi Parlament imao veću moć nad budžetom.

Proces pregovora o Agendi 2007

Pregovori oko novog finansijskog okvira za 2007–2013. godinu započeti su predlogom Evropske komisije u februaru 2004. godine. Za sedmogodišnji period Komisija je u toj prvoj fazi pregovora predvidela 1.025 milijardi evra za obligatorne zadatke (sa konstantnim cenama od 2004). Budžetsku ekspanziju, koju Komisija smatra neophodnom, gura snažni

porast izdataka za istraživanje, obrazovanje i socijalnu politiku. Ove stavke iz nove rubrike „Konkurentnost u cilju rasta i zaposlenja“ realno bi trebalo da budu utrošene od 2006. do 2013. u istom periodu trebalo bi za 40% da porastu izdaci u okviru spoljnih odnosa EU. Takođe velikodušno trebalo bi da budu prošireni regionalno-politički transferi. U skladu sa zamislima Komisije agrarne subvencije ostale su realno skoro konstantne. Ovde bi Komisija svakako mogla da ukaže na zadati plan država članica, u kojem je 2002. godine Agrarnoj politici obezbeđena garantovana suma sve do 2013. godine.

Predlog Komisije delovao je na vlade EU polarizujuće. Komisiju su podržale one države članice koje su na osnovu relativno malih doprinosa ili velikih subvencija kroz agrarnu i strukturnu politiku profitirale od budžetske ekspanzije, dok su se države koje uplaćuju neto iznose u EU-budžet suprotstavile predlogu Komisije. Šest država (Francuska, Nemačka, Velika Britanija, Holandija, Švedska i Austrija), koje su u odnosu na bruto domaći proizvod opterećene najvećim neto-iznosima iz njihovih direktnih fiskalnih transakcija sa EU, izjasnile su se već u decembru 2003, u zajedničkom pismu, za gornju granicu EU-budžeta od jednog procenta BDP Zajednice.

Ostali pregovori otežani su temama kao što je budućnost popusta za Britance, novi akcenti u regionalnoj politici i suprotni interesi novih i starih država i regiona primalaca, kao i principijelnim dovođenjem u pitanje → Zajedničke agrarne politike u njenom dosadašnjem obliku, koje je u igru uveo Toni Bler, ali koje je ostalo izolovano.

Finansijski okvir 2007–2013 (u milionima evra u odnosu na cene 2004. godine)

| Obavezna sredstva | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Ukupno 2007–2013 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| 1. održivi razvoj | 51267 | 52415 | 53616 | 54294 | 55368 | 56876 | 58303 | 382139 |
| 1a. Konkurentnost u cilju rasta i zaposlenosti | 8404 | 9097 | 9754 | 10434 | 11295 | 12153 | 12961 | 74098 |
| 1.b. Kohezija u cilju rasta i zaposlenosti | 42863 | 43318 | 43862 | 43860 | 44073 | 44723 | 45342 | 308041 |
| 2. Održavanje i korišćenje prirodnih resursa | 54985 | 54322 | 53666 | 53035 | 52400 | 51775 | 51161 | 371344 |
| Od toga: tržišni izdaci direktna plaćanja | 43120 | 42697 | 42279 | 41864 | 41453 | 41047 | 40645 | 293105 |
| 3. Državljanstvo Unije, sloboda, bezbednost i pravo | 1199 | 1258 | 1380 | 1503 | 1645 | 1797 | 1988 | 10770 |
| 3a. Sloboda, bezbednost i pravo | 600 | 690 | 790 | 910 | 1050 | 1200 | 1390 | 6630 |
| 3b. Državljanstvo Unije | 599 | 568 | 590 | 593 | 595 | 597 | 598 | 4140 |

| Obavezna sredstva | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Ukupno 2007–2013 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| 4. EU kao globalni akter | 6199 | 6469 | 6739 | 7009 | 7339 | 7679 | 8029 | 49463 |
| 5. Administracija | 6633 | 6818 | 6973 | 7111 | 7255 | 7400 | 7610 | 49800 |
| 6. Plaćanja za izjednačavanje dve strane budžeta | 419 | 191 | 190 | | | | | 800 |
| Obavezna sredstva ukupno | 120702 | 121473 | 122564 | 122952 | 124007 | 125527 | 127091 | 864316 |
| Obavezna sredstva u % BND | 1,10% | 1,08% | 1,07% | 1,04% | 1,03% | 1,02% | 1,01% | 1,048% |
| Sredstva plaćanja ukupno | 116650 | 119620 | 111990 | 118280 | 115860 | 119410 | 118970 | 820780 |
| Sredstva plaćanja u % BND | 1,06% | 1,06% | 0,97% | 1,00% | 0,96% | 0,97% | 0,94% | 1,00% |
| Manevarski prostor Sopstvena sredstva – gornja granica u % BND | 0,18% | 0,18% | 0,27% | 0,24% | 0,28% | 0,27% | 0,30% | 0,24% |
| | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,24% |

Izvor: Meduinstitucionalni dogovor od 17. maja 2006.

U decembru 2005. postignuta je saglasnost u Evropskom savetu po kojoj za 2007–2013. na raspolaganju treba da stoji 862 milijarde evra za obavezujuća ovlašćenja (konstantne cene 2004). Značajna umanjena u odnosu na predlog Komisije odnosila su se, u prvoj liniji, na političke oblasti objedinjene pod nazivom „konkurentnost“ (između ostalih, obrazovanje, istraživanje i razvoj), kao i na davanja za izdatke spoljno-političkih programa. Nasuprot tome, oblasti intenzivnih izdataka agrarne i regionalne politike ostale su pošteđene od umanjena. Evropski parlament, bez čije saglasnosti uopšte ne može doći do nekog novog meduinstitucionalnog dogovora, najpre je odbio kompromis, no nakon malog povećanja budžeta na 864 milijarde evra ipak je dao svoju saglasnost (uporedi tabelu o konačnoj saglasnosti).

Perspektiva i dalja potreba za reformama

I za finansijski plan 2007–2013. nisu uvođene nikakve suštinske reforme finansijskog sistema. S obzirom na prioritetne izdatke, sistem sopstvenih sredstava i sistem rabata ostali su, u suštini, isti kao pre. Uprkos umanjnjima u odnosu na početni predlog Komisije EU-budžetu odobrene su značajne stope rasta. Na primer, izdaci koji su planirani u EU-budžetu automatski se prilagođavaju stopi inflacije, za razliku od zvaničnog budžeta Nemačke. Utvrđivanjem gornje granice sopstvenih sredstava u procentu bruto nacionalnog dohotka dolazi i do automatskog prilagođavanja maksimalno raspoloživih sopstvenih sredstava re-

alnom privrednom rastu. Imajući to u vidu, teško da se može govoriti o nedovoljnom finansiranju EU-budžeta već je pre reč o neodgovarajućim prioritetima na troškovnoj strani budžeta.

Sasvim očigledno jeste da je prevashodni cilj vlada u pregovorima bio da ostvare što je moguće manje davanje za svoju zemlju, odnosno što je moguće veće vraćanje sredstava u svoju zemlju. To fokusiranje na takozvani „neto-saldo“ (razlika između doprinosa koje jedna država plaća EU i novca koji joj se vraća iz Brisela kroz agrarne subvencije ili regionalnopolitičke programe) sve više deluje kao centralna prepreka preoblikovanju budžeta. Proširenje izdataka, kao, na primer, za → politiku u oblasti istraživanja i tehnologija ili za → Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku na teret → agrarne i → strukturne i regionalne politike bilo bi, po proceni mnogih stručnjaka, pogodno za stvaranje „evropske dodate vrednosti“. U prilično ograničenoj logici neto-salda takva strategija koja bi na duže staze mogla da ima pozitivan uticaj na ekonomski razvoj i na političko prihvatanje EU, ne nailazi baš na podršku. Iz perspektive država članica, subvencije za domaće seljake ili finansiranje lokalne infrastrukture predstavljaju mnogo prepoznatljiviju korist nego, na primer, istraživački programi čiju je podelu novca na nacionalnom nivou teško unapred proceniti.

Nezadovoljavajući rezultat pregovora oko finansijskog plana 2007–2013. bio je povod za sveobuhvatnu proveru svih aspekata finansijskog sistema EU, uključujući i agrarnu politiku, sistem sopstvenih sredstava i popust za Britance. Ova provera započeta je 2008. godine fazom javne konsultacije koju je sprovela Komisija. Rano započeta reformaska debata ponudiće možda šansu da se na vreme, pre pregovora o finansijskom planu 2014–2020, ozbiljno razmisli o željenim i dalekosežnim promenama evropskog budžeta.

Fridrih Hajneman

Državljanstvo Unije

Ugovorna osnova: preambula, čl. 3 UEU. Čl. 17–22, 194, 195 UEZ.

Cilj: Građanska prava i obaveze na nivou EU.

Literatura: Ulrich Haltern: Das Janusgesicht der Unionsbürgerschaft (Janusovo lice građanstva Unije), u: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft (Švajcarski časopis političkih nauka), 11/2005, str. 87–117 • Heinrich Böll Stiftung (izd.): Europäische Verfassung, Grundrechte und Unionsbürgerschaft. Festschrift für Wolfgang Ullmann (Evropski ustav, osnovna prava i državljanstvo Unije. Jubilarni zbornik u čast Volfganga Ulmana), Brisel 2000 • Stefan Kadelbach: Unionsbürgerschaft (Državljanstvo Unije), u: Armin von Bogandy (izd.): Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundzüge (Evropsko ustavno pravo, teoretski i dogmatski osnovi), Berlin 2002, str. 539–582 • Melanie Reddig: Bürger jenseits des Staates? Unionsbürgerschaft als Mittel europäischer Integration. (Građani s one strane države? Državljanstvo Unije kao sredstvo evropskih integracija) Baden Baden: Nomos 2005 • Ferdinand Wollenschläger: Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime. (Osnovna sloboda bez tržišta. Formiranje državljanstva Unije pod režimom slobode kretanja i promene prebivališta prema pravu Unije) Tübingen: Mohr Siebeck 2007.

Internet: Europaserver: http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/policies_citizenship_intro_en.htm

Primarni cilj prilikom osnivanja Evropskih zajednica bio je stvaranje zajedničkog tržišta. I isključivo na (unutrašnje) tržište godinama su se odnosile i osnovne slobode regulisane kao stubovi u zajedničkim ugovorima → Unutrašnjeg tržišta Evropske unije: slobodan protok roba, lica, usluga i kapitala. Sloboda kretanja relativno rano obezbeđena je i sa socijalne strane – kako bi se razgradile prepreke na unutrašnjem tržištu. Nedostajala su građanska prava na evropskom nivou. Ona u okviru Evropskih zajednica nisu bila planirana.

Pojedine države članice su, međutim, strancima omogućavale da učestvuju na uglavnom lokalnim izborima. Jer, sa sve većim obimom harmonizacije pravnih sistema u državama članicama, naravno stalno pod aspektom unutrašnjeg tržišta, sve je snažnije do izraza dolazio rasporak između sve jasnijih efekata pravnih akata Evropske zajednice na građane, s jedne strane, i nedostatka identifikacije s pravnom konstrukcijom Evropskih zajednica, s druge strane. Rasplela se dugogodišnja diskusija o „Evropi građana“. Ta diskusija je najpre 20. septembra 1976. dovela do odluke Evropskog saveta i odgovarajućeg „Akta o uvo-

đenju opštih neposrednih izbora za poslanike skupštine“ koje su građanima država članica davale jedno političko pravo: izborno pravo za → Evropski parlament (EP), čiji je saziv do tada određivan posrednim putem. Na taj način, međutim, nije bio uklonjen problem nedostatka identifikacije građana država članica sa Evropskim zajednicama – a posebno sa posledicama njihovog postojanja, ili sa efektima evropskih pravnih normi i akata. Nastavljena je debata o „Evropi građana“ sa ciljem da se ekonomski i socijalni pravni položaj pripadnika Zajednice opširno dopune putem političkih prava na evropskom nivou. Ugovorom iz Mاستrihta (1993), sa ciljem da se pored ekonomske stvori i politička unija, uvedeno je i „državljanstvo Unije“ u primarno pravo Zajednice: građanima Evropske unije su, pored ekonomskih, data i politička prava.

Od „Evrope građana“ do državljanstva Unije

Preambula ugovora o EEZ (1958) sa rečima „postaviti prvi kamen temeljac za dalju i produbljenu zajednicu između naroda“ odredila je prvi pristup u pogledu uređivanja „Evrope građana“. No, tek je u okviru samita predsednika država i vlada u Parizu 1974, jedna radna grupa dobila zadatak da ispita pod kojim uslovima i unutar kojih rokova se građanima država članica mogu priznati posebna prava kao pripadnicima Zajednice. Potom izrađeni izveštaj „Evropa građana“ bavio se određenim građanskim i političkim pravima, i to uglavnom aktivnim i pasivnim izbornim pravom, kao i pravom na pristup javnim funkcijama. U daljem razvoju to je dovelo do uvođenja postupka neposrednih izbora za EP, ali ne i do daljih političkih prava pripadnika Zajednice.

Godine 1984, Evropski savet je u Fontenbleu preduzeo novi pokušaj da se razviju građanska prava u EZ. On je formirao *ad hoc* odbor za „Evropu građana“ pod predsedništvom Pjetra Adonina, s ciljem da se javno mnjenje evropskih građana o EZ učvrsti i unapredi. Dva izveštaja ovog odbora sadržala su predloge o poboljšanju slobode kretanja, ekonomskog i socijalnog položaja pripadnika Zajednice, kao i snažnije učestvovanje građana u političkom procesu u Zajednici i državama članicama. EP i Evropski savet prihvatili su ove preporuke. Evropski savet je u decembru 1990. u Rimu dao nalog međuvladinoj konferenciji koju je sazvaio na temu političke unije, da posebno obrati pažnju na pojam „evropsko građanstvo“ – za razliku od „građanina – pripadnika tržišta“. Državljanstvo Unije konačno je putem odluka iz Mاستrihta uneseno i u poseban deo u ugovoru o EZ. Nakon reformi, Ugovorima iz Amsterdama (1999) i Nice (2003), ovi propisi koji po pitanju sadržaja go-

tovo da nisu menjani u poređenju sa ugovorom iz Mاستrihta, nalaze se u čl. 17–22 UEZ.

Obaveze i prava državljana Unije

Državljanin Unije je lice koje je državljanin neke države EU. Državljanstvo Unije odnosi se na prava i obaveze državljana država EU koja su sadržana u propisima celokupnog ugovora o EZ (između ostalog, sloboda kretanja lica, promena prebivališta i pravo boravka). Ono potpada pod jurisdikciju → Evropskog suda pravde (ESP). U naslovu o državljanstvu Unije navodi se šest konkretnih prava, na primer pravo boravka na teritoriji svih država članica bez specifične svrhe boravka, dok obaveze ostaju po strani. Državljanin Unije, prema tome, imaju opšte pravo na kretanje i boravak, a da pri tome ne moraju da se pozovu na ekonomsku svrhu svog boravka u nekoj drugoj državi EU. Među prava, pored toga, spadaju i diplomatska i konzularna zaštita i od strane drugih država članica, pravo na podnošenje peticija kod EP, kao i pravo na pozivanje zaštitnika građana (ombudsmana). Poslednja dva prava pripadaju i pripadnicima trećih država sa prebivalištem u nekoj državi članici, a mogu se ostvariti na svim ugovornim jezicima.

Uvođenje principa prebivališta kod → Evropskih izbora i kod lokalnih izbora u državama članicama predstavljalo je srž propisa o državljanstvu Unije. Posebno u okviru lokalnih izbora ovo je dovelo do stvaranja novog političkog prava. Svaki građanin Unije sa prebivalištem u nekoj državi članici, čije državljanstvo ne poseduje, u dotičnoj državi članici ima aktivno i pasivno izborno pravo. To se odnosi kako na lokalne izbore, tako i na izbore za EP. Pritom, za njega važe isti uslovi kao za pripadnike odnosno države članice. Od strane Saveta usvojene smernice o izborima za Evropski parlament i za lokalne izbore propisuju, osim toga, da se građani EU iz neke druge države članice registruju i da moraju da ostanu na izbornom spisku pod istim uslovima kao i državljani dotične zemlje.

Učesnici međuvladine konferencije o reformi ugovora iz Mاستrihta nisu mogli da se dogovore o daljem razvoju građanstva Unije. U Amsterdamu usvojene neznatne izmene sadrže konkretizacije postojećih pravila i pojedine dopune. Jedna značajna izmena izvršena je u postupku odlučivanja. Dok je prethodno u oblasti prava na slobodan boravak ili slobodu kretanja na predlog Komisije i nakon slušanja odnosno davanja saglasnosti EP odlučivano o ovim pitanjima, sada načelno odluku donosi Savet prema postupku sa odlučivanja. Dok je u Ugovoru iz Amsterdamu još bilo predviđeno da odluke moraju da se donose jed-

noglasno, Ugovor iz Nice ukida ovo ograničenje (čl. 18 UEZ). Savet sada odlučuje na osnovu kvalifikovane većine glasova. Osim toga, Ugovor iz Amsterdama, uz ukazivanje na status svakog državljanina neke zemlje članice kao državljanina Unije, odredio je i da između država članica više ne treba da se odobrava pravo na azil.

Ove odredbe su, međutim, samo u pojedinim slučajevima poboljšale pravni status građana Unije. One su, u prvom redu, služile kao simbol za dalju perspektivu jedne političke unije. Prepoznatljiva je i dugoročna namera da se državljanima EU daju prava koja su odvojena od učestvovanja u ekonomskom životu.

Državljeni Unije u EU-27

Stalno izgrađivanje političke unije dovelo je 7. decembra 2000. u Nici do potpisivanja proklamacije → Povelje o osnovnim pravima. Njome se, pored ekonomskih i socijalnih, obuhvataju i građanska i politička prava evropskih građana, kao i svih lica koja žive na teritoriji Unije. Evropski konvent dobio je zadatak da izradi ugovorne okvire koji mogu da se prošire u evropski ustav. On je, između ostalog, trebalo da se osvrne na potrebe građanki i građana Evrope; trebalo je da oni učestvuju u odlučivanju, i da mogu da se pozovu na osnovna prava. Evropski ustavni ugovor u II delu sadržao je Povelju o osnovnim pravima koja, međutim, nije preuzeta u → Ugovor iz Lisabona. Ova povelja popisuje građanska prava, a među njima i odredbe o državljanstvu Unije iz čl. 17 do 22 UEZ. Propisi o postupcima uz ugovorom regulisana građanska prava, utvrđena su pod naslovom „nediskriminacija i državljanstvo Unije“. Evropski sud pravde (ESP) povezo je još pre toga odredbe ugovora o državljanstvu Unije sa čl. 12 UEZ o zabrani diskriminacije po osnovu državljanstva (→ antidiskriminaciona politika). Državljanici unije su, prema shvatanju Evropskog suda pravde (ESP), isti, ili makar po osnovu različitih državljanstava nisu nejednaki. Status državljanina Unije je, kako se navodi, „osnovni status pripadnika država članica“ koji onima od njih koji se nalaze u istoj situaciji, omogućava da nezavisno od državljanstva uživaju isti pravni tretman (sudski predmet *Grzelczyk*, C-184/99, Sl. Zb. 2001, I-6193). Navodi se da oni u materijalnoj oblasti važenja ugovora, nezavisno od svog državljanstva, imaju pravo na istovetan pravni tretman (sudski predmet *D’Hoop*, C-244/98, Sl. Zb. 2002, I-6191). Iz tih presuda izvučen je – delimično oštro kritikovan – zaključak da sudska praksa ESP dopušta kvazi univerzalno pravo pristupa svim socijalnim davanjima za građane Unije koji propisno borave u nekoj drugoj državi članici.

Državljanstvo Unije dopunjuje nacionalno državljanstvo, ono se ne dovezuje na njega, ali ga ne zamenjuje. Povezivanjem državljanstva Unije i zabrane diskriminacije usled državljanstva, međutim, ne vrednuje sada samo Evropski sud pravde državljanstvo Unije i državljanstvo na teret državljanstva. Debata o reformama kreće se i u tom pravcu.

Anke Gimbal

Ekološka politika

Ugovorna osnova: preambula i član 2 UEU. Čl. 2, 3 (I), 6, 95(3), 174–176 UEZ.

Ciljevi: Visok nivo ekološke zaštite; održivost upotrebe resursa i celokupnog razvoja; poboljšanje kvaliteta čovekove sredine; zaštita čovekovog zdravlja; integracija ekoloških pitanja u druge političke oblasti; doprinos globalnoj ekološkoj zaštiti.

Instrumenti: Saopštenja, odluke, preporuke, zelene i bele knjige, akcioni planovi, strategije, programi za ekološke akcije, (okvirne) smernice, uredbe, sopstvena linija za finansiranje Life+.

Literatura: Jonathan Golub: *New Investments for Environmental Policy in the EU* (Nove investicije za ekološku politiku EU), New York et al. 2007 • Christoph Knill: *Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem* (Evropska ekološka politika: problemi upravljanja i šeme regulisanja u višeslojnom sistemu), Vizbaden, 2008 • Gaby Umbach: *Umweltpolitik* (Ekološka politika), u: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (izd.): *Jahrbuch der europäischen Integration* (Godišnjak evropskih integracija), Bon/Baden-Baden, 2002ff.

Internet: CD Umwelt (ekologija): http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm • Evropska agencija za ekologiju: <http://www.eea.europa.eu> • Evropski akcioni programi za ekologiju: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

Centralni principi evropske ekološke politike jesu princip prevencije, princip sprečavanja; princip porekla, princip uzroka (čl. 174(2) UEZ), kao i nadresorni princip i visok nivo zaštite (čl. 95(3) UEZ). Ovo poslednje, kao i poboljšanje kvaliteta ekologije, predstavljaju opšte ciljeve normiranja prava Zajednice koji se moraju imati u vidu u svim političkim oblastima. Dok je princip prevencije usmeren na izbegavanje i otklanjanje dokazane ekološke štete, princip sprečavanja usmeren je na dugoročno izbegavanje aktivnosti koje ugrožavaju čovekovu sredinu. Oba principa daju ekološkoj politici EU njen preventivni karakter. Princip porekla premešta tačku primene mera mesno i vremenski što bliže izvoru negativnog efekta po čovekovu sredinu. U skladu s principom uzroka, zagađivač je odgovoran za uklanjanje nastalih ekoloških šteta. Pritom, reč je o reaktivnom principu pripisivanja troškova, pri čemu se ciljevi postavljaju posledično naknadno.

Četiri faze ugovorno-pravnog razvoja

Ugovori o osnivanju nisu sadržali eksplicitni osnov za razvoj samostalne ekološke nadležnosti Evropske ekonomske zajednice (EEZ). Odluke o

ekološkim merama donošene su od 1957. do 1972. na osnovu člana 2, člana 100 i člana 235 Ugovora o EEZ. Ovi članovi ugovora ne daju nikakav iskaz o ekološkim smernicama već su usmereni na aspekte unutrašnjeg tržišta, što je vodilo do nekoordinisanog političkog pristupa.

Druga faza može da se utvrdi od 1972. do Jedinственog evropskog akta (JEA), 1987. Nakon prve ekološke konferencije UN 1972, evropski predsednici država i vlada zahtevali su od Evropske komisije da se razvije 1. Program ekoloških akcija (PEA). Ovaj u velikoj meri reaktivno postavljen 1. PEA (1973) utvrdio je po prvi put smernice za razvoj zajedničke ekološke politike. Međutim, isto kao i PEA koji su sledili posle toga, ovaj nije imao nikakav pravno obavezujući karakter. Politički pristup ostao je ograničen na *follow-up*-aspekte koji su se odnosili na konkretne pojedinačne slučajeve. Institucionalne novine donelo je 1981. godine osnivanje Generalnog direktorata XI, za „čovekovu sredinu, atomsku bezbednost i zaštitu od katastrofa“ u Evropskoj komisiji. Uz to je po pitanju sadržaja u 3. PEA (1982) uvedena i ideja o prevenciji.

Treća faza trajala je od JEA (1987), do Ugovora iz Mاستrihta (1993), i predstavljala je značajno poboljšanje u pogledu kvaliteta. Sa JEA, evropska ekološka politika dobila je primarno pravno utemeljenje, a sa vlastitim nazivom VII „Ekologija“ dobila je i samostalan politički karakter. Prilikom uspostavljanja → unutrašnjeg tržišta, zaštita čovekove sredine proširena je na obavezu visokog nivoa zaštite. Tome su se pridružili i principi sprečavanja, prevencije, porekla, integracije kao i povezivanja sa uzrokom.

U četvrtoj fazi (1993. do danas), u Ugovoru iz Mاستrihta definisan je ekološki prihvatljiv rast kao cilj EZ. Čovekova sredina je po prvi put pominjana među oblastima delovanja EZ, a cilj visokog nivoa zaštite proširen je i na ekološki naziv. Godine 1993. osnovana je Evropska agencija za životnu sredinu kao centar za posmatranje i informisanje. Ugovor iz Amsterdama (1999) preuzeo je ideju o održivosti kao načelo EU, i integrisao je visok nivo ekološke zaštite i poboljšanje kvaliteta čovekove sredine u zadatke EZ (čl. 2 UEZ). Novo uvedenim članom 6 UEZ podvučen je značaj nadresornog principa. Ugovor iz Nice nije doneo nikakve promene po tom pitanju. → Ugovor iz Lisabona postavlja visok nivo zaštite, održiv razvoj i poboljšanje kvaliteta čovekove sredine kao nadresorne zadatke među opštim ciljevima EU (čl. 3(3) UEU). On na taj način podvlači pojačano ekološko-političko shvatanje pojma održivosti. Nakon ratifikacije ugovora, ovaj pravac trebalo bi da se ima na umu i prilikom zajedničkog uređivanja i sprovođenja politike (čl. 11 UNREU, čl. 21 UEU). Osim toga, Komisija bi morala da ima u vidu i visok nivo ekološke zaštite prilikom planiranja svojih predloga (čl. 114 UNREU). Ukupno, članovi ugovora o ekološkoj politici u pla-

niranoj formi (čl. 191–193 UNREU), izuzev naglasaka na borbi protiv klimatskih promena (čl. 191(1) UNREU) kao ciljeve ekološke politike EU ne sadrže nikakve druge izmene.

Postupak odlučivanja

Nakon što je JEA kao način izglasavanja načelno utvrdio postupak donošenja jednoglasnih odluka koji se praktikovao od 1957. uz slušanje → Evropskog parlamenta – izuzev odlučivanja na osnovu kvalifikovane većine glasova u cilju ostvarenja unutrašnjeg tržišta putem postupka saodlučivanja, Ugovorom iz Maastrichta uvedene su većinske odluke i postupak saradnje (→ Postupak odlučivanja). Od ugovora iz Amsterdama, postupak saodlučivanja primenjuje se regularno. U Ugovoru iz Nice i Ugovoru iz Lisabona, od većinskih odluka izuzete su takođe i ekonomski i nacionalno-državno osetljive oblasti poput ekoloških poreza (čl. 175(2) UEZ, čl. 192(2) UNREU). Lisabonski ugovor ekološku politiku uvršćuje pod podeljenu nadležnost (čl. 4 UNREU). Navodi se da se primenjuje redovan zakonodavni postupak (čl. 192 UNREU).

Instrumenti

Glavni instrument ekološke politike EU jeste normiranje prava putem naredbi i zabrana u vidu (okvirnih) smernica i uredbi. To je obeležje njihovog snažnog regulativnog pristupa koji se obogaćuje kroz saopštenja, odluke, preporuke, zelene i bele knjige, akcione planove i strategije. Kao primarni principi upravljanja koriste se regulatorno-politički instrumenti poput utvrđivanja zajedničkih normi/graničnih vrednosti za kvalitet čovekove sredine, ili kontrola/zabrana opasnih materija. Upravljanje putem podsticaja manje je poznato, međutim ono se primenjuje prilikom upotrebe tržišno-privrednih ili instrumenata usmerenih na tržišnu privredu (dažbine, takse, porezi i mehanizmi sertifikacije). Ostali instrumenti su finansijski podsticaji poput, na primer, poreških olakšica za ekološko ponašanje ili program finansiranja Life+. Još jedan bitan instrument jesu ekološki akcioni programi. Njima se utvrđuju smernice i principi, i specifikuju se sadržaji politika. Od 1. PEA može se utvrditi dalji razvoj usmeren prema koncepciji koji je vodio od prvih smernica o poboljšanju čovekove sredine (1. PEA, 1973), preko prelaska sa posledično-naknadnih politika na koncept održivog razvoja (5. PEA, 1993), pa sve do stavljanja naglasaka na evropsku odgovornost za klimatske promene i zaštitu prirode, za čovekovu sredinu i zdravlje, i održive upotrebe resursa, kao i integrisanje ekoloških pitanja u politike Zajednice (6. PEA, 2002–2012).

Ekonomska i monetarna unija

Ciljevi: Zajednička valuta sa visokom stabilnošću cena, uravnotežen i održiv razvoj ekonomskog života, visok nivo zaposlenosti.

Instrumenti: Prenošenje monetarne politike na Zajednicu (communautarisation), tesna koordinacija ekonomske politike, Evropski sistem Centralnih banaka (ESCB), Evro-grupa, Pakt stabilnosti i rasta.

Države učesnice sa zajedničkom valutom: Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Grčka, Holandija, Irska, Italija, Kipar, Luksemburg, Malta, Nemačka, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španija.

Ugovorna osnova: čl. 98–104 (ekonomska politika), čl. 105–124 (monetarna politika) UEZ, protokol 9 uz UEZ o statutu ESCB i ECB.

Literatura: Evropska centralna banka: Godišnji izveštaj 2007, Frankfurt 2008 • Olaf Hillenbrand: Die Wirtschafts- und Währungsunion (Ekonomska i monetarna unija), u: Werner Weidenfeld (izd.): Die Europäische Union, Politisches System und Politikbereiche (Evropska unija, politički sistem i političke oblasti), Bon 2008.

Internet: Evropski server: http://europa.eu/pol/emu/index_en.htm • ECB: <http://www.ecb.int>

EU je sa ekonomskom i monetarnom unijom (EMU) koja je uspostavljena 1. januara 1999, dostigla jedan od vrhunaca u svojoj istoriji integracije. Od tog trenutka, neopozivo su fiksirane valute država učesnica i od 2002. zamenjene su zajedničkom valutom, evrom. Ciljevi su otklanjanje oscilacija valuta koje ometaju zajedničko tržište, jačanje Evrope na svetskom tržištu, i ponovno uspostavljanje monetarno-političke funkcionalnosti. Osim toga, akteri se nadaju i tešnjoj povezanosti EU, i daljoj dinamici integracija.

Razvoj i predistorija

Zajednica je pod uticajem snažnih oscilacija valuta i ograničenog dejstva nacionalne ekonomske politike već nekoliko puta sprovedila pokušaje produblivanja monetarne saradnje. Godine 1993. ratifikovane odredbe Ugovora iz Mاستrihta o EMU uglavnom se temelje na predstavama Delorovog izveštaja (1989), koji je predviđao prelazak na EMU u tri faze. Sveukupno, Ugovorom iz Mاستrihta stavljeno je na prvo mesto ekonomsko produbljivanje političke integracije. Mاستriht je, uoči pokretanja EMU, izazvao krizu vezanu za njeno prihvatanje, tokom koje je postavljeno pitanje, da li postignuti dogovori o valuti bez države zaista mogu da garantuju trajnu stabilnost evra. Preduslov za učestvovanje u EMU isto-

vremeno je ispunjenje takozvanih kriterijuma konvergencije pre pristupanja (čl. 121 UEZ). Prema tome, svaka država: (a) mora da dokaže trajnu stabilnost cena, (b) ne sme da ima prekomerni budžetski deficit, (c) tokom perioda od dve prethodne godine u Evropskom monetarnom sistemu (EMS) nije smela da izazove nikakva kolebanja deviznih kurseva, i (d) njena dugoročna kamatna stopa može da se kreće najviše za 2% više od zemalja sa najstabilnijim cenama. Nastojanja da se kvalifikuju za učestvovanje u trećoj fazi EMU, tokom druge polovine devedesetih godina u državama EU, dovela su do primetnih uspeha u pogledu saniranja budžeta i borbe protiv inflacije. Zajednička valuta zaživela je 1999. u jedanaest država. Najmanje svake dve godine proveravaju se kriterijumi konvergencije. Države koje ih ispunjavaju, moraju se priključiti evrozoni – sa izuzetkom Danske i Velike Britanije. Stanovništvo Švedske je 2003. na referendumu odbacilo uvođenje evra. Tokom nekoliko krugova proširivanja, zajednički monetarni prostor uvećale su Grčka (2001), Slovenija (2007), Malta, Kipar (2008), i Slovačka (2009).

Funkcije i postupci

Da bi ostvarila ciljeve ugovora, EMU se uglavnom oslanja na dve komponente: nadležnost za monetarnu politiku leži isključivo na → Evropskoj centralnoj banci (ECB), odnosno Evropskom sistemu centralnih banaka. ECB je obavezna da kao prevashodni cilj poštuje stabilnost cena i obavlja svoju monetarnu politiku nezavisno od političkih uputstava. Prema zahtevima ECB, njen primarni zadatak – obezbeđivanje stabilnosti vrednosti novca – smatra se ispunjenim, ako se srednjoročna stopa inflacije kreće u ciljanom rasponu od 2%.

Druga komponenta koja je neophodna za stabilnu valutu jeste ekonomska i budžetska politika koja nije okrenuta protiv monetarne politike. Kritičke ocene o EMU baziraju se na tome da je u ovim oblastima neophodno tesno usaglašavanje, ali da je ekonomska politika ostala u nacionalnoj režiji. U okviru koordinacije ekonomske politike predviđeno je tesno povezivanje, kako bi se ekonomski učinci država članica u toj mери harmonizovali, da u slučaju rasta inflacije i nezaposlenosti mogu da se ostvare uporedivi rezultati. U tom smislu, Evropska komisija redovno informiše Savet EU o ekonomskim razvojjima u državama EU, i predlaže osnove → ekonomske politike, o kojima Savet, kvalifikovanom većinom glasova, donosi odluke nakon razmatranja od strane Evropskog saveta.

Nakon multilateralog postupka nadzora koji se sprovodi već nekoliko godina, Komisija nadzire da li budžeti država članica odudaraju od ciljeva Zajednice. Savet, potom, može da izrekne sankcije ili da doneše odluku o pružanju pomoći. Osim toga, Evropski savet pojačao je

svoje napore oko dopunjavanja i poboljšanja ekonomsko-političke koordinacije. Dok su sve države članice EU uključene u ovaj postupak, za Evro-zemlje važe, pored toga, pravila Pakta stabilnosti i rasta koja se odnose posebno na budžetsku disciplinu. Odluka o ovom instrumentu donesena je 1997, kako bi se otklonile postojeće sumnje u trajnu usmerenost ka stabilnosti. Njime se predviđaju osetljive kazne za zemlje sa previsokim stopama zaduženosti. Sve u svemu, Ekofin-savet predstavlja ključni organ za koordinisanje ekonomske politike. Kod odluka koje se odnose specijalno na EMU, u izglasavanju učestvuju samo države koje u njoj učestvuju. One se dodatno okupljaju u neformalnoj Evro-grupi, koja se ustalila kao forum ministara finansija koji razmatra i koordiniše ekonomske mere.

Bilans i perspektive

EMU je bila jedan od najviše polarizovanih projekata evropskih integracija. Kao pozitivno treba istaći da su monetarno-politički napori još uoči EMU doveli do značajne kulture stabilnosti u Evropi. Nakon glatkog početka, zajednička valuta se, uprkos početnih sumnji u kvalifikovanost ponekih učesnika, do sada ispostavila kao stabilna. Ona je postala druga po važnosti valuta svetskih rezervi. Institucije se snalaze u svojim ulogama, a opravdala se i monetarno-politička strategija Centralne banke. Sve u svemu, funkcionisala je i koordinacija ekonomske politike.

Povoljna konjunktura je prvih godina išla na ruku EMU. Na taj način bilo je moguće ostvariti postavljene budžetske ciljeve bez većih napora. Kasnije se ispostavilo da je EMU, s obzirom na nepotpuno sanirane budžete, počela sa jednom hipotekom. Neke države članice povremeno nisu mogle da poštuju kriterijume dogovorene u Paktu za stabilnost. Potvrdilo se još ranije formulisano očekivanje, da će teško moći da se sprovedu sankcije predviđene za taj slučaj. Do iritacija je došlo kada je Komisija 2004. pokrenula tužbu protiv saveta Ekofin, nakon što je ovaj doneo odluku da usled deficita protiv Nemačke i Francuske ne pokrene postupak – uprkos višestrukom nepoštovanju ovih kriterijuma. U martu 2005, ministri ekonomije i finansija dogovorili su se oko reforme ovog pakta. Godine 2008, samo Italija i Grčka nisu ostvarile kriterijum deficita.

Uvođenjem evra, Evropa ni u kom slučaju nije stigla do cilja. Iako je smanjeno rasprostranjeno nepoverenje, ipak trajna stabilnost zajedničke valute zahteva permanentno ulaganje napora. Srednjoročno posmatrano, stepen isprepletenosti evropskih ekonomija moraće da pronađe svoj odraz u političkoj sposobnosti delovanja.

Ekonomska politika

Ugovorna osnova: čl. 2 UEU. Čl. 2–4, 8, 98–124 UEZ.

Ciljevi: Stalni rast, visok nivo zaposlenosti, stabilnost cena, zdrave javne finansije i okvirni monetarni uslovi, platni bilans koji može trajno da se finansira, solidna konkurentnost, jačanje ekonomske i socijalne povezanosti.

Instrumenti: Unutrašnje tržište, Ekonomska i monetarna unija, tesna koordinacija ekonomske, finansijske i monetarne politike.

Dokument: Evropska komisija: integrisane smernice o rastu i zapošljavanju (2005–2008).

Literatura: Evropska komisija: Evropska ekonomija, tekuće godine • Richard Baldwin/Cahrlas Wyplosz: The Economics of European Integration (Ekonomija evropskih integracija), London 2006 • Ulrich Brasche: Europäische Integration, Wirtschaft, Erweiterung und regionale Effekte (Evropske integracije, ekonomija, proširenje i regionalni efekti), Minhen 2008 • Armin Schäfer: Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa (Nova neobaveznost. Ekonomsko-politička koordinacija u Evropi), Frankfurt na Majni 2005.

Internet: Generalni direktorat za ekonomiju i finansije: http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm • ECB: www.ecb.int/

Članice EU gledaju ekonomsku politiku kao pitanje zajedničkog interesa i koordinišu je u Evropskom savetu, kako bi ostvarili ciljeve Ugovora (čl. 98, 99 UEZ). Sa početkom → Ekonomske i monetarne unije (EMU), u januaru 1999, povećala se i potreba za koordinacijom, posebno u pogledu fiskalne politike, kako bi se podržala jedinstvena monetarna politika → Evropske centralne banke (ECB). Iako je koordinacija bila na različite načine obavezujuća, vremenom se širila i na druge oblasti.

Tržišno-privredni poredak

Uređivanje ekonomske politike u EU i pre svega u EMU moći će da bude uspešno samo ako se poštuju zajednička regulativno-politička načela. S obzirom na različite ekonomsko-političke tradicije država članica stoga je pozitivno što je u svim revizijama Ugovora kao osnova za ekonomski poredak EU potvrđivano načelo otvorene tržišne privrede sa slobodnom konkurencijom. Različita shvatanja, u prvom redu, o ulozi države, međutim, ne mogu se prevideti: to se proteže preko liberalizacije i deregulacije na → unutrašnjem tržištu, preko obezbeđivanja osnovnih komunalnih resursa, pa sve do ponovo oživljene kontroverze o industrijskoj politici (npr. formiranje „nacionalnih šampiona“). No, isto ta-

ko i subvencionisanje grana industrije koje više nisu konkurentne, a što se i dalje praktikuje, suprotni su cilju slobodne tržišne privrede. Stoga ostaje važan zadatak Komisije da vrši efikasnu kontrolu javnih subvencija u cilju izbegavanja stvaranja nejednakih pozicija konkurenata.

Novi okvirni uslovi kroz EMU

Osnovna tenzija u pogledu ekonomsko-političkih okvirnih uslova rezultuje iz toga što je EU u oblasti ekonomske unije drugačije ustrojena nego u oblasti monetarne unije. Kao ekonomska unija, EU se sa unutrašnjim tržištem temelji na decentralizovanoj strukturi Unije. U skladu s tim, i poštujući princip supsidijarnosti, ekonomska politika primarno se nalazi pod odgovornošću država članica. Na EU, izuzev u pogledu → spoljne politike, → agrarne politike ili → strukturne i regionalne politike, nisu prenesene nadležnosti za centralnu ekonomsku politiku. Za razliku od toga, monetarna unija postavljena je centralizovano. Šesnaest država članica su svoj nacionalni suverenitet u pogledu monetarne i politike deviznog kursa ustupile ECB odnosno → Evropskom savetu. Članovi monetarne unije su i na osnovu „Pakta za stabilnost i rast“ ograničeni u pogledu svoje budžetske politike.

Kako bi se preventivno sprečili konflikti između monetarne politike ECB i nacionalne fiskalne politike zemalja EMU, predviđen je postupak koordinacije finansijske politike (čl. 104 UEZ), kao i ekonomske politike (čl. 99 UEZ). Ovaj poslednji predviđa da Komisija konstantno nadzire ekonomski razvoj u svakoj državi članici i u Uniji, kao i njihovu spojivost sa „osnovama ekonomske politike“ koje je usvojio → Savet EU. U njima su sadržane srednjoročne makroekonomske preporuke koje za cilj imaju jačanje rasta u odnosnoj državi članici putem liste mera koje ostvaruju efekte u odnosu na ponudu i tražnju. Za razliku od toga, države članice se u okviru Pakta stabilnosti i rasta obavezuju samo da će obezbediti budžetsku disciplinu. Članice EMU u tu svrhu podnose godišnje programe stabilizacije, a druge države EU – programe konvergenције. Postupak i nadziranje koordinacije ekonomske politike prethodi postupku kontrole budžetskog stanja u okviru Pakta stabilnosti. Oba postupka imaju sličnu osnovnu strukturu. Iako su za slučaj nepoštovanja formulisanih zahteva za člana EMU predviđene gradirane sankcije, kod drugih država članica ostaje se na (objavljenoj) preporuci.

Prateći procesi koordinacije

Niz procesa i inicijativa prati multilateralni postupak nadzora, i pokriva gotovo sva ekonomsko-politička polja:

- Luksemburški proces (1997) ima za cilj veću efikasnost tržišta rada, i temelji se na smernicama politike zapošljavanja. Smernice politike zapošljavanja i osnovi ekonomske politike spojeni su 2005. u Integrisane smernice za rast i zapošljavanje kako bi se obezbedila veća konherentnost ekonomskog kursa.
- Proces Kardif (Cardiff, 1998) stavlja u središte strukturne reforme za efikasnija tržišta roba, usluga i kapitala.
- Kelnski proces (Köln, 1999) reprezentuje makroekonomski dijalog koji partnere kolektivnih ugovora, odnosno politiku zarada, treba da uključi u dijalog sa Savetom odnosno Komisijom i ECB.
- Lisabonska strategija (2000), na kraju, kao inicijativa za inovacije i konkurentnost, predstavlja „zgrade“ i formuliše zajedničke ciljeve za mešavinu makroekonomske politike i unutrašnjeg tržišta. Kao ciljevi do 2010. godine postavljeni su, između ostalog, rast od prosečno 3% godišnje i povećanje stope zaposlenosti sa 61% na 70%. Bilans sa poluvremena, sa samita u proleće 2005, iz raznih razloga je, međutim, razočarao. Od jednog dela (kvantitativnih) ciljeva se odustalo. Međutim, potvrđeno je da se 3% BDP odobri za istraživanje i razvoj.

Glavni pristup kod ovih procesa leži u tome da se na temelju poredjenja primera dobre prakse izvedu konkretne preporuke za ekonomsku politiku država članica, i da se njeno sprovođenje redovno proverava. Takozvana „metoda otvorene koordinacije“ koja je uvedena sa strategijom zapošljavanja EU, usled odluka iz Lisabona svuda se razvila u opšti modus koordinacije, gde je ekonomska politika ostala u odgovornosti država članica. U Ugovoru o ustavu otvorena koordinacija proširena je na → socijalnu politiku, istraživanje i razvoj, zdravstvo i industriju. Ovaj način postupanja može da bude od pomoći sve dok postoji spremnost da se uči od zemalja sa uspešnim politikama. Ona ne postiže svoj cilj, međutim, ako članice ne mogu ili ne žele da ostvare potrebne reforme za postizanje cilja na nivou unutrašnje politike. U tome se, verovatno, krije i jedan od razloga za nepostizanje ciljeva iz Lisabona.

Nadležnosti i dalje na nacionalnom nivou

Poreska politika, važno polje delovanja za vlade, i dalje ostaje pod nacionalnom odgovornošću. Odluke EU iz oblasti poreske politike, čak i prema Ugovoru iz Lisabona, moraju i dalje da se donose jednoglasno. EU se, međutim, uključuje na onom mestu, gde poreske regulative dovede do nejednakih uslova za konkurente. Unija je, stoga, još 1997. postigla dogovor o kodeksu ponašanja u oblasti poreske politike. Važan aspekt je oporezivanje prekograničnog prihoda od uloženog kapitala.

U tom smislu, države članice, od jula 2005, razmenjuju informacije o kontrolama prihoda od kamata državljana EU. Samo Belgija, Luksemburg i Austrija umesto toga naplaćuju porez na izvoru prihoda. Treće države, poput Švajcarske, primenjuju „istovetne mere“. U međuvremenu, Komisija je podnela prerađeni predlog, koji predviđa, između ostalog, i uključivanje fondacija u važeću regulativu.

I kod oporezivanja kapitala, kao i kod oporezivanja preduzeća, sa sve većim zalaganjem cilja se ka tome da se postepeno ukinu postojeće „poreske oaze“, i spreči nastanak novih. Osim toga, diskutuje se o ujednačavanju poreske osnovice za oporezivanje preduzeća, ali to ne važi i za same poreske stope. Debata oko poreske konkurencije zaoštrila se u okviru → proširenja. Mnoge nove članice EU, u globalnoj konkurenciji ekonomskih destinacija za investitore, uzdaju se u niže poreze za preduzeća i veće indirektno poreze. Neki zbog toga zahtevaju minimalnu poresku stopu. Sa stanovišta celokupne ekonomije, poreska konkurencija je, međutim, važno regulatorno sredstvo, kako bi se država ograničila na efikasno vršenje svojih ključnih zadataka, i kako ne bi preterano opterećivala poreske obveznike.

Kod indirektnih poreza na potrošnju (porez na dodatu vrednost, specifični porezi na potrošnju i porez na benzin) minimalna harmonizacija ima smisla, kako bi se ograničio šoping-turizam uslovljen prevelikim razlikama. Kompletna harmonizacija za to, međutim, nije potrebna. Na to ukazuju iskustva u EU, ali i u SAD (sales tax). Kod poreza na dodatu vrednost, u EU već postoji minimalna stopa od 15%. Primenjena stopa kreće se između 15% (Luksemburg) i 25% (Danska, Švedska). Važnije od dalje harmonizacije poreza na dodatu vrednost jeste odavno potreban prelazak na princip zemlje porekla kod naplaćivanja poreza koji je u skladu s principima unutrašnjeg tržišta.

I politika ličnih dohodaka ostaje u nadležnosti država EU. Razlog tome je, s jedne strane, što su različiti načini donošenja odluka i uticaj države. S druge strane, zajednička politika ličnih dohodaka bila bi problematična usled veoma različitih nivoa produktivnosti. Politika kolektivnih ugovora trebalo bi putem fleksibilne politike ličnih dohodaka koja je usmerena ka tržištu da ide na ruku i konkurenciji ekonomskih destinacija u EU. S obzirom na različite regionalne datosti, štetni su i pokušaji harmonizacije u socijalnoj politici, ukoliko prevazilaze minimalnu harmonizaciju u pogledu zaštite na radu i zdravstvene zaštite.

Barbara Bether

Energetska politika

Ugovorna osnova: čl. 3, 94–95, 154–155, 174–175 UEZ.

Ciljevi: Funkcionisanje unutrašnjeg tržišta energije; obezbeđivanje sigurnosti snabdevanja; unapređenje energetske efikasnosti i razvoj novih i obnovljivih izvora energije.

Instrumenti: Direktive (npr. o energetskej efikasnosti i energetskim uslugama) i uredbe (npr. o uslovima za pristup mreži za prekograničnu trgovinu strujom).

Dokumenti: Evropski Savet (Brisel): Zaključci predsedavajućeg, 8/9. marta 2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/93135.pdf, prilog 1: Evropski akcioni plan (2007–2009) – Energetska politika za Evropu (EPE), str. 13–23 • Evropska komisija: Druga provera energetske strategije) Second Strategic Energy Review), Brisel, 13. 11. 2008.

Literatura: Daniel Göler/Kristina Kurze: Energiepolitik. (Energetska politika), u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007. (Godišnjak evropske integracije), Baden-Baden 2007, str. 135–140.

Internet: Komisija EU: http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm

Evropske integracije uvek su imale snažnu energetske-političku komponentu, što se videlo u dva od tri osnivačka ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik (EZUČ), čije je postojanje okončano 2002, i u Evropskoj zajednici za atomsku energiju (Evroatom). Ugovor o EEZ iz 1958, nasuprot tome, nije predvideo vlastitu nadležnost u oblasti energetike. Tek u Ugovoru iz Amsterdama politika u oblasti energetike obuhvaćena je katalogom delatnosti Zajednice. Pravnu osnovu Evropska komisija za delovanje u oblasti energetske politike izvodila je do sada iz prava u oblasti ekologije i unutrašnjeg tržišta, i iz međunarodnih obaveza. Odluke u oblasti energetske politike donose se, po pravilu, u postupku saodlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu EU.

Politika u oblasti energetike dobila je na značaju poslednjih godina u svetlu rasta cena energije, uvozne zavisnosti i promena klime. Marta 2006, Evropski savet podneo je zahtev za „Energetsku politiku za Evropu“ (EPE), i to je bila promena paradigme, i signal da EU teži snažnije institucionalizovanoj saradnji u oblasti energetike. Evropski savet je, u martu 2007, oblikovao EPE u vidu akcionog plana za period 2007–2009, koji je obuhvatao mere u oblastima unutrašnjeg tržišta, sigurnosti snabdevanja, međunarodne saradnje, obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti. Uveden je novi instrument, „Strategic Energy Review“, ko-

ji je trebalo da omogući redovno posmatranje ukupnog razvoja energetske politike, kao i odgovarajuće mere. Usvajanje različitih „energetskih paketa“, od marta 2006, kao i spremnost da se prihvate obavezujuće mere u oblasti zaštite klime, obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, svedoče o rastu značaja politike u oblasti energije. I dalje, međutim, važi načelo da svaka država članica suvereno može da raspolaze vlastitom energetsom mešavinom.

Evropska politika u oblasti energije kreće se unutar tri parametra: konkurencija, sigurnost snabdevanja i održivost, i ona, zbog svog značaja za politiku u oblasti klime i bezbednosti, ima i značajnu međunarodnu dimenziju.

Zajedničko tržište energije

Put ka formiranju zajedničke politike u oblasti energije otvorilo je stvaranje unutrašnjeg tržišta energije. Prvi zakonodavni proboj 1996, međutim, nije bio u stanju da otkloni poremećaje konkurencije između tržišta. U velikoj meri liberalizovana tržišta energije, kao što su, na primer, ona u Nemačkoj i Velikoj Britaniji, bila su suprotstavljena centralizovanim i državno organizovanim tržištima energije kao što je ono u Francuskoj. Direktive o zajedničkim propisima za unutrašnje tržište energije (struja i gas), donesene u leto 2003, obavezale su države članice da u potpunosti otvore tržišta do jula 2007, i propisale su pravno odvajanje integrisanih energetske preduzeća. Te mere trebalo je da dovedu do veće konkurencije i pada cena energije; uspeh je, međutim, u velikoj meri izostao. Trećim paketom mera za unutrašnja tržišta energije, donesenim u septembru 2007, Komisija je odgovorila na rast koncentracije energije na nacionalnim tržištima (npr. po osnovu preuzimanja), kao i na i dalje postojeću povezanost preduzeća u oblasti proizvodnje, prenosa i distribucije energije. Reagovala je i na diskriminaciju novih učesnika na tržištu i na uzdržano širenje prekogranične trgovine strujom. Paketom koji se odnosio na unutrašnja tržišta je, između ostalog, trebalo uvesti nezavisna preduzeća za prenos struje i gasa. Usvajanje se očekuje u prvoj polovini 2009. godine.

Sigurnost snabdevanja energijom

Već je Zelena knjiga o sigurnosti snabdevanja iz 2000. dala prognozu o porastu uvozne zavisnosti EU (70% do 2030). Pred prolećni sastanak na vrhu, 2006, Komisija je objavila Zelenu knjigu „Evropska strategija za održivo, konkurentno i sigurno snabdevanje energijom“. U njoj su skicirane mere za jačanje infrastrukture, diversifikaciju nosilaca ener-

gije, smanjenje potražnje energije i širenje saradnje u oblasti energije. Takozvani „energetski paketi“ iz 2007. i 2008. godine vode o tome računa. Oni sadrže zakonodavne inicijative, akcijske planove i saopštenja u vezi sa energetskom infrastrukturom, širenjem obnovljivih izvora energije, povećanjem energetske efikasnosti, unapređenjem čistih tehnologija za korišćenje uglja i određivanjem mesta atomske energije. Uporedo s tim, pokrenut je i takozvani SET-plan (Strateški plan energetske tehnologije), koji treba da podrži strateški važne tehnologije siromašne ugljendioksidom. Svojim okvirnim istraživačkim programom EU već podržava istraživanje tehnologija kao što su fuzija atoma, tradicionalne atomske energije, tehnologije korišćenja uglja sa malim emisijama, obnovljive izvore energije i inteligentne mreže. Dodatni aspekti sigurnosti u snabdevanju jesu bolje skladištenje nafte i gasa, i solidarnost između država članica u situacijama nedostatka energije. Sigurnost u snabdevanju ide ruku pod ruku sa stabilnom i dobro izgrađenom energetskom infrastrukturom. Zelenom knjigom „Na putu ka sigurnim, održivim i konkurentnim evropskim energetskim mrežama“ Komisija podvlači neophodnost investicija u infrastrukturu u visini od više od jednog biliona evra do 2030. godine, kako bi se mreže učinile efikasnijim i fleksibilnijim, i kako bi se zatvorile praznine. Pri tom, upravo integracija decentralizovano proizvedene energije zahteva inteligentnije i bolje razgranate mreže. EU, osim toga, radi i na tome da izgradi strateške prenosne mreže (npr. za povezivanje prostora Baltika, oko Sredozemlja, vodovi of šor vetrenjača u Severnom moru) i mesta povezivanja; instrument „Transevropskih mreža“ treba, tim povodom, u budućnosti da bude bolje iskorišćen. EU se, osim toga, trudi da uspostavi tešnju saradnju sa državama izvoznicama energije, pre svega sa Rusijom, ali i državama oko Kaspijskog mora i određenim zemljama na Sredozemnom moru.

Energija i ekologija

Korišćenje neobnovljivih, fosilnih izvora energije, kao što su ugalj, nafta i gas postalo je problematično i zbog štete koju oni nanose klimi (→ politika u oblasti klime i → ekološka politika). Evropska unija se 1998. godine, potpisavši Protokol iz Kjotoa, obavezala da radi na smanjenju emisije CO₂ za 8% u periodu 2008–2012. u odnosu na 1990. godinu. Na sastanku na vrhu, održanom marta 2007, države članice obećale su da će smanjiti emisiju CO₂ za ukupno 20% (odnosno 30%, ukoliko se druge industrijske države obavežu da postignu slična smanjenja) do 2020. godine. Kako bi smanjenje emisije bilo ukupno jeftinije i fleksibilnije,

EU uvela je 2005. godine instrument trgovine emisijom. On se trenutno revidira. Tako bi, na primer, mogao biti uključen sektor transporta, a dodeljivanje emisisionih prava bi se plaćalo.

Sa obnovljivim izvorima energije na raspolaganju su nam alternative, u odnosu na fosilne izvore energije, bez emisije. Njihovo širenje treba dosledno da se sprovodi, između ostalog, i zbog njihovog doprinosa sigurnosti u snabdevanju. Prvi kamen međaš bila je direktiva o unapređenju proizvodnje struje iz obnovljivih izvora, donesena 2001. godine. Na prolećnom sastanku na vrhu, održanom 2007, formulisan je, osim toga, obavezan cilj da se udeo obnovljivih energenata, uključujući proizvodnju struje, grejanja i rashlađivanja i biogoriva, poveća na 20% do 2020. godine. Taj cilj obuhvaćen je direktivom „o unapređenju energije iz obnovljivih izvora“, o kojoj je saglasnost postignuta krajem 2008. godine. U oblasti energetske efikasnosti je, isto tako, formulisan odgovarajući politički zadatak: cilj je povećanje efikasnosti od 20% do 2020, koje treba postići realizacijom inicijative definisane u „akcionom planu o energetske efikasnosti“. Ona obuhvata novu verziju „direktive o zgradama“, usvojene 2003, kao i smanjeno korišćenje aparata čiji pogon zahteva energiju (npr. takozvanom uredbom *stand by*). Direktiva o energetske efikasnosti i energetske uslugama usvojena je već 2006. Program „Inteligentna energija Evrope“ (Intelligent Energy Europe) potpomaže tu politiku tako što podržava projekte plasmana na tržište proizvoda i usluga u oblasti obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti i održivog saobraćaja.

Perspektiva

Teme sigurnosti snabdevanja, promena klime i cena energenata po svoj prilici biće dominantne u političkoj agendi i narednih godina. Dovoljan broj koncepata već je sačinjen, a sada je reč o tome da se, što je brže moguće, pokrenu i usvoje delotvorne mere za njihovo sprovođenje. Države članice su te koje će ih na nacionalnom nivou sprovođiti. Pri tom, poseban izazov predstavljaće nastavak tih ambicioznih namera u uslovima eventualne finansijske krize.

Ulrike Nušeler

Evrojust

Ugovorna osnova: čl. 29, 31 UEU.

Sedište: Hag

Organi: Kolegijum, Sekretarijat, direktor uprave, zajednički kontrolni organ

Budžet: Finansira se iz budžeta EZ; 2007. budžet je iznosio 18,4 miliona evra.

Literatura: Robert Esser: Der Beitrag von Eurojust zur Bekämpfung des Terrorismus in Europa. (Doprinos Evrojusta borbi protiv terorizma u Evropi), u: Goldammerovom Archiv für Strafrecht, Archiv krivičnog prava), tom 151/2004, str. 711–721 • Joachim Kretschmer: Europol, Eurojust, OLAF – was ist das und was dürfen die? Evropol, Eurojust, OLAF – šta je to i što oni smeju?, u: Jura – Juristische Ausbildung, (Pravo – Pravno obrazovanje), 3/2007, str. 169–175 • Hermann von Langsdorff: Eurojust. Eine neue Einrichtung – Aufgaben, Rechtsrahmen, Problemfelder. (Evrojust. Nova ustanova – zadaci, pravni okvir, problematična područja), u: Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. (Prostor slobode, bezbednosti i prava), Baden-Baden 2005, str. 125–135.

Internet: Eurojust: www.eurojust.europa.eu • Europaserver: http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_en.htm, • Komisija EU: http://europa.eu/comm/justice_home/fsj/criminal/eurojust/fsj_criminal_eurojust_en.htm

Evrojust je Evropska agencija, pravno lice, sa sedištem u Hagu, osnovana odlukom Evropske unije u okviru njenog trećeg stuba. Ona se sastoji od po jednog nacionalnog činovnika iz svake države članice, nezavisnog od naloga (po pravilu, tužilac na visokom položaju), i uživa podršku evropskih činovnika. Evrojust osnovan je na inicijativu Evropskog saveta, u Tampereu, 16. oktobra 1999, i to na posebno insistiranje Nemačke, kako bi se borba protiv teškog organizovanog kriminala mogla voditi delotvornije. Pošto se na početku ispostavilo da je dogovor država članica teško postići, odlukom donesenom 14. 12. 2000, prvo je stvoren privremeni organ (Pro-Evrojust). Zatim je, konačno, 28. 2. 2002, usvojena „Evrojust-odluka“. Zadatak Evrojusta je, shodno toj odluci, unapređenje koordinacije istraga organa krivičnog gonjenja različitih država članica Unije, poboljšanje saradnje u pružanju pravne pomoći, kao i podrška nacionalnim organima u delotvornijem oblikovanju prekograničnih mera krivičnog gonjenja (saradnja u oblasti krivičnih predmeta). Evrojust, osim toga, održava i odnose s trećim državama. Tako, između ostalog, postoji Sporazum sklopljen u novembru 2006. sa SAD koji se bavi poboljšanjem protoka prilikom pružanja pravne

pomoći sa Sjedinjenim Državama, posebno u borbi protiv međunarodnog terorizma. Evrojust je, u stvari, nadležan za sva krivična dela koja su i zadatak Evropola (između ostalih, za terorizam, borbu protiv droge i trgovine ljudima), a osim toga i za, na primer, borbu protiv kriminala protiv čovekove sredine, kompjuterskog kriminala i korupcije.

Način rada Evrojista

U svom praktičnom radu Evrojust je usredsređen na koordinaciju prekograničnih istražnih radnji. Detaljni upiti nacionalnih organa krivičnog gonjenja uglavnom se odnose na pružanje pomoći prilikom pronalazjenja nadležnih organa u drugim državama članicama. Tim povodom, organ države koja podnosi upit saopštava odgovarajućem nacionalnom članu o kojoj oblasti kriminala je reč, i daje neophodne podatke. On zatim organizuje razmenu informacija u krugu članica, koja može da se odigra i u vidu susreta činovnika dotičnih država članica. Za složene slučajeve može organizovati i susret u sedištu Evrojista, eventualno uz uključivanje Evropola, ili OLAF (Organ u Komisiji za borbu protiv prevara). Mada Evrojust, po pravilu, deluje na zahtev, on može i sâm da inicira istragu, ili mere krivičnog gonjenja. Samim članicama Evrojista ni u kom slučaju ne pripadaju suverena ovlašćenja.

Perspektive

U sadašnjoj pravnoj situaciji, Evrojust je ograničen na koordinaciju i pružanja podrške. To se, međutim, u budućnosti može promeniti na osnovu Ugovora iz Lisabona, koji treba da bude ratifikovan. On predviđa stvaranje evropskog tužilaštva ovlašćenog da u određenim oblastima kriminala deluje neposredno kao organ krivičnog gonjenja u istrazi, kao i da pred nacionalnim sudovima zastupa tužbu. U tom slučaju, logično bi bilo da postojećem Evrojustu budu povereni zadaci tužilaštva; tada bi, međutim, umesto dosadašnjih nacionalnih članova na funkcije tužilaca morali da budu imenovani evropski činovnici. U perspektivi se na Evrojust može gledati kao na zametak evropskog tužilaštva.

Peter-Kristijan Miler-Graf / Frideman Kajner

Evropska bezbednosna i odbrambena politika

Ugovorne osnove: poglavlje V Ugovora Evropske unije, a posebno član 17 s pripadajućim protokolom.

Ciljevi: Nezavisnost i nepovredivost Unije, jačanje bezbednosti Unije u svim njenim oblicima, fazno određivanje zajedničke odbrambene politike; obezbeđivanje civilnih i vojnih sredstava za sprovođenje operacija za obezbeđivanje mira, sprečavanje konflikata i jačanje međunarodne bezbednosti.

Članovi/učesnici: U okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) Evropske unije svih 27 država članica, uz bezbednosno-političke veze sa Danskom koja je glasala da neće učestvovati u vojnim i sigurnosnim akcijama EU.

Instrumenti: Autonomna sposobnost Evropske unije za sprovođenje civilnih i vojnih misija; posezanje za sredstavima i sposobnostima NATO ili operativnih štabova, i za sredstvima država članica, kao i za civilno-vojnom jedinicom za planiranje u vojnom štabu EU i operativnim centrom koji bi mogao biti izgrađen na privremenoj osnovi.

Dokumenti: Zaključci Evropskih Saveta iz Kelna (juni 1999) i Helsinkija (decembar 1999), polugodišnji izveštaji Saveta predsedavajućih o Evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici (EBOP), Evropska strategija za bezbednost (decembar 2003, dopunjena: decembar 2008).

Literatura: Franco Algieri/Sibylle Lang/Michael Staack (izd.): Militärische Aspekte der ESVP im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Bremen 2008 (Vojni aspekti EBOP u svetlu nemačkog predsedavanja Evropskom unijom) • Udo Diedrichs/Mathias Jopp: Learning from Failure: The Evolution of the EU's Foreign, Security and Defence Policy in the Course of the Yugoslav Crisis, u: Ludgar Kühnhardt (izd.): Crisis in European Integration. Challenges and Responses, 1945–2005, New York und Oxford 2009, str. 95–107. (Učenje iz neuspeha: evolucija spoljne, bezbednosne i odbrambene politike EU tokom jugoslovenske krize, u: Kriza u Evropskoj integraciji: Izazovi i reakcije) • Hans-Georg Ehrhart: EU-Krisenmanagement in Afrika: die Operation EUFOR Tchad/RCA, u: Integration, 2/2008, str. 145–158 (EU-rešavanje krize u Africi: Operacija EUFOR u Čadu/RCA) • Jolyon Howorth: Security and Defence Policy in the European Union, New York 2007 (Bezbednosna i odbrambena politika u Evropskoj uniji) • Nicoletta Pirozzi/Sammi Sandawi: Five years of ESDP in Action: Operations, Trends, Shortfalls, u: European Security Review, br. 39, International Security Information Service (ISIS), Brüssel, juli 2008 (Pet godina EBOP u akciji: operacije, trendovi, nedostaci, u: Pregled Evropske bezbednosti, br. 39, Međunarodni servis za bezbednosne informacije (ISIS)).

Internet: Savet Evropske unije: <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=261&lang=en>

Jedva da je neki integracioni projekat imao tako dugačko vreme pripreme kao Evropska bezbednosna i odbrambena politika: od neuspeha Evropske odbrambene zajednice 1954, do Mاستrihtskog (1993), Amsterdamskog (1999) i Ugovora iz Nice (2003), kao i Lisabonskog ugovora koji do sada nije stupio na snagu. Rezerve vezane za politiku suvereniteta i savezničko-političke interese do kraja Hladnog rata svaki put upropaštavale su trud oko evropske bezbednosne i odbrambene politike. Previše velika bila je zavisnost zapadnoevropskih država od jačine NATO i od nuklearne zaštite SAD. Doduše, osamdesetih godina uspelo je da se Evropska politička saradnja (EPK) u ograničenom obimu iskoristi i za dogovaranje o određenim aspektima bezbednosti, i da se devedesetih godina Zapadnoevropska unija (ZEU) aktivira kao odbrambeno-politički forum. Time je, međutim, stvoren malo podoban dualizam između EPK odnosno kasnije → Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) sa jedne, i ZEU, s druge strane, koji je mogao da se prevaziđe tek krajem devedesetih godina. Na svojim sastancima na vrhu u Kelnu (u junu 1999) i Helsinkiju (u decembru 1999) Evropski savet formulisao je planski cilj (Headline Goal) za stvaranje evropskog kapaciteta za intervenciju od 60.000 ljudi u kopnenim trupama na osnovu dobrovoljnih pojedinačnih priloga država članica – bez implikacije o stvaranju evropske vojske – i analogno strukturama NATO odobrio odgovarajuće nove bezbednosno-političke i vojne savete EU. To je, zatim, potvrđeno Ugovorom iz Nice koji su 2000. dogovorili šefovi država i vlada. Kao posebna politička oblast trebalo je da „Zajednička bezbednosna i odbrambena politika“, posle intenzivnih debata u okviru Evropske konferencije i konferencije vlada u njenom nastavku, zaista ojača pomoću sopstvenog odeljka u Evropskom ustavnom ugovoru koji, nažalost, nije ratifikovan. Pri tome je istovremeno definisana i oblast zadataka Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP) u proširenom smislu, i kasnije preuzeta u → Ugovoru iz Lisabona koji takođe još nisu ratifikovale sve države članice. Ona obuhvata uključivanje civilnih i vojnih sredstava: zajedničke mere naoružavanja, humanitarne zadatke, operacije spasavanja, mere vojnog savetovanja, sprečavanje konflikata, borbene operacije za savladavanje kriza, operacije stabilizovanja posle konflikata, i mere za borbu protiv terorizma.

Istorija i razvoj

Posle dva svetska rata, u prvom planu najpre je stajalo stvaranje evropske mirovne strukture kroz integracije. Posle osnivanja Evropske zajednice za uglj i čelik sledili su projekti Evropske odbrambene zajed-

nice (EOZ), i Evropske političke zajednice (EPZ), koji je trebalo da obezbede i spoljnu zaštitu prema komunizmu koji je smatran ekspanzivnim (rat u Koreji), i samopotvrđivanje Evrope kao treće snage u sistemu konfrontativnog bipolarizma koji se učvršćivao. Oba su, međutim, propala zbog poraza u glasanju u Nacionalnoj skupštini Francuske. NATO se razvio u dominantnu instituciju zapadne bezbednosne politike. Zapadnoevropska unija, koja je 1954. godine proistekla iz Briselskog ugovora od 1948, imala je funkciju da zadovolji francuske potrebe za kontrolom naoružavanja Savezne Republike Nemačke, i da joj omogući pristupanje NATO. Iz ovih razloga, zbog savezničko-političkih interesa većine država Evropske ekonomske zajednice (EEZ) usmerenih ka NATO, nije bilo moguće nametnuti Fušeeve planove koje je francuska vlada predstavila početkom šezdesetih godina (1961. i 1963), i koji su takođe predviđali zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku.

Veoma brzo pokazalo se da EPK osnovana 1970. godine kao politički mehanizam dogovaranja izvan Rimskih ugovora, ne može da opstane bez bezbednosno-političke dimenzije. Politika smanjenja napetosti sedamdesetih godina razvila se u važno polje definisanja evropskih interesa. Osamdesetih godina prvo su ubrzavanje trke u naoružanju, a zatim i kasniji koraci u nuklearnom naoružanju, izazvali strahovanja zapadnih Evropljana da će postati igračka u rukama supersila. Posle raznih početnih teškoća sa Jedinstvenim evropskim aktom (1987) konačno je uspelo da se EPK ugovorno kodifikuje zajedno s njenim privrednim i političkim aspektima bezbednosti. Odbrambeno-politički aspekti su, međutim, zbog rezervi Danske, Grčke i Irske, ostali isključeni, tako da je delimično moralo da se ponovo posegne za ZEU kao rezervnom institucijom koja je potpuno stajala u senci NATO.

Kraj Hladnog rata i raspad Sovjetskog Saveza (1990/1991) radikalno su promenili bezbednosno-političko okruženje i smanjili su evropsku zavisnost od američke zaštite. Nemačko ujedinjenje, kao i iskustva sa novim regionalnim konfliktima u regionu Golskog zaliva i na Balkanu dodatno su doprineli da se na integraciono-politički dnevni red stavi jedna samostalnija evropska bezbednosna politika. Na konferenciji vlada u Mastrihtu (1991) članice EU usaglasile su se oko osnivanja ZSBP kao drugog stuba Evropske unije, sa perspektivom zajedničke odbrambene politike. Kako EU, međutim, nije imala sopstvene odbrambeno-političke instrumente, ZEU je proglašena za integralni sastavni deo razvoja Evropske unije i kasnije razvijana. Više od toga nije bilo moguće postići zbog veoma različitih konstelacija interesa između više atlantski orijentisanih država članica okupljenih oko Velike Britanije, i

onih više orijentisanih ka kontinentalnoj Evropi, oko Nemačke i Francuske, kao i zbog rezervi Amerike.

Nezadovoljstvo zbog sopstvene konstrukcije iz Mاستrihta i zbog potpuno nezadovoljavajućeg evropskog rešavanja krize u Bosni i Hercegovini dovelo je, zatim, prilikom usaglašavanja Amsterdamskog ugovora (1997), do jednog značajno bliskijeg povezivanja ZEU kao vojnog instrumenta EU, čak i ako su predlog šest država članica, da se ZEU odmah integriše u Uniju, odbile Velika Britanija i Danska, kao i neutralne i nesvrstane države. S druge strane, na osnovu jednog švedsko-finskog predloga uspelo je da se Petersburški zadaci (deklaracija) ZEU uključe u Amsterdamski ugovor: „humanitarni zadaci i operacije spasavanja, zadaci na očuvanju mira kao i borbene operacije u rešavanju kriza uključujući mere koje donose mir“.

Tek iskustva ekstremne jednostrane zavisnosti Evropljana od američkih odluka i vojnih sposobnosti za vreme vazdušnog rata na Kosovu, kao i preokret u britanskoj politici koji je usledio malo pre toga ka aktivnoj podršci evropske bezbednosne i odbrambene politike, i odgovarajuće britansko-francusko približavanje na bilateralnom sastanku na vrhu iz St. Maloa (decembra 1998), utrlji su put preko Evropskih saveća u Kelnu i Helsinkiju (u junu odnosno decembru 1999), pod nemačkim i finskim predsedavanjem, jednoj zaista samostalnijoj evropskoj bezbednosnoj politici.

Ovaj razvoj ubrzan je posle događaja od 11. septembra 2001. godine, i nekih bolnih procesa učenja zbog rascepljenosti Evrope tokom rata u Iraku (prva polovina 2003). Od decembra 1999. godine radilo se na postizanju prvog evropskog planskog cilja (Headline Goal) za EBOP, prema kojem su se države članice obavezale da će od 2003. godine obezbeđivati 60.000 vojnika i 5.000 policajaca za rešavanje kriza, kao i razvijati odgovarajuće vojne sposobnosti. EU je sistematski pokušavala da izgradi svoje kapacitete za vojno rešavanje krize uz eventualno posezanje i za sredstvima NATO. Berlin-plus rešenje iz druge polovine devedesetih godina neophodno za ovo poslednje tek je 2003. godine moglo stupiti na snagu, ali zbog dugotrajnih tursko-grčkih razmirica jedva da je moglo da bude korišćeno osim u EUFOR misiji *Althea* u Bosni i Hercegovini.

EU dokazala je, međutim, uspešno svoju potpuno autonomnu sposobnost delovanja za vreme operacije ARTEMIS (u septembru 2003) koja je sa oko 1.500 vojnika pod francuskim rukovođenjem, uz učestvovanje Nemačke i Francuske i ostalih država članica, doprinela privremenoj stabilizaciji situacije u istočnom Kongu. U leto 2006, EU je radi obezbeđenja predsedničkih izbora u Kongu preduzela još jednu misiju

(EUFOR RD Congo) koja je predstavljala kratku, ali uspešnu misiju pod nemačkim operativnim rukovođenjem.

Nadležnosti i strukture posle Ugovora o EU i Lisabonskog ugovora

Kako je EU preuzela funkcije ZEU, u članu 17 Ugovora iz Nice u Poglavlju V otpadaju sve operativne veze sa „ispražnjenom“ ZEU. U članu 25 Ugovora o EU umesto Političkog komiteta postavlja se Političko-bezbednosnopolitički komitet tj. Političko-bezbednosni odbor (PBO), koji se sastaje više puta nedeljno na nivou stalnih (PBO) predstavnika u Briselu. On u kriznim vremenima može da se sazove odmah i da od Saveta dobije ovlašćenja za odlučivanje za vreme trajanja operacije rešavanja krize, što znači sposobnost delovanja koja se može uporediti sa Svetom NATO. Vojni komitet (VKEU) vojnih predstavnika odnosno načelnika generalštaba država članica savetuje PBO. Vojni štab (VŠEU) sa tačno 200 oficira pravno je podređen generalnom sekretaru Saveta, a profesionalno VKEU i zadužen je samo za generičko, kao i strateško planiranje kriznih operacija.

Treba istaći i civilne aspekte rešavanja kriza, za koje je uspostavljen odvojen Odbor za civilne aspekte kriznog menadžmenta (CIVCOM), zvanično istog ranga kao i vojni. Ovaj odbor zadužen je, pored ostalog, za koordinaciju operacija policijskih snaga, službenika pravosuđa i drugih civilnih stručnjaka, kako bi se podržali ciljevi EU u oblastima ljudskih prava i demokratije, pravne države i ponovnog uspostavljanja javnog reda, što, otprilike, obuhvata tri četvrtine broja svih dosadašnjih EBOP operacija.

Od donošenja prvog planskog cilja kontinuirano se radilo na poboljšavanju evropskih vojnih sposobnosti u okviru „European Capability Action Plan“ (ECAP), što je, međutim, dovelo samo do ograničenih uspeha. Za bolju koordinaciju odgovarajućih napora, EU je zbog toga u drugoj polovini 2004. godine započela stvaranje Evropske odbrambene agencije, u koju su, u međuvremenu, integrisane sve grupe ECAP. Istovremeno, tela EU izrađivali su jedan novi planski cilj za vojsku 2010, koji je precizniji i prilagođen iskustvima. Prema njemu, tokom narednih godina na raspolaganju treba da stoje borbene grupe (battle groups) u veličini operacije ARTEMIS (od po 1.500 vojnika) za kratkoročno rešavanje kriza, kao i jedan (britansko-francuski) nosač aviona i jedna civilno-vojna ćelija u Vojnom štabu EU. Ona postoji još od 2004, i, istovremeno prema jednom nemačko-britansko-francuskom kompromisu, održava bliske veze sa sličnom ćelijom u Glavnom štabu (SHAPE) pri NATO.

Delovi ovih planskih ciljeva već su realizovani i biće, kao i Odbrambena agencija i koncept borbenih grupa, primarno-pravno potvrđeni Lisabonskim ugovorom (u slučaju njegove ratifikacije). Osim toga, treba da dođe i do „stalne strukturisane saradnje“ onih država članica koje ispunjavaju „zahtevnije kriterijume u vezi sa vojnim sposobnostima“, i žele da izvode „najzahtevnije misije“. Uz to se, u poređenju sa Ugovorom iz Nice teži daljim, obimnim novitetima kao što su ovlašćivanje jedne grupe država članica za sprovođenje neke misije (coalition of the willing), i jednoj formulisanoj obavezi ispomaganja „u slučaju oružanog napada na teritoriju države članice“ koju je, međutim, moguće širiti. Uz to dolazi i klauzula o solidarnosti, koja u slučaju terorističkih napada ili prirodnih katastrofa predviđa i uključivanje vojnih sredstava. Oslanjajući se na Ustavni ugovor, u Lisabonskom ugovoru predviđen je visoki predstavnik za ZSBP koji predsedava Savetom ministara inostranih poslova, ima pravo inicijative i ne igra značajnu ulogu samo za EBOP već kao nosilac „dva šešira“ istovremeno treba da bude potpredsednik Komisije EU i u njoj zadužen za spoljne odnose, kako bi se pojačala koherentnost 1. i 2. stuba. Dopunjava ga, konačno, još jedan izabrani predsednik Evropskog saveta koji ne obavlja nikakvu državnu funkciju, koji sa svoje pozicije zastupa EU van njenih granica. Sveukupno je time tradicionalna ZSBP/EBOP u pogledu njenih ugovornih odredbi znatno izmenjena, iako su i dalje zadržana neka strukturalna obeležja, poput međudržavnog odlučivanja i jednoglasnosti kod operativnih odluka.

Perspektive

EU se razvija u instituciju koja raspolaže čitavim spektrom civilnih i vojnih mogućnosti za intervenciju u slučaju kriza, i nalazi se na putu ka jednoj više operativno usmerenoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, kako bi se stabilnost bolje projektovala ka spolja, i kako bi se doprinelo međunarodnoj bezbednosti. Ako do 2010. godine uspe ostvarenje vojnih planskih ciljeva, i ako se zatvore najvažnije praznine u oblastima strateškog izviđanja, širokog vazdušnog i helikopterskog transporta kao i komandnih, kontrolnih i informacionih struktura vojske, i Evropljani ma će biti omogućeno da postignu veću međunarodnu odgovornost i bolje priznanje od strane SAD.

Bez sumnje, pomoću sadašnjih procesa bezbednosna i odbrambeno-politička saradnja država članica više se nego ranije skoncentrisala na Brisel, što doprinosi kontinuitetu i sposobnosti delovanja politike EU. U reakciji na akutne krize, a zbog komplikovanih struktura u Briselu

(između Saveta i Komisije, kao i visokih predstavnika i predsedavajućeg Saveta), no – pre svega – između Brisela i država članica, EU je često još uvek prilično usporena. Bezbednosna politika EU je stoga postavljena više na dugoročnoj i strukturalnoj osnovi. Vojne operacije skoncentrisaće se na stabilizaciju nakon konflikata ili sprečavanje konflikata i, eventualno, na pripremu, premošćavanje i podršku operacija Ujedinjenih nacija (kao što je slučaj u operaciji EUFOR TCHAD/RCA). Pri tome, nazire se i određena podela posla u regionalnoj odgovornosti između EU, s jedne strane, i SAD i NATO, s druge strane, prema kojoj odgovornost EU prema njenom neposrednom susedstvu raste, a posebno prema Zapadnom Balkanu i Africi.

Operativna sposobnost EBOP ograničavala se do sada na podstrateški nivo, na kojem se ne postavljanju nikakva akutna i esencijalna pitanja uređenja sveta, rata i mira u sveobuhvatnom smislu. Međutim, fundamentalna pitanja Evropska unija postavila je u Evropskoj bezbednosnoj strategiji (EBS) iz decembra 2003, a nedavno dopunila i jednim dokumentom (decembar 2008) koji obuhvata i nove izazove, poput klimatskih promena i energetske bezbednosti. Zajedno s tim, EBS obuhvata kompletan spektar političkih, ekonomskih i vojnih instrumenata EU za borbu protiv globalnih izazova i pretnji, kakve stvaraju terorizam, transnacionalni kriminal, proliferacija oružja za masovno uništenje i nasilni konflikti u državama koje se raspadaju. Za razliku od Nacionalne bezbednosne strategije SAD (NBS), Evropska bezbednosna strategija više stavlja akcenat na korišćenje diplomatskih i političkih sredstava i jačanje međunarodnih institucija kao i vladavine prava, pri čemu se upotreba vojnih instrumentata posmatra kao krajnje sredstvo za ponovno uspostavljanje ili održavanje međunarodnog reda. Kako se, međutim, evropska i američka analiza pretnji praktično ne razlikuju, EBS posle ranijih iskustava rascepa u Evropi ne čini samo dokument unutarevropskog stvaranja konsenzusa već i dobru osnovu za neophodan strateški dijalog sa SAD o zajedničkom putu napred, ka budućim pitanjima uređivanja sveta – a, naročito u svetlu nove Obamine administracije.

Kratkoročno posmatrano, neko posebno jačanje EU vojnom integracijom država članica ne treba očekivati, jer budžet za odbranu EU sa finansijskim sredstvima za zajedničke procese nabavke ili osnivanje stalno raspoložive operativne trupe od 5.000–10.000 vojnika za zadatke spasavanja i humanitarne operacije, kao što je pre nekoliko godina tražio Evropski parlament, za sada nije na dnevnom redu. S druge strane, Odbrambena agencija, vojni planski cilj 2010, borbene grupe i koncept koalicija voljnih („coalitions of the willing“) stvaraju već srednjoročno

posmatrano značajne mogućnosti razvoja. Ako Lisabonski ugovor, uprkos dosadašnjim negativnim irskim referendumima, bude mogao uskoro da stupi na snagu, opcije za civilno i vojno rešavanje kriza biće dodatno proširivane i primarno-pravno potvrđivane. Na kraju, izgleda da se u EU stvara i jedna određena rukovodeća struktura koju čine Francuska, Velika Britanija i Nemačka. Sve dok ove tri države članice pronalaze zajedničku liniju u institucionalnim, strateškim i operativnim pitanjima, postoje dobre šanse za konsenzus u okviru EU 27.

Matijas Jop

Evropska centralna banka

Ugovorna osnova: čl. 8, 105–124 Ugovora o osnivanju EZ. Protokol UEZ o statutu ESCB i ECB

Ciljevi: Obezbeđenje stabilnosti cena; podrška opštoj ekonomskoj politici zajednice, ukoliko je moguće uz ostvarenje stabilnosti cena.

Instrumenti: uredbe, odluke, smernice i mere, stavovi.

Sastav: Evropska centralna banka zajedno sa Nacionalnim centralnim bankama država članica čini Evropski sistem centralnih banaka (ESCB). Organi koji donose odluke u ECB su Direktorijum ECB, Savet ECB i prošireni Savet ECB.

Postupak donošenja odluka: Direktorijum ECB odlučuje prostom većinom, Savet ECB obično odlučuje prostom odnosno kvalifikovanom većinom.

Sedište; zaposleni: Frankfurt na Majni; 1.375 saradnika krajem 2007.

Literatura: Michael Heine/Hansjörg Herr: Die Europäische Zentralbank, Marburg 2008 (Evropska centralna banka) • David Howarth/Peter Loedel: The European Central Bank. The New European Leviathan?, Houndmills 2005 (Evropska centralna banka. Novi evropski levijatan?) • Ottmar Issing: Der Euro: Geburt – Erfolg – Zukunft, München 2008 (Evro: rođenje – uspeh – budućnost)

Internet: <http://www.ecb.int> (nemačka stranica: <http://www.bundesbank.de/ezb/ezb.php>)

Odlukom o prelasku na treći stepen → Ekonomske i monetarne unije u junu 1998. zvanično je nastala Evropska centralna banka koja je u januaru 1999. preuzela sve nadležnosti utemeljene u Ugovoru o EZ. Šesnaest evropskih država članica koje su uvele evro, koliko ih ima od početka 2009, prenele su jedan značajan deo svog državnog suvereniteta u oblasti monetarne politike na Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) i na ECB (Evropska centralna banka) koja je time preuzela centralnu ulogu za finansijsku i monetarnu politiku. Vraćanje nadležnosti u tim značajnim oblastima biće moguće samo u kriznim situacijama kakve se do sada nisu dogodile.

Zadaci i struktura

ECB zajedno sa nacionalnim centralnim bankama 27 država članica EU čini Evropski sistem centralnih banaka. ESCB odgovoran je za zajedničku monetarnu politiku država članica, za sprovođenje deviznih poslova, za održavanje i upravljanje monetarnim rezervama i za podsticaj neometanog funkcionisanja platnih sistema. ESCB doprinosi spro-

vođenju nadzornih mera prema kreditnim ustanovama i stabilnosti finansijskog sistema, i ima isključivo pravo da odobrava izdavanje papirnih novčanica. Osim toga, ECB ima pravo da iznese svoje mišljenje o svim predlozima za pravne akte EZ, i o svim zakonskim predlozima nacionalnih vlasti u njihovoj nadležnosti, da pribavi statističke podatke neophodne za svoj rad, da bude zastupljena u međunarodnoj saradnji i da učestvuje u međunarodnim monetarnim institucijama. ECB nije institucija koja jedina odlučuje u svim oblastima Ekonomske i monetarne unije. Za politiku deviznog kursa i u oblasti spoljnotrgovinskih odnosa odgovorna je ECB zajedno sa Savetom EKOFIN. EKOFIN Savet i dalje ostaje centralni organ koji donosi odluke u oblasti Pakta za stabilnost i rast radi izbegavanja prekomernih javnih deficita.

ECB ima obavezu da podnosi sveobuhvatan izveštaj. Pored nedeljnog objavljivanja konsolidovanog bilansa evro-sistema i godišnjeg izveštaja, ECB izdaje i mesečni izveštaj. Postoji redovan monetarni dijalog između članova Upravnog odbora i nadležnog odbora → Evropskog parlamenta. Evropski parlament može, pored toga, da održava plenarnu diskusiju o godišnjem izveštaju. Centralnu ulogu u komunikacijskoj politici ECB igra i mesečna konferencija za novinare predsednika ECB nakon zasedanja Saveta ECB. ECB je u svojoj nezavisnosti zaštićena odredbama iz UEZ i Statuta o ECB. Po tim odredbama, ni ECB ni članovi organa ECB koji donose odluke ne smeju da primaju uputstva. ECB ima pravo podnošenja tužbe pred → Evropskim sudom pravde, ima sopstveni budžet, i samo efikasnost njenog trošenja sredstava kontroliše → Evropski revizorski sud.

Postupak odlučivanja: proceduralna raznovrsnost

ESCB vode ECB-organi s pravom odlučivanja:

- Direktorijum ECB ima predsednika, potpredsednika i još četiri člana. Direktorijum je odgovoran za sprovođenje monetarne politike u skladu sa smernicama i odlukama Saveta ECB i uputstvima za nacionalne centralne banke, zatim za vođenje tekućih poslova, kao i za ostale zadatke prenesene od strane Saveta ECB. Članove Direktorijuma biraju jednoglasno, na period od osam godina, šefovi država i vlada EU, nakon što čuju mišljenje Saveta ECB i Evropskog parlamenta.
- Savet ECB sastavljen je od Direktorijuma ECB, guvernera nacionalnih centralnih banaka onih država članica koje su uvele evro, kao i predsednika EKOFIN Saveta koji nema pravo glasa (odnosno, predsednik Evrogrupe), i jedog člana Komisije. Savet ECB je najviši organ odlučivanja u ESCB. On donosi merodavne smernice, odluke i odred-

be (u proseku, oko 20 godišnje), zauzima stav prema državama članicama i institucijama EU (između 30 i 40 godišnje), i preduzima neophodne mere za ispunjavanje zadataka ESCB prenesenih iz UEZ. Obično se održavaju dve sednice mesečno. Na jedno sednici Savet ECB raspravlja o ekonomskim i monetarnim situacijama i objavljuje odnosne odluke monetarne politike, a na sledećoj sednici u prvom planu su ostali zadaci i nadležnosti.

▪ U Prošireni Savet ECB, za razliku od Saveta ECB, ulaze svi predsednici nacionalnih centralnih banaka. Prošireni Savet bavi se, pre svega, zadacima koji proizlaze iz činjenice da nisu sve države članice EU uvele evro.

Direktorijum može uvek da donosi odluke prostom većinom, a Savet ECB u principu može da odlučuje prostom većinom (kada je nerešeno, odlučuje glas Predsednika). Kada je reč o statusu nacionalnih centralnih banaka kao vlasnika dela kapitala ECB, Savet ECB odlučuje kvalifikovanom većinom, pri čemu se glasovi vrednuju u zavisnosti od upisanog kapitala ECB. U nekim slučajevima neophodno je takođe jednoglasno donošenje odluke o tome.

Uoči proširenja evrozone, države članice su 2004, na predlog ECB, promenile načine glasanja u Savetu ECB. Čim je bilo više od 15 država članica u evrozoni, predsednici nacionalnih centralnih banaka morali su u skladu sa komplikovanim sistemom rotacije privremeno da odustanu od svojeg prava glasa u Savetu ECB. Cilj je bio da, nezavisno od broja država učesnica, uvek bude samo 15 guvernera s pravom glasa. Rotacija je stepenasta i zavisi od ekonomske snage svake zemlje (uzimajući u obzir bruto domaći proizvod i veličinu finansijskog sektora). Odlukom Saveta ECB taj sistem rotacije počće tek kada u Evro-zoni bude 19 članica.

Institucionalne odredbe o ESCB doživele su samo male promene u Ugovoru iz Lisabona. Evropska centralna banka u Ugovoru iz Lisabona dobila je status organa Evropske unije. Osim toga, članovi direktorijuma ECB biće imenovani samo odlukom kvalifikovane većine u Evropskom savetu.

Ingo Linzenman

Evropska komisija

Ugovorna osnova: čl. 5 UEU, čl. 202, 211-219, 249–250 UEZ, čl. 98–124 UEZ (EMU); 18, 22, 27 UEU (ZSBP); čl. 36, 39, 42 UEU (odredbe o saradnji policija i pravosuđa u krivičnim predmetima); čl. 11, 40, 43 UEU (pojačana saradnja).

Sedište, zaposleni: Brisel (neke službe u Luksemburgu); oko 20.000 činovnika.

Literatura: Udo Diedrichs: Europäische Kommission. (Evropska komisija), u: Wernder Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. (Godišnjak Evropske integracije 2008), Baden-Baden 2009. • David Spence (izd.): The European Commission. (Evropska komisija), London 2005.

Internet: http://ec.europa.eu/index_en.htm

Komisija – od 1993. pod nazivom „Evropska komisija“ – jedan je od glavnih organa Evropske zajednice. U užem smislu, ona predstavlja kolegijum od 27 članova, a u širem smislu, njemu podređen upravni organ. Komisija se smatra izvorno evropskim nadležnim organom čiji su članovi ugovorom obavezani za deluju na dobrobit Zajednice i nezavisno od nacionalnih vlada. Pored Saveta EU i Evropskog parlamenta (EP), ona ima središnju ulogu u usvajanju odluka Evropske unije u vitalnim oblastima politike.

Istorija, zadaci i uloge Komisije

Preteča Komisije bila je, zajedno sa Evropskom zajednicom za uglj i čelik (EZUČ), Visoka vlast, ustanovljena 1951, koja je imala značajna prava odlučivanja u izrazito nadnacionalno organizovanoj politici uglja i čelika. Rimskim ugovorima (1958) pridružile su joj se komisije Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (EZAE, Evroatom); Ugovorom o spajanju (1965) ustanovljena je jedna jedina komisija, kao organ za sve tri zajednice. Dok je šezdesetih i sedamdesetih godina bila, reklo bi se, manje značajna, osamdesetih, u vreme predsednika Žaka Delora, uzdiže se do uloge političkog promotera, što se odrazilo, između ostalog, na Jedinstveni evropski akt (1987), na sa njime povezan program unutrašnjeg tržišta, a zatim, i na inicijativu stvaranja Ekonomske i monetarne unije koje su bili pokrenute na valjan način i pod uticajem Komisije. Reforme Ugovora iz Matrihta (1993), Amsterdama (1999), i Nice (2000) dodatno su doprinele delimičnom jačanju Komisije, pošto su proširile zajednički uređene

političke oblasti i time povećale mogućnosti njihovog oblikovanja. Istovremeno, kako je integracija napredovala, njeni zadaci i nadležnosti su se raščlanili i izdiferencirali. Potpisivanjem Ugovora iz Lisabona, u decembru 2007, i njegovom novom verzijom Ugovora o EU (UEU), kao i uvođenjem Ugovora o načinu rada Evropske unije (UNREU), Komisija je doživela značajne institucionalne promene, čiji domet će tek u predstojećim godinama moći da se proceni. U njih spadaju, između ostalog, ustanovljavanje funkcije visokog predstavnika Unije za spoljnu politiku i bezbednost, uvođenje sistema ranog uzbunjivanja nacionalnih parlamenata, kao i izmenjene odredbe imenovanja kolegijuma. Trenutno još neizvesna budućnost procesa ratifikacije, nakon negativnog završetka referenduma u Irskoj, juna 2008, unosi značajan stepen nesigurnosti u institucionalni razvoj Komisije sledećih godina. Prema čl. 211 UEZ, Komisiji pripadaju u Zajednici sledeći zadaci: 1) da brine o primeni Ugovora i na osnovu toga o odredbama koje donose organi, 2) da daje preporuke i zauzima stavove u za to predviđenim oblastima, 3) da donosi odluke iz vlastite nadležnosti, i da učestvuje u delovanju Saveta i Evropskog parlamenta, i 4) da realizuje ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem propisa Saveta. U Ugovoru iz Lisabona jasnije je sažeta formulacija zadataka Komisije, ali je ona okrenuta tradicionalnom spektru. Na taj način joj se, na osnovu Ugovora, dodeljuju funkcije (čl. 17(1) UEU) pokretanja inicijativa, sprovođenja, nadzora, uprave i reprezentacije.

Sa tim su povezane tri tipične uloge Komisije unutar Zajednice. Ona se smatra „motorom integracije“, što joj posebno pripada na osnovu njenog monopola na pokretanje inicijativa u EZ; da bi neki postupak usvajanja jednog pravnog akta Zajednice mogao da bude pokrenut, potrebno je, po pravilu, da to predloži Komisija. Ona se, osim toga, naziva „čuvarom Ugovora“, s obzirom na to da nadzire sprovođenje i primenu prava Zajednice. Ona je, konačno, i „izvršna vlast Zajednice“, pošto su joj, pored Savetu EU, povereni sprovođenje pravnih akata na nivou Zajednice i realizacija budžeta.

Imenovanje: odlučivanje većinom nastupa

Kolegijum Komisije trenutno čini 27 osoba. Do proširenja do kojeg je došlo u maju 2004, „velike“ države EU imale su po dva komesara, a ostale po jednog. Nakon prelazne faze, u kojoj je imala trideset članova, (od maja do novembra 2004), i pristupanja Bugarske i Rumunije, sada svaka država EU šalje samo još po jednog člana u Komisiju. Imenovanje članova Komisije obavlja se u roku od šest meseci nakon izbo-

ra za Evropski parlament. Tom prilikom se u dvostepenom postupku prvo imenuje kandidat za funkciju predsednika, a zatim se u sledećem koraku formira ceo kolegijum. Prvo, Savet u sastavu šefova država i vlada kvalifikovanom većinom i uz saglasnost EP imenuje predsednika Komisije (čl. 214(2) UEZ). Nakon toga, Savet uz saglasnost kandidata za predsednika Komisije kvalifikovanom većinom sastavlja spisak ostalih članova Komisije. Konačno, imenovanje svih članova Komisije u kolegijum obavlja Savet kvalifikovanom većinom, nakon dobijene saglasnosti Evropskog parlamenta.

EP, pre glasanja, sa navedenim kandidatkinjama i kandidatima za kolegijum obavlja slušanje u stručnim odborima, kako bi utvrdio njihovu podobnost. Po tom pitanju se u međuvremenu povećala spremnost poslanika u Parlamentu da u ekstremnom slučaju ne prihvate ceo kolegijum, ukoliko neki pojedinačni kandidat ne dobije saglasnost. Na taj način, Evropski parlament znatno je ojačao svoju ulogu u imenovanju članova Komisije. Korak ka „parlamentarizaciji“ Komisije time još nije učinjen, ali je došlo do pomeranja institucionalnih težišta. Takvo činjenično stanje, osim toga, naglašava nadnacionalni karakter Komisije. Mogućnost da se Komisija imenuje većinom u Savetu može se posmatrati kao faktor dodatnog jačanja koji doprinosi slabljenju aritmetike nacionalne zastupljenosti, i podvlači nezavisnost od država članica. U samom Savetu, međutim, i dalje je primetan napor da se kandidatura i imenovanje članova Komisije uredi jednoglasno, i da se ne dozvoli nastajanje frontova.

Ugovorom iz Lisabona kandidovanje i imenovanje članova Komisije još više se povezuje sa Evropskim parlamentom. Tako će Evropski savet (kvalifikovanom većinom) ubuduće prilikom izbora kandidata za funkciju predsednika Komisije morati da uzme u obzir rezultate evropskih izbora (čl. 17(7) UEU), ukoliko oni treba da ustanove jasne većinske odnose. Formulacijom čl. 1(8) UEU, u Ugovoru iz Lisabona se, osim toga, izričito naglašava parlamentarna odgovornost Komisije, pri čemu se odredbe o izglasavanju poverenja, u poređenju sa *statusom quo*, nisu promenile.

Broj članova Komisije ubuduće, takođe, treba da bude smanjen. Za sada će svaka država članica postavljati po jednog člana kolegijuma sa punim pravom glasa (čl. 17(4) UEU). Od 1. novembra 2014, uvešće se postupak rotacije koji predviđa broj komesara koji odgovara broju od dve trećine država članica (čl. 17(5) UEU). Države članice biće potpuno jednako tretirane prilikom rotacije svojih državljana. Na taj način, po prvi put prekinuće se s praksom raspoređivanja bar po jednog člana Komisije po državi članici, što je i sama Komisija u prošlosti uvek pokušavala da izbegne, pošto se bojala gubitka podrške u redovima država članica.

Poseban status, u skladu sa Ugovorom iz Lisabona, uživaće budući visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost, koji će morati da objedini (čl. 18 UEU) funkciju člana Komisije (za odnose sa inostranstvom) i predstavnika Saveta (de facto unapređenog visokog predstavnika). Njegovo imenovanje izglasavaće se kvalifikovanom većinom u Evropskom savetu, uz saglasnost predsednika Komisije (čl. 18(1) UEU). Istim postupkom može se završiti njegov mandat.

Hibridna institucionalna priroda visokog predstavnika još ne daje odgovor na pitanje, da li je njome postignuto povećanje ili smanjenje uticaja Komisije. On će, kao potpredsednik Komisije, biti zadužen za koordinaciju u oblasti inostrane politike (čl. 18(4) UEU), a podršku će imati od Evropske službe za inostrane poslove. U svojstvu člana kolegijuma, on je nezavisan od nacionalnih naloga, obavezan je da poštuje evropske interese, a u svojstvu opunomoćenika Saveta, međutim, morao bi da priprema i sprovedi odluke u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) i evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP). Reformski ugovor ambivalentno je formulisao da on, u pogledu svoje nadležnosti i u svojstvu člana Komisije, mora podlegati odgovarajućem postupku te institucije, ukoliko se to može usaglasiti sa njegovom funkcijom u Savetu u skladu sa čl. 18 (2, 3) UEU.

Način rada i struktura Komisije: konfliktni potencijal i potreba za reformama

Članovi Komisije svoju delatnost obavljaju potpuno nezavisno i ne smeju da traže, niti da primaju direktive vlada. Tokom petogodišnjeg mandata, nije im dozvoljeno obavljanje neke druge plaćene, ili neplaćene delatnosti; dozvoljeno je ponovno imenovanje. Pre isteka njegovog mandata, delatnost člana Komisije može se završiti smrću, ostavkom ili razrešenjem sa dužnosti od strane Evropskog suda pravde, ili izglasavanjem nepoverenja u Evropskom parlamentu (većinom glasova njegovih članova i najmanje dve trećine datih glasova), koje se, međutim, može primeniti jedino kolektivno, na ceo kolegijum. Uбудuće će postojati i mogućnost da se, na zahtev predsednika i uz odobrenje kolegijuma, jedan član primora da podnese ostavku (čl. 217 (4) UEZ). Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, predsednik će čak svojevoljno moći da prisili nekog člana Komisije na ostavku (čl. 17 (6) UEU); kada je reč o visokom predstavniku Unije za spoljnu politiku i bezbednost, u tom slučaju mora se poštovati postupak iz čl. 18 (1) UEU.

Članovi Komisije svoju delatnost obavljaju u skladu sa čl. 219 UEZ, pod političkim vođstvom predsednika. On je izričito zadužen za unu-

trašnju organizaciju, raspoređuje oblasti nadležnosti, a tokom trajanja mandata može i da ih preraspodeli (čl. 217 (1, 2) UEZ). Odluke se, međutim, nadalje donose većinom glasova članova (čl. 219 UEZ). Slično ovlašćenje poveriće se predsedniku i u skladu sa Ugovorom iz Lisabona (čl. 17 (6) UEU), kao i sa čl. 248 UNREU, pri čemu se mogu prepoznati jasne granice u kontroli i političkom vodstvu visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku Unije.

Svakom članu Komisije dodeljena je jedna oblast nadležnosti, za koju rade pojedine službe. U tu svrhu, Komisija je administrativno raščlanjena na 23 generalna direktorata (GD), shodno pojedinim stručnim oblastima, kao što su, na primer, ekonomija i finansije, trgovina, razvoj, poljoprivreda i regionalna politika. Pored generalnih direktorata, postoji niz ureda i službi koje obavljaju opšte ili specifične stručne zadatke. GD su nadalje podeljeni na direkcije i referate. Sistematizacija radnih mesta u Komisiji (2008) obuhvata oko 19.800 stalnih radnih mesta i još oko 380 radnih mesta na određeno vreme, kao i 5.800 (na neodređeno i određeno) vreme po osnovu istraživačkih poslova, i za pridružene ustanove. Ona na taj način predstavlja kičmu uprave EZ. Tokom proširenja 2004, preduzeta je delimična rekonstrukcija, koja se, pre svega, odnosi na osnivanje novih generalnih direktorata, što je omogućilo davanje politički relevantnih vodećih zadataka pripadnicima novih država članica. Tako je, na primer, zajednička prevodilačka i konferencijska služba transformisana u GD za prevodenje koja se po pitanju njenog političkog značaja sigurno ne može meriti sa, recimo, GD za poljoprivredu ili konkurenciju.

Svaki član Komisije raspolaže kabinetom u čijem sastavu je grupa najbližih saradnika. Kabinet treba da podrži rad člana Komisije u vezi sa njegovim zadacima upravljanja i odlučivanja, kao i da horizontalno i vertikalno prosleđuje informacije, pri čemu administrativne poslove prepušta nadležnim generalnim direktoratima i podređenim službama. Šefovi kabineta i generalnih direktorata obavezni su da redovno obavljaju konsultacije, kako bi obezbedili nesmetanu saradnju. Osim toga, šefovi kabineta, pod rukovodstvom generalnog sekretara komisije, sastaju se jednom nedeljno kako bi pripremali odluke kolegijuma i uskladili saradnju raznih službi.

Prožimanje rada članova rukovodstava Komisije, s jedne strane, i rada najviših administrativnih činovnika, s druge, nezamenljivo je u kontekstu uspešnosti i delotvornosti rada ustanove.

Komisija je u tenziji zbog jednog, u političkoj praksi još uvek nerazjašnjenog odnosa napetosti između kolegijalnog načela (posebno izraženog u slučaju budućeg Visokog predstavnika za spoljnu politiku i

bezbednost) u resornom smislu, i „predsedničkog“ načela, čiji će specifični vidovi biti приметni. Još jedan konfliktни potencijal unutar Komisije može nastati zbog raspodele rukovodećih političkih zadataka i administrativnih funkcija. Po tom pitanju važnu ulogu igra saradnja između kolegijuma, kabineta i službi.

Zadaci i delatnosti: mnogostruka povezanost i saradnja

Komisija je uključena u sve faze procesa odlučivanja EZ, i može se smatrati bitnim političkim faktorom saodlučivanja unutar Evropske zajednice.

a) Priprema odluke: Komisija je, po pravilu, prva karika zajedničkog zakonodavnog postupka. Ona daje predlog koji se, shodno različitim postupcima odlučivanja i naizmenično s drugim organima, dalje obrađuje i dobija konačan oblik u vidu pravnog akta. I za zaključivanje međunarodnih sporazuma, u skladu sa čl. 300 UEZ, Komisija podnosi predlog Savetu. I u Ugovoru iz Lisabona ostaće pravilo po kojem zakonodavni akt, ukoliko nije drugačije određeno, može biti usvojen samo na predlog Komisije.

U skladu sa čl. 250 UEZ, Komisija, pre nego što Savet donese odluku, u svakom trenutku može da promeni prvobitan predlog. U slučaju da Savet odstupi od predloga Komisije, neophodna je, osim u slučaju izuzetka u postupku saodlučivanja u skladu sa čl. 251 UEZ, jednoglasnost. U načelu, njene mogućnosti oblikovanja u slučajevima u kojima je predviđeno odlučivanje većinom u Savetu više su nego u slučaju jednoglasnosti, pošto je prepreka za donošenje odluke na osnovu njenog predloga niža, a Komisija može da uđe u „koalicije“ sa nekoliko država.

Već u pripremi odluke, veliki broj nacionalnih činovnika, stručnjaka i predstavnika interesa u oko 700 savetodavnih odbora i ekspertskih grupa koje formira Komisija, učestvuje u izradi predloga. Osim toga, Komisija svoje pravo na inicijativu ostvaruje u bliskom dogovoru s drugim organima, između ostalog, i zato što je, ako želi uspeh u ostvarenju svojih zakonodavnih namera, upućena na saradnju sa njima. Tako, predsednik jednom godišnje pred Evropskim parlamentom predstavlja program rada Komisije koji se usklađuje sa prioritetima predsedništva Saveta, koji se periodično menjaju.

Pravni akti Evropske centralne banke (ECB), doneseni u okviru monetarne politike, nisu vezani, shodno čl. 110 UEZ, za pravo na inicijativu Komisije. U spoljnoj monetarnoj politici ona, nasuprot tome, može koristiti pravo na davanje preporuka i predloga u skladu sa čl. 111 UEZ.

Komisija, osim toga, ima mogućnost, da, pored podnošenja formalnih predloga pravnih akata, utiče i podstiče političku diskusiju u EU putem preporuka, stavova, izveštaja i drugih saopštenja (npr. zelene i bele knjige).

Odredbe Protokola koji čini prilog Ugovora iz Lisabona o ulozi nacionalnih parlamenata (br. 1), i o primeni načela supsidijarnosti i ujednačenosti (br. 2) mogli bi značajno da ograniče monopol Komisije na pokretanje inicijativa, pošto će sistem ranog upozorenja ubuduće visiti kao Damoklov mač nad njenim inicijativama u oblasti legislative, prema kojima, u slučaju zamerki određenog broja domova nacionalnih parlamenata, predlog Komisije mora još jednom biti podvrgnut proveru (čl. 7 Protokola o poštovanju načela supsidijarnosti i ujednačenosti). Na taj način bi sloboda delovanja Komisije bila osetno umanjena.

b) Usvajanje odluke: Komisija u zakonodavnom postupku učestvuje zajedno sa Savetom i Parlamentom, i tu može da utiče na usvajanje odluka. Uticaj Komisije, doduše, varira u zavisnosti od postupka i pravila odlučivanja. Unutar postupka saodlučivanja, u skladu sa čl. 251 UEZ, ona samo delimično igra značajnu ulogu. Ukoliko se sazove odbor za posredovanje, tok donošenja odluke usredsređuje se na Savet i Parlament, a Komisija ima samo funkciju pružanja podrške. Uvođenje postupka saodlučivanja, kao redovnog zakonodavnog postupka u Ugovoru iz Lisabona, Komisiji, dakle, samo uslovno omogućava veći uticaj.

Na sednicama radnih grupa, Odbora stalnih predstavnika (OSP) i Saveta, predstavnici Komisije učestvuju bez prava glasa, i na taj način mogu neposredno da prate diskusije i na njih utiču svojim argumentima.

Komisija u nekim oblastima raspolaže i vlastitim zakonodavnim ovlašćenjima, naročito kada je reč o njenoj organizaciji, budžetu, politici konkurencije ili o pitanjima prometa roba i kapitala.

Posle uvođenja pojma fleksibilizacije modaliteta odlučivanja, Komisija bi u budućnosti mogla da se nađe pred većim izazovima. U odredbama o pojačanoj saradnji unutar stuba EZ iz čl. 11 UEZ, njoj pripada središnje mesto. Zainteresovane države članice zahtev upućuju Komisiji, a na osnovu njega ona može da formuliše odgovarajući predlog. Ona, takođe, odlučuje o zahtevima za učestvovanje u već postojećoj pojačanoj saradnji. U okviru ZSBP i u pravosudnoj i policijskoj saradnji u krivičnim predmetima smanjene su mogućnosti oblikovanja Komisije, i ovde Savet nastupa kao odlučujući organ.

c) Sprovođenje odluke: Komisija, po pravilu, donosi neophodne odluke o sprovođenju pravnih akata i, shodno čl. 274 UEZ, sama je odgo-

vorna, kada je reč o njenom zaduženju, da sprovedi budžetski plan. Pri tome, veliki značaj pridaje se, pre svega, upravljanju Strukturnim fondom, ali i nosećim finansijskim projektima, na primer, u politici koja se vodi u oblastima istraživanja, obrazovanja, ili zaštite životne sredine.

Radi sprovođenja prava Zajednice, Savet je Komisiji pripojio mnogobrojne odbore (oko 400) koji je mogu pratiti, i u određenom obimu uticati na njeno delovanje. Ovi komitološki odbori ograničavaju autonomiju Komisije. Komitološkim odlukama iz juna 1999. i jula 2006. postupci su, doduše, pojednostavljeni i postali su transparentniji, a, osim toga, povećali su i mogućnost oblikovanja Komisije. EP, međutim, ima pre svega veće mogućnosti uticaja, pošto sada biva iscrpno informisan, a, pod određenim uslovima, mere koje predlaže Komisija može da joj vrati na proveru, ili čak da u potpunosti obori neku odluku o sprovođenju.

d) Kontrola odlučivanja: njena uloga „čuvara ugovora“ proizlazi, pre svega, iz njene funkcije kontrolora uredne primene prava Zajednice. Ukoliko se, po mišljenju Komisije, neka od država članica ogreši o neku obavezu iz Ugovora, na primer, pri preuzimanju direktiva i njihovom prevođenju u nacionalno pravo, Komisija, u skladu sa čl. 226 UEZ, može odlučiti da dotičnu državu pozove da se u određenom roku izjasni o tome i da se, u slučaju potrebe, obrati Evropskom sudu pravde. Većina presuda u tim postupcima preduzetim zbog povrede Ugovora idu u prilog zahteva Komisije. Ne samo države članice već i Savet, Parlament i ECB, u skladu sa čl. 230 UEZ, mogu biti tuženi od strane Komisije zbog nenadležnosti, nepoštovanja formalnih propisa, povrede Ugovora ili zloupotrebe nadležnosti. U okviru Ekonomske i monetarne unije, Komisija, takođe, ima kontrolnu funkciju. Ona nadgleda stanje budžeta i visinu javnog duga u državama članicama i, u skladu sa čl. 104 UEZ, može pokrenuti postupak koji se, po potrebi, može okončati izricanjem novčane kazne državi članici.

e) Spoljni odnosi: Komisija u spoljnim odnosima EZ nastupa kao pregovarač u ime Zajednice. Mnogobrojni sporazumi o trgovini, saradnji i pridruživanju sklopljeni sa trećim državama, ili grupama država, svedoče o njenoj aktivnoj ulozi u ovoj oblasti. U tome je, međutim, prati Odbor, kojeg je uspostavio Savet (Odbor 113 za carinske i trgovinske pregovore). Kada je reč o monetarno-političkim sporazumima, položaj Komisije je ograničen; u tim slučajevima ona nije Ugovorom ustanovljeni vođa pregovora EZ, dok je Savet, međutim, u skladu sa čl. 111(3) UEZ, uključuje u punom obimu.

Komisija u drugom i trećem stubu: mladi partner oštrijeg profila

Prava učestvovanja Komisije u oblastima međuvladine saradnje, zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), i policijske i pravosudne saradnje kod krivičnih predmeta još uvek su izrazito nesrazmerna njenim izuzetnim mogućnostima oblikovanja. Tu i dalje dominiraju Evropski savet i Savet. Prema Ugovoru, Komisija se „u punom obimu“ uključuje u rad ZSBP, kao što je slučaj i sa policijskom i pravosudnom saradnjom u krivičnim predmetima (čl. 27 UEU; čl. 36 UEU). Za ovo je, u oba stuba, vezano pravo na predlaganje mera i odluka, koje, međutim, deli sa državama članicama. Unutar ZSBP, Komisija, pored predsedavajućeg, informiše i Evropski parlament o tekućem razvoju (čl. 21 UEU). Iskustvo sa visokim predstavnikom za ZSBP je za Komisiju bilo dosta otrežnjujuće, pošto ju je on u javnoj i spoljnoj percepciji jasno potisnuo. Ugovor iz Lisabona, uprkos jedinstvenom pravnom licu EU, neće doneti neka dramatična poboljšanja u pogledu modela učestvovanja Komisije. Štaviše, pravo na pokretanje inicijativa u ZSBP preći će na Visokog predstavnika Unije za spoljnu politiku i bezbednost politiku koji, međutim, pri tom može da deluje uz podršku Komisije, a u policijskoj i pravosudnoj saradnji kod krivičnih predmeta ostaće njeno pravo podnošenja predloga uporedo s pravom na pokretanje inicijativa jedne četvrtine država članica.

Perspektiva: Komisija u promenama

Sa proširenjem i usvajanjem Ugovora iz Lisabona nastala su nova vremena i za Komisiju. Nazvati Komisiju pobednicom u najnovijim reformama Ugovora bilo bi isto što i krajnje pojednostavljivanje; njoj će, za pravo, ubuduće verovatno biti teže da održi svoju tradicionalnu poziciju, i da u trouglu sa Savetom i Evropskim parlamentom igra markantnu ulogu. Da li će Komisija u novom institucionalnom okruženju uspeti da opstane, odlučujuće će zavisiti od ratifikacije Ugovora iz Lisabona. Neuspeh bi, u svakom slučaju, za nju bio lošiji ishod.

Udo Didrihs

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Karakter: međunarodno-pravni ugovor.

Potpisivanje; stupanje na snagu: 4. 11. 1950, u Rimu; 3. 9. 1953.

Sedište, jezici Konvencije: Strazbur, engleski i francuski.

Članovi: ugovorni partneri Konvencije, trenutno 47 evropskih država.

Pravna osnova: Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. 11. 1950, sa 14 protokola.

Organi: stalni Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), Komitet ministara Saveta Evrope.

Cilj: Zaštita i realizacija ljudskih prava u svim državama članicama.

Literatura: Donna Gomien: Short guide to the European Convention on Human Rights, (Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima) Strazbur 2006. • Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention. (Evropska konvencija o ljudskim pravima), Minhen, Beč 2003. • Jens Meyer-Ladewig: EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. (EKLJP. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda). Handkommentar (Priručni komentar), Baden-Baden 2003. • Eckhard Pache: Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsordnung, Europarecht (EuR). (Evropska konvencija o ljudskim pravima i nemački pravni poredak, Evropsko pravo (EU-P)), 2004, str. 393–415 • Theodor Schilling: Internationaler Menschenrechtsschutz. Universelles und europäisches Recht. (Međunarodna zaštita ljudskih prava. Univerzalno i evropsko pravo), Tibingen 2004.

Internet: EKLJP: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> • ESLJP: <http://www.echr.coe.int/>

Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) ima za cilj da u državama članicama obezbedi elementarna ljudska prava, zaštitu ličnih sloboda, garanciju upravnopravnih postupaka, posebna prava i slobode kao, na primer, pravo na brak i porodicu. Ona je, kao prva Konvencija Saveta Evrope, sastavljena posle samo 15 meseci priprema, na insistiranje Parlamentarne skupštine SE. Svih 47 država članica Saveta Evrope ju je ratifikovalo. Uslov za potpisivanje EKLJP jeste članstvo u Savetu Evrope čiji je statut do sada polazio od toga da samo države mogu biti članice. Evropska unija, nasuprot tome, izjavljuje u čl. 6(2) UEU Ugovora iz Lisabona da pristupa EKLJP, pri čemu se Ugovor EU ne sme tumačiti tako da on krši ili ograničava odredbe EKLJP.

Jedinstven je mehanizam sprovođenja Konvencije: građani imaju, putem individualne žalbe, neposredan pristup stalnom Sudu za ljudska prava u Strazburu koji je nezavisan od nacionalnih instanci.

Prava iz Konvencije

EKLJP je ustanovila evropski sistem zaštite ljudskih prava sa katalogom ljudskih prava i organa za ispitivanje tih prava. Spisak ljudskih prava i osnovnih sloboda EKLJP je širok, i sadrži, između ostalog, i pravo na život (čl. 2), zabranu mučenja (čl. 3), zabranu ropstva i prinudnog rada (čl. 4), pravo na slobodu i bezbednost (čl. 5), pravo na podnošenje tužbe sudu (čl. 6), ostala osnovna sudska prava (čl. 7), pravo na poštovanje privatnosti (čl. 8), slobodu mišljenja, savesti i veroispovesti (čl. 9), pravo na slobodno izražavanje mišljenja (čl. 10), kao i slobodu okupljanja i udruživanja (čl. 11). EKLJP dopunjena je sa jedanaest dodatnih Protokola (DP).

Dodatni Protokoli obavezujući su samo za one države članice koje su ih potpisale i ratifikovale. Obaveza ratifikacije VI DP koji predviđa ukidanje smrtne kazne, od pre nekoliko godina važi kao preduslov za prijem u Savet Evrope. Uprkos kritikama, taj Protokol još uvek nije stupio na snagu u Rusiji. XIII DP, koji je stupio na snagu 1. jula 2003, pretenduje da ukine smrtnu kaznu pod svim okolnostima, dakle i u ratnim vremenima. Četrdeset država ratifikovalo je ovaj Protokol u međuvremenu. XII DP ukida dosadašnje ograničenje EKLJP iz čl. 14, koje se odnosi na Konvencijom utvrđena prava, i doprinosi sveobuhvatnoj zabrani diskriminacije: niko ne sme ni pod kakvim izgovorom da bude predmet diskriminacije javnog organa. On je stupio na snagu 1. aprila 2005. godine. Do sada ga je ratifikovalo 17 država, ali Nemačka nije među njima, i ona se za sada ograničila na njegovo potpisivanje.

Sprovođenje prava

Za razliku od drugih međunarodnih Paktova o ljudskim pravima, EKLJP sadrži efikasniji mehanizam za sprovođenje garantovanih prava. Do 1998, on se sastojao od Evropske komisije za ljudska prava, Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i Komiteta ministara Saveta Evrope. Komisija bi svaku molbu ispitala pre nego što bi ona dospela pred Sud. Ovaj postupak se osamdesetih i devedesetih godina, s obzirom na jako povećan broj članica, pokazao suviše dugotrajnim, i 1998. godine doveo je do reforme kontrolnog sistema na osnovu XI DP, priloženog EKLJP. Taj Protokol je, nakon teških pregovora i dugogodišnjih procesa ratifikacije, 1. novembra 1998. godine omogućio formiranje jednog jedinstvenog i stalnog Suda za ljudska prava.

Novi ESLJP se, kao i prethodni, sastojao od po jednog sudije iz svake države članice. Trenutno ga čini 47 sudija; Nemačku, od 1. novembra 2004, predstavlja raniji sudija Saveznog ustavnog suda, dr Renata

Jaeger. Sudije, sada zaposlene na puno radno vreme, bira Parlamentarna skupština sa spiska od tri odgovarajuća kandidata dotične države članice, na mandat od šest godina. Drugi predsednik je, od 19. januara 2007, Francuz Žan Pol Kosta. Sud redovno zaseda u većima od po sedam sudija i odlučuje, nakon rasprave i eventualnog prikupljanja dokaza presudom, da li postoji povreda EKLJP. Tužitelj u datom slučaju dobija naknadu. Presuda je konačna i obavezujuća za odnosne države članice.

Ubrzo nakon osnovnog preusmerenja, promene kontrolnog sistema ponovo su postale nezaobilazne. Prva reforma nije mogla da skрати sadašnje dugogodišnje trajanje postupka. Razlog je, pre svega, taj što je za veliki broj žalbi u sudu bilo nedovoljno zaposlenih i nedovoljno finansijskih sredstava, a i zbog velikog broja država u Savetu Evrope. Budžet EKLJP sastavni je deo budžeta Saveta Evrope. Za 2008, on je iznosio oko 53,47 miliona evra. On raste umereno (2005. iznosio je 41,7 miliona evra). Broj novih žalbi svake godine dostiže, nasuprot tome, visok nivo. Do 1. novembra 2008, bilo ih je za tekuću godinu 42.376 (2007: 41.717, 2006: 35.369, 2000: 20.075), a u novembru 2008. – na deseti rođendan Suda – Sudu je predato na odlučivanje ukupno 95.500 tužbi. Najviše njih stiže iz Rusije (26,7%), a zatim iz Turske (11,5%), Rumunije (9,8%), i Ukrajine (8,9%). Više od polovine presuda, između, 1998. i 2008, odnosilo se, ipak, na sledeće države članice: Tursku (1.857), Italiju (1.789), Francusku (613), i Poljsku (601). U 83% presuda koje je doneo Sud, one su predstavljale povredu EKLJP od strane odnosnih država, počinjenu sa najmanje jednog stanovišta. Najčešće je bilo reči o povredi čl. 6, odnosno – ili je bilo nedostataka u postupku nacionalnih sudova, ili se to odnosilo na dužinu trajanja postupka.

XIV DP EKLJP, usvojen 13. maja 2004, treba ponovo da reformiše ESLJP. Spor an je zahtev da se broj odobrenih žalbi smanji rigidnim filtriranjem. Individualne žalbe bi trebalo da budu, između ostalog, proglašene nedozvoljenim ukoliko ih Sud bude smatrao očigledno neobrađivim, ili ih okvalifikuje kao zloupotrebu, ili samo ograničenim – ukoliko podnosiocu žalbe, po mišljenju Suda, nije načinjena značajna šteta. Taj predlog doveo je organizacije za ljudska prava i Parlamentarnu skupštinu u situaciju da se boje ograničavanja u svetu jedinstvenog prava na individualnu žalbu radi zaštite ljudskih prava. Ostaje sumnja, da li bi čak i ta reforma pod kontrolu mogla da stavi već sada očekivanih skoro 50.000 žalbi godišnje koje bi trebalo da obradi 47 sudija. XIV DP ionako još nije stupio na snagu, pošto ga moraju potvrditi svi potpisnici EKLJP. Nedostaje i ratifikacija u Rusiji.

Evropska politika prema susedima

Ugovorna osnova: čl. 11–28 UEU. Čl. 3 b, r, 27a, 133, 181, 181a, 300, 310 UEZ.

Države: Alžir, Egipat, Jermenija, Azerbejdžan, Belorusija, Gruzija, Izrael, Jordan, Liban, Libija, Maroko, Moldavija, Palestinske autonomne oblasti, Sirija, Tunis, Ukrajina.

Ciljevi: Stabilnost, bezbednost i blagostanje, postepena integracija u privredu Evropske Unije i uključivanje u aktivnosti Evropske Unije.

Instrumenti: Sporazumi o partnerstvu i saradnji, sporazumi o asocijaciji, Izveštaji o napretku evropske politike prema susedima, instrument Evropske politike prema susedima i partnerstva (ENPI).

Dokumenta: Strateški dokument „Za snažnu Evropsku politiku prema susedima“ Komisije, KOM(2007) 774 zaključno; Strateški dokument Unije za Sredozemlje Komisije, KOM(2008) 319 zaključno, Strateški dokument o Istočnom partnerstvu Komisije, KOM(2008) 823 zaključno.

Literatura: Barbara Lippert: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven (Evropska politika prema susedima: mnoge predrasude – neka napredovanja – nesigurne perspektive), Berlin/Bon 2008.

Internet: EPS: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm • Euomed: http://ec.europa.eu/external_relations/euomed/index_en.htm • Istočno partnerstvo: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm

Još 1995. godine, Savet Evrope najavio je u Madridu intenzivniju „politiku dijaloga, saradnje i asocijacije sa susedima Unije“, i konkretno inicirao proces u Barseloni. Međutim, tek je proširenje Evropske Unije na Istok (2004/2007) i na istočno Sredozemlje predstavljalo odlučujući podsticaj za aktivniju i sistematičniju politiku EU prema novim i starim državama susedima. Između 2003. (Evropska bezbednosna strategija, „Veća Evropa“ / „Wider Europe“ – saopštenje Komisije) i 2008. godine (Istočno partnerstvo), EU je u mnogim dokumentima stvorila konceptualnu osnovu za Evropsku politiku prema susedima koja je zajedničkim pristupom ispunila različite geografske pretenzije država članica, i političke ciljeve EU u odnosu prema 16 država suseda. Ciljne države na jugu su Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Libija, Maroko, Palestinske autonomne oblasti, Sirija i Tunis, a ciljne države na istoku su Belorusija, Moldavija, Ukrajina, Jermenija, Gruzija i Azerbejdžan.

