Duško
Lopandić

EVROPSKA UNIJA I SRBIJA

NOVO VREME I NOVO OKRUŽENJE

„Evropa je jedna nacija
koja je sačinjena od više njih"

Monteskje

Izdavač
Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31, Beograd
www.emins.org

Za izdavača
Maja Bobić

Autor
Duško Lopandić

Korektura i lektura
Nina Lopandić

Dizajn, priprema za štampu
Štampa Grafolik, Beograd

Tiraž: 500

ISBN 978-86-80046-31-0

Beograd, septembar 2017. godine

Ova publikacija je napisana uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije.

SADRŽAJ

I EVROPSKA INTEGRACIJA – NAJAVE I POČECI

1. „Belgija je raskrsnica Evrope“. 7
2. Brijan, Štrezeman i „evropska porodica“. 8
3. Mitrinovićeva *Nova Evropa* 11
4. Balkanska federacija 12
5. U fašističkoj Evropi 14
6. Pod senkom pogibije: Evropa pokreta otpora. 14
7. Haški kongres i osnivanje Evropskog pokreta 16
8. *Prisutni pri Postanju:* Hladni rat i Evropska unija 17
9. Savet Evrope, Strasbur 20
10. Robert Šuman i demohrišćanski „očevi Evrope“ 21
11. Evropska zajednica za ugalj i čelik i Žan Mone 22

II POSTANAK, RAST, ZRELOST

1. Rimski ugovori o osnivanju Evropskih zajednica – početak Zajedničkog tržišta 27
2. Uspon „male Evrope“ 28
3. Evropa i „vlast sudija“. 30
4. Kriza sedamdesetih godina 31
5. Vili Brant i detant 33
6. Jugoslavija i Evropska zajednica 34
7. Sredina osamdesetih – Jedinstveni akt, „Evropa 92“ i novi uzlet EZ-a 35
8. Žak Delor i nova Evropa 36
9. Ugovor iz Mastrihta 37
10. EU i kraj Jugoslavije – paralelni svetovi, kraj istorije ili sukob civilizacija? 40
11. Samit u Kopenhagenu i Ugovor iz Amsterdama 41
12. U novom veku i neispitanim vodama – neuspeh ustava za Evropu i Lisabonski ugovor 43

III NOVO OKRUŽENJE – EU U VREMENU KRIZA

1. Evropa i svet u promenama 47
2. EU – od kriza rasta do produbljivanja krize 48
3. Ugrožena budućnost Evrope: kriza legitimiteta EU i kriza političkih elita. 50
4. Između „sve bližeg saveza“ i novih podela u Evropi 51
5. Nacionalna država i evropski identitet 54
6. EU i država-nacija – okvir za delovanje manjih i srednjih zemalja. 56
7. Geostrateški prioriteti Evropske unije – između „Evrope integracije“ i „Evrope tvrđave“ 59
8. Kriza politike susedstva EU: u „vatrenom krugu“ između strateških partnera i strateških izazova . 61
9. Bregzit – geopolitički zemljotres. 62
10. Nemačka i EU – dilema „meke moći“ 65

IV EVROPSKA UNIJA NA DELU – RAZVOJ SEKTORSKIH POLITIKA EU

1. Budžet EU kao preduslov ostalih politika EU . . . 70
2. Jedinstveno tržište i „četiri slobode“ . . . 70
3. Ekonomska i monetarna politika . . . 72
4. Politika konkurencije i industrijska politika EU . . . 75
5. Zajednička trgovinska politika . . . 78
6. Zajednička poljoprivredna politika . . . 80
7. Regionalna politika EU (politika kohezije). . . . 81
8. Energetska politika EU . . . 82
9. Životna sredina i klima . . . 84
10. Politika saobraćaja i razvoj infrastruktura. . . . 85
11. Politika istraživanja, obrazovanje i kultura . . . 86
12. Socijalna politika EU . . . 87
13. Politika „pravde, slobode i bezbednosti“ . . . 88
14. Evolucija Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike u okviru spoljne politike EU . . . 90

V PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE, ZAPADNI BALKAN I SRBIJA

1. Dva veka preoblikovanja odnosa na Balkanu – od imperija do evropskih integracija. . . . 95
2. Balkan u XXI veku – između sukoba, stabilizacije, saradnje i integracije . . . 97
3. Proces proširenja EU i transformaciona moć Unije . . . 100
4. Pojedine etape proširenja EU . . . 102
5. Proširenje viđeno kao „objedinjenje Evrope“ (peto i šesto proširenje) . . . 104
6. Proširenje EU i Zapadni Balkan. . . . 106
7. Zapadni Balkan i evropska integracija . . . 109
8. Osvrt na ekonomski razvoj regiona Zapadnog Balkana i Srbije u toku poslednjih decenija . . . 110
9. Istorijat odnosa Srbije sa EU – na pravom putu . . . 113
10. Ekonomska i finansijska saradnja EU i Srbije . . . 115
11. Dosadašnji proces pregovora o pristupanju Srbije u EU . . . 117
12. Zašto je EU i nakon krize i „bregzita“ značajna i korisna za Srbiju . . . 119

ZAKLJUČNI OSVRT . . . 121

PRILOZI

1. Iz Šumanove deklaracije . . . 125
2. Važniji datumi u istoriji evropskih integracija . . . 126
3. Stanovništvo i ekonomija država članica EU i Srbije . . . 127
4. Pregled razvoja odnosa Republike Srbije i EU . . . 128
5. Trgovina robama između Srbije i Evropske unije . . . 129
6. Pregovaračka poglavlja u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji . . . 130

I

EVROPSKA INTEGRACIJA – NAJAVE I POČECI

„Kolektivna ličnost jedne nacije, kao i individua, rađa se i umire u vremenu"

Rejmon Aron

1. „Belgija je raskrsnica Evrope“[1]

Kraljevski trg (*Place Royale*) u Briselu je skoro preko celog dana preplavljen turistima i radoznalcima koji su u potrazi za nekim od gradskih zanimljivosti. Sa visine izdignutog podijuma u centru trga, bronzana statua krstaškog vođe Gotfrida od Bujona nadgleda užurbanu masu, kolonu automobila i poneki tramvaj što od Muzeja klasične umetnosti i trga Sablon hitaju ka kraljevskoj palati, briselskom parku i dalje. Ovaj četvrtasti prostor je pomalo nagnut ka donjem gradu. Ali, malo ko od prolaznika i znatiželjnika na trgu pomišlja da upravo na tom mestu prolazi kroz prostor koji je obuhvatala ogromna palata Kudenberg – omiljeno boraviše znamenitog cara Karla V od Habsburga, vladara carstva „u kome sunce nikada ne zalazi“, kao i njegovih predaka, moćnih vojvoda od Burgonje i Brabanta. Oni putnici namernici koji imaju dovoljno vremena i strpljenja mogu da pronađu ulaz koji će ih odvesti u podzemne prolaze ispod trga, tamo gde se još uvek može videti podzemlje nestale palate i naslutiti ogromni prostori nekadašnjih dvorana, soba, hodnika, unutrašnjih dvorišta i kapija. Ispod površine trga, uz temelje palate, mogu se videti i kameni ostaci nekadašnje srednjovekovne ulice koja se od brega Kudenberg okomito spuštala ka donjem gradu, katedrali i sedištu esnafa i zanata – *Grand place*-u (Velikom trgu). Nije samo Kraljevski trg u Briselu mesto na kome se mogu naslutiti duhovi prošlosti. I drugde lelujaju – odmah ispod sadašnjeg života koji vri – obrisi i tragovi bivšeg. Okamenjeno sećanje, nevidljivi fantomi prošlosti, duhovi starog grada uporedo sa onim živim... Ispod ulica su drevne ulice, ispod reke pešaka i automobila vijuga senka nekadašnje reke, pravac modernih trotoara i ulica pokazuje profil nekadašnjih debelih srednjovekovnih zidina koje su ponegde opstale, gradski skverovi i trgovi ukazuju na bivše kapije.

Ništa ne umire potpuno. A ono što još stoji i postoji rodilo se, i temelji se, na onom što je bilo, kao što dete postaje od čoveka, kao što cvet niče iz semena, kao što grad izvire iz nekadašnjih temelja i zidina, kao što reči nastaju od nekadašnjih krikova i odjeka, kao što se institucije stvaraju iz davno zapisanih misli i ideja...

Godine 1931, Miloš Crnjanski, novinski ataše u ambasadi u Berlinu, u svom eseju „Iris Berlina“ piše sledeće reči o spoljnoj politici tadašnje Nemačke: *„Manje su, međutim, poznate veze krupnog kapitala oko zamene nemačkog uglja za francusko gvožđe itd. (Nemačka, Francuska, Belgija, Luksemburg, Sar) kao jedna Entente Internationale d'Acier“*[2] – Međunarodna zajednica za čelik, reči koje lebde okačene nad godinama i epohom, poput zastava na vetru, prethodnice

1 Štefan Cvajg, 1910.

2 Miloš Crnjanski, *Putopisi,* Oktoih 2008, str. 289. Radilo se o, takozvanom, „Međunarodnom paktu za čelik“, ugovoru o korišćenju uglja i proizvodnji čelika koji je potpisan 1926. godine između Francuske, Nemačke, Luksemburga, Belgije i regiona Sara. Pakt je predstavljao neku vrstu privrednog kartela. Naknadno su mu pristupile i Čehoslovačka, Austrija i Mađarska. Kao i drugi ambiciozni projekti ovog tipa iz 20-ih godina XX veka, Pakt je propao usled ekonomske krize 1929. godine. Videti T. Judt, *Postwar,* PinguineBooks, London 2006. posebno str. 154.

onoga što će tek doći. Proročanske reči i izrazi, ideje koje poput munje osvetle tamu nadolazećih zbivanja: *„Svetski rat (tek jedna generalna proba za idući) načinio je Nemačku opet Pruskom...Udar s desna može doći...Tada će možda i politički i ekonomski odnosi evropski opet kriti u sebi klice budućih sukoba, što će se, ako se to ne onemogući, rešavati opet ratom..."*[3].

Crnjanski, naravno, nije bio prorok. Ideje o evropskom udruženju, o zajednici država, o evropskom bratstvu koje će sprečiti novi opšti rat, bile su široko prisutne krajem dvadesetih i tridesetih godina prošlog veka. Između 1919. i 1930. godine objavljeno je preko šest stotina knjiga i časopisa o ideji evropskog jedinstva, ne računajući članke u dnevnoj štampi[4]. Grof i filantrop Kudenhof-Kalergi je 1923. godine objavio „Panevropski manifest" i osnovao je „Panevropsku uniju" koja je okupljala nekoliko hiljada članova. Bivši francuski premijer Erio podstakao je formiranje „Koordinacionog komiteta za evropsku carinsku uniju" (1924. godine) u Lionu. Aristid Brijan, francuski ministar inostranih poslova, podneo je 1930. godine Društvu naroda *Memorandum o osnivanju Evropske federalne unije* u kome se založio za stvaranje federalnih struktura među evropskim zemljama, uz zajedničke privredne, političke i socijalne odluke[5]. Nemački kancelar Štrezeman govorio je da je nakon kongresa u Versaju povećan broj granica u Evropi toliko da *„Evropa liči na džinovsku sitničarnicu. S tim stanjem mora da se raščisti"*[6]. Kraljevina Jugoslavija je podržala Brijanov memorandum[7]. Na drugom „Panevropskom kongresu", organizovanom u Berlinu maja 1930. godine, Momčilo Ninčić, u to vreme bivši i budući ministar inostranih poslova kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca[8], založio se za francusko-nemačko zbližavanje: *„Napredak panevropskog pokreta, kao i poboljšanje međunarodne situacije zavisi, u prvom redu, od odnosa Francuske i Nemačke"*[9]. Treba pomenuti da se među, ponekad neobičnim, evropskim misliocima koji su između dva svetska rata sanjali o stvaranju Nove Evrope, kretao se i jedan ekscentričan Srbin. Zvao se Dimitrije Mitrinović.

2. Brijan, Štrezeman i *„evropska porodica"*

Možemo se zapitati zbog čega pojedine ideje i inicijative, sličnog ili identičnog karaktera, u jednom istorijskom periodu uspevaju, a u drugom ne? Ideja evropskog ujedinjenja, kako je već pomenuto, nije nastala tek posle Drugog svetskog rata, već je naširoko bila prisutna i ranije, iako bez većeg konkretnog uspeha. Period između dva svetska rata bio je, može se reći, čak veoma kreativan i maštovit kada se radilo o pokretanju raznih, ponekad neobičnih, ili potpuno idealističnih, predloga o organizovanju ujedinjene Evrope i obezbeđivanju „večnog

3 *Ibid,* str. 272, 279, 288.
4 Volfgang Šmale, *Istorija evropske ideje,* Klio, Beograd, 2003, str. 113.
5 *Ibid*, crp. 116. Videti tekst Memoranduma na: http://icp.ge.ch/po/cliotexte/annees-20-30-crises-totalitarisme/europe.union.1930.html.
6 *Ibid*, str. 117. Stvaranjem novih država nakon I svetskog rata, dužina granica u Evropi je povećana za 20.000 km.
7 M. Vanku, „Jugoslavija i plan Brijan", *Jugoslovenska revija za međunarodnu politiku,* 1992, 1, str. 19-37.
8 Ninčić je bio ministar inostranih poslova u dva maha: u periodu od 1922. do 1924. godine i od 1924. do 1926. godine (a kasnije i od 1941. do 1943. godine). Ninčić je poslednji put dobio resor inostranih poslova Vlade Kraljevine Jugoslavije nakon puča 27. marta 1941. godine.
9 O Brijanovom predlogu, francusko-nemačkim odnosima i uticaju „Panevrope" na ova zbivanja, videti F. Théry, *Construire l'Europe dans les années Vingt, L'action de l'Union paneuropéenne sur la scene franco-allemande, 1924-1932,* Euryopa, études 7-1998, Institut europeen de l'Universite de Genève.

mira“ između prethodno zaraćenih strana, odnosno između Nemačke i Francuske. Neki od tih predloga su bili i realizovani u okviru ili izvan *Društva naroda*: Lokarnski ugovori (1925. godine), kojima je ostvareno popuštanje napetosti u odnosima Francuske i Velike Britanije sa Nemačkom i kojim su date političke i pravne garancije za postversajski *status quo* (u prvom redu granica između Francuske i Nemačke)*;* odluka Nemačke da, na Štrezemanovu inicijativu, uđe u Društvo naroda kao stalni član Saveta (1926. godine); Kelog-Brijanov pakt (1929. godine) kome se pored SAD-a i Francuske, uz druge zemlje, priključila i Nemačka i koji je, prvi put u međunarodnom pravu, proklamovao princip odustajanja od korišćenja rata kao intstrumenta spoljne politike.

Nemac Gustav Štrezeman i Francuz Aristid Brijan bili su arhitekte jednog poretka koji je između 1925. i 1929. godine sadržao klice (naglasimo: samo klice) neke buduće harmonije između Francuske i Nemačke. Savezničke trupe (u prvom redu francuske) su evakuisale Rursku oblast 1925. godine – pet godina pre nego što je to bilo predviđeno Versajskim ugovorom. Nakon zaključenja Lokarnskih ugovora, 1926. godine, Štrezeman i Brijan zajednički su dobili Nobelovu nagradu za mir. Štrezeman je zapisao: *„Svako od nas, pre svega, pripada svojoj otadžbini, dobar Francuz, dobar Englez, dobar Nemac treba da bude deo svoga naroda, ali svako, takođe, treba da bude deo evropske porodice...Imamo pravo da govorimo o evropskoj ideji... Zajednička sudbina nas povezuje jedne sa drugima...“*. Štrezeman, dva puta kancelar i dugogodišnji ministar spoljnih poslova, bio je nemački nacionalista i čovek desnice, ali i državnik koji je smatrao da Nemačka može da povrati svoje mesto u Evropi, pa čak i da dovede do revizije Versajskog ugovora samo mirnim i diplomatskim načinom, a ne pretnjama, silom i nasiljem[10].

Ako je Štrezeman bio dva puta nemački kancelar, njegov diplomatski partner i prijatelj, Aristid Brijan, ostvario je rekord na raznim položajima u svojoj zemlji. Decenijama je dominirao francuskom političkom scenom – uz izuzetak famoznog Napoleonovog ministra Taljerana, bio je najduže u istoriji Francuske na mestu ministra inostranih poslova, a čak jedanest puta formirao je francusku vladu.

Na jednoj karikaturi iz perioda njegovog najvećeg međunarodnog uticaja u Društvu naroda, Brijan je prikazan kako ubeđuje Marsa, boga rata, da izvrši samoubistvo, dok zajedno sa drugim svetskim državnicima razbija njegovu statuu. Međuratni period je bio period realizma u međunarodnoj politici, ali ne treba ni zaboraviti da je to vreme novih, originalnih pokreta u kulturi i umetnosti, od ekspresionizma i „nove umetnosti“ do dadaizma...

Predlog o *Evropskoj federalnoj uniji* podnesen je, u zvaničnoj formi (memorandum), 1. maja 1930. godine u ime Francuske i upućen na adrese 26 evropskih članica Društva naroda. On je sadržao vrlo detaljne predloge organizacije, načina rada i ciljeva te prve imaginarne „Evropske unije“, koja je ostala samo na nivou projekta. Brijanova „Evropska unija“ je u načelu trebalo da bude regionalna organizacija, neka vrsta agencije u sistemu Društva naroda pod čijim nadzorom bi funkcionisala[11]. Sve države članice bi činile „evropsku konferenciju“.

---

10 H. Kisindžer u svom kapitalnom delu posvećuje jedno poglavlje ovom nemačkom državniku kao tipičnom predstavniku realpolitike, videti H. Kissinger, *Diplomacy,* Simon and Schuster Ed. New York 1994, chapter XI „Stresemann and the Re-emergance of the Vanquished“, str. 266-288.

11 R. Blaise, *Aristide Briand et le projet de l'Union féderale européenne,* 20. jul 2008, https://www.taurillon.org/Aristide-Briand-et-le-projet-d-Union-federale-europeenne,02125.

Operativni organi „Unije“ bi bili „stalni politički komitet“ i „stalni sekretarijat“. Predlog nije sadržao posebno detaljne opise nadležnosti Evropske unije, ostavljajući to pitanje kasnijim pregovorima i odlukama država koje bi se uključile u organizaciju. Ipak, u memorandumu se pominje formiranje zajedničkog tržišta, približavanje evropskih privreda, monetarna saradnja, koordinacija javnih radova, saradnja između železnica, rečni transport, zajednička uprava pošte, telegrafa i telefona, usklađivanje socijalnog zakonodavstva i slično.

Brijanov predlog je primljen, moglo bi se reći, sa „diplomatskom učtivošću“ od strane najvažnijih evropskih država, uključujući i Nemačku, što znači da nije odmah javno odbačen. Po starom principu da je najbolji način da se jedan predlog diplomatski „pokopa“ tako što će se formirati posebna „komisija za proučavanje nekog pitanja“, Društvo naroda je, u septembru 1930. godine, osnovalo komisiju za razmatranje daljih načina za saradnju u Evropi koja nije dala nikakav rezultat.

Kao i u drugim stvarima vezanim za ljudske peripetije i život, tako i posledice čovekovih ideja često zavise i od malo sreće i od varljive sudbine. Velika ekonomska kriza, koja je od 1929. godine tutnjala Evropom i Amerikom, nije pružala šansu za razvoj projekta solidarnosti među evropskim nacijama. Broj nezaposlenih se 1931. godine u Nemačkoj povećao na šest miliona i malo kome je, ako izuzmemo Kudenhof-Kalergija, bilo do evropske ideje. Štrezeman je, iznenada, u svojoj 51. godini umro od moždanog udara (1929. godine). Brijan ga nije dugo nadživeo – preminuo je 1932. godine. Iste te godine Adolf Hitler se kandidovao za predsednika Nemačke republike – i izgubio. Ali, tek, nakratko.

Iz današnje perspektive posmatrano, čini se da je međuratni neuspeh utopijske ideje o ujedinjenoj „Evropi“ doprineo katastrofi XX veka, jer niko nije poželeo da gine za ideju ujedinjenja Evrope. „Evropa“, iz nekih razloga, nije podsticala emocije kao što je to bio slučaj sa rečima kao što su: otadžbina, revolucija, narod, nacija, vera. Dok je ideju Evrope podržavala tek malobrojna intelektualna elita i poneki građanski političar ili diplomata, takozvani napredni intelektualci sa levice su Evropu gledali na sasvim drugi način. Evo kako je Evropa izgledala Miroslavu Krleži početkom tridesetih godina prošlog veka: *„Evropa danas ne zna šta znade i pojma nema šta hoće...Evropa se danas miče sa svojim topovskim cijevima i pneumatskim točkovima i benzinskim kantama i filozofijama kao žalosna sablast...dok se u mozgovima evropskim kao u alkemijskim pivnicama kuhaju osnovna neriješena pitanja o odnosima subjekta i objekta, o apsolutnom i relativnom, dotle se evropski narodi igraju svojim olovnim igračkama ratova i ta djetinjasta halabuka traje u Evropi već sedamdeset hiljada godina...“*[12].

Prošlo stoleće je dobilo nazive kao što su mračni vek[13], doba ekstrema[14], vreme netrpeljivih[15]. Ginulo se za veru, za ideologiju, za naciju. Rat i smrt, kao skraćeni opis istorije Evrope XX veka.

„Evropa nije stvorena, imali smo rat“, objasniće Robert Šuman. Šesnest miliona mrtvih u Prvom svetskom ratu. Preko šesdeset miliona poginulih u Drugom svetskom ratu.

---

12 M. Krleža, *Evropa danas,* Zora, Zagreb, 1972, 347 strana.
13 Mark Mazover, *Mračni kontinent, Evropa u XX veku,* Arhipelag, Beograd, 2010, 540 strana.
14 E. Hobsbaum, *Doba ekstrema, Istorija kratkog Dvadesetog veka (1914-1991),* Dereta, Beograd 2002, 261 strana.
15 A. Mitrović, *Vreme netrpeljivih, istorija velikih država Evrope, 1919-1939,* SKZ, Beograd, 1974, 620 strana.

3. Mitrinovićeva *Nova Evropa*

Dimitrije Mitrinović (1887-1953) je bio osoba retkog karaktera i sudbine – u mladosti član, i jedan od ideologa, Mlade Bosne, veći deo života proveo je u Velikoj Britaniji kao neka vrsta avangardnog „proroka", modernog utopiste i promotera evropske ideje. Bio je to neobičan čovek i jedan od retkih ljudi sa naših prostora za koga bi se moglo reći da je makar marginalno intelektualno uticao na razvoj pojma evropske integracije između dva rata. „Mitrinović je u stvari bio književni fantasta, nemiran, pokretljiv i radoznao avangardni pesnik i esejista kome je u Bosni, Srbiji i Hrvatskoj bilo tesno."[16]

Politički izrastao u omladini koja je činila „Mladu Bosnu", Mitrinović je imao kov sanjara i revolucionara kakvi su bili brojni evropski mladići koji su se spremali da menjaju svet početkom XX veka. Ipak, i nakon čitanja njegovih tekstova, teško da se može stvoriti jasna slika o Mitrinoviću kao misliocu ili teoretičaru. Čini se da je Mitrinović, pre svega, bio jaka *ličnost*. On se naravno ne može naći na onom pijedastalu praktičnih političara na kome se odavno nalaze Brijan i Štrezeman ili Mone, Delor i drugi „očevi Evrope" – Adenauer, Spineli, P.A. Spak ili Šuman. Čak i površno upoznavanje sa nekim od tekstova bilo je dovoljno da se shvati da je Mitrinović bio sve, samo ne pragmatični politički delatnik.

Umesto u političare ili ustanike, Mitrinović se, pre svega, svrstao u redove međuratne književne i misaone avangarde inspirisane „Evropom". Ne treba zaboraviti u kojoj meri je književna avagarda između dva rata doprinela debati o identitetu Evrope[17]. Sve bežeći od bosanskih gudura, stigavši do engleskih livada, Mitrinović je postao neka vrsta „gurua", usmenog mislioca i „učitelja" koji je oko sebe okupljao brojne sledbenike i učenike, željne novih ideja. Tekstovi tog utopiste i vizionara-sanjalice, mogu se porediti sa delima ruskih teologa-filozofa, poput Solovjeva, ili sa nadrealističkim fantazmima jednog Bretona ili Arabala. Mitrinović je pisao tekstove sa naslovima, kao što su „Integracija Evrope – način obnove evropskih država kao organskog društva u novom svetskom poretku" (1931. godine) ili „Predlozi za jedan svetski sistem spoljne politike" (1950. godine), pokretao je časopise sa nazivima „Nova Evropa" (1934. godine) i „Novo doba". Njegovi tekstovi sadrže razbarušena maštaranja, hrpe ideja i predloga – to je misao koja se u letu dotiče svega pomalo.

Više nego stvaralac koherentnog misaonog sistema, Mitrinović je zapamćen kao inspirator i pokretač malih udruženja i klubova u Britaniji koji je oko sebe znao da okupi i fascinira različite intelektualce, ponekad značajne ličnosti, na koje je ostavljao neobično jak utisak. *„Stameni Sloven izbrijane glave, sa crnim obrvama nalik na krila i opčinjavajućim očima"* – tako Mitrinovića opisuje jedan od onih Britanaca na koje je ostavio utisak „tajanstvenosti" i „hipnotičnosti". Mitrinovićev klub „Jedanaesti čas", stvoren 1931. godine u Londonu, zalagao se za stvaranje evropske federacije, kao prvog koraka ka svetskoj federaciji.

---

16 Predrag Palavestra, „Mladobosanac u Engleskoj, Mlada Bosna posle osamdeset godina", http://www.rastko.rs/istorija/delo/10077, preuzeto 15. juna 2017. godine.

17 U tom smislu, videti Zoran Milutinovic, *Getting over Europe, The Construction of Europe in Serbian culture,* Studia Imagologica, 18, Rodopi, Amsterdam – New York, 2011, str. 7.

Zastupao je ideju kulturne sinteze Evrope (koja je uključivala i Rusiju, kao i Tursku) i univerzalnu utopiju ujedinjenog čovečanstva[18]. "*Za Edvina Mura, Mitrinović je bio čovek sa ćudljivim i uzvišenim umom...On nije gledao nekoliko vekova unapred, kao Šo ili Vels, nego nekoliko milenijuma...Izbacivao je najčudnije i najdublje misli bez ikakvog reda, sagledavajući celokupna razdoblja istorije u jednom trenu poput bleska sekire kojom je kroz njih prosecao put*".[19]

Udruženje *Nova Atlantida* (1953. godine) nastavilo je Mitrinovićevo delo i nakon njegove smrti[20]. Još i danas postoji fondacija koja se naziva po Mitrinovićevom imenu, a univerzitet u Bedfordu je naslednik njegove velike biblioteke[21].

4. Balkanska federacija

Evropske ideje i evropska zbivanja tokom poslednja dva veka redovno se odražavaju i na balkansku stvarnost. Prisetimo se samo efekta koje su Francuska revolucija i Napoleonovi ratovi imali na balkanske ustanke, prvo u Srbiji, a onda i u Grčkoj. Ako se zadržimo u XIX veku, možemo se baviti i uticajem revolucije iz 1848. godine, posledicama širenja ideologija nacionalizma ili socijalizma po balkanska seljačka društva[22], ili o uzročno-posledičnim efektima zbivanja uoči Prvog svetskog rata. U celini, može se zaključiti da Balkan istorijski „diše" onako kako „diše" i politička i kuturna „Evropa" tokom celog XIX i XX veka, odnosno sve do 1991. godine, kada dolazi do tragičnog razlaza između podsticaja ujedinjenja Nemačke i Evropske unije, s jedne strane i, s druge strane, krvavog ratnog balkanskog raspada na tlu bivše Jugoslavije. Istorije Balkana i Evrope odjednom su krenule u suprotnim pravcima. Otkuda to? – pitanje je kome se treba vraćati.

Da se za sada osvrnemo na međuratni period i na vreme predloga o stvaranju Balkanske federacije. Balkanske konferencije su održavane u periodu od 1930. do 1933. godine. Okupljale su nezvanične predstavnike svih balkanskih zemalja i imale su za cilj stvaranje „Balkanske unije (saveza)". Ideja balkanskog saveza se može smatrati nekom vrstom lokalnog ekvivalenta i pandana predloga o evropskom savezu, čiji je cilj bio, u prvom redu, eliminisanje opasnosti od rata. Tako je na 27. Svetskom kongresu mira, 1929. godine u Atini, zaključeno da se sazove skup balkanskih zemalja sa ciljem stvaranja saveza među balkanskim državama[23]. Glavni nosioci ove inicijative bili su predstavnici Grčke na čelu sa neka-

---

18 Predrag Palavestra, *Dogma i utopija Dimitrija Mitrinovića,* ZUNS, Beograd, 2004.
19 Predrag Palavestra, „Grob na Hajgejtu (Dimitrije Mitrinović)", *Nekropolje,* Beograd, 2004, str. 30.
20 Videti sajt Fondacije Mitrinović: http://www.mitrinovic-foundation.org.uk/. Kod nas su neki Mitrinovićevi tekstovi objavljeni pod naslovom *Treća sila*, Gradac, 2004, 156 strana.
21 http://www.bradford.ac.uk/library/special-collections/collections/dimitrije-mitrinovic-and-new-atlantis-foundation-library-and-archive/.
22 Videti, u tom smislu, radove M. Mazovera, *Balkan, kratka istorija,* izd. Aleksandria pres, Beograd, 2003. 215 strana; M. Ekmečić, *Dugo kretanje između klanja i oranja, Istorija Srba u Novom veku (1492-1992),* Evrođunti, Beograd, 2003, 600 strana.
23 Duško Lopandić, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu,* Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2010, str. 35.

dašnjim premijerom Papanastasiuom, dok je u svakoj od šest balkanskih država (Albanija, Bugarska, Grčka, Rumunija, Jugoslavija, Turska) formiran „nacionalni komitet". U nacionalne delegacije su, uz saglasnost vlada, uključeni političari, naučnici, novinari, predstavnici komora, intelektualci i drugi, dok su zvanični diplomatski predstavnici balkanskih država imali status posmatrača. Iako su Balkanske konferencije formalno imale nezvaničan karakter, stavovi nacionalnih grupa su uvek bili usklađeni sa njihovima vladama. Ovo je, naravno, brzo dovelo do suprostavljanja po onim istim linijama po kojima su se „revizionističke zemlje" (Bugarska i Albanija), nezadovoljne rezultatima Prvog svetskog rata, suprostavljale zemljama *status quo*-a. Nesuglasice su se u prvom redu odnosile na pitanje manjina i njihov tretman na međunarodnom nivou, što je indirektno, doticalo i pitanje pravednosti postojećih granica, koje su „revizionisti" smatrali nepravednim. Nakon četiri održane konferencije, suprotnosti su dostigle takve razmere da peta balkanska konferencija nije ni održana. Formalni razlog prestanka rada Balkanskih konferencija nađen je u činjenici da su u međuvremenu Jugoslavija, Turska, Rumunija i Grčka formirale zvaničnu organizaciju – „Balkansku antantu (savez)" (1934. godine) čiji cilj je, međutim, bila, koliko saradnja među članicama, toliko i potencijalna mogućnost odbrane od napada neke treće sile, u prvom redu od Bugarske. Međutim, velike promene u međunarodnim odnosima nakon dolaska Hitlera na vlast, uskoro su uticale da Balkanski savez ostane organizacija bez veće važnosti. *„On će se pokazati podjednako kratkovečan kao i prvi Balkanski savez iz šestdesetih godina XIX veka ili drugi Balkanski savez iz 1912-1913. godine."*[24]

Iako generalno neuspešna, kao i toliko drugih projekata o evropskom ujedinjenju između dva rata, Balkanska konferencija je, ipak, ostavila određeni pozitivan trag u istoriji odnosa među balkanskim narodima. Pleni maštovitost i modernost predloga koji su podnošeni tokom četiri konferencije: stavljanje rata van zakona, predlog o zaštiti manjina, „balkanska klauzula" najvećeg ekonomskog povlašćenja, konvencija o „statusu balkanskog građanina", ideje o razmeni studenata, o ukidanju viza, predlog osnivanja udruženja balkanske štampe, povelja za zaštitu deteta, razvoj balkanskog turizma, balkanski pakt o ekstradiciji i sudskoj pomoći, carinska unija, obeležavanje balkanske sedmice i na desetine drugih. Neki od pomenutih predloga biće obnovljeni i oživljeni mnogo kasnije, tek krajem XX i početkom XXI veka[25].

Jugoslovenska delegacija na Balkanskoj konferenciji brojala je desetak članova. Ulogu sekretara delegacije obavljao je dr Živko Topalović, u to vreme sekretar Radničke komore u Beogradu[26] – zanimljiva ličnost. Topalović je imao dug život, proživeo je skoro devedeset godina (1886-1972). U svom veku, svašta je bio i svašta video. Bio je socijalista, ali i uporni protivnik komunista. Učestvovao je na kongresu 1918. godine, kada je osnovana Komunistička partija Jugoslavije, a u svojstvu jugoslovenskog delegata u izbeglištvu i na Haškom kongresu 1948. godine, na kome je proklamovano ujedinjenje Evrope i najavljeno stvaranje Saveta Evrope.

---

24 L. Stavrijanos, *Balkan posle 1453. godine,* Equilibrium, Beograd, 2005, str. 706. O daljem razvoju odnosa na Balkanu i epilogu balkanskog saveza videti *Ibid*, str. 706-715.

25 Opširnije o predlozima sa Balkanskih konferencija videti D. Lopandić, *op.cit,* str. 39-45.

26 Dr Živko Topalović, „Druga Balkanska konferencija", u: *Druga Balkanska konferencija,* izdanje Jugoslovenske nacionalne grupe, Beograd 1932, str. 5-14.

5. U fašističkoj Evropi

Iako je nacistička propaganda vrlo rano tokom Drugog svetskog rata počela da koristi termin „Nova Evropa", radilo se više o sloganu bez sadržine nego o nekom razvijenom i izgrađenom konceptu. Sam Hitler je u *Mein Campfu* retko pominjao taj termin. Pojam Evrope je kod nacista, uoči Drugog svetskog rata, bio više implicitan i baziran na teorijama o porobljavanju nižih rasa na osnovu rasne doktrine[27]. Sa početkom rata, a naročito nakon napada Nemačke na SSSR, pominje se sve više i ideja o stvaranju „Nove Evrope", iako to nikada nije postao jedinstven, koherentan i razrađen idejni program. Hitlerova glavna vizija Evrope se bazirala na ideji borbe za „životni prostor", na anti-boljševizmu i na načelu geopolitičkog sukoba Germana i Slovena za kontrolu evroazijske kontinentalne mase. Sa napadom na Sovjetski savez, Hitler se proglašava „Vojnim vođom Evrope" (*Heerfurer Europas*) koji se bori da njene granice potisne što više na istok, u istorijskom sudaru sa „Azijatima" (odnosno sa Sovjetima)[28]. Hitler i njegov ministar inostranih poslova, Ribentrop, držali su 1941. godine govore o „viziji jedne nove Evrope", što je ilustrovano činjenicom da se skoro dvesta hiljada dobrovaljaca iz Norveške, Španije, Francuske, Italije, Mađarske, Hrvatske i drugih zemalja borili sa Nemcima protiv Sovjetskog Saveza. Ribentrop je govorio o *„svetlom primeru stalno rastućeg moralnog jedinstva Evrope u novom poretku...Ovo je znak duhovnog uzdignuća Evrope".*[29]

Posebno je Hitlerov glavni propagandista Gebels počeo da razvija ideje o Evropi koja će nastati ratom i putem prava jačega. *„Samo rat postiže ono popuštanje svih tradicionalnih okorelosti koje je preduslov za stvaranje novih političkih zajednica".* Gebels je u ukazu iz 1943. godine precizirao nacionalsocijalističku ideologiju Evrope pozivom da se „evropske snage" saberu za „borbu protiv jevrejskog boljševizma". Tako se i ideja Evrope koristila od strane nacista za realizaciju jednog od najvećih zločina u istoriji.

Na planu privredne organizacije, nacisti još od 1940. godine govore o „novom privrednom poretku Evrope" i predviđaju stvaranje evropske privrede i monete, kao i o podeli rada između nacionalnih ekonomija. Radilo se samo o praznom pokriću onoga što je, u suštini, predstavljalo ogroman poduhvat iskorištavanja i pljačke svih okupiranih i zavisnih evropskih privreda, a sa isključivim ciljem ostvarenja nacističkih ratnih ciljeva.

6. Pod senkom pogibije: Evropa pokreta otpora

Još u toku Drugog svetskog rata počele su diskusije na strani saveznika i boraca protiv Hitlerovog „Poretka" o tome kako bi trebalo da izgleda Evropa nakon što se rat završi. Jedan od razloga za neuspeh Versajskog poretka objašnjen je činjenicom da političko usitnjavanje, odnosno nastanak brojnih malih „suverenih" država (nakon Prvog svetskog rata nastalo je 12 novih država u Evropi) nije sprečio Nemačku u njenom obnovljenom nasrtaju da ostvari

27 V. Šmale, *Istorija evropske ideje,* Clio, Beograd, 2003, str. 122.
28 Marc Mazover, *Hitler's Empire, Nazi rule in occupied Europe,* Penguin Books, London, 2008, str. 558.
29 V. Šmale, *op.cit,* str. 131.

dominaciju na kontinentu. Jedan od mogućih odgovora na ovo bilo bi ukrupnjavanje političkih zajednica u formi udruživanja dve ili više suverenih država u razne oblike konfederacije. Predlozi, u ovom smislu, davani su u SAD-u još tokom 1940. godine[30].

U Londonu, pojedine izbegličke vlade su tokom rata sklapale ugovore o udruživanju zemalja. Tako su vlade Poljske i Čehoslovačke u Londonu dogovorile „Centralnoevropski savez". Vlade Kraljevine Jugoslavije i Grčke su, u februaru 1942. godine, sklopile ugovor o stvaranju „Balkanske unije". Ovi pokušaji, ipak, nisu dali ozbiljniji rezultat, za razliku od stvaranja zajednice zemalja „Beneluksa" (Holandija, Belgija, Luksemburg) koja je dogovorena 1944. godine[31] i koja traje još i danas. Čerčil je 1943. godine obnovio ideju o stvaranju Podunavske zajednice država u koju bi, pored podunavskih zemalja, bile uključene i pojedine nemačke oblasti (poput Bavarske, Badena i Virtenberga). Međutim, ove predloge Staljin nije prihvatio smatrajući ih pokušajem da se nakon rata ograniči sovjetski uticaj u centralnoj i istočnoj Evropi.

Za vladama nisu zaostajale političke grupe u pokretima otpora, posebno u Italiji, Francuskoj i Holandiji, koje su vrlo rano, još tokom rata, otpočele sa razmatranjem raznih, ponekad i vrlo obuhvatnih i detaljnih evropolitičkih predstava kao načina da se prevaziđe zlo nacionalizma. Kako je napisao V. Šmale, ti planovi su bili puni idealizma i spremnosti za odricanje od nacionalnih političkih interesa. Obuhvatali su sve zamislive oblasti političke, privredne, socijalne, vojne i kulturne integracije[32].

Altijero Spineli, nekadašnji italijanski komunista koji je kasnije postao i evropski komesar i član evropskog parlamenta[33], napisao je 1941. godine u Musolinijevom zatvoru „Manifest za slobodnu i ujedinjenu Evropu" (poznat i kao Manifest iz Ventotenea[34]) u kome je pozvao na stvaranje Evropske federacije nakon završetka rata. Pod njegovim uticajem, predstavnici devet organizacija pokreta otpora sastali su se 1944. godine u Ženevi, gde su usvojili načela za „Federalnu uniju evropskih naroda". Federacija je trebalo da se zasniva na deklaracijama o ljudskim i manjinskim pravima, da ima saveznu vladu i da raspolaže sa oružanim snagama. Francuski federalisti su, 1945. godine, organizovali u Parizu konferenciju evropskih federalista na kojoj su ukazali: *„Ako evropski narodi žele da spasu svoju zajedničku demokratsku civilizaciju, moraju da se objedine u Federaciju"*[35].

Dok su evropski komunisti, sledeći Staljinov primer, uglavnom bili rezervisani prema evropskoj federaciji, istoričar Mark Mazover tvrdi da je jugoslovenski vođa Tito bio „poslednji angažovani federalista"[36]. Ovo ilustruje nastojanjima srpskih komunista, u toku i

30 Istoričar M. Mazover, na primer, navodi da je državni podsekretar SAD-a S. Vels, u proleće 1940. godine, sugerisao formiranje četiri federacije malih država u Skandinaviji, u Podunavlju, na Balkanu i na Iberskom poluostrvu, videti M. Mazover, *op.cit*, str. 562.

31 Ugovor o stvaranju carinske unije zemalja Beleuksa je potpisan 5. septembra 1944. godine između vlada Belgije, Holandije i Luksemburga, a stupio je na snagu 1948. godine. Obnovljen je 1958. godine.

32 V. Šmale, *op.cit,* str. 138.

33 Spineli je bio i tvorac prvog teksta pod nazivom Ustav Evrope, koji je 1984. godine usvojio Evropski parlament. Tekst je bio preteča Ugovora iz Mastrihta i Ustava Evrope iz 2004. godine.

34 http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/manifesto1944en_en.html.

35 V. Šmale, *op.cit*, str. 143.

36 M. Mazover, *op.cit,* str. 565.

odmah nakon završetka rata, da osim ključnog uticaja u Albaniji i severnoj Grčkoj, ostvare i „Balkansku federaciju" sa Bugarskom. Pregovori sa Bugarima su bili ozbiljni, a 1944. godine jugoslovenska strana je podnela konkretan predlog sporazuma o „bratskom ujedinjenju naroda" Jugoslavije i Bugarske[37]. Pregovori su prekinuti nakon što se Staljin izjasnio protiv ovog projekta.

7. Haški kongres i osnivanje Evropskog pokreta

Sačuvan je dokumentarni snimak sa otvaranja Haškog kongresa iz 1948. godine. Vidi se sala puna ozbiljnih muškaraca u tamnim odelima koji pozdravljaju ulazak glavne „zvezde", Vinstona Čerčila. Iz današnje perspektive, zapaža se da je prisutno vrlo malo žena. Politika i diplomatija i nakon Drugog rata bile su još uvek uglavnom muške profesije.

Kongres u Hagu je održan tri godine nakon završetka Drugog svetskog rata, od 7-10. maja 1948. godine. Okupio je skoro osam stotina ministara, državnih funkcionera, političara, filozofa, kulturnih radnika, novinara, predstavnika crkvenih organizacija i drugih zastupnika evropske ideje iz velikog broja evropskih država. Među njima, pored Čerčila, bili su i tri bivša francuska premijera (Rejno, Daladije, Ramadije) i neki budući francuski predsednici (Fransoa Miteran), budući kancelar Konrad Adenauer, španski mislilac i političar de Madariaga, Italijan Alitjero Spineli i mnoga druga poznata imena. Među učesnicima je bilo ukupno dvanest bivših predsednika vlada i dvadesetak aktivnih ministara[38].

Kongres je organizovan na podsticaj „Ujedinjenog evropskog pokreta", britanskog udruženja koje je vodio Čerčilov zet, Dankan Sendiz. U njegovoj pripremi učestvovao je ceo niz raznih organizacija federalističkog tipa, od Italije (*Evropski federalistički pokret*), preko Švajcarske (*Evropa-Union*), Francuske *(Francuski komitet za federalnu Evropu)* do Holandije (*Evropska akcija)* i drugi.

Od kraja Drugog svetskog rata Čerčil se posvetio promociji evropske ideje. U Cirihu je, 1946. godine, stari britanski vođa pozvao na stvaranje „neke vrste Sjedinjenih evropskih država", koju će činiti „evropska porodica" zasnovana na pravdi, bezbednosti i slobodi, kao i na partnerstvu Francuske i nove Nemačke. Ipak, Čerčil nije video Veliku Britaniju kao članicu evropske unije. Taj klasični konzervativac je smatrao da Britanija sa svojim imperijalnim Komonveltom, kao i SAD i SSSR, treba da budu, uz evropsku uniju, stubovi novog poretka (četiri stuba svetskog poretka) u nastajanju. Na kongresu u Hagu, 1948. godine, Čerčil je u svom neponovljivom stilu izjavio: „*Ukoliko želimo da ponovo iz ruina izgradimo Evropu koja bi opet blistala nad svetom, mi pre svega treba da osvojimo same sebe...Ujedinjena Evropa je jedini način da se reši dvostruki problem (Francuske i Nemačke) i koji se može primeniti bez odlaganja...".*

---

37 B. Petranović, *Balkanska federacija 1943-1948,* Zaslon, Šabac, 1991, str. 31; R. Petković, *XX vek na Balkanu,* Službeni list SFRJ, Beograd, 1996.

38 Za istorijat evropske ideje i kongres u Hagu, videti D. Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht,* PUF, Paris 1992, posebno str. 27-39.

Skup su karakterisale polemike između evropskih „federalista" koji su se zalagali za federaciju-odmah i „unionista" koji su zastupali načelo saradnje između suverenih država i koje su uglavnom predvodili Britanci[39]. Dva glavna rezultata kongresa bili su stvaranje *Evropskog pokreta* kao širokog društvenog pokreta i nastanak *Saveta Evrope*, prve evropske organizacije koja je predstavljala konkretnu realizaciju ideje o saradnji i udruživanju evropskih država. Počasno predsedništvo Evropskog pokreta su činili političari različitih profila, poput Čerčila, Kudenhof-Kalergija, De Gasperija, Spaka, Adenauera i Roberta Šumana.

Među delegacijama „posmatrača" na kongresu su učestvovali od komunista izbegli predstavnici građanskih partija istočnoevropskih zemalja. Delegaciju Jugoslovena činili su Srbi – Milan Gavrilović i Živko Topalović, kao i Hrvat – Juraj Krnjević. Gavrilović i Topalović su se i obratili kongresu[40].

8. *Prisutni pri Postanju:* Hladni rat i Evropska unija

Razvoj zapadnoevropske integracije nakon Drugog svetskog rata ne može se razumeti ako se ne uzme u obzir međunarodna situacija toga vremena, odnosno početak „Hladnog rata", ideološka i vojna podele na zapad i istok Evrope („gvozdena zavesa"), kao i ključni uticaj koji su na međunarodne odnose, posebno na one u Evropi, imale Sjedinjene Američke Države. Evropska integracija je nastala i razvijala se kao posledica tri faktora: dramatičnog ratnog razaranja evropskih zemalja, delovanja ideoloških pokreta za evropsku integraciju, kao i pojave Hladnog rata i američke hadnoratovske politike. Američki podsticaji nakon 1945. godine su na ključni način omogućili nastanak novih posleratnih veza i međudržavnih struktura u Zapadnoj Evropi[41].

Din Ačeson, koji je prvo, u vreme predsednika Ruzvelta, bio američki državni podsekretar (1944-1947), a zatim i državni sekretar za vreme Trumanovog predsedavanja (1949-1953), napisao je memoare koji nose donekle pretenciozan naslov „Prisutan prilikom Postanja"[42] – odnosno Stvaranja (što je igra reči – aludira se na Biblijsku priču o nastanku sveta, a misli se na reogranizaciju i kreaciju posleratnih međunarodnih odnosa), ali koji, s druge strane, dobro ilustruje originalnost novog poretka u svetu i Zapadnoj Evropi koji je nakon Drugog

---

39 D. Sidjanski, *ibid,* str. 36.

40 Ratomir Milikić, *Zaboravljena evropska epizoda, Jugoslavija i Savet Evrope, 1949-1958,* ISI, Beograd, 2014, str. 83.

41 *„U toku posleratne rekonstrukcije, posebno između 1947. i 1952. godine, SAD nisu samo prisustvovale stvaranju Evropske zajednice za ugalj i čelik...nego su i aktivno pripremale, podsticale i organizovale podršku u Francuskoj i Nemačkoj za njen nastanak",* u: R.H.Ginsberg, *Demistifying the EU, The enduring logic of regional integration,* Rowman Pub, Plymouth, 2007, str. 5.
Videti, u istom smislu, komentar teoretičara T. Kuljića: *„Danas Evropa, koja se ujedinjuje, stvara vlastitu istorijsku sliku iz zajedničkih jezgara nacionalnih prošlosti, a u krajnjoj liniji iz spleta zbivanja koji obuhvata Drugi svetski rat. Ovaj sklop zbivanja ima ulogu osnovnog događaja. Neposustali značaj svetskog rata za evropsko sećanje manje je zagonetan nego što na prvi pogled izgleda. U krajnjoj liniji osnovni podstrek ujedinjenju Evrope je iskustvo kontinentalne katastrofe nacionalizma i rata. Planovi ujedinjenja Evrope nastali su odmah nakon sloma fašizma... ostalo je, dakle, drugo rešenje: što čvršće vezati Nemačku za evropske strukture... U isto vreme SAD i Zapadna Evropa štitili su SR Nemačku od socijalizma. Hladni rat je, dakle, stvorio Evropsku Uniju...",* videti Teodor Kuljić, *op cit,* str. 15-16.

42 Dean Acheson, *Present at the Creation,* WW Northon and Co, New York, 1969, 798 strana.

svetskog rata nastao pod američkim okriljem[43]. Nije slučajno da su se francuski ministar Rober Šuman i Žan Mone sastali sa Ačesonom samo dan pre nego što je objavljena znamenita „Šumanova deklaracija" sa predlogom o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik[44] (9. maja 1950. godine). *„Evropska konstrukcija je rođena uz podršku SAD-a: sa ujedinjenjem Zapadne Evrope učvršćena je atlanska struktura nasuprot sovjetskoj opasnosti. Za Žana Monea – čoveka vrlo bliskog administraciji SAD-a – evropska konstrukcija trebalo je da se razvija kao otvorena i u osmozi sa Amerikom."*[45]

U relativno kratkom periodu, koji koincidira sa nastankom i produbljenjem *Hladnog rata* (1947-1952), nastao je u Zapadnoj Evropi jedan broj inicijativa i regionalnih organizacija koje u ovoj i onoj formi postoje i danas u okviru nove evropske arhitekture:

- **1947. godine** pokrenut je Maršalov plan[46] – američki plan ekonomske podrške stabilnosti i obnovi Evrope, koji je podrazumevao i međusobnu koordinaciju između evropskih zemalja – primalaca pomoći. Na toj osnovi nastali su, prvo 1948. godine, *OECE (Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju)*[47], a kasnije, 1960. godine, *OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj)*. U okviru OECE funkcionisala je, takozvana Evropska platna unija, koja je predstavljala mehanizam (klirinški sistem) za međusobna plaćanja između država članica[48];
- 4. aprila **1949. godine**, nešto posle sovjetske blokade (zapadnog) Berlina i puča u Pragu, koji su za zapadne zemlje predstavljali primere sovjetskih argesivnih ciljeva, potpisan je *Ugovor o Atlanskom savezu (NATO)*[49]. Ovim su se po prvi put u mirnodop-

---

43 Ačeson je, između ostalog, uticao na stvaranje Breton-vudskih institucija (MMF i Svetska banka), kao i na reorganizaciju Evrope u uslovima hladnog rata (Maršalov plan, nastanak NATO-a i drugo).

44 *Ibid*, str. 382-390. Videti, takođe, James Case, *Acheson, Secretary of State who created the American World,* Ed. Samuel and Schuster, New York, 1998, str. 251: *"Sastanak sa Moneom je pojačao njihovo poverenje, pa je pre leta za London, u utorak 9.maja, Ačeson poslao telegram "samo na uvid za Belu kuću" u kome je prikazao osnove plana i sugerisao Trumanu da, nakon njegovog objavljivanja, izrazi jasnu i čvrstu podršku. Do tada da se sve drži u tajnosti. Truman je prihvatio".*

45 Ph. Moreau Defarges, *Relations internationals, 1. Questions regionales,* 7e ed, Points, Paris, 2009, str. 69. Trebalo bi dodati da američka podrška nije bila samo ideološka i politička. Dokumenta specijalnih službi američke vlade pokazuju da su organizacije, kao što je bio Evropski pokret i druge, bile direktno subvencionisane iz fondova CIA i drugih specijalizovanih agencija posredstvom „Američkog komiteta za ujedinjenu Evropu" (stvoren 1948. godine), čiji je predsednik bio general Vilijam Donovan, koji je tokom rata bio šef „Odelenja za strateške aktivnosti" (prethodnica CIA), dok je njegov zamenik bio Alen Dales, šef CIA tokom pedesetih godina XX veka. Član borda bio je i Bedel Smit, prvi direktor CIA. SAD su ovim kanalima, na primer, finansirale Evropski pokret čak u obimu od 54% od ukupnog budžeta ove organizacije za 1958 godinu; Videti članak u *The Telegraph,* 19. septembar 2000, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/1356047/Euro-federalists-financed-by-US-spy-chiefs.html.