Svojom politikom prema susedima EU sledi ciljeve svoje regulatorne politike da podstiče stabilnost, bezbednost i blagostanje u svom susedstvu, i da se okruži državama koje imaju odgovornu vlast. Ona želi

da doprinese da 16 veoma različitih ciljnih država ima najbolje moguće državno rukovodstvo i privredni razvoj. Evropska politika prema susedima ne treba, sa stanovišta EU, da prejudicira pitanje kasnijeg članstva evropskih država koje na osnovu člana 49 Ugovora o osnivanju EU, koji se odnosi na pristupanje Evropskoj Uniji, mogu da postanu članice. Ta otvorena konačnost i nedostatak političkog obavezivanja EU snažno su kritikovale Ukrajina, Moldavija i Gruzija. Ukoliko se Evropska politika prema susedima prihvati kao alternativa politici proširenja, naići će na malu podršku u ciljnim državama, i predstavljace podriivanje principa zajedničke odgovornosti (joint ownership) kojeg se EU pridržava. Nezavisno od toga, Evropska politika prema susedima snažno se oslanja na instrumente, iskustva i ponude strategije pridruživanja kao dela politike proširenja EU. Kroz Evropsku politiku prema susedima Evropska unija želi da dobije podršku partnerskih država za značajne spoljno-političke i bezbednosno-političke ciljeve i aktivnosti (menadžment konflikata, post-konfliktna rehabilitacija, globalno vladanje, zaštitu od blagih bezbednosnih rizika). Stoga, politički dijalog predstavlja najvažniji element Evropske politike prema susedima, iako je spoljno-politička i bezbednosno-politička komponenta Evropske politike prema susedima mnogo manje razvijena od ekonomskog pridruživanja. Najprivlačniji deo za države u okviru Evropske politike prema susedima treba da bude uključivanje u privredu Evropske unije, sve do pune integracije u → unutrašnje tržište Evropske unije, iako je za mnoge države u okviru Evropske politike prema susedima taj cilj trenutno fiktivan (na primer, za Ukrajinu ili Libiju), dok drugima Evropska politika prema susedima uopšte nije potrebna (Izrael).

Ciljne države i sporazumi

U odnosu na zemlje u okviru Evropske politike prema susedima Evropska unija nalazi se u politički i ekonomski nadređenom položaju, i često se od nje traži da vrši regulatornu funkciju. S obzirom na latentnu konkurenciju u smislu integracije na liniji Brisel–Moskva, Rusija, koja post-sovjetske države smatra sopstvenom zonom uticaja, ne odgovara konceptu Evropske politike prema susedima. Stoga, Rusija može samo kroz programe za susedne države biti uključena u unapređenje prekogranične saradnje u Evropsku politiku prema susedima. Ni zemlje Zapadnog Balkana koje sve imaju mogućnost ulaska u Evropsku uniju, baš kao i Turska, kandidat za priključenje, ne spadaju u Evropsku politiku prema susedima već u → politiku prema Jugoistočnoj Evropi, odnosno u → proširenje Evropske unije. Zemlje koje su proizašle iz SSSR

predstavljaju poluautoritarne ili defektne demokratije, a Belorusija predstavlja predsedničku diktaturu. One samo delimično imaju čvrstu državnost, imaju problema sa otvorenim ili latentnim etničko-teritorijalnim konfliktima, i po pitanju ekonomske reforme i modernizacije kaskaju za novim državama članicama Evropske unije iz Srednje i Istočne Evrope. Države Sredozemlja takođe su pretežno autoritarne države sa nedovoljno razvijenom ekonomijom. Situaciju u regionu i njene razvojne mogućnosti određuje konflikt na Bliskom istoku, a time i svetske političke konstelacije i politički akteri. U okviru Evropske politike prema susedima Evropska unija želi da povede računa o pojedinim problemima, potencijalima i različitim strateškim značajima pojedinih zemalja.

Evropska politika prema susedima funkcioniše na principu bilateralnih odnosa u okviru kojih se stimuliše multilateralna saradnja. Ona je na Jugu zasnovana na bilateralnim sporazumima o slobodnoj trgovini i asocijaciji. Sa istočnoevropskim državama trebalo bi da budu zaključeni sporazumi koji će uslediti nakon Sporazuma o partnerstvu i saradnji. Ni sporazum o asocijaciji MEDA, ni prvi sporazum o asocijaciji nove generacije, koji je trenutno predmet pregovora sa Ukrajinom, ne sadrži članstvo u Evropskoj uniji kao cilj. Sve sporazume o asocijaciji moguće je proširiti što se tiče obima i dubine saradnje, i svi mogu da sadrže elemente integracije. Srž asocijacije čine (duboki i sveobuhvatni) dogovori o slobodnoj trgovini.

Instrumenti, tematske oblasti, perspektiva

Akcioni planovi koji su rezultat dogovora sa svakom državom koja prihvata Evropsku politiku prema susedima, predstavljaju kratkoročno i dugoročno najsveobuhvatnije i najkonkretnije okvire saradnje. Oni sadrže mere i vremenski plan za njihovo sprovođenje, kao i finansijsku podršku Evropske unije. Vremenski okvir iznosi tri do pet godina. Implementaciju akcionih planova nadgledaju zajedničke institucije asocijacije odnosno saradnje. Akcioni planovi predstavljaju rezultat konsultacija i pregovora. Njih donosi Savet Evrope na internom nivou Evropske unije, a zajednički saveti asocijacije odnosno kooperacije zvanično ih prihvataju. Prioritetne aktivnosti i mere koje su navedene u tim planovima upućene su skoro isključivo partnerskim državama. Ipak, Evropska unija naglašava principe zajedničke odgovornosti i partnerstva. Do decembra 2008, Evropska unija je sa svim zemljama u okviru Evropske politike prema susedima, osim sa Belorusijom, Libijom, Sirijom i Alžirrom, donela akcione planove, a delimično se već radi na dru-

goj seriji planova. Evropska unija finansijski i kroz savetodavne aktivnosti i saradnju podržava napore u oblasti *good governance* (politički dijalog i reforma), regionalnih i internacionalnih problema, saradnje u spoljnoj i bezbednosnoj politici, neširenja oružja za masovno uništenje i razoružavanja, prevencije konflikata i kriznom menadžmentu; zatim u oblasti ekonomske i socijalne politike (reforme u cilju tržišne privrede, održiv razvoj, borba protiv siromaštva), u oblasti trgovinske politike (uklanjanje trgovinskih prepreka, ispunjavanje standarda u oblasti regulativa), u unutrašnjoj politici i pravnoj oblasti (prekogranične saradnje i po pitanju migracija, borba protiv organizovanog kriminala), sektorska saradnja (između ostalog, u oblastima životne okoline, energije, saobraćaja), i ostvarenja kontakata civilnog društva. U svojim redovnim izveštajima Komisija navodi napredak i nedostatke, pri čemu svoje ocene ne bazira na jedinstvenim merilima kao što su Kopenhaški kriterijumi. Ona se ograničava na izjave o razvojnim tendencijama u okviru jedne zemlje. Podrška, stimulacija i ambicija Evropske unije s ciljem razvoja bilateralnih odnosa, zavise od učinka i odgovarajućeg ponašanja zemlje partnera. Za period od 2007–2010. godine na raspolaganju je 5,6 milijardi evra preko finansijskog instrumenta ENPI, pri čemu 58% sredstava odlazi na Jug, a 25% na Istok (ostali koriste međuregionalni program, prekogranične programe, kao i investicione pomoći susedima i pomoći vladama – *Neighbourhood Investment Facility* i *Governance Facility*).

Akcioni planovi predstavljaju plan rada u okviru transformacije i modernizacije u državama u sklopu Evropske politike prema susedima, i neku vrstu spiska zahteva koji se postavljaju pred države. Ono što je obaveza Evropske unije, kako navode Komisija i Evropski parlament, jeste otvaranje tržišta, povećanje sredstava ili vizni režim i imigraciona politika. Instrumenti Evropske politike prema susedima (na primer, redovan nadzor i evaluacija, diferenciranje po učinku, pomoć) slede strategiju pridruživanja Evropskoj uniji, ali treba da funkcionišu bez velikog stimulisanja perspektive učlanjenja.

Multilateralne i regionalne inicijative

Godine 2008. došlo je do jasnijeg uobličavanja južnih i istočnih dimenzija Evropske politike prema susedima. Unija za Sredozemlje i Istočno partnerstvo jasnije su razgraničili dva makro-regiona koji su bili pod kapom Evropske politike prema susedima. Uprkos tome, ne treba odustati od takozvane geografske koherentnosti zbog unutrašnjih pitanja Zajednice. Unija za Sredozemlje je kao pojam nastala umesto Barselo-

na-procesa (→ Politika prema Sredozemlju). Ona dopunjava bilateralne odnose u okvirima Evropske politike prema susedima kroz jedan multilateralni format. Učestvuju 27 država EU, devet država južnog Sredozemlja (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Maroko, Mauritanija, Palestinske autonomne vlasti, Sirija i Tunis), kao i Monako, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Albanija i Turska. Ona je institucionalno snažno izdiferencirana uz ko-predsedništvo koje se sastoji od zemalja EU i kolektiva koji predstavlja Sredozemlje, redovno se održavaju susreti na visokom nivou, postoji zajednički stalni odbor i sekretarijat sa sedištem u Barseloni koji vode generalni sekretar i njegovih pet zamenika. Osim toga, i dalje postoji Evro-mediteranska parlamentarna skupština. Dogovoreno je mnogo oblasti saradnje, kao što su programi održivog razvoja i dijalog o migracionim pitanjima, uključujući i konkretne projekte koji se odnose na čišćenje Sredozemnog mora ili izgradnju solarnih centrala u Severnoj Africi.

Poslednjih godina, EU tražila je razne načine kako da razvije politiku prema Istočnoj Evropi, uzimajući u obzir Rusiju kao faktor, zatim pristupanje kao opciju koja postoji za istočnoevropske države, i interes EU za stabilizacijom kroz multilateralno/regionalno umrežavanje. Severna dimenzija (od 1997) i Crnomorska sinergija (od 2007) predstavljaju aranžmane koji uključuju i zemlje koje nisu obuhvaćene Evropskom politikom prema susedima, kao što su Rusija i Turska. Kao deo Evropske politike prema susedima, Švedska i Poljska su 2008. eksplicitno predložile Istočno partnerstvo između EU i šest zemalja – Armenije, Azerbejdžana, Gruzije, Moldavije, Ukrajine i Belorusije. Akcenat bi trebalo da bude stavljen na izgradnju bilateralnih odnosa (sporazumi o asocijaciji, pakt o kretanju i bezbednosti, energetska bezbednost, sveobuhvatna izgradnja institucija). Multilateralna saradnja trebalo bi da se odigrava na četiri osnove: demokratija, odgovorna vlada i stabilnost; privredna integracija i usklađenost sa politikom EU; sigurnost snabdevanja energijom, kao i kontakti među ljudima. Istočno partnerstvo trebalo bi na institucionalnom nivou da nasledi Uniju za Sredozemlje, iako ne bi trebalo da ima sekretarijat. Zvanični start predviđen je za maj 2009, na samitu EU – Istočni partneri.

Osvrt: osporavana dodatna korist

Na internom nivou, Politika prema susedima ima za cilj da izjednači različite geografske sklonosti i interese, i veze država članica Evropske unije koji su različitog intenziteta, kao i da ponudi jedinstveni okvir za odnose prema susednim državama. Uprkos zamoru koji je nastupio ka-

da je reč o proširenju, EU je bez sumnje veoma zainteresovana za stabilizaciju situacije u svom susedstvu kroz političke ponude u okviru pristupanja. Pitanje je, da li koncept Evropske politike prema susedima, ovakav kakav je trenutno, može da bude dovoljno atraktivan i dovoljno stimulativan.

Barbara Lipert

Evropska unija

Ugovorna osnova: preambula, čl. 1–7, 48–49 UEU.

Literatura: Integration 2/01: Das Vertragswerk von Nizza und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union, erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza (Ugovor iz Nice i diskusija o ugovoru u Evropskoj uniji). • Integration 4/03: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents (Nacrta Ugovora Evropske konvencije). • Desmond Dinan: Origins and Evolution of the European Union, Oxford 2006 (Porekla i evolucija Evropske unije). • Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008 (Politički sistem Evropske unije).

Internet: www.europa.eu/

Evropska unija postala je značajan sastavni deo političkog života Evrope. Organi EU donose obavezujuće odluke u mnogim suštinskim oblastima politike, a koje direktno utiču na države članice i njihove građane. Njihovi zadaci i aktivnosti obuhvataju širok i sve veći spektar političkih, ekonomskih i socijalnih tema.

Od posebnog interesa jeste razvoj i kreiranje tog političkog sistema na osnovu produblјivanja dopunjavanjem odnosno promenom ugovornih osnova, i proširivanjem kroz priključivanje novih država članica. Sporna je budućnost → Ugovora iz Lisabona kao osnova jedne nove institucionalne arhitekture Evropske unije. Iako je njegovo stupanje na snagu nakon rezultata referenduma u Irskoj, u junu 2008, praćeno velikim neizvesnostima, on nudi centralne orijentire koji mogu da budu od ogromnog značaja za budući razvoj EU.

Istorija pojma: tipičan slučaj konstruktivne višeznačnosti

S obzirom na političko značenje, ne čudi što je Evropska unija uvek iznova postajala kako centralni, tako i osporavani predmet javnih diskusija. U jednom tipičnom slučaju programske višeznačnosti koja prati i karakteriše proces ujedinjenja (Zapadne) Evrope od kraja Drugog svetskog rata, koncepti Evropske unije obeleženi su mnoštvom različitih predstava o ciljevima i oblicima politike evropske integracije.

Pojam „Evropska unija“ formulisali su šefovi država i vlada država članica još na samitu u Parizu, 1972. godine: oni su tada kao „vrhunski cilj naveli (...) da će, sledeći već zaključene ugovore, sve odnose između država članica pretočiti u Evropsku uniju“ (Samit u Parizu, 1972).

Sedamdesetih i osamdesetih godina razvila se živa diskusija na temu pojma i sadržaja Evropske unije koja je u Tindemansovom izveštaju

1975. godine doživela svoj začetak, ali za koju nije mogla da bude ostvarena saglasnost na evropskom nivou. Nacrt ugovora → Evropskog parlamenta (Spinelijev nacrt) o osnivanju Evropske unije iz 1984. formulisao je principe, ciljeve i institucionalne odredbe Unije sa federalnim predznakom. Taj konkretan predlog doduše nije postao obavezujući. U „Svečanoj deklaraciji“ iz Štutgarta 1983. godine, kao i u preambuli Jedinственog evropskog akta iz 1987, navedeni su opšti ciljevi Evropske unije kao, na primer, principi demokratije i zaštita prava i ljudskih prava.

U tim dokumentima dolazi do izražaja spoznaja koja, polazeći od konkretnih političkih situacija u Evropi šezdesetih i osamdesetih godina, definiše oblike supranacionalne integracije kao i saradnje među vladama kao značajne elemente EU.

Reforme Ugovora iz Mاستrihta (1993), iz Amsterdama (1999) i iz Nice (2003), kao i Ustav (potpisan 2004) i Lisabonski (reformski) ustav (potpisan 2007) u principu slede tu strategiju mešanja novih formulacija i konzervativnog očuvanja kontinuiteta. Evropska unija je time pokazala „odlučnost da proces evropske integracije koji je započet osnivanjem Evropskih zajednica, podigne na novi nivo“ (preambula, Ugovor o Evropskoj uniji).

Politički i akademski diskurs o konstrukciji integracije nastavio je da se razvija posle pedesetih godina ne nudeći opštevažeću definiciju „konačnosti“ Evropske unije.

Faze konstrukcije integracije (1951–2007)

Razvoj evropske integracije može se opisati kao proces koji je započet osnivanjem Evropske zajednice za uglj i čelik, 1951, i koji je preliminarno završen potpisivanjem Lisabonskog ugovora, 2007. godine.

Polaznu osnovu predstavljalo je stvaranje sektorski ograničene supranacionalne organizacije sa konkretnim kompetencijama u obliku Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ), kojoj su se 1958, nakon propadanja federalnih planova i koncepata, pridružile Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EZAE). Princip uređenja ograničenih, funkcionalno određenih tematskih oblasti postepeno je razvijan i dograđivan, i svoj konceptijski izraz pronašao je kao „Moneov metod“. U središtu EEZ stajao je regulatorno-politički zadatak stvaranja zajedničkog tržišta država članica.

Kasnih šezdesetih i sedamdesetih godina, nakon delimično kontroverznih rasprava o formi Zajednice, pojavio se zahtev za jasnijim uključivanjem političke dimenzije procesa udruživanja, koji se od 1970. go-

dine ovaplotio kroz, između ostalog, stvaranje Evropske političke saradnje (EPK), što je prethodilo stvaranju → Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP). Značajni impulsi bili su upućeni sa samita šefova država i vlada, 1969, u Hagu (između ostalog, početak stvaranja → Ekonomske i monetarne unije), kao i 1972. godine (ciljna odredba Evropske unije), i 1974. godine u Parizu (osnivanje → Saveta Evrope).

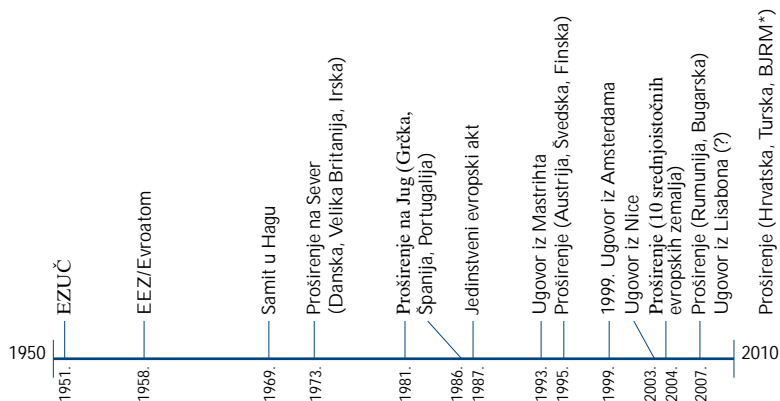
Prvi direktni izbori za Evropski parlament, 1979, pružili su procesu integracije dodatnu demokratsku legitimaciju. Jedinственим evropskim aktom i uvođenjem većinskog odlučivanja pokrenut je institucionalni impuls. Poseban korak napred usledio je, nakon ujedinjenja dve Nemačke, sa Ugovorom iz Mastrihta koji je dopunjen i delimično izmenjen u Amsterdamu. Suštinski elementi tih reformi ugovora bili su jačanje institucija i procedura, kao i proširenje političkih polja delovanja.

Pored toga, nastavljeni su naponi oko povećanja demokratskog legitimiteta i proširenja vrednosnih osnova EU. Savet Evrope doneo je, u junu 1999, preko specijalno osnovanog komiteta, → Povelju o osnovnim pravima. U decembru 2000, Savet Evrope svečano je promovisao Povelju ne dajući joj prethodno pravno obavezujući karakter. U Lisabonskom ugovoru zabeleženo je da Evropska unija (sa izuzetkom pojedinih država članica) priznaje Povelju, iako ona nije sastavni deo primarnog prava EU.

U sledećoj fazi izgradnje Evropske unije, na osnovu izjave Saveta Evrope iz Laekena u decembru 2001, u februaru 2002. godine sastao se Evropski komitet koji se sastojao od predstavnika nacionalnih vlada i parlamenata, Evropskog parlamenta, Komisije kao i posmatrača iz ostalih institucija, uz predsedavanje nekadašnjeg francuskog predsednika Valerija Žiskara d'Estena kako bi se sprovela reforma EU preko Ugovora u Nici. Komitet je u julu 2003. sastavio nacrt Ustavnog ugovora o kojem se od oktobra 2003. raspravljalo na konferenciji vlada. Ova konferencija završena je u junu 2004, i omogućila je da šefovi država i vlada, posle izmene i dopune nekih centralnih odlomaka nacrta konventa, potpišu Ugovor o ustavu za Evropu 29. oktobra 2004. godine u Rimu. Proces ratifikacije dospelo je, međutim, ubrzo u krizu. Nakon što je na referendumima u Francuskoj i Holandiji, u proleće 2005, Ustav odbijen, postalo je jasno da nije moguće ispuniti zamišljeni konstitucionalni plan. Kao rezultat perioda refleksije, 17. decembra 2007. u Lisabonu je potpisan reformski ugovor koji je, s jedne strane, zadržao veliki deo suštinskih odredaba ustavnog ugovora, a s druge strane – poslužio se pouzdanom formom izmena ugovora, i time izbegao svaku konstitucionalnu simboliku. Ishod je, doduše, ostao otvoren: negativni rezultat referendumu u Irskoj u junu 2008. omeo je proces ratifikacije Li-

sabonskog ugovora, ali do sada nije doveo do odustajanja od te name-re. Projekat reforme EU i dalje je na dnevnom redu.

Proces ujedinjenja



* Bivša jugoslovenska Republika Makedonija

Izvor: Wolfgang Vesels: Politički sistem Evropske unije, Vizbaden 2008.

Evropska unija: odredbe ugovora i institucionalna arhitektura

Tekst trenutno važećeg Ugovora o Evropskoj uniji jeste teško razumljiv zbir većeg broja sastavnih delova različite pravne prirode koji se, radi boljeg razumevanja, porede sa hramom. Prvi stub čine Evropske zajednice sa jako izraženim supranacionalnim obeležjima. Drugi stub predstavlja → Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP). Treći stub predstavlja policijsku i pravosudnu → saradnju u krivičnim predmetima koju, slično kao ZSBP, karakteriše saradnja na nivou vlada.

Svi stubovi Unije, kakva je sada, imaju „jedinstven institucionalni okvir“ (čl. 3 Ugovora o EU), tj. oni koriste institucije koje su nastale u toku razvoja integracije u okviru zajednica. Najznačajniji elementi i sadržaji Ugovora o EU po trenutno važećem Ugovoru iz Nice su sledeći:

- Zajedničke odredbe (čl. 1–7 Ugovora o EU)
- Odredbe o izmenama zajedničkih ugovora (čl. 8–10 Ugovora o EU)
- Odredbe o ZSBP (čl. 11–28 Ugovora o EU)
- Odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim predmetima (čl. 29–42 Ugovora o EU)
- Odredbe o pojačanoj saradnji (čl. 43–45 Ugovora o EU)
- Završne odredbe (čl. 46–53 Ugovora o EU)
- Izjave i protokoli, između ostalog, i protokoli o proširenju i izjava o budućnosti EU.

U Zajedničke odredbe koje su „krov“ hrama, kreatori ugovora smestili su spisak zadataka, ciljeva i principa Unije. Posebno značajno jeste upućivanje na principe slobode, demokratije, poštovanje ljudskih prava i osnovnih prava, kao i na principe pravne države na kojima počiva Evropska unija, i koji su zajednički svim njenim državama članicama (čl. 6 Ugovora o EU).

Konstrukcija hrama EU

Ciljevi EU podrazumevaju „podsticanje ekonomskog i socijalnog napretka i visokog stepena zaposlenosti, kao i ravnomernog i održivog razvoja, posebno kroz stvaranje prostora bez unutrašnjih granica, kroz jačanje ekonomskog i socijalnog jedinstva i kroz ostvarenje privredne i monetarne unije“ (čl. 2 Ugovora o EU). Drugi značajan cilj Unije jeste „potvrda njenog identiteta na međunarodnom nivou, posebno kroz Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku u šta na duže staze spada i utvrđivanje odbrambene politike“ (čl. 2 Ugovora o EU). Kao treće, dogovoreno je „jačanje zaštite prava i interesa pripadnika država članica uvođenjem → državljanstva EU“ (čl. 2 Ugovora o EU).

Konačno, u ciljeve EU spada i „održanje i razvoj Unije kao → prostora slobode, bezbednosti i prava u kojem je, u skladu sa odgovarajućim merama koje se tiču kontrole na spoljnim granicama, useljavanja, prava na azil kao i sprečavanja i borbe protiv kriminala, obezbeđen saobraćaj lica“ (čl. 2 Ugovora o EU). U okviru toga treba da bude uređeno ukidanje graničnih kontrola na unutrašnjim granicama, kao i organizacija kontrole na spoljnim granicama preko zajedničke → politike azila, imigracije i viznog režima, kao i policijska i pravosudna saradnja. Time, prostor slobode, bezbednosti i prava sadrži elemente prvog kao i trećeg stuba, i može biti posmatran kao specifično obeležje Evropske unije.

Suštinska oblast prvog stuba (Evropskih zajednica) obuhvata → unutrašnje tržište, → Ekonomsku i monetarnu uniju, kao i prateću politiku i prateće mere (čl. 2 Ugovora o Evropskim zajednicama), kao, na primer, agrarnu i strukturnu politiku. Iako se Unija može baviti skoro svim temama javne politike, ona ne raspolaže nadležnošću za sve oblasti, što je slučaj sa pojedinačnim državama. Stepennadležnosti različito je regulisan. U nekim oblastima Zajednice govori se o „zajedničkoj“ politici, kao u oblasti → agrarne politike (čl. 32ff Ugovora o osnivanju EZ), i u → saobraćajnoj politici (čl. 70ff Ugovora o osnivanju EZ); u ostalim oblastima govori se samo o „jednoj“ politici, kao što je to slučaj sa → ekološkom politikom (čl. 174ff Ugovora o osnivanju EZ). U

ostalim oblastima, kao što je to → obrazovna politika, → politika kulture (čl. 149ff Ugovora o osnivanju EZ) i → politika zapošljavanja (čl. 125ff Ugovora o osnivanju EZ) predviđen je podsticaj ili su predviđene mere bez bilo kakve harmonizacije pravnih i administrativnih propisa država članica.

Tako je utvrđena široka i veoma izdiferencirana paleta instrumenata različitog stepena pravne obaveze u okviru Evropske zajednice. Eventualno preveliki uticaj Evropske unije sprečava se principom supsidijarnosti (čl. 5 Ugovora o osnivanju EZ).

Za Evropske zajednice karakteristična je tripolna „metoda zajednice“ koja opisuje osnovna obeležja procesa donošenja odluka. Polazeći od monopola na inicijativu, koji ima → Evropska komisija, u dogovoru između Saveta, Komisije i Parlamenta, koji funkcioniše na različite načine, donosi se pravni akt, pri čemu sve značajniji postaje postupak sa odlučivanja koji → Evropskom parlamentu daje ulogu ravnopravnog Doma odnosno suigrača, pored → Saveta Evropske unije. Za razliku od Evropske zajednice, koja posebno na osnovu nezavisnosti svojih organa i mogućnosti donošenja većinskih odluka u Savetu ima supranacionalna obeležja, drugi i treći stub EU bazira se na saradnji država članica na nivou vlada. „Zajednička“ spoljna i bezbednosna politika (čl. 11ff Ugovora o EU) po svom pravnom i institucionalnom karakteru ne može se porediti sa „zajedničkom“ politikom u okviru Ugovora o Evropskoj zajednici. Jednoglasnost u Savetu i dalje predstavlja pravilo prilikom donošenja odluka, a uloga Komisije i Parlamenta veoma je ograničena. → Evropski Sud pravde nema kontrolne nadležnosti.

→ Savet Evrope u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (ZSBP) deluje kao organ koji određuje smernice, i kao instanca koja odlučuje o zajedničkim strategijama na čijoj osnovi Savet onda donosi odluke o utvrđivanju i sprovođenju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Doduše, iz razloga značajnih po nacionalnu politiku, svaka država članica ima pravo veta na odluke većine, što još jednom ukazuje na značaj saradnje na nivou vlada u okviru ZSBP.

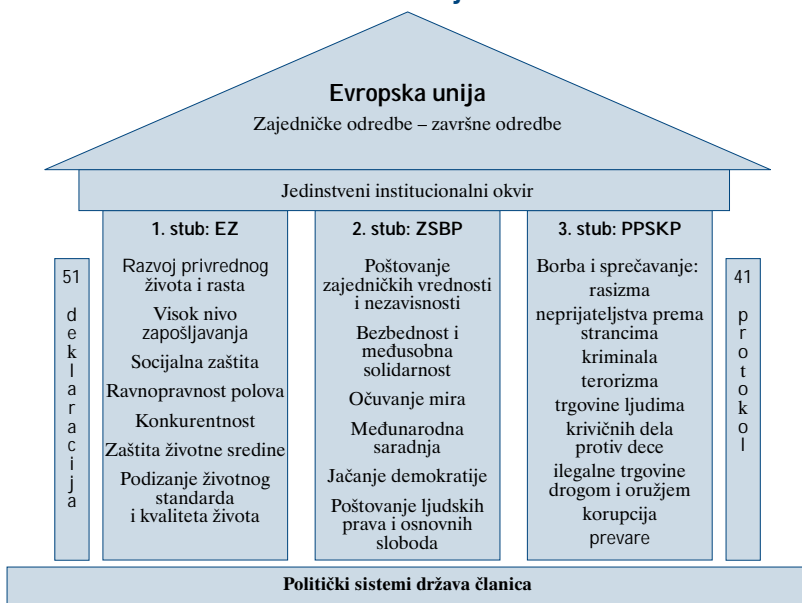
Od 1999. šefovi država i vlada započeli su stvaranje → Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP) sa institucionalnim, operativnim i materijalnim merama. U to spada i sastavljanje civilnih i vojnih snaga za reagovanje u kriznim situacijama. Taj razvoj menja kvalitet EU u odlučujućoj meri. Da li će ubuduće nastupati kao samostalna vojna i odbrambeno-politička organizacija zavisi od njenog odnosa prema NATO.

Treći stub odnosi se na policijsku i pravosudnu → saradnju u krivičnim predmetima (čl. 29–42 Ugovora o EU) koja se bavi bliskom sarad-

njom policijskih, pravosudnih i carinskih organa, kao i aktivnostima evropske policije Evropol i → Evrojust, evropske službe za pravosudnu saradnju, u borbi protiv prekograničnog kriminala.

Značajan element Ugovora odnosi se na → fleksibilizaciju → postupka donošenja odluka pod nazivom „pojačana saradnja“. Pored opštih odredbi u Ugovoru o Evropskoj uniji (čl. 43–45 Ugovora o EU) postoje posebni navodi za prvi stub (čl. 11–11a Ugovora o osnivanju EZ), za ZSBP (čl. 27a–27e Ugovora o EU) i za treći stub (čl. 40–40b Ugovora o EU). U Evropskim zajednicama i u trećem stubu otklonjena je mogućnost nacionalnog veta protiv uvođenja pojačane saradnje, dok u drugom stubu ta opcija postoji.

EU kao konstrukcija hrama



Aktuelno stanje: Ugovor iz Nice

Evropska unija nakon Lisabonskog ugovora: dva ugovora – jedna Unija

Lisabonski (reformski) ugovor čija ratifikacija još predstoji, za Evropsku uniju stvara jedinstveno pravno lice, ali političku i institucionalnu arhitekturu EU oslanja samo na dva ugovora: na Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) i na Ugovor o načinu rada Evropske unije (UNREU). U aneksu → Ugovora iz Lisabona postoji ukupno 37 protokola, dva aneksa, kao i ukupno 65 izjava.

Ugovor o Evropskoj uniji u Lisabonskoj verziji posebno obuhvata, pored opštih odredbi o ciljevima, principima i organima Unije, i navode o spoljnim poslovima i o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici EU. Ukupno, on sastoji se od šest delova:

Preambula

Deo I: Zajedničke odredbe

Deo II: Odredbe o demokratskim principima

Deo III: Odredbe o organima

Deo IV: Odredbe o Pojačanoj saradnji

Deo V: Opšte odredbe o spoljnim poslovima Unije i posebne odredbe o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici

Deo VI: Završne odredbe

Ugovor o načinu rada EU obuhvata, pored preambule i uvodnih principa (prvi deo), navode o nediskriminaciji i državljanstvu Unije (drugi deo), o internoj politici i merama Unije (treći deo), o asocijaciji preookeanskih zemalja i nadležnosti (četvrti deo), o spoljnim poslovima Unije (peti deo), zatim o institucionalnim odredbama i finansijskim propisima (šesti deo), kao i opšte i završne odredbe (sedmi deo) sa naslovima i odgovarajućim članovima ugovora. Razgraničenje između novog Ugovora o EU i Ugovora o načinu rada Unije nije pravolinijsko već postoji mnogo preklapanja, tako da dokumente treba čitati paralelno da bi se razumela pravna struktura EU.

Po Lisabonskom Ugovoru, reč je o „ostvarenju sve bliskije Unije naroda Evrope [...] u kojoj se odluke donose što je moguće otvorenije i sa što je moguće većom prilagođenošću potrebama građana“ (čl. 1(1) Ugovora o EU); centralne vrednosti i ciljevi EU (čl. 2 i 3 Ugovora o EU) nisu suštinski izmenjeni već su i dalje isti kao u dosadašnjem Ugovoru u EU. Od posebnog značaja jeste povezivanje → Povelje o osnovnim pravima Evropske unije sa Ugovorom o EU kroz član 6(1) Ugovora o EU. Unija je pristupila i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava (čl. 6(2) Ugovora o EU). Lisabonski ugovor svakako da ne ide tako daleko kao Ustavni ugovor. Tako se, doduše, priznaju prava, slobode i principi koji su zapisani u Povelji o osnovnim pravima, ali Povelja formalno nije postala sastavni deo Ugovora. Propisi koji izuzimaju Veliku Britaniju i Poljsku dodatno ograničavaju primenu u celoj Uniji (protokol br. 30 o primeni Povelje o osnovnim pravima Evropske unije na Poljsku i Ujedinjeno Kraljevstvo).

Novina je mogućnost evropske građanske inicijative (čl. 11 Ugovora o EU; čl. 24(1) Ugovora o načinu rada EU), kao i proširenje uloge nacionalnih parlamenata koji će ubuduće u zakonodavnom postupku imati ulo-

gu kontrolne instance za predloge pravnih normi (čl. 12 Ugovora o EU; protokol br. 2 o primeni principa supsidijarnosti i proporcionalnosti).

Svaka evropska država koja poštuje vrednosti navedene u Ugovoru (čl. 2 Ugovora o EU), i koja se zalaže za njihovo podsticanje, može da postane članica Unije (čl. 49 Ugovora o EU). Pored toga, Lisabonski ugovor predviđa i mogućnost dobrovoljnog istupanja države iz Unije (čl. 50 Ugovora o EU).

Struktura tri stuba ukida se i Evropska unija postaje pravno lice (čl. 47 Ugovora o EU). Doduše, zbog različite ugovorne osnove za ZSBP (u Ugovoru o EU) i ostale oblasti politike u EU (u UNREU) stvara se utisak ugovorne 'strukture dva stuba'. Usled uvođenja jedinstvenog pravnog lica Unije ukida se dosadašnja koegzistencija različitih pravnih sfera Evropskih zajednica i Evropske unije. → Nadležnosti EU definisane su i dalje principom ograničenog ovlašćenja (čl. 5 (1) Ugovora o EU). No, sveobuhvatnu nadležnost da samostalno određuje svoje nadležnosti Unija ni u budućnosti neće dobiti.

Nadležnosti Unije i država članica podeljene su, u skladu sa čl. 2 Ugovora o načinu rada EU, u sledeće kategorije:

- isključive nadležnosti Unije
- podeljene nadležnosti
- mere podrške, koordinacije i dopunske mere EU
- koordinacija ekonomske politike i politike zapošljavanja
- zajednička spoljna i bezbednosna politika.

Tako je od hrama na tri stuba nastala pravno sposobna EU sa „više-slojnom“ strukturom nadležnosti koja u okviru pojedinih kategorija nadležnosti ukazuje na dodatne razlike. Shodno tome, Zajednička spoljna i bezbednosna politika posebno se bavi svojim sopstvenim principima i postupcima koji su okrenuti, pre svega, ka saradnji na nivou vlada; i u oblasti slobode, bezbednosti i prava policijska i pravosudna saradnja u krivičnim predmetima koristi posebne postupke. Stari stubovi hrama nisu time u potpunosti „ispolirani“, ali unutar novoformiranih nadležnosti ne nose više oznake nosećih delova Evropske unije.

Institucionalna arhitektura Evropske unije modifikovana je Lisabonskim ugovorom i obogaćena je inovativnim elementima. S jedne strane, Evropski savet sada je zvanično postao organ EU (čl. 13 Ugovora o EU). Pre svega je predviđeno postavljenje predsednika Evropskog saveta koji se bira na dve i po godine (čl. 15 Ugovora o EU); takođe, trebalo bi da bude postavljen i Visoki predstavnik Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku (čl. 18 Ugovora o EU) koji treba da objedini zadatke Visokog predstavnika za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku sa zadacima člana komisije zaduženog za spoljne odnose. Od-

ustalo se od titule 'ministra spoljnih poslova' koja se pojavljivala u Ustavnom ugovoru.

Postoji trend proširenja odredbi o većinskom odlučivanju i etabliranja postupka zajedničkog donošenja odluka u „redovan zakonodavni postupak“ (čl. 294 Ugovora o načinu rada EU) bez monopolizacije zakonodavnih procedura. Većinsko odlučivanje u Savetu ubuduće će biti određeno dvostrukim kriterijumom – udeo stanovništva (65%) i država članica (55%, ali najmanje 15), i to će od 1. novembra 2014. zameniti kompleksnu i osporavanu glasačku računicu iz Nice koja je predviđala tri uslova. Za manjinu s pravom blokiranja odluka neophodne su najmanje 4 države članice (čl. 16(4) Ugovora o EU). Ukoliko Savet ne donese odluku na predlog Komisije ili Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku, povećava se neophodni broj država članica na 72% (čl. 238(2) Ugovora o načinu rada EU). Dogovorene su prelazne odredbe koje se odnose na način donošenja odluka. Na zahtev neke države članice moguće je da se odredbe iz Nice o kvalifikovanoj većini primenjuju do 31. marta 2017. godine (protokol br. 36 o prelaznim odredbama). Osim toga, za slučaj male većine predviđeno je novo okupljanje Saveta, a time i odlaganje donošenja odluke.

Komisija ubuduće ne bi trebalo da se sastoji od istog broja članova koliko ima država u EU već bi trebalo da samo pripadnici jedne trećine država članica dobiju sedište u kolegijumu. Oni bi onda trebalo da se menjaju po sistemu rotacije (čl. 17(5) Ugovora o EU).

Lisabonski ugovor preuzima tradicionalnu nomenklaturu pravnog akta (čl. 288 Ugovora o načinu rada EU), ali razlikuje pri tome 'zakonodavne akte' i 'pravne akte bez zakonodavnog karaktera', odnosno 'delegirane pravne akte' i 'akte za sprovođenje' (čl. 289–291 Ugovora o načinu rada EU). Kada je reč o evropskim zakonima i okvirnim zakonima, odustalo se od pojmova analognih državnom uređenju iz Ustavnog ugovora, ali oni se i dalje, tu i tamo, provlače.

U pojedinim oblastima politike, Lisabonski ugovor uveo je tematske izmene. Postupak pojačane saradnje (naslov IV, čl. 20 Ugovora o EU) služiće pri tome kao generalna klauzula za → fleksibilizaciju i treba diferenciranjem da proizvede dinamiku.

U okviru Ekonomske i monetarne unije, Evrogrupa trebalo bi ubuduće da postane prepoznatljivija (na primer, preko izbora predsedavajućeg), i trebalo bi da počne da sprovodi sopstvene mere (čl. 136 Ugovora o načinu rada EU; protokol br. 14 o Evrogrupi).

Lisabonski Ugovor dao je čvršći i kompaktniji poredak EU duž centralnih linija, utemeljenih u Ustavnom ugovoru, ali takav poredak sadrži čitav niz razlika koje otežavaju prepoznavanje jasno definisane insti-

tucionalne niti. I u slučaju neuspeha ratifikacije, ovaj Ugovor biće podsticaj i obogaćenje za dalji rad na reformi EU.

Evropska unija: konačnost kao deo procesa

Kreiranje Unije i dalje je u toku, sledeći, pritom, različite dugoročne trendove. Proširenje zadataka, transfer nadležnosti za donošenje odluka, institucionalna i proceduralna diferencijacija, ali i rastući proces fuzije instrumenata i resursa različitih aktera i nivoa delanja, predstavljaju upečatljiva obeležja razvoja EU, od njenih početaka pedesetih godina. Taj proces institucionalizacije nije došao do kraja ni sa donošenjem Ugovora iz Lisabona. Kako god da se završi proces ratifikacije, Evropska unija ostaće proces čija konačnost neće biti određena spolja već će biti sastavni deo novog formulisanja i reformisanja njene političke i institucionalne arhitekture.

Udo Didrihs / Wolfgang Vesels

Evropske stranke

Ugovorna osnova: čl. 191 UEZ

Pravna osnova: Odredba (EZ) br. 2004/2003 Evropskog parlamenta i Save-ta Evrope od 4. novembra 2003, o propisima za političke partije na evrop-skom nivou, kao i o izmenama i dopunama iz odredbe (EZ) br. 1524/2007 i (EZ) br. 1525/2007; osim toga neki statuti partija i Pravilnik Evropskog parlamenta (poglavlje V).

Ciljevi: Izražavanje volje građana Unije, izgradnja evropske svesti, donoše-nje zajedničkih akcija i programa evropskih izbora, interakcija sa partijama članicama, pridruženim partijama i partijama posmatračima u državama Evrope.

Organizacione strukture: Kongres, upravni odbor ili savet partije, predsed-ništvo i generalni sekretarijat. Pored toga, postoje i druga tela kao što je su-sret šefova stranaka i vlada i korespondirajuće institucije, kao fondacije i poslaničke grupe u Evropskom parlamentu i u odboru regiona.

Literatura: Pascal Delwit/Errol Kūlahci/Cédric van de Walle (izd.): The Europarties, Organisation and Influence (Evropske partije, organizacija i uticaj), Brisel, 2004 i Jürgen Mittag (izd.): Politische Parteien und eu-ropäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa (Političke partije i evropska integracija. Razvoj i perspektive transnacionalne stranačke saradnje u Evropi), Essen, 2006.

Internet: Evropska narodna partija – evropske demokrate (ENP-ED): www.epp.eu • Partija evropskih socijalista (PES): www.pes.org • Evropska partija zelenih (EPZ): www.europeangreens.eu; Evropska liberalna, demo-kratska i reformska partija (ELDR): www.eldr.eu • Partija evropske le-vice (EL): www.european-left.org • Evropska slobodna alijansa (EFA): www.e-f-a.org • Evropska demokratska partija (EDP): www.pde-edp.net • EU-demokrate (EUD): www.eudemocrats.org.

U evropskim demokratijama partije predstavljaju najjače institucionalizovane aktere opšteg političkog posredovanja, baziranog na interesima. Političke partije posreduju u percepcijama, zahtevima i konfliktima jednog društva i objedinjuju ih u formu generalizovanih programa delovanja i aktivnosti. U skladu sa sve većom evropskom integracijom i proširenjem njenog okvira delovanja na sve više oblasti javnog života, nastala su transnacionalna partijska udruženja u kojima nacionalne partije država članica sarađuju kako bi učestvovala u izgradnji evropske svesti, i kako bi izrazile političku volju građanki i građana Unije (čl. 191 UEZ).

Razvojne linije transnacionalne stranačke saradnje u Evropi

Saradnja programski bliskih nacionalnih partija ima tradiciju koja datira iz 19. veka, i koja je do 1945. bila ograničena na opuštene, neobavezujuće sastanke. Tek nakon Drugog svetskog rata, partije su pojačale svoju međusobnu saradnju. Pre svega su u državama članicama Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ, 1952) 'sestrinske partije' institucionalizovale svoju saradnju. Središte te saradnje bio je Evropski parlament koji se još kao skupština EZUČ podelio na poslaničke grupe kako bi naglasio svoj značaj političkog predstavnika Zajednice. Uoči prvih direktnih izbora za Evropski parlament, 1979, osnovan je „Savez socijaldemokratskih partija EZ“ (1974), a 1976. je od Evropske unije hrišćanskih demokrata (EUHD) nastala „Evropska narodna partija“ (ENP), kao i „Federacija liberalnih i demokratskih partija EZ“. „Evropska slobodna alijansa“ (EFA) zasnovana je na saradnji regionalnih partija. Godine 1984, partije zelenih zemalja Beneluksa, Velike Britanije, Francuske, Nemačke, Švedske i Švajcarske osnovale su „Evropsku koordinaciju zelenih partija“.

Ugovor iz Mastrihta (1993) dao je novi podsticaj u razvoju evropskih političkih stranaka. U članu 191 Ugovora o osnivanju EZ stoji pasus u kojem su političke stranke označene kao značajan faktor integracije: „One doprinose izgradnji evropske svesti i izražavanju političke volje građana Unije.“ Svesno se naslanjajući na ovaj član o političkim strankama, 1992. je iz Saveza socijaldemokratskih stranaka nastala „Socijaldemokratska stranka Evrope“ (sada: Partija evropskih socijalista – PES). Stranke zelenih su svoju koordinaciju, osnovanu 1984, pretvorile u junu 1993. u „Evropsku federaciju zelenih stranaka“ (EFZS). Krajem 1993, Federacija liberalnih stranaka promenila je svoj naziv u „Evropska liberalna, demokratska i reformska partija“ (ELDR), a i EFA se ponovo konstituisala. U novembru 1997, ujedinile su se EUHD i ENP u ENP-ED.

Član 191 Ugovora o osnivanju EZ nije, međutim, razjasnio koji su kriterijumi za priznavanje evropskih političkih partija niti kako se one finansiraju. → Evropski revizorski sud posebno je kritikovao poprečno subvencionisanje evropskih partija preko njima bliskih poslaničkih grupa u Evropskom parlamentu koje su partijama omogućavale dodatke za finansiranje zaposlenih, materijala i usluga. Na inicijativu Evropskog parlamenta, Ugovor iz Nice dopunio je taj član Ugovora sa mogućnošću da se kriterijumi priznavanja evropskih političkih partija i određivanje njihovog finansiranja odredi u postupku zajedničkog odlučivanja. U novembru 2003, donesen je Statut Evropskih partija kao uredba. Na

to su reagovala i neka od već postojećih udruženja partija koje su prilagodile svoje strukture (Evropska partija zelenih, Evropska slobodna alijansa), kao i ostale nacionalne partije koje su sada takođe odlučile da prodube svoju nadnacionalnu saradnju, i da osnuju sopstvene evropske partijske organizacije (Partija evropske levice, Evropska demokratska partija, Alijansa za Evropu nacija, EU demokrate, Savez nezavisnih demokrata). Ako se pogledaju kriterijumi za statute stranaka, krajem 2008, ukupno deset grupacija odgovaralo je standardima jedne stranke na evropskom nivou koja je zvanično tako i označavana.

Kriterijumi za priznavanje stranaka na evropskom nivou

Statut predviđa da stranka ili savez političkih stranaka treba da dobiju status stranke na evropskom nivou ako najmanje u četvrtini država članica imaju poslanice/ke Evropskog parlamenta ili poslanice/ke u nacionalnim i regionalnim parlamentima, ili u regionalnim skupštinama. Evropska partija, pored toga, biva priznata tek ako je na poslednjim evropskim izborima u četvrtini država članica dobila najmanje tri procenta glasova. Da bi stranka bila okarakterisana kao „evropska“, u smislu člana 191 Ugovora o osnivanju EZ, prema statutu merodavni su i drugi pokazatelji: kao prvo, da se dotična stranka bavi evropskim temama – preoevropski stav, međutim, ne mora da se dokazuje. Kao drugo, ta stranka u Evropskom parlamentu mora da osnuje poslaničku grupu, da namerava da je osnuje, ili da stremi učestvovanju u nekoj poslaničkoj grupi. Rukovodeći članovi stranke moraju da budu demokratski izabrani, stranka mora da usvoji osnovna načela demokratije utvrđene u Ugovoru o EU, poštovanje osnovnih prava i poštovanje pravne države, i mora da predstavlja pravno lice u državi članici u kojoj ima sedište.

Uz to, stranka mora da prikaže poreklo finansijskih priloga većih od 500 evra. Anonimni prilozi, prilozi iz budžeta poslaničkih grupa EP, kao i prilozi preduzeća koja su direktno ili posredno pod uticajem javnog sektora moraju da budu odbijeni. Nisu dozvoljeni prilozi koji premašuju 12.000 evra po darodavcu ili godini. Za 2007, Komisija je iz budžeta EU izdvojila ukupno 10,1 miliona evra za evropske stranke priznate u skladu sa statutom. Za ta sredstva stranke moraju da podnose zahteve svake godine. Upravljanje ovim novcem u nadležnosti je EP koji u roku od tri meseca mora da odluči o odobravanju sredstava. Od ovih finansijskih sredstava, 15% deli se na ravne časti svim evropskim strankama. Lavovski udeo od 85% deli se strankama sa poslanicima u EP, proporcionalno njihovim mandatima.

Organizacija i strukture

Partijske integracije su svoje radne strukture postavile na sličnim organizacionim osnovama koje se, međutim, razlikuju u odnosu na kompetencije, postupak usaglašavanja i kvorume, kao i u odnosu na ovlašćenja. Stranke, po pravilu, (izuzev Partije evropske levice (EL)) imaju kongres (Evropska slobodna alijansa (EFA) – generalnu skupštinu), predsedništvo s predsednikom na čelu, sekretarijat i (sa izuzetkom Evropske demokratske partije (EDP), EFA i EL) sastanak partijskih lidera. Uz to dolazi – pod različitim nazivima – uže predsedništvo koje vodi poslove. Ova tela delimično dopunjuju komisije, partijski saveti, tematske radne grupe i omladinske organizacije. Neke evropske partijske organizacije omogućavaju individualno članstvo, ali ga, međutim, ne povezuju ni sa kakvim posebnim pravima.

Najviši organ evropskih stranaka koji donosi odluke je kongres. On se sastoji od predsedništva i od određenog broja delegata koji se određuje prema rezultatima evropskih izbora, odnosno prema jačini odgovarajuće poslaničke grupe u EP, pri čemu neke evropske stranke poseban značaj pridaju i veličini odgovarajuće države članice. U nadležnosti kongresa jeste određivanje partijskih statuta i političkih smernica, donošenje zajedničkog izbornog programa i izbor predsedništva.

Predsedništvu pripadaju predstavnici svih stranaka članica, pri čemu predstavljanje među pojedinačnim partijskim organizacijama varira od principa jednakosti do proporcionalnog zastupanja. Prezidijumi koji proizlaze iz predsedništava zastupaju partije u spoljnom svetu, pri čemu je stvarni organizacioni posao u nadležnosti generalnog sekretarijata. Konferencije šefova partija i vlada, koje sve više dobijaju na značaju, daju značajne impulse, naročito pred sednice Evropskog saveta i razvijaju se u prave „male partijske kongrese“ predsedavajućih. U skorije vreme, konferenciju dopunjuje i sastanak resornih ministara odgovarajućih stranačkih integracija – na primer, pred sednice saveta ministara privrede i finansija.

Finansijske reforme i osnivanje političkih fondacija

U decembru 2007, na snagu su stupile dve uredbe o evropskim političkim strankama koje su sadržavale bitne novitete. Kao prvo, strankama je na evropskom nivou prilikom prenosa finansijskih sredstava u narednu budžetsku godinu i prilikom stvaranja rezervnih fondova obezbeđen veći manevarski prostor, kao i veća fleksibilnost u finansiranju predizbornih kampanja. Kao drugo, otvorena je mogućnost za osnivanje političkih fondacija koje, uz pomoć stranaka na evropskom nivou, mogu

da podnose zahteve za podršku iz budžeta EU. Ovaj projekat za cilj ima jačanje evropskih političkih debata, održavanje seminara i konferencija, i stvaranje novih foruma za saradnju na evropskom nivou koji će dati prilog stvaranju jedne evropske javnosti.

Na putu ka evropskom partijskom sistemu?

U poslednje vreme, jačanje EP odražava se, pre svega, na izgradnju transevropskih percepcija o uređivanju određenih oblasti politike. U ovom smislu mogu se videti stvarna partijsko-politička sukobljavanja u EP u oblastima politike kao što su socijalna i politika osnovnih prava, unutrašnja i pravosudna politika. Kako modaliteti glasanja EP veće stranke, međutim, po pravilu prisiljavaju u „veliku koaliciju“, konflikti koji se mahom dešavaju na nivou odbora retko bivaju primećeni i retko postanu tema medija. Formiranje stranaka na evropskom nivou u borbene, transnacionalne aktore u procesu integracije, i stvaranje evropskog partijskog sistema otežavaju drugi faktori. Uprkos povećanim mogućnostima za učestvovanje stranaka prema → Ugovoru iz Lisabona – a posebno pasusu prema kojem se nominovanje predsednika Komisije odvija uz osvrt na izbore za EP – stranke na evropskom nivou prilikom dodele značajnih funkcija u EU, kao i prilikom postavljanja kandidatkinja i kandidata za izbore za EP, još uvek ne igraju nikakvu primetnu ulogu. Konceptija i operativno sprovođenje predizbornih kampanja za izbore za EP i dalje su u nadležnosti nacionalnih partija. Ovde su se do sada mogli videti samo pokušaji da se, pored nacionalnih tema, razjasne i transevropski modeli konflikata, i da se glasači podstaknu na izbor jedne stranke prema ponuđenim modelima za njihovo rešavanje.

Andreas Maurer / Jirgen Mitag

Evropski identitet

Dokumenta: „Dokument o evropskom identitetu“ devet ministara inostranih poslova EZ (Kopenhagen, 4. 12. 1973); čl. 2 UEU (tamo se „opstanak njenog identiteta na međunarodnom nivou“ označava kao cilj EU).

Literatura: Simon Doning/Tobias Meyer/Christiane Winkler (izd.): Europäische Identitäten – Eine europäische Identität? (Evropski identiteti – jedan evropski identitet?), Baden-Baden 2005 • Julian Nida-Rümelin/Werner Weidenfeld (izd.): Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien (Evropski identitet: pretpostavke i strategije), Baden-Baden 2006 • Heinrich Schneider: Europäische Identität. Historische, kulturelle und politische Dimensionen. (Evropski identitet. Istorijske, kulturne i političke dimenzije), u: Integration 4/1991, str. 160–176.

„Evropski identitet“ ne podrazumeva se sam po sebi. „Identitet“, veštački pojam iz kasnog Srednjeg veka koji se može prevesti kao „istost“ ili „jedno te isto“, u naše vreme znači i „istost“ ljudskog ja, ili sopstva koje opstaje kroz sve promene. U 20. veku, „kolektivni identitet“ pretpostavlja se tamo gde ljudi jedni o drugima i jedni s drugima razmišljaju i govore u formi „mi“. Važni oblici kolektivnog identiteta su u Evropi prvo bili rod i pleme, zatim religiozna verska zajednica, a kasnije, pod određenim okolnostima, klasa, ali, pre svega, nacija. Kao potvrđena zajednica, kolektivni identitet uglavnom ukazuje na predstavu o zajedničkoj sudbini, spremnosti na solidarnost, kao i učestvovanje u zajedničkim stavovima i uverenjima. On uključuje razdvajanje u odnosu na druge (zajednički neprijatelj jača kolektivni identitet). Učvršćivanju te predstave služe neki kompleksni simboli, ili stvari bremenite simboličkim značenjem (spomen-mesta), tekstovi (ispovedanje vere, himne, svedočanstva, programi), često su to i znameniti ljudi (osnivači ili ktitori zajednice, spasioци od kolektivne nesreće, članovi na koje se zajednički može biti ponosan), i, konačno, institucije koje kolektivu pružaju oblik i sposobnost delovanja, i to putem ovlašćivanja lica koja u ime kolektiva donose obavezujuće odluke (samo pojedinačna lica poseduju „ja“ i „sopstvo“).

Često se kaže: nacija teži stvaranju nacionalne države. U stvari, vrh jedne države često teži da stvori nacionalnu svest (za savremenu državu tipičnu svest kolektivnog identiteta), kako bi obezbedio prihvatanje i legitimitet političkog sistema. Idealni identitet i politički oblik blisko su povezani.

Evropski identitet je, tek negde posle 1990, češće bivao tema. Svest o njemu treba građankama i građanima da omogući identifikaciju sa Evropskom unijom (slično načinu na koji nacionalna svest doprinosi identifikaciji sa nacionalnom državom). EU, međutim, ne treba da postane „super-država“ koja će nacionalne identitete država članica pretopiti u jedan jedini kolektivni identitet: Ugovor o EU ne nalaže Uniji samo da odbrani vlastiti (evropski) identitet (čl. 2 UEU) već i da poštuje nacionalne identitete država članica (čl. 6(3) UEU). Pošto se EU shvata kao tvorevina jedinstvene vrste (*sui generis*), i njen opšti smisao, takođe, mora imati *sui generis* svojstvo, i ne može jednostavno ličiti na neku nacionalnu svest; tako se došlo do apstraktne formule „identitet“ koja je upotrebljiva za različite zajednice.

Nacionalni i evropski identitet ne treba jedan drugog da isključuju, isto kao što to ne treba da čine nacionalno i evropsko državljanstvo. Ljudi treba da se istovremeno osećaju kao Nemci (odnosno Francuzi, i tako dalje), i kao Evropljani, i da potvrđuju obe pripadnosti.

Prva službena upotreba izraza (1973, vidi uokvireno) pripada, dakle, predistoriji današnjeg načina upotrebe ovog pojma. Poruka je glasila: Evropa treba u svetu da govori jednim glasom. Pri tome se, između ostalog, naglašavalo predočavanje „zajedničkog nasleđa“, „vlastitih interesa“, zajedničkih obaveza i „koherentnosti“ u odnosu na „ostali svet“, kao i ukazivanje na „osnovne elemente“ evropskog identiteta, naime, na pravnu državu, socijalnu pravdu (kao „cilj ekonomskog napretka“), poštovanje ljudskih prava. Ideja, da svest o identitetu treba kod građana da stvori zajedništvo, solidarnost i lojalnost prema EZ, nije postojala.

Kasnije se rasprava vodila oko, pre svega, mogućnosti oblikovanja evropske „politike identiteta“, i oko problema s tim u vezi: kako stvoriti ravnotežu iz neravnoteže između ekonomskog racionalnog usmerenja integracije i nuđenja ljudima političkog i duhovnog smisla okrenutog opštoj dobrobiti? Ponekad se pomalo patetično postavljalo pitanje kako Evropi podariti „dušu“ (kao korektiv „bezdušnoj eurokratiji“).

Dimenzije evropskog identiteta

Ko će podariti „svest o nama“? Uglavnom se ukazuje na ono što je zajedničko, „ono što nas povezuje“ – recimo, na zajedničku istoriju (ili čak veru u zajedničko poreklo), usaglašen pogled na sadašnjost, zajedničku perspektivu budućnosti, i zadatke sa kojima se zajednički moramo suočiti.

Povodom evropskog identiteta često se pozivamo na zajedničku istoriju kao važnu osnovu. U čemu je, međutim, njena ostavština koja

nam daje identitet? „Evropa, to su biblija i antika“, govorio je Karl Jaspers. Mnogi drugi elementi su dodati, od vanevropskog nasleđa (antika i Stari zavet sadrže staroegipatska predanja), preko širenja iskustava starog Rima, Srednjeg veka i modernog vremena (renesansa, humanizam, reformacija, verska tolerancija, prosvetiteljstvo i emancipacija, kriza ideja poslednjih vekova), pa sve do ideja o ljudskim pravima, ujedinjenju i miru našeg vremena; no, i primedbe o delovima nasleđa koji opterećuju – krvavi progoni neistomišljenika (npr. otpadnika od vere), pa sve do totalitarizama 20. veka.

Da li raznolikost i suprotnosti pripadaju evropskom identitetu (Jakob Burckhardt: „discordia concors“)? Ako je tako, onda se ona ne može „neistorijski“, „jednom zauvek“ definisati kao stalni zbir sastavnih delova (zajedno sa redosledom po značaju). Ona mora, na osnovu jednog procesa sukobljavanja i potvrđivanja, da bude definisana svaki put iznova. To se ne odnosi samo na dimenziju prošlosti već i na sadržinsko određivanje sadašnjosti i budućnosti. Lako je navesti brojne probleme i buduće zadatke koji utiču na situaciju u Evropi. Sporan je, međutim, njihov redosled po značaju i hitnosti. Debata o evropskom identitetu na taj način dobija sopstvenu dinamiku, kao što je to slučaj s predočavanjem svojstava vremena i stvaranjem političkih mišljenja.

Smisao, strategije, problemi

Konsenzus će se najpre postići oko „osnovnih elemenata“ koji su navedeni već 1973. godine (u skladu sa čl. 6(1) UEU „načela na kojima počiva EU). Oni, međutim, ne označavaju specifičnost Evrope koji je čine različitom već treba svuda da budu podjednako važeći, (u čl. 11(1) UEU je kao cilj zajedničke spoljne i bezbednosne politike naznačen razvoj i jačanje EU izvan Evrope).

Na taj način, u igru su uvedeni dodatni mogući elementi evropskog identiteta, kao što je, na primer, takozvana evropska „zajednica vrednosti“ (već je Avgustin definisao narod kao takav), ili „vodeća kultura“; a ponekada je naglašavana razlika u odnosu na „suprotan identitet“ (ranije, prema Istočnom bloku, kasnije povremeno prema SAD, a sada, ponekad prema islamskom fundamentalizmu i kao odbrana od prevelikog broja stranaca).

Dijalektička veza (idealnog) identiteta i (političkog) oblika vodi, s jedne strane, ka tome da se EU bavi jačanjem stvaranja svesti o evropskom identitetu, čemu se nada i podržava odgovarajuće aktivnosti (npr. univerzitete, medije, „evropske pokrete“, i njima bliske obrazovne ustanove). S druge strane, evropski identitet ima koristi od toga ka-

da se sama EU shvata kao akter koji doprinosi evropskoj opštoj dobrobiti, dakle, dobrobiti građanki i građana, ali i njihovih država članica, na primer, tako što unapređuje mir i blagostanje, ili gradi i oblikuje prostor slobode, bezbednosti i prava. Atraktivna vlastita promocija EU stoga, isto tako, pripada evropskoj politici identiteta. „Ustav“ jasnih obrisa bi u tom kontekstu bio od koristi.

Mnogo toga ostaje za raspravu. Koliko snažno može, na primer, stalno novo shvatanje evropskog identiteta da određuje ne samo način mišljenja i delovanja kulturnih elita, i u prilog Evropi angažovanih manjina već i lični identitet građan(ki)a Unije, zato što oni u svetu današnjice i sutrašnjice moraju da se suoče sa mnogim problemima, nesigurnošću i mogućnostima identifikacije?

Hajnrih Šnajder

Evropski izbori

Ugovorna osnova: čl. 19 i čl. 190 UEZ.

Literatura: Karlheinz Reif/Hermann Schmitt: „Nine Second-Order Elections: A conceptual Framework for the Analysis of European Election Results“, u: European Journal for Political Research, br. 1/1980, str. 3–45 („Devet izbora drugog reda: konceptualni okvir za analizu rezultata evropskih izbora“) • Rudolf Hrbek: „Europawahl 2004: Neue Rahmenbedingungen, alte Probleme“, u: integration br. 3/2004, str. 211–222 („Evropski izbori 2004: novi okvirni uslovi, stari problemi“) • Oskar Niedermayer/Hermann Schmitt (izd.): Europawahl 2004, Wiesbaden, 2004 (Evropskih izbori 2004) • Mikko Mattila: „Why bother? Determinants of Turnout in the European Elections“, u: Electoral Studies, br. 3/2003, str. 449–468 („Zbog čega se truditi? Determinante izlaska na evropske izbore“) • Matthew Gabel: „Dimensions of Contestation in the European Union – Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Elections Manifestos 1979–1999“, u: Comparative Political Studies, br. 8/2002, str. 934–964 („Dimenzije konflikta u Evropskoj Uniji – definicija političkog prostora EU: empirijska studija manifesta evropskih izbora 1979–1999“)

Internet: Izbori za Evropski parlament u Nemačkoj: http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_09/ • Rezultati izbora za Evropski parlament 2009: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/> • Istraživački projekat EU: European Parties Elections & Referendums Network: <http://www.sussex.ac.uk/sei/1-4-2.html>

Izbori za EP održavaju se svakih pet godina. Poslednji izbori održani su 10, 11. i 13. juna 2004, u tadašnjih 25 država članica, a u Rumuniji i Bugarskoj 15. januara 2007. Izbori za mandat od 2009. do 2014. održavali su se od 4. do 7. juna 2009, a u svim državama nemačkog govornog područja u EU – 7. juna iste godine. Evropski poslanici biraju se u svakoj državi članici i za svaku državu članicu posebno. Pravo glasa imaju građanke i građani Evropske unije u svom mestu stanovanja, ili u svojoj zemlji porekla. Tačan izborni sistem varira od države do države, i određen je nacionalnim Zakonom o evropskim izborima.

Evropski parlament je od 1958, pristupanjem novih država, porastao sa 148 poslanika na 785 (od pristupa Bugarske i Rumunije 2007) direktno izbranih predstavnika. Do prvih direktnih izbora 1979, članove → Evropskog parlamenta imenovali su nacionalni parlamenti iz reda sopstvenih poslanika tako da su svi oni imali dupli mandat. Odluka i akt o uvođenju opštih neposrednih evropskih izbora potpisana je 20. septembra 1976. u Briselu. Nakon ratifikacije svih država članica,

tekst je stupio na snagu 1. jula 1978. Prvi izbori održani su od 7. do 10 juna 1979. godine. Po pravilu, države članice za izborni postupak primenjuju svoj nacionalni izborni sistem. Svi slede model proporcionalnog izbornog sistema.

Poslanici EP odražavaju mnogostranost evropskog stranačkog spektra, iako je ona prelomljena preko specifičnosti nacionalnih partija. Podela poslaničkih mesta po državama članicama samo je delimično proporcionalna broju stanovnika. Korekcijom odnosa poslaničkih mesta u Evropskom parlamentu na osnovu → Ugovora iz Nice popravljena je

Prosečno učestvovanje na izborima za Evropski parlament (1979–2007)

| Učestvovanje na izborima | 1979. | 1984. | 1989. | 1994. | 1999. | 2004/07. |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| Belgija | 91,40 | 92,2 | 90,7 | 90,7 | 91,0 | 90,81 |
| Italija | 84,90 | 83,4 | 81,5 | 74,8 | 70,8 | 73,10 |
| Francuska | 60,70 | 56,7 | 48,7 | 52,7 | 46,8 | 43,14 |
| Nemačka | 65,70 | 56,8 | 62,3 | 60,0 | 45,2 | 43,00 |
| Luksemburg | 88,90 | 88,8 | 87,4 | 88,5 | 87,3 | 90,00 |
| Holandija | 57,80 | 50,6 | 47,2 | 35,6 | 30,0 | 39,10 |
| Danska | 47,80 | 52,4 | 46,2 | 52,9 | 50,5 | 47,85 |
| Irska | 63,60 | 47,6 | 68,3 | 44,0 | 50,2 | 59,70 |
| Ujedinjeno kraljevstvo | 32,20 | 32,6 | 36,2 | 36,4 | 24,0 | 38,90 |
| Grčka | | 77,2 | 79,9 | 71,2 | 75,3 | 62,78 |
| Španija | | 68,9 | 54,6 | 59,1 | 63,0 | 45,94 |
| Portugalija | | 72,4 | 51,2 | 35,5 | 40,0 | 38,74 |
| Švedska | | | | 41,6 | 38,8 | 37,20 |
| Austrija | | | | 67,7 | 49,4 | 41,80 |
| Finska | | | | 60,3 | 31,4 | 41,10 |
| Bugarska | | | | | | 28,60 |
| Češka | | | | | | 28,32 |
| Estonija | | | | | | 26,83 |
| Kipar | | | | | | 71,19 |
| Letonija | | | | | | 41,34 |
| Litvanija | | | | | | 48,38 |
| Mađarska | | | | | | 38,50 |
| Malta | | | | | | 82,37 |
| Poljska | | | | | | 20,87 |
| Rumunija | | | | | | 29,46 |
| Slovenija | | | | | | 28,34 |
| Slovačka | | | | | | 16,96 |
| EU-27- prosek | | | | | | 46,45 |
| EU-15- prosek | 65,89 | 64,97 | 62,85 | 58,07 | 52,91 | 52,88 |

Izvor: Institut za demokratiju i izborne studije: Evropa se širi, učestvovanje na izborima je sve manje. Značaj izbora za Evropski parlament 2004, Stokholm 2004; Nacionalno vođenje izbora (Bugarska i Rumunija 2007).

demografska predstavljenost u EP. Ipak, broj poslaničkih mesta u Parlamentu i dalje ide na štetu građana Unije iz velikih država.

Aktivno i pasivno pravo glasa na evropskim izborima utemeljeno je u članu 19(2) UEZ, i konkretizovano je smernicom Saveta Evrope 93/109/EZ o pojedinostima realizovanja aktivnog i pasivnog prava glasa na izborima za EP za građane Unije sa mestom stanovanja u nekoj državi članici čije državljanstvo ne poseduju.

Izbori kao ogledalo interaktivne funkcije Parlamenta

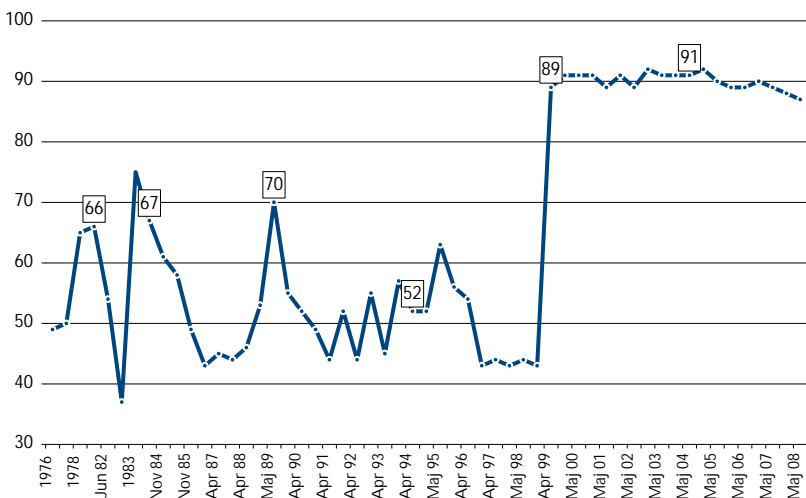
S obzirom na značajnu funkciju Parlamenta, interakciju sa građanima, direktni izbori očito ne ostvaruju prvobitni cilj jačeg demokratskog utemeljenja EU preko parlamenta. Kontraargument ovom očekivanju, koje je došlo do izražaja uoči prvih direktnih izbora, predstavlja kontinuirani pad učestvovanja građana na izborima u svim državama Evropske unije koji ukazuje na to da ni EP ni ostali akteri uključeni u proces integracije još uvek nisu uspeli da ponude dovoljnu stimulaciju za izlazak na birališta. Ni prava Parlamenta, koja su ojačana raznim revizijama Ugovora, nisu do sada uticala na jačanje poverenja u instituciju koja je, ipak, relativno udaljena od svakodnevnog života građanki i građana, i koja želi da zastupa njihove interese, ali ne može to da ostvari usled svoje upletenosti u sistem koji je u značajnoj meri udaljen od demokratskog predstavljanja.

Iako je Evropski parlament sve više prisutan u medijima i iako nacionalne administracije i udruženja sve više traže kontakt sa parlamentom, ipak poslanici u Evropskom parlamentu u evropskim, a još više u nacionalnim debatama oko centralnih događaja u Evropskoj uniji, nisu više od velikog značaja. Članovi Evropskog parlamenta i dalje su u najvećoj meri nepoznati. Interesovanje za EP i njegova popularnost rastu samo ciklično sa izborima, da bi nakon toga ponovo opali. Kao i drugi izbori (za pokrajinske parlamente i komunalne savete), evropski izbori označavaju se u literaturi kao „sekundarni izbori“ čije teme i politički značaj proizlaze iz konteksta nacionalne politike: stoga manje stranke i opozicija redovno dobijaju, delimično i na osnovu taktičkog uzdržavanja od izbora, natprosečnu podršku u poređenju sa nacionalnim izborima. Evropski izbori manje služe selekciji nosilaca mandata u Evropskom parlamentu, već mnogo više u nekoj vrsti međuzbora ili probnih izbora sankcionisanju nacionalnih vrhunskih političara. O rezultatima se ne diskutuje s obzirom na podelu mesta u EP i na odgovarajuće posledice za donošenje odluka u EU. U središtu pažnje stoje uticaji na naredne nacionalne izbore i na podelu vlasti unutar države. Detaljne

studije o motivisanosti birača ukazuju da je odluka o izlasku na evropske izbore u značajnoj meri obeležena poverenjem odnosno nepoverenjem u nacionalne organe vlasti.

Ponovni pad učestvovanja građanki i građana na izborima za EP 2004. godine ne može se objasniti i opravdati samo malom popularnošću poslanika i EP. Stepen popularnosti EP od 1999. iznosi između 89% i 92%, i time je daleko iznad nivoa koji je Parlament beležio u svoje najbolje vreme – Spinelijevog nacrta Evropskog ustava 1984. godine. Sličnu visoku ocenu Evropski parlament dobija od građanki i građana po pitanju opšteg značaja te institucije. Dok je do 1998. godine između 50 i 57% građana smatralo da je Evropski parlament 'značajna' institucija, ovaj procenat je, u vreme Ugovora iz Amsterdama i povlačenja Santer-Komisije, skočio na više od 70%, i od tada stoji na oko 75% građana. Ako građanke i građane pitamo, da li misle da se mogu osloniti na to da će Parlament donositi političke odluke koje su u njihovom interesu, onda odgovori na to pitanje otkrivaju poverenje u instituciju koje postepeno raste. U evropskom proseku tu su do 1996. postojale dve podjednako velike grupe: po dve petine imale su poverenje odnosno nisu imale poverenja u Parlament, skoro cela petina nije imala mišljenje o Parlamentu. Od 1997/1998. godine ova slika promenila se u korist Parlamenta. U međuvremenu, više od polovine građana ima poverenje u EP, u proseku oko 25% osećaju nepoverenje, i „samo“ još jedna četvrtina građana ne želi o tome da se izjasni.

Stepen popularnosti Evropskog parlamenta (1976–2008)



Evropski parlamentarci su, kao parlamentarci sa punim radnim vremenom, dobili na poštovanju, ali taj dobitak još se nije pretvorio u politički instrument za sveobuhvatnu upotrebu. Jedan od razloga za nedovoljno shvatanje interaktivne funkcije Parlamenta za koji je kriv sâm Parlament jeste nedostatak vremena: zbog sve većih, proceduralno kompleksnih i zahtevnih prava učestvovanja, poslanici u Strazburu i Briselu moraju sve više da koriste vreme koje je, u stvari, namenjeno njihovom radu u izbornoj jedinici.

Izbori 2004. godine

I šesti direktni izbori u junu 2004. godine imali su u svim državama članicama predznak nacionalnog. Čak i jedno relativno aktuelno pitanje koje se odnosilo na politiku integracije, naime neslaganje oko Evropskog ustavnog ugovora Konventa i → proširenje EU nisu igrali značajniju ulogu u predizbornoj kampanji. Izbori nisu imali za posledicu mobilizaciju za EP u pravcu njegove moguće uloge kao „ustavotvorne skupštine“ već su ostavljali utisak skupštine koja je podređena nacionalno orijentisanim interesima i perspektivama.

Na izbore je izašlo 160.376.358 žena i muškaraca. To je bilo 45,85% građana s pravom glasa. U odnosu na prethodne izbore ovo je bio pad za dobrih 7 procenata. Odlučujuće za to bilo je izuzetno slabo učestvovanje na izborima koje je u proseku iznosilo 31,19% u državama Srednje i Istočne Evrope. Na naknadnim izborima za Evropski parlament u Bugarskoj i Rumuniji 2007. godine učestvovalo je 28,6% odnosno 29,46% građana što je bilo još manje od ovog niskog nivoa. Učestvovanje na izborima u EU-15 bilo je, sa 52,68%, na samo malo nižem nivou nego 1999. Od malog učestvovanja građana mogle su da profitiraju one stranke koje su svojim svesno evroskeptičnim stavom u velikoj meri iscrple svoje biračko telo, kao i manje partije naklonjene integraciji. Iz tih izbora izašle su snažne, pre svega, Poslanička grupa evropskih liberala (ALDE) i obe evroskeptične poslaničke grupe „Nezavisnost i demokratija“ (NEZ-DEM) i „Alijansa za Evropu nacija“ (AEN). Glasovi stranke Zelenih „Bindnis 90/Di Grinen“ (Alijansa 90/Zeleni) ostale su u evropskom spektru pojedinačni slučaj i nisu dovele do jačanja poslaničke grupe Zelenih u Evropskom parlamentu. Sve druge frakcije morale su da podnesu gubitak. Evropska narodna stranka (ENP-ED) ipak je posle izbora bila najjača frakcija. Na osnovu prijema mnogobrojnih desno-konzervativnih stranaka, francuski hrišćanski liberali UDF isпали su iz ENP-ED, baš kao i dve hrišćansko-demokratske partije Italije, i priključile su se poslaničkoj grupi Evropskih liberala (ALDE).

Uzroci slabog interesovanja za izbore

Razlozi za relativno slabo učestvovanje na izborima su mnogobrojni: nepoznavanje Parlamenta i njegovih nadležnosti; iako je značajan, Evropski parlament slabo je predstavljen u medijima usled nedovoljne personifikacije i politizacije evropskog političkog procesa, kao i nedovoljnih, naivnih komunikacijskih strategija Unije; opšti izborni zamor; tradicionalno slabo učestvovanje na izborima; nedostatak kriterijuma za selekciju i nedostatak motivacije za 'biranje' jedne partije. S tim u vezi i predizbornu aktivnost nacionalnih partija u mnogim EU državama, između ostalih, i u Nemačkoj, treba posmatrati kritički. Fokusiranje građana na nacionalni nivo je u velikom delu posledica instrumentalizacije izbora od strane nacionalnih partija. Kada bi se otvoreno priznalo da u međuvremenu mnoge oblasti nisu regulisane na nacionalnom nivou, i da nacionalne partije u tim oblastima nisu više centralni akteri političkog odlučivanja, onda bi i značaj Evropskog parlamenta mogao bolje da se predoči, a time bi i interes građana za izbore za Evropski parlament bio veći. Međutim, nacionalne partije, parlamenti i mediji ne obavljaju u dovoljnoj meri svoje zadatke u smislu da vode nacionalne debate o značajnim diskursima evropske politike.

Jedinstveni izborni postupak Parlamenta

Pokušaji da se uvede jedinstveni izborni postupak za izbore za EP dugo su bili neuspešni zbog otpora Velike Britanije koja je strogo odbijala proporcionalni izborni sistem. EP je, međutim, u julu 1998, prihvatio predlog zajedničkih principa za izbor članova EP. Za uvođenje jedinstvenog evropskog izbornog postupka potrebna je jednoglasna odluka Saveta uz saglasnost EP, kao i ratifikacija od strane svih država članica. Savet je 23. maja 2002. zatražio od Parlamenta, u skladu sa čl. 190(4) UEZ, saglasnost za nacrt odluke o uvođenju opštih neposrednih izbora za poslanike EP. Parlament je 12. juna 2002. doneo svoju odluku o saglasnosti o uvođenju jedinstvenog izbornog postupka, većinom od 399 protiv 111 glasova. Centralni elementi izborne odluke bili su: (1) potvrda principa proporcionalnih izbora sa fakultativnim odobrenjem preferencijalnih glasova na osnovu lista u svakoj državi članici, (2) zabrana dvostrukih mandata u EP i u jednom od nacionalnih parlamenata (sa izuzetkom za Ujedinjeno Kraljevstvo i Irsku do izbora 2009), i (3) opcija za države članice oko uređenja izbornih okruga, nedovodeći u pitanje proporcionalni izborni sistem u celini. Nije, međutim, prihvaćen predlog izveštaja Parlamenta iz 1998. godine da, u skladu sa proporcionalnim izbornim sistemom, 10% svih mesta u Parlamentu bude

zasnovano na listama u okviru jedne izborne jedinice koju čini oblast država članica EU od evropskih izbora 2009. godine. Predviđeno je, međutim, pre izbora 2009. godine da se uvođenje odnosno konačno odbijanje evropskih lista proveri, uzimajući u obzir proširenje EU. S tim u vezi treba primetiti da je EP u Evropskom Konventu o budućnosti EU otvorio pitanje uvođenja evropskih lista, ali s tim pitanjem nije imao uspeha.

Andreas Maurer

Evropski parlament

Ugovorne osnove: čl. 4, 5, 21, 28, 39, 41 Ugovora o EU. Čl. 7, 189–201, 214, 251 UEZ. Čl. 2 Protokola o proširenju Evropske unije i br. 1 Deklaracija o proširenju Evropske unije Ugovora iz Nice.

Sastav: U Ugovoru iz Nice broj poslanika ograničen je na trenutno 785 (čl. 190 UEZ). Nakon izbora u junu 2009, broj poslanika smanjiće se na 736. Poslanici se udružuju u multinacionalne, političke poslaničke grupe.

Sedište: Strazbur. Generalni sekretarijat nalazi se u Luksemburgu pri čemu se sve veći broj usluga Sekretarijata seli u Brisel. Veći broj zasedanja poslaničkih grupa i odbora održava se u Briselu.

Literatura: David Judge/David Earnshaw: *The European Parliament, Houndsmills i drugi*, 2003. (Evropski parlament). Andreas Maurer: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 2002 (Parlamentarna demokratija u Evropskoj uniji. Doprinos Evropskog parlamenta i parlamenata država članica). Dietmar Nickel: „Das Europäische Parlament als Legislativorgan. Zum neuen institutionellen Design nach der Europäischen Verfassung“, u: *Integration*, 4/2003. str. 501–509 („Evropski parlament kao zakonodavni organ. U susret novom institucionalnom dizajnu nakon Evropskog Ustava“). Michael Shackleton: „The Politics of Codecision“, u: *Journal of Common Market Studies*, 2/2000, str. 325–342 („Politika saodlučivanja“). Andreas Maurer/Dietmar Nickel (izd.): *Das Europäische Parlament: Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden, 2005 (Evropski parlament: supranacionalnost, reprezentativnosti i legitimacija)

Internet: EP: <http://www.europarl.europa.eu> COSAC: <http://www.cosac.org>

Evropski parlament (EP) jedini je direktno izabrani organ Evropske unije koji, samim tim, jedini ima neposredno datu legitimaciju građana. EP predstavlja narode država članica EU. Prvobitno su Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju imale „parlamentarnu skupštinu“ u kojoj su bili predstavnici nacionalnih parlamenata. Skupština je funkcionisala zajedno sa Savetom kao institucija te tri zajednice, zadužena za upravljanje budžetom. Osim toga, ona je posedovala i pravo kontrole i informisanja u odnosu na Savet i Komisiju, kao i pravo da iskaže nepoverenje Komisiji. Iako se ta Skupština od 1958. godine zvala parlament, ipak, taj pojam potvrđen je tek stupanjem na snagu Jedinstvenog evropskog akta (JEA), 1. jula 1987, baš kao i politički i pravni značaj koji su, na osnovu uvođenja postupka saradnje i davanja saglasnosti,

Sastav: multinacionalne poslaničke grupe (juni 2008)

| | ENP-ED | SPE | ALDE | UEN | Zeleni / SEA | KUEL / NZL | NEZ / DEM | BPG | Zbir |
|------------------------|------------|------------|-----------|-----------|--------------|------------|-----------|-----------|------------|
| Belgija | 6 | 7 | 6 | | 2 | | | 3 | 24 |
| Bugarska | 5 | 5 | 5 | | | | | 3 | 18 |
| Češka | 14 | 2 | | | | 6 | 1 | 1 | 24 |
| Danska | 1 | 5 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 14 |
| Nemačka | 49 | 23 | 7 | | 13 | 7 | | | 99 |
| Estonija | 1 | 3 | 2 | | | | | | 6 |
| Grčka | 11 | 8 | | | | 4 | 1 | | 24 |
| Španija | 24 | 24 | 2 | | 3 | 1 | | | 54 |
| Francuska | 18 | 31 | 10 | | 6 | 3 | 3 | 7 | 78 |
| Irska | 5 | 1 | 1 | 4 | | 1 | 1 | | 13 |
| Italija | 24 | 16 | 12 | 12 | 2 | 7 | | 4 | 78 |
| Kipar | 3 | | 1 | | | 2 | | | 6 |
| Letonija | 3 | | 1 | 4 | 1 | | | | 9 |
| Litvanija | 2 | 2 | 7 | 2 | | | | | 13 |
| Luksemburg | 3 | 1 | 1 | | 1 | | | | 6 |
| Mađarska | 13 | 9 | 2 | | | | | | 24 |
| Malta | 2 | 3 | | | | | | | 5 |
| Holandija | 7 | 7 | 5 | | 4 | 2 | 2 | | 27 |
| Austrija | 6 | 7 | 1 | | 2 | | | 2 | 18 |
| Poljska | 15 | 9 | 5 | 20 | | | 3 | 2 | 54 |
| Portugal | 9 | 12 | | | | 3 | | | 24 |
| Rumunija | 18 | 10 | 6 | | 1 | | | | 35 |
| Slovenija | 4 | 1 | 2 | | | | | | 7 |
| Slovačka | 8 | 3 | | | | | | 3 | 14 |
| Finska | 4 | 3 | 5 | | 1 | 1 | | | 14 |
| Švedska | 6 | 5 | 3 | | 1 | 2 | 2 | | 19 |
| Ujedinjeno Kraljevstvo | 27 | 19 | 11 | | 5 | 1 | 9 | 6 | 78 |
| Ukupno | 288 | 216 | 99 | 43 | 43 | 40 | 23 | 31 | 785 |

Legenda: ENP-ED – Poslanička grupa Evropske narodne partije (hrišćanske demokrate) i evropskih demokrata, SPE – poslanička grupa Socijaldemokratske partije Evrope u Evropskom parlamentu, ALDE – poslanička grupa Alijansa liberala i demokrata za Evropu, UEN – Poslanička grupa Unija za Evropu nacija, ZELENi/SEA – Poslanička grupa Zelenih / Slobodna evropska alijansa, KUEL/NZL – Konfederalna poslanička grupa Ujedinjene evropske levice / nordijske zelene levice, NEZ/DEM – Poslanička grupa Nezavisnost i demokratija, BPG – bez poslaničke grupe.

poslanici u Evropskom parlamentu odavno tražili. Prava EP stalno su proširavana u okviru izmena ugovora kao što je Jedinstveni evropski akt, Ugovor iz Maastrichta (1993), Ugovor iz Amsterdama (1999), i Ugovor iz Nice, no i u okviru ostalih propisa (poput sporazuma između institucija EU). Uprkos tome, njegova ovlašćenja ograničena su u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, u policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim predmetima, u agrarnoj, socijalnoj i politici zapošljavanja, kao i u spoljno-trgovinskim odnosima.

Evropski parlament sastojao se u mandatnom periodu 2004–2009. od 785 direktno izabranih poslanika. Na VI direktnim izborima za Evropski parlament, u julu 2004, Evropska narodna partija (ENP-ED) bila je najjača poslanička grupa. Usled prijema velikog broja desno orijentisanih konzervativnih stranaka, iz poslaničke grupe ENP-ED ispale su francuske hrišćanske demokrate UDF, kao i obe hrišćansko-demokratske stranke Italije, i priključili su se poslaničkoj grupi evropskih liberala (ALDE). Poslanička grupa ALDE dobila je najveći broj novih glasača (+3,52%).

Broj parlamentaraca koji pripada svakom od „evropskih naroda“ ne odgovara broju stanovnika u 27 država članica. Za rad poslanika Evropskog parlamenta mnogo više odlučuje podela na multinacionalne poslaničke grupe. Pošto njihovo formiranje predstavlja preduslov za sprovođenje značajnih parlamentarnih prava (podela vremena za izlaganje, podnošenje izveštaja, određivanje predstavnika u predsedništvima odbora, minimalni broj neophodan za formiranje anketnih odbora, broj kancelarija i zaposlenih u njima), ograničena je motivisanost za osnivanje nacionalnih poslaničkih grupa. Još za parlament koji je biran 1999. godine ukinuto je da se po jedna poslanička grupa formira po državi članici. Stoga, u organizacionom smislu, evropske partije nadređene su nad poslaničkim grupama.

Način rada – Evropski parlament kao „radni parlament“

Ukoliko u Ugovoru o osnivanju EZ nije drugačije predviđeno, Evropski parlament odlučuje prostom većinom predatih glasova. U slučaju zahteva za izmene u postupku saradnje i u postupku saodlučivanja, kao i kod većine odluka u postupku davanja saglasnosti neophodna je, međutim, apsolutna većina članova Parlamenta. Kada je reč o ostalim značajnim odlukama (zahtev za izglasavanje nepoverenja Komisiji, odluke vezane za budžet), Parlament odlučuje u skladu sa kvorumima koji su utemeljeni u Ugovoru o osnivanju EZ (na primer, čl. 201 UEZ: izglasavanje nepoverenja Evropskoj komisiji sa dve trećine predatih

glasova i jednostavnom većinom članova EP). O zahtevima parlamenta i izveštajima pojedinih ili većeg broja poslanika (podnosilaca izveštaja), na osnovu kojih se oni donose, odlučuje se u mnogobrojnim telima: predsedništvo (predsednik, četrnaest potpredsednika i 5 kvestora) odlučuje o finansijskim poslovima i organizaciji Parlamenta, njegovog sekretarijata i sastavnih organa. Konferencija predsednika (predsednik i predstavnici poslaničkih grupa) odlučuju o rasporedu sedenja, o zakonodavnom planiranju, kao i o zadacima odbora. Konferencija sastavlja dnevni red plenarnih sednica, daje nalog za izradu izveštaja o inicijativama, i ima organizacionu nadležnost nad odnosima Evropskog parlamenta sa ostalim organima EU, kao i sa nacionalnim parlamentima država članica. Zasedanja poslaničkih grupa održavaju se, po pravilu, mesečno, pre zasedanja odbora, kao i u plenarnoj nedelji – po potrebi.

Od posebnog značaja za efikasan rad EP jesu odbori koji se formiraju s ciljem stručne pripreme rada Parlamenta. Stalni odbori razmatraju stavove Evropskog parlamenta o zakonodavnim postupcima u odnosu prema Savetu i Komisiji. Oni rade i na sopstvenim inicijativama i idejama sa kojima mogu da utiču na kreiranje evropske politike.

Stalni odbori Evropskog parlamenta

- Odbor za budžet, predsednik: Alain Lammasoure (ENS-HD, Francuska)
- Odbor za kontrolu budžeta, predsednik: Luigi de Magistris (ALDE, Italija)
- Ekonomski i monetarni odbor, predsednica: Sharon Bowles (ALDE, Ujedinjeno Kraljevstvo)
- Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja, predsednik: Pervenche Berés (PASD, Francuska)
- Odbor za ekologiju, zdravlje i bezbednost namirnica, predsednik: Jo Leinen (PASD, Nemačka)
- Odbor za industriju, istraživanje i energiju, predsednik: Herbert Reul (ENS-HD, Nemačka)
- Odbor za unutrašnje tržište i zaštitu potrošača, predsednik: Malcolm Harbour (EKR, Velika Britanija)
- Odbor za saobraćaj i turizam, predsednik: Brian Simpson (PASD, Ujedinjeno kraljevstvo)
- Odbor za regionalni razvoj, predsednica: Danuta Maria Hübner (ENS-HD, Poljska)
- Odbor za poljoprivredu i razvoj sela, predsednik: Paolo de Castro (PASD, Italija)

- Odbor za ribarstvo, predsjednica: Carmen Fraga Estévez (ENS-HD, Španija)
- Odbor za kulturu i obrazovanje, predsjednica: Doris Pack (ENS-HD, Nemačka)
- Odbor za pravo, predsjednik: Klaus-Heiner Lehne (ENS-HD, Nemačka)
- Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove, predsjednik: Juan Fernando López Aguilar (PASD, Španija)
- Odbor za konstitucionalna pitanja, predsjednik: Carlo Casini (ENS-HD, Italija)
- Odbor za prava žena i ravnopravnost polova, predsjednica: Eva-Britt Svensson (KUEL/NZL, Švedska)
- Odbor za peticije, predsjednica: Erminia Mazzoni (ENS-HD, Italija)
- Odbor za spoljne poslove, predsjednica: Gabriele Albertini (ENS-HD, Italija)
 - Pododbor za ljudska prava, predsjednica: Heide Hautala (Zeleni/SEA, Finska)
 - Pododbor za bezbednost i odbranu, predsjednik: Arnaud Danjean (ENS-HD, Francuska)
- Odbor za razvoj, predsjednica: Eva Joly (Zeleni/SEA, Francuska)
- Odbor za međunarodnu trgovinu, predsjednik: Vital Moreira (PASD, Portugal).

* Aktualizovana lista predsjednika Odbora iz 2010. godine (ured.)

EP ustanovio je i povremeni odbor za političke izazove i budžetska sredstva proširene Evropske unije 2007–2013, kao i povremeni odbor za klimatske promene. Pored ovih službi koje su regulisane pravilnikom Evropskog parlamenta, sastaju se anketni odbori i grupe koje okupljaju predstavnike različitih poslaničkih grupa i koje se bave specifičnim oblastima politike (npr. osobe sa posebnim potrebama, Evropski Ustav, zaštita životinja, i tako dalje).

Sve šira ovlašćenja

EP ovlašćen je da razmatra svako pitanje u okviru EU, da većinom glasova o tome donese predlog koji, potom, podnosi ostalim organima Zajednice. Prvobitno su Ugovori o EZ predviđali da se pravo parlamentarne kontrole odnosi samo na Komisiju. Od Ugovora iz Maastrichta, kontrola obuhvata i aktivnosti organa (uključujući i → Evropski savet) u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike kao i policijske i pravosudne → saradnje u krivičnim predmetima. Pravo parlamenta

da vrši istražiteljske radnje (čl. 193 UEZ) odnosi se na institucije i države članice EU. On se bavi eventualnim nepravilnostima prilikom primene komunitarnog prava. Kao instrumente parlamentarne kontrole ugovorima predviđena su sledeća prava i obaveze: pravo na postavljanje pitanja → Savetu EU, Komisiji i → Evropskoj centralnoj banci (ECB), obaveze podnošenja izveštaja i informisanja Parlamenta koje imaju Komisija, Savet, Evropski savet i države članice, prava podnošenja tužbe pred → Evropskim sudom pravde (ESP), pravo podnošenja peticije Parlamentu koje imaju građani EU (čl. 194 UEZ), i indirektna kontrole tako što se → Evropskom revizorskom sudu (EURS) naloži da iznese svoj stav o nekom pitanju (čl. 248 UEZ).

Nakon isteka određene fiskalne godine, sve institucije imaju obavezu da podnesu izveštaj o svom finansijskom poslovanju. EURS sastavlja izveštaj o institucijama za odgovarajuću fiskalnu godinu. Na osnovu tog izveštaja, Evropski parlament izdaje ili ne izdaje Komisiji dozvolu za realizaciju budžetskog plana (→ Budžet i finansije). Ukoliko bi EP, kao 1998. godine, odbio da izda dozvolu, onda bi to moglo da dovede do povlačenja čitave Komisije. Najjače pravo kontrole poseduje Parlament preko zahteva za izglasavanje nepoverenja Komisiji. Za to je potrebno da glasa dve trećine, a neophodno pritom je da većina svih ČEP učestvuje u glasanju.

Prava saučestvovanja Evropskog parlamenta proširivala su se postepeno, ugovornim izmenama i odlukama ESP o načinu delovanja prava na pribavljanje mišljenja. Pored obligatornog prava na pribavljanje mišljenja, EP ima na raspolaganju i sledeća prava saučestvovanja (→ postupak odlučivanja): *postupak saradnje* (čl. 252 UEZ) uveden je JEA, i ukinut je tek stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Za razliku od *postupka pribavljanja mišljenja*, EP u okviru postupka saradnje ima formalno pravo izmene zakonodavnih predloga, što utiče na pravila glasanja u Savetu. *Postupak saodlučivanja* (čl. 251 UEZ), koji je uveden Ugovorom iz Maastrichta i značajno proširen Ugovorom iz Amsterdama, zamenio je postupak saradnje, izuzev u četiri slučaja → Ekonomske i monetarne unije. U okviru njega, EP može da spreči planirano donošenje nekog pravnog akta odlukom o odbijanju. Ukoliko bi Savet odbio zahteve EP za izmenama, onda bi oba organa morala u okviru odbora za posredovanje da izrade zajednički pravni akt. *Postupak davanja saglasnosti* uveden je u JEA za EU (čl. 49 UEU), i za sklapanje Sporazuma o pridruživanju (čl. 300/310 UEZ) (u okviru → politike pridruživanja i saradnje). Od kada postoji Ugovor iz Amsterdama, saglasnost poslanika potrebna je i da bi Savet ustanovio teške povrede principa Unije od strane neke države članice (čl. 7 UEU).

EP nema pravo da podnosi formalne zakonodavne inicijative. Izuzetak predstavlja izrada nacrtu za jedinstven postupak koji se odnosi na → evropske izbore (čl. 190 UEZ). EP može da traži od Komisije da u proceduru unese zakonodavni postupak (čl. 192 UEZ).

Od 1993, EP ima obavezu da potvrdi imenovanje Komisije (čl. 214 UEZ). Ugovor iz Amsterdama proširio je to pravo imenovanja na saglasnost koju Parlament daje za privremeno imenovanje predsednika Komisije. Pre imenovanja članova direktorata ECB i članova ESP mora se čuti mišljenje Parlamenta. Konačno, poverenika građana EZ bira EP (čl. 195 UEZ).

Funkcionalnost – razvojni put mladog parlamenta

Prava EP orijentišu se prema idealtipskim predstavama o funkcijama parlamenta u predstavničkim demokratijama, nerukovodeći se, pritom, usaglašavanjem modela EP sa nekim od modela parlamenata država članica. Poređenje funkcija i učinka EP sa nacionalnim parlamentima otežano je „sui generis“ karakterom EU: političko-institucionalni sistem EU funkcioniše i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona bez evropske vlade koja bi morala da se osloni na parlamentarnu većinu kako bi mogla da vrši svoju funkciju. Umesto toga, izvršni zadaci EU podeljeni su na Komisiju, Savet i Evropski Savet. To je razlog iz kojeg jedan od osnovnih zadataka parlamenta – kontrola vlade – ne postoji na nivou EU u poznatom obliku. Za opis i analizu zadataka EP mogu se, stoga, upotrebiti sledeće funkcije kao značajni indikatori:

Funkcija kreiranja politike i kontrolna funkcija obuhvataju učestvovanje EP u postavljanju pravnih normi EU, i obezbeđivanje obaveznog polaganja računa organa EU Evropskom parlamentu kao jedinom direktno izabranom predstavničkom organu EU. Iz kontrolne funkcije proizašla je izborna funkcija koja je od Ugovora iz Matrihta jasnije došla do izražaja. Ona se odnosi na sprovođenje parlamentarnog prava imenovanja, i na pokušaje da se na nivou EU ustanovi sistem sličan vladi. Funkcija kreiranja sistema odnosi se na reviziju ugovora, na pristupanje EU, kao i na izmene osnova sistema EU izvan ugovora. Interaktivna funkcija tiče se odnosa između poslanika EP i birača, kao i odnosa između EP i parlamenata država članica EU, pridruženih i ostalih država. Pritom, značajna je artikulacija interesa birača, različitih pozicija, mobilizacija građana za značajne ciljeve, kao i komunikacija i protok informacija između poslanika, s obzirom na međuparlamentarne odnose (saradnja parlamenata). Od 1989. godine, svakih šest meseci

održavaju se u tom okviru sednice Konferencije odbora za evropske poslove parlamenata članica EU (KOSAK).

Kako bi se bolje razumela funkcija EP u kreiranju politike u okviru sistema odlučivanja EU, potrebno je pogledati → postupak donošenja odluka i njegov razvoj kroz ugovore. Pri tome se može ustanoviti postepena, ali konstantna nadogradnja prava Evropskog parlamenta. Relativan obim „neučestvovanja“ parlamenta značajno je smanjen – sa više od 70%, u vreme Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (1958), do 33,5% u vreme Ugovora iz Nice. Analiza stvarnog korišćenja prava na saučestvovanje kojim Evropski parlament raspolaže, takođe pokazuje jasno proširenje njegove funkcije kreiranja politike.

U oblasti → unutrašnjeg tržišta (uključujući političke stavove o ekologiji, industriji, socijalnim pitanjima i strukturnoj politici), može se utvrditi kvota anticipiranja parlamenta u 77% svih zakonodavnih postupaka. Posledica usredsređivanja EP na aktivnosti donošenja pravnih normi jeste činjenica da je broj samostalnih predloženih inicijativa i zahteva po hitnom postupku od 1993. godine dramatično opao – za pola. Doduše, iz EP i dalje dolaze inicijative za dalji razvoj raznih političkih oblasti (kao što je politika → zaštite potrošača, → zdravstvena politika, → politika ljudskih prava, → razvojna politika, spoljna i bezbednosna politika kao i unutrašnja politika i politika pravosuđa). Usredsređenost na zakonodavstvo ima za posledicu i promene u oblasti kontrolne funkcije, posebno s obzirom na korišćenje prava na postavljanje pitanja Savetu i Komisiji. Parlament pokazuje tendenciju da se sve više skoncetriše na kontrolna ovlašćenja koja mogu imati za posledicu javno efikasne sankcije (anketni odbori, postupak odobravanja budžeta).

Poslednjih godina održane su tri vladine konferencije koje su se bavile izmenama UEZ/UEU. EP je, pritom, uticao na kreiranje tih izmena iako na početku, dok nije donesen Ustavni ugovor, nije učestvovao u izmenama ugovora. Tako je postupak saodlučivanja moguće pratiti unazad, sve do „Nacrta ugovora o osnivanju Evropske Unije“ koji je podneo Altjero Spineli, i koji je usvojio Evropski parlament, 14. februara 1984. Parlament takvim inicijativama naglašava svoju želju da bude motor sistemskih promena. Tek u okviru → Evropskog konventa o budućnosti Evropske Unije bilo je moguće ispuniti zahtev Evropskog parlamenta da ostvari formalno učestvovanje u vladinoj konferenciji. Proširenje oblasti delovanja na buduće „redovne zakonodavne postupke“, što je bilo sankcionisano u Ustavnom i Lisabonskom ugovoru, novo dodeljivanje uloga i prava nacionalnim parlamenata, novi budžetski postupak i novi elementi učestvovanja građana u pravu EU uvedeni su u značajnoj meri aktivnim učestvovanjem EP u Konventu. Reforme u

političkom i institucionalnom sistemu Evropske unije mogu biti uvedene i u obliku takozvanih međuinstitucionalnih sporazuma (npr. budžetska prava EP u okviru ZSBP). Evropski parlament je i u okviru sastavljanja svog novog pravilnika inicirao systemske promene. Tako su pojedini elementi postupka imenovanja Komisije, koji su reformisani u Ugovorima iz Mاستrihta, Amsterdama i Nice, posledica propisa iz pravilnika koji su prihvatile Komisija i države članice.

Uprkos značaju koji je Parlament dobio u smislu kreiranja politike i svoje funkcije kontrole i kreiranja sistema, kontakt sa građankama i građanima ostao je deficitaran. U maju 2008, mediji su preneli da je 89% građana i građanki upoznato sa radom Parlamenta, dok je u junu 2004. godine pad učestvovanja građana na izborima na 46% ukazao na to da EP nije u stanju da na pravi način prenese građankama i građanima koja je njegova uloga i funkcija, te stoga oni nisu motivisani da partijama i njihovim kandidatima za EP daju svoj glas za naredni mandat. Pošto EU radi bez jedinstvene vlade koja proizilazi iz parlamenta, nije moguće jasno uvideti neposrednu korist od izbora za EP. Pritisak da se ostvari konsenzus izvan okvira poslaničkih grupa prilikom glasanja o zahtevima za izmene u okviru postupka suodlučivanja dodatno otežava profilisanje „socijaldemokratskih“ ili „hrišćansko-demokratskih konzervativnih“ snaga s kojima bi birači mogli da se identifikuju.

Andreas Maurer

Evropski privredni i socijalni odbor

Ugovorna osnova: čl. 7, čl. 257–262 UEZ.

Ciljevi: Savetovanje organa EZ.

Sastav: Do 350 (trenutno 344 u EU-27) predstavnika interesno organizovanog privrednog i socijalnog civilnog društva: Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija šalju po 24; Španija i Poljska po 21; Rumunija 15; Belgija, Bugarska, Republika Češka, Grčka, Mađarska, Holandija, Austrija, Portugalija, Švedska po 12; Danska, Irska, Litvanija, Slovačka, Finska po 9; Estonija, Letonija, Slovenija po 7; Luksemburg i Kipar po 6, i Malta 5 članova. Članove predlažu vlade država članica i imenuje ih Savet, nakon što saslušaju mišljenje Komisije, na četiri godine, kvalifikovanom većinom glasova.

Nadležnosti: Delimično obligatorna, delimično fakultativna prava na davanje svog mišljenja, može biti saslušan od strane Parlamenta i može na sopstvenu inicijativu da zauzme stav. Objavljivanje stavova EPSO u Službenom listu EU.

Instrumenti: Stavovi, informativni izveštaji.

Postupak odlučivanja: Plenum EPSO odlučuje prostom većinom na osnovu izveštaja Odbora.

Sedište, saradnici: Brisel; oko 700 saradnika od kojih je otprilike 460 dodeljeno zajedničkim službama sa Odborima regiona.

Literatura: Martin Große Hüttmann: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, u: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn/Baden-Baden 2006ff (Evropski privredni i socijalni odbor, u: Godišnjak evropske integracije) • Charlie Jeffery: Social and Regional Interests: The Economic and Social Committee and Committee of the Regions, u: John Peterson/Michael Shackleton (izd.) The Institutions of the European Union, Oxford 2006, str. 312–330 (Privredni i socijalni odbor i Odbor regiona, u: Institucije Evropske unije).

Internet: <http://eesc.europa.eu/>

Evropski privredni i socijalni odbor, osnovan 1958, ima zadatak da u pripremu obavezujućih odluka na nivou EU unese pozicije organizovanog interesa. TELA kojima se on bavi time dobijaju pregled prihvatljivosti njihovih namera, posebno u udruženjima poslodavaca i zaposlenih, što je u početnoj fazi evropske integracije bilo od suštinskog značaja. Vodeći računa o konceptima kao što su „civilno društvo“ i „Evropa građana“, članovi EPSO su, u skladu sa Ugovorom iz Nice, „zastupnici različitih privrednih i socijalnih oblasti organizovanog civilnog društva“ (čl. 257 UEZ). EPSO ugovorno-pravno nije organ Zajednice (čl. 7 UEZ), već se označava kao sporedni ili pomoćni organ. On ne poseduje pravo podnošenja tužbe pred Evropskim sudom pravde.

Sastav, interna organizacija i pravo učestvovanja

Po ključu utemeljenom u Ugovoru o osnivanju EZ (čl. 258 UEZ), 27 država članica trenutno šalje 344 člana u EPSO, pri čemu će ovaj broj u EU-28 proporcionalno porasti na 350 članova. Članovi se organizuju u tri grupe: poslodavci, zaposleni i različiti interesi (između ostalih, tu su udruženja potrošača, trgovinske komore, seoske zadruge), pri čemu se vodi računa o ravnopravnosti sve tri grupe. Poslednje imenovanje članova (za EU-25) bilo je u 2006. godini. U Saveznoj Republici Nemačkoj za izbor nemačkih članova zaduženo je Savezno ministarstvo ekonomije. No, praksa imenovanja, posebno u Grupi različitih interesa uopšte nije transparentna. Međutim, od 2002, vodi se, računa o uravnoteženijem zastupanju interesnih grupa.

Interna organizacija EPSO predviđa jednog predsednika i jedan prezidijum sa do 37 članova koji se biraju na 2 godine. Prezidijum reguliše rad EPSO i u tome ima podršku Generalnog sekretarijata. Trenutno, EPSO i Odbor regiona imaju zajedničku organizacionu strukturu. EPSO ima šest stručnih grupa koje pripremaju stavove. Stručne grupe pokrivaju, pritom, sva politička polja EZ, jedna stručna grupa bavi se spoljnim odnosima EU. Zatim, postoji „Savetodavna Komisija za industrijske promene“ koja je preuzela zadatke Savetodavnog odbora koji je razrešen nakon isteka Ugovora o EZUČ, i u kojoj su pored članova EPSO zastupljeni i ostali predstavnici interesa iz sektora ugala i čelik.

Ugovor iz Lisabona predviđa samo male promene u institucionalnim odredbama i pravima učestvovanja EPSO, a koje su utemeljene u Ugovoru iz Nice. Izuzetak od toga jeste trajanje imenovanja koje je produženo na 5 godina.

Prava na učestvovanja EPSO postepeno su, od Jedinственог evropskog akta (1987), širena revizijama ugovora. Danas, EPSO ima pravo da bude saslušan u mnogim političkim oblastima EZ, kao, na primer, kada je reč o slobodi kretanja zaposlenih, o slobodi naseljavanja i, u velikoj meri, o socijalnoj, obrazovnoj, zdravstvenoj, industrijskoj politici, o politici istraživanja i tehnologije, ekološkoj i o politici zapošljavanja. Poslednjih godina, EPSO je godišnje objavljivao u proseku 180 stavova, od čega je 20% bilo takozvanih inicijativa. Po pravilu, stavovi EPSO ne donose se jednoglasno, ali oni ipak često predstavljaju konsenzus zastupljenih grupa. EPSO tvrdi za sebe da Komisija, Parlament i Savet uzimaju u obzir oko dve trećine njegovih preporuka i predloga.

Uključivanje EPSO i njegovih stručnih grupa u proces prerade problema na nivou EU počinje, međutim, obično pre formalnog postupka

odlučivanja. Konsultacije sa Komisijom i Odborima Evropskog parlamenta omogućavaju ostalim organima da uzmu rano u obzir stavove predstavnika udruženja. Stavove grupe poslodavaca u EPSO određuju, po pravilu, evropska industrijska udruženja, a Evropska konfederacija sindikata tu funkciju preuzima za grupu zaposlenih. Grupa različiti interesi je u tom smislu jače izdiferencirana, ali i tu evropska nadređena udruženja, recimo poljoprivrednika ili malih i srednjih preduzeća i zatnija, vrše veliki uticaj na stavove nacionalnih predstavnika.

Od lobiranja do partnera u društvenom dijalogu

EPSO je vremenom izgubio svoj ekskluzivni karakter kao institucija efikasnog političkog lobiranja. Evropsko i nacionalno zastupanje interesa odvija se, u međuvremenu, često direktno u mnogobrojnim odborima Komisije, a i Evropski parlament je zbog svog sve većeg značaja takođe cilj lobiranja. Zbog toga i zbog proširenja konsultativnih prava u drugim političkim oblastima, i rad EPSO orijentiše se sve više ka drugim institucionalnim principima. On se danas smatra pre svega „organom zastupanja i forumom za razgovor par excellence organizovanog građanskog društva“ i „glasnogovornikom za širenje evropske misli u Evropskoj uniji“. Za vreme procesa proširenja, EPSO je podržavao izgradnju sličnih institucija u državama kandidatima. Na međunarodnom nivou „strukturisani dijalog“ ne obuhvata samo saradnju u Međunarodnom udruženju privrednih i socijalnih saveta i sličnim institucijama već i međuregionalna partnerstva s državama Evropskog ekonomskog prostora, afričkim, karipskim državama, i državama Pacifika, Sredozemlja, Latinskoj Americi, Africi i Aziji.

Ingo Linzenman

Evropski revizorski sud

Ugovorna osnova: čl. 246 do 248 UEZ.

Zadaci: Kontrolisanje obračuna svih prihoda i izdataka Evropske unije.

Sastav: po jedan član iz svake države članice.

Sedište: Luksemburg

Postupak odlučivanja: Sastavljanje izveštaja, stavova i izjava o bonitetu, uglavnom glasovima većine članova; mogućnost formiranja veća za određene vrste izveštaja i stavova.

Literatura: Michael Freytag: Der Europäische Rechnungshof, Baden-Baden 2005 (Evropski revizorski sud) • Rainer Graf: Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1999 (Finansijska kontrola Evropske zajednice) • Siegfried Magiera i dr.: Der Rechnungshof, u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn/Baden-Baden 2000ff (Revizorski sud, u: Godišnjak evropske integracije).

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Evropski revizorski sud (EURS) zadužen je za eksternu finansijsku kontrolu EU. Njegovim osnivanjem u Ugovoru o promenama određenih finansijskih propisa (1975) došlo je do poboljšanja eksterne finansijske kontrole koja je postala neophodna kada je 1970. finansiranje budžeta Zajednice iz doprinosa država članica zamenjeno sistemom sopstvenih prihoda (tzv. sopstvena sredstva). Revizorski sud započeo je svoju aktivnost kao nezavisna kontrolna institucija sve tri Zajednice, u oktobru 1977. Njegovo formalno izjednačavanje sa ostalim organima ustanovljeno je u Ugovoru iz Mاستrihta (1993). Dodatno poboljšanje usledilo je jačanjem njegovih ovlašćenja u Ugovorima iz Amsterdama (1999) i Nice (2003). Neuspeli Evropski Ustavni ugovor koji je trebalo samo da donese promenu detalja u važećim pravnim propisima, svrstao bi Evropski revizorski sud u „drugачiji organ“ koji ne bi bio obuhvaćen „institucionalnim okvirom“ EU. → Ugovor iz Lisabona, koji države članice tek treba da ratifikuju, Evropski revizorski sud svrstava ponovo u organ EU.

Sastav i položaj članova

EURS sastoji se od po jednog predstavnika svake države članice. Preduslovi koji se moraju ispuniti da bi se došlo na to mesto jesu posebne stručne sposobnosti i garancija nezavisnosti. Članove imenuje → Savet EU kvalifikovanom većinom glasova na šest godina nakon što sasluša

mišljenje → Evropskog parlamenta. Oni između sebe biraju predsjednika Evropskog revizorskog suda na period od tri godine. Dozvoljen je njegov ponovni izbor, kao i ponovni izbor članova.

Članovi obavljaju svoju aktivnost u potpunoj nezavisnosti, za opštu dobrobit Unije. Oni ne smeju da traže ili primaju uputstva iz vlade ili bilo kog drugog organa vlasti, moraju da prekinu sve druge aktivnosti koje su nespojive sa njihovim zadacima, i ne smeju da obavljaju nijedno drugo zanimanje za vreme svog mandata. Nakon isteka njihovog mandata, oni su i dalje u obavezi da se, prilikom preuzimanja drugih poslova i obaveza, ponašaju časno i uzdržano.

Zadaci i nadležnosti

Zadatak EURS jeste računovodstvena kontrola koja se odnosi na sve prihode i izdatke EU. Time, u obaveze EURS ne spada samo eksterna kontrola budžetskih sredstava već i sredstava koja su izvan budžetskog plana Unije. Između ostalih, to su sredstva institucija koje je osnovala EU, ukoliko to ne isključuje njihov osnivački akt, kao i sredstva Evropskog fonda za razvoj. Ograničenja kontrolnih ovlašćenja važe za finansijsko ponašanje → Evropske centralne banke i → Evropske investicione banke. EURS zadužen je i za kontrolu vođenja sopstvenog budžeta, ali u praksi koristi privatne revizorske firme kako bi bio pod nezavisnom kontrolom. U njegove nadležnosti spadaju i izdaci → Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, → policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima, kao i pojačane saradnje ukoliko se ona odvija na teret budžeta Unije. To se odnosi na izdatke uprave i, ako Savet nije drugačije odlučio, na operativne izdatke.

Kontrolno merilo EURS jesu zakonitost i propisnost prihoda i rashoda, kao i ekonomičnost vođenja budžeta. Time je omogućeno sprovođenje sveobuhvatne kontrole u pogledu poštovanja važećih pravnih propisa, računovodstvene ispravnosti postupaka, i odnosa troškova i dobiti uložениh sredstava. EURS izveštava posebno o svim ustanovljenim nepravilnostima, i tako je uključen u rad na zaštiti finansijskih interesa EU.

Postupak revizorske kontrole

Revizorska kontrola sprovodi se, po pravilu, naknadno odnosno nakon završetka budžetske godine. Kako bi se, međutim, sprečilo odlaganje, a time i neefikasnost, postoji mogućnost i „tekuće“ kontrole.

Kontrola se sprovodi na osnovu računovodstvene dokumentacije i, ako je potrebno, na licu mesta u organima Unije, u ustanovama koje

upravljaju приходima i izdacima za EU, u fizičkim i pravnim licima koja dobijaju plaćanja iz budžeta Unije, kao i u državama članicama. Po nalogu EURS, njemu se na raspolaganje mora staviti sva dokumentacija i sve informacije koje su potrebne za kontrolu. U državama članicama kontrola se sprovodi uz učestvovanje tamošnjih revizorskih organa ili drugih nadležnih službi u cilju saradnje pune poverenja. Njihovo učestvovanje, međutim, nije nužno tako da EURS može i sâm da sprovodi kontrolu.

Obim kontrole ograničen je na sistemsku analizu koja se proverava i dopunjava kontrolom slučajnog uzorka. Osim toga, EURS se oslanja na izveštaje pojedinih generalnih direktora → Evropske komisije i, ako je potrebno, na istraživanja ostalih nezavisnih revizora.

Izveštaji, stavovi i izjava o bonitetu

Nakon završetka svake budžetske godine, rezultati revizorske kontrole obuhvataju se u (opšti) godišnji izveštaj koji se stavlja na raspolaganje ostalim organima, i koji se objavljuje u Službenom listu EU, zajedno sa njihovim odgovorima na primedbe Evropskog revizorskog suda.

Pored toga, EURS sastavlja posebne godišnje izveštaje o finansijskim sredstvima koja su izvan budžeta Unije, između ostalog o samostalnim institucijama EU koje raspolažu sopstvenim budžetskim planom. Osim toga, EURS može u svakom trenutku da iznese primedbe na određena pitanja, posebno u obliku posebnih izveštaja, i da zauzme stav po nalogu nekog od ostalih organa, kao i → Evropskog privrednog i socijalnog odbora, → Odbora regiona i poverenika građana. U praksi, ovde je reč uglavnom o stavovima o predlozima uredbi Komisije.

EURS je obavezan da Parlamentu i Savetu dostavi izjavu o bonitetu koja se mora objaviti u Službenom listu EU, a u pogledu vođenja računovodstva kao i o pravilnosti i propisnosti poslova. Zahtevi se, u suštini, poklapaju sa zahtevima za reviziju. Njihova posebnost je forma predstavljanja kao sistematični zaključak i vrednovanje značajnih rezultata kontrole. Uglavnom zastupljena praksa da se izjava o bonitetu dopuni specifičnim ocenama svih većih oblasti delovanja dobila je i svoje pravno utemeljenje već u Ugovoru iz Nice.

Zigfrid Magiera / Katrin Krehan

Evropski savet

Ugovorna osnova: čl. 4, 13, 17, 23, 40a UEU. Čl. 11, 99, 128 UEZ. Kao Savet u sastavu šefova država i vlada: čl. 7 UEU. Čl. 11, 121, 214 UEZ.

Sastav: Šefovi država i vlada država članica, kao i predsednik Evropske komisije uz ministre spoljnih poslova i jednog člana Evropske komisije.

Predsedavanje: Države članice smenjuju se svakih šest meseci.

Osnovan: 10. 12. 1974.

Učestalost zasedanja: Održavaju se najmanje dva zasedanja godišnje, po pravilu dva zasedanja za vreme predsedavanja svake države članice.

Odlučivanje: Odluke se donose konsenzusom, kao „Savet koji se sastoji od šefova država i vlada“ odlučuje i kvalifikovana većina; sastavljanje paketa pregovora, okupljanje u „klubu šefova“.

Literatura: Philippe de Schoutheete: The European Council, u: John Peterson, Michael Shackleton: The Institutions of the European Union, 2. izd, Oxford/New York 2006, str. 37–59. (Evropski savet, u: Institucije Evropske unije) • Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008, str. 155–190 (Politički sistem Evropske unije)

Internet: Zaključci Evropskog saveta: <http://www.consilium.europa.eu/>

Nijedna druga institucija nije obeležila i ne obeležava institucionalnu strukturu → Evropske unije toliko značajno kao ovo, pravno i naučno tako teško shvatljivo, telo šefova država i vlada država članica. Svojim istorijskim odlukama o revizijama ugovora i proširenjima Evropski savet je na sveobuhvatan način formirao konstitucionalne osnove sistema Evropske unije. Donošenje → Ugovora iz Lisabona kao i odluke Evropskog saveta o prijemu novih država članica u Evropsku uniju predstavljaju najnovije primere ključne uloge ovog tela. I u kriznim situacijama za Evropu, kao što je to bio slučaj nakon rata u Gruziji, avgusta 2008, i u globalnoj finansijskoj krizi 2008, Evropski savet pokazao se kao vodeće telo u kreiranju evropske politike.

Ugovor: nejasni opisi zadataka i funkcija

Evropski savet u pravnom smislu ne predstavlja organ Evropske zajednice. Oslanjajući se na međuvladin dogovor sa samita u Parizu 1974, on je prvi put spomenut tek u članu 2 Jedinственог evropskog akta (JEA, 1987), no i dalje daleko izvan tadašnjeg Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Ugovor iz Mاستrihta (1993) pominje ovo telo u delu o „Zajedničkim odredbama“ Ugovora o EU (čl. 4 UEU). Po toj osnivačkoj formuli, Evropski savet sastoji se od šefova država i vlada država

članica, kao i predsednika Evropske komisije uz podršku ministara spoljnih poslova država članica i jednog člana Komisije. U skladu sa smernicama Ugovora Evropski savet pruža Evropskoj uniji „neophodne impulse za njen razvoj i postavlja opšte političke ciljeve“. Lisabonski ugovor je, 2007, tu funkciju ponovio.

Na mnogim mestima u ugovorima precizirane su uloge šefova država i vlada. Pritom, obrazložena je i jedna posebna forma kao „Savet u sastavu šefova država i vlada“ koji preuzima donošenje odluka povodom nepoštovanja prava država članica u slučajevima teških povreda ljudskih prava (čl. 7 UEU), i prilikom stupanja u treću fazu monetarne unije (čl. 121(4) UEZ). U tom obliku šefovi država i vlada preuzimaju značajnu izbornu funkciju: oni imenuju kandidate za funkciju predsednika Komisije (čl. 214(2) UEZ), ako je potrebno i uz kvalifikovanu većinu, i određuju predsednika → Evropske centralne banke (čl. 112(2b) UEZ).

Kada je reč o → zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, Evropski savet određuje „principe i opšte smernice, i uz odbrambeno-političke elemente određuje zajedničku strategiju“ (čl. 13 UEU). Nasuprot tome, kada je reč o pitanjima policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima (treći stub EU), Evropskom savetu ne pripisuje se nikakva eksplicitna uloga. U okviru Evropskih zajednica (prvi stub) Evropski savet donosi „zaključke“ o → ekonomskoj politici i → politici zapošljavanja (čl. 99, 128 UEZ).

Praksa: široka interpretacija uloga institucije od ključnog značaja

U poređenju sa čitavim nizom zadataka utemeljenih u Ugovoru, spisak stvarnih aktivnosti i funkcija u kreiranju politike i sistema EU mnogo je više izdiferenciran i ima mnogo veću težinu.

Uzimajući u obzir sveukupni značaj Evropskog saveta, najpre treba navesti ulogu konstitucionalnog arhitekta koju on *de facto* uvek iznova preuzima, kao u okviru Jedinog evropskog akta, prilikom donošenja Ugovora o EU u Mastrohtu, i u Ugovorima iz Amsterdama i Nice, iako u Ugovoru on za to nema isključivo ovlašćenje. Šefovi vlada inicirali su, doneli i potpisali takođe i Ustavni ugovor i Lisabonski ugovor.

U ove kvazi-konstitucionalne odluke spadaju i odluke o → proširenju, kao što je utvrđivanje kriterijuma pristupanja (Kopenhagen, 1993), i izbor kandidata 1997. godine u Luksemburgu, i 1999. u Helsinkiju. Na samitu u Kopenhagenu, 2002, Evropski savet je na političkom nivou zaključio pregovore o pristupanju sa kandidatima za prijem.

Ova funkcija konstitucionalnog arhitekta, oblikovana aktivnostima EU, naći će svoje utemeljenje i dobiće na značaju u nekoliko članova Lisabonskog ugovora.

U svojoj stalno naglašavanoj funkciji pružanja orijentira i smernica, Evropski savet redovno diriguje postupanjem organa Evropskih zajednica prilikom kreiranja širokih, skoro državnčkih, ciljeva evropske politike. Tako se Evropski savet u svojim zaključcima i objašnjenjima bavi, između ostalog, temama iz oblasti ekonomske i socijalne, kao i unutrašnje i spoljne politike.

Šefovi država i vlada davali su centralne smernice na temu svih kriznih oblasti globalne politike u poslednjih 25 godina – kada se radilo o Južnoj Africi, o raspadu Sovjetskog Saveza, o Balkanu, Bliskom istoku i Africi. Osim toga, predsednik Evropskog saveta postao je glasnogovornik i predstavnik Evropske unije u međunarodnim odnosima.

Šefovi država i vlada još uvek su predmet diskusije po pitanju njihove izborne funkcije – i kada je reč o predlaganju predsednika Komisije (čl. 214 UEZ), kao i o izboru predsednika Centralne banke (čl. 112(2b) UEZ).

Šefovi država i vlada od početka su na sebe preuzimali odluke koje nisu mogle da budu raspravljane u Savetu. Tako su donosili odluke o finansijskim paketima Unije ili o sedištim organa i Evropskih agencija EU. Pozivanjem na ulogu „apelacione instance“ odnosno arbitraže, koju su sami sebi dodelili u slučaju postavljanja veta prilikom odlučivanja o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, proširili su svoju prvobitnu ulogu.

Unutrašnji život: dinamika odlučivanja preko paketa pregovora

S obzirom na ovako sveobuhvatno poimanje uloge Evropskog saveta, postavlja se pitanje sposobnosti ovog tela da odluke donosi konsenzusom. Izuzev jednog izuzetka, kada je bila reč o sazivanju vladine konferencije o Jedinственom evropskom aktu 1985, u Evropskom savetu nije bilo glasanja.

Posebna dinamika donošenja odluka Evropskog saveta ima za polaznu osnovu „sastavljanje pregovaračkih paketa“: samo šefovi država i vlada kao „najviša“ odgovorna lica u svojim državama mogu da odmeravaju potražnju i ponudu država članica u raznim oblastima politike. Na osnovu takve „razmene“, nakon dugih noćnih zasedanja, rezultati razmatranja često nisu uvek optimalni u smislu odgovarajućeg rešenja problema. Uz ovako mukotrpan rad, šefovi vlada ipak moraju intenzivno da pregovaraju o konkretnim formulacijama, iako prvobitno nisu

mislili da će to biti njihov zadatak. Pokušaji šefova država i vlada da ponude samo uopštene smernice pokazali su se kao nedovoljno efikasni. Političke kontroverze nalaze se u tzv. „tehničkim“ detaljima, kao na primer kada je reč o podeli budžetskih sredstava ili jačini glasova u → Savetu EU.

Stil pregovaranja je direktniji i ličniji nego u Savetu EU. Po pravilu, šefovi država i vlada velikih zemalja glavni su učesnici u debatama. U zavisnosti od teme, značajnu ulogu igraju i predsednik Evropske komisije ili pojedini šefovi država i vlada manjih zemalja. Predsedavajući, koji se trenutno smenjuju na šest meseci, preuzimaju centralnu ulogu prilikom priprema i donošenja odluka.

Institucionalna arhitektura: promena preko udruživanja međuvladinih i supranacionalnih elemenata

Prilikom osnivanja ovog tela postojala je bojazan da će šefovi država i vlada narušiti monopol Evropske komisije nad inicijativama, da će Savet EU „degradirati“ u podređenu komoru, i da će *de facto* potkopati prvobitno malobrojna prava Evropskog parlamenta. Imajući ovo u vidu, razvoj institucionalne arhitekture pokazuje mešoviti bilans: Komisija, čiji predsednik je član tela, dobila je značajniji profil i status, pošto deklaracije Evropskog saveta može da iskoristi kao „mandat“ sa najvišeg mesta za mnoge svoje aktivnosti. To se odnosi i na inicijative šefova država i vlada o otvorenoj metodi koordinacije i o energetske i klimatske politici.

Slične su posledice po Evropski parlament i Evropski sud pravde: predsednik Parlamenta već nekoliko godina na početku svake sednice Evropskog saveta iznosi stavove svog organa. Od izuzetnog značaja je, međutim, činjenica da su samiti u okviru konferencija vlada proširili prava i polja delovanja Evropskog parlamenta i Evropskog suda pravde. Međuvladino telo je po ovom stanovištu ojačalo supranacionalne institucije. Istovremenom i paralelnom izgradnjom sopstvene uloge kao i uloge institucija EU, Evropski savet je, svesno ili nesvesno, ubrzao horizontalnu fuziju odgovornosti u okviru strukture EU.

Nosioci i kreatori evropske konstrukcije

Evropski savet razvio je istorijski značajne integraciono-političke aktivnosti. Svojim direktnim učestvovanjem, šefovi država i vlada snosili su i snose neposrednu odgovornost za stabilnost, uspešnost, pravce razvoja, kao i indirektnu odgovornost za legitimaciju EU. To telo nije, dakle, proizvoljni proizvod političkog raspoloženja nekih šefova vlada već je

nosilac suštinskog razvoja u pravcu zajedničkog korišćenja državnih instrumenata, a time i tendencija ka vertikalnoj fuziji političkih sistema Evrope. I za budućnost, šefovi država i vlada preneli su, u Lisabonskom ugovoru, na ovo telo ponovo ključnu ulogu u kreiranju politike i sistema, i time su zacrtali održive centralne okvire kojima će Evropljani moći da odgovore na zajedničke izazove.

Volfgang Vesels

(zahvaljujem se Katarini Ekert i Mariji Šefer na pomoći)

Evropski sud pravde

Ugovorna osnova: čl. 46 UEZ. Čl. 220 do 245 UEZ. Protokol o statutu Suda.

Zadaci: Očuvanje prava prilikom primene i tumačenja prava EU.

Sastav: Po jedan sudija iz svake države članice, 8 pravobranilaca.

Sedište: Luksemburg.

Postupak odlučivanja: Zaseda se u većima sa po 3, 5 ili 13 sudija (Veliko veće); u određenim izuzetnim slučajevima zaseda se u plenumu.

Literatura: Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek: Der Gerichtshof, u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn/Baden-Baden 1993ff (Sud pravde, u: Godišnjak Evropske integracije) • Hans-Werner Rengeling/Andreas Middeke/Martin Gellermann (izd.): Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, München 2003 (Priručnik pravne zaštite u Evropskoj uniji) • Matthias Pechstein: EU-, EG-Prozessrecht, Tübingen 2007 (Procesno pravo EU i EZ).

Internet: <http://www.curia.europa.eu>

Evropski sud pravde (ESP) predstavlja, zajedno s Prvostepenim sudom (PS) i Upravnim sudom (US), sudski sistem Evropske unije. Evropski sud pravde osnovan je 1952, kao Sud Evropske zajednice za uglj i čelik, a 1958. je, stupanjem na snagu Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju, postao zajednički sud sve tri evropske Zajednice. Nakon završetka Ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik dopunjene su i konkretizovane odredbe dva osnivačka ugovora Evropske zajednice koji se umnogome dopunjuju, statutom, pravilnikom o načinu postupanja i dodatnim pravilnikom o načinu postupanja Evropskog suda pravde, kao i pravilnikom o načinu postupanja Prvostepenog suda i Upravnog suda. → Ugovor iz Lisabona, koji države članice tek treba da ratifikuju, preuzeo je stanje u pravosuđu uz veoma male izmene i dopune.

Struktura i organizacija

Evropski sud pravde sastoji se trenutno od 27 sudija i 8 pravobranilaca koje imenuju sporazumno vlade država članica (nakon Lisabonskog ugovora po saslušanju odbora koji se sastoji od sedam visokorangiranih pravnika) na period od šest godina. Svake tri godine dolazi do delimične smene pri čemu je ponovno imenovanje dozvoljeno neograničen broj puta. Preduslov za imenovanje jeste obezbeđivanje nezavisnosti, kao i izuzetna stručna kvalifikacija.

Za rukovođenje pravosudnom delatnošću i upravljanje Evropskim sudom pravde zaduženi su njegovi predsednici koje biraju sudije između sebe na period od tri godine. Zadatak pravobranilaca sastoji se u pružanju podrške Evropskom sudu pravde tako što podnose podneske za pojedine pravne stvari. Pritome reč je o nekoj vrsti pravnog veštačenja u kojem pravobranilac objektivno i nezavisno procenjuje sve stvarne i pravne elemente slučaja, i Evropskom sudu pravde podnosi konkretan, ali neobavezujući, predlog odluke.

Prvostepeni sud počeo je sa radom 31. oktobra 1989. Razlog za proširenje sudstva na još jednu instancu za određene tužbe bio je, pre svega, značajno povećanje obima posla Evropskog suda pravde. Dok su zadaci Prvostepenog suda na početku bili ograničeni na samo mali broj oblasti, kasnije je došlo do proširenja njegovih nadležnosti, posebno u Ugovoru iz Nice (2003) koji je otvorio mogućnost prenosa dodatnih ovlašćenja za donošenje odluka na Prvostepeni sud. Istovremeno je došlo do unapređivanja pravnog položaja Prvostepenog suda sa položaja suda koji je bio priključen Evropskom sudu pravde na položaj samostalne pravosudne institucije. Struktura i organizacija Prvostepenog suda napravljene su po uzoru na Evropski sud pravde, iako Prvostepeni sud ne raspolaže stalnim pravobraniocima.

Radi daljeg rasterećenja Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda u Ugovoru iz Nice stvoreni su preduslovi za osnivanje Prvostepenom sudu pridruženih sudskih veća (koja su nakon Lisabonskog ugovora postala „stručni sudovi“), kao dodatnih službi za donošenje odluka prve instance za posebne oblasti. Ta mogućnost iskorišćena je 2004. godine osnivanjem „Službeničkog tribunala Evropske Unije“. Komisija ima pred sobom i predlog za osnivanje „Suda za zaštitu patenata“.

Nadležnost i postupci

Evropski sud pravde zajedno sa Prvostepenim sudom i Upravnim sudom obezbeđuje ispravno tumačenje i primenu Ugovora EU. Ovaj opšti opis zadataka obuhvata nadležnost za (primarno, sekundarno i nepisano) komunitarno pravo, uključujući i ugovore koje Zajednica zaključuje na osnovu međunarodnog prava. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amstardama 1999, njegova nadležnost je proširena, iako ograničeno, na oblasti koje su iz Ugovora o EU prešle u Ugovor o Evropskim zajednicama, a to su pravosuđe i unutrašnja politika, posebno → politika azila, imigracije i viznog režima. Političke oblasti koje su i dalje regulisane u Ugovoru o EU nisu (kao odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici) ili jesu, ali u samo ograničenom obimu (kao od-

redbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim predmetima i o pojačanoj saradnji), predmet nadležnosti Evropskog suda pravde. U okviru svojih nadležnosti, Evropski sud pravde takođe je ovlašćen da kontroliše da li institucije u svom postupanju poštuju osnovna prava.

Evropski sud pravde svoje zadatke ispunjava koristeći postupke utemeljene u Ugovoru o osnivanju EZ. Pritom, razlikuju se direktne tužbe koje otvaraju neposredni pristup sudskom sistemu EU, i ostali postupci. U prve spadaju posebno tužba zbog povrede komunitarnog prava od strane država članica, tužba za poništavanje akta i tužba zbog neispunjenja obaveza, zatim tužba za naknadu štete koja se podnosi protiv Unije, kao i radni spor; u ostale postupke ubrajaju se, pre svega, postupak za donošenje odluke po prethodnom pitanju i postupak izdavanja mišljenja.

Prvostepeni sud predstavlja početnu instancu za direktne tužbe fizičkih ili pravnih lica protiv mera organa Unije kao i, u određenim slučajevima, za tužbe država članica protiv Komisije ili Saveta. Protiv odluka ovog Suda pred Evropskim sudom pravde može se uložiti pravni lek koji je ograničen na pravna pitanja. Nasuprot tome, direktne tužbe organa Unije, ostale tužbe država članica, izdavanje mišljenja kao i tužbe zbog povrede komunitarnog prava od strane država članica nalaze se isključivo u nadležnosti Evropskog suda pravde. Za postupak za donošenje odluke po prethodnom pitanju monopol u odlučivanju koji je imao Evropski sud pravde ograničen je Ugovorom iz Nice tako što je nadležnost u određenim oblastima moguće preneti na Prvostepeni sud. Za odluke sudskih komora, a time i Upravnog suda, koji predstavlja početnu instancu za tužbe koje se odnose na javne službe Evropske unije, Prvostepeni sud predstavlja instancu pravnog leka. Ukoliko postoji ozbiljna opasnost za jedinstvo ili koherentnost komunitarnog prava, moguće je da Evropski sud pravde izuzetno izvrši proveru odluka Prvostepenog suda. Isto važi i za postupak za donošenje odluka po prethodnom pitanju koji je prenesen na Prvostepeni sud. Time se u određenim slučajevima obezbeđuje trostepeni sudski sistem.

Po njihovom praktičnom značaju, sledeća tri postupka posebno su važna:

- Tužba za poništavanje akta omogućava neposrednu sudsku proveru pravnih akata organa Unije kada je reč o nadređenom pravu. Pravo da podnese ovu tužbu ima svaki organ EU, pri čemu su Evropska centralna banka i Evropski revizorski sud (nakon Ugovora iz Lisabona ubuduće i Odbor regiona) ograničeni na tužbu zbog povrede njihovih sopstvenih prava. Osim toga, svako fizičko i pravno lice može direktno tužbom da ospori neki pravni akt organa Unije za poništavanje akta,

ukoliko je to lice neposredno i individualno pogođeno odnosnim aktom (po Ugovoru iz Lisabona ubuduće će to biti moguće u nekim slučajevima, i ako je reč samo o neposredno pogođenim licima).

▪ U okviru tužbe zbog povrede komunitarnog prava od strane države članice proverava se kršenje (činjenjem ili nečinjenjem) komunitarnog prava od strane država članica. U praksi, najveći broj postupaka odnosi se na izostajanje, kašnjenje ili nepravilno uvođenje propisa u nacionalno pravo. Pravo na podnošenje tužbe imaju Evropska komisija i ostale države članice. Podnošenju tužbe prethodi vansudski postupak. Njega vodi Komisija tako što najpre državi članici pruža priliku da se izjasni (tzv. opomena), a onda izdaje obrazloženje. Ukoliko država članica u postavljenom roku ne ispuni svoju obavezu, Komisija može da pozove Evropski sud pravde. Ukoliko se presudom ustanovi prekršaj države članice, ona se obavezuje da plati odštetu. Nepoštovanje presude predstavlja ponovno kršenje Ugovora, protiv čega Komisija ponovo može da se bori odlaskom na sud kako bi postigla da država članica dobije presudu kojom se ona primorava da plati paušalni iznos ili novčanu kaznu. Po Lisabonskom ugovoru, ubuduće će biti moguće da se ovakva presuda zahteva i izrekne u postupku zbog povrede komunitarnog prava od strane države članice ukoliko je država članica prekršila svoje obaveze i nije usvojila mere neophodne za sprovođenje neke smernice.

▪ Za postupak za donošenje odluke po prethodnom pitanju karakteristična je saradnja između sudova država članica i Evropskog suda pravde. Za razliku od direktnih tužbi, ovde je reč o međupostupku u okviru pravnog spora pred sudom u državi članici u kojem je taj sud ovlašćen (ukoliko on predstavlja poslednju instancu) i obavezan da Evropskom sudu pravde postavi pitanja o tumačenju komunitarnog prava, ukoliko je reč o odlučujućim pitanjima za završni postupak. U izuzetnim slučajevima je i Sud, koji ne predstavlja poslednju instancu, obavezan ovo da uradi ukoliko smatra da je neki propis komunitarnog prava nevažeći, i ukoliko on stoga neće biti primenjivan. Nadležnost Evropskog suda pravde u tom postupku obuhvata proveru važnosti sekundarnog komunitarnog prava, kao i tumačenje komunitarnog prava. Pravo na donošenje odluke o njegovoj konkretnoj primeni u završnom postupku zadržava sud države članice.

Očuvanje pravnog jedinstva

Sudska kontrola ispravne primene komunitarnog prava nije samo zadatak evropskog sudstva već i sudova država članica. Ukoliko državne uprave država članica poštuju komunitarno pravo, što je po pravilu slu-

čaj, onda eventualno kršenje propisa iz komunitarnog prava mora biti predmet rada nadležnih sudova država članica. Ovi sudovi, prilikom odlučivanja o svim sporovima, moraju kao kriterijum da koriste i nadređeno komunitarno pravo. Stoga se sudovi država članica u funkcionalnom smislu označavaju i kao sudovi Zajednice. Pošto i evropski sudovi i sudovi država članica primenjuju komunitarno pravo, postoji opasnost da odluke budu suviše različite, pa da i primena komunitarnog prava bude različita u različitim državama članicama. Evropska zajednica predstavlja, međutim, u prvom redu pravnu zajednicu za čiju je efikasnost neophodno opšte i jedinstveno važenje pravnih normi.

Radi očuvanja pravnog jedinstva, Evropski sud pravde određen je kao poslednja instanca za kontrolu primene komunitarnog prava. To obuhvata i ovlašćenje da tumači i nadgrađuje komunitarno pravo koje je obavezujuće za sve države članice. Pritom, Evropski sud pravde, u skladu sa opšte prihvaćenom pravnom metodologijom, oslanja se na doslovan tekst, sistematiku, kao i smisao i svrhu odnosnog propisa, dok je, usled posebne dinamike razvoja komunitarnog prava, istorija nastanka stavljena u drugi plan. Održanju funkcionalnosti Zajednice posvećena je, pritom, posebna pažnja. U donošenju presuda Evropskog suda pravde to je obuhvaćeno pojmom „*effet utile*“ koji označava praktičnu efikasnost propisa komunitarnog prava u konkretnom pojedinačnom slučaju. Na osnovu još uvek prisutne nedovršenosti komunitarnog prava postoji, osim toga, još jedna posebna nužnost, da se neregulisane „*rupe*“ u propisima preko pravosuđa Evropskog suda pravde zatvore. Kao osnov za svoju pravnu nadogradnju, Evropski sud pravde približava sva ona ustavna načela država članica o zajedničkim vrednostima, i razvija opšte pravne principe komunitarnog prava na osnovu vrednosnog pravnog poređenja i imajući u vidu strukturu i ciljeve Zajednice. Dok je ovo ovlašćenje opšte priznato, Evropskom sudu pravde nije dozvoljeno, kao ni ostalim sudovima, da deluju kao organi koji kreiraju pravne norme.

Najvažniji principi koje je Evropski sud pravde razradio tumačeći i unapređujući propise, jesu neposredna primenljivost i efikasnost komunitarnog prava koje ima prednost nad nacionalnim pravom, odgovornost država članica za kršenje komunitarnog prava, kao i razvoj i poštovanje osnovnih prava iz komunitarnog prava. Iako neki kritičari smatraju da je Evropski sud pravde time nedopustivo proširio svoja ovlašćenja, nemački Savezni ustavni sud nije imao ništa protiv prakse Evropskog suda pravde u njegovom dosadašnjem radu.

Fleksibilizacija

Ugovorna osnova: čl. 43–45 UEU (osnovna klauzula), čl. 11, 11a UEZ (prvi stub), čl. 27a–e UEU (drugi stub), čl. 40, 40a–b UEU (treći stub), 122 UEZ (EMU); Protokoli UEU koji se odnose na EMU i integrisanje Šengenskog sporazuma u ugovore EU.

Literatura: Franklin Dehousse/Wouter Coussens/Giovanni Grevi (izd.): Integrating Europe: Multiple Speeds – One Direction, EPC Working Paper No. 9, april 2004 (Integrisanje Evrope: više brzina – jedan pravac) • Janis A. Emmanouilidis: Conceptualizing a Differentiated Europe, ELIAMEP Policy Paper No. 10, juni 2008 (Konceptualizacija izdiferencirane Evrope) • Claus Giering: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration, Bonn 1997 (Evropa između svrsishodnog udruženja i super-države. Razvoj naučno-političke integrativne teorije u procesu evropske integracije).

U Evropskoj uniji koja je sve veća i kompleksnija, sve teže je da sve države članice istovremeno dostignu dalje produbljivanje procesa integracije. Fleksibilizacija procesa integracije treba stoga da omogući onim državama članicama koje teže još bliskijoj saradnji i koje su za nju i spremne, da brže napreduju od ostalih. Način da se to postigne jeste pravljenje vremenskih razlika, uzimanje u obzir specifičnosti po oblastima ili vrsti članstva. Fleksibilizacije predstavlja metodu koja državama omogućava da ostvare veću i dublju integraciju. Dopuštanjem fleksibilizacije mogu se, međutim, izazvati i suprotne tendencije. Može da se dogodi da neke države članice na neograničeno vreme prestanu da učestvuju u određenim oblastima zajedničke politike, i da to dovede do raspada integracionog procesa. U teoriji i u praksi došlo je do razvoja različitih oblika fleksibilizacije.

Teoretski koncepti fleksibilizacije

Kao preteču teoretske rasprave treba navesti koncept *stepenaste integracije*, po kojem neke države članice u svojim integracionim nastojanjima vremenski brže napreduju (Tindemansom izveštaj iz 1975). Države koje na početku tog procesa nisu sposobne za integraciju ili ne žele da ulaze u taj proces, mogu kasnije da se priključe, u skladu sa zajednički određenim kriterijumima. Do stepenaste integracije dolazi na osnovu zajedničkih ugovora i institucija, i ona ima za cilj da dovede do jedinstvenih struktura, kratkoročno u suštinskim oblastima, kao i dugo-

ročno za sve države članice. Kao odrednica *stepenaste integracije* poznata je postala Evropa dve brzine. Jedna verzija stepenaste integracije, o kojoj se mnogo govorilo, jeste *konceptija „jezgra Evrope“* (između ostalog, u dokumentu Šojblea i Lamersa iz 1994). Najuže jezgro čine Nemačka i Francuska koje predstavljaju motor integracije. Kod ovog predloga kritikovana je, pre svega, činjenica da bi druge države mogle tako da dobiju članstvo drugog reda.

Koncept *diferencirane integracije* odnosno *varijabilne geometrije* razlikuje se od stepenaste integracije posebno po tome što neke članice EU mogu da napreduju u integraciji uprkos otporu država koje nisu spremne na integraciju, i tako može nastati veći broj jezgara sa različitim učesnicima. U jezgrima integracije određuju se pravila, ciljevi i tempo bez saodlučivanja država koje ne učestvuju i kojima, doduše, mora biti ostavljena mogućnost da se priključe kada ispune date kriterijume. U diferenciranim jezgrima trebalo bi da bude moguće postojanje prednosti prilikom učlanjivanja ili delimičnog članstva. Takve konstrukcije mogu biti od pomoći ako je potrebno zaobići otpor protiv produbljenja integracije, a takve konstrukcije nude i budućim članicama opciju prevremenog članstva.

Za razliku od ova dva koncepta koji, u principu, sadrže skup pravnih normi i obaveza svih država članica EU, i u kojima treba da se produbi integracija barem u nekim oblastima kroz ograničen broj država članica, koncept *Evrope à la carte* relativizuje značaj jedinstvenog skupa pravnih normi i obaveza svih država članica EU (*acquis communautaire*). Umesto toga, on se oslanja na *Evropu domovina*, i nacionalnim državama daje široku slobodu izbora i donošenja odluka.

Oblasti fleksibilizacije u praksi

Fleksibilizacija nije nov fenomen. U istoriji evropske integracije stalno je bilo novih mera koje su preduzimane ili predlagane. Taj princip unesen je u Rimske ugovore (1958) još kada je bilo reči o prelaznim propisima prilikom uvođenja carinske unije. Prelazni rokovi kao instrument vremenski stepenaste integracije uspešno su korišćeni kod svih rundi proširenja. Još jedan oblik stepenaste integracije predstavlja konstrukcija → Ekonomske i monetarne unije (EMU). Osnova EMU bila je zajednička odluka svih država članica EU o vremenskom okviru i modalitetima početka kao i produbljivanja monetarne integracije. Doduše, ispunjenje određenih kriterijuma određuje vreme pristupa pojedinih država članica EMU. Samo su Velika Britanija i Danska dobile vremenski neograničenu mogućnost *opting-out*, čime je, u princi-

pu, data mogućnost neograničenog izostanka iz ove suštinske oblasti integracije.

Za socijalnu politiku uveden je diferencirani oblik fleksibilnosti. I odredbe Evropske socijalne povelje iz 1989. koje su regulisane izvan zajedničkih ugovora, kao i socijalni protokol Ugovora iz Maastrichta iz 1991, koji se nadovezuje na te odredbe, u početku nisu važile za Veliku Britaniju sve do Ugovora iz Amsterdama. A otvaranje unutrašnjih granica, do kojeg je došlo 1985, Šengenskim sporazumom, postao je deo pravnih propisa tek stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama (→ politika azila, imigraciona i vizna politika). To je, doduše, moglo biti ostvareno samo uz široke opting-out propise koji su važili za Veliku Britaniju, Irsku i Dansku koje su učestvovala samo u regulisanjima u skladu sa Evropom *à la carte*. Socijalna politika i Šengenski sporazum ipak pokazuju da integraciona inicijativa koja počinje izvan Unije postaje deo zajedničkih pravnih propisa kada je uspešna.

Amsterdam, Nica i Lisabon

Kako bi ubuduće mogla da počne bliskija saradnja i u okviru ugovora, na osnovu zajednički ustanovljenih pravila, Ugovorom iz Amsterdama uveden je instrument „pojačane saradnje“. Osnovne odredbe tog instrumenta utemeljene su u čl. 43–45 UEU kao „generalna klauzula“. Konkretni propisi zasnovani su na „specijalnim klauzulama“ za prvi odnosno treći stub → Evropske unije. U Amsterdamu, pojačana saradnja podređena je mnoštvu ograničenja: pre svega, ona je mogla da bude primenjena samo kod većine država za oblasti koje su eksplicitno navedene u Ugovoru, a ne u → zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, pri čemu je svaka članica imala još i pravo veta. Stoga je u velikoj meri vladalo jedinstvo oko toga da pojačana saradnja neće biti primenjena u tom obliku.

U okviru vladine konferencije 2000. godine dogovoreno je da se počne s primenjivanjem malo opuštenijeg pristupa odredbama. Prethodni propis je, međutim, samo iznova osmišljen: od pet članova sa 15 pasusa na tri mesta Ugovora nastalo je 14 članova sa 23 pasusa na 4 mesta Ugovora. Kako bi se predupredila strahovanja mnogih država članica da će nastati „zatvoren klub“, zadržana su mnoga ograničenja ili su uvedena nova. Uvedena je dodatna diferencijacija u smislu kada i koliko država može biti u kojim oblastima i pod kojim uslovima aktivna. Istovremeno, dogovoreni su neki reformski koraci: otpala je mogućnost veta za prvi i treći stub u Nici, a utvrđeno je da najmanji broj država koje mogu učestvovati bude osam. U EU-15 to je bilo više od

polovine članova, a u EU-27 bilo je mnogo manje od trećine. Najveće ograničenje sastojalo se i dalje u tome da se pojačana saradnja može primenjivati samo za političke oblasti koje su već utemeljene u Ugovoru, i da postojeći pravni propisi ne smeju da se menjaju. Ni EMU ni Šengenski sporazum ne bi mogli biti realizovani ovim instrumentom.

U → Ugovoru iz Lisabona došlo je do nekoliko olakšica i napredaka u odnosu na propise iz Nice. Osnovne prednosti nalaze se u grupi pravnih odredbi, u pojednostavljivanju postupka podnošenja zahteva i proširenju pojačane saradnje na oblast spoljne, bezbednosne i odbrambene politike. Za ovu poslednju oblast i dalje je bila potrebna jednoglasna odluka Saveta EU, i bilo je potrebno da učestvuje najmanje trećina država članica u donošenju odluka u toj oblasti. Za razliku od važeće osnove Ugovora iz Nice, Ugovor iz Lisabona predviđa čitav niz novih mogućnosti fleksibilizacije, na primer, za oblast → evropske bezbednosne i odbrambene politike.

Ocena i perspektiva: ambivalentan učinak

U Ugovoru iz Amsterdama princip fleksibilizacije dobio je pravni legitimitet, u Ugovoru iz Nice olabavljena su neka ograničenja primene, a u Ugovoru iz Lisabona ovaj put je nastavljen. Na taj način moguće je popustiti blokade u posebnim oblastima političke svakodnevnice EU sa 27 i više država članica. Kao principijelni produbljujući instrument Unije koja stalno raste, ili čak kao baza za ustanovljivanje „centra gravitacije“, pojačana saradnja biće samo ograničeno moguća. Iako su optimizovani instrumenti iz Ugovora, do sada ne postoji nijedan konkretan projekat u okviru pojačane saradnje. Stoga, ona ubuduće neće više toliko služiti ostvarenju jezgra koliko efikasnom kreiranju detalja političkog života. U tom smislu, opravdano je odmereno ograničenje njene primenljivosti, kako dnevno-politička primena ne bi vodila ka nekontrolisanom rasformiranju zajedničkih pravnih propisa. Za ambiciozne korake u malom krugu izgleda da je neophodno da i dalje postoji diferencijacija izvan Ugovora.

Klaus Giring / Janis A. Emanuilidis

Industrijska politika

Ugovorna osnova: čl. 157 UEU, ograničen pre svega poglavljem VI (Konkurencija).

Ciljevi: Poboljšanje ambijenta za međunarodno konkurentna, efikasna i inovativna preduzeća, posebno za mala i srednja preduzeća; jačanje konkurentnosti podsticanjem istraživanja i razvoja, kooperacijom i olakšicama prilikom strukturnog prilagođavanja.

Instrumenti: Iniciranje i podrška međudržavnih konsultacija i koordinacije; nakon odluke Saveta (kvalifikovana većina) podrška specifičnim merama država članica.

Budžet: oko 500 miliona evra u 2009.

Dokumenti: Europäische Kommission: Halbzeitbewertung der Industriepolitik – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2007)374 (Evropska komisija: Procena industrijske politike na poluvremenu – doprinos strategiji EU za rast i zaposlenje) • Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005)474 (Politički okvir za jačanje prerađivačke industrije u EU – na putu ka jače integrisanom konceptu za industrijsku politiku).

Literatura: Berthold Busch: Renaissance der Industriepolitik?, Köln 2005 (Renesansa industrijske politike?).

Internet: GD preduzeća i industrija: http://ec.europa.eu/enterprise/index_en.htm • BusinessEurope: <http://www.businesseurope.eu> • Eurochambre: <http://www.eurochambres.be/>

Industrijska politika spada u osporavane političke oblasti Evropske unije. Već i naziv poglavlja u Ugovoru – „Industrija“ umesto „Industrijska politika“ – odražava razlike koje postoje od osnivanja između tradicionalno više dirigovano-intervencionistički orijentisanih država članica i onih koje su više okrenute liberalnoj tržišnoj privredi. Drugačije nego u → politici u oblasti konkurencije, koja treba da garantuje poštenju konkurenciju između svih učesnika na tržištu, industrijska politika često se smatra direktnim uplitanjem u korist privilegovanih aktera. Na nivou EU na to se odgovara tako što se veći značaj pridaje horizontalnim merama nasuprot uplitima koji su specifični za određene privredne grane ili preduzeća.

Počeci industrijske politike Zajednice

Industrijska politika EZ starija je nego zvanično priznanje njenog postojanja: tek 1970. godine, Komisija se eksplicitno bavila tom temom u

memorandumu „Industrijska politika Zajednice“. Jedinostvenim evropskim aktom, 1987, uveden je član Ugovora i tek od devedesetih godina, u Ugovoru iz Mاستrihta nastao je i naslov za ovu oblast. Dok Ugovor o osnivanju EEZ ne pominje zajedničku industrijsku politiku, u osnivačkim ugovorima Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ, 1952) kao i u Evropske zajednice za atomsku energiju (1958) postojala su industrijska ovlašćenja, na primer za usmeravanje investicija. Industrijsko-politički uplivi Zajednice bili su mogući, uz osvrt na opšte ciljeve iz Ugovora, preko ovlašćenja iz čl. 308 UEZ. Nakon što se Evropska ekonomska zajednica najpre najviše skoncentrisala na carinsku uniju, od 1968. sve više postajalo je jasno da je za zajedničko tržište za plasiranje roba potrebno stvoriti jedinstveni prostor za preduzeća i njihovu proizvodnju. Stoga je Komisija 1970. podstakla stvaranje zajedničkog pravnog, poreskog i finansijskog okvira za preduzeća, kao i pružanje podrške preduzećima u sve bržim strukturnim promenama. Savet je 1973. doneo prvi akcioni program za industrijsku politiku. On je, pored horizontalnih zadataka kao što je ukidanje tehničkih trgovinskih prepreka i prilagođavanje društveno-pravnih odredaba predviđeno i u sistemu javnih nabavki specifične mere i u oblastima kao što je vazduhoplovna tehnika, informatika, brodogradnja i proizvodnja papira.

Taj skup specifičnih i horizontalnih zadataka određivao je aktivnosti Zajednice u vremenu koje je dolazilo. Posmatrači orijentisani ka tržišnom liberalizmu i države koje nisu bile u EZ kritikovali su, pre svega, specifične uticaje – kao što je podsticanje evropskog vazduhoplovstva i → politike u oblasti istraživanja svemira (Airbus i Ariane), i politiku pružanja državne pomoći metalnoj industriji. Takve kritike postale su od osamdesetih godina glasnije, kada je Zajednica jasno potpala pod pritisak konkurencije iz dva pravca: SAD i Japan, brzim uvođenjem novih tehnologija na tržište pretekli su EZ, dok je pre svega u jugoistočnoazijskim zemljama u razvoju nastajala konkurencija povoljnije proizvodnje u tradicionalnim industrijama. EZ reagovala je, s jedne strane, zaštitničkim merama u spoljnoj trgovini, kao i postavljanjem novih pravaca svoje industrijske politike.

I dalje je postojao pokušaj da se nužna strukturna prilagodavanja, takođe kao posledica proširenja na Jug, početkom i sredinom osamdesetih godina, usmeravaju kroz specifične politike (npr. za tekstilnu, metalnu, automobilsku industriju i za brodogradnju). S druge strane, u središte je stavljeno obezbeđivanje konkurentnosti Zajednice. U to je spadalo i stvaranje jedinstvenog → unutrašnjeg tržišta, kao i → politika u oblasti istraživanja i tehnologije.

Mastriht: stvaranje sopstvenog člana o industriji

Od Ugovora u Mastrihtu (1993) evropska industrijska politika zasnivala se na čl. 157 UEZ. Zajednici je time, zajedno s državama članicama, data odgovornost za konkurentnost industrije. Okvir za postupanje Zajednice određen je upućivanjem na sistem otvorenih tržišta i tržišta zasnovanih na konkurenciji. Pritom, čl. 157(3) UEZ predviđa da Parlament i Savet (kvalifikovanom većinom) mogu da donesu odluku o posebnim merama na osnovu predloga → Evropske komisije i nakon saslušanja → Evropskog privrednog i socijalnog odbora. Doduše, ove mere ne smeju sputavati konkurenciju.

Slično kao u Komisiji, nadležnosti za industrijsku politiku bile su takođe u → Savetu EU, podeljene na različite grupacije. Delimičnu promenu donelo je stvaranje grupe Saveta za pitanja konkurentnosti 2003. godine, u koju su se okupile nekadašnje grupe za industriju, unutrašnje tržište, konkurenciju i istraživanje.

Nova politika za preduzeća

Dok je Prodi bio predsednik Komisije, krajem 1999, započet je razvoj smernica za novu politiku preduzeća EU koja je trebalo da zameni stari pojam industrijske politike. Okončanjem nagle ekspanzije interneta i pogoršanjem privrednog položaja krajem 2002, pojam industrijska politika ponovo se vratio u političke rasprave. Komisija se u više saopštenja bavila ovom temom i pritom je podvlačila značaj proizvodnje za celokupnu privredu Evrope. U središtu je bilo poboljšanje regulatornog ambijenta boljom procenom posledica određenih zakona i boljim uklapanjem različitih politika Zajednice, pri čemu bi trebalo, na primer, → strukturna i regionalna politika više da budu okrenute inovacijama.

Uprkos većem uzimanju u obzir problema koji su specifični za pojedine oblasti privrede, i nova industrijska politika EU jeste horizontalna politika u smislu „politike određenog lokaliteta“. Njen sve veći značaj naglašen je na početku predsedavanja Baroza Komisijom, i time što je na GD preduzeća i industrija početkom 2005, između ostalog, prenesena i nadležnost za istraživanja svemira, kao i za istraživanja značajna za odbranu i bezbednost. Nakon radnog programa, usvojenog 2005, koji se sastojao iz mera specifičnih za pojedine oblasti kao i opštih mera, sledile su specifične inicijative za poboljšanje okvirnih uslova i za proširenje unutrašnjeg tržišta u oblastima kao što su automobili, hemija, svemir i odbrambena sredstva. Nezavisno od privrednih grana, reč je bila, pre svega, o poboljšanju unutrašnjeg tržišta roba, kao i o boljem

pravnom normiranju. Prvi rezultati tih lako modifikovanih akcenata predstavljeni su 2007, kada je napravljen međubilans u okviru kojeg se preduzimaju dalja prilagođavanja, na primer diskusiji o klimatskim promenama.

Peter M. Vagner / Maik Šmal

Nadležnosti: instrumenti i kompetencije

Ugovorna osnova: Ugovor o EU, Ugovor o EZ, Ugovor Evroatom, Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (UEZ), kao i Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) objavljeni su u konsolidovanim verzijama od Nice u Službenom listu br. C 321 E od 29. decembra 2006. Osnovni ugovori u prvobitnim i ažuriranim verzijama, kao i dalji osnovni tekstovi dostupni su pod: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

Ugovor iz Lisabona: Ugovor iz Lisabona objavljen je u Službenom listu C 306 od 17. decembra 2007, i dostupan je pod <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

Literatura: Peter-Christian Müller-Graff: Die Kompetenzen in der Europäischen Union (Nadležnosti u Evropskoj uniji), u: Werner Weidenfeld (izd.): Die Europäische Union (Evropska unija), Bonn 2008, str. 139–164 • *ibid*: Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Primärrechts (Ugovor iz Lisabona na sistemskom tragu primarnog prava) u: Integration (Integracija) 2008, str. 123–144 • Armin Hatje/ Anne Kindt: Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung? (Evropa – ponovo u dobrom ustavnom stanju?), Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2008, str. 1761–1768 • Thomas Oppermann: Die Europäische Union von Lissabon, (Evropska unija iz Lisabona) Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2008, str. 473–483.

Internet: Scadplus: http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm • Centar za evropsku politiku: <http://www.cep.eu/en/home>

Evropska unija (EU) sa svoja tri stuba (Evropska zajednica (EZ) i Evroatom (EAZ) kao prvi stub; Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) kao drugi stub; saradnja policije i pravosuđa u krivičnim predmetima (SPPK) kao treći stub), u poređenju s drugim međunarodnim organizacijama (na primer, Svetska trgovinska organizacija, STO), odlikuje se time što posebno u svom prvom stubu poseduje nadnacionalna ovlašćenja. Ona su, u međuvremenu, razvrstana prema širokoj lepezi predmeta, i instrumentalno mogu da dostignu i obavezujuće dejstvo koje se može uporediti sa nacionalnim pravom. Za razliku od toga, drugi i treći stub predviđaju da države članice svoja odnosna resorna ovlašćenja zajedno sprovode u predviđenim okvirima. Dva nivoa delovanja u EU postavljena su na međuvladinom nivou. Stupanjem na snagu → Ugovora iz Lisabona, ova tri stuba stopila bi se u (spojenu) Evropsku uniju.

Pojam i dodeljivanje nadležnosti u Evropskoj uniji

Kao nadležnost ili kompetencija u nasleđenom državnom poretku podrazumeva se ustavno-pravno dato ovlašćenje nekog organa javne vlasti

da deluje. Pritom, reč može biti o zakonodavnim, administrativnim ili pravosudnim ovlašćenjima. Od ugovora na kojima Unija počiva, opširne nadležnosti tog tipa pronalaze se u Ugovoru EZ (Ugovor o osnivanju evropske zajednice (UEZ)), i protokolima koji su u istom rangu pridodati ovom Ugovoru, kao i u Ugovoru Evroatom (Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju). Još prilikom dodeljivanja nadležnosti, pokazale su se razlike između stubova Unije. I dok su nosioci udruživanja u prvom stubu EZ ili Evroatom, u pravnom smislu – samostalna pravna lica, kod drugog i trećeg stuba nedostaje evropski subjekat kojem se mogu pripisati, te stoga nedostaje i kompetencija evropske Zajednice. U skladu s tim, ZSBP i saradnju policije i pravosuđa u krivičnim predmetima u okviru institucionalnih okvira sprovode zajedno države članice koje su međusobno povezane Ugovorom o Evropskoj uniji (UEU).

Razvijanje poretka nadležnosti

Poredak nadležnosti u današnjoj Uniji razvijan je korak po korak. Pionir nadnacionalnih nadležnosti bila je Evropska zajednica za uglj i čelik (EZUČ) koja je 1952. stupila na snagu, a prestala 2002, a koju je osnovalo šest ključnih kontinentalno-evropskih država (Belgija, Francuska, Holandija, Italija, Luksemburg i Nemačka); ona je sektorski bila ograničena na oblasti uglja i čelika, a u svom pristupu bila je intervencionistički postavljena, sa ovlašćenjima Visoke vlasti da interveniše. Nakon neuspeha projekta Evropske političke zajednice (EPZ), u kojoj je bilo predviđeno da se na nivou Evrope povežu vojne nadležnosti, a usled postupka ratifikacije od strane nacionalne skupštine Francuske (1954), ovih šest država je Ugovorom EEZ, koji je stupio na snagu 1. januara 1958, sledilo novi pristup integracija. U njegovo središte postavljeno je stvaranje zajedničkog tržišta, a oko njega – krug nadležnosti koji se od onda korak po korak širi, i koji oko sebe grupiše zajednicu koja je svojevremeno označavana kao Evropska ekonomska zajednica (EEZ), a od 1993. godine kao EZ. Isto tako, 1958. godine na snagu je stupila Evroatom koja je – slično EZUČ – sektorski ograničena, i koja posebno treba da podstiče istraživanje i korišćenje nuklearne energije u Evropi u mirnodopske svrhe, kako bi na taj način doprinela „podizanju životnog standarda u državama članicama“ (čl. 1 Ugovor Evroatom). Bitni dalji koraci razvoja sadržani su u Jedinostvenom evropskom aktu iz 1987. godine (uvođenje koncepcije unutrašnjeg tržišta i od integracije tržišta nezavisne ekološke nadležnosti Zajednice, prelazak na kvalifikovanu većinu glasova u određenim oblastima ujednačavanja

prava), kao i u Ugovoru iz Maastrichta koji je 1993. godine stupio na snagu. Ovim poslednjim, stvorena je Evropska unija sa strukturom stubova koja važi i danas, a EZ postavila je kao cilj ostvarivanje monetarne unije, kao i brojne druge političke nadležnosti (na primer, tržišno-integrativna nezavisna zdravstvena zaštita i zaštita potrošača, politika industrije). Istovremeno, formirani su međuvladini stubovi i ZSBP, kao i saradnja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ovo poslednje izmenjeno je Reformskim ugovorom iz Amsterdama (stupio na snagu 1999). Pet političkih oblasti od zajedničkog interesa preneseno je na Zajednicu, dakle iz trećeg stuba u prvi: politike pristupa (→ azil, pravne norme u vezi sa imigracijom i viznim režimom), → saradnja u oblasti pravosuđa u građanskim predmetima, i saradnja u oblasti carina. Preostali deo blago je proširen i preformulisan pod nazivom SPPK (Saradnja policije i pravosuđa u krivičnim predmetima). Pored toga, Ugovorom EZ iz Amsterdama uvedene su i dodatne nadležnosti (→ politika zapošljavanja). Ugovor iz Nice ne sadrži nikakve uporedive novine u pogledu poretka nadležnosti.

Sveukupno, pokazuje se da je razvoj sistemski usaglašen sled integracionog pristupa koji je poduprt tržištem. Uzajamno otvaranje tržišta u državama članicama koje je usledilo u okviru osnovnih sloboda na unutrašnjem tržištu zahtevalo je sve više mera koje su išle dalje od ekonomsko-političkih sadržaja. Ovo se najjasnije ispoljilo kroz podizanje politike azila, imigracije i viznog režima na nivo agende politike Zajednice. Njihova neophodnost u pogledu koncepcije integracija potiče od ukidanja kontrola na granicama unutrašnjeg tržišta koje zahtevaju slobode kretanja lica na unutrašnjem tržištu.

Poredak kompetencija u Evropskoj uniji

Osnove legitimacije nadležnosti postavljenih u okviru konstrukcije Unije moraju se razlikovati u pogledu nadležnosti Zajednice, i nadležnosti država članica povezanih putem prava Unije. Legitimacijski osnov nadnacionalnih ovlašćenja predstavlja takozvano primarno pravo zajednice (UEZ, Ugovor Evroatom, protokoli). Njegovom ratifikacijom države članice utemeljile su suverena prava Zajednice različitog predmetnog sadržaja, time što su svoje odnosne nacionalne „štitove suvereniteta“ otvorile, u definisanom obimu, za suverene akte Zajednice. Ugovor o EU je legitimacijski osnov za pravo Unije da spoji obavezujuće nadležnosti iz drugog i trećeg stuba.

Nadležnosti Zajednica, isto kao i nadležnosti država članica po osnovu prava Unije u drugom i trećem stubu, u okviru Ugovora, u njihovoj tekstualnoj verziji raspoređene su po tematskim oblastima, iako nisu

pobrojane u opštim spiskovima. Ovakva tehnika normiranja u skladu je sa suštinom EU kao ciljano transnacionalno orijentisane, ali ne i državne organizacije. Nadležnosti se, u skladu s tim, prenose na Zajednice radi ostvarivanja određenih, manje ili više, ograničenih pojedinačnih ciljeva. Zajednica nema mogućnosti samostalnog proširenja, s obzirom na neophodnost prenošenja kompetencija, a time je načelno obezbeđena i predvidljivost vršenja nadležnosti na evropskom nivou koju je Savezni ustavni sud Nemačke zahtevao u svojoj odluci o Mاستrihtu.

Sistem dodeljivanja nadležnosti stvara prostor za stručne oblasti koje na osnovu prirode stvari mogu samo zajednički da se regulišu. U njih spada, na primer, utvrđivanje zajedničke carinske tarife (čl. 26 UEZ), sprovođenje zajedničke trgovinske politike u odnosu na treće zemlje (čl. 133 UEZ), kao i usaglašavanje prava u okviru unutrašnjeg tržišta (čl. 95 UEZ). U tom smislu, EZ dodeljene su isključive nadležnosti (doduše, sporne u pogledu usaglašavanja prava u okviru unutrašnjeg tržišta), dok je najveći broj ovlašćenja formulisan kao neisključive nadležnosti. Njima se državama članicama ostavlja ovlašćenje regulisanja onih predmetnih oblasti u koje se Zajednica nije uključila.

Ciljevi Unije i poredak nadležnosti

Usaglašavanje nadležnosti sa ciljevima u skladu je sa osnovnom, ciljano orijentisanom, strukturom EU. U tom smislu, EZ je u čl. 2 UEZ usmerena na nekoliko, naravno veoma uopštenih, osnovnih ciljeva koji u srži mogu da se opišu kao obezbeđivanje mira, ekonomskog i socijalnog prosperiteta, kao i povezanosti vrednostima i solidarnošću država članica. Za ostvarivanja ovih ciljeva, Ugovor EZ poznaje tri glavna puta: zaokruživanje zajedničkog tržišta, stvaranje Ekonomske i monetarne unije, kao i sprovođenje u čl. 3 i 4 UEZ pobrojanih zajedničkih politika i mera. Vršenje nadležnosti mora konstantno da bude merljivo u odnosu na osnovne ciljeve (uporedi čl. 5(1) UEZ).

Uspostavljanje i sprovođenje nadležnosti

Ograničenom prenošenju nadležnosti na Evropske zajednice odgovara i striktno vezivanje za izričito napisane ili u pravnim normama implicitno sadržane norme o nadležnostima. Ovo načelo ograničenog pojedinačnog ovlašćenja predviđa čl. 5(1) UEZ, kada delovanje Zajednice ograničava na ugovorom data ovlašćenja. U tom smislu, nadležnosti su definisane u pogledu kompetencija udruživanja i kompetencija organa u četvorostrukom pogledu: predmetno (šta sme da se reguliše?), u pogledu vrste delovanja (koja vrsta pravnog akta može da se donese?),

specifično za organ (koji organ treba da se angažuje?), i u pogledu specifičnosti postupka (po kojem postupku se donosi pravni akt?).

Ako neka projektovana mera potpada pod opštu predmetnu nadležnost Evropskih zajednica, ona je, ipak, dopustiva samo ukoliko se poštuju uslovi navedeni u čl. 5 UEZ. Ona naročito ne sme da prelazi meru koja je potrebna da bi se ostvarili ciljevi Ugovora (čl. 5(3) UEZ). Prema tome, mera mora da bude odgovarajuća i neophodna. Time se posebno implicira da nadležni organi moraju da između nekoliko adekvatnih mera odaberu onu alternativu koja je u najmanjoj meri drastična (zapovest najblažeg sredstva). Neisključive nadležnosti (na primer, u izvornoj zaštiti čovekove sredine u skladu sa čl. 175 UEZ), pored toga, podležu i principu supsidijarnosti: nadležnosti, dakle, mogu da se vrše samo onda „ako i ukoliko ciljevi odnosnih mera na nivou država članica ne mogu dovoljno... i bolje da budu dostignuti na nivou Zajednice“ (čl. 5(2) UEZ). Uprkos političkom akcentu koji se stavlja na ovo načelo, njegov pravni naglasak za kontrolu normiranja prava do sada je ipak bez većeg značaja. Ako se kao osnov uzme (sporno) shvatanje usaglašavanja prava u smislu integrisanja unutrašnjeg tržišta, prema čl. 95 UEZ, kao isključive nadležnosti, onda ono u ovoj praktično značajnoj oblasti i ne može da nađe primenu, tako da već ovde važi princip neophodnosti usled povezivanja nadležnosti u smislu člana 3(1h) UEZ, a u vezi sa čl. 95 UEZ.

Stručne oblasti nadležnosti Zajednice

U prvom planu nadležnosti EZ nalazi se usaglašavanje prava radi ostvarivanja i funkcionisanja transnacionalnog evropskog tržišnog prostora (unutrašnje tržište, zajedničko tržište), koje se dopunjuje drugim oblastima nadležnosti, dobrim delom unesenih putem sukcesivnog menjanja i dopunjavanja ugovora.

Nadležnosti oko stvaranja unutrašnjeg tržišta: → Unutrašnje tržište se u čl. 14(2) UEZ opisuje kao prostor bez unutrašnjih granica u kojem je obezbeđen slobodan protok roba, lica, usluga i kapitala. Radi omogućavanja time ciljeva, po mogućnosti nesputane, i konkurencije sa istim uslovima za sve učesnike širom Zajednice, na Zajednicu su prenesena ovlašćenja harmonizacije, u meri u kojoj nisu dovoljne neposredno primenjive odredbe primarnog prava (posebno osnovne slobode i pravo konkurencije). U prvom redu, Zajednica je time ovlašćena da preduzme neophodne mere radi ostvarivanja ili funkcionisanja tržišta Zajednice (čl. 94 UEZ) odnosno unutrašnjeg tržišta (ovde je predviđena mogućnost donošenja odluka sa kvalifikovanom većinom glasova u Savetu, čl.

95 UEZ). To se u praksi odnosi, pre svega, na uklanjanje barijera za pristup tržištu roba, usluga, lica ili kapitala od strane pojedinačnih država, na prevazilaženje osetno neravnopravnog tretmana konkurencije usled različitih nacionalnih pravnih normi, i ublažavanje pravnih razlika koje otežavaju spremnost za ostvarivanje prekograničnih osnovnih sloboda na tržištu. Delimično su uz pojedine osnovne slobode dodate i specifične, i, odgovarajućoj slobodi, prilagođene osnovne nadležnosti: tako, na primer, u korist slobodnog protoka radne snage (čl. 40 UEZ) i njene socijalne obezbeđenosti (čl. 42 UEZ), slobode izbora sedišta preduzeća (čl. 44 UEZ), ili slobode vršenja usluga u vezi sa uzajamnim priznavanjem diploma kod prekograničnih usluga (čl. 47 UEZ).

Nadležnosti kod politike konkurencije: u direktnoj vezi sa ostvarivanjem unutrašnjeg tržišta stoje i nadležnosti → politike u oblasti konkurencije. Idejno iznikle iz ordo-liberalnog privrednog poretka, one treba da sputaju opasnost da učesnici na tržištu zloupotrebe manevarski prostor koji im je dat po osnovu osnovnih sloboda i temeljnih prava, kako bi svoju slobodu ili slobodu drugih ponovo ograničili udruživanjem u kartele, zloupotrebom svoje tržišne moći ili fuzionisanjem koje štete strukturama konkurencije. U tom smislu, Komisiji su dodeljena ovlašćenja da vrši nadzor i interveniše, iako je odnedavno Zakonom o kartelima predviđena po tom pitanju saradnja sa nacionalnim organima. Istovremeno, Savet je ovlašćen da na predlog Komisije i nakon slušanja Evropskog parlamenta donosi smernice i uredbe u cilju očuvanja konkurencije (čl. 83 UEZ).

Nadležnosti u posebnim sektorima na unutrašnjem tržištu: Komisiji su date posebne nadležnosti za sektore sa specifičnim problemima u pogledu zaokruživanja unutrašnjeg tržišta, za posebne oblasti zaokruživanja unutrašnjeg tržišta sa specifičnim problemima integrisanja, diferenciranim konkurentskim izazovima i/ili naročitim obavezama prema opštem dobru. To se odnosi, u prvom redu, posebno na, u praksi Zajednice značajnu, → agrarnu politiku (čl. 34 ff UEZ: naročito tržišna regulativa i subvencije), kao i na → saobraćajnu politiku (čl. 70 UEZ, naročito pravila za drumski, šinski, rečni plovni i vazdušni saobraćaj). U obe oblasti, Savet postupa na osnovu kvalifikovane većine glasova na predlog Komisije (čl. 37(2) UEZ; čl. 71(2) UEZ sa izuzecima); doduše, Parlament se u agrarnom sektoru samo saslušava, dok pravni akti u saobraćaju zahtevaju njegovo učestvovanje u odlučivanju.

Nadležnosti u okviru spoljnotrgovinske politike: Opširne nadležnosti pripadaju EZ i u odnosu na → spoljnotrgovinske odnose. Kao konsekvantna posledica odluke u prilog carinske unije, Savet je (sa odlukom kvalifikovane većine glasova na predlog Komisije) ovlašćen da

utvrdi spoljnotrgovinske carine (čl. 26 UEZ). U cilju ostvarivanja slobode protoka roba koja se temelji na carinskoj uniji, na Zajednicu je prenesena i trgovinska politika prema trećim državama (čl. 131 ff. UEZ). To se sada načelno odnosi i na trgovinu i usluge, sa aspektima trgovine intelektualnom svojinom. Trgovinska politika koja je od države do države divergentna, može da uzrokuje nejednak tretman učesnika na unutrašnjem tržištu, ili da se, s obzirom na slobodan unutrašnji promet u EZ, uzajamno ukine. Stoga je EZ nadležna za sprovođenje mera liberalizacije u spoljnoj trgovini ili trgovinsko-političkih zaštitnih mera u slučajevima dampainga ili subvencija, čak i za zaključivanje međunarodnih sporazuma, na primer u okviru STO.

Kompetencije monetarne i ekonomske politike: sa monetarnom unijom, Zajednica je stekla jednu značajnu nadležnost. Primarni cilj monetarne politike u okviru Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB) jeste obezbeđivanje stabilnosti cena. Ona obuhvata, između ostalog, monetarnu politiku (posebno upravljanje količinama novca i suzbijanje inflacije), obavljanje deviznih poslova i čuvanje monetarnih rezervi država članica (čl. 105 UEZ). → Evropska centralna banka, pored toga, ima isključivo pravo da odobrava emisiju novčanica i količinu emisije kovanica u okviru Zajednice (čl. 106 UEZ). Takođe, radi zaštite stabilnosti cena, Ugovor EZ predviđa pravila o izbegavanju prekomernih deficita javnih budžeta u pojedinačnim državama članicama (čl. 104 UEZ). Na Komisiju je prenesen nadzor nad takozvanim kriterijumima deficita. U slučaju kršenja, primenjuje se diferencirani postupak konkretizovan od strane Pakta za stabilnost koji obuhvata i mogućnost sankcija koje Savet izriče sa dvotrećinskom većinom ponderisanih glasova država članica (čl. 104(2) UEZ). Sve dok cilj obezbeđivanja stabilnosti cena nije ugrožen, ESCB može da podržava i opštu ekonomsku politiku. Nadležnosti Zajednice u oblasti → ekonomske politike (čl. 98 UEZ) slabije su izražene. Član 99 UEZ to opisuje rečima, da države članice svoju ekonomsku politiku vide kao predmet od zajedničkog interesovanja koju koordinišu u Savetu. Slično važi i za → politiku zapošljavanja, uvedenu Ugovorom iz Amsterdama, koja je ograničena na opšte smernice, preporuke, informacije i podsticanje zajedničke saradnje (čl. 125 ff. UEZ). Dalja ovlašćenja za donošenje odluka predviđena su za finansijsku pomoć u slučaju ekonomskih teškoća, a posebno vanrednih događaja (čl. 100 UEZ).

Nadležnosti kao podrška unutrašnjem tržištu i nadležnosti koje prevazilaze unutrašnje tržište: oko direktnog spektra zadataka unutrašnjeg tržišta EZ grupisane su brojne politike koje mogu biti potrebne za nivelisanja posledica, vezanih za otvaranje unutrašnjih granica ili

očuvanje odnosno stvaranje jednakih uslova za konkurenciju. U to spadaju, između ostalog, nadležnosti EZ nad poreskom politikom, → socijalnom politikom, → strukturnom i regionalnom politikom (jačanje ekonomske i socijalne kohezije), kao i nad politikom umrežavanja (izgradnja transevropskih telekomunikacionih i energetskih mreža). Jako izraženu nadležnost EZ poseduje u oblasti → ekološke politike pomoću koje mogu, s jedne strane, da se postave zajednički standardi u interesu integracije tržišta, čime se ukidaju prepreke za pristup tržištu ili nejednak tretman konkurencije, i s druge strane, da se slede ciljevi nezavisno od integracije tržišta. Nešto slično važi i za nadležnosti u → zdravstvenoj politici i → politici zaštite potrošača.

U Ugovor EZ unesena je, Ugovorom iz Amsterdama, nova politička sfera, takozvani → prostor slobode, bezbednosti i prava. Njome su prevashodno obuhvaćene one politike koje su EZ dodeljene kao operativne mogućnosti za savladavanje pitanja nastalih ukidanjem kontrole lica na unutrašnjim granicama, a koje su u međuvremenu poprimile karakteristiku samosvojnih, politika dakle nezavisnih od integracije tržišta. U prvom redu, ovo važi za politike imigracije (→ politika azila, imigracije i viznog režima (čl. 62ff UEZ), kao i za saradnju u oblasti policije i pravosuđa u krivičnim predmetima (čl. 29ff UEU) koja je i dalje locirana u trećem stubu. Za razliku od toga, → saradnja u građanskim predmetima (čl. 65 UEZ) odnosi se nadresorno i na za unutrašnje tržište relevantna pitanja građansko-pravne kolizije zakona, i na građansko procesno pravo, čije usaglašavanje sistemski bliže stoji generalnom ovlašćenju za usaglašavanje prava na zaokruživanje unutrašnjeg tržišta.

Nadležnost zaokruživanja iz čl. 308 UEZ: Zajednicu karakteriše njen dinamičan razvoj koji je u brojnim slučajevima zahtevao njeno angažovanje i van njenih kompetencija, radi postizanja osnovnih ciljeva koje je sebi zadala u čl. 2 UEZ. Države-osnivači su, stoga, sa (današnjim) čl. 308 UEZ stvorili *backup* tj. „prihvatnu“ kompetenciju, prema kojoj Savet na predlog Komisije i nakon slušanja Evropskog parlamenta može jednoglasno da se angažuje, ukoliko je u okviru zajedničkog tržišta neophodno angažovanje Zajednice, kako bi ostvarila neki od svojih ciljeva, i u slučaju da za to u Ugovoru EZ nisu predviđena neophodna ovlašćenja. Član 308 UEZ korišćen je u više navrata, kao, na primer, za statut Evropskog akcionarskog društva.

Nadležnosti Evropske zajednice za atomsku energiju

Ovlašćenja Evroatoma predmetno su prilagođena atomskoj industriji, i odnose se uglavnom na podršku istraživačkog rada, širenje tehnologije,

zdravstvenu zaštitu, investicije, formiranje zajedničkih preduzeća, snabdevanje rudama, sirovinama, a posebno i fisibilnim materijama, integraciju tržišta i spoljne odnose.

Ovlašćenja za angažovanje u okviru drugog i trećeg stuba

U drugom i trećem stubu Unije, države članice institucionalizovale su svoju saradnju u pogledu spoljne i bezbednosne politike (drugi stub), i saradnju između službi policije i pravosuđa u krivičnim predmetima (treći stub). Karakteristike međuvladine saradnje jesu gotovo konstantno jednoglasan način izglasavanja, učestvovanje Evropskog parlamenta samo njegovim slušanjem, ograničena ovlašćenja → Evropskog suda pravde, kao i ograničena dejstva prava Unije.

U pogledu sadržaja, Unija u okviru drugog stuba (čl. 11 ff UEU) posebno ima za cilj da svoja fundamentalna interesovanja i vrednosti kao i svoj integritet, uskladi sa načelima Ujedinjenih nacija, da jača sopstvenu i međunarodnu bezbednost, da očuva mir, kao i da se zalaže za razvoj i jačanje demokratije i pravne države, ali i za ljudska prava (→ politika ljudskih prava).

U tom smislu, Unija može da prihvati zajedničke akcije i da time operativno nastupa i ka spolja (na primer, sprovođenje policijskog kriznog menadžmenta u Bosni); takođe, moguće je i donošenje zajedničkih stavova ili uzajamno informisanje. → Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) obuhvata takođe i pitanja bezbednosti, uključujući i sukcesivno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike koja bi u skladu sa čl. 17 UEU mogla da dovede do zajedničke odbrane, ako Evropski savet donese takvu odluku (→ Evropska bezbednosna i odbrambena politika).

U trećem stubu (čl. 29 ff UEU), kao deo oblasti slobode, bezbednosti i prava, nalaze se brojna ovlašćenja za angažovanje u okviru → saradnje između policije i pravosuđa u krivičnim predmetima. Mogući pravni predmeti na međuvladinom i nivou Unije su, na primer, Evropol, saradnja nacionalnih policijskih službi ili pravosudnih organa, kao i harmonizacija ili koordinisanje nacionalnih zakona o krivičnom gonjenju.

Instrumenti

U cilju sprovođenja nadležnosti država članica koje na nivou Unije sprovodi Zajednica, organima stoji na raspolaganju diferencirani spektar instrumenata za delovanje. I kada je reč o instrumentima delovanja, moraju se striktno razlikovati pojedini stubovi. Dok je pravo EZ i

Evroatom nadnacionalne prirode, i može da razvije neposredno dejstvo, i ima prvenstvo primene nad nacionalnim pravom, ovo nije slučaj kod predmeta iz drugog i trećeg stuba usled njihovog međuvladinog karaktera *ipso iure*.

Osim toga, potrebno je razlikovati primarno pravo (ugovori o osnivanju uključujući i izmene ugovora, kao i njima pridodate prokole) od sekundarnog prava, nastalog na temelju legislativnog oblikovanja, ali koje se bazira na primarno-pravnoj podkonstrukciji nadležnosti. Naročito direktno primenjive osnovne slobode i pravila konkurencije iz primarnog prava predstavljaju najefektivnije garancije za zaokruživanje unutrašnjeg tržišta. Doduše, preko njih, po pravilu, nije moguće koherentno, političko vršenje uticaja na neku stručnu oblast. Ukoliko se to čini neophodnim, potrebno je uređivanje putem sekundarnog prava uz pomoć raspoloživih pravnih instrumenata.

Instrumenti prava Zajednice

U okviru prvog stuba, EZ i Evroatom stoje, u suštini, tri različita pravna instrumenta na raspolaganju.

Zajednica može uredbom da donese pravilo koje u svim državama članicama ima opšte važenje (čl. 249(2) UEZ). Ona je neposredno primenjiva, dakle organi i sudovi moraju da je poštuju, i ona može da generiše prava i obaveze za pojedince.

Za razliku od pravila, smernica je upućena državama članicama i obavezujuća je u pogledu cilja koji se nastoji ostvariti, ali se institucijama unutar države prepušta da izaberu oblik i sredstva (čl. 249(3) UEZ). Države članice dužne su da smernicu prenesu u nacionalno pravo. Doduše, za sprovođenje smernice važi princip efektivnosti. To podrazumeva da cilj koji smernica nastoji da ostvari zaista mora da se ostvari, a da je ona sprovedena tek kada je cilj ostvaren. Ukoliko neka država članica neku smernicu ne sprovede u potpunosti, ili je ne sprovede na propisan način, onda pod jurisdikcijom ESP njena rešenja mogu pod određenim okolnostima biti primenjena (samo) u korist fizičkih lica. Ako to nije moguće jer, na primer, propis o kojem je reč nije dovoljno preciziran, onda, u skladu s pravom EU, zahtev za nadoknadu štete nastale usled kvalifikovane povrede ugovorne obaveze od strane države članice može biti osnovan.

Organi, takođe, mogu da donose i rešenja (čl. 249(4) UEZ). Rešenja se, po pravilu, donose radi rešavanja pojedinačnih slučajeva, upućena su individualnim osobama ili pojedinim državama članicama, i obavezujuća su u svim svojim delovima. Tako, na primer, Komisija donosi rešenja

u pogledu prava konkurencije, na primer kod zabranjivanja nekog fuzionisanja ili u okviru nadzora konkurencije ili davanja subvencija.

Za razliku od toga, preporuke i stavovi, po prirodi stvari, nisu obavezujući (čl. 249(5) UEZ), iako ipak mogu da razviju određeno pravno dejstvo. Tako su sami organi u određenim granicama vezani za svoje preporuke ili stavove, ukoliko se njima stvara poverenje koje pravno vredi zaštititi.

Instrumenti Unije

U okviru drugog i trećeg stuba, na raspolaganju stoje specifični pravni instrumenti koji su međuvladinog karaktera. Svoje manje pravno dejstvo u poređenju s prvim stubom zahvaljuju okolnosti što je integracija uglavnom manje produbljena u oblasti ZSBP ili u okviru saradnje policije i pravosuđa u krivičnim predmetima. Najvažniji pravni instrumenti Unije su zajednički stav (drugi i treći stub), zajednička akcija (samo drugi stub), odluke, okvirne odluke (treći stub, čl. 34 UEU), kao i preporuka o zaključivanju sporazuma između država članica, ili država članica s trećim državama, ili sa međunarodnim organizacijama (drugi i treći stub, čl. 24, 34 UEU).

Zajedničkim stavom, u ZSBP utvrđuje se koncept Unije u odnosu na određeno pitanje geografske ili tematske prirode (čl. 15 UEU), dok se u okviru saradnje organa policije i pravosuđa u krivičnim predmetima utvrđuje postupak u određenom pitanju (čl. 34 UEU). Države članice obavezne su da obezbede da sa njim budu usklađene politike njihovih država. U vidu zajedničkih akcija, u Savetu okupljeni predstavnici država članica odlučuju o operativnom postupanju u specifičnim situacijama. U trećem stubu, Savet može da deluje putem odluke ili okvirne odluke (čl. 34 UEU); ova poslednja formulisana je prema uzoru na direktivu, čime obavezuje države članice da izmene svoje pravne i administrativne propise kako bi se ostvario zadati cilj. Za razliku od direktive, za okvirnu odluku izričito je isključeno neposredno dejstvo. Isto važi i za jednostavnu odluku koja može da se koristi u druge svrhe osim za usaglašavanje prava. Za razliku od toga, odluka → Evropskog saveta, kojom se utvrđuju političke smernice o razvoju Unije (čl. 4 UEU) i ZSBP (čl. 13 UEU), nema pravno obavezujući karakter; kao izraz volje predsednika država i vlada svojstven joj je, međutim, veliki politički autoritet, a time i efekat političke obaveznosti. U onoj meri u kojoj političko formulisane treba da se vrši putem sporazuma u okviru drugog i trećeg stuba, utoliko se to uglavnom sprovodi u skladu sa konvencionalnim pravilima međunarodnog prava.

Kompetencije i instrumenti u perspektivi Lisabonskog ugovora

Glavni organizacioni element → Ugovora iz Lisabona koji se, za sada, nalazi u procesu ratifikacije, jeste spajanje sadašnje Evropske zajednice i Evropske unije u jednu novu Evropsku uniju. Njoj se, kao svojevremeno EZ, dodeljuje nepodeljen pravni subjektivitet. Na taj način i ZSBP i saradnja organa policije i pravosuđa u krivičnim predmetima dobijaju po jednog evropskog subjekta-nosioca, tako da, sledstveno tome, i u ovim oblastima postoje nadležnosti Unije (nezavisno od toga da li se one i koriste). Na taj način, istovremeno se gubi i spoljna struktura stubova. Za razliku od toga, Evroatom ostaje da postoji kao posebna organizacija. U pravnom smislu, EU će se ubuduće temeljiti na dva ugovora kao i na → povelji o osnovnim pravima. S jedne strane, to je modifikovani Ugovor EU koji sadrži osnove Unije, ali i pravila o ZSBP. Najveći deo, posebno materijalnog prava, međutim, sadrži takozvani „Ugovor o načinu rada Evropske unije“ (UNREU), koji proizlazi iz izmena dosadašnjeg Ugovora EZ. Postojeći tekstovi sadržinski se uglavnom zasnivaju na verziji neratifikovanog Ustavnog ugovora, mada su u odnosu na njega izgubili na koherentnosti, čitljivosti i razumljivosti.

U pogledu nadležnosti, prevagu odnosi kontinuitet u odnosu na važeće pravo. Iako se nadležnosti kategorički definišu u čl. 2 ff UNREU, kao pregled razvrstan prema stručnim oblastima i dodeljen kategorijama, ipak se zapravo osnove nadležnosti (uglavnom) nalaze u predmetnom kontekstu trećeg dela UNREU, i time uglavnom u doradi aktuelnog položaja primarnog prava, s proširenjima u pojedinačnim slučajevima. Uostalom, efekti za prevazilaženje strukture stubova u odnosu na pravne instrumente posebno postoje u pogledu saradnje policije i pravosuđa u krivičnim predmetima: na mesto dosadašnjih pravnih akata Unije sa njihovim ograničenim dejstvom, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, dolaze novi pravni akti nove Unije.

Peter-Kristijan Miler-Graf / Frideman Kainer

Nemačka u EU

Pravna osnova: čl. 23, 28, 45, 88 Osnovnog zakona (Ustava SR Nemačke). Zakon o saradnji Savezne vlade i nemačkog Saveznog parlamenta u poslovima EU (nem.: EUZBLG) od 12. 3. 1993; Zakon o saradnji Savezne države i pokrajina u poslovima EU od 12. 3. 1993; dogovor između Savezne i vlada pokrajina od 29. 10. 1993; presuda Saveznog ustavnog suda od 12. 10. 1993. (SUS 89,155. Mاستriht presuda).

Literatura: Martin Große Hüttman: Die Koordination der deutschen Europapolitik. (Koordinacija nemačke Evropske politike), u: Aus Politik und Zeitgeschichte. (Iz politike i savremene istorije), 10/2007, 5. mart 2007, str. 39–45 • Gunther Hellmann: Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung. (Nemačka u Evropi: Simbiotski odnos), u: Aus Politik und Zeitgeschichte. (Iz politike i savremene istorije), B-48/2002, str. 24–31 • Josef Janning: Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Nemačka), u: Werner Weidenfeld i Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration. (Godišnjak evropske integracije), Bon/Baden-Baden 2000 ff • Hanns W. Maull, Sebastian Harnisch i Constantin Grund (izd.): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998–2003. (Nemačka po strani? Crveno-zelena spoljna politika 1998–2003), Baden-Baden 2003 • Andreas Maurer: Germany: Fragmented structures in a complex system, (Nemačka: Fragmentirane strukture u složenom sistemu) u: Wolfgang Wessels, Andreas Maurer i Jürgen Mittag: Fifteen into one? The European Union and its member states, (Petnaest u jednom? Evropska unija i njene države članice) Manchester 2003, str. 115–149.

Od osnivanja Savezne Republike Nemačke, osnovu nemačke spoljne politike čini politika prema Evropi. U svetlu svoje središnje političke, ekonomske, geostrateške i demografske pozicije, za ujedinjenu Nemačku u Evropskoj uniji prioritetan interes je produblјivanje i proširenje procesa evropskih integracija.

Evropsko ujedinjenje pokazalo se u prošlosti kao najproduktivniji okvir za nemačke interese u Evropi i u svetu. Ustupanje državne suverenosti putem integracije spada u maksimu zapadnonemačke spoljne politike. Preko EZ/EU Nemačka je kompetentno učestvovala u izgradnji integracija i ponovnom ujedinjenju kontinenta. Nemačka bez evropskog nivoa aktivnosti nije dovoljno opremljena za političku razradu ekonomskih, socijalnih i bezbednosno-političkih izazova. Uspeh evropske politike je, stoga, i odlučujuća pretpostavka nemačke budućnosti.

Formulisanje politike i delovanje vlade

Smernice evropske politike određuje savezni kancelar (čl. 65 Ustava). Ipak, Ustav raspodeljuje političku moć po pitanju evropske integracije na Saveznu vladu, s njenim saveznim ministarstvima (horizontalna ravan), i na usaglašenu koordinaciju između savezne države i pokrajina (vertikalna ravan). Pre važnih događaja u evropskoj politici, savezni kabinet razmatra agendu. Konkretno obrise evropskoj politici daju nadležna ministarstva (autonomija resora), koja se uzajamno usaglašavaju („Odbor sredom“). Osnovna veza sa telima EU održava se preko Stalnog predstavništva Nemačke u Briselu, a ono se sastoji od činovnika svih nadležnih ministarstava.

Do početka devedesetih godina su, pre svega, savezna ministarstva privrede i spoljnih poslova igrala glavnu ulogu u ukupnoj koordinaciji zadataka. Od početka devedesetih godina narastao je značaj ministarstva finansija u koordinaciji evropske politike u odnosu na ostala ministarstva. U vreme vlade Šreder/Fišer, ministarstvo privrede izgubilo je svoje preostale nadležnosti po pitanju davanja naloga i koordinacije. Ministarstvo finansija i spoljnih poslova – i jedno i drugo sa jakim samostalnim evropskim odsecima – dobijaju na značaju kada je reč o sistemu donošenja odluka i koordinacije nemačke evropske politike. Nakon restrukturisanja ministarstva privrede koje je izvela velika koalicija na čelu sa saveznom kancelarkom Angelom Merkel, ministarstvo privrede povratilo je svoje nadležnosti od ministarstva finansija. Rastućim značajem šefova država i vlada u proširenoj EU i Kancelarija saveznog kancelara, koji u međuvremenu i sâm raspolaže svojim odsekom za Evropu, sve više dobija na značaju. Sve u svemu, treba konstatovati da se nemačka politika prema Evropi u brojnim slučajevima manje čini „zavisnom od vlade“ nego što je to slučaj u Francuskoj, ili Velikoj Britaniji.

Uloga Saveznog veća i parlamenta

Pre svega tokom ratifikacije i sprovođenja Ugovora iz Mاستrihta došlo je do čitavog niza značajnih pravnih promena u nemačkoj politici prema Evropi. Član 23 Ustava postulira „ostvarivanje ujedinjene Evrope“ kao državni cilj, i uspostavlja jasna prava na učestvovanje parlamenta i Saveznog veća u zakonodavnim procesima EU.

Ustav pruža saveznim pokrajinama u politici prema Evropi ustavni rang u svim onim slučajevima u kojim se zadire u njihove zakonodavne procese. Ukoliko su evropskim pravnim aktima pogođena zakonodavna ovlašćenja pokrajina, Savezno veće raspolaže faktičkim pravom na

donošenje konačne odluke o tome koji će stav zauzeti nemački predstavnik u Savetu. Osim toga, promene evropskog primarnog prava, ili prenošenje suverenih prava na EU, zavise od dvotrećinske većine u nemačkom parlamentu i Saveznom veću.

Saveznim pokrajinama je od devedesetih godina, pošlo za rukom da, u procesu formiranja volje u poslovima sa EU dođe do bitnog pomeranja težišta u njihovu korist. Pojediniosti uređuje „Zakon o saradnji između Savezne države i pokrajina u poslovima EU (EUZBLG)“ od 12. marta 1993, kao i Dogovor između savezne države i pokrajina od 29. oktobra 1993. Tako je Savezna vlada od tog vremena obavezna da u slučajevima kada je za odlučivanje u Savetu EU potrebna jednoglasnost, uspostavi dogovor u Saveznom veću. Jačanje statusa saveznih pokrajina dovelo je do jačanja decentralizacije sistema odlučivanja o evropskoj politici. Rezultat je najdecentralizovaniji, najsporiji, istovremeno, međutim, i najfleksibilniji sistem odlučivanja o evropskoj politici.

Izmenama Ustava (čl. 23 i 45) i nemački parlament dobio je više mogućnosti saučestvovanja. Nemački parlament mora sveobuhvatnije i ranije nego nekada da bude informisan o svim namerama EU. Formiranje Odbora za poslove Evropske unije (Odbor za EU) i jedan dogovor između Savezne vlade i parlamenta o saradnji u poslovima Evropske unije ojačali su mogućnosti nemačkog parlamenta da učestvuje u procesima odlučivanja o evropskoj politici.

Mastriht – presuda Saveznog ustavnog suda

Savezni ustavni sud Nemačke je 12. oktobra 1993. presudom odbio ustavne žalbe koje su u osnovi u Ugovoru o Evropskoj uniji videle povredu osnovnih prava. Presuda kaže sledeće: EU ostaje „Zajednica država“ (ne savezna država i ne savez država), ona nije država koja se može osloniti na evropski državotvorni narod. Svaka država članica EU ostaje, u tom pogledu, gospodar Ugovora. Evropske institucije su svoj politički legitimitet dobile od demokratski izabranih nacionalnih parlamenata. Oni zbog toga moraju zadržati „zadatke i ovlašćenja od suštinskog značaja“. Sva dalja širenja ovlašćenja za delovanje evropskih institucija uslovljena su time da je za „bitne promene programa integracije iz Ugovora o Uniji“ potrebno postići većinu u nemačkom Saveznom parlamentu – kao u slučaju promene Ustava. Prema Saveznom ustavnom sudu, Ugovor o Uniji ne zasniva „nadležnost–nadležnost“: na taj način ukazano je na obavezu obrazloženja i opravdanja izvršne vlasti prema zakonodavnoj, u slučaju prenošenja suverenih prava na nadnacionalni nivo.

Ustavni ugovor i Ugovor iz Lisabona iz nemačke perspektive

Nakon otrežnjujućih rezultata Konferencije vlada u Nici, decembra 2000, Nemačka je bila vodeći zagovornik konstitucionalizacije Evrope u okviru Evropskog ustavnog konventa. U debati na saveznom nivou u Nemačkoj usvajanje Evropskog ustavnog ugovora juna 2004. je bilo ocenjeno krajnje pozitivno. „Ustavom“ ponovo ujedinjena Evropa ima „nešto slično osnivačkom dokumentu, osnovi na kojoj se može raditi“. Nakon što je „Ustav“, zbog francuskog i holandskog „ne“, propao u maju/junu 2005, nemačka Savezna vlada je tokom nemačkog predsedavanja EU, u prvoj polovini 2007, mogla ponovo da pokrene reformu evropskog primarnog prava. Naposljetku, na taj način mogle su biti spase nove ustavnog ugovora i biti utvrđene u Ugovoru iz Lisabona. Sa stanovišta nemačke politike prema Evropi, lisabonske reforme mogu se pozitivno oceniti. Glavna dostignuća su, pre svega, (1) jača personalizacija EU ustanovljavanjem funkcije izabranog predsednika Evropskog saveta i jačanje visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (uključujući evropsku službu za inostrane poslove), (2) sve jaču parlamentarizaciju EU širenjem prava saodlučivanja Evropskog parlamenta i direktno uključivanje nacionalnih parlamenata u evropske procese odlučivanja, (3) širenje većinskog odlučivanja u Savetu, (4) pravnu obaveznost Povelje o osnovnim pravima, (5) smanjenje kolegijuma Komisije od 2014. godine, (6) reformu pojačane saradnje (fleksibilizacija) i uvođenje novih instrumenata diferencijacije u oblasti evropske bezbednosne i odbrambene politike, i (7) mogućnost da se postupak odlučivanja u Savetu, kao i prava na saodlučivanje Evropskog parlamenta optimizuju i bez komplikovane konferencije vlada (*Pasarelova klauzula*).

Najznačajnija novina iz nemačke perspektive jeste uvođenje postupka glasanja dvostrukom većinom u Savetu EU (države i stanovništvo). S jedne strane, novi postupak glasanja unapređuje stvaranje konstruktivnih većina i smanjuje broj potencijalnih manjina sa mogućnošću blokade u EU sa 27 i više država članica. Na taj način, sposobnost odlučivanja i delovanja u proširenoj Uniji merodavno jača. S druge strane, uvođenje dvostruke većine stavlja države članice sa najviše stanovnika u povoljniji položaj. Kao rezultat toga Nemačka dobija, pre svega, relativno najveće povećanje moći u Savetu.

Negativno se može oceniti, pre svega, sa nemačke tačke gledišta: (1) složenost i nejasnost teksta novog primarnog prava, (2) zadržavanje načela jednoglasnosti u oblastima kao što su zajednička spoljna i bezbednosna politika ili poreska politika, (3) nedovoljna razdvojenost iz-

vršne i zakonodavne funkcije Saveta, (4) nedovoljni kontinuitet predavajućeg u najvećem broju formacija Saveta, (5) odsustvo neposrednog izbora predsednika Komisije od strane Evropskog parlamenta, kao i (6) nedovoljno uređenje nadležnosti između EU i država članica.

Ako na jednoj strani saberemo prednosti, i mane na drugoj, onda je stupanje na snagu Ugovora iz Lisabona u interesu Nemačke. Ukoliko ratifikacija novog primarnog prava ponovo bude neuspešna, biće u interesu Nemačke da sprovede brojne reforme u prakse EU drugim putem.

Kontinuitet u promenama

Od ponovnog ujedinjenja 1989/90. godine, i kraja konflikta na relaciji Istok-Zapad, u nemačkoj politici prema Evropi odigrale su se promene u kontinuitetu. Ponovo stečen suverenitet i narasla međunarodna odgovornost Nemačke doveli su do novog podešavanja nemačke politike prema Evropi. S jedne strane, teme evropske politike u sve većoj meri određuju nacionalnu unutrašnju politiku – posledica toga je sve jača „simbioza odnosa“ (G. Helman) između Nemačke i Evrope EU. S druge strane, činjenica da je Evropa prisutna u svim oblastima života i na svim nivoima nemačke politike, vodi ka većoj politizaciji nacionalne politike prema Evropi. Pritom, sve više izbijaju u prvi plan stranačko-političke razlike o budućnosti Evrope. Sa etnomitologizacijom Evrope u stanovništvu, medijima i elitama nemačka politika prema EU određuje se sve više pragmatičnim zastupanjem interesa.

Nemačka politika prema Evropi nije više karakterisana neograničenim i bezuslovnim prihvatanjem integracije. Mada je istorijski značaj evropskog ujedinjenja za Nemačku, nakon iskustava stečenih iz nacionalsocijalizma, prisutan, i mada cilj produbljivanja integracija u kontinuitetu i dalje postoji, svest o održavanju nemačkih interesa stavlja se sve više u prvi plan. Od Amsterdama postoji otpor načelu jednoglasnosti u oblasti politike azila, imigracije i viza, a jačaju zahtevi za većim poštovanjem industrijskih nemačkih interesa i smanjenja finansijskog neto-opterećenja, kao i žestina s kojom su vlada Šreder/Fišer, kao i vlada Merkel/Štajnmajer sprovodili i branili uvođenje načela postupka glasanja dvostrukom većinom, potvrda su definisanja nemačke politike prema Evropi koja se sve više rukovodi nacionalnim interesima.

Nova mešavina samoograničavanja i samoodržanja izraz je jednog još nedovršenog procesa sazrevanja nemačke spoljne i evropske politike. Na putu ka „novoj normalnosti“, Nemačka se sve više, nakon Kolo-ve ere, udaljavala od svoje tradicionalne uloge posrednika. Zbog toga

se Savezna Republika u mnogim državama partnerima u EU sve manje posmatra kao advokat nadređenog evropskog zajedničkog interesa koji je zastupao, i male države članice. Na osnovu toga, kao i zbog sve većeg rasta, heterogenosti i složenosti EU-27, berlinska Republika bi, uprkos ponovo stečenom suverenitetu, nakon ponovnog ujedinjenja, na kraju mogla da izgubi na snazi, kada je reč o oblikovanju i uticaju unutar i van Evrope, ukoliko evropski proces integracije ne bude dalje napredovao.

Janis A. Emanouilidis

Obrazovna politika

Ugovorna osnova: čl. 3(1q), 47, 137, 149, 150 UEZ.

Ciljevi: Pružanje doprinosa visokom kvalitetu opšteg i strukovnog obrazovanja; unapređivanje obuhvatnog pristupa obrazovanju i maksimalnog nivoa znanja putem stalnog usavršavanja u EZ.

Instrumenti: Akcioni programi; direktive za priznavanje strukovnih i visokoškolskih diploma, otvorene metode koordinacije.

Budžet: oko 1 milijarda evra (obrazovanje i strukovno obrazovanje, Poglavlje 15–02).

Literatura: Ingo Linsenmann: Bildungspolitik. (Obrazovna politika), u: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration. (Godišnjak evropske integracije), Bon/Baden-Baden 2000ff • Luce Pépin: The history of European cooperation in education and training, (Istorijat evropske saradnje u obrazovanju i treningu), Luksemburg 2006.

Internet: Komisija EU: http://ec.europa.eu/education/index_en.htm

Od šezdesetih godina, obrazovna politika Evropske zajednice sporo se razvijala u pravcu jedne, uglavnom, programski orijentisane distributivne politike i pripreme „evropske dodatne vrednosti“ za nacionalne politike. Nekoliko godina pre toga, ona dobija novu dinamiku primenom otvorene metode koordinacije.

Akcioni programi kao omiljeni instrument

EZ u obrazovnoj politici ima na raspolaganju direktive i programe. Direktiva kao instrument harmonizacije danas se ograničava isključivo na oblast priznavanja strukovnih i visokoškolskih diploma, i koordinaciju pravnih i administrativnih propisa država članica o preuzimanju i vršenju samostalne delatnosti. U tu svrhu Savet usvaja direktive jednoglasno ili kvalifikovanom većinom (čl. 47 UEZ), a Evropski parlament učestvuje kroz postupak saodlučivanja. Priznavanje diploma je, u velikoj meri, formalno uređeno, a načelo uzajamnog poverenja važi prilikom priznavanja.

Daleko su važniji višegodišnji akcioni programi u oblasti obrazovanja. Načelni oblici akcija uvedeni su već prilikom prve za obrazovanje relevantne odluke Saveta iz 1963. Mere Zajednice usredsređene su na podršku i dopunu nacionalnih politika, razmenu informacija i iskustava država članica i umrežavanje nacionalnih poduhvata, kako bi se na taj način pripremila „evropska dodatna vrednost“. Od tog vremena, instrumenti politike obrazovanja EU nisu su načelno menjali, a od Ugo-

vora iz Amsterdama (1999) se, u skladu sa postupkom saodlučivanja, usvajaju nakon slušanja Evropskog ekonomskog i socijalnog odbora i – Odbora regiona (čl. 149, 150 UEZ).

Skoro svi obrazovni programi EU objedinjeni su 2007. godine „Akcionim programom doživotnog učenja“. U njemu učestvuju i države Evropskog ekonomskog prostora (EEP). Pored njega, i dalje postoji program Tempus, namenjen sveevropskoj saradnji u oblasti visokog školstva, bilateralni programi sa SAD i Kanadom, i, od 2004, program Erasums Mundus koji unapređuje umrežavanje visokih škola Evrope i onih iz trećih država.

Različite mere u programima obuhvataju fizičku i virtuelnu mobilnost, razvoj mreža saradnje između visokih škola, unapređivanje jezičkih i kulturnih sposobnosti, razvoj inovativnih delatnosti uz pomoć pilot projekata i poboljšanje kriterijuma uporedivosti u Zajednici. Program doživotnog učenja obuhvata podprograme Comenius za školsko obrazovanje, Erasmus za visokoškolsko obrazovanje i Grundtvig za obrazovanje odraslih. Tome treba dodati podprogram Leonardo da Vinči, koji unapređuje transnacionalne projekte i namenjen je osobama uključenim u strukovno obrazovanje, razvoj i transfer inovacija i kvaliteta, sticanje jezičkih i kulturnih sposobnosti u okviru strukovnog obrazovanja, kao i transnacionalne mreže za sticanje stručnog znanja i transfer znanja u Evropi. Program, osim toga, unapređuje mere u oblasti istraživanja obrazovanja i poređenje obrazovanja, Zan-Mone program za nauku i istraživanje evropskih integracija, kao i aktivnosti kojima je težište u oblastima kao što su, na primer, jezici i informacione i komunikacijske tehnologije. Sprovođenje akcionog programa odvija se, uglavnom, na nacionalnom nivou.

Pored ovih klasičnih akcionih programa, obrazovno-političke aktivnosti obuhvataju i druge instrumente podrške nacionalnim politikama. Tu posebno treba pomenuti Evropski centar za unapređivanje profesionalnog obrazovanja (CEDEFOP) i Evropsku fondaciju za profesionalno obrazovanje, kao i mere (npr. kvalifikacija nezaposlene omladine, mere obrazovanja odraslih u cilju obnavljanja zaposlenja), koje podržava Evropski socijalni fond. Tokom poslednjih godina, paralelno su ustanovljene dodatne stimulacije za obrazovanje širom Evrope, kao, na primer, putem jedinstvene evropske potvrde o kvalifikacijama. „Evropski pasoš“ treba da obezbedi ne samo to da se obrazovni centri u nekoj drugoj zemlji EU pojavljuju u biografijama već i da budu priznati kao profesionalna kvalifikacija. Realizacija Evropskog kvalifikacionog okvira (EKO) treba, osim toga, da unapredi i transparentnost nacionalnih kvalifikacija u oblasti opšteg i strukovnog obrazovanja unutar Evro-

pe. Domet tih obrazovno-političkih mera je, međutim, ograničen. Ugovorom iz Mاستrihta (1993) utvrđeno je da mere u oblasti obrazovanja mogu biti sprovedene samo uz striktno poštovanje odgovornosti država članica za sadržaj nastave i oblikovanje obrazovnih sistema za opšte i strukovno obrazovanje, kao i raznolikost kultura i jezika (čl. 149(4), 150(4) UEZ). Obrazovna politika spada, kao i politika u oblasti kulture, u osnovno jezgro država članica koje treba da bude zaštićeno načelom supsidijarnosti.

Otvorena metoda koordinacije u oblasti obrazovanja

Od početka 21. veka, primećuju se novi impulsi u evropskoj obrazovnoj saradnji, proizašli iz Strategije iz Lisabona koja je Evropsku uniju trebalo da učini konkurentnijom. Pomoću instrumenta otvorenog metoda koordinacije do 2010. godine treba sprovesti konkretne obrazovne ciljeve. U njih se ubrajaju, pre svega, „najviši kvalitet“ u oblasti opšteg i strukovnog obrazovanja, potpuna kompatibilnost obrazovnih sistema u Evropi, pravno delotvorno priznavanje svih dokaza o kvalifikacijama, znanju i sposobnostima, ostvarivanje načela doživotnog učenja i, konačno, razvoj obrazovnih sistema u Evropi, tako da Evropa postane omiljeni cilj studenata i istraživača iz drugih regija sveta. Na osnovu tih ciljeva, države članice na osnovu izveštaja o sprovođenju međusobno upoređuju postignut napredak i pokušavaju da preuzmu dobre primere drugih država članica kako bi, na taj način, popravile vlastite strategije.

Ciljevi zadati u radnom programu „Opšte i profesionalno obrazovanje 2010“ i reference i indikatori uspešnosti odnose se srednjoročno i na akcione programe. (Evropska) obrazovna politika sve više se shvata kao deo objedinjenih socijalno-političkih mera tržišta rada koje treba da ojačaju globalnu konkurentnost Evropske unije i njenih država članica.

Ingo Linzeman

Odbor regiona

Ugovorne osnove: čl. 7(2), 263–265 UEZ.

Ciljevi: Savetovanje organa Zajednice, kao i institucionalizovano zastupanje interesa regiona i opština.

Sastav: 344 predstavnika: Nemačka, Francuska, Velika Britanija i Italija (po 24), Poljska i Španija (po 21), Belgija, Bugarska, Grčka, Holandija, Austrija, Portugal, Švedska, Republika Češka i Mađarska (po 12), Danska, Finska, Irska, Litvanija i Slovačka (po 9), Estonija, Letonija i Slovenija (po 7), Luksemburg i Kipar (po 6), kao i Malta (5).

Sedište: Brisel.

Nadležnosti: Slušanje od strane Saveta, Komisije i Parlamenta; iznošenje stavova i rezolucija.

Postupak odlučivanja: Plenum OR (Odbor regiona) odlučuje prostom većinom glasova.

Literatura: Joakim Nergelius: *The Committee of the Regions Today and in the Future – A Critical Overview*, (Odbor regiona danas i u budućnosti), u: Stephen Weatherill/Ulf Bernitz (izd.): *The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe*, (Uloga regiona i subnacionalnih faktora u Evropi) Oxford 2005, str. 110–130 • Gerhard Stahl/Christian Gsodam: *Das Subsidiaritätsnetzwerk des Ausschusses der Regionen*. (Mreža supsidijarnosti Odbora regiona), u: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung*. (Evropski centar za istraživanje federalizma) (izd.): *Jahrbuch des Föderalismus 2008*. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (Godišnjak federalizma 2008). Federalizam, supsidijarnost i regioni u Evropi, Baden-Baden 2008, str. 555–569.

Internet: <http://www.cor.europa.eu>

Odbor regiona (OR) omogućava regionalnim i lokalnim teritorijalnim zajednicama samostalno institucionalno učestvovanje u Evropskoj uniji. Kao savetodavan organ, Odboru regiona pripada zadatak da objedinjuje regionalne i lokalne interese, i prenosi ih u zakonodavni proces Zajednice. Na taj način, može se pravovremeno razmotriti dejstvo planiranih pravnih akata EU na građane Unije u opštinama i regijama. Osim toga, Odbor regiona prati cilj poštovanja načela supsidijarnosti, partnerstva pojedinih delova celine evropskog višestepenog sistema i bliskosti sa građanima, kako bi se obezbedio veći stepen saglasnosti sa odlukama donesenim na nivou EU.

Nastanak i razvoj: Matsriht kao konstitutivna polazna tačka

U svetlu pojačanog širenja politika Zajednice na subnacionalni nivo i usled toga što brojne pravne akte EU moraju sprovesti opštine i regi-

oni, u Ugovoru iz Mastrihta (1993) ustanovljena je ugovorom utvrđena institucionalizacija jednog savetodavnog odbora sastavljenog od predstavnika regionalnih i lokalnih teritorijalnih zajednica. Oni, međutim, nisu stvorili – što je bila prvobitna namera inicijatora – osnovu za veće sa legislativnim nadležnostima. Uprkos tome, OR, koji se konstituisao marta 1994, uspeo je da svojim stavovima modifikuje pravne akte u smislu regionalnih ili opštinskih interesa, kao i da, osim toga, postepeno širi svoje institucionalne nadležnosti. U Ugovoru iz Lisabona OR daje se dugo zahtevano pravo podnošenja tužbe Evropskom sudu pravde u slučaju kršenja supsidijarnosti, ukoliko je prethodno obavezno bio slušan.

Nadležnosti i funkcije: savetodavno saučestvovanje

Isto kao i Evropski ekonomski i socijalni odbor (EESO), i Odbor regiona spada u savetodavne institucije. U pravnom smislu, on ne predstavlja organ EU. On obavezno mora biti saslušan od strane Saveta i Evropske komisije, kao i – posle Ugovora iz Amsterdama – Evropskog parlamenta u ugovorom propisanim oblastima politike koje zadiru naročito u regionalne interese. Pojedinačno gledano, reč je o pet oblasti: obrazovanju, kulturi, zdravstvu, transevropskoj mreži, kao i o ekonomskoj i socijalnoj koheziji. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999) obavezno saslušanje prošireno je na još pet oblasti: politike zapošljavanja, strukovno obrazovanje, saobraćaj i na socijalnu i ekološku politiku. U svim ostalim oblastima politike Odbor regiona može biti fakultativno saslušan. Osim toga, raspolaze mogućnošću usvajanja inicijativa i rezolucija koje mu omogućavaju da iznese svoj stav u vezi sa svim pitanjima koja se tiču evropskih integracija.

Sastav i način rada: sve veća politizacija

Od proširenja 2004. i 2007. godine, OR sastoji se od 344 predstavnika iz 27 država članica. Tome treba dodati i odgovarajući broj njihovih zamenika. Raspodela mesta unutar kontingenata zemalja zavisi od nacionalnih propisa pojedinačnih država. Sadašnji sastav obuhvata širok spektar koji se sastoji od članova opštinskih skupština, ali i od predsednika vlada velikih regiona. Članove OR, koji imaju političku odgovornost na osnovu mandata sa izbora u nekoj regionalnoj ili lokalnoj teritorijalnoj zajednici, ili prema izabranoj skupštini, imenuje → Savet, kao i njihove zamenike, a na predlog pojedinačne države članice, kvalifikovanom većinom na četiri godine. U Ugovoru iz Lisabona predviđeno je produženje trajanja mandata OR na pet godina, i na taj način on je iz-

jednačen s trajanjem mandata Komisije i Parlamenta. Ukoliko se mandat, na osnovu kojeg je neki član predložen u OR, ugasi, završava se i njegova funkcija u Odboru regiona.

Organizaciono posmatrano, Odbor regiona deli se na predsedništvo, stručne komisije i plenum. O stavovima OR raspravlja se u šest stručnih komisija, u sastavu koji odgovara zastupljenosti zemalja u OR, kao i u Komisiji za finansijska i administrativna pitanja, a zatim se podnose plenumu na usvajanje. Strategiju OR kao i raspodelu pojedinačnih tema na stručne komisije sačinjava predsedništvo koje na dve godine bira Plenum. Predsedništvo se sastoji, pored predsednika i prvog potpredsednika, od po jednog potpredsednika iz svake od 27 država članica, 27 drugih članova, kao i predsednika sadašnje tri poslaničke grupe (ENP, SPE i ALDE). OR je, osim toga, od 2006, osnovao tri mreže uz čiju pomoć treba da se prošire naročito komunikacije i konsultacije sa komunalnim i regionalnim teritorijalnim zajednicama.

Oblikovanje stavova predstavnika u OR koji nisu vezani nalogima, odvija se, u sve većoj meri, u skladu sa stavovima političkih poslaničkih grupa (evropske stranke). Tu orijentaciju odlikava, od 2004, i novi raspored mesta prema poslaničkim grupama, koji je odmenio raspored mesta koji se formira shodno abecednom redu. Kao i u Evropskom parlamentu, i u OR dve velike poslaničke grupe blisko saraduju. Granice između poslaničkih grupa, međutim, ne čine jedinu liniju razgraničavanja prilikom pronalaženja odluka. Suprotnosti između pojedinih nacionalnih delegacija, između teritorijalnih zajednica iz severne i južne Evrope, između zagovornika integracija i njihovih protivnika, ili između opština i regiona igraju, u zavisnosti od pojedinačnog slučaja, isto tako važnu ulogu, a da, pri tom, ne nastaju trajne linije sukoba.

Bilans i perspektiva: potraga za profilom s preprekama

U početku, velika očekivanja regionalnih i komunalnih teritorijalnih zajednica od OR su se, u svetlu ograničenih institucionalnih mogućnosti saučestvovanja, do današnjeg dana samo delimično ostvarila. Deceniju i po nakon osnivanja, OR smatra se samo jednim od većeg broja aktera u konceptu Evrope regiona. Uprkos tome, OR često je uspevalo da u vezi sa regionalnim pitanjima zauzme suštinske stavove i da utiče na pronalaženje rešenja. U najnovije vreme, Odbor regiona više računa na povezivanje s drugim institucijama Zajednice, a pre svega sa Komisijom i Parlamentom – kao i na jačanje kontrole supsidijarnosti.

Jirgan Mitag

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

Osnivanje: 30. juli – 1. avgust 1975, završna faza prve Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji, sa potpisivanjem „Završnog akta iz Helsinkija“.

Države učesnice: 56 država iz Evrope, Severne Amerike i Azije.

Organi i institucije: Pregovarački proces suverenih država; od 1990. delimično institucionalizovano, od 1995. naziv je promenjen u OEBS; samiti šefova država i vlada, Savet ministara, Stalni savet, Forum za bezbednosnu saradnju, predsedništvo i trojka u rukovodstvu, Generalni sekretar, Sekretarijat, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Visoki komesar za nacionalne manjine, Izaslanik za medijsku slobodu, Parlamentarna skupština.

Budžet, službenici: 2008: 164 miliona evra; 450 službenika u administraciji OEBS; oko 3.000 službenika lokalno aktivno.

Osnovna dokumenta: „Završni akt iz Helsinkija“, 1. 8. 1975. • Završni komunikate sa KEBS konferencije u Beogradu, 8. 3. 1978. • Zaključni dokument sa madridskog KEBS-samita, 6. 9. 1983. • Dokument sa štokholmske konferencije o merama izgradnje poverenja i bezbednosti i razoružanju u Evropi, 19. 9. 1986. • Kopenhaški dokument o ljudskoj dimenziji od 29. 6. 1990. • Bečki dokument o merama izgradnje poverenja i bezbednosti, 17. 11. 1990, 4. 3. 1992, 28. 11. 1994, 16. 11. 1999. • Ugovor o konvencionalnim borbenim snagama u Evropi (KBE), 19. 11. 1990. • Ugovor o prilagodavanju KBE-ugovora, 19. 11. 1999. • Pariska povelja za novu Evropu, 19–21. 11. 1990. • Helsinški dokument 1992: Izazov promena, 10. 7. 1992. • Budimpeštanski dokument 1994: Put u pravo partnerstvo u novoj eri, 6. 12. 1994. • Lisabonski dokument 1996, u njemu: Izjava iz Lisabona o zajedničkom i sveobuhvatnom bezbednosnom modelu za Evropu u 21. veku, 3. 12. 1996. • Samit u Istanbulu: Evropska bezbednosna povelja, 19. 11. 1999.

Literatura: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (izd.): OSZE-Jahrbuch, Baden-Baden, 1995–2007 (Institut za mirovna istraživanja i bezbednosnu politiku Univerziteta u Hamburgu: OEBS-godišnjak). Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE Handbook, Wien 2007 (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju: OEBS priručnik).

Internet: <http://www.osce.org>; Centar za OEBS istraživanja na Institutu za mirovna istraživanja i bezbednosnu politiku: <http://core-hamburg.de/default.asp> (engleska verzija)

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) proizašla je 1995. godine iz Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS). To je međunarodna organizacija koja sada ima 56 država članica. Najmlađa članica je Crna Gora koja je pristupila u junu 2006. Ova re-

lativno slaba organizacija politički je, međutim, dugoročno aktivna kroz svoje multilateralne dogovore i uspehe u civilnoj borbi protiv konflikata. Tako je OEBS doprineo prevazilaženju konflikta između Istoka i Zapada kao „agencija za menadžment konflikta Istok–Zapad“, kao i širenju normi i pravila za zajednički život naroda i država. Okvirni uslovi i zadaci Organizacije vremenom su se menjali neodustajući od centralnih ciljeva, pružanja doprinosa bezbednosti i saradnji u prostoru OEBS.

Istorija

Istorija KEBS/OEBS može se podeliti u četiri faze:

- Rana faza obuhvata početak KEBS 1973, do potpisivanja Završnog akta iz Helsinkija, 1. avgusta 1975. Bavila se sledećim tematskim oblastima (danas „dimenzijama“): bezbednost u Evropi sa katalogom principa koji regulišu osnove odnosa između država članica („Dekalog“), i dokumentom o merama za izgradnju poverenja (politički-vojna dimenzija), saradnja u oblastima ekonomije, nauke, tehnike i ekologije (privredna i ekološka dimenzija), kao i saradnja u humanitarnoj oblasti (ljudska dimenzija).
- Druga faza trajala je do kraja konflikta između Istoka i Zapada, 1990. godine. U okviru nje bila su tri susreta (Beograd, Madrid i Beč), Konferencija za mere izgradnje poverenja i sigurnosti, i za razoružanje u Evropi, pregovori o konvencionalnim borbenim snagama u Evropi i susret u Kopenhagenu – Konferencija o ljudskoj dimenziji.
- Treća faza obuhvata period 1990–1994, u kojem su se dogodile dve značajne stvari: donesena je Pariska povelja za novu Evropu 1990, i održan je samit u Helsinkiju, 1992. U to vreme, donesene su i značajne odluke institucionalizacije procesa KEBS. Od 1992, ovaj proces institucionalizacije dopunjen je i konsolidovan, a istovremeno je institucija, koja je 1995. promenila ime u OEBS, razradila svoje instrumente preventivne diplomatije.
- Prelaz sa normiranja na implementaciju i značajno proširenje zadataka OEBS obeležavaju fazu od 1995. godine. U središtu je rešenje „zamrznutih“ konflikata na postsovjetskom prostoru, izgradnja mira nakon konflikata, pre svega u bivšoj Jugoslaviji, kao i unapređivanje demokratije, principa pravne države i poštovanja ljudskih prava u tranzicionim državama. Pored posmatranja izbora na osnovu Evropske bezbednosne povelje (1999), i strategije OEBS protiv pretnji bezbednosti i stabilnosti u 21. veku (2003), rad policije, granična bezbednost i borba protiv rasizma i neprijateljstva prema strancima i verske netoleran-

cije postali su, između ostalog, najvažnije težišne aktivnosti. U regionalnom smislu, akcenat je stavljen na Jugoistočnu Evropu, Centralnu Aziju i Južni Kavkaz.

Suštinske karakteristike

OEBS karakterišu četiri značajna obeležja. Najpre, OEBS se od svojih početaka zalaže za moderan, sveobuhvatan pojam bezbednosti. To mu omogućava da se bavi širokom paletom unutrašnjopolitičkih, bilateralnih i međuregionalnih uzroka konflikata. Druga karakteristika OEBS jeste njegova inkluzivnost. On uključuje čitav geografski prostor „od Vankuvera do Vladivostoka“, i time najveći deo severne hemisfere. Značajnija je, međutim, njegova politička inkluzivnost. S jedne strane, rad OEBS usmeren je ka unutra tj. zajedničko kreiranje bezbednosti usmereno je na oblast primene Organizacije, a ne, kao što je to slučaj sa bezbednosnom alijansom, ka spolja. S druge strane, svih 56 država članica imaju ista prava i iste obaveze. Iz toga sledi da se u OEBS odlučuje po principu konsenzusa i da se sprovodi politika saradnje. Iako princip konsenzusa podrazumeva teško donošenje odluka, ipak saglasnost svih 56 država oko neke mere utiče na ostvarenje visokog nivoa legitimiteta. Ovaj visoki legitimitet njihovih odluka predstavlja treću suštinsku karakteristiku. Pritom, treba naglasiti da je 1992, povodom ugrožavanja osnovnih ljudskih prava, konsenzusom odlučeno da u slučajevima grubih povreda odgovarajućih obaveza KEBS postoji mogućnost da se, čak i bez saglasnosti države o kojoj je reč, donosi odluka o određenim merama. Četvrta značajna karakteristika OEBS jeste zajednička normativna baza. Dva najznačajnija dokumenta koja u tom kontekstu treba spomenuti jesu Dekalog Završnog akta iz Helsinkija i Pariska povelja iz Pariza za novu Evropu. Od značaja su, takođe, i dalja proširivanja, diferenciranja i jačanja vrednosnog kanona koji opisuje današnji „ordre public“ ljudskih i manjinskih prava, demokratiju, principe pravne države i tržišnu privredu.

Pregovaračka tela i institucije

OEBS je rezultat političkog procesa dogovaranja kojeg je uvek pokretala potraga za odgovorima na aktuelnu krizu. Odluke koje se donose po principu konsenzusa jesu politički, ali ne i pravno obavezujuće. Razlog tome je što se OEBS bazira na političkim dogovorima država učesnica, a ne na međunarodnom ugovoru. OEBS ne poseduje pravosnažnost. Odgovarajuće pokušaje da se izvrše promene u tom pravcu blokirao je, do sada, između ostalih, SAD.

Odluke se donose na različitim nivoima. Samiti šefova država i vlada koji se održavaju periodično predstavljaju najviši organ za donošenje odluka i na njima se definišu prioriteti i smernice. Najznačajniji organ za donošenje odluka, pored samita, jeste Savet ministara koji se sastoji od ministara inostranih poslova. On se, po pravilu, okuplja jednom godišnje. Stalni Savet jeste telo zaduženo za „dnevne poslove“. On se sastaje na nivou Stalnih predstavnika (ambasadora), nedeljno, u bečkom zamku Hofburg, ili u hitnim slučajevima. Forum za bezbednosnu saradnju sastaje se takođe nedeljno u Beču. On je nastao 1992, i služi kao okvir za konsultacije i pregovore o: a) razoružanju, kontroli naoružanja i merama izgradnje poverenja, b) opštim bezbednosno-političkim poslovima, c) smanjenju rizika od konflikata, d) sprovođenju donesenih mera.

Pored ovih struktura odlučivanja, OEBS raspolaže i čitavim nizom operativnih institucija. Na prvom mestu treba navesti vršioca dužnosti predsednika. Za vreme svog jednogodišnjeg mandata on vodi sednice Saveta ministara i koordiniše tekuće poslove uz podršku svog prethodnika i svog naslednika (Trojka). Osim toga, on ima mogućnost da brzo reaguje na političke krize i da imenuje lične izaslanike. Sa njim saraduje Generalni sekretar i Sekretarijat u Beču, sa sedištem u Pragu.

Zadaci Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava jesu podsticanje i posmatranje demokratskih izbora, podrška demokratskim institucijama, ljudskim pravima i civilnim društvima, kao i rano upozoravanje u oblasti ljudske dimenzije. Visoki komesar za nacionalne manjine (VKNM) „tihom diplomatijom“ treba da rano deluje na konflikte u koje su uključene nacionalne manjine, a koji predstavljaju potencijalnu opasnost za mir i stabilnost. On nije ombudsman za nacionalne manjine već bezbednosno-politički instrument za rano upozoravanje i prevenciju konflikata. Izaslanik OEBS za slobodu medija ima od 1997. zadatak da posmatra razvoj medija u državama članicama, imajući u vidu njihovo poštovanje principa OEBS, kao i da o tome podnosi izveštaj Stalnom savetu. Parlamentarna skupština sastaje se dva puta godišnje, i treba da radi na jačanju evropske saradnje parlamenta unutar OEBS.

Misije i aktivnosti na terenu

OEBS deluje u svojstvu regionalnih sporazuma u skladu sa poglavljem VIII Povelje UN na sprečavanju i mirnom rešavanju konflikata. Dok je ranije ovo bio visoko politizovani proces dogovaranja koji je s obzirom na konflikt između Istoka i Zapada primarno bio aktivan na međudr-

žavnom nivou, OEBS se devedesetih godina razvio u „organizaciju koja pruža usluge“ i koja se, pre svega, mirno bavi unutardržavnim (npr. međuetničkim) i regionalnim krizama i konfliktima. 18 različitih misija i ostalih lokalnih aktivnosti predstavljaju danas njen „osnovni posao“ koji pokriva krizne oblasti, od Balkana preko Južnog Kavkaza sve do Centralne Azije (stanje: oktobar 2008). Preko 80% budžeta odlazi na sprovođenje lokalnih mera.

OEBS je u mnogim slučajevima destabilizovanog mira imao uspeha. Misije u Estoniji i Letoniji, koje su završene 2001, doprinele su razrešenju konflikata sa ruskim manjinama. Sličan uspeh imao je VKMN u Rumuniji i Slovačkoj kada se rešavalo tada veoma delikatno pitanje mađarske manjine. Mnogo manje uspešne bile su aktivnosti OEBS u Belorusiji, gde je režim snažno ograničio prostor delovanja kancelarije OEBS u Minsku.

Kao delimično uspešan može se oceniti rad u akutnim krizama. OEBS je, zajedno sa Ujedinjenim nacijama, podržavao uspešan mirovni proces u Tadžikistanu, i 2001. godine je zajedno sa EU i NATO doprineo završetku Okvirnog sporazuma u Ohridu kojim je okončana situacija slična građanskom ratu koja je vladala u Makedoniji. Međutim, OEBS je bio bezuspešan u drugom ratu u Čečeniji, u konfliktu u Nagorno-Karabahu, i u Južnoj Osetiji koji je u avgustu 2008. eskalirao u petodnevni rat između Rusije i Gruzije. I u Moldaviji je pitanje statusa Transnistrije ostalo nerazjašnjeno, ali ipak su uništene velike količine oružja i municije. Konačno, OEBS je zajedno sa ostalim međunarodnim operacijama sproveo pet operacija na terenu na Balkanu: u Bosni i Hercegovini od 1996, i Hrvatskoj od 1996–2007. godine (misija je završena 2007, i od tada postoji kancelarija u Zagrebu), na Kosovu od 1999, u Srbiji i Crnoj Gori od 2000, i u Makedoniji od 1992, a od 2001. godine s proširenim mandatom.

Odnosi sa EU i perspektive u budućnosti

EU i OEBS istovremeno su i partneri i konkurencija. Njihovi odnosi zasnovani su, pre svega, na tome što su članice EU istovremeno i članice OEBS, zatim od početka Helsinškog procesa postoje institucionalni odnosi i njihove aktivnosti se sve više dopunjavaju i preklapaju. Iz EU dolazi skoro polovina država članica i ona obezbeđuje skoro dve trećine budžeta i osoblja. Države članice dogovaraju se pre sednica Stalnog saveta, i potom predsedništvo iznosi njihov stav. Ovaj ponekada naporan proces stvaranja blokova, s jedne strane, povećava uticaj, a, s druge strane, može dovesti do sadržinskog razvodnjavanja i vremenskog

odlaganja. Uz predsedništvo, i predsednik → Evropske komisije i Komesar za spoljne odnose učestvuju na samitu i susretu ministara OEBS. Na radnom nivou u međuvremenu već postoje institucionalizovani odnosi između Evropske komisije i sekretarijata → Saveta EU, s jedne strane, i Generalnog sekretarijata OEBS, s druge strane.

Bliži odnosi utoliko su značajniji od kada EU sa Evropskom bezbednosnom i odbrambenom politikom ima nove instrumente civilnog bavljenja konfliktima u onim oblastima u kojima je i OEBS aktivan. Proširenja i reforme NATO i EU već su doveli do umanjenja značaja OEBS. Predstoji još razjašnjenje buduće podele zadataka i saradnje. Budućnost OEBS zavisice, na kraju, od toga kako će se razvijati lokalne aktivnosti, da li će Organizacija moći početi da se bavi nekim drugim temama, i kako će uspeti da pronađe svoje mesto u trouglu sila SAD, Rusije i EU. Pošto OEBS u američkoj spoljnoj politici zauzima manje značajnu poziciju, i pošto je Rusija u međuvremenu zauzela kritički stav, budućnost OEBS zavisice najviše od EU. Ona će morati da odluči koje zadatke će ubuduće želeći da obavlja sama, a koji će biti obavljani u okviru OEBS.

Hans-Georg Erhart / Ursel Šlihting

Politika azila, imigracije i viza

Ugovorna osnova: čl. 61–69 UEZ. Protokoli.

Ciljevi: Deo programa stvaranja prostora slobode, bezbednosti i prava, kao pomoćnih mera u ostvarivanju i sigurnosti unutrašnjeg tržišta.

Instrumenti: Uredbe, direktive i odluke.

Literatura: Kai Hailbronner: Europäische Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik. (Evropska politika viza, imigracije i azila). u: Peter-Christian Müller-Graff (izd.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. (Evropski prostor slobode, bezbednosti i prava), Baden-Baden 2005, str. 89–96 • Markus Peek: Die zukünftige Entwicklung des europäischen Einwanderungs- und Asylrechts. (Budući razvoj evropskog imigracionog i azilantskog prava), u: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. (Časopis za pravo stranaca i politiku prema strancima) (ZAR), 8/2008, str. 258–262 • Albrecht Weber: Migration im Lissaboner Vertrag. (Migracija u Ugovoru iz Lisabona), u: ZAR, 2/2008, str. 55–58.

Internet: Oblasti politike EU: http://europa.eu/pol/justice/index_en.htm • Istraživački centar za međunarodno i evropsko pravo azila i stranaca: <http://migration.uni-konstanz.de/index.php?lang=en> • SCADplus: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_en.htm

Politikom davanja azila, imigracije i viza Evropska Zajednica prati cilj pružanja doprinosa stvaranju prostora slobode, bezbednosti i prava. Taj cilj jeste posledica ostvarivanja koncepta četiri osnovne slobode (slobodnog protoka roba, usluga, ljudi i kapitala) – unutrašnjeg tržišta (čl. 14(2) UEZ). Sa napredovanjem integracije ukidaju se mere koje sprečavaju integraciju, kao što su, na primer, količinska ograničenja uvoza roba, ali i granične kontrole. Ukidanje graničnih kontrola na unutrašnjim granicama između jednog dela država članica dogovoreno je Šengenskim sporazumom. On je zahtevao, kao kompromis, zajedničku politiku prema građanima koji nisu građani Unije, na spoljnim granicama Evropske unije, a time i jedinstveno postupanje u politici azila, imigracije i viza.

Prenošenje nadležnosti za azil, imigracije i vize na Zajednicu

Pravo u oblasti azila, imigracije i viza određeno je kompleksnim razvojem pravnih osnova koje se međusobno preklapaju i prožimaju. Početak intenzivnog procesa harmonizacije označavaju dva događaja: Bela knjiga Komisije o unutrašnjem tržištu iz 1985, koja je utvrdila kora-

ke neophodne za stvaranje unutrašnjeg tržišta, i Šengenski sporazum koji je 1990. dopunjen Šengenskim sporazumom o sprovođenju, i koji je konačno stupio na snagu 1993. godine. Šengenski sistem, kojem, osim Velike Britanije i Irske, pripadaju sve države članice EU, kao i Island, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska, stvorio je preduslove za otvaranje unutrašnjih granica i time ukidanje unutrašnje granične kontrole (prelazni rokovi još važe za Bugarsku, Lihtenštajn, Rumuniju i Kipar). Dopunjen je 1997. (sa važenjem za sve države članice) Dablinškim sporazumom. Sadržaj tih ugovora činili su, između ostalog, i propisi o nadležnosti u postupku davanja azila i neke pravne odredbe koje se tiču viza. Sa Ugovorom o EU, koji je stupio na snagu 1993, uspostavljena je, u okviru takozvanog trećeg stuba Evropske unije, saradnja u oblasti unutrašnje politike i politike pravde, i to između vlada na nivou EU, čime je stvorena dodatna mogućnost za delovanje. Tako zasnovane detaljne mogućnosti zakonodavstva iskorišćene su, doduše, samo u vrlo ograničenom obimu: načelo jednoglasnosti koje je skoro sve vreme primenjivano, kao i tromost zakonodavstva, posebno prilikom zaključivanja međunarodno pravnih sporazuma, sprečili su potpun uspeh.

Odlučujuću promenu uneo je Ugovor iz Amsterdama koji je stupio na snagu u maju 1999, i koji je, prenošenjem nadležnosti na Zajednicu u politici azila, imigracije i viza, saradnju u politici pristupa postavio na nov nivo: ugovorne odredbe su iz Ugovora o EU unesene u Ugovor o EZ (čl. 61–69 UEZ). Na taj način nije dobijena samo prilika da usvojeni pravni akti dobiju mnogo viši stepen obaveznosti. Delotvornost usvojenog prava u prvom stubu povećava se uz pomoć opštih pravnih načela EZ (neposredno dejstvo, prioritet prava Zajednice, i drugo), a otvara se i – mada ograničena – mogućnost kontrole od strane Evropskog suda pravde. Takozvano Šengensko nasleđe (tj. Šengenski ugovori i brojni akti usvojeni na osnovu njega) takođe je preneseno u EU. Za Dansku, Irsku i Ujedinjeno Kraljevstvo važe različiti izuzeci.

Pravne akte u okviru politike azila, imigracije i viza i dalje u načelu donosi Savet, i to jednoglasno, nakon pribavljanja mišljenja Evropskog parlamenta, na inicijativu Evropske komisije. Stupanjem na snagu Ugovora iz Nice, 2003, uvedeno je u nekoliko slučajeva načelo većine, kao i saodlučivanje Parlamenta. Time i takozvanom jednoglasnom *Passarelovom klauzulom* Saveta EU za politiku pristupa ustanovljava se da, sa izuzetkom imigracije, sada u velikoj meri važi postupak saodlučivanja. Nakon Ugovora iz Lisabona, za pravne akte u politici azila, imigracije i izbeglica skoro u potpunosti je predviđen redovan zakonodavni postupak koji je preuzet iz dosadašnjeg postupka saodlučivanja.

Politički razvoj prava u oblasti azila, imigracije i viza

Izmene primarnog prava revizijom Ugovora iz Amsterdama su, po prirodi stvari, bile povod novog usmeravanja politike EZ, a posebno zbog toga što je sâm Ugovor predvideo obiman program uređenja (čl. 61 a, b UEZ). Političke osnove za to postavio je akcioni plan Saveta i Komisije iz 1998. o najboljem mogućem sprovođenju odredbi Ugovora iz Amsterdama o izgradnji prostora slobode, bezbednosti i prava, kao i zaključci Evropskog saveta iz Tamperea (1999). Nakon isteka predviđenog petogodišnjeg roka (maj 2004), u okviru kojeg ambiciozni ciljevi nisu mogli biti u potpunosti ostvareni, nove impulse dao je Evropski savet iz Haga (2004). Haški program za period 2005–2009. zasniva se na osnovnim ciljevima Evropskog saveta iz Tamperea koje on dalje razvija. Srž strategije je, pored razvoja posebno jednakog statusa azila i zajedničkog postupka za azila izgradnja integrisanog sistema zaštite granica. Na taj način politika pristupa treba da se sprovodi delotvornije i solidarnije. Dugoročno gledano, Komisija predviđa čak i osnivanje Korpusa evropskih pograničnih činovnika sa dopunskim funkcijama. U cilju pripreme sledećeg programa, oformljena je, 2007. godine, Grupa za budućnost, koja se sastojala od grupe ministara unutrašnjih poslova koja je predvidela novo strateško podešavanje politike pristupa kroz, između ostalog, pojačanu operativnu saradnju i bolju razmenu informacija.

Pravo na azil

Politika prema azilu, koja je ranije posmatrana samo kao predmet od „zajedničkog interesa“, uređena je posle revizije Ugovora iz Amsterdama u čl. 61–63 UEZ (ubuduće u Ugovoru iz Lisabona čl. 78 UNREU). Tu sada postoje relativno konkretne osnove za ovlašćenja za usvajanje prava u oblasti postupka za azil, ali i materijalnih pretpostavki za azil. Drugo težište čini pravo u oblasti izbeglica. Prema njemu, Savet usvaja minimalne norme za priznavanje statusa izbeglica i za njihovu privremenu zaštitu, unapređuje njihovu ravnomernu rasprostranjenost na teritoriji Zajednice i utvrđuje modalitete njihovog dugoročnijeg boravka (čl. 63(1) UEZ).

Pravne osnove stvorene Ugovorom iz Amsterdama su u međuvremenu korišćene na različite načine. Tako je, na primer, uredbama iz Dablina utvrđeno obuhvatno uređenje nadležnosti, koje u vezi sa uredbom Evrodak (uspostavljanje baze podataka otisaka prstiju) treba da spreči višestruke zahteve i da raspodeli postupke azila, shodno jasnim kriterijumima, na države članice. Sâm zahtev za azil uređuje direktiva

iz aprila 2004, koja se oslanja na Ženevsku konvenciju o izbeglicama pri utvrđivanju minimalnih normi za priznavanje i status izbeglica, ili statusa lica kojima je potrebna zaštita. Ta direktiva, doduše, još ne sadrži u potpunosti harmonizovano materijalno pravo azila. Ona, međutim, predstavlja prvi značajan korak u tom pravcu. Harmonizacija postupka davanja azila predmet je direktive koja sadrži minimalne norme za priznavanje i oduzimanje statusa izbeglice i posebno pravne garancije postupka. Drugi pravni akti predviđaju, na primer, minimalne standarde uslova prijema koji obezbeđuju lečenje, obrazovanje i (ograničeno) zapošljavanje.

Imigraciono pravo

Politika imigracije bavi se uslovima dugoročnog boravka, na više od tri meseca, pripadnika trećih država u državama članicama EU. Njen razvoj unutar pravnog sistema Zajednice je sada uređen u čl. 63(1) UEZ (ubuduće čl. 79 UNREU) i u načelu dozvoljava usvajanje zajedničkog evropskog imigracionog prava. Države članice, međutim, zadržavaju pravo da zadrže ili uvedu nacionalne odredbe koje su kompatibilne sa Ugovorom o EZ i međunarodnim sporazumima. U skladu sa budućim Ugovorom iz Lisabona države članice, osim toga, imaju pravo da odrede koliko državljana trećih država sme da uđe u zemlju, kako bi se bavilo samostalnim poslom, ili zasnovalo radni odnos.

Do sada usvojene mere skoncentrišu se, pod pojmom „upravljanje migracionim tokovima“, na odbranu od ilegalnog doseljavanja i na fer odnos prema legalno doseljenim pripadnicima trećih država. Tako, postoje pravni akti koji treba da spreče krijumčarenje ljudi i trgovinu ljudima, s tim što je, osim toga, pokrenuta intenzivnija saradnja organa pogranične kontrole. U Ugovoru iz Lisabona je u tom smislu predviđeno postepeno uvođenje integrisanog sistema pogranične kontrole. Osim toga, zaključeni su različiti sporazumi o readmisiji sa državama porekla, a repatrijacija ilegalno doseljenih lica harmonizovana je sa direktivom o repatrijaciji iz 2008. godine. Nasuprot tome, direktiva iz 2003. specifična je za imigraciono pravo jer utvrđuje uslove za dodeljivanje dugoročne i, naposljetku, trajne dozvole boravka, kao i na osnovu toga proisteklih prava, a naročito prava na pristup tržištu rada. U pripremi je, osim toga, čitav niz direktiva koje dozvoljavaju doseljavanje u specifične svrhe (između ostalog, i zapošljavanje), pri čemu države članice same utvrđuju broj radnika iz trećih država. Drugi pravni akti uređuju spajanje porodica i ograničeno otvaranje sistema socijalne sigurnosti pripadnicima trećih država sa legalnim boravkom.

Vizno pravo

Politikom viza EU pokušavaju se uspostaviti jedinstvene pretpostavke za kratkoročan boravak pripadnika trećih država. Bitne nadležnosti za dalji razvoj i obuhvatno prenošenje nadležnosti iz oblasti viznog prava na Zajednicu sadržane se u čl. 62(2) UEZ (u perspektivi Ugovora iz Lisabona čl. 77 UNREU). Zajednička viza uvedena je već na osnovu Šengenskog sporazuma („Šengenske vize“). Integracija Šengenskog sistema, nakon Ugovora iz Amsterdama 1999, i pravni akti koji su usledili, u velikoj meri evropeizovali su vizno pravo. Jedinstveno su uređeni ne samo postupci izdavanja viza, njihov izgled i dejstvo već i – važi za sve države Šengena – spisak država čiji pripadnici moraju imati vize.

Perspektiva: Ugovor iz Lisabona i politika azila, imigracije i viza

Već ostvareno produblјivanje integracije nastavlja se Ugovorom iz Lisabona. U njemu sadržane osnove o nadležnostima usmerene su na obuhvatnu evropeizaciju politike azila, imigracije i viza: s jedne strane, nadležnosti su proširene, pošto su ukinuta brojna ograničenja, posebno trenutno još važeće ograničenje politike za određivanje minimalnih normi (tzv. minimalna harmonizacija). S druge strane, prelazak na redovan zakonodavni postupak (postupak saodlučivanja) olakšava posao zakonodavstva. Predviđena potpuna kontrola sprovođenja evropskog prava kojom će se baviti Evropski sud pravde osnažiće poverenje lica kojih se to tiče u evropske politike pristupa. Od političke volje država članica koje u tome učestvuju, zavisice u kojoj meri će te šanse biti iskorišćene.

Peter-Kristijan Miler-Graf / Frideman Kajner

Politika ljudskih prava

Ugovorna osnova: preambula, čl. 2, 6, 7, 11, 13, 19, 49 UEU. Čl. 60, 133, 177, 300, 308, 310 UEZ

Ciljevi: Poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, razvoj i jačanje demokratije i pravne države, promovisanje i sticanje slobode, stabilnosti i blagostanja.

Instrumenti: Poverljivo i javno procenjivanje situacije u vezi sa ljudskim pravima; politički dijalog, klauzule o ljudskim pravima i demokratiji u sporazumima s trećim licima; posmatranje izbora i podrška, odlaganje, prekid i okončanje ugovornih obaveza i ugovora, koordinisano postupanje država EU u međunarodnim organizacijama; instrumenti ZSBP (čl. 12 UEU) uključujući EBOP (čl. 17 UEU), kao i uvođenje ekonomskih sankcija (čl. 301 UEZ).

Budžet: Za Evropski instrument za promovisanje demokratije i za zaštitu ljudskih prava EIDLJP (EIHDR) predviđeno je 1.104 miliona evra za period od 2007. do 2013. godine.

Dokument: EU-godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava 2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st14146-re02.en08.pdf>

Literatura: Philip Alston (izd.): The EU and Human Rights, Oxford 1999. (EU i ljudska prava) • Wolfgang S. Heinz: Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union, Friedrich Ebert Stiftung 2003 (izdanje: Eurokolleg 47); (Politika ljudskih prava u Evropskoj uniji, Fondacija Fridrih Ebert) • Frank Hoffmeister: Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der europäischen Gemeinschaft, Berlin 1998 (Klauzule o ljudskim pravima i demokratiji u ugovornim spoljnim odnosima u Evropskoj zajednici) • Marika Lerch: Menschenrechte und europäische Außenpolitik. Eine konstruktivistische Analyse, Wiesbaden 2004 (Ljudska prava i evropska spoljna politika. Konstruktivna analiza).

Internet: GD spoljni odnosi: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/index_en.htm • EIDLJP: http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/index_en.htm • Savet: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1634&lang=en>

Evropska unija zasnovana je na osnovnim principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i na principima pravne države koji su obavezujući za sve države članice. To opredeljenje utemeljeno je primarno-pravno u Ugovoru iz Mastrihta (1993) uz saglasnost institucija, ali se u procesu proširenja i u spoljnim odnosima tim vrednostima daje mnogo veći značaj. Danas ovo opredeljenje nije obavezujuće samo za proces postizanja saglasnosti već se ono na-

glašava kao spoljno-politički kompas celokupnog delovanja u okviru spoljnih odnosa EU. Za međunarodnu zaštitu ljudskih prava Zajednici i Uniji stoji na raspolaganju čitav niz mera podrške i uslovljavanja. Bolja koordinacija unutar i između institucija trebalo bi da utiče na bolju koheziju i kontinuitet mnogostrukih mera.