46 Zvanično nazvan „Program za evropsku obnovu". Iznosio je 12,5 milijardi dolara u formi zajmova i bespovratne pomoći. *„To je bio najveći transfer finansijske pomoći u istoriji iz jednog regiona sveta u drugi, sve do nemačkog ujedinjenja 1990"*, videti R.H. Ginsberg, *Ibid*, str. 45.

47 OECE je u početku imala 18 članova – onoliko koliko je zemalja koristilo pomoć iz Maršalovog plana: Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Island, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Norveška, Portugal, Švedska, Švajcarska, Turska, Velika Britanija, Zapadna Nemačka (koju su u početku predstavljale okupacione vlasti).

48 Evropska platna unija je okončana 1958. godine sa uvođenjem konvertibilnosti nacionalnih valuta u Zapadnoj Evropi.

49 Osnivači NATO saveza su pored SAD-a bili: Belgija, Kanada, Danska, Francuska, Island, Italija, Luksemmburg, Holandija, Portugal, Norveška i Velika Britanija. Grčka i Turska su se pridružile 1952. godine, a SR Nemačka je uključena 1955. godine. Poslednja zapadnoevropska zemlja koja je uključena u NATO, pre njegovog proširenja na istok, bila je Španija (1982. godine).

sko vreme SAD angažovale u okviru jednog stalnog odbrambenog saveza. *„NATO ne predstavlja samo osnovni mehanizam za sprovođenje američkih interesa u evropskim stvarima, već i osnovu za politički bitno američko vojno prisustvo u Evropi."*[50]

- neke zapadnoevropske zemlje su prethodno (17. marta **1948. godine**) između sebe zaključile „Briselski ugovor" o međusobnoj odbrani (Francuska, Velika Britanija i tri zemlje Beneluksa), koji se kasnije (1954. godine) transformisao u „Zapadnoevropsku uniju". Ugovor je (kao i u slučaju OECE u pogledu privrede), između ostalog, predstavljao način da se Amerikancima pokaže da su zapadnoevropske zemlje spremne da međusobno sarađuju u oblasti odbrane – što je opet, sa svoje strane, trebalo da podstakne spremnost SAD-a da zadrže svoje trupe u Evropi, odnosno da zaključe Ugovor o NATO-u[51].

Ako su OECE i NATO formirani, u prvom redu, sa ciljem da se odredi i definiše uloga SAD-a u posleratnoj evropskoj arhitekturi, niz drugih organizacija u Evropi je nastao autonomno od SAD-a i kao način da evropske zemlje urede međusobne odnose u kontekstu evropske integracije (u prvom redu posleratni položaj Velike Britanije u Evropi, kao i odnose između Francuske i Nemačke):

- 5. maja **1949. godine** formiran je Savet Evrope sa sedištem u Strasburu;
- skoro tačno godinu dana kasnije (9. maja **1950. godine**) objavljena je Šumanova deklaracija, koja je imala dalekosežne efekte po odnose Francuske i Nemačke, kao i po celokupnu evropsku integraciju. Prvi rezultat ove deklaracije bilo je potpisivanje Ugovora iz Pariza, kojim je osnovana Evropska zajednica za ugalj u čelik (18. aprila 1951. godine).

Kako je to istaknuto u literaturi[52], pokazalo se u retrospektivi da ni OECE, a ni Savet Evrope, nisu bili onaj ključni motor i nosilac evropske integracije – oba su ostali striktno međuvladine organizacije. Umesto njih, jedna relativno po domenu ograničena organizacija – Evropska zajednica za ugalj i čelik – bila je pravi podstrekač daljeg ujedinjenja u Evropi, kako tokom pedesetih, tako i kasnije.

Kao u nekoj laboratoriji, eksperiment nazvan (uslovno) „stvaranje nove evropske arhitekture" razvijao se delimično spontano i u zavisnosti od političke vitalnosti svake od pojedinih regionalnih organizacija koje su započele sa radom nakon Drugog svetskog rata. Ali, kao ni u životu, tako ni u politici, ništa nije unapred predodređeno niti linearno. Sve ipak, na kraju zavisi od ljudi, od ličnosti i njihovog delovanja, ciljeva, usresređenosti i odlučnosti, od sticaja okolnosti koje su opet, u prvom redu, posledica ljudskog, individualnog delovanja. Ili, kako je to rekao Mone: *„ništa nije moguće bez ljudi, ništa ne traje bez institucija"*.

---

50 Zbignjev Bžežinski, *Velika šahovska tabla,* CID, Podgorica, 2001, str. 50.

51 U ovom smislu videti T. Judt, *Postwar, op.cit*, str. 149. ZEU je predstavljala zanimljivu organizaciju koja je tokom svoga postojanja više predstavljala „potencijal" ili uspavanu organizaciju čiji glavni elementi nikada nisu aktivirani. ZEU je zvanično prestala da postoji 30. juna 2011. godine Njene funkcije je preuzela Evropska unija, delimično Ugovorom iz Amsterdama, a kompletno Ugovorom iz Lisabona (deo o zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici).

52 Na primer, videti Ginsberg, *op.cit,* str. 40.

9. Savet Evrope, Strasbur

Strasbur, francuski grad u Alzasu na obali Rajne, do 1681. godine imao je status „slobodnog grada" u okviru „Svetog rimskog carstva Nemačkog naroda". Te godine postao je deo Francuske, u čijem sastavu je bio sve do 1870. godine. Tada je, nakon francuskog poraza u ratu sa Pruskom, pripojen „Drugom nemačkom carstvu". Nakon poraza Nemačke u Prvom svetskom ratu, 1918. godine, Strasbur je ponovo postao francuski grad. Pripojen je Hitlerovom Trećem rajhu 1940. godine, nakon kapitulacije francuske vojske. Najzad, bio je vraćen Francuskoj 1945. godine nakon poraza nacista. Tako je, kao u nekom gigantskom ratnom i geopolitičkom „ping-pongu", u poslednjih 150 godina, Strasbur redovno menjao granicu i tri puta pripadao Francuskoj i dva puta Nemačkoj. Od 1949. godine Strasbur je postao sedište prve evropske regionalne organizacije – Saveta Evrope.

Danas je, možda, teško sasvim razumeti obuhvatnost novina koje su unete u međunarodne odnose nastankom Saveta Evrope, posebno kada se radi o mehanizmu za zaštitu ljudskih prava, kao i o formiranju prve parlamentarne skupštine na međunarodnom nivou. Savet Evrope je nastao kao kompromis između *unionista* (u prvom redu Velike Britanije) i *federalističkih* inicijativa (Francuska, Beneluks) u zapadnoj Evropi[53]. Britanija je uspela u svom upornom otporu prema uvođenju nadnacionalnih struktura, tako da Savet Evrope, u prvom redu, predstavlja organizaciju koja funkcioniše na klasičnim principima međuvladine saradnje. Savet ministara, u načelu, odlučuje jednoglasno, osim u posebnim slučajevima. Ipak, kao neka vrsta ustupka federalistima, statut Saveta Evrope je predvideo i osnivanje „Savetodavne skupštine". Prvi put u istoriji, stvoren je jedan zvanični međunarodni organ koji su činili demokratski birani parlamentarci.

Osim sekretarijata, danas se Savet Evrope sastoji od Saveta ministara koji okuplja predstavnike čak 47 država članica. Parlamentarna skupština ima 321 člana koji dolaze iz nacionalnih parlamenata i koji imaju isto toliko zamenika (u slučaju sprečenosti članova da prisustvuju sednicama). Nadležnosti Saveta Evrope (SE) predviđene poveljom su jako široke i praktično obuhvataju sve domene politike, ekonomije i kulture. Međutim, sticaj političkih i istorijskih okolnosti i „podela rada" između evropskih regionalnih organizacija, uticali su da se SE više bavi određenim pitanjima (ljudska prava, kultura i slično), a manje nekim drugim (poput ekonomije). U okviru Saveta Evrope, potpisano je oko 200 međunarodnih konvencija na najrazličitije teme, poput konvencija o zaštiti ljudskih prava, o zabrani torture, o socijalnoj povelji, o regionalnim i manjinskim jezicima, o lekovima i faramceutici, o borbi protiv terorizma, o zaštiti nacionalnih manjina i drugo. SE ima i niz posebnih institucija, poput znamenitog Suda za ljudska prava, Venecijanske komisije, zatim Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, komesara za ljudska prava, Razvojne banke. Putem zaključenja „parcijalnih aranžmana" pojedine članice SE mogu da stvore i posebne institucije i fondove kao što je, na primer, fond za podsticaj snimanju evropskih fondova *Eurimages* ili Centar za saradnju sever-jug sa sedištem u Lisabonu.

---

53 Deset zemalja osnivača koje su potpisale Ugovor iz Londona (5. maja 1949. godine) bile su: Francuska, Velika Britanija, Holandija, Belgija, Luksemburg, Danska, Irska, Norveška, Italija i Švedska. Danas Savet Evrope ima 47 članica, uključujući Srbiju.

Nakon pada Berlinskog zida, jedan deo aktivnosti Saveta Evrope je bio usmeren na promociju demokratije i poštovanja ljudskih prava u zemljama bivšeg istočnog bloka. S tim ciljem formirane su i institucije poput *Venecijanske komisije.* SE okupalja sve evropske zemlje sa izuzetkom Belorusije[54]. On je u izvesnom smislu prethodnica Evropske unije, ali svojom strukturom i načinom rada, SE nikada ne bi mogao da igra ulogu institucije koja obezbeđuje Kantov „večni mir" među nacijama, kako su to postigle institucije Evropskih zajednica/Evropske unije.

10. Robert Šuman i demohrišćanski „očevi Evrope"

U prvom poglavlju druge knjige svojih „Ogleda", Mišel Montenj piše o nepostojanosti našeg delovanja u životu. „*Naš uobičajeni način činjenja,* kaže Montenj, *je da sledimo sklonosti naših želja, na levo, na desno, prema gore, nadole, kako nas vetar okolnosti nosi...Ne želimo ništa slobodno, ništa apsolutno, ništa stalno".* Danas smo ovakvi, sutra onakvi, danas činimo jedno, a sutra suprotno... O čoveku stoga možemo suditi jedino ako „*dugo i pažljivo pratimo njegov put*"[55].

Ako se Montenjeve reči mogu primeniti na život bilo kog čoveka, one su još istitnitije kada se radi o ljudima koji se bave politikom kao profesijom. U Montenjevo doba (XVI vek) još nisu postojali političari u modernom smislu, ali veština politike je postojala oduvek. Nepostojanost je drugo ime svake politike: okolnosti se stalno menjaju pa se tako menja i političko delovanje, ciljevi, nekada i principi u koje se političar zaklinje...

Iako je Robert Šuman vodio takav život da je katolička crkva nakon njegove smrti pokrenula postupak da ga proglase za „blaženog", same okolnosti u kojima je živeo i delovao uticale su na neke nepostojanosti u njegovoj političkoj karijeri. Bio je nemački đak, advokat, politički aktivista i nemački rezervista u Velikom ratu (poreklom iz Meca, Šuman je proveo mladost u vreme kada je pre Prvog svetskog rata oblast Lorene pripadala Nemačkoj), da bi se politikom između dva rata bavio u Francuskoj kao francuski političar (jer je Lorena nakon 1918. godine vraćena Francuskoj). Nakon poraza Francuske u „čudnom ratu" 1940. godine, glasao je u parlamentu za davanje vanrednih ovlašćenja maršalu Petenu. Bio je u početku i član Petenove vlade, zbog čega mu je, nakratko, bilo zabranjeno političko delovanje nakon 1945. godine. Vrlo brzo se distancirao od Petenove politike, živeći u ilegali i krijući se po manastirima od francuske policije i Gestapoa tokom većeg dela rata (što, ipak, ne znači da je bio aktivan u Pokretu otpora). Zatvoren, povučen, slab govornik, Šuman nije raspolagao sa nekim od uobičajenih atributa rasnog političara. Ipak, bio je dva puta predsednik francuske vlade i još desetak puta ministar. Jedno vreme vrlo nepopularan u Nemačkoj (zbog francuskog inistiranja na posebnom statusu Sarske oblasti kao odvojene od Nemačke), Šuman je

54 Belorusija je dobila status specijalnog gosta SE u 1992. godini, a kasnije je podela i zahtev za članstvo. Međutim, 1997. godine SE je suspendovao status gosta za Belorusiju. Belorusija je ipak pristupila nekolicini ugovora SE.

55 M. Montaigne, *Essais, Livre II, chapitre I: „Sur l'Incosistence de nos actions",* Gallimard, 2009, str. 411 itd. (prevod autora).

zapamćen kao inicijator ideje o francusko-nemačkom savezu putem formiranja Evropske zajednice za ugalj i čelik, koju nije lično zamislio, a ni koncipirao. Šuman je dao ime „Šumanovoj deklaraciji" koju je smislio i napisao Žan Mone, prvi „tehnokrata" u vremenu kada ta reč još nije ušla u upotrebu.

Šuman je svoj konzervativni katolicizam delio sa još nekoliko vodećih evropskih političara – „očeva Evrope" koji su odigrali ključnu ulogu u stvaranju prve Evropske zajednice. Prvi među njima je, bez sumnje, bio Konrad Adenauer, predratni gradonačelnik Kelna, lukav političar, jedan od najdugovečnijih državnika svog vremena. Nakon dolaska Hitlera na vlast Adenauer je smenjen 1934. godine i držan u kućnom pritvoru. Nakon rata, u sedamdesetoj godini života ponovo je postao gradonačelnik Kelna i osnivač demohrišćanske stranke (CDU), a 1949. godine i prvi kancelar Zapadne Nemačke. Na mestu kancelara ostao je sve do 1963. godine, pa je igrao ključnu ulogu u uključivanju Nemačke u zapadne strukture međudržavne saradnje, od Evropske zajednice za ugalj i čelik do NATO saveza.

Šumanov i Adenauerov pandan u Italiji bio je Alcide de Gasperi, konzervativni katolik, osnivač demohrišćanske stranke Italije, osam puta predsednik vlade. Kao i Šuman i Adenauer, bio je protivnik fašizma, ali je veći deo rata proveo u pasivnom otporu, skrivajući se od Musolinija u vatikanskoj biblioteci. Životni put i politička karijera tri „oca Evrope" iz Francuske, Nemačke i Italije pokazuje koliko su desni demohrišćani igrali važnu, iako ne isključivu ulogu u osnivanju prve evropske zajednice. Tokom poslednjih decenija, Katolička crkva je u slučajevima Šumana i De Gasperija pokrenula postupak proglašenja za „blažene" što ipak nije pomoglo nastojanjima pro-hrišćanskih krugova da se tokom debate o „Ustavu Evrope" (2004. godine) u preambulu unese i posebna napomena o judeo-hrišćanskim korenima Evrope.

Započeta usred Hladnog rata, evropska integracija je u prvom redu bila incijativa liberala i ljudi sa demohrišćanske desnice. Tadašnje komunističke partije na Zapadu bile su žestoko protiv evropske integracije koju su videli kao emanaciju američkog imperijalizma na evropskom tlu. Nemački socijaldemokrati su, u početku, bili uzdržani. Retki su „očevi Evrope" među socijalističkim političarima (može se recimo pomenuti belgijanac Pola Anri Spak). Žan Mone je, prema sopstvenim rečima, bio agnostik i nikada nije bio angažovan u nekoj stranci.

11. Evropska zajednica za ugalj i čelik i Žan Mone

„Evropa neće biti izgrađena u jednom mahu, niti kao jedinstvena građevina, stvaraće se putem konkretnih dostignuća, stvarajući prvo solidarnost u praksi. Okupljanje evropskih nacija podrazumeva da prvo bude eliminisano vekovno sukobljavanje između Francuske i Nemačke... Francuska vlada predlaže da se celina proizvodnje čelika i uglja Francuske i Nemačke stavi pod upravu zajedničke Visoke vlasti, u okviru organizacije koja će biti otvorena drugim zemljama Evrope...prva etapa Evropske federacije..."[56]

Žan Mone je izbrojao devet nacrta, takozvane „Šumanove deklaracije" pre nego što je predložio onu kojom je francuski ministar, 9. maja 1950. godine, najavio stvaranje prve

56 Iz *Šumanove deklaracije.*

evropske Zajednice – Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ). Mone, tadašnji komesar za plan u francuskoj vladi, uz nekoliko saradnika, bio je pravi „otac" teksta Šumanove deklaracije, a zatim i prvi predsednik „visoke vlasti" – upravnog tela EZUČ-a, koja je prethodila današnjoj Evropskoj komisiji. U svojim „Memoarima", objavljenim 1976. godine, Mone se obezbedio da njegova uloga u formiranju evropske integracije ne bude zaboravljena. „*Istorija će biti obazriva prema mojoj ulozi – jer ja ću je pisati*", zabeležio je duhovito Čerčil pripremajući memoare iz Drugog svetskog rata. Iako su, kako smo već videli, mnogi imali ideju stvaranja evropske integracije, može se postaviti pitanje zašto je baš Mone bio onaj koji je to i uspeo?

Žan Mone se tokom života bavio raznim stvarima, ali bi se ponajmanje mogao smatrati političarem u klasičnom smislu. Kako je to često isticano, on nikada nije učestvovao u demokratskim izborima, a sve zvanične funkcije obavljao je kao postavljeni službenik, koji je najčešće sam dobijao funkciju koja ga je zanimala. Dobar deo života proveo je kao preduzetnik i međunarodni finansijer, radeći u SAD, Kini i drugde u svetu. U periodu između dva svetska rata, smatran je za jednog od ljudi sa najboljim međunarodnim političkim i poslovnim vezama, posebno onim u SAD-u. Posle Prvog svetskog rata, nakratko je postao zamenik generalnog sekretara Društva naroda. U Drugom svetskom ratu, podstakao je (nerealizovani) plan ujedinjenja Velike Britanije i Francuske (uoči kapitulacije Francuske 1940. godine), koordinirao je plan vojne pomoći od strane SAD-a Velikoj Britaniji (*Victory program*), a od 1943. godine učestvovao je u De Golovom Komitetu za oslobođenje, kao komesar zadužen za naoružavanje. Nakon rata, postavljen je za komesara za plan u francuskoj vladi (od 1945. do 1952. godine).

Uspeh Moneovog plana o evropskoj integraciji, putem stvaranja evopskih ekonomskih zajednica, proizilazi iz specifičnih okolnosti koje su postojale onda kada je „Šumanova deklaracija" podnesena. Ipak, ne može se ignorisati i jedinstvena uloga inspiratora ove istorijske inicijative. Uvek smatran za američkog čoveka, Mone je bio neka vrsta nadnacionalnog evropskog patriote. On je bio taj koji je uspeo da oseti pravi trenutak, da pokrene prave veze i da iskombinuje strateške političke ciljeve sa pragmatičnim načinom svog delovanja, kako Evropska zajednica za ugalj i čelik ne bi ostala jedna u nizu od desetina idealističkih, ali nerealizovanih projekata o evropskom ujedinjenju. „*Treba osetiti vetar istorije,* rekao je jednom Bizmark, *i zakačiti se u pravcu u kome on nosi*". Nakon što je nekoliko godina proveo kao predsednik „Visoke vlasti", izvršnog tela prve evropske zajednice (1952-1955) Mone se vratio onome što je najviše voleo i nabolje obavljao – lobističkom međunarodnom delovanju iz senke, a u korist promovisanja evropske integracije. Ne samo kao jedan od „očeva Evrope", Mone i njegov životni put mogu se posmatrati i kao primer vrhunskog uspeha jednog rođenog međunarodnog lobiste koji je imao političku viziju, kao i retku sreću da se njegovi ciljevi bar dobrim delom i ostvare.

U vreme nastanka Šumanove deklaracije, početkom pedesetih godina prošlog veka, u Jugoslaviji su se ljudi, odnosno političari, bavili mnogim drugim važnim temama, ali teško da je iko ozbiljnije verovao u Moneov plan koji je isuviše „mirisao" na razne hladnoratovske, crno-sive političke kuhinje, pripremane pod američkim nadzorom i koje su kritikovali, ne samo tadašnji komunisti i levičari Zapadne Evrope, nego i neke autentične nacionalne vođe, poput De Gola.

II

POSTANAK, RAST, ZRELOST

„Nadamo se da ćemo stvoriti ujedinjenu Evropu, očišćenu od robovanja bivšim, tradicionalnim vremenima. Evropu u kojoj će čovek sa ponosom moći da kaže: 'Ja sam Evropljanin'."

Vinston Čerčil

1. Rimski ugovori o osnivanju Evropskih zajednica – početak Zajedničkog tržišta

Ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Euratom) potpisani su u martu 1957. godine u Rimu, na Kapitolu, u sali braće Horacija, u latinskom stilu, ceremonijalno i pompezno, uz učešće brojnih delegacija šest članica novih Zajednica, kao i uz stotine novinara. Mediji su već u to vreme postali neophodan dekor svakog političkog zbivanja. Istorija EU je zabeležila i zanimljivu anegdotu sa potpisivanja sporazuma. Naime, zbog intenzivnosti pregovora koji su se vodili do pred samo potpisivanje – a možda i zbog greške u organizaciji – konačni tekstovi obimnih ugovora nisu bili sasvim pripremljeni (nije tada još uvek bilo kompjutera koji bi olakšali posao prekucavanja). Stoga su ministrima podneti na potpisivanje glomazni ugovori od više stotina strana koji su u stvari imali ispisane samo prve i poslednje stranice – one na koje su se stavljali potpisi ministara. Ostale stranice su bile sasvim čiste, bez teksta. Puni tekst ugovora ubačen je tek naknadno. Ova anegdota, između ostalog, pokazuje ono što je od početka karakterisalo kreatore evropskih zajednica: fleksibilnost, prilagodljivost i inovativnost kada se radi o načinima da se prevaziđu problemi i pronađu *ad hoc* rešenja.

Dve evropske zajednice nastale 1957. godine su, pre svega, bile originalne organizacije koje su po mnogo čemu odudarale od klasičnih međunarodnih institucija tipa Saveta Evrope ili OECD-a. Glavna orginalnost proizilazila je od elemenata *nadnacionalnog funkcionisanja* koje je ugrađeno u institucionalnu i pravnu strukturu zajednica. Najoriginalniji organ je bila Komisija – pandan Visoke vlasti iz EZUČ-a (prvih godina, svaka od tri evropske zajednice imala je svoju komisiju, odnosno visoku vlast). Komisija EEZ-a – neka vrsta vlade, iako ne baš sasvim – postavljena je u institucionalni centar EEZ-a, između Saveta ministara, savetodavne skupštine i Suda pravde. Jedino je Komisija imala „pravo inicijative“ (što nisu imale ni države članice ni savetodavna Skupština) da Savetu ministara podnosi predloge odluka EEZ-a sa zakonodavnom snagom. Komisiju (devet članova – po dva iz većih zemalja i po jedan član iz zemalja Beneluksa) su birale države članice – ali su komesari imali obavezu da postupaju nezavisno od svojih država i u interesu EEZ-a kao celine. Komisija je, takođe, dobila druge funkcije slične izvršnim nadležnostima jedne vlade, poput zaduženja da nadzire sprovođenje odluka, da u tom cilju nadzire i ponašanje država članica, da predstavlja zajednicu u inostranstvu, da predlaže budžet i slično. Države članice su bile te koje su donosile konačnu odluku u okviru Saveta ministara – ali, u načelu, na osnovu većinskog glasanja, a ne konsenzusom kao što je to najčešće slučaj u međunarodnim institucijama. Uz Komisiju i Savet ministara, Zajednice su imale i predstavničku Skupštinu, kao i Sud pravde koji je trebalo da bude poslednja instanca u utvrđivanju pravnih pravila unutar tri zajednice.

Ugovor o EEZ-u je najvećim delom predstavljao „okvirni ugovor“, koji je određivao ciljeve, načela i opšte okvire ekonomske saradnje, ali najvećim delom nije ulazio u detalje

regulisanja ekonomske saradnje između država članica. Izuzetak je bila carinska i trgovinska politika. EEZ je zamišljena kao jedinstvena carinska zona sa usaglašenim carinama i jedinstvenom trgovinskom politikom prema ostalim zemljama, kao i sa „zajedničkim tržištem" zasnovanom na slobodi cirkulacije roba, radne snage, usluga i kapitala. Stvaranje carinske unije, iz francuskog ugla, predstavljalo je veliki „gest" prema Nemačkoj (sa njenom jakom industijom), kao i prema liberalno orijentisanim zemljama Beneluksa. S druge strane, poljoprivreda Francuske i manje razvijena Italija, dobile su ustupke u vidu najave izgradnje zajedničke poljoprivredne politike „šestorke". Ugovor o EEZ-u je predviđao i formiranje zajedničke transportne politike, određene mere podrške manje razvijenim regionima u državama članicama, kao i poseban status za, takozvane, prekomorske teritorije pod kojim su se podrazumevale tadašnje francuske kolonije.

Iako su, uglavnom, uspostavile saradnju šestorice u ekonomskim oblastima, EEZ i njene dve „sestre", EZUČ i Euroatom, su kao daleki cilj imale jasno definisane političke ambicije. U preambuli Rimskog ugovora, govori se o *„osnovama sve bliže unije naroda Evrope"*, kao i o objedinjavanju kapaciteta radi *„očuvanja i jačanja mira i slobode".* U preambuli su, takođe, i ostali evropski narodi pozivani da se pridruže šestorki osnivača.

Sa Rimskim ugovorima, prevaziđena je kriza u realizovanju ideje evropske integracije, nastala nakon propasti Evropske odbrambene zajednice i projekta evropske političke zajednice. Ugovori su stupili na snagu 1. januara 1958. godine, nakon relativno brze ratifikacije u zemljama potpisnicama. Ekonomski uspon zapadne Evrope, krajem pedesetih i tokom šesdesetih godina, ići će paralelno sa stalnim jačanjem svesti o značaju (ekonomskom) tri ugovora, posebno onog o „Zajedničkom tržištu".

2. Uspon „male Evrope"

U celini, šesdesete godine su predstavljale period uspeha, znatnog ekonomskog rasta i institucionalnog i pravnog napretka EEZ-a koji je, međutim, imao i periode zastoja i padova. Francuska i Nemačka su produbile bilateralne odnose, sklapanjem istorijskog „Jelisejskog sporazuma" (1963. godine), koji i danas predstavlja osnovu francusko-nemačke saradnje. S druge strane, Velika Britanija je ostala na marginama ovog procesa, nastojeći u početku da podrije integraciju šestorice, a zatim da joj se, u početku, bez uspeha pridruži.

Pomognuta ekonomskom situacijom u svetu, Evropska ekonomska zajednica je imala vrlo pozitivne efekte na saradnju i integraciju zemalja članica tokom prve decenije njenog postojanja. Eliminisanje carina i količinskih ograničenja podstaklo je međusobnu trgovinu zemalja EEZ-a za šest puta u periodu od 1958. do 1970. godine (dok je njihova trgovina sa ostalim svetom povećana za tri puta). Međusobno učešće u trgovini u EEZ-u je poraslo sa 30% u 1958. godini, na 52% u 1973. godini. U istom periodu, prosečan BNP u EEZ-u porastao je za 70%. Međusobne carine među zemljama članicama su defintivno elimisane 1968. godine i uspostavljena je puna carinska unija.

Dolazak generala De Gola na vlast u Francuskoj 1958. godine značio je, međutim, promenu u načinu na koji je Francuska gledala na proces integracije. De Gol je bio protivnik

Moneovog metoda federalistikog objedinjavanja Evrope, jer je smatrao da se suverenitet Francuske, odnosno država nacija mora očuvati, kao i da je ideja nadnacionalne Evrope neka vrsta američkog plana koji na duži rok ne odgovara evropskim zemljama. Umesto stvaranja nadnacionalne federalne Evrope, De Gol je pozivao na ujedinjenje *Evrope otadžbina* (odnosno nacionalnih država), čiji lider bi, u njegovim planovima, trebalo da bude Francuska. Tokom 1962. godine Francuska je predložila novi plan političke unije zemalja zapadne Evrope („plan Fuše"), bliži De Golovoj viziji. U institucionalnom centru političke unije ne bi bila „anacionalna" i od država otuđena Komisija, nego političko telo – Savet – koji činili predsednici država i vlada. Francuski partneri u EEZ-u, posebno zemlje Beneluksa, odbacili su Fušeov plan, koji se na neki način ipak „reinkarnirao" nešto kasnije u vidu Evropskog saveta – tela koje čine šefovi država i vlada zemalja članica EU.

Trudeći se da uspostavi temelje „*Evrope čije su granice od Atlantika do Urala*" i da se oslobodi američkog pokroviteljstva nad zapadnom Evropom (1960. godine Francuska je izvršila eksploziju svoje prve nuklearne bombe, a 1966. godine se povukla iz vojnog krila NATO-a), De Gol je dovodio u pitanje i tadašnje dogovore oko funkcionisanja EEZ-a. Ne pristajući da bude preglasana u debati oko mera poljoprivredne politike, Francuska se tokom šest meseci povukla iz Saveta ministara EEZ-a (1965. godine) što je dovelo do jedne od najozbiljnijih institucionalnih kriza Zajednice (kriza „prazne stolice"). Kriza je najzad prevaziđena, takozvanim, „Luksemburškim kompromisom" (1966. godine), koji je faktički predstavljo politički dogovor da se, kada se pojave *vitalna pitanja* za jednu zemlju, u Savetu ministara EEZ-a ne odlučuje većinskim glasanjem (osim izuzetno), kao što je bilo predviđeno Rimskim sporazumima, nego samo konsenzusom. Luksemburški kompromis se primenjivao više od dve decenije, iako nije imao pravni osnov u ugovorima.

De Gol se još u jednom pitanju politički razišao sa ostalim zemljama „male Evrope": oko mogućnosti učlanjenja Velike Britanije u tri evropske zajednice, što je u dva navrata blokirao.

Tek sa odlaskom sa vlasti De Gola, odnosno u vreme predsednika Pompidua, pozicije Pariza u odnosu na ulazak Velike Britanije su počele da se menjaju.

Početak sedamdesetih godina predstavljao je novi politički podsticaj Evropskim zajednicama putem dogovora o istovremenom „proširenju" i „produbljivanju" integracije: dogovoreno je da otpočnu pregovori sa Velikom Britanijom, uspostavljeni su redovni sastanci na vrhu šefova država i vlada zemalja EEZ-a (redovni samiti EZ-a su organizovani od 1971. godine), pojavili su se predlozi (Vernerov plan) o stvaranju „ekonomske i monetarne unije" u roku od 10 godina (do 1980. godine), formiran je prvi evropski monetarni sistem (monetarna „zmija" 1972).

Godine 1973. Velika Britanija, Danska i Irska su postale članice Evropskih zajednica. „Mala Evropa" više nije bila tako mala. Istovremeno, počela je bitno da menja one karakteristike koje je dobila sa Rimskim ugovorima: na tragu De Golovih ideja, Savet, koje su činile države članice, a ne nadnacionalna Komisija, postajao je glavni centar odlučivanja i političkih podsticaja integracije.

3. Evropa i „vlast sudija“

Glavna originalnost sistema Evropske zajednice, kako krajem XX veka tako i sada, bila je u specifičnom duhu evropskog prava koji su mu udahnule presude Suda EEZ-a, pretežno tokom šesdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka. Zanimljivo je da neki od glavnih pravnih principa EZ-a nisu uopšte bili predviđeni u Rimskim ugovorima i o njima. verovatno nisu ni sanjali pregovarači zemalja „šestorke“ u periodu od 1955. do 1957. godine. Princip prvenstva prava EZ-a pred pravnim normama država članica, princip direktnog dejstva prava EZ-a u nacionalnim sistemima država članica, direktni efekt, „korisni efekat“, kao i druga važna pravila, bile su pravne konstrukcije Suda čije je sedište bilo u Luksemburgu[1].

U slučaju *Van Gend en Loos* iz 1963. godine[2] holandski uvoznik se žalio na činjenicu da je holandska carina podigla carinu za određeni proizvod (urea) koji se uvozio iz SR Nemačke, što je bilo suprotno članu 30 Rimskog ugovora o EEZ-u. Holandska država je tvrdila da uvoznik nema pravo da se poziva na odredbe koje su se odnosile na međunarodne obaveze između država (ugovore), a ne na pravna ili fizička lica – državljane država članica. Sud je, u verovatno najpoznatijoj odluci koju je ikada doneo, protumačio da odredbe Ugovora EEZ-a imaju *direktno pravno dejstvo* i na državljane zemalja EEZ-a koji se mogu pozivati na te odredbe pred nacionalnim sudovima. Osim toga, Sud je istakao da *„Zajednica je stvorila novi pravni poredak međunarodnog prava u okviru kog su države članice ograničile svoja suverena prava u određenim, ograničenim pitanjima“.* EEZ je, dakle, predstavljala specifičan pravni poredak koji nije identičan poretku koji reguliše međunarodno pravo.

U drugom čuvenom slučaju, *Costa v. ENEL* iz 1964. godine[3], Sud je utvrdio doktrinu *pravnog prvenstva* prava EEZ-a nad pravnim normama država članica.

„Za razliku od međunarodnih ugovora, Ugovor o EEZ-u je stvorio svoj vlastiti poredak koji je integrisan u nacionalne pravne poretke država članica od momenta kada je Ugovor stupio na snag i, kao takav, on ima obavezujući efekat. Stvarajući Zajednicu neograničenog trajanja, koja ima svoje sopstvene organe, svoju pravnu ličnost i svoje pravne nadležnosti...države članice su ograničile svoja suverena prava i stvorile pravni poredak koji se primenjuje direktno na njihove državljane, kao i na njih same...Pravo nastalo iz ugovora, kao nezavisan izvor prava... ***ne može biti promenjeno nacionalnim propisima****...“*

Ovaj princip pravnog prvenstva kasnije je, presudom iz 1970. godine u slučaju 11/70 *Internationale Handgeselshaft*, proširen i na odnos evropskog prava prema nacionalnim ustavima[4].

Presude Van Gend en Los, Kosta protiv Enela, *Internationale Handgeselshaft* i one koje su sledile, predstavljale su revuluciju za pravnike, kao i za nacionalne pravne poretke država članica. Možda više nego bilo koja odluka Saveta ministara ili Komisije, presude Suda

---

1 U ogromnoj literaturi na ovu temu, možemo uputiti na delo Radovana D. Vukadinovića, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije,* Pravni fakultet, Kragujevac, 2008, 407 strana, kao i na tamo citiranu literaturu. Videti, takođe, P.S.R. Mathijsen, *A Guide to European Community Law,* Sweet and Maxwell, London 1990, 343 strane.
2 Case 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belanstingen (1963) *ECR*, 1 (1963).
3 Case 6/64 Costa v. ENEL (1964), *ECR* 585 (1964).
4 Case 11/70, ECR 1125 (1972).

pravde, odnosno način na koji je Sud tumačio odredbe Rimskih ugovora, *udahnule su život* u poredak EZ-a. Pravni poredak EZ-a nije predstavljao tek deo međunarodnog pravnog poretka. On je bio nešto novo i nešto drugo. Zahvaljujući sudijama iz Luksemburga, sistem EZ-a je postao *komunitarno pravo*[5] – sistem specifičan, originalan, koji predstavlja istovremeno način na koji se regulišu odnosi među državama članicama, ali sadrži i pravna pravila koja *su deo* nacionalnih pravnih poredaka.

Presude Suda pravde su izazivale različite komentare, kritike ili kontraverze. Države, odnosno njihove administracije, ne vole da im neko „sa strane" određuje šta mogu ili šte ne mogu da čine, odnosno da im se tumači nešto, poput ugovora, što su same dogovrile, pa čak kada se radi o Sudu koji su one stvorile, ali koji se na neki način „oteo kontroli" u svojim nadnacionalnim ambicijama. Međutim, vremenom su i nacionalno najsamosvojnije države članice, poput Francuske, prihvatile i primenile novu pravnu logiku koju je ustanovio Sud. Bez obzira na nacionalne reakcije, načela utvrđena od strane Suda ostala su da važe i tokom narednih decenija i nakon višekratnih (petostrukih) izmena osnivačkih ugovora. Niko se nije odvažio da dovede u pitanje načela bez kojih ne bi ni bilo EU koju danas poznajemo.

Pravni sistem EEZ-a postepeno je postao poseban predmet, pa posle i posebna pravna oblast koju uče hiljade studenata prava u Evropi i svetu i koju primenjuje svaki sudija u zemljama EU[6].

4. Kriza sedamdesetih godina

Može se uspostaviti jasna veza između pojedinih perioda institucionalnog napretka Evropskih zajednica (odnosno EU) i ekonomskog napretka u Evropi, s jedne strane, u odnosu na periode institucionalnog zastoja i političkih teškoća unutar EZ-a, s druge strane, koji su na neki način bili povezani sa periodima širih ekonomskih kriza. Dok su šesdesete godine XX veka ostale zapamćene kao period prosperiteta, u sedamdesetim već nastupa ekonomska kriza koja se odražava i na politike u EZ-u. Po prvi put se pojavljuju izrazi „evroskepticizam" i „evropesimizam" kao gledišta razvoja EZ-a.

Dva najveća poremećaja u svetskoj privredi tokom sedamdesetih godina, koji su direktno pogodili članice Evropske zajednice, odnosili su se na prestanak sistema fiksnih kurseva valuta u odnosu na konvertibilni dolar (čiji kurs je sa svoje strane bio direktno vezan za zlatne rezerve SAD-a), kao i na energetsku krizu povezanu sa bliskoistočnim sukobom.

Godine 1971. američki predsednik Nikson, opterećen budžetskim deficitom usled rata u Vijetnamu, spoljnotrgovinskim deficitom, rastućom inflacijom i drugim, odlučio je da suspenduje konvetibilnost dolara prema zlatu, odnosno fiksni kurs uspostavljen sistemom iz Breton Vudsa (1944. godine) koji je dugo bio osnova međunarodnog monetarnog sistema. Oscilacije i špekulacije sa dolarom na međunarodnim berzama podstakle su spremnost

5 Louis Cartou, *Communautés européennes,* Dalloz, Paris, 1979, 667 strana.

6 O evoluciji prava EU videti, posebno, Džozef Vajler, *Ustav Evrope,* Filip Višnjić, Beograd 2002, 397 strana; David O'Keeffe, *Judicial Rivew in EU Law,* Kluwer, The Hague, 667 strana.

zemalja EZ-a da međusobno uspostave stabilnije monetarne odnose. Prvi uspostavljeni evropski monetarni sistem bio je poznat po nazivom „monetarna zmija" i funkcionisao je u periodu od 1972. do 1978. godine. Sistem se, međutim, pokazao nedovoljno jakim pa su se, uz razne devalvacije, neke valute, poput engleske funte, francuskog franka i druge vrlo, brzo isključile iz sistema. „Zmija" je 1979. godine zamenjena novim, čvršćim pravilima u vidu „evropskog monetarnog sistema" (EMS) u kome su valute mogle da osciliraju oko fiksno dogovorene srednje vrednosti u promeru od 2,25% naviše ili naniže (neke „slabije" valute, poput italijanske lire, imale su pravo na veće oscilacije od plus/minus 6%). EMS je, takođe, uveo u opticaj virtuelnu jedinicu vrednosti pod nazivom – *eki* (ecu), prethodnicu onoga što je postao *evro*. EMS je omogućio stabilniju i sigurniju trgovinu između članica EZ-a i time olakšao nastojanja da se podigne konkurentnost evropske privrede.

Međutim, za razliku od monetarnih pitanja, gde su članice EZ-a na neki način i pored nesporazuma, teškoća i preduzetih polumera, na kraju ugovorile zajedničku politiku u vidu EMS-a, energetska kriza se pokazala još većim izazovom za jedinstvo tadašnje „devetorice".

Prvi „naftni šok" pogodio je svetsku privredu kao posledica oscilacija i pada vrednosti dolara (1971. godine) što je dovelo do povećanja cena nafte. Tokom nekoliko godina, posebno u periodu nakon 1973. godine, cene nafte su udesetostručene (sa 3 na 30 dolara po barelu nafte). Ovo je posebno podstakao embargo na izvoz nafte prema SAD-u i još nekim zapadnim zemljama, koje su arapski proizvođači nafte uveli tokom izraelsko-arapskog rata 1973. godine. „Drugi naftni šok" je nastupio sa, takozvanom, Iranskom revolucijom (1979. godine) i iransko-iračkim ratom (1980-1988. godine).

Monetarni i energetski poremećaji izazvali su u Evropi novi feneomen – takozvanu „stagflaciju", odnosno zaustavljanje rasta (ili čak pad BNP-a) uz dosta visoku inflaciju (porast cena). Uz to, znatno je porasla i nezaposlenost. Stagnacija je praćena i sa strukturnim nevoljama u koje su, zbog povećane svetske konkurencije, upale neke od ključnih evropskih privrednih delatnosti i industrija, poput rudarstva, crne metalugije, automobilske industrije i proizvodnje tekstila.

Nakon proširenja EU na „devetoricu", na samitu u Parizu 1974. godine, na incijativu francuskog predsednika Valeri Žiskar Destena (kome je „suflirao", još uvek vrlo aktivni, Žan Mone) doneta je odluka o održavanju redovnih sastanaka samita šefova država ili vlada zemalja EZ-a, koji od tada nose naziv „Evropski savet". Evropski savet će se u početku sastajati samo kao neformalni organ (koji nije predviđen ugovorima) – iako najviša politička instanca koja utvrđuje osnovne orijetnacije politika EZ-a, ali koja ne donosi pravno obavezujuće odluke.

Jedna od odluka samita u Parizu 1974. godine bila je da se ojača uloga Evropskog parlamenta (EP), tako što bi po prvi put bili organizovani *direktni izbori* za sastav Parlamenta (do tada su parlamentarci bili delegirani iz svojih nacionalnih parlamenata). Prvi direktni evro-parlamentarni izbori su organizovani 1979. godine. Birano je ukupno 410 članova Parlamenta. Stopa izlaznosti za prvi Parlament bila je relativno visoka u poređenju sa kasnijim – 62%. Prvi predsednik direktno biranog EP-a bila je francuska liberalna poslanica i bivša ministarka Simon Vej (Simone Veil).

Međutim, ni sve institucionalne mere ili praktične reforme, koje je EZ preduzmala tokom sedamdesetih godina, nisu mogle izbrisati „evropesmizam“ i utisak u široj, kao i u stručnoj javnosti, da se EZ nalazi u zastoju.

5. Vili Brant i detant

Slika Vili Branta, nemačkog kancelara, bivšeg gradonačelnika Berlina i borca protiv nacizma, koji kleči pred spomenikom žrtvama jevrejskog geta u Varšavi, jedan je od velikih političkih i ljudskih gestova, koji su zapamćeni. Kleknuvši u ime svih Nemaca, tražeći oproštaj za nešto što on lično nije bio kriv, Brant nije samo učinio gest, već se uzdigao u nemačku i evropsku moralnu legendu. *„Učinio sam ono što čovek mora da uradi onda kada ga reči izdaju“,* napisao je kasnije Vili Brant. Bilo je to decembra 1970. godine. Istog dana, Savezna Republika Nemačka (SRN) i Poljska su potpisale Varšavski ugovor kojim je Nemačka priznala zapadne granice Poljske na Odri i Nisi, uspostavljene nakon Drugog svetskog rata.

Vili Brant je bio od onih retkih političara čijim delovanjem se menja svet. Došavši na položaj kancelara SR Nemačke 1969. godine, Brant je u potpunosti preokrenuo dotadašnju nemačku spoljnu politiku koju je ustanovio još Adenauer. Umesto odbijanja da kontaktira sa nepriznatom Istočnom Nemačkom u ime fiktivnog nemačkog jedinstva, Brant je svojom „istočnom politikom“ za nekoliko godina učinio „kopernikovski obrt“, otputovao u Moskvu gde je potpisao ugovor sa SSSR-om, priznao granice nastale nakon Drugog svetskog rata i uspostavio zvanične odnose sa Demokratskom Republikom Nemačkom (DRN). Istovoremeno, trajno je rešio pitanje Zapadnog Berlina, koje je decenijama bila glavna jabuka razdora između dva sukobljena bloka. Nemačka je takođe odustala od, takozvane, „Halštajnove doktrine“, po kojoj je SRN prekidala diplomatske odnose sa svakom zemljom koja bi zvanično priznala Istočnu Nemačku (DRN), pa su tako ponovo uspostavljeni i odnosi SR Nemačke i Jugoslavije (prekinuti 1957, pa uspostavljeni 1969. godine).

Brantova *istočna politika* je omogućila kraj Hladnog rata i realizaciju *detanta,* odnosno *otopljavanja* između istočnog i zapadnog bloka, što je konkretizovano Konferencijom o evropskoj bezbednosti i saradnji, održanoj u Helsinkiju 1975. godine. Prvi *detant* sa SSSR-om počeo je još De Gol, ali bez američke podrške i u suštini neuspešno. Sovjeti su još 1954. godine predložili sazivanje jedne konferencije o bezbednosti u Evropi, ali uslovi za nju su bili stvoreni tek krajem šesdesetih godina. Nakon dugih priprema koje su trajale od 1972. godine, u Helsinkiju su, 1. avgusta 1975. godine, šefovi delegacija 25 evropskih država, SAD-a i Kanade, potpisali „Završni akt“, kojim je uspostavljen sistem stalnih kontakata i pregovora između evropskih zemalja (KEBS, kasnije OEBS). U okviru tri „korpe“ ili poglavlja, postignuti su sporazumi po pitanjima bezbednosti (razoružanje i mere poverenja), ekonomske saradnje, kao i kulturne razmene i pitanjima demokratije i prava čoveka. Zbog značajne uloge koju je imala tadašnja Jugoslavija, kao neutralna zemlja i jedna od „posrednika“ u pregovorima između blokova, naredna evropska konferencija je održana u Beogradu (1977. godine) – međutim, bez većeg uspeha.

Sporazumi iz Helsinkija su, u prvo vreme, smatrani velikim dostignućem sovjetske diplomatije, koja je još od kraja Drugog svetskog rata nastojala da zapadne zemlje i formalno

priznaju nove granice i posleratni poredak u Evropi, koji je dobrim delom bio posledica sovjetske kontrole nad zemljama i prostorom koji se prostirao zapadno od Berlina i skoro do Beča, odnosno „centralnom i istočnom Evropom". S druge strane, pokazalo se da je sovjetsko prihvatanje, takozvane, treće korpe iz Helsinkija na temu osnovnih i ljudskih prava, podstaklo i ojačalo razne disidentske i opozicione pokrete u socijalističkim zemljama (poput „Povelje 77" u Čehoslovačkoj, sindikata „Solidarnost" u Poljskoj, sovjetske grupe oko ruskog disidenta Saharova i druge), koji su postepeno podrivali diktatorski i ekonomski oslabljeni poredak socijalističkog bloka.

Nisu prošle ni dve decenije od zaključenja KEBS-a, a istočnoevropski blok se raspao, što je otvorilo put za ujedinjenje Evrope i za novi poredak.

6. Jugoslavija i Evropska zajednica

Socijalistička i nesvrstana Jugoslavija je uspostavila diplomatske odnose sa Evropskim zajednicama brzo nakon osnivanja EEZ-a. Prvi kontakti su uspostavljeni još 1962. godine, a misija SFRJ u Briselu je otvorena 1968. godine i bila jedna od prvih diplomatskih predstavništava pri tadašnjoj Zajednici. U to vreme radilo se o značajnom političkom gestu, posebno važnom za države i organe EZ-a, jer su SSSR i ostale istočnoevropske zemlje vrlo dugo odbijali svaku vrstu međunarodnog priznanja ili kontakata sa organizacijom koju su proglasili za jednu „od hladnoratovskih kreatura atlanskog saveza koja deli Evropu". Prvi ambasador SFRJ pri Evropskim zajednicama zvao se Miloš Oprešnik (Slovenac)[7].

Već 1970. godine, EEZ i SFRJ su zaključile kratak, ali politički i (za Jugoslaviju) ekonomski važan „trgovinski sporazum" – prvi te vrste koji je EEZ zaključila sa nekom socijalističkom zemljom. Krajem sedamdesetih godina XX veka – detant se već osećao – EEZ i nesvrstana Jugoslavija počele su razgovore o zaključenju novog, mnogo ambicioznijeg sporazuma „mediteranskog tipa", koji bi imao elemente pridruživanja Zajednici. Pregovori su se razvukli, kako zbog razlika u određivanju političkog karaktera sporazuma, tako i, još i više, zbog pitanja poljoprivrednih koncesija koje je Jugoslavija tražila, a EZ oklevala da odobri, poput količine specijalnog junećeg mesa (čuveni *baby beef*) za uvoz u EEZ, kvota za višnje, vino i slično. Međutim, sve se promenilo kada se, početkom 1980. godine, teško razboleo i zatim pao u četvoromesečnu komu osamdesetosmogodišnji predsednik SFRJ – J.B. Tito. Jugoslavija je i dalje bila važan „jezičak na vagi" između zapada i istoka, ali Titov kraj je nosio nove neizvesnosti za budućnost federacije. EEZ je, na brzinu, prihvatila sve jugoslovenske zahteve. Obiman „sporazum o saradnji EEZ-SFRJ" je potpisan aprila 1980. godine, samo mesec dana pre Titove smrti, kao neki poslednji gest zapada prema starom maršalu[8].

---

7 Oprešnika je 1971. godine zamenio Petar Miljević, ovoga 1977. godine Bora Jeftić, a njega od 1981. godine Bora Rafajlovski. Dva posledanja ambasadora SFRJ pri EZ-u bili su Jože Korošec (od 1985. godine) i Mihailo Crnobrnja (od 1989. do 1991. godine).

8 Dusko Lopandic, *La Communauté économique européenne et la Yougoslavie,* Ed. Yougofranc, Paris 1984.

7. Sredina osamdesetih – Jedinstveni akt, „Evropa 92“ i novi uzlet EZ-a

Tokom osamdesetih, tri političara su dominirali evropskom političkom scenom: Margaret Tačer je postala britanska premijerka 1979. godine (na položaju sve do 1990. godine); Fransoa Miteran je izabran za francuskog predsednika 1981. godine (na položaju do 1995. godine); Helmut Kol je uspeo da, 1982. godine, kao vođa svoje demohrišćanske stranke (CDU) na vlasti, zameni socijaldemokratsku koaliciju (ostao je nemački kancelar do 1998. godine). Ovo troje dugovečnih političara i državnika ostavili su ključan trag u evoluciji Evrope i u procesu evropske integracije.

Ipak, uz pomenute, ne smemo zaboraviti ni onoga čije je delovanje dovelo do suštinskih promena svetskog poretka: 1985. godine Mihail Gorbačev je izabran za generalnog sekretara komunističke partije SSSR-a. Uskoro će proklamovati „glasnost“ i „perestrojku“. Gorbačovljeve reforme neće uspeti, ali će ipak radikalno uticati na promene u Evropi i svetu – doduše, na način na koji on to nije želeo.

Proletnjih dana 1981. godine u Parizu je, kao levičarski kandidat, neočekivano i sa vrlo malom prednosti, Fransoa Miteran pobedio na predsedničkim izborima. Još od De Gola, odnosno celu jednu generaciju, levica nije bila na vlasti u Parizu. Oduševljenje je ovladalo celom Francuskom. Tek izabrani predsednik odšetao je do Panteona sa ružom u ruci (simbolom socijalista) da se pokloni senima velikana poput Žoresa, Mulena i drugih. Nakon prvih godina „levičarskih skretanja“, u pitanjima ekonomskih reformi Francuske u izolaciji od suseda, Miteran je promenio politički smer i u kasnijim godinama odlučno se okrenuo evropskoj integraciji uključujući blisku saradnju sa Nemačkom. Igrao je glavnu ulogu na samitu EEZ-a u Fontenblou 1984. godine kada je, konačno, rešen dugogodišnji problem britanskog učešća u budžetu Zajednice. Na istom samitu, za predsednika nove Evropske komisije izabran je francuski kandidat, Miteranov ministar privrede i finansija Žak Delor.