Razvoj nadležnosti u unutrašnjim i spoljnim odnosima

Rimski ugovori (1958) oduzeli su nadležnost Zajednice za politiku osnovnih i ljudskih prava i ograničili se u svom pristupu na privrednu integraciju. O pitanjima osnovnih i ljudskih prava raspravljalo se u okviru → Saveta Evrope i → Evropske konvencije o ljudskim pravima. Prazan prostor koji je tako nastao u okviru Zajednice popunio je Evropski sud pravde (ESP) svojom sudskom praksom koju je sprovodio na osnovu zajedničke ustavne tradicije država članica i EKLJP. Doduše, organima EU nije data prava nadležnost, ali Savet, Komisija i Parlament takođe su se obavezali 1977. da će poštovati osnovna i ljudska prava. Pre svega se Evropski parlament, od svojih prvih direktnih izbora 1979, snažno zalaže za osnovne slobode i ljudska prava, i pored svog budžetskog prava on koristi i godišnje izveštaje, zahteve za donošenjem odluka i hitno postupanje kako bi dao veći odjek temama iz oblasti politike ljudskih prava.

Od sedamdesetih godina, osnovna i ljudska prava naglašavaju se i kao deo → evropskog identiteta u odnosu prema Trećim zemljama. Ugovor iz Maastrichta konačno je postavio osnovna i ljudska prava kao osnovu Unije (čl. 6 UEU), i preuzeo je ove vrednosti u formulisanju ciljeva Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (čl. 11 UEU), i razvojne saradnje (čl. 177 UEZ). Od početka devedesetih godina, opredeljenje za univerzalna i nedeljiva ljudska prava našlo je svoje mesto u mnogo većoj meri među zadacima spoljne politike i politike proširenja. Ugovorom iz Amsterdama (1999), poštovanje ljudskih prava je kao osnovni preduslov za pristupanje EU dobilo i svoje ugovorno utemeljenje (čl. 49 UEU).

Institucionalizacija i mejnstrim pristup

Spoljna politika ljudskih prava obuhvata mere razvojne i trgovinske politike kao i diplomatske, spoljne i bezbednosne politike. Njen karakter jasno pokazuje da pritom, baš kao i na nacionalnom nivou, nije reč samo o zadacima koordinisanja već i o pronalaženju ravnoteže između različitih koncepata i interesa. Pritom, struktura EU-stubova predstavlja specifičnost.

Evropska komisija raspolaže širokim nadležnostima i dugogodišnjom praksom koju je stekla na osnovu odabranog puta evropskog procesa usaglašavanja po pitanjima → spoljnotrgovinskih odnosa i razvojne politike koje se sprovode u prvom EU-stubu. Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) kao drugi EU-stub ostvaruje se i dalje međuvladinom saradnjom država članica u Savetu.

Neslaganje oko budžetskih linija koje se odnose na unapređivanje ljudskih prava i demokratije ilustruju sporno pitanje nadležnosti između Saveta i Komisije. Nakon što je ovo neslaganje privremeno dovelo do zamrzavanja budžetskih linija, dve odredbe iz 1999. godine uticale su na stvaranje jasnih odnosa. Tim odredbama utemeljena je Evropska inicijativa za demokratiju i ljudska prava, i njima su Komisiji data značajna ovlašćenja. Evropska inicijativa za demokratiju i ljudska prava (EIDLJP) postala je, u međuvremenu, Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava koji, međutim, predstavlja samo jedan deo velikog broja angažovanja. Kroz „mejnstrim pristup“ pokušava se stvoriti veći osećaj za uvažavanje ljudskih prava u svim političkim oblastima i senzibilizacija odgovornih. U Komisiji su osnovani referati za ljudska prava, a postojeća tela, kao što je Radna grupa za ljudska prava, osnovana pri Savetu 1987, ili Pododbor za ljudska prava u Evropskom parlamentu, dobila su više na značaju. Mandat Radne grupe za ljudska prava pri Savetu obuhvata od 2003. aspekte ljudskih prava i izvan granica stubova. Početkom 2005, Visoki predstavnik za ZSBP, Solana, prvi put je imenovao i ličnog izaslanika za ljudska prava.

Klauzule o ljudskim pravima i o demokratiji u sporazumima Zajednice

Od početka osamdesetih godina, Zajednica pridaje veći značaj ljudskim pravima već u → razvojnoj politici. Četvrti sporazum iz Lomea, zaključen 1989, pominjao je zalaganje za ljudska prava, doduše nenavodeći bliže posledice mogućeg kršenja prava. Revizijom sporazuma iz 1995. ovo je ispravljeno uvođenjem mehanizma suspenzije. Sporazum koji je sledio u Kotonuu (2003) fiksirao je ljudska prava, demokratiju i principe pravne države kao značajne elemente odnosa između EU i država Afrike, Kariba i Pacifika, i pored različitih dijaloških foruma predviđa i postupak konsultacija u slučajevima teških povreda ljudskih prava.

I u okviru → politike pridruživanja i saradnje prvog stuba, od početka devedesetih godina vode se dijalozi o ljudskim pravima, a klauzule o ljudskim pravima integrišu se u sporazume s Trećim zemljama i regionalnim grupama država. Standardizovana klauzula o ljudskim pravima od 1995. predstavlja obavezni sastavni deo sporazuma EZ i ona je

podjednako obavezujuća za obe strane, i omogućava izostanak poštovanja obaveza iz ugovora u slučaju povrede ljudskih prava. Od te prakse izuzeti su, doduše, sektorski i mešoviti sporazumi, kao što su trgovinski i politički značajni sporazumi sa SAD ili Kinom.

Saradnja u spoljnoj i bezbednosnoj politici i u međunarodnim organizacijama

U drugom stubu EU na raspolaganju su deklaracije, javni i poverljivi demarši, politički dijalozi i celokupan instrumentarijum → Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (čl. 12 UEU) koji služe za koordinaciju aktivnosti država članica i za omogućavanje međunarodnim telima da zastupaju evropske pozicije (čl. 19 UEU). Saradnjom i konsultacijom država EU u okviru Saveta Evrope, → Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju i Ujedinjenim nacijama, EU je postala pokretačka snaga u kodifikaciji i izgradnji mehanizama zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda. U Savetu Radna grupa za ljudska prava (COHOM) koordiniše jedinstvenu pregovaračku poziciju koja treba da se ogleda u načinu ponašanja prilikom glasanja. EU je ostvarila uspehe posebno kada je reč o zabrani smrtne kazne i mučenja, ili o pregovaranju o statutu za Međunarodni krivični sud (Rim, 1998).

Sa → Evropskom bezbednosnom i odbrambenom politikom EU sada raspolaže policijskim i vojnim kapacitetima za upravljanje krizama. Time je politička rasprava o opravdanosti, dometu i korisnosti raspoloživih instrumenata postala kontroverznija, što pokazuje i diskusija o konceptu „ljudske bezbednosti“. Uključivanje raspoloživih mera u politiku koja odgovara na ciljeve zaštite ljudskih prava biće stoga i nadalje prioritet budućih predsedništava EU.

Bilans i perspektiva: verodostojnost i trezvenost

Razmatranja politike ljudskih prava i demokratije uvek su imala značajnu ulogu za → proširenje EU. Nakon pristupanja srednjoevropskih i istočnoevropskih tranzicionih država, politička dimenzija „Kopenhavskih kriterijuma“ danas pokazuje svoje dejstvo, naročito u → politici prema Jugoistočnoj Evropi, a naglašena je i u → Evropskoj politici prema susedima. Poslednjih godina često je pozivano na trezvenije i skromnije bavljenje pitanjima ljudskih prava u odnosu prema Trećim zemljama, iako će spoljna politika ljudskih prava i dalje morati da trpi prigovore kako koristi dvostruke aršine za trgovinsko-politički interesantne partnere.

Politika prema Africi

Ugovorna osnova: čl. 11–28 UEU. 182–188 UEZ.

Ciljevi: Borba protiv siromaštva; (re)integracija Afrike u svetsku privredu; unapređivanje demokratije i ljudskih prava; suzbijanje ratova i sukoba između i unutar država; unapređenje regionalne integracije.

Instrumenti: Razvojna i trgovinska politika; diplomatske inicijative za obradu i rešavanje sukoba; (ograničene) humanitarne intervencije; podrška regionalnoj integraciji; unapređivanje demokratije, ljudskih prava i „dobre vladavine“ povezivanjem sa razvojno političkim davanjima (krediti, povlastice); neposredna podrška demokratskim snagama i institucijama; reakcija.

Dokumenti: Council of the European Union: The EU and Africa. Towards a strategic partnership, Brisel, 19. 12. 2005. • The Africa-EU Strategic Partnership. First Action Plan (2008–2010): For the implementation of the Africa-EU Strategic Partnership, Lisabon, 7–9. 12. 2007.

Literatura: Sven Grimm: Die Afrikapolitik der Europäischen Union, (Politika Evropske unije prema Africi), Hamburg 2003. • Gisela Müller-Brandeck-Bocquet i drugi (izd.): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven. (Politika Evropske unije prema Africi. Novi pristup i perspektive). Opladen 2007.

Internet: EU-Afrika Partnership: <http://www.africa-eu-partnership.org> • EU-Afrika-dokumenti: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=400&lang=en> • Unapređivanje demokratije: http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/index_en.htm

Odnosi između Evropske unije i 48 država crne Afrike usredsređeni su, od osnivanja Evropske ekonomske zajednice (EEZ), u prvom redu, skoro isključivo na oblasti razvojne politike i trgovine. Zbog smanjenog značaja crne Afrike kao trgovinskog partnera Evrope (izuzeci su, između ostalog, Nigerija i Južna Afrika), u drugom planu našli su se ekonomski interesi, i oni se usredsređuju, pre svega, na države bogate sirovinama. Tek tokom poslednjih 10 do 15 godina ti odnosi obuhvataju i bezbednosno-politička pitanja, ljudska prava, demokratiju i „dobru vladavinu“, kao i sve više oblasti migracije i čovekove sredine.

Konkretni ciljevi Evropske unije i njene političke strategije u odnosu na Afriku sadržani su u prvoj strategiji EU za Afriku, uobličenoj decembra 2005, i u Sporazumu o partnerstvu, potpisanom na 2. sastanku na vrhu EU-Afrika u Lisabonu, decembra 2007, između država Afrike i EU.

Sastavni deo Sporazuma o partnerstvu je i akcioni plan za period 2008–2010. godine, koji je sačinjen na 50 stranica i u kojem su definisani ciljevi i sredstva za pojedinačne oblasti akcije. Sprovođenje brojnih

programa već je započelo. Strategija za Afriku i Sporazum sa AU obavezujući su i za politiku koju prema Africi vode države članice EU, čime se želi postići veća koherentnost.

Sadržaj i ciljevi

Pored ekonomskih i trgovinskih interesa moguće je utvrditi i pet primarnih ciljeva EU u odnosu na crnu Afriku: borba protiv siromaštva, (re)integracija Afrike u svetsku privredu, unapređivanje demokratije i ljudskih prava, kao i procesi regionalne saradnje i integracije širom kontinenta, i konačno, suzbijanje sve brojnijih ratova i sukoba između i unutar država.

Brojne mere u oblasti unapređivanja demokratije i ljudskih prava u međuvremenu su objedinjene u okviru Evropskih instrumenata za demokratiju i ljudska prava (EIDHR). EIDHR, koju vodi nova organizacija za sprovođenje EuropeAid, za projekte u Africi stoji na raspolaganju oko 40 miliona evra godišnje.

Nada u regionalne inicijative i perspektive

EU pruža najvažniju podršku Afričkoj uniji (AU), koja je osnovana jula 2002. Težište te pomoći je u oblasti mera za postizanje mira. Tako je EU stavila na raspolaganje AU 250 miliona evra iz fonda za razvoj, pre svega, radi obrade i prevencije konflikata koja time, između ostalog, finansira angažman u sudanskoj kriznoj provinciji Darfur. Pomoć izgradnji institucija AU, posebno Komisiji AU, dostiže 55 miliona evra, uključujući program razmene činovnika dve organizacije. Tome treba dodati intenzivan politički dijalog između EU i AU na svim političkim nivoima. Podrškom mirovnih misija u AU Unija doduše potvrđuje svoj tradicionalni stav „afrička rešenja za afričke probleme“. EU je, međutim, i vojno neposredno intervenisala u nasilnim sukobima. U pogledu masivnog kršenja ljudskih prava u istočnom Kongu, EU je 2003. godine po prvi put sprovela regionalno ograničenu humanitarnu intervenciju. Nakon tog prvog vojnog angažovanja EU, usledilo je i drugo u cilju obezbeđivanja izbora, u leto 2006. (operacija EU-FOR RD Congo). Od 2008, EU je u Čadu i u Centralnoafričkoj Republici sprovela operaciju u kojoj je učestvovalo 4.000 ljudi, kako bi sprečila dalje širenje sukoba u Darfuru na susedne države i kako bi zaštitila izbeglice. Ta, do aprila 2009. ograničena vojna operacija, za koju je najveći broj država EU samo vrlo uzdržano stavio svoje jedinice na raspolaganje, može postati problematična, zato što misijom rukovodi Francuska, koja istovremeno blisko saraduje sa vladama koje su u građanskom ratu sa gerilskim pokretima.

EU, osim toga, podržava razvojni program AU, Novo partnerstvo za razvoj Afrike (Nepad). Taj program, za sada, zaostaje za očekivanjima, a EU pokušava vlastitom inicijativom da animira same afričke države da ulože napore u „dobru vladavinu“. Iz te *Governance*-Inicijative mogu se državama koje preduzimaju posebne napore staviti na raspolaganje skoro 3 milijarde evra.

Oko saradnje sa AU okreće se celokupna politika EU prema Africi, a između institucija EU i AU postoji gusta mreža kontakata. U kojoj meri će se AU razviti u delotvornu organizaciju i ispuniti svoje visoko postavljene ciljeve tek će se videti. Dugogodišnji sporovi između EU i afričkih država zbog Zimbabvea – veliki broj afričkih država insistirao je na Afričkom samitu na učestvovanju predsednika Roberta Mugabea, čija je vladavina diktatorska, što je protivno volji većine u EU – ukazuju na granice konsenzusa o vrednostima.

Zigmar Šmidt

Politika prema Aziji

Osnova: Strategije za regione i zemlje, političke deklaracije, strateška partnerstva.

Ciljevi: Intenziviranje ekonomskih odnosa; uzajamno poboljšani pristup tržištima; integracija azijskih država u sistem svetske trgovine; jačanje profila EU u Aziji; podrška regionalnim merama kooperacije u Aziji; finansijska, tehnička, humanitarna, naučna i kulturna saradnja; usaglašavanje po pitanjima međunarodne politike; bezbednosno-politička saradnja.

Instrumenti: Sporazumi o ekonomskoj i trgovinskoj saradnji; sektorski sporazumi; višegodišnje strategije; politički dijalog.

Dokumenta: Saopštenja Komisije: Na putu ka novoj strategiji za Aziju, KOM(1994) 314 • Evropa i Azija. Strateški okvir za produbljena partnerstva. KOM(2001) 469.

Literatura: Franco Algieri: Asienpolitik (Politika prema Aziji), u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration. (Godišnjak evropske integracije), Bon/Baden-Baden, različita godišta • Peter W. Preston/Julie Gilson (izd.): The European Union and East Asia. Interregional linkages in a changing global system, (Evropska unija i istočna Azija. Interregionalne veze u globalnom sistemu u promenama) Cheltenham 2001 • Michael Reiterer: Asia and Europe: Do they Meet? Reflections on the Asia Europe Meeting (ASEM), (Azija i Evropa: da li se susreću? Razmišljanja o susretu Azije i Evrope) World Scientific/ASEF, Singapur 2002.

Internet: Komisija EU: http://eeas.europa.eu/asia/index_en.htm • Asia-Europe Foundation: <http://www.asef.org/>

„Aziju“ u kontekstu spoljnih odnosa EU treba shvatiti kao oznaku za geografski pojam koji podrazumeva prostor od Avganistana do Japana, i od Kine do Australije i Novog Zelanda. Kasnih sedamdesetih godina došlo je do povećanja kontakata između EU i azijskih država, broj bilateralnih sporazuma se, nakon tog vremena, stalno povećavao. Sa tačke gledišta evropskih interesa radilo se, u prvom redu, na otvaranju novih tržišta i regulisanju porasta uvoza azijskih proizvoda u Zajednicu. S produbljivanjem evropskog procesa integracije došlo je, vremenski odloženo, i do razvoja političke dimenzije evro-azijskih odnosa. Saopštenje koje je Evropska komisija objavila u julu 1994. o novoj strategiji za Aziju predstavljalo je, po prvi put, konceptijski povezan okvir oblikovanja evropske politike prema Aziji. Međutim, već u drugoj polovini devedesetih godina, postalo je, na osnovu brzih promena ekonomskih, bezbednosno-političkih i društvenih okvirnih uslova u Evropi i Aziji, jasno da je potrebno upotpuniti evropski pristup. Pod naslovom „Stra-

teški okvir produbljenih partnerstva“ od 2001. ističe se heterogenost država i regija u Aziji, i usvajaju se odgovarajući zaključci o mogućnostima delovanja EU u oblastima trgovinskih, ekonomskih i finansijskih odnosa, razvojne politike i političkog dijaloga. Na tome zasnovana višegodišnja strategija za 2007–2013. usredsređuje se na pružanje podrške regionalnoj integraciji, saradnji zasnovanoj na politici i nauci, kao i na pružanje podrške grupama stanovništva koje su izgubile svoje korene.

Sa udelom od 32% u uvozu, i 18% u izvozu, 2007. godine više od jedne četvrtine ukupnog robnog prometa EU-27 odnosilo se na 16 azijskih država Grupe „Asia Europe Meeting“ (ASEM). Među azijskim državama Kina je najznačajniji trgovinski partner EU, a za njom sledi Japan. Pored trgovinskih i ekonomsko-političkih tema, važnu ulogu igraju razvojna i bezbednosno-politička pitanja. Težište pomoći usmerene ka Aziji i dalje su mere podrške kojima je cilj smanjenje siromaštva. Time se bavi i politika razvoja koja se tiče Azije.

Od devedesetih godina, EU posvećuje veću pažnju bezbednosno-političkoj situaciji u regionu, a iz Evropske bezbednosne strategije iz 2003, kao i iz specifičnih strategija za pojedinačne zemlje, može se izvesti zaključak o bezbednosno-političkom značaju Azije za EU. Strateškim partnerstvom sa Kinom, Japanom i Indijom EU pokušava da pronađe zajednički pristup rešavanju regionalnih i globalnih bezbednosnih problema. U tome veliki značaj imaju mere prevladavanja novih bezbednosno-političkih izazova, kao što su, na primer, terorizam, energetska sigurnost ili klimatske promene. Još jedan središnji element evropske politike prema Aziji jeste dijalog na teme ljudskih prava, demokratije i pravne države (→ Politika ljudskih prava). Za taj dijalog karakteristične su kontroverze, faze približavanja i faze razgraničavanja. EU, pri tom, sledi strategiju uzdržanog dijaloga, sa ciljem da postigne kooperativni angažman pojedinačnih azijskih zemalja.

Politika EU prema Aziji proističe iz zbira mnogih pojedinačnih pristupa, ona se stalno prilagođava okvirnim uslovima koji se menjaju. Jačanjem institucionalizacije nastao je višeslojan i obuhvatan dijalog, tj. dijalog koji se vodi na nivou sastanaka stručnjaka i ministara, pa sve do multilateralnih sastanaka na vrhu šefova država i vlada uz učestvovanje Evropske komisije. „Asia Europe Meeting“ (ASEM), koji je započeo 1996, i na kojem u međuvremenu učestvuje 16 država Azije i 27 država članica EU, Evropska komisija i Sekretarijat ASEAN, takode je stalni sastavni deo evropske politike prema Aziji, kao i njeno učestvovanje na ASEAN-regionalnom forumu (ARF). Uprkos tome, može se primetiti i tendencija selektivnog bilateralizma sa delovima regiona, odnosno, sa pojedinačnim azijskim državama. Za politiku EU prema Aziji je i dalje

karakteristična dominacija odnosa sa Kinom. Za dalji razvoj odnosa EU–Azija biće važno da se objedine različita istorijska, politička, ekonomska i društvena iskustva, i da se u tom smislu razvijaju zajednički kapaciteti za rešavanje problema.

Franko Algijeri

Politika prema Jugoistočnoj Evropi

Ugovorna osnova: Naslov V UEU, čl. 133, 300, 310 UEZ.

Zemlje: Albanija, Bosna i Hercegovina, (Bivša jugoslovenska Republika) Makedonija, Kosovo u smislu rezolucije 1244 UN, Hrvatska, Crna Gora, Srbija.

Instrumenti: Proces stabilizacije i pridruživanja, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Evropska partnerstva, IPA, Forum EU-Zapadni Balkan, Savet za regionalnu saradnju (SRS).

Ciljevi: Stabilizacija kroz saradnju i pridruživanje; unapređivanje regionalne saradnje; perspektive članstva u EU.

Dokumenta: Strategija Komisije za Zapadni Balkan, KOM(2008)127 zaključno. Strategija Komisije za proširenje 2008–2009, KOM(2008)674 zaključno.

Literatura: Themenheft EU-Balkan, Aus Politik und Zeitgeschichte 32/2008 (Tematski broj EU-Balkan, Iz politike i savremene istorije); Franz-Lothar Altmann: Südosteuropapolitik, u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden 2009. str. 283–288. (Politika Jugoistočne Evrope, u: Godišnji almanah evropskih integracija)

Internet: GD Proširenje http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm, EU-Savet za regionalnu saradnju: <http://www.rcc.int>

EU-politika prema Jugoistočnoj Evropi nastala je kao reakcija na ratove i sukobe između država bivše Jugoslavije koji su devedesetih godina privremeno odvojili region od procesa reformi i integracija u Centralnoj i Istočnoj Evropi. S obzirom na ovaj težak poseban put, EU je razvila svoju politiku prema Jugoistočnoj Evropi u cilju pacifikacije, obnove, stabilizacije i, konačno, višefaznog pridruživanja ovih zemalja. Aktuelna EU-politika prema Jugoistočnoj Evropi uliva se u perspektivu, a u slučaju Hrvatske, već praktično u EU-politiku proširenja.

U užem smislu, politika prema Jugoistočnoj Evropi odnosi se na Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Hrvatsku, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju. EU naziva ovaj region „Zapadni Balkan“. Od sastanka u Solunu, sredinom 2003, Savet EU redovno potvrđuje „evropsku perspektivu“ država Zapadnog Balkana koje će neizostavno postati deo EU ukoliko ispune kriterijume za pristupanje. Sa Hrvatskom su u oktobru 2005. započeti pregovori o pristupanju. Makedonija je podnela zahtev za članstvo u martu 2004, a u decembru 2005. dobila je status zemlje kandidata. Perspektiva za članstvo treba da služi stimulanju demokratskog i privrednog razvoja. Politički, finansijski i vojni angažman EU i država članica u Jugoistočnoj Evropi naglašava prvorazred-

ni bezbednosno-politički značaj ovog regiona za EU, i njenu ulogu kao regionalne sile.

Rešavanja konflikata i obezbeđivanje mira

Dugo vremena, EU nije imala strategiju za dinamiku konflikata i nasilja između i u državama raspadajuće multinacionalne države Jugoslavije. Ona je podržala menadžment konfliktima međunarodne zajednice sve do vojne intervencije NATO u Jugoslaviji zbog kosovskog konflikta (1999), a i sama se snažno založila, posebno kroz → Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP) za političku i privrednu obnovu Bosne i Hercegovine. EU je u okviru → Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP) trenutno prisutna sa policijskim i vojnim misijama u Bosni i Hercegovini (EUPM od 1. 1.2003, i EUFOR-Althea od 2. 12. 2004), i angažovana sa specijalnim izaslanicima u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i na Kosovu. Decembra 2008, započela je misija za vladavinu prava EULEKS na Kosovu.

Proces stabilizacije i pridruživanja i drugi instrumenti

Procesom stabilizacije i pridruživanja (PSP) Evropska unija nudi zemljama Jugoistočne Evrope, od 1999/2000, sopstvenu političku projekciju. U središtu stoji zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Ova nova generacija sporazuma o pridruživanju treba da ponudi svim zemljama Jugoistočne Evrope perspektivu mira i blagostanja (→ politika pridruživanja i saradnje). Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju predstavljaju kombinovane sporazume, i u pogledu karakteristika prate Evropske sporazume za zemlje Centralne i Istočne Evrope. Glavni elementi individualno kreiranih SSP su: osnivanje asocijacije; priznavanje kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU uz posebnu rezervu sprovođenja SSP, naročito u pogledu odredbi o regionalnoj saradnji; razvoj demokratije, pravne države i ekonomije; unapređivanje adekvatnih struktura vlasti i regionalne saradnje, naročito u kontekstu PSP; harmonizacija zakonodavstva, saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova; preferencijalna trgovina uključujući mogućnost postepenog formiranja slobodnih trgovinskih zona; ekonomska i finansijska pomoć, kao i politički dijalog. Zajedničke institucije služe za nadgledanje implementacije Sporazuma i dalje unapređivanje odnosa. Sporazumi sadrže klauzulu o „suštinskim sastavnim delovima“ Sporazuma (načela demokratije i poštovanje ljudskih prava, načela međunarodnog prava i pravne države, načela tržišne ekonomije), ali ne i klauzulu o jednostranoj suspenziji ili drugim sankcijama u slučaju povre-

de političke kondicionalnosti. Odgovarajuća odredba sadržana je, međutim, u Evropskim partnerstvima. Do sada su SSP stupili na snagu sa Makedonijom i Hrvatskom. Sa Albanijom (2006), Crnom Gorom (2007), Srbijom (2008, ratifikacija odložena), kao i sa Bosnom i Hercegovinom (2008) potpisani su SSP, a prelazni sporazumi stupili su na snagu (izuzetak Srbija). Za Kosovo, čiju je nezavisnost EU u okviru Ahtisarijevog plana odlučno podržala, očekuje se studija izvodljivosti u toku 2009. Iako četiri države članice nisu priznale Kosovo, EU potvrđuje njegovu evropsku perspektivu u skladu sa evropskom perspektivom celog regiona. Radi sprovođenja SSP i približavanja EU, od 2003. sve više koriste se instrumenti politike proširenja koji su prilagođeni zemljama SSP. U to spadaju: pristupna partnerstva po ugledu na evropska partnerstva; poziv za uključenje u aktivnosti ZSBP (demarši, deklaracije, zajednički stavovi); mere radi povećanja administrativnih kapaciteta i izgradnje institucija, podržane Twinning programima (partnerstva u upravi) i Kancelarija za razmenu informacija o tehničkoj pomoći (Taiexs), kao i otvaranje programa Zajednice u oblasti istraživanja, obrazovanja, kulture i suzbijanja korupcije. Osim toga, formiran je „Forum EU-Zapadni Balkan“ za susrete šefova država i vlada, kao i re-sornih ministara, koji podseća na strukturisan dijalog.

PSP, lansiran na Balkanskom samitu u Zagrebu, novembra 2000, treba da podstiče praktičnu saradnju posebno u oblasti infrastrukture i trgovine, povratka izbeglica, kao i međuetničkog pomirenja zemalja Zapadnog Balkana. U pogledu članstva u EU, kojem se teži, za SSP-zemlje važe, pored pristupnih kriterijuma iz Kopenhagena, i obaveze koje rezultiraju iz PSP. U to spadaju opsežna saradnja sa Međunarodnim sudom pravde za bivšu Jugoslaviju, kao i konstruktivna regionalna saradnja i razvijanje dobrosusedskih odnosa. Regionalna saradnja sadržana je u SSP kao centralna obaveza. EU traži ravnotežu između regionalnog pristupa i pozitivne politike uslovljavanja koja, specifično po zemljama, nagrađuje dobro ponašanje, kao i napore za izmirenje i sprovođenje reformi. Pomoć se pruža u okviru instrumenta finansiranja IPA. Za period 2007–2011, ukupan iznos ovog programa pomoći za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Hrvatsku, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju iznosi oko 3,6 mlrd. evra.

Od Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope do Saveta za regionalnu saradnju

U Paktu za stabilnost Jugoistočne Evrope, osnovanom 1999, učestvovalo je 40 zemalja, među njima države članice Evropske unije, G8, kao i više od deset međunarodnih organizacija, → Organizacija za evropsku

bezbednost i saradnju (OEBS) i EU koja je imala vodeću (političku i finansijsku) ulogu. On je predstavljao obuhvatan koordinacioni okvir za aktivnosti međunarodne zajednice, u čijem središtu su stajale podsticanje regionalne saradnje i podrška pripremama za integraciju u EU. Februara 2008, on je prerastao u Savet za regionalnu saradnju, u nadležnosti regionalnih aktera, sa sedištem u Sarajevu.

Perspektive

Zapadni Balkan predstavlja test za EU-strategiju za stabilizaciju kroz saradnju i integraciju. U političkom i ekonomskom pogledu, tamo postoje izražene razlike na pravcu sever–jug, pri čemu se Hrvatska najbrže i najuspešnije približava Evropskoj uniji. Proklamovano ubrzanje kursa pristupanja zemalja Zapadnog Balkana sprečavaju tamošnji strukturni problemi, poput lošeg vođenja države, kao i međudržavnih i etničkih sukoba. Novi Sporazum o slobodnoj trgovini država Centralne Evrope (CEFTA) treba da stimuliše skromnu međuregionalnu trgovinu i investicije. EU će na Zapadnom Balkanu, na duži rok, biti potrebno veliko angažovanje vojnika i drugih bezbednosnih snaga, stručnjaka, kao i finansijskih sredstava. EU može na Kosovu da sprovodi Misiiju za vladavinu prava EULEKS samo pod okriljem UNMIK. Na severu Kosova ona se suočava sa latentnim konfliktom i ukupno nestabilnom situacijom. Pored toga, u multietničkoj Bosni i Hercegovini EU treba da prati proces daljeg prenošenja suvereniteta na tri etničke grupe (Bošnjake, Srbe, Hrvate), odnosno državne entitete, a time i zame-nu kvazi protektorata.

Barbara Lipert

Politika prema Latinskoj Americi

Ugovorne osnove: Sporazum, politička saopštenja.

Instrumenti: politički dijalog na različitim nivoima; različiti sporazumi o saradnji sa pojedinačnim državama i grupama država.

Literatura: Udo Diedrichs: Lateinamerikapolitik, u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.), Jahrbuch der europäischen Integration 2008, Baden-Baden 2009. (Politika prema Latinskoj Americi, u: Godišnjak evropske integracije) • Wolf Grabendorff/Reimund Seidelmann (izd.): Relations between the European Union and Latin America, Baden-Baden 2005 (Odnosi između Evropske unije i Latinske Amerike)

Internet: Evropska komisija: http://ec.europa.eu/external_relations/la/index_en.htm

Sa zemljama Latinske Amerike postoje od sedamdesetih godina pojačane ugovorne veze koje su se najpre manifestovale u Sporazumu Evropske zajednice o nepreferencijalnim trgovinskim odnosima. U nastavku su se kontakti u okviru → razvojne politike, → spoljnotrgovinskih odnosa i → politike pridruživanja i saradnje proširili na druga polja. Pored ekspanzije saradnje devedesetih godina, došlo je i do povezivanja ugovornih veza s principima demokratije i ljudskih prava u obliku Klauzula o ljudskim pravima i demokratiji (→ politika ljudskih prava).

Od osamdesetih godina, s državama Latinske Amerike vodi se redovni politički dijalog koji je započet 1984. godine u procesu u San Hozeu, Forumu za dijalog za rešavanje krize u centralnoj Americi. Iz ovih aktivnosti izrasli su kontakti sa Grupom iz Ria koji se, od 1990, održavaju sada već gotovo sa svim zemljama Latinske Amerike. Od devedesetih godina, politika EU jasnije se usmerava na privredna i trgovinsko-politička pitanja. Značajan podstrek za ovo ne treba videti samo u ponovo pojačanim naporima Latinske Amerike za regionalnu integraciju i saradnju koji se ogledaju kroz NAFTA (North American Free Trade Agreement), Mercosur (Mercado Comun del Sur), već i u ponovnom oživljavanju Andske zajednice i centralnoameričkog tržišta devedesetih godina. Prethodnice bliskijih odnosa bili su Meksiko (sa kojim je još 2000. postignut dogovor o slobodnoj trgovini) i Čile (koji je 2002. godine potpisao unutarregionalni sporazum o pridruživanju sa EU). Nasuprot tome, stagniraju razgovori sa Mercosur koji se vode od 1999, a da nikakav proboj nije na vidiku. Andska zajednica i centralna Amerika u međuvremenu su takođe u pregovorima o unutarregionalnom pridruživanju.

Izuzetak u politici EU prema Latinskoj Americi je Kuba koja nije uključena u regionalne i podregionalne procese dijaloga. Nameravano

uključivanje u sistem saradnje EU-AKP (sa zemljama Afrike, Kariba i prostorom Pacifika) bilo je do sada blokirano time što su, iz političkih razloga, često nastupali prekidi bilateralnih odnosa. Zajedničko stano-
vište EU, doneseno 1996, koje razvoj kontakata povezuje sa poboljša-
vanjem situacije u vezi sa demokratijom i ljudskim pravima, postalo je,
doduše u međuvremenu, fleksibilnije, ali i dalje čini osnovu politike
prema ovom karipskom ostrvu.

Prvi sastanak na vrhu šefova država i vlada EU, Latinske Amerike i
Kariba, koji je održan u junu 1999. godine u Riju de Žaneiru, u sredi-
šte je doveo koncept strateškog partnerstva dva regiona, i učinio iz-
glednom pojačanu saradnju u međunarodnim pitanjima i pitanjima ko-
ja se tiču ova dva regiona. Pritom, identifikovane su tri velike oblasti
koje bi trebalo da budu prioriteti saradnje: oblast politike, privredna i
trgovinskopolitička saradnja, kao i pojedinačne oblasti poput kulture,
nauke i obrazovanja. Visoka očekivanja nažalost nisu mogla da se ispu-
ne u godinama koje su sledile. Tako je otrežnjenje već bilo karakteri-
stično za evropsko-latinskoameričko-karipske sastanke na vrhu u Ma-
dridu 2002, u Gvadalahari (Meksiko) 2004, u Beču 2006, i Limi 2008.
godine. Koncept strateškog partnerstva sa Latinskom Amerikom na
kraju nije rešen na uverljiv način jer je na nivou dva regiona ostao pre-
više paušalan i retorički neobavezujući. Uz to se u međuvremenu u jav-
nom mišljenju i u vladama brojnih država regiona učvrstio kritičan kurs
prema globalizaciji i liberalizaciji koji sve više dovodi u pitanje projekat
partnerstva sa EU koje bi se zasnivalo na slobodnoj trgovini. Posebno
su se rastući uticaj Venecuele u Južnoj Americi i njeno pristupanje
Mercosur razvili u remetilački faktor evro-latinskoameričkih odnosa.

Brisel se nada novoj dinamici ako bi EU omogućila jedan usmereni-
ji pristup stupanju u bliskije političke privredne i trgovinske odnose sa
ekonomski najatraktivnijim zemljama. Stoga su Brazilu i Meksiku po-
nuđena sopstvena bilateralna strateška partnerstva.

Ovaj način postupanja treba takođe posmatrati i kroz konkurenciju
sa Sjedinjenim Američkim Državama koje, naročito projektom Svea-
meričkog dogovora o slobodnoj trgovini (Free Trade Area of the Ame-
ricas, FTAA), pokušavaju trajno da učvrste i izgrade svoje ekonomske
i trgovinske pozicije u Latinskoj Americi. Očigledna kriza politike SAD
prema Latinskoj Americi za vreme Bušove administracije, i paraliza
procesa FTAA do sada se, međutim, nisu primetno pozitivno odrazile
na EU. Baš naprotiv, EU je izgleda upućena na aktivnu ulogu SAD u
regionu, kako bi dalje razvijala svoje sopstvene projekte.

Politika prema mladima

Ugovorna osnova: čl. 149(2) UEZ.

Ciljevi: Poboljšanje rada sa mladima i podsticanje razmene mladih ljudi.

Program: Mladi u akciji

Dokument: Weißbuch der Europäischen Kommission – Neuer Schwung für die Jugend Europas, KOM(2001)681 (Bela knjiga Evropske Komisije – novi zamajac za evropsku omladinu).

Literatura: Forschungsgruppe Jugend und Europa (izd.): Der Strukturierete Dialog mit der Jugend – quo vadis? München 2008. (Istraživačka grupa za omladinu i Evropu (prir.): Strukturisani dijalog sa omladinom – quo vadis?)

Internet: GD obrazovanje, mladi: http://europa.eu/pol/educ/index_en.htm

- Evropski omladinski forum: <http://www.youthforum.org>

Omladinska politika u Evropskoj uniji nema sopstveno polje odgovornosti. Međutim, omladina predstavlja ciljnu grupu čitavog niza politika Zajednice, mera i aktivnosti EU. Evropska omladinska politika u širem smislu može se stoga smatrati i „politikom preseka“ oblasti u kojima se EU-mere posebno odnose na mlade ljude. Između ostalih, ovde spadaju → obrazovna politika, → socijalna politika, → politika zapošljavanja. U užem smislu, ona se odnosi na podsticajne mere i aktivnosti EU koje treba da podrže rad mladih ljudi i razmenu mladih ljudi izvan granica njihovih matičnih država, i na unapređivanju evropskog identiteta mladih ljudi.

Omladinska politika kao zajednička politika

Ugovor EEZ (1958) najpre nije imao nikakve pravne odredbe o vođenju zajedničke omladinske politike. Da bi, ipak, mere važne za omladinu mogle da se sprovedu, Zajednica se oslonila na ovlašćenja iz člana 308 UEZ. Evropski parlament se u mnoštvu izveštaja i istupanja još od sredine osamdesetih godina bavio situacijama mladih ljudi i podsticao je programe važne za omladinu. Danas je to deo procesa odlučivanja postupkom saodlučivanja. U Ugovoru iz Matrihta (1993) zadaci omladinske politike prvi put su postali sastavni deo UEZ. Obuhvatanje omladinske politike u proširenom poglavlju „Socijalna politika, opšte i profesionalno obrazovanje i omladina“ (čl. 136–150 UEZ) jasno pokazuje bliskost omladinske politike → socijalnoj politici, → obrazovnoj politici i → politici zapošljavanja. U članu 149(2) UEZ izričito se kao zadatak EZ navode podsticanje razvoja omladinskih razmena i razme-

na društveno-pedagoških nastavnika. Promotivne mere mogu se primeniti posle uključivanja Parlamenta i nakon konsultacija sa Evropskim privrednim i socijalnim odborom i Odborom regiona, isključujući pritom bilo kakav napor za harmonizovanje pravnih i administrativnih propisa država članica.

Evropska komisija objavila je 2001. godine Belu knjigu „Novi zamac za evropsku omladinu“. Na osnovu opšte situacije u kojoj se mladi u Evropi nalaze, i njihovih zahteva prema politici i društvu, Komisija smatra prioriternim da mladi ljudi mogu da se u Evropi potvrde kao solidarni, odgovorni, aktivni i tolerantni građani u pluralističkim društvima. Da bi ovo moglo da se postigne, EU je stvorila novi okvir koji predviđa metodu otvorene koordinacije i više se obazire na potrebe mladih prilikom izrade mera u drugim političkim oblastima. U ovom smislu, na EU-samitu 2005. godine, donesen je Evropski pakt za mlade koji u kontekstu Lisabonske strategije treba da poboljša situaciju mladih ljudi u Evropi. Pored toga, krajem 2006, dogovoreno je i osnivanje „Strukturisanog dijaloga sa mladima“. Cilj je da se participacija mladih u državama članicama trajno ojača i da se mladi ljudi aktivno uključe u debate o budućnosti EU, i u kreiranje evropske omladinske politike.

EU-program aktivnosti „MLADI U AKCIJI“ predstavlja instrument kojim se u EU može stimulisati politika prema mladima. U središtu akcija je podsticanje mobilnosti, sprovođenje Evropskih dobrovoljnih akcija, inicijativa među mladima i interkulturalno učenje. Ponudeni projekti treba da omoguće da se mladi ljudi aktivno uključe u evropsko građansko društvo. Za program „MLADI U AKCIJI“ za period od 2007–2013. na raspolaganju je 885 miliona evra.

U čl. I-6(e) UNREU novi način saradnje u oblasti politike prema mladima, za koji je postavljen zahtev u Beloj knjizi „Omladina“, utemeljen je u → Ugovoru iz Lisabona. Politika prema mladima ovde je identifikovana kao oblast sa evropskim ciljevima u kojima EU može da preduzima mere podrške, koordinacije ili dopunske mere. Osim toga, → Povelja o osnovnim pravima umnogome sadrži prava dece i mladih, između ostalog u čl. II-24 zahtev za slobodnim izražavanjem mišljenja i za uvažavanje mišljenja o stvarima koje se tiču mladih. Ove nove odredbe značajno proširuju dosadašnje nadležnosti EU u oblasti politike prema mladima.

Barbara Tam

Politika prema Sredozemlju

Ciljevi: Stabilizacija južnih suseda zemalja Sredozemlja, unapređivanje regionalne saradnje.

Instrumenti: Sporazum o asocijaciji, akcioni planovi, Evropski instrumenti dobrosusedstva i partnerstva.

Dokument: Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean (2008.)

Literatura: Anja Zorob: Projekt „Mittelmeerunion“ – „Novi podstrek“ za politiku EU prema Sredozemlju?, GIGA Focus, 5/2008.

Internet: Euromed: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed

EU-politika prema Sredozemlju postavila je sebi za cilj stvaranje prostora mira, stabilnosti i zajedničkog blagostanja na svojim južnim granicama. Osim toga, treba unapređivati regionalnu saradnju među Trećim sredozemnim državama. „Unija za Sredozemlje“, osnovana 2008, nadovezuje se na postojeće strukture i pruža okvir saradnje između EU i južnih sredozemnih zemalja.

Proces iz Barselone

1995. godine zaživeo je takozvani proces iz Barselone odnosno Evromediteransko partnerstvo (EMP). Kraj konflikta između Istoka i Zapada, kao i mirovni proces u Oslu predstavljali su povoljne međunarodne okvirne uslove.

U Deklaraciji iz Barselone, Osnivačkom dokumentu EMP, navedene su tri oblasti saradnje:

- Proces iz Barselone trebalo bi da ojača politički dijalog između članica. U prvom planu stajalo je traženje rešenja za konflikt na Bliskom istoku.
- Privredni odnosi između članova EMP trebalo je da budu intenzivirani i bilo je potrebno stvoriti evromediteransku zonu slobodne trgovine.
- Trebalo je uticati na unapređivanje kulturne i socijalne razmene.

Snažnija saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnje politike dogovorena je 2005. godine.

Radi ostvarenja ovih ciljeva EU je u okviru finansijskog instrumenta MEDA za period od 1995–2006. na raspolaganje stavila 13 milijardi evra. Od 2007, EMP se finansira preko Instrumenta Evropske politike prema susjedima i partnerstva (ENPI). Za period od 2007–2010. godine stavljeno je na raspolaganje 333 miliona evra.

Partneri EMP su, pored 27 država članica EU, i Albanija, Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Mauritanija, Maroko, Palestinska autonomna oblast, Sirija, Tunis i Turska. Libija ima status posmatrača, pregovori o okvirnom sporazumu započeti su 2008. EMP postao je 2004. godine deo Evropske politike prema susedima (EPS). Multilateralni pristup EMP dopunjen je tada bilateralnim akcionim planovima EPS između EU i partnerskih država. Pošto EPS obuhvata samo one zemlje koje nemaju perspektivu za ostvarenje članstva, Turska i Albanija nisu članice EPS. Alžir, Libija i Sirija još nisu potpisale akcioni plan EPS.

U poređenju sa prethodnim pristupanjima, EMP je nudio inovativni forum za političku, privrednu i kulturno-socijalnu saradnju u Sredozemlju. Ipak, izvesne teškoće dovele su do toga da se koncept mora preurediti. U najveće probleme spada mali uspeh u rešavanju konflikta na Bliskom istoku. Osim toga, registrovani su samo mali pomaci u političkoj transformaciji delimično autoritarnih država Sredozemlja. Privredna saradnja takođe je bila samo delimično uspešna. Generalno, kritikuje se neefikasno udruživanje Evromediteranskog partnerstva i EPS, kao i sporost struktura koje donose odluke u okviru EMP. Ne sme se zanemariti ni činjenica da asimetrična struktura EMP u korist EU izaziva nezadovoljstvo država Sredozemlja.

Od Unije Sredozemlja do Unije za Sredozemlje

Godine 2007, tadašnji francuski ministar unutrašnjih poslova Nikola Sarkozy predložio je da se napravi „Unija Sredozemlja“ svih suseda Sredozemlja. Njegovu inicijativu treba posmatrati u svetlu predizborne kampanje u Francuskoj i slabosti EMP. Suštinske tačke bile su ravnopravnost članica, koncept „Unije projekata“, osnivanje stalnog sekretarijata i samita šefova država i vlada. Arapska liga i EU trebalo je da postanu punopravni članovi, a posmatrači bi bile evropske države koje se ne nalaze oko Sredozemlja.

Reakcije u EU kretale su se od uzdržanosti do odbijanja. Kritikovano je neusaglašeno lansiranje predloga od strane kasnijeg predsednika Francuske. Kritike su se odnosile i na opasnost dupliranja struktura kooperacije u pogledu na EMP/EPS, na nedostatak koherentnosti evropske politike prema Sredozemlju, kao i na podelu EU na južne i severne države članice. Osim toga, pitanje finansiranja bilo je nerazjašnjeno. Posebno snažno je Nemačka kritikovala Sarkozijeve planove.

Nakon toga došlo je do evropeizacije projekta i uključivanja u postojeće strukture. U martu 2008, Sarkozy i nemačka kancelarka Merkel složili su se oko predloga za Evropski Savet. Po tom predlogu svih 27

država EU trebalo je da postanu članice „Unije za Sredozemlje“ (UzS) (ime je promenjeno). Ova Unija trebalo je da predstavlja značajan kvalitativni nastavak razvoja Procesu iz Barselone. EU-budžet za Evropsku politiku prema Sredozemlju nije trebalo da bude povećan već dopunjen privatno-pravnim partnerstvima.

„Proces iz Barselone: Unija za Sredozemlje“ osnovan je 13. jula 2008, u Marselju. Naziv ukazuje na isprepletanost Evromediteranskog partnerstva i naglašava nove elemente. UzS ima 43 države članice (plus Libiju sa statusom posmatrača). Na njenom čelu je kopredsedništvo (po jedan član iz države članice EU i iz države koja nije članica EU, na 2 godine). Sedište sekretarijata je u Barseloni. U dvogodišnjim razmacima održavaju se samiti šefova država i vlada. Novina su principi varijabilne geometrije (ne moraju sve članice da učestvuju u svim projektima) i „co-ownership“ (naglašava se ravnopravnost svih članica). U središtu Unije za Sredozemlje nalazi se šest projekata: borba protiv zagađenja Sredozemnog mora, poboljšanje infrastrukture za vodeni saobraćaj na Sredozemnom moru, bolja saradnja u oblasti civilne zaštite i zaštite od prirodnih nepogoda, izgradnja alternativnih izvora energije, pre svega u oblasti solarne energije, zatim saradnja u nauci i istraživanju, kao i unapređivanje malih i srednjih preduzeća.

Perspektiva

Uprkos mnogobrojnim EU-aktivnostima u efikasnom uređivanju njenih odnosa sa južnim državama Sredozemlja, politika prema Sredozemlju ima mnogo problema. U njih spadaju nerešeni konflikt na Bliskom istoku, različiti interesi država južno i severno od Sredozemnog mora, kao i poteškoće u diskusijama o politički osetljivim temama (npr. ljudska prava). Ostaje da se vidi do koje mere će dogovoreni konkretni projekti imati uspeha s obzirom na nove principe „varijabilne geometrije“ i „co-ownershipa“.

Matijas Šardon / Sara Seger

Politika pridruživanja i saradnje

Ugovorna osnova: čl. 24 UEU. Čl. 133, 182–188, 281, 300, 308, 310 UEZ.

Ciljevi: Uspostavljanje privilegovanih ekonomskih odnosa; povećanje konkurentnosti pridruženih država u svetskoj trgovini: unapređivanje demokratskih i struktura pravne države u državama partnerima; priprema za eventualno članstvo.

Organi: Odbori u skladu sa čl. 133 UEZ, saveti i odbori za pridruživanje, parlamentarni odbori za pridruživanje.

Literatura: Christoph Vedder: Die Außenbeziehungen der EU und die Mitgliedstaaten. Kompetenzen, gemischte Abkommen, völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Wirkungen des Völkerrechts. (Spoljni odnosi EU i države članice. Nadležnosti, mešoviti sporazumi, međunarodno-pravna odgovornost i dejstvo međunarodnog prava), u: Europarecht Beiheft 3. (Evropsko pravo, sveska 3), 2007, str. 57–90 • Richard Senti: Handelsverhandlungen mit der EU aus Sicht eines Drittstaates. (Trgovinski pregovori sa EU sa tačke gledišta treće države), u: Integration. (Integracija) 3/2000, str. 208–215.

Internet: GD spoljni odnosi: http://eeas.europa.eu/index_en.htm • GD trgovina: http://ec.europa.eu/trade/index_en.htm

Politika pridruživanja i saradnje je temeljni sastavni deo spoljnih odnosa Evropske unije. Unija je odgovarajućim sporazumima stvorila gustu mrežu saradnje sa različitim državama i regionima u svetu. Stvoren je, dakle, okvir za odnose iz kojeg proističu prava i obaveze ugovornih strana, kao i specifični postupci. Politika pridruživanja i saradnje omogućava da se podrže privilegovani ekonomski odnosi s trećim državama, kao i politički, ekonomski i društveni procesi tranzicije. Sporazumi služe ili pripremi za članstvo u EU, ili kao kompenzacija za nepostojanje članstva. U novijim sporazumima često je sadržana klauzula o uslovima, tj. uspostavljena je veza između načela kao što su demokratija, ljudska prava i pravna država i specifičnog sadržaja dotičnog sporazuma, na kojem se zasnivaju odnosi (→ Politika ljudskih prava). Oblici politike sporazuma pokazuju se kao diferencirani, tako da između ugovornih strana postoji sistem saradnje različite gustine.

Pravna osnova i postupci

Oslanjajući se na čl. 133 UEZ o zajedničkoj trgovinskoj politici i na nadležnost davanja ovlašćenja iz čl. 308 UEZ, EZ može s trećim državama i organizacijama da uspostavlja ekonomske i trgovinsko-političke

veze (→ Spoljnotrgovinski odnosi). Sporazumi o saradnji ih učvršćuju i čine trajnim. Tim putem mogu se utvrditi povlastice, kako bi se određenim partnerima odobrio privilegovan pristup zajedničkom tržištu. Pored obuhvatne trgovinsko-političke saradnje, mogu se dogovoriti i dalekosežniji sektorski sporazumi, na primer, po pitanju ekonomskih ili industrijsko-političkih aspekata. Sporazumi o pridruživanju su ugovorne veze koje idu dalje od sporazuma o saradnji, i nivo njihovog značaja niži je od onih koji se sklapaju u slučaju prijema. Oni mogu biti zaključeni u skladu sa čl. 310 UEZ, i iz njih proističu uzajamna prava i obaveze, zajedničko nastupanje i posebni postupci.

Pošto su sporazumi o saradnji i pridruživanju međunarodno-pravni sporazumi i deo prava Zajednice, oni imaju dejstvo na pravne poretke država EU. Sporazumi mogu biti zaključeni o svim oblastima Ugovora i ne podležu geografskim ograničenjima. Ukoliko EZ u okviru jednog sporazuma prihvati obaveze, ugovorom joj moraju biti dodeljena odgovarajuća ovlašćenja (načelo ograničenog pojedinačnog punomoćja). S obzirom na to da se zadire u oblasti nadležnosti, u kojima države članice imaju vlastite nadležnosti uređivanja, u tim slučajevima sklapaju se mešoviti sporazumi. Njih moraju zaključiti EZ kao i sve države članice s trećom stranom ugovornicom. U skladu sa Ugovorom iz Nice, Zajednica raspolaže svojstvom pravnog lica (čl. 281 UEZ; svojstvo pravnog lica Unije svakako se može izvesti posredno iz prakse ZSBP. Nasuprot tome – Ugovor iz Lisabona sada i Uniji, kao celini, daje svojstvo pravnog lica (čl. 47 UEU).

Da bi se sporazumi realizovali potrebno je sadejstvo Saveta, Komisije i Parlamenta. Na osnovu svoje funkcije pokretača inicijativa, Evropska komisija podnosi Savetu odgovarajuće preporuke i na osnovu ovlašćenja Saveta, vodi pregovore. Savet EU donosi odluke o najvećem broju sporazuma kvalifikovanom većinom, osim u slučajevima koji su specifično uređeni, i kada je reč o sporazumima o pridruživanju. Ovi poslednji, osim toga, moraju imati saglasnost Evropskog parlamenta (čl. 300 UEZ). Saradnja između Komisije i Saveta odvija se preko posebnih odbora. U sporazumima o pridruživanju utvrđuju se vlastiti organi koji imaju odgovarajuća ovlašćenja da sprovode rešenja (saveti i odbori za pridruživanje, parlamentarni odbori za pridruživanje).

Kvalitativne razlike

Ciljevi i vidovi politike pridruživanja vrlo su različiti. Važne funkcije sastoje se u unapređivanju razvoja i političke stabilnosti zemalja partnera, izgradnji trgovinskih odnosa sa EU, kao i približavanju trećih država:

▪ „Pridruživanje prekomorskih zemalja i suverenih područja“ (čl. 182–188 UEZ) odnosi se na zemlje i područja sa kojima Danska, Francuska, Holandija i Ujedinjeno Kraljevstvo održavaju posebne veze. Na taj način treba unaprediti ekonomski i socijalni razvoj tih zemalja, i uspostaviti bliže ekonomske odnose sa celom Zajednicom. Sporazum iz Kotonua, potpisan juna 2000, koji je zamenio Sporazum iz Lomea, obuhvata partnerstvo na osnovu ugovora sa 78 država Afrike, Kariba i pacifičkog prostora (AKP-države). Taj Sporazum, zaključen na 20 godina, uspostavlja vezu između političke dimenzije, trgovine i unapređivanja razvoja. Za bivše kolonije i teritorije, i u slučaju Danske za Grenland, iz tog posebnog oblika veza proističu povlastice, posebno u oblasti trgovine i investicija.

▪ Sporazum iz 1992. o pridruživanju potpisan sa državama EFTA o Evropskom ekonomskom prostoru (EEP) stupio je na snagu januara 1994. Bila je to reakcija na sve bliže ekonomske veze između država EFTA i država EU. Uz nekoliko izuzetaka, kao što je, na primer, zajedničko uređenje spoljne trgovine ili oblasti koja se tiče agrarnih proizvoda, EFTA-države preuzele su pravne propise unutrašnjeg tržišta. To je za države EFTA bila kvalitativna alternativa u odnosu na članstvo u EU. Nakon što je Švajcarska referendumom donela odluku da ne učestvuje u EEP, a Finska, Austrija i Švedska pristupile EU, kao partneri Zajednici u EEP ostale su Norveška, Island i Lihtenštajn.

▪ Kao primeri sporazuma o pridruživanju u funkciji strategije približavanja mogu poslužiti tokom devedesetih godina ugovoreni Evropski sporazumi sa deset država Srednje i Istočne Evrope. Oni nisu bili koncipirani samo kao politički signali podrške odnosnim procesima tranzicije već su istovremeno sadržali i napomene o mogućem članstvu u EU, koje je konačno usledilo proširenjem od 1. maja 2004. na Estoniju, Letoniju, Litvaniju, Poljsku, Slovačku, Republiku Češku i Mađarsku. Bugarska i Rumunija pristupile su 1. januara 2007. godine. Sa Maltom i Kiprom, koje su od 2004. takođe države članice EU, postojali su, od aprila 1971, odnosno, juna 1973, Sporazumi o pridruživanju. Sporazum o pridruživanju sa Turskom je već 1964. stupio na snagu, i ona, od oktobra 2005, sa EU vodi pregovore o prijemu. Osim toga, sa Turskom, od januara 1996, postoji Carinska unija.

▪ U kontekstu regionalnih mera podrške – politike prema Jugoistočnoj Evropi, postoje Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Makedonijom i Srbijom, koji ovim zemljama daju status potencijalnih kandidata za pristupanje EU.

▪ Sporazum o partnerstvu i saradnji sa Rusijom (na snazi od decembra 1997), Ukrajinom (na snazi od marta 1998), i drugim novim nezavi-

snim državama ne treba, međutim, posmatrati kao pripremu za njihovo eventualno članstvo u EU. U tim slučajevima se, štaviše, pomoću Evropske politike prema susedima posebna pažnja pridaje bliskom trgovinsko-političkom povezivanju i političkom približavanju EU. U okviru Politike prema Sredozemlju postoje sporazumi Evropa-Sredozemlje o pridruživanju sklopljeni sa Tunisom (na snazi od marta 1998), Marokom (na snazi od aprila 2004), Jordanom (na snazi od maja 2002), Libanom (na snazi od aprila 2006), i Alžirskom (na snazi od septembra 2005). Sa palestinskim organima autonomije postoji *interim* sporazum (na snazi od jula 1997). Sporazum sklopljen sa Sirijom krajem 2008. još nije stupio na snagu.

▪ Evro-Azijska politika sporazuma značajno je dobila na vrednosti kada je Komisija, 1994, predstavila prvu strategiju za Aziju. Tu su, na primeru upotrebe klauzule o demokratiji i ljudskim pravima, takođe, došle do izražaja kvalitativne razlike. Dok su se Sporazumi o saradnji sa Kambodžom, Laosom, Južnom Korejom ili Vijetnamom zasnivali na očuvanju demokratije, pravne države i poštovanju ljudskih prava, ispostavilo se da je ta klauzula, sa stanovišta mogućih novih Sporazuma sa ASEAN, ili NR Kinom, problematična (→ Politika prema Aziji).

Bilans i izgledi: dvostrana obaveza

Politika sporazuma ne uređuje samo zajedničko delovanje prema trećim državama i organizacijama. U daljem toku, iz nje proističe za države članice EU obavezujući okvir delovanja. Pravosudna praksa Evropskog suda pravde podvlači da su obaveze koje proističu iz Sporazuma o pridruživanju obavezujuće, i da države članice ne mogu od njih da odustanu naknadno, ili delimično. Za razliku od *ad hoc* nagodbi, instrumentom sporazuma o pridruživanju stvara se dugoročna institucionalna struktura koja saradnju s trećim državama usmerava ka dugoročnosti. Uključivanje osnovnih političkih načela u politiku sporazuma treba da stavi do znanja, da ta saradnja ne predstavlja samo povlašćeno ekonomsko partnerstvo već i da se zasniva na istim vrednostima. Tu dimenziju vrednosti, međutim, Treće države ne dele uvek u istoj meri, tako da odgovarajuće prilagođavanje nekih sporazuma tek predstoji.

Franko Algijeri / Simon Veske

Politika u oblasti istraživanja svemira

Osnova: Okvirni sporazum o strukturisanoj saradnji između ESA i EZ 2003.

Ciljevi: U cilju razvijanja naučnog i tehničkog napretka i kompetitivnosti industrije potrebno je pojačati značaj Evrope u oblasti civilne i vojne astronautike.

Instrumenti: Evropska svemirska agencija (European Space Agency, ESA), Evropski institut za svemirsku politiku (European Space Policy Institute, ESPI), Evropski kosmički program.

Dokumenti: Evropska komisija: Bela knjiga „Astronautika: Evropski horizonti proširene Unije. Akcioni plan za sprovođenje evropske astronautike“, KOM(2003) 673 final • Evropska komisija: Saopštenje Komisije za Savet i Evropski parlament, Evropska astronautika, KOM(2007) 212 final • Evropska komisija: European Space Policy Progress Report, KOM(2008) 561 final.

Literatura: Heiko Borchert: Europas Zukunft zwischen Himmel und Erde. Weltraumpolitik für Sicherheit, Stabilität und Prosperität (Budućnost Evrope između neba i zemlje. Kosmička politika za bezbednost, stabilnost i prosperitet), Hamburg 2005.

Internet: GD Enterprise and Industry: http://ec.europa.eu/enterprise/space/archives/publications_en.html

Prema shvatanju Evropske komisije i Evropske svemirske agencije, Evropi je potrebna decidirana evropska politika u oblasti svemirska. Sistemi za astronautiku, prema Evropskom savetu za svemirski program (*space council*), imaju strateški značaj i simbolizuju nezavisnost političkog delovanja. Projekti koji su prvobitno razvijani u odbrambene ili naučne svrhe, sada obezbeđuju i komercijalne infrastrukture na koje su upućeni važni sektori u privredi, i koje u svakodnevnom životu građana igraju određenu ulogu.

Razvoj

Početkom 21. veka, Evropska komisija i brojni političari EU intenzivnije su ukazali na ekonomski i strateški značaj svemira i tehnološku dominaciju SAD u razvoju i eksploataciji odgovarajuće tehnologije. Isticano je da su dotadašnje aktivnosti bile nedovoljne, iako je Evropa u prošlosti već uspjela da stvori svemirsko-tehnološke kapacitete, i uz raketu Arianu razvila i vlastite satelite, a sa ESA ostvarila institucionalnu bazu. Zbog toga je Komisija, početkom 2003, postala aktivna i izložila

svoju zelenu knjigu „Evropska svemirska politika“ koja je sadržala brojne predloge o jednoj koherentnoj politici u oblasti svemira. Nakon široko postavljenog procesa konsultacija, ona je 11. novembra 2003. rezimirala koncept ovakve politike i predstavila ga je javnosti u beloj knjizi „Astronautika: Evropski horizonti proširene Unije. Akcioni plan o sprovođenju evropske svemirske politike“.

Pored toga, Komisija i Svemirska agencija izradile su 2003. okvirni sporazum kojim su odnosi ove dve institucije usmereni na novi koncept. Još 2002. godine, ESA je u Beču osnovala Evropski institut za svemirsku politiku (ESPI). Kao nezavisna institucija, ovaj institut ima zadatak da organizuje mreže, studije, konsultacije i pomoć prilikom donošenja odluka oko utvrđivanja strategija svemirske politike. Tačnije, pristupe u odnosu na koherentnu svemirsku politiku formulisali su Evropski savet za „kompetitivnost“ i Savet ESA na ministarskom nivou koji su 2005, na osnovu sporazuma EZ-ESA iz 2003. godine, konstituisani pod nazivom „Savet za svemirski program“, sa odgovarajućim saopštenjem o evropskoj svemirskoj politici namenjenim Savetu i Evropskom parlamentu. Ovo saopštenje sadrži ciljeve, zadatke i nadležnosti, kao i popis načela za sprovođenje.

Sposobnost delovanja u svemiru u 21. veku

U međuvremenu, civilni i vojni značaj jedne koherentne svemirske politike postao je očigledan. U sve većoj meri potrebni su sateliti za navigaciju sve većih reka saobraćaja, i iz svemira podržane bezbednosne komponente u cilju usmeravanja kapaciteta u okviru Evropske bezbednosne strategije. Projekti poput Galilea (navigacija i određivanje položaja) koji se očekuje 2012, ili inicijativa GMES (Global Monitoring for the Environment and Security) ovde se gledaju kao admiralski projekti. Evropska svemirska industrija zapošljavala je početkom 21. veka preko 60.000 osoba, a beležila je i godišnji obrt od oko 12 milijardi evra. U poređenju s tim, SAD su sa 900.000 zaposlenih i godišnjim prometom od 140,5 milijardi evra vodeća svetska sila koja je u velikoj prednosti. Time, SAD ukazuje na značaj ovog sektora, čiji potencijal u sve većoj meri prepoznaju i Rusija, Kina ili Indija.

Astronautika služi izričito evropskim ciljevima ekološke zaštite, mobilnosti, bezbednosti i informacionog društva. Pored razvoja pogodnih tehnoloških kapaciteta kod izgradnje raketa, platformi ili satelita, kao i informatičke infrastrukture, ona zahteva i prilagođavanje legitimacije političkih nadležnosti. Nadležnosti Komisije EU moraću na odgovarajući način ugovornopravno da se utvrde, a zadaci ESA dalje da se pre-

ciziraju. Ova agencija, sa godišnjim budžetom od nešto manje od 3 milijarde evra, u prošlosti se zalagala za civilne ciljeve koje ili na transparentan način treba proširiti na vojne aspekte, ili treba tražiti drugu strukturu po uzoru na, na primer, NASA koja koordiniše kako civilne, tako i vojne projekte. Uz to dolazi i transatlantski dijalog koji treba da se bavi rezervisanim stavom Amerike prema rastućim sposobnostima Evropljana da upravljaju vojskom. Kao treće, potrebna je međunarodna saradnja koja će tematizovati odbrambeno-političke, kao i pravne probleme oko korišćenja svemira i istraživanja planeta. U tom smislu mogla bi da bude korisna Strategija globalnog istraživanja (*Global Exploration Strategy*) koju su formulisali NASA (SAD), ESA (Evropa), Roskosmos (Rusija), CNSA (Kina), i deset drugih važnih svemirskih agencija, u kojoj su po prvi put skicirane osnove zajedničke svemirske strategije.

Jirgen Turek

Politika u oblasti klime

Ugovorne osnove: Preambula i čl. 2 UEU. Čl. 2, 3 (1), 6, 95 (3), 174–176 UEZ.

Ciljevi: Smanjivanje ispuštanja gasova koji proizvode efekat staklene bašte; primena i nastavljanje Kjoto-protokola; globalna odgovornost i saradnja.

Instrumenti: Saopštenja, smernice, odluke, propisi, Zelene/Bele knjige, Sistem EU za trgovinu emisionim pravima (EU-ETS), Evropski program za klimatske promene (EPKP), Strategija EU za klimatske promene.

Literatura: Oliver Geden/Severin Fischer: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden 2008. (Energetska i klimatska politika Evropske unije: trenutno stanje i perspektive) • (Gaby Umbach: Umwelt- und Klimapolitik, u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 2008ff (Životna sredina i klimatska politika, u: Godišnjak evropske integracije)

Internet: GD Životna sredina: http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm • Evropski program za klimatske promene (EPKP): http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/index_en.htm • Evropska agencija za životnu sredinu: <http://www.eea.europa.eu>

Evropska politika u oblasti klime posvećena je smanjivanju gasova koji izazivaju efekat staklene bašte, i primeni protokola iz Kjotoa. Pritom, globalna odgovornost i saradnja imaju centralnu ulogu za EU, posebno integrisanjem zaštite klime u razvojnu saradnju. Tematski, politika EU u oblasti klime ujedinjuje aspekte smanjivanja emisije, održavanja čistog vazduha, energetske efikasnosti i obnovljivih energija. Sveukupno primenjuju se principi evropske → politike zaštite životne sredine u koju je utemeljena politika u oblasti klime.

Ugovorno-pravne osnove i donošenje odluka

Za politiku EU u oblasti klime merodavne su ekološko-političke ugovorne osnove. Imajući u vidu proces odlučivanja to znači da su Ugovorom iz Mastrihta uvedene odredbe kvalifikovane većine i postupak saradnje, a od Amsterdamskog ugovora postupak saodlučivanja primenjuje se regularno (→ postupak odlučivanja). → Ugovor iz Lisabona naglašava borbu protiv klimatskih promena eksplicitno kao cilj ekološke politike EU (član 191(1) Amsterdamskog UEU), i tako pojačava njen opšti ekološko-politički značaj.

Instrumenti

Evropska politika u oblasti klime koristi paletu instrumenata evropskog oblikovanja ekološke politike. Uglavnom se primenjuju smernice, odluke, saopštenja i uredbe kojima se utvrđuju propisi, zapovesti i zabrane, kao i zajedničke granične vrednosti materija za kvalitet vazduha i smanjenje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte. Zelene i Bele knjige služe strateškom opštem usmerenju i pripremi.

Centralni programi i mere

Sistem EU za trgovinu emisionim pravima (EU-ETS) i Evropski program za klimatske promene (EPKP) su centralne programske linije koje sadržinski određuju klimatsku politiku, isto kao i EU-strategija za klimatske promene ili predloženi „paket mera za sprovođenje ciljeva EU u oblastima klimatskih promena i obnovljive energije do 2020. godine“.

EU-ETS, započet 2005. godine, primenjuje fleksibilan mehanizam Protokola iz Kjotoa i povezuje ga s drugim mehanizmima vezanim za projekat. On uređuje zajedničko tržište za trgovinu sertifikatima za emisiju gasova koji izazivaju efekat staklene bašte. U početku, ograničenje je bilo na ključne proizvodne i energetske-intenzivne sektore, a kasnije je usledilo sukcesivno proširenje na druge sektore, kao, na primer, na vazdušni saobraćaj. EU-ETS primenjuje se u dve faze: 2005–2007, i 2008–2012. godine

U ključne elemente EPKP, koji se kroz EU-politiku u oblasti klime kontinuirano razvija, ubrajaju se štednja energije, energetska efikasnost, smanjenje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte u oblasti saobraćaja, unapređivanje ekoloških saobraćajnih sredstava, izmeštanje saobraćaja, kao i porezi vezani za životnu sredinu i energiju. EPKP I stupio je na snagu 2000, dok je EPKP II startovao 2005. godine.

Zbog veze evropske klimatske i energetske politike, i nadovezujući se na EU-strategiju za klimatske promene, naglašeni su ciljevi smanjenja ispuštanja CO₂ od 20% do 2020. godine, kao i povećavanje udela obnovljivih energija na 20% u predlogu za „Paket mera za sprovođenje EU-ciljeva u oblastima klimatskih promena i obnovljive energije do 2020.“, kao i u saopštenju „20 i 20 do 2020: Evropske šanse u klimatskim promenama“. Glavni instrumenti su kombinacija privrednog modeliranja i raspodele tereta, kao i definicija ciljeva pojedinačnih država vezanih za smanjenje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte koji prevazilaze EU-ETS.

EU u međunarodnoj politici u oblasti klime

Centralni momenat za EU u međunarodnoj klimatskoj politici bilo je ratifikovanje rezultata Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama, takozvanog „Kjoto-protokola“, 2002. godine, u svim državama članicama EU. U pregovorima o Okvirnoj konvenciji UN o klimatskim promenama, EU se trudi da opravda svoje pretendovanje na međunarodno vodeću ulogu. U njene centralne pregovaračke pozicije ubrajaju se ekološki integritet Protokola, integracija država koje nisu voljne da ratifikuju Protokol, zaštita klime u zemljama u razvoju, zajednička, ali različita odgovornost i nastavak uređivanja međunarodnog klimatskog režima od 2012. godine. Ovi prioriteti odlikuju se spremnošću na samobavezivanje da se smanji emisija gasova koji izazivaju efekat staklene bašte.

Razvoj Globalne Alijanse protiv klimatskih promena između EU i zemalja u razvoju, koja od 2007. godine sve više povezuje zaštitu klime i saradnju na planu razvoja, treba ovu samodefinisanu pionirsku ulogu na međunarodnom planu da naglasi i da je dalje razvija.

Gabi Umbah

Politika u oblasti konkurencije

Ugovorna osnova: čl. 81–89 UEZ.

Ciljevi: Obezbeđivanje jednakih uslova konkurencije na evropskom unutrašnjem tržištu; doprinos zaokruživanju unutrašnjeg tržišta; poboljšanje ekonomskih okvirnih uslova i efikasnosti Evropske unije i njenih država članica.

Instrumenti: Zabrana stvaranja kartela, kontrola fuzionisanja, kontrola državnih subvencija.

Dokumenti: Evropska komisija: proaktivna politika konkurencije za konkurentnu Evropu, KOM(2004) 293 final; Evropska komisija: Izveštaj o politici konkurencije 2007, KOM(2008) 368 final.

Literatura: Dieter Schmidtchen et.al (izd.): The Economic Approach to the European Competition Law (Ekonomski pristup evropskom pravu konkurencije), Tübingen 2007 • Oliver Budzinski: „Wettbewerbsfreiheit“ (Sloboda konkurencije) i „More Economic Approach“ (Ekonomskiji pristup): Wohin steuert die Europäische Wettbewerbspolitik? (Kuda ide evropska politika konkurencije?) u: Udo Müller et.al (izd.): Quo vadis Wirtschaftspolitik? Schriften zur Politischen Ökonomik (Kvo vadis ekonomska politiko? Spisi o političkoj ekonomici), Frankfurt na Majni, 2008.

Internet: EU-oblasti delovanja: http://europa.eu/pol/comp/index_en.htm

Ugovor uspostavlja ekonomski prostor Evropske unije kao otvorenu tržišnu privredu slobodne konkurencije. Evropska politika konkurencije u regulatorno-političkom smislu sledi načela jednog liberalnog privrednog poretka. Četiri osnovne slobode prometa roba, kapitala, usluga i lica, pored principa nediskriminacije i prava konkurencije EZ, predstavljaju ključna obeležja ovog privrednog poretka i evropskog → unutrašnjeg tržišta. U tom smislu nisu dopuštena ograničenja konkurencije koja bi mogla da nastupe usled monopolskih ili oligopolskih položaja, dogovora o cenama, proizvodnji i plasmanu, ili usled državnih intervencija. Stoga, Komisija ima zadatak da spreči ili razbije nacionalna ograničenja na tržištu ili u odnosu na konkurenciju (na primer, telekomunikacije, energija ili avio-saobraćaj). Evropska komisija samo u pojedinačnim slučajevima pravi izuzetke. U cilju obezbeđivanja tržišne konkurencije, Komisiji stoje na raspolaganju pravne norme (zabrana stvaranja kartela, kontrola fuzionisanja i kontrola državnih subvencija). Generalni direktorat za konkurenciju Evropske komisije nadzire poštovanje i sprovođenje politike konkurencije.

Zabrana stvaranja kartela i kontrola fuzionisanja

Čl. 81 UEZ zabranjuje dogovore između preduzeća koji utiču na trgovinu između država članica i sprečavaju ili ograničavaju konkurenciju, ili sprečavaju jednake uslove poslovanja učesnika u tržišnoj utakmici. Čl. 82 UEZ zabranjuje svaku zloupotrebu „dominantnog položaja na zajedničkom tržištu“. Na temelju ove pravne norme, → Evropska komisija na osnovu ulaganja žalbi ili „službenim putem“ može da se angažuje tako što će pokrenuti postupke ispitivanja, sankcionisati ponašanje suprotno principima konkurencije i rešiti ga na pravno obavezujući način. Ona se pojačano skoncentriše na takozvane „hardkor-kartele“, rasprostranjene širom Evrope ili čak širom sveta. Komisija u pojedinačnim slučajevima daje dozvolu za dogovaranje (između učesnika na tržištu). Uredbe i direktive iz Ugovora iz Amsterdama (1999) usvaja → Savet EU sa kvalifikovanom većinom glasova na predlog Komisije i nakon slušanja → Evropskog parlamenta (čl. 83 UEZ).

Od 1990, uredbom Saveta o kontroli fuzionisanja dopunjeno je pravo konkurencije EZ. U skladu sa tom uredbom, planirana fuzionisanja od značaja za Zajednicu moraju da se prijave ako involvirana preduzeća širom sveta ostvaruju ukupan promet od preko 5 milijardi evra, ili ako ukupan promet involviranih preduzeća u okviru Zajednice prelazi 250 miliona evra. Nacionalni organi za sprečavanje stvaranja kartela zaduženi su samo za one slučajeve koji se nalaze ispod ovog graničnog praga. Kontrola fuzionisanja postala je neophodna usled naglog porasta fuzionisanja preduzeća na unutrašnjem tržištu. Primeri za dozvoljene dogovore ili fuzionisanja su Lufthansa/SAS, EADS/Airbus Industrie ili Aventis/Sanofi. Nedavno su sankcionisani postupci ili dogovori koji su doveli do dominantnog položaja na tržištu (na primer BASF A.D. ili Microsoft). Zabranjena su spajanja između Generala Electrica i Honeywella, ili pokušaj preuzimanja Aera Lingusa od strane Ryanaira.

Državne subvencije

Kontrola subvencija (čl. 87–89 UEZ) predstavlja drugi stub-oslonac politike konkurencije EU. Državne subvencije nespojive su sa zajedničkim tržištem ukoliko negativno utiču na trgovinu između država članica. Savet, takode sa kvalifikovanom većinom glasova, donosi odluke o Uredbama o sprovođenju na predlog Komisije i nakon slušanja Evropskog parlamenta (čl. 89 UEZ). Primeri zabrana subvencionisanja odnose se na Slobodnu državu Saksoniju prema Folksvagen A.D. ili preuzimanje odgovornosti jemca odnosno preuzimanje tereta od strane javno-pravnog bankarskog sistema u Nemačkoj.

Intervencije EZ u slučaju državnih subvencija politički su krajnje škakljive, jer subvencije predstavljaju instrumente nacionalne ekonomske i strukturne politike, a time često i predmet nacionalnih interesa. Međutim, komisija odobrava i nacionalne programe subvencija, ako su oni jasno usmereni na ispravljanje strukturnih neuravnoteženosti u određenim proizvodnim granama ili privrednim sektorima (→ industrijska politika).

Reforme i aktuelni razvoj

U prošlosti je uvek iznova dolazilo do reformi evropske politike konkurencije. Pri tome su postepeno menjane i dopunjavane pojedinačne kontrolne uredbe. Dok je do 2004. isključivo zavisilo od Komisije da li će izdati dozvolu za dogovore i kooperaciju učesnika na tržištu na osnovu postupka izuzimanja (*exemption procedure*) (uredba o sprovođenju 17 uz čl. 81 i 82 UEZ), izmenjenom i dopunjenom uredbom 17 pored izuzetaka uvodi se i sistem notifikacije koji učesnike na tržištu obavezuje da Komisiji prijave sporazume relevantne po pitanju konkurenciju. Centralne tačke reforme postupka jesu uključivanje nacionalnih organa i sudova u sistem zakonskog izuzetka (prema čl. 81 i 82 UEZ), kao i, umesto prethodne kontrole, uvođenje nadzora nad zloupotrebom. Ovim postupkom, na preduzeća se prenosi visok stepen sopstvene odgovornosti i obim posla, s obzirom da od sada moraju da proveravaju da li su dogovori ili fuzionisanja kompatibilni sa evropskim pravom konkurencije. Na taj način ne kontroliše i ne sprovodi samo Komisija propise EU o konkurenciji. Na inicijativu pogođenih preduzeća, propise ubuduće mogu da sprovede i nacionalni organi za konkurenciju i nacionalni sudovi.

Godine 2004, na snagu je stupila i nova uredba o kontroli fuzionisanja (EZ). U njoj se jasno ističe da Komisija može da deluje protiv svakog vida fuzionisanja koji je u suprotnosti s principom konkurencije. Takođe je prerađen i postupak za upućivanje postupaka fuzionisanja. Sada preduzeća mogu pre prijave da podnesu zahtev za upućivanje, i da time izbegnu višestruko prijavljivanje u različitim državama članicama.

Osim toga, Komisija je pojednostavila postupke za prijavu državnih subvencija, kao i za obradu žalbi. Subvencije u cilju spašavanja ili restrukturisanja ugroženih preduzeća, prema tome, dopuštene su ako imaju za cilj ponovno uspostavljanje dugoročne rentabilnosti povlašćenih preduzeća.

Merodavni za korake reforme su sve veća ekonomska internacionalizacija, kao i povećanje broja učesnika na tržištu, usled širenja na Is-

tok. Dok Komisija, u prvom redu, nastoji da smanji svoje administrativno angažovanje, reforme su odraz i političke orijentacije ka uzorima. Od Lisabonske strategije iz 2000, nije cilj samo da se pomoću instrumenta konkurencije privreda Evrope učini efikasnijom već da ujedno i nacionalne politike postanu efikasnije i da se bolje koordinišu. U tom smislu, Komisija je kreirala krilaticu „More Economic Approach“ (MEA). Pod ovim izrazom podrazumeva se konsekventna usmerenost evropske politike konkurencije prema ekonomskim ciljevima Zajednice (između ostalog, rast i zapošljavanje), kao i prema ciljevima koji prevazilaze političke oblasti (na primer, industrijska politika i zaštita potrošača).

Ocena i perspektiva

Politika konkurencije je od izuzetnog značaja za ekonomsko produbljivanje procesa evropskog ujedinjenja. U tom smislu su se kontrola dogovora i fuzionisanja između preduzeća, kao i kontrola subvencija ispostavile kao efikasni instrumenti za obezbeđivanje konkurencije na evropskom unutrašnjem tržištu i konkurentnosti evropskog ekonomskog prostora.

Okretanje od dosadašnje aktivne uloge prilikom vrednovanja dogovora među preduzećima, koje je Komisija nedavno sproveda, proteklo je pozitivno. Razumljivo je što je Komisija u svetlu neophodne efikasnosti rada delimično renacionalizovala kontrolu konkurencije. Konflikti između nje i nacionalnih organa, od kojih se strahovalo, do sada nisu nastupili. No, ipak treba sačekati i videti, da li će paralelno uz renacionalizaciju politike konkurencije ići i pritajena erozija jedinstvene kontrole konkurencije. To bi moglo još i da se pojača okretanjem ka „More Economic Approach“. Jer, konačno, u ekonomski kriznim vremenima vlade imaju tendenciju da štite domaću industriju od konkurencije. One bi mogle da doprinesu da se motivi nacionalne industrijske politike snažnije naglase od načela obezbeđivanja konkurencije. U kojoj meri posledice svetske finansijske krize doprinose daljoj ponovnoj korekciji, za sada još ostaje otvoreno. Zbog stepena potencijalne ugroženosti izazvane finansijskom krizom, obuhvatne sektorski specifične subvencije za sada su dozvoljene.

Holger B. Fridrih

Politika u oblasti kulture

Ugovorna osnova: čl. 1, 6(3) UEU, čl. 3, 5, 151 UEZ.

Ciljevi: Pобољшanje znanja o kulturama i istorijama naroda Evrope; Razvijanje kulture uz istovremeno očuvanje kulturne raznolikosti i isticanje zajedničkog kulturnog nasleđa: promocija kulturnog stvaralaštva i razmene.

Instrumenti: Kulturno-političke akcije, programi za promovisanje i nagrade, kulturalni dijalog i saradnja s Trećim državama i međunarodnim organizacijama.

Programi: Kultura (2007–2013); Evropa za građanke i građane (2007–2013); MEDIA 2007.

Dokumenta: Odluka o programu za kulturu (2007–2013); (Sl. l. L 372/1, 27. 12. 2006); Odluka o primeni programa promovisanja evropskog audiovizuelnog sektora (MEDIA 2007) (Sl. l. L 372/12, 24. 11. 2006); Odluka o programu „Evropa za građanke i građane“ (2007–2013); (Sl. l. L 378/32, 27. 12. 2006).

Literatura: Institut für Kulturpolitik der kulturpolitischen Gesellschaft (izd.): Jahrbuch für Kulturpolitik 2007, tom 7 – Europäische Kulturpolitik. Essen 2007 (Institut za kulturnu politiku kulturnopolitičkog društva: Godišnjak za kulturnu politiku 2007 – Evropska kulturna politika) • Thomas von Danwitz: Die Kultur in der Verfassungsordnung der Europäischen Union. Neue juristische Wochenschrift, 9/2005, str. 529–536 (Kultura u ustavnom uređenju Evropske unije. Novi pravni nedeljnik)

Internet: Evropa finansira kulturu: <http://www.europa-foerdert-kultur.info>
 • Kompendijum kulturnih politika: <http://culturalpolicies.net/web/contact.php> • Kontakt-centar za kulturu Nemačke: <http://www.ccp-deutschland.de>
 • GD obrazovanje i kultura: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_en.htm • Audiovizuelna i medijska politika: http://ec.europa.eu/avpolicy/index_en.htm • Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizuelno i kulturu: <http://eacea.ec.europa.eu/index.htm> • Evropska fondacija za kulturu (ECF): <http://www.eurocult.org> • Kulturna akcija Evropa: <http://www.cultureactioneurope.org>

Otkriti zajedničko u evropskoj kulturi, i jačati osećaj pripadnosti bez poništenja kulturnih, nacionalnih i regionalnih razlika važan je cilj politike na evropskom nivou. Međutim, prodiranje Evropske zajednice u oblast kulture posmatra se i sa skepsom. Još uvek se opasnost vidi u tome da bi zajednička politika u oblasti kulture mogla nepovoljno da deluje na nacionalne kulture. Istovremeno, politika u oblasti kulture na „dugom maršu ka Evropi“ igra sve značajniju ulogu. U nekadašnjoj Evropskoj ekonomskoj zajednici samostalne evropske kulturne aktivnosti na evropskom nivou najpre su jedva bile od značaja, one su bile predmet debata pre svega → Evropskog saveta koji je pored UNESCO

do osamdesetih godina bio centralna transnacionalna kulturno-politička instanca. Programi za finansiranje kulture u okviru EU postoje tek od sredine devedesetih godina, od kada je u Ugovoru iz Maastrichta, 1992, za to stvorena pravna osnova. Politička oblast „evropska kulturna politika“ ne sastoji se samo od zvaničnih institucija i aktera. Uz njih dolaze i organizacije civilnog društva i privatne organizacije koje, takođe, doprinose kulturno-političkoj saradnji u Evropi (npr. Evropska fondacija za kulturu, Kulturna akcija Evropa i Evropski komitet za poslovanje, umetnost i kulturu).

Ugovorne osnove

Godine 1993. države članice su, stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta, izrazile svoju volju „da se proces evropske integracije podigne na jedan novi nivo“ i „da se stvori jedna sve bliskija unija naroda“ (preambula). Sa jednim samostalnim članom o kulturi, politika u oblasti kulture pro našla je svoje mesto: član 128 UEZ – koji je Ugovorom iz Amsterdama (1999) postao član 151 UEZ – stvorio je pravnu osnovu za programe, akcije i inicijative EU koje su ciljano postavljene za promovisanje kulturnih aktivnosti u Zajednici. Kulturni aspekti sadrže, međutim, i druge EU-propise (posebno domaće tržište, konkurencija, poresko pravo i međunarodna trgovina). Nadležnosti i odgovornosti za kulturnu politiku i za oblikovanje kulturnog života principijelno ostaju na državama članicama, a u njima opet – kao u slučaju Savezne Republike Nemačke – na pokrajinama i na opštinama. Takođe, treba primetiti da je prema stavu 5 člana o kulturi moguće samo jednoglasno donositi mere za promovisanje i preporuke. Istovremeno, Zajednica je prisiljena da se na interese kulture obazire i prilikom oblikovanja svojih drugih političkih oblasti (član 151(4) UEZ. Član 151 UEZ daje Zajednici i kompetenciju za saradnju s Trećim državama i međunarodnim organizacijama. → Ugovor iz Lisabona, koji 2009. godine još nije u potpunosti ratifikovan, nudi novu osnovu za pregovore o tome: političke oblasti sa većinskim odlukama proširuju se, i istovremeno se poboljšavaju uslovi za zajedničku evropsku spoljnu politiku. Time će, u budućnosti, i kulturna dimenzija spoljne politike dobiti veću težinu. Kulturni aspekti dobijaju i druge zajedničke propise: to se odnosi, pre svega, na uređivanje domaćeg tržišta, konkurenciju, poresko pravo i međunarodnu trgovinu.

Akcije i programi promovisanja

Opšti ciljevi se prema članu 151 UEZ konkretizuju merama Evropske unije. Tu se, pored programa „Evropa za građanke i građane“, pre sve-

ga ubraja program s kratkom oznakom „Kultura 2007“, ukupnog budžeta od 400 miliona evra za period od 2007. do 2013. Centralni cilj ovog programa jeste promovisanje kulturne saradnje i kulturne razmene uz obraćanje pažnje na kulturnu i jezičku raznolikost. Istovremeno, treba jačati i svest o zajedničkom evropskom kulturnom nasleđu. Specijalni ciljevi jesu promovisanje prekogranične mobilnosti kulturnih aktera, podrška prekograničnom širenju kulturnih i umetničkih dela i proizvoda, kao i promovisanje međukulturnog dijaloga. Kako je sâm kulturni sektor važan poslodavac, a osim toga podrazumeva se i veza između ekonomskog rasta i promovisanja kreativnosti, novi program za promovisanje kulture ima za cilj i jačanje ekonomskih potencijala kulture. Upravljanje programima za promovisanje kulture Evropske unije vrši Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizuelne medije i kulturu (EACEA). Ova agencija odgovorna je za upravljanje suštinskim aspektima programa Zajednice u oblastima obrazovanja, audiovizuelnih medija i kulture. Okupljanje ovih programa pod jedan jedinstveni krov treba da pojednostavi koordinisanje uprave, i da omoguću sveobuhvatno pružanje usluga primaocima dodataka. Na nacionalnom nivou postoje centri za kulturni kontakt (Cultural Contact Points) koji pružaju informacije o programu.

Audiovizuelni mediji

Evropska medijska politika sve više dobija na značaju, jer ne samo emitovanje televizijskih i radio programa preko satelita širom Evrope već i tehničke mogućnosti informacionog društva, sve više pojednostavljaju prekograničnu razmenu vesti i mišljenja. U članu o kulturi UEZ audiovizuelna oblast eksplicitno se pominje (član 151 (2) UEZ). Programom MEDIA 2007 nastavljaju se mere Zajednice donesene u okviru programa MEDIA I, MEDIA II, MEDIA Plus i MEDIA usavršavanje, i kojima se od 1991. godine podržava razvoj audiovizuelne industrije. MEDIA 2007 koncipirana je kao kompletan program koji dosadašnje pojedinačne teme objedinjuje u jedan jedinstveni novi program. Finansijski okvir iznosi 755 miliona evra za period od 2007. do 2013. godine. Pored toga, prihvatanjem smernice „Televizija bez granica“ 1989. godine stvoren je pravni okvir za slobodan promet televizijskih usluga u Uniji. Smernica za televiziju 2007. proširena je na audiovizuelne medijske usluge. Smernica o audiovizuelnim medijskim uslugama u obzir uzima dalekosežni tehnički razvoj pomoću interneta i novih prenosnih tehnologija, kao i usled toga nastale promene na tržištu. Teži se domaćem tržištu za sve audiovizuelne medijske usluge, kako bi se obezbedi-

li optimalni uslovi za konkurenciju i pravna sigurnost za evropska preduzeća i službe u oblasti informacionih tehnologija i medija, kao i poštovanje kulturne i jezičke raznolikosti.

Perspektive evropske politike u oblasti kulture

Perspektive za jednu evropsku kulturnu politiku pokazuju se i u rezultatima diskusije o daljem razvoju evropskih ugovora (→ Ugovor iz Lisabona). Kulturno-političke odredbe ostaju u velikoj meri nepromenjene u odnosu na dosadašnje ugovore.

Ugovor koji 2009. godine još uvek nije konačno ratifikovan potvrđuje potporni karakter kulturne politike: promovisanje kulture se – pored zaštite zdravlja, industrije, turizma, obrazovanja, omladine, sporta, zaštite od katastrofa i saradnje u oblasti uprave – ubraja u mere za koordinaciju, dopunske ili potporne mere, ili mere podrške. Kompetencije za kulturu ostaju i dalje na državama članicama, pri čemu u ovim oblastima istovremeno može da se posegne za zajedničkim merama za podršku i koordinaciju ili dopunskim merama. Važna razlika u odnosu na važeće pravo jeste da se uslov jednoglasnosti, koji je do sada važio za odluke u oblasti kulture, ukida, i da se postupak saodlučivanja proširuje i na oblast kulture.

Značaj kulturne dimenzije u evropskom procesu integracije posebno pokazuje debata o novom evropskom kulturnom programu. U novembru 2007, Savet ministara kulture zagovarao je u jednoj odluci tokom portugalskog predsedavanja „Evropski kulturni program u znaku globalizacije“, i time otvorio drugu etapu kulturnopolitičkog evropskog diskursa. Iscrpni prikaz zacrtanih kulturnopolitičkih mera Evropske unije nalazi se u radnom planu Saveta u oblasti kulture koji je sada definisan na tri godine, koji treba da bude prihvaćen sa zaključcima Saveta ministara kulture. Ovaj dokument opisuje glavne teme i kulturnopolitičke projekte Zajednice, i konkretizuje načine postupanja u odgovarajućim prioritarnim oblastima u periodu od 2008. do 2010. godine. U centralne teme spadaju promovisanje mobilnosti umetnika i zbirki, jačanje pristupa kulturi, dalji razvoj statistike kulture, kao i podrška kulturnoj i kreativnoj privredi. Osim toga, posebnu pažnju dobija uloga kulture u spoljnim odnosima Evropske unije. To je naglašeno i u zaključcima Saveta o promovisanju kulturne raznolikosti i Dijaloga među kulturama u spoljnim odnosima Unije i njenih država članica.

Oto V. Zinger

Politika u oblasti ribarstva

Ugovorna osnova: čl. 32 do 38 Ugovor o EZ.

Ciljevi: Ostvarivanje odgovarajućeg životnog standarda zaposlenih u ribarstvu; stabilizacija tržišta; obezbeđivanje snabdevenosti potrošača po prihvatljivim cenama; održanje ribnog fonda.

Instrumenti: Zajednička organizacija na tržištu; zajednička strukturna politika; utvrđivanje dozvoljenih količina za lov i metoda lova; sporazumi o ribarstvu s Trećim zemljama.

Budžet 2008: 808 miliona evra (od toga, 450 miliona evra za Evropski ribarski fond).

Internet: Evropski server: http://europa.eu.legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/index_en.htm • Ribarstvo: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs-_fisheries//index_en.htm

Samostalna Zajednička politika u oblasti ribarstva (ZPR) odnosno „plava Evropa“, kako se politika u oblasti ribarstva EU još naziva, postoji tek od 1983. godine. Zasnovana je na članu 32 UEZ, na istim pravnim osnovama kao i zajednička → agrarna politika. Njeni ciljevi su ostvarivanje odgovarajućeg životnog standarda zaposlenih u ribarstvu, stabilizacija tržišta, kao i obezbeđivanje snabdevenosti potrošača po prihvatljivim cenama. Tome treba dodati i proklamovani cilj očuvanja i održivosti korišćenja ribnog fonda. ZPR može se podeliti u sledeće četiri oblasti.

Tržište

Odredba o zajedničkoj tržišnoj organizaciji za ribarstvo i akvakulturu, osnovana 1970. i poslednji put menjana 1999, propisuje, između ostalog, zajedničke tržišne norme kao i pravila obeležavanja proizvoda kako bi se na taj način ostvarila transparentnost na tržištu. Plasiranje na tržištu obavljaju organizacije proizvođača koji u cilju stabilizacije cena mogu da skinu sa tržišta ribarske proizvode ukoliko je njihova tržišna cena ispod minimalne cene koju određuje Komisija. Ta minimalna cena ne sme da prekorači 90% „orijentacione cene“ koju svake godine određuje Savet, i koja važi za određeni proizvod. Ribari koji moraju da skinu svoje proizvode sa tržišta dobijaju finansijsku nadoknadu od organizacije proizvođača koja se za njih zalaže.

Strukturna politika u oblasti ribarstva

Zajedno s prvom verzijom zajedničke tržišne organizacije 1970. done-sena je Uredba o uvođenju zajedničke strukturne politike za ribarsku

privredu sa ciljem unapređivanja uravnoteženog razvoja ribarske privrede i racionalnog korišćenja biološkog blaga mora i unutrašnjih voda. Pored koordinacije strukturne politike bilo je i sve više zajedničkih strukturnih programa. Na raspolaganje su stavljena sredstva za obnovu ribarske flote modernizacijom i novogradnjom brodova, konzervacijom brodova, kao i za istraživanje novih lovnih područja i do tada malo korišćenih vrsta riba.

Strukturna politika dobila je na značaju kada je postalo jasno da kapacitet flote mora biti prilagođen dozvoljenim ukupnim lovnim količinama koje su smanjene radi očuvanja ribnog fonda. Do 1982. prelazne mere o kojima se odlučuje na godišnjem nivou i koje kofinansira EZ služe smanjenju prevelikih kapaciteta. Tek 1983. uvedeni su višegodišnji programi za uređenje ribarskih flota (MAP) koji su predviđeli smanjenje ribolova za svaku državu članicu po pojedinačnim vrstama ribe i metodama lova. Povodom reforme strukturnog fonda 1994. uveden je jedinstven finansijski instrument za uređenje ribolova (IFRR). S obzirom na i dalje preveliku flotu, EU programi uređenja ribarskih flota dopunjeni su u okviru reforme ZPR od 2002. godine propisom po kojem je bilo moguće pomagati samo proizvodnju novih i modernizaciju ribolovnih plovila ispod 400 tona ukoliko države članice koje pružaju tu pomoć istovremeno umanje svoje kapacitete odnosno ukoliko ostanu u klasi do 100 tona kada je reč o čamcima. Za rashodovanje ribolovnih plovila obezbeđena su dodatna sredstva. Ekonomske i socijalne posledice restrukturisanja ribarskog sektora trebalo bi da budu ublažene sociološko-ekonomskim merama. IFRR zamenjen je 2007. godine Evropskim ribolovnim fondom (ERF) koji je za period od 2007. do 2013. dobio ukupno 3,85 milijardi evra. Nemačka vlada dala je saglasnost za tu reformu tek kada je utvrđeno da će ubuduće biti dozvoljeno samo pomaganje modernizacije bez povećanja lovnih kapaciteta.

Očuvanje i održivo korišćenje ribnog fonda

U „istorijskom kompromisu“ Savet se 25. januara 1983. nakon šestogodišnjih pregovora, dogovorio oko toga kolika treba da bude dozvoljena ukupna lovna količina (Total Allowed Catches – TAC) i oko podele nacionalnih kvota na države članice. Uz porast konkurencije zbog sve manjih fondova ribe porastao je značaj problema kontrole poštovanja propisanih lovnih količina i ograničenja po pitanju metoda lova (uključujući i propisane lovne uređaje i minimalne veličine ribe). U principu, vlasti država članica u obavezi su da kod kršenja važećih propisa preduzimaju odgovarajuće mere, uključujući i pokretanje krivičnog postupka.

Za kontrolu zadužene su države članice. Sva ribarska plovila moraju voditi dnevnik na osnovu kojeg se može proveriti da li ulovljena riba koja se nalazi na plovilu odgovara propisima o vrstama ribe i neophodnim mrežama. Od 2002, u vodama EU, sa izuzetkom Baltičkog mora, za sve brodove, kao i u međunarodnim vodama i vodama trećih zemalja za brodove iz EU, važi potpuna zabrana ribolova mrežom koja guši ribu.

S obzirom na mnoštvo ugroženih vrsta ribe Savet je 20. decembra 2002. izglasao sveobuhvatnu reformu ZPR koja, pored strukturno-političkih mera za ubrzavanje smanjenja flote, kao centralni element sadrži propise za ograničenje ribolovne aktivnosti (na primer, ograničenje mesečno dozvoljenih dana ribolova), kao i mere za borbu protiv ilegalnog ribolova. „Nova“ ZPR treba, osim toga, da sledi dugoročne planove. Tako se Savet, u decembru 2003, prvi put dogovorio oko dugogodišnjeg „plana za poribljavanje“ bakalarom. Dozvoljene lovne količine ubuduće će biti određivane tako da se iz godine u godinu omogući povećanje fonda ribe od 30%. Pooštavanje kontrolnih mera treba da pomogne ostvarenju ovog cilja. U osetljivim oblastima ribolov može i da se ograniči; u vodama sa bakalarom u mrestu odnosno sa mnogo mladih riba Komisija može na neko vreme da proglasi lovostaj. Princip „relativne stabilnosti“ tj. podela godišnje određenih lovnih količina među državama članicama na osnovu utvrđenog ključa nastavlja da važi.

Odnosi s Trećim zemljama

EU ima sporazume o ribolovu sa mnogobrojnim Trećim zemljama. „Sporazumi prve generacije“ bave se mogućnostima ribolova EZ u vodama Trećih zemalja nasuprot podjednakim mogućnostima u vodama EU, ili finansijskim nadoknadama i/ili pristupima tržištu. „Sporazumi druge generacije“ predviđaju podršku mešovitim društvima i udruženjima preduzeća sa ograničenom odgovornošću iz EU i iz partnerske države. U novim sporazumima treba mnogo više da dođe do izražaja partnerski odnos, uzimajući u obzir interese obe strane, kao i pružanje podrške održivom ribarstvu.

Kristijan Lipert

Politika u oblastima istraživanja i tehnologije

Ugovorne osnove: čl. 163–173 UEZ. Čl. 55 EZUČ. Čl. 2 a, 4–11 Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju (UEAE).

Ciljevi: Poboljšanje industrijsko-tehnološke konkurentnosti evropske industrije. U kontekstu Lisabonske strategije i okvirnog programa za konkurentnost i inovaciju Evropske unije treba stimulisati rast, konkurentnost i zapošljavanje.

Instrumenti: Zajednička istraživačka institucija, Eureka, okvirni i specifični istraživački programi, Evropski istraživački savet, Tehnološki institut.

Programi: 7. okvirni program za istraživanja, tehnološki razvoj i demonstraciju (2007–2013, 53 milijarde evra) i specifični istraživački programi Cooperation, Ideas, People i Capacities.

Dokumenta: 7. okvirni program EU u oblasti istraživanja, tehnološkog razvoja i demonstracije, <http://www.forschungsrahmenprogramm.de> • Evropska komisija (pripr.) Zelena knjiga „Evropski istraživački prostor: nove perspektive“, KOM(2007) 161.

Literatura: Jürgen Turek: Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik, u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn/Baden-Baden, 1992ff. (Politika u oblasti istraživanja, tehnologije i telekomunikacija u: Godišnjak evropske integracije). Roland Sturm: Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union, u: Werner Weidenfeld (izd.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2008, str. 237–253 (Politika u oblasti istraživanja i tehnologije Evropske unije, u: Evropska unija. Politički sistem i političke oblasti).

Internet: CORDIS: www.cordis.europa.eu/home_en.html • 7. EU-istraživački program: www.forschungsrahmenprogramm.de

Istraživanju i tehnološkom razvoju (ITR) Evropska komisija pridaje značajnu ulogu. S obzirom na sve veće deficite u inovacijama u odnosu na američku, japansku i jugoistočno-azijsku konkurenciju od šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka značajna istraživanja smatraju se nužnim kako bi se zadržala konkurentnost na međunarodnom tržištu. U modernom razumevanju podsticanje istraživanja trebalo bi da dovede do toga da industrijski potencijal EU bude generalno bolje iskorišćen. Utoliko je politika u oblasti istraživanja i tehnologije EU danas još više holistička nego ranije. Imajući to u vidu nastale su, u odnosu na ranije stavove, zrelije predstave Evropske komisije koje su se pretočile u novi format politike u oblasti istraživanja i inovacija. To se u velikoj meri odnosi i na 7. okvirni program za istraživanje, tehnološki razvoj i

demonstraciju (2007. do 2013). Taj program nije samo nastavak ranije podsticajne politike sa okvirnim i specifičnim programima. Podsticanje istraživanja, na osnovu nedostataka u prošlosti, treba da bude koncipirano mnogo inteligentnije i da bude mnogo više okrenuto inovativnim proizvodima i uslugama, kao i društvenim posledicama novih tehnologija. To se ogleda u inicijativi Evropske komisije iz januara 2000, sa kojom je najavljeno stvaranje „Evropskog istraživačkog prostora“ i koja je 2007. modernizovana Zelenom knjigom „Evropski istraživački prostor: nove perspektive“. Time je postavljeno pitanje na koji način bi taj prostor mogao da bude produbljen i proširen kako bi bio kompatibilni sa Lisabonskom strategijom. Okvirni program i istraživački prostor deo su široke evropske strategije napretka i inovacija koja okuplja tri delimične strategije. U njih spada Evropski istraživački prostor sa svojim istraživačkim okvirnim programima i svojom politikom u oblasti istraživanja svemira, okvirni program za konkurentnost i inovaciju, i, na kraju – Lisabonska strategija Evropskog saveta za rast i zaposlenje koja je revitalizovana 2005. godine. Cilj tog paketa jeste bolje unapređivanje osnovnog i primenjenog istraživanja, rast ekonomske snage EU, i snažnija konkurentnost preduzeća EU na svetskom tržištu.

Razvoj

U Ugovoru o osnivanju EEZ (1958) nije dat poseban prostor politici u oblasti istraživanja i tehnologije. Ipak, osnivačkim ugovorima Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ, 1952) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Evroatom, 1958), delovi politike u oblasti istraživanja i tehnologije podignuti su na nivo politike Zajednice. To je postalo posebno jasno u oblasti atomske politike koja ima za cilj da preko zajedničkog istraživanja i usmeravanja snabdevanja uranom izgradi autonomnu ekonomiju atomske energije koja bi bila konkurentna na međunarodnom tržištu. Za to su osnovane Zajednička istraživačka institucija (ZII), i „Evroatom-Agencija za snabdevanje“. Da bi se izbegle slabosti u tehnološkoj konkurentnosti kao i zavisnosti, 1969. je na Haškom samitu šefova država i vlada proširena politika u oblasti istraživanja i tehnologije. Zajednica je, 1974, preko svoje nadležnosti iz člana 310 UEZ organizovala istraživačke programe na bazi podele troškova između istraživačkih institucija i zainteresovanih preduzeća. Donošenje programa Esprit (European Strategic Programme for Research and Information Technologies) 1984. godine predstavljalo je kvalitativni skok politike ITR jer se time uspelo da se u okviru saradnje sa industrijom i naukom sastavi program i da se on prihvati u istraživačkom

savetu ministara, uprkos pritisku pojedinih država članica. Istraživanje i tehnološki razvoj dobili su osamdesetih godina sve više na značaju usled sve bržeg tehnološkog napretka i sve veće konkurencije u oblasti tehnologije u svetu. Imajući u vidu stvaranje → unutrašnjeg tržišta, ideja „Evropske tehnološke zajednice“ postajala je sve realnija. Delimično vrlo različita shvatanja → Evropske komisije i pojedinih država članica dovela su, međutim, s jedne strane do zajedničkih akcija u okviru EZ, a s druge strane do osnivanja tehnološke inicijative EUREKA (European Research Coordination Agency), koja je bila u rukama privatne ekonomije i pojedinih država.

Tehnološka politika postala je pravni element EU u Jedinstvenom evropskom aktu (1987), u Ugovoru iz Mاستrihta (1993), i u Ugovoru iz Amsterdama (1999). Ugovor iz Amsterdama utemeljio je cilj da treba jačati naučne i tehnološke osnove evropske industrije (čl. 163–173 UEZ; industrijska politika). Evropski parlament uključen je preko postupka saodlučivanja (čl. 172 UEZ), istraživački i razvojni programi donošeni su kvalifikovanom većinom. Na taj način trebalo je sprečiti da prioriteta istraživačke politike ispunjavaju samo nacionalne interese ili samo interese pojedinih sektora. Politika ITR ušla je 2004. u Evropski ustavni ugovor. Novina je bila što je u Ugovoru bila predviđena i evropska → politika u oblasti istraživanja svemira, kao deo politike ITR. Nakon što je Ustavni ugovor doživeo neuspeh, politika ITR nastavila je da funkcioniše u skladu sa i dalje važećim pravnim osnovama UEZ.

Već od 1984, okvirni programi za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstraciju obuhvatali su aktivnosti i finansijska sredstva za EZ. Pritom, zajednička politika u oblasti istraživanja i tehnologije razlikovala je tri vrste mera: „indirektne akcije“, „skoncentrisane akcije“ i „horizontalne akcije“. „Indirektne akcije“ (na primer, istraživački program Esprit) definisane su u okvirnom programu i specificirane u posebnim programima, pri čemu je finansijski udeo EZ po pravilu iznosio 50%. „Skoncentrisane akcije“ (na primer, KOST za koordinaciju naučnog i tehničkog istraživanja) odnosile su se na koordinaciju istraživanja u celoj Evropi, i nisu sadržavale direktno finansiranje. „Horizontalne akcije“ (na primer, program Science za stimulisanje naučne razmene) označavao je mere koje su se pretakale u podsticanje razmene i saradnju, kao i obrazovanje i istraživanje.

Skoncentrisanije istraživanje u 21. veku

7. okvirni program koji teče od 2007. godine treba da ispuni veće zahteve koji se stavljaju pred politiku u oblasti istraživanja i tehnološkog

razvoja, i da ispuni ciljeve EU u oblastima konkurentnosti, intenziteta zaposlenja, inovacije i tehnološke sposobnosti. Između 2007. i 2013. treba da unapredi produktivnost, inovativnu sposobnost i održivi razvoj u Evropi. Program ima za cilj da plasira mere u oblastima preduzetničke inicijative i inovacije, korišćenja informatičkih i komunikacijskih tehnologija, kao i tehnologija za obnovljive energije i ekoloških tehnologija. U okviru programa skoncentrisane su specifične inicijative i programi koji treba da stimulišu inovacije i tehnološku kompetitivnost preduzeća u Uniji. Nove su, pritom, institucije Evropskog istraživačkog saveta (EIS, European Research Council – ERC), i inicijativa za osnivanje Evropskog tehnološkog instituta koji je počeo sa radom 2008. u Budimpešti. Istraživački savet treba da otvori vrata komercijalno neopтереćenom osnovnom istraživanju. Tehnološki institut neće biti, iako se u početku mislilo drugačije, lokalno usmereno istraživačko telo već treba kao organizaciona platforma da usmerava izgradnju istraživačkih mreža u celoj Evropi preko virtuelnih zajednica znanja i inovacija. Postoji nada da će ovaj Institut okupiti najbolje talente i aktere u naučnom trouglu 'visokoškolsko obrazovanje', 'istraživanje' i 'industrijska inovacija'. Inicijativa je nastala iz ideje predsednika Komisije Hozea Manuela Baroza, i ima za cilj da popuni nedostatak inovativnosti u Evropi. Institut će za period od 2008. do 2013. dobiti javna i privatna sredstva u visini od tačno 308 miliona evra.

Planirano je da 7. okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj traje 7 godina, što je u značajnoj meri duže od prethodnih programa, a i dobio je mnogo više finansijskih sredstava. Celokupan budžet tog programa za ovaj period iznosi više od 53 milijarde evra. Očito je da se budžet u poređenju s prethodnim programima ne samo utrostručio već je predviđeno kontinuirano povećanje sredstava do 12 milijardi evra 2013. godine, što znači da program ima asimetričnu strukturu.

Okvirni program ima četiri specifična programa:

- Saradnja (Cooperation) – transnacionalna saradnja u istraživanju
- Ideje (Ideas) – sprovođenje osnovnog istraživanja preko Evropskog istraživačkog saveta koji treba samostalno, bez naloga Komisije EU, da definiše osnovne ciljeve istraživanja
- Ljudski resursi (People) – za mere „Marija Kiri“, i ostale inicijative razmene naučnika
- Kapaciteti (Capacities) za podršku istraživačke infrastrukture, regija znanja, i manjih i srednjih preduzeća.

Najveći akcenat četiri osnovna programa u 7. okvirnom programu treba da bude stavljen na podsticanje oblasti 'saradnje' i 'ideje'. Novi evropski Istraživački savet sprovodiće program 'Ideje' nezavisno od

ostalnih delova okvirnog programa, u velikoj meri autonomno. On raspolaže ukupnim budžetom od 7,5 milijardi evra za period od 2007. do 2013. Istraživački savet osnovan je odlukom Evropske komisije, i sastoji se od „Naučnog saveta“ koji ima podršku podređene službe za sprovođenje. Naučni savet sastoji se od 22 visoko kvalifikovanih naučnika i naučnika iz Evrope. On predstavlja jezgro Istraživačkog saveta, i razrađuje principe naučne izuzetnosti, autonomije, efikasnosti i transparentnosti. Jedinstvenu prednost pružanja finansijske pomoći Istraživačkom savetu predstavlja mogućnost njegovog autonomnog odlučivanja o finansijskoj pomoći pojedinim istraživačima i njihovim saradnicima. Pored truda uloženog u umrežavanje, EU sve više ulaže u politiku u oblasti istraživanja svemira i putovanja u kosmos. Ta oblast politike u bliskoj je vezi sa politikom u oblasti istraživanja i tehnologije. Politika u oblasti istraživanja svemira povezana je sa javno-privatnom tehnološkom inicijativom o globalnom kontrolisanju životne sredine i bezbednosnom nadziranju. Takve mere u značajnoj meri povezane su sa mnogostrukim ciljevima politike u oblasti istraživanja svemira koja, između ostalog, u kontekstu satelitskog sistema Galilej, treba da služi posmatranju planete Zemlje ili obezbeđivanju pristupa novim tehnologijama i materijalima od strateškog značaja.

Bilans: veća konkurentnost kao posledica politike istraživačkog i tehnološkog razvoja

S obzirom na dramatičan izazov pred kojim se nalazi evropska efikasnost u kontekstu sve brzih tehnoloških promena zbog međunarodne tehnološke konkurencije i na osnovu slabosti u konkurentnosti, vremenom je postalo neophodno konstantno preusmeravanje zajedničkih nara u politici istraživačkog i tehnološkog razvoja. Polazeći od sektorskih intervencija ranijih vremena preko povezivanja ekonomskih mera s državnim merama, pa sve do osnivanja kompaktnog Evropskog istraživačkog prostora, lice politike istraživačkog i tehnološkog razvoja značajno se promenilo. Trougao koji čine istraživački prostor, inovaciona i Lisabonska strategija predstavlja za EU danas mnogo bolji strateški okvir u odnosu na prošlost. Koherentno usmeravanje pojedinih programa u tom aranžmanu ima smisla. Aktuelna arhitektura i vidljiva svest o nužnosti bolje integrisanog tehnološko-industrijskog pristupa danas deluju samopouzdanije, iskusnije i jače nego ranije. Sa njihovim istraživačkim i tehnološko-političkim inicijativama u okviru istraživačkog prostora i 7. istraživačkog okvirnog programa, Evropska unija je i sama pronašla svoju kreativnu snagu. Upravljanje istraživanjem, inova-

cijom i promenom sve su značajniji kako sa egzistencijalnog stanovišta tako i za Evropu kao oblasti delovanja, s obzirom na rastuću i sve konkurentniju svetsku populaciju. Aktuelna programska arhitektura i svest o nužnosti bolje integrisanog tehnološko-industrijskog pristupa su uravnoteženi, osnovna melodija novog koncerta vrlo je harmonična. Izmenjeni mehanizmi pomoći podjednako su značajni kao i koncentrisanje specifičnih programa na aktuelnu problematiku. Dok ono prvo može da zaustavi odliv mozgova u države izvan Evrope i da generiše bolje naučno stvaralaštvo, ovo drugo može da dovede do istinskih preokreta kada je reč o egzistencijalnim pitanjima koja se hitno moraju rešavati. U to spadaju energetska bezbednost ili klimatska zaštita, zaštita životne sredine ili pandemije, migracije ili nuklearna proliferacija. Sve u svemu, i dalje važi da u naučnim dostignućima i tehnološkim inovacijama treba, međutim, raditi na tome da se održi i poboljša kvalitet proizvodnje u Evropi u odnosu na konkurenciju u inostranstvu. Tako je moguće sprečiti privrednu marginalizaciju i popraviti konkurentnost na tržištu. Cela Evropa time dobija.

Jirgen Turek

Politika zapošljavanja

Ugovorna osnova: čl. 2 UEU. Čl. 2, 3(1i), 125–130, 136–148, 158–162 UEZ.

Ciljevi: Unapređivanje visokog nivoa zapošljavanja (čl. 2 UEZ); koordinacija politike zapošljavanja država članica EU; razvoj koordinisane strategije zapošljavanja.

Instrumenti: Godišnje smernice politike zapošljavanja Saveta; provera programa zapošljavanja država članica (monitoring), identifikacija uspešnih mera (Best Practice Procedure) i objavljivanje uporednih dostignuća (Benchmarking); finansijska podrška nacionalnim i programima EU u politici zapošljavanja; preporuke Saveta pojedinim državama članicama.

Budžet: Mere politike zapošljavanja finansiraće se u okviru Evropskog socijalnog fonda, u okviru programa opšteg i strukovnog obrazovanja, i u kontekstu unapređenja tehnoloških inovacija. Osim toga, Evropska investiciona banka staviće na raspolaganje sredstva za finansiranje inicijativa u oblasti zapošljavanja.

Literatura: Antje Stephan: Die Beschäftigungspolitik der EU. (Politika zapošljavanja EU), Baden-Baden 2008.

Internet: http://europa.eu/pol/socio/index_en.htm

Mišljenja o pravnim nadležnostima i o konkretnom oblikovanju evropske politike zapošljavanja razlikuju se u velikoj meri. Pri tom, do izražaja dolazi debata, vođena od sredine devedesetih godina 20. veka, o odnosu, s jedne strane, predstavnika tržišno-privredno orijentisane uređene konkurencije koja se zalaže za autonomiju država članica i, unutar nje, autonomiju socijalnih partnera, i, s druge strane – zagovornika utemeljenja regulatornih nadležnosti u UEZ, pri čemu bi države članice značajne elemente svojeg autonomnog delovanja objedinile u EU sistemu donošenja odluka (→ Savet EU), ili bi ih čak u potpunosti prepustile organima EU (→ Evropska komisija).

Podeljena politika zapošljavanja

Instrumenti politike zapošljavanja EZ su se do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999) ograničavali na mere u oblasti → strukturne i regionalne politike (158–162 UEZ), socijalne politike (čl. 136–148 UEZ, kao i obrazovne i politike prema mladima (čl. 149–150 UEZ). Svim ovim nadležnostima EZ zajedničko je njihovo usmerenje na slučajeve konkretnih grupa lica, vremenski fiksirane projekte i specifične regije.

Politika zapošljavanja – koordinisana strategija borbe protiv masovne nezaposlenosti

Na inicijativu vlada Švedske, Francuske i Austrije, Evropski savet se, juna 1997, u Ugovoru iz Amsterdama, dogovorio da se stvori poseban naslov u Ugovoru „Zapošljavanje“ (čl. 125–130 UEZ). Politika zapošljavanja od tada čini, zajedno sa postupkom o nadgledanju budžetske discipline u Ekonomskoj i monetarnoj uniji, jezgro politike nazivane metodom otvorene koordinacije.

Suštinu naslova zapošljavanja čini čl. 128 UEZ, kojim se uvodi godišnji postupak izveštavanja i nadgledanja poštovanja smernica Saveta o zapošljavanju (Luksemburški proces). Osim toga, čl. 129 UEZ daje Evropskom parlamentu i Savetu ovlašćenje da, u okviru postupka saodlučivanja, a nakon slušanja Evropskog ekonomskog i socijalnog odbora (EESO) i – Odbora regiona (OR), donese odluke o merama stimulacije, da bi se unapredila saradnja između država članica u oblasti politike zapošljavanja i mera koje se tiču zapošljavanja. Pri tom, pored podrške razmeni informacija o akcijama koje unapređuju zapošljavanje i pravljenja uporednih analiza i ekspertiza, obuhvaćeno je i unapređivanje inovativnih mera i pilot projekata. Finansijske resurse staviće na raspolaganje Evropska investiciona banka, kao i budžet EZ, iz kojih nisu povučeni svi predviđeni iznosi. U Ugovoru o EZ se, nasuprot tome, izričito isključuje harmonizacija pravnih i upravnih propisa država EU koji se tiču oblasti politike zapošljavanja.

Stvaranje naslova o zapošljavanju u Ugovoru o EZ odvijalo se paralelno sa osnivanjem novog „pomoćnog tela“ (čl. 130 UEZ), koje je 1996. zamenilo Odbor za zapošljavanje i tržište rada koji je formirao Savet: proveru stanja u oblasti zapošljavanja od 1997. podržava Odbor za zapošljavanje koji se sastoji od po dva predstavnika država članica i Komisije. Odbor, s druge strane, mora prilikom zauzimanja stava da se konsultuje sa socijalnim partnerima. Tim povodom može da se osloni na već 1970. godine osnovani Stalni odbor za pitanja zapošljavanja, u kojem po 10 predstavnika udruženja poslodavaca i zaposlenih, zajedno sa Savetom i Komisijom, raspravlja o socijalnim i pitanjima politike tržišta rada i zapošljavanja.

U okviru godišnjeg postupka izveštavanja i nadgledanja (čl. 128 UEZ), Savet i Komisija prvo prave zajednički godišnji izveštaj o stanju zapošljavanja u Evropi. On se podnosi Evropskom savetu koji tim povodom usvaja zaključke. Oni predstavljaju osnovu za političke smernice u zapošljavanju koje Savet, na predlog Komisije, i nakon slušanja Parlamenta, EESO, OR i Odbora za zapošljavanje, usvaja kvalifikova-

nom većinom. Smernice se upućuju državama članicama EU koje nakon toga prave „nacionalne akcijske planove“; one tokom godine sprovođenja prave izveštaj o merama koje su usvojile u cilju sprovođenja političkih smernica u zapošljavanju. Te izveštaje Komisija i Savet zatim proveravaju, nakon pribavljanja mišljenja Odbora za zapošljavanje, i ocenjuju u skladu sa ciljevima sadržanim u smernicama. Na preporuku Komisije, Savet može, kao rezultat te provere, da uputi pojedinim državama članicama preporuke, pri čemu Ugovor o EZ ne precizira konkretan sadržaj te mere. Taj postupak završava se pravljjenjem godišnjeg izveštaja Komisije i Saveta o stanju u oblasti zapošljavanja u EZ i sprovođenju smernica koji upućuju Evropskom savetu.

Članom 128 UEZ normiran, i od 1997. praktikovan postupak, sadrži kombinaciju različitih postupaka koji su već korišćeni u oblasti ekonomske i monetarne unije prilikom podnošenja izveštaja o poštovanju kriterijuma konvergencije. Pored godišnje provere nacionalnih praksi za podizanje kvote zapošljavanja (monitoring), tu su i objavljivanje iskustava stečenih na osnovu oprobane prakse i mera u državama članicama (Best Practice Procedure), i javno stavljanje na raspolaganje i priprema sistema uporednih uspeha (kao uslov za Benchmarking), bitni elementi strategije zapošljavanja koja je pokrenuta Ugovorom iz Amsterdama. Političke smernice zapošljavanja Saveta nemaju pravno obavezujuće dejstvo u državama članicama. One se više koriste analogno preporukama u okviru multilateralnog nadgledanja, i na taj način koriste se u cilju javnog delotvornog isticanja ili obelodanjivanja nacionalnih uspeha, odnosno, neuspeha. Potencijalno političko i psihološko dejstvo smernica, pri tom, ne zavisi samo od opšte „obaveze poštovanja“ država članica prema (čl. 10 UEZ) EZ već i od stepena preciznosti samih smernica. Tako, smernice mogu nabrajati samo apstraktno formulisane optirane mere, ili pak sadržati kvantitativne i precizno proverljive ciljne podatke. Sa takozvanom strategijom iz Lisabona politika zapošljavanja EU dobija novi okvir. Strategija koju je marta 2000. definisao Evropski savet u Lisabonu, obuhvata sve mere ekonomske, socijalne i ekološke obnove EU.

Andreas Maurer

Politika zaštite potrošača

Ugovorna osnova: čl. 153 UEZ.

Ciljevi: Obezbeđivanje visokog nivoa zaštite potrošača; doprinos zaštiti zdravlja, bezbednosti i ekonomskih interesa potrošača; razvijanje prava na informacije potrošača.

Instrumenti: Smernice i uredbe, strategija politike zaštite potrošača

Dokument: Evropska komisija: strategija politike zaštite potrošača EU 2007–2013, KOM(2007) 99 final.

Literatura: Stephen Weatherill: EU consumer law and policy (Pravo i politika zaštite potrošača u EU), Cheltenham 2005 • Franziska Rischkowsky: Europäische Verbraucherpolitik (Evropska politika zaštite potrošača). Theoretische Grundlagen und neue Probleme am Beispiel des Internets (Teoretski osnovi i novi problemi na primeru interneta), Marburg 2007.

Internet: GD zdravlje i potrošači: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm

Politika zaštite potrošača EU podržava, dopunjuje i nadzire politike zaštite potrošača država članica. Ona je, s jedne strane, propratna politička mera, s obzirom da treba da deluje protiv parčanja unutrašnjeg tržišta na nacionalna tržišta. S druge strane, u vidu poboljšanja nivoa zaštite potrošača ona ima i samostalno definisan cilj. U njoj su sadržane i efikasna zaštita od rizika i opasnosti, ali i izražena prava potrošača, kako bi mogli da deluju na složenim tržištima. Politika zaštite potrošača je nadresorni zadatak koji je prisutan u mnogim drugim političkim oblastima.

Etape evropske politike zaštite potrošača

Politika zaštite potrošača uporedno posmatrano je mlada politička oblast EU. Iako je Evropska komisija još 1975. iznela akcioni program za zaštitu potrošača, politika zaštite potrošača tek je u okviru politike uspostavljanja → Unutrašnjeg tržišta na osnovu Jedinственog evropskog akta (1987) postala jedna od centralnih tema. Zatim je, 1989. godine, stvorena Služba za politiku zaštite potrošača koja je, dalje, pod uticajem epidemije ludih krava u Evropi 1997, pretvorena u Generalni direktorat „za zaštitu potrošača i zaštitu zdravlja“. Iako su ove dve političke oblasti spojene pod krovom jednog generalnog direktorata, politika potrošača i zaštita zdravlja na evropskom nivou smatraju se dva odvojenim političkim oblastima. Pokušaj Komisije da se ove dve

oblasti integrišu u političku strategiju zaštite potrošača 2007–2013, doživeo je neuspeh usled otpora Evropskog parlamenta. Jedan od presudnih razloga za odbacivanje integrisane strategije bio je – izuzev različitih ugovornih osnova – kvalitativna razlika između pacijenata i potrošača. Ni zahtevi za samostalnu strategiju za dvanaest novih država članica nisu uslišeni, iako je Komisija priznala da poseban izazov predstavlja implementacija politike zaštite potrošača u državama članicama sa tranzicionom pozadinom, a što se vezuje za najnovije proširenje.

Ostvarivanje unutrašnjeg maloprodajnog tržišta

Politika zaštite potrošača EU suštinski doprinosi stvaranju unutrašnjeg maloprodajnog tržišta sa 493 miliona potrošača. Pri tome je kao cilj zadato jačanje dimenzije potrošača u svim političkim oblastima koje se odnose na unutrašnje tržište. U oktobru 2008. godine, Komisija je predložila direktivu o pravima potrošača koja za cilj ima olakšavanje prekogranične maloprodaje. Ova nova direktiva izjednačuje pravne tekovine iz oblasti politike zaštite potrošača, tako što se spajaju četiri direktive: o neloyalnim poslovnim praksama, o zaključenju ugovora o prodaji na daljinu, o ugovorima zaključenim izvan poslovnih prostora, o određenim aspektima kupovine potrošnih dobara i garancije za potrošna dobra. Na taj način, za sve potrošače u EU ubuduće treba da važe ista prava. Dok je do sada evropska politika zaštite potrošača nastojala da ostvari samo minimalnu harmonizaciju koja je dopuštala državama članicama da donose propise koji idu dalje od toga, direktiva bi obezbedila jedinstveno pravo potrošača. Takva potpuna harmonizacija bi, na primer, potrošačima u slučajevima onlajn-kupovine ili kod poslova „na pragu stana“ širom Evrope obezbedila rok za predomišljanje od 14 kalendarskih dana. U tom periodu, kupovina može da se poništi bez obrazloženja. Jedinstvena prava za evropske potrošače u dvostrukom smislu jačaju unutrašnje maloprodajno tržište: maloprodajnim preduzećima olakšavaju se prekogranične aktivnosti, pošto više ne moraju da se bave brojnim pojedinačnim nacionalnim propisima. Istovremeno, jača poverenje potrošača u prekogranične kupovine. Na ovaj način evropska politika zaštite potrošača podržava efikasno unutrašnje maloprodajno tržište sa konkurencijom širom Evrope i širokom paletom proizvoda.

Ostala aktuelna težišta

U aktuelna težišta spada predlog koji je Komisija iznela 2008. godine o jednoj prerađenoj direktivi o bezbednosti igračaka, o uvođenju ba-

rometra potrošača radi merenja rezultata relevantnih po potrošače na unutrašnjem tržištu, kao i mreže sastavljene od 29 (EU-27, kao i Island i Norveška) evropskih potrošačkih centara (ECC-Net) koji savetuju potrošače u odnosu na njihova prava kod prekogranične trgovine.