Britanska premijerka, Margaret Tačer, koja je do tada već niz godina blokirala aktivnosti i inicijative EEZ-a, a posebno njen budžet, postala je popustljivija. Višegodišnji evroskepticizam je ustupio mesto novom duhu, novom poletu Evropskih zajednica. Na samitu u Milanu (1985. godine) Italijani su uspeli da ubede većinu prisutnih lidera da se organizuje Međuvladina konferencija u cilju radikalnije reforme EEZ-a (u skoro jedinstvenom slučaju, tom prilikom su lideri EEZ-a glasali i Velika Britanija, Danska i Grčka su ostale nadglasane). Put za zaključenje novog ugovora – takozvanog „Jedinstvenog evropskog akta“ – bio je otvoren.

Istom prilikom, predsednik Evropske komisije je predložio obiman paket mera kojima je trebalo da se do 1992. godine kompletira jedinstveno tržište EZ-a (program „Evropa 92“).

Jedinstveni evropski akt (JEA), potpisan 1986. godine (na snazi od 1987. godine), predstavljao je prvu veću formalnu i ambiciozniju reviziju Rimskih ugovora o osnovanju EZ-a iz 1957. godine, dakle nakon skoro tri decenije postojanja Zajednica. Ovim ugovorom proširene su nadležnosti Zajednica na nove oblasti poput regionalne politike, socijalne politike, politike životne sredine i politike transporta. Kodifikovana je već postojeća praksa u nekim oblastima, pa su tako, po prvi put, postojanje i rad Evropskog saveta pomenuti u jednom

ugovoru EZ-a. Takođe, ozvaničena je, takozvana, „Evropska politička saradnja", odnosno kooperacija u spoljnopolitičkim odnosima između država članica. Program uspostavljanja jedinstvenog unutrašnjeg tržišta među 12 država članica do 1992. godine formalno je potvrđen i u JEA.

Sa zaključenjem JEA prestala je praksa započeta još sredinom 60-ih godina da se ne glasa u Savetu ministara („Luksemburški kompromis"). Od sredine 80-ih, preglasavanje u Savetu ministara po određenim pitanjima, kako je to i predviđeno Ugovorom o EEZ-u, postalo je uobičajeno. Najzad, JEA je pojačao položaj direktno biranog Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja: uvedena je, takozvana, procedura „saradnje" za određene teme, po kojoj je Evropski parlament postao parner Savetu ministara i drugi organ koji učestvuje u procesu donošenja odluka.

Ako izuzmemo „Šumanovu deklaraciju" i rane pedesete godine, Delorov projekt o kompletiranju jedinstvenog tržišta – „Evropa 92", usvajanjem oko 300 novih propisa kojima bi se brisale granične barijere, bio je verovatno najuspešniji politički i PR program u celokupnoj istoriji EU. Iako su ideja i cilj EZ-a – stvaranje zajedničkog/jedinstvenog tržišta – uvek bili prisutni, program je široko odjeknuo. Teško je danas opisati efekat i uticaj koji je program „Evropa 92" imao na političku i javnu promociju evropske integracije, porast optimizma u Evropi i na ukupnu privlačnu moć koju je iznenada Evropska zajednica zadobila u međunarodnim, posebno evropskim odnosima. Uskoro je ceo niz zapadnoevropskih država stao u red kandidata za članstvo u EZ (Švedska, Austrija, Finska, Norveška, Malta...). A neće proći dugo vremena, njih će slediti zemlje istočne Evrope.

8. Žak Delor i nova Evropa

Žak Delor je zapamćen, uz Žana Monea i Nemca Hajlštajna, kao jedan od najuspešnijih predsednika u istoriji Evropske komisije. Tri puta je biran za predsednika EK, što je ostalo jedinstveno (1985-1995). On je, između ostalog, predsedavao Komisijom u vreme zaključenja Jedinstvenog evropskog akta, realizacije Jedinstvenog tržišta do 1992. godine, dogovora o Ugovoru iz Mastrihta i nastavka Evropske unije, priprema Ekonomske i monetarne unije i zajedničke monete – evra, pregovora o proširenju EZ-a na tri zemlje EFTA grupacije (Švedska, Finska, Austrija)[9].

Delor je predsedavao Komisijom u vreme velikog evropskog obrta „mirne revolucije" koja je značila kraj podeljene Evrope, pobedu zapada i postepeno ujedinjenje centralne i istočne Evrope u zapadne organizacije, poput Evropske zajednice, Saveta Evrope i NATO-a.

Krajem osme i početkom devete decenije XX veka dešavanja u Evropi su počela da se odvijaju munjevitom brzinom. Novembra 1989. godine pao je Berlinski zid. U istočnoevropskim zemljama počele su dramatičke političke, manje ili više, mirne promene. Kao domine, menjali su se i padali jedan za drugim komunistički režimi. Mazovijecki je avgusta

9 Norvška je, takođe, zaključila ugovor o proširenju sa EU koji nije stupio na snagu nakon negativnog referenduma u Norveškoj o članstvu u EU.

1989. godine postao prvi nekomunistički premijer Poljske. Oktobra 1989. godine Mađarska se proglasila „Mađarskom Republikom", izbacivši naziv „Narodna", odnosno socijalizam iz naziva zemlje. U Rumuniji je izbila, takozvana, „revolucija", odnosno kratkotrajni ustanak tokom kog su ubijeni diktator Čaušesku i njegovu supruga (decembra 1989. godine). Svetske TV stanice beskrajno su ponavljale scene kratkotrajnih borbi u Temišvaru i prizor ubijenog rumunskog para. U Bugarskoj, smenjen je dugogodišnji „vođa" Todor Živkov (novembra 1989. godine). Vetar promena je vitlao istočnom Evropom, a događaji su prestizali jedan drugi.

Tokom 1990. godine dalje se ubrzala „mirna revolucija". Za samo nekoliko meseci obavljeno je ujedinjenje dve Nemačke, odnosno aneksija Istočne Nemačke čiji regioni (*landeri*) su postali deo SR Nemačke. Ujedinjena Nemačka je postala zemlja od skoro 80 miliona stanovnika – najveća evropska zemlja posle SSSR-a.

Sve se menjalo skoro munjevito. Uobičajena stara pravila – politička, društvena, ekonomska – odjednom više nisu važila pod pritiskom novih nužnosti: „integracija" bivše Istočne Nemačke u EEZ izvedena je za manje od godinu dana, tokom pregovora i prelaznog perioda koji je trajao samo nekoliko meseci. Pravila EZ-a o proširenju nisu više važila za Nemce. Ni druge stvari, kada su Nemci bili u pitanju, više nisu važile. Istočnonemačka marka, na primer, konvertovana je po besmislenom kursu, protivno svakoj ekonomskoj logici, u odnosu jedan prema jedan prema zapadnonemačkoj marki.

9. Ugovor iz Mastrihta

Ugovor iz Mastrihta (dogovoren krajem 1991. godine, potpisan 7. februara 1992, stupio na snagu 1. novembra 1993. godine) je ključni sporazum u istoriji razvoja evropske integracije, uporediv po značaju sa Šumanovom deklaracijom iz 1950. i Rimskim ugovorima iz 1957. godine. Zaključen u prelomnom momentu istorije Evrope, nakon neočekivano mirnog raspada istočnog bloka i SSSR-a i usred konflikta u Jugoslaviji, Ugovor iz Mastrihta je trebalo da pomiri i zaokruži dotadašnja dostignuća u evoluciji EEZ-a (ekonomska i monetarna unija, jedinstveno tržište) sa perspektivom buduće ujedinjene Evrope (politička unija). Ujedinjenje Nemačke, koja je time geografski, demografski i ekonomski spontano postala hegemon Evrope, trebalo je u svesti vodećih zapadnih političara (Miteran, Tačer i Kol) da bude geopolitički „uravnoteženo" potvrdom Nemačke vezanosti za evropsku organizaciju, putem dublje integracije, odnosno monetarne i političke unije.

Kombinacija velikih ambicija i razlika u gledanjima pojedinih država članica na ciljeve i prirodu evropske integracije proizveli su specifičan rezultat: formiranje Evropske unije koja je bila formirana na, takozvana, „tri stuba" i koja je bila neka vrsta, bar u početku, „organizacije bez pravnog subjektiviteta" sa originalnom strukturom. EU se, u pravnom smislu, decenijama zasnivala na ranijoj, još uvek postojećoj Evropskoj zajednici.

Ugovor iz Mastrihta predstavlja, na neki način, i vrhunac evropske pravne kreativnosti evropskih političara i pravnika, kojima ova vrsta kreativnosti nikada nije nedostajala – formiranjem „tri stuba" saradnje pokušala su se zadovoljiti sva tri politička i ideološka oblika

evropske saradnje. U Ugovoru nalazimo supranacionalu saradnju sa elementima federalizma (prvi stub), ali i međuvladinu saradnju konfederalnog tipa (drugi stub), kao i klasične oblike međudržavne saradnje (treći stub). Ova vrsta labavog i privremenog kompromisa između raznih političkih tendencija unutar EU, odnosno njenih država članica, i suštinsko izbegavanje da se postigne preloman dogovor o prirodi i ciljevima evropske integracije, nisu omogućili dugoročniju konsolidaciju Unije i ostavili su traga i na kasniji razvoj EU, praktično sve do danas[10].

Ugovor iz Mastrihta je sadržao 252 člana kojima se dopunjujuju ili menjaju raniji ugovori o EZ-u, 17 protokola i 31 izjavu država članica. Takozvani „prvi stub" EU činile su dotadašnje tri Evropske zajednice, koje su dobile i nove nadležnosti, u prvom redu one koje su se odnosile na stvaranje ekonomske i monetarne unije.

Ugovorom je predviđeno formiranje monterane unije u tri faze: prva faza je počela već 1990. godine (koordinacija monetarnih politika i liberalizacija kretanja kapitala), početak druge faze je predviđen za 1. januar 1994. godine (formiranje Evropskog monetarnog instituta – prethodnika centralne banke), a treća faza je trajala u periodu 1997/1999. (stvaranje Evropska centralne banke i definitivno utvrđivanje nepromenljivih kurseva razmene među evropskim valutama) sa ciljem uvođenja evra 1. januara 2002. godine. Uključivanje pojedinih zemalja u monetarnu uniju bilo je povezano sa uslovom postizanja određene ekonomske usklađenosti među privredama država članica („konvergencija" uz četiri preduslova) koji su se odnosili na maksimalnu visinu budžetskog deficita (deficit najviše 3% od BNP), javnog duga (najviše 60% od BNP), prosečne inflacije (najviše 1,5% od proseka tri zemlje članice koje imaju najnižu inflaciju) i dugoročnih kamatnih stopa na tržištu kapitala (2% više od tri zemlje kod kojih je stopa najniža).

Osim ekonomske i monetarne unije, Ugovor je predvideo i nove nadležnosti Evropske zajednice: jačanje politika kohezije (odnosno regionalne politike), razvoj transevropskih mreža (infrastrukture u transportu, energetici i telekomunikacijama), razvoj industrijske politike (posebno podrška malim i srednjim preduzećima), unapređenje socijalne politike (iz koje je Velika Britanija bila izuzeta), tehnološki razvoj i nučna istraživanja, obrazovanje i obuka, aktivnosti u oblasti politike zdravstva. U okviru širenja nadležnosti EZ-a, ojačane su i funkcije i položaj Evropskog parlamenta (uvedena je procedura „saodlučivanja" u nekim pitanjima i slično).

Uz dodavanje niza nadležnosti Uniji, Ugovorom je proklamovan princip *subsidijarnosti* u određivanju i primeni tih nadležnosti od strane EZ-a. Radi se o starom federalnom pravnom principu, poznatom u Nemačkoj i drugim zemljama, prema kome Zajednica (odnosno federalna struktura) preuzima aktivnosti i deluje po nekom pitanju samo ako će tako biti efikasnije u odnosu na aktivnostii nadležnosti država članica (federalnih jedinica u slučaju federacije).

Uz prvi stub, koji je po pravnom karakteru ostao identičan onome što su do tada bile Evropske zajednice, Ugovor iz Mastrihta sadržao je i, takozvani, „drugi" i „treći stub" saradnje.

---

10 Ovo je vrlo pronicljivo predvideo Džozef Vajler u već pomenutom delu: *Ustav Evrope, Ima li novo odelo svog cara i drugi eseji, op cit.* (preveli D. Lopandić i T. Miščević).

Drugi stub saradnje je obuhvatio „Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku“ (ZSBP) – novi naziv za ono što se prethodno nazivalo „Evropska politička saradnja“ (EPS). EPS je nastala još 1970. godine kao praktična, neformalna saradnja (bez posebnog ugovora, odnosno izvan institucionalnog okvira) između ministara spoljnih poslova država članica. Videli smo da je Evropskim jedinstvenim aktom EPS postala, u širem smislu, deo ugovorne saradnje u okviru EZ-a. Mnogo ambicioznije, iako daleko od onoga što su u početku želele neke članice, poput Nemačke i Francuske, ZSBP je predvidela koordinaciju spoljnih politika država članica, kao i njihov zajednički nastup u međunarodnim organizacijama. Za razliku od sistema prvog stuba (EZ), u okviru drugog stuba (ZSBP) države članice su sačuvale pravo inicijative (a ne samo Komisija kao kod EZ-a) za podnošenje predloga odluka. Sve odluke bi se, osim izuzetno, donosile jednoglasno („zajedničke pozicije“, „zajedničke akcije“ i slično). Drugim stubom je, takođe, predviđeno stvaranje zajedničke politike bezbednosti u perspektivi stvaranja zajedničke odbrambene politike. U tom smislu, Zapadnoevropska unija (organizacija koja je stvorena još nakon Drugog svetskog rata) postepeno je integrisana (bolje reći „usisana“) u okvire Evropske unije, sa ciljem da njene institucionalne strukture i aktivnosti (u prvom redu mirovne misije) budu iskorišćene kao začetak politike odbrane EU.

Ugovor iz Mastrihta predvideo je i saradnju u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova (PUP – treći stub saradnje). I ovo je bila oblast u okviru koje su države članice već ostvarile određene oblike neformalne saradnje (na primer, grupa „Trevi“ koju su formirali ministri unutrašnjih poslova 1975. godine sa ciljem borbe protiv organizovanog kriminala i krijumčarenja droga). Oblasti saradnje su se odnosile na pitanja pravosuđa koja su povezana sa otvaranjem granica i kretanjem fizičkih lica (uslovi boravka lica na jednoj teritoriji, azil, pristup tržištu rada, saradnja tužilaštva i sudova, saradnja carine i policija). Predviđeno je i formiranje posebne agencije za policijsku saradnju (Evropol) do 1994. godine.

Najzad, kao na posebnu inovaciju, potrebno je ukazati na pojam „evropskog građanina“ (*građanstvo*), koji je uveo Ugovor iz Mastrihta. Treba prvo istaći da građanstvo nije isto što i državaljanstvo. Naime, samo državljani neke od država članica mogu biti smatrani i građanima EU koji su Ugovorom dobili nekoliko prava i „privilegija“, kao što su pravo kretanja i nastanjivanja u ostalim zemljama EU (do tada se to pravo odnosilo samo na aktivne radnike ili samozaposlene), aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament (drugim rečima Italijan može biti biran u Danskoj za člana EP ili za gradonačelnika opštine u Irskoj i slično), pravo podnošenja peticija institucijama EU, kao i pravo konzularne zaštite u inostranstvu od strane bilo koje zemlje EU (ali pod uslovom da u dotičnoj zemlji ne postoji konzulat države iz koje građanin EU potiče).

Ugovor iz Mastrihta kao nedovršena pravna i institucionalna tvorevina, predvideo je sopstvenu reviziju nakon nekoliko godina, što je u narednim godinama i decenijama, kako ćemo videti, otvorilo proces gotovo neprestanih pregovora o reformi Evropske unije.

10. EU i kraj Jugoslavije – paralelni svetovi, kraj istorije ili sukob civilizacija?

Tokom devedesetih godina XX veka, dve knjige posvećene međunarodnim odnosima, objavljene u SAD, privukle su veliki interes, a njihovi naslovi su postepeno postali deo svakodnevnog izražavanja i tumačenja današnjice. F. Fukujama je svojim delom *Kraj istorije i poslednji čovek* (objavljeno 1992. godine) tvrdio da ideološka i faktička pobeda liberalnog demokratskog poretka predstavlja neku vrstu „krajnjeg rezultata" ideološke i političke evolucije čovečanstva, odnosno „kraj istorije" u hegelovskom smislu[11]. Njegov bivši profesor, S. Hanington, u delu *Sukob civilizacija i preoblikovanje svetskog poretka* (prvi članak na tu temu objavljen je 1992, a knjiga 1995. godine) inspirisanom filozofijom istorije Arnolda Tojnbija (*Proučavanje istorije)* ukazivao je da svetski poredak nije nimalo stabilan i da ga karakterišu (sadašnji ili potencijalni) sukobi zapadne civilizacije sa drugim postojećim civilizacijama, poput islamske, rusko-pravoslavne i one azijske (Kina)[12].

Posmatrano iz Brisela početkom devedesetih, izgledalo je kao da su oba mislioca donekle bili u pravu. Dok su trijumfalizam i širenje EU svedočili o definitivnoj dominaciji liberalne demokratije, bar u Evropi, rat na Balkanu je ukazivao na mogućnost obnove „sukoba civilizacija" zasnovanog na traganju za nekim izgubljenim nacionalnim, verskim ili kulturnim identitetom. *„Rat u Bosni bio je rat civilizacija"*, napisao je Hanington[13].

Malo je ko na prostorima bivše Jugoslavije ozbiljnije obratio pažnju na pregovore u Mastrihtu. Centifugalne sile u Evropi podsticale su centripetalna kretanja na njenim obodima. Slovenija, a zatim i Hrvatska, okrenule su leđa svojim manje razvijenim južnim sunarodnicima u uverenju da u vezama sa novom evropskom integracijom mogu bolje da ostvare svoje interese nego u jugoslovenskoj federaciji. Balkan je bio zahvaćen novom fazom nacionalnog „uzdizanja" i međusobnog odbacivanja i razdvajanja, koje se realizovalo u vatri i krvi, sa sukobima koji su sledili jedan za drugim, od grada do grada, od republike do republike, svaki put sve jače i krvavije.

U odnosu prema jugoslovenskoj krizi, Evropska unija je nakon prvobitnog poleta i optimizma *(„Ovo je čas Evrope"*, uzviknuo je predsedavajući EU – luksemburški ministar Pos uoči prvog odlaska ministarske „Trojke" u misiju posredovanja u Jugoslaviji) pokušala na razne načine da utiče na tok krize i na zaustavljanje sukoba, ali sa vrlo ograničenim rezultatima.

EZ je u prvo vreme javno i bar na papiru, podržavala jedinstvo Jugoslavije. U martu 1991. godine u izjavi Saveta ministara data je jasna podrška jedinstvu zemlje, kao zalogu za dalji napredak: *„Prema mišljenju Dvanestorice, ujedinjena i demokratska Jugoslavija ima*

---

11 Francis Fukuyama, *The end of History and the last Man,* Avon Books, New York, 1992, 416 strana. Sličnu ideju preuzeli su i marksisti-komunisti, s tim da bi iz njihovog ugla najviši stepen evolucije čovečanstva nastupio sa uvođenjem komunizma.

12 S. Hanington, *Sukob civilizacija i preoblikovanje svetskog poretka,* CIS, Podgorica, 2000.

13 U tom smislu *„Muslimanske države i organizacije okupile su se iza bosanskih muslimana i suprostavile Hrvatima i Srbima. Pravoslavne zemlje i organizacije podržale su Srbe i suprostavile se Hrvatima i muslimanima. Zapadne vlade i elite podržale su Hrvate, kaznile Srbe i uopšteno bile indiferentne ili se plašile muslimana",* Hanington*, op.cit,* str. 320.

najbolje šanse da se integriše u novu Evropu". Maja 1991. godine, uoči najavljenih odluka o otcepljenju Slovenije i Hrvatske, u misiji „poslednjeg pokušaja", predsednik Saveta, Žak Santer, i predsednik Komisije, Žak Delor, zvanično su posetili Jugoslaviju. Ali njihovi razgovori sa predsednicima republika bili su razgovor gluvih, a predlozi o većoj finansijskoj pomoći i ubrzanju integracije Jugoslavije u EZ nisu ostavljali baš nikakav efekat na nacionalne vođe, rešene da po svaku cenu, i bez obzira na posledice, iskoriste „istorijsku šansu" da ostvare „suverenitet" za svoje nacije. Krajem 1991. godine kocka je već bila bačena. Na nemačko insistiranje, Slovenija i Hrvatska su dobile međunarodno priznanje. Na sudbinu Bosne i Hercegovine, unapred na propast osuđene, niko se nije ni osvrnuo.

Tokom godina, bilo je još mnogo toga: nakon pokušaja ministarske „Trojke" EU da posreduje među posvađanim republičkim vođama, organizovana je međunarodna Konferencija o bivšoj Jugoslaviji (u Hagu kojom je predsedavao lord Karington), a zatim međunarodna arbitraža (Badenterova) pod pokroviteljstvom EU. Objavljivane su bezbrojne izjave i deklaracije EU o jugoslovenskom konfliktu, uvedene razne ekonomske i diplomatske sankcije prema Srbiji, slate raznovrsne posmatračke misije EU (na terenu su ih u prvim godinama nazivali „sladoleddžije" zbog njihovih belih uniformi), podnošeni su mirovni planovi – od Kutiljerovog do Vens-Ovenovog i Žipe-Kinkelovog projekta o zaustavljanju rata u Bosni[14].

Politikolog Džordž Fridman nazvao je sukobe iz devedesetih na Balkanu i na Kavkazu, možda s razlogom, „ratovima Mastrihta"[15], ukazujući na povezanost, naizgled suprostavljenih, procesa u Evropi. Kao neka mračna zvezda, Evropska unija je svojom moćnom političkom gravitacijom privlačila, ali i razarala bliska tela čije strukture nisu mogle da odole zovu novih istorijskih izazova.

11. Samit u Kopenhagenu i Ugovor iz Amsterdama

Devedesete godine su bile godine uspeha i uspona Evropske unije, godine proslave pobede zapada i njegovog ekonomskog i društvenog sistema nad ideološkim protivnicima. Bile su to i godine dinamičnog ekonomskog rasta u svetu i globalnih društvenih i privrednih promena, podstaknutih tehnološkom revolucijom u informatici i komunikacijama. Zemlje centralne i istočne Evrope su vrlo brzo stale u red za članstvo u Evropsku uniju. U Kopenhagenu su, 1993. godine, vođe EU donele stretešku odluku o perspektivi daljeg širenja EU na istok i o uslovima tog proširenja. Podsetili su na osnovni kriterijum da svaka *evropska zemlja* može podneti zahtev za članstvo, kao i da se pod uslovima podrazumevaju: (1) poštovanje vladavine prava i demokratskog poretka, (2) postojanje tržišne privrede i dovoljna konkurentnost privreda zemalja kandidata, kao i (3) volja i sposobnost zemalja kandidata da preuzmu sve „pravne tekovine" (*aquis communautaire)* EU. Između 1994. i 1996. godine, deset zemalja centralne i istočne Evrope podnele su zahteve da postanu članice EU[16].

---

14 R. Craig Nation, *War in the Balkans, 1991-2002,* SSI, US Army War College, 2002; Nicole Gnesotto, *Lessons of Yugoslavia, Chaillot Paper* 14, ISS, WEU, Paris, 1994.

15 George Fredman, *Flashpoints, The emerging crisis in Europe,* Anchor Books, New York 2015, str. 133 i dalje.

16 Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Litvanija, Letonija, Estonija, Rumunija, Bugarska i Slovenija.

Potreba daljeg produbljenja integracije i širenja Unije, kao preduslova za proširenje EU, podstakla je zaključenje nekoliko ugovora o reformi EU, koji su nastali jedan za drugim u sukcesivnim, skoro desetogodišnjim pregovorima. Dok je od 1957. godine do pada Berlinskog zida (1989. godine) održana samo jedna Međuvladina (pregovaračka) konferencija (MVK) između zemalja članica sa ciljem reforme EZ-a (MVK iz 1986. godine je dovela do zaključenja Jedinstvenog evropskog akta), takvih MVK-a je u narednih deset godina bilo čak tri (1990-1991, 1996-1997, 2000-2001). Zemlje EU su bile u gotovo neprekidnim diplomatskim pregovorima, prekidanim nacionalnim referendumima na kojima su građani konsultovani o njihovom odnosu prema EU. Kada bi se referendumi završili „loše" (odnosno odbacivanjem zaključenih ugovora[17]), kao u Irskoj i u Danskoj, organizovani su nakon nekog vremena i manjeg retuširanja ugovora o EU, novi referendumi.

Ugovor iz Amsterdama (UA), potpisan 1997. godine (na snazi od 1999. godine) bio je pokušaj da se nastavi i završi ono što su države članice ostavile nezavršeno zaključenjem Ugovora iz Mastrihta. U međuvremenu, „dvanaestorica" su postala „petnaestorica", jer su tri EFTA zemlje – Švedska, Finska i Austrija – posle relativno kratkih pregovora 1995. godine postale članice EU (preuzimanje „pravnih tekovina" Zajednice je otpočelo ranije, zaključenjem ugovora o Evropskom ekonomskom prostoru 1992. godine između EU i zemalja EFTA, sa izuzetkom Švajcarske[18], koja je krenula svojim putem). Norveška, koja je već po drugi put pregovarala članstvo u EU, odustala je od ulaska nakon referenduma 1994. godine na kome se većina stanovništva izjasnila protiv ulaska u EU[19].

Ugovorom iz Amsterdama uveden je novi koncept institucionalne fleksibilnosti sistema EU, na osnovu pravila, takozvane ojačane saradnje. Time je omogućeno (pravno i institucionalno) da manji broj zemalja – članica EU (najmanje njih osam), pod određenim uslovima, otpočene produbljenu integraciju u nekoj oblasti za koju ostale članice nisu zainteresovane. U praksi, prvi slučaj ojačane saradnje bio je sporazum iz Šengena koji ranije zaključen izvan institucionalnog sistema EU, ali je zatim uključen u tekst Ugovora iz Amserdama.

Ugovor iz Amsterdama je, po prvi put, predvideo mogućnost da Evropski savet sankcioniše neku od država članica koja bi konstantno i sistematski kršila osnovne demokratske vrednosti i ljudska prava, tako što bi mogao da suspenduje neka od prava te države (recimo pravo odlučivanja u Savetu) predviđeno ugovorom o EU. Sledeća institucionalna novina UA je bilo dalje jačanje položaja Evropskog parlamenta, širenje njegovih nadležnosti i izmene u proceduri saodlučivanja u donošenju odluka paralelno sa Savetom EU. UA je određeni broj nadležnosti iz oblasti pravosuđa transferisao iz trećeg stuba u okvire prvog stuba saradnje, što je automatski obezbedilo veću ulogu Evropske komisije i Suda pravde u tim pitanjima. Osim toga, UA je u

17 U Danskoj je na prvom referendumu, 1992. godine, odbačeno prihvatanje Ugovora iz Mastrihta. Na drugom, odnosno ponovljenom referendumu, 1993. godine, Ugovor je prihvaćen. Na prvom referendumu u Irskoj o Ugovoru iz Nice, 2001. godine, Ugovor je odbačen, a zatim je 2002. godine prihvaćen. Isto se ponovilo u Irskoj, 2008-2009. godine, povodom referenduma o Ugovoru iz Lisabona.

18 Švajcarska je, takođe, uz ostale zemlje EFTA podnela 1992. godine zahtev za članstvo u EU, ali je iste godine na referendumu stanovništvo odbacilo članstvo zemlje u Evropskom ekonomskom prostoru EU-EFTA, pa je samim tim i članstvo u EU postalo bespredmetno.

19 Ovo se desilo po drugi put. Naime, Norveška je i 1972. godine nakon referenduma odustala od ulaska u članstvo u EEZ-u.

okviru određenog širenja nadležnosti EU usvojio poseban protokol – Povelju o socijalnim pravima koju su pojedine zemlje, poput Velike Britanije, godinama nastojale da izbegnu.

Najzad sa Ugovorom iz Amsterdama izvršene su i promene u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (načelo usvajanja strategija EU za odnose sa pojedinim regionima i državama u svetu itd). Uvedena je funkcija „visokog predstavnika EU za spoljnu i bezbednosnu politiku EU", koji je istovoremeno vršio i funkciju generalnog sekretara Saveta ministara EU.

Gornje promene su više predstavljale izvesno retuširanje ugovora o EU dogovorenog u Mastrihtu, nego sasvim originalne novine. Pored toga, u institucionalnom delu, Ugovor iz Amsterdama nije doneo prodor koji bi omogućio novo značajno proširenje Unije, zbog čega je uskoro trebalo organizovati novu rundu pregovora.

12. U novom veku i neispitanim vodama – neuspeh ustava za Evropu i Lisabonski ugovor

Kao što smo mogli zaključiti, prava revolucija u organizaciji i razvoju Evropskih zajednica nastala je onda kada je došlo do istorijske promene u evropskom poretku – 1989. godine je srušen Berlinski zid, a sa njim i ideološka i vojna podela Evrope na socijalistički istok i kapitalistički zapad. Nemačka se ujedinila 1990. godine, SSSR i Čehoslovačka su se mirno raspale, a jugoslovenska federacija je nestala 1991-1992. godine u vatri i krvi. U isto vreme, šefovi država i vlada Evropskih zajednica doneli su dalekosežnu odluku da bitno promene Zajednice. Sklapanjem Ugovora iz Mastrihta, decembra 1991. godine, nastala je Evropska unija (koja je nadgradila ranije tri Evropske zajednice).

EU nije bila samo oblik ekonomske saradnje, nego je obuhvatila političku integraciju njenih članica. Istovremeno, EU je izrazila spremnost da postepeno u svoje okrilje prihvati nove države članice sa istoka Evrope. Evropska građevina se tako više nije mogla prepoznati u odnosu na onu „malu Evropu" iz šesdesetih i sedamdesetih godina XX veka. Ali, istovremeno, sa povećanjem broja stanovnika „kuće", oni su međusobno postali sve raznolikiji, ne samo po jezicima koje govore, nego po nivou standarda, razvijenosti, kao i po očekivanjima od toga šta zajednički boravak u evropskom domu treba da donese[20].

Sa početkom XXI veka, „stalni napredak" zajednice evropskih naroda suočio se sa prvim većim zastojem. Na referendumima 2005. godine, stanovnici Francuske i Holandije odbili su nacrt, takozvanog, *Ugovora o Ustavu Evrope*, kojim je EU trebalo da se delimično transformiše u kvazi-federaciju sa nekom vrstom „ustava" koji bi zamenio dotadašnje ugovore o osnivanju EU. Ovo je najavilo početak novog perioda u evoluciji EU koji je praktično trajao gotovo do danas i koji su okarakterisale institucionalne, političke i ekonomske krize.

Sve do početka devedesetih godina prošlog veka, proces evropske integracije je počivao *na dva glavna podsticajna „motora"*: s ekonomske strane, saradnju u EU je podsticao dina-

20 Videti, na primer, sećanja predsednika Evropske komisije: J. Delors, *Mémoires,* Plon, Paris, 2004. Šire o ovom periodu videti F. de Teyssier, G. Baudier, *La Construction de l'Europe,* Que sais-je?, PUF, Paris, 2005. Videti, takođe, *L'Europe, 25 pays, une Histoire,* Librio, Le Monde, 2006.

mičnan razvoj trgovine država članica u okviru, takozvanog, „zajedničkog tržišta", a s druge strane, pravno-institucionalni razvoj je bio zasnovan na odlukama Suda pravde Evropskih zajednica, koji je vrlo često nadomeštavao i proširivao ono što politički predstavnici država članica nisu uspeli da dogovore.

Tek sa zaključenjem Ugovora iz Mastrihta (1992. godine) korišćenje naziva *Zajedničko tržište* izašlo je iz upotrebe. Nova Evropska unija se gradila na „tri stuba" saradnje, od kojih su posebno bile važne oblasti ekonomske i monetarne unije, kao i zajednička spoljna i bezbednosna politika.

Period od 1992 do 2004. godine – od stupanja na snagu Ugovora iz Mastrihta do proširenja Evropske unije sa 15 na 25 članica – predstavljao je ključnu etapu u produbljivanju integracije (monetarna unija, nove politike i nadležnosti Unije, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice), kao i u njenom proširenju.

EU je tek tokom prve decenije ovog veka dobila stvarnu panevropsku dimenziju. Međutim, skoro istovoremeno sa velikim proširenjem (*big bang*) EU je zapala u seriju kriza. Odbacivanje „Evropskog ustava" na referendumima u Francuskoj i Holandiji (2004. godine) otvorilo je dugotrajnu institucionalnu i, još dužu, krizu identiteta EU. Nesporazumi između, manje i više, proameričkih vlada u EU oko pitanja intervencije u Iraku (2003. godine), već početkom prošle decenije su ukazali na veličinu raskoraka između teorije i prakse u formiranju zajedničke spoljne politike Unije.

Kriza u EU je bila posebno pogoršana i produbljena ekonomskom krizom (od 2008. godine), koja je započela kao kriza bankarskog sistema u SAD-u, da bi se transformisala u krizu fiskalnih sistema (dužnička kriza) država članica EU i u krizu evrozone, evra i monetarne unije u celini. Nakon odustajanja od teksta „Ustava", države članice EU su, ipak, uspele da, decembra 2007. godine, usvoje Lisabonski ugovor koji je najvećim delom preuzeo tekst „Ustava", ali bez nekih simboličnih odredbi koje bi implicirale izgradnju „nadnacionalnih" institucija, poput zvanične himne, uvođenja funkcije ministra inostranih poslova i slično.

Usvajanje Lisabonskog ugovora se desilo nekoliko meseci pre nego što je EU zahvaćena najvećom ekonomskom krizom koju su mnogi uporedili sa Velikom depresijom iz 1929. godine. Godine optimizma zamenio je period sve dubljeg pesimizma i „evroskepticizma". Niz ekonomskih i socijalnih kriza su sve više dovodile u pitanje sam legitimitet EU, kao organizacije kritikovane zbog toga što se prvenstveno bavi unapređenjem globalizacije i neoliberalizma na evropskom kontinentu, umesto pitanjima rasta ili nezaposlenosti.

Određena stabilizacija EU na ekonomskom i političkom planu postignuta je nakon 2012-2013. godine. Ograničeni ekonomski rast ostvaren tokom poslednjih godina, ipak, ne predstavlja dovoljan osnov za radikalnije eliminisanje nezaposlenosti mladih ili za uspostavljanje usklađenijih društvenih odnosa u zemljama u kojima je sve izraženija razlika između vrlo bogatih i siromašnih.

Evropska unija i dalje ostavlja utisak *„neidentifikovanog političkog objekta"* (izraz Žaka Delora) čija je evolucija u toku, a pravci transformacije i dalje nisu sasvim jasni. Tokom poslednjih godina, lideri zemalja EU su se, uglavnom, bavili pitanjima dužničke krize, problemom dramatično povećanih migracija, kao i bregzitom, pri čemu se činilo da jedna kriza smenjuje drugu, dok u celini ni do danas nije došlo do trajnog i definitivnog rešenja ovih pitanja.

III

NOVO OKRUŽENJE – EU U VREMENU KRIZA

„Ne radi se o tome da se budućnost predvidi, nego da se ona omogući“

Antoine De Saint Exupery

1. Evropa i svet u promenama

Jedna od najkarakterističnih činjenica današnjice su stalne i sve brže promene sveta u kome živimo, posebno na polju nauke, tehnologije, komunikacija, transporta, urbanizacije, demografije, kao i onoga što se zbirno naziva *globalizacija*, odnosno pretvaranje celokupne planete Zemlje u jednu, sve više povezanu i međuzavisnu zajednicu. Iako žalbe o tome da se svet promenio i da su društveni odnosi okrenuli „naglavce" nalazimo već i u zapisima iz Starog Egipta dok, na primer, Cvajgova autobiografija *Jučerašnji svet,* pisana u prvim decenijama XX veka[1], predstavlja jedno od najupečatljivijih i najemotivnijih svedočanstava o tome koliko se društvo može potpuno izmeniti samo u toku jednog ljudskog veka ili još i brže, današnje promene na planu nauke i tehnologije se čine drugačijim od onih ranijih. One ostavljaju utisak o fatalnoj neizbežnosti i stalnom ubrzavanju tehnološkog napretka, koji vodi sasvim nepredvidivim pravcima.

Celo čovečanstvo, čini se, nalazi se na nekoj vrsti vrteške koja se okreće sve brže, što je posebno upečatljivo na planu komunikacija i informacija. Vest o nekom događaju ili dešavanju se širila istom brzinom u vreme Napoleona početkom XIX veka, kao i recimo par hiljada godina ranije u doba Julija Cezara ili Aleksandra Makedonskog i zavisila je u, prvom redu, od hitrine jahača na konju ili od brzine neke jedrilice. Danas se vesti iz sveta šire momentalno po celoj planeti, a obim i količina informacija svih vrsta su sve veći i veći. Živimo u svetu koji je, još do pre par decenija, postojao samo u delima naučne fantastike. Naše životno sećanje nam može sve manje pomoći da se snađemo u novim tehnološkim uslovima, jer nam svet u kome smo do juče živeli – bez ličnih kompjutera, interneta, TV i mobilnih telefona – već izgleda kao davno prošlo vreme, odnosno tehnološka praistorija.

Iako se sa stalnim i sve bržim promenama tehnologije i privrede menjaju i društva i države, evolucija društvenih institucija je ipak znatno sporija, složenija i povezana sa mnoštvom različitih socijalnih činilaca, što važi i za položaj pojedinca i subjektivne odnose među ljudima, njihova verovanja i njihove težnje. Već smo odavno u neki podrum ili skladište sklonili prve generacije računara. Ali naša osećanja, naša verovanja i našu svest o tome šta nas čini ljudima, odnosno jedinstvenim pojedincima, ne menjamo niti smo u stanju da menjamo sa svakom generacijom mobilnih telefona. Ona su i dalje posledica onoga što su nam ostavile generacije naših prethodnika, od kojih i dalje učimo i koje, na neki način, sledimo. Oslonjeni na prošlost, zagledani smo u neizvesnost sveta koji dolazi. Kao i naši preci, tako i mi, sve što činimo danas, ne činimo samo za sebe, nego imajući u vidu i naredne generacije – generaciju naše dece i unuka – kao i onih nebrojenih koji će doći mnogo kasnije. I u vreme kada naša imena i dela budu davno zaboravljena ili izbledela, osećaće se posledice onoga što danas činimo, ovde i sada.

---

1 Stefan Cvajg, *Jučerašnji svet, Sećanja jednog Evropejca*, Ethos, Beograd, 2009, 375 strana.

Sredinom druge decenije XXI veka, Evropa i svet se na neki način već nalaze u nagoveštenoj budućnosti, punoj izazova, među kojima su: nekontrolisane migracije, porast integrizma i ekstremizma kao podloga za nove oblike terorizma, haotični regionalni sukobi u kojima organizovane države predstavljaju samo neke od zaraćenih strana, sve vidljiviji znaci klimatskih promena, dalji tehnološki progres u oblastima, poput informatike, nanotehnologija, bioinženjirnga, veštačke inteligencije, brz porast svetske populacije koji podrazumeva sve veći pritisak na ograničene prirodne resurse i životnu sredinu. Ovo su neke od pojava koje će se dodatno intenzivirati u narednim decenijama u Evropi i svetu, koji će biti sve manje bezbedni i još haotičniji nego jučerašnji svet.

2. EU – od kriza rasta do produbljivanja krize

Istorija EU se može prikazati i kao istorija stalnih kriza političkog ili ekonomskog tipa (ili kombinovano), putem kojih su evropske države uspevale da izgrade sve složeniju i razvijeniju institucionalnu građevinu koja danas predstavlja nezaobilazan oblik međudržavne saradnje.

Kako, na primer, navodi A. Moravcsik, *"istorija EZ-a je neobjašnjiva bez uzimanja u obzir podsticajne nestabilnosti koja je genetski u nju ugrađena još od početka".*[2] Gotovo svaka decenija u razvoju EU (nekadašnje Evropske zajednice) imala je bar jednu, ili više, ozbiljnih (interno ili eksterno proizvednih) kriza: u toku *pedesetih godina* prošlog veka, odbijanje francuskog parlamenta da prihvati Ugovor o osnovanju odbrambene zajednice (između Francuske, Nemačke i zemalja Beneluksa) predstavljao je ozbiljan udar za politiku evropske integracije; u toku *šesdesetih godina*, De Golovo uporno odbijanje kandidature Velike Britanije i još energičnije odbacivanje nekih od nadnacionalnih odredbi predviđenih Rimskim ugovorom o osnivanju EZ-a (većinsko glasanje u oblasti poljoprivredne politike i drugo) – politika „prazne stolice" – doveli su tadašnju „Šestoricu" u ozbiljna iskušenja; u *sedamdesetim godinama* XX veka, prva i druga naftna kriza i njihove posledice izazvali su prvi talas „evropesimizma" (uključujući i blokadu institucionalnih reformi u EZ-u) koji se produžio do početka osamdesetih godina; problem britanskog učešća u budžetu i opšti evroskepticizam premijerke Margaret Tačer opterećivali su politiku EZ-a dobrim delom *osamdesetih godina*; tokom *poslednje decenije* prošlog veka, nesloga i neodgovarajući odgovori zemalja EZ-a na raspad Jugoslavije i na prvi ozbiljan rat na evropskom tlu nakon Drugog svetskog rata (1991-1999) doveli su do pada međunarodnog ugleda Unije i do preispitivanja saradnje zemalja EZ-a u oblasti spoljne i odbrambene politike. Neuspeh predloga o „ustavnom ugovoru" opteretili su proces reformi EU tokom većeg dela prve decenije ovog veka, a razlike evropskih zemalja u odnosu prema podršci američkoj intervenciji u Iraku otvorile su temu usklađivanja zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Najzad, i ova decenija je donela nove podele na temu rešavanja evrokrize, kao i pitanja ilegalnih migranata.

---

2 Andriew Moravcsik, *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Mesina to Maastricht,* Ithaca, New York, 1998, str. 491.

Istovremeno, može se konstatovati da je EZ/EU decenijama napredovala kako po „dubini" (oblastima integracije i oblicima saradnje), tako i po „širini" (geografskoj): od šest članica do trenutnog broja od 28 država. Od zajednice za ugalj i čelik, preko zajedničkog tržišta koje su kompletirale neke sektorske politike (poljoprivreda, saobraćaj) u toku šest decenija razvoja, saradnja zemalja EU je dostigla neviđen nivo kooperacije i integracije suverenih zemalja koja obuhvata praktično sva pitanja koja su u nadležnosti moderne države: od spoljne trgovine i funcionisanja tržišta, preko valutne politike do spoljne i odbrambene politike i unutrašnjih poslova[3]. Kako su to nekada lepo ocenili nemački sociolozi U. Bek i E. Grande: *"Evropa je danas, u Evropi, poslednja politički aktivna utopija"*[4].

Međutim, bez obzira na sve primere istorijski neviđenog uspeha i napretka integracije – među kojima, svakako, nije bila zanemariva uloga EU u stabilizaciji i modernizaciji zemalja centralne i istočne Evrope nakon pada Berlinskog zida – kriza u koju je Unija ušla od početka prošle decenije predstavlja novu vrstu krize šireg i dugoročnijeg tipa koja je – umesto da bude relativno brzo prevaziđena – zahvatila ključne politike i teme evropske integracije: od debate o institucionalnoj reformi kriza je prešla na teren ekonomije, tržišta i monetarne unije, kao i ideologije i identiteta. Sve ovo je uticalo i na gubljenje poverenja samih Evropljana u efikasnost i značaj EU, kako se to videlo i sa bregzitom, odnosno istoijskom odlukom na referendumu da Velika Britanija izađe iz EU.

Možda bi se moglo reći da „nije bilo sreće" u razvoju EU u toku prve decenije XXI veka, imajući u vidu šira ekonomska kretanja. Tek što je završen jedan od najambicioznijih evropskih projekata u moderno doba – ujedinjenje zapadne sa centralnom i istočnom Evropom putem proširenja Unije, EU je zapala u institucionalnu krizu nakon negativnih referenduma u Francuskoj i Holandiji (2004-2007), a zatim u ekonomsku krizu dugog trajanja. Brzo povećanje članstva Unije od 15 na 27 članica, u periodu od 2004. do 2007. godine, izazvalo je objektivnu krizu rasta u EU, odnosno potrebu da se obezbedi određeno vreme da bi Unija u potpunosti „svarila" nove članice[5]. "*Što Evropa ima više članica, to je teže napredovati sa političkom integracijom."*[6] Sa prevazilaženjem teškoća institucionalne reforme (Lisabonski ugovor iz 2007. godine) gotovo odmah su naišli novi problemi – prvo sa niskim rastom BNP-a, a zatim sa svetskom finansijskom krizom (2008. godine) praćenom dramatičnom krizom javnih dugova u nekim zemljama EU (2009. godine i kasnije). EU se u toku nekoliko godina suočila sa tri vrste krize, odnosno potrebom da odgovori: na institucionalnu krizu, na prilagođavanja koja je nametnulo proširenje Unije i, najzad, na ozbiljnu i duboku ekonomsku krizu.

---

3 O razvoju EU iz različitih uglova i teorija, videti Perry Anderson, *The New Old World,* Verso, London, 2009, posebno prvi deo str. 3-137; Bino Olivi et A. Giacone, *L'Europe difficile, La construction difficile,* Gallimard, folio, histoire, Paris 2007; Dezmond Dinan, *Menjanje Evrope, Istorija Evropske unije,* Službeni glasnik, Beograd, 2010, 344 strane. O razvoju EU u širem istorijskom kontekstu u Evropi, videti Tony Judt, *Postwar, op.cit*, 933 strane. Videti, takođe, Francois de Teyssier, Gilles Baudier, *La Construction de l'Europe,* PUF, Que sais-je ? Paris, 2000, 128 strana.

4 Ulrich Beck and Edgar Grande, *Pour un Empire euroéen,* Fllammaraion, Paris, 2004, str. 11.

5 Videti na ovu temu Duško Lopandić, *Reforma EU, Zapadni Balkan i Srbija, Zakasnela integracija* ECPD, Beograd, 2007, 94 strane. Videti, takođe, Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije,* 4. izd, Kragujevac, 2006.

6 Jacques Delors, *Memoires,* Plon, Pocket, Paris, 2004, str. 573.

Kao glavne trendove koji ilustruju političku krizu u EU, Katinka Barysch navodi:

- prenošenje „procesa donošenja odluka" iz Brisela u glavne gradove država članica EU (odnosno trend renacionalizacije),
- sve vidljiviju pojavu „Evrope u više brzina",
- pretvaranje ideje Evrope jednakih i solidarnih država u sistem u kome dominiraju veće evropske države,
- slabljenje strateške veze Pariz-Berlin,
- sve izrazitiju pojavu nove nemačke politike, koja je tokom dužeg perioda u poslednjoj deceniji prošlog veka, kao i u ovom veku, bila više interno usmerena, a manje proevropski orijentisana[7].

Uz ovo treba da dodamo da je, u suštini, kriza u Evropskoj uniji, takođe, i posledica dva šira pitanja koja su tek posredno povezana sa političkim i tehničkim problemima razvoja Unije:

- *kriza (ultra)liberalnog projekta* organizacije države i društva (što je posledica finansijske krize iz 2008. godine i kompromitovanja politike liberalne deregulacije i smanjenja uticaja države u ekonomskoj politici koji je bio vodeća ideologija zapadnih zemalja u decenijama pre i nakon pada Berlinskog zida);
- s druge strane, čini se da je otvoreno i dugoročno pitanje (*ne)usklađivanja* „transatlanskih odnosa" (SAD-a i EU) u kontekstu preraspodele odnosa snaga i postepenog pada globalne moći SAD-a u svetu, pa time i u Evropi.

3. Ugrožena budućnost Evrope: kriza legitimiteta EU i kriza političkih elita

Sredina prošle decenije je predstavljala vododelnicu u evoluciji Evopske unije čije posledice se osećaju sve do danas. Izgradnja EU je 2004. godine, na neki način, dostigla svoju kulminaciju sa velikim proširenjem – „velikim praskom" – kojim je broj članica EU značajno povećan sa 15 na 25 (a zatim na 28) i kojim je u dobroj meri ostvaren jedan od poslerat-nih političkih ciljeva Unije: „prevazilaženje podele evropskog kontinenta" i zaokruživanje evropskog projekta sa centralnom i istočnom Evropom. Međutim, skoro u isto vreme, referendumi o Ustavu Evrope, održani 2005. godine u Francuskoj i Holandiji, označili su simbolično najavu kraja, skoro dvodecenijskog perioda tokom koga je ideja o „sve bližoj uniji evropskih naroda"[8] napredovala putem niza institucionalnih reformi i produbljivanja integracije.[9] Evropska unija je ušla u dugoročnije stanje sopstvenog preispitivanja i sumnji u dalji napredak. Zatim, finansijska i ekonomska kriza iz 2007/2008. godine koja se u obliku krize suverenih dugova pojedinih zemalja, poput Grčke („gregzit") i ekonomske stagnacije u nekim zemljama EU, produžila na više od pola decenije, uticala je na širenje evroskepticizma i doprinela, do sada, neviđenoj krizi legitimiteta Evropske unije.

---

7 Katinka Baryisch, *A new Reality for the EU, working paper*, Council of Foreign Relations, September 2010.
8 Videti, na primer, prvi stav Preambule Ugovora o Evropskoj uniji.
9 „Jedinstveni evropski akt" 1987, Ugovor iz Mastrihta 1993, Ugovor iz Amsterdama 1997, Ugovor iz Nice 2001.

Vrhunac ove krize ilustruje odluka glasača na referendumu od 23. juna 2016. godine u *Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Severne Irske* (u nastavku: Velika Britanija) o izlasku iz EU koja predstavlja najozbiljnije iskušenje pred kojim se našla Evropska unija još od njenog nastanka.

Pojava multikrize. Od krize do krize, došlo je i do slabljenja podrške ključnim idejnim osnovama „projekta EU", poput supranacionalnosti, (kon)federalizma i saradnje u okviru autonomnih nadnacionalnih institucija EU. „Evropa kao projekt i dugoročni cilj" se pretvorila u „Evropu – instrument" ostvarivanja uskih i neposrednih nacionalnih interesa. Način razrešavanja kriza od strane EU, tokom poslednje decenije, kritikovan je kao spor, neefikasan, bez liderstva, jednostran, neprincipijelan, uz nesposobnost da se na vreme predvide i preduprede problemi i uz nepostojanje vizije i strateškog pristupa. Građani država članica su stekli utisak da je napredak doveden u pitanje nesposobnošću EU da se definitivno prevaziđe kriza u evrozoni, a da je njihova fizička bezbednost, takođe, ugrožena lošim načinom na koji se, zbog sistema EU, (ne)kontrolišu spoljne ili interne granice pred migrantima ili potencijalnim teroristima.

Politička fragmentacija. Kriza evropskog projeka je istovremeno i deo šire krize vladajućih političkih elita i dosadašnjih vodećih ideologija, od neoliberalizma do socijaldemokratske države blagostanja, kojima se često dovode u pitanje čak i osnovne vrednosti predstavničke demokratije. Tehnološke, socijalne i demografske promene u vodećim zapadnim zemljama podstakle su dalje raslojavanje društva na uski, privilegovani sloj sve bogatijih („superbogatih") uz povećanu marginalizaciju pojedinih društvenih grupa (mladi, imigranti, niskoobrazovani) i slabljenje ili nestajanje nekadašnjih srednjih građanskih slojeva na kojima je, u prvom redu, počivao uticaj klasičnih građanskih stanaka desnog i levog centra, kao i njihovih ideologija.

Od „kraja istorije" do izlaska iz istorije. Krajem druge decenije XXI veka, EU više ne liči u potpunosti na ono što je bila tokom poslednjih decenija prošlog veka. Razlike u stavovima država članica po pojedinim pitanjima, poput tretmana izbeglica ili rešenja dugova, podstakle su međusobno nepoverenje. Serija kriza uticala je na političku fragmentaciju koja preti da Evropu ponovo vrati iz sistema integracije na tradicionalni sistem „ravnoteže moći" između sumnjičavih i međusobno suprostavljenih država-nacija, u vremenu u kome slogani novih evropskih populističkih i ekstremno-desnih pokreta ponekad nelagodno podsećaju na tridesete godine prošloga veka.

4. Između „sve bližeg saveza" i novih podela u Evropi

„Kriza je dramatično podelila Evropu", istako je u svom nedavnom delu politikolog Džordž Fridman[10]. Neke od tih podela smo već istakli. Druge podele su ove:

Podele sever-jug. Velika finansijska kriza javnih dugova, koja je započela 2009. godine, najjače je pogodila Grčku, Irsku, Portugal i Kipar, kao i, donekle, Španiju i pontencijalno ugrozila Italiju – većinom zemlje južne Evrope, članice *evrozone*. Dok se početkom prošle decenije realizacija ekonomske i monetarne unije, odnosno uvođenje evra kao jedinstvene

10 George Friedman, *Flashpoints, The Emerging Crisis in Europe,* Anchor Books, New York, 2016, str. 124.

valute i stvaranje evrozone, ostvarila relativno glatko, svetska finansijska kriza i kriza javnih dugova ukazala je na značajne nedostatke i slabosti monetarne unije EU. Kako smo videli u prethodnom poglavlju, pokazalo se u punoj svetlosti real-ekonomije da je monetarna unija ostala *nedovršeni projekt,* kome su nedostajali drugi elelementi ekonomske unije, posebno fiskalne politike. Na vrhuncu krize, 2010-2012. godine, EU je, uz velike političke debate i suprostavljanja na liniji poverioci – dužnici, uspostavila nove mehanizme finansijske podrške ugroženim zemljama članicama, poput *Evropskog sistema finansijske stabilnosti (EFSF)* i *Evropskog stabilizacionog mehanizma (ESM)*. Evropska centralna banka je, masovnim intervencijama na finasijskom tržištima, uspela da smiri situaciju na svetskim berzama koja je povremeno bila na ivici panike. Međutim, plaćena ekonomska i socijalna cena, posebno u Grčkoj, ali i u ostatku zadužene Evrope, bila je izuzetno visoka. Grčki BNP je, na primer, kumulativno opao za 26% u periodu od 2008. do 2014. godine, a nezaposlenost porasla sa 10% na oko 25% (preko 60% kod mladih).

Političke posledice *krize evrozone* unutar EU bile su, takođe, visoke. Način rešavanja krize i posebno nametanje nepopularnih socijalnih mera zemljama dužnicima, doveo je do polarizaciju između država – poverilaca (uglavnom onih sa severa) i država – dužnika. Kriza je ostavila utisak da je pitanje namirivanja poverilaca i spasavanja međunarodnih banaka (glavnih poverilaca) mnogo važnije od negativnih socijalnih i političkih efekata koje su te mere imale u pojedinim zemljama. U EU se produbila podela po liniji *sever-jug.* Vlade pojedinih zemalja *juga,* poput Italije ili Grčke, postale su, na neki način, predvodnici tihog *pokreta otpora* ekonomskoj politici koju nameće Nemačka.

Podele zapad-istok. Velika *migrantska kriza*, koja je nakon godina najava i „priprema" svom žestinom buknula tokom 2015. godine, dovela je do novih evropskih podela, ovaj put ocrtanih po linijama *zapad-istok* EU. Dok je EU, tokom 2014. godine, primila ukupno 626 hiljada tražilaca azila, taj broj se više nego udvostručio 2015. godine, dostigavši milion i 225 hiljada. Migrantski talas nije na isti način, niti u sličnom obimu, pogodio sve evropske zemlje. Dok su se neke mediteranske članice EU, poput Grčke i Italije, našle pred pravom „invazijom" migranata krajnji cilj tražilaca azila bile su neke bogatije država članice severne Evrope, poput Nemačke, Švedske i drugih. Migrantska kretanja su pogodila i zemlje tranzita, od Zapadnog Balkana – Makedonije i Srbije – do niza članica EU – Mađarske, Hrvatske, Slovenije, Austrije. Funkcionisanje i efikasnost jednog od najvidljivijih dostignuća integracije – Šengenskog sistema (kojim su ukinute kontrole kretanja ljudi i roba na unutrašnjim granicama u EU) – ozbiljno su dovedeni u pitanje. Pojava i pretnja terorizma u zapadnoj Evropi, inspirisanog islamskim fundamentalizmom, dodatno je ugozila funkcionisanje Šengenskog sistema.

Evropska komisija je tokom 2016. godine podnela niz inicijativa koje su imale za cilj da se EU na efikasniji i realniji način suoči sa migrantskim talasom – od hitnog angažovanja agencije *Frontex* na spoljnim granicama, povećane humanitarne pomoći, uvođenja sistema podele migrantskih kvota između država članica, do predloga o formiranju pograničnih policijskih snaga na nivou EU i revizije sistema davanja azila[11].

---

11 Za detaljan pregled mera i aktivnosti EU po pitanju odgovora na talas migracija, videti sajt Saveta EU: *Timeline, response to migratory pressures,* http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/ i tu navedena dokumenta.

Međusobna saradnja, poverenje i solidarnost članica EU, posebno su dovedene u pitanje različitim reakcijama koje su pojedine države članice imale. Dok su neke države urgentno podizale, duže ili kraće, žičane ograde na svojim granicama (Mađarska, Bugarska, Slovenija, Austrija itd.), druge su (posebno one u Centralnoj Evropi) zauzele vrlo rezervisan, oprezan ili odbojan stav prema predlozima o uvođenju migrantskih kvota, odnosno veće evropske solidarnosti i uravnoteženije raspodele azilatana u cilju smanjena pritiska na zemlje prvog prijema izbeglica. Pri tome je Nemačka, koja je u *evrokrizi* bila kritikovana za manjak solidarnosti, u ovom slučaju trpela kritike drugačije vrste – kao zemlja koja je svojom suviše otvorenom politikom prijema azilanata postala činilac *privlačenja* miliona potencijalnih begunaca sa evropskih oboda u Africi i Bliskom istoku i time indirektno ugrozila i položaj svojih partnera u Uniji. Pojavila se nova linija podela unutar EU zasnovanih na različitim gledanjima i reakcijama na izbegličku krizu – ovaj put po dijagonali *zapad-istok,* odnosno između zapadnih i istočnih država članica EU.

Centar i periferija. Podele sever-jug ili zapad-istok tek su manji pokazatelj profilisanja produbljene, „tektonske", podele Evropske unije, bazirane na ekonomskom razvoju i političkom uticaju, između „centra", koji oličava prosperitetna i sve uticajnija Nemačka, i „periferije" Evropske unije – zemalja koje se iz raznih razloga sve češće osećaju da su na marginama političkog odlučivanja ili ekonomskog prosperiteta u EU. Od nekadašnje „Nemačke u Evropu" današnja evropska politička realnost EU se sve više realizuje kao „nemačka Evropa". *„Nemačka postaje tako jaka,* napisao je već davno Kisindžer, *da evropske institucije, same po sebi, ne mogu osigurati ravnotežu između Nemačke i njenih evropskih partnera"*[12]. Izlazak Velike Britanije iz Evropske unije preti da samo dodatno pojača ovaj trend.

Geografska ili politička fragmentacija na manje interesne blokove. Sa povećanjem ukupnog broja članica i smanjenjem političke koherentnosti celokupnog sistema EU, primetni su i pokušaji država članica da pronađu zajedničku pregovaračku platformu ili usklade interese u okviru manjih geografskih celina. Tako se uoči zvaničnih ministarskih sastanaka ili skupova Evropskog saveta organizuju i neformalni sastanci jednog broja članica EU, poput zemalja Beneluksa, Višegradske grupe, Baltičkih zemalja, Skandinavskih zemalja i slično. Debata o reformi EU, kao i različiti odgovori na krizu, podstakli su i pojavu neformalnih sastanaka u raznim drugim formatima, poput skupova šest zemalja-osnivača EU, skupova „južnog bloka" (Španija, Francuska, Italija, Grčka, Portugal) ili skupova manjih i srednjih zemalja po liniji zemlje Beneluksa–Baltik–Skandinavija.

Otpornost sistema. Treba, s druge strane, takođe naglasiti da je, i pored izuzetnih udara i kriza, tokom poslednjih godina Evropska unija, uglavnom, uspevala da ipak prebrodi buru i da sačuva suštinske elemente i kvalitete svog sistema koji, između ostalog, obuhvataju carinsku uniju i jedinstveno tržište, četiri slobode kretanja, šengenska pravila, ekonomsku i monetarnu uniju, brojne zajedničke politike, poput poljoprivredne, energetske, zaštite životne sredine i mnoge druge. EU i dalje ulazi u red najvažnijih trgovinskih sila, predstavlja veliko i izuzetno važno svetsko tržište, značajnog učesnika u međunarodim odnosima, glav-

12 H. Kissinger, *Diplomacy,* New York, 1994, str. 822.

nog svetskog donatora, prostor visokog naučnog i tehnološkog razvoja, kao i obrazovanja i kvalitetne socijalne zaštite[13].

Nedavni izbori u Francuskoj (maj-juni 2017. godine) u kojima je pobedio glavni zagovornik podrške EU (Emanuel Makron) pokazali su da je stepen vere u opstanak i razvoj Unije u glavnim državama članicama EU još uvek na zavidnom nivou.

5. Nacionalna država i evropski identitet

Klatno evropske organizacije se vratilo ka ideji države-nacije kao glavnog nosioca i lidera evropske saradnje. *Država nacija* se pokazala kao izuzetno tvrd orah koji vanredni uspesi evropskog integracionog projekta nakon Drugog svetskog rata (relativan mir u Evropi, ekonomski prosperitet, podela suvereniteta u upravljanju nadnacionalnim procesima i politikama, socijalna pravda bazirana na tržišnoj privredi i politici države blagostanja itd) ipak nisu uspeli da oslabe, a još manje da dokrajče. Toni Džud u svom delu *Posleratno vreme (Postwar),* istakao da bez obzira na sav napredak, *„Evropska unija u 2005. godini nije prevazišla konvencionalne teritorijalne jedinice* (odnosno države) *i to neće učiniti u doglednoj budućnosti...Državljanstvo, demokratija, prava i obaveze, sve to je usko povezano sa državom"*[14]. Džud je ukazao da su dve suštinske funkcije moderne države uvek bile naplata poreza i vođenje rata, a da se do sada nije videlo da EU može, na bilo koji način, da zaista zameni države u ovim nadležnostima. Ističući da su države posebno nadležne da se bave „održavanjem bezbednosti građana", Džud je postavio retoričko pitanje: *„Šta će nakon svega evropski građanin učiniti ako vidi svoju kuću pod vatrom i bombama? Pozvati birokrate?".*[15] Ovaj stav bi se mogao uporediti sa novijim komentarima američkog geostratega Džordža Fridmana koji je u svom delu *Flashpoints* zapitao: *„Problem sa EU je da Evropljani mogu samo da ponude mir i prosperitet – odnosno Odu radosti. Ali šta će se desiti ako radosti nestane, ako više ne bude mira i prosperiteta? Šta će tada održati bratstvo među ljudima, šta će tada očuvati zajedno EU?"*[16].

Iluzija da se živelo u postnacionalnom ili postdržavnom svetu dolazila je od prevelike usmerenosti na pitanja globalnih ekonomskih pojava. Unija je u velikoj meri obezbedila ekonomske i druge usluge evropskim državama ili građanima, ali time se *„građani definišu kao potrošači, a ne kao aktivni učesnici"*, što ih više čini zajednicom „pasivnih građana...kojom upravljaju stranci...".

Ako je ideja „Evrope" u znatnoj meri pomogla stvaranju unutrašnjeg tržišta među državama članicama – tržišta koje je doprinelo privrednom rastu i olakšalo aktivnosti velikih multinacionalnih i transnacionalnih kompanija – ista ideja nije imala tako dubok efekat

13 Na ovu temu videti tekst Andrew Moravscicka, „Europe is still a superpowwer. And it is going to remain one for decades to come", *Foreign Policy,* April 2017, https://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/.
14 T. Judt, *Postwar, op.cit,.* str. 798.
15 *Ibid,* str. 797.
16 George Friedman, *Flashpoints, op.cit,* str. 114.

kada se radi o stvaranju političkog identiteta kod evropskog građanina. Može se konstatovati da još nije došlo do stvaranja pravog „evropskog identiteta“[17]. I pored napretka pojma „evropskog građanina“, taj građanin, u prvom redu, i dalje vidi samog sebe u nacionalnim okvirima i identifikuje se kao „Nemac“, „Čeh“, „Grk“, „Holanđanin“ itd. Identitet „Evropljanina“ je, ipak, ostao samo dopunska kategorija[18]. Politika na nivou EU za građane je ostala prilično apstraktna kategorija (ako izuzmemo činjenicu da Evropljani danas putuju skoro ne primećujući državne granice, niti da više nisu obavezni da menjaju valutu kada prelaze granice), bez obzira na realne nadležnosti Unije koja u političkom smislu nije uspela da postane više od neke vrsta „uskog kluba evropske političke elite“. Ovo se najbolje ilustruje činjenicom da još uvek nije uspela ideja da Evropski parlament postane glavni demokratski centar političke debate o Evropi. Iako je Evropski parlament poslednjih decenija dobio značajne nadležnosti u procesu odlučivanja u Uniji, a već odavno je uveden i princip direktnih izbora za EP, izborne kampanje za ovu instituciju nikada ne mobilišu građane. Praktično ni u jednoj zemlji Unije, gde je izlazak na izbore fakultativan, učešće glasača za EP ne prelazi 50%, a u nekim zemljama (naročito u bišim zemaljama istočnog bloka) ono je izuzetno nisko[19]. Građani, dakle, i dalje politički deluju i reaguju, u prvom redu, na nivou nacionalnih država koje su zadržale ulogu „motora“, nosioca i ključnog elementa evropske saradnje (to nisu postali ni građani kao političke individue, niti su to nadnacionalne institucije, poput EP, Evropske komisije ili evropskih partija).

„Evropska unija je danas još uvek velikim delom mesto politike bez političkog života“[20].

Ovome bismo mogli dodati da je serija kriza, poput finansijske krize, migrantske krize, kao i bregzita, imala na izvestan način i pozitivan efekt u smislu znatnijeg mešanja političkih debata na nacionalnom i evropskom nivou. Sa uključivanjem evropskih tema, kao vrlo bitnih za političku debatu prilikom nacionalnih parlamentarnih izbora ili organizacije raznih referenduma, prostor „političkog života“ zahvatio je i političku svakodnevnicu EU – ali na način na koji to nije bilo očekivano, kao i sa posledicama koje su često bile daleko od pozitivnih po ideju i perspektive Unije.

---

17 O pitaniima evropskog identiteta, videti Milovan Radaković, „Međusobna determinisanost evropskog i nacionalnog identiteta“, *Međunarodna politika,* LXI, Br. 1138, april-jun 2010, str. 43-61; Senka Pavlović, „Politički identitet Evropske unije“, *Međunarodna politika,* LXI, br. 1140, oktobar-decembar 2010, str. 24-37. Videti, takođe, i sintezu Milovana Radakovića, *Komponente nacionalnog i evropskog identiteta,* IMPP, Beograd, 2012, 277 strana.

18 Na primer, Magnette navodi (*op.cit,* str. 269) da je krajem 2004. godine u anketi Eurobarometra sprovedenoj u zemaljama EU, 37% ispitivanih osoba istaklo da se osećaju samo kao državljani svojih zemalja, dok se 48% osoba osećalo prvenstveno državaljanima svoje zemlje, a na drugom mestu su se deklarisali i kao „Evropljani“. Kao samo „Evropljani“ deklarisalo se 3% upitanih, dok se 4% upitanih osećalo prvo kao “Evropljani”, a onda i kao državljani svojih zemalja.

19 Procenat građana u zemljama EU koji su glasali na izborima za Evropski parlament opao je sa 70% 1984. godine na 59% 1994. i 45% 2004. godine. Razlog ovome politikolozi nalaze u činjenici da se izbori za EP u državama članicama shvataju „ne kao evropski izbori već kao drugorazredno nacionalno takmičenje“, videti Sajmon Hiks, *op.cit,* str. 190-191.

20 Paul Magnette, *op.cit,* str. 209.

6. EU i država-nacija – okvir za delovanje manjih i srednjih zemalja

„U novoj Evropi veličina više nije ekvivalent za moć“, istakao je belgijski politikolog Pol Manjet. Predsedavanje Malte i Estonije Evropskom unijom tokom ove godine, kao i nedavni *ad hoc* skup (održan 21. juna 2017. godine uoči sastanka Evropskog saveta) devet zemalja članica EU iz grupacija Beneluksa (Belgija, Holandija, Luksemburg), Baltičkog regiona (Litvanija, Letonija i Estonija) i Skandinavije (Švedska, Finska i Danska) skrenuli su ponovo pažnju na ulogu i značaj manjih i srednjih zemalja u Evropskoj uniji.

„Mali“ i „veliki“ u međunarodnim odnosima – o džungli i moći

U klasičnim međunarodnim odnosima, moć i uticaj svake države (kako velikih sila, tako i ostalih) definisani su, pre svega, njenim vojnim, ekonomskim, demografskim kao i drugim potencijalima. Položaj manjih i srednjih zemalja (MSZ) je obeležen dvema krajnostima međunarodnog poretka: s jedne strane, njegovom anarhičnom prirodom (međunarodna *džungla*) u okviru koje najveće sile uglavnom imaju poslednju reč (ako je potrebno i putem rata) i, s druge strane, nastojanjima da se stvori uređenija međunarodna zajednica ravnopravnih, suverenih zemalja i poredak zasnovan na pravilima u okviru međunarodnih institucija. Svet je dobrim delom zasnovan na međusobnoj saradnji država, a ne isključivo na sirovom nadmetanju. Kako su to pokazala iskustva hladnog rata, ili intervencije u Iraku i drugde, gruba sila nije sama po sebi dovoljna da rešava složene društvene probleme. Složenost međunarodnog sistema otvara prostor za MSZ da u konkretnim pitanjima zaštite svoju autonomiju ili realizuju svoj interes. U kojoj meri će neka zemlja u tome uspeti, zavisiće od konkretnih okolnosti – kako od umešnosti države da ispolje *meku moć* (organizovanost, veze, umreženost, spoljna podrška, savezi i drugo) – tako i od mnogih drugih elemenata konkretnog slučaja. Kao primer posebnog uspeha male zemlje da realizuje svoj interes u sukobu sa mnogo većom, navodi se, takozvani, *bakalarski rat* između Islanda i Velike Britanije (1972-1975. godine).

Položaj MSZ-a je relativno povoljniji u situaciji kada one čine deo šireg, čvrstim pravilima definisanog saveza, koji im pruža mogućnost korišćenja posebnih instrumenata delovanja i uticaja. Najbolju ilustraciju ovoga predstavlja Evropska unija. Nekadašnja EEZ je nastala sredinom prošlog veka kao zajednica zemalja koje su nastojale da udruživanjem stvore jednu vrstu ekonomske i političke protivteže u međunarodnom sistemu u kome su dominirale supersile.

Članstvo u EU i stalno pregovaranje: između „small is beautiful“ i „size matters“

Iako ne postoji čvrsta definicija oko toga šta je mala zemlja ili zemlja srednje veličine, obično se smatra da u EU većina država članica spada u ove dve kategorije – uz izuzetak šest zemalja koje u evropskim okvirima predstavljaju relativno „velike“ države (SR Nemačka,

Velika Britanija, Francuska, Italija, Španija i Poljska). Prema tome, u manje i srednje zemlje (MSZ) bismo mogli svrstati ukupno 22 od 28 članica Unije. Danas su MSZ u EU u znatnoj većini u odnosu na veće zemlje – za razliku od početaka ove organizacije kada je odnos bio pola-pola (SR Nemačka, Francuska i Italija prema zemljama Beneluksa).

Osnovna pogodnost koje imaju MSZ unutar EU zasniva se na činjenici da Unija predstavlja transparentan politički i pravni sistem koji funkcioniše na osnovu utvrđenih pravila (a ne prema trenutnom odnosu snaga) i na načelima traženja kompromisa i usklađivanja interesa svih članica, bez obzira na razlike u veličini. *„Podsticane da sukobe interesa rešavaju pregovorima ili putem suda, države članice EU su sklone smanjenoj agresivnosti u međusobnim odnosima"* (P. Manjet).

Formalni poredak EU je, u celini, nešto naklonjeniji MSZ-u jer im omogućava povoljniji položaj unutar sistema u odnosu na njihovu veličinu. Kada se posmatraju institucionalna rešenja iz ugovora o EU (učešće MSZ-a u Evropskom parlamentu ili Evropskoj komisiji, broj glasova svake zemlje u telima EU, sistem „rotiranja" predsedavajućeg EU i slično), može se zaključiti da je od samog nastanka organizacije primenjivano načelo izvesne „pozitivne diskriminacije" prema MSZ-u. Tako, svih 28 zemalja EU predlažu po jednog člana Evropske komisije. Sadašnji predsednik Evropske komisije dolazi iz male zemlje (Luksemburg). Bugarska, na primer, ima 18 evro-parlamentaraca ili 2,4% od broja članova Evropskog parlamenta, iako je učešće njenog stanovništva tek 1,6% u stanovništvu Unije itd. Uz to, princip „blokirajuće manjine" (prilikom glasanja u Savetu ministara) garantuje MSZ da ne mogu biti lako preglasane od strane onih većih. MSZ su prilikom reformi EU, u načelu, bile nešto naklonjenije podršci klasičnom funkcionisanju EU – takozvanom „komunitarnom metodu" rada i organizacije (podrška „nadnacionalnim" organima, poput Evropske komisije, suda i drugim) – što je, takođe, viđeno i kao način „zaštite" od dominacije većih članica. Kako smo ukazali, države članice, takođe, nastoje da ostvare efikasniji uticaj na donošenje odluka i putem konsultacija unutar različitih subregionalnih grupacija, poput Višegradske grupe, zemalja Beneluksa, Baltičke trojke i drugih.

Ipak, kako je jednom naglasio irski premijer, uticaj njegove zemlje, ili drugih zemalja, u telima EU ne proizilazi koliko iz formalnih činilaca, kao što je broj glasova i slično, toliko iz mogućnosti da u organima EU na neformalan način može da utiče na svoje kolege. Unija se može posmatrati i kao velika „mašina za pregovaranje", odnosno sistem u kome se neprestano odvijaju pregovori o desetinama i stotinama tema za koje se svaki put traži odgovarajuća većina u Savetu ministara EU ili konsenzus u Evropskom savetu. Dinamika pregovaranja podrazumeva kombinovanje nacionalnih interesa i načela solidarnosti svih članova „kluba". Proces odlučivanja u EU ogleda se tako u neprestanoj potrazi za *ad hoc* savezima, pri čemu je najvažniji „koalicioni kapacitet" svake zemlje, koji uglavnom ne zavisi od njene veličine nego mnogo više od ideološke i interesne orijentacije država.

Osnovni kriterijumi identifikovanja stavova ili grupisanja država članica EU proizilaze iz sledećih činjenica: da li su u pitanju bogatije ili siromašnije zemlje, da li su više ili manje „liberalne" ili „protekcionističke", da li su više ili manje „zaštitnice" potrošača nasuprot poslovnim krugovima, kakav im je geografski položaj i geopolitička orijentacija u međunarodnim odnosima i slično. Tako, na primer, tokom poslednjeg samita EU (23. juna 2017.

godine) primedbe na plan o jačem nadzoru vanevropskih investicija (koji je izneo francuski predsednik Makron) dale su članice EU koje su raznih veličina i geografskog položaja – ali koje su u načelu ekonomski liberalnije, poput Švedske, Holandije, Malte, Portugala, Češke, Poljske i drugih.

U dinamici pregovaranja unutar EU ne može se, ipak, ignorisati i činjenica da „veličina ima značaj" (*size matters*) i da su države sa većim kapacitetom, poput SR Nemačke i Francuske, u većoj mogućnosti da nametnu svoje poglede (posebno u telima koja primenjuju metod „međuvladine saradnje". poput Evropskog saveta). Međutim, s druge strane, MSZ mogu biti usmerenije (fokusirane) na postizanje određenog broja ograničenih, ali bitnih nacionalnih ciljeva. Ovakav pristup im, neretko, pruža bolji taktički manevarski prostor u odnosu na veće zemlje čiji ciljevi su, uglavnom, brojniji, pa time i razuđeniji.

Položaj unutar EU daje priliku MSZ da, u širem kontekstu međunarodnih odnosa, koriste mehanizme Unije putem kojih mogu značajno da uvećavaju svoj međunarodni kapacitet i time da ostvare spoljnopolitičke ciljeve. Jedna Švedska, na primer, zahvaljujući „evropeizaciji" svojih spoljnopolitičkih interesa (drugim rečima transformacijom nacionalnih ciljeva u zajedničke evropske ciljeve) u mogućnosti je da vrši daleko veći uticaj u međunarodnim odnosima nego što bi to mogla kao individualna zemlja. Slično bi se moglo reći i za neke druge MSZ koje su bile u stanju da u pojedinim slučajevima efikasno „evropeizuju" važne nacionalne ciljeve (na primer, Grčka u odnosu na Tursku, Poljska i Baltičke zemlje u odnosu na Rusiju, Portugal u odnosu na Indoneziju u slučaju Istočnog Timora itd). Treba, ipak, napomenuti da je ovakva praksa tokom poslednjih godina dovela do brojnih pokušaja članica EU da vrlo uske nacionalne interese (na primer, odnose prema susedima i slično) automatski proglase „evropskim", odnosno da pokušaju da, na neki način, potpuno „nacionalizuju" spoljnu politiku EU. Ovakav trend je proizveo različite tenzije unutar EU – kako između država članica, tako i u odnosima država članica sa Evropskom komisijom koja je zvanični zastupnik zajedničkih interesa (jedan od primera je i prošlogodišnji sukob Hrvatske i Evropske komisije po pitanju ispunjenja uslova za otvaranje poglavlja u pregovorima o proširenju sa Srbijom).

Članstvo u EU kao platforma za jačanje uticaja manjih i srednjih zemalja

Možemo, u celini, zaključiti da su, pod uslovom uspešne interne adaptacije na članstvo u EU („evropeizacija" nacionalnih poredaka), MSZ i pored ograničene veličine, u mogućnosti da efikasno i na razne načine utiču na politike EU, a preko nje i na šire odnose u međunarodnoj zajednici. Ovo proizilazi iz:

- *efekta „saveza"* – činjenice da se manje i srednje zemlje osećaju bezbednije kao članice šireg kluba razvijenih evropskih zemalja, pa time mogu i slobodnije i energičnije da deluju, uz podršku saveznika; u ovom okviru posebno je važna i primena načela solidarnosti između država članica, koje je jedno od važnih principa Ugovora o EU;
- *efekta „stabilnog poretka"* – čvršćeg pravnog poretka i uređenijeg sistema unutar Unije koji sprečava arbitranost, odnosno garantuje zaštićeniji položaj manjih i srednjih zemalja u odnosu na njihove veće partnere iz EU;
- *efekta transformacije i „evropeizacije"* – činjenice da je u procesu ulaska i članstva u EU svaka zemlja, na neki način, podstaknuta da prilagođava svoje nacionalne insti-

tucije („evropeizacija“) i da ih učini efikasnijim i modernijim (izgradnja institucija, izgradnja administrativnih kapaciteta, finansijska podrška fondova EU i drugo), kako bi mogle da učestvuju u komplesnom radu mašinerije EU (takozvani *smart power* – „moć putem pameti“);

- *efekta „pozitivne diskriminacije“* – uspostavljene ravnoteže između većih i manjih zemalja u procesu donošenja odluka (duh kompromisa, postojanje glasačkih koalicija i slično) koji garantuje poredak EU i „pozitivne diskriminacije“ u ponderisanju glasova između većih i manjih zemalja;
- *efekta „ravnopravnosti u kreiranju politika“* – takve strukture/organizacije EU koja omogućuje relativno efikasno promovisanje interesa zemalja članica u formulisanju i realizaciji pojedinih politika EU, uključujući i zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (na primer, posredstvom pozicije „predsedavajućeg“, sistemom „komitologije“ i drugo);
- *efekta „nadnacionalnosti u radu organa EU“* – stavova i funkcionisanja „nadnacionalnih“ organa EU (Evropske komisije, Suda pravde) čija neutralnost i nadnacionalni karakter pogoduju zaštiti zajedničkih interesa EU – pa time i interesa manjih zemalja u odnosu na nacionalne strategije većih zemalja.

7. Geostrateški prioriteti Evropske unije – između „Evrope integracije“ i „Evrope tvrđave“

Međunarodno delovanje i uticaj EU su zasnovani na širokom spektru instrumenata, često nedovoljno povezanih, kao što su: trgovinski ugovori, ekonomske mere, regionalne politike EU, sektorske politike (na primer, transport, ekologija, finansije, unutrašnje tržište, konkurencija, poljoprivreda i drugo), aktivnosti EU u međunarodnim organizacijama (poput STO), diplomatske i političke akcije, instrumenti ZSBP („zajedničke akcije“ i slično), politike takozvanog uslovljavanja, sankcije i drugo.[21] Tek sagledavanjem celine ovih aktivnosti, politika i kontakata, može u potpunosti da se prikaže strategija i politika Unije prema određenoj zemlji ili regionu.

Posmatrano geostrateški, Evropska unija predstavlja deo zapadnog sistema („transatlansko savezništvo“), blisko povezana sa SAD-om, kao glavnim centrom, i njenom strateškom politikom. EU je jedan od najbogatijih svetskih regiona koji ima ogromne tehnološke, naučne, kulturne, kao i vojne potencijale. EU obuhvata najveći deo evropskog kontinenta i ima tendenciju da se dalje širi prema istoku, pri čemu ni granice, a ni rokovi tog proširenja nisu precizirani. Na istoku, Unija se susreće sa „obnovljenom“ Ruskom federacijom koja predstavlja državu-kontinent sa velikim prirodnim i vojnim potencijalima. Na jugu, Mediteran predstavlja neku vrstu „mekog stomaka“ Evrope, kako je to pokazala i nedavna migrantska kriza. Bliski i srednji istok su hronično nestabilni predeli, delimično obuhvaćeni vihorom rata ili potencijalnih sukoba, koji istovremeno raspolažu sa najvećim svetskim rezervama nafte i gasa.

---

21 O spoljnim odnosima EU videti: Dominic McGoldrick, *International Relations Law of the EU,* Longman, London, 1997, str. 249; Franck Petiteville, *La politique internationale de l'UE,* Sc.Po, Paris, 2006, str. 272.

Prema svakom od ovih geopolitičkih činilaca, EU je razvila posebne instrumente saradnje i delovanja: „transatlansko partnerstvo" (SAD), politiku pridruživanja i proširenja (Zapadni Balkan, Turska), politiku „bliskog susedstva" i partnerstva (Istočna Evropa, Mediteran).

EU kao globalna sila razvija odnose sa skoro svim zemljama sveta, ali svi regioni ne predstavljaju isti strateški značaj za Uniju. Geostrateški prioriteti EU su, po prvi put, sistematski navedeni u dokumentu *„Evropska strategija bezbednosti: Bezbedna Evropa u boljem svetu"* (12.12.2003),[22] kao i drugim dokumentima Unije, poput pojedinih deklaracija Evropskog saveta, zatim posebnih regionalnih strategija (takozvanih zajedničkih akcija) zasnovanih na predlozima Evropske komisije i drugih dokumenata.

Novi dokument – *Globalna strategija EU* – usvojen je na samitu EU, u junu 2016. godine,[23] baš kada je Unija uplovila u novu *krizu*, nakon referenduma o izlasku Velike Britanije iz EU. Međutim, bez obzira na odluku Britanije, šefovi država i vlada EU su odlučili da, u istom momentu, podrže novu strategiju, koja obuhvata načela i prioritete međunarodnog delovanja Unije sredinom druge decenije XXI veka.

U Strategiji se posebno ukazuje na povezanost unutrašnje i spoljne bezbednosti. Ističe se da će Unija promovisati međunarodni poredak zasnovan na dogovorenim pravilima (*rules-based global order*) – multilateralismu i poretku UN-a. Uz ukazivanje na potrebu stvaranja „boljeg sveta", insistira se na „pregmatizmu zasnovanom na vrednosnim načelima", kao osnove za međunarodni nastup EU.

Među ciljevima EU koje bi trebalo postići, navode se unapređenje bezbednosti Unije, zaštita demokratskog poretka, međunarodni mir, borba protiv siromaštva, unapređenje ljudskih prava, otvoren i pošten međunarodni ekonomski sistem, održivi razvoj i drugi.[24] U bezbednosne pretnje svrstani su: terorizam, hibridne opasnosti, klimatske promene, ekonomski nered, kao i potencijalni energetski problemi.

U Strategiji je posebno naglašen interes EU za jačanje položaja i situacije njenih suseda na jugu i istoku, kao neophodan element bezbednosti država Unije. U tom okviru naglašava se i potreba postojanja kredibilne *politike proširenja,* kao oblika jačanja, demokratizacije i evropeizacije država kandidata. Problemi migracija, energetske bezbednosti, terorizma i organizovanog kriminala smatraju se zajedničkim temama za EU, Zapadni Balkan i Tursku.[25]

Kada su u pitanju drugi regioni, u Globalnoj strategiji se posebna pažnja posvećuje politici susedstva (Istočna Evropa i Mediteran), odnosima sa Rusijom u okviru OEBS-a i drugih multilateralnih organizacija, jačanju odnosa sa zemljama Bliskog istoka i Afrike, transatlanskim vezama (SAD, Kanada, Latinska Amerika), kao i odnosima sa azijskim zemljama.

U celini Globalna strategija EU je, ipak, u prvom redu samo inventar tema i mehanizama spoljne politike, dok bi realnu sadržinu ove politike u praksi trebalo da obezbede institucije EU, kao i same države članice.

---

22 U žargonu EU ovaj dokument se naziva i „Solanin papir".
23 *Shared vision, Common Action, A stronger Europe – A Global Strategy for the Euopean Union s Foreign and Security Policy,* Brussels, June 2016, 56 strana, http://europa.eu/globalstrategy/en.
24 *Ibid,* str. 8 i 13-16.
25 *Ibid,* str. 24-25.

8. Kriza politike susedstva EU: u „vatrenom krugu“ između strateških partnera i strateških izazova

Poslednje godine su donele sasvim novo međunarodno okruženje Evropske unije. Njeno susedstvo na južnom Mediteranu i u Istočnoj Evropi pretvorilo se u „vatreni krug“ ratova i sukoba, manjeg ili većeg intenziteta, koji na različite načine ugrožavaju i vitalne interese članica EU. Njeni odnosi sa dve ključne susedne zemlje – Turskom i Rusijom – postali su složeniji i neizvesniji. Efikasnost njene *politike susedstva*, uključujući *istočno partnerstvo* je pod znakom pitanja; njena „mediteranska politika“ je više nego ikada postala tek politika na papiru. Izraelsko-palestinski sukob se nije pomerio sa mrtve tačke, a nade koje je probudilo „arapsko proleće“ su se uglavnom raspršile i pretvorile u dim i plamen sukoba, *džihadizma*, terorizma i ratova iz kojih izranja talas izbeglica ka Evropi. Izazov real-politike je pred lidere EU nametnuo nova pitanja o tome na koji način bi ova mirnodopska sila trebalo da prilagodi svoju „zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku“ u nešto što bi više ličilo na klasičnu i mišićaviju spoljnu politiku u kojoj iza *mekih reči diplomate* (ili takozvane „meke moći“) stoji i *teška toljaga* vojne sile (odnosno „čvrsta moć“). Usvajanje novog dokumenta o *globalnoj strategiji* EU (Evropski savet u junu 2016. godine) predstavljalo je priliku za EU da, u uslovima *multikrize*, usaglasi izgradnju spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Unije za drugu i treću deceniju XXI veka.

Sa pojavom krize i sukobom u Ukrajini, odnosi sa *Rusijom* su se transformisali iz „strateškog partnerstva“ u „strateški izazov“, kako je to definisala Visoka predstavnica za spoljne poslove i bezbednosnu politiku EU, Federika Mogerini.[26] Pitanje odnosa EU sa Ukrajinom, odnosno pitanje zaključenja sporazuma o asocijaciji, pretvorilo se, sledom događaja i verovatno posebno neočekivano za samu EU, u „Ukrajinsku revoluciju“, zatim u sukob na istoku Ukrajine, dovelo je do priključenja Krima Rusiji i time do najveće konfrontacije zapadnih zemalja sa Rusijom još od vremena hladnog rata. Države članice EU, podstaknute od strane SAD-a, postigle su određeno jedinstvo prilikom uvođenja serije ekonomskih i finansijskih sankcija Rusiji. Međutim. ključni pregovori oko smirivanja stanja u Ukrajini („Minski sporazumi“) vođeni su, ne između EU i Rusije, nego između Rusije i dve članice EU – Nemačke i Francuske. Bez obzira na relativnu saglasnost na temu sankcija, unutar EU su se pokazale i podele oko delovanja i dugoročnije strategije prema Rusiji između „jastrebova“ koje su predvodile pojedine istočnoevropske zemlje (Poljska i tri zemlje Baltika), Švedska i Velika Britanija i umerenije grupe zemalja, među kojima su bile Italija, Grčka i Mađarska, a donekle i Nemačka i Francuska.

Osim na istoku, politika susedstva EU se suočila sa novim iskušenjima i na jugostoku, gde su bliskoistočna kriza i, njom uslovljena, izbeglička kriza u prvi plan dovele odnose sa Turskom, predvođenom vladom autoritarnog R. Erdogana. Kao velika muslimanska zemlja koja deli Evropu od Bliskog i Srednjeg istoka, sused Irana i Rusije, Turska se nalazi na osetljivom geostrateškom razmeđu. Članica NATO-a, Turska je značajan, ali i kontraverzan partner

26 Videti „EU to label Russia a 'strategic challange'“, *Euractiv.com,* 31. maj 2016, http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-to-label-russia-a-strategic-challenge/.

zemalja EU koje ni danas nisu sasvim i do kraja odlučile kako da se postave prema pregovorima koji bi jednog dana trebalo da dovedu do članstva Turske u Uniji[27] – čime bi ona postala najveća članica EU po broju stanovnika. Kiparsko pitanje je i dalje osnovna (iako ne i jedina) prepreka za brže pregovore o proširenju EU i Turske. Izbeglička kriza je primorala lidere EU da preispitaju svoju dosadašnju politiku i da prihvate proaktivniju bilateralnu politiku prema Turskoj, donekle „ožive" pristupne pregovore i razmotre nove podsticajne mere (predlog za liberalizaciju viznog režima, finansijka pomoć za izbeglice i drugo). Međutim, promenljiva unutrašnja politika (kurdski otpor, sve autoritarniji režim) i nemirno okruženje čine Tursku i dalje potencijalno nestabilnim, iako značajnim partnerom, a dalji razvoj odnosa sa njom će na neki način šire obeležiti karakter i budući razvoj i same EU u godinama koje dolaze.

9. Bregzit – geopolitički zemljotres

Čerčil je bio jedan od vodećih zagovornika ideje „Sjedinjenih evropskih država" nakon Drugog svetskog rata, ali u toj grupaciji on nije video i Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske: *„Mi smo sa Evropom, ali ne njen deo... Ako Britanija mora da izabere između Evrope i otvorenog mora, uvek mora da izabere otvoreno more"*[28]. Pokazalo se, i nakon skoro pola veka aktivnog učešća u EU, da ova Čerčilova rečenica još uvek ima svoje brojne sledbenike u javnosti i političkoj eliti, kao i podršku većine građana koji su, 23. juna 2016. godine, na istorijskom referendumu sa 52% većine glasali da Velika Britanija nakon 43 godine članstva napusti Evropsku uniju.

Velika Britanija se nikada nije osećala sasvim *komforno* unutar evropske integracije, često viđene u Londonu kao projekt koristan samo za kontinentalnu Evropu. Velika Britanija je tako odbila da učestvuje u pregovorima o stvaranju Evropske zajednice za ugalj i čelik (1951. godine), kao i Evropske ekonomske zajednice (1957. godine). Jedno vreme je pokušavala da razvije alternativnu i konkurentsku evropsku organizaciju – EFTA (1960. godine) – da bi, zatim, ipak podnela zahtev za članstvo u EEZ. Nakon više od decenije čekanja i dve Degolove blokade britanske kandidature (1963. i 1967. godine), Velika Britanija je, najzad, postala članica tadašnje EEZ 1973. godine – da bi 1975. godine laburistička vlada organizovala prvi referendum o članstvu u EEZ-u (67% glasača se tada izjasnilo za članstvo).

Prvom polovinom osamdesetih godina prošlog veka EEZ je potresalo pitanje britanskog učešća u budžetu EEZ-a (znameniti zahtev M. Tačer: *„I want my monney back!"*) koje je, najzad, rešeno na samitu u Fontenblou (1984. godine) od kada je Velika Britanija imala specifičan položaj u odnosu na ostale zemlje platiše u budžet EU. Britanski položaj je tokom narednih etapa razvoja EU postao dodatno specifičan. Velika Britanija se, uglavnom, izborila za načelo stalnog izuzeća (*opt-out*) iz pojedinih ključnih politika EU, poput ekonomske i mo-

27 Turska ima jedan od najstarijih sporazuma o pridruživanju sa EU (iz 1963. godine). Zahtev za članstvo u EU podnela je 1987. godine, a pregovori o pristupanju su otpočeli 2004/2005. godine.

28 W. Churchill, Cabinet Memorandum 29, novembar 1953, http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-64.pdf.

netarne unije (V. Britanija nije, uz Dansku, prihvatila *evro*), politike u unutrašnjim poslovima i pravosuđu, uključujući zonu Šengena (nije obavezna da automatski prihvati određena rešenja u ovoj oblasti, niti je članica Šengena), kao i u nekim drugim pitanjima.[29] Još pre dve decenije, Bžežinski je istakao da su stavovi Velike Britanije o ključnim pitanjima razvoja EU, na neki način, ovu zemlju delimično geopolitički marginalizovali u Evropi, odnosno doveli je u status *„umirovljenog geostrateškog igrača koji se odmara na svojim lovorikama i koji se uglavnom ne angažuje u velikim evropskim planovima u kojima su Francuska i Nemačka glavni činioci"*[30].

Zbog toga se već odavno može govoriti i o postojanju EU u obliku dva koncentrična integraciona kruga. Stoga i nije bilo čudno da bivši britanski premijer, D. Kameron, tokom kvazipregovora (februara 2016. godine) sa liderima EU o specifičnim rešenjima statusa Velike Britanije u EU i nije mogao da ostvari mnogo – jer je poseban status V. Britanije u EU već postojao[31]. Aranžman o mogućem budućem položaju V. Britanije u EU[32] koji je Kameron postigao u Evropskom savetu, u suštini je imao više političko-simboličan nego realan značaj, kako se pokazalo i na samom britanskom referendumu o bregzitu. U seriji simboličkih, iako propagandno neuspešnih koncesija EU prema Britaniji, može se ukazati da je EU po prvi put prihvatila da čuveni stav iz preambule, koji je unesen još u prvi evropski ugovor iz 1951. godine (o stvaranju Evropske zajednice za ugalj i čelik) o *„razvoju sve tešnje unije između evropskih naroda"*, više ne važi za Veliku Britaniju. Osim toga, V. Britanija je obezbedila poseban aranžman kada se radi o obavezama prema socijalnim davanjima za radnike-imigrante, koji u V. Britaniju dolaze iz drugih članica Unije. Time se, po prvi put, odstupilo i od ravnomerne primene „pravnih tekovina" EU u jednoj od četiri *slobode* koje omogućavaju funkcionisanje jedinstvenog tržišta (sloboda kretanja roba, finansija, usluga i radne snage). Pokazalo se da ovaj, u celini skromni dogovor o nekim novim specifičnostima britanskog položaja u EU, nije imao bitniji uticaj na rezultate britanskog referenduma od 23. juna 2016. godine.

Bregzit – sumrak EU ili šansa za renesansu integracije? Pobeda stava o izlasku Velike Britanije (*„leave"*) iz EU ima, i imaće, dalekosežne ekonomske, političke i geostrateške posledice, po samu V. Britaniju, kao i po položaj i dalji razvoj Evropske unije. V. Britanija je druga zemlja u EU po obimu društvenog proizvoda, treća po broju stanovnika, članica je vodeće svetske grupe zemalja G7, stalna je članica Saveta bezbednosti UN-a, nuklearna je sila i jedna od vodećih članica NATO-a, zemlja sa velikim vojnim, finasijskim i ekonomskim potencijalima i značajnim međunarodnim uticajem. Izlazak Britanije iz EU će predstavljati pravi geopolitički potres i bitno će uticati na menjanje i potencijalno kvantitativno slabljenje EU.

---

29 Velika Britanija je jedno vreme (Ugovor iz Mastrihta) odbijala da zaključi *Povelju o socijalnim pravima* (kasnije prihvaćenu), a tokom zaključenja Ugovora iz Lisabona (2008. godine) dobila je poseban status u pogledu primene *Povelje o osnovnim ljudskim pravima.* A. Duff ukazuje, u seriji britanskih izuzeća, i na neučestvovanje V. Britanije u „bankarskoj uniji" (što je verovatno tehnički posledica neučešća u evrozoni) i izbegavanje od preuzimanje obaveza u podeili kvota bliskoistočnih izbeglica (kao posledica neučešća u zoni Šengena), videti A. Duff, „Europe's British problem", u: *Britain and Europe: A new settlement?, Challenge Europe, Issue 23,* EPC, Brussels, april 2016, str. 87-88.

30 Z. Bžežinski, *Velika šahovska tabla,* Podgorica, 2001, str. 45.

31 A. Duff, *op. cit,* str. 90.

32 Videti *Draft Decision of the Heads of State and Government meeting within the European Council concerning a New Settlement for the United Kingdom within the EU*, EUCO 4/16, Brussels, 2.2.2016.

Izlazak Britanije iz EU bi mogao imati i šire, teško predvidive domino efekte na neke druge članice Unije, koje bi mogle pokušati da slede britanski primer ili bi nastojale da i one postignu nov aranžman o svom položaju unutar integracije, iako to za sada nije vidljivo[33].

Najzad, i na planu untrašnje nacionalne stabilnosti, ponovo će se otvoriti pitanje položaja Škotske ili Severne Irske u Ujedinjenom Kraljevstvu što bi, takođe, indirektno moglo uticati i na situaciju u drugim složenim zapadnoevropskim zemljama, poput Španije (Katalonija), Belgije (Flandrija) ili Italije (Lombardija).

U celini, može se očekivati da će EU, zbog izlaska Velike Britanije, tokom narednih godina biti, u prvom redu, preokupirana unutrašnjim pitanjima (re)organizacije i pregovorima sa V. Britanijom o uslovima njenog izlaska. Opstanak EU u sadašnjem obliku nije zauvek garantovan. Moguće je da će doći i do pomeranja u internom uticaju u procesu odlučivanja između država članica koje su „liberalnije" u svojim ekonomskim politikama (Skandinavija, Nemačka, Beneluks) i onih koje su više sklone mešanju države u ekonomske odnose (Francuska, južne članice EU). Ključno pitanje koje otvara izlazak V. Britanije odnosi se na položaj Nemačke koja će, još više nego do sada, dobiti objektivnu ulogu ekonomskog, a sve više i političkog hegemona unutar smanjene Unije.

Osim toga, položaj EU kao uticajnog činioca međunarodnih odnosa može oslabiti, isto kao i njena realna sposobnost da deluje (vojno, diplomatski i drugo) u međunarodnim krizama, imajući u vidu da će se položaj Velike Britanije promentiti (iako će ona, bez sumnje, i kao „treća zemlja" ostatiti značajan partner i u budućim vojnim ili mirovnim misijama EU).

S druge strane, postoje očekivanja da bi izlazak Britanije mogao značiti i podstrek za zagovornika nove forme evropske integracije koja bi bila više federalnog tipa. Plima „evroskepticizma" u Evropi nalaže odgovarajuće političke odgovore i incijative, jer se teško može očekivati da bi politika *bez bitnijih promena („business as usual")* mogla da obezbedi opstanak EU. Odsustvo V. Britanije sa pregovaračkog stola bi možda olakšalo mogući dogovor, prvo Francuske i Nemačke, a onda i ostalih članica, o produbljivanju integracije i jačanju evropskih institucija, sa ciljem njihovog pretvaranja u efikasnije i autonomnije poluge evropskog projekta koje bi, takođe, bile ojačane novim oblicima demokratskog legitimiteta (na primer, direktni izbori za predsednika Evropske komisije, veće učešće parlamenta, veći budžet Unije i slično). Na ovo upućuju i predlozi i planovi (poput izveštaja pet predsednika[34] i slično) institucija EU o kompletiranju ekonomske i monetarne unije, zaokruživanju bankarske unije, energetske unije i slično. Predsednički izbori i pobeda proevropskog kandidata u Francuskoj (E. Makrona) predstavljaju novu priliku za dublju reformu Unije.

---

33 Ipak, ne može se sasvim isključiti da bi dugoročno u nekom momentu zemlje koje imaju sličnu evroskeptičnu javnost kao što je britanska (od, na primer, Danske, preko drugih skandinavskih zemalja, Austrije ili nekih istočnoevropskih zemalja – Poljska, Češka i druge), takođe, mogle organizovati referendume o izlasku iz EU ili o nekim novim modelima saradnje unutar EU.

34 Radi se o izveštaju predsednika Evropske komisije, Junkera, urađenom u saradnji sa predsednicima Evropskog saveta, Evropgrupe, Evropske centralne banke i Evropskog parlamenta iz juna 2015. godine o kompletiranju EMU do 2025. godine, videti „Completing Europe's Economic and Monetary Union", https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.

Kada je u pitanju proces proširenja EU nakon bregzita, on će verovatno biti suočen sa novim periodom isčekivanja – bar za vreme koje bi obuhvatilo pregovore o izlasku Velike Britanije iz Unije i redefinisanje novog institucionalnog okvira smanjene EU[35].

10. Nemačka i EU – dilema „meke moći"

Članstvo i uticaj u Evropskoj uniji su bili i ostali ključni za nemački međunarodni položaj. Nakon nemačkog ujedinjenja 1991. godine i sa razvojem i evolucijom evropske integracije, posebno tokom prve i druge decenije ovog veka, čini se da je Nemačka našla svoje odgovarajuće mesto kao vodeća evropska sila. Ona je to ostvarila u nekoj vrsti sinteze između ciljeva i interesa evropske integracije i saveza sa Francuskom. Postojanje EU obezbeđuje Nemačkoj dugoročni strateški savez sa Francuskom, kao i njeno prihvatanje kao „mirnodopske sile" koja svoj uticaj realizuje putem raznih oblika „meke moći" (prvenstveno ekonomski, ali i diplomatski i politički). Ipak, od ujedinjenja Nemačke, a posebno sa evrokrizom iz prošle decenije, Nemačka je pod uticajem okolnosti prestala da bude samo „uzdržani vođa". Kako ističe A. Gidens *„Nemačka je postala evropska* neophodna *nacija."*[36]

Formiranje monetarne unije (evrozone) je umnogome dodatno ojačalo nemački položaj kao ekonomski visoko konkurentne zemlje koja ostvaruje enorman suficit u razmeni sa partenrima u EU. Čak i na planu spoljne politike, SR Nemačka je, svojim inicijativama i aktivnošću u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, izbila ispred ostalih evropskih partnera, kako je to pokazala studija instituta *Evropski savet za spoljne odnose*[37]. Kako smo ranije naveli, u debati oko krize dugova, SR Nemačka je uglavnom nametala svoja gledanja i interese u odnosu na zadužene i manje razvijene zemlje juga Evrope (a posebno Grčke), bez obzira na upozorenja da takav metod može da izazove nove strateške podele između severa i juga EU.[38]

Nemačka kancelarka, Angela Merkel, je u štampi često popularno nazivana „majkom Evrope". Njena uloga u procesu odlučivanja u Evropskom savetu je – bez obzira da li je kritikovana ili hvaljena – uvek smatrana za jednu od ključnih[39].

A. Gidens je posebno ukazao na dihotomiju između formalnog i suštinskog upravljanja poslovima EU: uporedo sa formalnom podelom nadležnosti između Evropske komisije, Sa-

---

35 Formalna procedura bregzita otpočela je 28. marta 2017. godine – videti pismo britanske premijerke Mej sa pozivom na član 50 o izlasku iz EU, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf, kao i nacrt uputstvara za pregovore o bregzitu Evropske unije, http://www.telegraph.co.uk/news/2017/03/31/full-eus-draft-guidelines-brexit-negotiations/.

36 *„Germany has become Europe's indispensable nation",* videti A. Guiddens, *op.cit*, str. 21.