Remi Majer-Rigo

Postupak odlučivanja

Ugovorna osnova: čl. 3–7, 35 UEU (opšte osnove); čl. 13–15, 23 UEU (ZSBP); čl. 34, 39, 42 UEU (krivični predmeti); čl. 7, 104, 192, 198, 202, 205, 208, 211, 249–254, 272 UEZ (Evropska zajednica); čl. 27a–e, 40, 40a–b, 43, 43a–b, 44, 44a, 45 UEU; čl. 11, 11a UEZ (pojačana saradnja).

Izmene Ugovora: čl. 48 UEU; **postupak prijema:** čl. 49 UEU.

Literatura: Stefan Hobe: *Europarecht* (Evropsko pravo), München 2008 • Edward Best/Pierpoaolo Settembri: *Legislative output after enlargement: similar number, shifting nature*, (Legislativni output nakon proširenja: sličan broj, promjenjena priroda) u: Edward Best/Thomas Christiansen/ Pierpoaolo Settembri (izd.): *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*, (Institucije proširene Evropske unije. Kontinuitet i promene) Cheltenham 2008, str. 183–204 • Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: *Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?* (Ugovor iz Lisabona – održiv, završni odgovor na konstitucionalna osnovna pitanja?), u: *Integration, (Integracija)* 01/08, str. 3–20 • Wolfgang Wessels: *Das politische System der Europäischen Union*. (Politički sistem Evropske unije), Vizbaden 2008.

Evropska unija postaje sve značajnija za politički, ekonomski i socijalni život u Evropi: na osnovu stalno rastućih državnih aktivnosti, institucije tog jedinstvenog sistema donose obavezujuće odluke za građane Unije i države članice. Te odluke odavno se ne odnose samo na politiku u oblasti agrara ili unutrašnjeg tržišta već su u međuvremenu počele da se odnose, pored širokih oblasti socijalne i ekološke politike, i na ključne instrumente ekonomske i monetarne politike, važne poslove spoljne i bezbednosne politike, kao i na suštinske teme unutrašnje politike i politike pravde. U institucionalnoj strukturi, postupci odlučivanja zahtevaju unutar, ali i između organa EU, posebnu pažnju. Polazeći od relevantnih tekstova ugovora treba se na kratko pozabaviti i praksom, tj. realnim korišćenjem pravne ponude.

Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. decembra 2007, svedoči, uprkos sadašnjoj krizi ratifikacije, da države članice žele i sa tim propisima da potvrde, dopune i delimično reformišu postojeći postupak u skladu sa kojim organi EU donose pravno delotvorne odluke.

Raznolikost i složenost postupaka

Rastući značaj postupaka praćen je, međutim, i povećanjem raznolikosti i složenosti. Pravila o pripremi, donošenju, sprovođenju i kontroli

odluka variraju između, kao i unutar pojedinih oblasti politike. U važećem Ugovoru iz Nice možemo nabrojati 50 različitih oblika koji kombinuju modalitete odlučivanja u Savetu sa mogućnostima učestvovanja Evropskog parlamenta (EP), uključujući Evropski ekonomski i socijalni odbor, kao i Odbor regiona. Ukoliko se pojednostavljeno nabroje postupci u skladu sa kojima Savet i EP zajednički donose odluke, doći ćemo već do 14 mogućih kombinacija.

Postupci – pravila donošenja odluka Savet/EP (prema Ugovoru iz Nice)

| EP \ Savet | jednoglasno | OKV ¹ | Prosta većina | Zbir oblika učestv. EP |
|---------------------------------|-------------|------------------|---------------|------------------------|
| bez učestvovanja | 31 | 56 | 10 | 97 |
| uz obaveštavanje | 1 | 3 | 1 | 5 |
| uz slušanje | 25 | 44 | 1 | 70 |
| uz saradnju | – | 4 | – | 4 |
| uz saglasnost | 25 | 6 | – | 31 |
| uz saodlučivanje | 4 | 42 | – | 46 |
| zbir vrsta odluka Saveta | 86 | 155 | 12 | 253 |

¹ Odluka kvalifikovanom većinom.

Izvor: Wolfgang Vesels: Politički sistem Evropske Unije, 2008, str. 338.

Propisi u centralnim oblastima politike

U svetlu takve složenosti treba prvo, radi nabranjanja i objašnjenja postupaka, opisati oblike vladavine u pojedinim oblastima aktivnosti EU.

Unutrašnje tržište: zakonodavni oblici su direktive i uredbе. Pravni akti se za taj suštinski zadatak EZ, po pravilu, pripremaju i usvajaju, kao i u drugim oblastima politike, u skladu sa nadnacionalnim principima Zajednice. Postupci podležu pravosuđu od strane → Evropskog suda pravde (ESP).

Monetarna politika: obavezujuće odluke za Evrozonu donosi Savet → Evropske centralne banke (čl. 105–111 UEZ).

Fiskalna politika država članica: taj specifični oblik „tvrde koordinacije“ predviđa u slučaju prekoračenja određenih vrednosti budžetskog deficita mehanizme sankcionisanja putem izricanja novčanih kazni protiv „država prestupnica“ (čl. 104 UEZ).

Politika zapošljavanja: taj primer „meke koordinacije“ zasniva se na oblicima „nežne vladavine“ uz pomoć „naming, shaming, blaming“ vlada koje promašuju zajednički cilj.

Spoljnotrgovinska politika: taj deo delovanja prema inostranstvu se, u suštini, odvija preko tandema Komisija/Savet (čl. 133 UEZ). U specifičnim slučajevima, kod sporazuma o pridruživanju (čl. 310 UEZ), EP mora dati saglasnost apsolutnom većinom glasova (čl. 300 UEZ).

Zdravstvena i obrazovna politika: u ovoj i nekim drugim oblastima politike primenjuju se varijante „otvorenog metoda koordinacije“. Taj oblik saradnje, po pravilu, bez ugovornog uređenja i uz stalnu nadležnost država članica, važi kao primer nekonvencionalnih i inovativnih postupaka.

Interna pravila donošenja odluka centralnih organa

Pravila internog odlučivanja pojedinih organa imaju značajan broj varijacija.

Evropski parlament donosi odluke u skladu s propisima trenutno važećeg Ugovora iz Nice:

- po pravilu, apsolutnom većinom datih glasova (čl. 198 UEZ),
- jednom četvrtinom članova (npr. čl. 193 UEZ),
- (apsolutnom) većinom glasova (u određenim slučajevima, ili u 2. čitanju postupka saodlučivanja prema čl. 251 UEZ),
- 2/3 većinom glasova prisutnih i većinom glasova svojih članova (zahtev za izglasavanje nepoverenja Komisiji, čl. 201 UEZ).

Savet EU donosi odluke u zavisnosti od pravnih propisa sadržanih u Ugovoru iz Nice:

- po pravilu, (prostom) većinom glasova svojih članova (čl. 205(1) UEZ),
- kvalifikovanom većinom ponderisanih glasova (npr. čl. 14(3) UEZ),
- dvostrukom kvalifikovanom većinom, tj. kvalifikovanom većinom ponderisanih glasova i 2/3 većinom glasova država članica (između ostalog, za ZSBP prema čl. 23(2) UEU),
- sa dve trećine ponderisanih glasova (npr. čl. 104(13) UEZ),
- jednoglasno (npr. čl. 93 UEZ, čl. 23 (1) UEU),
- jednoglasno u vezi sa ratifikacijom od strane država članica u skladu sa njihovim ustavnopravnim propisima (npr. čl. 49 UEZ).

Ugovor iz Lisabona izmeniće iz osnova ove odredbe ugovora u vezi sa Savetom: odlučivanje kvalifikovanom većinom u njemu nije više definisano samo kao redovan slučaj (član 16(3) UEU) već se njegovi modaliteti tamo iznova i pojednostavljeno utvrđuju kao rezultat dugih pregovora (čl. 16(4) UEU) (uporedi sa pregledom).

Zbog značaja i složenosti tih odredbi, nije na odmet bliže se osvrnuti na njih. Tako, tri uslova za odlučivanje kvalifikovanom većinom po važećem ugovoru teško su razumljiva. Stoga se od pojednostavljenog

sistema „dvostruke većine“ u Ugovoru iz Lisabona očekuje značajno povećanje efikasnosti delovanja Saveta.

Uslovi za odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu

Mada se svi pravni akti, za koje je predviđen postupak odlučivanja kvalifikovanom većinom (OKV) kao modalitet glasanja iz Ugovora, ne usvajaju stvarno kvalifikovanom većinom, ipak se može utvrditi opšte prihvatanje odlučivanja većinom u Savetu EU. Po pravilu, između 11 i 20 posto takvih pravnih akata donosi OKV.

→ Evropska komisija, → Evropski sud pravde (ESP), Evropski finansijski organ kao i Evropski ekonomski i socijalni odbor (EESO) i Odbor regiona (OR) mogu da donose odluke prostom većinom članova.

→ Evropski savet donosi odluke konsenzusom, osim izuzetno, kada Savet EU u sastavu šefova država i vlada kvalifikovanom većinom predlaže predsednika Evropske komisije (čl. 214(2) UEZ).

| | PRAVILA UGOVORA IZ NICE | PRAVILA UGOVORA IZ LISABONA |
|---|--|---|
| pravni osnov | čl. 205 UEZ, čl. 3 Protokola o proširenju Evropske unije i čl. 12 Akta o prijemu | čl. 16 stav 4 UEU |
| pravo predlaganja ¹ | Komisija | Komisija ili visoki predstavnik Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku |
| broj država članica ² | većina država članica (14 DČ) | najmanje 55 % članova (min. 15 DČ) |
| broj/udeo ponderisanih glasova ³ | 255 / 74% od 345 | – |
| udeo u stanovništvu Unije | na zahtev jednog člana najmanje 62% | najmanje 65% |
| potrebna manjina za blokadu | - | najmanje 4 države članice |

¹ Pravila za malobrojne odluke većinom, koje se ne donose na predlog Komisije i/ili visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku mogu se lako varirati. Granične vrednosti su, po pravilu, nešto veće (uporedi čl. 205 UEZ, odnosno čl. 238 stav 2 UNREU).

² Nominalni broj obračunat je na osnovu aktuelnih 27 država članica.

³ Načelo ponderisanih glasova daje svakoj državi članici određen broj glasova koji treba da reprezentuje veličinu države. Raspodela se odvija regresivno proporcijalno od 29 (npr. Nemačka i Francuska) do 3 (Malta) glasa.

Izvor: sastavio autor.

Postupak između organa: metod Zajednice

Pored objašnjavanja internih pravila donošenja odluka svake institucije posebno, treba objasniti i ugovorna pravila, u skladu sa kojima organi zajednički donose odluke, i na taj način uspostavljaju obavezujuće pravo za države članice i građane Unije. U svetlu već predstavljene ra-

znolikosti ugovornih odredbi (upoređi s pregledom) središnu ulogu igra „tropolni“ metod Zajednice koji, polazeći od monopola na pokretanje inicijativa Komisije, daje EP i Savetu ključnu ulogu u „dvodomnom legislativnom sistemu“.

Predmet pravosuđa su, pre svega, uredbe, direktive i odluke („sekundarno pravo Zajednice“) u skladu sa čl. 249 UEZ. Uredba ima opšte važenje; ona je u svim svojim delovima obavezujuća, i važi neposredno u svakoj državi članici. Nasuprot tome, direktiva obavezuje one države članice kojima je upućena, i to samo u pogledu ostvarivanja cilja, a njima, međutim, prepušta, unutar određenog roka, način sprovođenja u nacionalno pravo. Odluka je u svim svojim delovima obavezujuća za one koje označava. Te oblike sekundarnog prava potpisuje predsedništvo Saveta, a u slučaju postupka saodlučivanja i predsednik EP, i objavljuje ih u Službenom listu Evropske zajednice (čl. 254 UEZ).

Kod metoda Zajednice monopol na inicijative, uopšteno posmatrano, ima Komisija (čl. 211 UEZ) koja se za svoje predloge oslanja na raznolike podsticaje. U skladu sa čl. 192, odnosno, 208 UEZ, Evropski parlament, odnosno, Savet mogu da podstaknu Komisiju na podnošenje određenih predloga.

Tipologija pripreme, usvajanja, sprovođenja i kontrole pravnih akata može da prihvati nekoliko osnovnih oblika postupaka iz ugovora, koji po obliku i snazi polaze od prava na učestvovanje EP.

- *Prost postupak*, tj. odluka Saveta bez učestvovanja EP igra i dalje važnu ulogu u praksi, na primer, prilikom utvrđivanja zajedničke carinske tarife (čl. 26 UEZ). *De facto* Savet, međutim, po pravilu, neformalno obaveštava Parlament.

- *Obaveštavanje EP* je formalno predviđeno u manjem broju slučajeva, u kojima Savet samo treba da informiše EP. Taj „blagi“ oblik učestvovanja može se videti posebno u oblasti zajedničke spoljne i odbrambene politike (čl. 21 UEU), ali i u oblasti Ugovora o EZ, na primer, prilikom koordinacije nacionalnih ekonomskih politika (čl. 99 UEZ).

- *Postupak slušanja* polazni je oblik uključivanja EP u zakonodavni proces EZ. Treba praviti razliku između obaveznog slušanja, koje je u najvećem broju oblasti Ugovora o EZ obavezno propisano, i fakultativnog slušanja, u kojem Savet, i u slučajevima koji nisu propisani, prima k znanju stavove EP. Savet u donošenju odluka nije vezan odlukama i predlozima izmena koje daje EP, ali mora, međutim, da sačeka sa donošenjem svoje odluke dok se postupak slušanja ne završi.

- *Postupak saradnje* primenjuje se još u četiri slučaja Monetarne unije – u svim ostalim zamenjen je saodlučivanjem. On EP nudi u obliku suспенzivnog veta mogućnost da Savet, tokom drugog čitanja, natera na

donošenje jednoglasne odluke (čl. 252 UEZ). Ugovor iz Lisabona takav postupak neće preuzeti.

- U nekim kvazi konstitutivnim pravnim aktima EZ primenjuje se *postupak saglasnosti*. EP se u takvom slučaju mora saglasiti sa dotičnim predlogom i to prostom većinom datih glasova (na primer, uspostavljanje strukturnog fonda u skladu sa čl. 161 UEZ), ili (apsolutnom) većinom glasova svojih članova (u slučaju prijema u EU, u skladu sa čl. 29 UEU). Ukoliko Parlament te nacрте odbije, oni će se smatrati neuspešnim, te na taj način EP tim postupkom stiče mogućnost ulaganja veta.
- U *postupku saodlučivanja* (čl. 251 UEZ) EP aktivno učestvuje u više čitanja prilikom formulisanja odluke. U Ugovoru iz Lisabona saodlučivanje treba da se preimenuje u „redovan zakonodavni postupak“, i na taj način postane redovan slučaj za usvajanje pravnih akata (čl. 294 UNREU). Kada EP još uvek ne bi učestvovao u brojnim zakonodavnim slučajevima, udeo redovnog zakonodavnog postupka u odlukama koje bi se donosile uz učestvovanje EP iznosio bi oko 50%, i na taj način bi jasno preovladao.

Postupak saodlučivanja u skladu sa čl. 251 UEZ predviđa tri faze: ukoliko Savet, na predlog Komisije i pribavljenog stava EP, na prvom čitanju ne odobri nacrt kvalifikovanom većinom, obavezan je da utvrdi „zajednički stav“, i saopšti EP razloge za svoju odluku.

EP može na drugom čitanju da odobri zajednički stav Saveta uobičajenom većinom, ili da ne iznosi dalje stavove. U tim slučajevima smatra se da je, nakon potpisivanja od strane predsednika Saveta i EP, pravni akt donesen. Ukoliko, međutim, EP (apsolutnom) većinom glasova svojih članova odbije zajednički stav, pravni akt se ne usvaja. Istom većinom EP može izvršiti izmene koje se, zatim, dostavljaju Komisiji i Savetu.

Pravni akt smatra se donesenim tek nakon odluke usvojene kvalifikovanom većinom u drugom čitanju u Savetu, ukoliko Komisija ne podnese prigovor na predložene izmene EP. U suprotnom, Savet mora doneti jednoglasnu odluku.

Ukoliko Savet ne prihvati sve izmene EP, predsednik Saveta, u dogovoru s predsednikom EP, saziva odbor za posredovanje. Ukoliko se u tom telu postigne zajednički rezultat, on se može potvrditi kao pravni akt, odlukom donesenom kvalifikovanom većinom u Savetu i većinom glasova u EP. U suprotnom, pravni akt se ne usvaja.

U tom postupku treba uzeti u obzir i mogućnost slušanja EESO i OR. Od trajnog značaja je mogućnost da ESP proverí usaglašenost postupka sa ugovorom (čl. 230 UEZ), što postupak organa može proglašiti ništavnim (čl. 231 UEZ).

U ugovornoj praksi primećuju se intenzivna (prethodna) razjašnjavanja u obliku ugovorom neformalizovanih „triloga“ koji često čine suvišnim sazivanje odbora za posredovanje u trećoj fazi, odnosno pripremanju njegov rad. Pri tom, mala grupa koja se sastoji od predsedništva Saveta, dva do tri člana delegacije Parlamenta i činovnika Komisija, formuliše „ideje“, ali bez formalne odluke. Tako je između 2004. i 2006. moralo da se pregovara u odboru za posredovanje o samo 11 od 169 pravnih akata usvojenih u postupku saodlučivanja.

Postupak za utvrđivanje budžeta EZ

Sa rastom budžeta EZ, koji trenutno iznosi 1% bruto društvenog proizvoda EZ, dobili su na značaju i postupci kojima se uređuju vlastiti prihodi, srednjoročne perspektive finansiranja, koje nazivamo i „finansijska prognoza“, i godišnji izdaci (čl. 268–273 UEZ). U skladu sa propisima iz Ugovora, Savet utvrđuje visinu vlastitih sredstava jednoglasno, a na predlog Komisije i nakon pribavljanja mišljenja EP. Tu odluku moraju ratifikovati države članice (čl. 269 UEZ).

Član 272 UEZ uređuje modalitete godišnjeg budžetskog postupka unutar višegodišnjeg finansijskog okvira, pri čemu EP i Savet imaju merodavnu ulogu u svojstvu zajedničkog budžetskog organa (budžet i finansije), dok Komisija, odnosno, nacionalne administracije sprovode budžet.

U načelu, pravi se razlika između obaveznih i neobaveznih izdataka EZ. Kod obaveznih izdataka, konačnim pravom utvrđivanja iznosa budžeta raspolaže Savet, a kod neobaveznih izdataka Parlament, i to unutar utvrđenog finansijskog okvira. Mada EP celom budžetu mora konačno dati saglasnost, uključujući i obavezne izdatke, glasovima većine svojih članova i sa tri petine datih glasova, Savet je ipak taj koji ima poslednju reč u vezi sa više od polovine budžeta EU, pošto se u obavezne izdatke posebno ubrajaju agrarni izdaci.

Postupak u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici

Nasuprot nadnacionalnim postupcima, u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (ZSBP) važe međuvladini postupci. Evropski savet na osnovu svog ključnog položaja usvaja „opšte smernice“ i „zajedničke strategije“ (čl. 13 UEU). Savet donosi odluke po pitanju sadržaja u načelu jednoglasno (čl. 23 UEU). Opasnost od blokade sprečava se mogućnošću „konstruktivne uzdržanosti“ koja državama članicama dozvoljava da ne učestvuju u sprovođenju neke odluke, ali da, pri tom, tu odluku ne spreče (čl. 23(1) UEU). U usko ograničenim slučajevima

postoji i mogućnost većinskog glasanja u Savetu, mada jedna država članica, pozivajući se na „važne razloge nacionalne politike“, čak i u tom slučaju može da spreči odluku donesenu većinom glasova. Savet u takvim slučajevima može „zajedničke akcije, odnosno stavove“ da uputi Evropskom savetu, kako bi on doneo jednoglasnu odluku (čl. 23(2) UEU).

Postupak saradnje u krivičnim predmetima

U okviru policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima, po pravilu važi jednoglasnost. Odluke o sprovođenju pravnih akata mogu, međutim, biti donošene i dvostrukom kvalifikovanom većinom. Poseban pravni oblik „nagodbi“ stupa na snagu samo za njih, nakon što ih je prihvatila najmanje polovina država članica. Države članice dele sa Komisijom pravo na podnošenje inicijativa. U određenim slučajevima, pribavlja se i mišljenje (čl. 39(1) UEU) EP. Ugovor iz Lisabona u toj oblasti politike predviđa širenje primene metoda Zajednice.

Osnovna akta: postupak izmene ugovora i pristupanja

Dva postupka iz Ugovora o Uniji imaju, na neki način, konstitucionalni značaj, s obzirom na to da oblikuju osnovne odredbe arhitekture EU.

Član 48 UEU utvrđuje modalitete za *izmenu Ugovora*. Na osnovu predloga pojedinačnih vlada, ili Komisije, i nakon pribavljanja mišljenja EP, Savet može da donese odluku prostom većinom o pokretanju pregovora na nivou konferencije vlada. Na njoj pregovaraju predstavnici vlada; EP i Komisija učestvuju putem predloga i inicijativa. *De facto*, međutim, odluke donosi, po pravilu, Evropski savet, nakon dugih i napornih, maratonskih sednica. Novi ugovor stupa, zatim, na snagu kada ga svaka država članica ratifikuje u skladu sa svojim ustavnopravnim postupcima. Neke države članice tim povodom održavaju referendum. EP, kada je reč o izmenama ugovora, do sada nije dobio pravo na davanje saglasnosti. U Ugovoru iz Lisabona je, sazivanjem Konventa predstavnika nacionalnih parlamenata, šefova država i vlada, kao i predstavnika Komisije i EP, predviđeno proširenje priprema za održavanje konferencije vlada.

Postupak pristupanja EU uređen je u čl. 49 UEU. Na zahtev jedne evropske države, koja prihvata načela Unije, Komisija oblikuje stav, na osnovu kojeg Savet jednoglasno donosi odluku o započinjanju pregovora, koje vodi Predsedništvo uz podršku Komisije. Nakon okončanja višegodišnjih pregovora, Komisija pravi završni izveštaj. Savet, tj. *de facto* Evropski savet mora, zatim, jednoglasno da donese odluku u pristupanju. Kako država podnosilac zahteva, tako i EP (apsolutnom) ve-

činom glasova svojih članova i parlamenti svake države članice moraju se saglasiti sa ugovorima o pristupanju; uz samo jedan negativan glas zahtev za pristupanje se ne usvaja.

Fleksibilizacija: postupak pojačane saradnje

Sa porastom broja članova EU i sve većim stepenom složenosti postupka raste opasnost od blokade institucionalne arhitekture. Kao sredstvo fleksibilizacije, Ugovor omogućava, pod vrlo strogim uslovima, „pojačanu saradnju“ između nekoliko država članica (čl. 40, 43–45 UEU, čl. 11 UEZ). Ratifikacija Ugovora iz Lisabona bi, osim toga, omogućila „stalnu strukturisanu saradnju“ u okviru evropske bezbednosne i odbrambene politike.

O budućnosti i oblikovanju postupaka – pravila na proveri

Debata o odgovarajućim pravilima u vezi sa postupcima odlučivanja ponovo je prilikom oblikovanja Ugovora iz Lisabona nastavljena i dodatno produbljena. Debata vođena prilikom ratifikacije tog Ugovora ponovo jasno ukazuje na to da ključni pojmovi, kao što su legitimitet, ustav, demokratija, transparentnost i efikasnost, i dalje prevladavaju kao teme rasprave. Na taj način institucije i postupci, nezavisno od budućnosti Ugovora iz Lisabona, ostaju na proveri. Prilagodavanja u praksi i eventualne promene u ugovornim pravilima se, prema tome, mogu očekivati.

Funda Tekin / Wolfgang Vesels

Povelja o osnovnim pravima

Ugovorna osnova: preambula, čl. 6, 7 UEU. čl. 12, 13, 21, 25/28, 39, 43, 49, 136, 141, 255, 286 UEZ.

Cilj: Obezbeđivanje građanskih, ekonomskih i socijalnih prava građana EU u odnosu na suverenu vlast EU.

Dokument: Povelja o osnovnim pravima Evropske unije od 7. decembra 2000 (Sl. l. C 364/2000), i od 14. decembra 2007 (Sl. l. C 303/2007).

Sudske odluke: Odluka Saveznog ustavnog suda od 12. oktobra 1993. godine o Ugovoru iz Mاستrihta (Zbirka odluka, sveska 89, 155 ff); mišljenje 2/94 ESP o pristupanju EZ Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima od 28. 3. 1996. godine (Sl. l. 1996 I-1759); presuda ESP od 27. juna 2006. o direktivi o spajanju porodica (sudski predmet C-540/03, Sl. Zb. ESP 2006 I-5769).

Literatura: Christoph Grabenwarter: Auf dem Weg zur Grundrechtegemeinschaft? (Na putu ka Zajednici osnovnih prava), u: Europäische Grundrechtezeitschrift. (Evropski časopis za osnovna prava 2004), str. 563 ff. • Franz Mayer: Schutz vor der Grundrechte-Charta oder durch die Grundrechte-Charta? (Zaštita od Povelje o osnovnim pravima ili pomoću Povelje o osnovnim pravima?) u: Ingolf Pernice (izd.): Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? (Ugovor iz Lisabona: Reforma EU bez Ustava?), Baden-Baden 2008.

Internet: Evropski sud pravde: <http://curia.eu.int> • Povelja o osnovnim pravima: http://europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Prilikom potpisivanja Ugovora o EEZ, 1957. godine, u Zajednici nije obrađena zaštita osnovnih prava. Šest država osnivača je, zajedno sa ostalim zapadnoevropskim državama, već 1950. godine stvorilo jedan kolektivni kontrolni mehanizam za obezbeđivanje osnovnih građanskih prava u okviru Saveta Evrope, usvajanjem Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). Prema konceptu „negativne integracije“, zajedničko tržište trebalo je da bude ostvareno, pre svega, obezbeđivanjem osnovnih ekonomskih prava u državama članicama. Ova prava, nalik osnovnim pravima, zapisana u Ugovoru EZ, daju svakom građaninu EU pravo da u pojedinačnom slučaju vodi sudski spor protiv neopravdane diskriminacije po osnovu državljanstva (čl. 12 UEZ), ili nerasmernog ograničavanja slobode u prekograničnom kretanju roba, radne snage, nastanjanja i pružanja usluga (čl. 25/28, 39, 43, 49 UEZ). Osim toga, građanin uživa pravnu zaštitu u okviru takozvane „pozitivne diskriminacije“ sve značajnijih osnovnih prava Evropske zajednice. Evropski sud pravde (ESP) nadoknadio je odsustvo jednog kataloga

osnovnih prava s kraja šezdesetih godina tako što je iskoristio zajedničku ustavnu tradiciju i za sve države članice obavezujuću EKLJP, kao opšta načela prava Zajednice. Ta osnovna prava obuhvataju, pred ostalog, poštovanje privatnosti stanovanja i korespondencije, načelo jednakosti, slobodu veroispovesti, slobodu udruživanja, slobodu trgovine i zanimanja, pravo vlasništva, kao i slobodu izražavanja mišljenja i komunikacija. Zadiranje zakonodavstva EU u ova prava, bilo pojedinačnom odlukom Evropske komisije, bilo neke države članice pri primeni prava Zajednice, dozvoljeno je samo u slučaju postojanja nadređenog interesa Zajednice, i to na primeren način. Zaštita osnovnih prava postaje praktično relevantna, pre svega, u oblasti poljoprivredne politike, u slučaju privredno-pravnih zabrana i prinudnih mera u postupku protiv kartela. Čak i kada bi Zajednica primenila finansijske sankcije protiv lica osumnjičenih za terorizam, osnovna prava moraju se poštovati. Da li organi EU krše osnovna prava, a time i Ugovor, može se proveriti podnošenjem tužbe za poništenje pred ESP, odnosno, prvostepenim sudom. Ugovorom iz Matrihta (1993) izričito je uvedeno poštovanje prava kao pravno načelo u Ugovor o EU (čl. 6 UEU).

Napredak posle Amsterdama

Ugovorom iz Amsterdama (1999) potvrđen je, u preambuli Ugovora o EU, značaj „osnovnih socijalnih prava kojima države članice pridaju važnost, kao što je utvrđeno u Evropskoj socijalnoj povelji, potpisanoj 18. oktobra 1961. godine, u Torinu, i Zajedničkoj povelji o osnovnim socijalnim pravima radnika iz 1989. godine“. Konkretno, oba ova referentna dokumenta služe kao orijentacija za socijalnu politiku Zajednice koja treba da podrži delatnost država članica (čl. 136–148 UEZ). Za razliku od ovih programskih stavova, princip jednakosti muškaraca i žena u pravu Zajednice sasvim jasno je definisan i čini polaznu tačku politike jednakih prava Zajednice. Pored jednakog nagrađivanja, koje je oduvek bilo predviđeno Ugovorom, (čl. 141(1) UEZ), sada postoji jasna pravna osnova za direktive EU o jednakom tretmanu na radnom mestu i u profesionalnom životu koje mogu predvideti i mogućnost pozitivne diskriminacije slabije zastupljenog pola (čl. 141(3, 4) UEZ). Ovo se odnosi na direktive koje se tiču ostvarivanja jednakosti u pogledu pristupa zapošljavanju, strukovnom obrazovanju, napredovanju u poslu i uslovima rada (1976), kao i u pogledu socijalne sigurnosti (1978). Diskriminacija po osnovu pola, rase, etničkog porekla, veroispovesti, ili pogleda na svet, invalidnosti, starosti ili seksualnog opredeljenja, može biti jednoglasno osporena donesenim pravnim aktom u

okviru nadležnosti Zajednice (čl. 13 UEZ). Savet je dvema direktivama usvojenim u junu i novembru 2000. godine konkretizovao zabranu diskriminacije po osnovu rasnog ili etičkog porekla, i stvorio je okvir za jednak tretman u profesionalnom životu (→ antidiskriminaciona politika). Direktive su sprovedene u Nemačkoj, pri čemu je zakonodavac u nekim tačkama otišao dalje od evropskog minimalnog standarda. U leto 2008. godine, Komisija je predložila još jednu direktivu koja zabranjuje diskriminaciju izvan tržišta rada na osnovu verske pripadnosti, invalidnosti, starosti ili seksualne orijentacije. Ona se trenutno nalazi u Savetu. U Amsterdamu je, zatim, dopunjeno državljanstvo Unije, prošireno pravo na peticije građana Unije (čl. 21(3) UEZ), predviđen je načelni pristup dokumentaciji organa (čl. 255 UEZ), kao i primena do sada važećih propisa u državama članicama o zaštiti podataka na pravna akta Zajednice, počev od 1. 1. 1999. godine (čl. 286 UEZ).

S obzirom na to da je, od početka devedesetih, politika u oblasti ljudskih prava dobila na značaju, u okviru koje se ponekad izriču, odnosno, primenjuju značajne finansijske ili trgovinske sankcije prema režimima izvan EU koji ne poštuju ljudska prava, bilo je krajnje vreme da se stvori i unutrašnji mehanizam sankcija. Ako neka država članica EU učini težu povredu i permanentno krši načelo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, mogu joj se ukinuti prava iz Ugovora (čl. 7 UEU, klauzula o suspenziji).

Povelja EU o osnovnim pravima

Savezni ustavni sud Nemačke je 1974. godine obrazložio svoju skepsu u vezi sa nivoom zaštite osnovnih prava u EZ, između ostalog, i odsustvom kataloga osnovnih prava EZ („Solange I“ odluka). U odluci „Solange II“ iz 1986. godine, i u presudi iz Mastrihta, izrečenoj 1993. godine, ovaj Sud je, međutim, priznao, da je, s obzirom na gore skicirani napredak, zaštita osnovnih prava u EZ u biti uporediva sa nemačkim standardima koji važe za osnovna prava, čak i bez postojanja formalnog kataloga. Iako sa ustavnopravnog stanovišta usvajanje kataloga na nivou Zajednice, odnosno Unije, nije bilo neophodno, nekoliko političkih razloga govorilo je u prilog tom poduhvatu. Sistematizacija i pregled osnovnih prava koje EZ garantuje, povećava pravnu sigurnost pojedinačnog građanina, stvara veliku simboličnu snagu i nudi mogućnost preciznijeg formulisanja „modernih“ osnovnih prava (npr. zaštitu podataka, ili životne sredine). Jedan takav katalog je Evropski parlament i usvojio, 12. 4. 1989, ali na tehnički nepodoban i pravno neobavezujući način. Put pristupanja EZ Konvenciji o ljudskim pravima koji su za-

govarali Komisija i neke države članice, imajući u vidu da je EKLJP povezivala preko 40 evropskih država, 1996. godine pokazao se zatvorenim, kada je ESP svojom ekspertizom utvrdio da za jedno takvo samosputavanje EZ, bez prethodne izmene Ugovora, nema dovoljno nadležnosti.

U takvoj situaciji, šefovi država i vlada na sastanku na vrhu u Kelnu, održanom marta 1999, sproveli su u delo ideju stvaranja Kataloga osnovnih prava u EU. Ovlastili su jedno telo da izradi Povelju o osnovnim pravima u EZ, a u njegovom sastavu bilo je 15 opunomoćenika šefova država i vlada država članica, jedan predstavnik predsednika Komisije, 16 poslanika Evropskog parlamenta, kao i po dva člana 15 nacionalnih parlamenata država članica. Konvent je započeo rad krajem 1999. godine, predsedavao je Roman Hercog, bivši savezni predsednik Nemačke, a decembra 2000. godine u Nici podnesen je i nacrt Povelje, koji su zatim zajedno proglasili Savet, Komisija i Parlament.

Sedam poglavlja Povelje o osnovnim pravima

Povelja o osnovnim pravima EU sastoji se od preambule i sedam poglavlja:

- U prvom poglavlju, naslovljenom „Dostojanstvo čoveka“, svakoj osobi garantuju se suštinski činioci njenog postojanja (zaštita dostojanstva, pravo na život, zabrana mučenja i prisilnog rada, pravo na nepovredivost).
- Drugo poglavlje o pravima na slobodu u velikoj meri preuzima građanska prava na odbranu iz EKLP, dopunjena slobodom nauke i umetnosti, zanimanja, pravom na azil i važnom zaštitom u vezi s progonom, proterivanjem i izručivanjem.
- Treće poglavlje, naslovljeno „Jednakost“, na drugačiji način predstavlja pravo na zaštitu kultura, jezika i veroispovesti (čl. 22), kao i dece, starijih ljudi i invalida (čl. 24–26), osim opšte postavke o jednakosti (čl. 22).
- Četvrto, u Konventu osporavano poglavlje, naslovljeno „Solidarnost“, nabraja čitav niz socijalnih i ekonomskih osnovnih prava, pri čemu se pravi fina razlika između toga da li je za navedenu oblast socijalne sigurnosti i staranja Zajednica nadležna, ili nije.
- Peto poglavlje o građanskim pravima povezuje neka prava građana Unije, koja su već sadržana u Ugovoru o EZ (biračko pravo, slobodu kretanja, diplomatsku i konzularnu zaštitu) s pravom na dobru upravu (čl. 41).
- Šesto poglavlje sadrži čitav niz procesnih prava.
- Sedmo, završno poglavlje konstatuje da Povelja važi (samo) za organe Unije i države članice prilikom sprovođenja prava EU, i ne uvodi nove nadležnosti, niti nove zadatke Zajednice (čl. 51).

Odnos sa Ugovorom iz Lisabona

Povelja, kao svečana izjava, trenutno ne uživa status prava Zajednice. Pošto ona, međutim, prema preambuli osnažuje prava koja proističu iz zajedničkog ustavnog nasleđa i međunarodno-pravnih obaveza država članica, to ona već danas može da služi kao pomoć u tumačenju pravosudnih odluka. Tako je Evropski sud pravde, u svojoj odluci od 27. juna 2006. godine, uspostavio odnos sa Poveljom o osnovnim pravima kako bi naglasio značaj prava u porodičnom životu, kada je direktivu o spajanju porodica stranaca koji legalno žive u Zajednici proverio, u kontekstu njene usaglašenosti, sa osnovnim pravima.

Uključivanjem u Evropski ustavni ugovor, potpisan 29. oktobra 2004, Povelja je dobila na značaju. U skladu s preporukom Evropskog konventa, vlade EU preuzele su tekst Povelje u potpunosti u delu II predviđenog Ustava EU. Uprkos neuspehu Ustava, države članice ostale su pri cilju da sprovedu pravnu obaveznost Povelje o osnovnim pravima. U tu svrhu su Parlament, Komisija i Savet, 12. decembra 2007, ponovo proglasile tekst Povelje (zajedno sa prilagođenim objašnjenjima predsedništva Konventa), a Ugovor iz Lisabona koji je potpisan sledećeg dana, uspostavio je vezu sa njom u svom revidiranom članu 6(1) UEU. Specifičan je, međutim, istovremeno usvojen protokol (br. 7) o primeni Povelje u Poljskoj i u Ujedinjenom Kraljevstvu. U skladu sa željom te dve zemlje, u tom protokolu utvrđeno je da socijalna i ekonomska prava iz IV dela Povelje tamo neće podlegati sudijskim odlukama, osim u slučaju da već postoje odgovarajuća prava usklađena sa nacionalnim pravom. Nasuprot tome, nije bilo izmena kojima se težilo u vezi sa odnosom prema Savetu Evrope. Po tom pitanju je član 6(2) UEU u verziji Ugovora iz Lisabona preuzeo u Ustavu stvoren pravni osnov za to da EU pristupi EKLJP. Protokol (br. 5), koji je tim povodom priložen, zahteva da pristup neće zadirati u specifičnu situaciju država članica u odnosu na Konvenciju, naročito ne u pogledu njihovih ograničenja i proglašenja vanrednog stanja. U budućem ugovoru o pristupu EU, EKLJP će stoga morati razjasniti pojedinosti o obimu vezivanja sa EU, procesnim uslovima individualne žalbe protiv EU (posebno iscrpljivanje pravnog puta unutar EU), kao i o institucionalnom dejstvu na Evropski sud za ljudska prava (sudije koje imenuje EU). U tom okviru će ubuduće biti moguće da primena Povelje o osnovnim pravima EU bude podvrgnuta sličnoj spoljnoj kontroli koja sada postoji u vezi sa nacionalnim standardima u oblasti osnovnih prava. Treba svakako računati s tim da će poštovanje moderne Povelje o osnovnim pravima EU voditi samo izuzetno ka eventualnoj osudi EU od strane Suda za ljudska prava u Strazburu.

Prostor slobode, bezbednosti i prava

Ugovorna osnova: čl. 29–42 UEU, čl. 61–69 UEZ.

Literatura: Jörg Monar: Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents, u: Peter-Christian Müller-Graff (izd.), Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, str. 26–38 (Politička koncepcija prostora slobode, bezbednosti i prava: od Ugovora iz Amsterdama do ustavnog nacrtu Konvencije, u: Prostor slobode, bezbednosti i prava) • Peter-Christian Müller-Graff: Der Rechtsrahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, u: Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, str. 1–25 (Pravni okvir prostora slobode, bezbednosti i prava). idem: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, u: Dodatak Europarecht 1/2009 (Prostor slobode, bezbednosti i prava u Lisabonskoj reformi, u: Evropsko pravo) • Albrecht Weber: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon, BayVerwBl 2008, str. 485–489 (Prostor slobode, bezbednosti i prava u Ugovoru iz Lisabona, Bavarski časopis za javno pravo i javnu upravu 2008).

Internet: političke oblasti EU: http://europa.eu/pol/index_en.htm • SCAD-plus: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_en.htm • Evropska komisija: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Prostor slobode, bezbednosti i prava uveden je u evropsko primarno pravo Ugovorom iz Amsterdama (1999). Kao opšta ciljna odredba Evropske unije on je utemeljen u čl. 2 UEU, a u čl. 61 UEZ i čl. 29 UEU detaljnije su opisane njegove nadležnosti. Primarno pravo obuhvata u njemu čitav niz politika koje su Ugovorom iz Matrihta (1993) postale predmet zajedničkog interesovanja država članica. U to spadaju i politike pristupa (→ politika azila, imigracije i viza), → saradnja u građanskim predmetima i → saradnja u krivičnim predmetima. Razlog i podsticaj za praćenje ovih politika na evropskom nivou, koje se na prvi pogled teško uklapaju u zadatke Unije koji su i dalje primarno okrenuti ka stvaranju zajedničkog tržišta, predstavlja otvaranje unutrašnjih granica do kojeg je došlo u jeku ostvarenja osnovnih sloboda. Odustajanjem od kontrole lica, što je postulat slobode kretanja, omogućeno je kretanje i državljana Trećih država, kao i kriminalaca ili terorista. I jedno i drugo predstavlja izazove na koje države članice mogu samo zajedničkim snagama efikasno da odgovore. Ako se to izuzme, teško je prepoznati određeni koncept prostora slobode, bezbednosti i prava. Njime su obuhvaćene potpuno različite političke oblasti koje u detaljima ima-

ju vrlo malo veze jedna s drugom. Njihova isprepletanost pojmovima slobode, bezbednosti i prava kao novog političkog koncepta Unije deluje iz dva razloga veštački: s jedne strane, pošto sloboda i pravo oduvek predstavljaju suštinske predmete evropske integracije, i jer je neometana prekogranična konkurencija nezamisliva bez slobode i prava; no, pre svega obećanje prostora slobode, bezbednosti i prava u startu deluje kao nešto što je samo ograničeno ostvarljivo zbog i dalje nedovoljnih nadležnosti na evropskom nivou.

Samostalan razvoj

Polazeći od bliske veze sa slobodom kretanja lica koja se pojavljuje i u Ugovorima, prostor slobode, bezbednosti i prava ima relativno samostalan razvoj. On je, najpre, konkretizovan u Bečkom akcionom planu „radi najboljeg mogućeg sprovođenja odredbi Ugovora iz Amsterdama o izgradnji prostora slobode, bezbednosti i prava“ (1998) i naredne godine, u Evropskom savetu u Tampere. Idealna slika otvorene i bezbedne Unije koja je tamo nastala, postepeno je pomerana na Evropskom savetu u Sevilji (2002). Usled sve više ilegalnih useljavanja i promene bezbednosne situacije nakon septembra 2001, sve značajnije postajale su mere za borbu protiv ilegalnog useljavanja, upravljanje migracionim tokovima, i postepeno uvođenje koordinisane i integrisane zaštite na spoljnim granicama. Značajno je što je prostor slobode, bezbednosti i prava imao vrlo upečatljiv razvoj u svojoj političkoj koncepciji i stvarnoj realizaciji. Neodvajajući se normativno od fundamenata zajedničkog tržišta, politika pravosuđa i unutrašnjih poslova odustala je od prvobitnog servisnog karaktera, i u praksi je razvila koncepciju koja je umnogome bila nezavisna od zajedničkog tržišta.

Reformska perspektiva iz Lisabona

Ovaj razvoj unesen je i dodatno produbljen u → Ugovoru iz Lisabona. Prostor slobode, bezbednosti i prava među osnovnim ciljevima Unije postoji samostalno, pored cilja zajedničkog tržišta (čl. 3(2) UEU). U samim osnovama nadležnosti (čl. 67–89 UNREU), prvobitna veza sa zajedničkim tržištem skoro da se više i ne pojavljuje, tako da ubuduće politika mora da, više nego ranije, legitimitet dobije u okviru još uvek ograničenih, iako iznova proširenih nadležnosti. Da li će zajednički podsticaj za nastavak integracije biti dovoljan u sveobuhvatnim oblastima bez subjektivnog prava zajedničkog tržišta da bi se prevazišle eventualni problemi suvereniteta, još će se pokazati.

Peter-Kristijan Miler-Graf / Frideman Kajner

Proširenje

Ugovorna osnova: preambula, čl. 6(1), 7, 49 UEU. Čl. 4(1) UEZ.

Zahtev za pristupanje: Turska (14. 04. 1987), Švajcarska (20. 05. 1992 – miruje), Hrvatska (20. 02. 2003), (bivša jugoslovenska republika) Makedonija (22. 03. 2004), Crna Gora (15. 12. 2008).

Instrumenti: Sporazumi o pridruživanju, Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, pomoć u približavanju (IPA), pristupna partnerstva/evropska partnerstva, stavovi i izveštaji o napretku, screening, benchmarks, konferencije o pristupanju, zaključci Evropskog saveta.

Postupci: Stav Komisije, saglasnost Evropskog parlamenta apsolutnom većinom glasova njegovih članova, jednoglasnost u Savetu, ratifikacija od strane svih država članica.

Dokumenta: Strategija Komisije o proširenju 2008–2009, KOM(2008) 674.

Literatura: Barbara Lippert (izd.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung. (Bilans i prpratni problemi EU-proširenja), Baden-Baden, 2004 • Barbara Lippert: Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses. (Svakihi nekoliko godina ponovo – dinamika i pokušaji upravljanja procesom proširenja EU), u: Integration, (Integracija) 4/2007, str. 422–439 • Heinz Kramer/Maurus Reinkowski: Die Türkei und Europa. Eine wechselhafte Beziehungsgeschichte (Turska i Evropa. Promenljiva istorija odnosa), Štuttgart, 2008 • Nathalie Tocci (izd.): Talking Turkey. Towards a Differentiated Communication Strategy, (Razgovori o Turskoj. U pravcu diferencirane strategije komunikacija) Rim, 2008.

Internet: GD proširenje: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm • Ugovor o pristupanju sa Rumunijom i Bugarskom: http://eur-lex.europa.eu/en/enlargement/enlargement_2007.html

Politika proširenja danas se ubraja u najvažnije i najuspešnije instrumente spoljne i bezbednosne politike Evropske unije. To što sve više država teži članstvu u EU podvlači njenu ogromnu privlačnu snagu. Prijem novih članova zaoštava, međutim, probleme njene sposobnosti delovanja, i krije rizik od prevelikog širenja integracione zajednice.

Runde proširenja i zemlje pristupnice

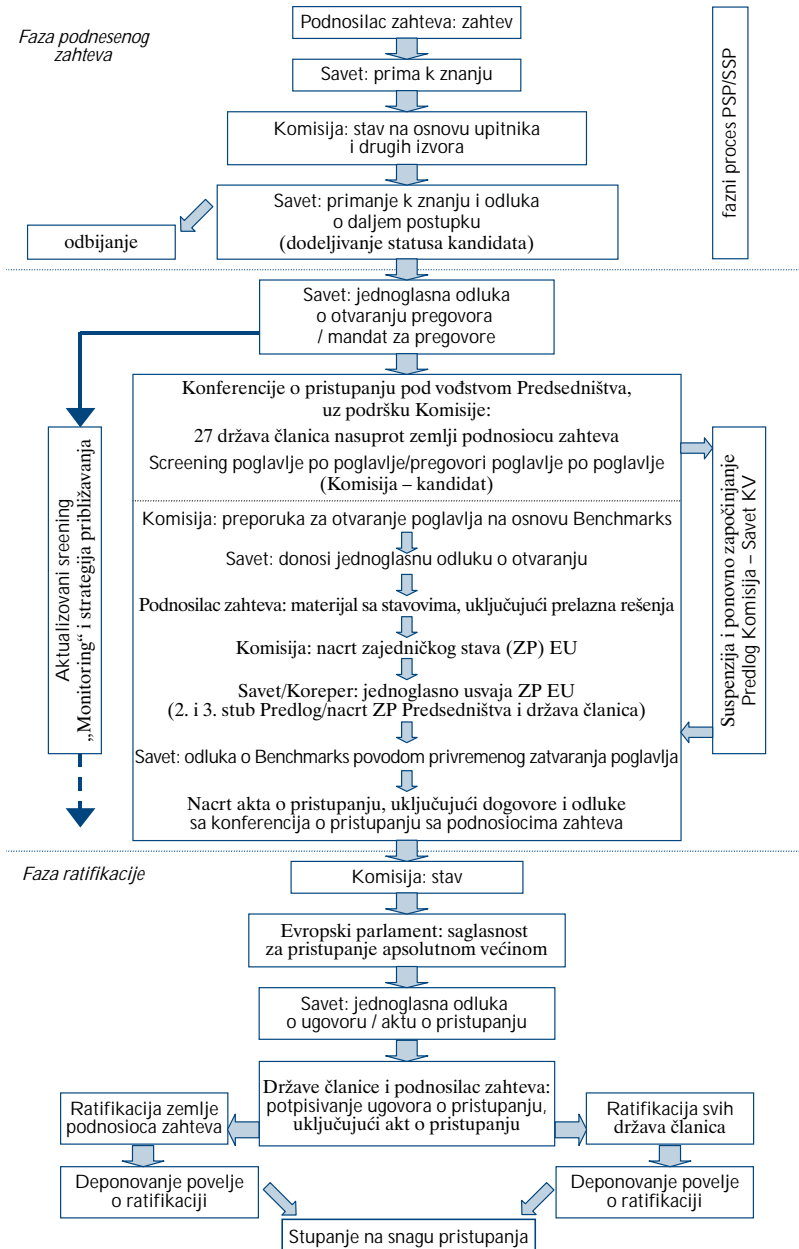
Proširenje Zajednice šestorice, osnovane Rimskim ugovorima (1958), do obima današnje EU-27 odigralo se u pet rundi. Godine 1973, Evropskoj zajednici pristupile su Velika Britanija, Irska i Danska. Sledeći krug odigrao se tokom osamdesetih godina, i bio je usredsređen na jug Evrope, odnosno, na pristupanje Grčke (1981), kao i Španije i Portugala-

la (1986). Godine 1995, EU su pristupile države EFTA, Austrija, Švedska i Finska. Nakon negativnog rezultata referenduma o pristupanju Evropskom ekonomskom prostoru (EEP), decembra 1992, Švajcarska se više nije držala svog zahteva za pristupanje. Godine 2004, usledilo je pristupanje deset zemalja (Estonija, Letonija i Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija, Republika Češka, Mađarska i Kipar), i to je bilo najveće proširenje u istoriji EU. Njemu treba priznati epohalan značaj, zato što je ono prevazišlo podelu kontinenta i „poredak iz Jalte“. Od deset zemalja Srednje i Istočne Evrope, sa kojima su između 1998. i 2000. godine započeti pregovori o pristupanju, Bugarska i Rumunija su, zbog svog sporog sprovođenja reformi, kao i većih problema u ekonomskom razvoju i preuzimanju Tekovina, mogle EU da pristupe tek 2007. godine. Sa Turskom, koja za EU do sada predstavlja najsporniji slučaj zahteva za pristupanje, i sa Hrvatskom pregovori su započeti oktobra 2005. Makedonija je stekla status kandidata za pristupanje decembra 2005. godine (→ politika prema Jugoistočnoj Evropi). Sa najvećim brojem novih država članica EU je već ranije bila povezana sporazumima o trgovini i saradnji, ili ugovorima o pridruživanju različitih vrsta (→ politika pridruživanja i saradnje). Ti prethodni koraci ne moraju, međutim, biti obavezno apsolvirani. Oni ne zasnivaju pravni osnov za kasnije članstvo.

Kriterijumi pristupanja i opšti postupak pristupanja

Od njenog osnivanja, u osnovi EZ počiva koncept otvorene organizacije. Svaka evropska država može podneti zahtev da postane član EU (čl. 49 UEU). Geografska komponenta, međutim, nije dovoljna pretpostavka, a osim toga, i u nekim graničnim slučajevima ona je sporna. Zahtev Maroka je, doduše, iz geografskih razloga 1987. odbijen. Prema verziji Ugovora iz Amsterdama, svaki zahtev za pristupanje izričito se vezuje za načela Unije koja su navedena u čl. 6(1) UEU, naime za poštovanje slobode, demokratije, ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i pravne države. Osim toga, član 4(1) UEZ nalaže da države članice i Zajednica sprovedu jedinstvenu ekonomsku politiku koja se, u načelu, obavezuje na otvorenu tržišnu privredu sa slobodnom konkurencijom. Na sastanku na vrhu u Kopenhagenu 1993, EU je navela te uslove, imajući u vidu pridružene zemlje Srednje i Istočne Evrope shodno jednom katalogu kriterijuma. Od tada se sledeći uslovi proveravaju kod svakog zahteva za pristupanje: (1) stabilnost demokratije i njenih institucija (pravna država, demokratija, višepartijski sistem, poštovanje ljudskih prava, zaštita manjina, itd.), (2) delotvorna tržišna privreda i

Postupak pristupanja u skladu sa čl. 49 UEU



sposobnost opstanka, u uslovima pritiska konkurencije, unutrašnjeg tržišta, (3) sposobnost da preuzme prava i obaveze, proistekle iz Tekovina EU, uključujući i ciljeve političke Unije, kao i Ekonomsku i monetarnu uniju. Još jedan aspekt koji se navodi u tom kontekstu je apsorpciona snaga EU, dakle njena sposobnost da primi nove članove, a da pri tom zadrži dinamiku evropske integracije. Kako bi se započeli pregovori, moraju biti ispunjeni, u najmanju ruku, politički kriterijumi članstva. U svakom slučaju, odluka o početku i završetku pregovora predstavlja akt političke procene država članica.

Opšti postupak pristupanja daleko je slojevitiji nego što se to nagoveštava u čl. 49 UEU. On je od proširenja na Sever u svojim osnovnim crtama ostao isti (potpuno preuzimanje Tekovina, pristupanje većeg broja zemalja u isto vreme, dalje produblјivanje integracije uprkos / zbog pregovora o pristupanju), ali je, pre svega, za vreme proširenja na Istok dograđen takozvanom strategijom približavanja. Za tekuće pregovore sa Turskom i Hrvatskom je, međutim, predviđen čitav niz elemenata ovog postupka koji imaju za cilj još jaču kontrolu procesa od strane država članica, i deluju kao protivteža automatizovanju procesa.

Na početku je zahtev neke evropske države koja želi da pristupi upućen Savetu. Ta jednostrana izjava volje može do trenutka deponovanja Povelje o ratifikaciji od strane države podnosioca zahteva, kao što je bio slučaj sa Norveškom 1994, da bude povučena. U svom privremenom stavu upućenom Savetu, Komisija iscrpno razmatra opšte mogućnosti i probleme zahteva za pristupanje, u nekim slučajevima dopunjenog studijama o posledicama po EU. Nakon toga, Savet jednoglasno donosi odluku o započinjanju pregovora u smislu čl. 40 UEU. Predsedništvo EU (Savet EU) vodi na svim nivoima u ime država članica pregovore sa državama koje su podnele zahtev. *De facto*, međutim, Komisija ima glavnu ulogu, jer ona Savetu predlaže zajedničke pregovaračke stavove EU, a bavi se i mnogostrukim neposrednim radnim kontaktima sa zemljama podnosiocima zahteva. Pregovori se vode u okviru konferencija o pristupanju, tj. primenjuje se načelo jednoglasnosti. Za potrebe pregovora, zajednička dostignuća (*Acquis communautaire*) dele se na pojedinačna poglavlja koja, u zavisnosti od složenosti i transparentnosti, zahtevaju jednostavne pregovore (na primer, obrazovanje, turizam) ili dugotrajne (unutrašnje tržište, politika konkurencije, zajednička agrarna politika, unutrašnja politika, politika u oblasti pravde). Savet jednoglasno donosi odluku o otvaranju ili zatvaranju poglavlja pregovora, i proverava da li su prethodno ispunjeni ranije utvrđeni „Benchmarks“. Konkretnim pregovorima prethodi anali-

tičko predstavljanje Tekovina koji se stalno razvija, i poređenje sa situacijom u zemlji podnosiocu zahteva (Screening).

Pregovori su postavljeni asimetrično, zato što su izloženi imperativu preuzimanja Tekovina. U skladu sa tradicionalnom praksom proširenja, EU ne dozvoljava trajna odstupanja. Vremenski ograničena prelazna pravila može zahtevati podnosilac zahteva u svojim pozicionim materijalima, a odgovor se dobija od Saveta u obliku zajedničkog jednoglasno usvojenog stava EU. Komisija ima zadatak da sačini taj zajednički stav i da iznese alternativne predloge, ukoliko se u početku ne postigne saglasnost sa podnosiocem zahteva. Interni procesi usaglašavanja u EU izrazito su dugotrajni i otvaraju državama članicama puno mogućnosti da sprovedu svoje specifične interese, kao i da određuju brzinu pregovora. Države članice mogu da u pregovore unesu prelazna rešenja za punu primenu Tekovina, kao zajednički stav, kao u slučaju slobode kretanja posloprimaca zemalja koje su pristupile 2004/2007. godine. Najveći deo internih priprema odvija se na nivou radnih grupa – Saveta EU i Odbora stalnih predstavnika (OSP). Ovi poslednji predstavljaju svoje ministre i na konferencijama o pristupanju. Odluke o politički osetljivim pitanjima, kao što su sloboda kretanja ili uključivanje u institucije, u skladu su sa stečenim iskustvima, i rezervisane za ministre i šefove vlada. Za vreme pregovora sa Hrvatskom i Turskom, prvi put je izričito predviđena opcija da Savet može, na predlog Komisije, ili zahtev jedne trećine država članica, kvalifikovanom većinom glasova da donese odluku o prekidu i ponovnom započinjanju pregovora, ukoliko se kandidat ogrešio teškim ili trajnim kršenjem osnovnih vrednosti EU (po uzoru na čl. 7(3) UEU). Zemlja podnosilac zahteva se saslušava, a EP samo obaveštava. Na snazi je opšte pravilo da se i ona poglavlja o kojima je postignuta saglasnost između zemlje podnosioca zahteva i EU zatvaraju samo privremeno, a tek se na kraju usvajaju u okviru celog paketa.

Na kraju sledi, u skladu sa čl. 49 UEU, zaključivanje Sporazuma između država članica i države podnosioca zahteva. On uređuje konkretne modalitete pristupanja. Uslovi prijema odnose se na prelazna rešenja koja se državi koja pristupa, ali i EU, odobravaju u vremenski ograničenim odstupanjima od Ugovora o EZ. Tako je sa deset država koje su pristupile 2004, dogovoreno ukupno oko 300 prelaznih rešenja za period od najviše jedanaest godina. Pod uticajem pregovora o pristupanju sa Turskom, EU razmatra postizanje dogovora sa podnosiocem zahteva o „dugim prelaznim rokovima, rešenjima o izuzecima, specifičnim dogovorima, ili klauzulama o „trajnoj zaštiti“ (pre svega u vezi sa slobodom kretanja, strukturnom politikom i poljoprivredom).

Tek se u završnoj fazi pregovora primenjuje postupak opisan u čl. 49 UEU: prvo Savet pribavlja konačan stav Komisije o pristupanju koji za njega, međutim, nije obavezujući. Za vreme trajanja faze pregovora, Evropski parlament informiše se o toku razgovora. On mora apsolutnom većinom glasova svojih članova da se saglasi s prijemom država. Tek nakon toga, Savet donosi jednoglasnu odluku. Ugovor o pristupanju potpisuju predstavnici država članica EU i države koje pristupaju, nakon što su Parlament i Savet dali saglasnost. Pošto je reč o međunarodnom pravnom Ugovoru, potrebno je da ga ratifikuje zemlja podnositelj zahteva i sve države članice u skladu sa njihovim ustavnopravnim propisima. Proces ratifikacije traje oko dve godine. Deponovanjem povelja o ratifikaciji završava se postupak pristupanja. Stupanjem na snagu Ugovora o pristupanju u dogovorenom trenutku, država koja je pristupila, shodno međunarodnom pravu, postaje ugovorna strana svih osnivačkih Ugovora Evropske zajednice i unije.

Strategija približavanja

Posmatrajući specifične probleme tranzicije i prilagođavanja postkomunističkih država Srednje i Istočne Evrope, EU je, od sredine devedesetih godina, razvila strategiju približavanja u cilju pripreme pridruženih zemalja pristupanju. Glavninu te strategije čine sprovođenje Sporazuma o pridruživanju i pomoć prilikom približavanja, objedinjena u instrumentu finansiranja IPA. Težište je u jačanju kapaciteta u oblasti pravde i uprave (Institution building), uz pomoć nacionalnih stručnjaka iz država članica (Twinning), kao i podrška investicijama u vezi sa preuzimanjem i sprovođenjem Tekovina, npr. prilikom sertifikacije i licenciranja proizvoda na nivou preduzeća. Od 2007. do 2011. godine, Turskoj, Hrvatskoj i Makedoniji stoje na raspolaganju 4,2 milijarde evra. Ta pomoć usko je povezana s pristupnim partnerstvima. U njima su utvrđeni kratkoročni i srednjoročni prioriteti prilagođavanja Tekovinama, kao i finansijska podrška EU. Na osnovu pristupnih partnerstva nastaju zatim nacionalni programi kojima je cilj prilagođavanje Tekovinama koje moraju podneti vlade zemalja podnositelja zahteva. Kada EU ocenjuje stepen zrelosti pojedinačnih podnositelja zahteva, ona primenjuje kriterijume iz Kopenhagena. Instrumenti ocene su, kao prvo, privremeni stavovi Komisije, a, osim toga, i godišnji izveštaji o napretku, ali i zasedanja zajedničkih institucija koje nastaju u okviru Sporazuma o pridruživanju. Politika pridruživanja EU na taj način jasno izražava paternalistički pristup, pri čemu je EU u tom sistemu nadzora i podrške političke uslove praktikovala, pre svega, u pozitivnom

smislu, a ni u jednom slučaju nije se poslužila teškim sankcijama. Može se očekivati da ubuduće samo kandidati iz redova EEP i EFTA proces pristupanja savladaju bez pomoći u približavanju.

Sporno članstvo Turske

Turska je već od 1963. godine pridružena EZ i čini sa njom, od 1996, Carinsku uniju. EZ je 1989. odbila zahtev za pristupanje, pre svega, iz političkih razloga, ali redovno potvrđuje da Turska dolazi u obzir kada je članstvo u pitanju. U sadašnje vreme, stalno se ističe suštinska kritika na račun slabih institucija, diskriminacije Kurda i teške povrede ljudskih prava. Kritički se, osim toga, ocenjuje zaostatak u procesu modernizacije, kao i dugi niz godina loši makroekonomski okvirni podaci. O konkretnim problemima integrisanja zemlje sa 70 miliona stanovnika i brzim rastom populacije detaljnije se razgovara tek od kada je Turska, 2002. godine, pokazala neosporiv napredak u ispunjavanju političkih kriterijuma. Težina koja bi Turskoj pripadala u organima EU, perspektiva slobodnog kretanja turskih radnika, kao i prenošenje regionalne i agrarne politike EU na Tursku, čiji standard trenutno iznosi nekih 40% prosečnog bruto društvenog proizvoda (BDP) po glavi stanovnika, stavljaju EU na probu, ispitujući legitimitet, sposobnost delovanja i politički identitet EU. Rigorozna provera kriterijuma (uslovljenost) tokom pregovora o pristupanju treba da ponudi odgovor na brige EU. Osim toga, problem predstavlja islamsko usmerenje zemlje i moguće napetosti koje iz toga mogu da nastanu u odnosu na osnovne vrednosti demokratije, kao i sekularan način života. U brojnim raspravama prisutno je pitanje, da li se Turska svojim specifičnim identitetom uklapa u Evropu EU. EU, proširena Turskom, imala bi zajedničku granicu sa Sirijom, Irakom i Iranom, kao i sa republikama južnog Kavkaza, te bi na taj način bila u dodiru s kriznim regionima svetske politike. Upravo u njenoj ekspanziji i njenom vanrednom položaju, kao i u, mada često iznutra ugroženoj, demokratsko-laičkoj državi sa islamskom većinom, vidi se strateški i geopolitički značaj zemlje za EU i za Zapad. Ti geostrateški argumenti su, u svetlu rata na Kosovu, terorističkih napada izvedenih 11. septembra 2001, i konflikta na južnom Kavkazu koji su se dogodili u leto 2008, dobili na značaju. Tako je, 1999, na sastanku na vrhu u Helsinkiju, EU ponudila Turskoj tretman kandidata za pristupanje. Na preporuku Komisije, nakon dužih kontroverzi, EU je službeno, 3. oktobra 2005, otvorila pregovore. EU naglašava da pregovori, čiji je cilj pristupanje Turske, predstavljaju proces sa neizvesnim krajem, čiji završetak ne može da se garantuje. Ta formula, koja je oprečna auto-

matizmu u procesu pristupanja, omogućava skeptičarima među državama članicama da se saglase sa alternativom, to jest, sa specijalnim odnosima između EU i Turske. Ovakvim rešenjem, EU se izjasnila o razlozima za donošenje odluke po pitanju Turske. EU vidi pristupanje koje, doduše, treba da usledi najranije 2014, kao stimulans i kao katalizator političke i ekonomske transformacije Turske. Pregovori se, međutim, odvijaju usporeno. Glavna poglavlja stavljena su na led pošto Ankara odbija da Carinsku uniju proširi na Republiku Kipar i da istu na taj način faktički prizna. Pitanje turskog pristupanja EU predstavlja u mnogim državama EU liniju sukoba koja deli stranke i društvo. Kada je reč o stanovništvu u EU, pristupanje Turske neće moći da se sprovede kao isključivo geostrateški projekat. EU stoga želi da, putem aktivne strategije komunikacije, intenzivnije uključi civilna društva u fazu približavanja.

Bilans

EU je od sedamdesetih godina sprovodila pragmatičnu i reaktivnu politiku proširenja koja se u novije vreme zasniva, pre svega, na politici bezbednosti i identiteta. Svako proširenje menja političke odnose unutar EU i, zbog veće raznolikosti interesa i prioriteta, otežava proces odlučivanja i sposobnost kolektivnog delovanja. Složnost EU-27, posmatrana u svetlu velikih razlika u odnosu na veličinu stanovništva, geografiju, istoriju i kulturu, ekonomsku snagu, raspodelu bogatstva i evropskih političkih ideja vodilja, mora ponovo da se uspostavi u procesu konsolidacije. U tom svetlu, EU nije spremna da, osim u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana, uđe u nove političke obaveze u smislu perspektive pristupanja. Ona se stoga trudi da razvije alternativne mogućnosti povezivanja, na primer, u okviru evropske politike prema susedima, kao i da oživi stare koncepte, kao što je pridruživanje.

Barbara Lipert

Razvojna politika

Ugovorna osnova: čl. 3 UEU. Čl. 133, 177–181, 182–187, 310 UEZ.

Cilj: Unapređivanje održivog razvoja sa prioritnim ciljem borbe protiv siromaštva.

Instrumenti: Trgovinska i politika pridruživanja, ekonomska i tehnička saradnja; koordinacija razvojne politike Zajednice i država članica; saradnja u međunarodnim organizacijama.

Dokumenta: Evropski konsenzus od 20. decembra 2005, Sl. l. 2006/C46/01 • Godišnji izveštaj za 2008. o razvojnoj politici Evropske zajednice i realizacije pomoći u inostranstvu tokom 2007. godine, Luksemburg 2008, <http://ec.europa.eu/europeaid>.

Literatura: Olufemi Barbarinde/Gerrit Faber: From Lome to Cotonou. Business as Usual?, (Od Lomea do Kotonua. Uobičajen posao?), u: European Foreign Affairs Review, (Evropski spoljno-politički pregled) 9/2004, str. 27–47 • Martin Holland: The European Union and the Third World, (Evropska unija i Treći svet), Hampshire, 2002 • Dirk Messner/Imme Scholz (izd.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik. (Pitanja budućnosti razvojne politike), Baden-Baden, 2004. • Izabele Tanous: Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Europäischen Union. (Razvojna saradnja i humanitarna pomoć Evropske unije), u: Werner Weidenfeld (izd.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. (Evropska unija. Politički sistem i oblasti politike), Bon, 2008, str. 434–454.

Internet: GD razvoj: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm • Kotonu: http://europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm • Humanitarna pomoć: http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm • Europeaid: <http://ec.europa.eu/europeaid> • Savet EU: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>

Evropska unija je, ako računamo Zajednicu i države članice, najveći donator u svetu u oblasti razvojne politike. Razvojni programi Zajednice realizuju se u oko 150 zemalja, pri čemu posebno mesto zauzima saradnja sa 78 država Afrike, Kariba i Pacifika, tzv. državama AKP. Od početka devedesetih godina, ponovo se podešava razvojna saradnja koja naglašava unapređivanje ljudskih prava i demokratije, ofanzivnije povezuje regionalnu saradnju i razvojnu politiku sa spoljnom i bezbednosnom politikom. Prioritetni cilj je, pri tom, borba protiv siromaštva širom sveta.

Nastanak i osnove: od Lomea do Kotonua

Već su u Ugovoru o EEZ (1958) dogovorena pravila ekonomskog „pridruživanja“ (čl. 182–187 UEZ) zemalja i područja van Evrope, sa koji-

ma su države članice održavale specijalne veze proistekle iz kolonijalne istorije. S pridruženim afričkim državama i Madagaskarom (pretežno bivše francuske kolonije) 1963. zaključen je Sporazum iz Jaunde. Prvi put je na multilateralnoj osnovi predviđeno finansiranje razvojnih mera iz sredstava Evropskog fonda za razvoj (EFR). Nakon pristupanja Velike Britanije (1973), Sporazumom iz Lomea uključen je značajan broj britanskih kolonija. Sporazumi su služili, u prvom redu, povećanju blagostanja u pridruženim AKP-državama. Pored humanitarnih namera, do pojačanog angažmana vodili su i ekonomski interesi, kao što je značaj zemalja u razvoju kao isporučilaca sirovina i tržišta plasmana. U okviru Sporazuma iz Lomea I (1975), II (1980), III (1985) i IV (1990), pored već odobrenih opštih trgovinskih preferencijala 1971. godine, poboljšani su uslovi pristupa tržištima, uvedeni su mehanizmi stabilizacije cena, i na raspolaganje je stavljena ekonomska i tehnička pomoć. Nakon teških pregovora, potpisan je Sporazum u Kotonuu koji je bio nastavak Sporazuma iz Lomea, potpisanog u Beninu 2000. godine. Sporazum iz Kotonua promenio je saradnju sa AKP državama u suštinskim tačkama. Svojim rokom važenja od 20 godina on naglašava tržišno-ekonomske reforme i dugoročni cilj stvaranja slobodnih trgovinskih zona. Za razliku od prethodnog Sporazuma, ovaj Sporazum usmeren je mnogo više na participaciju država primalaca i poštovanje standarda ljudskih prava, demokratije i pravne države.

Zbog odsustva izričitih nadležnosti Zajednice, širenje razvojne politike odvijalo se tokom decenija procesa integracije, pre svega, pozivanjem na pravne osnove spoljnotrgovinskih odnosa i politike pridruživanja i saradnje. Izričite razvojnopolitičke nadležnosti stvorene su za EZ tek Ugovorom iz Mastrohta (1993) (čl. 177–181 UEZ). Nadležnost Unije se, međutim, ograničava na to da dopunjava politiku država članica (čl. 177 UEZ). U tom pogledu ni Ugovor iz Lisabona ne predviđa suštinske promene.

Instrumenti i međunarodne obaveze

Nakon što je Komisija, pod Santerovim rukovodstvom, zbog lošeg menadžmenta i korupcije izašla na loš glas, ona je pokrenula reforme, i u novembru 2000. precizirala je, u zajedničkoj izjavi sa Savetom, svoje razvojno-političke ciljeve u skladu sa milenijumskim ciljevima UN. Obimne upravne reforme danas se smatraju u velikoj meri završene, i predviđa se otvaranje kancelarije za saradnju sa EuropeAidom.

Katalog razvojno-političkih mera obuhvata, pored jednostranih trgovinskih preferencijala i povoljnog pristupa tržištu, široku paletu raz-

vojno-političkih instrumenata pomoći. Ona obuhvata finansijsku pomoć za prevazilaženje problema zaduženja, pozajmice za projekte infrastrukture koje daje Evropska investiciona banka, pomoć u hrani i u slučaju katastrofa koju daje Kancelarija EZ za humanitarna pitanja (EKHO), tehničku pomoć i transfer tehnologija, podršku u oblastima zdravstva i zaštite čovekove sredine, kao i donacije za nevladine organizacije.

Glavni instrument finansiranja je Evropski fond za razvoj (EFR), koji se finansira iz doprinosa država EU. U samom budžetu EU predviđene su posebne budžetske linije za saradnju sa raznim regijama, kao i pomoć u hrani i humanitarne akcije. Na međunarodnom planu EU saraduje na odlučujućim načinima u oblikovanju razvojnih agendi. Monterej konsenzus iz Meksika, koji je postignut na Konferenciji UN o finansiranju razvojne politike, EU je, već u martu 2002, pretočila u osam obaveza iz Barselone. U njima se, pored povećanja javnih sredstava za razvojnu pomoć, ubrajaju i ukidanje vezivanja sredstava i poboljšanje dužničke situacije visoko zaduženih zemalja.

Promene u razvojnoj saradnji: uslovljenost, bezbednost i regionalizacija

Od kraja konflikta Istok-Zapad, primećuje se promena u saradnji u oblasti razvoja.

Danas se pridaje veći značaj unapređivanju demokratije i ljudskih prava, zaštiti čovekove sredine i socijalnoj transformaciji. Neka vrsta „porodajnog zamora“ i debata o maksimalnom efektivnom korišćenju sredstava bila je povod da EU poveže svoje ekonomske koncesije i mere pomoći sa poštovanjem minimalnih normi (politička uslovljenost). Pored političkih foruma, dijaloga i većeg učestvovanja civilnog društva, Sporazum iz Kotonua predviđa stoga i mehanizam sankcija (čl. 95 i 96), uz mogućnost obostranog odustajanja od ugovornih obaveza u slučaju kršenja osnovnih načela Sporazuma (čl. 9) (→ politika ljudskih prava).

Bezbednosno-politička razmišljanja o definiciji održivosti razvojno-političkih mera dobijaju na težini. Raspad država i prevencija konflikata postaju teme razvojne saradnje. Bliskost između razvoja i bezbednosti ne posmatra se uvek i samo pozitivno. Nevladine organizacije pribojavaju se, pre svega, da će se izvorni ciljevi razvojne politike izgubiti, i da će se EU usredsrediti na krizna žarišta u svom neposrednom susedstvu. Te zamerke postajale su ozbiljnije kako se EU proširivala i sve više okretala neposrednom susedstvu u skladu sa svojom politikom prema Jugoistočnoj Evropi i politikom prema susedima.

Regionalni sporazumi o ekonomskom partnerstvu trebalo je da zamene države AKP koje su dugo pregovarale kao jednu jedinicu. Nakon što su, u septembru 2002, započeti pregovori između EU i država AKP koje su tada, tokom prve godine, posmatrane kao grupa, od oktobra 2003. pregovara se na regionalnom nivou s državama zapadne i centralne Afrike, a od februara 2004. sa državama istočne i južne Afrike i, od aprila 2004, sa karipskim državama. Inicijative politike prema Aziji, Latinskoj Americi i Sredozemlju odavno su postale stalni sastavni deo razvojne saradnje. U cilju poštovanja svojih posebnih obaveza prema najmanje razvijenim zemljama, u koje se velikim delom ubrajaju države AKP, EU je pokrenula inicijativu „sve osim oružja“, u kojoj na specifičan način uređuje Opštu šemu preferencijala (OSP).

Razvojna saradnja EU 27

Početak devedesetih godina, postojala je briga da će sredstva predviđena za saradnju sa AKP biti smanjena u korist država Srednje i Istočne Evrope, a danas postoji zabrinutost da će pomeranje spoljnih granica ostaviti tradicionalne veze po strani, i da će nova težišta bezbednosne politike, premeštena u neposredno susedstvo, izbiti u prvi plan. Pristupanje, pre svega, osam država Srednje i Istočne Evrope predstavlja izazov za očuvanje fonda namenjenog razvojnoj politici koja se odnosi na Tekovine. Dosadašnji primaoci treba da postanu davaoci. Njihove malobrojne postojeće veze u oblasti razvojne saradnje su, u prvom redu, ograničene na bivše države članice Saveta za uzajamnu ekonomsku pomoć i skoro da nisu institucionalno ukorenjene.

Ako zanemarimo ostale neizbežne reforme menadžmenta i neizostavne korekcije ugovorne prakse, za globalnu ulogu EU biće odlučujuće koji značaj će Unija i njene države članice imati za ciljeve razvojne politike u okviru kanona svog ukupnog delovanja. Kamen temeljac položen je programom veće političke koherentnosti u interesu razvoja koji je lansiran 2005, i kojim se Evropska unija obavezala na više koherentnosti i u oblastima politike koja se odnosi na oblasti kao što su čovekova sredina, migracija, poljoprivreda, saobraćaj i energetika.

Izabele Tanous

Saobraćajna politika

Ugovorna osnova: čl. 3 (1), 70–80, 154–155 UEZ.

Ciljevi: Sveobuhvatno rešenje za mobilnost lica i dobara na unutrašnjem tržištu, kao i iz i u Treće države; stvaranje prekograničnog sistema vodenog, kopnenog i vazdušnog transporta.

Instrumenti: Direktive i uredbe; obezbeđivanje finansijske pomoći; koordinisanje politika i mera u državama ponaosob; Unapređivanje istraživanja i tehnološkog razvoja; ugovori s trećim stranama.

Dokument: Evropska komisija: Bela knjiga – Evropska politika saobraćaja do 2010. Postavljanje smernica za budućnost, Luksemburg 2001.

Literatura: Heike Link: Verkehrspolitik (Politika saobraćaja), u: Werner Weidenfeld / Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration (Godišnjak evropskih integracija) 2008. Baden Baden 2009, str. 207–210.

Internet: Evropski server: http://europa.eu/pol/trans/index_en.htm

Saobraćajna politika EU ima za cilj uspostavljanje, očuvanje i poboljšavanje funkcionalnog unutrašnjeg tržišta u oblastima međunarodnog i transnacionalnog saobraćaja Zajednice. Ona obuhvata sektore železničkog, drumskog i rečnog plovnog saobraćaja, kao i pomorski plovni saobraćaj i vazduhoplovstvo. Osim uske ekonomsko-političke srži, evropska politika saobraćaja nastoji da harmonizuje tehničke standarde, da ostvari radno-pravne socijalne norme, i da vodi računa o ekološkim aspektima. Zajednička politika u oblasti saobraćaja dogovorena je još u Rimskim ugovorima (1958). Međutim, ona se razvila tek sredinom osamdesetih godina u okviru → unutrašnjeg tržišta. Ugovor iz Matrihta (1993) podveo je zajedničku politiku saobraćaja pod postupak saodlučivanja, postulirao uspostavljanje i proširenje transevropskih saobraćajnih mreža, i izričito pisano utvrdio „kabotažu“, tj. ponude usluga od strane saobraćajnih preduzeća u drugoj državi članici, predvideo zabranu diskriminacije u saobraćaju lica i prevozu robe, i zajedničku politiku o bezbednosti saobraćaja. Otvaranje tržišta u gotovo svim sektorima saobraćaja postepeno je realizovano u okviru prve bele knjige o „budućem razvoju zajedničke saobraćajne politike“ (1992). Zahtevi iz Ugovora iz Matrihta u vezi sa politikom saobraćaja EU gotovo neizmenjeno su zadržani sve do → Ugovora iz Lisabona.

Program i napredak

Na temelju analize nedostataka saobraćajne mreže EU, u beloj knjizi „Evropska saobraćajna politika do 2010: Postavljanje smernica za bu-

dućnost“, Komisija je, u septembru 2001, predložila i pokrenula brojne mere. Najpre se konstatuje nejednakost između pojedinih vidova saobraćaja, u prvom redu dominacija drumskog saobraćaja i smanjenje železničkog saobraćaja. U tom smislu, udeo drumskog saobraćaja u prevozu robe iznosio je 44%, a u putničkom prevozu gotovo 80%. Osim toga, navodi se da su određene glavne saobraćajne osovine preopterećene, tako da – sa rastućom tendencijom – nastaju eksterni troškovi od 0,5% BDP samo za EU-15. Na osnovu porasta (drumskog) saobraćaja smatra se, osim toga, da rastu i ekološki problemi, dok se bezbednost u saobraćaju smanjuje. I konačno, Komisija očekuje da će doći do ozbiljnijih nedostataka saobraćajne mreže EU usled „saobraćajne eksplozije“ uzrokovane proširenjem EU, kao i usled opšteg ekonomskog rasta.

Kako bi se ponovo uspostavio uravnotežen odnos između vrsti saobraćaja, u centru pažnje politike saobraćaja, sledstveno tome, stajala je revitalizacija šinskog saobraćaja. Komisija je u januaru 2002, odnosno u martu 2004, prezentovala II i III Železnički paket, između ostalog i o standardizaciji obuke za osoblje u vozovima, o interoperabilnosti železničkog saobraćaja putem tehničkih harmonizacija, i o liberalizaciji teretnog saobraćaja do 2008, kao i prevoza putnika do 2010. Cilj nije samo konačno otvaranje tržišta železničkog sektora već i udvostručavanje njegovog udela u tržištu koji je sa 21% 1970. godine pao na ispod deset odsto u 1998. U cilju savladavanja avio-saobraćaja koji se do 2010. udvostručio, pokrenut je evropski avio-menadžment-sistem „jedinstvenog Evropskog vazdušnog prostora“. I konačno, izložen je program „Marko Polo“ za razvoj intermodalnih usluga teretnog saobraćaja, kako bi se rastući transevropski teretni saobraćaj preusmerio sa drumova na železnicu ili kratke pomorske odnosno rečne plovidbe.

U cilju otklanjanja uskih grla u evropskoj saobraćajnoj mreži, prerađene su smernice o Transevropskoj mreži saobraćajnih puteva (TEM-S). TEM-S treba da obezbedi povezivanje saobraćajne, telekomunikacione i energetske infrastrukture u pojedinačnim državama, i integrisanje marginalnih oblasti u Zajednicu. EU u tom smislu formuliše smernice o projektima od zajedničkog interesa, podstiče interoperabilnost i posebno harmonizaciju tehničkih standarda, a države članice podržava finansijski i putem ekspertiza. U pogledu proširenja, na osnovu takozvanog van Mirtovog izveštaja (Van-Miert) iz juna 2003, konačno je određeno 30 primarnih saobraćajnih projekata, regulisane su mogućnosti njihovog finansiranja (učesće Zajednice, krediti, i tako dalje), i utvrđena je saradnja između Komisije i pojedinačnih država članica na koje se oni odnose.

Mere o bezbednosti u saobraćaju predstavljale su srž saobraćajne politike EU u oblasti drumskog saobraćaja. „Evropski akcioni program za bezbednost u drumskom saobraćaju“ iz juna 2003. prihvatio je cilj

da se broj žrtava od saobraćajnih nezgoda do 2010. prepolovi, i objedinio je, između ostalog, direktive odnosno uredbe o tehničkim bezbednosnim standardima ili o ujednačavanju kontrola i sankcija u industrijskom drumskom saobraćaju. „Usmeravanje politike saobraćaja na korisnike“ obuhvatalo je, osim toga, i priznavanje prava i obaveza kupaca-korisnika. U oblasti avio-saobraćaja već su ostvarena prava putnika u slučaju izostanka transporta usled prebukiranosti, otkazivanja ili kašnjenja. U oblasti železničkog saobraćaja, slična prava korisnika predviđena su u III Železničkom paketu.

Kako bi se savladale posledice globalizacije po saobraćaj u EU, Komisija nastoji da, pored izgradnje TEM-S, posebno ostvari i učestvovanje Zajednice u međunarodnim organizacijama. Ovde se misli na Sporazum o međunarodnom drumskom saobraćaju (OTIF), Međunarodnu organizaciju za civilno vazduhoplovstvo (ICAO), i Eurocontrol ili na Međunarodnu pomorsku organizaciju (IMO). Istovremeno, Komisiji je važna i zajednička politika prema Trećim državama kao, na primer, pregovori sa SAD o pristupu tržištu za evropske avio-kompanije.

Perspektiva: nedostaci i zasluge

Uprkos brojnim i ni izbliza u potpunosti pobrojanim merama u okviru evropske saobraćajne politike, neke od programskih tačaka bele knjige i dalje ostaju otvorene. Otvorena je, na primer, efikasna politika tarifiranja, tj. uključivanje spoljnih troškova u cene pojedinačnih vidova saobraćaja, na primer harmonizacijom poreza na naftu, ili jedinstvenim evropskim sistemom putarine, kako bi se obezbedila transparentnost za potrošače. U pojedinim sektorima, takođe na dnevnom redu ostaju neki propisi o tehničkim ili socijalnim standardima kao, na primer, bezbednost tunela ili lučkih službi. I na kraju, barijere predstavljaju i nedostatak nadležnosti Zajednice odnosno suprotstavljeni interesi nacionalnih država. Tako i dalje postoje propisi o izuzecima ili nedostaci kod sprovođenja direktiva odnosno uredbi u državama članicama. S druge strane, Komisija je nakon akutnih povoda često uspevala brzo da pokrene kontramere kao, na primer, takozvana dva paketa *Erika* nakon havarija tankera, ili paket *Prestiž* radi povećanja bezbednosti pomorskog saobraćaja i poboljšanja zaštite čovekove sredine na moru. Zadivljujuća je, na kraju, i promena perspektive u politici saobraćaja EU koja za cilj više nema samo jedno – gotovo dostignuto – usavršavanje unutrašnjeg tržišta putem liberalizacije pojedinih sektora već se u sve većoj meri fokusira na koncepcije održivosti na nadsektorskom nivou i iznad pojedinih političkih oblasti.

Tim Midendorf

Saradnja u građanskim predmetima

Ugovorna osnova: čl. 61, 65, 67 UEZ.

Ugovor iz Lisabona: čl. 81 UNREU.

Ciljevi: Deo programa stvaranja prostora slobode, bezbednosti i prava kao propratna mera za postizanje i obezbeđivanje unutrašnjeg tržišta.

Instrumenti: Uredbe, direktive, odluke.

Literatura: Stefan Leible: Die Angleichung der nationalen Zivilprozessrechte: Vom „Binnenmarktprozess“ zu einer Europäischen Zivilprozessordnung) (Harmonizacija nacionalnih prava o građanskom postupku: od „procesa formiranja unutrašnjeg tržišta“ ka evropskom zakonu o građanskom postupku) u: Peter-Christian Müller-Graff (izd.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Evropski prostor slobode, bezbednosti i prava), Baden Baden 2005, str. 49–67 • Peter-Christian Müller-Graff: Die ziviljustizielle Zusammenarbeit im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im System des Europäischen Verfassungsvertrages (Građanskopravna saradnja u „prostoru slobode, bezbednosti i prava“ u sistemu Evropskog ustavnog ugovora, u: Festschrift für Jayme, 2004, str. 1323–1337 • Thomas Pfeiffer: Die Vergemeinschaftung des Internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts (Prenošenje međunarodnog privatnog i prava građanskog postupka na Zajednicu), u: Peter-Christian Müller-Graff (izd.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Evropski prostor slobode, bezbednosti i prava), Baden Baden 2005, str. 68–87 • Rolf Wagner: Vereinheitlichung des Internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts neun Jahre nach In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages (Usaglašavanje međunarodnog privatnog i prava građanskog postupka devet godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama): u: Neue Juristische Wochenschrift 2008, str. 2225–2229.

Internet: političke oblasti EU: http://europa.eu/pol/index_en.htm • SCAD-plus: http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Saradnja u oblasti pravosuđa u građanskim postupcima, zajedno s drugim politikama navedenim u čl. 61 UEZ (→ politika azila, imigracije i viznog režima, → saradnja u krivičnim predmetima), predstavlja osnovni stub u izgradnji → prostora slobode, bezbednosti i prava. Saradnja u ovoj oblasti je, osim toga, od značaja i za zaokruživanje → unutrašnjeg tržišta. Prekogranična trgovina robom i uslugama, ali i platni promet i promet kapitala, kao i sloboda kretanja lica u drugim državama članicama Evropske unije otežani su usled različitih nekompatibilnih građanskih prava.

Pojam saradnje iz oblasti pravosuđa u građanskim predmetima

Svrha saradnje u oblasti pravosuđa kada je reč o građanskim predmetima jeste stvaranje dodirnih tačaka za prekogranično sprovođenje prava po pitanju građanskog prava u Zajednici. Ona obuhvata, pre svega, predmete regulisanja prava o postupcima kada je reč o sprovođenju građanskog prava, u šta spada i sistem prekograničnog dostavljanja sudskih i vansudskih akata, saradnja u pribavljanju dokaza, nadležnost sudova nad prekograničnim slučajevima, priznavanje sudskih i vansudskih odluka donesenih u drugim državama članicama u građanskim i trgovinskim predmetima, i određenih pitanja porodičnog prava, kao i pojačana saradnja u uklanjanju ostalih prepreka za neometano sprovođenje građanskopravnih postupaka. Cilj je i podsticanje spojivosti prava o kolizijama, kojim se kod prekograničnih slučajeva ponekada daje odgovor na teško pitanje, koje od različitih nacionalnih pravnih poređaka, koji bi dolazili u obzir, tebe primeniti. Opšte građansko pravo načelno ne spada pod saradnju pravosuđa, iako različite materijalne građanskopravne norme mogu da otežaju funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, i stoga pokrenu njihovo usaglašavanje na osnovu čl. 95 UEZ.

Pravna osnova

Ugovor EZ sadržao je najpre u čl. 293 UEZ samo izjavu o namerama država članica da uđu u pregovore o pojednostavljivanju formalnosti radi uzajamnog priznavanja i izvršavanja sudskih i vansudskih odluka. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999), saradnja pravosuđa u građanskim predmetima prenesena je iz međuvladinog trećeg stuba → Evropske unije na nadnacionalni prvi stub (EZ); nadležnosti su sada zapisane u čl. 61 i 65 UEZ.

Mere, a među njima poimence i donošenje odredbi i direktiva, od promene Ugovora iz Nice, mogu da se donose na osnovu čl. 67 UEZ na predlog → Evropske komisije od strane → Saveta EZ sa kvalifikovanim većinom glasova (izuzetak: aspekti porodičnog prava, gde se donose jednoglasno), i sa odlučivanjem → Evropskog parlamenta. Prenosjenjem saradnje iz oblasti pravosuđa u građanskim predmetima iz trećeg u prvi stub EU, skopčan je zanimljiv razvoj: primenjuju se principi prava Zajednice, a posebno neposredno dejstvo pogodnih odredbi, njihov primat primene ispred nacionalnog prava, njihova kontrola od strane → Evropskog suda pravde, i time povezane metode tumačenja prava Zajednice. Sve to znatno poboljšava realizaciju u odnosnim oblastima. U perspektivi → Ugovora iz Lisabona, saradnja iz oblasti pravosuđa u građanskim predmetima biće intenzivirana na umeren način. Harmo-

nizacija je, prema tome, u principu moguća i bez pozivanja na unutrašnje tržište. Po pitanju sadržaja, neka ograničenja se uklanjaju. S druge strane, kod predmeta vezanih za porodično pravo zadržava se princip jednoglasnosti, dok će se u ostalim pitanjima primenjivati redovni zakonodavni postupak koji proističe iz aktuelnog postupka saodlučivanja.

Stanje integracija i perspektive razvoja

Podsticanje saradnje u oblasti pravosuđa u građanskim predmetima najpre je bilo ograničeno na samo nekoliko sporazuma, od kojih su priličan značaj u pravnom prometu u Evropi dobili, u skladu sa čl. 293 UEZ, izrađeni Briselski sporazum, i kasniji Sporazum iz Lugana o sudskoj nadležnosti i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovinskim predmetima, a kojim su obuhvaćene i neke treće države. U ovom Sporazumu utvrđene su nadležnosti nacionalnih sudova i uslovi za priznavanje i izvršenje sudskih odluka u drugim državama članicama. Briselski sporazum dopunjen je Rimskim sporazumom o pravu koje se primenjuje na obligacione odnose iz 1980, koji je delimično već uticao na usklađivanje prava o koliziji.

Nova nadležnost EZ utvrđena Ugovorom iz Amsterdama prema čl. 65 UEZ, u međuvremenu se često primenjivala. Sporazum o sudskoj nadležnosti i izvršenju iznova je donesen u vidu uredbe (Brisel 1); za bračne predmete sada važi uredba Brisel II (još 2003. ponovo reformisana). Usaglašeno je međunarodno privatno pravo za ugovorne i vanugovorne obligacione odnose, sa stupanjem na snagu uredbe Rim I i Rim II (decembar odnosno januar 2009). Na isti način, na evropsku regulativu preneseni su propisi o pravilima postupaka za potraživanja manje vrednosti, o pitanjima prekograničnih stečaja (Evropski propisi o stečaju), prekograničnom izvršenju (najpre ograničeno na nesporna potraživanja), kao i o poboljšanju saradnje sudova iz različitih država članica kod dostave akata i prikupljanja dokaza u građanskim trgovinsko-pravnim postupcima. Putem direktiva bliže su regulisani pomoć u snošenju sudskih troškova i medijacija.

Za sada, organi EZ rade na drugim merama, između ostalog i na uredbi o pravu izdržavanja, međunarodnom brakorazvodnom pravu, kao i – u perspektivi – na međunarodnom pravu nasledstva i imovinskih odnosa supružnika. Sve u svemu, saradnja iz oblasti pravosuđa u građanskim predmetima može da se označi kao najuspešnija parcijalna sfera prostora slobode, bezbednosti i prava, što se lako može objasniti njenom bliskošću s principom unutrašnjeg tržišta.

Peter-Kristijan Miler-Graf / Frideman Kainer

Saradnja u krivičnim predmetima

Ugovorna osnova: čl. 29–42 UEU

Ciljevi: Deo programa stvaranja prostora slobode, bezbednosti i prava kao propratna mera za zaokruživanje i obezbeđivanje unutrašnjeg tržišta.

Instrumenti: Okvirne odluke, odluke, zajednički stavovi, sporazumi.

Literatura: Martin Böse: Strafrecht in der Europäischen Union: Ein großer Sprung oder ein kleiner Schritt? (Krivično pravo u Evropskoj uniji: veliki skok ili mali korak?) u: Peter-Christian Müller-Graff (izd.): Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Evropski prostor slobode, bezbednosti i prava), Baden Baden 2005, str. 152–172 • Martin Heger: Europäische Beweissicherung – Perspektiven der strafrechtlichen Zusammenarbeit in Europa (Evropski postupak utvrđivanja dokaza – Perspektive krivičnopravne saradnje u Evropi), u: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS) (Časopis za međunarodnu krivičnopravnu dogmatiku) 2007, str. 547–556.

Internet: političke oblasti EU: http://europa.eu/pol/index_en.htm • SCAD-plus: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/index_en.htm

Ugovorom iz Amsterdama (1999), države članice Evropske unije unele su u Ugovor o EU cilj da stvore → prostor slobode, bezbednosti i prava (čl. 29 UEU), i da građanima Unije time pruže visok stepen bezbednosti. Ovaj cilj uglavnom treba da se postiže na tri različita načina: (1) tešnjom saradnjom organa policije, carinskih i drugih nadležnih organa u državama članicama, kao i uključivanjem Evropola, Evropske policijske službe; (2) tešnjom saradnjom organa pravosuđa; (3) usklađivanjem krivičnih propisa u državama članicama. Ove poslednje dve oblasti objedinjene su pojmom „saradnja u krivičnim predmetima“ (saradnja u prevenciji i suzbijanju krivičnih dela).

Potreba za saradnjom u ovim oblastima obrazlaže se napretkom evropskih integracija, a služi kao propratna mera uz → unutrašnje tržište, kao centralni koncept ostvarivanja Evropske zajednice. Pritom, otvaranje unutrašnjih granica, koje ide paralelno sa slobodom kretanja lica, nalaže kao potrebnu kompenzaciju bezbednosnih i kontrolnih šupljina koje nastaju ukidanjem graničnih kontrola. Delimičan doprinos u tom smislu mogu da pruže ugovorom predviđeni oblici saradnje u cilju prevencije i suzbijanja krivičnih dela. Osim toga, saradnju podupire i ideja da bi cilj slobode kao temelj evropskih integracija izgubio svoj smisao kada ova sloboda ne bi mogla da se ostvari u jednom pravnom pro-

storu u kojem građanin može da se uzda u svoju sigurnost i u sistem pravne države. Istovremeno, međunarodni terorizam koji je napadom od 11. marta 2004. u Madridu stigao i do Evrope, stvara novi izazov za evropsku saradnju u pogledu prevencije i suzbijanja krivičnih dela.

Pravne osnove nakon Amsterdama i Nice

Saradnja u prevenciji i suzbijanju krivičnih dela, koja je tek u okviru Ugovora iz Mastrihta (1993) kao treći stub Unije poprimila strukturisano institucionalizovanu formu međuvladine saradnje, dalje je razvijana u Ugovoru iz Amsterdama (1999). Dosadašnji predmeti od zajedničkog interesa u oblasti saradnje policije i pravosudnih organa u krivičnim delima dobrim delom prerađeni su i dopunjeni detaljnim spiskovima (čl. 30, 31 UEU). Naspram prenošenja ovih oblasti u Ugovor o EZ, i time u oblast nadnacionalne saradnje u smislu prava Zajednice po ugledu na → politiku azila, imigracije i viznog režima i na → saradnju pravosudnih organa u građanskim predmetima, postojao je rezervisan stav država članica vezan za pitanje suvereniteta. Tako se, doduše, ostalo na međuvladinoj saradnji i uglavnom na principu jednoglasnosti, iako se broj pravnih instrumenata specifičnih za Uniju uočljivo povećao. Pre svega je, kao novi vid angažovanja, uvedena takozvana okvirna odluka koja je – slično direktivi (čl. 249(3) UEZ) – obavezujuća u pogledu cilja koji treba da se ostvari, a države članice (koje po tom pitanju imaju pravo da biraju oblik i sredstva) dužne su da ih sprovedu, iako ona ni pod kakvom pretpostavkom ne može da bude neposredno primenjiva (čl. 34 UEU). Na osnovu okvirne odluke može da se izostavi pre svega potreba ratifikacije sporazuma oko kojih je postignut dogovor, a koja odlaže njihovo stupanje na snagu. Takođe se postiže poboljšanje i u pogledu učestvovanja → Evropskog parlamenta i → Evropske komisije, kao i pravne zaštite putem → Evropskog suda pravde (ESP). U pogledu sadržaja, Ugovor iz Nice (2003) dalje je razvio saradnju na nivou pravosuđa predviđenim osnivanjem institucije pod nazivom → Evrojust, u čijoj nadležnosti su, u prvom redu, zadaci koordinacije.

Skok u pogledu integracije, kada je reč o saradnji u krivičnim predmetima, formulisan je u → Ugovoru iz Lisabona. U njemu se uglavnom ukida njena posebna međuvladina pozicija, a opšti pravni instrumenti sadašnje Zajednice (uredbe i direktive) postaju primenjive i načelno se podređuju redovnom zakonodavnom postupku koji se izvodi iz aktuelnog postupka saodlučivanja. Ovo za sobom posebno povlači pravo na saodlučivanje Evropskog parlamenta, iako su zadržana ograničenja u vidu jednoglasnih odluka i modifikacija u konkretnim slučajevima.

Saradnja na pravosudnom nivou

Saradnja na pravosudnom nivou radi prevencije i suzbijanja krivičnih dela sastoji se od dva elementa. Najpre, nastoji se da se saradnjom organa za krivično gonjenje olakša prekogranično gonjenje krivičnih dela. Pritom, posebno je reč o priznavanju odluka (na primer, odluke o oduzimanju), olakšavanju ekstradicije i, uopštenije, o postepenom usaglašavanju prava krivičnog postupka. Od presudnog značaja u tom smislu jeste okvirna odluka o uvođenju evropskog naloga za hapšenje koji za 32 vrste delikata skraćuje dosadašnji postupak ekstradicije. Saradnju organa na pravosudnom nivou podržava, između ostalog, i Evropska pravosudna mreža, i 2002. godine osnovana institucija „Evrojust“, koja kod teških krivičnih dela prekogranično koordiniše i podstiče istražne radnje i krivično gonjenje. Kao drugo, i usklađivanje materijalnog krivičnog prava je, od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama u čl. 29 i 31e UEU, takođe tematizovano u okviru trećeg stuba. Time je u Ugovoru o EU izričito reč o utvrđivanju minimalnih propisa i elementa krivičnih dela i kazni za pojedine prekogranične i teške vrste delikata. Ove nadležnosti su, u međuvremenu, različitim okvirnim odlukama, primenjivane naročito kada je reč o organizovanom kriminalu, terorizmu i trgovini ljudima.

Policijska saradnja

U okviru policijske saradnje s ciljem prevencije i gonjenja krivičnih dela, istaknuti značaj ima Evropol. Zadaci Evropola su, pre svega, borba protiv nelegalne trgovine opijatima, nelegalne trgovine radioaktivnim i nuklearnim supstancama, kriminal ilegalnog prebacivanja lica preko granica (trafficking), prodaja ukradenih motornih vozila, trgovina ljudima uključujući i seksualno nasilje nad decom, kao i proizvodnja i širenje dečije pornografije, terorizam i falsifikovanje novca odnosno pranje novca. U tom smislu, organ raspolaže nizom ovlašćenja, a posebno onim da razmenjuje informacije, izrađuje analize kriminala, obezbeđuje ekspertizu i tehničku podršku kod istraga u državama članicama, kao i, na koncu, da saraduje s Trećim državama. Generalno se pokazuje da Evropol uglavnom obavlja funkcije podrške i koordinacije, kao i ograničene operativne funkcije koje će se intenzivirati prema pravilima projektovanog ustavnog ugovora. Pored toga, postoje brojni drugi instrumenti za poboljšanje saradnje nacionalnih policijskih i organa za krivično gonjenje. Jedan primer predstavlja mogućnost formiranja zajedničkih istražnih grupa koja je data okvirnim ugovorom iz 2002. godine, potom – osnivanje Evropske policijske akademije, kao i oblici sa-

radnje policije proistekli iz Sporazuma o sprovođenju Šengenskog ugovora (SSŠU) (između ostalog, ovlašćenje za sprovođenje prekograničnog nadzora (čl. 40 SSŠ) i prekogranična potera (čl. 41 SSŠU – gonjenje begunca i preko granica). Osim toga, svim policijskim službama sada je otvoren pristup Šengenskom informacionom sistemu (ŠIS), koji se – pored baze podataka o licima popisanim za odbijanje dozvole imigracije – sastoji i od baze podataka o poternicama (unija poternica, čl. 92ff, SSŠU). Puštanje u rad Sistema sledbenika (ŠIS II) ima za cilj da se poboljša razmena informacija što predstavlja srž policijske saradnje. Saradnja je konačno i produbljena u okviru borbe protiv terorizma; u jednoj odluci → Saveta EU predviđene su različite mere koje treba, pre svega, da poboljšaju razmenu informacija između nadležnih organa u Evropskoj uniji.

Perspektiva

Generator daljeg razvoja mogli bi da budu, pre svega, izazovi poput međunarodnog terorizma. U tom smislu, potrebno je, međutim, u manjoj meri, dalje normiranje prava, i bolje sprovođenje postojećih instrumenata u svim državama članicama. Kratkoročno i srednjoročno gledano, Komisija u svojoj Zelenoj knjizi o krivičnom postupku kao težište legislativne delatnosti predviđa pre svega potpuno ostvarivanje načela uzajamnog priznavanja i korespondirajućeg obezbeđivanja garancija radi svestranog obezbeđivanja osnovnih prava koja se odnose na pravosuđe. U tom pogledu već postoje neke konkretne inicijative Komisije kao, na primer, jedan predlog okvirne odluke o evropskom nalogu za pribavljanje dokaza koji bi bitno pojednostavio zahtev za izvođenje dokaza u drugim državama članicama.

U perspektivi Ugovora iz Lisabona nalaze se važni novi podsticaji integracija za predmetnu oblast. Valja pomenuti posebno omogućavanje da se uspostavi evropsko tužilaštvo koje bi vodilo istražne radnje u svojstvu evropskog organa tužilaštva i istupalo pred nacionalnim sudovima. Time bi se evropskim službenicima po prvi put dodelili, do sada nacionalno suvereni, ključni državni zadaci. Dalje, proširila bi se i mogućnost harmonizacije materijalnog krivičnog prava i prava o krivičnom postupku.

Peter-Kristijan Miler-Graf / Frideman Kainer

Savet Evropske unije

Ugovorna osnova: čl. 5 UEU, čl. 7 UEZ, čl. 202–210 UEZ.

Zadaci: Centralna nadležnost je donošenje odluka o realizaciji ugovornih ciljeva; donošenje propisa; prenošenje nadležnosti za sprovođenje propisa na Komisiju; usaglašavanje ekonomske politike država članica; izvršne nadležnosti.

Sastav: Po jedan predstavnik iz svake države članice na ministarskom nivou koji ima ovlaštenja da donosi obavezujuće odluke za svoju vladu (čl. 203 UEZ). Savet se, u zavisnosti od teme, okuplja u različitim sastavima.

Sedište i službenici: Brisel; Savet se u aprilu, junu i oktobru sastaje u Luksemburgu; više od 2.600 službenika u Generalnom sekretarijatu Saveta.

Literatura: Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: *The Council of Ministers*, 2. izdanje. Houndsmills/New York 2006 (Savet ministara). • Daniela Kietz: *Rat der Europäischen Union*, u: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (izd.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*, Baden-Baden 2008, str. 59–66 (Savet Evropske unije, u: *Godišnjak Evropske integracije*).

• Daniel Naurin/Helen Wallace/Neill Nugent/William E. Paterson/Michelle P. Egan (izd.): *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Houndsmills/New York 2008 (Otkrivanje Saveta Evropske unije: igre koje vlade igraju u Briselu) • Heide Wedemeyer: *Mehrheitsbeschlussfassung im Rat der Europäischen Union*, Baden-Baden 2008 (Većinsko donošenje odluka u Savetu Evropske unije).

Internet: <http://www.consilium.eu.int/>

Savet Evropske unije predstavlja države članice u političkom sistemu EU. On je direktna veza između EU nivoa i zastupanja interesa država članica. Savet raspolaže, delimično uz saodlučivanje Evropskog parlamenta, ovlašćenjem da odlučuje o realizaciji ugovorom utvrđenih ciljeva i o donošenju pravnih normi u okviru EZ i EU. On odlučuje o donošenju pravnih propisa, može da prenosi nadležnosti za sprovođenje propisa na Komisiju, ili da ih lično sprovodi. Osim toga, Savet je odgovoran za usklađivanje ekonomskih politika država članica.

Istorijski razvoj

Kao i u slučaju ostalih EU-organa, tokom evropskih integracija značajno su se menjali struktura i način rada Saveta. Sve do Jedinstvenog evropskog akta (JEA) 1987. godine, Savet je bio jedan spor organ Zajednice, snažno orijentisan na stvaranje konsenzusa u svom radu, a način njegovog funkcionisanja bio je u značajnoj meri netransparentan.

Uprkos tome što je JEA proširio odluke koje se donose kvalifikovanom većinom (KV), Savet je i dalje bio okrenut ka stvaranju konsenzusa. Mogućnost glasanja KV služila je kao potencijalna pretnja koja je trebalo da utiče na povećanje spremnosti na konsenzus. Kao izuzetak može se navesti samo budžetski proces u kojem Savet od sredine sedamdesetih godina isključivo odlučuje kvalifikovanom većinom.

Ugovorom iz Mاستrihta (1993) ukinuta je, još u JEA utemeljena, razdvojenost Saveta ministara EZ i ministarskih sednica u okviru spoljnih odnosa. Od tada je Savet nadležan i u → Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (ZSBP), kao i u → saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Revizijama Ugovora iz Amsterdama (1999) i iz Nice (2003) utvrđeno je dalje proširenje nadležnosti, kao i revizija struktura i modaliteta donošenja odluka Saveta.

Institucionalna struktura i način rada

Prvobitno su se u Savetu sastajali ministri spoljnih poslova država članica. Kao posledica kvalitativnog i kvantitativnog proširenja aktivnosti EU, Savet se sastajao u fazama, u više od 20 sastava podeljenih po oblastima. U junu 2000, Savet je ograničio broj svojih sastava na 16, a 2002. godine, spajanjem pojedinih resora, smanjio ih je na devet.

Savet se sastoji od po jednog predstavnika svake države članice na ministarskom nivou koji ima ovlašćenja da donosi obavezujuće odluke u ime svoje Vlade (čl. 203 UEZ).

Ova formulacija omogućava federalnim državama članicama da pošalju ministre sa subnacionalnog nivoa na sednice Saveta. Iz toga sledi da članovi Saveta s pravom glasa – po principu dvostruke legitimacije – za svoje učestvovanje u donošenju odluka na evropskom nivou imaju indirektan legitimitet time što su članovi nacionalne ili subnacionalne vlade države članice, čime su direktno demokratski legitimisani i odgovorni.

Sedište Saveta je u Briselu. U aprilu, junu i oktobru Savet zaseda u Luksemburgu. Po pravilu, Savet se po resorima sastaje dva puta za vreme jednog predsedavanja. Savet „opštih poslova“ (ministri spoljnih poslova), Savet za poljoprivredu i Ekofin savet (ministri ekonomije i finansija) sastaju se češće, neretko i jednom mesečno. Od septembra 2001, češće se sastaje i Savet ministara unutrašnjih poslova i pravosuđa. Kada se „Savet opštih poslova“ sastaje po pitanju → Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP), mogu da prisustvuju i ministri odbrane. Posebnu poziciju zauzima Evrogrupa koja se uvek sastaje pre Ekofin saveta. Nju čine predstavnici šesnaest država Evrozone.

Generalni sekretarijat sa više od 2.600 službenika pruža Savetu podršku, kao i Komitet stalnih predstavnika (KSP), i mnoštvo radnih gru-

pa. Generalni sekretarijat zadužen je za administrativnu i organizacionu podršku Savetu. Generalni sekretar kao Visoki predstavnik za ZSBP ima, doduše, i političku funkciju. Organizaciono upravljanje radom Saveta preuzima zamenik Generalnog sekretara (čl. 207(2) UEZ).

KSP odlučujući je organ za pripremu odluka Saveta. On se sastoji iz dva dela: KSP I sastoji se od zamenika stalnih predstavnika država članica, a KSP II iz stalnih predstavnika. KSP I bavi se više tehničkim pitanjima koja se odnose na zajedničko tržište, dok se KSP II bavi više političkim, odnosno temama ZSBP i EBOP, i → prostorom slobode, bezbednosti i prava. Oba Odbora sastaju se najmanje jednom nedeljno i pripremaju sednice Saveta. Cilj rada KSP jeste da razvrsta teme na one pod tačku A i pod tačku B dnevnog reda Saveta. Kada je reč o temama tačke A, Savet po pravilu daje saglasnost na predlog odluke, bez dalje rasprave KSP o tome. O temama pod tačkom B, koje su često politički osetljiva ili kontroverzna pitanja, ministri vode diskusiju. I za tačke A i za tačke B potrebno je da Savet formalno dâ svoju saglasnost. KSP odlučuje, osim toga, o tome koji predmeti se stavljaju na dnevni red Saveta, a koji se vraćaju radnim grupama na pregovore. Oko 300 radnih grupa Saveta čine nacionalni službenici koji iz svojih država putuju na sednice u Brisel.

Svi pravni akti o kojima odlučuje Savet prolaze ili kroz KSP I ili II. Tako, KSP predstavlja centralno mesto u okviru strukture Saveta za donošenje odluka. Na tom nivou često se pregovorima dolazi do kompromisa, do tzv. paket-rešenja o različitim resorima, koje tada ministri u različitim postupcima – u saradnji, saodlučivanju ili konsultaciji sa Evropskim parlamentom – prihvataju.

Ispunjavajući svoje zadatke u političkim oblastima Zajednice, Savet potpada pod nadležnost Evropskog suda pravde (ESP) koji odluke Saveta može da proglasi ništavim, ili da Savet osudi zbog nečinjenja (čl. 230, 232 UEZ).

Na rad Saveta u velikoj meri utiče država koja predsedava EU. U skladu s redosledom koji je Savet jednoglasno utvrdio, države se na pola godine smenjuju sa čela EU, i sadržinski i organizaciono pripremaju rad Saveta.

Od 1989, svaka predsedavajuća država predaje detaljan radni program koji sadrži njene prioritete, kao i zajednički formulisane i obrađene reformske namere EU. U zadatke predsedavajuće države spada, između ostalog, i sazivanje i vođenje sednica na različitim nivoima koje se održavaju u okviru strukture Saveta, kao i eksterno predstavljanje EU, zajedno sa Visokim predstavnikom za ZSBP. Pravilnik Saveta ostavlja državi koja predsedava širok prostor za kreiranje pojedinih

| | Prva polovina godine (januar–jun) | Druga polovina godine (jul–decembar) |
|-------|--------------------------------------|---|
| 2008. | Slovenija | <i>Francuska</i> |
| 2009. | <i>Republika Češka</i> | <i>Švedska</i> |
| 2010. | Španija | Belgija |
| 2011. | Mađarska | <i>Poljska</i> |
| 2012. | <i>Danska</i> | <i>Kipar</i> |
| 2013. | Irska | Litvanija |
| 2014. | Grčka | <i>Italija</i> |
| 2015. | <i>Letonija</i> | <i>Luksemburg</i> |
| 2016. | Holandija | Slovačka |
| 2017. | Malta | <i>Velika Britanija</i> |
| 2018. | <i>Estonija</i> | <i>Bugarska</i> |
| 2019. | Austrija | Rumunija |
| 2020. | Finska | |

Grupe od po tri države (*kurziv / normal*) = timsko predsedavanje

sednica. U decembru 2003, Evropski Savet doneo je prvi put trogodišnji strateški program Saveta. On je obuhvatao period od 2004. do 2006, a razradili su ga odgovarajući predsednici nezamenjujući time svoje sopstvene programe predsedavanja. Praksa ovakvih zajedničkih sastavljanja prioriteta država koje jedna za drugom predsedavaju (tzv. „timsko predsedavanje“) nastavljeno je i nakon 2006. Tako su Nemačka, Portugalija i Slovenija 2007. zajedno razradile program za osamnaest meseci. Timska predsedavanja obuhvataju predsedavanja Savetom tri države članice koje jedna drugu slede u predsedavanju.

Pored zvaničnih sednica, ministri se sastaju i na neformalnim sastancima. Primarni cilj ovih sednica jeste da se u „opuštenijoj“ atmosferi i u užem krugu službenika pronađu kompromisi i diskutuje o tema. Doduše, na ovim nezvaničnim sastancima Savet nema pravo da donosi pravno obavezujuće odluke.

Načini glasanja

U zavisnosti od ugovorne osnove, političke oblasti i → postupka odlučivanja u Savetu je za glasanje potrebna različita većina. Glasanje prostom većinom država članica skoro da se više ne koristi. Po pravilu, Savet odlučuje jednoglasno ili, kako je utvrđeno u Ugovoru iz Nice, u 128 slučajeva EZ i u 9 slučajeva EU, kvalifikovanom većinom. Dok u sluča-

ju jednoglasnog izglasavanja (i proste većine) glas svake države članice ima istu težinu, kod odlučivanja KV nije tako (čl. 205 UEZ). Tada se davanjem različitog značaja glasovima država članica pokušava uzeti u obzir demografski element prilikom odlučivanja.

Već je u Rimskim ugovorima bilo predviđeno odlučivanje KV. Faktičko sprovođenje te odredbe u okviru → agrarne politike izazvalo je, međutim, šezdesetih godina tešku krizu, i dovelo je 1965. godine do „politike prazne stolice“ zbog neučestvovanja francuske delegacije na zasedanjima Saveta. „Luksemburški kompromis“ koji je postignut radi rešenja te krize 1966. okončao je blokadu. On je predvideo da za pitanja od vitalnog interesa za pojedinu državu članicu mora tražiti kompromis sve dok dotična država ne bude spremna da se saglasi. Međutim, ovaj postupak je samo retko primenjivan, i od osamdesetih godina on više nije korišćen. Pošto je, pritom, reč o političkoj, a ne pravno obavezujućoj saglasnosti, nemoguće je formalno ukinuti „Luksemburški kompromis“, te stoga on i dalje postoji, iako *de facto* ne utiče na donošenje odluka u Savetu. Od Ugovora iz Nice, „Luksemburški kompromis“ nalazi se u modifikovanom obliku u ZSBP (čl. 23(2) UEU) i u pojačanoj saradnji (čl. 40 UEU).

S obzirom na reformu i novo vrednovanje glasova, još u Amsterdamu je dogovoreno da novi sistem treba da predstavlja nadoknadu za najveće države kada odustanu od drugog člana Komisije u okviru → politike proširenja EU. Šefovi država i vlada saglasili su se tim povodom oko kombinacije vrednovanja glasova i dvostruke većine (broj stanovnika i broj glasova).

Za odluke koje se donose KV (čl. 205 UEZ) u okviru EU-15, s obzirom na Ugovor iz Nice, moralo je biti sakupljeno 62 (71%) od ukupno 87 glasova, a u nekim slučajevima – glasovi najmanje 10 država članica. To iznosi otprilike 58% stanovnika EU. KV, odnosno većina koja ima mogućnost blokade, mogla se dostići sa 26 glasova (29%). Nakon proširenja, od 1. novembra 2004, primenjuju se nova pravila u odlučivanju KV. Ona su se sastojala od najmanje tri međusobno povezane komponente. U EU-25 KV bila je postignuta kada bi se sakupila 232 glasa od 321. Novim vrednovanjem, po Ugovoru iz Nice, glasovi velikih država dobili su veću težinu. Veće uvažavanje demografskog faktora dopunjeno je novim kriterijumom za postizanje KV. Po njemu, za odluku nije bilo dovoljno imati podršku 232 glasa već su ti glasovi morali da predstavljaju najmanje 62% stanovnika EU. Osim toga, većina država morala je da podrži tako donesenu odluku. Od kada EU ima 27 država članica, granica za KV povećala se na 255 (74%) glasova od ukupno 345 glasova. To odgovara udelu stanovništva od 58%. Pošto, međutim,

time nije zadovoljena klauzula od 62% stanovništva, u procesu odlučivanja EU sa 27 država članica 255 glasova nije dovoljno za KV. Osim toga, moguće je i da manjina od 13 država sakupi tih 255 glasova, i u tom slučaju bi se onda primenila klauzula po kojoj većina država mora da donese odluku.

Ispostavilo se da je, sa 32 nova slučaja u Ugovoru iz Nice, došlo do relativno malog povećanja broja odluka koje se donose KV. U određenom broju tih slučajeva do prelaska na KV dolazi kasnije, ili se odluka donosi jednoglasno u Savetu. U deset od novih slučajeva odlučivanja KV reč je o kadrovskim odlukama.

Uprkos svim ovim računicama sa KV, ne sme se prevideti da se i danas donošenje odluka u Savetu više zasniva na konsenzusu nego na međusobnom preglasavanju, i da u Savetu ne postoje čvrste koalicije između pojedinih država već da se koalicije menjaju u zavisnosti od političkih tema.

Promene u Ugovoru iz Lisabona

Diskusije o reformi sistema Saveta skoncentrisale su se od devedesetih godina na nedostatak interne koordinacije, na ulogu i strukturu različitih veća u Savetu, vrednosti zakonodavnih i izvršnih funkcija Saveta, dodatno preuzimanje funkcija Saveta od strane → Evropskog saveta, povećanje transparentnosti, kao i na novo uređenje šestomesečne rotacije predsedavanja nakon proširenja. Još 2002. godine zaključene se bitne reforme u razdvajanju dnevnog reda spoljnopolitičkog i koordinaciono-političkog dela Saveta „Opšti poslovi“, u smanjenju tela Saveta, i u uvođenju dužeg zasedanja predsedništva u stručnim telima Saveta. → Ugovor iz Lisabona trebalo je da nastavi te reforme. On je predvideo promenu u smenjivanju predsedavajućeg u većima. Na čelu Saveta „Spoljnih poslova“ trebalo bi permanentno da bude novoizabrani Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku. Predsedavanje u ostalim većima Saveta realizovano je u skladu s principom rotacije država članica.

S obzirom na načine glasanja u Savetu Ugovor iz Lisabona učinio je KV uobičajenom metodom glasanja osim u slučajevima kada Ugovor predviđa neki drugi postupak (čl. 16(3) UEU). Čl. 238 UNREU reguliše novi sistem KV. U skladu sa navodima u tom ugovoru, KV ostvarena je kada najmanje 55% članova Saveta, koji predstavljaju najmanje 15 država i zajedno najmanje 65% stanovništva EU, glasaju za neki predlog. Ova kombinacija dopunjena je uvođenjem manjine od četiri države koja ima pravo da blokira rad. Do 31. oktobra 2014, član 3(3)

UNREU protokola (br. 36) o prelaznom glasanju regulisaće kada će se KV u Savetu primenjivati, a kada ne. U objašnjenju čl. 16 UEU i čl. 238 UNREU, za period od 1. novembra 2014. do 31. marta 2017, utvrđeno je da se odluke ne mogu donositi novom KV ukoliko se najmanje tri četvrtine stanovništva ili najmanje tri četvrtine država članica, koliko bi bilo potrebno za manjinu koja ima pravo da blokira rad, suprotstavi donošenju nekog pravnog akta. Od 1. aprila 2017, za to bi bilo potrebno 55% stanovništva i 55% država članica. Ukoliko Savet ne odluči po inicijativi Komisije odnosno ministra spoljnih poslova, od 1. novembra 2014. važi kvorum od 72% država i 65% stanovnika (čl. 238(2) UNREU).

Ovom reformom postupka glasanja Ugovor iz Lisabona ostvario bi prelazak s principa vrednovanih glasova na princip dvostruke većine. Dvostruka većina bila bi, doduše, povezana sa mnoštvom uslova koji sistem glasanja ne bi učinili ni transparentnijim ni efikasnijim.

Gabi Umbah

(aktualizovana verzija teksta: Ines Hartvig / Gabi Umbah, 2007)

Savet Evrope

Članovi: Partneri u Statutu, trenutno 47 evropskih država.

Datum osnivanja, sedište: 5. 5. 1949, u Londonu; Strazbur.

Pravne osnove: Statut Saveta Evrope od 5. 5. 1949, 202 ugovora i sporazuma (od kojih nisu svi važeći).

Organi: Ministarski komitet (47 ministara spoljnih poslova ili njihovih izaslanika); Parlamentarna skupština (delegacije parlamenata svake države članice sa po 2–18 članova, trenutno ima ukupno 318 predstavnika).

Institucije: Evropski sud za ljudska prava; Komesar za ljudska prava; Kongres opština i regiona Evrope.

Radne oblasti: Izgradnja i obezbeđivanje demokratije i sistema pravne države; poštovanje ljudskih prava; očuvanje evropskog kulturnog nasleđa; Forum za konsultacije u oblastima migracija, novih tehnologija, bioetike, terorizma, međunarodnog kriminala, netolerancije.

Budžet 2009: 205 miliona evra (2004: 180,5 miliona evra). Najveći deo budžeta snose Nemačka, Francuska, Italija, Ruska Federacija i Ujedinjeno Kraljevstvo, sa po 11,9188%. Za ostale programe, u kojima ne učestvuju sve države, postoji poseban budžet.

Literatura: Robert Antreter (izd.): Quo vadis Europarat, Bonn, 1995 (Kvo vadis Savet Evrope) • Daniel Tarschys: Wandel in Mittel- und Osteuropa und die Stellung des Europarates, Universität des Saarlandes, Europa-Institut, Saarbrücken, 1996 (Promene u Srednjoj i Istočnoj Evropi i stav Saveta Evrope) • Denis Huber: A decade which made History – The Council of Europe 1989–1999, Strassburg, 1999 (Decenija koja je obeležila istoriju – Savet Evrope 1989–1999) • Hans Christian Krüger: Der Europarat im 21. Jahrhundert: Seine Rolle und Aufgaben, Zeitschrift für Europarechtliche Studien 1999, str. 367ff (Savet Evrope u 21. veku: njegova uloga i zadaci, Časopis za evropsko-pravne studije).

Internet: <http://www.coe.int> • Statut: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/v3MenuTraites.asp>

Savet Evrope osnovalo je deset država, 5. maja 1949, kao prvu organizaciju evropskih država nakon Drugog svetskog rata. Savezna Republika Nemačka pristupila je 13. jula 1950. Po članu 1 svog Statuta organizacija je sebi postavila zadatak da uspostavi „blisku vezu između svojih članica radi zaštite i unapređivanja ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe, i da podstiče njihov ekonomski i socijalni napredak“. Ovaj zadatak trebalo je ispuniti zajedničkim delovanjem na ekonomskom, socijalnom, kulturnom, naučnom, pravnom i administrativnom planu, kao i kroz zaštitu i razvoj ljudskih prava i osnovnih sloboda. Za pitanja nacionalne odbrane Savet Evrope nije zadužen.

Posebna oblast interesovanja organizacije jeste razvoj i poštovanje principa pravne države u Evropi. Predstavnici Saveta Evrope pružaju savetodavne usluge državama članicama prilikom izrade Ustava i zakona koji se odnose na principe pravne države, demokratiju ili ljudska prava. Oni nadziru ispravnost parlamentarnih i ostalih značajnih izbora u državama članicama Saveta Evrope, i u državama koje žele da pristupe organizaciji. Komitet Saveta Evrope ocenjuje, na primer, da li se poštuju određena prava građana u državama članicama kao što je pravo da ne budete mučeni od strane državnih organa.

Kao rezultat svog rada, Savet Evrope može da ukaže na evropske sporazume sklopljene u njegovim institucionalnim okvirima na određene teme. Više od 196 ugovora i konvencija Saveta Evrope deo su prava država članica. Osnovu predstavlja → Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) od 4. novembra 1950 koja, u međuvremenu, ima 14 protokola, Evropska socijalna povelja od 18. oktobra 1961, Konvencija protiv mučenja od 26. novembra 1987, Konvencija o manjinama od 1. februara 1995, i Sporazum o ljudskim pravima i biomedicini od 4. aprila 1997, sa dodatnim protokolom od 25. januara 2005, i Sporazum o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja od 25. oktobra 2007. godine

Struktura prve organizacije evropskih država

Statut Saveta Evrope predviđa dva organa: Komitet ministara je organ koji donosi odluke u organizaciji. U njegov sastav ulaze ministri spolnih poslova pojedinih država članica ili njihovi stalni diplomatski predstavnici u Strazburu, pri čemu je, po pravilu, reč o diplomatama visokog ranga. Predsedavajući se smenjuju svakih šest meseci u okviru polugodišnjih zasedanja po (engleskom) abecednom redu država članica. Za vreme polugodišnjih okupljanja ministara, redovno u maju i novembru u Strazburu, raspravlja se o političkim pitanjima država članica koja su od zajedničkog evropskog interesa. Nedeljni sastanci stalnih predstavnika održavaju se takođe u Strazburu, u sali za sednice Komiteta ministara.

Parlamentarna skupština (do 1994. Savetodavna skupština) održava svoja godišnja zasedanja u Strazburu. Ona formira stručne odbore (između ostalih, Pravni odbor, Politički odbor, Odbor za ravnopravnost žena i muškaraca, Odbor za ispunjavanje obaveza preuzetih od strane država članica Saveta Evrope – Odbor za monitoring), koji u okviru svojih nadležnosti mogu da proveravaju, da zastupaju stanovište, i da podnose izveštaj Skupštini. Turski konzervativac Mevlut Kavusoglu od

januara 2010. predsednik Parlamentarne skupštine, koja u međuvremenu broji 636 članova i 18 posmatrača.

Oba organa imaju podršku Generalnog sekretarijata. Za Generalnog sekretara Saveta Evrope izabran je 1. februara 2006. godine Španac Mateo Balfego, na regularan mandat od pet godina.

Kongres opština i regiona Evrope, koji je osnovan 1994, pored Komiteta ministara i Parlamentarne skupštine, ima zadatak da jača demokratske strukture na lokalnom i regionalnom nivou (→ Evropa regiona), i da pruža podršku srednjoevropskim i istočnoevropskim državama članicama prilikom izgradnje lokalnih i regionalnih demokratskih struktura. On predstavlja zamenu za Konferenciju opština i regiona Evrope, osnovanu 1951. Kongres se sastoji od dve komore: od lokalnih teritorijalnih tela i regiona, u kojima sede predstavnici opština i regiona 47 država članica. Od 26. oktobra 2010, njegov predsednik je Kejt Vajtmer iz Turske, sa mandatom od dve godine.