37 U studiji „European Council on Foreign Relation", *European Foreign Policy Scorecard 2015,* Nemačka je bila „vodeća" zemlja u 17 elemenata Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU u odnosu na 11 tačaka u slučaju V. Britanije, 8 tačaka u slučaju Francuske, 4 tačke kod Italije i 3 kod Španije, videti http://www.ecfr.eu/scorecard/2015. O nemačkoj spoljnoj politici videti i *New Power, New Responsabilities, Elelemts of a German foreign and security policy for a changing world,* SWP, GMF, Berlin 2013, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/GermanForeignSecurityPolicy_SWP_GMF_2013.pdf.

38 A. Troianovski, „Greek Crisis Shows How Germany's Power Polarises Europe", *The Wall Street Journal,* 6. jul 2015, https://www.wsj.com/articles/germanys-power-polarizes-europe-1436231408.

39 Videti „Looking to Mutti", *The Economist*, 9. jul 2016, str. 23.

veta, Evropskog parlamenta itd. (što on kratko naziva sistemom „EU1"), efektivna vlast u EU je, takozvani, sistem „EU2" – suštinske odluke EU su zasnovane na dogovoru manjeg broju lidera država članica (Merkel, francuski predednik i još par lidera država članica EU, zavisno od konteksta), uz predsednike glavnih finansijskih institucija poput Evropske centralne banke i MMF, kao i uz povremenu „asistenciju" predsednika Evropske komisije i Evropskog saveta[40].

Osnovna pitanja koja su se tokom poslednje godine nametnula pred Nemačku, pored reforme evrozone i rešavanja krize (grčkih) dugova, bila su: migrantska kriza, kriza u odnosima sa Rusijom, kao i pitanja u vezi sa izlaskom Velike Britanije iz EU (bregzit). U svakom od ovih pitanja, pozicija i predlozi Nemačke imali su ključni značaj za finalnu odluku EU.

Ipak, bez obzira na svoju moć i uticaj, za Nemačku je bilo bitno da obezbedi dovoljnu podršku drugih partnera, u prvom redu Francuske, kao i dovoljnog broja drugih zemalja u EU. „Gregzit" i migrantska kriza su u priličnoj meri uticali na porast evroskepticizma nemačkih birača, kao i na pojavu preteći jake ekstremno desne i evroskeptične stranke – *Alternative za Nemačku.* Položaj Nemačke je postao osetljiviji i zbog pojave fenomena „neliberalnih" demokratija u nekim zemljama centralne i istočne Evrope, poput Mađarske, pri čemu bi odnos između Nemačke i Poljske mogao postati posebno osetljiv. S druge strane, kriza u Ukrajini i pogoršanje odnosa sa Rusijom, omogućili su bolju saradnju Nemačke sa SAD-om, kao ključnim vanevropskim partnerom EU.

U kontekstu premećene stabilnosti u Evropi, nastalog bregzitom, ponovo se otvorilo i pitanje neke vrste rekonstrukcije „evropske političke arhitekture" – da li početi sve iznova, ili samo dograditi, ili popravljati pojedine delove evropske institucionalne konstrukcije? Nemačka se nalazi pred alterantivom „bekstva unapred", odnosno nastojanja da se uz Francusku i nekadašnje zemlje osnivače EEZ-a založi za dodatnu federalizaciju (ili centralizaciju) EU/evrozone (predlozi socijaldemokrata) ili da nastoji da pragmatičnom i manje ambicioznom politikom rešavanja konkretnih pitanja (migracije, zona Šengena, reforma finasijskog upravljanja u EU, digitalna ekonomija itd) pokuša da, u prvom redu, održi na okupu članstvo sadašnjih (post-bregzit) 27 država, kao i da olakša buduće pregovore o odnosima sa Velikom Britanijom (za što se zalažu stranake CDU/CSU)[41].

Bez obzira na dalje odluke u Briselu i Berlinu, može se zajedno sa Dž. Fridmanom konstatovati da je *„pitanje Evrope danas ponovo pitanje Nemačke i toga šta ona želi, čega se plaši, šta će da uradi, a šta neće".*[42]

Jasna podrška koju Nemačka putem Berlinskog procesa i drugih vidova saradnje sa Zapadnim Balkanom pruža procesu proširenja EU, ostaje najjasniji putokaz i znak da države EU i dalje misle ozbiljno kada govore o članstvu ovog regiona u EU.

---

40 A. Guiddens, *op.cit,* str. 6-8 i dalje.
41 Videti „Crunch time for Europe's crisis manager. Brexit and Berlin", *Financial Times*, 13.7.2016.
42 G. Friedman, *Flashpoints, op.cit,* str. 149.

IV

EVROPSKA UNIJA NA DELU – RAZVOJ SEKTORSKIH POLITIKA EU

„Izgradnja Evrope, kao sve mirnodopske revolucije, podrazumeva vreme“

Žan Mone

Evropska unija je pragmatična zajednica čiji je uspeh povezan ne samo sa poboljšanjem opšte saradnje između njenih članica, nego i sa uspehom i praktičnim ekonomskim i društvenim efektima njenih sektorskih politika, od izgradnje zajedničkog tržišta i poljoprivredne politike, do uvođenja slobode kretanja ljudi i razmene studenata i slično. EU nikada nije bila samo abstraktni politički projekt, nego se tokom decenija dokazivala u praksi, u životu građana, u uslovima rada malih ili velikih firmi, u razvoju regionalnih zajednica.

Istovremeno, decenijama su vođene debate o podeli nadležnosti između EU i država članica, kao i o tome do koje mere bi Unija trebalo da preuzima nacionalne nadležnosti (ideja o subsidijarnosti).

Ugovorom iz Lisabona iz 2008. godine jasnije su definisane nadležnosti EU u pojedinim oblastima, odnosno podela nadležnosti između Unije i njenih država:

- u prvom delu – naslov 1 Ugovora o funkcionisanju EU[1] ukazuje se da su *isključive nadležnosti* Unije (odnosno one kod kojih su države članice u potpunosti prenele svoja suverena prava na Uniju): carinska unija, pravila konkurencije, monetarna politika za zemlje koje koriste evro, zaštita bioloških resursa mora, zajednička trgovinska politika i zaključenje nekih međunarodnih sporazuma;
- u, takozvane, *podeljene nadležnosti* (odnosno one koje obavljaju i EU i države članice) ulaze: unutrašnje tržište, socijalna politika, politika kohezije (odnosno regionalna politika), životna sredina, zaštita potrošača, transport, transevropske mreže (infrastrukture), energetika, oblast unutrašnje bezbednosti (sloboda, bezbednost, pravda), istraživanje i tehnološki razvoj, saradnja sa zemljama u razvoju i humanitarne aktivnosti, zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika i
- najzad, u *dopunske nadležnosti* EU (odnosno dopuna nadležnostima država članica) navode se: politike zdravstva, industrijska politika, kultura, turizam, obrazovanje, omladina i sport, civilna zaštita.

Samo iz nabrajanja gornjih oblasti, vidi se da se EU bavi, u većem ili manjem obimu, praktično svim aktivnostima koje su u nadležnosti jedne suverene države. U nastavku ćemo ukazati na stanje napretka i perspektive razvoja pojedinih sektorskih politika EU, kao glavnog elementa njenih aktivnosti i suštinskog razloga njenog postojanja.

---

1 Članovi 4-6 Ugovora iz Lisabona, videti *Les Traites europeens apres le traite de Lisbonne, textes compares,* La Documentation francaise, Paris, 2010, str. 61 i dalje. Videti, takođe, Z. Khorvath, B. Odor, *The Union after Lisbon, The Treaty reform of the EU,* HVG-ORAC, Budapest, 2010, str. 117 i dalje. J.C. Piris, *The Future of Europe, A two speed Europe?,* Cambridge University Press, Cambridge 2012, 166 strana.

1. Budžet EU kao preduslov ostalih politika EU

Pre razmatranja pojedinačnih sektorskih politika, treba prvo imati u vidu značaj budžeta EU od čije veličine, u najvećoj meri, zavisi i ostvarivanje zadataka Unije. Kao i u slučaju država ili drugih međunarodnih organizacija, obim i način korišćenja budžeta ima ključni značaj za EU. Ukratko, osnovne karakteristike budžeta EU su sledeće:

- ukupni obim budžeta EU je bio negde oko 144 milijarde evra (u 2015. godini) što predstavlja *oko 1% od ukupnog BNP-a zemalja članica Unije*. Radi se o relativno ograničenoj sumi, manjoj od budžeta srednje velikih zemalja Unije, poput Austrije ili Belgije;
- još pre zaključenja Ugovora iz Lisabona (od 2000. godine) budžet EU dogovaraju države članice u okviru, takozvanih, *višegodišnjih finasijskih perspektiva*, odnosno jednom u sedam godina. Finansijske perspektive EU su usvojene za period 2014-2020. godina;
- budžet usvajaju u okviru *posebne procedure* „saodlučivanja" Evropski parlament i Savet ministara EU, na predlog Evropske komisije. U ovom postupku EP ima poslednju reč;
- *izvori budžeta* EU se sastoje iz, takozvanih, „vlastitih izvora" Unije (carine, prelevmani), fiksnog iznosa u okviru poreza na dodatnu vrednost (0,3% od ukupnog nacionalnog VAT-a) i direktnih doprinosa država članica u budžet EU. Ova poslednja stavka predstavlja daleko najveći deo izvora budžeta EU u poslednje vreme (75% od ukupnog budžeta EU). Prema načelnom dogovoru država članica, ukupan obim budžeta EU ne može preći 1,31% od ukupnog BNP-a u EU;
- najveći deo budžeta EU, u skladu sa tradicionalnom politikom EU, odlazi na *zajedničku poljoprivrednu politiku* (42% od ukupnog budžeta) i na *politiku kohezije* (regionalnu politiku – 35%);
- zemlje koje najviše doprinose budžetu EU su Nemačka (20%), Francuska (18%), Italija (13%) i Velika Britanija (12%).

Osnovni trend budžeta EU je povećanje sredstava koja idu u politike kojima se jača konkurentnost u EU (konkurencija, industrijske politike i slično), smanjenje sredstava za poljoprivrednu politiku (koja su uvek bila neproporcionalno visoka), pri čemu ne treba zaboraviti da je ukupni obim budžeta (1% od BNP-a) relativno nedovoljan da bi ozbiljnije uticao na ekonomsku situaciju u Uniji ili na dinamiku razvoja pojedinih regiona ili država članica EU[2].

2. Jedinstveno tržište i „četiri slobode"

Jedinstveno (nekada nazivano i „zajedničko" ili „unutrašnje") tržište predstavlja ekonomsku suštinu i *raison d'être* Evropske unije. Ono je zasnovano na slobodnom kretanju četiri faktora proizvodnje: roba, usluga, radne snage i kapitala. Već je Rimski ugovor predvideo stvaranje, takozvane, „carinske unije" (formirane nakon prelaznog perioda 1968. godine),

2 O budžetu EU videti, između ostalog, Miroslav N. Jovanović, *Evropska ekonomska zajednica,* Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 186-199; Zoltan Horvath, *Handbook on the EU,* HVG-ORAC Publ, Budapest 2007, str. 265-303; Philippe Delivet, *Les politiques de l'Union européenne,* La Documentation francaise, Paris 2013, str, 68-81.

kao i eliminisanje raznih prepreka u međusobnoj razmeni država članica, poput tehničkih pravila, standarda i slično.

Tržište EU obuhvata oko 500 miliona potrošača i preko 21 milion preduzeća. Razmena zemalja EU obuhvata 17% svetske razmene roba i 28% svetske razmene usluga, odnosno između petine i četvrtine ukupne svetske trgovine. Unutrašnja trgovina između zemalja EU je iznosila 2.800 milijardi evra, a njihova razmena sa svetom 1.500 milijardi evra (u 2011. godini)[3].

Već do 1968. godine u tadašnjoj EEZ u potpunosti je ostvarena carinska unija, a uspostavljene su i osnove za slobodno kretanje radnika na tržištima država članica. Jedan od osnovnih principa koji je pomogao jačanju jedinstvenog tržišta bio je princip *nediskriminacije* roba i radnika poreklom iz neke od zemalja članica na tržištima ostalih zemalja članica. Zabrana bilo kakve diskriminacije između subjekata (radnika, roba, preduzeća) koji su poreklom iz zemalja članica EU je jedno od osnovnih načela u odnosima unutar Unije, naglašavano u brojnim presudama Suda pravde EU. Osim toga, veliki značaj harmonizaciji tržišta dao je Sud pravde EU u nekim svojim značajnim presudama kojima su dodatno precizirana načela fukcionisanja razmene, poput, na primer, načela automatskog priznavanja nacionalnih propisa i standarda i zabrane (eliminisanja) prepreka koje imaju isti efekat kao i carine ili tehničke prepreke (presuda *Cassis de Dijon* iz 1979. godine[4]). Ovim je u praksi izbegnuto mučno i dugogodišnje pregovaranje između država članica o svakom detalju u usklađivanju nacionalnih tehničkih propisa i standarda, jer je Sud naglasio da se na osnovu pravila o nediskriminaciji i automatskom priznavanju tehničkih propisa i standarda, standardi koji važe u jednoj državi članici biti sami po sebi smatrani važećim i u ostalim državama članicama, čime se u praksi sprovodi princip zabrane bilo kakvih carinskih, tehničkih, fiksalnih ili ekvivalentnih ograničenja u razmeni roba. U 2008. godini usvojena je i *Uredba o uzajamnom priznavanju* kojom je dalje olakšano priznavanje nacionalnih propisa jedne zemlje članice na tržištu ostalih država članica.

Evropska komisija, kao nosilac obaveze kontrole primene odredbi ugovora o EU od strane država članica, uvek je sa posebnom pažnjom vodila računa o funkcionisanju jedinstvenog tržišta, što je, može se reći, posao koji se nikada u potpunosti ne može završiti.

Poseban podsticaj u izgradnji jedinstvenog tržišta EU dat je, u periodu osamdesetih godina prošlog veka, sa usvajanjem „Jedinstvenog akta" iz 1986. godine, a zatim programom „Evropa 1992", na osnovu koga je Evropska komisija predložila usvajanje oko 280 različitih pravnih akata (u oblasti tehničkih i fiskalnih prepreka, standarda i slično) kojima bi bilo zaokruženo tržište EU do 1992. godine. Ovaj program je predstavljao veliki ekonomski i politički uspeh i znatno doprineo širenju uticaja i privlačnosti EU u tadašnjoj Evropi.[5] Radi

---

3 Ph. Delivet, *Le Politiques de l'Union europeenne, op.cit*, str. 147.

4 Case 120/78 *Cassis de Dijon (1979)* E.C.R. 649. Videti i komentar P.S.R. Mathijsen, *A Guide to European Community Law,* Sweet and Maxwell, London 1990, str. 132-133.

5 U ogromnoj literaturi o jedinstvenom tržištu EU možemo uputiti na: M. Ayral, *Le marche interieur de l Union europeenne, Les regles de jeu,* La Documentation francaise, Paris 1998, 184 strane; R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije,* Pravni fakultet, Kragujevac, 2008, str. 169 i dalje; Z. Horvath, *Handbook on the EU,* HVG-ORAC, Budapest, 2007, str. 241-265.

se o *„jednom od najvećih poduhvata, bez sumnje najvećem poduhvatu liberalizacije trgovine u istoriji sveta".*[6]

Uvid u celinu politika EU u oblasti jedinstvenog tržišta je vrlo složen poduhvat, jer osim pravila o četiri slobode to obuhvata i pitanja kao što su: pravila o konkurenciji, državnu pomoć, pitanje tržišta javnih nabavki, kompanijsko pravo, pravila intelektualne svojine, zaštitu potrošača, pravila o kretanju kapitala, pravila o fizičkoj kontroli kretanja lica i roba, poresku harmonizaciju itd.

Poslednja *strategija o unapređenju i podsticanju jedinstvenog tržišta* usvojena je u oktobru 2015. godine od strane Evropske komisije[7]. U dokumentu, Evropska komisija posebno ukazuje da još uvek postoje značajne prepreke na jedinstvenom tržištu, posebno u oblasti usluga. Ističe se da bi samo bolja primena direktive o uslugama, mogla povećati rast BNP-a u EU za oko 1,8%. Posebna pažnja se u strategiji posvećuje razvoju, takozvane, „kolaborativne privrede" (novi poslovi i aktivnosti za koje podršku daju online platforme, poput *online* iznajmljivanja stanova, zajedničkog korišćenja automobila, druge usluge i slično), razvoju malih i srednjih firmi i novih preduzeća (*start-ups*), daljoj dogradnji jedinstvenog tržišta za usluge (posebno samostalne delatnosti), podrški sektoru maloprodaje, sprečavanju diskriminacije potrošača ili preduzetnika, podsticajima modernizaciji i inovacijama, merama u oblasti javnih nabavki, daljoj zaštiti intelektualne svojine i slično. U *strategiji* Evropske komisije se, takođe, ukazuje na druge aktivnosti EK koje su direktno ili indirektno povezane sa kompletiranjem ili jačanjem jedinstvenog tržišta, kao što su: investicioni (Junkerov) plan za Evropu i Evropski fond za strateške investicije (iz 2014. godine), plan Evropske energetske unije, strategija evropskog digitalnog tržiišta, akcioni plan za tržište kapitala i drugi.

U celini, može se zaključiti da funkcionisanje i dalja dogradnja jedinstvenog tržišta predstavlja „kičmu" i osnov razvoja Evropske unije. Bez obzira na sve nepotpunosti sistema ili nacionalna „ostrvca" gde integracija EU još nije sasvim doprla, izgradnja jedinstvenog tržišta predstavlja istorijsko dostignuće EU kojim se inspirišu i brojne zemlje i međunarodne organizacije na drugim kontinentima.

3. Ekonomska i monetarna politika

Ekonomska i monetarna unija (EMU) predstavlja prirodnu nadogradnju jedinstvenog tržišta kao dalji korak u pravcu dublje integracije zemalja članica. Monetarna saradnja članica EEZ-a je počela još ranih sedamdesetih sa predlogom, takozvanog, „Vernerovog plana" (1970. godine) o stvaranju ekonomske i monetarne unije u tri faze. Nakon kolapsa Bretonvudskog sistema (1971. godine) odnosno odustajanja SAD-a od fiksnog pariteta dolara prema zlatu, uvedena je koordinacija između valutnih sistema zemalja članica EEZ-a putem, takozvane, „zmije u tunelu", a kasnije putem evropskog monetarnog sistema (1979. godine).

---

6 J. Pindar, S. Usherwood, *The EU. A very short introduction,* Oxford Press, 2007, str. 69.

7 European Commission: *Upgrading the Single Market: more opportunities for people and businesses, Communication from the Commission,* COM (2015) 550 final, Brussels, 28.10.2015, 22 strane.

Značajan korak ka EMU predstavljala je puna liberalizacija kretanja kapitala, uspostavljena 1. jula 1990. godine, eliminisanjem kontrole kurseva i omogućavanjem nekontrolisanog finansiranja i investiranja kao i otvaranja računa za firme i građane iz zemalja EU u bilo kojoj drugoj državi EU.

Politička integracija EU, dogovorena Ugovorom iz Mastrihta, imala je kao paralelu i stvaranje Ekonomske i monetarne unije, odnosno transfer monetarnog suvereniteta država članica na zajedničku Evropsku centralnu banku uz stvaranje jedinstvene valute – *evro* (poslednja, treća faza u formiranju monetarne unije nastupila je 1. januara 1999. godine). Osnovni kriterijumi *konvergencije* prema Ugovoru iz Mastrihta, koji su bili preduslov za uključivanje pojedinih zemalja u monetarnu uniju (prihvatanje evra) obuhvatali su:

- nizak nivo inflacije (ne više od 1,5% od proseka tri zemlje sa najnižom inflacijom u EU),
- ograničen državni deficit (budžetski deficit) od najviše - 3% od BDP-a,
- nivo javnog duga u odnosu na BDP od najviše 60%,
- stabilnost valutnog kursa u prethodnom periodu (pre ulaska u monetarnu uniju) – bez devalvacije nacionalne valute u periodu od bar dve prethodne godine i
- niske kamatne stope na državne obveznice sa rokom od 10 godina u visini od najviše 2% iznad kamata za tri članice EU sa najnižom inflacijom.

Evrozona danas broji 19 članica koje su sve i članice EU[8].

Serija finansijskih i dužničkih kriza pojedinih članica evrozone nakon 2008. godine podstakla je nove inicijative za unapređenje, za sada, vrlo nekompletne EMU.

Osnovni strukturni problem izgradnje EMU se od početka sastojao u činjenici da je *monetarna* komponenta unije dostigla mnogo viši stepen integracije – ona je praktično federalnog tipa (jedinstvena valuta, centralna banka koja samostalno sprovodi monetarnu politiku) – od *ekonomske* komponente, koja se dugo sastojala u, uglavnom, labavoj koordinaciji nacionalnih ekonomskih politika (nacionalni budžeti i fiskalne politike, politike razvoja). Ugovorom iz Mastrihta bilo je predviđeno usvajanje od strane Saveta EU *osnovnih orijentacija ekonomske politike,* uz labavu koordinaciju politika zapošljavanja i politika razvoja. Finasijska kriza je omogućila da na površinu isplivaju sve manjkavosti i nedostaci EMU, u kojoj postoje velike razlike u regionalnim nivoima razvijenosti i konkurentnosti, kao i nedostaci kada se radi o usklađivanju nacionalnih fiskalnih i budžetskih politika, kao i ekonomskih ciklusa kroz koje prolaze pojedine države članice.

U cilju usklađivanja budžetskih politika, u 1997. godini usvojen je poseban mehanizam – takozvani „Pakt stabilnosti i rasta“ (PSR) čiji je glavni cilj bio kontrola nacionalnih budžeta, odnosno nadzor nad obavezom (predviđenom Ugovorom iz Mastrihta) o izbegavanju „preteranog budžetskog deficita“ (godišnji javni budžetski deficit prema Ugovoru iz Mastrihta ne bi smeo da prelazi 3% od BNP-a, dok javni dugovi ne bi smeli da ukupno pređu 60%). U slučaju nepoštovanja PSR, Evropska komisija je ovlašćena da predloži „preporuke“ u cilju usklađivanja deficita, a države članice bi mogle biti i novčano kažnjene u slučaju nepoštovanja preporuka. U celini, međutim, ovi rani napori EU da usklade nacionalne budžetske

8 Austrija, Belgija, Kipar, Estonija, Finaska, Francuska, SR Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Litvanija, Letonija, Luksemburg, Malta, Holandija, Portugalija, Slovačka, Slovenija, Španija.

politike su se pokazali kao vrlo ograničeni i neefikasni. Tako su, na primer, 2003. godine Francuska i SR Nemačka i pored „preporuka" Evropske komisije izdejstvovale da Savet EU prihvati činjenicu da njihovi deficiti ne poštuju kriterijume PSR. Sa pojavom finansijske i dužničke krize (2008. godine) stanje se pogoršalo do te mere da je 2012. godine čak 24 od 28 država članica EU bilo u situaciji „preteranog deficita".

Kako smo istakli, velika finansijska kriza iz 2008. godine pokazala je i druge strukturne nedostatke ekonomske integracije u okviru EMU. Nekoliko pokušaja na nivou EU da se ostvari veći rast i podstakne konkurentnost (Lisabonska agenda iz 2001, Evropa 2020, *ad hoc* programi EU za podsticaj investiranja i rasta, Junkerov investicioni plan) nije dalo ozbiljnije, odnosno dovoljne rezultate.

Kao odgovor na dužničku krizu, Evropski savet je u okviru evrozone osnovao Evropski fond za finansijsku stabilnost, a zatim Evropski mehanizam za stabilnost (MES – 2011. godine). Istovremeno, „ekonomsko upravljanje" u EU je od 2010. godine unpređeno uvođenjem više vrsta novih mehanizama, čiji je osnovni cilj bilo rigoroznije praćenje budžetskih politika, koji imaju i elemente nametanja odluka državama članicama čiji budžetski deficiti nisu dovoljno usklađeni. Neki autori ovaj trend u EU nazivaju „federalističko tutorstvo" EU nad ekonomskim politikama država članica, u prvom redu nad budžetskim politikama[9]. U okviru novih mehanizama kontrole nacionalnih budžeta posebno je bila značajna reforma Pakta stabilnosti i rasta iz 2011. godine (takozvani *„Six-Pack"* – kontrola javnih/državnih računa, budžetsko planiranje i slično). Istom prilikom, uvedena je procedura „evropskog semestra" koja predstavlja neku vrstu koordinacije na nivou EU za usvajanje nacionalnih budžeta država članica, u okviru koje Evropska komisija ima nadzornu poziciju (osnovni cilj ove procedure je ostvarivanje veće usklađenosti ekonomskih i budžetskih poltika, uz izbegavnaje deficita). Tako, u okviru *Procedure makroekonomske neravnoteže* (uvedene od 2011. godine) Evropska komisija može da uputi „izveštaj o uzbuni", a zatim da pokrene „postupak prevelike neravnoteže" prema nekoj od država članica. Do sada ni prema jednoj zemlji nije sproveden ovaj postupak do kraja, iako su se, na primer, 2016. godine, šest zemalja nalazile u situaciji prevelike neravnoteže[10].

U istom duhu i sa istim ciljem države članice EU (sa izuzetkom Velike Britanije i Češke) usvojile su 2012. godine (na insistiranje Nemačke) *Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u okviru EMU* čiji je glavni cilj bio da obaveza budžetske ravnoteže postane zakonska obaveza u svakoj od država članica (u okvom okviru posebno je važno bilo uvođenje, takozvanog, *zlatnog pravila* o zakonskoj zabrani budžetskog deficita kod javne administracije).

Izveštaj „pet predsednika" o kompletiranju EMU do 2025. godine

U junu 2015. godine, predsednik Evropske komisije Junker je, uz još četiri predsednika evropskih institucija/tela (Evropskog saveta, Evropske centralne banke, Evropskog parlamenta, Evrogrupe), podneo predloge za stvaranje „istinske" EMU do 2025. godine. U izveštaju se ističe da EMU danas *„podseća na građevinu koja je građena decenijama, ali koja je samo*

9 M. Devoluy, G. Koenig, *Les politiques economiques europeennes,* Seil, Paris, 2015, str. 36 i dalje.
10 To su bile Bugarska, Hrvatska, Kipar, Francuska, Italija i Portugal.

delimično završena".[11] Izveštaj predlaže *produbljavanje* i *kompletiranje* EMU, odnosno zaokruživanje integracije na nivou članica monetarne unije – *evrogrupe.* Reforme bi trebalo da se ostvare u tri koraka: (1) zaokruživanje mera u okviru postojećih mehanizama i propisa – do juna 2017. godine; (2) predlozi dalekosežnijih mera za dalje kompletiranje EMU – do 2025. godine i (3) krajnja faza – formiranje „duboke i stvarne EMU" – najkasnije 2025. godine. U izveštaju se, takođe, ukazuje da je potrebno ostvariti napredak na četiri plana: ekonomska unija (usklađivanje strukturnih neravnoteža – budžet, dugovi i slično), finansijska unija (bankarska unija, unija finansijskih tržišta), fiskalna unija i politička unija (u smislu demokratske kontrole odluka o budžetu, finansijama, porezima itd. koje se donose na nivou EU).

U celini, može se konstatovati da se EMU do sada, u znatnoj meri, svela na sprovođenje *neoliberalne ekonomske politike* u okviru EU, zasnovane na načelu da je osnovni cilj monetarne politike niska inflacija (što obezbeđuje Centralna banka koja je nezavisna od vlade, odnosno od političkih uticaja), a na planu ekonomske politike – osnovni kriterijum „zdrave politike" je nizak ili nepostojeći budžetski deficit, kao i niski javni dugovi. Ova neoliberalna načela podrazumevaju i relativno negativan odnos prema ulozi državnih i javnih preduzeća u realizaciji ekonomske politike i rasta (koji bi trebalo da bude rezultat privatnog sektora). Ovakav pristup je pretvorio EMU u neku vrstu uskog i čvrstog „korseta" u okviru koga mogu da se kreću nacionalne ekonomske politike, što je u uslovima krize i niskog ili nepostojećeg rasta dovodilo do stalnih tenzija između država članica čije su ekonomske situacije i ekonomske politike bitno različite[12].

Izborom novog francuskog predsednika Makrona, maja 2017. godine, pitanje reforme u evrozoni je ponovo aktuelizovano. Makron je još tokom izborne kampanje predložio promene u funkcionisanju evrozone, uključujući uvođenje posebnog budžeta, takozvanog „ministra za budžet (finansije)" evrozone i parlamentarni nadzor nad ovim sistemom. Ostaje da se vidi koliko će od ovih predloga biri realizovano, imajući u vidu da predloženi sistem implicitno predviđa mnogo dublju institucionalnu podelu između dva kruga zemalja u EU nego što je to bilo do sada (evrozona i ostali – Evropa u „dva kruga" ili u „više brzina")[13].

4. Politika konkurencije i industrijska politika EU

Politika kontrole monopolskog ponašanja velikih kompanija na tržištu EU, kao i politika kontrole državne pomoći preduzećima, jedna je od najstarijih i najefikasnijih politika Evropske unije koja je uspostavljena još Rimskim ugovorom o EEZ-u. Kako se ističe u literaturi[14], politika konkurencije je zauzela „ključno mesto" u procesu ekonomske integracije. Ipak, ističe se da je tokom vremena politika konkurencije EU u praksi donekle promenila svoje

11 European Commission, *Comlpeting Europe's Economic and Monetary Union,* Brussels, jun 2015, str. 4.
12 Generalnu kritiku monetarne unije videti kod Džozef Stiglic, *Evro, op.cit,* 393 strana. Videti, takođe, M. Baimbridge, Ph. Whyman, *Crisis in the Eurozone, Causes, Dilemas and Solutions,* Palgrave, 2015, 256 strana.
13 K. Rogoff, „The Eurozone Must Reform or Die", *Project Syndicate,* 14. jun 2017, https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-reform-macron-merkel-by-kenneth-rogoff-2017-06 (preuzeto 28. juna 2017).
14 M. Devoluy, G. Koenig, *Les politiques economiques europeennes, op.cit,* str. 219.

ciljeve: od politike koja bi trebalo da obezbedi da konkurencija „nije poremećena" (Rimski ugovor), nakon Ugovora iz Mastrihta ističe se potreba da konkurencija „bude slobodna", a u cilju obezbeđenja što nižih cena i povećane konkurentnosti privrede[15].

Politika konkurencije ulazi u oblast isključivih nadležnosti EU. Evropska komisija ima glavnu ulogu u nadzoru i donošenju odluka o (anti)konkurentskom ponašanju kompanija. Međutim, od 2004. godine, u okviru takozvane "modernizacije" kontrole prakse velikih kompanija, Evropska komisija je, zbog obima posla, odustala od svog monopola na kontrolu prakse konkurencije. Posebnom uredbom omogućeno je da ovu praksu kontrolišu i nacionalne agencije zadužene za zaštitu konkurencije, kao i nacionalni sudovi. Formirana je i posebna *Evropska mreža za politiku konkurencije* (*European Competition Network*) koja omogućava razmenu informacija i uzajamnu pomoć između Evropske komisije i nadležnih organa država članica.

Ugovor o EU bavi se sa četiri osnovne oblasti antikonkurentske prakse:

- *zabrana kartelskih sporazuma* između kompanija kojim se utiče na funkcionisanje jedinstvenog tržišta,
- *zabrana zloupotrebe dominantnog položaja* na tržištu,
- *kontrola spajanja* ili kupovine velikih kompanija čime se ostvaruje dominacija na tržištu i
- *kontrola* direktne ili indirektne *državne pomoći* kompanijama[16].

Evropska komisija je u svojim brojnim odlukama značajno uticala na ponašanje velikih multinacionalnih komapnija na jedinstvenom tržištu, a indirektno i na politiku država članica u politici državne pomoći. Tako je, 2012. godine, EK kaznila šest velikih međunarodnih kompanija (među kojima su Simens, Panasonik, Tošiba i druge) zbog kartelskog dogovora o cenama i podeli tržišta (na svetskom nivou) u oblasti proizvodnje katodnih cevi. U martu 2004. godine, EK je kaznila kompaniju Microsoft za zloupotrebu dominantnog položaja sumom od 749 miliona dolara što je, u to vreme, bila najveća kazna nekoj kompaniji u oblasti politike konkurencije.

Industrijska politika

Za razliku od EMU i politike konkurencije, koje su dobrim delom obuhvaćene isključivim nadležnostima EU, industrijska politika spada u pretežnu nadležnost država članica. Drugim rečima, EU ima podeljenu ili dopunsku nadležnost u ovoj oblasti. Uticaj na stanje industrije u EU se ostvaruje raznim „horizontalnim aktivnostima", od koordinacije industrijskih politika država članica na nivou EU, preko uticaja koje politike, povezane sa jedinstvenim tržištem, imaju na industriju (pravila konkurencije, državna pomoć, zaštitita potrošača, trgovinska politika, pravila o javnim nabavkama, podsticaj konkurentnosti, poput programa Evropa 2020, podrška istraživanjima i tehnološkom razvoju, pravila o zaštiti životne sredine, soci-

15 *Ibid,* str. 220.

16 O detaljnim pravnim pravilima u ovima oblastima, videti R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo EU*, Pravni fakultet, Kragujevac, 2008, posebno str. 319-377. Europan Commission, *Competition,* https://europa.eu/european-union/topics/competition_en.

jalna politika i slično). Osnovni cilj EU u ovoj oblasti je da obezbedi stabilne (pravne, ekonomske i slično) okvire za funkcionisanje preduzeća, a ne da direktno utiče na odluke koje preduzeća donose na jedinstvenom tržištu.

Revizijom Lisabonske agende (2005. godine) EU je kao cilj istakla „stvaranje solidne industrijske osnove" koja se odnosi, kako na tradicionalne industrijske sektore, tako i na nove tehnologije[17]. Evropska komisija je utvrdila sedam „horizontalnih" aktivnosti, kao način za podršku industriji i njenoj konkurentnosti, među kojima su: istraživanja i tehnološki razvoj, inovacije, uvođenje IT tehnologija, unapređenje pravila intelektualne svojine i druge.

Ipak, fenomen masivne dezindustrijalizacije u Evropi (posebno u sektorima tekstila, čelika, brodogradnje, ali i drugim) podstakao je Evropsku komisiju da se direktnije pozabavi pitanjem podsticaja industrijske proizvodnje. Naime, učešće industrije u BNP-u EU opalo je na 15,6% u 2012. godini. U periodu od 1998. godine do danas, 15 država članica EU (članice pre proširenja 2004. godine) izgubilo je preko 5 miliona radnih mesta u industriji.

U poslednjoj komunikaciji na temu industrijske politike iz 2014. godine,[18] Evropska komisija je ukazala na ključne prioritete industrijske politike u EU. U tom smislu, ukazano je na potrebu dalje izgradnje jedinstvenog tržišta podrškom razvoju infrastruktura (informatika, energetika i saobraćaj), nadgradnjom pravnih okvira za industrijsku politiku (u okviru jedinstvenog tržišta), poput evropskog sistema standarda, poslovnog ambijenta, podsticaja maloj privredi/MSP, zatim unapređenjem inovacija, novih tehnologija, kao i obučenosti radne snage za nove poslove. Najzad, Evropska komisija ukazuje i na potrebu daljeg jačanja *internacionalizacije* kompanija, posebno onih iz male privrede.

Evropa 2020

Program „Evropa 2020" zamenio je Lisabonsku agendu iz 2001. godine (obnovljenu 2005. godine), čiji je proklamovani cilj bio da EU do 2010. godine postane najkonkurentnije područje u svetu. Imajući u vidu ekonomsku i finasijsku krizu, predstavnici EU su usvojili novi desetogodišnji program[19] za period do 2020. godine. Strategija sadrži viziju privrede EU do 2020. godine, koja bi trebalo da postigne „pametan, održiv i inkulzivan" rast, sa ciljem postizanja visokog stepena zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije. Osnovni ciljevi za EU do 2020. godine su: zaposlenost radnog dela populacije (između 20 i 64 godine) na nivou od 75%, investiranje u inovacije i tehnološki razvoj u visini od 3% BNP-a, ostvarivanje univerzitetskog nivoa edukacije mladih na nivou od 40% (od svih mladih), ostvarivanje ciljeva u oblastima energetike i klime i smanjenje siromaštva u apsolutnom iznosu od 20 miliona siromašnih manje (nego 2010. godine).

---

17 J. Kronja, *Vodič kroz strategiju Evropa 2020 – četiri godine kasnije,* Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015, 224 strane.

18 European Commission, *For a European Industrial Renaissance, Communication,* COM *(*2014) 14 final, Brussels, 22.1.2014, 23 strane.

19 European Commission, *Europe 2020, A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication,* COM (2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010, 34 strane. J. Kronja, *Vodič kroz strategiju Evropa 2020 – četiri godine kasnije, op.cit.*

U cilju postizanja gornjih ciljeva, Evropska komisija je predložila sedam „nosećih" inicijativa u oblastima: inovacija, mladih, digitalne agende, životne sredine, industrijske politike (za MSP), tržišta rada i borbe protiv siromaštva.

U celini, može se oceniti da je politika konkurencije u EU, kao i ranije bila usmerena prema ponašanju multinacionalnih kompanija, sa ciljem obezbeđivanja konkurencije na celokupnom tržištu EU. Međutim, u kontekstu šire slike o ekonomskoj politici u Uniji, pitanje zadovoljavajućeg rasta ostaje jedno od ključnih pitanja daljeg razvoja u zemljama Evropske unije, posebno imajući u vidu efekte velike ekonomske krize iz 2008. godine. Dva velika strateška projekta – Lisabonska agenda i Evropa 2020 do sada nisu mogla da bitnije utiču na evrospke makrotrendove. Ako se, na primer, posmatra period od 2011. do 2016. godine, ukupan rast BDP-a u EU je iznaosio 12,34% (nominalno), ali je niz zemalja imalo negativan rast BDP-a (Grčka, Kipar), ili izuzetno skroman rast, koji nije omogućio ni vraćanje na nivoe pre 2008. godine (Hrvatska, Italija, Portugal i drugi).

5. Zajednička trgovinska politika

Zajednička trgovinska politika (ZTP) je jedna od najstarijih politika Evropske zajednice, predviđena još Rimskim ugovorom, kao prirodan nastavak formiranja carinske unije i zajedničkog tržišta između tadašnje „šestorice" članica EEZ-a. U 2014. godini EU je uvezla robe u vrednosti od 1.680 milijardi evra i izvezla u vrednosti od 1.700 milijardi evra. U 2013. godini zabeležila je 523 milijarde evra stranih investicija (poreklom izvan EU). Glavni trgovinski partneri EU su SAD, Kina, Švajcarska, Rusija, Norveška, Japan i Južna Koreja.

Kao tržište koje predstavlja skoro petinu svetske trgovine, EU se vrlo rano afirmisala u međunarodnim odnosima zaključivanjem serije različitih trgovinskih sporazuma – od preferencijalnih sporazuma sa susedima i sa zemljama u razvoju, do raznih multilateralnih aranžmana u okviru Svetske trgovinske organizacije, čija je EU punopravna članica (kao i sve države članice). Za razvoj ZTP-a posebno je bilo važno zaokruživanje zajedničke carinske tarife (1968. godine), kao i stvaranje „jedinstvenog tržišta" 1992. godine. ZTP predstavlja neku vrstu prirodnog produžetka carinske unije zemalja EU na međunarodnom nivou. Ona je jedna od retkih politika gde EU ima „isključivu nadležnost", što znači da su države članice prenele svoja suverena prava oko pregovaranja i zaključivanja međunarodnih trgovinskih aranžmana na Uniju. Drugim rečima, države članice nemaju mogućnost da samostalno pregovaraju ili zaključuju carinske ili trgovinske sporazume sa trećim zemljama.

Osnovni instrumenti ZTP-a su zajednička carinska tarifa, zaštitne mere (mere antidampinga i mere protiv subvencija), mere kojim se obezbeđuje bolji pristup tržištima trećih zemalja, kao i međunarodni bilateralni i multilateralni sporazumi. Nakon zaključenja Lisabonskog ugovora o EU (2007. godine) obim ZTP-a je proširen i na pitanja kao što su: pitanja direktnih stranih investicija i određene usluge koje su pre toga bile isključene iz ZTP-a (usluge iz oblasti kulture i audovizuelne usluge, usluge socijalnog karaktera, obrazovanje, zdravstvene usluge).

U okviru bilateralnih preferencijalnih sporazuma nalaze se sporazumi o pridruživanju sa: zemljama EFTA (Evropski ekonomski prostor), zemljama Zapadnog Balkana (sporazumi o

stabilzaciji i pridruživanju), nekim zemljama istočne Evrope („produbljeni i sveobuhvatni" sporazumi o slobodnoj trgovini sa Moldavijom, Ukrajinom, Gruzijom), mediteranskim zemljama (Mediteranska unija), zemljama u razvoju itd. Računa se da EU ima ukupno preko 200 preferencijalnih aranžmana. Većina uvoza u EU se obavlja pod preferencijalnim uslovima.

U toku poslednjih decenija, znatno se promenio međunarodni i nacionalni kontekst trgovinske politike. Ranije su pitanja uticaja visina carina ili necarinskih mera na promet roba bila glavna pitanja trgovinskih sporazuma. Tokom poslednjih decenija, međutim, usluge čine više od 70% BNP-a u EU i drugim razvijenim zemaljama, tako da su se fokus trgovinske politike i pitanja o kojima se pregovara znatno izmenili. Danas su razne mere regulatornog karaktera (uredbe o uslovima poslovanja, pristupa tržištu i slično, pravila o bezbednosti proizvoda, kao i hrane, standardi i tehnička pravila itd) glavne prepreke razmene. Osim toga, od sredine prošle decenije došlo je do zastoja pregovora u okviru STO-a (Doha runda) tako da su se SAD, kao i EU i druge razvijene zemlje preorijentisale, pa su umesto multirateralnih sporazuma u STO-u, usmerile na pregovore o zaključenju bilateralnih sporazuma sa velikim, odnosno sa glavnim ekonomskim partnerima.

Najnovija strategija Evropske komisije u oblasti trgovinske politike usvojena je krajem 2015. godine pod nazivom „Trgovina za sve"[20]. U dokumentu, EK ukazuje na značaj trgovine za privredni rast i obavezuje se na transparentnije informisanje tokom procesa priprema za pregovore i odlučivanja o trgovinskim sporazumima. EK, takođe, ukazuje da trgovinski pregovori u novijem periodu obuhvataju posebno i javne nabavke, pitanja konkurencije i državne pomoći, kao i sanitarne i fitosanitarne prepreke. Najavljuje se davanje većeg naglaska u pregovorima na trgovinu uslugama, digitalnu privredu, zaštitu intelektualne svojine (inovacija) i slično. U procesu priprema pregovora, i tokom pregovaranja, više će se uzimati u obzir stavovi Evropskog parlamenta, kao i civilnog društva. Posebno se naglašava uspeh sporazuma o slobodnoj trgovini sa Južnom Korejom (iz 2011. godine). Potvrđujući podršku EU nastavku pregovora u okviru STO-a, EK je, takođe, najavila veći naglasak na bilateralnim pregovorima, posebno sa: SAD-om (Transatlantski trgovinski sporazum – TTIP), Kanadom, Japanom (sporazum o slobodnoj trgovini), Kinom (sporazum o investicijama), zemljama ASEAN-a, Tajvanom i Hong Kongom, Turskom, kao i sa zemljama Južne Amerike i Afrike.

Pregovori o TTIP-u sa SAD-om, najavljivani kao ključni projekt nove faze spoljnoekonomskih odnosa EU sa svetom[21], izazvali su, međutim, i dosta otpora i kontraverzi u javnosti EU, posebno u nekim zemljama članicama. Evropska komisija, kao glavni pregovarač, unapred je kritikovana da je spremna da u sporazum uključi i rešenja kojima će se na „mala vrata" na tržištu EU olakšati komercijalizacija američkih proizvoda, posebno prehrambenih, koji imaju niži stepen zaštite potrošača (genetički modifikovani organizmi, juneće meso tretirano hormonima i slično). Takođe, ukazivano je da bi rešenjima o arbitraži, velike svetske (odno-

---

20 European Commission, *Trade for All, Towards a more responsible trade and investment policy,* Luxembourg, 2015, 36 strana.

21 O TTIP-u videti sajt EK: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/. Videti, takođe, E. Fabry, „Fear of TTIP, Globalisation or a Middle class downgrade?", *Tribune Viewpoint*, maj 2016, Notre Europe, J. Delors Institute, http://www.institutdelors.eu/media/fearttip-fabry-jdi-may16.pdf?pdf=ok; „TTIP: Tout savoir sur le traite de libre echange transatlantique", *Le Huffington Poste*, 19. maj 2014, http://www.huffingtonpost.fr/2014/05/19/ttip-traite-libre-echange-europe-etats-unis_n_5336832.html.

sno američke) multinacionalne kompanije bile proceduralno izjednačene sa državama i da bi na neki način imale pravo veta na promene zakonodavstva u EU koje bi dovodilo u pitanje njihove profite. Veliki otpor prema TTIP-u, koji postoji iz drugih razloga i u SAD-u (protekcionizam), usporio je pregovore i smanjio perspektivu zaključenja sporazuma. Nakon izbora novog predsednika SAD-a, Donalda Trampa, koji je u prvi plan stavio pitanja protekcionizma i američkog deficita sa EU, pitanje nastavka pregovora o TTIP-u postalo je još neizvesnije.

6. Zajednička poljoprivredna politika

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) je dugo bila jedna od ključnih politika Evropske zajednice odnosno unije, posebno kada se posmatra njeno učešće u ukupnom budžetu EU koje i danas iznosi oko 40% (što je ipak manje nego 1980. godine kada je iznosilo oko 70%). Zajedničko tržište poljoprivrednih proizvoda je predviđeno Rimskim ugovorom, a ZPP je nastala nešto kasnije, odnosno 1962. godine, na predlog Evropske komisije. U političkom smislu, ZPP je smatrana kao ustupak Francuskoj, koja je razvoj ove politike videla kao kontratežu razvoju zajedničkog tržišta, koje je u prvom redu pogodovalo nemačkoj industiji. Ipak, ZPP je veoma pogodovala i drugim zemljama sa velikim poljoprivrednim potencijalima, poput, na primer, Holandije, Danske, ali i južnim, mediteranskim članicama Unije, poput Španije i Italije i drugim.

Za razliku od načelno liberalnog duha stvaranja jedinstvenog tržišta i drugih politika EU, razvoj ZPP-a je bio zasnovan na sasvim suprotnim konceptima: na direktnoj intervenciji javnih vlasti na proizvodnju i cene, kao i na visokom protekcionizmu u odnosu na uvoz iz ostatka sveta. Osnovni proklamovani ciljevi ZPP-a bili su: stabilizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda, garancija redovnog snabdevanja tržišta proizvodima, obezbeđenje stabilnih cena, obezbeđenje nivoa životnog standarda za poljoprivrednike. Iako često kritikovana, ZPP se, u suštini, pokazala izuzetno uspešnom poltikom, jer je već tokom 70-ih godina prošlog veka obezbedila „samodovoljnost" (odnosno proizvodnju na nivou potrošnje ili preko potreba u EEZ-u) za sve glavne proizvode koji su bili predmet ZPP-a: žitarice, mleko i mlečni proizvodi, vino, meso i mesni proizvodi. Istovremeno, ZPP je bila veoma kritikovana, posebno od strane partnera EU, popud SAD-a i velikih proizvođača hrane u svetu, kao politika koja je, s jedne strane, vrlo protekcionistička, a uz to, svojim visokim izvoznim subvencijama utiče negativno na svetsko tržište poljoprivrednih proizvoda. Studija OECD-a je procenjivala da su troškovi podrške ZPP-u koštali EU ukupno 118 milijarde evra u 2001. godini[22]. Na primer, od ukupno 71 milijarde evra ukupnog obrta u poljoprivredi Francuske 2011. godine, skoro 10 milijardi (14%) su predstavljale subvencije EU.

Visoki budžetski i drugi troškovi ZPP-a su, takođe, uticali na postepeno reformisanje te politike tokom poslednjih 20 godina[23]. Najznačajnije reforme su preduzimane 1992, 1999. i 2003.

---

22 Prema M. Devoluy, G. Koenig, *Les politiques economiques europeennes,* Seuil, Paris, 2015, str. 261.

23 Videti, na primer, „L'agriculture et la Politique agricole commune", u: R. Dehousse (ed): *L'Union europeenne,* Documentation francaise, les Notices, Paris, 2014, str. 181-191. M. Devoluy, G. Koenig, *Les politiques economiques europeennes,* Seuil, Paris, 2015, posebno str. 248-286.

godine, kao i u periodu od 2011. do 2013. godine. U Berlinu je, 1999. godine, dogovoren princip refomi ZPP-a u kontekstu budućeg proširenja Unije. EK je 2008. godine objavila dokument o, takozvanom, „stanju zdravlja" ZPP-a koji je predstavljao osnovu za kasnije reforme. U 2013. godini postignut je sporazum država članica oko finasiranja ZPP-a u periodu od 2014. do 2020. godine.

Suština reformi ZPP se svodila na prebacivanje načina podrške poljoprivrednim proizvođačima sa indirektne podrške (putem podrške cenama i slično) na direktnu podršku prihodima poljoprivrednika, kao i preusmervanje na, takozvani, održivi razvoj, putem ruralnog razvoja i uključivanjem elemenata zaštite životne sredine u mere ZPP-a. Sa 2015. godinom, ukinute su poslednja ograničenja (kvote) za porizvodnju mleka, kao i šećera.

Poljoprivedna politika je godinama predstavljala jedno od glavnih pitanja funkcionisanja EU, kako zbog političkog značaja koji joj je nekada pridavan (iako je danas manje od 5% stanovništva zaposleno u poljoprivrednom sektoru), tako i zbog njenih finansijskih aspekata po budžet EU. Osim toga, poljoprivredne subvencije i distorzija koje su one proizvodile na svetskom nivou (u trgovini i šire) predstavljali su uvek važno pitanje međunarodnih pregovora u STO-u i drugim. Iako su protesti poljoprivrednih proizvođača, i dalje, jedni od redovnih zbivanja koja se ritualno održavaju u okolini briselskih institucija, danas je pitanje poljoprivredne politike, ipak, palo u senku raznih drugih, više političkih tema unutar EU i u mnogo većoj meri je prepušteno uglavnom tehnokratskom regulisanju.

7. Regionalna politika EU (politika kohezije)

Regionalna politika je druga po značaju politika Evropske unije ako se posmatra iz ugla visine budžetskih troškova EU. Na regionalnu politiku, naime, otpada oko 35% od ukupnog budžeta Unije. Već u Rimskom ugovoru o EEZ-u navedno je u preambuli da je jedan od ciljeva Zajednice smanjenje razlika u razvijenosti između pojedinih regiona. Međutim, početkom regionalne politike može se smatrati stvaranje *Fonda za regionalni razvoj* (*FEDER – ERDF*) 1975. godine. Prilikom skoro svake reforme EU, davan je dodatni značaj regionalnoj politici. Ugovorom iz Mastrihta formiran je i, takozvani, *Kohezioni fond*, kako bi se jasnije odgovorilo na potrebe manje razvijenih tadašnjih članica EU, na čelu sa Španijom (uz Grčku, Irsku i Portugal). Sa proširenjem EU, 2004. godine, razlike između regiona u državama članicama su se znatno uvećale: BDP po glavi stanovnika Luksemburga je, na primer, devet puta veći nego BDP Rumunije i Bugarske. Ovaj raskorak je još veći ako se posmatra regionalni nivo (u državama članicama) – onda je 16,9 puta viši nivo razvijenosti najbogatijeg u odnosu na najsiromašniji region u EU. Najrazvijeniji region EU je grad London (334% od proseka), dok je najnerazvijeniji region Severozapaden u Bugarskoj (26% od proseka).

Ugovorom iz Lisabona, uveden je pojam „teritorijalne kohezije" u EU. Njime se ističe potreba pojačane „ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije".

Razvojna regionalna politika EU je zasnovana na funkcionisanju niza, takozvanih, *strukturnih fondova:*

- *Fond za ruralni razvoj* (*FEADER – EAGF*) – nekadašnji Feoga fond za podršku modernizaciji poljoprivrede,

- *Evropski socijalni fond* (*ESF*) koji ima za cilj podršku geografskoj mobilnosti radnika, kao i aktivnosti obuke, posebno u regionima koji su pogođeni ekonomskom depresijom,
- *Fond za evropski regionalni razvoj (FEDER)* – finansira strukturno prilagođavanje u ekonomski ugroženim regionima i u industrijskim oblastima u opadanju,
- *Kohezioni fond* koji finansira projekte u manje razvijenim državama članicama (čiji je BDP ispod 90% od proseka u EU).

Finansijski program EU za period od 2014. do 2020. godine predvideo je ukupno 325 milijardi evra za kohezionu politiku (što je smanjenje u odnosu na period od 2007. do 2013. godine od 25 milijardi evra). Regionalnom politikom za ovaj period predviđeno je finasiranje svih regiona EU, ali u različitom obimu: najprivilegovaniji su regioni koji imaju niži nivo razvijenosti (ispod 75% od proseka BDP-a u EU); zatim dolaze „regioni u tranziciji" (između 75% i 90% od proseka BDP-a u EU) i najzad razvijeni regioni (preko 90% od proseka BDP-a u EU). U periodu od 2007. do 2013. godine, iz fondova regionalne politike investirano je ukupno u 198.000 malih i srednjih firmi, podržano je 61.000 istraživačkih projekata i finasirana izgradnja 1.200 km puteva i 1.500 km pruga u državama članicama Unije.

I pored značajnih uspeha u razvoju pojedinih, manje razvijenih država članica EU, ostaje otvoreno pitanje efikasnosti regionalne politike Unije. Kako je to već pominjano, ukupna budžetska sredstva Unije su izuzetno niska (do 1% od ukupnog BDP-a Unije) da bi mogla značajnije da utiču na usklađivanje ekonomskih razlika. Osim toga, stvaranje monetarne unije i, posebno, dužnička kriza iz 2008. godine, imali su efekte suprotne procesu konvegencije. Pojedine zemlje i regioni su napravili još veći raskorak u razvijenosti tokom poslednjih desetak godina. Ovim je doveden u pitanje jedan od važnih postulata razvoja Unije i njene efikasnosti. Čini se da je ovo uticalo da se, tokom poslednjih decenija i godina, promeni i *koncepcija regionalne politike.* Zvanično je napuštena ideja da se postigne veća *konvergencija* između regiona i, umesto toga, sada se insistira na, takozvanoj, *teritorijalnoj konkurentnosti,* što je bliže logici liberalnog kapitalizma[24].

8. Energetska politika EU

Kao što znamo, energija je bila važna tema pri samom nastanku Evropskih zajednica kada su glavna pitanja bila regulisanje proizvodnje i tržišta uglja (Evropska zajednica za ugalj i čelik), kao i pitanje atomske energije (Euratom).

Kada su u pitanju izvori energije u državama članicama, treba napomenuti da nuklearna energija učestvuje sa oko jednom četvrtinom u energetskom snabdevanju EU, a oko polovine otpada na energetske centrale koje koriste prirodni gas, ugalj ili naftu, pri čemu su situacije u pojedinim državama članicama vrlo različite. EU je, u celini, vrlo zavisna od uvoza energenata: oko 80% nafte i 60% potreba gasa se uvoze, dobrim delom iz Rusije, kao i iz zemalja južnog Mediterana. Prema procenama EK, potrebe za uvozom energenata će se povećati na oko 70% od potrošnje za narednih 20 godina (u odnosu na sadašnjih 50%).

---

24 M. Devoluy, G. Koenig, *Les politiques economiques europeennes, op.cit,* str. 347.

Tokom devedesetih godina prošlog veka došlo je do postepene liberalizacije tržišta gasa i električne energije (prva direktiva na tu temu je iz 1994. godine). Međutim, tek sredinom prošle decenije, EU se ambicioznije okrenula pitanju definisanja energetske strategije. EK je 2006. godine objavila *Zelenu knjigu* na ovu temu, pod nazivom *„Evropska strategija za održivu, konkurentnu i sigurnu energiju"*. Evropski savet je, u 2007. godini, usvojio ključni koncept (20-20-20) za razvoj energetike u državama članicama u periodu do 2020. godine:

- smanjiti za 20% u odnosu na 1990. godinu *emisije gasa sa efektom staklene bašte* (najnoviji ciljevi su smanjenje za 95% do 2050. godine),
- povećati za 20% udeo *obnovljivih energetskih izvora* u potrošnji energije u državama članicama i
- povećati *energetsku efikasnost* kako bi se uštedelo 20% potrošnje energije.

Ugovorom iz Lisabona predviđen je posebni pravni osnov za razvoj energetske politike EU (član 194 Ugovora o funkcionisanju EU), koji bi trebalo da obuhvati četiri osnovna cilja: obezbediti funkcionisanje tržišta energije, osigurati snabdevanje energentima EU, unaprediti energetsku efikasnost i podsticati povezanost energetske infrastrukture.

U julu 2009. godine usvojen je, takozvani, „treći energetski paket za unutrašnje tržište" EU, kojim je predviđena liberalizacija tržišta gasa i električne energije. Države članice su bile u obavezi da primene direktive iz „trećeg paketa" do marta 2011. godine[25].

U kontekstu ukrajinske krize i sporova EU sa Rusijom oko izgradnje novih gasovoda prema zapadnoj Evropi, EK je 2015. godine predložila dalji razvoj, takozvane, „Energetske unije" između država članica[26]. Dokument sadrži i akcioni plan koji, između ostalog, predviđa aktivnosti diversifikacije izvora snabdevanja gasa, kao i poboljšanje povezivanja (interkonekcije) gasovoda i naftovoda između država članica, kako bi se lakše suočile sa mogućim problemima u snabdevanju. Suštinski, tržište energenata je i dalje podeljeno na nacionalna tržišta, a energetske politike će još dugo ostati u prvom redu u nacionalnoj nadležnosti država članica.

Energetska politika je, takođe, postala deo opšte geopolitike Evropske unije. Sve ozbiljnije sukobljavanje sa Rusijom, najvećim snabdevačem EU energentima, kao i nestabilnost i ratovi na Bliskom istoku, nametnuli su pitanje stabilnijeg i dugoročno bezbednijeg snabdevanja tržišta EU. U *Globalnoj strategiji*[27] zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, ističe se da će *„Unija nastojati da diversifikuje svoje energetske izvore, puteve i snabdevače, posebno u oblasti gasa, kao i da unapredi najviše bezbednosne standarde za nuklearnu energiju u trećim zemljama".* Traži se usklađivanje svih projekata izgradnje energetskih infrastruktura (poput, takozvanog „Severnog toka" II) sa pravilima trećeg energetskog paketa (pravila o konkurenciji i razdvajanje vlasnika infrastrukture od učesnika u distribuciji gasa i slično). *„EU će raditi na potpuno funckionalnom unutrašnjem energetskom tržištu, biće usmerena na održivu energiju i energetsku efikasnost, razvijaće reversibilne tokove (gasovoda), međuveze i infrastrukturu za skladištenje likvidnog prirodnog gasa."*[28]

---

25 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-125_en.htm.
26 European Commission, *Energy Union Package, A Framework Strategy for a Resilient Energy Union a Forward Looking Climate Change Policy,* COM (2015) 80 final, Brussels, 25.2.2015.
27 EEAS, *Shared vision, Common action, A stronger Europe, op.cit,* str. 25.
28 *Ibid.*

9. Životna sredina i klima

Iako je politika zaštite životne sredine relativno kasno uključena u zajedničke politike EU, ona se brzo razvila u jednu od najobuhvatnijih i najvažnijih aktivnosti u Uniji. Zaštita životne sredine se prvi put pominje u izjavama Saveta EEZ-a 1972. godine. Sa Jedinstvenim evropskim aktom (iz 1986. godine) uključena je formalno u ugovor o EEZ-u. U 1990. godini formirana je *Evropska agencija za životnu sredinu (EEA)* čiji je zadatak prikupljanje informacija i razvoj ekspertskog znanja u oblasti životne sredine. Ugovor iz Amsterdama (iz 1997. godine) navodi kao cilj Unije i „uravnotežen i održiv razvoj". Ugovorom o funkcionisanju EU iz Lisabona (iz 2007. godine) u članu 191 predviđa se očuvanje, zaštita i poboljšanje kvaliteta životne sredine, preduzimanje mera na međunarodnom planu, sa ciljem regulisanja regionalnih problema u oblasti životne sredine i borba protiv klimatskih promena.

Prema procenama EEA, oko 85% nacionalnih propisa u oblasti životne sredine proizilazi iz propisa i odluka (uredbe, direktive) Evropske unije, kojih ima negde oko 500[29]. Propisi EU se, između ostalog, odnose na čistoću voda, tretman otpada, kvalitet vazduha, zaštitu ozonskog omotača, kisele kiše, održivu energiju itd. Značaj ove oblasti pokazuje i činjenica da se veliki broj prostupaka za nepoštovanje propisa EU, koje Evropska komisija pokreće protiv država članica, odnosi na oblast životne sredine (oko 20% od svih postupaka)[30].

Politika životne sredine, za period do 2020. godine, zasnovana je na 7. višegodišnjem planu za životnu sredinu (2014-2020)[31]. Planom je predviđeno devet tematskih prioriteta ove politike: (1) održanje prirodnog kapitala, (2) privreda sa niskim nivoom ugljenika, (3) održavanje zdrave okoline za ljudsko zdravlje, (4) primena već usvojenih propisa, (5) naučna isteraživanja u oblasti sredine, (6) podrška investiranju u oblasti životne sredine, (7) uključivanje ciljeva politike životne sredine u druge politike EU, (8) unapređenje okoline u gradovima i (9) ciljevi međunarodnog karakera (klimatske promene i slično).

Evropska komisija je u 2016. godini objavila i *Strateški plan za period 2016-2020* u oblasti politike životne sredine[32]. Plan predviđa praćenje šest specifičnih strateških ciljeva, čije ispunjenje se može empirijski kontrolisati (poput varijeteta ptica i habitata kao kriterija za održavanje prirodnog kapitala i slično).

EU je igrala važnu ulogu u zaključenju i primeni konvencije iz Kjotoa o klimi (iz 1992. godine), kao i u kasnijim pregovorima o daljem unapređenju te konvencije (Kopenhagen 2009, Pariz 2015. godine). Evropska unija je smatrala posebno značajnim zaključenje Pariškog sporazuma o smanjenju klimatskih promena iz 2015. godine. U pregovorima je učestvovalo 196 zemalja. Osnovni cilj sporazuma je da se klimatske promene, u periodu do 2100. godine, ograniče na 1,5% do 2% od porasta temperature u odnosu na stanje pre industrijske revolucije. Zbog toga je potrebno značajno ograničenje emisija gasova koji proizvode efekat

---

29 Prema C. Halpern, „La politique europeenne de l environement", u: *L'Union europeenne,* La Documentation francaise, Paris, 2014, str. 215.
30 Ph. Delivet, *Les politiques de l Union europeenne, op.cit,* str. 227.
31 European Commission, *7th EAP – The New General Union Environement Action Programme to 2020*, http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/en.pdf.
32 http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/env_sp_2016-2020_en.pdf.

staklene bašte. Značaj sporazuma je, međutim, donekle umanjen činjenicom da je američka administracija predsednika Trampa odustala od ratifikacije dogovora.

10. Politika saobraćaja i razvoj infrastruktura

Razvoj saobraćajne politike predviđen je već prvim Ugovorom EEZ-a iz 1957. godine, ali je ona dobila na zamahu tek sa razvojem unutrašnjeg/jedinstvenog tržišta tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka. EU je, u prvom redu, podsticala libelarilizaciju i jačanje konkurencije u različitim oblastima saobraćaja: vazdušnom, drumskom, pomorskom, rečnom i železničkom saobraćaju.

U *vazdušnom saobraćaju*, konkurencija je otvorena od kraja osamdesetih godina (od 1987. do 1992. godine) sa tri zakonodavna „paketa". Princip „otvorenog evropskog neba" proklamovan je odredbama EU u periodu od 2004. do 2009 godine. EU je, takođe, zaključila bilateralni sporazum sa SAD-om (2007. godine) o liberalizaciji transatlantskog avio saobraćaja (koji predstavlja 50% od međunarodnih letova). EU je, 2006. godine, zaključila sporazum o uspostavljanju prostora zajedničkog vazduhoplovnog saobraćaja sa zemljama Zapadnog Balkana (ECAA) do 2010. godine[33]. EU je, takođe, preduzela niz mera koje se odnose na bezbednost vazdušnog saobraćaja (Agencija za vazdušnu bezbednost, kontrola aviona, „crna lista" loših kompanija i slično).

Drumski saobraćaj je, takođe, liberalizovan nakon 1993. godine. Od 2009. godine odobrena je, takozvana, „kabotaža" – prevoz robe i putnika, ne samo između država članica, nego i između gradova u jednoj državi, bez uslovljavanja dobijanja posebnih dozvola za prevoz. Evropska politika u ovoj oblasti odnosi se, takođe, na pitanja bezbednosti i životne sredine (stepen zagađivanja od strane automobilskih motora, farovi uključeni danju, tahigraf i slično).

Železnički saobraćaj. Još jednom direktivom iz 1991. godine je predviđeno razdvajanje preduzeća koja se bave železničkom infrastrukturom od onih koja su zadužena za prevoz (eksploataciju infrastruktura). Zakonodavnim „paketima" iz 1997. i 2007. godine nastavljena je liberalizacija železničkog saobraćaja (prevoz roba, putnika, kabotaža, međunarodni saobraćaj), sa ciljem uspostavljanja konkurencije u ovoj oblasti. Imajući u vidu činjenicu da određene linije za prevoz putnika ne mogu biti profitabilne, posebnim merama predviđena je državna podrška za takve slučajeve („obaveza javnog servisa").

Pomorski i rečni saobraćaj. Pomorski saobraćaj je liberalizovan još tokom osamdesetih godina prošlog veka. Mere liberalizacije rečnog saobraćaja preduzete su devedesetih godina prošlog veka. EU je formirala i posebnu Agenciju za bezbednost pomorskog saobraćaja.

Transevropske mreže

Ugovorom iz Mastrihta predviđeno je učešće EU u realizaciji „transevropskih infrastrukturnih mreža" u sektorima saobraćaja, telekomunikacija i energetike. Prvih 14 projekata

33 https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/studies/doc/international_aviation/2007_02_09_see_air_transport_en.pdf, preuzeto 1. jula 2017. godine.

transevropskih veza dogovoreno je 1994. godine. Nakon proširenja 2004. godine, broj projekata od zajedničkog interesa povećao se na 30.

Od 2014. godine infrastrukturna politika EU u transportu se zasniva na „ključnim" mrežema (*core networks* – TEN-T) i na sveobuhvatnim mrežama (*comprehensive networks*) uz postojanje integrisane mreže za transport, energetiku i telekomunikacije (*Connecting Europe Facility – CEF*)[34]. Predviđeno je devet ključnih mreža-koridora, čija je ukupna dužina: 50.762 km pruga, 34.401 km autoputeva i 12.280 km rečnih linija[35].

11. Politika istraživanja, obrazovanje i kultura

Prvi višegodišnji program *istraživanja i podrške tehnološkom razvoju* u EEZ-u usvojen je 1973. godine za period do 1976. godine. Od 1984. godine uvedeni su, takozvani, „okvirni višegodišnji programi istraživanja i inovacija", čiji je glavni cilj bila podrška i dopuna nacionalnim programima za nauku i istraživanja. Lisabonskom strategijom (agendom) predviđena je podrška „privredi znanja" i, u tom okviru, kao cilj podizanje učešća finansiranja za nauku i istraživanja na 3% od BNP-a (što ni do danas nije postignuto). EU je 2008. godine formirala i poseban Evropski institut za tehnologiju. Uz agencije i projekte koje pravno čine deo sistema EU, postoje i posebne organizacije i programi šireg tipa (u kojima ravnopravno uz članice EU učestvuju i druge evropske zemlje), kao što su: program *Eureka*, *Evropska agencija za svemirska istrživanja (ESA)*, kao i *Evropska agencija za nuklearna istraživanja (CERN)*.

Tokom 2012. godine Evropska komisija je predložila 8. okvirni program istraživanja pod nazivom *Horizon 2020* (za period od 2014. do 2020. godine). Kao jedan od ciljeva, potvrđeno je povećanje investiranja u ovu oblast na 3% BNP-a. Za *Horizon 2020* predviđeno je ukupno oko 80 milijardi evra u budžetu EU, čime ova oblast dolazi na drugo mesto (nakon poljoprivrede) po visini budžetskih sredstava (što je, doduše, tek 1% od ukupnih investicija država članica u oblast nauke i istraživanja). *Horizon 2020* je baziran na tri glavna stuba: direktna podrška vrhunskim istraživanjima (putem, takozvanog, *Evropskog istraživačkog saveta – ERC* 24 milijarde evra), istraživanja i inovacije u oblasti indrustijskog razvoja (17 milijardi evra) i istraživanja koja se odnose na „društvene izazove" (istraživanja u oblastima zdravlja, demografije, hrane, energetike, transporta, klime i životne sredine i drugim).

Kada je reč o oblasti *obrazovanja*, ono je uključeno kao program podrške nacionalnim aktivnostima krajem osamdesetih godina prošlog veka (program *COMETT* i *Erasmus*) da bi pravno postalo deo politika EU sa Ugovorom iz Mastrihta (1992. godine). Cilj politike obrazovanja u EU je *podrška, koordinacija i kompletiranje* nacionalnih politika. U 2009. godini Evropski savet je usvojio strategiju edukacije i obuke do 2020. godine, kojom je predviđeno pet glavnih ciljeva, za svaki nivo obrazovanja i obuke. Sa programom *Erasmus plus* koji obuhvata obrazovanje, obuku, mlade i sport, predviđenim za period od 2014. do 2020. godine,

---

34 **Regulation (EU) No 1315/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network and repealing Decision No 661/2010/EU Text with EEA relevance,** OJ L 348, 20.12.2013, str. 1-128.

35 Videti http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors_en.

zamenjen je niz užih ranijih programa (Erasmus, Comenius, Lenardo da Vinci, YIA i drugi). Program podržava mobilnost studenata i mladih, akademske katedre na kojima se predaju evropske studije, saradnju mladih u oblasti inovacija, reformske politike i slično. Program se realizuje od strane *Evropske agencije za obrazovanje, audiovizuelne politike i kulturu (EACEA)*.

U oblasti *kulture,* glavni program EU u periodu do 2020. godine je *Kreativna Evropa* koji ima fond od 1,4 milijarde evra za akcije u oblasti kulture i medija u periodu od 2014. do 2020. godine. Jedan od značajnih programa u ovoj oblasti su i akciije *Evropski gradovi kulture*[36].

12. Socijalna politika EU

Razvoj socijalne politike nikada nije dostigao punu saglasnost zemalja EU od kojih su jedne imale tradiciju široke socijalne politike i podrške, dok su druge (poput Velike Britanije u vreme Margaret Tačer i kasnije) strepele da bi posredstvom EU mogla biti ugrožena njihova neoliberalna politika koja je obuhvatala i ograničenje ili eliminisanje raznih socijalnih beneficija. Već je Rimskim ugovorom formiran Evropski socijalni fond. Princip slobodnog kretanja radne snage, uveden Rimskim ugovorom, podrazumevao je, takođe, koordinaciju socijalnog osiguranja radnika migranata. Jedinstvenim evropskim aktom (iz 1986. godine) Evropska komisija je dobila zadatak da unapređuje socijalni dijalog u EU (što je inače zadatak posebnog tela – *Ekonomskog i socijalnog komiteta*). Ugovor iz Mastrihta (iz 1992. godine) obuhvatio je i socijalni protokol (načelni ciljevi socijalne politike), koji Velika Britanija nije prihvatila (*opt-out*). Ugovor iz Amsterdama (iz 1997. godine) sadrži i poglavlje koje se odnosi na politiku zapošljavanja.

Na Evropskom savetu u Nici (2000. godine) dogovoreno je da se aktivnosti socjalne politike predvide u pet glavnih oblasti: zapošljavanje, borba protiv socijalne marginalizacije, ravnoteža između „fleksibilnosti" tržišta rada i sigurnosti zaposlenja, socijalno osiguranje, jednakost polova.

Ugovor iz Lisabona (iz 2007. godine) je dodatno precizirao neka pitanja socijalne politike: nediskriminacija i solidarnost kao dve teme koje predstavljaju zajedničke *vrednosti* Unije (član 2 Ugovora o EU). U ciljeve Unije uključeni su puna zaposlenost, socijalni napredak, kao i socijalna i ekonomska kohezija (član 3 Ugovora o EU). Osim toga, *Povelja osnovnih sloboda* uključuje i poglavlje IV o solidarnosti (i predviđa niz socijalnih prava).

Ipak, bez obzira na napredak, socijalna politika je, uz neka fiskalna pitanja, ostala jedna od retkih politika EU gde se odluke po nekim pitanjima donose jednoglasno, a ne kvalifikovanom većinom – što najbolje pokazuje njenu političku osetljivost[37].

Nezadovoljstvo neoliberalnim ekonomskim politikama koje promoviše EU i koje su dovele do povećanja nejednakosti u Evropi, kao i do slabljenja položaja srednje klase, ponovo je otvorilo i pitanje značaja socijalne politike u kontekstu daljih reformi EU. U ovom okviru,

---

36 Kao prvi grad iz Srbije, Novi Sad je predviđen da bude evropski grad kulture u 2021. godini (uz Temišvar).

37 European Social Obserbatory, *Social Policy at the EU level: from the Anti-poverty programmes to the Europe 2020*, OSE, Bruxelles, 12.12.2012, http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf.

posebno su velike razlike između stopa zaposlenosti u državama članicama, odnosno stopa nezaposlenosti. Dok SR Nemačka, na primer, ima stopu nezaposlenih oko 4,5% (u 2016. godini), u Španiji ona iznosi oko 20%.

13. Politika „pravde, slobode i bezbednosti"

Oblast unutrašnjih poslova i bezbednosti nije bila deo saradnje u okviru prvobitne Evropske ekonomske zajednice, koja je predstavljala prvenstveno regionalnu ekonomsku organizaciju. Neformalna saradnja država članica u razmeni informacija na teme povezane sa unutrašnjim poslovima, počela je 1975. godine u okviru grupe „TREVI". Grupa Trevi je 1999. godine zamenjena agencijom EUROPOL, koja je predstalja deo institucionalnog sistema EU (na osnovu Ugovora iz Mastrihta).

U međuvremenu, neke zemlje članice EEZ-a (SR Nemačka, Francuska i zemlje Beneluksa) su, izvan sistema tadašnje EEZ, zaključile 1985. godine konvenciju iz *Šengena*, koja je predstavljala veliki korak u eliminisanju unutrašnjih fizičkih granica za kontrolu ljudi i roba između država članica. Zemlje članice su, između ostalog, uspostavile i zajednički vizni sistem za ulazak u prostor Šengena za period do tri meseca (formiran je Šengenski informacioni sistem –ŠIS za razmenu podataka o putnicima koji prelaze spoljne grancie i drugo). Danas prostor Šengena obuhvata 22 države članice EU (sa izuzetkom Velike Britanije, Irske, Rumunije, Bugarske, Kipra i Hrvatske), plus 4 zemlje EFTA (Švajcarska, Norveška, Island i Lihtenštajn)[38].

Ugovor iz Mastrihta (iz 1992. godine) predstavljao je pravu „revoluciju" za razvoj politike saradnje u unutrašnjim poslovima. Ugovorom je unesen u sistem EU koncept „evropskog građanina", koji je podrazumevao državaljanstvo neke od država članica EU (drugim rečima, nema „građanstva" bez prethodnog državljanstva u nekoj od država EU), ali koji je dodatno omogućavao *građanima Unije* neka posebna prava, poput mogućnosti učešća na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament (i u nekoj drugoj državi članici, osim države porekla), konzularnu zaštitu građaninu EU od strane bilo koje države članice EU u trećim zemljama (ukoliko u toj zemlji ne postoji konzularno predstavništvo njegove zemlje), mogućnost upućivanja peticija evropskom *ombudsmanu* i slično. Ugovor iz Mastrihta je, takođe, usvojio „drugi stub" saradnje između država članica koji je obuhvatio unutrašnje poslove i bezbednost.

Ugovorom iz Amsterdama (iz 1997. godine), kojim su integrisane odredbe konvencije iz Šengena u pravni sistem EU, predviđeno je formiranje *„prostora slobode, bezbednosti i pravde"* (SBP) unutar Unije, što je podrazumevalo slobodno kretanje lica po celom prostoru EU, kontrolu spoljnih granica EU, usklađeno regulisanje pitanja azila, imigracija, kao i zajedničku borba protiv organizovanog kriminala. Deo „trećeg stuba" saradnje, prenesen je u komunitarni (prvi) stub (saradnja u građanskim pitanjima i slično)[39].

---

38 J.W. Moses, „The Shadow of Schengen" u E. Jones et al, *The Oxford Handbook of the EU,* Oxford, 2014, str. 600-613.

39 Ph. Delivet, *Les politiques de l Union europeenne, op.cit,* posebno strane 203-215; J. Monar, „Justice and Home affairs", u: E. Jones et al, *The Oxford Handbook of the EU,* Oxford, 2014, str. 613-627.

Ugovor iz Amsterdama omogućio je intenzivniju saradnju država članica u oblastima SBP putem višegodišnjih programa rada koje je usvajao Evropski savet (za periode 1999-2004, 2005-2010. i 2010-2014. godine). U okviru ovih višegodišnjih programa, formirana je (2009. godine) i agencija za saradnju pravosudnih organa „Evrodžast" (*Evrojust*), a dogovoreno je i uvođenje vrlo važnog oblika saradnje u krivičnim stvarima – „evropskog naloga za hapšenje" – čime je unapređena saradnja u borbi protiv kriminala.

Ugovor iz Lisabona (iz 2007. godine) je doneo nekoliko novosti i unapređenja u oblastima SBP-a. Između ostalog, *Povelja osnovnih prava* iz 2000. godine postala je deo pravnog sistema EU, sa „istim pravnim važenjem kao i sami ugovori". Ugovorom je, takođe, proširen domen primene pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim pitanjima. Takođe, ojačani su položaji *Europola* i *Eurojusta*, a predviđeno je postepeno uvođenje „integrisanog sistema upravljanja spoljnim granicama" EU. Agencija za nadziranje spoljnih granica EU – *Fronteks* formirana je još 2005. godine.

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, znatno je pojačana saradnja u oblastima SBP-a. Postoji veoma veliki broj značajnih pitanja koja su predmet saradnje u okviru EU, poput pitanja zaštite ličnih podataka, pravosudne saradnje, saradnje u pitanjima unutrašnje bezbednosti (terorizam, sajberkriminal, organizovani kriminal, pitanja prirodnih i drugih katastrofa i slično), politike imigracije i azila[40].

Kriza oko imigranata, koja je posebno pojačana sa velikim talasom imigranata sa Bliskog istoka (oko milion ljudi ušlo je u EU preko Grčke i Zapadnog Balkana tokom 2015. godine), podstakla je nove inicijative i predloge Evropske komisije na temu unapređenja regulative i organizacije u zaštiti spoljnih granica. Sredinom 2015. godine, Evropska komisija je pokrenula inicijativu o novoj „Evropskoj agendi za migracije", koja bi se zasnivala na četiri glavna stuba: (1) smanjiti podsticaje za migracije u zemljama porekla, uz borbu protiv krijumčara ljudi i primenu direktive o povratku ilegalnih migranata; (2) bolja kontrola spoljnih granica, uz formiranje nove službe „pogranične policije" (*Cost Guard*) umesto Fronteksa; (3) jačanje zajedničke politike azila, uz veću solidarnost država članica o podeli podnosilaca zahteva za azil između članica EU (predlog koje neke zemlje centralne Evrope, poput Mađarske, energično odbijaju) i (4) nova politika prijema legalnih imigranata (u smislu uvođenja neke vrste „zelene-plave karte" za prijem imigranata čije su profesije tražene u EU).

U celini, može se konstatovati da je domen zajedničke politike SBP-a u stalnom razvoju i širenju, uključujući i njenu regulativu. Međutim, ostaje otvoreno pitanje stepena primene dogovorene i usvojene postojeće regulative u ovoj oblasti, kao i stepena konsenzusa između država članica kada su u pitanju dalji ciljevi i razvoj ove politike. Politika u domenima SBP-a je „u srcu" pitanja suverenosti država članica, kao i osećaja bezbednosti građana Evropske unije. Zbog toga utisak o uspešnosti ove politike, koji imaju građani pojedinih država članica, istovremeno može biti i njihova krajnja ocena kada je u pitanju podrška evropskom integracionom projektu.

---

40 S. Stojanović, D. Maravić, *Sloboda, bezbednost, pravda – Vodič kroz EU politike,* Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015, 273 strane.

14. Evolucija Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike u okviru spoljne politike EU

Evropska bezbednosna i odbrambena politika je jedan segment međunarodnih aktivnosti EU. Razvoj ove politike je bio dinamičan na prelazu dva veka i tokom prošle decenije. On ilustruje napor zemalja EU da „izbalansiraju" svoju političku i ekonomsku ulogu u međunarodnim odnosima sa elementima klasične sile („čvrsta moć"), kako bi adekvatnije odgovorile potrebama međunarodnog sistema. Iako je pojava „Evropske bezbednosne i odbrambene politike" (EBOP), odnosno Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP),[41] relativno nova oblast saradnje u EU, ona je zasnovana na dugotrajnom procesu razvoja odbrambene politike zapadnoevropskih zemalja u okviru NATO-a, „Zapadnoevropske unije", kao i same Unije. Kako smo videlu na početku ove knjige, još 1948. godine je formirana Zapadnoevropska unija (ZEU) – organizacija koja je još pre formiranja NATO-a trebalo da artikuliše odnose vojne i odbrambene saradnje između Francuske, Velike Britanije i nekih drugih evropskih zemalja.

U Ugovoru iz Mastrihta o osnivanju EU (iz 1992. godine), formiran je, takozvani, „drugi stub" saradnje (spoljna i bezbednosna politika[42]). U članu *J4, tačka 1.* Ugovora iz Mastrihta rečeno je da će ZSBP *„uključiti i sva pitanja koja se odnose na bezbednost Unije, uključujući i postepeno oblikovanje odbrambene politike, koja s vremenom može voditi ka zajedničkoj odbrani".* Međutim, u istom članu, tačka 4, naglašava se uloga NATO-a i obaveze koje „pojedine države članice" imaju prema NATO-u kada je u pitanju politika odbrane. U periodu između Ugovora iz Mastrihta i Ugovora iz Nice (od 1992. do 2001. godine), glavni potencijalni nosilac aktivnosti razvoja autonomne politike bezbednosti i odbrane EU bila je *Zapadnoevrpska unija,*[43] zamišljena kao neka vrsta „operativnog organa" EU u ovim pitanjima. Tako je, 1992. godine, ZEU usvojila, takozvane, *„Zadatke iz Petersburga"* kojima je predviđena uloga država članica i njihovih vojnih snaga u aktivnostima kao što su: (1) humanitarne akcije i spasavanja, (2) operacije očuvanja mira i (3) aktivnosti upravljanja krizom i nametanja mira. Nešto kasnije, na ministarskom sastanku NATO-a i ZEU-a u Berlinu (1996. godine), dogovoreno je da se u okviru NATO-a razvija „Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet", odnosno neka vrsta „evropskog stuba" u okviru NATO-a. Kasnije je ovaj pristup napušten u korist autonomnog jačanja politike bezbednosti i odbrane u okviru same EU. U 1999. godini, u kontekstu balkanske krize (bombardovanje Srbije), došlo je do dalje evolucije ZBOP-a, koja je formalizovana sa Ugovorom iz Nice (iz 2001. godine). U suštini, ostvarena je popuna in-

---

41 Engleska skraćenica je *ESDP, odnosno CSDP.* Ovde se koristi EBOP, odnosno ZBOP. Videti: Nicole Gnesotto (ed), *EU Security and Defence Policy, The first five years (1999-2004),* EU Institute for Security Studies, Paris, 2004; Javier Solana, *„Europe in the World, The Next Steps",* Cyril Foster Lecture, Oxford, 28. 02. 2008, Council of the EU, SO87/08, internet: http://www.consilium.europa.eu/en/solana/; Alyson Bailes, *„CDSP/ ESDP – Challanges and Prospects",* Hamburger Vortrage, Ausgabe 11/2005, Februar 2005, Hamburg; Werner Weidenfeld, „The EU s role in the world: efficiency and relevence in times of crisis", u Marcin Zaborowski (ed), *Transatlantic Book 2006,* EUISS, Paris, 2006, str. 111-122.

42 Još od 1970. godine države članice EEZ-a su izvan institucionalnog sistema Zajednice razvijale saradnju u okviru, takozvane, „Evropske političke saradnje" (koja je formalizovana u Jedinstvenom evropskom aktu iz 1987. godine).

43 Kako je to bilo predviđeno samim Ugovorom iz Mastrihta (član J4, tačka 2, 5 i 6), kao i, posebno, Ugovorom iz Amsterdama (naslov V, član 17), gde se kaže da *„ZEU čini integralni deo razvoja Unije".*

tegracija zadataka ZEU-a u sistem EU,[44] uključujući i zadatke iz Petersburga. Pojedina tela ZEU-a su postala institucije sistema EU (na primer, Institut za studije bezbednosti, satelitski centar itd.).[45]

Dalji korak u razvoju ZBOP-a u okviru ZSBP učinjen je Lisabonskim ugovorom iz 2007. godine.[46] Lisabonskim ugovorom je predviđeno, uz funkciju „predsednika" Evropskog saveta (odnosno neka vrsta titularnog šefa države EU), i jačanje uloge „visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednost" EU (faktički ministar inostranih poslova Unije). Može se čak reći da se sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora o reformi EU, može govoriti o formiranju zajedničke odbrambene politike. Tako je u Lisabonski ugovor uključen niz sasvim novih odredbi, poput klauzule o uzajamnoj pomoći za slučaj vojne agresije protiv jedne od država članica, proširen je broj zadataka iz Petersburga (odnosno delovanja u mirovnim operacijama), zatim je uvedena, takozvana, klauzula solidarnosti među članicama (za slučajeve terorističkog napada ili velikih nesreća), formirana je *Evropska agencija za naoružanje, istraživanja i vojne kapacitete,* predviđena je mogućnost, takozvane, stalne strukturne saradnje u pitanjima odbrane između manjeg broja država članica EU. U celini, ovo je bio ozbiljan napor da se Evropska unija dodatno transformiše u političku zajednicu zemalja koje dele „zajedničku sudbinu"[47].

Prvenstvena orijentacija ZBOP-a, za sada, je delovanje Unije u međunarodnim krizama – bazirano na *integralnom pristupu,* odnosno na kombinaciji diplomatskih, političkih, civilnih i vojnih instrumenata za upravljanje kriznim situacijama. U ovom smislu, EU je u prednosti pred čisto vojnim organizacijama, poput NATO-a, koje nemaju tako sveobuhvatan pristup, niti sve instrumente civilnog tipa koji su na raspolaganju Uniji (na primer, pravosudna pomoć, policija, programi finansijske pomoći i slično).

ZBOP funkcioniše u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, ali ima i svoje specifične strukture, bitne za njeno operativno funkcionisanje, kao što su:

- sastanci Evropskog saveta i Saveta ministara odbrane EU,
- Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku EU,
- politički i bezbednosni komitet (PSC) koji čine ambasadori zemalja članica zaduženi za ZBOP,
- vojni komitet EU (šefovi nacionalnih generalštabova),
- komitet za civilne aspekte upravljanja krizama (CivCom).[48]

---

44 Videti član član 17 (bivši J7) Ugovora o EU iz Nice, videti Duško Lopandić, *Ugovori Evropske unije,* Kancelarija SCG za pridruživanje EU, Beograd 2004, str. 273.

45 Ministri ZEU su 13. novembra 2000. godine u Marseju odlučili da obustave sve operativne aktivnosti ZEU i da ih uključe u sistem EU, videti Christine Carotenuto, „Les deuxieme et troisieme pilliers", u: *Le Traité de Nice: Premières analyses,* PUF, Paris, 2001, str. 210.

46 Odredbe Lisabonskog ugovora se, u suštini, ne razlikuju od onoga što je već dogovoreno u Ugovoru o ustavu za Evropu (2004. godine), koji je bio odbačen na referendumima u Francuskoj i Holandiji. Lisabonski ugovor, koji je trebalo da stupi na snagu do 2009. godine, doveden je u pitanje negativnim referendumom u Irskoj.

47 Šire o reformi EU videti Duško Lopandić, *„Reforma EU, zapadni Balkan i Srbija", op. cit;* videti, takođe, Nuno Severiano Teixeira, „O Tratado de Lisboa e a Seguranca Europeia", *Relatoes Internacionais,* Lisboa, 18, Juni 2008, str. 83-91; *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP,* European Parliement, DG External policies of the EU, Brussels, February 2008, str. 10.

48 Poput vojnih ciljeva, EU je 2000. godine utvrdila formiranje civilnih potencijala u vidu 5.000 policajaca, od čega 1.000 policajaca u roku od 30 dana od donošenja odluke o njihovom angažmanu u kriznom području. Utvrđeni su i glavni ciljevi civilnog angažmana za 2010. godinu.

Osim ovih tela EU, u okviru Generalnog sekretarijata EU su angažovani i vojni predstavnici, a postoji i, takozvani, „Centar za praćenje stanja" *(Situation Centre),* ali EU još nema operativni glavni štab (u smislu u kom to postoji u NATO-u – SHAPE), koji bi bio zadužen za planiranje i vođenje vojnih operacija.

EU je od 2003. godine bila angažovana u tridesetak manjih mirovnih misija, vojno-civilnog tipa, od čega su bile najbrojnije one na Balkanu i u Africi[49]. Među ranije završene misije mogu se navesti one u Makedoniji *(Concordia),* u Gruziji *(Eujust Themis),* Indoneziji (*Aceh*) i Kongu *(Artemis).* Među misije koje su još u toku, uključene su misije u BiH *(Althea i EUPM),* na Kosovu *(Eulex),* u Kongu, Palestini, Avganistanu i Iraku. Najveća od ovih misija je bila ona u Bosni (7.000 vojnika), dok su ostale uključivale uglavnom po nekoliko stotina do hiljadu vojnika i/ili policajaca. Neke od misija su kao sadržaj imale izgradnju/razvoj pravosudnih službi (Gruzija, Irak), druge su se odnosile na kontrolu granice (Palestina, Moldavija), a treće na aktivnosti policijskog karaktera (Makedonija, Bosna i Hercegovina, Kongo, Kosovo i Metohija).

Izlaskom Velike Britanije iz EU otvorena je mogućnost jačanja bezbednosne politike EU, imajući u vidu da je baš Velika Britanija bila jedan od najvećih protivnika daljeg institucionalizovanja bezbednosnih struktura EU, odvojeno od NATO-a. Na ovo su uticali novi momenti u transatlanskim odnosima nakon izbora Donalda Trampa za predsednika SAD-a (rezerve Trampa iznete tokom izborne kampanje na račun EU i NATO-a). Decembra 2016. godine, na Evropskom savetu, članice EU su se usaglasile o daljem napretku zajedničke politike odbrane, uključujući poseban akcioni plan u oblasti odbrane, kao i jačanje saradnje NATO-EU. Evropska komisija je podnela predloge jačanja evropske odbrane u dokumentu[50] koji nudi tri verzije evolucije EBOP-a do 2025. godine: (1) nastavak saradnje, (2) podeljena odbrana i (3) zajednička odbrana.

Najznačajniji koraci napravljeni do sredine 2017. godine na planu razvoja EBOP-a bili su, između ostalog, stvaranje posebnog tela[51] (juna 2017. godine) koje bi trebalo da se razvije u vojni generalštab EU, kao i program unapređenja saradnje i koordinacije u oblasti vojne industrije (u cilju formiranja budžeta za odbranu EU). Međutim, politički i pravno najvažniji korak je učinjen na Evropskom savetu, u junu 2017. godine, kada je otvorena mogućnost za dublju integraciju manjeg broja država članica u okviru *Stalne strukturisane saradnje (PESCO)*, u skladu sa članom 42 Lisabonskog ugovora o EU[52]. Na ovaj način, otvorena je mogućnost da zemlje EU, nakon bregzita, otpočnu ozbiljniju saradnju u ZBOP-u, bez potrebe za traženjem konsenzusa svih 28 članica Unije.

U celini, može se konstatovati da je Evropska unija postepeno razvijala značajne kapacitete za delovanje u mirovnim operacijama različitog tipa. Ipak, ovaj aspekt delovanja EU na međunarodnom planu još uvek ne može da se izjednači sa odbrambenom politikom, niti je do sada predstavljao zaokružen koncept geostrateškog delovanja Unije u novim međunarodnim odnosima. Sa najavom izlaska Velike Britanije iz EU, mogu se očekivati novi koraci država članica u pravcu stvaranja funkcionalne ZBOP.

---

49 U vreme pisanja ove knjige, 15 misija EU su bile završene, a 15 još u toku. Među njima, u Evropi značajne su misije u Ukrajini, na KiM (Euleks), u BiH i u Gruziji.

50 European Commission, *Reflection Paper on the Future of European Defense,* Brussels, 2017, 23 strane.

51 Takozvani *Military Planning and Conduct Capability*. Za sada je ovo telo zaduženo za, takozvane, „neizvršne misije", odnosno vojne misije koje nemaju borbene zadatke, poput misije za obuku u Somaliji i misija u Centralnoj Africi i Maliju.

52 Videti deklaraciju Evropskog saveta http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22-euco-security-defence/.

V

PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE, ZAPADNI BALKAN I SRBIJA

– ZAKASNELA INTEGRACIJA –

„Neka se samo okrenemo jedan pogled
na narode prosvećene cele Evrope“

Dositej

1. Dva veka preoblikovanja odnosa na Balkanu – od imperija do evropskih integracija

Prostor Balkanskog poluostrva (ili jugoistočne Evrope) [1] u periodu od početka XIX veka do danas prošao je bar kroz šest velikih promena regionalnog međudržavnog sistema.[2] Te transformacije se karakterišu, prvo, po kraćim i uglavnom nasilnim potresima koje su zatim pratile duže faze stabilizacije. Radikalno preoblikovanje balkanskog prostora u ciklusima „destabilizacija-stabilizacija" najčešće je bilo prouzrokovano ratovima, ustancima ili unutrašnjim sukobima, većeg ili manjeg obima, čiji je cilj bilo nastojanje da se stvore, afirmišu ili prošire nacionalne države (države-nacije) na prostorima koje su u početku ovog perioda činila dva carstva (Osmansko i Austrijsko carstvo).[3] Uzroci balkanskih potresa su imali najčešće društvene i autonomne korene, a bili su znatno i pod uticajem širih evropskih zbivanja.[4]

Umesto dva Carstva sa početka XIX veka, na Balkanu se nakon Prvog svetskog rata formiralo šest, pretežno manjih država. Danas, sto godina kasnije, taj broj je skoro udvostručen. Povećavanje broja država na Balkanu i česte promene granica usložnjavali su i činili manje funkcionalnim i dugoročno teško održivim ceo *balkanski međudržavni sistem* koji je uvek bio podložan jakom i protivrečnom spoljnom uticaju (velikih sila) – bilo u smislu stabilizacije, bilo u suprotnom pravcu – ka destabilizovanju balkanskog prostora. Proces rastakanja država je u XIX veku dobio naziv „balkanizacija". Ta reč se kasnije pretvorila u opšti izraz za proces usitnjavanja većih političkih zajednica u manje[5].

Pitanje „slobode naroda", novih granica, socijalnih prava i odnosa između nacionalne većine i manjine, predstavljali se ključne činioce koji su uticali na karakter balkanskih odnosa

---

1 Pod Balkanskim poluostrvom podrazumevamo geografski prostor na prostorima južno od Save i Dunava, što u političkom smislu obuhvata i današnje države Sloveniju i Rumuniju, a u izvesnim geopolitičkim aspektima i Mađarsku. Za geografsku definiciju videti, na primer, Jovan Cvijić, „Balkansko poluostrvo", u: B. Matić (prir), *Tajna Balkana,* SKC, Beograd, 1995, str. 87-118.

2 Pod „međunarodnim sistemom" R. Aron definiše *„skup koji čine političke jedinice koje između sebe održavaju stalne odnose i koji su sve u mogućnosti da budu uključene u opšti rat",* R. Aron, *Paix et Guerre entre les Nations,* Calman-Levy, Paris, 1962, str. 103. Balkan se, u prvom redu, može smatrati „podsistemom" evropskog, odnosno međunarodnog sistema.

3 Za istoriju Balkana, videti, između ostalog, G. Castellan, *Histoire des Balkans XIV-XX siecles,* Fayard, Paris, 1991, 531 strana; M. Glenny, *The Balkans 1804-1999,* Granta Books, London, 726 strana; M. Mazover, *Balkan, Kratka istorija*, Aleksandria pres, 2003, 189 strana; J. Lampe, *Balkans into Southeastern Europe,* Palgrave, London, 2006, 328 strana.

4 Za opštu istoriju Evrope XIX i XX veka, videti E. Hobsbawm, *The Age of Revolution 1789-1848,* Abacus, London, 2008, 414 strana; *The Age of Capital 1848-1875* i *The Age of Extremes 1914-1991,* Abacus, London, 2010, 627 strana; N. Davies, *Europe, A History,* Pimlico, London, 1996, 1365 strana; J.B Duroselle, *Europe, A History of its Peoples,* Viking, London, 1990, 422 strane; M. Mazower, *Dark Continent, Europe's Twentieth Century,* Penguin Books, London, 1998, 495 strana.

5 Francuski rečnik *Petit Robert* definiše pojam „balkanisation" kao *„političko usitnjavanje jedne zemlje ili jednoga carstva"*. Reč ima i šire značenje u smislu usitnjavanja ili raspada uopšte.

u XIX i XX veku. Imajući u vidu da stvaranje nacionalnih država, zasnovanih na etničkoj i jezičkoj srodnosti stanovništva, olakšava vladavinu na načelu podrške većine građana jedne zemlje, može se govoriti i o dugoročnom uticaju nacionalnog faktora i nacionalizma kao mobilišućeg i modernizujućeg društvenog činioca, s jedne strane[6], a istovremeno i o postepenom porastu demokratskog duha, s druge strane, kao procesima koji su imali svoje uspone i padove na prostoru Balkana. Politički procesi na Balkanu su pod uticajem načela narodnog samoopredeljenja u XIX i XX veku nametali potrebu da se na novi način odredi i potvrdi legitimitet vlasti, što je sa svoje strane, između ostalog, podsticalo postepenu modernizaciju nacionalnih država u skladu sa njihovim evropskim uzorima (u smislu jačanja principa konstitucionalnosti, napretka pravne države i slično).[7] *„Nacionalizam je*, kako je napisao Andrej Mitrović, *od svog nastanka bio istorijska činjenica koja deluje na okupljanje i povezivanje, istovremeno i na deljenje i razjedinjavanje ljudskih grupa, političkih pojava i istorijskih kretanja, pa su na osnovu njega jednim delom stvorena moderna i savremena osećanja pripadnosti i različitosti".*[8] Dvadeseti vek je predstavljao i period ogorčenih sukoba u Evropi na ideološkim osnovama, posebno između „netpeljivih ideologija", komunizma i nacizma, kao i između komunizma i demokratskih sistema, što je u tom periodu podsticalo antagonizme i destabilizaciju odnosa na Balkanu, kao periferiji Evrope[9]. Državne i granične promene su otvarale i pitanje međuetničkih (međunacionalnih) odnosa, odnosno odnosa između (etničke ili druge) većine i manjine. Pitanje položaja manjina, pa time i individualnih prava, je tako predstavljalo stalnu temu i izazov balkanskom sistemu, od habsburškog i osmanskog vremena pa sve do danas.

Stabilnost balkanskih odnosa, kao nekoj vrsti periferije Evrope (može se govoriti i o balkanskom „podsistemu" unutar evropskog međudržavnog sistema, kao što je i Balkan geografsko poluostrvo Evrope), zavisila je uvek od tri međuzavisna faktora (koje možemo posmatrati i kao tri *nivoa* stabilnosti): (1) od unutrašnje stabilnosti svake od balkanskih država, (2) od regionalne stabilnosti, odnosno od međudržavnih i međunacionalnih odnosa na Balkanu, kao i (3) od šireg međunarodnog, a, u prvom redu, evropskog poretka. Dugoročna stabilnost je podrazumevala internu samoodrživost svake od jedinica međunarodnog sistema – država.[10]

U prvim dekadama XXI veka svedoci smo nove faze u stabilizovanju regiona, nakon kraja hladnog rata i poslednjeg perioda balkanizacije započetog raspadom SFR Jugoslavije (1991/1993. godine) i nastavljenog raspadom Državne zajednice Srbije i Crne Gore (2006. godine), kao i otvaranjem pitanja statusa Kosova. Sve zemlje Balkana su već postale članice ili pregovaraju kao kandidati ili su potencijalni kandidati za članstvo u EU. Slično je i kada se

---

6 *„Od francuske revolucije uzima se da je u stvaranju države narodna svest najvažniji od svih činilaca"*, S. Jovanović, *O državi, osnovi jedne pravne teorije,* BIGZ, Beograd, 1990, str. 32.

7 O odnosu nacionalizma i demokratije, videti, između ostalog, klasičnu studiju Ištvana Biboa, *Beda malih istočnoevropskih država,* IK Zorana Stojanovića, S. Karlovci, 1996, 119 strana, posebno str. 49 gde autor kaže: *„Nacionalno osećanje, čak i kada je uskogrudo i sitničavo, jeste ozbiljno masovno osećanje u najbližem srodstvu sa demokratizmom..."*

8 A. Mitrović, *Vreme netrpeljivih, Evropa 1919-1939,* SKZ, Beograd, 1974, str. 73.

9 E. Hobsbawm, *The Age of Extremes 1914-1991,* Abacus, London, 2010, 627 strana.

10 Nijedan politički sistem, međunarodni ili interni, uostalom, nije dugoročno održiv isključivo delovanjem spoljnog faktora, odnosno ukoliko istovremeno ne postoji i odgovarajuća interna stabilnost.

radi o odnosu sa NATO-om (sa izuzetkom Srbije i BiH koje nisu zatražile članstvo u NATO-u). Ovaj trend je dodatno ojačan praksom regionalnog multilateralizma (regionalna saradnja) što, takođe, ima određen, iako slabiji stabilizujući efekat u odnosu na procese uključivanja u evropsku integraciju sa nadnacionalnim elementima.[11]

2. Balkan u XXI veku – između sukoba, stabilizacije, saradnje i integracije

Kraj hladnog rata, raspad istočnog bloka i SFRJ, rat na prostoru Jugoslavije, kao i intervencija NATO-a 1999. godine u SRJ, Srbiji, odnosno na Kosovo i Metohiju, postavili su i pitanje traženja osnova i okvira za stabilizovanje balkanskog prostora u novim okolnostima. Na ruševinama SFRJ nastalo je šest međunarodno priznatih država.[12] Već decenijama, sve do danas, na delovima balkanskog prostora su prisutne međunarodne mirovne trupe i mirovne misije.[13]

Ako posmatramo celokupan balkanski prostor, mogli bismo konstatovati da objektivno ne postoji država u regionu koja bi u novim uslovima eventualno igrala ulogu internog „hegemona", odnosno nosioca stabilnosti,[14] niti je u ovom kontekstu moguće da jedna zemlja ostvari ulogu stalnog „lidera", odnosno vođstvo unutar šire grupe.

Proces stabilizacije na ovom, politički još uvek osetljivom području, u najvećoj meri zavisi od šireg stabilnog stanja u Evropi, a, u prvom redu, od položaja i delovanja Evropske unije kao neke vrste modernog „hegemona" ili, uslovno rečeno, „demokratske post-moderne imperije".[15]

EU je, nakon prestanka sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, preduzela niz mera vojnog, političkog i ekonomskog karaktera u cilju, prvo, stabilizovanja (mirovna misija, mere poverenja i slično), a onda pridruživanja i integracije ovog prostora Uniji. Ove mere, između ostalih, su u kasnijoj fazi obuhvatale, takozvani, *proces stabilizacije i pridruživanja,* program *evropskog partnerstva,* finansijsku podršku obnovi regiona (programi CARDS i IPA), formi-

---

11 O regionalnoj saradnji na Balkanu, videti D. Lopandić, J. Kronja: Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 2010, 316 strana i literatura data u knjizi. O širem konceptu uticaja regionalnih organizacija u pravcu stvaranja, takozvane, „bezbednosne zajednice" videti P. Simić, „Teorija 'bezbednosne zajednice' i širenje EU i NATO na Zapadni Balkan", *Izazovi evropskih integracija, br. 15,* 2011, str. 35-45.