Svaka država članica snosi troškove svojih predstavnika u Komitetu ministara i u Parlamentarnoj skupštini. Troškove sekretarijata snose svi članovi. Osim toga, države članice daju godišnje priloge kojima se finansiraju programi koje Savet Evrope inicira i realizuje u okviru svojih zadataka.

Politika pristupanja

40 godina Savet Evrope bio je orijentisan kao Zapadnoj Evropi. Nakon promena u Srednjoj i Istočnoj Evropi zadaci su se promenili. Saradnja sa reformskim državama i njihovo primanje u članstvo došli su u prvi plan. Sastavljeni su posebni programi kako bi se pružila podrška novim partnerima pre i nakon pristupanja koja im je neophodna u procesu demokratske transformacije. Rezultat toga bio je prijem Mađarske (1990), Poljske (1991), Bugarske (1992), Estonije, Litvanije, Slovenije, Slovačke, Češke Republike i Rumunije (1993). Politiku pristupanja potvrdili su šefovi država i vlada na njihovom prvom samitu, 8. i 9. oktobra 1993, u Beču. Pod motom „demokratska bezbednost“ Savet Evrope želeo je da se od tada bori za stabilnost na čitavom evropskom kontinentu. Organizacija je počela da se smatra tačkom začetka nove, postkomunističke Evrope.

I povodom drugog susreta šefova država i vlada, 10. i 11. oktobra 1997. u Strazburu, naglašena je ispravnost te politike. Ipak je ovaj samit imao prevashodni zadatak da pruži odgovore na pitanja koja su se otvorila pred Savetom Evrope povodom njegove politike pristupanja: želja da se svim reformskim državama ponudi efikasna i sveobuhvatna

podrška dovela je, uz ublažavanje dotadašnjih strogih kriterijuma pristupanja, do prijema 21 države Srednje i Istočne Evrope: Albanija, Letonija, Republika Moldavija, Makedonija, Ukrajina (pristupile 1995), Rusija, Hrvatska (1996), Gruzija (1999), Jermenija, Azerbejdžan (2001), Bosna i Hercegovina (2002), Srbija i Crna Gora (2003, odnosno 2007). Belorusija je još 1993. podnela zahtev za pristupanje Savetu Evrope; status gostujuće države, koji je bio odobren 1992, ukinut je 1997. jer nije bio ispunjen minimum demokratskih standarda.

Monitoring

Nove, a i neke starije, države članice u vreme prijema velikim delom nisu ispunjavale, a u malom delu – ni dan-danas ne ispunjavaju kriterijume za prijem koji su propisani u Statutu Saveta Evrope. Države su se, doduše, bez izuzetka, obavezale da će nakon prijema da rade na ispunjenju propisa organizacije. U to spada uvođenje odnosno poboljšavanje demokratskih principa, principa pravne države, poštovanja ljudskih prava, sprovođenja slobodnih izbora, garancija slobodnih medija, sloboda izražavanja, zaštita manjina, kao i poštovanje principa međunarodnog prava. Ipak, države zbog svojih, na neki način, haotičnih državnih struktura, nisu ispunile te obaveze. Stoga su otvorene posebne mogućnosti nadzora i sankcionisanja: monitoring je često umeo da ukaže na značajne nedostatke u smislu poštovanja principa pravne države u pojedinim državama članicama. Takva teška i dugotrajna kršenja principa Saveta Evrope mogu imati za posledicu isključivanje dotične države iz organizacije. Međutim, monitoring redovno nije povlačio ozbiljne posledice. Više puta Ukrajini je prećeno mogućim isključenjem iz rada Parlamentarne skupštine, ali to nije realizovano. Razmatralo se i isključenje Turske ili Jermenije; u januaru 2004, Parlamentarna skupština zapretila je Azerbejdžanu isključenjem nakon neprihvatljivog toka predsedničkih izbora u oktobru 2003, kao i izgreda koji su usledili. Jedino je ruskim poslanicima zbog teških povreda ljudskih prava u Čečeniji, 2000. i 2001. godine, na nekoliko meseci ukinuto pravo glasa u Parlamentarnoj skupštini. Rusku vojnu intervenciju u Gruziji, u leto 2008, kritikovali su mnogi poslanici. Zahtev da se osamnaestorici ruskih predstavnika oduzme pravo glasa u Parlamentarnoj skupštini nije dobio većinu. Postupak monitoringa predstavlja, dakle, mnogo više forum za kritički dijalog, izveštaji su osnov za diplomatski pritisak koji vrši Komitet ministara. Osamdeset četvoro članova Odbora za monitoring bavilo se 2009. godine Albanijom, Jermenijom, Azerbejdžanom, Bosnom i Hercegovinom, Gruzijom, Moldavijom, Monakom, Crnom

Gorom, Rusijom, Srbijom, Ukrajinom, i posebno ratom između Gruzije i Rusije.

Strukturne reforme

Od prvog samita u Beču 1993, broj članova Saveta Evrope povećao se na 800 miliona građana. Budžet nije mogao da isprati skoro eksplozivno proširenje organizacije. Strukture i podela posla proširenog Saveta Evrope morali su da se reformišu kako bi se održala efikasnost u radu. Komitet mudraca, osnovan nakon drugog samita šefova država i vlada, 10. i 11. oktobra 1997. u Strazburu, dao je odgovarajuće predloge. Prve reforme trebalo je da se pokrenu povodom 50. godišnjice postojanja organizacije u maju 1999. godine. Sprovedeno je uvođenje Komesara za ljudska prava za kojeg je postojalo zalaganje u akcionom planu šefova država i vlada iz 1997. Nakon šestogodišnjeg mandata prvog komesara, Alvara Žil Roblesa iz Španije, u aprilu 2006, funkciju je preuzeo Tomas Hamarberg iz Švedske. Uvedeni su novi pravilnici Parlamentarne skupštine i Kongresa opština i regiona Evrope. Aktivnosti organizacije država u oblastima demokratije, principa pravne države i ljudskih prava dobile su, zbog nedovoljnih finansija, značajna ograničenja.

Zadaci u budućnosti

Treći susret šefova država i vlada održan je 16. i 17. maja 2005. u Varšavi, za vreme poljskog predsedavanja, pod nazivom „Samit evropskog ujedinjenja“. Savet Evrope u svojim zaključcima nije samo predstavio izveštaj o svemu što je postignuto već je u akcionom planu pokušao da pruži nove impulse kako bi ponovo definisao nužnost svog postojanja: po zamisli Saveta Evrope moderna evropska arhitektura treba da bude zasnovana na saradnji evropskih institucija, odnosno Saveta Evrope, Evropske unije i Organizacije za bezbednost i saradnju (OEBS), a u središtu treba da budu vrednosti Saveta Evrope.

Anke Gimbal

Socijalna politika

Ugovorna osnova: čl. 2 UEU, čl. 2, 3, 13, 42, 125–130 i 136–148 UEZ.

Ciljevi: Zdravlje i bezbednost zaposlenih; uslovi na radu; profesionalna podela rada; informisanje i konsultacije zaposlenih; iste šanse i ravnopravan tretman muškaraca i žena; socijalna sigurnost i socijalna zaštita zaposlenih; zastupanje i kolektivna percepcija interesa zaposlenih i poslodavaca, uključujući i pravo na saodlučivanje; uslovi za zapošljavanje državljana Trećih država; unapređivanje zaposlenosti i stvaranje novih radnih mesta.

Instrumenti: Primarno i sekundarno pravo, metod otvorene koordinacije, socijalni dijalog.

Programi: Evropski socijalni fond (ESF), Equal (za borbu protiv diskriminacije i neravnopravnog tretmana na tržištu rada).

Evropske agencije: EUROFOUND – Evropska fondacija za poboljšanje uslova života i rada (Dablin), EU-OSHA – Evropska agencija za sigurnost i zdravstvenu zaštitu na radnom mestu (Bilbao), EUMC (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) – Centar za monitorovanje rasizma i ksenofobije (*prim. ur:* sukcesor ovog centra je FRA – Agencija EU za osnovna prava, takođe sa sedištem u Beču, a u čijem je okrilju istraživačka mreža RAXEN (RACism and XENophobia).

Literatura: Stephan Leibfried/Paul Pierson: Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaaten und Europäischer Integration, Frankfurt/Main 2001 (Mesto Evropa. Socijalna politika između nacionalnih država i evropske integracije)

Internet: GD Zapošljavanje i socijalna pitanja: <http://ec.europa.eu/social> • Evropski parlament: <http://www.europarl.europa.eu> • Evropsko udruženje sindikata: <http://www.etuc.org> • Evropsko udruženje preduzetnika: <http://www.business-europe.eu> • Evropska mreža socijalno-političkih nevladinih organizacija: <http://www.socialplatform.org>

Evropska socijalna politika ima za cilj da poboljša uslove života i rada, da omogući njihovo prilagođavanje, da garantuje primerenu socijalnu zaštitu, da podstiče socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca, i da se bori protiv socijalnih razlika. Dugo vremena, socijalna politika bila je u senci na evropskom nivou, iako je još u Ugovoru o EEZ (1958) postojao poseban deo koji se odnosio na „socijalnu politiku“. S obzirom na vrlo različite tradicije, koncepcije i ekonomske polazne osnove, države članice u velikoj meri razmatraju sadržinsko kreiranje socijalne politike. One utvrđuju osnovne principe sistema socijalne sigurnosti, pri čemu finansijska ravnoteža tih nacionalnih sistema ne sme da bude narušena evropskim propisima.

Etape evropske socijalne politike

- Uzdržan početak (1958–1974): iako je za slobodno kretanje zaposlenih takođe bio potreban minimum socijalno-političke koordinacije, ipak su se Rimski ugovori ograničili na odredbe o slobodnom kretanju zaposlenih i o slobodi naseljavanja.
- Period prvog procvata (1974–1980): prvi socijalno-politički akcioni program predstavljao je 1974. političku osnovu za intenzivnu evropsku zakonodavnu aktivnost. Donošenjem mnogobrojnih smernica o ravnopravnom tretmanu žena i muškaraca, o zaštiti zaposlenih prilikom masovnih otpuštanja, kao i o poštovanju zahteva zaposlenih prilikom menjanja firmi ili kod fuzija stvoreno je jezgro današnjeg evropskog radnog i socijalnog prava.
- Stagnacija (1980–1989): radikaln program deregulacije i privatizacije u vreme Margaret Tačer dopunjen je na evropskom nivou britanskim vetom protiv bilo kakvih socijalno-političkih inicijativa Komisije, na primer poput Uputstva o minimalnoj zaštiti kod privremenog zapošljavanja (ustupanje kadrova), i rada sa delimičnim radnim vremenom.
- Socijalna dimenzija jedinstvenog tržišta (1989–1996): na osnovu Jedinstvenog evropskog akta uspostavljene su dve socijalno-političke oblasti – zdravlje i bezbednosti na radu, kao i „socijalni dijalog“ između socijalnih partnera. Značajna socijalno-politička uputstva bila su, 1989, Opšte uputstvo za zaštitu na radu i Povelja Zajednice o osnovnim socijalnim pravima (međutim, izuzev Velike Britanije), i 1993 – Uputstvo o radnom vremenu. Ugovor iz Mastrihta produbio je socijalnu dimenziju 1992, usvajanjem Protokola i Sporazuma o socijalnoj politici u jedanaest država članica (takođe, bez Velike Britanije). Proširenjem glasanja uz kvalifikovanu većinu stvorena je mogućnost za donošenje novih regulativa (npr. Uputstvo o savetima zaposlenih).
- Konsolidovanje zajedničkog temelja (1996–2000): promenom vlasti tj. formiranjem laburističke vlade, 1997, okončan je poseban status Velike Britanije, a integracijom Socijalnog protokola i Sporazuma o socijalnoj politici ponovo je uspostavljeno jedinstvo i koherentnost evropske socijalne politike. U Amsterdamskom ugovoru (1999) proširena je formulacija evropskih socijalno-političkih ciljeva u čl. 136 UEZ (1999), pozivanjem na Evropsku socijalnu povelju i Povelju Zajednice o osnovnim socijalnim pravima zaposlenih. Pored toga, članom 13 UEZ uspostavljeno je osnovno socijalno-političko pravo na nediskriminaciju (politika antidiskriminacije). Ugovorom iz Nice preformulisan je i dopunjen katalog mera u čl. 137 UEZ, i proširena je oblast primene glasanja uz potrebnu kvalifikovanu većinu.

▪ **Politika socijalne podrške (od 2000):** Evropski savet je u Nici, decembra 2000, usvojio „Evropsku socijalnu agendu“ u kojoj je Unija iznela svoj socijalno-politički radni program za period od 2000. do 2005. godine. Time je Lisabonska strategija, iz marta 2000, trebalo da se dopuni socijalno-političkom dimenzijom. U Socijalnoj agendi Evropska unija navela je trenutne i buduće izazove za evropski socijalni model i formulisala je svoje ciljeve zajedničke socijalne politike. U prvom planu bili su stvaranje dodatnih i boljih radnih mesta, modernizacija sistema socijalne zaštite, podsticanje izjednačavanja položaja muškaraca i žena, kao i odlučno zalaganje protiv siromaštva i diskriminacije, a u korist socijalne integracije. Ova Socijalna agenda u međuvremenu je više puta obnavljana. Posle kritičkog bilansa poluvremena 2003, u februaru 2005. donesen je novi socijalno-politički program 2005–2010. Tada su u prvi plan stavljena tri polja delovanja: 1. postizanje pune zaposlenosti; 2. suzbijanje siromaštva, i 3. iste šanse za muškarce i žene. Na kraju, Komisija je 2. jula 2008, pod naslovom „Šanse, mogućnosti pristupa i solidarnost u Evropi na kraju 21. veka“ predočila prerađenu socijalnu agendu i obiman socijalni paket. U centru pažnje nalaze se tri cilja: 1. građanima treba da se obezbede nove šanse – većim brojem i boljim radnim mestima, i pospešivanjem mobilnosti na evropskom tržištu; 2. kako bi se te šanse i iskoristile, treba optimizovati mogućnosti pristupa obrazovanju, socijalnoj zaštiti i kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti za najugroženije grupe stanovništva; 3. radi ostvarivanja gore navedena dva cilja treba generalno razvijati socijalnu solidarnost između generacija, regiona, i između bogatih i siromašnih.

Instrumenti evropske socijalne politike

Načelno, treba razlikovati instrumente regulativnog kreiranja politike jačanjem evropskih minimalnih standarda u okviru evropskog zakonodavstva od redistributivne politike evropskih strukturnih fondova, posebno Evropskog socijalnog fonda (ESF).

Evropsko ugovorno pravo: Osnovu evropske socijalne politike predstavlja utemeljenje socijalno-političkih ciljeva i ingerencija u evropskom ugovornom pravu – u čl. 42 UEZ koji se odnosi na socijalnu zaštitu zaposlenih u okviru uspostavljanja slobodnog kretanja zaposlenih, i u čl. 136 do 148 UEZ koji se tiču ciljeva, mera i instrumenata evropske socijalne politike. Sa evropskim sekundarnim pravom, usvojenim na toj osnovi, EU uspostavila je nivo socijalnih prava koji ni u jednoj državi članici ne sme da bude niži.

Evropski socijalni fond (čl. 146 UEZ): ESF, osnovan 1957, jeste najstariji i najznačajniji instrument redistributivne evropske socijalne po-

litike (strukturna i regionalna politika). Najvažniji zadatak je finansiranje mera u cilju sprečavanja i suzbijanja nezaposlenosti, sticanja profesionalne kvalifikacije, socijalne integracije na tržištu rada, kao i pospešivanja izjednačavanja položaja muškaraca i žena. Fond pruža doprinos akcijama koje se sprovode radi realizacije evropske strategije zapošljavanja i smernica politike zapošljavanja koje se utvrđuju svake godine. Sa ukupnim budžetom od 75 mlrd. evra za period od 2007. do 2013, on je postao glavni izvor finansiranja evropske strategije zapošljavanja.

Metod otvorene koordinacije: Ovaj metod, koji se primenjuje u oblasti politike zapošljavanja još od 1997, na kursu Lisabonske strategije uvodi pravno neobavezujući, ali *de facto* politički obavezujući postupak za gotovo celokupnu oblast socijalne politike. Pri tome, zajednička definicija socijalno-političkih ciljeva zamenjuje donošenje zakonskih propisa. U izdiferenciranom postupku razvijaju se evropske smernice, definišu kvantitativni i kvalitativni strukturni indikatori, i izrađuju nacionalni izveštaji o sprovođenju smernica.

Socijalni dijalog (čl. 138 UEZ): cilj socijalnog dijaloga, ustanovljenog prvi put Jedininstvenim evropskim aktom, jeste uključivanje socijalnih partnera u kreiranje evropske socijalne politike. Komisija ima zadatak da olakša dijalog između socijalnih partnera na nivou Zajednice. Dijalog se može koristiti radi uspostavljanja ugovornih odnosa, odnosno radi zaključivanja sporazuma koji služe kao osnova evropskih uputstava (npr. Uputstvo o porodijskom/roditeljskom odsustvu iz 1996, ili Okvirni ugovor o delimičnom radnom vremenu iz 1997. godine).

Pravosude → Evropskog suda pravde (ESP): ESP koristio je više puta Zakon o jedinstvenom tržištu kako bi sproveo socijalno-politički napredak u interesu zaposlenih, potrošača i konzumenata, na primer radi jačanja prava pacijenata prilikom prekograničnih zdravstvenih usluga i refundiranja zdravstvenih proizvoda, ili radi proširenja socijalno-pravne zaštite od diskriminacije. Najnovija presuda ESP, međutim, bila je žestoko kritikovana – ESP presudio je u više slučajeva u korist otvaranja jedinstvenog tržišta, a protiv važenja nacionalnih radno-pravnih zahteva i prava sindikata.

Peter Beker

Spoljnotrgovinski odnosi

Ugovorna osnova: čl. 3(1b), 26, 131–134 UEZ.

Ciljevi: Izgradnja i sprovođenje zajedničke spoljnotrgovinske politike EZ prema trećim državama; zastupanje zajedničkih interesa u međunarodnim trgovinskim odnosima i relevantnim međunarodnim organizacijama (posebno u Svetskoj trgovinskoj organizaciji); nastavak liberalizacije međunarodnih trgovinskih odnosa; razvoj bližih trgovinsko-političkih odnosa sa određenim državama ili grupama država.

Literatura: Laura Bollrath: Die Vertragsschlusskompetenz der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Gemeinsamen Handelspolitik. (Nadležnost zaključivanja ugovora Evropske zajednice u oblasti zajedničke trgovinske politike), Baden-Baden, 2008. • The EU in international Trade negotiations. (EU u međunarodnim trgovinskim pregovorima) Vanredan broj Journal of Common Market Studies, 4/2007.

Internet: Komisija EU: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/sitemap>

Spoljnotrgovinskim odnosima nazivamo odnose Evropske unije sa državama koje nisu članice, i sa međunarodnim organizacijama u oblasti privrede i trgovine, koji su obuhvaćeni nadležnošću Evropske zajednice. Sa ukupnim udelom od 19,5% u svetskoj trgovini robama, Unija je najveća trgovinska sila sveta. Vodeći položaj uveliko je uspela da zadrži uprkos rastućoj konkurenciji i gubitku od samo 1,3% u odnosu na 1995. I u oblasti usluga Unija je, sa udelom od 26,9%, ispred SAD (19,7%) i Japana (6,1%), na prvom mestu u svetu.

Spoljnotrgovinski odnosi zasnivaju se na nadležnostima prenesenim na organe EU, ugovornim pravilima postupka, zajedničkoj carinskoj tarifi EZ i stalno rastućem broju bilateralnih i multilateralnih sporazuma s Trećim državama.

Nastanak i pravne osnove

Već su u Ugovoru o EEZ (1958) države članice na organe Zajednice prenele obuhvatne nadležnosti za jedinstveno oblikovanje spoljnotrgovinskih odnosa. Razlog je bio postizanje spoljnotrgovinskog obezbeđivanja zajedničkog tržišta zajedničkom trgovinskom politikom (čl. 133 UEZ), koje je završeno 1970. potpunim prelaskom trgovinsko-političkih nadležnosti država članica na Zajednicu. Trgovinska politika na taj način postaje najснаžnije integrisana politika EU. Unija (EZ) može i u oblastima politike u kojima ne raspolaže izričitim spoljno-trgovinskim nadležnostima da zaključuje ugovore s Trećim državama, ukoliko u tim

oblastima raspolaže internim nadležnostima uređenja Zajednice, kao npr. u politici u oblasti ribarstva, ili istraživanja i tehnologije. Takozvane „implicitne nadležnosti zaključivanja ugovora“ priznate su presudom AETR (sudski predmet 22/70, Sl. Zb. ESP 1971, 263) ESP 1971. godine, i čine dodatnu pravnu osnovu spoljnih odnosa.

Srž spoljnotrgovinskih odnosa je i dalje zajednička trgovinska politika. Nastavak uvođenja promena u svetski ekonomski sistem doveo je do umnožavanja instrumenata koji su neophodni za upravljanje spoljnotrgovinskim tokovima. One nisu uvek lako prihvale odgovarajuće dalje smanjenje spoljnotrgovinskih nadležnosti država članica u korist zajedničke trgovinske politike. Nekoliko sporova završilo je pred ESP koji je – sa malobrojnim izuzecima – odlučivao u korist dinamičnog, uz rastuće zahteve svetske trgovine, tumačenja obima zajedničke trgovinske politike. Ugovor iz Nice, koji je stupio na snagu 2003, novo formulisanim čl. 133(5) UEZ izričito je proširio nadležnost Zajednice na oblasti usluga i trgovinske aspekte duhovne svojine. Taj napredak je, međutim, umanjen zadržavanjem prava „mešovite“ nadležnosti Unije i država članica (jednoglasno i uz ratifikaciju pojedinačnih država) za trgovinu kulturnim i socijalnim uslugama, kao i uslugama u oblastima obrazovanja, socijalnih pitanja i zdravstva (čl. 133(6) UEZ), kao i utvrđivanjem jednoglasnosti.

Autonomna trgovinska politika

Autonomna trgovinska politika obuhvata celokupan uvoz i izvoz roba na koje se odnose mere koje se ne preduzimaju u okviru ugovornih obaveza prema trećim državama, dakle „autonomno“. One obuhvataju zajedničke izvozne i uvozne propise, zaštitne mere protiv dampainga, subvencionisan uvoz ili nedozvoljenu trgovinsku praksu, kao i količinska ograničenja (kontingente) i spoljno politički motivisane trgovinske sankcije (embargo).

Autonomne mere od posebnog značaja su za zaštitu privrede EU od nepoštene trgovinske prakse uvoznika ili trećih država. U najvažnije kategorije mera spadaju:

- „Antidamping mere“ (uredba (EZ) br. 384/96, poslednji put izmenjena uredbom (EZ) br. 2117/2005) EZ može da izrekne na zahtev industrije na koju se odnosi, nakon konsultacija sa državama članicama Komisija, u obliku provizornih antidamping carina. Njih zatim Savet EU može prostom većinom da pretvori u konačne antidampinške carine. I ovde, kao i kod ostalih zaštitnih mera, preduslov je utvrđivanje postojeće ili preteće štete po dotičnu granu industrije.

- „Antisubvencione mere“ (uredba (EZ) br. 2026/97) nisu usmerene, za razliku od antidampinških mera, protiv nepoštene trgovinske prakse inostranih grana industrije već protiv subvencionisanog izvoza Trećih država u EZ. Postupak odgovara onom o antidampinškim merama i može voditi uvođenju privremenih ili konačnih kompenzacionih carina na dotične proizvode. Posebna uredba reguliše antisubvencione mere u oblasti službi vazdušnog saobraćaja (uredba (EZ) br. 868/2004).
- Instrumenti uredbe o trgovinskim barijerama (uredba (EZ) br. 3286/94), omogućavaju joj da u relativno kratkom roku reaguje na nepoštenu trgovinsku praksu Trećih država prema uvozu iz EZ. To najpre znači upotrebu međunarodnih postupaka rešavanja sporova, a može voditi i do primene težih mera, kao što su, na primer, prekid odobrenih trgovinskih povlastica, povećanje carinskih dažbina i količinska ograničenja.

Od velikog značaja za razvojnu politiku Unije je autonomni instrument opštih carinskih preferencijala (poslednji put izmenjen uredbom (EZ) br. 732/2008), koji omogućava smanjenje uvoznih carina za zemlje u razvoju sve do potpunog ukidanja za one kojima je to najpotrebnije.

Ugovorna trgovinska politika

Ugovorna trgovinska politika obuhvata sve uvoze i izvoze roba koji se odnose na ugovorne sporazume sa Trećim državama. Ti sporazumi mogu biti ograničeni na određene Treće države, ili na grupe Trećih država, ili mogu imati globalne dimenzije, kao što je to, pre svega, slučaj sa rundama pregovora Svetske trgovinske organizacije.

U oblasti ugovorne trgovinske politike Komisija raspolaže monopolum, i to ne samo na pravo predlaganja već i vođenja pregovora. Vođenje pregovora Komisije, međutim, strogo kontrolišu države članice u Savetu koje joj ostavljaju samo uzak manevarski prostor. Tokom pregovora, na koje države članice uvek šalju posmatrače, Komisija je vezana detaljnim smernicama Saveta („pregovarački mandat“) i mora stalno da podnosi izveštaje o napretku i problemima za vreme pregovora jednom posebnom odboru Saveta, „Odboru iz člana 133“. Sporazume zaključuje Savet, na predlog Komisije, uz učestvovanje Evropskog parlamenta, koje varira u zavisnosti od osnove ugovora.

Unija (EZ) zaključila je veliki broj najrazličitijih trgovinskih sporazuma. Neki sporazumi odnose se na ukupne trgovinske odnose između Unije i Trećih država, ili grupa država (kao što je, recimo, Mercosur grupa), drugi, takozvani sektorski Sporazumi, samo na neke proizvode ili grupe proizvoda, kao što je, na primer, tekstil. Trgovinski i sporazumi o saradnji prevazilaze čisto trgovinsko-političke aspekte i mogu sa-

držati propise o saradnji u oblastima industrije, investicija, nauke, tehnologije i ekologije. Od devedesetih godina, Unija je svoje trgovinsko-političke mogućnosti pojačano koristila za povezivanje sa svojim bližim ekonomskim okruženjem. Primeri su Carinska unija iz 1996. sa Turskom, 1996. zaključen Sporazum o pridruživanju „Euro-Med“, kao ishod procesa iz Barselone, sa većim brojem sredozemnih država u kontekstu stvaranja zone slobodne trgovine, kao i značajni trgovinsko-politički elementi Evropske politike prema susedima. Od posebnog značaja su, posle šezdesetih godina, bile runde pregovora u okviru GATT. Mada formalno posmatrano nije ugovorna strana GATT, odnosno, njegove organizacije naslednika, Svetske trgovinske organizacije (STO), Evropska unija (EZ) zastupa države članice EU u svojstvu pregovarača. U okviru Urugvajске runde, završene 1993, EZ se uspešno zauzimala za značajno smanjenje uvoznih carina, uključivanje trgovine uslugama u međunarodni trgovinski poredak, minimalnih normi zaštite intelektualne svojine, kao i reformisan postupak rešavanja sporova u slučaju trgovinskih sporova. Ustupke je morala da napravi, pre svega, u oblasti svoje zajedničke agrarne politike. U okviru najnovije runde pregovora STO („Doha-runda“) od 2001, koja je već više puta pretila da propadne, Unija se zalagala za dalju liberalizaciju svetske trgovine, ali je morala, uprkos dodatnim ustupcima u oblasti agrara, svoje ciljeve u pogledu „Singapurskih tema“ (zaštita investicija, politika konkurentnosti, transparentnost u sektoru javnih nabavki i administrativne trgovinske olakšice) u velikoj meri da napusti zbog otpora zemalja u razvoju.

Perspektive

Uniji je pošlo za rukom da u okviru svoje spoljnotrgovinske politike stvori obiman instrumentarij i mrežu globalnih ugovornih odnosa. U svetlu relativne slabosti → zajedničke spoljne i bezbednosne politike, spoljnotrgovinski odnosi mogu se i dalje smatrati „tvrdim jezgrom“ inostranog polja delovanja EU. Od njega zavise, osim bitnog dela njenog međunarodnog uticaja, i milioni radnih mesta u Evropi. Dinamika sistema svetske privrede zahteva stalna prilagođavanja trgovinsko-političkih instrumenata, kao i očuvanje ravnoteže između opravdane zaštite ekonomskih interesa, s jedne strane, i napora – pre svega u okviru Doha runde – za otvoren sistem svetske trgovine, s druge strane.

Jerg Monar

Strukturna i regionalna politika

Ugovorna osnova: čl. 2, 3, 146–48, 158–162 UEZ

Cilj: Jačanje ekonomske i socijalne kohezije u EU, pre svega kroz regionalne, strukturne, socijalne, agrarne i mere politike tržišta rada.

Instrumenti: Dva strukturna fonda (Evropski socijalni fond (ESF), Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR)); Kohezioni fond; Evropska investicijska banka (EIB); državne subvencije.

Budžet: Sredstva za obaveze u 2008: 46,9 mlrd. evra, od toga je u okviru konvergentnog cilja 37 mlrd. evra namenjeno manje bogatim regionima. 47% svih sredstava iz Kohezionog fonda i Strukturnih fondova namenjeno je za nove države članice EU.

Dokumenta: Uredbe o strukturnim fondovima, EFRR, ESF i o Kohezionom fondu, Službeni list EU L 210/31. 7. 2006.

Literatura: Michael Baun/Dan Marek (izd.): EU cohesion policy after enlargement, Basingstoke 2008 (EU politika kohezije nakon proširenja) • John Bachtler/Carlos Mendez: Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds, u: Journal of Common Market studies, 3/2007, str. 535–564 (Ko upravlja kohezionom politikom EU? Dekonstruisanje reformi strukturnih fondova) • Willem Molle: European Cohesion Policy, London 2007 (Evropska kohezijska politika) • Ines Hartwig/Wolfgang Petzold (izd.): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit: Die Reform der Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau, Baden-Baden 2005. (Solidarnost i pravednost doprinosa: Reforma strukturnih fondova i finansijska prognoza)

Internet: ESF: http://www.europa.eu/pol/socio/index_en.htm • EFRR: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm

Proširenjem Evropske unije na 27 država članica znatno su se pojačali postojeći ekonomski i socijalni dispariteti između nacionalnih ekonomija država članica. U zaostale oblasti starih država članica spadaju delovi Grčke, Italije, Portugalije, Španije i Ujedinjenog Kraljevstva, francuski prekomorski departmani, kao i istočne nemačke pokrajine; u tu grupu spadaju gotovo sve oblasti u novim državama članicama. Jedino Kipar i nekoliko regiona u Republici Češkoj, Slovačkoj i u Mađarskoj ne spadaju u ovu kategoriju, definisanu odredbom Strukturnog fonda. Razlike u stepenu razvoja koje su se zaoštrile u EU 27, jasno su vidljive na bruto domaćem proizvodu (BDP) izraženom prema kupovnoj moći. Dok je u EU-15 oko 73 mil. (oko 19%) stanovništva EU živelo u regionima čiji je BDP po stanovniku, između 1999. i 2001, iznosio manje od 75% proseka EU, u novim državama članicama živi preko 90%

građanki i građana u regionima čiji BDP po stanovniku iznosi manje od 75% proseka Evropske zajednice. Istovremeno, s proširenjem raslo je i stanovništvo EU za 21%, dok je BDP EU povećan samo oko 4%. Zbog toga je opao BDP po stanovniku u EU-27 u poređenju sa onim u EU-15. Posledica toga jeste da pojedini regioni EU-15, koji su pre proširenja spadali u red strukturno slabih regiona, sada važe za relativno razvijene regione.

Regioni sa strukturnim slabostima odlikuju se uglavnom slabom produktivnošću, niskim procentom zaposlenosti i socijalnom marginalizacijom. Ovaj problem objašnjava se velikim brojem razloga: periferni položaj, nedovoljna infrastrukturna opremljenost, nedovoljno obrazovan ljudski kapital, nepovoljna privredna struktura sa izrazitim težištem na poljoprivredi, visoka nezaposlenost. Pored razvoja zaostalih regiona postoji i problem nedovoljne konkurentnosti pojedinih regiona. Tu je često reč o starim industrijskim regionima koji treba da prođu kroz proces restrukturisanja u prosperitetne i konkurentne privredne grane, ili o regionima sa posebnim geografskim odlikama koje ih ometaju u njihovom razvoju. Ti regioni raspoređeni su širom EU.

Razlog za delovanje Zajednice

Ekonomska dinamika koju je proces evropskih integracija izazvao u državama članicama zahvatila je regione u različitom stepenu. Iz ove divergentne privredne dinamike, već u veoma ranom stadijumu procesa integracija, proizašla je potreba za zajedničkim delovanjem. S jedne strane, trebalo je obezbediti podršku zaposlenima i naročito pogodnim privrednim sektorima, a s druge strane – trebalo je pospešiti strukturni razvoj zapostavljenih regiona. Iako je prvobitna Evropska ekonomska zajednica pokazivala relativno homogen privredni razvoj, Rimskim ugovorom (1958) već je utvrđeno da treba predupređiti negativne posledice integracije na socijalnom planu i u poljoprivredi.

Strukturno-politički instrumenti i procesi odlučivanja

Strukturna politika EU predstavlja opsežan politički pristup. Pored odobravanja finansijske pomoći u vidu subvencija ili zajmova sa povoljnim kamatama, njen cilj jeste i koordinacija politike država članica. Osim na ekonomsku politiku, ovo se odnosi na najrazličitije oblasti, poput politike zaštite životne sredine, zapošljavanja, saobraćaja, ravnopravnosti i istraživanja. Osim toga, kontrolom EU-subvencija vodi se računa da ne dođe do deformacije usled različitih nacionalnih režima subvencija. Suštinu strukturne politike EU čine strukturni fondovi i

Kohezioni fond. Od reforme 2006, sva tri fonda usko su povezana sa Lisabonskom strategijom (2000):

- Evropski socijalni fond (ESF): Rimskim ugovorima bilo je predviđeno osnivanje ESF radi poboljšanja mogućnosti zaposlenja radne snage na → zajedničkom tržištu, unapređivanja mobilnosti i prilagođavanja na reformu industrijskih procesa (čl. 146 UEZ). Od njegovog prvog pojavljivanja 1960, ESF postaje sve više instrument evropske politike zapošljavanja i socijalne politike. On primarno pospešuje mere za sprečavanje i suzbijanje nezaposlenosti, i za razvoj ljudskih resursa.
- Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR): EFRR osnovan je 1975, ne samo u cilju sprečavanja da Ujedinjeno Kraljevstvo postane neto-platiša. Kao uvozna zemlja za poljoprivredne proizvode ono je profitiralo samo u manjem obimu od zajedničke → agrarne politike koja je tada iznosila čak više od 80% budžeta Zajednice. EFRR podstiče strukturno prilagođavanje zaostalih oblasti i transformaciju industrijskih oblasti sa negativnim razvojem kako bi doprineo uspostavljanju regionalne ravnoteže (čl. 160 UEZ).
- Posle reforme strukturnih fondova, sprovedene 2006, sledeća dva fonda ne smatraju se više strukturnim fondovima. Uredba o strukturnim fondovima ne primenjuje se na njih. Razvoj ruralnog prostora i ribarstva prelazi u Zajedničku agrarnu i politiku ribarstva.
- Evropski fond za orijentaciju i garancije u poljoprivredi (EFOGP): Ovaj fond formiran je 1962. godine. Odeljenje za orijentaciju pospešuje ruralni razvoj kroz agrarno-strukturne mere, kao i promenu poljoprivredne proizvodnje i komplementarne delatnosti poljoprivrednika.
- Instrument finansiranja razvoja ribarstva (IFRR): IFRR osnovan je 1993. On podržava mere u oblasti politike ribarstva, akva-kulture, kao i prerade i plasmana proizvoda.

Pored ovih fondova postoji niz drugih strukturno-političkih instrumenata. Kohezioni fond, formiran 1993, takođe je primarno pravno utemeljen. On promoviše poduhvate u oblasti životne sredine i trans-evropskih mreža na polju infrastrukture u ekonomski slabim državama članicama (čl. 161 UEZ). Pravo na pomoć imaju zemlje čiji je bruto domaći proizvod po stanovniku manji od 90% proseka EU. Od njegovog osnivanja, sredstva iz Kohezionog fonda dobijali su Grčka, Irska, Portugalija i Španija. U programskom periodu 2007–2013, pomoć od Kohezionog fonda dobiće sledeće države članice: Bugarska, Rumunija, Kipar, Estonija, Grčka, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Portugalija, Republika Češka, Slovačka i Slovenija. Španija dobija prelaznu pomoć s obzirom da je njen BDP po stanovniku ispod proseka

EU-15. Evropska investiciona banka odobrava zajmove sa povoljnim kamatama. Zajednički režim državnih subvencija omogućava državama članicama da odobravaju veće subvencije strukturalno slabim regionima ili pojedinim privrednim oblastima nego jače razvijenim regionima (čl. 87 UEZ).

Do donošenja Ugovora u Nici, Savet je jednoglasno usvojio opštu uredbu o strukturalnim fondovima i uredbu o Kohezionom fondu nakon saglasnosti Evropskog parlamenta (čl. 161 UEZ). Ovom uredbom utvrđuju se zadaci, prioritetni ciljevi i organizacija strukturalnih fondova. Uredbe o ESF i EFRR donose se zajednički uz saodlučivanje → Saveta Evropske unije, uz kvalifikovanu većinu → Evropskog parlamenta (čl. 148 i 162 UEZ).

Ugovor iz Nice promenio je postupak u toj meri što je sada za Uredbu o strukturalnim fondovima i Uredbu o Kohezionom fondu potrebna samo kvalifikovano većina u Savetu (čl. 161 UEZ). → Ugovorom iz Lisabona propisan je redovni zakonodavni postupak prilikom usvajanja opštih odredbi za strukturalne fondove i Kohezioni fond. Time se i za strukturalnu politiku načelno uvodi postupak saodlučivanja.

Pet načela podsticaja strukturalnih fondova

Misija strukturalnih fondova nije se u početku rukovodila generalnim konceptom. Pojedini fondovi delovali su upravo izolovano jedan od drugog. Pritom, postojala je opasnost da njihova aktivnost bude neutralizovana ili čak negativno pojačana. Usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta, 1986, Komisiji je naloženo da, neposredno posle stupanja na snagu Ugovora, izradi sveukupnu reformu strukturalnih fondova. Savet ministara je tu reformu jednoglasno usvojio nakon rasprave u Evropskom parlamentu. Reforma je stupila na snagu 1989. godine. Pristup evropske strukturalne politike, koji je tada uveden, i njeni principi važe uglavnom i danas, iako su drugim reformama 1993, 1999. i 2006. godine preformulisani ili ponovo usklađeni. Prilikom poslednje dve reforme reč je bila uglavnom o tome da se strukturalni fondovi još više usmere na centralne prioritete, da se procedure pojednostave i poveća delotvornost mera. Takođe, trebalo je dalje prilagoditi strukturalnu politiku za EU-27.

Angažovanje strukturalnih fondova sledi pet načela podsticaja: (1) koncentracija, (2) višegodišnje planiranje programa, (3) partnerstvo, (4) kofinansiranje i dodaci, kao i (5) praćenje i procena. Princip koncentracije predviđa koncentraciju ograničenih sredstava na najznačajnije ciljeve i najsiromašnije regione. Dok je reforma iz 1999. prethod-

nih sedam ciljeva sažela u tri, reforma iz 2006. integrisala je inicijative Zajednice u sledeća tri cilja:

- cilj „konvergencija“: Pravo na podsticaje imaju regioni čiji BDP po stanovniku ne prelazi 75% proseka EU-25. Regioni koji bi se smatrali oblašću „konvergencije“, kada bi u pogledu prava na podsticaje i dalje važila granica od 75% prosečnog BDP EU-15, ali koji nemaju više prava na podsticaje jer je njihov nominalni BDP po stanovniku sada veći od 75% prosečnog BDP EU-25, dobijaju posebnu prelaznu pomoć (phasing-out). Regioni koji su u 2006. godini u potpunosti potpadali pod cilj 1, i čiji je BDP po stanovniku prelazio 75% prosečnog BDP EU-15, dobijaju posebnu prelaznu pomoć (phasing-in).
- cilj „regionalna konkurentnost i zapošljavanje“: Pravo na podsticaje imaju svi regioni koji ne primaju već pomoć na osnovu cilja konvergencije.
- cilj „evropska teritorijalna saradnja“: Pravo na podsticaje u okviru prekogranične saradnje imaju svi regioni Zajednice na svim zajedničkim kopnenim granicama i određenim spoljnim kopnenim granicama, kao i svi regioni Zajednice na morskim granicama unutar Zajednice, koji po pravilu smeju da budu udaljeni jedni od drugih najviše 150 kilometara; pritom treba uzeti u obzir moguća prilagođavanja koja bi mogla biti neophodna kako bi se obezbedili koherentnost i kontinuitet akcija saradnje. Komisija prihvata registar regiona koji imaju pravo na podsticaje. Ovaj registar važi od 1. januara 2007. do 31. decembra 2013. godine.

Pored sadržajne koncentracije, reforma je postigla i veću koncentraciju finansijskih sredstava naročito na strukturalno slabe regione. Dok je u programskom periodu 2000–2006, 70% strukturalnih sredstava potrošeno na cilj 1, udeo sredstava koja se koriste u cilju konvergencije je povećan na 81,54% u programskom periodu 2007–2013. Cilj „regionalna konkurentnost i zapošljavanje“ dobija 15,95%, a cilj „teritorijalna saradnja“ 2,52%. Dok je u podsticajnom periodu 2000–2006, 22% stanovništva živelo u regionima cilja 1, sada ih je 35%. Osim toga, korišćenje sredstava u državama članicama potpada pod princip višegodišnjeg programskog planiranja. Ono stvara okvir za delovanje koji mere koje su u državama članicama finansijski podržane iz fondova, usmerava i sa aspekta Zajednice na efikasno suzbijanje strukturalnih dispariteta. U tom cilju, države članice moraju najpre da izrade nacionalni strateški okvirni plan (NSOP).

NSOP treba da obezbedi koherentnost između intervencija fondova i strateških kohezivnih smernica Zajednice, i da predoči vezu između prioriteta Zajednice, s jedne strane, i njegovog NSOP, s druge strane.

Država članica izrađuje zatim operacione programe. Oni obuhvataju strategiju i težišta za dotični cilj i dotični fond. Oni sadrže i kvantitativne ciljeve za intervencije strukturnih fondova, očekivane efekte i podatke o inkorporiranosti mera u ekonomsku i politiku zapošljavanja država članica. Na toj osnovi, komisija usvaja delove NSOP i operacione programe. Realizacija sredstava vrši se pod podeljenom upravom. Komisija se, pritom, ograničava uglavnom na savetovanje i kontrolu. Dakle, stvar je svake države članice da odlučuje o raspodeli sredstava na specifične problemske oblasti i o izboru konkretnih projekata. Princip partnerstva, pak, zahteva uključivanje regionalnih i lokalnih organa, kao i privrednih i socijalnih partnera i predstavnika civilnog društva i Komisije u realizaciju sredstava. Ostali principi su „kofinansiranje i dodaci“.

Strukturni fondovi i Kohezioni fond finansiraju samo delimično projekte. U regionima konvergencije i u cilju evropske teritorijalne saradnje kofinansiranje od strane fondova iznosi po pravilu do oko 75%; u cilju „regionalna konkurentnost i zapošljavanje“ po pravilu oko 50%. Istovremeno, dodeljivanje strukturnih sredstava EU ne sme da prati smanjenje nacionalnih finansijskih sredstava koja su do tada trošena, kako bi se izbeglo da se sopstvena ulaganja države članice kompenzuju finansiranjima EU. Na kraju krajeva, princip praćenja i procene treba da osigura efektivno i pravedno korišćenje strukturnih sredstava.

Finansijska sredstva

Nakon odluke Evropskog saveta, u februaru 1988, strukturna sredstva realno su udvostručena u periodu od 1987. do 1993. Predsednici država i vlada su na samitu u Edinburgu, decembra 1992, odlučili da još jednom znatno povećaju sredstva za sledeći podsticajni period, 1993. do 1999. U tom periodu odvojeno je oko 200 mlrd. EMU za strukturnu politiku. Za period 2000–2006. određena su sredstva u iznosu od 213 mlrd. evra. Za države kandidate odvojeno je dodatno 22 mlrd. evra za period 2004–2006. Od toga je otišlo oko 16 mlrd. u strukturne fondove. U okviru finansijskih perspektiva 2007–2013, kohezioni politika raspolagala je sa 35,7% ukupnog budžeta Unije, to znači 347,41 mlrd. evra za EU-27. Strukturno-politička finansijska sredstva raspoređena su po ciljevima na pojedine države članice. Pri tome, ukupan iznos na godišnjem nivou, koji država članica dobije iz strukturnih fondova zajedno sa podsticajnim sredstvima od Kohezionog fonda, a u zavisnosti od bruto domaćeg prihoda, ne bi smeo da pređe između 3,2 i 3,7% tog BDP. Ova odredba, koja je donošenjem reformi 1999, unesena u Ured-

bu o strukturnim fondovima treba da obezbedi da se ne prekorači sposobnost apsorpcije država.

Budućnost evropske strukturne i kohezione politike posle 2013.

Komisija je već sada počela s pripremnim radnjama za programski period posle 2013. Ovoj reformi prethodi suštinska revizija EU-budžeta. Komisija je u septembru 2007. započela tu reviziju sa konsultativnim papirom („Reformisati budžet, promeniti Evropu“). Do juna 2008. godine, države članice, političke stranke, udruženja, predstavnici interesnih grupa i predstavnici civilnog društva podneli su preko 200 mišljenja. Analiza problema, koju je izradila Komisija, naišla je na široko odobravanje. Čini se, međutim, da je konsenzus oko buduće strukture budžeta i značajnog reformskog profila sistema sopstvenih sredstava još daleko. Komisija je zapravo želela – takav je bio prvobitni plan – da podnese izveštaj o reviziji budžeta EU s prvim reformskim predlozima do kraja 2008. Čini se, međutim, da ovaj vremenski okvir neće biti poštovan.

Strukturni fondovi kao izraz evropske solidarnosti

Strukturalna politika EU postala je noseći stub evropskog sporazumnog mehanizma. Ona predstavlja izraz evropske solidarnosti, principa koji je utemeljen u → Ugovoru iz Lisabona kao jedna od temeljnih vrednosti EU. U EU, u kojoj se makaze blagostanja sve više šire, i u kojoj šansa za obrazovanje i zapošljavanje za mnoge ljude ne predstavlja pravilo, više nego ikada ranije potrebna je praktična realizacija ovog principa. Broj ljudi koji živi u relativno siromašnim regionima, u EU-27 više se nego udvostručio u poređenju sa EU-15. Istovremeno, i relativno bogati regioni suočeni su sa sve većim teškoćama prilagođavanja koje sami jedva mogu da savladaju. Iz tog razloga, delovanje evropske solidarnosti preko strukturnih fondova ne zahteva samo pospešivanje siromašnih regiona već i mere za smanjenje nezaposlenosti i obrazovnog siromaštva. Pored toga, deo standardnog repertoara strukturnih fondova moraju da budu i istraživački rad, inovacije i održivi razvoj.

Najnovija reforma strukturnih fondova 2006. godine trasirala je put ovome, tesno povezavši strukturalnu politiku sa Lisabonskom strategijom. Sada je na državama članicama da prilikom konkretne realizacije strukturnih fondova u konkretnoj meri modifikuju tri stuba Lisabonske strategije – privredu, zapošljavanje i održivost. Za sledeću reformu EU-budžeta i strukturnih fondova bilo bi fatalno ako bi države članice raspravljale samo o raspodeli sredstava i odgovarajućim prihodima; u

prvom planu trebalo bi da budu upravo politički prioriteti i koncepti primereni ogromnim izazovima budućnosti. EU i njene države članice ne mogu sebi da priušte „i dalje tako“, koje bi samo pomalo povećavalo ili smanjivalo finansijska sredstva. Od EU se zahteva da se upusti u prilagođavanje principa solidarnosti na izmenjene uslove u sve heterogenijoj EU koja deluje u dramatično izmenjenim svetskim okolnostima. Ostaje nada da će se u planiranoj reviziji finansijske strukture EU prepoznati različite dimenzije evropske solidarnosti. Tek tada će se solidarnost dokazati kao zajednička osnovna vrednost integracionih procesa.

Ines Hartvig

Teorije integracije

Literatura: Hans-Jürgen Bieling / Marika Lerch (izd.): *Theorien der europäischen Integration*, 2. izdanje, Wiesbaden 2006 (Teorije evropske integracije) • Antje Wiener/Thomas Dietz (izd.): *European Integration Theory*, Oxford 2004 (Teorija evropske integracije) • Mette Eilstrup-Sangiovanni: *Debates on European Integration: A Reader*, Basingstoke 2006 (Debate o evropskoj integraciji: čitanka)

Pored sve većeg značaja EU sistema, raste i broj i raznovrsnost naučnih pristupa koji ovaj sistem pokušavaju teoretski da obrade, objasne i oce-
ne. Značajan cilj teorijskog pristupa studiji o EU predstavlja objašnjenje nastanka i razvoja procesa kreiranja evropske politike i evropskog sistema. Teorijskim pristupom želi se odgovoriti na suštinska pitanja procesa integracije: kako objasniti razvoj od usko orijentisane Zajednice koja se, u prvom redu, bavila pitanjima eksploatacije uglja i proizvodnje čelika, do Unije koja danas ima zadatke koji liče na državne zadatke? Kako, osim toga, objasniti teritorijalno širenje te Zajednice koja se od grupe od šest država proširila do Evropske unije od 27 država članica? Kako i zbog čega su suverene nacionalne države prenele nadležnosti na evropski nivo i tako ograničile svoju suverenost dozvolivši nezavisnim institucijama da donose odluke koje su za njih obavezujuće? Koncipiranje teorija o evropskoj integraciji („teorije integracije“) predstavlja poduhvat pun izazova. Već i kod samog određenja karaktera predmeta istraživanja nailazi se na suštinske poteškoće. Posmatrajmo kontinuiranu izgradnju novog sistema čiji pojavnici istovremeno postaju veoma raznovrsni. Izmene Ugovora poslednjih decenija značajno su uticale na izgradnju i dalje diferenciranje uloge evropskih institucija i postupaka između njih. Teorije integracije služe tome da se uredi mnoštvo procesa i da se umanjuje kompleksnost sistema. Međutim, neophodno je redovno kontrolisati, da li naučne spoznaje, s obzirom na česte promene, i dalje imaju realan pristup.

Ovom zadatku nauke treba dodati zahteve javnosti i politike. U okviru intenzivnih političkih debata oko daljih koraka u kreiranju EU-sistema traži se i doprinos univerziteta i istraživačkih instituta.

Pojmovi, pristupi i pravci/struje

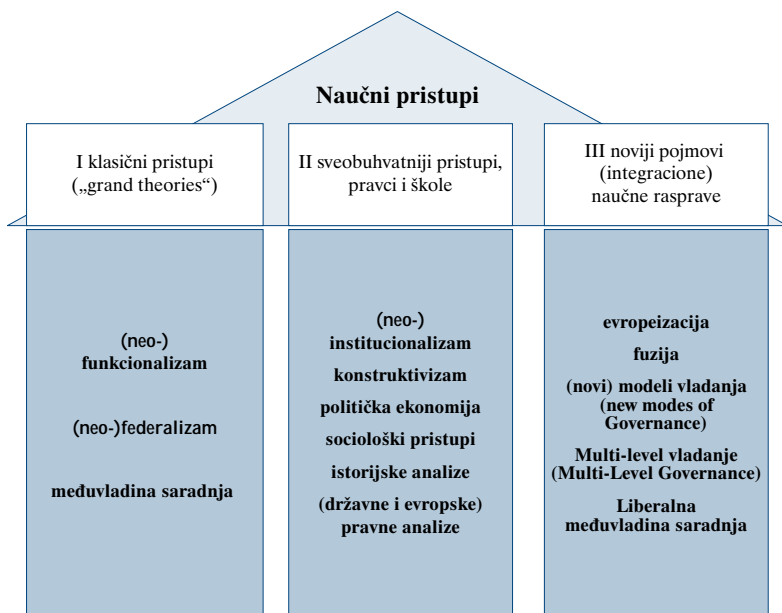
Ukoliko EU-sistem predstavlja veoma relevantan objekat, koji je, međutim, teško identifikovati, onda se za svakog posmatrača postavlja pi-

tanje kakva je „mreža“ kategorija kojom se taj sistem može obuhvatiti i objasniti. U nauci postoje i generalni trendovi sa varijacijama klasičnih škola (u naučnoj terminologiji: „grand theories“), ali i često značajna promena perspektive (u odgovarajućoj terminologiji poznato kao „turns“).

Uprkos nekim kontroverzama oko obima, težišta i moguće relevantnosti pojedinih škola, sledi ponudeni pregled uvek iznova korišćenih i razmatranih teorija i pristupa. Klasični pristupi teoriji u studijama o EU često doživljavaju renesansu („neo“-izmi). Novi odnosno ponovo oživljeni generalni pristupi društvenih nauka kao što je (neo-)institucionalizam i konstruktivizam isprobavaju svoje koncepte i svoje instrumente sve više na EU-sistemu kao na korisnom istraživačkom polju. U tom smislu, studije EU svakako spadaju u *mejnstrim* socijalnih nauka.

Mnogi naučni pristupi objašnjenju integrativnih procesa fokusiraju se na „pogled iznutra“ koji objašnjava nastanak i razvoj EU-sistema iz samog sistema. Kao ovde značajan primer treba navesti neo-funkcionalizam Ernsta Hasa. Ovaj pristup objašnjava integrativni proces kao sve jači proces preliivanja („spill-over“) u kojem na osnovu funkcionalnih preplitanja različitih političkih oblasti, ono što je međudržavna integracija u jednoj oblasti postaje stvar Zajednice u drugim oblastima.

Osnovni pravci teorije u studijama o EU



Neofederalistički pristupi objašnjavaju stalno proširivanje prava učesnika u Evropskom parlamentu nužnošću da se sve većim nadležnostima evropskih institucija pruži demokratski legitimitet. Empirijsko (uporedno) istraživanje federalizma, osim toga, ukazuje na značaj „zamke političkog preplitanja“ (F. Šarpf) koja kao posledica širokih ovlašćenja za stavljanje veta mnogih aktera na raznim nivoima EU čini postojeće odnose konačnim i otežava menjanje stvari.

Kao alternativu ovih teorija, ostali naučni pristupi ukazuju na faktore van EU, u užem smislu, koji utiču na kreiranje sistema. Tako, međuvladina saradnja, nastala iz sukoba sa realizmom u međunarodnim odnosima, upućuje na značaj interesa nacionalnih država za nastanak i razvoj EU-sistema. Vlade država članica određuju, po tom pristupu, ciljeve integrativnog procesa i kontrolišu rezultate tog procesa. U neo-realističkim varijantama ovog pristupa saradnja u okviru EU-sistema objašnjava se, pre svega, borbom za ravnotežu na tržištu („balancing“) u evropskom i međunarodnom kontekstu. „Liberalna međuvladina saradnja“, koja potiče od Endrua Moravčika, smatra da je proces integracije posledica kreiranja prednosti za sebe od strane država, što u velikoj meri sledi ekonomski interes.

Kao dopuna ovim klasičnim „velikim teorijama“, novi pristupi naglašavaju dodatne ili alternativne faktore koji u značajnoj meri obeležavaju proces integracije. Konstruktivizam i sociološki institucionalizam naglašavaju ulogu podeljenih društvenih normi i vrednosti kao i predstava o „primerenosti“ (J. G. Marč / J. P. Olson) kao centralne faktore za objašnjenje međudržavne saradnje. Pristupi „evropeizaciji“ istražuju uticaj sistema EU na nacionalno kreiranje politike i ukazuju na sveobuhvatna prilagođavanja u nacionalnim političkim sistemima kao odgovor na sve veće prebacivanje nadležnosti za mnoge političke oblasti. Teza o fuziji naglašava značaj nekih suštinskih dilema za razvoj evropske integracije: vlade država članica, s jedne strane, uviđaju nužnost efikasne međudržavne saradnje na osnovu globalnih zavisnosti („instinkt za rešavanje problema“), ali se, s druge strane, plaše prevelikog gubitka suvereniteta prilikom stvaranja nadržavnih institucija („refleks suvereniteta“). Rezultat ovog konflikta interesa jeste sve veća kompleksnost sistema EU koja se odražava na koevoluciju suprotstavljenih ciljeva.

Ostali pristupi, koji su često pre statični, pokušavaju da umanje kompleksnost postupka na nivou EU i da ustanove ko je odgovoran za stvaranje evropskih politika, i čiji interesi pobeđuju. „Governance“-pristup naglašava značaj različitih oblika i instrumenata vladanja za kreiranje politike. Analizom se obuhvataju procesi na različitim nivoima kreiranja politike („Multi-Level Governance“), i upoređuju proce-

si u okviru EU-sistema s procesima kreiranja politike u međunarodnim organizacijama ili nacionalnim državama.

Uprkos pluralizmu: zajedničke osnovne pretpostavke

Uprkos različitim pogledima i pristupima unutar i između pojedinih teorija, skoro svaka naglašava da EU-sistem donosi „nadređene akte“. Instrukcije EU donose pravne akte koji su nužni za karakter „političkog sistema“ i tipični za vladanje, i koji utiču na alokaciju vrednosti u društvu i za društvo („authoritative allocation of values“). Na različite načine, evropske institucije učestvuju u pripremi, donošenju, sprovođenju i kontroli opšteobavezujućih odluka o upotrebi kvazidržavnih instrumenata delovanja i upravljanja. EU je time deo sistema vladanja koji državama članicama i građanima EU nudi mogućnosti, ali istovremeno postavlja granice za njihove aktivnosti. U nezaobilaznoj vezi s tim i značajna za dalja naučna razmatranja su i pitanja sposobnosti delovanja i legitimiteta tog sistema.

Volfgang Vesels / Andreas Hofman

Transatlantski odnosi

Ciljevi: Unapređivanje mira, stabilnosti, demokratije i razvoja; saradnja oko (prevladavanja) globalnih izazova; podsticanje ekonomskog razvoja i svetske trgovine; transatlantsko umrežavanje.

Dokument: Nova transatlantska agenda iz 1995. (NTA)

Literatura: Jeffrey Anderson/ G. John Ikenberry/ Thomas Risse (izd.): *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*, (Kraj Zapada? Kriza i promene Atlantskog poretka) Ithaca 2008 • Stephan Bierling: *Die Europäische Union und die USA* (Evropska unija i SAD) u: Werner Weidenfeld (izd.) • *Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche* (Evropska unija, politički sistem i političke oblasti), Bon 2008, str. 687–706 • Detlef Junker (izd.): *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges*, (SAD i Nemačka u eri Hladnog rata) 1945–1990: Ein Handbuch (Priručnik), 2 tom, Štuttgart i Minhen, 2001.

Internet: Delegacije SAD i EU: <http://useu.usmission.gov> • <http://www.eurunion.org/en>

SAD i Evropa tešnje su povezane jedna s drugom od svih ostalih regiona na svetu. Shodno tome, transatlantski odnosi sve češće su i predmet posmatranja naučnika i novinara. No, šta se, zapravo, podrazumeva pod „transatlantskim odnosima“? Da li se tim pojmom opisuju odnosi između SAD i nekih odabranih evropskih nacionalnih država? Ili se u centru pažnje nalazi odnos između SAD i Evropske unije? Kada je reč o transatlantskim odnosima, teško je napraviti striktnu razliku između različitih nivoa. Spoljnopolitičko delovanje, na evropskoj strani, obuhvata kako delovanje nacionalnih država, tako i delovanje u okviru i od strane same EU. Transatlantska politika je, shodno tome, izuzetno složena i odigrava se u raznim arenama sa različitim akterima.

Odnosi do 1990: Kongruentnost interesa za vreme trajanja konflikta između Istoka i Zapada

Od 1947. do 1991, tesni transatlantski odnosi zasnivali su se na zajedničkim interesima sputavanja SSSR, ponovne izgradnje Zapadne Evrope i stvaranja liberalnog trgovinskog poretka. Iako se čini da je tesna povezanost SAD sa Evropom za vreme trajanja Hladnog rata predstavljala jednu konstantu, istorijski posmatrano ona je ipak predstavljala izuzetak. Sjedinjene Države su se tokom najdužeg perioda decidirano držale po strani u odnosu na evropske poslove. Posebno interesovanje za političku sudbinu Evrope, SAD su iskazivale samo povremeno i

skopčano sa određenim interesima. Nakon Drugog svetskog rata, one su nastojale da spreče širenje moći Sovjetskog saveza kako u Evropi, tako i širom sveta, pa se za razliku od Prvog svetskog rata nisu povukle sa evropske scene. Transatlantski odnosi su nakon 1945. učvršćeni putem institucija (npr. NATO, MME, ZSBP), koje su saradnji dale stabilan, trajni oblik.

Odnosi nakon 1990: Partnerstvo u potrazi za smislom

Nakon raspada Sovjetskog saveza, 1991. godine, temeljno su se izmenile premise evropsko-američke saradnje. S jedne strane, transatlantski partneri se nakon 1990. i dalje izjašnjavaju u korist tesne saradnje, što je došlo do izražaja u Transatlantskoj deklaraciji između EU (tada EZ) i SAD, i potvrđeno putem prihvatanja Nove Transatlantske Agende (NTA) u decembru 1995. U početku je sa obe strane Atlantika zavlдалo i raspoloženje zajedničkog početka, da se nakon prevazilaženja Hladnog rata sukobi rešavaju u okviru OUN, te se činilo da se može očekivati ojačano partnerstvo koje se temelji na zajedničkim vrednostima.

S druge strane, već su se veoma brzo ispoljile razlike: oko konceptijskih pitanja (na primer, rangiranje multilateralne kooperacije, definisanje budućih izazova, uloga vojske u spoljnoj politici), kao i oko konkretnih odluka (na primer, konflikt u Bosni, budućnost NATO, Kjoto-protokol, Međunarodni krivični sud). Uz to i dalji razvoj evropskih integracija dovodi do usložnjavanja transatlantskih odnosa. Institucionalizacija → Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) kao drugog stuba Evropske unije 1993, a pre svega uvođenje → Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP), koja na kraju treba da omogući prihvatanje vojnih intervencija od strane EU, izazvale su burne rasprave o odnosu između NATO i EU.

Bezbednosna politika

Od raspada Sovjetskog saveza, Evropa i SAD se po pitanju bezbednosne politike udaljavaju jedna od druge. Evropa u prvom redu doživljava samu sebe kao regionalnu silu i posvećuje se, pre svega, produbljivanju i → proširenju EU, dok Sjedinjene Države sebe doživljavaju kao super-silu sa globalnim interesima. I na pitanje primerenih sredstava i instrumenata u okviru međunarodne politike, ove dve strane daju različite odgovore. U tome se ogleda asimetrija moći između SAD i Evrope, čime se i otežava saradnja u oblasti bezbednosne politike. I konačno, Evropa gubi na strateškom značaju za SAD koje se u sve većoj mери okreću ka Srednjem Istoku i Aziji.

Dok je ova koncepcijska razlika u pristupu tokom devedesetih godina još uglavnom mogla da se prikrije, kao na primer putem zajedničkog projekta transformacije i proširenja NATO, razlike su nakon terorističkih napada od 11. septembra jasno isplivale na površinu. Dok su SAD protumačile napade kao početak rata protiv terorizma, najveći broj evropskih država shvatile su islamistički terorizam pre svega kao civilni problem; i dok su SAD zahtevale neograničenu slobodu delovanja sa fleksibilnim savezima, Evropa je pledirala za multilateralan pristup; i dok su SAD od 2002. spremne da se, ako je to potrebno, i putem vojne intervencije suprotstave opasnosti što problematične države nabavljaju oružje za masovno uništenje, većina evropskih država odbacuje ovakvu opciju.

I u okviru NATO uočljivi su konflikti oko ciljeva i sredstava. Tokom devedesetih godina, SAD i Evropa postigli su napredak u pogledu transformacije ovog saveza. Dva kruga proširenja izvezla su stabilnost u Srednju i Istočnu Evropu. Prihvatanjem angažovanja „out of area“ i humanitarnih intervencija (Kosovo, 1999), stvorena su nova polja za delovanje Alijanse. Međutim, ostaje otvoreno da li SAD mogu da proguraju svoju želju da se NATO promeni i postane fleksibilna alijansa koja deluje globalno. Posebno jasno pokazuju se poteškoće oko intervencije ISAF u Avganistanu. Neke zemlje članice Alijanse ograničavaju mandat svojih trupa (veličina trupa, oblast stacioniranja, misija). Na taj način obezbeđuju se solidarnost i sposobnost funkcionisanja Alijanse. Isto tako vladaju različita mišljenja o novoj rundi proširenja (Ukrajina, Gruzija, Makedonija).

Ekonomski odnosi

SAD i zemlje EU ekonomski su tesno isprepletane. 52% ukupnih direktnih stranih investicija u SAD potiču iz zemalja EU, a 61% direktnih investicija u EU dolaze iz SAD. Transatlantska trgovina robom čini trećinu svetske trgovine, dok se kod usluga kreće oko polovine. Godine 2007, EU je 16,6% svoje trgovine robom ostvarila sa SAD, dok su SAD apsorbovale 21,1% izvoza EU. Obrnuto je EU od 2006. godine najvažniji trgovinski partner SAD, i 2007. je sa (tržišnim) udelom od 18,4% izvezla više robe u SAD od Kine. U cilju pojednostavljivanja ekonomskih odnosa, obe strane inicirale su 1998. ustanovljavanje jednog transatlantskog ekonomskog partnerstva (TEP), a 2007. i Transatlantskog ekonomskog saveta (Transatlantic Economic Council – TEC). Uprkos tome, kod transatlantskih ekonomskih odnosa ipak dolazi i do razmimoilaženja. Trgovinske rasprave (na primer, oko zaštitnih carina

SAD za čelik 2002–2003, uvoz banana u EU), redovno se završavaju postupcima za mirenje sporova pred STO. I 2001. godine otvorena agenda za razvoj svetske trgovine „Doha“, usled nedovoljne usaglašenosti između Amerike i Evrope, beleži trajlav napredak.

Finansijska kriza 2008. pokazala je, s jedne strane, visok stepen ekonomske međuzavisnosti, a s druge strane i različita shvatanja po pitanju regulisanja finansijskih tržišta. Finansijska kriza, međutim, nudi i potencijal za pojačanu saradnju. Sve u svemu, posmatranje transatlantskih ekonomskih odnosa odaje izmešanu sliku: tržišta su toliko tesno isprepletena, kao nikada do sada, ali na taj način su i osetljiva na negativna uzajamna dejstva i sporove. SAD i EU su, prema tome, u pogledu ekonomskih pitanja istovremeno i partneri i konkurenti.

Perspektiva: pragmatizam umesto automatizma

Transatlantski odnosi su se tokom poslednje dve decenije temeljno izmenili. Dok su SAD i Evropa u danima Hladnog rata bili automatski partneri, to danas više nije slučaj. Premda je najteži razdor, spor oko rata u Iraku, prevaziđen, i obe strane nastoje da ostvare stabilne odnose, ipak se u brojnim oblastima ispoljavaju različiti politički prioriteti i vizije. Ni islamistički terorizam ni drugi izazovi nisu doveli do zbijanja redova kao što je to nekada činilo postojanje Sovjetskog saveza. Transatlantski odnosi postali su labaviji i pragmatičniji.

Štefan Birling / Gerlinde Groitl

Udruženja i predstavništva interesa

Broj: Procene polaze od oko 15.000 predstavništava interesa koja se angažuju na evropskom nivou. Broj predstavništava interesa sa sedištem u Briselu procenjuje se na oko 2.600.

Ciljevi: Analiza i dobijanje informacija o zakonodavstvu EU, politika Unije i evropskih procesa odlučivanja (*monitoring*); izrada pozicija u odnosu na evropske politike, obezbeđivanje znanja stručnjaka i vršenje uticaja na evropske političke procese (*lobbying*); iniciranje medijski efektnih javnih debata i kampanja o punktualnim ciljevima (*advocacy*); političko i preduzetničko savetovanje (*consulting*); konkurisanje za sredstva dotacija EU (*fundraising*).

Akteri: Od predstavništava interesa u Briselu, oko 33% su krovna udruženja, oko 20% advokatske kancelarije i profesionalne konsultantske firme, po 10% preduzeća, nacionalna udruženja poslodavaca i sindikata, kao i nevladinih organizacija, po 5% regionalne jedinice teritorijalne samouprave, kao i predstavništava međunarodnih organizacija, 1% „think tank“-organizacija.

Organizacija: Predstavništva interesa po pravilu imaju vlastita predstavništva u Briselu koja raspoložu umerenim brojem zaposlenih (5–30 zaposlenih). Evropska krovna udruženja, uz to, mogu dodatno da pozajme zaposlene iz nacionalnih udruženja članica. Osim toga, u porastu je i profesionalni lobing za dodeljivanje poslova od strane advokatskih kancelarija i konsultantskih firmi.

Dokument: Evropska komisija: Evropska inicijativa za transparentnost. Okviri za odnose prema predstavnicima interesa (registar i kodeks ponašanja), saopštenje komisije, KOM(2008) 323 final.

Literatura: Rainer Eising/ Kohler-Koch (izd.): Interessenpolitik in Europa, (Politika interesa u Evropi) Baden Baden 2005 • Justin Greenwood: Interest Representation in the European Union (Predstavljanje interesa u Evropskoj uniji), Basingstoke 2003 • Irina Michalowitz: Lobbying in der EU (Lobiranje u EU), Beč 2007.

Internet: Evropska komisija: http://ec.europa.eu/civil_society/index_de • EurActiv: <http://www.euractiv.com/en/pa>

U protekle tri decenije, u Evropskoj uniji su, kako uznapredovana evropeizacija političkih oblasti, tako i prijem novih država članica doveli do formiranja pluralističkog pejzaža udruženja. Ova ekspanzija zastupanja interesa na nivou Brisela, međutim, ne sme da nas navede na to da zaboravimo da uključivanje udruženja – pre svega u političko planiranje – u Evropskoj komisiji već ima dugu tradiciju. Još ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik iz 1951, u članu 46 normi-

ra da Visoke vlasti (prethodnik Evropske komisije) može u svako doba da saslušava udruženja i stručnjake. I u daljem toku razvoja integracija, sama Evropska komisija je takođe u popriličnoj meri doprinela širenju ovih aktivnosti lobiranja. Kao prvo, za nju igraju važnu ulogu brojni neformalni forumi za razgovore u cilju pribavljanja stručnih mišljenja od strane evropskih predstavnika preduzeća. Kao drugo, u procesu političkog planiranja tradicionalno već postoji privilegovano uključivanje evropskih krovnih udruženja. Kao treće, Evropska komisija angažovala se oko „aktiviranja“ nevladinih organizacija koje se u okviru partnerske saradnje ne saslušavaju samo. Štaviše, Komisija se angažovala i u korist njihovog finansiranja i umrežavanja na različitim tematskim platformama. U najjačoj meri je, međutim, na evropskom nivou institucionalizovano kao četvrto, učestvovanje organizovanih interesa poslodavaca i zaposlenih. Njihovo savetodavno učestvovanje u evropskom političkom procesu najpre je obezbeđeno putem uvođenja → Evropskog privrednog i socijalnog odmora, 1957. godine. Osim toga, formiranjem evropskog socijalnog partnerstva na osnovu Ugovora iz Matrihta došlo je i do institucionalizacije jednog neokorporističkog sporazuma koji Komisiju ne obavezuje samo da kod socijalnih i projekata politike zapošljavanja konsultuje tri najvažnija krovna udruženja, Evropsku konfederaciju sindikata (EKS), Uniju industrijskih poslodavaca i udruženja poslodavaca Evrope (UNICE) i Evropsko centralno udruženje javne privrede (ECPE) (→ socijalna politika). Štaviše, socijalnim partnerima dato je pravo da se autonomno sporazumeju oko kolektivnih sporazuma u okviru politike zapošljavanja koje potom, preko Saveta ministara, u vidu smernica postaju obavezujuće evropsko pravo.

Predstavništva interesa u Evropi: fenomen koji treba da se reguliše?

Organi Evropske unije do sada su se veoma različito ophodili prema fenomenu ekspanzije evropskog predstavništva interesa. Dok je Evropski parlament još 1996. godine kao obaveznu uveo akreditaciju predstavnika interesa koja ovima zauzvrat za obelodanjivanje njihovih nalogodavaca nudi pojednostavljeni, ali ne i ekskluzivni pristup Parlamentu, Savet je do danas odustao od bilo kakvog regulisanja odnosa prema interesnim grupama. Evropska komisija, sa svoje strane, dala je prednost najpre samoregulaciji interesnih grupa umesto obaveze akreditacije koja se može sankcionisati. U jednom saopštenju iz 1992, ona je lobističkim organizacijama dala predlog da usvoje kodeks ponašanja, kojim bi one trebalo da se obavežu da obelodanjuju interese koje zastupaju, kao i da neće širiti informacije koje vode u zabludu, niti da će u

bilo kojem obliku nuditi neke prednosti. Međutim, upravo u posljednje vreme, kritikuje se netransparentnost oko učestvovanja interesnih predstavništava u oko 2.000 odbora Evropske komisije u kojima učestvuju, kako se procenjuje, 80.000 stručnjaka koje delegiraju nacionalne vlade i udruženja da bi učestvovali u pripremi i sprovođenju evropskih zakona. Komisija je sama u okviru svoje bele knjige „Evropsko vladanje“ (2001) konstatovala da javnost sve više dovodi u sumnju sadržinu, objektivnost i odgovornost tih stručnjaka. Ona je, potom, u narednoj godini, postala i znatno izričitija putem saopštenja o „pojačanoj kulturi konsultacija i dijaloga“. U njima je kritikovala što su organima Zajednice dostavljane pogrešne informacije o ekonomskim, socijalnim ili ekološkim posledicama zakonskih projekata, odnosno što interesne grupe putem modernih tehnologija komunikacije pokreću „snažnu propagandu“ u prilog ili protiv nekog projekta, a da organi Zajednice pritom ne mogu da prepoznaju u kojoj meri se time zaista tematizuju želje stanovništva. Iako na kraju iz službenih prikaza ne može da se prepozna u kojoj meri je takva praksa lobiranja zaista i uzela maha, ipak je očigledno da se zastupanje interesa u evropskom političkom procesu u okviru jednog i dalje neregulisanog prostora u sve većoj meri uobličava na nezgodan način.

Evropska inicijativa za transparentnost

U tom kontekstu treba shvatiti i inicijativu Evropske komisije koju je ona pokrenula 2006, u cilju novog određivanja odnosa prema zastupnicima interesa. U zaključnom saopštenju o ovoj „Evropskoj inicijativi za transparentnost“ iz maja 2008, ona je u srži konkretizovala svoja očekivanja u odnosu na lobističke grupe i definisala kako zahteve u pogledu njihove registracije, tako i novi kodeks ponašanja u odnosu na konformitet njihovog delovanja. Ova registracija biće i ubuduće dobrovoljna. Doduše, komisija to „očekuje“ od aktera koji vrše uticaj na uređivanje politike i postupke odlučivanja u organima Zajednice i drugim evropskim institucijama. Izuzeti od toga su, osim poslova pravnog savetovanja od strane advokata, i delatnosti sindikata i udruženja poslodavaca u okviru „socijalnog dijaloga“, a posebno i one aktivnosti predstavnika interesa koje se pozivaju na direktne potrebe dobijanja činjeničnih informacija od strane službi Komisije. Izuzete od obaveze registracije ostaju, osim toga, crkve, političke stranke kao i predstavništva državnih organa lokalnog, regionalnog ili nacionalnog nivoa, kao i međunarodnih organizacija, ukoliko se angažuju u okviru svojih javnih poslova i obaveza. Sa registracijom povezano je, pre svega, obelodanjivanje fi-

nansijskih resursa predstavništava interesnih koji se različito definišu u zavisnosti od tipa aktera. Ključni element saopštenja Komisije je, međutim, tamo definisani kodeks ponašanja za interesna predstavništva, kao i navođenje mera sankcija u slučaju očiglednog kršenja njegovih principa. U te principe uglavnom spadaju obelodanjivanje odnosnih interesa nalogodavaca, obezbeđivanje tačnosti, sveobuhvatnosti, ažurnosti datih informacija koje ne smeju da dovede u zabludu, kao i odricanje od neloyalnog pribavljanja informacija.

Zaključak: tri konfliktne dimenzije zastupanja interesa u Evropi

Sve u svemu, postaje jasno da su se u pogledu interesnog zastupništva razvile tri konfliktne dimenzije čija naizmenična dejstva svakako mogu da postanu problematična za evropsku politiku. Prva dimenzija konflikta postoji između efektivnosti kao i transparentnosti i legitimnosti participacije udruženja na evropskom nivou. Pošto je njihova ekspertiza od izuzetnog značaja za Evropsku komisiju, nastao je složen sistem uključivanja koji samo teško može da ispuni zahteve za stvaranjem veće transparentnosti. Jedna druga međuinstitucionalna konfliktna dimenzija posledica jeste okolnost što organi Unije do sada nisu mogli da se dogovore oko jedinstvenog tretmana zastupništava interesa i što je, u tom smislu, i pokušaj Komisije najpre pretrpeo neuspeh, da putem Evropske inicijative za transparentnost stvori jedinstvene standarde kako za Savet, tako i za Parlament. I na kraju, na osnovu utakmice interesa između udruženja razvija se i treća konfliktna dimenzija koju je Komisija putem svog zahteva za većom transparentnošću još i podstakla. Ona se uglavnom ogleda u tome što se kod pojedinačnih aktera civilnog društva (kao, na primer, Corporate Europe Observatory) učestvovanje interesnih zastupništava u evropskim političkim procesima načelno više ne osvetljava na kritičan način već se, uglavnom, daje prednost lobistima preduzeća.

Robert Kaizer

Ugovor iz Lisabona

Ugovor iz Lisabona: Konsolidovana verzija ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o načinu rada Evropske unije, u: Sl. l. C 115 od 9. 5. 2008.

Dokumenti: Evropski savet (Brisel): Zaključci predsedništva, 14. decembar 2007, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf • Evropski savet (Brisel): Zaključci predsedništva, 21/22. jun 2007, i mandat za međuvladinu konferenciju 23. juna 2007, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf.

Literatura: CEPS/EGMONT/EPC: The Treaty of Lisbon Implementing the Institutional Innovations (Ugovor iz Lisabona sa implementacijom institucionalnih inovacija), Joint Study, Brisel 2007 • Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen? (Ugovor iz Lisabona – održiv i konačan odgovor na osnovna konstitucionalna pitanja?), u: *Integration (Integracije)* 1/2008, str. 3–20

Internet: EU-server: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm • Tekst Ugovora: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

Potpisivanjem Ugovora iz Lisabona od 13. decembra 2007, predsednici država i vlada država članica obeležili su narednu etapu u istoriji konstitucionalnog uređivanja sistema EZ/EU. Ovaj Ugovor predstavlja privremenu krajnju tačku u nizu ugovorno-pravnih zamajaca u procesu reforme institucionalne arhitekture Evropske unije. Još je međuvladina konferencija iz Nice (2000) trebalo ponovo da se posveti institucionalnim pitanjima koja su izmenama Ugovora iz Amsterdama (1997) rešena samo do izvesne mere, te su sa Ugovorom iz Nice i „Deklaracijom o budućnosti Evropske unije“, koja mu je priložena, ponovo pokrenuta centralna pitanja o institucionalnom uređenju Unije. Sa „Deklaracijom iz Lakena“ (2001), predsednici država i vlada ponovo su se prihvatili reforme institucionalne arhitekture, i izjavili da žele da uredi Evropsku uniju kao „demokratskiju, transparentniju i efikasniju“. Prenošenje tog zadatka na Konvent o budućnosti Evrope, koji je u pripremi za međuvladinu konferenciju koja je sledila, trebalo da izradi nacrt o novoj ugovorno-pravnoj osnovi, konačno je, 29. oktobra 2004. u Rimu doveo do svečanog potpisivanja „Ugovora o ustavu Evrope“ od strane šefova država i vlada Evropske unije.

Nakon što je većina birača u Francuskoj i Holandiji na referendumima odbacila Ugovor o ustavu, faza konstitucionalizacije, pokrenuta deklaracijom iz Lakena, najpre je počela da zastaje. „Berlinska deklaraci-

ja“ koja je usvojena 25. marta 2007. od strane nemačkog predsedništva u Evropskom savetu, a koja je sadržala i mandat za međuvladinu konferenciju u oktobru 2007, dovela je do izrade reformskog ugovora EU i njegovog svečanog potpisivanja pod predsedavanjem Portugalije u EU. Nakon ratifikacije u svih 27 država članica EU, Ugovor iz Lisabona trebalo je da stupi na snagu 1. januara 2009. Uprkos neizvesnosti o budućnosti Ugovora iz Lisabona, nakon njegovog odbacivanja putem referenduma u Irskoj 12. juna 2008, ovaj Ugovor predstavlja aktuelnu referentnu tačku za debatu o daljem konstitucionalnom razvoju evropskih integracija.

Struktura Ugovora iz Lisabona

Iznova se uređuju forma Ugovora i njegov naziv – kao i kod prethodnih izmena Ugovora. Ugovorno-pravni osnov Zajednice ubuduće će se sastojati od dva ugovora: od „Ugovora o Evropskoj uniji“ (UEU) i „Ugovora o načinu rada Evropske unije“ (UNREU), pri čemu ovaj poslednji zamenjuje postojeći „Ugovor o osnivanju Evropske zajednice“ (UEZ). Izraz „zajednica“ se u novom Ugovoru stoga dosledno zamenjuje izrazom „unija“. Da bi se jasno istaklo da UEU i UNREU ne treba da imaju nikakav ustavni karakter, Ugovor iz Lisabona predviđa brisanje svih formulacija o državnoj analogiji i kvazi konstitucionalnih karakterizacija koje je sadržao ustavni ugovor. UEU treba da navede osnovne odredbe o Evropskoj uniji, mada se vrste i oblasti nadležnosti Unije za razne političke oblasti izmeštaju u UNREU (čl. 2–4 UNREU). Oblast saradnje → policije i pravosuđa u krivičnim predmetima (ranije treći stub konstrukcije hrama transformisane putem Lisabonskog ugovora), novi ugovor izdvaja iz UEU i integriše ga u UNREU (čl. 67–89 UNREU), dok se → zajednička spoljna i bezbednosna politika (ranije drugi stub), pod formulacijom „Opšte odredbe o spoljnom delovanju Unije i posebne odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici“ smeštaju u V poglavlje UEU.

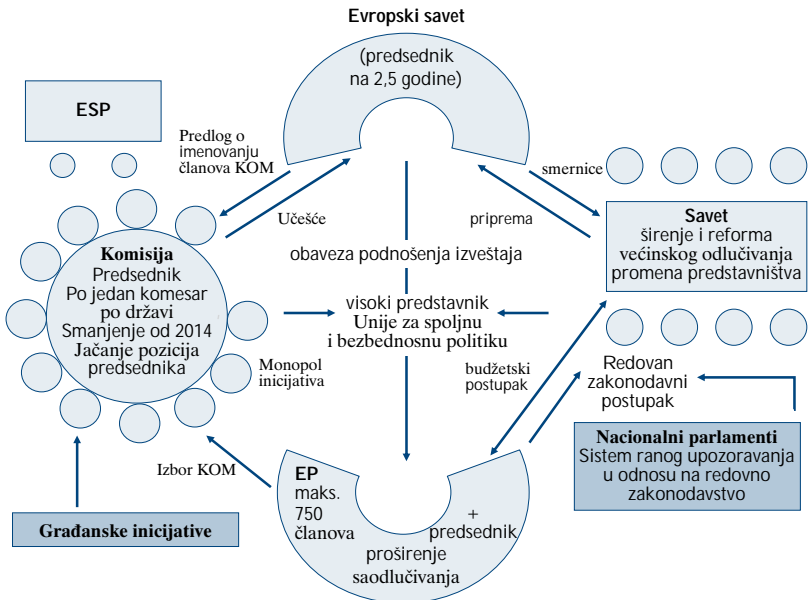
Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona pravno obavezujuće dejstvo stekla bi i → Povelja o osnovnim pravima koja doduše nije prenesena u primarno pravo, mada je putem upućivanja (čl. 6(1) UEU) sa njime povezana.

Stvaranje i jačanje ključnih pozicija institucionalne arhitekture

U centralne novine Ugovora spada, u prvom redu, niz izmena u institucionalnoj arhitekturi čiji stvarni doprinos ka povećanju sposobnosti delovanja Unije može da se proceni tek nakon stupanja na snagu Ugovora.

→ Evropski savet, centralno telo za uređivanje politike i sistema, koje je kao skup predsednika država i vlada država članica EU i predsednika Evropske komisije do sada bilo smešteno izvan odnosno iznad institucionalne arhitekture, stavlja se na spisak organa EU, i time podleže jurisdikciji Evropskog suda pravde (čl. 13(1) UEU). Posebno relevantno je što ovo rukovodeće telo dobija predsednika koji tu funkciju obavlja kao glavnu delatnost, kojeg članovi Evropskog saveta biraju na dve i po godine, i koji može jedanput da bude reizabran (čl. 15(5) UEU). Pošto Ugovor ostavlja manevarski prostor za realizaciju ove funkcije, tek će ugovorna praksa pokazati, da li budući predsednik Evropskog saveta sâm sebe shvata samo kao predsednika ovog tela, koje ga je izabralo, i u čijoj službi on doprinosi efikasnijem donošenju odluka, ili će on ovu ulogu iskoristiti ekstenzivno, radi ostvarivanja snažnijeg spoljnog dejstva, i tu ulogu postaviti u smislu „vodeće ličnosti Evrope“.

Slika 1: Institucionalna arhitektura nakon Ugovora iz Lisabona



Sopstvena ilustracija po uzoru na Volkfanga Veselsa: Politički sistem Evropske unije, Vizbaden 2008, str. 107.

Pored uređivanja funkcije predsednika Evropskog saveta kao glavne delatnosti, Ugovor predviđa i uvođenje pozicije „Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku“ (čl. 18 UEU), koji uz podršku

„Evropske službe inostranih poslova“ (čl. 27(3) UEU) treba Evropskoj uniji u međunarodnoj politici da *dâ* lice i glas. Visoki predstavnik istovremeno je i potpredsednik Evropske komisije, i preuzima njene zadatke u oblasti spoljnih odnosa i koordinisanja spoljnopolitičkog delovanja Unije (čl. 18(4) UEU). Od strane Evropskog saveta i uz saglasnost predsednika Komisije imenovan na pet godina, on predsedava Savetom ministara spoljnih poslova (čl. 18(1, 3) UEU). Iako je ovom funkcijom po prvi put stvoren autoritet zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije, ipak se čini da su mogućnosti uređivanja evropske spoljne politike ostali ograničeni, pošto su zadržani međuvladini postupci (čl. 24(1) UEU).

Osim što Visoki predstavnik predsedava Savetom ministara spoljnih poslova, i dalje se zadržava rotacioni princip u Savetu ministara. Ugovor iz Lisabona, međutim, ima jače dejstvo na → Evropsku komisiju. S ciljem jačanja sposobnosti delovanja ove institucije, Ugovor predviđa da se od 2004. Komisija smanji na dve trećine broja država članica, tj. nakon sadašnjeg stanja stvari – na 18 komesara (čl. 17(5) UEU). Ugovor iz Lisabona jača i prava predsednika Evropske komisije (čl. 17(6) UEU); pored toga, on povećava i njegovu legitimaciju pošto predsednika Komisije ubuduće „bira“ većina u Evropskom parlamentu (EP) (čl. 14(1) i čl. 17(7) UEU). Iako Evropski savet i dalje ima pravo na davanje predloga kandidata za ovu poziciju, putem ugovorno-pravnog uvođenja izborne funkcije Evropskog parlamenta već se dokumentuje volja da se Evropska unija uredi na demokratskiji način.

Izgradnja parlamentarnih prava na nekoliko nivoa

Ugovor iz Lisabona ponovo jača parlamentarne funkcije → Evropskog parlamenta, i time povećava osnov legitimiteta Evropske unije, uspostavljen putem neposrednih izbora od strane evropskih građana (čl. 10 UEU). To je jasno prepoznatljivo na osnovu izgradnje legislativnih prava EP, posebno putem ugovorno-pravnog jačanja važnosti postupka saodlučivanja kao „redovnog zakonodavnog postupka“ (čl. 294 UNREU). Ovaj postupak, koji Savetu ministara i EP daje istovetne mogućnosti učestvovanja (→ postupak odlučivanja), shodno Ugovoru iz Lisabona širi se na nekoliko centralnih političkih oblasti. Od posebnog je značaja što se ovlašćenja saodlučivanja od strane EP proširuju i na godišnji budžetski postupak (čl. 310(1) i 314 UNREU). Pored proširenja prava učestvovanja Evropskog parlamenta, koji predstavlja neposredno parlamentarno predstavništvo građana Unije, Ugovor iz Lisabona predviđa i aktivnije učestvovanje nacionalnih parlamenata (čl. 12

UEU). U dva protokola izvedene odredbe obuhvataju dalekosežna prava na informisanje, i ciljaju kako na neposredno učestvovanje nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu, tako i na jačanje vrednosti principa supsidijarnosti (sistem ranog upozoravanja). Još jednu ugovorno-pravnu novinu predstavlja uvođenje „građanske inicijative“ (čl. 11(4) UEU). Jedan milion građana Unije koji reprezentuju „bitan broj država članica“, može od Evropske komisije da traži da u zakonodavni proces unese predloge pravnih akata.

Novo regulisanje kvalifikovane većine u Savetu

U pogledu modaliteta donošenja odluka u → Savetu EU, Ugovor iz Lisabona predviđa jasno proširenje oblasti primene principa donošenja odluka prema pravilima kvalifikovane većine. Poseban značaj ovo dobija u oblasti unutrašnje i politike pravosuđa, gde će se ubuduće o 18 od 28 slučajeva primene odlučivati na osnovu kvalifikovane većine glasova. Dok uoči političkog usaglašavanja oko Ugovora iz Lisabona, na opšte iznenađenje, uglavnom nije bilo želje za diskusijom o proširenju oblasti primene načina odlučivanja kvalifikovanom većinom glasova, kao ključna kontroverza ispostavila se reforma težine glasova između država članica koje su smatrale da se na taj način tangira pitanje vrednovanja uticaja i moći. Postupak kvalifikovane većine za donošenje pravnog akta ubuduće predviđa postojanje dvostruke većine. Ona se dostiže ako se najmanje 55% članova Saveta, formiranog od najmanje 15 država članica (tj. trenutno najmanje 15 članica), koji zajedno predstavljaju najmanje 65% stanovništva Evropske unije (tj. kod sadašnjih 27 država članica najmanje 320 miliona), izjasni u korist nacrtu zakona (čl. 16(4) UEU). S obzirom da kriterijum stanovništva povećava težinu „većih“ država članica, kao ustupak u odnosu na ostale države članice unesen je i podstav koji utvrđuje da je za formiranje manjine, koja može da blokira odluke, potrebno najmanje četiri člana Saveta. Kao kompromis između, s jedne strane, cilja da se EU uredi na delotvorniji način i, s druge strane – prigovora država članica da bi, i u slučaju da je reč o nacionalno-državnim interesima, isuviše jednostavno mogle da budu preglasane od strane većine, princip glasanja dvostrukom većinom biće primenjen tek od 1. novembra 2014. (čl. 16(4) UEU). Osim toga, „protokol o prelaznim odredbama“ utvrđuje da još do 31. marta 2017. na zahtev neke države članice mora da se primenjuje sada važeća regulativa Ugovora iz Nice. U okviru ovog prelaznog perioda, Ugovor iz Lisabona predviđa i mogućnost suspenzivnog veta. To znači da članovi Saveta mogu da zahtevaju od Saveta dalje pregovore, ukoliko

predstavljaju najmanje tri četvrtine država članica ili stanovništva koji su potrebni za formiranje manjine koja može da blokira odluke. Nakon isteka prelaznog perioda, ovaj prag smanjiće se na po 55% država članica ili stanovništva koji su potrebni za formiranje manjine koja može da blokira donošenje odluka.

Perspektiva: razumne ponude

Ugovor iz Lisabona obeležen je brojnim kompromisima opterećenim složenošću. Međutim, on ipak nudi mnogo smislenih odgovora na izazove da se EU uredi „efikasnije, na demokratskiji i transparentniji“ način.

Verena Šefer / Wolfgang Vesels

Unutrašnje tržište

Ugovorna osnova: čl. 3(1c), 14 UEZ.

Ciljevi: Stvaranje prostora bez unutrašnjih granica u kojem je moguće slobodno kretanje roba, kapitala, ljudi i usluga; uvećanje ekonomskog blagostanja; osnova za „sve povezaniju Uniju“.

Dokument: Evropska komisija: Završetak unutrašnjeg tržišta, Bela knjiga Komisije upućena Savetu, KOM(1985) 310 do kraja.

Literatura: Rolf J. Langhammer: 50 Jahre nach Rom. Ist die EU ein Binnenmarkt. (50 godina nakon Rima: da li je EU unutrašnje tržište), u: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. (Časopis za ekonomsku politiku), 3/2007, str. 326–338 • Zeitgespräch: 50 Jahre Römische Verträge – eine Bewertung. (Savremeni razgovori: 50 godina Rimskih ugovora – evaluacija), u: Wirtschaftsdienst, 2/2007, str. 72–88.

Internet: Komisija EU: http://ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

Unutrašnje tržište odlikuju slobodna trgovina robama i uslugama, neometano kretanje ljudi i kapitala, kao i → spoljnotrgovinski odnosi Evropske unije. Sa unutrašnjim tržištem povezano je očekivanje da će uz pomoć trgovine i slobode kretanja rada i kapitala doći do intenziviranja prekogranične konkurencije, bolje alokacija oskudnih resursa i na taj način do sveukupno pozitivnih efekata rasta i zapošljavanja. Uspostavljanje i obezbeđivanje unutrašnjeg tržišta trajan je politički zadatak uređenja EU. Osobina politike unutrašnjeg tržišta da zadire u sve oblasti čini da je ono odlučujući deo strategije iz Lisabona, čije sprovođenje treba da služi povećanju inovativnosti i konkurentnosti.

Promena instrumenata ostvarivanja unutrašnjeg tržišta

Prvobitnih šest država članica Evropske zajednice u prvo vreme brzo su napredovale ukidanjem carina unutar Zajednice čime su uklonjene prepreke u zajedničkom tržištu. Nezavisno od toga, međudržavna trgovina i dalje je ometana vantarifnim trgovinskim preprekama. Države članice redovno su mogle da otežavaju pristup inostranim proizvodima ukazujući na različite odnosne inostrane propise.

Kao reakciju na te trgovinske prepreke, Evropska komisija pokušala je da u potpunosti harmonizuje nacionalne propise. Dva su posebna razloga iz kojih se zasnivanje tog pristupa na harmonizaciji u međuvremenu moglo u velikoj meri smatrati neuspešnim. S jedne strane, ispostavilo se da je vrlo teško, pa čak i nemoguće, ujednačiti vrlo detaljne nacionalne propise. S druge strane, zahtev za jednoglasnošću u Savetu

EU doprineo je odugovlačenju u oblasti zakonodavstva. Sa povećanjem broja članica sve više se povećavala i heterogenost prioriteta u Savetu, a time i problemi u ujednačavanju prava.

Tek se program unutrašnjeg tržišta, koji je 1985. usvojen za vreme tadašnjeg predsednika Komisije Žaka Delora, pobrinuo za održiva poboljšanja. Optimističke procene u vezi sa efektima rasta i zapošljavanja, formulisanje konkretnog datuma (31. 12. 1992), kao i napuštanje zahteva za jednoglasnošću omogućili su napredak u otklanjanju preostalih prepreka. Tome treba dodati i promenu instrumenata ostvarivanja unutrašnjeg tržišta. Tako, Komisija sve više odustaje od detaljne harmonizacije. Uz pomoć „Novog pristupa harmonizaciji“ Zajednica se ograničava na ujednačavanje suštinskih zahteva u odnosu na produkte proizvedene u EU. Na osnovu tih suštinskih zahteva države članice postaju slobodne u oblikovanju svojih režima uređenja, tj. uskraćivanja saglasnosti za pristup tržištu na osnovu propisa o proizvodima, koji odstupaju u detalju, a koje nije dozvoljeno u slučaju da su suštinski zahtevi ispunjeni. Pozivajući se na čl. 28 do 30 UEZ i na čuvenu presudu *Cassis de Dijon* Evropskog suda pravde iz 1979, Zajednica sve više polaže na načelo uzajamnog priznavanja. Ono glasi da je u svim oblastima koje nisu harmonizovane, svaka država članica obavezna da na svojoj suverenoj teritoriji prihvati proizvode koji su legalno proizvedeni i plasirani na tržištu u nekoj drugoj državi članici. One mogu odstati od tog pravila samo ukoliko postoje hitne potrebe koje nalaže opšti zdravstveni interes, zaštita potrošača ili zaštita čovekove sredine.

Uprkos tome što i dalje postoje problemi u sprovođenju načela uzajamnog priznavanja, Komisija bi dobro uradila, ukoliko bi i dalje unapređivala taj nebirokratski instrument za ostvarivanje unutrašnjeg tržišta. Naročito je za proizvođače inovativnih dobara i usluga često odlučujuće da brzo prodru na tržište, i iskoriste s tim povezane prednosti veličine, kada je reč o konkurentnosti u odnosu na međunarodne takmace.

Aktuelna politika unutrašnjeg tržišta

Šesnaest godina nakon ciljnog datuma, pravno dovršavanje unutrašnjeg tržišta još uvek nije ostvareno. Na to ukazuju, na primer, kvote deficita u sprovođenju, koje govore koliki je udeo direktiva o unutrašnjem tržištu koji još u dotičnoj državi nije pretočen u nacionalno pravo. Uprkos tome što su države članice proteklih godina u to uložile značajnije napore, prosečni deficit je u julu 2008. još uvek iznosio 1,0%. Kvota fragmentiranja koja je sa tačke gledišta pravnog ostvarivanja još

važnija, tj. udela direktiva o unutrašnjem tržištu koje u najmanje jednoj zemlji još nisu transformisane, iznosila je u julu 2008. godine 7,0%.

Komisija je, osim toga, stavila do znanja da su potrebni dodatni naponi kako bi se potencijal rasta unutrašnjeg tržišta u potpunosti iskoristio. Ona vidi četiri zahteva buduće politike unutrašnjeg tržišta: a) pružiti dodatnu vrednost građanima, potrošačima i malim i srednjim preduzećima (MSP) (na primer, visokim kvalitetom dobara i niskim cenama), b) bolje iskoristiti globalizaciju (na primer, tako što će preduzećima koja posluju globalno biti atraktivno mesto za investicije), c) ukidati prepreke znanju i inovacijama (na primer, putem poboljšanih okvirnih uslova za robe i usluge koje intenzivno koriste znanje i tehnologije), i d) raspolagati snažnom socijalnom i ekološkom dimenzijom (na primer, uzimajući više u obzir odgovarajuće kriterijume prilikom otvaranja tržišta).

Brojne mere treba da doprinesu ostvarivanju ova četiri zahteva. Neophodno je, ne samo legislativna izrada programa, kao što je bio slučaj u prošlosti već i korišćenje raznolikih instrumenata, kako bi se obezbedilo unutrašnje tržište 21. veka. Veći značaj mora se dati sprovođenju pravnih akata, mora se intenzivirati procena posledica, a odnosa lica moraju biti detaljno konsultovana, dok se postojeći pravni propisi moraju pojednostaviti, a političke strategije i mere moraju biti sistematski evaluirane.

Politika unutrašnjeg tržišta kao zadatak za sve oblasti

Politika unutrašnjeg tržišta trajno utiče na druge oblasti politike. To se posebno dobro vidi kada posmatramo bivše oblasti izuzete od konkurencije, kao što su saobraćaj, telekomunikacije i energija. Uz napomenu o slobodi usluga i naseljavanja na tim tržištima, tek od sredine osamdesetih godina omogućena je prekogranična konkurencija ponuđača, što je za posledicu imalo sukcesivno ukidanje svojevremeno pravno zaštićenih (državnih) monopola. No, i u drugim oblastima, kao što su, na primer, oblasti finansijskih usluga, javnog dodeljivanja poslova ili čak profesionalnog ekipnog sporta, osnovne slobode unutrašnjeg tržišta odlučujuće su doprinele – često putem odgovarajućih odluka Evropskog suda pravde – promeni uređenja okruženja. Građani EU takođe redovno imaju priliku da upoznaju unutrašnje tržište, bilo kao privatna lica, kada se na granicama unutar Zajednice više ne moraju podvrgavati fizičkim kontrolama, ili kao radnici, kada, što je sada slučaj, imaju mogućnost da se bave svojom profesionalnom delatnošću u svakoj državi EU.

Zajednička spoljna i bezbednosna politika

Ugovorna osnova: čl. 2, 3, 11–28 UEU.

Ciljevi: Očuvanje osnovnih interesa, posebno nezavisnosti, bezbednosti i nedodirljivosti Unije – uključujući i postepeno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike i odbrane (vojno upravljanje krizama u smislu zadataka iz Petersberga) – kao i obezbeđivanje mira, jačanje demokratije, pravne države i ljudskih prava (civilno upravljanje krizama).

Instrumenti: Politika deklaracija i demarševa; kolektivno glasanje i podnošenje tekstova rezolucija u internacionalnim organizacijama i konferencijama; „travelling diplomacy“; diplomatska medijacija i politički dijalog; vojne i civilne operacije upravljanja krizama; specijalni izaslanici; posmatranje izbora (kao zajedničke akcije); zajedničke strategije, zajednički stavovi (posebno sankcije).

Literatura: Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) – Konstitutionelle Angebote im Praxistest, Baden-Baden 2004 (Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) – Konstitucionalne ponude na testu prakse) • Elfriede Regelsberger: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, u: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (izd.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Baden-Baden 2008, str. 203–210 (Zajednička spoljna i bezbednosna politika, u: Godišnjak evropske integracije 2008.)

Internet: Generalni sekretarijat Saveta: <http://www.consilium.europa.eu> • Newsroom Saveta: <http://www.consilium.europa.eu/app/newsroom/PressHome.aspx?id=221&lang=en>

Evropska politička saradnja (EPK), koja je u Ugovoru iz Maastrichta (1993) preimenovana u Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP), opisuje centralne okvire postupanja kada je reč o spoljnoj i bezbednosnoj politici EU. Uprkos konstantnim deficitima, kao što je neslaganje oko krize u Iraku 2003. godine, EU i njene države članice sve bolje uspeavaju da se pozicioniraju na međunarodnom planu kao „kolektivni akter“. U praktično stalnoj razmeni o pitanjima međunarodne politike dolazi do usaglašavanja nacionalnih stavova, uključujući i stvaranje zajedničkih osnovnih shvatanja i njihovo sprovođenje u konkretne mere. Ustanovljavanje stalnih tela ZSBP u Briselu od 2000. godine, rad nekadašnjeg generalnog sekretara NATO Solane kao Visokog predstavnika za ZSBP (od 1999), kao i više od 20 operacija civilnog i vojnog upravljanja krizama od 2003. (Zapadni Balkan, Bliski istok, Afrika, Avganistan, Južni Kavkaz) doprinose jasnijem profilisanju i većoj vidljivosti evropske politike. ZSBP u svim državama članicama

EU važi kao atraktivni instrument zauzimanja za nacionalne interese i reagovanja na međunarodne izazove, posebno u doba globalnih međuzavisnosti. Kako bi bilo moguće ispuniti očekivanja EU, kao i sopstvene spoljno-političke ciljeve i u proširenoj EU, Evropska konvencija i vladine konferencije 2003/2004. i 2007. godine donele su predloge za ZSBP sa dalekosežnim institucionalnim posledicama i fleksibilnijim postupcima, posebno kada je reč o saradnji na polju bezbednosne i odbrambene politike. Do njihove realizacije može, doduše, doći tek nakon ratifikacije u svih 27 država članica EU.

Istorija i razvoj ZSBP

Najkasnije od početka sedamdesetih godina pokazalo se da nedostatak zajedničke spoljne politike tadašnjih šest država osnivača EZ nije više realan. EZ je preko svojih spoljnopolitičkih odnosa postala akter u međunarodnim događanjima. Time je rasla spoznaja da je sve veća zavisnost od razvoja događaja izvan sopstvenih granica, i da je lakše odgovoriti na međunarodni pritisak ako postoji usaglašen stav zapadnih Evropljana. Okvire za to nudila je EPK, koja je do sredine osamdesetih godina bila pravno neobavezujuća i koja je prethodila ZSBP, ustanovljenoj u Ugovoru o EU 1993. godine.

Iako politika deklaracija, često kritikovana kao suviše „reaktivna“ i „nedelotvorna“, ima efekta (npr. u bliskoistočnom konfliktu, u Južnoj Africi), sama EPK pokazala se kao suviše selektivna i neefikasna u određenim kriznim situacijama (npr. kada je reč o sovjetskoj invaziji na Avganistan 1979). Došlo se do spoznaje da verodostojan evropski uticaj zavisi od ponude odnosno od lišavanja ekonomske pomoći, kao i od upotrebe vojnih sredstava, i da je sve hitnija postajala vezana upotreba instrumenata zajedničke politike i institucija iz Brisela (npr. u slučaju politike prema državama naslednicama bivše Jugoslavije, u Nigeriji, Burmi). Nakon više faza pragmatičnih prilagođavanja, od 1989, zbog novih spoljno-političkih izazova, posebno u susednim evropskim državama nakon raspada Sovjetskog Saveza i destabilizacije na Balkanu, zbog jače integracije stvaranjem → unutrašnjeg tržišta, kao i zbog debate o EMU, ukazala se potreba za suštinskom reformom EPK i njenim pretvaranjem u ZSBP.

Izmene ugovora do kojih je došlo u reformskim etapama, od Matrihta (1993) preko Amsterdama (1999) do Nice (2003), bile su u cilju povećanja dužnosti vlada prema ZSBP, i njihovog obavezivanja na poštovanje principa, efikasnije strukture za donošenje odluka, kao i jasnije vidljivosti ZSBP u njenom predstavljanju. Do daljih prilagođavanja

doveli su mobilisuća dinamika u pitanjima politike bezbednosti i odbrane, do koje je došlo preokretom britanske politike 1998, ne samo zbog slabosti Evrope u kosovskom ratu već i zbog novih pretnji, najočiglednijih u terorističkim napadima od 11. septembra 2001. godine. Tako je u okviru nove Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP) izgrađena institucionalna infrastruktura, definisani su glavni ciljevi i obezbeđene aktivne snage za vojni i civilni krizni menadžment, testirane od 2003. godine u konkretnim operacijama različitih dometa u evropskim državama, a sve više u Africi (Republika Kongo, Čad), i drugim regionima (Indonezija, Avganistan, Gruzija, Rog Afrike). Evropska bezbednosna strategija, koju je razradio Visoki predstavnik i koju je krajem 2003. doneo Evropski savet, i kojoj od 2008. predstoji prerada, na sveobuhvatan način definiše najpre objektivne i regionalne prioritete (borbu protiv međunarodnog terorizma, suzbijanje naoružanja za masovno uništenje, rešavanje regionalnih konflikata, posebno na Bliskom istoku, stabilizaciju državnih struktura, pre svega na Zapadnom Balkanu), i mogućnosti za delanje ZSBP/EBOP. Da bi se obezbedila funkcionalnost ZSBP u EU-27, nove države članice već su od 2003. pozivane na savetovanja ZSBP kao posmatrači. Istovremeno, usled razjedinjene evropske politike, ne samo prema Iraku, povedena je načelna debata o budućem uređenju ZSBP. Uprkos prvobitnim strepnjama, iz ove debate proistekli su suštinski reformski predlozi (→ Ugovor iz Lisabona) čije sprovođenje, zbog još uvek nepostojeće ratifikacije u nekim zemljama EU, tek predstoji.

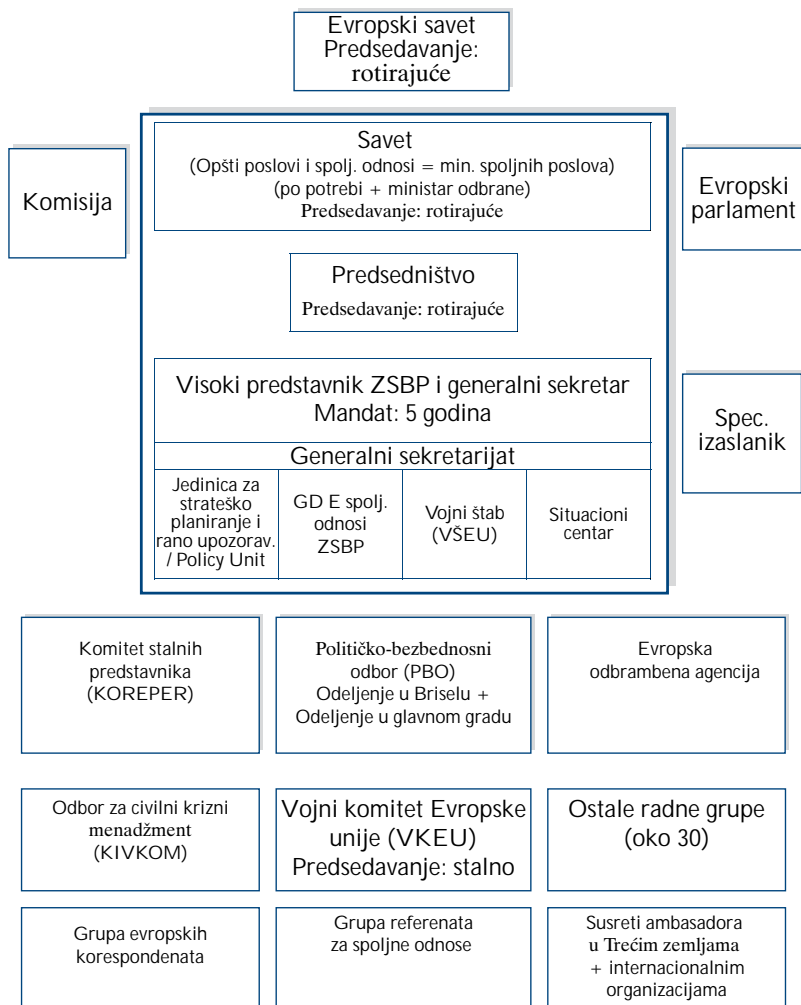
Dometa, instrumenti i postupak donošenja odluka

Značajni elementi ZSBP proistekli su iz Ugovora (čl. 11–28 UEU), a dopunjavaju ih uputstva u „Zajedničkim odredbama“ Ugovora o EU, kao i ostale odredbe ugovora koje se odnose na organe EU, protokoli i zaključci Saveta (spoljni poslovi) i šefova država i vlada, posebno kada je reč o ZSBP-institucijama. Cilj država članica EU jeste da definišu zajedničku liniju koja će obuhvatati „sve oblasti“ spoljne i bezbednosne politike, sve do zajedničke odbrane, i da je sprovedu uz pomoć izdiferenciranih instrumenata. Upečatljiva je, pri tome, eksplicitna definicija odbrambene politike u oblasti vojnog upravljanja krizom u obliku humanitarnih zadataka i akcija spasavanja, zadataka održanja mira, kao i borbenih operacija u savladavanju kriza, uključujući i mere za uspostavljanje mira (takozvani zadaci iz Petersberga) iz čl. 17 UEU. U najnovijim reformskim odlukama (Ugovor iz Lisabona) navode se još neki značajni zadaci borbe protiv terorizma i zalaganja EU za mere

razoružanja. Nova je i odredba o solidarnosti koja obavezuje države članice na međusobnu pomoć u slučaju terorističkog napada ili neke katastrofe izazvane prirodnim pojavama ili ljudskim faktorom, kao i isključiva obaveza međusobne pomoći (po potrebi i vojne) u slučaju oružanog napada na suverenitet neke države članice.

ZSBP obično objavljuje svoje rezultate putem mnogobrojnih izjava

Struktura Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) Evropske unije (u skladu sa Ugovorom iz Nice od 26. 2. 2001, i naknadnim zaključcima)



(2007. godine bilo ih je 112), govora i zajedničkih glasanja u međunarodnim organizacijama (posebno na Generalnoj skupštini UN i u okviru OEBS), diplomatskog demarša koji se šalje predstavnicima vlada država koje nisu članice EU (2007. bilo ih je 546), zajedničkih strategija (3 u periodu 2000–2007), zajedničkih akcija (2007. njih 61), i iznošenjem zajedničkih stavova (2007. bilo ih je 30). Osim toga, u okviru političkog dijaloga o nekom bazičnom pitanju (343 dijaloga 2007. godine), EU-27 ima umrežen sistem susreta kako bi artikulirala svoju poziciju u odnosu prema Trećim državama, i ponudila sopstveni model uspešne integracije za rešavanje konflikata.

Član 23 UEU sadrži jedan sistem različitih postupaka donošenja odluka koji je devedesetih godina postepeno izdiferenciran. I dalje dominira generalni princip jednoglasnog odlučivanja. Doduše, član 23(1) UEU je „konstruktivnim uzdržavanjem“ jednom broju država članica pružio mogućnost da imaju drugačije mišljenje neometajući donošenje odluke od strane većine, ali ta fleksibilnost nije našla primenu u dosadašnjoj praksi ZSBP. Isto važi i za odredbu po kojoj je moguće donošenje odluke od strane većine (posebno kada je reč o merama koje treba preduzeti u cilju ostvarivanja zajedničke strategije koju je definisao Evropski savet), kao i za imenovanje specijalnih izaslanika (2008. bilo ih je ukupno dvanaest: u Avganistanu, Afričkoj uniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, za krizu u Gruziji, u Makedoniji, Moldaviji, na Bliskom istoku, u Regionu Velikih jezera u Africi, u južnom Kavkazu, Sudanu, centralnoj Aziji). Osim toga, član Saveta može iz „značajnih“ razloga nacionalne politike, koje on treba da navede, da blokira donošenje neke odluke kvalifikovanim većinom. U tom slučaju, kvalifikovanim većinom Savet može taj predmet samo da prenese u nadležnost Evropskog saveta koji mora da donese jednoglasnu odluku.

Institucionalna struktura ZSBP

ZSBP ima četiri hijerarhijska stepena. Na vrhu se nalazi → Evropski savet koji daje smernice (čl. 13 UEU), i najviši je stepen odlučivanja u slučaju nepremostivih razlika u mišljenjima nižih tela. On je, takođe, inicijator zajedničkih strategija i reformskih predloga za ZSBP/EBOP, kao i portparol za iznošenje zajedničkih stavova ka spolja. Ugovor iz Lisabona potvrđuje i jača ulogu šefova država i vlada posebno uvođenjem predsednika sa mandatom od 2,5 godine. Drugi nivo, merodavan za donošenje odluka o tekućim poslovima jeste → Savet EU u čijem sastavu su ministri spoljnih poslova (čl. 13–16 UEU), po potrebi dopunjen i ministrima odbrane. Politički i bezbednosno-politički komitet

(PBPk), u čijem sastavu su visoki službenici/ambasadori u stalnim predstavništvima država članica EU u Briselu ima funkciju centralnog i sadržinskog povezivanja političkog sa administrativnim nivoom, a u slučaju operacija u oblasti kriznog menadžmenta raspolaže posebnim kontrolnim i upravljačkim ovlašćenjima (čl. 25 UEU) nad nižim službama. PBPk i Komitet stalnih predstavnika (KOREPER), telo koje čine visoko rangirani predstavnici država članica, odnosno ambasadori, i koje tradicionalno ima obavezu da pripremi rad Saveta i obradi rezultate njegovog rada, imaju u svojim aktivnostima podršku radnih grupa, koje redovno zasedaju u Briselu (2007: oko 30), i u čiji sastav ulaze regionalni i predmetni eksperti iz ministarstava spoljnih poslova, kao i podršku ZSBP-diplomatskih saveta sa sedištem u ambasadama. Od marta 2000, ZSBP dodatno raspolaže i direktnom vojnom ekspertizom u vidu Vojnog komiteta Evropske unije (VKEU) i Vojnog štaba sa više od 100 ljudi u Generalnom sekretarijatu Saveta, koji su prethodnih godina dopunjeni, između ostalog, i vojnom i civilnom jedinicom za planiranje i Evropskom agencijom za odbranu (EAO). Za veoma jasan trend pojačanog prisustva tela ZSBP u Briselu, od kraja devedesetih godina, odgovorno je i postavljanje „policy unit“, male grupe (oko 20 saradnika) koja se sastoji od stručnjaka, smeštene u Generalnom sekretarijatu Saveta i koja, nasuprot svom prvobitnom zadatku da bude ćelija za planiranje, u velikoj meri sadržinski saodlučuje o operativnom delu svakodnevnih poslova ZSBP. Ona je podređena Visokom predstavniku za ZSBP koji je, takođe, ustanovljen Ugovorom iz Amsterdama (čl. 26 UEU). Pritom, nije reč o Predstavniku koji samostalno radi po modelu evropskog „šefa diplomatije“. Koncipiran kao „pomagač“ predsedništvu EU, koje se, dok Ugovor iz Lisabona ne stupi na snagu, rotira na svakih šest meseci, prvi nosilac ove funkcije Havijer Solana uspeo je da ZSBP od 1999. godine učini vidljivijom, i to političkim konceptima (na primer, novim uređenjem Balkana), veoma živom diplomatijom i brojnim posredovanjima (na primer, na Bliskom istoku, u bivšoj Jugoslaviji). Sledeći značajan element četvrtog hijerarhijskog stepena u ZSBP predstavljaju uglavnom mesečni susreti ambasadora država EU u državama koje nisu članice EU, i u međunarodnim organizacijama i na konferencijama. Njihovi redovni izveštaji (2007. bilo ih je 257) predstavljaju vrlo značajan izvor informacija za donošenje odluka ZSBP-tela u Briselu.

Institucionalna „bliskost“ ZSBP i EZ, koja je u međuvremenu postala impresivna, dolazi do izražaja tako što Evropska komisija, za koju se godinama uz bojazan smatralo da je potencijalni član EPK, poseduje pravo na inicijativu u ZSBP koje je slično onom koje imaju drža-

ve članice (čl. 21 UEU). Ovo pravo moglo bi je učiniti aktivnijim učesnikom, uključenim u saradnju „punog obima“ (čl. 27 UEU). Međutim, to podrazumeva efikasne interne mehanizme Komisije za donošenje odluka i nadležnosti, kao i blisku saradnju sa Visokim predstavnikom za ZSBP i njegovim timom, posebno u oblasti civilnog upravljanja krizama i prevenciji konflikata. Kako bi se otklonile očigledne slabe tačke u koordinaciji, i kako bi se postigla bolja koherentnost u nastupu, postoje razmišljanja da se funkcija Visokog predstavnika spoji sa funkcijom člana Evropske komisije koji je do sada bio zadužen za ZSBP (tkz. „dva šesira“ tj. jedna osoba sa dve funkcije). Za to bi, međutim, svakako bilo potrebno da Ugovor pretrpi promene. Suprotno tome, na nivou službenika već je dva puta praktikovano da jedna osoba zauzme dve funkcije, i to u slučaju funkcije Specijalnog izaslanika ZSBP i funkcije rukovodioca delegacije Evropske komisije (u Makedoniji, i u sedištu Afričke unije u Adis Abebi). Učestvovanje → Evropskog parlamenta sastoji se, pre svega, u izveštavanju o stavovima o kojima je ZSBP donela odluke, kao i u veoma često korišćenom pravu na postavljanje pitanja od strane parlamentaraca (čl. 21 UEU). Doduše, ne bi trebalo prevideti da Parlament preko svog prava na davanje saglasnosti za sve važne sporazume EZ s Trećim državama, kao i preko svog prava da odlučuje o budžetu (čl. 28(3) UEU), poseduje određena prava na pristup informacijama.

Pogled u budućnost: oprezni optimizam

ZSBP dostigla je devedesetih godina značajan nivo izdiferenciranosti i zrelosti. Dokle god vlade učesnice budu imale „volju“ i dokle god se dinamika EBOP bude održavala, „27“ biće u stanju da ciljano, blagovremeno i operativno reaguju na međunarodne izazove. Ovo veoma upečatljivo ilustruje posrednička uloga EU u krizi u Gruziji, 2008. godine – takođe zahvaljujući odlučnom nastupu za vreme francuskog predsedavanja EU i brzom zajedničkom dejstvovanju svih značajnih aktera. Ipak će se zarad koherentnosti, kontinuiteta i vidljivosti evropske spoljne i bezbednosne politike model rotirajućeg predsedavanja na svakih 6 meseci morati zameniti modelom permanentnog predstavnika. Razmišljanja koja su proistekla iz reformske debate 2000–2008. godine, i koja su se odnosila na davanje većeg značaja Visokom predstavniku (ubuduće „Visoki predstavnik Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku“) kojeg podržava evropska spoljnopolitička služba, predstavljaju korake u pravom pravcu. U to, doduše, spada i predsednik → Evropskog saveća koji se bira na 2,5 godine, sa sopstvenim ovlašćenima u okviru ZSBP

i koji će, bez sumnje, biti u konkurentskom odnosu sa budućim Visokim predstavnikom. Da li će novi model biti uspešan zavisiće u odlučujućoj meri od izbora ličnosti. Još uvek nema testiranja u praksi, dokle god ne stupi na snagu Ugovor iz Lisabona. Isto važi i za ostale predloge koji, zbog EU koja je porasla i ima 27 članica, predviđaju fleksibilnije oblike saradnje samo jednog dela država EU u ZSBP/EBOP. Misli se, u zavisnosti od materije, na različito sastavljene male grupe koje će se baviti, na primer, operativnim upravljanjem kriza po nalogu EU, ili koje će raspolagati određenim vojnim sposobnostima i koristiti ih i zajedno razvijati u korist EU (stalna strukturisana saradnja, → fleksibilizacija).

Da bi evropski glas bio dovoljno glasan, od vitalnog značaja su odgovarajući finansijski i ljudski resursi – kriza u Gruziji pokazala je i u toj oblasti da je i jedno i drugo moguće obezbediti u kratkom roku. Deficitarno je, međutim, jače uključivanje ZSBP u društveni kontekst. Uprkos visokom stepenu opšte saglasnosti oko Zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike, na evropskom i nacionalnom nivou još uvek se ne vodi intenzivna javna debata o tome „da li“ i „kako“ treba da se odvijaju i da izgledaju konkretne operacije ZSBP i EBOP, posebno kada je reč o operacijama sa upotrebom vojnih sredstava.

Elfride Regelsberger

Zdravstvena politika

Ugovorna osnova: čl. 152 sa čl. 137 UEZ.

Ciljevi: Usklađivanje nacionalnih modaliteta za osmišljavanja zdravstvenih usluga s pravom unutrašnjeg tržišta.

Dokument: Odluka Komisije od 28. novembra 2005. o primeni čl. 86 st. 2 UEZ na državne subvencije koje se dodeljuju određenim preduzećima kao nadoknada za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa (zavedeno pod oznakom K(2005) 2673) (2005/842/EZ)).

Literatura: Frank-Schulz-Nieswandt/Remi Maier-Rigaud: EU-Harmonisierung im Gesundheitswesen?, u: Wolfgang Greiner/J.-Matthias Graf v.d. Schulenburg/Christoph Vauth (izd.): Gesundheitsbetriebslehre, Bern 2008, str. 515–533 (EU-harmonizacija u zdravstvu?) • Manfred Huber/Mathias Maucher/Barbara Sak: Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union. Final Synthesis report. Prepared for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brüssel 2008 (Studija o socijalnim i zdravstvenim uslugama od opšteg interesa u Evropskoj uniji. Konačni izveštaj za GD za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake šanse).

Internet: EU-server:

http://europa.eu/pol/health/index_en.htm

Iako čl. 152 zajedno sa čl. 137 UEZ ne predviđa samostalnu nadležnost EU u oblasti zdravstvene politike, dinamika unutrašnjeg tržišta vodi ka fenomenu podeljenih nadležnosti u zdravstvenoj politici višeslojnog sistema EU. To se može smatrati dokazom da je i bez zvaničnog konstitucionisanja ugovornog sistema EU došlo do ugovornog povezivanja.

Dinamika integracionog procesa

Uzrok izgradnje podeljenih nadležnosti leži u dinamici → unutrašnjeg tržišta. Osnovne slobode postaju kvazi osnovna prava i, u svetlu opšteg zahteva protiv diskriminacije, mobilnost pacijenata i usluga, nameću usklađivanje nacionalnih aranžmana za osmišljavanje zdravstvenih i socijalnih usluga.

Socijalni model EU

Država nastupa kao ponuđač usluga. Zdravstvene i socijalne usluge definisane su kao Usluge od opšteg (ekonomskog, a samo ograničeno neekonomskog) interesa (UO[E]I) i karakterišu se: a) slobodnim pristupom (zahtev za uključivanjem) građana (socijalno ugroženih) sistemi-

ma socijalne zaštite i odgovarajućim uslugama (ideja socijalne nege), b) visokim kvalitetom proizvoda, i c) fiskalnom održivošću sistema. Ovo je u skladu sa opštim višim ciljevima politike otvorene metode koordinacije (OMK). Formulisanje usluga treba da bude orijentisano ka tržištu i konkurenciji. Tu u igru obavezno ulazi javno nadmetanje na konkursu, praćeno alternativama poput ovlašćenja. Takozvana „modernizacija“ formulisanja UO[E]I potpuno je u skladu sa evropskim zakonom o konkurenciji, a naročito sa zakonom o javnim nabavkama i o finansijskoj pomoći. U poslednje vreme, u diskurs se uključuju i koncesije.

Problemi

Sa nemačke tačke gledišta, postoji mnogo problema sa usklađivanjima koji su rezultat principa davanja u naturi, uspostavljenog na bazi kolektivno-ugovornog ili državnog upravljanja kapacitetima. To ne može promeniti ni klauzula o supsidijarnosti čl. 5b UEZ pošto se EU zalaže za tržišnu privredu (čl. 4 UEZ). Doduše, UO[E]I u okviru države koja pruža usluge takođe su garantovane ugovorom (čl. 16 i čl. 86 UEZ), pri čemu socijalna osnovna prava iz → Povelje o osnovnim pravima s tim u vezi imaju dodatni efekat. Takođe i postojanje kućnih bolnica (*inhouse* princip) dovodi se kritički u pitanje zbog narušavanja konkurencije. Put zakonskih reformi nemačkog sistema u pravcu „solidarnog uređenja konkurencije“ (model privatnih zdravstvenih osiguranja na tržištu) forsira tu evropeizaciju novog usmerenja.

Frank Šulc-Nizvant

Abeceda Evrope

Olaf Hillenbrand

Acquis communautaire (Aki komuniter): *Aki komuniter* predstavlja zajedničke tekovine Evropske unije u pogledu prava i obaveza država članica EU. On obuhvata sve važeće ugovore i pravne akte. Kompletno preuzimanje *Akija* je predušlov za članstvo u EU.

Agencije EU: Ukupno 29 agencija EU rade kao institucije evropskog prava sa vlastitim pravnim subjektivitetom. One se bave različitim tehničkim, naučnim ili upravno-tehničkim poslovima za EU, i rade kao autonomne institucije. Po pitanju sistema, razlikuju se četiri tipa agencije: agencije Zajednice poput Evropske agencije za bezbednost životnih namirnica (EFSA), Agencije iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i Satelitski centar Evropske unije (EUSC), agencije u oblasti saradnje na nivou pravosuđa i policije u krivičnim predmetima poput Evropske policijske službe (Evropol), i izvršne agencije, poput Izvršne agencije za inteligentnu energiju.