12 Na Kosovu je jednostrano proglašena nezavisnost koju nisu priznali Srbija, kao ni većina zemalja u međunarodnoj zajednici.

13 Na Kosovu su prisutne trupe NATO-a, a u BiH od, 2004. godine, deluje mirovna misija EU – EUFOR, pod nazivom „Althea".

14 O određenim ambicijama Turske u ovom pogledu, videti D. Tanasković, *Neoosmanizam, Povratak Turske na Balkan,* Službeni glasnik, Beograd 2010.

15 O teorijama povezanim sa objašnjenjem političkog fenomena Evropske unije videti, između ostalog, P. Andersson, *The New Old World*, Verso, London, 2009, 561 strana; Dž. Vajler, *Ustav Evrope,* Filip Višnjić, Beograd, 2002, 401 strana; U. Beck, E. Grande, *Kozmopolitska Europa,* IGI, Školska knjiga, Zagreb, 2006, 355 strana; S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije,* Službeni glasnik, Beograd, 2007, 472 strane; D. Šiđanski, *U traganju za novim evropskim federalizmom,* Gutenbergova galaksija, Beograd, 2002, str. 118; G. Morgan, *The Idea of a European Superstate,* Princeton, 2005, 212 strana; E. Du Reau, *L'Idee d Europe au Xxe ciecle,* Ed. Complexe, Paris 1995, 371 strana. R. Cooper govori o *„novom evropskom poretku"* koji je rezultat nastanka EU kao „postmoderne imperije" ili specifičnog „komonvelta", videti R. Cooper, *La Fracture des nations,* Danoel, Paris, 2003, posebno str. 95-104.

ranje *Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi*[16], zaključenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, status kandidata i otvaranje pregovora o članstvu u EU sa pojedinim zemljama itd. Putem *ojačanog multilateralizma*, odnosno postepenim uključivanjem praktično celog Balkanskog prostora u evroatlanske integracije, ostvaruje se i podrška izgradnji pravno čvršćih i funkcionalnijih „država-nacija"[17]. Pre članstva u EU, zemlje regiona bile su uključene i u mnogobrojne okvire regionalne multilateralne saradnje (regionalne inicijative i organizacije) koji pružaju mogućnosti za jačanje međusobnog poverenja i unapređenje odnosa[18]. Time se postepeno podiže nivo stabilnosti balkanskog regiona u tri koraka:

- stabilizacijom na terenu i jačanjem pravne države,
- zatim, putem regionalnog multilateralizma između zemalja regiona,
- i, na kraju, uključivanjem u evropsku i/ili evroatlansku integraciju.

Članstvo u EU omogućava *evropeizaciju* i *transformaciju* državnih struktura i društava u zemaljama kandidatatima. U periodu od 2004. do 2007. godine u EU su tako ušle, pored ostalih, Mađarska, Slovenija, Rumunija i Bugarska, dok je Hrvatska postala članica 2013. godine. Treba, takođe, dodati da su u periodu od 1999. do 2009. godine u NATO, između ostalih, uključeni Mađarska, Slovenija, Bugarska, Rumunija, Hrvatska i Albanija (Crna Gora je, takođe, uključena u članstvo NATO-a 2017. godine). Takvo učešće zemalja jugoistočne Evrope u produbljenoj integraciji (u pojedinim slučajevima i sa nadnacionalnim elementima), u načelu, bi trebalo da obezbedi dugoročno stabilnije odnose u regionu.

Kriza EU, produbljena očekivanim geopolitičkim promenama koje su posledica referenduma o izlasku Velike Britanije iz EU, može da dovede u pitanje stabilnost u regionu Balkana, u meri u kojoj se EU bude bavila sobom, a ne „projektovanjem stabilnosti" na svoje susedstvo, putem procesa pregovora o proširenju, ekonomskim podsticajima i drugim oblicima saradnje.

Pri razmatranju nekog međunarodnog sistema može se, u prvom redu, poći od pitanja koje se odnosi na ravnotežu međunarodne moći (između država)[19] kao osnove stabilnosti. Drugim rečima, treba odgovoriti na pitanje da li su odnosi međunarodnih činilaca takvi da bi mogli da potencijalno izazovu sukobe ili rat, ili obrnuto, da doprinesu miru i saradnji? Kakve su okolnosti potrebne da bi se održao mir, a zatim, i da bi se ostvarili drugi unutrašnji i međunarodni ciljevi i uspostavile određene društvene vrednosti, kao sto su postojanje unu-

---

16 Od 2008. godine Pakt za stabilnost je transformisan u *Regionalni savet za saradnju* sa sedištem u Sarajevu.

17 O politici proširenja i uticaju EU, posebno na Srbiju, videti A. Kellermann et al (ed), *The Impact of EU Acession on the Legal orders of New EU Member States,* Asser Institute, The Hague, 2005, 465 strana; A. Ott and K. Inglis, *Handbook on European Enlargment,* Asser Press, The Hague, 2002, 1116 strana; S. Samardžić (prir), *Srbija u procesu pridruživanja EU,* Službeni glasnik, Beograd, 2009, 289 strana; M. Crnobrnja and A. Trbovic, *Impact Assesment of Serbia's Accession,* FEFA, Beograd, 2009, 250 strana; D. Lopandić, *Reforme EU, Zapadni Balkan i Srbija,* ECPD, Beograd, 92 strane; S. Marković (ur), *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja,* IES, Beograd, 2005, 250 strana; D. Lopandić (prir), *EU i Balkan: šta posle Soluna?*, Zbornik konferencijskih referata, Beograd, 2004, Evropski pokret u Srbiji i Friedrich Ebert Stiftung, CD izdanje.

18 E. Busek, B. Kune, *From Stabilisation to Integration, The Stability Pact for SEE,* Wien, 2010, 266 strana.

19 Za teorije rata i mira u kontekstu međudržavne ravnoteže, videti R. Aron, *Paix et Guerre entre les Nations,* Calman-Levy, Paris, 1962, 790 strana, posebno str. 103-183. Treba se podsetiti napomene S. Jovanovića da je *„država počela kao vojna zajednica"* i da *„ma koliko se njeni zadaci u toku vremena množili i razvijali,* ***država ostaje u osnovi vojna ustanova****", O državi, op.cit,* str. 36 i 38.

trašnje stabilnosti i demokratije, omogućavanje razvoja i saradnje, obezbeđenje socijalne pravde, poštovanje ljudskih prava i slično?

Relativna ravnoteža balkanskog sistema je bila privremena i, u suštini, obezbeđivana spoljnim delovanjem, odnosno uticajem velikih sila. Ako analiziramo tri nivoa stabilnosti (međunarodna/evropska, regionalna i unutrašnja/nacionalna) koji su u svakoj istorijskoj etapi bili razlozi da se obezbedi ili da poremeti postojeći balkanski sistem, možemo konstatovati da su uzroci poremećaja, koji su doveli do evolucije sistema, odnosno promene u odnosima snaga u svakoj od pređenih faza, bili sledeći:

- (sistem Bečkog kongresa): interni poremećaji (ustanci);
- (sistem Berlinskog kongresa): interni (ustanci) i međunarodni (spoljna intervencija velikih sila);
- (Versajski poredak): regionalni (balkanski ratovi) i međunarodni (svetski rat);
- (Nacistički poredak): međunarodni (svetski rat);
- (Hladnoratovski sistem): interni (slom socijalističkih režima) i međunarodni (raspad blokovske podele u Evropi).

Gornja analiza pokazuje da su činioci održanja ili remećenja (destabilizacije) dosadašnjih sistema na Balkanu, u prvom redu, imali opšti – međunarodni uzrok, a da su na drugom mestu po učestalosti bili interni razlozi u državama (neuspeh održanja unutrašnjeg društvenog i političkog sistema). Tek na trećem mestu, više kao uzgredne, konstatujemo uzroke destabilizacije sistema koji su imali regionalni karakter (odnosno sukobe između regionalnih država, poput Balkanskih ratova). Možemo, prema tome, konstatovati da potencijalni uzrok ili preduslov sukoba ili (de)stabilizacije na Balkanu, u načelu, proizilazi od, prvo, međunarodne (u prvom redu evropske) situacije, zatim od interne stabilnosti država Balkana (poput procesa separatizma ili usled socijalnih pobuna i potresa), a tek na kraju i od karaktera regionalnih odnosa.

Kao i u ranijim periodima, najnovija transformacija regionalnih odnosa na Balkanu u XXI veku, koja ima odlike procesa *balkanizacije,* mogla bi biti sistemski nestabilna, kao i bitno zavisna od spoljnih uticaja. Pod uslovom održanja relativne interne stabilnosti u svakoj od balkanskih država, dugoročnu ravnotežu, odnosno stabilnost u balkanskim odnosima, može, u prvom redu, da obezbedi proces postepenog uključivanja u evropske strukture koje se mogu posmatrati i kao neka vrsta *nadnacionalnog ili imperijalnog okvira* nacionalnim državama. Istorijska uloga Evropske unije, kao „bezbednosne zajednice" i glavnog preduslova kojim se obezbeđuje dugoročni mir i stabilnost, odnosno sprečava rat, trebalo bi da se potvrdi i na Balkanu. Naravno, stabilnost Balkana zavisi i od unutrašnje društvene i ekonomske situacije i izgradnje pravnih sistema u svakoj od država regiona. Stabilnost, takođe, zavisi i od prakse regionalne multilateralne saradnje između balkanskih zemalja, koja predstavlja jedan od elemenata u procesima *evropeizacije* nacionalnih država u jugoistočnoj Evropi[20].

---

20 Među velikim brojem regionalnih inicijativa koje smo prikazali i analizirali u knjizi: D. Lopandić, J. Kronja, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, *op. cit,* možemo navesti kao politički i ekonomski najvažnije: Regionalni savet za saradnju (RCC), CEFTA, Energetsku zajednicu u jugoistočnoj Evropi, MARI, RACVIAC, SEETO, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECP), Centralnoevropsku inicijativu (CEI), Jadransko-jonsku inicijativa (AII), Crnomorsku ekonomsku saradnju (BSEC), Dunavsku saradnju u okviru makroregionalne politike EU i druge.

U toku poslednjih decenija, na Balkanu su sve aktivniji i „neevropski" faktori, poput Rusije i Turske, koje imaju tradicionalne interese i veze na ovom prostoru. Činjenica da je, nakon širenja na Sloveniju, Bugarsku, Rumuniju i Hrvatsku, Evropska unija praktično usporila i učinila vremenski neizvesnim dalje proširenje, ostavlja u njenom „unutrašnjrm (balkanskom) dvorištu" deo regiona čija geopolitička budućnost postaje manje izvesna nego što je to bio slučaj pre desetak i više godina.

3. Proces proširenja EU i transformaciona moć Unije

Ulazak Hrvatske u Evropsku uniju (jula 2013. godine) predstavljao je ređi slučaj proširenja u istoriji EU – da se proširenje odvija individualno, odnosno da obuhvati samo jednu zemlju. U prethodnih šest ciklusa proširenja to se desilo samo jednom (1981. godine), kada je u tadašnju Evropsku ekonomsku zajednicu ušla Grčka. S druge strane, „grupna" proširenja („u paketu") bila su pravilo, od onog prvog proširenja (EEZ-a) 1973. godine na Veliku Britaniju, Irsku i Dansku, pa do „velikog praska" (*big benga*) 2004. godine, odnosno skoro udvostručenja Unije, kada je u jednom mahu u EU ušlo deset novih članica.

A. Moravčik je u jednom tekstu istakao da EU *„poseduje najefikasniji oblik projekcije moći u današnjem svetu (imajući u vidu odnose troškova i koristi) – obećanje članstva u EU"*[21]. Proces kontinuiranog proširenja Evropske unije predstavlja, na neki način, dopunu procesa integracije između njenih članica, odnosno realizaciju glavnog političkog cilja koji se navodi još od Rimskog ugovora kojim je osnovana Evropska ekonomska zajednica: stvaranje *„sve bliže unije između naroda Evrope"*[22]. U sedam rundi proširenja Unije,[23] broj prvobitnih članica nekadašne Evropske zajednice za ugalj i čelik (i EEZ-a) se povećao sa šest (1957. godine), na 28 (2013. godine), odnosno skoro se upetostručio.

Članom 49 Ugovora o EU predviđeno je da *„svaka evropska država koja poštuje vrednosti iz člana 2*[24] *i koja se angažuje na njihovom unapređenju može da zatraži da postane članica Unije...Uslovi za članstvo koji su dogovoreni u Evropskom savetu biće uzeti u obzir".*

Na samitu EU u Kopenhagenu, održanom juna 1993. godine, utvrđeni su opšti kriterijumi za ulazak u EU koji obuhvataju:

- političke kriterijume (demokratija, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, pravna država),
- ekonomske kriterijume (tržišna privreda, konkurentnost) i
- administrativno-pravne kriterijume (sposobnost prihvatanja „pravnih tekovina" EU).

---

21 A. Moravcsik, *Predgovor kineskom izdanju dela: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* Šangaj, 2008, http://www.princeton.edu/~amoravcs/publications.html.

22 Videti preambulu ugovora o EU, „Consolidated version of the Treaty on European Union", *Official Journal of the EU,* C 326, Vol. 55, 26.10.2012, str. 12.

23 Proširenja EU su išla ovim redom: **1973** – Velika Britanija, Irska i Danska; **1981** – Grčka; **1986**- Španija i Portugalija; **1995**: Švedska, Finska i Austrija; **2004**: Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Litvanija, Letonija, Estonija, Slovenija, Malta i Kipar; **2007**- Rumunija i Bugarska, **2013 -** Hrvatska. Ovde možda treba dodati i tzv. „nevidljivo" proširenje Unije na Istočnu Nemačku, nakon ujedinjenja Nemačke (**1990**) kada je bivša teritorija NDR za samo nekoliko meseci inkorporirana u tadašnju EEZ, kao deo SR Nemačke.

24 Član 2 Ugovora o EU govori o osnovnim „vrednostima" na kojima je zasnovana EU i koje obuhvataju poštovanje ljudskih prava, demokratiju, slobodu, jednakost, prava manjina i sl.

Ovim kriterijumima često se dodaje i poseban, četvrti uslov, takozvani „apsorbcioni kapacitet" Unije, što je postalo posebno aktuelno sa pojavom „zamora od proširenja".

Proširenje EU, uz paralelno širenje NATO saveza, predstavljalo je osnovni geopolitički trend u Evropi nakon kraja Hladnog rata, odnosno tokom poslednje dve decenije. Iako je, relativno naglo, širenje Unije na istok izazvalo i odgovarajuće negativne reakcije, ovaj proces se, sve do poajve „multikrize" u EU, generalno smatrao za veliki politički i ekonomski uspeh kojim su istovremeno prevaziđene stare podele na zapad i istok kontinenta i koji je otvorio put za brzu transformaciju i modernizaciju istočnoevropskih zemalja, kao i ukupno političko i ekonomsko stabilizovanje prostora koji se nalazi između nekadašnje zapadne Evrope i granica bivšeg SSSR-a.

Sve do zaključenja Ugovora iz Mastrihta, krajem osamdesetih godina prošlog veka, jačanje „federalne" ili „nadnacionalne Evrope" predstavljalo je glavnu ideološku opciju u evoluciji Evropskih zajednica. „Nadnacionalni federalizam" kao opcija, uz „neofunkcionalizam", kao metod integracije, nakon zaključenja Ugovora iz Mastrihta postepeno su gubili u nadmetanju sa opcijom unapređenja integracije putem metoda „međuvladine" (klasične) saradnje između članica EU[25].

Ne treba zaboraviti i da je ključni geopolitički događaj u Evropi nakon rušenja Berlinskog zida – ujedinjenje Nemačke – realizovan, pa i međunarodno prihvaćen, uz dogovor o daljem razvoju evropske integracije. S jedne strane, nemački kancelar Kol je obezbedio pristanak Francuske (a u manjoj meri i Velike Britanije) za brzo nemačko ujedinjenje prihvatanjem predloga o paralelnoj daljoj političkoj integraciji EU i stvaranju monetarne unije (Ugovor iz Mastrihta)[26]. S druge strane, i samo ujedinjenje Nemačke, odnosno inkorporacija istočnonemačkih *landera* u pravni sistem SR Nemačke i (tadašnje) Evropske zajednice, podrazumevalo je proširenje celokupnog pravnog *acquis*-a („pravnih tekovina") Zajednice na teritoriju Istočne Nemačke. Uključenje teritorije Istočne Nemačke u pravni prostor EU predstavljao je specifičan, *ad hoc* i jedinstven primer proširenja Unije, koji je obavljen za *manje od godinu dana*. Međutim, bez obzira na „uokviravanje" ili određeno nadziranje Nemačke procesima evropske integracije, ostala je suštinska geopolitička činjenica, koju je istakao Z. Bžežinski da je *„ujedinjenje Nemačke krajem 1990. godine imalo za posledicu ogromno pomeranje u centru evropske političke gravitacije, kao i na nivou globalne geopolitičke ravnoteže...Ponovo ujedinjena i nova samouverena Nemačka dala je podsticaj sledećem talasu evropskih integracija, kao i NATO ekspanziji"*[27]. Ova konstatacija je postala još aktuelnija sa razvojem velike evrokrize, nakon 2008. godine, koja je još vidljivije izbacila u prvi plan ekonomsku dominaciju Nemačke u ovkiru Unije i evrozone.

---

25 Perry Anderson, *The New Old World,* Verso, London, 2009, 547 strana, posebno str. 47-137. Videti, takođe, novije tekstove u: E. Jones et al, *The Oxford Handbook of the EU, op.cit,* posebno W. Sandholz, A. Sweet, „Neo-Funcionalism and Supranational Governance", str. 18-34, kao i M. Pollack, „Realist, Integrovenmentalist and Institutionalist Approach", str. 3-18.

26 *„U Parizu su od marta 1991. godine...(razumeli)...da se pokretanje evropske izgradnje, sa nemačkim ujedinjenjem i raspadom SSSR-a...sada ukazalo kao jedino sredstvo kontrolisanja Nemačke"*, videti Ž.A. Sutu, *op.cit,* str. 337, takođe str. 331-345. O američkim gledanjima na ujedinjenje Nemačke, videti sjajnu studiju Z. Bžežinskog, *Druga šansa Amerike, Tri predsednika i kriza američke supersile,* Službeni glasnik 2009, 140 strana, posebno str. 35-42. Za pravno-filozofsko tumačenje Ugovora iz Mastrihta, videti Dž. Vajler, *Ustav Evrope,* Filip Visnjić, 2002, posebno str. 60-118.

27 Z. Bžežinski, *op.cit,* str. 38. U istom smilsu, videti H. Kisindžer: *„Nemačka je toliko ojačala da postojeće evropske institucije ne mogu same da uspostave ravnotežu između nje i njenih evropskih partnera",* u: *Diplomatija II,* Beograd 1999, str. 729.

4. Pojedine etape proširenja EU

Velika Britanija i prvo proširenje Evropskih zajednica

Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske (u nastavku: Velika Britanija) je, kao alternativu Zajednici, formirala *Evropsko udruženje slobodne trgovine (EFTA)*, da bi, zatim, potovo promenila stav (između ostalog, nakon reevaluacije okolnosti nastalih nakon Suecke krize) i podnela zahtev za članstvo u Evropskim zajednicama. Ovaj zahtev Francuska je, tokom šesdesetih godina prošlog veka, dva puta blokirala, da bi, nakon odlaska De Gola sa kormila francuske države, došlo do promene u francuskom stavu. De Gol je ulazak Velike Britanije video kao uključivanje u Zajednicu „trojanskog konja" koji predstavlja interese SAD-a, što je donekle bio paradoksalan stav, imajući u vidu da su Zajednice i nastale uz jaku američku podršku. Sa dolaskom Pompidua za predsednika Francuske, Velika Britanija je, najzad, uz Irsku i Dansku, 1973. godine uključena u Evropske zajednice. Međutim, to nije bio kraj u traženju odgovarajućeg „položaja" V. Britanije. Čim su konzervativnu vladu E. Hita zamenili laburisti, u V. Britaniji je organizovan referendum o članstvu (1975. godine), koji je dao pozitivan odgovor. Ipak, Britanija je decenijama i dalje nastojala da promeni neke uslove svog članstva, što je bilo posebno karakteristično za period premijerke M. Tačer, koja je neko vreme blokirala usvajanje budžeta EZ-a, do prihvatanja, takozvanog, „kompromisa iz Fontenbloa" (1984. godine)[28], na osnovu koga je V. Britanija imala pravo na kontinuirani povraćaj svojih izdvajanja za budžet Evropske unije. Velika Britanija je izbegla da se uključi u *evrozonu*, a ne primenjuje u potpunosti ni pravila o eliminisanju prepreka na kretanje fizičkih lica iz Šengena, tako da se moglo govoriti o određenom specijalnom statusu Velike Britanije u pojedinim ključnim evropskim politikama.

Sa početkom pregovora o *bregzitu* (19. juni 2017. godine) svedoci smo neke vrste „obrnutih pregovora", sličnih proširenju unazad, odnosno o brojčanom i fizičkom umanjenju Unije, što će u suštini dotaći slična ili ista pitanja, kao i u slučaju proširenja (funkcionisanje zajedničkog tržišta, primena *aquis*-a, uslovi funkcionisanja četiri slobode itd). Kao prethodna pitanja za opšte rešenje odnosa sa Velikom Britanijom, EU je istakla: položaj građana iz zemalja EU u V. Britaniji (i recipročno), pitnaje fizičke kontrole prelaza između V. Britanije i Irske i finasijska pitanja (visina preostalih sredstava koja bi V. Britanija trebalo da uplati u budžet EU, odnosno buduće finasijske obaveze V. Britanije).

Grčka, Portugal i Španija – mediteransko proširenje Evropskih zajednica (drugo i treće proširenje)

Za razliku od prvog proširenja EZ-a koje je, u načelu, trebalo da reši pitanje odnosa u trouglu „velikih" zapadnoevropskih država (Francuska, SR Nemačka, Velika Britanija), *drugo i treće proširenje* su direktno usledili kao nastojanje da se stabilizuju i ojačaju „novopečene" mlade demokratije u tri mediteranske zemlje, koje su krajem sedamdesetih godina prošlog veka promenile svoje dugogodišnje desničarske autoritarne režime. Iako je ova politika u strateškom smislu bila nesporna i podržana je od strane SAD-a, proces samog proširenja

28 Za opis samita u Fontenblou i ulogu predsednika Miterana, videti Jacques Delors, *Memoires,* Plon, Paris, 2004, 633 strane, str. 224-226.

nije bio sasvim jednostavan. U slučaju Grčke, Komisija je prvobitno dala negativno mišljenje o (ekonomskim i administrativnim) mogućnostima Grčke da se prilagodi uslovima ulaska u Evropske zajednice. Zbog toga je predložila duži period priprema, pre otvaranja formalnih pregovora. Međutim, to mišljenje nije prihvaćeno od strane Saveta ministara koji je, u prvom redu, pod uticajem Francuske, dao „zeleno svetlo" za pregovore o članstvu Grčke u EEZ-u. Proces ulaska Grčke je trajao oko šest godina (pristupila EU 1981. godine), a sami pregovori oko tri godine, što ilustruje relativnu jednostavnost, odnosno kratkoću *aquis*-a EZ-a (ukupne količinu propisa) u to vreme. Još duže su trajali pregovori Španije i Portugalije o članstvu (oko sedam godina, pristupile EU 1986. godine) što, međutim, nije bila posledica političkih, nego isključivo ekonomskih okolnosti, odnosno strahovanja Francuske i Italije da će španska mediteranska poljoprivredna proizvodnja predstavljati dodatnu jaku konkurenciju njihovoj poljoprivredi. Posmatrano iz geopolitičkog ugla, ulazak tri mediteranske zemlje u EU imao je uz ekonomske i vrlo pozitivne političke efekte u smislu stabilizovanja njihovih unutrašnjih političkih sistema, odnosno podrške procesima njihove demokratizacije i „evropeizacije", kao i definitivnog vezivanja za sistem zapadnoevropskih demokratija[29].

Četvrto proširenje: EFTA zemlje (Švedska, Austrija i Finska)

Četvrto proširenje je nastupilo u prvoj polovini devedesetih godina prošlog veka (1996. godine), nakon zaključenja Ugovora iz Mastrihta, ujedinjenja Nemačke, raspada istočnog bloka, odnosno u potpuno novom geopolitičkom ambijentu u Evropi. Stoga, ono nije bilo samo posledica ekonomskih potreba pojedinih EFTA zemalja da dobiju bolju poziciju u okviru realizacije „unutrašnjeg tržišta" EU (znameniti cilj „*Evropa 92*"), nego i želje tradicionalno neutralnih zemalja (Švedske, Finske i Austrije) da vode aktivniju i fokusiraniju međunarodnu politiku u okviru zapadnog sistema nakon pada Berlinskog zida. Zanimljivo je da je jedina NATO članica u ovoj grupi – Norveška – i pored završenih pregovora o članstvu u EU, nakon negativnog referenduma ipak odustala (po drugi put) od ulaska u Uniju[30]. Pregovori o proširenju nisu tekli sasvim glatko ni kada se radi o ostale tri zemlje. Naime, ideja o daljem širenju Unije, posebno na neutralne zemlje, izazvala je određeni otpor u pojedinim krugovima EU, posebno kod onih koji su u prebrzom i prevelikom širenju Unije videli opasnost od razvodnjavanja tradicionalnih federalnih ciljeva Unije i postepenog odustajanja od izgradnje evropskog identiteta, baziranog na idejama Šumanove deklaracije i drugih osnivačkih akata Evropskih zajednica. Stoga je Komisija EZ-a, pod vodstvom njenog predsednika Žaka Delora, u prvoj fazi predložila alternativu punopravnom članstvu u EU, odnosno neku vrstu delimične, samo ekonomske integracije EFTA zemalja putem stvaranja *Evropskog ekonomskog prostora (EEP)*. Stvaranje EEP-a nije, međutim, zaustavilo tri veće zemalje EFTA da, zatim, zatraže i realizuju punopravno članstvu u EU[31].

---

29 Videti M.T. Bitsch, *Histoire de la construction europeenne de 1945 a nos jours,* Ed. Complexe, Bruxelles, 1996, str. 216-232; takođe, T. Judt, *Postwar, op.cit*, str. 526-529. O članstvu Portugala, videti *Portugal. A European Story,* (A. De Vasconselos, M.J. Seabra, eds), Primcipia, Cascais, 2000, 206 strana.

30 Prvi put Norveška je trebalo da bude uključena u EEZ zajedno sa Velikom Britanijom, Irskom i Danskom.

31 O EFTA i EEP-u videti O. Tuusvuori, „EFTA, relations with other countries and the EEA", u: *Principles and Elements of Free Trade Relations, 40 years of EFTA Experience,* (H. Tschani and O. Tuusvuori, ed), Geneve, 2000, str. 71-87.

5. Proširenje viđeno kao „objedinjenje Evrope“ (peto i šesto proširenje)

Tektonske geopolitičke promene u Evropi s početka devedesetih godina prošlog veka – nestanak SSSR-a, kao i istočnog bloka – vrlo brzo su otvorile pitanje formiranja „nove evropske (političke) arhitekture“, odnosno organizacije novog posthladnoratovskog poretka u Evropi. Pojavilo se više ideja ili alternativa, poput inicijative francuskog predsednika Miterana o formiranju evropske „konfederacije“ od Atlantika do Vladivostoka, koja bi obuhvatila i prostor (u tom momentu još uvek postojećeg) SSSR-a. Ipak, orijentacija novih vlasti u istočnoevropskim zemljama, koje su u tom pogledu imale podršku SAD-a, bilo je što brže uključivanje u postojeće evroatlanske strukture, odnosno, u prvom redu, u NATO i Evropsku uniju. Tako je Evropska unija, nakon 1991. godine, zadobila ulogu jednog od glavnih stožera, odnosno centara nove evropske arhitekture – neke vrste političkog i ekonomskog „objedinitelja“ Evrope, što je podrazumevalo njenu duboku transformaciju u odnosu na funkcije koje je nekada imala „mala Evropa“ (Evropske zajednice).

Na izvestan način, sve reforme EU (od Ugovora iz Mastrihta 1992. godine, kao i naredne reforme – Ugovor iz Amsterdama 1997. godine, Ugovor iz Nice 2001. godine, predlog ugovora o Ustavu Evrope 2004. godine, Ugovor iz Lisabona 2007. godine) predstavljale su (više ili manje uspele) pokušaje zemalja EU da prilagode svoju novu organizaciju široj Evropi, odnosno zadatku koji je dobila nakon pada Berlinskog zida[32]. Iako sam cilj – uključivanje zemalja centralne i istočne Evrope u EU – nikada nakon 1991. godine nije bio sporan – postavljalo se istovremeno pitanje obima i dinamike proširenja EU na istok. EU je u tom periodu uvela, ne samo preciznije kriterijume za kandidate za članstvo, nego i sasvim novu metodologiju pripreme pregovora („pretpristupna strategija“, „partnerstvo za pristupanje“)[33]. Kao i u ranijim slučajevima proširenja, ovaj put i iz više razloga, stare članice EU su pokazivale određenu rezervu prema (pre)brzom i nedovoljno pripremljenom proširenju Unije. Rat u bivšoj SFRJ i pokušaj puča u Moskvi (1991. godine) uticali su da geopolitički razlozi prevladaju i da zemlje EU, bar u načelu, 1993. godine u Kopenhagenu, svečano najave cilj i uslove proširenja na istok. Istovremeno, kako na to ukazuje T. Džad, nakon Ugovora iz Mastrihta koji je objektivno otežao proširenje EU, došlo je, s druge strane, do podsticaja za brže proširenje NATO-a na istok, kao neku vrstu „kompenzacije“ sporijem procesu širenja Unije[34].

Izvesno otezanje procesa proširenja EU pokušano je i prilikom usvajanja strategije proširenja, koju je usvojila Komisija EU zajedno sa strategijom internih reformi, nazvanom „Agenda 2000“ (iz 1997. godine)[35] i koja je podrazumevala postepenije proširenje EU u više etapa. Zemlje kandidati su bile podeljene u dve grupe: grupu „Luksemburg“, odnosno one

32 O pitanju reorganizacije evropskog i svetskog poretka nakon propasti SSSR-a, videti Z. Bžežinski, *Druga šansa Amerike, Tri predsednika i kriza američke supersile, op. cit*, str. 31-50.

33 K. Inglis, „The Pre-accession Strategy and the Accession Partnership“, u: *Handbook on European Enlargment, A Commentary on the Enlargment Process,* (Andrea Ott and Kirstyn Inglis, ed), Asser Press, The Hague 2002, 1116 strana, str. 103-143.

34 T. Judt, *Postwar, op.cit,* str. 716-720.

35 European Commission, *Agenda 2000, For a stronger and wider Europe,* COM (97) 2000 final, Brussels, 15. jul 1997.

spremnije za članstvo (Češka, Mađarska i druge) i „Helsinšku grupu" – one manje spremne (na primer Slovačka i druge)[36]. Ipak, čini se da su geostrateški imperativi, posebno strah od destabilizacije regiona u vreme sukoba oko Kosova i bombardovanja Srbije (1999. godine) uticali na stratešku odluku da se proširenje EU (kao i NATO-a) ubrza i što pre kompletira. Tako su pregovori o proširenju sa skoro svim kandidatima (osim sa Turskom) završeni još 2003. godine, da bi u maju 2004. godine došlo do istorijski najvećeg (po broju zemalja i teritoriji) proširenja EU na deset novih zemalja, kojima su se ubrzo pridružile i Rumunija i Bugarska (2007. godnine)[37]. Teritorija i stanovništvo Unije su odjednom povećani za oko petinu, dok je privreda proširena samo za oko 5%.

Evropska komisija je u studiji koja se odnosi na ekonomske efekte proširenja EU iz 2004. godine konstatovala, između ostalog, da je proces proširenja Unije u periodu od 2000. do 2008. godine podstakao rast BNP-a u zemljama kandidatima u istočnoj Evropi u proseku za 1,75% iznad očekivanog proseka rasta, odnosno onog koji bi se desio da nije bilo proširenja[38]. Proces proširenja je omogućio značajno povećanje javnih i privatnih investicija u zemljama kandidatima, direktno podstakao ciklus izgradnje saobraćajnih i drugih infrastruktura, uticao na porast opšte konkurentnosti privrede, kao i na tendenciju približavanja proseka razvijenosti u siromašnijim zemljama kandidatima i proseka u EU (konvergenciju). Proces *konvergencije* je u periodu od desetak godina (od 1999. do 2008. godine) bio vrlo dinamičan, pa je prosečni BNP novih istočnoevropskih članica EU dostigao oko 50% (sa oko 40%) od prosečnog BNP-a zemalja EU. Na primer, u odnosu na prosek u EU u periodu od 2000. do 2008. godine, prosečan BNP Bugarske je porastao sa 28% na 39%, u slučaju Češke on je porastao sa 69% na 82%, a prosek Slovenije je sa 79% dostigao 92%. Slično se desilo i sa BNP-om svih ostalih novih članica EU iz centralne i istočne Evrope.

Širenje EU do granica nekadašnjeg SSSR-a (pa i preko tih granica, ako uzmemo u obzir tri baltičke zemlje), značilo je u svesti donosilaca glavnih strateških odluka na zapadu da se u najvećem delu realizovao cilj „objedinjavanja" Evrope. Osim toga, „veliki prasak" se pokazao veoma uspešnim, jer je EU kao organizacija nastavila da funkcioniše na relativno zadovaljavajući način (bar do pojave velike izbegličke krize 2015. godine).

Ekonomski efekti ovog proširenja su, takođe, bili pozitivni. Međutim, skoro udvostručen broj članica (od 15 na 27) u periodu od samo tri godine (2004-2007) stavio je organe i način funkcionisanja Unije pred posebne izazove. Brzo i sveobuhvatno proširenje EU podrazumevalo je i duži period naknadnog „varenja", odnosno prilagođavanja novoj strukutri EU. Ono je

---

36 U „napredniju" grupu (takozvana „Luksemburška grupa") bile su uključene Mađarska, Poljska, Češka, Slovenija, Estonija i Kipar, a u drugu grupu (takozvana „Helsinška grupa") pored Slovačke i Letonija, Litvanija, Malta, Bugarska i Rumunija, videti T. Judt, *Postwar, op.cit,* str. 721.

37 *„U stvari, rat oko Kosova 1999. godine bio je ključan za redefinisanje evropske agende za region. Bez podrške ratu oko Kosova i revidirane procene njihovog položaja kao relativnih stubova stabilnosti i jugoistočnoj Evropi, Rumunija i Bugarska se ne bi kvalifikovale za pregovore o proširenju na Evropskom savetu u Helsinkiju",* videti I. Kempe, W. Van Meurs: „Europe beyond EU enlargment", u: *Prospects and Risks Beyond EU Enlargment, SE Europe: Weak States and Strong International Support,* (W. Van Meurs, ed) Leske, Opladen, 2003, str. 63.

38 European Commission, „Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges", *European Economy,* 1, 2009, 228 strana. U brojnoj literaturi o efektima poslednjeg ciklusa proširenja EU, videti *Enlarging the EU: Effects on the new Member States and the EU,* (G. Avery, A. Faber, A. Schmidt ed) TEPSA, Brussels, 2009, http://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0017/71054/Enlarging_the_European_Union.pdf.

izazvalo i „mamurluk", odnosno „zamor od proširenja" u javnosti jednog dela starih članica EU (Francuska, Holandija, SR Nemačka...), iznova otvorilo stara pitanja evropskog identiteta, uloge nacionalne države i suštinskih ciljeva evropske integracije.

„Egzistencijalna pitanja" daljeg razvoja Unije, otvorena neuspehom referenduma o Ustavnom ugovoru iz 2004. godine, samo su pojačana nakon pojave izuzetno oštre i duboke ekonomske krize u evrozoni i problema povećanja javnih dugova jednog dela članica EU, posebno onih na jugu. Kako smo već istakli, ekonomska kriza, nastala 2008. godine, nije sasvim prevaziđena ni skoro deceniju kasnije, odnosno trajala je duže nego bilo koja ranija ekonomska kriza u EU[39].

6. Proširenje EU i Zapadni Balkan

U julu 2013. godine, u Evropsku uniju je ušla Hrvatska kao njena 28. članica[40]. Početkom 2013. godine, tri zemlje kandidati su vodile pregovore za članstvo u EU (Turska[41], Island[42], Crna Gora[43]). Srbija je, faktički, počela pregovore početkom 2014. godine, dok je Makedonija zvanični „kandidat" u očekivanju odluke o otpočinjanju pregovora još od 2005. godine. Albanija je zvanični kandidat za članstvo EU od 2014. godine, dok je BiH podnela zahtev za članstvo Unije 2016. godine[44]. Ovo pokazuje da ni „mamurluk od proširenja", a ni duboka kriza dugova nisu u potpunosti zaustavili proces proširenja, iako su ga značajno usporili. EU i dalje važi kao „mirovni projekt". Stoga je prirodno da se Unija dalje proširi na prostore koji su nekada činili Jugoslaviju i koji, uz Albaniju, čine današnji „Zapadni Balkan", odnosno neku vrstu unutrašnjeg dvorišta (ili „mekog trbuha") EU. Za razliku od debate o članstvu Turske u EU, još niko nije doveo u pitanje geostratešku logiku i „prirodnost" procesa zaokruženja Unije na prostoru Zapadnog Balkana. Kao i u prethodnim proširenjima, debata se pre svega odnosi na pitanje obuhvatnosti, metodologije i dinamike proširenja. U tom smislu, prethodne faze širenja Unije sadrže određene lekcije.

Kako je već odavno ukazao T. Džad, evropski „projekt" od samog početka u sebi ima nešto „šizofreno". Dok se s jedne strane, načelno proklamuje politika „otvorenih vrata" prema zemljama kandidatima iz Evrope, sam proces unutrašnjeg usložnjavanja Unije neprestano

---

39 Iako se smatra da je 2012. godina predstavlja ekonomski kraj akutnog perioda krize, ona je u formi „gregzita", odnosno krize grčkih dugova, kao i pitanja održivosti bankarskog sektora i javnih dugova u zemljama poput Italije ili Španije, nastavljena i kasnije. Videti,. Takođe, Duško Lopandić, „Evrokriza i budućnost EU", *Međunarodna politika,* LXII, br. 1144, okotbar-decembar 2011, str. 5-18; Duško Lopandić, *Reforma EU, Zapadni Balkan i Srbija,* ECPD, Beograd, 2007, 93 strana.

40 O ulasku Hrvatske u EU, videti *Hrvatska nadomak cilja – kako uspješno djelovati u EU,* (M. Vlašić, P. Goran ur), Zagreb 2010, 129 strana; *Hrvatska i evropska unija, Prednosti i izazovi članstva* (S. Tišma, V. Samardžija, K. Jurin, ur), IMO, Zagreb 2012, 178 strana; M. Staničić, *Dugo putovanje Hrvatske u EU,* Zagreb 2005, 286 strana.

41 Turska zvanično pregovara od 2005. godine.

42 Island je zamrzao pregovore o članstvu 2013. godine i povukao se iz pregovora o članstvu 2015. godine.

43 Crna Gora je otpočela pregovore 2012. godine.

44 Ovom spisku treba dodati i specijalni status teritorije Kosova, u odnosu na koji je Evropska komisija u aprilu 2013. godine predložila zaključenje „Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju". Kosovo su priznale 23 države članice EU, ali ga nisu priznale Španija, Rumunija, Slovačka, Kipar i Grčka.

podstiče povećavanje tehničkih i funkcionalnih prepreka za ulazak, koji za svakog novog kandidata postaju sve složenije[45]. Pregovori za ulazak u članstvo predstavljaju dugotrajan, višegodišnji proces pregovora, bolje rečeno usklađivanja zakonodavstva zemlje kandidata sa celokupnim pravnim *acquis communitaire* („pravne tekovine" – preko stotinu hiljada stranica pravnih propisa) u okviru 35 poglavlja koja su obuhvaćena pregovorima.

Proces počinje sa analizom uporedivosti zakonodavstva zemlje kandidata sa „pravnim tekovinama" EU (*screening process*), a zatim se nastavlja putem daljeg usklađivanja zakonodavstva zemlje kandidata po sektorima, ako je potrebno na bazi posebnih „merila" (*benchmarks*). Tokom pregovora, dogovaraju se eventualni prelazni periodi za pojedine sektore (nakon ulaska u članstvo) – posebno za sektore kod kojih je brzo usklađivanje nemoguće (na primer, životna sredina, saobraćaj i infrastrukture, zaštita potošača, neki standardi i tehnički propisi i slično).

U suštinskom smislu, proces pregovaranja za članstvo, odnosno uključivanje u EU na dugoročan način menja strukturu zemlje kandidata, utiče na stabilnost njenog političkog sistema, doprinosi demokratizaciji, podstiče i modernizuje privredu, kao i državni aparat i celokupan pravni sistem. U tom smislu, efekti ulaska u EU su višestruki i u načelu vrlo pozitivni. Može se konstatovati iz prakse da su prethodni talasi proširenja, a posebno oni koji su obuhvatili zemlje juga (Mediteran) i istoka Evrope doprineli geopolitičkoj stabilnosti, kao i ekonomskom prosperitetu tih evropskih oblasti[46].

Bez obziran na sporost i sporna pitanja, opšti kratkoročni i srednjoročni efekti ulaska u članstvo EU za nove zemlje članice su bili globalno pozitivni. Oni su, između ostalog, značili sledeće:

- došlo je do veće političke i regionalne stabilnosti zemalja koje su ušle u članstvo EU,
- olakšan je proces tranzicije ka izgradnji pravne države i demokratizaciji,
- ojačani su međunarodni i geopolitički položaj zemlje koja je ušla u EU,
- ostvareni su modernizacija administracije i pravnog i ekonomskog sistema („evropeizacija"),
- ojačan je ekonomski položaj zemlje, tržišni uslovi poslovanja i konkurentnost privrede,
- došlo je do povećanja stope rasta i standarda u tim zemljama, kao i u celoj EU,
- olakšan je sveukupan proces dostizanja nivoa srednje razvijenosti.

Posmatrajući iskustvo ranijih ciklusa proširenja, može se konstatovati da ovi pozitivni efekti započinju rano u procesu proširenja, odnosno sa samim početkom pregovora, a ne tek na njihovom kraju, odnosno ulaskom u članstvo EU. Na primer, u načelu do porasta stranih direktnih investicija dolazi „unapred", pošto se strane kompanije pozicioniraju na novim

---

45 T. Judt, *Postwar, o.cit,* str. 717-718.

46 O srednjoročnim i dugoročnim ekonomskim efektima proširenja koji podsticajno utiču na rast BDP-a i proces usklađivanja nivoa BDP-a između, manje i više razvijenih, evropskih zemalja, videti studiju Svetske Banke, koja je EU nazvala „mašinom za konvergenciju" (*convergance machine*): I.S. Gill, M. Raiser, *Golden Growth, Restoring the lustre of the European economic model,* the World Bank, Washington 2012, 102 strane, posebno str. 35-49. Možemo, ipak, ukazati da se to pre odnosi na period do velike ekonomske krize (2008. godine) od kada su efekti konvergencije manje jasni. Videti i raspravu na temu „evopeizacije" u zemljama članicama kod U. Sedelmeiera, „Europeisation", u E. Jones et al, *The Oxford Handbook of the EU, op.cit*, str.825-840.

tržištima koja su viđena da uskoro postanu deo velikog unutrašnjeg tržišta Unije i gde političko-ekonomski ambijent i pravno-političke garancije postaju sve povoljnije, predvidljivije i stabilnije. Nekada nerazvijene evropske zemlje, poput Irske, Portugala ili Grčke, postale su, zahvaljujući članstvu u EU, tehnološki visokorazvijene ili srednje razvijene zemlje[47].

Zbog svih gornjih razloga proces ulaska u EU predstavlja i nacionalni interes i strateško pitanje u razvoju Republike Srbije.

Na osnovu iskustava iz sedam krugova proširenja EU, možemo, takođe, izvući sledeće opšte zaključke o *političkim elementima procesa proširenja:*

- odluka zemalja EU o proširenju je, u suštini, uvek zasnovana prvenstveno na političkim procenama i, kao što smo videli, ni u jednom slučaju prilikom dosadašnjih proširenja odluka o počinjanju pregovora nije donošena ni lako ni brzo;
- u jednom broju država članica EU uvek postoji određeni otpor (kod javnosti, u delovima političkih struktura i slično) i negativna inercija kada se radi o (prebrzom) širenju Unije. Ovo je pojava sa kojom treba računati i u budućnosti, posebno u kontektu sve šireg „evroskepticizma" koji je često pomešan i sa pojavama ksenofobije;
- pregovori o proširenju traju dugo – u dosadašnjim slučajevima od pet godina pa do pune decenije. Sa svakim novim pregovorima oni imaju tendenciju da se još više produže. To je posebno vidljivo kada se radi o pregovorima sa zemljama Zapadnog Balkana;
- veoma je važno da zemlja kandidat u procesu otvaranja i vođenja pregovora o članstvu obezbedi dovoljan stepen političke podrške od strane velikih zemalja članica, i to, u prvom redu, od zemalja poput Nemačke i Francuske, kao i od susednih zemalja, Italije, Španije i drugih;
- proces proširenja je dvosmeran i uzajamno podstičući i u političkom smislu. Ovo, na primer, znači da, s jedne strane, politički stavovi članica EU utiču na perspektive i dinamiku pregovora sa određenom zemljom kandidatom. S druge strane, stepen pokazane energije i političke volje od strane svake zemlje kandidata za ulazak u članstvo EU utiče na dinamiku pregovaranja;
- politička spremnost za širenje EU ne znači i dobjanje rešenja unapred, odnosno prečice za rešenje brojnih tehničkih, ekonomskih, socijalnih i drugih pitanja koja se mogu otvoriti tokom pregovora i koja često usporavaju pregovore;
- u prethodnim dekadama proširenja na istok, širenje EU i širenje NATO-a su bili skoro sinhronizovani. Ovo, međutim, nije obavezno pravilo i ne mora da važi za svaku zemlju na Zapadnom Balkanu i za svaki period. Nema, međutim, sumnje da prethodno članstvo u NATO-u može da olakša ulazak u EU, kako će se verovatno pokazati i u najnovijem slučaju Crne Gore;
- proces proširenja EU na Zapadni Balkan se odvija sporije nego proces uključenja zemalja centralne i istočne Evrope u EU. Ovo je rezultat manjeg političkog interesa unutar EU za proširenje, krize u EU, kao i, još uvek, nedovoljne spremnosti u zemljama

47 Videti, između ostalog, I. Berend, *Evropa posle 1980,* Beograd, 2012, Arhipelag, Službeni glasnik, 332 strane, posebno str. 191 i dalje. O uticaju članstva u EU na portugalski razvoj, videti, na primer, *A portrait of Portugal, facts and Events,* (A. Reis, ed), Instituto Camoes, Lisbon, 2007, str. 203-229.

kandidatima ZB za članstvo u EU. Sporost pregovora ne mora, međutim, da ima uvek samo negativne efekte, imajući u vidu da se jedan deo koristi od članstva u EU (na primer, porast stranih investicija, proces „evropeizacije" i drugo) realizuje i pre samog punopravnog članstva;

- još uvek ne može sa sigurnošću proceniti da li će u budućnosti proces ulaska zemalja Zapadnog Bakana imati formu „regate" (ulazak „jedan po jedan") ili „konvoja" (uključivanje „u paketu" od po nekoliko zemalja). Iako je za sada načelo „regate" pravilo, kriterijumi racionalizacije i praktičnosti, kao i neke geostrateške procene mogu da utiču da zemlje EU odluče da se, u za sada još uvek nedefinisanoj budućnosti, vrate na običaj proširenja „u paketu";
- na dalje proširenje će dobrim delom uticati sposobnost Unije da prevaziđe postojeće stanje unutar EU. Bregzit je doneo novo i veliko opterećenje, kada je u pitanju dalji razvoj EU, kao i proces proširenja. Forma daljeg proširenja će zavisiti i od načina na koje se reše budući odnosi EU i Velike Britanije. Verovatno formiranje Evrope u vidu „više brzina" ili „koncentričnih krugova", značiće da će zemlje Zapadnog Balkana, nakon čekanja u „predvorju" i posle dugih pregovora, biti uključene u „spoljni krug" članica (onih koje, na primer, neće biti uključene u evrozonu i sistem koji se razvije u okviru „bankarske unije", u sistem Šengena i slično).

Mogu se, takođe, očekivati i alternativni predlozi za odnose EU prema zemljama kao što su Velika Britanija, zemlje EFTA, Turska ili Ukrajina (poput produbljenog „evopskog partnerstva" i slično).

7. Zapadni Balkan i evropska integracija

Ako se posmatraju sadašnji kandidati za članstvo u Evropskoj uniji i dužina pregovora o članstvu, mogu se konstatovati izuzetno velike oscilacije vremenskog faktora, što je opet posledica političkih, a ne tehničkih činilaca. U tom pogledu, Turska je negativni *šampion*, imajući u vidu da je zaključila sporazum o pridruživanju sa EEZ-om (koji kao cilj predviđa članstvo) još 1963. godine, a da je formalni zahtev za članstvo podnela pre 30 godina (1987. godine). Makedonija je drugi poseban slučaj, jer je kandidaturu podnela 2004. godine, zvaničan kandidat je postala 2005. godine, ali (zbog suprostavljanja Grčke) ni do danas nije otpočela pregovore.

Jedna decenija, odnosno ono što se podrazumeva kao srednje dug period, iskustveno predstavlja realan i razuman rok za jednu političku generaciju (dva do dva i po politička ciklusa/mandata) da završi određeni projekt, poput ostvarenja članstva u Evropskoj uniji. S druge strane, proces koji u ove svrhe traje, na primer, dve decenije ili duže**,** predstavlja već preveliko korišćenje, gubitak ili rasipanje vremena – tog ograničenog resursa – od strane cele jedne (ne samo političke) generacije: oni koji su bili mladi, nakon dve decenije su ušli u srednje godine; oni koji su bili srednjih godina, našli su se na kraju karijere. Kašnjenje celog prostora bivše Jugoslavije (osim Slovenije) u procesu evropske integracije, doveo je do neke vrste osećaja *„potrage za izgubljenim vremenom"*, što je jedan od razloga za nastanak, tako-

zvane, *„estetike beznađa"* (kako je to definisao A. Kostić, predsednik SANU-a), kao prisutnog mentaliteta u pojedinim društvenim grupama na Balkanu, uključujući posebno mlade.

Ako posmatramo republike bivše Jugoslavije, možemo konstatovati (pre)veliki vremenski nesklad u ritmu integrisanja u EU (kao posledicu ratnih i drugih sukoba) – Slovenija je podnela zahtev za članstvo 1996. godine i uspela da se uključi u EU osam godina kasnije (2004. godine), odnosno u prvom krugu zemalja centralne i istočne Evrope. Hrvatska je podnela zahtev 2003. godine, a postala članica skoro deset godina kasnije (2013. godine). Nije slučajno da su dve najzapadnije i najrazvijenije bivše jugoslovenske republike prve uključene u EU, iako je to proizvelo dodatne i nove oblike *heterotemporalnosti* u, ionako, neusklađenu društvenu i političku integracionu dinamiku Balkana.

Hrvatska će u ovoj deceniji verovatno biti jedina nova članica EU. Evropska unija je nakon uključenja Hrvatske proglasila, takozvani, „novi pristup" pregovorima o pristupanju, što sadržinski znači uključenje više raznih tehničkih preduslova za otpočinjanje i tok pregovora, a, iz vremenskog ugla posmatrano, usporavanje i razvlačenje svake od uobičajenih etapa, kao i uvođenje novih – od podnošenja zahteva, pa do zaključenja ugovora o članstvu. Predsednik Evropske komisije, Ž.K. Junker, je izjavio da tokom mandata njegove Komisije (izabrane 2014. godine na mandat od pet godina) nema daljeg proširenja EU. Gubitak entuzijazma Evropske komisije za proširenje ogleda se i u činjenici da će ove godine izostati redovan godišnji izveštaj Komisije o proširenju. Dinamika pregovora o proširenju usporena je usled različitih razloga na strani EU, poput zamora od proširenja, protivljanja javnosti u nekim državama članicama daljem širenju, efekata krize, pregovora o bregzitu, potrebe dužih ekonomskih i administrativnih priprema i reformi zemalja Zapadnog Balkana i drugo.