Agenda 2000: Agendom 2000 – dokumentom koji je Evropska komisija izložila 1997 – Evropska unija trebalo je dalje da se razvije i pripremi za širenje na Istok. Agenda 2000 obuhvatala je ukupno četiri dokumenta. U najopširnijem delu sprovedeno je ispitivanje sposobnosti priključenja država Srednje i Istočne Evrope. Osim toga, Agenda 2000 obuhvatala je predloge o budžetskoj politici EU, o reformi poljoprivredne politike, kao i o budućnosti strukturnih fondova.

Agenda iz Lisabona: U martu 2000, Evropski savet usvojio je takozvanu Agendu iz Lisabona. Time je nastojao da do 2010. godine od Evrope stvori „najkonkurentniji i najdinamičniji ekonomski prostor na svetu baziran na znanju – ekonomski prostor koji je sposoban za trajni rast, sa većim brojem i kvalitetom radnih mesta, i većom socijalnom slogom“. Između ostalog, cilj je bio i da se na taj način postigne puna zaposlenost. Da bi se ostvarili ovi ciljevi, formulisana je „Lisabonska strategija“. Ona obuhvata oblasti poput strukturnih reformi, mere politike zapošljavanja, istraživački rad, obrazovanje i olakšani pristup internetu.

Airbus: *Airbus* (Erbus) je sinonim za do sada najuspešniji primer evropske saradnje na nivou industrijske politike. S obzirom na fragmentaciju evropske avio-industrije, 1969, državnim ugovorom između Nemačke i Francuske donešena je odluka o osnivanju konzorcijuma *Airbus*. 1972. usledio je prvi let jednog *Airbus*ovog aviona. Tokom osamdesetih i devedesetih godina, *Airbus* se razvijao sa sve većim uspehom. Tek 2001. godine, konzorcijum *Airbus* pretvoren je u pravo preduzeće. Sa modelom 380, *Airbus* S.A.S., preduzeće-ćerka EADS sa glavnim sedištem u Tuluzu, gradi najveći putnički avion na svetu.

Anketni odbor: Na osnovu čl. 193 UEZ, Evropski parlament na inicijativu četvrtine svojih članova može da formira anketne odbore koji ispituju kršenje pravne regulative Zajednice. Rad ovakvog anketnog odbora, koji nema svojstvo stalnog odbora, završava se podnošenjem izveštaja.

Antidamping-carine i kompenzacione carine: EU naplaćuje antidamping-carine ako se uvozi roba po nižim cenama nego što se ona plasira na domaćem tržištu. Ako se roba u zemlji izvoza dotira subvencijama, EU može da naplati kompenzacione carine. Preduslov za naplatu ovih carina u oba slučaja je povlašćeni tretman određenih preduzeća ili grana proizvodnje, koje se time dovode u povoljniji položaj, a što je, inače, nespojivo sa unutrašnjim tržištem.

Barselona-proces: Da bi se obezbedila stabilnost u Sredozemlju, države članice EU kao i dvanaest susednih mediteranskih država, u novembru 1995, usaglasile su se oko Deklaracije iz Barselone i osnovale evro-mediteransko partnerstvo. Deklaracija iz Barselone sadrži tri oblasti: prva oblast predviđa političko i bezbednosno-političko partnerstvo sa garancijama o ljudskim pravima i osnovnim političkim slobodama. U drugoj oblasti postavlja se cilj da se do 2010. godine stvori evro-mediteranska zona slobodne trgovine. Treća oblast posvećena je unapređivanju socijalnih i kulturnih aspekata, a, između ostalog, i uzajamnom uvažavanju kultura i religija. Rezultati konferencije iz Barselone kasnije su se ispostavili kao početak jednog produbljenog evro-mediteranskog partnerstva između Evrope i njenih južnih suseda, takozvanog Barselona-procesa. Od 2004. godine, evro-mediteransko partnerstvo prošireno je instrumentima Evropske politike prema susedima. U julu 2008, iz Barselonskog procesa proistekla je „Unija za Sredozemlje“ koju je osnovalo 27 država članica i 12 daljih mediteranskih država.

Battle groups: *Battle groups* su mobilne evropske borbene jedinice, o čijem je formiranju doneo odluku Savet u okviru bezbednosne strategije EU. Prve dve jedinice koje su raspoložive od 2007, od ukupno 13 predviđenih jedinica, treba da budu u stanju da se u roku od pet do deset dana premeste u krizne oblasti. One se sastoje od po 1.500 vojnika, i u kriznim situacijama treba da budu u stanju da brzo intervenišu i da stabilizuju situaciju za mirovne misije.

Bela knjiga: U terminologiji EU, bela knjiga sadrži službeno izradene koncepcijske predloge u vezi sa određenim političkim oblastima. Za razliku od toga, zelene knjige predstavljaju koncepcijske predloške koji se u vidu predloga za diskusiju dostavljaju radi donošenja odluke.

Berlinska deklaracija: Povodom 50. godišnjice od potpisivanja Rimskih ugovora, 25. marta 2007, predsednici država i vlada EU svečano su potpisali Berlinsku deklaraciju kao dokument o smernicama. Ova deklaracija sažeto daje na dve strane bilans dostignuća evropskih integracija, i ističe značaj evropske zajednice vrednosti. Ona imenuje osnovne političke izazove na koje Evropska

unija mora da reaguje, i, na kraju, daje izjavu o zajedničkoj volji da se obnovi EU, i izjašnjava se: „Evropa je naša budućnost“.

BEUC: *Beureau Européen des Unions des Consommateurs* (BEUC) je krovno udruženje nacionalnih udruženja potrošača. Ono na nivou EU zastupa interese potrošača. Internet: www.beuc.org

Bezbednost životnih namirnica: Novo pravo o životnim namirnicama, usvojeno 2002, kao i osnivanje Evropskog organa za bezbednost životnih namirnica u 2003, jasno ukazuju na porast značaja zdrave hrane u Evropskoj uniji. Ključni zadaci ovog organa sa sedištem u Parmi/Italija jesu informisanje građana i političara, izrada nezavisnih mišljenja o bezbednosti namirnica, prikupljanje i analiza podataka o potencijalnim rizicima, kao i stalni dijalog s javnošću. Internet: www.efsa.europa.eu

BUSINESSEUROPE: *BusinessEurope* (Confederation of European Business) je od 2007. evropska organizacija poslodavaca sa sedištem u Briselu. Ona je proistekla iz 1959. godine osnovanog Udruženja evropskih asocijacija industrije i poslodavaca UNICE (Union des Confédérations de l'industrie et des Employeurs d'Europe). Ovom interesnom udruženju pripada 40 udruženja industrijalaca i poslodavaca iz 34 evropske države. *BusinessEurope* usaglašava pozicije svojih članova po svim evropskim pitanjima i zastupa njihove stavove, posebno prema institucijama EU. Internet: www.businesseurope.org

Carinska unija: Carinska unija predstavlja spajanje nekoliko carinskih područja u jedan jedinstveni carinski prostor. Pritom, ukidaju se unutrašnje carine između članica. Za razliku od slobodne trgovinske zone, prilikom uvoza roba iz trećih zemalja, nijedna država članica ne može da naplaćuje vlastite carine, umesto toga – naplaćuju se jedinstvene spoljne carine. Godinu i po dana pre predviđenog roka, EZ je u oblasti industrije uspjela da uspostavi carinsku uniju 1. 7. 1968, a kod poljoprivrednih proizvoda 1. 1. 1970. godine. Članice koje kasnije pristupaju Zajednici dobijaju prelazne rokove, pre nego što i na njihovoj teritoriji ne počne u potpunosti da se primenjuje regulativa carinske unije.

CEDEFOP: Evropski centar za podsticanje stručnog obrazovanja (*Centre européen pour le développement de la formation professionnelle*) osnovan 1975, od strane Evropske zajednice, sa sedištem u Solunu. Njegovi zadaci su da podržava evropsku saradnju u oblasti stručnog obrazovanja. Internet: www.cedefop.europa.eu

CEEP: Centralni evropski savez javne ekonomije (*European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest*) jedan je od partnera u socijalnom dijalogu Evropske unije. Sedište njegove centrale nalazi se u Briselu. Internet: www.ceep.org

CERN: CERN (European Organization for Nuclear Research) osnovana je 1954, kao međunarodna organizacija za nuklearno istraživanje sa sedištem u Ženevi. Cilj je saradnja sadašnjih 20 evropskih država na polju čisto naučnog i primarnog nuklearnog istraživanja i fizike elementarnih čestica. Internet: www.cern.ch

COPA: Odbor strukovnih poljoprivrednih organizacija EU, COPA (*Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CEE*) jedno je od najvećih interesnih udruženja u okviru Zajednice. COPA je u stalnom kontaktu sa institucijama EU, i iznosi stavove o razvoju Zajedničke poljoprivredne politike Zajednice. Glavni cilj od njegovog osnivanja 1958, jeste obezbeđivanje uslova života i rada, kao i poboljšanje prihoda poljoprivrednika. Internet: www.copacogeca.be

COST: U okviru 1971. godine pokrenute Evropske saradnje u oblasti naučnog i tehničkog istraživanja, COST (*European Coordination in the field of Scientific and Technical Research*), saraduje ukupno 34 država članica plus Izrael, kao kooperirajuća zemlja, sa oko 130 institucija iz 27 drugih zemalja. Cilj je jačanje Evrope u oblasti istraživanja i razvoja. Polja naučno-tehničke saradnje izgrađena su tokom proteklih godina i obuhvataju, između ostalog, oblasti bio-tehnologije, informatike, telekomunikacije, okeanografije, metalurgije i nauku o radnim materijalima, ekološka istraživanja, nano-nauke, meteorologiju, poljoprivredu, tehnologiju životnih namirnica, medicinska istraživanja i zdravstvo. Internet: www.cost.esf.org

Delorov izveštaj: 1988/1989. godine sačinjen Delorov izveštaj predstavljao je plan o stvaranju ekonomske i monetarne unije u tri faze. Za vreme predsedavanja tadašnjeg predsednika Komisije, Žaka Delora, jedan komitet formiran od nacionalnih predsednika emisionih banaka i nezavisnih stručnjaka, izradio je opšte prihvatljiv program, dok je odluku o njegovom sadržinskom sprovođenju doneo Evropski savet na Samitu u Madridu, u junu 1989. Prva faza, koja predviđa liberalizaciju protoka kapitala i pojačanu koordinaciju, otpočela je 1. 7. 1990. Sa početkom druge faze, 1. 1. 1994, sprovedena je tešnja koordinacija ekonomske politike država članica, i formiran je Evropski monetarni institut. Sa početkom treće faze – pokretanjem Ekonomske i monetarne unije, 1. 1. 1999. godine – proistekla je Evropska centralna banka koja je nezavisna u odlučivanju, i kao takva nadzire stabilnost monetarne vrednosti.

Delorov paket I: Delorov paket bio je reformski paket koji je Komisija EZ izložila 1987. Predlozi su se odnosili na reformu finansijskog sistema EZ, na ograničenje izdataka za agrar, na povećanje sredstava za strukturne fondove, kao i na nova pravila za sprovođenje budžeta. Ovi predlozi činili su osnovu za odluke Evropskog saveta u februaru 1988. u Briselu, a zajedno sa Jedinostvenim evropskim aktom, predstavljali su bitan preduslov za sprovođenje programa o unutrašnjem tržištu.

Delorov paket II: Delorov paket II, koji je Evropski savet usvojio 1992, predviđao je srednjoročne finansijske planove EU. Povećanje budžeta trebalo je da obezbedi ostvarivanje odluka iz Maastrichta. Cilj je, pre svega, bio da se obrati pažnja na ciljeve obezbeđivanja principa tržišne konkurencije, ekonomske i socijalne kohezije država članica, kao i na širenje međunarodne odgovornosti EU. Ovaj paket, između ostalog, sadrži sukcesivno povećanje sopstvenih sredstava EU, dalje povećavanje sredstava u strukturnim fondovima, kao i osnivanje kohezionog fonda.

Demokratski deficit EU: Prigovor o demokratskom deficitu EU crpi argumente iz toga što je EU nacionalnim parlamentima oduzela neke nadležnosti, a da sebe samu, pri tom, nije u istoj meri demokratski legitimisala. U političkom sistemu EU ne postoji evropska vlada proistekla iz demokratskih izbora. Odluke donosi – iza zatvorenih vrata – uglavnom Savet EU. Uprkos postepenom proširenju prava neposredno biranog Evropskog parlamenta, njegova moć je mala u poređenju sa demokratskim državama. U onoj meri u kojoj EU preuzima poslove od državnog kvaliteta, sve više smanjuje se i značaj demokratskog deficita. Godine 2007. potpisani Ugovor iz Lisabona može da doprinese smanjenju demokratskog deficita, tako što će, između ostalog, ojačati uticaj građana EU na zakonodavni proces: Evropski parlament moći će ubuduće gotovo u dvostruko više oblasti nego do sada ravnopravno sa Savetom da učestvuje u donošenju odluka. Osim toga, proširuju se i njegova budžetska prava. Neposredan uticaj građana ojačava se uvođenjem plebiscitarnih elemenata.

Dijalog socijalnih partnera/socijalni dijalog: Socijalnim dijalogom označavaju se sastanci socijalnih partnera na evropskom nivou. On svoje korene vuče iz sredine osamdesetih godina, kada su se, pod predsedavanjem Komisije, okupili Evropska konfederacija sindikata (EKS), organizacija poslodavaca UNICE (od 2007: BUSINESSEUROPE) i Centralno evropsko udruženje javne privrede (CEEP). Socijalni dijalog je time i pre uspostavljanja unutrašnjeg tržišta trebalo da doprinese uvođenju prihvatljivih okvirnih uslova.

Direktive: Direktive su pravni akti organa Zajednice. Savet ili Komisija obavezuju države članice EU da u određenom vremenskom periodu izmene ili usvoje pravne akte kako bi se postigao cilj koji je naveden u direktivi.

Donje granične uvozne cene: Donje granične uvozne cene jesu najniže cene po kojima poljoprivredni proizvodi mogu da se uvezu u EU. Cene niže od donjih graničnih uvoznih cena za poljoprivredne proizvode povećavaju se prelevmanima i carinskim dažbinama dok ne dostignu nivo donje granične cene. Smisao ove mere jeste da se domaći poljoprivredni proizvođači zaštite od poljoprivrednih proizvođača sa jeftinom proizvodnjom iz trećih zemalja.

Doživotno učenje (LLL): Obrazovni program LLL objedinjuje obrazovne EU-programe Sokrat i Leonardo, koji su istekli 2006. godine, i predstavlja njihov

nastavak. On obuhvata parcijalne programe *Comenius* (školsko obrazovanje), *Erasmus* (visokoškolsko obrazovanje), *Leonardo* (profesionalno obrazovanje) i *GRUNDTVIG* (obrazovanje odraslih lica). Ovaj program, u periodu od 2007. do 2013, stavlja na raspolaganje budžet od ukupno 7 milijardi evra. Internet: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm

Države Beneluksa: Beneluks je naziv za organizovanu ekonomsku saradnju između Belgije, Holandije i Luksemburga. Ove države su 1944. jednim ugovorom donele odluku o osnivanju carinske unije. Iako je nakon osnivanja Evropske ekonomske zajednice (EEZ), ekonomska politika država Beneluksa uključena u Zajednicu, njihova tesna saradnja ima važnu funkciju samim tim što im daje veću političku težinu.

Dvostruka većina: Kao i prethodno Ugovorom o (Evropskom) ustavu, tako se i Ugovorom iz Lisabona predviđa da se većina odluka Saveta EU ubuduće donosi kvalifikovanom većinom glasova. Za razliku od komplikovanog postupka koji predviđa Ugovor iz Nice, sada se kvalifikovana većina glasova prema takozvanoj metodi dvostruke većine postiže onda, kada svoju saglasnost da 55% država članica koje istovremeno predstavljaju 65% stanovništva EU (čl. 16 UEU-L). Kako tri države sa najvećim brojem stanovništva ne bi mogle same da zautave ovakvu većinsku odluku, mora da postoji i manjina s pravom blokiranja koju čine najmanje četiri države. Kod većinskih odluka koje se ne donose na predlog Komisije ili budućeg Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku važe veći pragovi: ova super-kvalifikovana većina dobija se sa 72% država i najmanje 65% stanovništva EU. Princip dvostruke većine ne uvodi se istovremeno sa stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona već nakon prelaznog perioda, u novembru 2014.

EFTA: Godine 1960. osnovana Evropska zona slobodne trgovine (EFTA) nastala je kao reakcija na osnivanje EEZ, sa ciljem da predupredi opasnost ekonomske diskriminacije. Tokom godina, ove dve organizacije uspostavile su tesne ekonomske odnose koji su, 1994, rezultirali osnivanjem Evropskog ekonomskog prostora (EEP). Pošto su brojne države članice u nekoliko rundi pristupile Zajednici, EFTA je gubila na značaju. Od 1995, EFTA obuhvata samo još Island, Lihtenštajn, Norvešku i Švajcarsku. Internet: www.efta.int

EFTA-proširenje: 1. 1. 1995, EU proširena je sa 12 na 15 država. Nakon što su u aprilu 1994. uspešno zaključeni pregovori o pristupanju sa tadašnjim državama EFTA (Austrijom, Švedskom, Finskom i Norveškom), u svakoj od ovih država, koje su istakle volju za pristupanje, sproveden je referendum. Pritom je većina građana Norveške, kao i 1972, glasala protiv članstva u EU, i tako sprečila pristupanje Norveške EU.

EKHO: Zadatak Kancelarije EZ za humanitarna pitanja (*European Community Humanitarian Office – ECHO*), osnovane 1992, jeste da žrtvama prirodnih

katastrofa ili ratova što pre pruži pomoć i podršku. Današnji generalni direktorat ECHO nudi pomoć u svim zemljama van granica EU. Godine 2007. obezbeđena je humanitarna pomoć za oko 127 miliona primalaca u trećim zemljama. Internet: http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm

Eko-revizija: U skladu sa uredbom o eko-reviziji, usvojenom 1995, preduzeća mogu da se podvrgnu ekološkom testiranju poslovanja u razmaku od najmanje tri godine. Ako provera od strane nezavisnih, državno priznatih institucija pokaže da ova preduzeća putem primene konkretnih mera ostvaruju visok nivo zaštite životne sredine, ona na svojim memorandumima mogu da istaknu odgovarajući ekološki znak EU.

EMU (ECU – European Currency Unit): Sve dok 1. 1. 1999. nije zamenjen evrom, eki (EMU) služio je kao evropska obračunska i monetarna jedinica u okviru EU. Kao takozvana „korpa valuta“, eki je bio sastavljen od delova valuta članica Evropskog monetarnog sistema (EMS). Kao centralni element Evropskog monetarnog sistema, eki je služio kao osnova i referentna veličina za izračunavanje praga divergencije između valuta Zajednice. Eki je, osim toga, bio i obračunska jedinica za utvrđivanje potraživanja i dugova, a korišćen je kako za poravnavanje salda, tako i kao valutna rezerva emisionih banaka.

Erasmus: Erasmus (*European Community Action Scheme for the Mobility of University Students*) od početka 2007. predstavlja segment novog programa obrazovanja EU o doživotnom učenju (LLL). Ovaj program za podsticanje mobilnosti u oblasti visokog školstva, koji je započet u EU 1987, između ostalog pomaže razmenu studenata i docenata na period od tri do dvanaest meseci, kao i saradnju između evropskih visokoškolskih ustanova. Tokom trajanja ovog programa EU, već je oko 1,5 miliona studenata dobilo mogućnost da studira u inostranstvu u jednoj od, u međuvremenu, 31 države koje učestvuju u njemu. Ovaj broj do 2012. godine treba da se udvostruči. Novinu predstavlja podsticanje (studentskih) praksi u inostranstvu. Internet: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc80_en.htm

Erasmus Mundus: Erasmus Mundus dopunjuje ciljeve programa Erasmus izvan granica EU. Zadatak ovog programa pokrenutog 2004. jeste poboljšanje kvaliteta evropskog visokoškolskog obrazovanja i poboljšanje interkulturalnih shvatanja u saradnji s Trećim zemljama. Ovaj program treba da razvija mobilnost studenata i predavača sa visokih škola, i da formira mreže univerziteta. U drugoj fazi (2009–2013), ovaj program treba bitno da se proširi i da raspolaže budžetom od 950 miliona evra. Internet: http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc72_en.html

EUREKA: EUREKA Evropska agencija za koordinaciju istraživanja (*European Research Coordination Agency*) predstavlja evropsku inicijativu za intenzivniju saradnju iz oblasti istraživanja i tehnologije, osnovanu 1985. godine.

Pojačana saradnja u oblastima industrije, tehnologije i nauke, u budućnosti treba da poboljša konkurentnost Evrope u ključnim oblastima. Članovi inicijative su Evropska komisija, države članice EU, izuzev Bugarske, kao i dvanaest drugih država. Isključivo civilne projekte određuju predstavnici industrije, nauke i vlade zemalja učesnika. Projekti se organizuju na osnovu privatne inicijative, i mogu se dotirati sa do 50% troškova. Internet: www.eurekanetwork.org

EURIDIKA: Informaciona mreža EU o obrazovanju, *EURIDIKA*, koja postoji od 1980. godine, omogućava državnim i upravnim organima Zajednice da razmenom pitanja i odgovora prikupe osnovnu bazu podataka o raznovrsnosti obrazovnih sistema u Evropi. Internet: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

Eurochambres: Osnovana 1958, evropska krovna organizacija industrijskih i trgovinskih komora – *Eurochambres* – sa sedištem u Briselu, obuhvata 45 nacionalnih udruženja članica, kao i jednu transnacionalnu organizaciju. Nemački predstavnik je Industrijska i trgovinska komora SR Nemačke sa sedištem u Berlinu. Preko udruženja članica, *Eurochambres* je predstavnik preko 2000 industrijskih i trgovinskih komora, a ove opet, sa svoje strane, predstavljaju preko 19 miliona preduzeća u Evropi. Internet: www.eurochambres.be

Evro: Evro je, u međuvremenu, zajednička valuta u 16 država članica. 31. decembra 1998. godine, najpre su valute 11 država neopozivo fiksirane, a evro uveden kao novac za knjiženje. Kao novac u gotovini, evro postoji od početka 2002. Uprkos skepse na početku, evro se ispostavio kao stabilna valuta, i uspeva u sve većoj meri da se učvrsti kao svetska rezervna valuta. Nakon Grčke (2001), evro su uvele i Slovenija (2007), Malta i Kipar (2008), i Slovačka (2009). Druge države članice obavezne su da evro uvedu kada ispune kriterijume konvergencije navedene u Ugovoru o EZ.

Evrokorpus: Evrokorpus (*Eurocorps*) koji je na osnovu jedne nemačko-francuske odluke od 1995. spreman za intervencije, sastoji se od 50.000 vojnika, i može da se angažuje u okviru zapadno-evropske Unije ili NATO. On preuzima humanitarne zadatke, zadatke obezbeđivanja ili očuvanja mira. Pored Nemačke i Francuske, u Evrokorpusu učestvuju i Belgija, Španija i Luksemburg.

Evropa i simboli: Simboli olakšavaju identifikovanje ljudi sa političkim sistemima, i u pozitivnim slučajevima omogućavaju građanima da ih dožive kao nešto što im je blisko. Od 1986, EU koristi plavu zastavu sa dvanaest zlatnih, u krug postavljenih zvezda koja je preuzeta od Evropskog saveta. Kao himnu, EU poput Evropskog saveta koristi „Odu radosti“ iz Betovenove *Devete simfonije*. Ostali evropski simboli su, na primer, godišnje dodeljivanje Evropskih nagrada, uvođenje evropskih znakova umesto carinskih znakova na unutrašnjim granicama, pasoš EU, zajednička vozačka dozvola, kao i 9. maj kao Dan Evrope. Snažno simbolično značenje od 2002. godine ima i zajednička valuta. Nakon

kontroverzi oko Ugovora o evropskom ustavu, 2007. se u potpisanom Ugovoru iz Lisabona odustalo od pominjanja evropskih simbola.

Evropa-Unija: Evropa-Unija Nemačke je nadstranačka interesna asocijacija koja se zalaže za dalje evropske integracije i za stvaranje evropske savezne države. Ona sebe vidi kao posrednika između građana i institucija na svim nivoima evropske politike. Preko 70 poslanika Evropskog parlamenta i 125 poslanika Bundestaga njeni su članovi. Težište je kritički prikaz troškova i koristi Evropske unije za građane. Njena koncepcija „Evrope građana“ treba da se temelji na širokom društvenom konsenzusu. Internet: www.europa-union.de

Evropol: Evropska policijska služba (Evropol) sa sedištem u Hagu počela je sa radom 1999. Evropol je agencija EU koja ima svojstvo zasebnog pravnog lica. Njegovi ciljevi su podizanje efikasnosti, kao i saradnja između organa policije nacionalnih država u cilju sprečavanja i suzbijanja međunarodnog organizovanog kriminala.

Evropska agencija za životnu sredinu: Godine 1994. u Kopenhagenu osnovana Evropska agencija za životnu sredinu, kao agencija EU, prikuplja podatke relevantne za životnu sredinu kako bi poboljšala uslove za efektivnu politiku zaštite životne sredine. Ona u međuvremenu obuhvata 32 države članice. Internet: www.eea.europa.eu

Evropska banka za obnovu i razvoj: 14. 4. 1991. sa sedištem u Londonu osnovana Banka za obnovu i razvoj (takode i EBRD, Banka za Istočnu Evropu), slično Evropskoj investicionoj banci, putem pozajmica podržava privatne i poslovne inicijative i infrasrukture koje pogoduju prelasku ka otvorenoj tržišnoj privredi u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Ona se angažuje u ukupno 30 zemalja. Evropska unija i njene države članice, kao inicijatori, suvlasnici su većine kapitala u Banci za Istočnu Evropu. Internet: www.ebrd.com

Evropska bezbednosna strategija (EBS): Krajem 2003, od strane Evropskog saveta usvojena Evropska bezbednosna strategija predstavlja doprinos razvoju zajedničkog bezbednosnog identiteta EU. Na taj način, EU potvrđuje svoju poziciju svetskog političkog aktera koji takode preuzima i odgovornost za međunarodnu bezbednost. EBS predviđa politiku preventivnog angažovanja. Ona se oslanja na prevenciju konflikata, efektivan multilateralizam, kao i na jačanje međunarodnih institucija i pravnih normi. Pod određenim okolnostima, EBS daje legitimitet i upotrebi vojnih sredstava. Kao najveće pretnje u ovoj strategiji navode se terorizam, širenje oružja za masovno uništenje, regionalni konflikti, kolabiranje države i organizovani kriminal. Evropska bezbednosna politika treba na njih da reaguje tako što će u narednim godinama aktivnije da se zalaže za svoje strateške ciljeve, da poveća svoje vojne kapacitete i da deluje na koherentniji način.

Evropska investiciona banka: Godine 1958. osnovana Evropska investiciona banka služi za dugoročna finansiranja projekata u evropskom interesu. Njeni su vlasnici su države članice EU. Ova banka angažuje se u EU i u daljih 140 zemalja sa kojima je EU zaključila sporazume o kooperaciji.

Evropska komora Bundesrata: Godine 1998, nakon usvajanja Jedinственog evropskog akta, nastala je Evropska komora Bundesrata kao organ preko kojeg nemačke pokrajine učestvuju u svim odlukama EU. Prema čl. 23 nemačkog Ustava, u pitanjima Evropske unije ne učestvuje samo Bundestag već preko Bundesrata to čine i savezne pokrajine. Pokrajine dobijaju pravo da učestvuju u nemačkoj politici prema Evropi kada je reč o pitanjima koja se odnose na njih. Osim toga, svako novo prenošenje prava suvereniteta na EU zahteva i saglasnost Bundesrata. Kako bi mogla efikasnije da ostvari prava, Evropska komora Bundesrata, koja se sastoji od 16 predstavnika pokrajina, ima pravo samostalno donošenja odluka za Bundesrat (čl. 52 Ustava Nemačke).

Evropska konfederacija sindikata (EKS): Članovi Evropskog saveza sindikata osnovan je 1973. sa sedištem u Briselu, okuplja 82 udruženja iz 36 evropskih zemalja i 12 saveza granskih sindikata. Tri članice udruženja, osim toga, imaju status posmatrača. EKS na taj način predstavlja preko 60 miliona članova. Ciljevi EKS su, s jedne strane, da zastupa socijalne, ekonomske i kulturne interese zaposlenih širom Evrope, a, s druge strane, da nadzire očuvanje i jačanje demokratije u Evropi. Predstavnici EKS zastupljeni su u nekoliko odbora EU i EFTA. Internet: www.etuc.org

Evropska ministarstva konferencija (EMK): Na jesen 1992, osnovana je Evropska ministarska konferencija nemačkih saveznih pokrajina. Cilj EMK je bolja koordinacija interesa pokrajina u odnosu na Evropu. Internet: www.europaminister.de

Evropska odbrambena agencija: Nakon što je Evropski savet u julu 2004. donio odluku (o njenom osnivanju), Evropska agencija za odbranu počela je sa radom krajem 2004. Ova agencija služi svrhama kooperacije i daljeg razvoja odbrambene i politike naoružavanja u državama EU. U okvirima smernica, zadatih od strane Saveta, ona treba da doprinese sprovođenju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike kao i Evropske bezbednosne i odbrambene politike. Internet: <http://eda.europa.eu/>

Evropska odbrambena zajednica (EOZ): Plan o Evropskoj odbrambenoj zajednici temeljio se na Plevnovom planu o evropskoj vojsci koji je 1950. predložen Nacionalnoj skupštini Francuske. Njime se umesto postojećih nacionalnih vojski predviđalo uspostavljanje jedne ujedinjene evropske vojske. Vlade Belgije, Francuske, Luksemburga, Holandije, Italije i Savezne Republike Nemačke potpisale su 25. 5. 1952. ugovor o osnivanju EOZ. Ugovor EOZ je, među-

tim, nacionalna skupština Francuske skinula sa dnevnog reda 30. 8. 1954, čime je propalo njeno osnivanje.

Evropska organizacija za monitoring droga i zavisnosti od droga: Najvažniji zadatak organizacije za posmatranje jeste da snabde Zajednicu i njene države članice objektivnim, pouzdanim i na evropskom nivou uporedivim informacijama o drogama, problematici zavisnosti od droga i njihovim posledicama. Ova institucija počela je sa radom 1993, u Lisabonu. Internet: www.emcdda.europa.eu/

Evropska politička saradnja (EPK): Od 1970, EPK služi kao sistem saradnje i usaglašavanja stavova između država članica EZ po pitanju spoljne politike. Putem stalne međudržavne koordinacije, države članice EZ pokušale su da na spoljno-političkom planu nastupaju što je moguće više jedinstveno. Ugovorno utvrđena putem Jedinstvenog evropskog akta 1987, EPK je 1993, Ugovorom iz Mاستrihta proširena u Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP).

Evropska svemirska agencija (ESA): ESA (European Space Agency) osnovana je 1975. sa sedištem u Parizu. Ova agencija koordiniše saradnju između 17 evropskih država na polju istraživanja i svemirske tehnologije, kao i saradnju sa američkom organizacijom za istraživanje svemira NASA. Ona se angažuje isključivo u mirnodopske svrhe. Uspešna je na polju satelitske tehnike, kod razvoja evropske rakete-nosača „Ariane“ i svemirske laboratorije „Spacelab“. Internet: www.esa.int

Evropska vozačka dozvola: Od 1999. godine, države članice EU mogu da izdaju evropske vozačke dozvole koje imaju format kreditne kartice. Novine su, između ostalog, podele kategorija (A – motocikl, B – putnička vozila, C – teretna vozila; D – autobusi; E – prikolice preko 750 kg nosivosti), kao i redovne lekarske kontrole o zdravstvenom stanju predviđene za vozače kategorija C i D. Prilikom preseljenja u neku drugu državu EU, ne mora se vaditi nova vozačka dozvola ako se poseduje evropska vozačka dozvola. Ne postoji, međutim, obaveza zamene starih vozačkih dozvola.

Evropska zajednica za atomsku energiju (EVROATOM, EZAE): Godine 1957. zajedno sa EEZ osnovana Evropska zajednica za atomsku energiju, koja se još naziva i *Evroatom*, jedna je od tri evropske zajednice. Njen je cilj kontrola i koordinacija civilne nuklearne privrede između država članica EU. Ugovor Evroatom predviđa pravni sistem za ophođenje sa nuklearnim materijama, kao i jednu bezbednosnu i kontrolnu instituciju, i to sa ciljem da se na odgovarajući način reguliše snabdevanje država članica nuklearnim materijalom i nuklearnom tehnikom. Evroatom vodi Zajedničku organizaciju za istraživanja. Na osnovu ugovora o spajanju izvršnih organa Evropskih zajednica, 1967. dolazi do objedinjavanja organa Evropske ekonomske zajednice, Evropske zajednice za atomsku energiju i Evropske zajednice za uglj i čelik.

Evropska zajednica za uglj i čelik (EZUČ): EZUČ ili Montan unija osnovana je 1951. kao prva od Evropskih zajednica između Savezne Republike Nemačke, Francuske, Italije i država Beneluksa. Stvaranje zajedničkog tržišta za proizvode od uglja i čelika imalo je, između ostalog, funkciju da uključi Saveznu Republiku Nemačku u posleratnu Evropu, i da obezbedi mir u Zapadnoj Evropi. Takozvanim Ugovorom o spajanju, 1967. spojeni su organi Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju. Nakon isteka roka na koji je zaključen ugovor, EZUČ je 23. 07. 2002. prestala da postoji.

Evropski biro za životnu sredinu (EBŽS): Evropski biro za ekologiju sa sedištem u Briselu je krovna organizacija koja okuplja 143 ekološke organizacije iz 31 države. Kao interesna asocijacija za ekologiju, EBŽS koordiniše rad ekoloških organizacija koje su uglavnom decentralizovane, i služi kao njihova centrala za komunikaciju. Internet: www.eeb.org

Evropski centar za parlamentarno istraživanje i dokumentaciju: Centar koji je 1977. osnovala Konferencija predsednika parlamenata u Luksemburgu treba da omogući saradnju i razmenu informacija između evropskih parlamenata. Da bi parlamenti mogli da koriste iskustva iz drugih država i tako izbegli dupliranje posla, ustanovljena je obimna baza podataka. Internet: www.ecprd.org

Evropski ekološki simboli: Evropski ekološki simboli, koji su po prvi put dodeljeni 1994. pružaju doprinos u tom smislu da potrošači širom Evrope svesno mogu da se opredeljuju za ekološke proizvode i na taj način povećaju potražnju za njima. Dok je EU odredila kriterijume za izdavanje ekoloških simbola, samo izdavanje tih simbola vrše odgovarajući nacionalni organi. Simbol ima izgled cveta sa laticama u obliku zvezde.

Evropski ekonomski prostor (EEP): U kontekstu 1992. godine potpisanog ugovora o EEP, kao Evropski ekonomski prostor označava se prostor 15 država EU i država EFTA Norveške, Lihtenštajna i Islanda. Nakon negativnog ishoda referenduma, Švajcarska nije mogla da se priključi EEP. Na ovom prostoru, od 1994. obezbedena je sloboda protoka roba, usluga, kapitala i radne snage poput unutrašnjeg tržišta bez granica između država. Osim toga, države EFTA su ugovorom o EEP, između ostalog, preuzele gotovo 80% relevantnih propisa EZ o unutrašnjem tržištu.

Evropski fond za izbeglice: Odlukom Saveta od 28. 9. 2000, osnovan je Evropski fond za izbeglice. On omogućava hitne mere u slučaju naglog masovnog priliva izbeglica i proteranih lica, a ujedno podržava i mere država članica.

Evropski fond za razvoj (EFR): Iz EFR, koji je 1957. osnovala EZ, i koji finansiraju njene države članice, finansiraju se mere za podsticanje ekonomskog i socijalnog razvoja država afričkog, karipskog i pacifičkog prostora. Pored pri-

vrednih i socijalnih investicionih projekata, iz Fonda se finansiraju mere tehničke saradnje, mere za olakšavanje plasmana i podsticanje prodaje izvoznih proizvoda, kao i mere pružanja pomoći u vanrednim hitnim situacijama. Ovaj fond uvek se usvaja na period od pet godina. Deseti razvojni fond raspolaze ukupnim obimom sredstava od 22,68 milijarde evra za period 2008–2013.

Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR): EFRR je u pogledu finansija ubedljivo najveći strukturni fond EU. U periodu 2007–2013, on stavlja na raspolaganje ukupno 308.041 milijardu evra za finansiranje regionalne politike. Ova sredstva se, u periodu za koji važi ovaj fond, raspoređuju na tri nova cilja: konvergencija, regionalna konkurentnost i zapošljavanje, kao i teritorijalna saradnja.

Evropski garantni fond za poljoprivredu (EGFP): U cilju stvaranja jedinstvenih pravnih okvira za izdatke u oblasti poljoprivrede, 2005. godine, uredbom je osnovan EGFP koji od 2007. predstavlja jedan od dva instrumenta za finansiranje poljoprivredne politike EU. Iz ovog fonda finansiraju se direktna davanja poljoprivrednicima, kao i mere u cilju regulisanja poljoprivrednih tržišta, poput investicionih mera i izvoznih premija.

Evropski koledž: 1949. godine, od strane država članica Evropskog saveta osnovani Evropski koledž u Brižu nudi mogućnost studentima s visokoškolskom diplomom da se tokom jednogodišnjih poslediplomskih studija produbljeno bave evropskim integracijama, i steknu diplomu. Primaju se kandidati sa diplomom iz oblasti pravnih, ekonomskih ili političkih nauka koji raspolazu dovoljnim poznavanjem jezika na oba radna jezika Evropskog koledža, engleskom i francuskom. Nakon otvaranja država Srednje i Istočne Evrope, 1994, u Natolinu/Varšavi otvoren je i drugi Evropski koledž. Godišnje ukupno oko 400 studenata može da studira u Brižu i Natolinu. Internet: www.coleurop.be

Evropski konvent: Izradom Povelje o osnovnim pravima (1999–2000), i Ugovora o ustavu Evrope (2002–2003) od strane konventa, ustaljena je inovativna metoda revidiranja ugovora. Ova metoda preuzeta je Ugovorom iz Lisabona kao redovan postupak za izmenu akata. U tom smislu, ubuduće, na osnovu odluke Evropskog saveta može da se sazove konvent koji se sastoji od predstavnika nacionalnih parlamenata, predsednika država i vlada, Evropskog parlamenta i Komisije, koji konsenzusom izrađuje preporuke za narednu međuvladinu konferenciju (čl. 48 UEU-L).

Evropski monetarni sistem (EMS): Evropski monetarni sistem, ustanovljen 1979. godine, bio je sistem fiksnih ali i fleksibilnih kurseva valuta država članica EZ tokom osamdesetih godina, i doprineo je ograničenju kolebanja vrednosti valuta, a takođe je pružio i podsticaje za vođenje politike ekonomske stabilnosti. Valute koje su bile obuhvaćene EMS mogle su, po pravilu, da odstupe od utvrđenog paritetnog kursa za $\pm 2,25\%$. Centralne banke branile su intervenci-

jama ovaj paritetni kurs. Zahvaljujući uspehu Evropskog monetarnog sistema, ponovo su oživeli planovi o Ekonomskoj i monetarnoj uniji. Tokom krize EMS 1993, praktično se odustalo od monetarnog sistema u njegovoj postojećoj formi, tako što je proširen raspon mogućih odstupanja na $\pm 15\%$. Sa početkom monetarne unije, EMS je stavljen van snage. Države koje ne učestvuju u ovom sistemu, svoje valute mogu dobrovoljno da vežu za evro uz pomoć evropskog mehanizma za održavanje utvrđenih deviznih kurseva (EMD II).

Evropski nalog za hapšenje: Prema okvirnoj odluci Saveta od 13. 6. 2002, evropskim nalogom za hapšenje zamenjuje se dosadašnji postupak ekstradicije, i jača se saradnja između organa pravosuđa u državama članicama. Uzajamno se priznaju krivično-pravne odluke nacionalnih sudova. Evropski nalog za hapšenje primenjuje se od 1. 1. 2004. godine.

Evropski omladinski centar: Evropski omladinski centri su međunarodne ustanove Evropskog saveta za obrazovanje i susrete u Strazburu i u Budimpešti. U njima se održavaju seminari i kursevi za evropska omladinska udruženja, kako bi im se omogućilo da se organizuju na nivou Evrope, da unaprede saradnju, da razmenjuju informacije, i da budu saslušani njihovi stavovi. Adresa: Rue Piere de Coubertin 30, F-67000 Strasbourg Wacken; Zivatar utca 1-3, H-1023 Budapest.

Evropski omladinski forum EU: Evropski omladinski forum EU je savez omladinskih organizacija Zajednice, osnovan 1978. On služi kao politička platforma omladinskih organizacija u odnosu na organe EU, i залаže se za učestvovanje omladine u budućem razvoju EU. Članice su nacionalni omladinski odbori država članica i međunarodne omladinske organizacije. Internet: www.youthforum.org

Evropski pokret (u Nemačkoj): Mreža Evropskog pokreta u Nemačkoj je nadstranačka asocijacija interesnih grupa iz oblasti politike prema Evropi u Nemačkoj. Njeni ciljevi su podsticanje evropskih integracija i evropeizacija Nemačke. Cilj gotovo 155 organizacija članica jeste da se u tesnoj saradnji sa političkim institucijama poboljša komunikacija sa Evropom, evropska perspektiva i koordinacija evropske politike u Nemačkoj. Na međunarodnom planu, Evropski pokret organizovan je u 41 zemlji. Internet: www.europaenmovement.eu

Evropski poljoprivredni fond (EPFRRP): Evropski poljoprivredni fond za razvoj ruralnog prostora, uveden 2007, predstavlja novi centralni instrument za finansiranje, koji na nivou Zajednice ima tri cilja razvoja ruralnog prostora: jačanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva podsticanjem restrukturiranja; zaštita životne sredine i ruralnog prostora razvojem poljoprivrede; podizanje kvaliteta života u ruralnim prostorima, i podsticanje ekonomske diversifikacije.

Evropski radnički saveti: Direktiva o formiranju Evropskih radničkih saveta, donesena 1994, predviđa da preduzeća sa više od 1.000 zaposlenih, koja u najmanje dve države-članice EU zapošljavaju najmanje 150 osoba, moraju da osnuju Evropski radnički savet na nivou celog preduzeća. Članovi radničkog saveta imaju pravo da budu saslušani i moraju da budu informisani pre donošenja važnih odluka za preduzeće.

Evropski sistem centralnih banaka (ESCB): Evropski sistem centralnih banaka, uspostavljen u junu 1998, sastoji se od Evropske centralne banke i nacionalnih emisionih banaka država koje učestvuju u EMU. ESCB ima zadatak da planira i sprovodi monetarnu politiku Zajednice, obavlja devizne poslove, upravlja monetarnim rezervama, podstiče funkcionalni platni promet, kao i da vrši nadzor nad kreditnim institutima. ESCB započeo je sa radom od uspostavljanja Ekonomske i monetarne unije (EMU), i prema statutu, u prvom redu, ima cilj da obezbedi stabilnost cena. Internet: www.ecb.int

Evropski socijalni fond (ESF): Godine 1960. osnovani ESF predstavlja najvažniji instrument socijalne politike EU. Njegovi ciljevi su podsticanje mera profesionalnog obrazovanja i prekvalifikacije, i stvaranje radnih mesta. Oko 75% sredstava koje je on odobrio služe za suzbijanje nezaposlenosti među mladima. U okviru preusmeravanja, ESF je dodeljeno pet novih zadataka: razvoj aktivnih politika tržišta rada u cilju borbe protiv nezaposlenosti, podsticanje socijalne inkluzije, doživotno učenje i sistemi obuke u cilju povećavanja mogućnosti za zapošljavanje, mere anticipacije i olakšavanja ekonomskih i socijalnih promena, jače uključivanje žena na tržištu rada. U periodu od 2007. do 2013, ESF raspolaze sa oko 75 milijardi evra koje dodeljuje državama članicama i regionima.

Evropski sporazumi: Ugovori o pridruživanju koji su od 1991. zaključeni između EU i država Srednje i Istočne Evrope, označavaju se kao Evropski sporazumi. Njihov cilj jeste da omoguće reformskim državama potpuno učestvovanje u procesu evropskih integracija u političkoj, ekonomskoj i trgovinsko-političkoj oblasti. Evropske sporazume EZ zaključila je najpre sa Poljskom, Mađarskom i Češkom, u decembru 1991. Evropski ugovori sa Poljskom i Mađarskom stupili su na snagu 1. 2. 1994. godine. Tome su se priključili, 1. 2. 1995, Sporazumi sa Bugarskom, Rumunijom, Češkom Republikom i Slovačkom. Sa Estonijom, Letonijom i Litvanijom ugovori su potpisani 12. 6. 1995, a sa Slovenijom 10. 6. 1996. Posebnost Evropskih sporazuma, u poređenju s drugim vidovima pridruživanja, nalazila se u tome što oni sadrže opciju za pristupanje Evropskoj uniji koja je ostvarena u okviru rundi proširenja iz 2004. i 2007. Današnji sporazumi o pridruživanju s državama Balkana uporedivi su sa Evropskim sporazumima pošto i oni, takođe, preko tesne kooperacije i stabilizacije tih zemalja treba da otvore dugoročnu perspektivu pristupanja EU.

Evropski univerzitetski institut (EUI): Evropski univerzitetski institut, sa sedištem u Fjezoli kod Firence, počeo je sa radom 1976, i predstavlja međudržav-

nu instituciju članica EU. Cilj ove ustanove je da istraživačkim i naučnim radom u oblasti duhovnih i društvenih nauka doprinese razvoju i podsticanju kulturno-naučnog nasleđa EU. Na četiri fakulteta za istoriju, istoriju kulture, ekonomske nauke, pravne nauke, kao i političke i socijalne nauke studiraju stipendisti sa završenim visokoškolskim studijama. Internet: www.eui.eu

Evropski zavod za patente: Evropski Zavod za patente, sa sedištem u Minhen, jeste izvršni organ međudržavne evropske organizacije za patente. Time što ovaj zavod izdaje i štiti patente u jednom jedinstvenom postupku, a koji važe unutar svih država članica Evropske organizacije za patente, on doprinosi ujednačavanju zaštite patenata u Evropi. Iako Evropski zavod za patente nije ustanova EU, devet država članica EZ potpisalo je 1975. sporazum o zajedničkom patentu kojim se predviđa da patenti važe na zajedničkom unutrašnjem tržištu. Dovoljno je da se podnese jedna jedina prijava patenta kako bi se dobio patent u svakoj državi potpisnici ugovora. Početkom 2009, Evropska organizacija za patente okupljala je 35 država članica. Internet: www.epo.org

Evrostat: Statistička služba Evropske unije, Evrostat, u redovnim vremenskim razmacima izrađuje i objavljuje analize sa podacima i prognoze. Evrostat dostavlja organima EU podatke koji su relevantni za donošenje odluka i delovanje, i informiše nacionalne administracije i javnost o statistički merljivim činjenicama u EU. Kao centralna institucija, Evrostat koordiniše i integriše u najvećoj mogućoj meri nejedinstvene nacionalne statistike u jedan jedinstven i uporediv sistem. Internet: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Evrovizija: Evrovizija predstavlja organizacioni i tehnički savez Evropske radiodifuzne unije (ERU), osnovane 1950. godine. Njena svrha jeste da omogući saradnju između radiodifuznih i televizijskih javnih servisa i razmenu programa i emisija. Tokom godina, znatno je porasla razmena programa čime se smanjuju troškovi. Težište je stavljeno na preuzimanje vesti i sportskih izveštaja.

FARE (PHARE – Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy): Ovaj program pomoći za ekonomsko restrukturisanje država Srednje i Istočne Evrope koji je 1989. pokrenulo 24 zemlje, predstavljao je najvažniji instrument za približavanje Evropskoj uniji. FARE se skoncentrisao na oblasti izgradnje institucija i finansiranja investicija. Ukupno je 13 država primilo sredstva FARE. U svojoj poslednjoj fazi, od 2000. do 2006, ovaj program raspolagao je budžetom od 10 milijardi evra. Od 2007, FARE i drugi programi za približavanje Uniji zamenjeni su novim instrumentom za pružanje pomoći u približavanju EU (IPA). Ovaj instrument sastoji se od pet komponenti: prelazne pomoći i izgradnje institucija, prekogranične saradnje, regionalnog razvoja, razvoja ljudskih resursa i razvoja ruralnog prostora.

Finalitet: Dok je proces evropskih integracija od samog početka razvijan korak po korak, paralelno je neprekidno vođena debata o pitanju konačnog

političkog i geografskog oblika Zajednice – dakle, o njenom finalitetu. S obzirom da se shvatanja o ovom pitanju u EU međusobno bitno razlikuju, često su stavljani u drugi plan ključni elementi bilo kakve državnosti Evrope. U svetlu Ekonomske i monetarne unije kao i najnovije runde proširenja, na značaju je dobilo i pitanje sistema, kako bi se očuvala funkcionalnost EU. Ovu debatu su tokom proteklih godina oživljavali i razni prominentni Evropljani svojim vizijama o strukturi i podeli zadataka u jednoj demokratskoj Evropi. Usvajanje Povelje o osnovnim pravima od strane Evropskog saveta u Nici, izrada ugovora o Ustavu Evrope, kao i njegov neuspeh, doveli su do toga da pitanje finaliteta ostane na političkoj agendi, ali su time istovremeno dati i odgovori na neka pitanja. Odluci o pokretanju pregovora o pristupanju sa Turskom, u decembru 2004, prethodile su diskusije o pitanju prostornog finaliteta EU.

Fušeovi planovi: Fušeovi planovi predstavljali su pokušaje stvaranja opštih političkih okvira saradnje između država EEZ. Ovaj plan, koji je 1961, prema idejama francuskog predsednika države de Gola, izradio francuski ambasador Fuše, predviđao je postupak za usaglašavanje stavova država članica. Nakon što je prvi nacrt ovog plana pokrenuo niz zahteva za njegovim izmenama, francuska delegacija je, u januaru 1962, neočekivano iznela i drugi Fušev plan kojeg su druge države EEZ odbacile, i učinjen je korak unazad. Iza ovog neuspeha stajale su različite predstave o integracijama: dok se Francuska zalagala za Evropu nezavisnih otadžbina, ostale države EEZ zagovarale su integracije sa samostalnim evropskim institucijama.

Galileo: Galileo je evropski sistem za satelitsku komunikaciju. Ovaj projekat, koji su inicirale Evropska komisija i Evropska svemirska agencija, biće opremljen sa ukupno 30 satelita. Nakon brojnih odlaganja i povećanja troškova, cilj je da se ovaj sistem izgradi do 2013. godine. Na taj način stvara se mreža za upravljanje saobraćajem na zemlji, vodi i u vazduhu širom sveta. Ovaj sistem stoji u odnosu neposredne konkurencije prema američkom sistemu GPS. Sa potencijalom od 100.000 radnih mesta, Galileo se posle *Airbusa* smatra drugim po veličini tehnološkim projektom Evrope.

Granične kontrole: Usled različitih nacionalnih pravnih, poreskih, zdravstvenih i bezbednosnih propisa neophodne su kontrole robe i lica između različitih država. Mapa puta za zaokruživanje unutrašnjeg tržišta predviđala je smanjivanje obima graničnih kontrola na unutrašnjim granicama EU do 1. 1. 1993, na osnovu harmonizacije odnosno uzajamnog priznavanja različitih regulativa između država članica EZ. U oblasti prometa roba ovaj cilj je ostvaren, dok je smanjenje obima kontrole lica u okviru Šengenskog sporazuma odloženo usled rezervisanih nacionalnih stavova i nerešenih bezbednosnih problema. Tek su marta 1995. sistematske granične kontrole u okviru Šengenskog sporazuma između osam država EU u potpunosti ukinute. Početkom 2009, smanjenje obima graničnih kontrola odnosilo se na 22 države EU i još tri zemlje.

Harmonizacija: Da bi se izbegao poremećaj na zajedničkom tržištu, mere harmonizacije treba da obezbede uklanjanje različitih pravnih i upravnih propisa. Tako, na primer, čl. 94–97 UEZ predviđaju obavezu usaglašavanja onih pravnih propisa koji neposredno utiču na način funkcionisanja unutrašnjeg tržišta. Propise o pravnom usaglašavanju u načelu, donosi Savet u vidu direktiva.

Harmonizacija poreza: Različita poreska opterećenja u državama članicama ometaju funkcionisanje unutrašnjeg tržišta bez granica. Ugovorom o osnivanju EZ predviđena je, međutim, harmonizacija indirektnih poreza (čl. 93 UEZ). Na taj način nestale bi poreske granice unutar Zajednice koje su do sada morale da se poravnavaju kako bi se izbegao neravnopravni tretman konkurencije. Međutim, predviđeno je da Ugovor mora jednoglasno da se usvoji. Pošto se harmonizacijom poreza značajno zadire u nacionalni suverenitet, harmonizacija nailazi na veliki otpor. Najpoznatiji primer indirektnog poreza jeste porez na dodatu vrednost: što se više približavaju stope poreza na dodatu vrednost u EU, utoliko su manje dažbine za poravnanje cena. U oktobru 1992, Savet je usvojio direktive o približavanju stopa poreza na dodatu vrednost i na potrošnju, te je na taj način stvorio preduslove za ukidanje graničnih kontrola u privatnom putničkom saobraćaju. Poreski kompromis je, u odnosu na privredni promet roba, predviđao da se 1997. godine pređe na princip „zemlje porekla“. Dok se ne postigne dogovor oko jednog konačnog rešenja – koje za sada još nije pronađeno – kontrole koje su neophodne usled različitih poreskih stopa u državama članicama premeštene su sa granica u preduzeća. U domenu direktnih poreza, 1. jula 2005, stupila je na snagu direktiva o oporezivanju prihoda od kamata o kojoj su se godinama vodili pregovori. U skladu s njom, svaka država članica drugim državama članicama automatski dostavlja informacije o приходima od kamata svojih građana. Za vreme trajanja prelaznog perioda, Belgija, Luksemburg i Austrija, umesto toga, naplaćuju izvorni porez po osnovu prihoda od kamata za nerezidente, od kojih se 75% prihoda prenose na zemlju u kojoj poreski obveznik ima svoje prebivalište.

Haška konferencija na vrhu: Haški samit iz 1969. označio je važnu etapu evropskih integracija. Na ovom samitu, predsednici država i vlada šest država EZ dali su izjave o ciljevima daljeg razvoja EZ. Pored tešnje spoljnopolitičke saradnje u okviru Evropske političke saradnje (EPK), oni su, s jedne strane, doneli odluku o proširenju na sever, a s druge strane, iznošenjem planova o Ekonomskoj i monetarnoj uniji doneli su odluku o daljem ekonomskom i političkom približavanju članica EZ.

Haški kongres: Na Haškom kongresu Evropskog pokreta za ujedinjenje, u maju 1948, učestvovalo je 750 političara iz gotovo svih evropskih država. U njegovoj rezoluciji iznesen je zahtev za stvaranje ujedinjene demokratske Evrope. Zahtevi Haškog kongresa naišli su na širok odjek i inicirali su pokretanje pregovora koji su godinu dana kasnije doveli do osnivanja Saveta Evrope. U Save-tu Evrope ostvarena Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih

sloboda, Evropski sud za ljudska prava i Parlamentarna skupština Evrope već su predstavljali sadržaj Haške rezolucije. Haški kongres predstavljao je istovremeno i začetak Evropskog pokreta.

Humanitarna pomoć: Širom sveta, EU stoji na prvom mestu liste onih država i organizacija koje pružaju humanitarnu pomoć u kriznim oblastima. Da bi mogla da deluje efikasnije, EU je 1992. formirala Kancelariju humanitarne pomoći (EKHO) koju je u međuvremenu proširila u generalnu direkciju. Cilj humanitarne pomoći je povezivanje promptne pomoći, rehabilitacije i razvoja. Akcije obuhvataju, između ostalog, zdravstvene programe, uklanjanje mina, pomoć u obliku životnih namirnica, kao i mere rešavanja konflikata, a sprovode se najvećim delom u koordinaciji s drugim međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Instrument finansiranja razvoja ribarstva (IFRR): IFRR formiran je u okviru reformi strukturnih fondova 1993. godine. Njime se, između ostalog, objedinjuje mere pomoći za potrebna strukturna prilagođavanja u ribarskim regionima.

Jedinstveni evropski akt (JEA): Jedinstvenim evropskim aktom koji je stupio na snagu 1987, dopunjeni su i izmenjeni Rimski ugovori. JEA je proširio nadležnosti Zajednice u nekoliko oblasti, a takođe je i poboljšao postupke odlučivanja. Uvođenje odluka koje se donose kvalifikovanom većinom glasova u okviru postupka kooperacije predstavljalo je, između ostalog, osnovnu pretpostavku za zaokruživanje unutrašnjeg tržišta. Osim toga, JEA je podigao Evropsku političku saradnju (EPK) na jedan ugovorni osnov. Kroz ugovore iz Matrihta (1993), Amsterdama (1999), Nice (2003), kao i Ugovor iz Lisabona (potpisan 2007), proisteklog iz Ugovora o evropskom ustavu (potpisan 2004), nastavljen je proces produblivanja koji je pokrenuo JEA.

Jezgro Evrope: Sa povećanjem broja država članica, a time i većim stepenom heterogenosti, EU se izlaže opasnosti da izgubi svoju sposobnost delovanja, i ugrozi svoj dalji razvoj. Dokument „Šojble/Lamers“, izložen 1994, ponovo je oživeo debatu o tome da li jezgro država članica – kao što je to bi slučaj još prilikom stvaranja Ekonomske i monetarne unije – u pojedinim oblastima integracija treba da nastavi da prednjači ispred ostalih. Sporno je, međutim, da li bi takvo jezgro Evrope odnosno drugi oblici stepenaste integracije doveli do efikasnijih rezultata i veće fleksibilnosti, ili bi, pak, mogli da budu okidač za podelu unutar EU, pošto bi se na taj način formirale različite „klase“ država članica. U čl. 43–45 UEU formulišu se uslovi pod kojima se mogu sprovesti oblici pojačane saradnje.

Kjoto-protokol: Kjoto-protokol, potpisan 1997, predstavlja okvirni sporazum Ujedinjenih nacija o zaštiti klime. Njime se, do 2012, predviđa ukupna redukcija emisije gasova za najmanje 5% ispod nivoa od 1990. Dok najveći broj industrijskih zemalja mora značajnije da smanji svoje emisije, druge zemlje ne smeju da pređu nivo emisije iz 1990; zemlje u razvoju se ne podvrgavaju nikakvim ograničenjima. Evropska unija smatra se jednim od predvodnika kada je

reč o zaštiti klime i ratifikovala je ovaj Protokol kojem su se 2002. godine SAD žestoko protivile. Da bi ovaj Protokol stupio na snagu, bila je potrebna ratifikacija od strane 55 država koje zajedno ispuštaju preko 55% emisije CO₂. Nakon ratifikacije od strane Rusije, Kjoto-protokol stupio je zvanično na snagu 16. 2. 2005. U okviru pregovora o nastavku Protokola iz Kjotoa za period nakon 2012, EU se obavezala da smanji svoje emisije do 2020. godine za 30% u poređenju sa 1990. godinom.

Klauzula o istupanju: Važeći ugovor do sada nije predviđao slučaj istupanja iz Evropske unije. Klauzulu o istupanju, međutim, predviđa Ugovor iz Lisabona (čl. 50 UEU-L), potpisan 13. 12. 2007. Prema njemu, svaka država članica može da donese odluku da istupi iz Unije i da Savetu saopšti svoju nameru o tome. Unija, zatim, sa tom državom ugovara sporazum o istupanju koji, pored pojedinosti oko istupanja, sadrži i okvire budućih odnosa.

Klauzula o solidarnosti: Ugovor iz Lisabona u čl. 222 UNREU sadrži klauzulu o solidarnosti. Prema ovoj klauzuli, Unija i njene države članice postupaju u duhu solidarnosti, i podržavaju uzajamno jedna drugu svim raspoloživim sredstvima, ako je neka država članica pogođena terorističkim napadom ili nekom katastrofom izazvanom prirodnim ili ljudskim faktorom. Pod utiskom terorističkog napada iz Madrida, Evropski savet u Briselu je, u martu 2004, doneo odluku da klauzula o solidarnosti stupi na snagu pre vremena.

Klauzula o suspenziji: Ugovorom iz Amsterdama, u Ugovor o osnivanju EU uvedena je klauzula o suspenziji koja predviđa da nekoj državi članici EU mogu da se uskrate određena prava – uključujući i pravo na glas u Savetu, ako se utvrde elementi teškog ili trajnog kršenja ljudskih ili osnovnih prava (čl. 7 EUV, čl. 309 UEZ). Na obrazložen predlog trećine država članica, Evropskog parlamenta ili Komisije, Savet – u sastavu predsednika država i vlada – može da konstatuje da postoji teško i trajno kršenje načela slobode, demokratije, ljudskih prava i osnovnih sloboda ili pravne države. Kvalifikovanom većinom glasova, Savet može da usvoji, izmeni ili ponovo ukine suspenziju određenih prava.

Klimatski paket EU: Usvajanjem integrisanog klimatskog paketa, Komisija je, početkom 2008, usvojila ambiciozne ciljeve za smanjenje emisije CO₂ za period nakon 2012. godine. Ovaj paket mera ima tri težišta: formiranje unutrašnjeg energetskog tržišta, ubrzan prelazak na nosioce energije sa manjom emisijom CO₂ i efikasno korišćenje energije. Između ostalog, emisije do 2020. treba da se smanje za najmanje 20% (u odnosu na 1990), dok se udeo obnovljivih energija povećava na 20%. Osim toga, industrija ubuduće treba sukcesivno da plaća za zagađivanje životne sredine. EU bi na taj način postala jedan od predvodnika u borbi protiv globalnih klimatskih promena. Stvarna realizacija Klimatskog paketa, uprkos otporima u industriji i nekim državama članicama, i pored efekata finansijske krize, može da se posmatra kao lakmusov test ekološke verodostojnosti Evrope.

Kodeks ponašanja Evropske komisije: Nakon uskraćivanja poverenja Evropskoj komisiji, koja je 1999. podnela (kolektivnu) ostavku, tadašnji predsednik komisije Romano Prodi izložio je kodeks ponašanja koji moraju da poštuju svi članovi Komisije. U skladu sa ovim kodeksom, ubuduće se zabranjuje svaki vid dodatne aktivnosti i obavljanje honorarnih poslova koji su povezani sa radom Komisije. Lični imovinski odnosi članova Komisije i njihovih partnera moraju se učiniti javnim, a oni, istovremeno, ne smeju da primaju poklone veće vrednosti. Ovaj kodeks takođe sadrži i strože odredbe o službenim putovanjima, kao i o prihvatanju posla u sektoru industrije nakon napuštanja funkcije. Pošto Evropski parlament, prema Ugovoru o osnivanju EZ, samo kolektivno može da primora Komisiju da podnese ostavku (čl. 201 UEZ), uz to se dodatno obavezuju svi članovi Komisije da u slučaju grubog propusta u ponašanju, na zahtev predsednika Komisije, podnesu ostavku.

Kohezioni fond: 1993. godine formirani Kohezioni fond prema čl. 161 UEZ obezbeđuje finansijsku pomoć projektima iz oblasti ekologije i saobraćajne infrastrukture. Ovaj fond namenjen je isključivo državama članicama EU čiji bruto-društveni proizvod po glavi stanovnika iznosi manje od 90% proseka u EU. Pomoć je, međutim, vezana za poštovanje pravila konvergencije za EEZ (budžetski deficit manji od 3% bruto domaćeg proizvoda). Kohezioni fond ima za cilj smanjenje dispariteta između nacionalnih ekonomija EU. U periodu od 2007. do 2013, kohezioni fond raspoloža sredstvima u visini od 70 milijardi evra.

Komitet stalnih predstavnika (KSP/KOREPER): Komitet stalnih predstavnika je telo koje je podređeno Savetu EU. Sastavljen je od predstavnika država članica u rangu ambasadora, a na osnovu čl. 207 UEZ zadužen je za pripremu sednica Saveta, kao i za poslove koje mu prenese Savet. KSP sastoji se od dva dela koja se sastaju otprilike jednom nedeljno: KSP I sastoji se od predstavnika ambasadora, a KSP II od samih stalnih predstavnika. KSP podređeno je oko 250 specijalizovanih radnih grupa. Uz to, postoji i specijalan Komitet za poljoprivredu (SKP) čiji članovi su delegirana lica iz ministarstava država članica. Najvažniji zadatak KSP je ocenjivanje dosijea Zajednice kao i pripremanje odluka za Savet, tako da ovaj, po pravilu, samo još mora da razmatra komplikovanu ili spornu materiju.

Komitet za socijalnu zaštitu: U skladu sa Ugovorom iz Nice, novoformulisanim čl. 144 UEZ, Savet je formirao savetodavni komitet za socijalnu zaštitu koji treba da poboljša saradnju između država članica i Komisije u domenu socijalne zaštite. On se sastoji od po dva člana po državi članici, kao i od članova koje je imenovala Komisija.

Komitologija: Pojam „komitologija“ opisuje način na koji Savet upravlja izvršnim ovlašćenjima Komisije. Prema Ugovoru o EZ, po pravilu, Evropska komisija zadužena je za sprovođenje odluka koje donese Savet EU (čl. 202 UN-

REU). Savet nalaže komitetima nacionalnih eksperata da nadziru na koji način Komisija ispunjava ovaj svoj zadatak, dok ovi komiteti, u zavisnosti od osetljivosti odnosnog sektora, izvršni rad Komisije prate ili savetodavno, ili kroz učestvovanje u upravi, ili regulatorno. Ovaj postupak treba da obezbedi usklađenost mera sa uslovima u državama EU. Prema takozvanoj odluci o komitologiji iz jula 1987, Savet je mogao da bira koji će komitet da angažuje. On je tendirao ka postupku regulativnog komiteta koji može da ukine mere Komisije i da ih ponovo uputi Savetu. 1999. i 2006, Savet je usvojio nove odluke o komitologiji. One sadrže kriterijume za izbor postupka komiteta i regulišu modalitete vršenja ovlašćenja za sprovođenje. Ovim postupkom izjednačavaju se dva legislativna organa u pogledu kontrole Komisije prilikom vršenja na nju prenesenih ovlašćenja za sprovođenje, makar u onim oblastima koje potpadaju pod postupak saučestvovanja u donošenju odluka.

Kompromis iz Janjine: Kompromis iz Janjine svoje korene vuče sa neformalnog zasedanja ministara spoljnih poslova u martu 1994. Ako, prema ovom kompromisu, manjina država članica u Savetu koja za malo promaši minoritet veta prilikom izglasavanja neke odluke kvalifikovanom većinom glasova, onda ona ipak može da postigne vremenski ograničeni nastavak pregovora o odnosnoj odluci. Međutim, Ugovorom iz Lisabona klauzula iz Janjine postala je suvišna koja je u pregovorima sa Poljskom postavljena kao uslov za njenu saglasnost, te je utvrđena u jednoj izjavi uz ugovor. U slučaju glasanja sa dvostrukom većinom glasova pod tim se, od aprila 2007, podrazumeva da nadglasana manjina koja zastupa zajedno najmanje 55% broja stanovnika ili broja država članica potrebnih za manjinu s pravom veta, na „primereno vreme“, koje se bliže ne precizira, može da zahteva naknadne pregovore. Kod odluka sa dvostrukom većinom glasova do 2017. važi kvota od 75% stanovništva ili država članica. Osim toga, pojedinačna država može da zahteva glasanje prema načinu utvrđenom u Ugovoru iz Nice.

Konstruktivno uzdržavanje: U oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, Ugovor o EU predviđa da se odluke u Savetu donose jednoglasno. Međutim, svaki član Saveta ima i mogućnost da se uzdrži od glasa ili da izda formalno saopštenje. Na taj način data je mogućnost da se donese odluka koja je obavezujuća za Uniju, dok, međutim, ne mora da je sprovede država koja se uzdržala. Ako, međutim, broj uzdržanih glasova pređe jednu trećinu glasova uzetih u obzir u Savetu, odluka se ne usvaja (čl. 23 UEU).

Kontrola spajanja: Nakon uredbe o kontroli spajanja preduzeća koja je stupila na snagu 1990, preduzeća u slučaju fuzionisanja od značaja za Zajednicu više ne potpadaju pod nacionalno pravo o sprečavanju kartela već pod kontrolu Komisije. Spajanje dobija značaj za celu Zajednicu onda kada su dostignute granične vrednosti utvrđene uredbom. Cilj kontrole fuzionisanja jeste izbegavanje prekomerne koncentracije tržišne moći u određenim privrednim sektorima.

Kopenhaški kriterijumi: Kopenhaški kriterijumi koje je Evropski savet usvojio 1993, formulišu tri kriterijuma koje treba da ispune zamlje kandidati pre nego što mogu da pristupe EU. Kao prvo, država mora da obezbedi demokratiju, pravnu državu, ljudska prava i zaštitu manjina, i da raspolaže stabilnim institucijama. Kao drugo, ona mora da ima i funkcionalnu tržišnu privredu, i da bude dorasla pritisku konkurencije na unutrašnjem tržištu. Treće, celokupna regulativa EU u potpunosti mora da bude preuzeta, i moraju se podržavati ciljevi EU.

Kriterijumi konvergencije: Kriterijumi konvergencije, utvrđeni Ugovorom iz Mاستrihta, služili su i služe kao uslovi za pristupanje Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) koja je pokrenuta 1. 1. 1999. Preduslov za učestvovanje u EMU jeste da svaka država (a) može da pruži dokaze o trajnoj stabilnosti cena, (b) nema prekomerni budžetski deficit, (c) u okviru Evropskog monetarnog sistema (EMS) tokom perioda od dve godine nije izazvala poremećaj monetarnog kursa, i (d) ima dugoročnu kamatnu stopu najviše za 2% veću od one u zemljama sa najstabilnijim cenama (čl. 121 UEZ). U maju 1998, predsednici država i vlada EU utvrdili su da je ukupno 11 država ispunilo kriterijume konvergencije u referentnoj 1997, i da one, od 1999, mogu da učestvuju u EMU. Već dve godine kasnije, Grčka je uspela – kako je danas, međutim, poznato – na osnovu manipulacija – da ispuni ove kriterijume, i da kao dvanaesta država učestvuje u EMU. U međuvremenu, tome su se priključile četiri nove države. Pakt stabilnosti i rasta, ugovoren 1997. godine, predviđa trajno ispunjavanje kriterijuma konvergencije, i na taj način treba da pomogne obezbeđivanje stabilnosti evra.

Kvalifikovana većina: Savet EU svoje odluke donosi jednoglasno, ili sa jednostavnom ili kvalifikovanom većinom glasova. Na osnovu Jedinstvenog evropskog akta, Ugovora iz Mاستrihta (1993), Ugovora iz Amsterdama (1999), Ugovora iz Nice (2003), kao i 2007. godine potpisanog Ugovora iz Lisabona, proširene su one oblasti u kojima se odluke donose kvalifikovanom većinom glasova. Stupanjem na snagu Ugovora iz Nice, blago su povećani dosadašnji zahtevi u pogledu postizanja kvalifikovane većine. U zavisnosti od svoje veličine, države članice EU dobijaju od 3 do 29 glasova. Kvalifikovana većina će se, nakon pristupanja Bugarske i Rumunije, ostvariti sa najmanje 258 od ukupno 345 glasova. Za postizanje kvalifikovane većine, osim toga, potrebna je i većina država članica. Pored toga, država članica može da podnese zahtev za preispitivanje, da li ta kvalifikovana većina obuhvata i većinu od najmanje 62% ukupnog stanovništva EU. Da bi se EU ubuduće osposobila za efikasnije delovanje, Ugovor iz Lisabona predviđa da se zahtevi u odnosu na kvalifikovanu većinu pojednostave od novembra 2014, a da se princip većinskog odlučivanja prevede u redovan postupak: kvalifikovana većina podrazumevaće tada saglasnost od 55% država članica koje, istovremeno, predstavljaju 65% stanovništva EU.

LIFE: Uredbom donesenom 1992, donesena je i odluka o stvaranju jedinstvenog instrumenta za finansiranje zaštite životne sredine (Life). LIFE treba da obezbedi srazmerno finansiranje prioriternih ekoloških mera u Zajednici u

okviru međunarodne saradnje. Za novu fazu primene ovog instrumenta koji je sada dobio naziv LIFE+, u periodu od 2007. do 2013, ukupno je obezbeđeno 2,14 milijardi evra. Finansiraju se mere u tri oblasti: „priroda i biološki diverzitet“, „ekološka politika i administrativna praksa“, kao i „informisanje i komunikacija“.

Luksemburški kompromis: Počevši od 1. 1. 1966, Savet je na osnovu Ugovora o EEZ u određenim oblastima trebao da pređe sa načina jednoglasnog odlučivanja na način odlučivanja većinom glasova. Francuska vlada je to, međutim, odbacila. Pošto 1. 7. 1965. nije mogao da se postigne dogovor oko spornog finansiranja poljoprivrede, Francuska je povukla svog predstavnika iz Saveta da bi sprečila donošenje odluke. Politika „prazne stolice“ dovela je do prve veće krize u EZ. Ona je razrešena u januaru 1966, takozvanim *Luksemburškim kompromisom*. On predviđa da država čiji se „veoma važni interesi“ tangiraju, ne treba jednostavno da se nadglasa već da „razmatranje mora da se nastavi dok se ne ostvari jednoglasan dogovor“. Ostalo je, međutim, otvoreno pitanje, šta je važan nacionalni interes, i kako da se postigne sporazum u slučaju neslaganja. Tokom godina koje su usledile iza toga, mnoge članice pozivale su se na Luksemburški kompromis i na taj način sprečile donošenje odluka. Od usvajanja Jedinствenog evropskog akta, u okviru kojeg su, između ostalog, poboljšani postupci za donošenje odluka, više se nije primenjivao Luksemburški kompromis.

MEDIA: MEDIA (Measures to encourage the development of the audio visual industry) jeste program namenjen razvoju audio-vizuelne industrije unutar Evropske unije koji služi za uspostavljanje konkurentnih struktura. Dotiraju se obuka i usavršavanje zaposlenih u sferi filmske industrije, razvoj filmskih projekata, kao i plasman programa širom Evrope. Aktuelna faza ovog projekta, MEDIA 2007, dotirana je sa ukupno 755 miliona evra.

Međuvladina konferencija: *vidi* Postupak izmene ugovora.

Mehanizam za rano upozoravanje: Da bi se nacionalnim parlamentima omogućilo da blagovremeno ulože prigovor protiv predloga Komisije koji sa njihovog stanovišta nisu spojivi s principom supsidijarnosti, Ugovor iz Lisabona predviđa mehanizam za rano upozoravanje. U protokolu o primeni načela supsidijarnosti i srazmernosti predviđeno je da nacionalni parlamenti neposredno vrše uticaj na proces donošenja odluka. Oni se informišu o svim novim zakonodavnim inicijativama. Ako najmanje trećina njih smatra da se nekim predlogom krši princip supsidijarnosti, Komisija je dužna da preispita svoj predlog. Za sada su nacionalni parlamenti sputani usled zaobilaznog puta učestvovanja u politici svoje vlade prema Evropi unutar države. Osim toga, Komisija, u okviru klauzule o fleksibilnosti, parlamentima država članica skreće pažnju na predloge kako bi oni mogli da preispitaju, da li se poštuje princip supsidijarnosti (čl. 352 UNREU).

Mesina, Konferencija u Mesini: Na konferenciji na kojoj je učestvovalo šest ministara spoljnih poslova Evropske zajednice za uglj i čelik u Mesini 1–2. 6. 1955. godine, donesena je odluka da se prema modelu Montan-unije započnu pregovori i o integracijama u drugim sektorima. Iz toga su, zatim, proistekli Rimski ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju, potpisani 25. 3. 1957.

Nacionalni parlamenti: Na osnovu Ugovora iz Lisabona, potpisanog 2007. godine, nacionalni parlamenti po prvi put postaju akteri u procesu donošenja odluka EU (čl. 12 i protokol 1 UEU-L). Oni dobijaju prava da odbrane i očuvaju svoje nadležnosti: takozvani sistem za rano upozoravanje obavezuje Komisiju da obavesti nacionalne parlamente o novim zakonodavnim merama. Oni mogu da podnesu prigovor ako konstatuju da je povređen princip supsidijarnosti. Osim toga, Komisija ukazuje parlamentima država članica na predloge u okviru klauzule o fleksibilnosti. U Pasarelovoj klauzuli, koja predviđa pojednostavljenu izmenu postupka za donošenje odluka, nacionalnim parlamentima daje se pravo upućivanja prigovora (čl. 48 st. 7 UEU-L). Kada je reč o većem obimu informacija i transparentnosti, Ustav, pored toga, predviđa i veće obaveze davanja informacija. Uz to, Komisija nacionalnim parlamentima prosleđuje zakonodavne predloge, strategije i programe. Savet dostavlja dnevne redove i rezultate, a pre nego što usvoji neku odluku, poštuje rokove kojima se nacionalnim parlamentima omogućava da reaguju.

Najveće povlašćivanje: Klauzula o najvećem povlašćivanju obavezuje neku državu da sve trgovinsko-političke povlastice koje odobrava prema nekoj trećoj državi obezbedi i u odnosu na onu zemlju sa kojom ugovara princip najvećeg povlašćivanja. Ovaj princip predstavlja osnovni sastavni deo GATT i ostalih trgovinskih sporazuma.

NATO: NATO (North Atlantic Treaty Organization) osnovan je 4. 4. 1949, u Vašingtonu, kao kolektivni bezbednosni pakt. Sastavne delove ovog ugovora predstavljaju zajednički vojni komandni organi, obaveza međusobnog pružanja vojne pomoći, kao i pojačana politička, ekonomska i kulturna saradnja. NATO su osnovali Belgija, Danska, Francuska, Holandija, Island, Italija, Kanada, Luksemburg, Norveška, Portugal, SAD i Velika Britanija. Kasnije su se priključile Grčka (1952), Turska (1952), Savezna Republika Nemačka (1955), i Španija (1982). Francuska (1966) i Grčka (1974) kasnije su ponovo napustile vojni deo integracije. Okončanjem Hladnog rata promenila se i funkcija NATO. Otvaranje ovog Saveza došlo je do izražaja 1998. prijemom Poljske, Mađarske i Češke kao prvih država nekadašnjeg Istočnog bloka. Krajem 2008, NATO je brojao 26 država članica. Internet: www.nato.int

Nemačko-francuski ugovor: Nemačko-francuski ugovor (Jelisejski ugovor) potpisan je 22. 1. 1963, od strane nemačkog kancelara Konrada Adenauera i francuskog predsednika Šarla de Gola. Njegova namera bila je da se učvrsti in-

tenzivna politička saradnja kojoj ostale države članice EZ neće moći dugo da se odupiru. U te svrhe, njime su predviđene periodične konsultacije iz oblasti spoljne, ekonomske, odbrambene i kulturne politike, a, osim toga, i stvaranje nemačko-francuske omladinske zajednice. Bilateralno usaglašavanje politika između Savezne Republike Nemačke i Francuske, koje je ovim ugovorom ustaljeno, postalo je motor evropskih integracija. Ovaj vid saradnje proširen je kroz nemačko-francuske institucije, poput zajedničkog bezbednosnog i ekonomskog saveta.

Neto-platiše/neto-korisnici: Iako se finansiranje EU vrši iz sopstvenih sredstava, pri čemu se teži ostvarivanju formulisanih evropskih ciljeva, ipak je razlika između svote koju neka zemlja uplaćuje kao doprinos za finansiranje EU i iznosa koji dobija nazad iz sredstava EU konstantno bio povod za diskusiju. S obzirom da budžet za poljoprivredu još uvek apsorbuje najveći deo budžeta, povlašćene su agrarne zemlje. Velika Britanija je 1983. uspela da izdejstvuje popust u pogledu doprinosa koji je i danas na snazi. Tokom proteklih godina, nekoliko „neto-platiša“ – predvođeni Nemačkom – zalagalo se za preispitivanje sistema finansiranja EU. Savezna Republika Nemačka je u proteklim godinama bila najveći neto-platiša u EU. Nemačka, kao najveća izvozna zemlja, međutim, spada i u zemlje koje u najvećoj meri imaju korist od unutrašnjeg tržišta.

Nordijski savet: Članovi Nordijskog saveta, osnovanog 1952, sa sedištem u Helsinkiju, su Danska, Finska, Island, Norveška i Švedska. Nordijski savet organizuje i produbljuje saradnju nordijskih zemalja. Ovaj savet zabeležio je uspeh prilikom uspostavljanja pasoške i carinske unije i jedinstvenog skandinavskog tržišta rada. Nordijski savet karakteriše neformalni karakter saradnje. Tešniji vidovi saradnje kao, na primer, cilj da se formira nordijska ekonomska unija nisu uspeli usled različitih isprepletanih spoljno-političkih odnosa. Internet: <http://www.norden.org>

Odbor za ekonomiju i finansije (OEF): Stupanjem na snagu Ekonomske i monetarne unije, monetarni odbor zamenjen je Ekonomskim i finansijskim odborom koji se pominje u čl. 114 UEZ. Svaka država članica, Komisija i Evropska centralna banka mogu da imenuju po dva člana odbora. Poslovi kojima se bavi ovaj odbor jesu praćenje ekonomske i finansijske situacije, i podnošenje odgovarajućeg izveštaja Savetu i Komisiji, konsultovanje Saveta, kao i godišnje preispitivanje mera u oblastima protoka kapitala i platnog prometa. Ovaj odbor iznosi stavove na zahtev Saveta, Komisije ili samoinicijativno.

Odbor za pitanja Evropske unije: Nakon usvajanja izmene nemačkog ustava u decembru 1992, dva doma nemačkog parlamenta, Bundestag (parlament) i Bundesrat (veće pokrajina), imaju pravo na saučestvovanje po pitanjima EU. Prema čl. 45 nemačkog Ustava, nemački Bundestag može da ovlasti Odbor za pitanja Evropske unije da, u skladu sa čl. 23 Ustava, ostvaruje prava Bundestaga u odnosu na saveznu vladu.

Odbor za zapošljavanje: Prema čl. 130 UEZ formirani Odbor za zapošljavanje savetuje Savet i podržava koordinaciju politike zapošljavanja i tržišta rada. On se sastoji od po dva lica iz svake države EU, priprema rad Saveta i iznosi stavove o temama.

Odlučivanje većinom glasova: Još su Rimski ugovori predviđali mogućnost odlučivanja većinom glasova u procesu evropskih integracija. Do stupanja na snagu Jedinstvenog evropskog akta (JEA), 1987, najveći broj odluka u Savetu donesen je jednoglasno. Od tada su stalno proširivane mogućnosti izglasavanja putem kvalifikovane većine glasova. Dok je JEA predviđao da se kvalifikovanom većinom donose gotovo sve odluke koje vode do zaokruživanja unutrašnjeg tržišta, Ugovorima iz Maastrichta, Amsterdama i Nice prenesen je princip većinskog odlučivanja i na druge oblasti. Ugovor iz Lisabona, potpisan 2007, predviđa odlučivanje većinom glasova kao redovan postupak. No, ipak ostaju neke oblasti u kojima države članice nisu spremne da ustupe svoju suverenost.

Okvirni program za nauku i istraživanja: Osnovu i instrument za zajedničku politiku u oblasti istraživanja i tehnologije, od 1984. godine, čine okvirni programi istraživanja i tehnološkog razvoja. Na osnovu njih se u jednom određenom strateškom pravcu utvrđuju ciljevi, prioriteti i finansijski okvir za dotiranje istraživanja od strane EU, dok se putem utvrđivanja petogodišnjeg roka trajanja pojačava i sigurnost planiranja u toj oblasti. Sedmi okvirni program (2007–2013) raspolaze budžetom od 50,5 milijardi evra. On ima za cilj uspostavljanje Evropskog prostora za istraživanje koji se temelji na integrisanim prekograničnim programima istraživanja u brojnim stručnim pravcima. Četiri oblasti obeležavaju ovaj okvirni program: u domenu „saradnje“ sprovodi se zajedničko istraživanje u oblastima zdravstva, životnih namirnica, poljoprivrede i ribarstva, bio-tehnologije, informacione i komunikacione tehnologije, nanonauke, nanotehnologije, radnih materijala i nove tehnologije proizvodnje, energetike, ekologije, saobraćaja, socijalnih, privrednih i duhovnih nauka, i bezbednosti u svemiru. Najvažnija inicijativa iz oblasti „ideja“ jeste osnivanje Evropskog istraživačkog saveta u cilju intenziviranja pionirskog istraživanja. U oblasti „ljudstva“ podstiču se ljudski resursi. Oblast „kapaciteta“ ulaže u istraživačke infrastrukture, razvoj istraživačkih kapaciteta u malim i srednjim preduzećima, klasterne znanja i nauke u regionima Evrope, kao i u razvoj nauke u društvu.

OLAF: Pod utiskom prevara počinjenih sredstvima Službe za humanitarnu pomoć (EKHO), Evropski parlament predložio je, 1998, da se ustanovi Evropski biro za borbu protiv prevara, OLAF (Office de la lutte anti-fraude). Dodatno, uz zadatke koji su bili povereni Službi za istrage o prevarama UCLAF, koja je ustanovljena 1989, OLAF kao njen sledbenik sprovodi istrage o korupciji i prevarama u svim organima Evropske unije. Kada je reč o istragama koje prevazilaze ove okvire, ova služba saraduje sa organima pravosuđa iz država članica EU. Uprkos činjenici da je organizaciono smeštena pri Komisiji, ova služba,

koja je počela sa radom 1. juna 1999, uživa punu operativnu nezavisnosti. Internet: http://ec.europa.eu/anti_fraud/

Ombudsman: Prema čl. 195 UEZ, Evropski parlament za vreme trajanja jednog izbornog mandata imenuje jednog zaštitnika građana koji od svakog građana Unije može da primi pritužbe na nepravilnosti u radu organa ili ustanova Zajednice. U slučaju da su pritužbe opravdane, ombudsman može da pokrene istragu, o čemu izveštava Parlament i odnosni organ. U julu 1995, Evropski parlament je kao prvog zaštitnika građana izabrao Finca Jakoba Magnusa Sodermana. Od aprila 2003, njegov sledbenik je Grk P. Nikforos Diamanduros. Internet: www.ombudsman.europa.eu

Omladina u akciji: Program omladina u akciji nadovezuje se na prethodne programe i mere EU iz oblasti omladine. Njegov cilj jeste jačanje građanskih shvatanja, solidarnosti i demokratskog angažovanja među mladim ljudima, kao i pomaganje mladih da ostvare veću mobilnost i saradnju u Evropi. Od sredstava subvencija – 885 miliona evra u periodu od 2007. do 2013 – u prvom redu profitiraju omladinske inicijative, omladinski susreti i Evropska dobrovoljna služba. Omladinom u akciji decentralizovano rukovode nacionalne agencije. Internet: http://eacea.ec.europa.eu/youth/index_en.php

Opšta šema preferencijala (OŠP): OŠP je instrument razvojne politike pomoću kojeg Evropska unija odobrava zemljama u razvoju uvoz proizvoda uz određene carinske olakšice u njihovu korist.

„Opting-out“: Da bi se Danskoj, i pored negativnog ishoda referenduma, pružila mogućnost da ratifikuje Ugovor iz Mاستrihta, Evropski savet je, u decembru 1992, jednom rezolucijom formulisao vanredne propise za Dansku koji su sadržani u Protokolu 5 Ugovora o osnivanju EU. Prema ovoj vanrednoj regulativi, Danska nije obavezna: da učestvuje u trećoj fazi integracije, odnosno u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU); da učestvuje u pripremanju i sprovođenju zajedničke odbrambene politike; da ograničava nacionalno državljanstvo u korist predviđenog građanstva Unije. U slučaju da se neka ovlašćenja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova prenesu na Zajednicu, osim toga, neophodno je da to odobri Parlament Danske, sa većinom od pet šestina glasova, ili da se održi još jedan referendum. Drugi protokoli sadrže posebne odredbe za Veliku Britaniju koja, takođe, nije obavezna da učestvuje u EMU (protokol 16 UEZ), a nije dužna ni da učestvuje u aktivnostima Zajednice predviđenim poglavljem IV UEZ (protokol 4 UEU).

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – OESR: Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD – Organization for Economic Cooperation and Development), osnovana 1961. godine, predstavlja organizaciju međudržavne saradnje industrijskih država organizovanih po principima tržišne privrede. Njen glavni cilj je koordinacija ekonomske, trgovinske i razvojne politike. 20 država

članica EU spadaju u krug od 30 država članica OESR. Internet: www.oecd.org

Osnovne slobode: Osnovni cilj ugovora EEZ bio je da se uklone ekonomske barijere između država članica. U tu svrhu, Ugovor predviđa da se u okviru Zajednice stvori zajedničko tržište čije temeljne stubove predstavljaju četiri slobode – sloboda kretanja roba, lica, usluga i kapitala. Pošto ovaj cilj gotovo 30 godina nije mogao da se ostvari, Komisija je 1985. objavila „Belu knjigu o uspostavljanju unutrašnjeg tržišta“. Ona je, uz konkretnu mapu puta, predviđala uspostavljanje unutrašnjeg tržišta do 31. 12. 1992. godine. Do tog roka, najvećim delom bile su ostvarene tri od četiri osnovne slobode. Ovaj vremenski okvir nije bilo moguće ispoštovati, kada je reč o slobodi kretanja lica.

Otvorena koordinacija: Instrument otvorene metode koordinacije po prvi put utvrdio je Evropski savet u Lisabonu, 2000. godine. Ona se opisuje kao način postupanja „koi državama članicama treba da pomogne prilikom postepenog razvijanja njihovih vlastitih politika“. Ključne delove ovog postupka predstavljaju utvrđivanje zajedničkih smernica sa odgovarajućim rokovima, određivanje kvantitativnih i kvalitativnih indikatora, sprovođenje tih smernica u okviru nacionalne i regionalne politike putem nacionalnih akcionih planova, kao i redovno nadziranje i evaluiranje procesa sa ciljem uzajamnog učenja. Otvorena koordinacija do sada nema pravni status. Dogovoreni ciljevi su samo u političkom smislu obavezujući za države članice. No, pošto se sprovođenje ovih ciljeva na nacionalnom nivou nadzire sa evropskog nivoa, oni su *de facto* ipak obavezujući, te neki akteri ovu metodu doživljavaju u kritičkom smislu kao mogućnost proširenja evropskih nadležnosti. U Ugovoru iz Lisabona, koordinacija se pominje kao ugovorni element (čl. 2 st. 3 UNREU).

Pakt stabilnosti i rasta: Pakt stabilnosti i rasta, formiran 1997, kao međudržavni sporazum treba da obezbedi budžetsku disciplinu članica Ekonomske i monetarne unije. U tom smislu, ovaj pakt predviđa strožiji postupak sprovođenja budžeta i postupke u slučaju prekomernih deficita. Osim u periodu recesije ili vanrednih situacija, poput elementarnih nepogoda, ovaj sporazum predviđa sankcije za one države članice čiji se javni deficiti kreću iznad 3% bruto društvenog proizvoda (BDP). Ako smanjenje BDP neke države članice tokom godinu dana iznosi manje od 0,75%, zemlje koje beleže prekomerni deficiti dužne su da u određenom roku izvrše rebalans budžeta. Ako do toga ne dođe, Savet „po pravilu“ mora da usvoji sankcije, i to najpre u vidu plaćanja beskamatnog depozita. Sankcije – koje iznose najmanje 0,2% a najviše 0,5% BDP – posle dve godine pretvaraju se u novčanu kaznu, ako je odgovarajući deficit u budžetu i dalje prevelik. U praksi do sada nisu primenjivane sankcije Pakta stabilnosti. Štaviše, s obzirom na njegovu „krutost“, Pakt je sve više postajao predmet kritike, a 2005. godine je reformisan.

Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu: Cilj Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu jeste da državama iz regiona otvori perspektivu za pristupanje Evropskoj uniji. Predsednici država i vlada iz gotovo 30 država, 30. jula 1999. godine, u

Sarajevu, pokrenuli su inicijativu za stvaranje Pakta stabilnosti. Na sastanku su učestvovalе sledeće države iz regiona: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Makedonija, Rumunija, Slovenija, Turska i, kao posmatrač, Crna Gora. Putem ovog Pakta koji je formiran na osnovu jednog predloga Nemačke, Međunarodna zajednica želi da, uz merodavno učestvovanje Evropske unije, pruži pomoć državama regiona u prevazileženju njihovih političkih i ekonomskih problema, i da, istovremeno, ubrza njihovo približavanje evro-atlantskim strukturama. Pakt stabilnosti treba u okviru tri „radna stola“ da se bavi demokratizacijom Balkana, pitanjima bezbednosti, i ekonomijom. Savezna Republika Jugoslavija najpre je bila isključena iz ovog Pakta, a uključena je tek nakon demokratskih promena u Srbiji. Godine 2006. usvojena je odluka o transformaciji Pakta stabilnosti u Savet za regionalnu saradnju.

Panевropska unija: Panevropski pokret jeste udruženje formirano s ciljem podsticanja panevropske misli. Ovaj pokret je osnovao 1922. austrijski grof Kudenhove-Kalergi, a on ga je nakon okončanja Drugog svetskog rata ponovo i aktivirao. Cilj Panevropske unije jeste stvaranje Sjedinjenih država Evrope. Internet: www.paneuropa.org

Pariski ugovori: Pariski ugovori, koji su stupili na snagu 5. 5. 1955, zaključeni između Belgije, Francuske, Holandije, Italije, Kanade, Luksemburga, SAD, Savezne Republike Nemačke, i Velike Britanije, regulisali su saradnju između Savezne Republike Nemačke i zapadnih sila. Njima je okončan okupacioni režim, a Savezna Republika Nemačka stekla je širok suverenitet. Pariskim ugovorima je, osim toga, regulisana i odluka o pristupanju Savezne Republike Nemačke NATO, i o proširenju Briselskog pakta u Zapadnoevropsku uniju, kao i o dopuni Ugovora o Nemačkoj.

Parlamentarna saradnja: Da bi se smanjio parlamentarni deficit u okviru evropskih procesa odlučivanja, parlamenti pojedinačnih država saraduju kako međusobno, tako i sa Evropskim parlamentom. Institucionalizovani oblici saradnje su Konferencija predsednika parlamenata koja od 1981. godine obezbeđuje mogućnost razmene mišljenja, kao i 1989. osnovana Konferencija odbora za evropske poslove parlamenata članica EU (KOSAK, COSAC – Conference des Organes specialises en Affaires communautaires), koja se u razmacima od pola godine bavi političkim oblastima i problemima zakonodavnog postupka EU. Ova poslednja Konferencija sastavljena je od delegata stručnih odbora za evropsku politiku nacionalnih parlamenata, kao i odbora za konstitutivna pitanja Evropskog parlamenta. Ugovor iz Amsterdama ojačao je ulogu nacionalnih parlamenata. KOSAK, osim toga, dobija i pravo da iznosi svoje mišljenje o temama EU pred organima EU.

Pasarelova klauzula: Pasarelovom klauzulom u Ugovoru iz Lisabona omogućava se da se postupak donošenja odluka u okviru EU ubuduće poboljša tako što neće morati da se pokreće postupak za izmenu ugovora. Donošenjem jed-

noglasne odluke, Evropski savet u oblastima za koje je predviđeno jednoglasno donošenje odluka, u trećem delu Ustavnog ugovora može da uvede princip donošenja odluka većinom glasova, i da tamo predviđene specijalne legislativne postupke prenese u redovni zakonodavni postupak, a da, pritom, ne mora da prođe dugotrajni postupak izmene Ugovora na međuvladinoj konferenciji (čl. 48 UEU-L).

Petersburška deklaracija: Petersburška deklaracija, usvojena 19. 6. 1992, predstavlja jednu etapu prerastanja Zapadnoevropske unije (ZEU) u odbrambenu komponentu Evropske unije i u evropski oslonac Atlantske alijanse (NATO). Deklaracija ministarskog saveta ZEU, između ostalog, predviđa da ZEU ubuduće ne treba samo da sprovodi akcije „plavih šlemova“ po nalogu Ujedinjenih nacija ili Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS), već da, pod određenim uslovima, može i da sprovodi borbene intervencije „u cilju obezbeđivanja mira“ (čl. 17 UEU). U cilju pripreme za ovu vrstu aktivnih doprinosa odbrani, donesena je odluka o formiranju vojne komande za planiranje.

Pojačana saradnja: Prema odredbama o pojačanoj saradnji iz Ugovora o osnivanju EU, države članice pod određenim uslovima mogu da ostvare tešnju međusobnu saradnju od one koja je predviđena na nivou EU (čl. 43–45 UEU). Međutim, pri tome ipak mogu da se koriste i institucije i postupci EU. Tešnja saradnja, međutim, mora da služi osnovnim ciljevima Unije, mora da bude sprovedena od strane najmanje osam država članica, i mora biti otvorena mogućnost svim drugim državama članicama da joj se priključe. Ona može da se koristi samo kao krajnje sredstvo, ako odgovarajući projekat nije mogao da se ostvari na nivou EU. Na savetovanjima o ovom vidu saradnje mogu da učestvuju svi članovi saveta, dok pravo na donošenje odluke imaju samo države članice koje u njoj učestvuju. Ugovorom iz Nice, pojačana saradnja uređena je na takav način da se njena primena olakšava. Od tada, odluke o pojačanoj saradnji – osim u slučajevima kada se time tangiraju odbrambeno-politička pitanja – mogu da se donose kvalifikovanom većinom glasova.

Politički i bezbednosno-politički komitet (PBPK): U okviru Međuvladine konferencije organizovane povodom potpisivanja Ugovora iz Nice, postojeći Politički komitet prerastao je u PBPK. Na osnovu čl. 25 UEU, ovo telo, sastavljeno od nacionalnih predstavnika, prati međunarodnu situaciju, i zauzimanjem stavova doprinosi definisanju politika. Komitet se bavi svim aspektima Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, i sprovodi političku kontrolu i strateško upravljanje operacijama u cilju prevladavanja kriza.

Pominjanje Boga: Za vreme trajanja pregovora o Ugovoru o evropskom ustavu koji je potpisan 2004, došlo je do žučne rasprave o tome da li i u kojem obliku u tom Ustavu treba direktno da se pomene Bog. Zagovarači ovakvog pominjanja Boga nisu uspeli da se izbore za svoj stav. U preambuli neuspelog Ugovora o evropskom ustavu, kao i u 2007. godine potpisanom Ugovoru iz Li-

sabona sada se pominje kulturno, versko i humanističko nasleđe Evrope, iz kojeg su se razvila nepovrediva i neotuđiva prava čoveka poput slobode, demokratije, jednakosti i pravne države, kao univerzalnih vrednosti.

Postupak davanja saglasnosti: Prema postupku davanja saglasnosti, pravni akt primenjuje se samo ako ga usvoji Evropski parlament apsolutnom većinom glasova odnosno relativnom većinom glasova svojih članova. Ovaj postupak primenjuje se, između ostalog, kada se donose odluke u oblastima građanstva unije, strukturnih i kohezionih fondova, kod odredbi o neposrednom izboru, međunarodnih sporazuma, kao i kod pristupanja (novih država članica) Evropskoj uniji.

Postupak izmene ugovora: U cilju izmene teksta Ugovora, države članice ili Evropska komisija mogu da dostave predloge Savetu Evropske unije (čl. 48 UEU). Nakon slušanja Evropskog parlamenta, i, eventualno, Komisije, Savet može da sazove Međuvladinu konferenciju država članica koja, zatim, usvaja izmene. Izmene Ugovora moraju ratifikovati sve države članice u skladu sa njihovim ustavno-pravnim propisima. Nakon Jedinственог evropskog akta (1987), Ugovora iz Mastrihta (1993), Ugovora iz Amsterdama (1999), kao i Ugovora iz Nice (2003), Rimski ugovori doživeli su do sada četiri velike reforme. Još jedna dalja reforma predviđena je na osnovu Ugovora iz Lisabona, potpisanog 2007. godine. Nakon pozitivnih iskustava oko izrade Ugovora o ustavu Evrope od strane jednog Evropskog konventa koji je, međutim, kasnije pretrpeo neuspeh, došlo je do institucionalizacije metode konventa kao tela koje se prethodno uključuje radi izrade preporuka (čl. 48 UEU-L). Osim toga, u Ugovoru je, prema Pasarelovoj klauzuli, predviđena i mogućnost prenošenja nekih političkih oblasti koje zahtevaju jednoglasnu odluku, na režim kvalifikovane većine glasova. Odluku o tome, međutim, jednoglasno mora da donese Evropski savet.

Postupak sankcionisanja kršenja ugovora: Postupak sankcionisanja kršenja ugovora jeste sudski postupak protiv države članice pred Evropskim sudom pravde (ESP), u okviru kojeg se ispituju navodi o kršenju Ugovora. U slučaju sumnje da je došlo do kršenja ugovora, države članice (čl. 227 UEZ) ili Evropska komisija (čl. 226 UEZ) mogu da pokrenu inicijativu za pokretanje postupka. Ugovor iz Mastrihta omogućio je po prvi put ESP da, u slučaju nepoštovanja njegovih presuda, odredi novčane kaznene za države članice (čl. 228 UEZ). Od 1997, Evropska komisija koristi mogućnost prinudne naplate kazni od država članica, ukoliko ne izvršavaju presude ESP.

Postupak saodlučivanja: Pustupkom saodlučivanja, koji je uveden Ugovorom iz Mastrihta, Evropski parlament je, u poređenju s drugim postupcima odlučivanja, dobio još više na značaju. Ovim postupkom, pravni akti donose se u jednom višestepenom postupku koji se odvija između Saveta EU i Evropskog parlamenta. Ukoliko i nakon drugog pretresa od strane Parlamenta i dalje posto-

je razlike između stanovišta ova dva organa, Savet može da formira Komitet za usaglašavanje u sporu na paritetnoj osnovi. Ako se i tada ne postigne saglasnost, ne može se doneti nikakav pravni akt koji bi bio protivan većinskoj volji parlamenta. Svakom novom reformom Rimskih ugovora, proširivane su materije o kojima se odluke koje se donose u Savetu sa kvalifikovanim većinom glasova donose putem postupka saodlučivanja (čl. 251 UEZ).

Postupak saradnje: Postupak saradnje uveden je kao novi postupak za saradnju između organa EZ, 1987, putem Jedinственog evropskog akta. On je predviđao da Savet donosi odluke kvalifikovanim većinom glasova i time je presudno doprineo ostvarivanju cilja unutrašnjeg tržišta. Istovremeno, Evropski parlament je uvođenjem drugog pretresa dobio šira ovlašćenja za učestvovanje. Od reforme Ugovora iz Amsterdama, sada gotovo sve materije koje su ranije predviđale donošenje odluke na osnovu postupka saradnje, predviđaju donošenje odluke postupkom saodlučivanja, prema čl. 251 UEZ.

Pravni akti organa Zajednice: Pravni akti Saveta i Komisije mogu da se donešu u različitim oblicima: uredba, poput zakona, važi neposredno u svakoj državi članici; direktiva obavezuje države članice da donesu odgovarajuće propise, pri čemu je njima prepušteno da odluče o obliku i sredstvima za postizanje tog cilja; odluka se odnosi na pojedinačne slučajeve i primenjuje se na države članice, preduzeća ili pojedince, i neposredno stiče pravno dejstvo; preporuke i stavovi su neobavezni. To se odnosi i na programske rezolucije Saveta. Ukupno se može utvrditi 15 oblika raznih pravnih akata.

Pravni subjektivitet: Ugovorom iz Lisabona, Evropska unija po prvi put stiče vlastiti pravni subjektivitet (čl. 47 UEU-L). Ona, dakle, nakon stupanja na snagu ovog Ugovora, ima pravo da zaključuje međunarodno-pravne ugovore, i da pristupa međunarodnim organizacijama.

Pravo na podnošenje peticija: Kod pitanja koja ih neposredno dotiču, a koja potpadaju pod nadležnost Zajednice, na osnovu čl. 21 i 194 UEZ, građani Evropske unije mogu da podnose peticije Evropskom parlamentu.

Predsednik Evropskog saveta: Ugovor iz Lisabona koji je potpisan 2007, predviđa da Evropski savet ubuduće treba da preraste u organ EU. Kako bi se evropska politika bolje povezala i personalizovala, dosadašnje predsedništvo koje se rotira svake pola godine, pretvara se u izborno predsedništvo (čl. 15 UEU-L). Predsednik se bira kvalifikovanim većinom glasova na period od dve i po godine. Predsednik jedanput može da bude reizabran. On priprema sednice Evropskog saveta, njima rukovodi i podnosi izveštaje o njima. Nezavisno od nadležnosti Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku, predsednik Evropskog saveta zastupa interese Unije ka spolja. Zajedno sa Visokim predstavnikom i predsednikom Komisije, on ulazi u sastav vodeće trojke EU.

Pregovori o pristupanju EU: Svaka evropska država koja poštuje vrednosti EU može da podnese zahtev da postane njen član (čl. 49 UEU). O zahtevima za pristupanje jednoglasno odlučuje Savet nakon slušanja Komisije i dobijanja saglasnosti od strane Parlamenta. U pregovorima o pristupanju pregovara se o modalitetima pristupanja EU, o, s tim povezanim, preuzimanjem *Akija komunitera*, kao i o pokretanju usklađivanja ugovora EU koje postaje neophodno. Ove materije regulišu se između država članica i države koja podnosi zahtev za prijem u okviru odgovarajućeg sporazuma. Pregovori o pristupanju sa Republikom Češkom, Estonijom, Kiprom, Mađarskom, Poljskom, Slovenijom (svi od 1998), Letonijom, Litvanijom, Maltom i Slovačkom (svi od 2000), okončani su 1. maja 2004, članstvom u EU. Pregovori sa Bugarskom i Rumunijom (od 2000) formalno su okončani u decembru 2004. Ugovori su potpisani u aprilu 2005, a pristupanje je usledilo 1. januara 2007; u oktobru 2005, otpočeli su pregovori o pristupanju sa Hrvatskom i Turskom. U decembru 2005, zvanično je prihvaćena Makedonija kao kandidat za pristupanje, a pregovori još nisu započeti.

Pregovori o pristupanju Turske: Pregovori o pristupanju Turske EU otvoreni su 3. oktobra 2005. Turska, kao prva muslimanska zemlja, već duže teži članstvu u EU: ona je još od 1964. pridružena EU. Godine 1987, podnela je zahtev za pristupanje, a od 1996. formirana je carinska unija između Turske i EU. Godine 1999, Turska je dobila status kandidata za prijem u članstvo EU. U oktobru 2004, Komisija je konačno dala preporuku o pokretanju pregovora o pristupanju, o čemu je, u decembru 2004, odluku konačno doneo i Evropski savet. Sporna je, međutim, perspektiva pristupanja EU. Dok se na taj način podržava kurs modernizacije Turske, EU, između ostalog, (u svoju korist) očekuje geo-strateške i ekonomske prednosti. Protivnici članstva Turske u EU ukazuju na to da bi se Unija na taj način institucionalno isuviše rasteglila, i da bi mogao da se okrnji njen karakter nadnacionalne zajednice vrednosti. Osim toga, navodi se da nije obezbeđen dovoljan stepen prihvatanja. Računa se s time da će pregovori trajati najmanje deset godina. Dok Turska u tom periodu mora da ojača demokratiju i tržišnu privredu, EU imaće zadatak da dalje razvije svoje strukture u smislu diferencirane integracije.

Prelevmani: Prelevmani su dažbine na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz Trećih država. Putem naplate prelevmana na spoljnim granicama Evropske unije povećava se cena uvoza, za razliku između nižih cena na svetskom tržištu i poljoprivrednih cena koje važe u okviru Zajednice. Prelevmani su, dakle, varijabilne carinske dažbine koje variraju u zavisnosti od cena na svetskom tržištu. Pomoću njih se poljoprivrednicima EU obezbeđuju visoke prodajne cene. Takođe, prelevmani predstavljaju i izvor prihoda za EU. Pandam prelevmanima kod izvoza jesu izvozne premije na agrarne proizvode.

Princip supsidijarnosti: Ugovorom iz Mastrihta, koji je stupio na snagu 1993, u Ugovor o EZ unesen je princip supsidijarnosti koji potiče iz socijalnog učenja u hrišćanstvu. Ovaj princip, koji je utvrđen u čl. 5 UEZ, znači da se u onim

oblastima koje ne potpadaju pod njenu isključivu nadležnost, Zajednica angažuje samo onda i „u onoj meri u kojoj – i ukoliko – ciljevi mera koje se razmatraju na nivou država članica ne mogu adekvatno da se ostvare i stoga, s obzirom na njihov obim ili efekte, mogu bolje da se ostvare na nivou Zajednice“. Kako bi se obezbedilo striktno poštovanje principa supsidijarnosti, uz Ugovor iz Amsterdama dodat je „Protokol o primeni načela supsidijarnosti i srazmernosti“.

Princip „zemlje porekla“: Princip zemlje porekla reguliše carinsko-tarifni i uvozno-pravni tretman uvoznih dobara. Uvoz, prema ovom principu, podleže odredbama koje su ugovorene sa zemljom iz koje roba potiče. U poreskom tretmanu se, međutim, ne primenjuje princip zemlje porekla. Pošto do sada još uvek nije sprovedena harmonizacija indirektnih poreza u EU, u okviru privrednog protoka roba između dve države, roba se prilikom izvoza na granici oslobađa od poreza, a prilikom uvoza ponovo se naplaćuje porez – oporezivanje se, dakle, vrši u zemlji odredišta. Usled ukidanja graničnih kontrola, od 1. 1. 1993, postalo je neophodno uvođenje sistema obaveštavanja, putem kojeg se kontrola premešta u preduzeća. U okviru konačnog rešenja – koje još nije pronađeno – naplata poreza na dodatu vrednost kod najvećeg broja roba treba da se sprovodi u zemlji porekla. Privatni potrošači najveći broj roba za sopstvene potrebe mogu da kupe i uvezu pod uslovima koji važe u zemlji porekla.

Pristupna partnerstva: U okviru partnerstava oko pristupanja, zaključenih od 1998, s državama koje su voljne da pristupe EU, cilj je bio da se još pre pristupanja utvrde prioriteti prilikom preuzimanja tekovina Zajednice. Kandidati za prijem, u tom smislu, izrađuju vremenske planove i programe koji se bilateralno sa Evropskom komisijom konstantno koordinišu i dalje razvijaju.

Privilegovano partnerstvo: Privilegovana partnerstva izražavaju posebne odnose ili tesno povezivanje EU s drugim državama. Postojeće primere o oblicima privilegovanog partnerstva predstavlja politika EU prema susedima ili sporazum o pridruživanju, zaključen između EU i država afričkog, karipskog i pacifičkog prostora (AKP). U političkom diskursu, privilegovano partnerstvo naziva se i alternativom za puno članstvo u EU – na primer, u odnosu na Tursku ili Ukrajinu. Nejasno je pritom, međutim, ostalo, koji konkretni elementi mogu takav oblik privilegovanog partnerstva da vitalizuju.

Promet kapitala: Pod prometom kapitala podrazumevaju se kretanja kapitala između zemalja sa različitim valutama. Na osnovu efekata prometa kapitala na platni bilans, a time i na stabilnost valute zemlje, promet kapitala između država često se podvrgava ograničenjima. U okviru programa unutrašnjeg tržišta bila je predviđena potpuna liberalizacija prometa kapitala (čl. 56 UEZ) u državama članicama EU, a uslovi za njeno sprovođenje stvoreni su 1990. godine. EU se, osim toga, zalaže i za liberalizaciju prometa kapitala između država članica EU i trećih zemalja.

Proširenje na Istok: Poslednje runde proširenja Evropske unije su često – pomalo neprecizno – označavane kao proširenje na Istok. Pregovori o pristupanju Evropskoj uniji sa Estonijom, Poljskom, Slovenijom, Republikom Češkom, Mađarskom, Kiprom (svi od 1998), Letonijom, Litvanijom, Maltom i Slovačkom (svi od 2000), okončani su u maju 2004, njihovim sticanjem članstva EU. Bugarska i Rumunija priključile su se 2007. godine. EU je na osnovu ovih rundi proširenja narasla na 27 država članica. Mlade demokratije u Srednjoj i Istočnoj Evropi su, na taj način, uspele da ostvare važan uspeh u okviru svojih procesa demokratskih tranzicija. Sa Turskom i Hrvatskom se od 2005. godine vode pregovori. Makedonija je dobila status kandidata za pristupanje. Za EU, širenje na Istok znači bitno povećanje njene heterogenosti kao i slabljenje njene institucionalne sposobnosti da deluje. Ugovor iz Lisabona amortizuje ovo, između ostalog, reformisanjem postupaka odlučivanja.

Proširenje na Jug: Grčka (1975), Portugalija (1977) i Španija (1977) su tokom sedamdesetih godina, nakon uvođenja demokratskih sistema vlasti, podnele zahteve za pristupanje EZ. Pod proširenjem na Jug podrazumeva se pristupanje Evropskoj zajednici ove tri države (Grčka, 1981), Portugalije i Španije (obe 1986). Usled toga, EZ suočila se s problemima oko značajnih strukturnih i razlika u pogledu nivoa životnog standarda između starih i novih članica. Pretežno politički razlozi – očekivanja da se sticanjem članstva u EZ ostvari stabilizacija na nivou unutrašnje politike u ovim novim članicama – bili su presudni da se podrži njihovo pristupanje, uprkos rezervisanom stavu, imajući u vidu njihove privrede.

Protok robe: Slobodan protok robe predstavlja jednu od četiri osnovne slobode neophodne za zajedničko tržište. Slobodan protok roba preko unutrašnjih granica EU zahteva harmonizaciju carina i poreza, s jedne strane, a, s druge strane – jedinstvenu regulativu u oblastima zaštite zdravlja, potrošača i ekologije, kao i uklanjanje svih drugih trgovinskih prepreka. Zajednica je uspostavljanjem unutrašnjeg tržišta uglavnom postigla cilj slobodnog protoka roba. Međutim, u nekim oblastima postoje iznimna ili prelazna pravila. Neophodne kontrole od 1993. više se ne sprovode na granicama već direktno u preduzećima.

Protok usluga: Slobodan protok usluga jedna je od četiri osnovne slobode garantovane Ugovorom o osnivanju EZ koje su ostvarene stvaranjem unutrašnjeg tržišta (čl. 49–55 UEZ). Princip slobodnog protoka usluga omogućava građanima EU da pružaju usluge i izvan granica svoje države, a da pri tome ne trpe ograničenja na osnovu svog državljanstva. Uslugom se smatra svako obavljanje posla u okviru samostalne privredne, poljoprivredne ili samostalne delatnosti.

Prvostepeni sud EU (PS-EU): Prvostepeni sud pomaže i olakšava posao Evropskom sudu pravde. On u prvom stepenu odlučuje o određenim vrstama tužbi,

uglavnom o upravnim sporovima između organa EU i njihovih službenika, kao i o sporovima iz oblasti prava tržišne konkurencije. Ugovorom iz Nice proširene su nadležnosti PS-EU.

Rimski ugovori: Rimski ugovori su ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Evroatom), kao i njihovi dodatni protokoli. Njih su u Rimu, 25. 3. 1957, potpisali Belgija, Francuska, Holandija, Italija, Luksemburg i Savezna Republika Nemačka. Njima je prethodilo osnivanje Evropske zajednice za čelik i ugalje (EZUČ) koja zajedno sa EEZ i Evroatomom čini Evropske zajednice. Najvažniji jeste Ugovor o osnivanju EEZ, od 1993. preimenovan u Ugovor o osnivanju EZ, u čijoj su preambuli formulisani osnovni ciljevi EZ (između ostalog: blisko povezivanje evropskih naroda, ekonomski i socijalni napredak zemalja, stalno poboljšavanje uslova života i rada, očuvanje mira i slobode). Rimski ugovori stupili su na snagu 1. 1. 1958. Usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta kao i Ugovora iz Mاستrihta (1993), Amsterdama (1999) i Ugovora iz Nice (2003), Rimski ugovori su do sada doživeli četiri velike reforme. Ugovorom iz Lisabona, potpisanim 2007, predviđena je još jedna opširna reforma.

Samit Grupe G8: U okviru samita grupe G8, u redovnim razmacima okupljaju se predsednici vlada sedam vodećih industrijskih nacija (G7 – Nemačka, Francuska, Velika Britanija, Japan, Italija, Kanada, SAD) i Rusije. Cilj ovih sastanaka je koordinacija razvoja svetske privrede.

Savet Ekofin: Savet ministara ekonomije i finansija često se označava kao savet Ekofin (Economic and Financial). Savet Ekofin igra ključnu ulogu u koordinisanju ekonomske politike, i zaseda najmanje jedanput mesečno.

Savet opština i regiona Evrope (SORE): Osnovan 1950, SORE predstavlja savez 51 nacionalnog udruženja lokalnih vlasti iz ukupno 37 evropskih zemalja. Na taj način, ovaj Savet predstavlja oko 100.000 opština, gradova i okruga. SORE posreduje između lokalnih vlasti u Evropi u uspostavljanju partnerstava gradova, i podržava ujedinjenje Evrope saradnjom na lokalnom nivou. Organ saveta je Kongres opština i regiona Evrope (KORE) koji se održava jedanput godišnje, a koji pod okriljem Saveta Evrope predstavlja forum za razmenu iskustava, zastupanje političkih interesa, kao i unapređivanje evropske ideje. Internet: www.ccre.org

Skupština evropskih regiona (SER): Godine 1985, u Strazburu, osnovana je Skupština evropskih regiona koja predstavlja asocijaciju u vidu udruženja, i koja kao mreža okuplja preko 270 evropskih regiona iz 37 zemalja i 13 međunarodnih organizacija. Regionom se smatra teritorijalna jedinica koja se nalazi neposredno ispod nivoa centralne države, a koja ima organe političkog predstavljanja. Ciljevi SER su izgradnja i jačanje političkih organa koji zastupaju regione u okviru evropskih institucija, kao i podsticanje saradnje između regiona. I konačno,

na inicijativu SER, 1993. utemeljen je princip supsidijarnosti u Ugovoru o osnivanju EZ i osnovan je savetodavni odbor regiona. Internet: www.eur.eu

Sloboda kretanja: Zaposleni i lica koja obavljaju samostalnu delatnost u državama EU imaju pravo da zasnaju radni odnos u bilo kojoj zemlji EU bez ikakvog ograničenja na osnovu svog državljanstva, i pod istim uslovima kao i domaća radna snaga, i da u mestu svog boravišta žive i uživaju socijalne povlastice.

Sloboda osnivanja i izbora sedišta preduzeća: Sloboda osnivanja i izbora sedišta preduzeća obuhvata pravo građana EU da se nasele u nekoj drugoj državi članici radi samostalnog obavljanja privredne, poljoprivredne ili samostalne delatnosti (čl. 43–48 UEZ). Iako je od 1. 1. 1970. zabranjen bilo koji vid ograničavanja slobode osnivanja i izbora sedišta preduzeća, ono se faktički i dalje vršilo različitim regulativama o obavljanju profesionalne delatnosti i različitim nacionalnih uslova za registrovanje preduzeća. Harmonizacijom i uzajamnim priznavanjem stručne spreme i stečenih diploma ove prepreke su, do kraja 1992, uglavnom uklonjene.

Službeni jezici Evropske unije: S obzirom da vlastiti jezik uživa veliku simboličku vrednost, uprkos velikim troškovima za prevodjenje nijedna zemlja ne odustaje od svog jezika. Svaki pravni akt EU prevodi se na sve službene jezike. Građani, takođe, mogu da se na svim službenim jezicima obrate evropskim organima. Nakon šestog proširenja EU, 2007, institucije EU koriste 23 ravnopravna službena jezika: bugarski, češki, danski, engleski, estonski, finski, francuski, grčki, holandski, irski, itanlijanski, letonski, litvanski, mađarski, malteški, nemački, poljski, portugalski, rumunski, švedski, slovački, slovenački, španski. Ispod ministarskog nivoa, interni radni jezici su engleski, francuski i nemački.

Socijalna povelja i socijalni protokol: Evropska socijalna povelja (1961) i socijalni protokol Mastrohtskog ugovora nastali su usled ranije nesloge između država EU u oblasti socijalne politike. Da bi se na unutrašnjem tržištu, na kojem dominira ekonomski način razmišljanja, imala u vidu i socijalna dimenzija, Evropski savet je, 9. 12. 1989, usvojio zajedničku Povelju o osnovnim socijalnim pravima u kojoj se utvrđuju minimalni socijalni zahtevi. Iako pravno nije bila obavezujuća, Velika Britanija je odbacila socijalnu povelju. Da bi se sproveli ciljevi socijalne povelje, uz Ugovor iz Mastrohta (1993) dodat je i Socijalni protokol. Uporedo sa socijalno-političkim odredbama Ugovora o osnivanju EZ, ovaj protokol predviđa i mogućnost usvajanja socijalno-političkih mera koje izričito ne važe za Veliku Britaniju. Tek je smena vlade 1997. godine dovela do toga da Velika Britanija odustane od svog otpora prema socijalnom protokolu. Od ugovorne verzije iz Amsterdama (1999), Socijalni protokol integrisan je u Poglavlje XI Ugovora o osnivanju EZ (čl. 136–145 UEZ).

Sokrates: Pod nazivom Sokrates, između 1995. i 2006, objedinjeni su obrazovni programi EU *Erasmus*, *Lingua* i *Comenius* i dopunjeni novim merama. Od

2007, obrazovni programi EU nastavljaju se u okviru programa doživotnog učenja (LLL).

Spakov izveštaj: Spakov izveštaj, koji je aprila 1956. upućen ministrima spoljnih poslova EZUČ, sadržao je preporuku o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju. Na konferenciji u Mesini ministri su, 1955, dali nalog jednoj ekspertskoj grupi, kojom je predsedavao ministar spoljnih poslova Belgije, Pol-Anri Spak, da traže puteve za nastavak ekonomske integracije. Spakov izveštaj načelno je prihvaćen na konferenciji u Veneciji, i predstavljao je osnov za Rimske ugovore koji su zaključeni 25. 3. 1957.

Specijalni izaslanik: Na osnovu čl. 18 UEU, Savet u vezi sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom može da imenuje svoje specijalne izaslanike za posebna politička pitanja, ako smatra da je to potrebno. Na taj način, spoljna politika EU uspostavlja neposredne pregovaračke kontakte i bolji kontinuitet. Do sada su specijalni izaslanici, na primer, imenovani za afrički region Velikih jezera, za mirovni proces na Bliskom istoku, za Saveznu Republiku Jugoslaviju, za Kosovo i, za stabilnost i dobrosusedstvo u Jugoistočnoj Evropi, u južnom Kavkazu, kao i za funkcije predviđene Paktom za stabilnost Jugoistočne Evrope.

Spoljna carina: Stvaranjem carinske unije u EEZ do 1968, nekada odvojeni carinski prostori postepeno su prerasli u zajednički carinski prostor. Uvođenjem zajedničke carinske tarife – „zajedničke spoljne carine“, ukinute su prethodne carine. Od 1975, celokupni prihodi od spoljne carine uplaćuju se u budžet EZ.

Sporazum o partnerstvu iz Kotonua: Ovim sporazumom o partnerstvu koji je potpisan 23. juna 2000, između EU i država Afrike, Kariba i pacifičkog regiona (AKP države) na period od 20 godina, nastavljena je razvojna saradnja utvrđena sporazumima iz Lomea, i utvrđena su nova težišta. Ciljevi asocijacije su: posvećivanje borbi protiv siromaštva, intenziviranje političkog dijaloga, sistematično uključivanje nedržavnih aktera, nova trgovinska regulativa spojiva sa novim odredbama STO, i reforma sistema za obezbeđivanje finansijske pomoći. Povodom prve revizije sporazuma 2005, kao nova težišta pridodata su: borba protiv terorizma, neširenje oružja za masovno uništenje, podrška Međunarodnom krivičnom sudu, kao i proširenje razvojnih strategija. Finansiranje sporazuma vrši se uglavnom iz sredstava Evropskog razvojnog fonda.

Sporazum o slobodnoj trgovini: Sporazum o slobodnoj trgovini jeste trgovinski sporazum kojim se u potpunosti ukidaju carine između ugovornih partnera, i zabranjuje se ograničavanje količine proizvoda kojima se trguje.

Sporazumi iz Lomea: Sporazumi iz Lomea su multilateralni trgovinski i razvojni sporazumi između EU i, prema aktuelnom stanju, 71 zemlje u razvoju iz afričkog, karijskog i pacifičkog prostora (AKP-države). Na ovaj način, zemlje

AKP pridružuju se državama EU, i, pored finansijske pomoći, dobijaju značajne trgovinske povlastice prilikom izvoza robe u EU. Ovi sporazumi predstavljali su srž razvojne politike EU. Lome I donesen je 1975. godine na period od pet godina, zatim je usledio Lome II (1980), Lome III (1985), i na kraju – Lome IV, sa rokom trajanja od deset godina i finansijskim okvirom od 14,625 milijardi evra za period od 1995. do 2000. godine. Glavno težište ovih sporazuma stavljeno je na dugoročni razvoj trećih zemalja potpisnica. Posle Lomea IV dopunjeni su, međutim, i sporazumi o zaštiti ljudskih prava i o razvoju demokratije. Sporazumi iz Lomea nastavljeni su sporazumom o partnerstvu iz Kotonua, potpisanog 2000. godine.

Sport: Prema članu 165 UNREU, EU će nakon ratifikacije Ugovora iz Lisabona ubuduće moći da pruža pomoć državama članicama oko saradnje s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama u smislu evropske dimenzije.

Stalna strukturisana saradnja: U oblasti bezbednosne i odbrambene politike, Ugovor iz Lisabona uvodi mogućnost stalne strukturisane saradnje (čl. 42 stav 6 UEU-L). Države članice koje žele da učestvuju u njoj, ne moraju da ispolje samo potrebnu političku volju već moraju da raspolažu i odgovarajućim vojnim sposobnostima koje mogu da se koriste prilikom operativnog delovanja. Stalna strukturisana saradnja uspostavlja se na osnovu odluke Saveta kvalifikovanom većinom glasova. Države članice koje učestvuju u njoj mogu da prihvate zahtevnije vojne obaveze nego na nivou EU, i da na taj način formiraju bezbednosno-političku avangardu.

Standardizacija: Evropski komiteti za standardizaciju nazivaju se CEN (Evropski odbor za standardizaciju), Cenelec (Cenelec – Evropski odbor za elektrotehničku standardizaciju) i ETSI (Evropski institut za telekomunikacione standarde). Sedište zajedničke evropske institucije za standardizaciju nalazi se u Briselu i objedinjuje nacionalne organizacije za standardizaciju EU i EFTA. U EU, Komisija i Savet definišu zahtevani profil za proizvode (na primer, pravila u pogledu bezbednosnih i zdravstvenih kriterijuma, minimalni standardi kod zaštite potrošača), koje, zatim, sprovode evropski odbori za standardizaciju. Ovim evropskim standardima kojima se zamenjuju nacionalne norme, podstiče se harmonizacija propisa o proizvodima.

Stepenasta integracija: Pod pojmom *stepenaste integracije* podrazumeva se proces političkih integracija različite brzine i različitog intenziteta. Ideja o „Evropi sa dve brzine“ u tom kontekstu znači da su nosioci produbljenja Zajednice najpre samo one države članice koje smatraju da su za to u stanju. Prednost tog modela jeste da brzina ujedinjenja ne zavisi od najsporijeg ili onog člana koji se u najvećoj meri protivi integracijama. Međutim, potencijalna opasnost stepenaste integracije krije se u rasplinjavanju zajedničkog puta ka integracijama. Primeri o oblicima stepenaste integracije u Ugovoru o osnivanju EZ jesu odredbe o ekonomskoj i monetarnoj uniji (čl. 121 UEZ) ili kla-

uzula o pojačanju zaštite vezana za politiku zaštite čovekove sredine (čl. 176 UEZ). Osim toga, države članice koje žele da ostvare intenzivniju saradnju mogu to da učine pod određenim uslovima prema pravilima instrumenta za diferenciranje pojačanje saradnje (čl. 43–45 UEU) koji je modifikovan Ugovorom iz Nice.

Strukturni fondovi: Strukturni fondovi, kojima je ovlašćena da raspoláže Evropska komisija, služe za pružanje strukturne pomoći u Zajednici koju finansira EU, kako bi se umanjile razlike u razvoju između regiona i država članica. Sa novom fazom pomoći, od 2007. do 2013, odvojena su strukturna i sredstva za poljoprivrednu politiku. Dva strukturna fonda predstavljaju Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR), formiran 1975, kao i Evropski fond za socijalni razvoj, koji postoji od 1958. godine. U cilju ubrzanja konvergencije između država EU, dodatno je 1994. oformljen i kohezioni fond. U novoj fazi pomoći, na raspolaganju stoji 348 milijardi evra, kojima treba da se realizuju tri strukturno-politička cilja: ubravanje konvergencije između država članica i regiona koji najviše zaostaje u razvoju; poboljšavanje regionalne konkurentnosti i zapošljavanja u regionima koji ne potpadaju pod cilj konvergencije; kao i jačanje evropske teritorijalne saradnje u oblastima gradskog i ruralnog razvoja, razvoj priobalnih predela, širenje privrednih odnosa i umrežavanje malih i srednjih preduzeća. Svi fondovi funkcionišu po principu kofinansiranja, u visini do 75% javnih izdataka.

Subvencija: Subvencije su sredstva finansijske pomoći ili povlastice u odnosu na preduzeća, kojima se država odriče od prihoda, a koje odobrava javni sektor kako bi se ostvarili određeni ekonomsko-politički ciljevi. U tom smislu mogu, na primer, da se odobre subvencije da bi se sačuvala preduzeća ili čitave privredne grane, da bi mogli da se prilagode novonastalim uslovima, i kako bi se podstakao rast produktivnosti ili razvoj preduzeća, ili grana preduzetništva. Unutar EU zabranjeno je subvencionisanje ako se na taj način negativno utiče na tržišnu konkurenciju (čl. 87 UEZ). Izuzeci se odnose na poboljšanje situacije u kontekstu socijalne, strukturne ili regionalne politike u okviru EU.

Svečana deklaracija o Evropskoj uniji: Svečana deklaracija iz Štutgarta, koju je u junu 1983. godine proglasio Evropski savet, predstavljala je važnu etapu na putu ka Evropskoj uniji. U ovoj deklaraciji izražen je sve veći interes za tešnjom spoljno-političkom koordinacijom u okviru Evropske političke saradnje (EPK). Osim toga, donesene su i odluke o institucionalnim poboljšanjima i saradnji oko ujednačavanja prava, a najavljeni su i konkretni ciljevi ekonomske integracije u predstojećem periodu.

Svetska trgovinska organizacija (STO): Nakon okončanja Urugvajске runde GATT, 1995. godine stvorena je samostalna Svetska trgovinska organizacija kojoj pripadaju svi dosadašnji članovi GATT. STO treba da produbi trgovinske odnose između država ugovornica i da, između ostalog, služi kao forum za bu-

duće multilateralne trgovinske pregovore. Krajem 2008, STO je brojala 153 države članice u kojima se odvija preko 90% svetske trgovine. Još 29 drugih država nastoji da ostvari članstvo u STO. Internet: www.wto.org

Šengenski sporazum: Međudržavni sporazum, zaključen 1985. u Šengenu (Luksemburg), predviđa postepeno ukidanje kontrola na unutrašnjim granicama država članica EU. Dodatni sporazum reguliše tretman podnesenih zahteva za dobijanje statusa azilanta i prekograničnu saradnju policijskih organa. Nekoliko puta pomeran je prvobitni rok za otvaranje granica za putnički saobraćaj (1990). Nakon formiranja „Šengenskog informacionog sistema“ (ŠIS) kojim se olakšava prekogranična borba protiv kriminala, 26. 3. 1995. stupio je na snagu sporazum o sprovođenju Šengenskog ugovora. Ovim sporazumom predviđa se potpuno uklanjanje graničnih kontrola između Belgije, Francuske, Luksemburga, Holandije, Nemačke, Portugala, i Španije. Ugovorom iz Amsterdama (1999), Šengenske tekovine prenesene su u pravni okvir EZ (čl. 61–69 UEZ, protokol uz UEZ). U godinama koje su usledile, Šengenski sporazum proširen je na svih tadašnjih 15 država članica EU. Velika Britanija i Irska preuzele su Šengenske tekovine samo delimično, i zadržale su, pre svega, granične kontrole. Iako kompletno preuzimanje Šengenskih tekovina spada u preduslove za zemlje koje pristupaju Uniji, ipak ukidanje granica zahteva i donošenje odgovarajuće odluke Saveta. Šengenskom prostoru pripadaju od 1996. i Island i Norveška. Do kraja 2008, Šengenski prostor proširen je na 22 države EU, kao i na tri dalje države. Takođe, Švajcarska je preuzela Šengenske tekovine, i, od 12. 12. 2008, ne sprovodi sistematske kontrole lica na granicama.

Šumanov plan: U maju 1950, francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman izložio je plan o delimičnoj integraciji čime je inicirano 1952. godine formiranje Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). Na taj način ostvareni su različiti interesi: dok je Francuska imala interes da nemačku industriju uglja i čelika stavi pod zajedničku kontrolu, čime bi se ubuduće isključila mogućnost novog rata, Savezna Republika Nemačka, koja još uvek nije bila suverena država, iskoristila je priliku da bude priznata kao ravnopravan član između šest članica, kao i mogućnost pomirenja sa ostalim državama, koja je proistekla iz ovakve saradnje.

Tempus: Tempus (Trans-European Mobility Scheme for University Students) predstavlja evropski program saradnje u domenu visokog školstva. Tempus je pokrenut kada je došlo do otvaranja država Srednje i Istočne Evrope. Analogno već postojećim programima Zajednice u oblasti obrazovanja, EU ovim programom i preko Evropske fondacije za stručno obrazovanje želi da se posveti specifičnim potrebama u državama Srednje i Istočne Evrope. Tempus dotira aktivnosti koje sprovode organizacije iz država EU sa partnerima iz zemalja Srednje i Istočne Evrope. Ovaj program se, u prvom redu, skoncentriše na stručne oblasti koje su od posebnog značaja za proces ekonomske i socijalno-političke tranzicije u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Četvrtom fazom programa

(2007–2013) nastavlja se sa nastojanjima da se modernizuju sistemi visokoškolskog obrazovanja u Istočnoj Evropi i Rusiji, Centralnoj Aziji, i u zemljama Zapadnog Balkana, uključujući i zemlje južnog Sredozemlja.

Tindemansov izveštaj: Godine 1974, Konferencija predsednika država i vlada dala je nalog tadašnjem premijeru Belgije, Leu Tindemansu, da izradi celovit koncept prerastanja EZ u „Evropsku uniju“. U dokumentu koji je izložen 29. 12. 1975, bio je, između ostalog, formulisan zahtev da se formira jedna jedina centrala odlučivanja koja bi imala dovoljno autoriteta, i da se ojača spoljna politika Zajednice. Ostali ciljevi bili su ostvarivanje Ekonomske i monetarne unije, zajednička zaštita snabdevanja energijom i jačanje zajedničkog istraživačkog rada. Iako je Tindemansov izveštaj sačinjen u pragmatičnom duhu, i predviđao da se dalji razvoj zajednice odvija kao fleksibilan i sukcesivan proces, on ipak nikada nije prerastao u neposrednu inicijativu za stvaranje Evropske unije.

Transevropske mreže (TEM): Transevropske mreže predstavljaju prekograničnu infrastrukturu u oblasti saobraćaja, energetike, telekomunikacija i telematike. Da bi se u potpunosti iskoristile prednosti jedinstvenog unutrašnjeg tržišta, Zajednica pruža svoj doprinos izgradnji transevropskih mreža (čl. 154–156 UEZ). Jedna visoko rangirana grupa, formirana od strane Komisije, u oblasti transevropskih saobraćajnih mreža identifikovala je 29 primarnih projekata koji su do 2020. godine od značaja za teritorijalnu koherentnost EU. Obim finansija potrebnih za realizaciju ovih projekata procenjen je na 600 milijardi evra.

Trojka: Formiranje trojke ima za cilj da kako Savetu tako i Evropskom savetu omogućí očuvanje političkog kontinuiteta uprkos rotaciji predsedništva u polugodišnjem ciklusu. Pri tom, aktuelnom predsedniku pomažu u radu kako njegov prethodnik, tako i njegov naslednik. Sistem „trojke“ igrao je važnu ulogu, pre svega u domenu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP). U toj oblasti predviđeno je zastupanje od strane trojke koja se sastoji od predstavnika predsedništva u Savetu, nadležnog člana Komisije i generalnog sekretara Saveta u funkciji Visokog predstavnika Unije po pitanjima ZSBP (čl. 18 UEU). Na osnovu odredaba Ugovora iz Lisabona koji treba da se ratifikuje, uvode se novi modeli trojke: s jedne strane, to je vodeća trojka EU, sastavljena od predsednika Evropskog saveta, predsednika Komisije i Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku, a s druge strane, to je od strane tri zemlje formirano timsko predsedništvo Saveta.

Turizam: U članu 195 UNREU, Ugovor iz Lisabona koji je potpisan 2007, po prvi put stvara pravni osnov za turizam. Na taj način, EU dobija mogućnost da dopunjuje mere država članica u sektoru turizma.

Ugovor iz Amsterdama: Ugovor iz Amsterdama koji je potpisan 2. 10. 1997, a stupio na snagu 1. 5. 1999, predstavlja rezultat ostvaren na Međuvladinoj kon-

ferenciji sazvanoj na osnovu klauzule o reviziji Ugovora iz Mاستrihta. Konferencija je otpočela 29. 3. 1996, i okončana 17. juna 1997. godine. Ugovor iz Amsterdama predstavlja treći veliki paket reformi Rimskih ugovora. U središtu pregovora bilo je poboljšanje institucionalne sposobnosti delovanja EU. Sâm ugovor sadrži niz novih elemenata: poboljšanje i redukciju postupaka odlučivanja, jedno novo poglavlje o politici zapošljavanja, uvođenje klauzule o suspenziji, prenošenje krupnih delova Šengenskih tekovina na Zajednicu, kao i saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova u cilju postepenog stvaranja prostora slobode, bezbednosti i prava. Osim toga, unapređene su i zajednička spoljna i bezbednosna politika, i njeni odgovarajući instrumenti. U institucionalnoj oblasti, ojačana je pozicija predsednika Komisije. Broj mesta u Evropskom parlamentu ograničen je na 700, a postupak saodlučivanja je proširen. Uvođenjem pojačane saradnje data je mogućnost da se izbegnu eventualne blokade od strane država članica koje nisu voljne da učestvuju u integracijama. Ugovor iz Amsterdama, međutim, nije na dovoljan način uspeo da omogući sprovođenje institucionalnih reformi potrebnih za proširenje. Stoga je, već godinu dana posle njegove ratifikacije, sazvana jedna Međuvladina konferencija koja je u fokus stavila ova pitanja koja nisu razrešena u Amsterdamu („left-overs“), a koja su prenesena u Ugovor iz Nice koji je ratifikovan u februaru 2003. godine.

Ugovor iz Mاستrihta: Ugovor o Evropskoj uniji potpisan je 7. 2. 1992, u Mاستrihtu, a stupio je na snagu 1. 11. 1993. Nakon usvajanja Jedinственоg evropskog akta, ovaj okvirni Ugovor predstavljao je drugu veliku reformu Rimskih ugovora. Da bi se simbolizovao novi kvalitet evropskih integracija, ovaj Ugovor ustanovljava Evropsku uniju koja se sastoji od tri stuba: Evropske zajednice (prethodno: Evropska ekonomska zajednica), Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), kao i Saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Najvažnija inovacija Ugovora iz Mاستrihta ogledala se u stvaranju Ekonomske i monetarne unije. Osim toga, ovaj Ugovor sadrži niz odredbi kojima se poboljšavaju sposobnost delovanja i kvalitet Evropske unije. Valja pomenuti uvođenje građanstva Unije s pravom boravka širom EU, i pravom glasa na lokalnim i izborima za Evropski parlament, proširenje nadležnosti Zajednice u nekoliko političkih oblasti, formiranje Kohezionog fonda, uvođenje federalnih elemenata (princip supsidijarnosti, Odbor regiona), poboljšavanja postupaka odlučivanja, kao i poboljšavanje međuvladine saradnje u okviru ZSBP, i saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. U samom Ugovoru predviđena je i klauzula o reviziji prema kojoj je 1996. trebalo da se sazove nova Međuvladina konferencija. Rezultat te revizije jeste Ugovor iz Amsterdama koji je stupio na snagu 1999. godine.

Ugovor iz Nice: Nakon što Ugovor iz Amsterdama nije uspeo da prilagodi institucije EU potrebama proširene Unije, 2000. godine sazvana je nova Međuvladina konferencija. Njen zadatak bio je da se obrade nerešena pitanja iz Amsterdama: većina i sastav Komisije, težina glasova u Savetu, proširenje prime-

ne načina glasanja kvalifikovanom većinom glasova – kao i da se ispituju dalje izmene Ugovora koje su s tim povezane. Ugovor iz Nice, koji je iz toga proistekao, potpisan je 26. februara 2001, a stupio je na snagu 1. februara 2003. Njegovim odredbama ograničava se broj članova Komisije na po jednog predstavnika po zemlji pri maksimalnom broju od 27 članova Komisije. Za određivanje težine glasova u Savetu, uvodi se novi postupak kojim se, međutim, povećava prag za kvalifikovanu većinu. Modifikacijom raspodele mesta u parlamentu povećava se zastupljenost država članica. Najvažnijom izmenom ovog Ugovora smatra se prenošenje velikog broja odluka koje su se do sada donosile jednoglasno u Savetu, na princip kvalifikovane većine glasova. Pitanje o većim strukturnim reformama, u Ugovoru iz Nice ostalo je bez odgovora. O temama koje su za to vezane – jasno strukturisanje podele poslova, pojednostavljivanje Ugovora, uključivanje Povelje o osnovnim pravima, kao i primerena uloga nacionalnih parlamenata – vođene su diskusije u okviru jednog javnog procesa. Uz Ugovor iz Nice priložena deklaracija o budućnosti Unije, osim toga, predviđala je i da se povodom post-Nica-procesa, 2004, organizuje nova Međuvladina konferencija. Iz post-Nica-procesa konačno je proisteklo sazivanje Evropskog konventa koji je izradio nacrt ugovora o ustavu Evrope.

Ugovor o EEZ: 25. 3. 1957, u Rimu, potpisani su ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ), i o Evropskoj zajednici za atomsku energiju od strane Belgije, Francuske, Holandije, Italije, Luksemburga i SR Nemačke. Iz toga je proistekao Ugovor o EEZ kao najopširniji ugovor o srži evropskog ujedinjenja. Putem Jedinственог evropskog akta (ratifikovanog 1987), Ugovora iz Mastrihta (1993), Ugovora iz Amsterdama (1999), kao i Ugovora iz Nice (2003), Ugovor o EEZ doživeo je četiri krupnije reforme. Stupanjem na snagu Ugovora iz Mastrihta, Ugovor o EEZ preimenovan je u Ugovor o EZ. Nakon ratifikacije Ugovora iz Lisabona, koji je potpisan 2007, promenio je naziv u „Ugovor o načinu rada Evropske unije“ (UNREU).

Ugovor o spajanju: Na osnovu Ugovora o spajanju, zaključenog 8. 4. 1965, stvoreni su zajednički organi Evropske zajednice za atomsku energiju (Evroatom), Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ) i Evropske ekonomske zajednice (EEZ). 1. 7. 1967. godine stupio je na snagu „Ugovor o formiranju zajedničkog Saveta i zajedničke Komisije Evropskih zajednica“. Evropski parlament i Evropski sud pravde su još od osnivanja EEZ i EZA bili nadležni za sve tri zajednice.

Ugovor o ustavu za Evropu (UUE): Nakon nedovoljnih reformi Ugovora iz Nice i Amsterdama, predsednici država i vlada odlučili su, 2001, u Lekenu, da pokrenu opširnu reviziju ugovora. Da bi se to postiglo, krenulo se novim putem u vidu formiranja Evropskog konventa koji je, od februara 2002. do jula 2003, izradio nacrt Ugovora o ustavu EU. Ovaj Ugovor o ustavu svečano je potpisan u Rimu 29. oktobra 2004, i trebalo je prvobitno da stupi na snagu do novembra 2006. godine. Ugovor o ustavu nadovezao se na diskusije o evropskom ustavu

koje su se vodile od osamdesetih godina. Po sadržaju, trebalo je da stupi na mesto dotadašnjih ugovora EU, da Uniji obezbedi status pravnog lica, da uredi sklop njenih institucija na efikasniji, demokratskiji i funkcionalniji način, i da na EU prenese nove nadležnosti. Da bi ovaj Ugovor stupio na snagu, bilo bi potrebno da se ratifikuje u svih tadašnjih 25 država članica; on je, međutim, pretrpeo neuspeh na referendumima u Francuskoj i Holandiji. Nakon „faze refleksije“, tokom koje se tragalo za rešenjima kako bi se ipak sprovele neophodne reforme Ugovora, Evropski savet je, u julu 2007, konačno usvojio neke izmene. Ugovor iz Lisabona, koji je 2007. iz toga proistekao, sadrži većinu sadržaja Ugovora o ustavu. Između ostalog, odustalo se od termina „ustav“ i „ministar spoljnih poslova“ kojima se sugerise državnost, kao i od simbola poput evropske himne. Pravila koja se predviđaju novim ugovorom takođe ne treba da zamene stare ugovore već treba u njih da se ugrade. Ugovor iz Lisabona treba da bude ratifikovan od strane svih država članica u okviru novog postupka.

Uredba: Uredba predstavlja najsnažniji oblik normiranja prava Zajednice i ima opšte važeće dejstvo. Ona je obavezujuća u svim svojim elementima, i nakon njenog usvajanja, ona važi neposredno u svakoj državi članici EU.

Uzajamno priznavanje: Princip uzajamnog priznavanja predstavlja fleksibilnu alternativu složenom postupku harmonizacije propisa koji se odnose na unutrašnje tržište. Ovaj princip predviđa da propisi ili kvalifikacije koje u različitim državama EU ispunjavaju istu svrhu, imaju isti značaj. Proboj je postignut 1978, uzajamnim priznavanjem na osnovu takozvane presude „Cassis de Dijon“. Evropski sud pravde doneo je tada odluku da proizvod koji je u nekoj državi članici propisno proizveden i stavljen u promet, može da se prodaje na teritoriji cele Zajednice.

Vernerov plan: Vernerov plan je izveštaj izrađen od strane odbora pod rukovodstvom tadašnjeg predsednika vlade Luksemburga, Pjera Venera, o postepenom stvaranju Ekonomske i monetarne unije (EMU). Izveštaj je objavljen u oktobru 1970, i predviđao je da se EMU do 1980. stvara postepeno, u tri koraka, putem monetarne kooperacije, koordinacije konjunkturnih politika, ukidanja ograničenja za promet kapitala, i uvođenja regionalnog finansijskog poravnjanja. Prvi korak počeo je da se ostvaruje 1971. godine. Kolebanja valutnih kurseva tokom sedamdesetih godina, i vraćanje na nacionalne strategije za savladavanje kriza sprečili su, međutim, nastavak sprovođenja ovog plana.

Visoki predstavnik za ZSBP: Od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, generalni sekretar Saveta preuzima i funkciju visokog predstavnika za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP). „Mister ZSBP“ pomaže predsedništvu Saveta, i treba da obezbedi veći stepen efikasnosti i kontinuitet u okviru procesa odlučivanja, „tako što će, u prvom redu, davati doprinos formulisanoj, pripremanju i sprovođenju političkih odluka, i, po potrebi, na zahtev

predsedništva, u ime Saveta, voditi politički dijalog s trećim licima“ (čl. 26 UEU). Godine 1999, Evropski savet imenovao je Havijera Solanu, dotadašnjeg generalnog sekretara NATO, za prvog Visokog predstavnika za ZSBP. Kako bi se dalje ojačao spoljno-politički profil EU, Ugovor iz Lisabona predviđa imenovanje „Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku“ koji objedinjuje funkcije dosadašnjeg Komesara za spoljne odnose i sadašnjeg Visokog predstavnika (čl. 18 UEU-L). Njega imenuje Evropski savet sa kvalifikovanom većinom glasova uz saglasnost predsednika Komisije. Visoki predstavnik vodi Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku Unije. On, s jedne strane, predsedava Savetom za inostrane poslove i postupa po nalogu Saveta, dok je, s druge strane, kao jedan od potpredsednika istovremeno i član Evropske komisije („dvostruka funkcija“).

Zahtev građana: Na osnovu 2007. godine potpisanog Ugovora iz Lisabona, blago se ojačava neposredan uticaj građana na politiku EU uvođenjem „evropske građanske inicijative“. Glasovima od najmanje milion građana iz značajnog broja država članica može se uputiti zahtev Komisiji da iznese odgovarajuće predloge evropskih pravnih akata (čl. 11 st. 4 UEU-L).

Zahtev za izglasavanje nepoverenja: Prema čl. 201 UEZ, Evropski parlament, na osnovu dvotrećinske većine glasova svojih poslanika, može da usvoji zahtev za izglasavanje nepoverenja Evropskoj komisiji. U tom slučaju, članovi Komisije dužni su da kolektivno daju ostavke na svoje funkcije. Međutim, nije moguće uputiti zahteve za izglasavanje nepoverenja pojedinim članovima Komisije. U januaru 1999, jednom zahtevu za izglasavanje nepoverenja Komisiji nedostajalo je samo nekoliko glasova. Članovi Evropske komisije ipak su dva meseca kasnije po prvi put podneli ostavke, nakon što je jedan nezavisni „odbor mudraca“, formiran radi ispitivanja primedbi, Komisiji prebacio kolektivni neuspeh. Da bi se otklonio nedostatak da Komisija može samo kolektivno da podnese ostavku, 1999. godine postavljeni predsednik Komisije Romano Prodi obavezao je sve članove Komisije da u slučaju teških propusta na njegov zahtev podnesu ostavku. Ugovorom iz Nice otklonjen je ovaj nedostatak: prema čl. 217 UEZ, predsednik Komisije, nakon dobijanja saglasnosti od strane kolegijuma, može da zahteva da pojedini članovi Komisije podnesu ostavku.

Zajednička akcija: U okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, zajedničke akcije (čl. 12 UEU) treba da obezbede očuvanje interesa država članica EU. U tu svrhu, Savet EU jednoglasno usvaja obim, ciljeve i sredstva, a, osim toga, i postupak i uslove sprovođenja neke akcije. Ovi dogovori, zatim, postaju obavezujući za sve stavove i postupke država članica. Na taj način treba da se obezbedi koherentan način postupanja Unije.

Zajednička istraživačka centrala (ZIC): Države članice Evropske zajednice za atomsku energiju osnovale su, 1957, prvobitnu Zajedničku istraživačku centralu koja je bila namenjena isključivo korišćenju nuklearne energije u mirnodop-

ske svrhe. Ona obuhvata institute na lokacijama Ispra (Italija), Gel (Belgija), Karlsruhe (Nemačka), Peten (Holandija) i Sevilja (Španija), i, pored toga, od 1983, veliko postrojenje za ispitivanje termonuklearne fuzije (JET) u Kalhemu (Velika Britanija). U okviru Zajedničke istraživačke centrale, EU sprovodi vlastita istraživanja sa težištem na industrijsku tehnologiju, zaštitu čovekove sredine, energetiku, normiranje, kao i zdravlje i zaštitu potrošača.

Zajednička strategija: Ugovorom iz Amsterdama dopunjen je instrumetarijum Zajedničke spoljne i bezbednosne politike takozvanom zajedničkom strategijom (čl. 12, 13 UEU). U tu svrhu, Savet EU u oblastima od zajedničkog interesa država članica jednoglasno utvrđuje ciljeve, trajanje i sredstva koje treba da obezbede Unija i države članice. Na osnovu zajedničke strategije ili kada treba da se sprovede neka zajednička akcija, Savet zatim donosi odluke kvalifikovanim većinom glasova.

Zajednički stav: Kada je reč o stubovima Evropske unije – Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici ili Saradnji organa policije i pravosuđa u krivičnim predmetima, koje nisu prenesene na nivo zajednice – države članice EU saraduju na međudržavnom nivou. Pored uzajamnog obaveštavanja i usaglašavanja, države članice mogu da utvrde i zajedničke stavove i mere. Određivanje zajedničkih stavova treba da omogući pronalaženje i zastupanje po mogućnosti jedinstvene pozicije EU koja je u skladu sa politikom pojedinačne države. U okvirima EU, zajednički stav predstavlja zauzimanje stava Saveta u okviru prvog pretresa koji se, zatim, dalje prosleđuje Evropskom parlamentu na drugi pretres.

Zapadnoevropska unija (ZEU): ZEU je proistekla 1954. godine iz Briselskog pakta (1948), formiranog u cilju odbrane protiv Nemačke. Njeni zadaci su, u prvom redu, obaveza pružanja sveobuhvatne pomoći u slučaju napada na Evropu, i očuvanje mira i bezbednosti u Evropi. ZEU se dugo smatrala slabijom rukom NATO, iako u pogledu obaveza koje su predviđene za ugovorne strane seže daleko dalje od sporazuma NATO. U okviru diskusije o evropskom stubu u odbrambenoj politici, tokom devedesetih godina ZEU je ponovo aktivirana. Sa odlukama o Evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici (EBOP) donesenim 1999, u Kelnu i Helsinkiju, zadaci ZEU postepeno se prenose na EU. U tom smislu, u Ugovoru iz Nice izbirsani su oni modaliteti koji predviđaju da EU može da angažuje ZEU (čl. 17 UEU).

Zapovest koherentnosti: Prema čl. 3 UEU, Unija raspolaze jedinstvenim institucionalnim okvirom koji obezbeđuje koherentnost i kontinuitet mera za postizanje ciljeva, uz istovremeno poštovanje i dalji razvoj zajedničkih tekovina. U čl. 11 UEU predviđeno je da se države članice EU, u okviru saradnje oko Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, suzdrže od svakog delovanja koje „je suprotno interesima Unije, ili koje bi moglo da šteti njenoj delotvornosti kao koherentne snage u međunarodnim odnosima“. Na taj način treba da se obez-

bedi visok stepen podudarnosti između političkih oblasti koje su prenesene na nivo Zajednice, i onih koje su organizovane na međudržavnom nivou.

Zaštita od katastrofa: U čl. 196 UNREU, Ugovor iz Lisabona daje osnov za saradnju u oblasti zaštite od katastrofa. Njen cilj jeste izbegavanje prirodnih katastrofa, kao i zajednička borba protiv njih putem dopunskih mera EU.

Zaštitne cene: U okviru Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), cene najvažnijih poljoprivrednih proizvoda u okviru određene marže mogu da padnu do fiksne donje granice – zaštitne cene. Pošto su državni organi za intervenisanje obavezni da po zaštitnim cenama otkupe svaku ponuđenu količinu, ove cene imaju i funkciju zagarantovanih cena u odnosu na proizvođače. U okviru reformi ZPP, od 1992. i 2003, kao i agende 2000, bitno su smanjenje zaštitne cene i delimično zamenjene direktnim državnim subvencijama.

Zaštitnik građana: vidi Ombudsman.

Završni helsinški akt: Završni akt Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS), potpisan 1. 8. 1975, sadrži dugoročno postavljen, sveobuhvatan okvirni program za poboljšava političkih i ekonomskih odnosa država učesnica i zajedničkog života u Evropi. Završni akt Konferencije predstavlja rezultat rada KEBS koja je zasedala od 1973, da bi 1994. godine bila preimenovana u Organizaciju za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) – u kojoj učestvuju sve evropske države kao i Kanada, SAD i nekoliko azijskih država.

Zona slobodne trgovine: Zonu slobodne trgovine čine najmanje dva carinska prostora između kojih su ukinute carine i druge mere kojima se ograničava spoljna trgovina. Za razliku od Carinske unije u kojoj udružene zemlje uvode jedinstvenu tarifu spoljnih carina, u okviru zone slobodne trgovine udružene države zadržavaju svoje nacionalne carine u odnosu na treće zemlje. Evropski primeri za Zone slobodne trgovine su EFTA, osnovana 1960, i CEFTA, osnovana 1992. godine.

Evropa na internetu

Ingo Linzenman / Bernd Hiteman

Ovaj pregled dostupan je onlajn (na nemačkom jeziku) pod <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/LINKS/inter/eu.htm>, odnosno (na engleskom jeziku) <http://www.iep-berlin.de/home.html?&L=1>.

1. Pregled informacija o Evropskoj uniji

www.europa.eu

Zvanična veb-stranica Evropske unije. Prava polazna strana o institucijama i političkim oblastima, kao i o brojnim zvaničnim informacijama i dokumentima EU. Pretraživač olakšava pretragu kroz opširnu ponudu.

http://europa.eu/abc/index_en.htm

Početna stranica koja građanima omogućava jednostavan pristup, sa ponudama poput Evrope u 12 lekcija, jezičkog vodiča kroz evropski žargon, osnovnih podataka i simbola Evropske unije sa objašnjenjima.

http://eurpoa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Detaljni glosar kao jednostavni uvod u sadržaje i političke oblasti Evropske unije.

www.publications.europa.eu

Izdavačka kuća Zajednice sa napomenama o svim publikacijama organa EU (predviđena je i funkcija naručivanja).

2. Organi i ustanove EU

www.europa.eu

Polazna tačka ka svim institucijama EU.

<http://europa.eu/eucalendar/>

Aktuelni pregledi termina institucija EU sa napomenama o sednicama odbora i organa.

http://ec.europa.eu/deutschland/index_de.htm

Predstavništvo Evropske komisije u Nemačkoj, između ostalog, sa „EU-vestima“ za daunlodovanje.

<http://www.eutrio.hu>

Stranice predsedništva Saveta EU.

www.europarl.de

Kancelarija za informacije Evropskog parlamenta u Nemačkoj (na nemačkom jeziku)

www.bundesbank.de/ezb/ezb.php

Nemačka „mirror“-stranica Evropske centralne banke.

3. Ostale organizacije u Evropi

<http://www.coe.int>

Savet Evrope u Strazburu.

www.echr.coe.int

Evropski sud za ljudska prava

www.efta.int

Evropska udruženje za slobodnu trgovinu (EFTA)

www.oecd.org

Organizacija za ekonomski razvoj i saradnju (OESR)

www.osce.org

Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS).

4. Vladina tela na nacionalnom i regionalnom nivou

europa.eu/abc/european_countries/index_en.htm

Pregled svih evropskih vlada prisutnih na webu.

www.auswaertiges-amt.de/europa

Ponuda Ministarstva spoljnih poslova Savezne Republike Nemačke sa brojnim dokumentima, člancima iz štampe, dokumentima o stavovima i govorima u vezi sa evropskom politikom (na nemačkom jeziku).

<http://bmwi.de/English/Navigation/root.html>

Savezno ministarstvo za ekonomiju i tehnologiju SRN je u okviru Velike koalicije ponovo steklo svoje prethodne evropske nadležnosti (na engleskom jeziku)

www.europaminister.de

Stranice Konferencije ministara i senatora za pitanja Evrope nemačkih pokrajina sa odlukama Konferencije ministara za pitanja Evrope (na nemačkom jeziku).

5. Institucionalna reforma EU

http://europa.eu/documentation/legislation/institutional_reform/index_en.htm

Početna stranica Evropske unije o procesu reformi u Evropi.

http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.html

Ovaj veb-portal o Ugovoru iz Lisabona daje, između ostalog, informacije o aktuelnom stanju ratifikacije.

<http://european-convention.eu.int/>

Stranica zaključenog Evropskog konventa sa svim materijalima za daunlodovanje.

6. Političke oblasti

http://ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

Generalni direktorat za unutrašnje tržište sa redovnim objavljivanjem izveštaja o unutrašnjem tržištu, daljim napomenama o aktuelnim ili planiranim pravnim aktima kao i besplatnim magazinom „Single Market News“.

<http://ec.europa.eu/youreurope/>

Informacije o državljanstvu Unije i o unutrašnjem tržištu.

http://ec.europa.eu/policies/external_relations_foreign_affairs_en.htm

Stranica Komisije o spoljnim odnosima Evropske unije.

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1&lang=en>

Dokumenti Saveta o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici odnosno o Evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici.

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=475&lang=en>

Pregled Saveta nad aktivnostima iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Stranica Komisije o prostoru slobode, bezbednosti i prava u EU.

<http://ec.europa.eu/enlargement>

Pregled završene runde proširenja, o statusu ostalih pregovora o pristupanju EU sa zemljama Zapadnog Balkana. Ovde za daunlodovanje i ugovori o pristupanju.

http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Generalni direktorat za poljoprivredu sa saopštenjima za štampu, važnim govorima, programima i agrarnim statistikama.

7. Dokumenti, zakonodavstvo i pravosuđe

http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm

Stranica Evropske komisije koja olakšava pristup dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.

<http://eur-lex.europa.eu/>

Portal o pravu EU. Obuhvata sada besplatnu bazu podataka EUR-LEX sa integralnim tekstovima o evropskim pravnim propisima i izvorima u kojima se nalaze ti tekstovi, službeni listovi „EG L“ i „C“ od 1998, aktuelna sudska praksa, predlozi o pravnim aktima, kao i dokumenti Komisije, aktuelne verzije Ugovora o EU odnosno EZ, kao i sve prethodne verzije i svi ugovori o pristupanju (država članica).

<http://curia.europa.eu/>

Sudska praksa Evropskog suda pravde i prvostepenog suda.

<http://europa.eu/rapid>

RAPID: Izjave za štampu Komisije i drugih organa kao i govori, bekground-podaci i objašnjenja.

<http://europa.eu/generalreport/en/rgset.htm>

Integralni izveštaji o delatnosti Evropske unije od 1997. godine.

<http://europa.eu/archives/bulletin/en/welcome.htm> i http://europa.eu/news/index_en.htm

Mesečni bilten EU sa onlajn-arhivom.

http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm odnosno http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

Onlajn izdanje Zelenih i Belih knjiga Evropske komisije od 1995. godine (zeleno knjige), odnosno od 1993. godine (bele knjige).

http://ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Rezolucije Evropskog saveta od 1993, i ukazivanje na prethodne rezolucije.

8. Pomoćna sredstva

http://europa.eu/europedirect/index_en.htm

Ustanove i inicijative koje su aktivne u okviru informativne i komunikativne politike Komisije.

http://ec.europa.eu/deutschland/service/index_de.htm

Informacioni portal predstavništva Komisije u Nemačkoj koji se odnosi na Nemačku (na nemačkom jeziku).

<http://iate.europa.eu>

(prethodno EURODICAUTOM): prevodilački program, posebno za terminologiju EU; u međuvremenu može da se koristi na 24 službena jezika, uključujući i latinski.

<http://eurovoc.europa.eu>

Eurovoc: tezaurus za terminologiju EU.

http://europa.eu/geninfo/atoz/en/index_1_en.htm

Početna strana Evropskog servera za baze podataka EU.

<http://europa.eu/whoiswho>

Evidencija institucija: organigrami o službama Zajednice, ali i pojedinačne ličnosti i službe.

http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_page.display_index?pLang=EN

Priručnik o službama Komisije.

http://http://cordis.europa.eu/home_en.html

Informativna služba za istraživanje, razvoj i srodne oblasti koja obuhvata i vlastitu meta-bazu podataka koja objedinjuje deset baza podataka.

http://europa.eu/epso/index_en.htm

Personalni konkursi institucija EU.

http://europa.eu/publicprocurement/index_en.htm

Početna stranica o različitim vrstama finansijske pomoći EU.

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

Evro-barometar i slično: rezultati anketa javnog mnjenja u EU.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Stranice statističkog zavoda EU sa podacima, između ostalog o poljoprivredi, trgovini i regionima iz država članica i EU.

9. Naučna onlajn-ponuda

<http://eiop.or.at/cgi-bin/erpa-search.pl>

European Research Papers Archive: objedinjenih jedanaest naučnih onlajn-ponuda dokumenata sa funkcijom pretrage (integralnih tekstova).

www.iep-berlin.de, a na engleskom jeziku: <http://www.iep-berlin.de/home.html?&L=1>
Onlajn-ponuda časopisa „Integration“ Instituta za Evropsku politiku (IEP).

www.iep-berlin.de/index.php?id_eu-watch27

Onlajn-ponuda IEP i mreže EU-CONSENT o nacionalnim debatama o produbljivanju i proširenju

www.whi-berlin.de

Radni papiri i predlozi edicije Forum Consultations Europe u integralnim tekstovima Instituta za Evropsko ustavno pravo *Walter Hallstein* (na nemačkom jeziku).

www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?

Naučne studije namenjene odborima Evropskog parlamenta od 1997. godine.

10. Virtuelne biblioteke

http://ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Centralna biblioteka Evropske komisije sa linkom na bazu podataka centralne biblioteke ECLAS (oko 500.000 naslova knjiga).

http://ec.europa.eu/historical_archives/index_en.htm

Pristup istorijskom arhivu Evropske komisije sa bazom podataka ARCHISplus.

www.eui.eu/LIB/

Biblioteka Evropskog univerzitetskog instituta u Firenci.

www.ub.uni-mannheim.de/index.php?id=463&L=1

Biblioteka Evropskog dokumentacionog centra pri Univerzitetu Manhajm.

www.ena.lu

European Navigator: virtuelna multi-medijalna biblioteka o istoriji evropskih integracija, i o političkom sistemu EU.

11. Nauka i naučna ponuda

www.coleurop.be

Evropski koledži u Brižu i Natolinu.

www.eui.eu

Evropski univerzitetski institut u Firenci.

www.eustudies.org

Mreža članova i akademskih građana koji predaju i istražuju evropske integracije.

www.cife.eu

Internacionalni centar za evropske studije. U ponudi je takode i jedna EU-onlajn akademija.

12. Istraživački centri

www.tepsa.eu

Trans European Policy Studies Association (TEPSA): pregled nacionalnih istraživačkih aktivnosti u 27 instituta članica i izveštaji.

www.iep-berlin.de

Institut za evropsku politiku: pregled naučnih delatnosti i publikacija sa isečcima tekstova iz stručnog časopisa „Integration“.

www.cap-lmu.de/english/index.php

Centar za primenjena politička istraživanja Univerziteta Minhen: projekti, publikacije i background-informacije, posebno na teme politike Nemačke i politike prema Evropi.

www.dgap.org

Nemačko društvo za spoljnu politiku: politikološke informacije o domenu međunarodnih odnosa (na nemačkom jeziku).

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/index_en.asp

Institut Maks Plank (Max-Planck-Institut) za društveno-naučna istraživanja: između ostalog, sa dokumentima o diskusijama i radnim dokumentima.

www.mzes.uni-mannheim.de/homepage_e.html

Manhajmski centar za evropska društveno-naučna istraživanja: pregled razvojnih tendencija u evropskim zajednicama iz sociološke perspektive.

www.epc.eu/

European Policy Centre (EPC): Working Papers i rezultati konferencija.

www.swp-berlin.org

Fondacija nauke i politike tj. Nemački institut za međunarodnu i bezbednosnu politiku: između ostalog sa dosijeom o reformskom procesu EU (na nemačkom jeziku).

www.zei.de/index_e.html

Centar za istraživanja o evropskim integracijama: informacije o naučno-istraživačkim projektima i sadržajima, dokumenta o diskusijama i politikama.

www.boell.de

Fondacija Hajnrih Bel (Heinrich Böll Stiftung) nudi preglede određenih težišta unutar politike prema Evropi.

www.fes.de

Fondacija Fridrih Ebert (Friedrich-Ebert-Stiftung – FES) iz oblasti politike prema Evropi daje preglede, onlajn-publikacije, i pomoć u radu za političko obrazovanje.

www.kas.de

Fondacija Konrad Adenauer (Konrad-Adenauer-Stiftung – KAS) nudi tematsko težište „Evropa“, onlajn-publikacije, i pomoć u radu za političko obrazovanje.

13. Audio-vizuelne ponude

www.euoparl.europa.eu/sce

Ponuda za praćenje plenarnih debata Evropskog parlamenta u Strazburu i Briselu, uživo.

<http://video.consilium.europa.eu/>

Video-streaming Saveta – uglavnom konferencije za novinare.

www.youtube.com/EUtube

Sporan veb-portal Komisije sa popularnim video-snimcima o evropskim integracijama.

14. Portali i privatne ponude sa daljim linkovima

www.euractiv.com

EurActiv: portal sa dnevno ažuriranim vestima, dosijeima i napomenama.

www.aktion-europa.de

Ponuda Ministarstva inostranih poslova Nemačke sa mrežom Evropskog pokreta kao prikaz evropskih inicijativa u Nemačkoj (na nemačkom jeziku).

www.euobserver.com

Portal sa komentarima o aktuelnim člancima iz štampe o integracijama na engleskom jeziku.

http://en.wikipedia.org/wiki/Portal:European_Union

Sekcija o EU u slobodnoj enciklopediji Wikipedia. Na više jezika i sa velikim brojem linkova.

15. Udruženja u SR Nemačkoj posvećena evropskoj politici

www.europa-eische-bewegung.de

Mreža evropskog pokreta u Nemačkoj, službeno registrovano udruženje.

www.europa-union.de

Evropska unija Nemačke, službeno registrovano udruženje.

www.jef.de

Mladi nemački federalisti Nemačke, službeno registrovano udruženje.

Hronologija evropske integracije

Mariano Barbato

19. 09. 1946. Čerčil (Churchill) u Cirihi poziva na osnivanje Sjedinjenih država Evrope.
04. 03. 1947. Francuska i Velika Britanija zaključuju Ugovor o savezništvu iz Dinkirhena koji se, prijemom država Beneluksa, 17. 03. 1948. proširuje u Briselski pakt.
01. 01. 1948. Belgija, Holandija i Luksemburg uspostavljaju zajedničku carinsku uniju (Beneluks).
16. 04. 1948. Osnivanje Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju (OEEC, 14. 12. 1960, OECD), u cilju koordinisanja Maršalovog plana (5. 6. 1947).
- 08–10. 05. 1948. Na Haškom kongresu, evropski federalisti zahtevaju ujedinjenu demokratsku Evropu i formiranje Evropskog saveta.
04. 04. 1949. SAD, Kanada, Velika Britanija, Francuska, Italija, države Beneluksa, Portugalija, Norveška i Island osnivaju NATO. Severno-Atlantski Ugovor stupa na snagu 25. 8. 1949.
05. 05. 1949. Francuska, Velika Britanija, države Beneluksa, Danska, Irska, Italija, Norveška i Švajcarska osnivaju Evropski savet sa sedištem u Strazburu (dan Evrope 5. maj). Njegov statut stupa na snagu 3. 8. 1949.
20. 09. 1949. Osniva se Evropski koledž u Brižu.
09. 05. 1950. Francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman (Robert Schuman) predstavlja plan Žana Monea (Jean Monnet) o integraciji evropske proizvodnje uglja i čelika (dan Evrope 9. maj).
24. 10. 1950. Francuski predsednik vlade, Rene Pleven (René Pleven), na predlog Monea (Monnet), ponovo izlaže plan o integraciji evropskih oružanih snaga koje treba da obuhvate i ponovo naoružanu Nemačku.
18. 04. 1951. Pariske ugovore o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ) potpisuju Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Ovaj vremenski oročeni ugovor stupa na snagu 23. 7. 1952, a ističe 23. 7. 2002. Žana Monea imenuju za predsednika Visoke vlasti, a Pola Anrija Spaka (Paul-Henri Spaak) za predsednika Zajedničke skupštine.
18. 02. 1952. Grčka i Turska pristupaju NATO.

10. 09. 1952. Ministri spoljnih poslova EZUČ daju ad-hoc nalog skupštini da izradi nacrt ugovora o Evropskoj političkoj zajednici (EPZ) koji se objavljuje 9. 3. 1953.
10. 02. 1953. Ukidanjem carina i količinskih ograničenja uspostavlja se zajedničko tržište uglja i rude gvožđa, 15. 03. 1953, zatim sledi tržište gvozdenog otpada, a 1. 5. 1953 – tržište čelika.
03. 09. 1953. Stupa na snagu Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Nju su potpisale države članice Saveta Evrope, 4. 11. 1950, u Rimu.
- 28–30. 08. 1954. Francuski Nacionalni parlament ne prihvata da razmatra 27. 5. 1952. potpisani Ugovor o osnivanju EZ. Propali su UEZ i EPZ. Žan Mone podnosi ostavku 10. 11. 1954.
23. 10. 1954. Potpisuju se Pariski ugovori. Nemačka postaje članica NATO i Zapadnoevropske unije (ZEU) proistekle iz Briselskog pakta. Priključenje stupa na snagu 9. 5. 1955, odnosno 7. 5. 1955.
- 01–02. 06. 1955. Na osnovu Beneluks-memoranduma od 20. 5. 1955, ministri spoljnih poslova EZUČ u Mesini donose odluku o proširenju integracija. Pod predsedavanjem Pola Anrija Spaka, 9. 7. 1955, počinje izrada Spakovog izveštaja koji se objavljuje 6. 5. 1956, i odobrava od strane ministara spoljnih poslova 29. 5. 1956. Pregovori o ugovoru počinju 26. 6. 1956, u Briselu.
08. 12. 1955. Savet Evrope izabrao je svoj amblem: dvanaest zvezda na plavoj pozadini.
25. 03. 1957. Države članice EZUČ potpisuju Rimske ugovore o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Evroatom). Oni stupaju na snagu 1. 1. 1958. Sadašnje tri zajednice, EEZ, Evroatom i EZUČ imaju dva zajednička organa: Sud pravde i Parlamentarnu skupštinu. 7. 1. 1958. Valter Halštajn (Walter Hallstein) postaje predsednik komisije EEZ, Lui Arman (Louis Arman) predsednik komisije Evroatoma, a Pol Fine (Paul Finet) Predsednik visoke vlasti EZUČ.
19. 03. 1958. U Strazburu se održava prva sednica Parlamentarne skupštine za čijeg predsednika je izabran Robert Šuman. Ova skupština zamenjuje skupštinu EZUČ. 13. 5. 1958, raspored sedišta skupštine po prvi put se određuje prema političkoj, a ne prema nacionalnoj pripadnosti.
- 03–11. 07. 1958. Na konferenciji u Stresi postavljaju se osnovi zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).
07. 10. 1958. U Luksemburgu se osniva Evropski sud pravde (ESP), kojim se zamenjuje sud pravde EZUČ.

04. 01. 1960. U Štokholmu se ustanovljava Evropska zona slobodne trgovine (EFTA). Ugovor stupa na snagu 3. 5. 1960.
20. 09. 1960. Stupa na snagu uredba o Evropskom socijalnom fondu. 1. 9. 1961. godine stupa na snagu uredba o slobodnom protoku radne snage u okviru Zajednice.
- 10–11. 02. 1961. Na predlog de Gola (de Gaulles), pod predsedavanjem Kristijana Fušea (Christian Fouchet) izrađuje se plan o bezbednosno-političkoj saradnji. Fušev plan (Fuše I) objavljuje se 2. 11. 1961, a 18. 1. 1962, objavljuje se zaoštrena međuvladina verzija plana (Fuše II). 17. 4. 1962. prekidaju se pregovori o Evropskoj političkoj uniji.
31. 07. 1961. Irska podnosi zahtev za pristupanje Uniji. 9. 8. 1961. sledi Danska, 10. 8. 1961. Velika Britanija, a 30. 4. 1962. Norveška. I druge države EFTA podnose zahteve za pridruživanje.
14. 01. 1962. Savet donosi prve uredbe o Zajedničkoj poljoprivrednoj politici. 30. 7. 1962. stupaju na snagu uredbe, 1. 7. 1964. počinje sa radom Evropski fond za razvoj i garancije u poljoprivredi (EFOGP).
30. 03. 1962. Parlamentarna skupština donosi odluku o promeni svoga naziva u Evropski parlament.
01. 11. 1962. Stupa na snagu pridruživanje Grčke.
14. 01. 1963. Vetom de Gola na konferenciji za novinare, 14. 1. 1963, propali su 8. 11. 1961. započeti pregovori sa Velikom Britanijom o pristupanju, a time i zahtevi za pristupanje i pridruživanje drugih članica EFTA.
22. 01. 1963. Nemačka i Francuska potpisuju ugovor o nemačko-francuskoj saradnji (Jelisejski ugovor).
05. 02. 1963. Prema presudi Evropskog suda pravde u pravnoj stvari *Van Gend en Loos*, Zajednica predstavlja novo udruženje međunarodno-pravnog oblika u čiju korist su države članice ograničile svoja prava suvereniteta.
04. 09. 1963. Umire Robert Šuman.
01. 06. 1964. Stupa na snagu sporazum iz Jaunde. Pridružuje se osamnaest afričkih država.
15. 07. 1964. Prema presudi Evropskog suda pravde u pravnoj stvari *Costa/ENEL*, pravo Zajednice ima prvenstvo nad pravom pojedinačne države.
01. 12. 1964. Stupa na snagu pridruživanje Turske.
08. 04. 1965. Potpisuje se Ugovor o fuziji u cilju uspostavljanja zajedničkih izvršnih organa Evropskih zajednica (savet ministara i Visoka

vlast/komisije EZUČ, EEZ, Evroatom). On stupa na snagu 1. 7. 1967, a 6. 7. 1967. godine zajednička komisija počinje sa radom pod rukovodstvom Žana Reja (Jean Rey).

- od 26. 07. 1965. Nakon što su propali pregovori u Savetu ministara od 30. 6–do 29. 01. 1966. 1. 7. 1965. o finansiranju Zajedničke poljoprivredne politike, Francuska bojkotuje sednice Saveta ministara (politika prazne stolice). Od 17–18. 1. 1966, održava se specijalna sednica Save-ta ministara s Francuskom ali bez Komisije. Druga specijalna sednica od 28–29. 1. 1966. okončava krizu na taj način što se donosi odluka da se nastavi saradnja, uprkos nepremostivom neslaganju po pitanju prelaska na princip većinskog glasanja (Luksemburški kompromis).
10. 05. 1967. Velika Britanija i Irska ponovo podnose zahteve za pristupa-nje. Danska sledi 11. 5. 1967, Norveška 24. 7. 1967, a Švedska 28. 7. 1967. Drugi de Golov veto blokira donošenje odluke Sa-veta ministara 19. 12. 1967, čime se zamrzavaju zahtevi (za pri-stup) do povlačenja de Gola, 28. 4. 1969. Na sednici 22–27. 7. 1969, Savet ministara počinje da ispituje zahteve.
01. 07. 1968. Stupa na snagu carinska unija između šest država EZ. Preosta-le carine unutar Zajednice ukidaju se 18 meseci pre (predviđe-nog) termina, a carine prema trećim zemljama zamenjuju se Zajedničkom carinskom tarifom. 1. 1. 1959. počelo se sa sma-njenjem carina za deset odsto, proširenjem kontingenata i us-postavljanjem zajedničkog tržišta za atomska goriva.
23. 12. 1968. Komisija iznosi Mansholtov plan o modernizaciji evropske pol-joprivrede.
- 01–02. 12. 1969. Na samitu u Hagu, predsednici država i vlada EZ donose odlu-ku o ubrzanom nastavku evropskih integracija, postepenom uspo-stavljanju ekonomske i monetarne unije, skorom pokretanju pregovora o pristupanju zajednici, proširenju načela političke saradnje u spoljnoj politici, i sopstvenim sredstvima Zajednice.
06. 03. 1970. Formiraju se Vernerov (Werner) odbor koji treba da izradi predloge o uspostavljanju Ekonomske i monetarne unije, i Davinjonov odbor (Davignon) koji treba da iznese predloge o spoljnopolitičkoj saradnji.
22. 04. 1970. Potpisuje se Ugovor iz Luksemburga. Njime se predviđaju uvođenje sopstvenih sredstava i proširenje budžetskih ovlašće-nja parlamenta.
30. 06. 1970. Pokreću se pregovori o pristupanju Danske, Velike Britanije, Irske i Norveške Zajednici, a zaključuju se 14/17/19. 1. 1972. Ugovori se potpisuju 22. 1. 1972.

07. 10. 1970. Vernerov odbor objavljuje izveštaj o osnivanju Ekonomske i monetarne unije. 22. 3. 1971, Savet ministara retroaktivno utvrđuje 1. 1. 1971, kao početak prve faze Vernerovog plana.
27. 10. 1970. Države članice daju saglasnost sa Davinjonovim izveštajem o Evropskoj političkoj saradnji (EPK). Ova odluka pripremljena je na konferenciji iz Viterboa, 19. 5. 1970.
10. 11. 1970. EZ pokreće razgovore sa preostalim državama EFTA. Najpre sa Austrijom, Švedskom i Švajcarskom, a zatim, 24. 11. 1970, sa Portugalijom i Islandom. 22. 7. 1972. potpisuju se sporazumi o slobodnoj trgovini.
01. 01. 1971. Stupaju na snagu sporazumi iz Jaunde i Aruše.
01. 04. 1971. Stupa na snagu pridruživanje Malte, Kipar sledi 1. 6. 1973.
21. 03. 1972. Predsednik Komisije Franko Maria Malfati (Malfatti) koji je stupio na funkciju 2. 7. 1970, podnosi ostavku. Njegov sledbenik je potpredsednik Siko Mansholt (Sicco Mansholt). 6. 1. 1973. otpočinje sa radom nova Komisija pod rukovodstvom Fransua Havijera Ortolija (Francois Xavier Ortoli).
19. 04. 1972. Osnovan je Evropski univerzitetski institut u Firenci. 20. 3. 1975. održava se prva skupština univerzitetskog saveta.
22. 04. 1972. Šest država članica Zajednice dogovara se da raspon fluktuacije kurseva njihovih valuta ograniči na 2,25% (monetarna „zmija“).
10. 05. 1972. Irci se na referendumu sa 83% izjašnjavaju za pristupanje Zajednici. Norvežani na svom referendumu od 24–25. 9. 1972. sa 53,5% odbacuju pristup. Danski referendum, 2. 10. 1972, iskazuje saglasnost od 63,5%. Dok 16. 10. 1972, Velika Britanija bez referenduma zaključuje postupak ratifikacije, Francuzi se 23. 04. 1972. izjašnjavaju sa 63,3% za pristup Zajednici.
01. 01. 1973. Velika Britanija, Irska i Danska pristupaju Evropskim zajednicama. Stupaju na snagu sporazumi o slobodnoj trgovini sa preostalim državama EFTA, a sporazum sa Islandom 1. 4. 1973. godine. 1. 7. 1973. odnosno 1. 1. 1974, zatim stupaju na snagu sporazumi o slobodnoj trgovini sa Norveškom i Finskom koji su prethodno potpisani 14. 5. 1973. odnosno 5. 10. 1973.
- 09–10. 12. 1974. Na samitu u Parizu, predsednici država i vlada donose odluku da se ubuduće sastaju kao Evropski savet. Oni otvaraju put ka neposrednim izborima za Evropski parlament i sporazumevaju se o formiranju Evropskog fonda za regionalni razvoj (EFRR). Osim toga, daju nalog belgijskom premijeru Leu Tindemansu da podnese izveštaj o osnivanju Evropske unije.
- 10–11. 03. 1975. U Dublinu se po prvi put okupljaju predsednici država i vlada u svojstvu Evropskog saveta. Postiže se dogovor sa Velikom

- Britanijom koja je nakon promene vlade, 1. 4. 1974, zahtevala dodatne naknadne pregovore. 5. 6. 1975, Britanci na referendumu sa 67,2% glasaju za ostanak u Zajednici.
12. 06. 1975. Grčka podnosi zahtev za pristupanje Zajednici. Pregovori otpočinju 27. 7. 1976.
30. 05. 1975. Osniva se Evropska svemirska agencija (ESA).
01. 08. 1975. 35 država potpisuje završni Helsinški akt. Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS) prethodno je pokrenuta 3. 7. 1973.
29. 12. 1975. Leo Tindemans izlaže izveštaj u kojem, između ostalog, zahteva zajedničku spoljnu, monetarnu, ekonomsku i socijalnu politiku, zarad kojih bi bio spreman i da prihvati Evropu „sa dve brzine“.
01. 04. 1976. Stupa na snagu sporazum iz Lomea. Njime se zamenjuju sporazumi iz Jaunde i Aruše.
14. 07. 1976. U presudi *Kramer*, Evropski sud pravde utvrđuje koju ulogu treba da ima Zajednica odnosno države članice u okviru međunarodno-pravnih sporazuma.
06. 01. 1977. Nova Komisija počinje sa radom pod rukovodstvom Roja Dženkinsa (Roy Jenkins).
28. 03. 1977. Portugalija podnosi zahtev za pristupanje. Pregovori počinju 6. 6. 1978. godine. 28. 7. 1977. sledi Španija, sa kojom pregovori otpočinju 5. 2. 1979.
01. 07. 1977. Stupa na snagu Briselski ugovor (osnivanje revizorske institucije).
- 06–07. 07. 1978. Evropski savet u Bremenu donosi odluku o formiranju Evropskog monetarnog sistema (EMS). 4/5. 12. 1978. on u tu svrhu u Briselu donosi odluku o uvođenju evropske monetarne jedinice (EKU). Konačnu odluku o EMS donosi u Parizu 9/10. 3. 1979, koji stupa na snagu 13. 3. 1979.
20. 02. 1979. U presudi *Cassis de Dijon*, Evropski sud pravde iznosi stav da proizvod koji je registrovan u jednoj državi članici mora da bude registrovan i u drugim državama članicama, osim u slučaju da protiv toga govore bitni razlozi u pogledu zdravlja ili ekologije.
- 07–10. 06. 1979. Održavaju se prvi neposredni izbori za Evropski parlament. Na konstitutivnoj sednici 17–20. 7. 1979, članovi parlamenta biraju Simonu Vej (Simone Veil) za svoju predsednicu.
01. 01. 1981. Grčka pristupa EZ. Pregovori su zaključeni 3–4. 4. 1979, a potpisani 28. 5. 1979.
01. 01. 1981. Stupa na snagu sporazum iz Lomea II.
20. 01. 1981. Nova Komisija počinje sa radom pod rukovodstvom Gastona Torna (Gaston Thorn).

23. 02. 1982. Danski Grenland, koji je 1. 5. 1979. dobio autonomiju, na referendumu se sa 52% izjašnjava za istupanje iz EZ. Nakon svog istupanja, 1. 2. 1985. Grenland se pridružuje sa statusom „prekomorske oblasti i zemlje“.
30. 05. 1982. Španija pristupa NATO.
25. 01. 1983. Savet ministara sporazumeva se oko zajedničke politike ribarstva.
- 17–19. 06. 1983. U Štutgartu, Evropski savet razmatra plan Genšer-Kolombo (Genscher-Colombo) od 7. 11. 1981, i u Svečanoj deklaraciji o Evropskoj uniji iskazuje svoju volju za formiranjem političke i ekonomske unije.
14. 09. 1983. Alterio Spineli (Alterio Spinelli) Evropskom parlamentu izlaže nacrt ustava Evropske unije. Ovaj prihvata predlog 14. 2. 1984.
- 14–17. 06. 1984. Drugi neposredni izbori za Evropski parlament.
- 25–26. 06. 1984. U Fontenbleu, Evropski savet postiže dogovor oko formulisanja popusta za pristup Britanije, i formira Dodžov odbor za institucionalna pitanja, kao i Adoninov odbor za „Evropu građana“.
01. 01. 1985. Počinje izdavanje prvih evropskih putnih isprava.
07. 01. 1985. Nova Komisija počinje sa radom pod rukovodstvom Žaka Delora (Jacques Delors).
14. 06. 1985. Potpisuje se Šengenski sporazum (Šengen I) o postepenom ukidanju graničnih kontrola između Belgije, Nemačke, Francuske, Luksemburga i Holandije.
01. 01. 1986. Španija i Portugalija pristupaju EZ. Ugovori su prethodno potpisani 12. 6. 1985.
- 17–28. 02. 1986. Potpisuje se Jedinštveni evropski akt (JEA). On stupa na snagu 1. 7. 1987. godine. 14. 6. 1985, Komisija objavljuje Belu knjigu o zaokruživanju unutrašnjeg tržišta do 1992, koju je prihvatio Evropski savet 28/29. 6. 1985. Na istom samitu, on je zakazao međuvladinu konferenciju radi pripreme JEA za 9. 9. 1985, koja je zaključena sporazumom 2–4. 12. 1985.
01. 05. 1986. Stupa na snagu sporazum iz Lomea III.
29. 05. 1986. EZ preuzima zastavu Saveta Evrope.
14. 04. 1987. Turska podnosi zahtev za pristupanje.
01. 07. 1987. Stupa na snagu Jedinštveni evropski akt.
08. 07. 1987. Maroko konkuriše za prijem u EZ. Upit se odbacuje 1. 10. 1987 uz obrazloženje da Maroko nije evropska zemlja.
- 11–13. 02. 1988. Evropski savet u Briselu zaključuje finansijsku prognozu 1988–1992 (Delorov paket I), koju je prethodno izložila Komisija, 15. 2. 1987.

29. 03. 1988. Objavljuje se Čećinijev (Ceccini) izveštaj (The Cost of Non-Europe).
- 14–15. 07. 1988. Na konferenciji EZ i G7, ustanovljava se program Fare za Poljsku i Mađarsku koji se kasnije proširuje. 26. 9. 1988, EZ sa Mađarskom zaključuje prvi bilateralni sporazum o saradnji kojem će takođe slediti i drugi sporazumi.
12. 04. 1989. Delor podnosi izveštaj o Ekonomskoj i monetarnoj uniji, za čiju izradu je dao nalog Evropski savet 27–28. 6. 1988, u Hano-veru, i koji je odobrio 26–27. 6. 1989, u Madridu.
- 15–18. 06. 1989. Po treći put održavaju se izbori za Evropski parlament.
17. 07. 1989. Austrija podnosi zahtev za pristupanje.
- 08–09. 12. 1989. U Strazburu, Evropski savet usvaja Delorov plan o monetarnoj uniji, i donosi odluku o sazivanju međuvladine konferencije. Usvaja se socijalna povelja.
28. 04. 1990. U Dublinu, Evropski savet konsultuje se o procesu nemačkog ujedinjenja i o odnosima prema zemljama u tranziciji. Donosi se odluka o sazivanju druge međuvladine konferencije o političkoj uniji. Ona počinje 14–15. 12. 1990, u Rimu.
29. 05. 1990. Nastaje Evropska banka za obnovu i razvoj.
19. 06. 1990. Potpisivanjem Konvencije o primeni Šengenskog sporazuma (Šengen II) o kompenzacionim merama nakon ukidanja graničnih kontrola dopunjuje se Šengenski sporazum.
01. 07. 1990. Stupa na snagu prva faza Ekonomske i monetarne unije (potpuna liberalizacija protoka kapitala izuzev Španije, Portugali-je, Grčke i Irske).
03. 07. 1990. Kipar podnosi zahtev za pristupanje EZ. 16. 7. 1990. sledi Malta koja isti zamrzava 25. 11. 1996, da bi ga reaktivirala 10. 9. 1998.
03. 10. 1990. Pristupanjem pet novih pokrajina Saveznoj Republici Nemačkoj ostvaruje se prvo proširenje EZ na Istok.
- 19–21. 11. 1990. U Parizu, 34 države KEBS potpisuju Povelju nove Evrope.
- 14–15. 12. 1990. Evropski savet u Rimu daje saglasnost na program tehničke pomoći za države sledbenice Sovjetskog saveza (Tacis).
01. 07. 1991. Švedska podnosi zahtev za pristupanje EZ. 18. 3. 1992. sledi Finska, 20. 5. 1992. Švajcarska, a 25. 11. 1992. Norveška.
01. 09. 1991. Stupa na snagu sporazum iz Lomea IV.
- 09–10. 12. 1991. U Matrihtu, Evropski savet daje saglasnost sa novim Ugovorom. EEZ prerasta u EZ; donosi se odluka o EMU. EPK se proširuje u ZSBP. Tome se pridodaje saradnja u oblastima unutra-

šnjih poslova i pravosuđa. Ova tri stuba formiraju novu Evropsku uniju. Ugovor iz Mاستrihta potpisuje se 7. 2. 1992.

16. 12. 1991. Potpisuju se Evropski sporazumi sa Poljskom, Mađarskom i ČSFR (preneseni 4. 10. 1993. u Sporazum sa Češkom i Slovačkom). 1. 2. 1993, odnosno 8. 3. 1992. slede Bugarska odnosno Rumunija. Sporazumi sa Poljskom i Mađarskom stupaju na snagu 1. 2. 1994, a ostali sporazumi 1. 2. 1995.
22. 01. 1992. Francuska i Nemačka potpisuju osnivački akt *Evrokorpsa*.
02. 06. 1992. Danci na referendumu odbacuju Ugovor iz Mاستrihta sa tesnom većinom od 50,7%. U Irskoj 69,05% lica s pravom glasa 18. 6. 1992. glasa za njega, dok ga u Francuskoj, 20. 9. 1992, prihvata veoma slaba većina od 51,05%.
19. 06. 1992. U Petersburškoj deklaraciji, Zapadnoevropska unija (ZEU) za određene poslove kriznog menadžmenta i prevencije konflikta (Petersburška deklaracija/zadaci) dobija vojne nadležnosti.
06. 12. 1992. Na referendumu se stanovništvo Švajcarske izjašnjava sa 50,3% protiv Evropskog ekonomskog prostora, potom miruje zahtev za prijem u članstvo EZ.
- 11–12. 12. 1992. U Edinburgu, Evropski savet donosi odluku o vanrednim odredbama za Dansku i usvaja finansijsku prognozu 1993–1999 (Delorov paket II), koja, između ostalog, predviđa i kohezioni fond.
01. 01. 1993. Zaokružuje se proces stvaranja Unutrašnjeg tržišta.
- 21–22. 06. 1993. U Kopenhagenu, Evropski savet utvrđuje kriterijume za pristup (Kopenhaški kriterijumi: demokratija, tržišna privreda, sprovođenje *Akija*).
18. 05. 1993. Danci prihvataju izmenjenu verziju Ugovora iz Mاستrihta sa 51,8%.
12. 10. 1993. Nemački Savezni ustavni sud odbacuje tužbu protiv Ugovora iz Mاستrihta.
29. 10. 1993. U Briselu, Evropski savet donosi odluku u korist Frankfurta na Majni kao sedišta Evropskog monetarnog instituta (EMI) odnosno Evropske centralne banke (ECB).
01. 11. 1993. Stupa na snagu Ugovor iz Mاستrihta.
01. 01. 1994. Druga etapa Ekonomske i monetarne unije počinje utvrđivanjem kriterijuma konvergencije, i osnivanjem Evropskog monetarnog instituta.
01. 01. 1994. Stupa na snagu sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru. Potpisan je 2. 5. 1992. u Portu. Od 20. 6. 1990, vođeni su pregovori na osnovu jednog predloga Delora od 17. 1. 1989.

- Njemu pripadaju države EU, kao i Island i Norveška, a od 1. 5. 1995. i Lihtenštajn.
31. 03. 1994. Mađarska podnosi zahtev za prijem u članstvo EZ, a 5. 4. 1994. sledi Poljska.
- 24–25. 06. 1994. Na Krfu su potpisani ugovori o prijemu u članstvo sa Austrijom, Švedskom, Finskom i Norveškom. Pregovori su prethodno pokrenuti 1. 2. 1993, odnosno sa Norveškom 5. 4. 1993, a zaključeni 30. 3. 1994. godine. 16. 6. 1994, Austrijanci su se izjasnili za pristup, Finska sledi 16. 10. 1994, a Švedska 13. 11. 1994. godine. 28. 11. 1994, Norvežani su glasali protiv pristupanja.
- 09–12. 06. 1994. Po četvrti put održavaju se izbori za Evropski parlament.
- 09–10. 12. 1994. U Esenu, Evropski savet uvodi strategiju približavanja uz pripreme pristupanja.
01. 01. 1995. Austrija, Švedska i Finska postaju članice EU.
01. 01. 1995. KEBS se transformiše u OEBS.
23. 01. 1995. Nova Komisija počinje sa radom pod rukovodstvom Žaka Santera (Jacques Santer).
- 20–21. 03. 1995. U Parizu se potpisuje Pakt za stabilnost Srednje i Istočne Evrope. Prethodno je konferencija otvorena 26–27. 5. 1994.
26. 03. 1995. Ukidaju se granične kontrole u Šengenskom prostoru između Belgije, Nemačke, Francuske, Luksemburga, Holandije, Portugalijske i Španije. 26. 10. 1997. slede Italija, i 1. 12. 1997. Austrija.
12. 06. 1995. Potpisuju se Evropski sporazumi sa Estonijom, Letonijom i Litvanijom. Oni stupaju na snagu 1. 2. 1998.
22. 06. 1995. Rumunija podnosi zahtev za prijem u članstvo, 27. 6. 1995. sledi Slovačka, 13. 10. 1995. Letonija, 24. 11. 1995. Estonija, 8. 12. 1995. Litvanija, 14. 12. 1995. Bugarska, 17. 1. 1996. Češka. 10. 6. 1996. Slovenija potpisuje svoje Evropske sporazume koji stupaju na snagu 1. 2. 1999, i pri tome podnosi zahtev za prijem u članstvo.
- 15–16. 12. 1995. Evropski savet saziva međuvladinu konferenciju 29. 3. 1996. radi revizije Ugovora i utvrđuje „evro“ kao naziv za evropsku monetu. 13–14. 4. 1996, ministri finansija manjoj jedinici daju naziv „cent“.
01. 01. 1996. Na snagu stupa carinska unija između EU i Turske.
- 13–14. 12. 1996. U Dublinu Evropski savet donosi odluku o Paktu za stabilnost i rast i predstavlja buduće novčanice evra.
- 16–17. 06. 1997. Evropski savet postiže dogovor oko Amsterdamskog ugovora koji obuhvata reforme institucija i novu funkciju Visokog predstavnika za ZSBP. Ugovor se potpisuje 2. 10. 1997.

16. 07. 1997. Evropska komisija iznosi finansijsku prognozu za 2000–2006. (Agenda 2000).
- 12–13. 12. 1997. Evropski savet u Luksemburgu donosi odluku o otpočinjanju pregovora sa Estonijom, Poljskom, Slovenijom, Češkom i Kiprom. Nakon zajedničke konferencije u Londonu, 12. 3. 1998, na kojoj učestvuju i ostali kandidati, pregovori otpočinju 30. 3. 1998.
25. 03. 1998. Komisija iznosi ocenu o poštovanju kriterijuma konvergencije. Prema njoj, 1. 1. 1999, jedanaest zemalja može da uvede evro. 3. 5. 1998, Evropski savet daje svoju saglasnost i postiže dogovor oko toga da Wim Dizenberg (Wim Duisenberg) postane prvi predsednik Evropske centralne banke. 1. 6. 1998, ECB počinje sa radom kao sledbenica EMI.
01. 12. 1998. Stupa na snagu sporazum o Evropolu. 1. 7. 1999. počinje sa radom Evropska policijska služba.
03. 11. 1998. Počinje sa radom Evropski sud za ljudska prava u okviru Saveća Evrope u Strazburu.
- 03–04. 12. 1998. U mestu St. Malo, Francuska i Velika Britanija postižu dogovor oko uspostavljanja evropske odbrambene politike.
01. 01. 1999. Evro postaje nova valuta u Belgiji, Nemačkoj, Finskoj, Francuskoj, Irskoj, Italiji, Luksemburgu, Holandiji, Austriji, Portugaliji i Španiji.
12. 03. 1999. Poljska, Češka i Madarska pristupaju NATO.
15. 03. 1999. Santerova Komisija kolektivno podnosi ostavku. Prethodno je, 14. 1. 1999, od strane Parlamenta formirana anketna komisija potvrdila prigovore o korupciji (koji su upućeni ovoj Komisiji).
- 24–25. 03. 1999. Evropski savet u Berlinu usvaja Agendu 2000 i postiže dogovor da Romano Prodi bude naslednik Žaka Santera, na šta svoju saglasnost daje i Parlament, 5. 5. 1999.
01. 05. 1999. Stupa na snagu Ugovor iz Amsterdama.
- 03–04. 06. 1999. Evropski savet u Kelnu donosi odluku o prenošenju kapaciteta ZEU na EU, imenuje Havijera Solanu (Javier Solana) za Visokog predstavnika ZSBP i formira Konvent za osnovna prava, koji počinje sa radom 17. 12. 1999. pod rukovodstvom Romana Hercoga (Roman Herzog) kao predsednika.
- 10–13. 06. 1999. Po peti put glasa se za Evropski parlament.
19. 06. 1999. Pokreće se Bolonjski proces uz obrazovnu politiku u Evropi.
30. 07. 1999. 27 država u Sarajevu usvaja Pakt za stabilnost Balkana.
- 15–16. 10. 1999. U mestu Tampere, Evropski savet donosi odluku o stvaranju Prostora slobode, bezbednosti i pravde.

18. 10. 1999. Havijer Solana stupa na funkciju Visokog predstavnika za ZSBP. 19. 11. 1999, on uz to postaje i generalni sekretar ZEU.
- 10–11. 12.1999. Evropski savet na preporuku Komisije od 13. 10. 1999, u Helsinkiju usvaja pokretanje pregovora o pristupanju sa Bugarskom, Letonijom, Litvanijom, Maltom, Rumunijom i Slovačkom, koji počinju 15. 1. 2000, i proglašava Tursku za kandidata za pristupanje. On usvaja ciljeve i tela Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP), ali donosi i odluku o formiranju interventnih snaga u slučaju krize koje obuhvataju 60.000 osoba, i saziva novu Međuvladinu konferenciju radi revizije ugovora, koja počinje 14. 2. 2000.
04. 02. 2000. Nakon što je u Austriji formirana vlada u čijem sastavu je bila i desničarsko-populistička Slobodarska stranka Austrije (FPÖ), sve ostale države EU zamrzavaju bilateralne odnose sa Austrijom. Nakon preporuke od strane tri mudraca EU, 8. 9. 2000, da se odustane od sankcija, četrnaestorica 12. 9. 2000. ponovo uspostavljaju bilateralne odnose sa ovom zemljom.
- 22–23. 03. 2000. Evropski savet u Lisabonu sebi postavlja zadatak da putem razvoja informacione tehnologije i novih metoda ekonomske saradnje (otvorena koordinacija) do 2010. postane najsnažniji ekonomski prostor na svetu (Lisabonska strategija).
12. 05. 2000. Joška Fišer (Joschka Fischer) na Humboltovom univerzitetu drži govor o evropskim načelima, u kojem učvršćuje pojam gravitacionog centra. Žak Širak (Jaques Chirac) u govoru pred nemačkim Bundestagom, od 28. 6. 2000, pominje grupu pionira. Ovi govori nadovezuju se na ključnu ideju o Evropi u smislu dokumenta Šojble-Lamers (Schäuble-Lamers) od 1. 9. 1994.
- 19–20. 06. 2000. U mestu Santa Maria de Feira, Evropski savet definiše težišta nevojnog prevladavanja kriza i donosi, pritom, odluku o formiranju policijske trupe od 5.000 osoba za međunarodne intervencije. 20–21. 11. 2000. u Briselu se održava prva konferencija o pružanju doprinosa. 15–16. 6. 2001, Evropski savet u Geteborgu izrađuje smernice o prevenciji konflikata.
28. 09. 2000. Danci na referendumu sa 53,1% odbacuju učestvovanje u daljnjim etapama monetarne unije.
02. 10. 2000. Konvent iznosi svoj nacrt Povelje o osnovnim pravima.
02. 01. 2001. Grčka na preporuku Komisije od 3. 5. 2000. postaje članica Evrozone.
25. 03. 2001. Danska, Finska, Island, Norveška i Švedska postaju punopravne članice Šengenskog prostora. Granične kontrole prema Grčkoj ukinute su 26. 3. 2000.
26. 02. 2001. Potpisivanje Ugovora iz Nice.

07. 06. 2001. Irci odbacuju Ugovor iz Nice sa 53,87%. Nakon izmena, Irci 19. 10. 2002. daju svoju saglasnost (na ugovor) sa 62,89%.
13. 11. 2001. ZEU predaje sve operativne kapacitete EU i nadalje postoji samo još u svojstvu odbrambene zajednice, pošto se obaveza pružanja (vojne) pomoći iz obzira prema neutralnim zemljama ne prenosi na EU.
- 14–15. 12. 2001. Evropski savet u Lekenu donosi odluku da savetovanje oko novog Ugovora prenese na Konvent za budućnost Evrope. Na preporuku Komisije od 13. 11. 2001, kao rok za prijem prvih kandidata utvrđuje se 2004. godina. Pored toga, on proglašava da je bezbednosna i odbrambena politika spremna za primenu.
01. 01. 2002. Euro postaje opipljiv. Stavljaju se u promet kovanice i novčanice. Još 14/15/17. 12. 2001. otpočelo je izdavanje kovanica *Starter-Kitsa*. Nakon isteka prelaznog perioda do 1. 7. 2002, Euro postaje jedino platno sredstvo.
28. 02. 2002. Konstituise se Konvent o budućnosti Evrope pod rukovodstvom Valerija Žiskara d'Estena (Valery Giscard d'Esteng) kao njegovog predsednika. Nacrt konventa objavljen je 13. 6. 2003, odnosno u poslednjoj verziji 18. 7. 2003.
11. 11. 2002. Na samitu između EU i Rusije postiže se kompromis o putničkom saobraćaju za enklavu Kenigsberg.
- 12–13. 12. 2002. Evropski savet u Kopenhagenu, u skladu sa preporukom Komisije od 9. 10. 2002, zaključuje pregovore o pristupanju sa deset zemalja kandidata. Ugovori se potpisuju 16. 4. 2003. u Atini. Osim toga, EU sa NATO postiže dogovor o sporazumu na osnovu kojeg se EU omogućava korišćenje kapaciteta NATO.
01. 01. 2003. EU zajedno sa Evropskom policijskom misijom (EUPM) u Bosni i Hercegovini pokreće prvu operativnu intervenciju Evropske bezbednosne i odbrambene politike. Od 31. 3. 2003. do 15. 12. 2003. usledila je vojna operacija Konkordija (Concordia) u Makedoniji. 5. 6. 2003. pokreće se vojna operacija Artemis u Kongu koja se okončava 1. 9. 2003. 2. 12. 2004, operacija Althea zamenjuje SFOR u Bosni i Hercegovini.
17. 02. 2003. Stupa na snagu Ugovor iz Nice.
08. 03. 2003. Malta se na referendumu izjašnjava za pristupanje. Slede Slovenija (23. 3), Mađarska (12. 4), Litvanija (10–11. 5), Slovačka Republika (16–17. 5), Poljska (7–8. 6), Češka (13–14. 6), Estonija (14. 9) i Letonija (20. 9).
11. 03. 2003. Propadaju uloženi naponi UN oko ujedinjenja podeljenog ostrva Kipra. Prilikom pristupanja Kipra EU, za sever ostrva odlaze se primena zajedničkih pravnih tekovina.

01. 04. 2003. Stupa na snagu Sporazum iz Kotonua koji zamenjuje sporazum iz Lomea.
- 20–21. 06. 2003. Evropski savet u Solunu preuzima nacrt Ugovora o ustavu Evrope i nacrt Evropske bezbednosne doktrine. Osim toga, on Balkanu potvrđuje opciju pristupa. Hrvatska je još 21. 2. 2003. podnela zahtev za pristupanje, a 22. 3. 2004. sledi Makedonija.
14. 09. 2003. Švedani odbacuju uvođenje evra u svoju zemlju.
29. 03. 2004. Bugarska, Estonija, Letonija, Litvanija, Rumunija, Slovačka i Slovenija pristupaju NATO.
01. 05. 2004. Estonija, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka Republika, Slovenija, Češka, Mađarska i Kipar pristupaju EU. Uni-ja se širi za deset novih članica na sadašnjih 25 država.
- 10–13. 06. 2004. Po šesti put se bira Evropski parlament.
- 17–18. 06. 2004. Hrvatska dobija status kandidata za pristup.
26. 06. 2004. Estonija se kao prva nova članica priključuje Mehanizmu održavanja utvrđenih deviznih kurseva II. Slede Letonija (28. 4. 2005), Litvanija (27. 6. 2004), Malta (29. 4. 2005), Slovačka Republika (25. 11. 2005) i Kipar (29. 4. 2005). Danska je pristupila ovom mehanizmu 1. 1. 1999.
29. 10. 2004. Ugovor o ustavu potpisuje se u Rimu. U Briselu je evropski svet 16–17. 6. 2004. dao svoju saglasnost sa ovim Ugovorom, nakon što prethodno nije prihvaćen na Međuvladinoj konferenciji od 4. 10–13. 12. 2003.
18. 11. 2004. U drugom zaletu potvrđuje se nova Komisija pod predsednikom Komisije Hozeom Manuelom Barozom (José Manuel Barroso).
- 16–17. 12. 2004. Evropski savet donosi odluku o pokretanju pregovora o pristupanju Turske, kao i o potpisivanju ugovora o pristupanju Bugarske i Rumunije. Prethodno su pregovori sa Bugarskom i Rumunijom zaključeni 14. 12. 2004. Ugovori su svečano potpisani u Briselu 25. 4. 2005. Poslednji izveštaj Komisije od 26. 9. 2006. daje zeleno svetlo za pristup 1. 1. 2007.
21. 03. 2005. Ministri finansija postizu dogovor o reformi Pakta stabilnosti.
27. 05. 2005. Zaključuje se Primski ugovor od strane Belgije, Nemačke, Francuske, Luskemburga, Holandije, Austrije i Španije. On treba da olakša razmenu podataka u cilju borbe protiv kriminala. Njegovo prenošenje u pravo EU usvaja se 12/13. 6. 2007. Odredbe o njegovom sprovođenju donose se 23. 8. 2008.
29. 05. 2005. Francuzi odbacuju Evropski ustav. 1. 6. 2005. i Holandani se

- izjašnjavaju protiv njega. Prethodno su ga prihvatili parlamenti Litvanije (11. 11. 2004), Mađarske (20. 12. 2004), Italije (25. 1. 2005), Slovenije (1. 2. 2005), Grčke (19. 4. 2005), Slovačke Republike (11. 5. 2005), Austrije (25. 5. 2005), Nemačke (27. 5. 2005), a Španci su ga prihvatili još 20. 2. 2005 na referendumu. 2. 6. 2005. ratifikovala ga je Letonija. Nakon kriznog samita u Briselu 17–18. 6. 2005, koji donosi odluku o uvođenju pauze za razmišljanje, Luksemburžani na referendumu 10. 7. 2005. glasaju sa „da“. I Kipar ratifikuje ustav (30. 6. 2005), isto kao i Malta (6. 7. 2005) Belgija (8. 2. 2006) i Estonija (9. 5. 2006).
03. 10. 2005. Pokreću se pregovori sa Turskom i Hrvatskom. 29. 7. 2005, Ankara je potpisala protokol o priširenju carinske unije na deset novih država EU.
09. 12. 2005. Komisija daje preporuku da Makedonija dobije status kandidata za pristupanje EU. Evropski savet 15–16. 12. 2005. prihvata ovu preporuku.
- 15–16. 12. 2005. Nakon žilavih pregovora, Evropski savet usvaja finansijsku projekciju za 2007–2013. Potom, 17. 5. 2006. svoju saglasnost daje i Evropski parlament. Agendu 2007 je pod naslovom „Izgradimo našu zajedničku budućnost“ predstavio predsednik Komisije Romano Prodi, 10. 2. 2004. Na sednici Evropskog saveta od 16–17. 6. 2006, pre svega je spor oko postupka za pristup Britanije sprečio dogovor oko luksemburškog predloga kompromisa od 29. 5. 2005.
27. 04. 2006. EU donosi odluku o slanju 1.500 vojnika (EUFOR CD Kongo) sa ciljem obezbeđivanja izbora u Kongu. Ova operacija počela je 30. 7. 2006, a okončana 30. 11. 2006.
01. 07. 2006. Stupa na snagu Ugovor o osnivanju Energetske zajednice između EZ, Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Srbije i Kosova.
01. 01. 2007. Rumunija i Bugarska postaju članice EU.
01. 01. 2007. Slovenija uvodi evro. Savet Ekofin je 11. 7. 2006. na preporuku Komisije od 16. 5. 2006. doneo odgovarajuću odluku. Slovenija je podnela zahtev (za uvođenje evra) 8. 3. 2006. Komisija nije podržala zahtev Litvanije od 16. 3. 2006, usled povećane inflacije, a Evropski savet odbacio je taj zahtev 15–16. 6. 2006. u Briselu.
13. 02. 2007. ESP obara „zakon VW“. U presudama o pravnim sporovima *Viking* (11. 12. 2008), *Laval* (18. 12. 2008) i *Rifert* (3. 4. 2008), ESP ograničava nacionalno tarifno pravo u korist unutrašnjeg

tržišta.

- 08–09. 03. 2007. Evropski savet u Briselu usvaja novu energetska i klimatsku politiku. Između ostalog, u EU treba do 2020. da se smanji emisija gasova koji izazivaju efekat staklene bašte za 20 posto (referentna godina 1990), da se poveća udeo obnovljive energije koji će onda pokrivati 20 posto ukupne potrebe energije, i da se poboljša energetska efikasnost za 20 posto.
27. 03. 2007. U savetu Ekofin, ministri finansija postižu dogovor o uspostavljanju Evropskog platnog prostora.
- 21–23. 06. 2007. Pod predsedavanjem Nemačke, Evropski savet u Briselu postiže dogovor o pokušaju rešavanja ustavne krize. Bez ustavne simbolike i sa dužim prelaznim rokovima, sadržaj odbačenog ustava treba da se prenese u novi ugovor. Ovom dogovoru je 25. 3. 2007. prethodila Berlinska deklaracija.
15. 10. 2007. Sa Crnom Gorom potpisan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. 29. 4. 2008. sledi potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom. 12. 2. 2008. usvaja se prerađeno pristupno partnerstvo sa Hrvatskom. 16. 2. 2008. ustanovljava se Misija EU zadužena za vladavinu prava (EULEX) na Kosovu.
- 18–19. 10. 2007. Pod predsedavanjem Portugala Savetom, predsednici država i vlada postižu sporazum oko Ugovora iz Lisabona. 27. 7. 2008. zvanično je otvorena konferencija o reformi nacrtu ustava. 12. 12. 2007. u Strazburu se potpisuje povelja o osnovnim pravima, a 13. 12. 2007. Ugovor iz Lisabona u manastiru Hieronimus (Hieronymus) u Lisabonu.
21. 12. 2007. Estonija, Češka, Litvanija, Mađarska, Letonija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija postaju punopravne članice Šengenskog prostora. 12. 12. 2008. ukidaju se kontrole lica prema Švajcarskoj. U martu 2009, treba da se ukinu kontrole lica na aerodromima.
01. 01. 2008. Malta i Kipar uvode evro. Savet Ekofin je prethodno, 10. 7. 2007, dao saglasnost na preporuku Komisije od 16. 5. 2007.
28. 01. 2008. Donosi se odluka o vojnoj misiji EUFOR Čad/RCA koja se pokreće 15. 3. 2008.
30. 03. 2008. Stupa na snagu sporazum o avio-saobraćaju „Open Skies“ između EU i SAD.
12. 06. 2008. Irci odbacuju Ugovor iz Lisabona sa 53,4% glasova protiv. Izuzev Češke, sve su članice ratifikovale Ugovor ili ga ratifikuju nakon irskog „ne“ (Nemačka i Poljska ga usled nedostatka potpisa čelnika države još nisu deponovale): Mađarska (17. 12. 2007), Malta i Slovenija (29. 1. 2008), Rumunija (4. 2. 2007),

Francuska (14. 2. 2008), Bugarska (21. 3. 2008), Austrija (9. 4. 2008), Danska (24. 4. 2008), Poljska i Slovačka (10. 4. 2008), Portugalija (23. 4. 2008), Letonija i Litvanija (8. 5. 2008), Nemačka (23. 5. 2008), Luksemburg (29. 5. 2008), Estonija, Finska i Grčka (11. 6. 2008), Velika Britanija (18. 6. 2008), Kipar (3. 7. 2008), Holandija (9. 7. 2008), Belgija (10. 7. 2008), Španija (15. 7. 2008), Italija (31. 7. 2008), Švedska (20. 11. 2008).

13. 07. 2008. U Parizu je osnovana Sredozemna unija.
- 15–16. 08. 2008. Gruzija i Rusija potpisuju mirovni plan koji je predložila EU o okončanju Kavkaskog rata koji je počeo 8. 8. 2008.
07. 10. 2008. Ministri finansija EU donose odluku o garanciji za štedne uloge u EU u visini od najmanje 50.000 evra, kao i o podršci za banke koje su relevantne za sistem. 12. 10. 2008, članice Evrozone postižu sporazum o zajedničkim pravilima za delovanje na nivou nacije. 16. 10. 2008, Evropski savet najavljuje pomoć za industriju. 4. 11. 2008, ministri finansija EU usvajaju hitni kredit za Mađarsku. Sa slomom *Investmentbank Lehman Brothers*, 15. 9. 2008, pucanje „hipotekarnog mehura“ u SAD dovelo je do globalne finansijske krize.
20. 11. 2008. Ministri za poljoprivredu okončavaju pregovore o budućoj raspodeli subvencija za poljoprivredu.
08. 12. 2008. Počinje vojna misija Atalanta u cilju suzbijanja piraterije pred obalom Somalije.
01. 01. 2009. Slovačka uvodi evro. 8. 7. 2008, savet Ekofin dao je saglasnost sa preporukom Komisije od 7. 5. 2008.
- 4–7. 06. 2009. Izbori za 7. Evropski parlament.

Registar skraćenica

Veliki broj evropskih skraćenica ustalio se, dok je još veći broj skraćenica EU ponovo odbačen. Svakodnevni posao u Evropi i evropske studije više ne mogu da se zamisle bez ovih ustaljenih skraćenica, tako da terminološka baza podataka IAET (Inter-Active Terminology for Europe) predstavlja korisno pomoćno sredstvo. Pod linkom <http://iate.europa.eu> mogu se potražiti ne samo objašnjenja već i akronimi i zvanični nazivi na drugim službenim jezicima EU. U ovom pregledu date su skraćenice koje su najčešće korišćene u „Evropi od A do Š“.

| | |
|---------|---|
| AEN | Alijansa za Evropu nacija |
| ALDE | Alijansa liberala i demokrata za Evropu |
| BDP | bruto društveni proizvod |
| BND | bruto nacionalni dohodak |
| BPG | bez političke grupe tj. nepripadanje nijednoj poslaničkoj grupi u Evropskom parlamentu |
| CEEP | Evropski centar za preduzeća sa javnim učešćem |
| CEFTA | Sporazum o slobodnoj trgovini država Centralne Evrope |
| CEN | Evropski odbor za standardizaciju |
| Cenelek | Evropski odbor za elektrotehničku standardizaciju |
| CIVCOM | Odbor za civilne aspekte kriznog menadžmenta |
| COHOM | Radna grupa za ljudska prava |
| COST | Evropska saradnja u oblasti naučnog i tehničkog istraživanja (<i>European Coordination in the field of Scientific and Technical Research</i>) |
| ČEP | Član Evropskog parlamenta (poslanik EP) |
| DČ | Država članica |
| EACEA | Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizuelne medije i kulturu |
| EBOP | Evropska bezbednosna i odbrambena politika |
| EBS | Evropska bezbednosna strategija |
| EBŽS | Evropski biro za životnu sredinu |
| ECAP | European Capability Action Plan |

| | |
|--------|--|
| ECB | Evropska centralna banka |
| ECPE | Evropsko centralno udruženje javne privrede |
| EDP | Evropska demokratska partija |
| EEP | Evropski ekonomski prostor |
| EESO | Evropski ekonomski i socijalni odbor |
| EEZ | Evropska ekonomska zajednica |
| EFA | Evropska slobodna alijansa (European Free Alliance) |
| EFOGP | Evropski fond za orijentaciju i garancije u poljoprivredi |
| EFR | Evropski fond za razvoj |
| EFRR | Evropski fond za regionalni razvoj |
| EFSA | Evropska agencija za bezbednost namirnica |
| EFTA | Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu |
| EFZS | Evropska federacija zelenih stranaka (EFGP – European Federation of Green Parties) |
| EGFP | Evropski garantni fond za poljoprivredu |
| EIB | Evropska investiciona banka |
| EIDLJP | Evropska inicijativa (/instrument) za demokratiju i ljudska prava (EIDHR – European Initiative for Democracy and Human Rights) |
| EIS | Evropski istraživački savet |
| EISP | Evropski instrumenti dobrosusedstva i partnerstva |
| EKHO | Kancelarija EZ za humanitarna pitanja |
| EKLJP | Evropska konvencija o ljudskim pravima |
| EKO | Evropski kvalifikacioni okvir |
| EKOFIN | Savet ministara za ekonomiju i finansije |
| EKR | Evropski konzervativci i reformisti |
| EKS | Evropska konfederacija sindikata |
| EL | Partija evropske levice |
| ELDR | Evropska liberalna, demokratska i reformska partija (ELRD – European Liberal, Democrat and Reform Party) |
| EMK | Evropska ministarska konferencija |
| EMP | Evromediteransko partnerstvo |
| EMS | Evropski monetarni sistem |

| | |
|--------|--|
| ENP | Evropska narodna partija (EPP – European Peoples Party) |
| ENP-ED | Evropska narodna partija – evropske demokrate |
| ENPI | Evropska politika prema susedima i partnerstva |
| ENS-HD | Evropska narodna stranka – hrišćanske demokrate |
| EOA | Evropska agencija za odbranu |
| EOZ | Evropska odbrambena zajednica |
| EP | Evropski parlament |
| EPFRRP | Evropski poljoprivredni fond za razvoj ruralnog prostora |
| EPK | Evropska politička saradnja |
| EPKP | Evropski program za klimatske promene |
| EPS | Evropska politika prema susedima |
| EPSO | Evropski privredni i socijalni odbor |
| EPZ | Evropska politička zajednica |
| ERF | Evropski ribolovni fond |
| ERU | Evropska radiodifuzna unija |
| ESA | Evropska svemirska agencija |
| ESCB | Evropski sistem centralnih banaka |
| ESF | Evropski socijalni fond |
| ESP | Evropski sud pravde |
| ESPI | Evropski institut za svemirsku politiku |
| Esprit | (Evropski strateški program za istraživanja i informacione tehnologije) European Strategic Programme for Research and Information Technologies |
| ETSI | Evropski institut za telekomunikacione standarde |
| EUD | EU-demokrate |
| EU-ETS | EU-sistem za trgovinu emisionim pravima (EU Emission Trading System) |
| EUHD | Evropska unija hrišćanskih demokrata |
| EUI | Evropski univerzitetski institut |
| EU-P | Evropsko pravo |
| EUPM | EU-policijska misija |
| Eureka | Evropska agencija za koordinaciju istraživanja (European Research Coordination Agency) |

| | |
|----------------|--|
| EURS | Evropski revizorski sud |
| EUSC | Satelitski centar Evropske unije |
| Evroatom, EZAE | Evropska zajednica za atomsku energiju |
| EZUČ | Evropska zajednica za ugalj i čelik |
| FARE | Program pomoći za ekonomsko restrukturisanje država Srednje i Istočne Evrope (PHARE) |
| ICAO | Međunarodna organizacija za civilno vazduhoplovstvo |
| IFRR | Instrument finansiranja razvoja ribarstva |
| IMO | Međunarodna pomorska organizacija |
| IND/DEM | Nezavisnost i demokratija (politička partija tj. poslanička grupa u EP) |
| ITR | Istraživanje i tehnološki razvoj |
| JEA | Jedinstveni evropski akt |
| KBE | Konvencionalne borbene snage Evrope (CFE – Conventional Forces in Europe Treaty) |
| KIVKOM | Odbor za civilni krizni menadžment |
| KOM | Komisija |
| KORE | Kongres opština i regiona Evrope |
| KOREPER | Komitet stalnih predstavnika (KSP) |
| KOSAK | Konferencija odbora za evropske poslove parlamenata članica EU |
| KOST | Evropska saradnja u oblasti naučnih i tehničkih istraživanja |
| KUEL/NZL | Konfederacija Ujedinjene evropske levice / Nordijske zelene levice |
| KV | Kvalifikovana većina |
| LLL | Doživotno učenje |
| MAP | Program za uređenje ribarskih flota |
| MEDA | Program ekomske i finansijske saradnje EU-Sredozemlje |
| MFN | Najveće povlašćivanje (most favoured nation) |
| MOK | Metod otvorene koordinacije |
| NBS | Nacionalna bezbednosna strategija |
| NSOP | Nacionalni strateški okvirni plan |
| OEBS | Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi |
| OEF | Odbor za ekonomiju i finansije |

| | |
|-------------|--|
| OESR | Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) |
| OSP | Odbor stalnih predstavnika |
| OTIF | Međunarodna organizacija za međunarodni prevoz robe železnicom |
| OŠP | Opšta šema preferencijala |
| PASD | Progresivna alijansa socijalista i demokrata |
| PBO | Političko-bezbednosni odbor |
| PBPK | Politički i bezbednosno-politički komitet |
| PES | Partija evropskih socijalista (PES – Party of European Socialists) |
| PPSKP | Policajska i pravosudna saradnja u krivičnim predmetima |
| PS | Prvostepeni sud |
| PS-EU | Prvostepeni sud EU |
| PSP | Proces stabilizacije i pridruživanja |
| SER | Skupština evropskih regiona |
| SET-Plan | Strateški plan energetske tehnologije |
| SKP | Specijalni komitet za poljoprivredu |
| Sl. l. | Službeni list |
| Sl. Zb. ESP | Službena zbirka Evropskog suda pravde |
| SMP | Srednja i mala preduzeća |
| SORE | Savet opština i regiona Evrope |
| SPE | Socijaldemokratska partija Evrope |
| SRS | Savet za regionalnu saradnju (RCC – Regional Cooperation Council) |
| SSP | Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju |
| STO | Svetska trgovinska organizacija |
| SUS | Savezni ustavni sud |
| ŠIS | Šengenski informacioni sistem |
| TAIEKS | Kancelarija za razmenu informacija o tehničkoj pomoći |
| TEM | Transevropske mreže |
| TEM-S | Transevropska mreža saobraćajnih puteva |
| UEAE | Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju |
| UEU | Ugovor o Evropskoj uniji |

| | |
|------------|--|
| UEU-L | Ugovor iz Lisabona |
| UEZ | Ugovor o Evropskoj zajednici |
| UNICE | Unija industrijskih poslodavaca i udruženja poslodavaca Evrope |
| UNREU | Ugovor o načinu rada Evropske unije |
| UO[E]I | Usluge od opšteg [ekonomskog] interesa |
| US | Upravni sud |
| UUE | Ugovor o ustavu za Evropu |
| UzS | Unija za Sredozemlje |
| VKEU | Vojni komitet Evropske unije |
| VKNM | Visoki komesar za nacionalne manjine |
| VŠEU | Vojni štab Evropske unije |
| ZELENI/SEA | Zeleni/Slobodna evropska alijansa |
| ZEU | Zapadnoevropska unija |
| ZIC | Zajednička istraživačka centrala |
| ZII | Zajednička istraživačka institucija |
| ZPP | Zajednička poljoprivredna politika |
| ZPR | Zajednička politika u oblasti ribarstva |
| ZSBP | Zajednička spoljna i bezbednosna politika |

Registar autora

Dr Franko Algieri (Franco Algieri), Austrijski institut za Evropsku bezbednosnu politiku, Maria Encensdorf.

Dr Mariano Barbato, Akademski savet, European Studies, Univerzitet Pasau.

Peter Beker (Peter Becker), M.A., naučni saradnik istraživačke grupe za integracije EU, Fondacija za nauku i politiku, Berlin.

Prof. dr Štefan Birling (Stephan Bierling), profesor za međunarodnu politiku/transatlantske odnose na Univerzitetu u Regensburgu.

Barbara Bether (Barbara Böttcher), načelnica odeljenja za ekonomsku i evropsku politiku istraživačkog odeljenja Nemačke Banke (*Deutsche Bank*), Frankfurt na Majni.

Dr Arnd Buše (Arnd Busche), naučni saradnik u centrali CDA-Nemačka, Berlin.

Matijas Šardon (Matthias Chardon), M.A., šef istraživačke grupe o Evropi u Centru za primenjena politička istraživanja Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu.

Dr Udo Didrihs (Udo Diedrichs), naučni saradnik u Istraživačkom institutu za političke nauke i pitanja Evrope Univerziteta u Kelnu.

Dr Hans Gerhard Erhart (Hans-Gerhard Ehrhart), šef centra za Evropske mirovne i bezbednosne studije u Institutu za istraživanja o miru i bezbednosnoj politici Univerziteta u Hamburgu.

Janis A. Emanoulidis (Janis A. Emmanouilidis), *Stavros Costopulos Research Fellow* u „Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP)“ u Atini.

Dr Klaus Giring (Claus Giering), službenik Evropske komisije u Briselu, Generalni direktorat za preduzeća.

Anke Gimbal, direktorka, Nemački savez pravnicā, Berlin.

Gerlinde Groitl, M.A. naučna saradnica profesure za međunarodnu politiku Univerziteta u Regensburgu.

Dr Holger B. Fridrih (Holger B. Friedrich), asistent CFO kod „Gruner + Jahr Co KG“ Hamburg.

Dr Ines Hartvig (Ines Hartwig), službenica Evropske komisije u Briselu, Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednakost šansi.

Dr Fridrih Hajneman (Friedrich Heinemann), šef istraživačke oblasti za opozivanje preduzeća i javnu finansijsku ekonomiju, Centar za Evropsko ekonomsko istraživanje, Manhajm.

Olaf Hiltenbrand (Olaf Hillenbrand), zamenik šefa istraživačke grupe o pitanjima budućnosti u Centru za primenjena politička istraživanja Instituta „Geschwister Scholl“ za političke nauke Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu.

Frank Hofmajser (Frank Hoffmeister), službenik Evropske komisije, kao dodatno zanimanje profesor na Slobodnom Univerzitetu u Briselu, Brisel

Andreas Hofman (Andreas Hofmann), M.A., naučni saradnik na Istraživačkom institutu za političke nauke i pitanja Evrope Univerziteta u Kelnu.

Bernd Hiteman (Bernd Hüttenmann), M.A., generalni sekretar Evropskog pokreta za Nemačku, službeno registrovanog udruženja, Berlin

Prof. dr Matijas Jop (Mathias Jopp), direktor instituta za evropsku politiku, Berlin, počasni profesor univerziteta „Eberhard Karl“ u Tbingenu.

Dr Fridman Kainer (Friedmann Kainer), naučni saradnik, Institut za nemačko i evropsko pravo privrednih društava i privredno pravo, Univerzitet „Ruprecht Karl“ u Hajdelbergu.

Prof. dr Robert Kajzer (Robert Kaiser), Institut za političke nauke „Geschwister Scholl“ Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu.

Dr Katrin Krehan, pravnica-pripravnik, naučni saradnik na Katedri za javno pravo, posebno međunarodno i evropsko pravo, Nemačka visoka škola za upravne nauke u Špajeru.

Ingo Linzenman (Ingo Linsenmann), M.A., naučni saradnik Centra Robert Šuman, Evropski visokoškolski institut, Firenca.

Dr Barbara Lipert (Barbara Lippert), zamenik direktora Instituta za evropsku politiku, Berlin.

Prof. Dr Kristijan Lipert (Christian Lippert), stručna oblast teorije proizvodnje i resurna ekonomika u poljoprivredi, Univerzitet „Hohenhajm“ u Štutgartu.

Prof. dr Zigfrid Magiera (Siegfried Magiera), univerzitetski profesor, Katedra za javno pravo, posebno međunarodno i evropsko pravo, Nemačka visoka škola za upravne nauke u Špajeru.

Dr Andreas Maurer, Dipl. Pol. D.E.E.A., šef istraživačke grupe za integracije Evropske unije, Fondacija za nauku i politiku, Berlin.

Dr Remi Maier-Rigo (Remi Maier-Rigaud), službenik Evropske komisije, Brisel.

Dr Jirgen Mitag (Jürgen Mittag). M.A., Akademski savet, Univerzitet „Rur“ u Bohumu, Direktor Instituta za socijalna kretanja i Fondacije biblioteke Rurske oblasti.

Prof. dr dr Jerg Monar (Jörg Monar), Profesor za *Contemporary European Studies*, ko-direktor Evropskog instituta „Sussex“, Univerzitet Saseks (Brajton).

Prof. dr Peter-Kristijan Miler-Graf (Peter-Christian Müller-Graff), Institut za nemačko i evropsko pravo privrednih društava i privredno pravo, Univerzitet „Ruprecht Karl“ u Hajdelbergu.

Ulrike Nušeler (Ulrike Nuscheler), M.A., Evropska komisija, Brisel.

Dr Elfride Regelsberger, zamenica direktora Instituta za Evropsku politiku, Berlin.

Verena Šefer (Verena Schäfer), M.A., naučna saradnica Istraživačkog instituta za političke nauke i pitanja Evrope Univerziteta u Kelnu.

Urzel Šlihting (Ursel Schlichting), M.A., naučna referentkinja na Institutu za mirovno istraživanje i bezbednosnu politiku Univerziteta u Hamburgu.

Majk Šmal (Maik Schmah), službenik Evropske komisije, Brisel.

Prof. dr Zigmar Šmit (Siegmar Schmidt), profesor političkih nauka Univerziteta Koblenz-Landau, odsek Landau.

Prof. dr Hajnrh Šnajder (Heinrich Schneider), Univerzitet u Beču, počasni član upravnog odbora Instituta za evropsku politiku, Berlin.

Prof. dr Frank Šulc-Nizenvant (Frank Schulz-Niesenwandt), direktor odseka za socijalnu politiku i odseka za zadrugarstvo, Ekonomski i socijalno-ekonomski fakultet Univerziteta u Kelnu.

Sara Zeger (Sarah Seeger), M.A., naučna saradnica istraživačke grupe *Evropa* u Centru za primenjenu politička istraživanja Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu.

Dr Katrin Zimhandl (Katrin Simhandl), politička naučnica i politička savetnica, Berlin.

Dr Oto V. Zinger (Otto W. Singer), Nemački Bundestag, resor za kulturu i medije.

Izabele Tanus (Isabelle Tannous) M.A., Univerzitet „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu /Institut za mirovno istraživanje i bezbednosnu politiku Univerziteta u Hamburgu.

Dr Barbara Tam (Barbara Tham), naučna saradnica istraživačke grupe za omladinu i Evropu, Centar za primenjenu politička istraživanja, Institut za političke nauke „Geschwister Scholl“ Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu.

Funda Tekon, dipl. ekon., naučni saradnik Istraživačkog instituta za političke nauke i pitanja Evrope Univerziteta u Kelnu.

Jirgen Turek (Jürgen Turek), M.A., šef istraživačke grupe za pitanja budućnosti, Centar za primenjenu politička istraživanja, Institut za političke nauke „Geschwister Scholl“ Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu.

Gabi Umbah (Gaby Umbach), M.A., naučna saradnica na Istraživačkom institutu za političke nauke i pitanja Evrope Univerziteta u Kelnu.

Dr Peter M. Vagner (Peter M. Wagner), službenik Evropske komisije u Briselu, Generalni direktorat za preduzeća.

Prof. dr *honoris causa* Verner Vajdenfeld (Werner Weidenfeld), profesor za predmet političke nauke, i direktor Centra za primenjenu politička istraživa-

nja, Institut za političke nauke „Geschwister Scholl“ Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu.

Zimone Veske (Simone Weske), M.A., Centar za primenjenu politička istraživanja u Institutu za političke nauke „Geschwister Scholl“ Univerziteta „Ludvig Maksimilijan“ u Minhenu.

Prof. dr Wolfgang Vesels (Wolfgang Wessels), profesor katedre Žan Mone, Institut za istraživanje političkih nauka i pitanja Evrope, Univerzitet u Kelnu; predsednik upravnog odbora Instituta za Evropsku politiku, Berlin, predsednik TEPSA (Trans European Policy Studies Association), Brisel.

Registar ličnih imena i pojmova

Radi brzog orijentisanja, brojevi stranica iz pojedinačnih priloga u „Evropi za prelistavanje“ odštampani su *kurzivom*, a brojevi stranica na kojima se nalaze pojmovi koji se koriste u „Abecedi Evrope“ obeleženi su **polucrnim slogom**.

- Acquis communautaire **361**
 Adonino odbor 29, 66
 AETR-presuda 319
 Agencije EU 159, **361**
 Agenda 2000 **361**
 Agenda 2007 57, 60
 Agenda / Strategija iz Lisabona 195, 260, 328, 361
 Agrarna politika 45–52
 Airbus (Erbas) **361**
 Anketni odbor **362**
 Antidamping-carine i kompenzacione carine **362**
 Antidiskriminaciona politika 53–56, 68

 Barselona-proces 109, 228, 230, 321, 362
 Battle groups **362**
 Bela knjiga **362**
 Berlinska deklaracija **362**
 BEUC (Bureau Européen des Unions des Consommateurs) **363**
 Bezbednost životnih namirnica **363**
 Borba protiv siromaštva 112, 214, 288, 316
 Budžet i finansije 57–64
 BusinessEurope (Confederation of European Business) **363**

 Carinska unija **363**
 CEDEFOP – Evropski centar za unapređenje profesionalnog obrazovanja **363**
 CEEP – Evropski savez stručnih udruženja javne ekonomije **363**

 CERN – Evropska organizacija za nuklearna istraživanja **364**
 Comenius 194, 366, 398
 COPA – Komitet strukovnih poljoprivrednih organizacija 364
 COSAC (Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires) (vidi i: Saradnja iz međuparlamenata) 382
 COST – Evropska saradnja na polju naučnog i tehničkog istraživanja **364**

 Delorov izveštaj **364**
 Delorov paket I **364**
 Delorov paket II **365**
 Demokratski deficit EU 15, **365**
 Diferencirana integracija (vidi Fleksibilizacija)
 Dijalog socijalnih partnera **365**
 Direktive **365**
 Dodž-odbor 29
 Donje granične uvozne cene **365**
 Doživotno učenje 194, **365**
 Države Beneluksa **366**
 Državljanstvo Unije 60, 65–69, 132, 275
 Dvostruka funkcija 357, 407
 Dvostruka većina 14, 190–191, 266–267, 306, 346, **366**

 ECB (vidi Evropska centralna banka)
 EFTA 224, **366**
 EFTA – proširenje **366**
 EKHO (ECHO – Služba humanitarne pomoći EZ) **366**

- Ekološka politika 70–72
- Ekonomska i monetarna unija – EMU 73–75
- Ekonomska politika 76–79
- Eko-revizija **367**
- EMU (EKI) **367**
- Energetska politika 80–83, 160, 239
- Era smus (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students) 194, **367**
- Erasmus Mundus **367**
- EUREKA – Evropska agencija za koordinaciju istraživanja **367**
- EURIDIKA **368**
- Eurochambres **368**
- Evro **368**
- Evrojust – Evropski ured za saradnju u oblasti pravo suda 84–85
- Evrokorpus **368**
- Evromeditersko partnerstvo – EMP 228
- Evropa i simboli **368**
- Evropa-Unija **369**
- Evropol 84, 121, 300, **369**
- Evropska agencija za životnu sredinu 71, **369**
- Evropska banka za obnovu i razvoj – EBRD **369**
- Evropska bezbednosna i odbrambena politika – EBOP 86–93, 100, 120, 210, 221, 303, 335, 353–358
- Evropska bezbednosna strategija – EBS 92, 109, 209, 218, 353, 362, **369**
- Evropska centralna banka – ECB 94–96
- Evropska investiciona banka 259, 290, 325, 369
- Evropskakomisija 97–105
- Evropska komora Bundesrata **370**
- Evropska konfederacija sindikata – EKS **370**
- Evropska konvencija o ljudskim pravima – EKLJP 106–108, 211, 273, 310
- Evropska ministarska konferencija – EMK **370**
- Evropska odbrambena agencija 92, **370**
- Evropska odbrambena zajednica – EOZ 19, 88, **370**
- Evropska organizacija za monitoring droga i zavisnosti od droga **371**
- Evropska policijska služba (vidi Evropol)
- Evropska politička saradnja – EPK 23–31, 87–88, 117, 351–356, **371**
- Evropska politička zajednica – EPZ 20, 88, 126
- Evropska politika prema susedima 109–114
- Evropska svemirska agencija – ESA 235, **371**
- Evropska unija 115–125
- Evropska vozačka dozvola **371**
- Evropska zajednica za atomsku energiju – EVRO ATOM 80, 97, 175–177, 184, 186, 253, **371**
- Evropska zajednica za uglj i čelik – EZUČ **372**
- Evropska zona slobodne trgovine (vidi EFTA)
- Evropske stranke 126–130
- Evropski biro za životnu sredinu – EBŽS **372**
- Evropski centar za parlamentarno istraživanje i dokumentaciju **372**
- Evropski ekološki simboli **372**
- Evropski ekonomski prostor – EEP 194, 233, 281, 286, **372**
- Evropski fond za izbeglice **372**
- Evropski fond za orijentaciju i garancije u poljoprivredi – EFOGP 47–50, 324
- Evropski fond za razvoj – EFR **372**
- Evropski fond za regionalni razvoj – EFRR 322, 324–325, **373**
- Evropski garantni fond za poljoprivredu – EGFP **373**

- Evropski identitet 131–134
- Evropski instrument dobrosusedstva i partnerstva – EISP 112, 228
- Evropski istraživački prostor 252–253
- Evropski izbori **135–141**
- Evropski koledž **373**
- Evropski konvent 39, 68, 342, **373**
- Evropski monetarni sistem – EMS 24, **373**
- Evropski nalog za hapšenje **374**
- Evropski omladinski centar **374**
- Evropski omladinski forum EU **374**
- Evropski parlament 142–150, 266
- Evropski pokret (u Nemačkoj) **374**
- Evropski poljoprivredni fond – EPFRRP **374**
- Evropski privredni i socijalni odbor – EPSO 151–153
- Evropski radnički saveti **375**
- Evropski revizorski sud – EURS 154–156
- Evropski savet 157–161
- Evropski sistem centralnih banaka – ESCB 73, 94–96, 181, **375**
- Evropski socijalni fond – ESF 314–316, 324–325, **375**
- Evropski sporazumi 32, 233, **375**
- Evropski sud pravde – ESP 162–166, 184, 211, 265, 273, 299, 304, 317, 344
- Evropski univerzitetski institut – EUI **375**
- Evropski zavod za patente **376**
- Evrostat **376**
- Evrovizija **376**
- FARE – PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy) **376**
- Finalitet **376**
- Finansijski okvir 2007–2013 59–64, 146, 218, 261–262, 324
- Fleksibilizacija 167–170
- Fušeovi planovi 22, 166, **377**
- Galileo 236, **377**
- Granične kontrole **377**
- Grundtvig 194
- Harmonizacija 208–209, 221, 259, 295, **378**
- Harmonizacija poreza **378**
- Haška konferencija na vrhu **378**
- Haški kongres **378**
- Humanitarna pomoć **379**
- Industrijska politika 171–174, 244, 254
- Inicijativa „sve osim oružja“ 291
- Instrument finansiranja razvoja ribarstva – IFRR 250, 324, **379**
- Istupanje iz EU, Klauzula o istupanju **380**
- Izbori za Evropski parlament 142–150
- Izglasavanje nepoverenja, Zahtev za izglasavanje nepoverenja **407**
- Jedinstveni evropski akt – JEA 30, **379**
- Jezgro Evrope (vidi i: Fleksibilizacija) **379**
- Kjoto-protokol **379**
- Klauzula o istupanju **380**
- Klauzula o solidarnosti 329, 354, **380**
- Klauzula o suspenziji **380**
- Klimatski paket EU **380**
- Kodeks ponašanja Evropske komisije **381**
- Kohezioni fond **381**
- Komitet stalnih predstavnika – KSP / KOREPER **381**
- Komitet za socijalnu zaštitu **381**
- Komitologija **381**
- Kompromis iz Janjine **382**
- Konstrukcija hrama EU 119
- Konstruktivno uzdržavanje **382**
- Kontrola spajanja **382**

- Kopenhaški kriterijumi 112, 158, 213, 220, 222, 281, 285, 312, **383**
- Kriterijumi konvergencije **383**
- Kvalifikovana većina 157, 171, 366, **383**
- Left-overs iz Amsterdama 35
- LIFE **383**
- Lobizam (vidi Udruženja i predstavništva interesa)
- Luksemburški kompromis 23–28, 36, **384**
- MEDIA 384**
- Međuvladina konferencija (Postupak za izmenu ugovora) (vidi i: Pasarelova klauzula, Ugovor iz Mastrihta, Ugovor iz Nice) 67, 342
- Mehanizam za rano upozoravanje (vidi i: Nacionalni parlamenti) 202, **384**
- Meka koordinacija 266
- Mesina, Konferencija u Mesini **385**
- Metod otvorene koordinacije (vidi i: Otvorena koordinacija)
- Metod Zajednice 268
- Moneov metod 116
- Nacionalni parlamenti 21, 36, 39, 98, 117, 135, 140, 190, 271, 345, **385**
- Nadležnosti: instrumenti i kompetencije 23, 123, 175–186
- Najveće povlašćivanje **385**
- NATO (North Atlantic Treaty Organization) **385**
- Nemačka u EU 187–192
- Nemačko-francuski ugovor **385**
- Neto-platiše / neto-korisnici 324, **386**
- Nordijski savet **386**
- Obaveza pružanja pomoći 91
- Obavezni/neobavezni izdaci 63, 270
- Obrazovna politika 193–195
- Odbor regiona 196–198
- Odbor za ekonomiju i finansije – OEF **386**
- Odbor za ekonomiju i socijalna pitanja (vidi Evropski komitet za ekonomiju i socijalna pitanja)
- Odbor za pitanja Evropske unije **386**
- Odbor za zapošljavanje **387**
- Odborbena agencija (vidi Evropska odborbena agencija)
- Odlučivanje većinom glasova (vidi i: Postupak od lučivanja) 302, 305, 346, **387**
- Okvirni program za istraživanja, tehnološki razvoj i demonstraciju 255
- Okvirni program za nauku i istraživanja **387**
- OLAF (Office de lutte antifraude) **387**
- Ombudsman 202, **388**
- Omladina u akciji **388**
- Opšta šema preferencijala – OŠP 291, **388**
- „Opting out“ 168, **388**
- Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – OESR (OECD) **388**
- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju – OEBS 199–204
- Osnovne slobode **389**
- Otvorena koordinacija 78, 160, 266, **389**
- Pakt stabilnosti i rasta 73, 75, **389**
- Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu 222, **389**
- Panevropska unija **390**
- Pariski ugovori **390**
- Parlamentarna saradnja **390**
- Pasarelova klauzula 190, 206, **390**
- Petersburška deklaracija / zadaci 89, **391**
- Pojačana saradnja 35, 97, 121, 169–170, 264, 296, **391**

- Politički i bezbednosno-politički komitet – PBPk 356, **391**
- Politika azila, imigracije i viza 33, 35, 119, 163, 169, 177, 182, 191, 205–209, 278, 295, 299
- Politika ljudskih prava 183, 210–213, 218, 224, 231, 275, 290,
- Politika prema Africi 214–216
- Politika prema Aziji 217–219
- Politika prema Jugoistočnoj Evropi 220–223, 281
- Politika prema Latinskoj Americi 224–225
- Politika prema mladima 226–227
- Politika prema Sredozemlju 228–230
- Politika prema susedima (vidi Evropska politika prema susedima)
- Politika pridruživanja i saradnje 231–234
- Politika u oblasti istraživanja svemira 235–237
- Politika u oblasti klime 238–240
- Politika u oblasti konkurencije 103, 171, 180, 241–244
- Politika u oblasti kulture 245–248
- Politika u oblasti medija 247
- Politika u oblasti ribarstva 249–251
- Politika u oblastima istraživanja i tehnologije 252–257
- Politika zapošljavanja 258–260, 317, 323–324, 339
- Politika zaštite potrošača 261–263
- Pominjanje Boga **391**
- Poredak nadležnosti 176
- Poslaničke grupe u Evropskom parlamentu 127–129, 198
- Postupak davanja sa glasnosti 271, **392**
- Postupak izmene ugovora 271, **392**
- Postupak odlučivanja 264–272
- Postupak pristupanja 271–272, 281
- Postupak sankcionisanja kršenja ugovora **392**
- Postupak sa odlučivanja 67, 72, 102–103, 265–270, **392**
- Postupak saradnje 147, 271, **393**
- Postupak slušanja 147, 268–269
- Povelja o osnovnim pravima 186, 273–277, 343, 360
- Pravila o izuzecima (vidi „Opting-out“)
- Pravni akti organa Zajednice (vidi Direktive) **365**
- Pravni subjektivitet 186, **393**
- Pravo na podnošenje peticija **393**
- Predsednik Evropskog saveta **393**
- Predsedništvo EU 305
- Pregovori o pristupanju EU **394**
- Pregovori o pristupanju Turske **394**
- Prelevmani 24, 58, **394**
- Presuda Cassis de Dijon 349
- Presuda nemačkog Saveznog ustavnog suda o Mاستrihtu 178
- Princip supsidijarnosti **394**
- Princip „zemljeporekla“ **395**
- Pristupna partnerstva **395**
- Privilegovano partnerstvo **395**
- Proces Cardiff (Kardif) 78
- Promet kapitala **395**
- Prostor slobode, bezbednosti i prava 278–279
- Proširenje 280–287
- Proširenje na Istok **396**
- Proširenje na Jug **396**
- Protok robe **396**
- Protok usluga **396**
- Prvostepeni sud EU (Evropskog suda pravde) 162, **396**
- Razvojna politika 288–291
- Referendum 14, 271
- Regionalna politika (vidi Strukturna i regionalna politika)
- Revizija 155
- Revizorska ustanova (vidi Evropski revizorski sud)

- Rimski ugovori (vidi i Ugovor o EEZ) **405**
- Samit Grupe G8 **397**
- Saobraćajna politika 292–294
- Saradnja u građanskim predmetima 35, 66, 177, 278, 295–297
- Saradnja u krivičnim predmetima 35, 97, 103, 118, 155, 182, 186, 271, 278, 295, 298–301, 344
- Savet Ekofin – Savet ministara ekonomije i finansija **397**
- Savet EU 302–308
- Savet Evrope 309–313
- Savet opština i regiona Evrope – SORE **397**
- Sigurnost snabdevanja energijom 81
- Skupština evropskih regiona – SER **397**
- Sloboda kretanja **398**
- Sloboda osnivanja i izbora sedišta preduzeća **398**
- Službeni jezici Evropske unije **398**
- Socijalna politika 314–317
- Socijalna povelja i socijalni protokol **398**
- Socijalni dijalog (vidi Dijalog socijalnih partnera)
- Socijalni partneri, dijalog 259
- Sokrates **398**
- „Solange I“ odluka 275
- Sopstvena sredstva 58–59, 63–64, 154
- Spakov izveštaj 20, **399**
- Specijalni izaslanik 221, 355, 357, **399**
- Spoljna carina **399**
- Spoljno trgovinski odnosi 180, 232, 318–321
- Sporazum o partnerstvu iz Kotonua 288, **399**
- Sporazum o slobodnoj trgovini **399**
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju – SSP 221, 233, 282
- Sporazumi iz Lomea **399**
- Sport **400**
- Stalna strukturisana saradnja (vidi i: Fleksibilizacija)
- Standardizacija **400**
- Stepenasta integracija (vidi i: Fleksibilizacija) **400**
- Strategija približavanja 283
- Strukturalna i regionalna politika 322–329
- Strukturni fondovi **401**
- Subvencije **401**
- Sud pravde (vidi Evropski sud pravde)
- Svečana deklaracija o Evropskoj uniji **401**
- Svemirska agencija (vidi i: Evropska svemirska agencija)
- Svetska trgovinska organizacija – STO **401**
- Šengenski sporazum 169, 205, **402**
- Šumanov plan 18, **402**
- Tempus (Trans-European Mobility Scheme for University Students) **402**
- Teorije integracije 330–333
- Terorizam 33, 85, 218, 274, 299–301, 336, 353, 369
- Tindemansov izveštaj 25, **403**
- Transatlantski odnosi 334–337
- Transevropske mreže – TEM **403**
- Trojka **403**
- Turizam **403**
- Turska 286
- Tužba po osnovu kršenja ugovora 290
- Tužba za poništavanje akta 290
- Udruženja i predstavništva interesa 338–341
- Ugovor iz Amsterdama **403**
- Ugovor iz Lisabona 41, 121, 342–347
- Ugovor iz Matrihta **404**
- Ugovor iz Nice **404**

- Ugovor o EEZ 20, **405**
- Ugovor o načinu rada Evropske unije – UNREU 101, 121, 343
- Ugovor o spajanju **405**
- Ugovor o ustavu za Evropu – UUE **405**
- Ugovor o ustavu (vidi Ugovor o ustavu za Evropu – UUE)
- Unutrašnje tržište 348–350
- Uredba **406**
- Uzajamno priznavanje **406**
- Vernerov plan **406**
- Visoki predstavnik za ZSBP 353–358, **406**
- Zahtev građana **407**
- Zahtev za iz glasavanje nepoverenja **407**
- Zajednička akcija 355, **407**
- Zajednička istraživačka centrala – ZIC **408**
- Zajednička spoljna i bezbednosna politika – ZSBP 87, 105, 118, 144, 183, 270, 303, 351–358
- Zajednička strategija 355, **408**
- Zajednički stav 355, **408**
- Zapadnoevropska unija – ZEU **408**
- Zapovest koherentnosti **408**
- Zaštita od katastrofa 71, **409**
- Zaštitne cene **409**
- Zaštitnik građana (vidi Ombudsman)
- Završni helsinški akt 200, **409**
- Zdravstvena politika 359–360
- Zona slobodne trgovine **409**
- ZSBP (vidi Zajednička spoljna i bezbednosna politika)



Fondacija Konrad Adenauer

Fondacija Konrad Adenauer (KAS) je nemačka politička fondacija. KAS deluje nezavisno u oblastima političkog savetovanja i obrazovanja. Od 1964. godine nosi ime prvog nemačkog saveznog kancelara, čije principe Fondacija sledi kao svoju obavezu. Fondacija je prisutna u mnogim zemljama sveta, a i u Nemačkoj ima razvijenu mrežu Obrazovnih centara.

Srbija i Crna gora nalaze se trenutno u procesu tranzicije. Svim građanima društva, uključujući i političare, predstoje veliki izazovi koje treba prevazići: u ekonomskom, socijalnom i društvenom domenu.

Fondacija Konrad Adenauer želi u pozitivnom duhu da isprati ove procese. Naši seminari, radionice i konferencije treba da doprinesu boljem razumevanju principa Evropske unije, odgovornosti partija i parlamenta, poimanju pravne države i slobodnih medija. Posebno se obraćamo mladim i politički zainteresovanim ljudima.

Oblasti rada Fondacije Konrad Adenauer za Srbiju i Crnu goru su:

- partije i parlamentarno savetovanje
- jačanje evropske sposobnosti Srbije i Crne gore
- uspostavljanje pravne države
- pružanje informacija o socijalnoj tržišnoj privredi
- obuka novinara
- multikulturalni i međureligijski dijalog
- program stipendiranja.

CIP – Каталогизacija y publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

341.213(4)“18/19”

EVROPA od A do Š : priručnik za evropsku integraciju / [prevodioci Ivana Antić, Sanja Katarić, Slobodan Popović]. – Beograd : Konrad Adenauer Stiftung, 2010 (Beograd : Sanimex). – 455 str. : graf. prikazi, tabele ; 21 cm

Tiraž 2.000. – Str. 9–12: Uvod / Verner Vajdenfeld, Wolfgang Vesels. – Str. 361–409: Abeceda Evrope / Olaf Hillebrand. – Str. 411–418: Evropa na Internetu / Ingo Linzenman, Bernd Hiteman. – Str. 419–435: Hronologija Evropske integracije / Mariano Barbato. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Registri.

ISBN 978-86-86661-49-4

a) Европске интеграције – 19–20
COBISS.SR-ID 180924684