Ukoliko bismo primenili istu vremensku logiku za preostale zemlje Zapadnog Balkana, kao u slučajevima Slovenije i Hrvatske, trebalo bi prosečno da protakne oko desetak godina između podnošenja zahteva i ulaska u članstvo (zahteve za članstvo podnele su: Crna Gora 2008. godine, Srbija i Albanija 2009. godine, BiH 2016. godine). Prilikom otvaranja pregovora sa EU, Srbija je najavila 2018. kao ciljnu godinu za usvajanje svih „pravnih tekovina" EU. Nakon početnog otezanja u otvaranju pojedinih pregovaračkih poglavlja (zbog novog pristupa EU i drugo), pregovori Srbije, kao i Crne Gore, su tokom poslednjih godina dobili na relativnoj dinamici u pogledu otvaranja poglavlja u pregovorima, ali i dalje vrlo usporenoj u odnosu na prethodna proširenja. Međutim, još je nejasno kojom će dinamikom pregovaračka poglavlja biti i zatvarana (što je ključni preduslov za završetak celokupnih pregovora).

8. Osvrt na ekonomski razvoj regiona Zapadnog Balkana i Srbije u toku poslednjih decenija

Posmatrano iz ugla ekonomskog i društvenog razvoja, može se konstatovati da je region Zapadnog Balkana (odnosno prostor bivše Jugoslavije bez Slovenije, plus Albanija) u nekoj vrsti razvojnog kašnjenja za zemljama centralne i istočne Evrope. Ovo je, u prvom redu, posledica katastrofe iz devedesetih godina prošlog veka, kada su ratovi, ekonomske sankcije i odlaganje reformi uticali na drastičan pad stopa rasta, odnosno negativan rast, visoku stopu

emigracije, posebno mlađeg i obrazovanog stanovništva, kao i na visok porast nezaposlenosti – i to baš u periodu dramatičnih razvojnih i tehnoloških promena u kontekstu ekonomske globalizacije, kako u Evropi, tako i u svetu.

U odnosu na 1989. godinu, u 1994. realni BDP se na Zapadnom Balkanu smanjio za 60%. On je i u 2000. godini iznosio 40% u odnosu na nivo u 1989, dok je u 2014. godini on i dalje bio manji za 10%. U slučaju zemalja centralne i istočne Evrope, koje su u periodu od 2004. do 2007. godine uključene u EU, realni BDP se u 2014.povećao za 60%, u odnosu na 1989. godinu [48].

Tranzicija na Zapadnom Balkanu imala je četiri perioda:

- „izgubljenu deceniju" s kraja prošlog veka,
- zatim, period rasta između 2000. i 2008. godine,
- period stagnacije (od 2008. do 2012. godine) koji je bio paralelan sa svetskom finansijskom krizom, dužničkom krizom u EU i krizom evrozone,
- kao i period laganog oporavka, koji je za sada niži po stopama rasta u poređenju sa periodom u prvoj polovini prošle decenije.

Prema zaključcima MMF-a, postoje dva razloga, objektivni i subjektivni, zašto je region Zapadnog Balkana manje uspešan u procesu ekonomskog oporavka i rasta u odnosu na zemlje centralne i istočne Evrope, poput Poljske ili baltičkih zemalja – Zapadni Balkan je geografski relativno udaljeniji od evropskog ekonomskog „centra", odnosno od severne i zapadne Nemačke („lanac snabdevanja u Nemačkoj"). Drugo, proces strukturnih reformi je, iz raznih razloga, bio nešto sporiji nego u centralnoj i istočnoj Evropi[49].

Prema prognozama Svetske banke, ekonomski rast na Zapadnom Balkanu će, od nešto ispod 3%, dostići oko 3,2% u 2017. i oko 3,8% u 2018. godini. Porastao je i procenat zaposlenosti za oko 4,5% u 2016. godini (odnosno pad nezaposlenosti iznosi oko 2%), ali je u celini nezaposlenost u regionu i dalje visoka – oko 20%. Bez obzira na pozitivnije perspektive, ekonomski rast je i dalje zavisan od mnogih spoljnih faktora, poput monetarnih kretanja u SAD-u, slabog rasta u EU, porasta protekcionizma i cena sirovina. Na stanje u regionalnoj privredi uticaće i postojanje eventualnih regionalnih napetosti, politička dinamika u pojedinim zemljama (izbori i slično), kao i nastavak daljeg procesa strukturnih reformi.

Kada je u pitanju Srbija, prof. Milica Uvalić je istakla: *„Ukupan bilans transformacije Srbije (1991-2011) nije naročito pozitivan. Srbija je par ekselans primer zemlje koja nije iskoristila revolucionarne promene početkom devedesetih godina"*[50]. Može se dodati da je Srbija u dugom periodu devedesetih godina prošlog veka i u prvoj deceniji ovog veka bila „u oku oluje" i da je direktno podnela najteže društvene i ekonomske udare, poput „bal-

48 Videti The Economist Intelligence Unit (EIU), „Why are the Western Balkans lagging behind?", March 2015, http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1453010729&Country=Bulgaria&topic=Economy&subtopic=Regional+developments&subsubtopic=Economic+growth, kao i Zuzana Murgasova et al, *The western Balkans, 15 years of transition,* IMF, 2015, 118 strana.

49 Videti Zuzana Murgasova et al, *The western Balkans, 15 years of transition, Ibid*, str. 13. Videti, takođe, V. Gligorov, „Elusive Developement in the Balkans: Research findings", WIIW, *Policy Notes and Reports 17,* June 2016, 44 strane.

50 Milica Uvalić, *Tranzicija u Srbiji, Ka boljoj budućnosti,* Zavod za udžbenike, Beograd, 2012, str. 347.

kanizacije" regiona, ratova, sankcija, političkih poremećaja i kriza. Samo u 1992. i 1993. godini, realni BDP u Srbiji je opao u svakoj od tih godina za po trećinu. Krajem 1993. godine funkcionisalo je manje od jedne četvrtine industrijskih kapaciteta u Srbiji. Inflacija je u 1993. godini dostigla istorijski rekord i iznosila je 116,5 triliona procenata! (116.545.906.563.330%)[51]. Ukupni pad nacionalnog dohotka u periodu od 1990. do 1993. godine iznosio je šokantnih 80%. Nakon određenog poboljšanja, kraj veka je doneo nove nevolje. Bombardovanje Srbije od strane NATO-a 1999. godine, pored gubitka ljudskih života, uticalo je na dalji drastičan pad nacionalnog dohotka i uništenje brojnih industrijskih kapaciteta i infrastrukture. Prema studiji Instituta G17, tadašnja SR Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) imala je gubitke od 30 milijardi dolara (ili otprilike jednu godinu ukupnog nacionalnog dohotka), od čega direktne materijalne štete u iznosu od 4 milijarde dolara[52], kao i novi pad BNP-a u visini od oko 19%.

Nakon promene režima krajem 2000. godine i uvođenja radikalnih ekonomskih reformi, Srbija je u periodu od 2001. do 2008. godine imala značajan rast – u proseku od preko 5% godišnje. Prosečne plate su porasle od 90 evra u 2001, na 350 evra u 2012. godini. BNP je dostigao 6.000 dolara po glavi stanovnika (PPP – kupovna moć od 13.000 dolara). Ukupne strane investicije su dostigle 20 milijardi dolara. Međutim, ekonomski rast nije doveo do porasta zaposlenosti. Realni BNP je, u 2013. godini, i dalje bio samo 70%, u odnosu na onaj u 1989. godini. Rast je bio zasnovan na porastu potrošnje i povećanju (interne i spoljne) zaduženosti, što nije bilo dugoročnije održivo, posebno nakon udara evropske finansijske i ekonomske krize nakon 2008. godine.

Ekonomska kriza je znatno pogodila srpsku privredu koja je u tri godine imala negativan rast (2009, 2012. i 2014. godine). Od 2015. godine, ekonomski pokazatelji kao i prognoze pokazuju pozitivniji trend. U 2016. godini Srbija je imala najviši rast BDP-a od 2008. godine (2,8%), ali se očekuje da će on i dalje postepeno rasti do 2019. godine. Pozitivniji su i pokazatelji koji se odnose na smanjenje nezaposlenosti (oko 15%), strana direktna ulaganja (preko 5% of BDP), budžetski deficit (– 3,7% od BDP), porast spoljne trgovine, kao i poboljšanje platnog bilansa zemlje[53]. Ipak, srpska privreda, kao i ostale privrede u zemljama Zapadnog Balkana, ne ostvaruje dovoljnu stopu investiranja (bilo domaćih, bilo stranih investicija) što je elementarni uslov za višu stopu rasta.

Gornji pokazatelji su značajni za pitanje da li je moguća (brža) konvergencija između privreda Zapadnog Balkana i razvijenijih privreda EU[54]. Sredinom ove decenije, BDP po glavi stanovnika u zemljama Zapadnog Balkana iznosio je malo više od jedne četvrtine u odnosu na 15 zemalja EU (članice pre proširenja 2004. godine), odnosno oko polovine u odnosu na

---

51 Početkom 1994. godine stopa inflacije je iznosila 60% dnevno, što je treća stopa inflacije svih vremena zabeležena do danas. Videti M. Uvalic, *op.cit,* str. 78 i dalje.

52 M. Dinkić, *Završni račun, Ekonomske posledice NATO bombardovanja,* G17, Beograd 1999.

53 World Bank Group, *Western Balkans, Faster Growth, More Jobs, Regular Economic Report* No. 11, Spring 2017, str. 58-63.

54 Videti, između ostalog, J. Lampe, *Balkans into the Southern Europe, A Century of War and Transition,* Palgrave, New York, 2006, posebno str. 289-296; Dragan Đukanović, *Balkan na posthlandoratovskom raskršću (2089-2016),* Beograd 2016, 207 strana; S. Markovic, *Evropa i zapadni Balkan posle velikog proširenja,* Beograd 2005, 250 strana; I. Kobolka et alt, *The Western Balkans,* Budapest 2011, 318 strana.

zemlje centralne i istočne Evrope koje su se priključile Uniji u periodu od 2004. do 2007. godine[55]. Veća dinamika konvergencije regiona u odnosu na razvijene zemlje bi, bez sumnje, olakšala proces pristupanja u Uniju.

9. Istorijat odnosa Srbije sa EU – na pravom putu

Iako je već nakon demokratskih promena u Srbiji, krajem 2000. godine, otpočeo proces intenzivne saradnje između EU i Srbije, može se konstatovati da Srbija nije dovoljno brzo iskoristila proces integracije, što je prvenstveno bila posledica nerešenih političkih i institucionalnih problema koji su nasleđeni iz prethodne decenije, kao i pojave „zamora od proširenja" u EU, koji je bio kombinovan sa novim i težim uslovima za ulazak u članstvo EU. Osim prilika u EU i ekonomske krize, proces integracije su dugo usporavale određene spoljne političke okolnosti poput pitanja pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom o bivšoj Jugoslaviji u Hagu, odnosi između Srbije i Crne Gore (do 2006. godine), a zatim pitanje jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova (nakon 2008. godine).

Treba podsetiti da su odnosi između EU i Srbije, između ostalog, zasnovani na odlukama Evropskog saveta o Zapadnom Balkanu i procesu proširenja (sve zemlje regiona su proglašene „potencijalnim kandidatima" za članstvo u EU još na Evropskom savetu u Feiri (19. juna 2000. godine), a posebno na Solunskoj agendi Evropskog saveta (iz 2003. godine) o odnosima sa zemljama Zapadnog Balkana,[56] kao i na bilateralnom Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Posebno značajan korak u saradnji predstavljala je odluka EU, od 19. decembra 2009. godine, da se liberalizuje vizni režim ulaska srpskih građana kao turista (do tri meseca) na teritoriju većine zemalja EU (oblast Šengena koja se ne prostire na Veliku Britaniju i Irsku).

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU i Republike Srbije (SSP) predstavlja osnovni pravni dokument na kome se zasniva celina procesa saradnje i integracije Srbije sa EU. Potpisan je 29. aprila 2008, prelazni trgovinski sporazum je važio od 1. februara 2010. godine, a SSP je u potpunosti stupio na snagu 1. septembra 2013. godine nakon ratifikacije u svim državama članicama EU, kao i od strane Evropskog parlamenta i Saveta EU. Treba podsetiti da su prvi pregovori o SSP-u otpočeli još 2005. godine između Državne zajednice Srbije i Crne Gore u okviru. takozvanog „dvostrukog koloseka"[57]. Nakon odvajanja Crne Gore (2006. godine), došlo je u pregovorima EU sa Srbijom do zastoja zbog problema saradnje sa Haškim tribunalom. Pregovori su nastavljeni tek sredinom 2007, pa je SSP parafiran u novembru

55 BNP posmatran prema paritetu kupovne moći – PPP.

56 Mere predviđene na samitu u Solunu obuhvatale su Evropsko partnerstvo, finansijsku podršku – CARDS, strukturnu saradnju, uključivanje u programe EU i drugo.

57 Pregovori o trgovinskim odnosima su tekli odvojeno između Evropske komisije, s jedne strane, i delegacija Srbije i Crne i Gore, svaka za sebe. Razlog je bilo nepostojanje jedinstvene spoljnotrgovinske politike (i tržišta) u Srbiji i Crnoj Gori.

2007. godine. Može se, dakle, zaključiti da je od prvih koraka, pa do stupanja na snagu SSP-a proteklo skoro osam godina (od 2005. do 2013. godine), što ukazuje na sporost procesa integracije u ovom slučaju. Poređenja radi, sporazum o prodruživanju Poljske Evropskoj uniji bio je zaključen za godinu dana – slično je bilo i sa ostalim zemljama centralne i istočne Evrope[58].

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja sveobuhvatan – mešoviti[59] – sporazum koji se odnosi, između ostalog, na politički dijalog, stvaranje zone slobodne trgovine između dve strane, saradnju u svim oblastima kojima se bavi EU, kao i uspostavljanje složene institucionalne saradnje pridruživanja.

Osnovni ciljevi sporazuma (član 1) su: podrška demokratizaciji Srbije, uključujući vladavinu prava, podrška stabilnosti Srbije i regiona, podrška međunarodnoj ekonomskoj saradnji Srbije, kao i usklađivanju zakonodavstva Srbije sa „pravnim tekovinama" EU, podrška tranziciji Srbije, kao i izgradnji zone slobodne trgovine između dve strane. U članu 2 navode se osnovna načela sporazuma: poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava, poštovanje načela međunarodnog prava, uključujući punu saradnju sa Haškim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, poštovanje pravne države, kao i načela tržišne privrede. Ova načela će se smatrati suštinskim elementima sporazuma. Posebno je značajan i član 6 kojim se Srbija obavezuje da će posebno jačati regionalnu saradnju (sa susedima). Prelazni period, predviđen za puno pridruživanje (odnosno primenu svih obaveza iz sporazuma), je utvrđen na šest godina[60].

Posebno poglavlje sporazuma (naslov II, članovi 10-13) posvećeno je „političkom dijalogu". Politički dijalog ima za cilj razmenu informacija i usklađivanje stavova dve strane o pitanjima od zajedničkog međunarodnog interesa, uključujući i usklađivnje stavova Srbije sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, kao i unapređenje regionalne saradnje. Politički dijalog se vodi u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje, putem sastanaka visokih političkih predstavnika dve strane, diplomatskim kanalima, kao i na drugi način, u skladu sa Solunskom deklaracijom iz 2003. godine. Predviđeno je da se politički dijalog vodi i na nivou parlamenata.

Treće poglavlje SSP-a sadrži pravne obaveze Srbije kada je u pitanju regionalna saradnja. U tom okviru, predviđa se, između ostalog, da će Srbija u potpunosti primeniti sporazum CEFTA, kao i da će zaključiti posebne sporazume („konvencije") o saradnji sa zemljama regiona (odnosno Balkana), koji će obuhvatiti teme koje reguliše SSP (saradnja u okviru političkog dijaloga, zona slobodne trgovine, kretanje radne snage, usluga, kapitala, saradnja u drugim pitanjima, poput unutrašnjih poslova i pravosuđa).

Najvažniji deo SSP-a u ekonomskom smislu je onaj koji se odnosi na uspostavljanje slobodne trgovine. Predviđeno je da EU ukine sve carine i slična ograničenja, kao i količinska ogrničenja odmah po stupanju na snagu Sporazuma, dok Srbija ukida svoje carine u pre-

58 Pregovori su počeli krajem 1990, a zaključeni u decembru 1991. godine.
59 Zaključen ne samo od strane EU, nego i od strane država članica EU, pošto pitanja koja su regulisana nisu u isključivoj nadležnosti EU.
60 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine. Međutim, mnoge prelazne odredbe iz oblasti trgovine i slično se računaju od datuma stupanja na snagu prelaznog trgovinskog sporazuma, odnosno od 2009. godine. Detaljnije o Sporazumu i drugim pitanjima pridruživanja videti S. Samardžić (prir), *Srbija u porocesu pridruživanja Evropskoj uniji,* Službeni glasnik, Beograd, 2009, 289 strana.

laznom periodu od šest godina[61]. U oblasti poljoprivrednih proizvoda, liberalizacija nije potpuna, kako je to najčešće slučaj u sporazumima EU. EU ukida carine i druge prepreke na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz Srbije, sa izuzetkom junećeg mesa, vina, šećera i drugih (gde je liberalizacija izvršena u okviru kvota). Trgovina ribljim proizvodima je, takođe, podvrgnuta posebnim pravilima predviđenim sporazumom. SSP, takođe, sadrži detaljne odredbe o drugim pravilima koja su povezana sa ekonomskom saradnjom, poput zaštite proizvoda posebnog geografskog porekla, antidampinška pravila, zaštitne klauzule, državni monopoli, pravila o poreklu i slično.

U petom poglavlju regulisana su pitanja kretanja radne snage, osnivanja preduzeća, pružanja usluga i kretanja kapitala. Posebno važno poglavlje za celokupni proces približavanja i integracije u EU je ono koje se odnosi na usklađivanje propisa i pravila konkurencije (poglavlje VI). Poglavlje obuhvata i pitanja nediskrimanicje u oblasti javnih nabavki, usklađivanje pravila kontrole monopolskog ponašanja i državne pomoći, javnih preduzeća, prava intelektualne svojine, uklađivanje standarda i zaštite potrošača. Posebno poglavlje (VII) je predviđeno za saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (vize, azil, migracije, readmisija, zaštita podataka, pranje novca, borba protiv terorizma i organizovanog kriminala). Poglavlje VIII obuvata veliki broj oblasti saradnje: ekonomska politika, statistika, bankarstvo, knjigovodstvo i odit, industrijska saradnja, zaštita investicija, mala i srednja preduzeća, turizam, poljoprivreda, ribarstvo, carine, porezi, socijalna politika, obrazovanje i obuka, kultura, mediji, informaciono društvo, informisanje, transport, energetika, životna sredina, nauka i tehnologija, regionalni razvoj, javna uprava, finansijska saradnja i druge.

SSP je uspostavio i organe za saradnju: Savet za SP (na ministarskom nivou), kao i Odbor za SP i pododbore[62]. Predviđena je i saradnja dva parlementa u okviru parlametarnog Odbora za stabilizaciju i pridruživanje.

Sporazum je zaključen na neodređeno vreme i važiće do ulaska Srbije u Evropsku uniju.

10. Ekonomska i finansijska saradnja EU i Srbije

Trgovinski odnosi između Evropske unije i Srbije dinamično su se razvijali u poslednjih desetak godina, odnosno u periodu primene odredbi o liberalizaciji trgovine u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ako izuzmemo 2009. godinu kada je došlo do pada razmene (usled izbijanja svetske ekonomske krize 2008. godine) izvoz iz Srbije u EU je dinamično rastao. Tako je ukupan izvoz u EU u 2016. godini porastao za više od dva puta (indeks 220%) u odnosu na 2008. godinu i iznosio je 8.874 miliona evra[63]. U istom periodu, uvoz je rastao mnogo sporije (indeks 17% u 2016, prema nivou uvoza u 2008. godini) i iznosio je oko 11 milijardi evra u 2016. godini. Međutim, treba istaći da su se efekti ekonomske krize mnogo jače osetili na strani srpskog uvoza, tako da je trebalo da prođe skoro pet godina (od

61 Prelazni period je završen 2015. godine.
62 Pododbori imaju značajnu ulogu i u praćenju procesa integracije.
63 Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku.

2008. do 2013. godine) da bi uvoz u Srbiju iz EU dostigao nivo iz 2008. godine. Brz rast izvoza iz Srbije u EU, na što su u prvom redu uticali automobilska industrija, kao i poljoprivredna i prehrambena proizvodnja, uticao je na znatno poboljšanje trgovinskog bilansa, odnosno smanjenje trgovinskog deficita Srbije sa EU, tako da se pokrivenost uvoza izvozom u EU povećala sa 46,6% u 2007. na 81% u 2016. godini.

Učešće EU u ukupnom srpskom izvozu u svet iznosilo je 64% (2016. godine), dok je u učešće u uvozu bil skoro isto tako visoko (63%).

Ako posmatramo trgovinu iz ugla EU, učešće Srbije je naravno skromno. Srbija je na 30. mestu među trgovinskim partnerima EU, sa 0,6% u ukupnoj spoljnoj trgovini Unije[64]. Iako se radi o malom učešću, treba ipak ukazati da je Srbija popravila svoje učešće na tržištu EU. Tako, prema pokazateljima Unije, učešće Srbije u uvozu EU povećano je sa 0,2% u 2006. godini na 0,5% u 2016. godini. U istom periodu, prema podacima EU, razmena (uvoz plus izvoz)[65] je povećana sa ukupno 8,8 milijardi evra (2006. godine) na 20,4 milijarde evra (2016. godine), što je rast za 230%.

Najvažniji trgovinski partneri Srbije u izvozu u EU bili su Italija, SR Nemačka, Rumunija, Hrvatska, Slovenija, Mađarska i Bugraska. Na uvoznoj strani, najznačajniji partneri su Nemačka, Italija, Mađarska, Francuska, Hrvatska i Slovenija.

Ako se posmatra struktura trgovinske razmene sa EU, može se konstatovati da je poslednjih godina došlo do određenih promena u strukturi srpskog izvoza što je, u prvom redu, povezano sa efektima direktnih stranih investicija u našu privredu tokom poslednje decenije. Tako, tokom poslednjih godina, u najvažnije grupe proizvoda u izvozu u EU spadaju: motorna vozila, električne mašine, mašine i oprema, voće i povrće, odeća, žitarice, obojeni metali i proizvodi od gume i kaučuka. U periodu od 2008. godine do danas, najznačajnija promena je da su u našem izvozu značajno mesto zauzeli neki finalni proizvodi (vozila, električna oprema) što je nov trend, imajući u vidu da je srpski izvoz tradicionalno bio zastupljen sa poluproizvodima, sirovinama ili poljoprivrednim proizvodima. Na strani uvoza iz EU i dalje dominiraju vozila, medicinski i faramceutski proizvodi, električne mašine i oprema, industrijske mašine, papir i drugo.

Prema podacima EU, ako se posmatraju grupe proizvoda[66], proizvodi iz Srbije koji u uvozu u EU prelaze 1% su: obojeni metali, proizvodi od gvožđa i čelika, „ostali" poluproizvodi, vozila i električne mašine.

Na razvoj ekonomske saradnje u značajnoj meri su uticale strane direktne investicije (SDI). Ukupna neto strana ulaganja su iznosila 1,5 milijardi evra u 2015. godini i oko 1,8 milijardi u 2016. godini[67]. Prema podacima Razvojne agencije Srbije, najveći procenat SDI dolazi iz zemalja EU: Italije (13,5% od ukupne vrednosti SDI u Srbiji), Austrije (11,7%), Grč-

64 European Commission, DG Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/august/tradoc_140028.pdf.
65 Poznato je da se podaci o razmeni iz izvora EU, odnosno Srbije ne podudaraju u punoj meri, što je delimično uobičajeno, a delimično posledica primene različite metodologije registrovanja porekla robe.
66 Na osnovu klasifikacije SITC Rev. 3.
67 Ministry of Finance, Republic of Serbia, http://www.javnidug.gov.rs/upload/Prezentacija/Investor%20presentation%20January%202017.pdf.

ke (8%), Nemačke (7,2%) i Francuske (5%). Slovenija je, takođe, među zemljama iz kojih dolaze brojne SDI[68].

Srbija je odavno uspostavila formalne veze sa evropskim finasijskim institucijama, poput Evropske investicione banke (EIB). EIB je najveći pojedinačni kreditor u Srbiji. Ona odobrava relativno povoljne kredite (niska kamata, dug period otplate, grace period i slično) i u mogućnosti je da finasira projekte velikog obima, pri čemu učešće EIB olakšava i prikupljanje sredstava od drugih finasijera[69]. Od 2001. do 2017. godine, EIB je finasirala projekte u Srbiji u vrednosti od ukupno 4,7 milijardi evra. Radi se o brojnim važnim infrastrukturnim projektima, poput autoputeva (koridor X), obilaznice oko Beograda, mostova (novi most na Savi i drugo), železnice, ali i manjim projektima (mala i srednja preduzeća, škole, bolnice, gradska infrastruktura i drugo). EIB je tokom 2017. godine najavila finansiranje projekata u visini od 375 miliona evra koji se odnose na modernizaciju železničke veze Niš-Dimitrovgrad i gasnu vezu između Srbije i Bugarske.

Veoma značajan aspekt finasijske saradnje između Srbije i EU predstavlja program IPA II (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) koji je zansovan na sredstvima iz budžeta EU (grantovi, a ne krediti) i iz kog se izdvaja negde oko 200 miliona evra godišnje (prosečno). Srbiji je odobreno ukupno oko 1,5 milijardi evra iz IPA II fonda za period od 2014. do 2020. godine (u okviru sedmogodišnjeg finasijskog programa EU)[70]. Glavne oblasti na koje su usmerena IPA sredstva su: razvoj političkog sistema i reforma administracije, razvoj pravnog sistema i osnovnih prava, životna sredina i klima, transport, energetika, konkurentnost i inovacije, obrazovanje, socijalne politike i zapošljavanje, poljoprivreda i ruralni razvoj. Imajući u vidu skoru debatu u EU o finansijskim perspektivama za naredni sedmogodišnji period (2021-2027) bilo bi vrlo važno da Srbija obezbedi odgovarajuću participaciju, uključujući i sredstva za period kada postane članica Evropske unije.

11. Dosadašnji proces pregovora o pristupanju Srbije u EU

Srbija je 22. decembra 2009. godine podnela zahtev za članstvo u EU. U isto vreme, krajem 2009. godine, EU je donela odluku o otpočinjanju primene Prelaznog trgovinskog sporazuma sa Srbijom, dok je od 30. novembra 2009. godine primenjena, za građane posebno važna odluka o viznoj liberalizaciji za turistička putovanja u zemlje Šengena (do tri meseca godišnje). Tako su se neki od ključnih koraka u daljoj integraciji Srbije u EU desili u jeku ozbiljne ekonomske i finansijske krize u Evropskoj uniji (i šire) koja je imala duboke posledice po stanje u Uniji tokom cele naredne decenije. Efekti „zamora od proširenja" u zemljama Unije odrazili su se i u formi, takozvanog, „novog pristupa" proširenju, koji je značio uključivanje dodatnih uslova i formalnosti u proces pregovora o proširenju – drugim rečima, u određenom usporavanju celog procesa, posebno kada se radi o Srbiji, kao i ostalim zemljama Zapadnog Balkana. Tako je tek krajem 2010. godine Savet EU prosledio zahtev o članstvu

68 DAS, *Why invest in Serbia,* Belgrade, March 2017, str. 4.
69 EIB, *The EIB in Serbia, factshits,* http://www.eib.org/attachments/country/factsheet_serbia_2014_en.pdf.
70 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/serbia_en.

Srbije na formalno mišljenje Evopskoj komisiji (kao jedan od neophodnih proceduralnih preduslova u postupku pregovora). Procedura postavljanja „pitanja i odgovora" između Evropske komisije i Republike Srbije se odvijala do sredine 2011. godine, da bi Evropska komisija svoje pozitivno mišljenje o članstvu Srbije usvojila 12. oktobra 2011. godine.

Naredne godine (1. marta 2012. godine) Evropski savet je objavio da je Srbija postala „zvanični kandidat" za članstvo u EU, da bi zatim, nakon još jedne protekle godine, lideri država članica u okviru Evropskog saveta, 28. juna 2013. godine, usvojili odluku o otvaranju pregovora sa Srbijom – ali odložno, odnosno sa početkom tek u januaru 2014. godine.[71].

Prva Međuvladina konferencija o pristupanju Srbije EU održana je 21. januara 2014. godine.

Okvir za pregovore i dosadašnji tok pregovora

Osnovni dokumenta na osnovu koga Evropska unija vodi pregovore (platforma za pregovore) naziva se „Pregovarački okvir" (*Negotiating Framework*). Usvojen je od strane Saveta EU (država članica) nešto pre prve Međuvladine konferencije između EU i Srbije[72].

Pregovarački okvir sadrži *načela na kojima se zasnivaju pregovori,* deo o *sadržini pregovora*, kao i *proceduru pregovaranja.* Pregovori se zasnivaju na članu 49 Ugovora o EU (o proširenju EU), kao i na odgovarajućim zaključcima Evropskog saveta (iz 1993. i 2006. godine). U načelima su ponovljeni kriterijumi iz Kopenhagena kao osnova za članstvo (politički, ekonomski i administrativni preduslovi), kao i osnovne zajedničke vrednosti na kojima je EU zasnovana (ljudska prava, demokratija, sloboda, vladavina prava, jednakost, prava manjina i slično). Specifično za Srbiju, kao uslovi za pregovore ističu se i aktivna regionalna saradnja, kao i proces dijaloga, odnosno noramlizacija odnosa sa „Kosovom", koja će se pratiti u okviru pregovaračkog poglavlja 35. Posebno se ukazuje na, takozvanu, „klauzulu ravnoteže" u pregovorima (tačka 24 pregovaračkog okvira), odnosno na mogućnost da pregovori budu zaustavljeni ukoliko ne bude ostvaren odgovarajući napredak u poglavljima koja se prva otvaraju: 23 (pravosuđe i osnovna prava), 24 (prava, slobode i bezbednost) i 35 (dijalog sa Prištinom).

Pod poglavljem „sadržina pregovora" navodi se šta sve sadrže „pravne tekovine" koje će Srbija prihvatiti u okviru postupka pregovora-pristupanja. Predviđena je i mogućnost prihvatanja, pod određenim uslovima, prelaznih perioda prilikom pristupanja Srbije. Srbija će biti i u obavezi da u određenom momentu (nakon pristupanja) pristupi monetarnoj uniji i usvoji evro kao svoju valutu. Srbija je u obavezi da prihvati „pravne tekovine" EU na način kojim njihova primena nije ugrožena odnosom prema statusu Kosova.

Pregovori se vode u okviru međuvladine konferencije na kojoj učestvuju države članice, s jedne strane, i Srbija, s druge strane.

---

71 Kako je iz ovog pregleda vidljivo, nekada jedinstvena odluka o statusu kandidata, početku pregovora i održavanju međuvladine konferencije o članstvu, u „novom pristupu" za pregovore Evropske unije „iseckana" je u niz faza ili koraka.

72 Conference on Accession to the EU-Serbia, Accession document AD 1/14, CONF-RS 1, Brussels, 21. januar 2014. godine.

Prvu faza pregovora predstavljali su sastanci na kojima se obavljao analitički pregled (*skrining*) „pravnih tekovina" Unije (po poglavljima) i usklađenost zakonodavstva Srbije sa tim tekovinama.

Neka poglavlja se „otvaraju" i „zatvaraju" u pregovorima u skladu sa posebnim „merilima" (odnosno dodatnim uslovima) koja će predložiti Evropska komisija, a usvojiti države članice. Za poglavlja 23, 24 i 35 dva puta godišnje podnose se izveštaji o ispunjenju odgovorajućih „merila" (akcionih planova i drugo).

Predviđeno je da se pregovori odvijaju u okviru 35 pregovaračkih poglavlja. Sastanci na temu analitičkih pregleda poglavlja održani su između kraja septembra 2013. godine i marta 2015. godine. Ukupno je održano 68 sastanaka *skrininga*[73].

U periodu od januara 2014. do juna 2017. godine održano je ukupno šest međuvladinih konferencija za pristupanje Srbije i otvoreno je ukupno 10 poglavlja u pregovorima[74], dok su dva najkraća poglavlja (25 – nauka i istraživanje i 26 – obrazovanje i kultura) odmah i zatvorena po otvaranju. Ovakva dinamika za dve i po godine je prilično usporena, što je posledica, kako uslovljavanja povezanih sa dijalogom Beograda i Prištine, tako i drugih okolnosti (uslovljavanja suseda Srbije, posebno Hrvatske i Bugarske povodom otvaranja poglavlja 23 i 24), poput „umora od proširenja", kao i opšte krize u kojoj se našla EU.

12. Zašto je EU i nakon krize i „bregzita" značajna i korisna za Srbiju

U svojoj knjizi *„Europe's next Frontier"*, objavljenoj 2006. godine, nekadašnji evropski komesar za proširenje, Oli Ren, napisao je govoreći o Zapadnom Balkanu i proširenju, da *„će Hrvatska biti spremna da se pridruži Evropskoj uniji na kraju dekade"* i da *„neki od njenih suseda mogu završiti pregovore u narednim godinama. Sve zemlje (regiona) mogu imati šansu da postanu članice pre 2015. godine"*.[75] Ne ulazeći sada u pitanje razloga pogrešne vremenske procene evropskog komesara (u razdoblju manjem od decenije), možemo i iz ovog primera konstatovati da su prognoze oko rokova proširenja Evropske unije uvek bili vrlo neizvesne. Ipak, bez obzira na činjenicu da Srbija i Zapadni Balkan objektivno kasne u procesu evropske integracije[76], ovo kašnjenje ne utiče na činjenicu da ulazak u EU ostaje spoljnopolitički prioritet i da ima izuzetno veliki značaj za budućnost regiona.

Od demokratskih promena u Srbiji, krajem 2000. godine pa do danas, sve vlade u Beogradu su članstvo u EU proglašavale jednim od svojih glavnih prioriteta. Čak i uslovima krize

---

73 U pripremi sastanaka skrininga učestvovalo je oko 3.000 državnih službenika Republike Srbije, a ako se saberu svi sastanci, skrining je ukupno trajao 126 radnih dana.

74 Otvorena su poglavlja: 35 (opsta pitanja i dijalog Beograd-Pristina), 32 (finasijska kontrola), 23 (pravosuđe i osnovna prava), 24 (pravda, sloboda i bezbednost), 5 (javne nabavke), 25 (nauka i istraživanja), 20 (preuzetništvo i industrijska politika), 26 (obrazovanje i kultura), 29 (carinska unija) i 7 (intelektualna svojina).

75 O. Rehn, *Europe s Next Frontier,* NOMOS, CAP; Baden-Baden, 2006, str. 67.

76 U obimnoj literature na ovu temu, videti, između ostalog, D. Lopandić, *Reforma Evropske unije, Zapadni Balkan i Srbija – zakasnela integracija,* ECPD, Beograd 2007.

i određenog slabljenja međunarodog položaja i uticaja EU, višestruka važnost i značaj Unije za Srbiju su nesumnjivi. Pre nego što pređemo na prikaz razvoja i daljih perspektiva odnosa EU i Srbije, ovde ćemo istaći zašto po našem mišljenju članstvo u Uniji ostaje ključno pitanje za budućnost Srbije, kao i njenih suseda:

- EU pruža *stabilan bezbednosni, politički i ekonomski okvir* za položaj i razvoj manjih i srednjih zemalja (pa time i Srbije) koji je povoljniji od međunarodnih okolnosti u kojim vladaju klasični odnosi ravnoteže snaga i uticaja na koji male i slabe zemlje ne mogu mnogo uticati;
- Srbija ima interes da se uključi u grupaciju zemalja u okviru koje se razmatra i *donosi najveći broj odluka koje imaju direktan efekat i po njen položaj*, kako o pitanjima raznih politika EU, tako i o raznim političkim i drugim temama dnevnog karaktera (na primer, migracije, vize, dogovori o merama bezbednosti, odluke spoljnopolitičkog karaktera, pomoć u slučaju nesreća i mnoge druge);
- kao najveći *ekonomski blok i tržište* u svetu, Evropska unija je ključni ekonomski partner. Članstvo u EU pruža veće pogodnosti kompanijama, a nacionalna ekonomija postaje *konkurentnija* na globalnom tržištu;
- članstvo u EU i učešće u regionalnim i drugim politikama *podstiče rast i razvoj* država članica, a korišćenje strukturnih finansijskih instrumenata posebno podstiče razvoj infrastrukturnih projekata i transevropskih mreža;
- proces *evropeizacije* (usvajanje od strane državnih tela procedura i načina funkcionisanja utvrđenih pravilima EU) pomaže modernizaciji, efikasnosti i većoj sposobnosti administracije da odgovori na društvene potrebe;
- integracija u EU, u načelu, podstiče (iako ne obavezno) *demokratizaciju* političkog procesa u zemljama članicama;
- članstvo u EU predstavlja i oblik podrške i usvajanja širih *evropskih vrednosti* u oblastima zaštite ljudskih prava, demokratizacije, zaštite manjina.

Može se, ipak, očekivati da će sa procesom reformi EU nakon bregzita, nastati i bolja perspektiva za ubrzanje pregovora o proširenju. Period mandata naredne Evropske komisije i Evropskog parlamenta (2019-2024) će biti ključni za dalju perspektivu proširenja. Imajući u vidu širi kontekst, može se očekivati da će Evropska unija u tom periodu prilagoditi dosadašnju paradigmu pregovora sa zemljama Zapadnog Balkana, tako što bi utvrdila konkretnije rokove za završetak pregovora, posebno kada su u pitanju kandidati koji ostvare dovoljan napredak, poput Srbije i Crne Gore.

ZAKLJUČNI OSVRT

Živimo u svetu budućnosti, svetu mobilnih telefona, interneta i laptopova, globalizacije, svetu robota, brzih slika i ogrome količine razmenjenih poruka i informacija, veštačke inteligencije. Revolucija u informatici i telekomunikacijama je bila tek u začetku u vreme kada je pre četvrt veka zaključen Ugovor iz Mastrihta o EU – ugovor koji još uvek predstavlja jedan od konstitutivnih dokumenata i osnovu današnje evropske arhitekture.

Evropska unija se, u velikoj meri, promenila u poslednjih četvrt veka – prošla je kroz periode produbljene integracije i proširivanja, više se nego udvostručila po broju država, suočila se sa serijom kriza, posebno u toku poslednje decenije, nedavno je i jedna velika država članica odlučila na narodnom referendumu da izađe iz Unije. Cela Evropa i njeno okruženje su se promenili – odnosi na istoku Evrope su napeti, Rusija je postala više „izazov" nego „partner" za EU, sukobi na Bliskom istoku ne prestaju, talas izbeglica na Mediteranu se na smanjuje, odnosi EU sa Turskom su više nego ikada neizvesni.

Ipak, čini se da je Evropska unija prošla test vremena i da je ne manje nego u nekim ranijima periodima važna, koliko za dalji mir i prosperitet u Evropi, toliko i za udruženo rešavanje pitanja koje individualne, male evropske nacije – države nisu u stanju da reše – od promena klime, sve većih talasa migracija, do novih izazova koje nose globalizacija i tehnološke promene. Udruživanje država u veću zajednicu, u načelu, jača njihov položaj i omogućava, takozvanu, *sinergiju* snaga, uticaja, delovanja. Ovo važi kako za manje i srednje zemlje, tako i za one koje se smatraju „velikim" u evropskim okvirima, poput Francuske, Nemačke ili Italije.

U ovoj knjizi nastojali smo da prikažemo kako je EU nastala, kako se razvijala, kakva je danas postala i koje su sve konkretne politike koje je razvila. Ne baveći se toliko samom strukturom i organima odlučivanja Evropske unije – kojima su posvećeni brojni radovi – pokušali smo da pokažemo koji su efekti Evropske unije u praksi.

U načelu, možemo navesti sledeće razloge zašto je Evropska unija i danas značajna organizacija i ključni faktor u razvoju kontinenta:

- Evropska unija je uspešan *mirovni projekt.* Način, intenzitet i oblici saradnje između država članica, kao i specifičan pravni sistem i organizacija, utiču na *pacifikaciju* država članica. EU je okvir gde države nacije sarađuju kao *partneri*, a ne kao suparnici ili rivali. Ona je putem saradnje u poslednjih sedam decenija pokazala da su vojni sukobi između država članica postali praktično nezamislivi. Različiti nacionalni interesi država članica usklađuju se u „mašini za stalno pregovaranje", koju čine institucije EU;
- Evropska unija je *najveće svetsko tržište,* region visoke ekonomske konkurentnosti i slobodan prostor za kretanje roba, usluga, ljudi i kapitala. Udružene na jedinstvenom tržištu, države članice i njihove privrede imaju i mnogo veći značaj;
- Evropska unija je, takođe, prostor na kome, bez obzira na sve nedostatke, vladaju *demokratija, zaštita ljudskih i manjinskih prava.* Postepeno i kroz političke krize, prostor država članica EU dobija zajednički *politički identitet,* kao prostor na kome se dele zajedničke *vrednosti,* kao i *zajednička sudbina.*
- Evropska unija je *mirnodopska* sila koja nije samo ekonomskog karaktra. Ona raspolaže sa onim što se naziva *meka moć* ili *moć transformisanja,* putem koje utiče na

reforme, demokratizaciju i modernizaciju susednih zemalja, posebno onih koje se putem pristupnih pregovora uključuju u EU;

- Evropska unija je pokazala značaj i efikasnost u nizu politika, kojima su dopunjavane ili pomagane nacionalne politike i koje predstavljaju samu „srž" svakodnevnih aktivnosti EU, poput: trgovinske politike, zajedničke poljoprivredne politike, transporne politike, zaštite životne sredine, regionalne politike i izgradnje infrastruktura, socijalne politike, zajedničke energetske politike, zaštite potrošača, politike konkurencije, podrške preduzetništvu, nauke i istraživanja, podrške politikama obrazovanja i kulturi, politike u oblastim unutrašnjih poslova, inostranih poslova i bezbednosti...;
- Evropska unija je, takođe, *zajednica,* koju čine evropski *građani* i gde se razvija poseban evropski *identitet,* kao nadogradnja nacionalnih identiteta. Osim privrednika i trgovaca, ona je posebno značajna za naučnike, istraživače, studente, ali i za sve ostale građane naviknute na kretanja i putovanja, promenu mesta života bez obzira na državljanstvo i zemlju porekla i dolaska;
- Najzad, Evropska unija je *značajan svetski činilac*, uticajna u međunarodnim telima, posebno ekonomskim i trgovinskim organizacijama. Pravila i standardi usvojeni unutar EU obično važe i šire u svetu. EU je glavni davalac međunarodne pomoći za razvoj, važan učesnik u međunarodnim vojnim i civilnim misijama, partner u međunarodnim telima, poput G7 i G20 itd.

Srbija je otpočela proces evropske integracije u specifičnim uslovima, nakon decenije sankcija, sukoba i ratova koji su doveli do neke vrste društvene katastrofe i do gubljenja istorijskog koraka u evropskim okvirima – posebno na planu privrede i opšteg prosperiteta stanovništva. Izgubljeni korak je bilo vrlo teško ponovo „uhvatiti", imajući u vidu u međuvremenu nagomilane političke, međunarodne i društvene probleme. Prošla decenija predstavlja delimično još jedan izgubljeni period, što je posledica i promene međunarodnih okolnosti, poput pojave velike ekonomske i dužničke krize i drugih kriza u EU. Sa konkretnim otvaranjem pregovora o pristupanju Evropskoj uniji tokom 2014-2015. godine, Srbija je otpočela jasan, odlučan, iako još uvek, čini se, dugotrajan i neizvestan proces pristupanja Uniji.

Moglo bi se, ipak, očekivati da će pregovori do početka naredne decenije dovoljno napredovati kako bi članstvo u EU u to vreme bilo i realizovano. Iz iskustava drugih zemalja može se konstatovati da članstvo u EU ne predstavlja neku vrstu „ulaska u zlatni klub", odnosno magično rešenje za različita društvena ili politička pitanja. EU je samo instrument modernizacije i međudržavne saradnje višeg tipa. Ipak, članstvo u EU će predstavljati veliki korak za Srbiju i biti konačna potvrda njenog sveukupnog napredovanja i „normalizacije", kao i dobijanje važne evropske slike naše zemlje.

PRILOZI

1. Iz Šumanove deklaracije (9. maj 1950. godine) o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik

Mir u svetu ne može se sačuvati bez stvaralačkih napora koji odgovaraju veličini pretnje.

Doprinos koji jedna organizovana i vitalna Evropa može da pruži civilizaciji je nužan za održavanje miroljubivih odnosa. Francuskoj, koja već više od dvadeset godina deluje kao prvoborac za ujedinjenje Evrope, suštinski cilj je uvek bio da služi miru. Ali, Evropa nije stvorena: izbio je rat.

Evropa ne može biti stvorena preko noći i odjednom, ona će izroniti iz konkretnih dostignuća koja će pre svega omogućiti iskrenu solidarnost. Da bi zajednica naroda mogla da bude stvorena, potrebno je, pre svega, suzbiti vekovno neprijateljstvo između Francuske i Nemačke. Započeti proces mora, u prvom redu, obuhvatiti Nemačku i Francusku.

U tu svrhu francuska vlada predlaže da se u ograničenoj, ali odlučujućoj tački odmah pristupi delovanju.

Francuska vlada predlaže da se celokupna francusko-nemačka proizvodnja uglja i čelika podredi zajedničkoj Visokoj vlasti u okviru organizacije kojoj mogu da se pridruže i druge evropske države.

Spajanje proizvodnje uglja i čelika omogućiće nastanak zajedničkog temelja za razvoj privrede, kao prvog koraka ka federaciji u Evropi i promeniće sudbinu zemalja koje su se dugo bavile proizvodnjom sredstava za uništavanje, čije su žrtve i same postale.

Spajanje proizvodnje do koje će doći na pomenuti način, stvoriće **uslove u kojima bi bilo kakav rat između Francuske i Nemačke bio nezamisliv i u praksi nemoguć**. Ova jaka proizvodna jedinica otvorena je za sve zemlje koje žele da joj se pridruže i spremna je da sve pridružene zemlje pod istim uslovima snabde osnovnim elementima industrijske proizvodnje. Ona će biti solidan temelj ekonomske zajednice.

Proizvodnja bez pravljenja razlika i isključivanja će služiti celom svetu radi podizanja životnog standarda i kao doprinos mirovnim zalaganjima…

Na taj način bi brzo došlo do **usklađivanja interesa** nužnih za razvoj ekonomske zajednice i za **proces udruživanja među zemljama koje su dugo razdvajali krvavi sukobi**.

Predlog o ujedinjavanju proizvodnje i o uspostavljanju nove Visoke vlasti, čije će odluke biti obavezujuće za Francusku, Nemačku i sve pridružene zemlje, stvoriće **prvo konkretno jezgro evropske federacije koje je nužno za garantovanje mira**.

…

Zajednički vrhovni organ vlasti biće sastavljen od nezavisnih ličnosti koje će po principu jednakosti predlagati vlade, uz neophodni konsenzus; predsednika će birati vlade; **njegove odluke imaće izvršnu funkciju u Francuskoj, Nemačkoj i drugim pridruženim državama**. Postojaće mogućnost žalbe na odluke Visoke vlasti.

…

2. Važniji datumi u istoriji evropskih integracija

- 1950. (9. maja) – Šumanova deklaracija
- 1951. – potpisan ugovor iz Pariza o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik
- 1957. (27. marta) – potpisani Rimski ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atmosku energiju (Evroatom)
- 1960. – osnovana organizacija EFTA
- 1965. – potpisan ugovor o spajanju izvršnih organa tri evropske zajednice – jedinstveni Savet ministara i Komisija (EZUČ, EEZ i Evroatom)
- 1968. – kompletiranje carinske unije EEZ-a
- 1973. – proširenje Evropskih zajednica na Dansku, Irsku i Veliku Britaniju
- 1979. – održani prvi direktni izbori za Evropski parlament
- 1981. – Grčka uključena u Evropske zajednice
- 1985. – potpisan Šengenski sporazum sa ciljem ukidanja graničnih kontrola (tada izvan pravne strukture evropskih zajednica)
- 1986. – Španija i Portugalija postale članice Evropskih zajednica
- 1986. – usvojen Jedinstveni evropski akt kojim je predviđeno stvaranje unutrašnjeg tržišta EEZ-a do 1992. godine
- 1990. – ujedinjenje Nemačke (faktičko uključenje teritorije bivše DRN u Evropske zajednice)
- 1991. (9. decembra) – Evropski savet usvaja nacrt Ugovora iz Mastrihta o stvaranju Evropske unije
- 1992. – potpisan Ugovor o Evropskoj uniji u Mastrihtu (na snazi od 1993. godine)
- 1995.– EU proširena na Austriju, Švedsku i Finsku
- 1997. – Ugovor iz Amsterdama (na snazi od 1999. godine)
- 1999. – usvojen evro kao negotovninska valuta 11 država članica EU
- 2000. – proglašena Lisabonska agenda (o povećanju konkurentnosti privrede EU)
- 2000. (decembra) – dogovoren Ugovor iz Nice (na snazi od 2003. godine)
- 2002. – u opticaju novčanice i kovani novac evro u 12 država članica EU
- 2004. (1. maja) – „veliki prasak" – proširenje EU na još 10 zemalja (Češka, Estonija, Kipar, Letonija, Livanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)
- 2004. – potpisan nacrt „Ugovora o Evropskom ustavu" (nije stupio na snagu zbog negativnih referenduma 2005. godine u Francuskoj i Holandiji)
- 2007. – Bugarska i Rumunija postale članice EU
- 2007. – potpisan Lisabonski ugovor (na snazi od 2009. godine)
- 2009. – izabran prvi predsednik Evropskog saveta (Belgijanac Herman Van Rompuj)
- 2012. – potpisan ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj Uniji (na snazi od 2013. godine)
- 2013. (1. jula) – Hrvatska postala članica EU
- 2013. (28. juna) – Evropski savet prihvatio predlog Saveta za opšte poslove i doneo odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Srbijom
- 2014. – održani osmi neposredni izbori za Evropski parlament; izabrana nova Evropska komisija (predsednik Žan Klod Junker) i novi predsednik Evropskog saveta (Donald Tusk)
- 2015. – Litvanija postala 19. država članica koja je usvojila evro
- 2016. – održan referendum o izlasku Velike Britanije iz članstva u EU – građani odlučili da Velika Britanija istupi iz članstva EU

3. Stanovništvo i ekonomija država članica EU i Srbije

(2016)

Zemlja	Ukupan BDP (milijardi evra)	BDP evro (po glavi stanovnika)	Stanovnika (miliona)
Austrija	350	40.000	8,7
Belgija	422	37.400	11,3
Bugarska	45	6.600	7,2
Hrvatska	44	10.900	4,2
Kipar	18	21.000	0,8
Češka	175	16.500	10,6
Danska	277	48.400	5,7
Estonija	21	15.900	1,3
Finska	214	39.000	5,5
Francuska	2.226	33.400	66,8
SR Nemačka	3.133	37.900	82,2
Grčka	176	16.300	10,8
Mađarska	113	11.500	9,8
Irska	266	56.800	4,7
Italija	1.672	27.600	60,7
Letonija	25	12.800	2
Litvanija	39	13.500	2,9
Luksemburg	54	92.900	0,6
Malta	10	22.700	0,4
Holandija	697	40.900	17
Poljska	425	11.000	38
Portugal	185	17.900	10,3
Rumunija	170	8.600	20
Slovačka	81	14.900	5,4
Slovenija	40	19.300	2,1
Španija	1.114	24.000	46,4
Švedska	462	46.600	9,8
Ujedinjeno Kraljevstvo	2.580	36.100	65,4
Evropska unija	14.820	29.000	510
Srbija	34	4.700	7

4. Pregled razvoja odnosa Republike Srbije i Evropske unije

- 1999. godine – najava „Procesa stabilizacije i pridruživanja" EU za zemlje Zapadnog Balkana
- novembra 2000. godine – okvirni sporazum između EU i SRJ (početak finansijske i tehničke podrške EU reformama i saradnje); primena autonomnih trgovinskih mera EU na Srbiju
- novembra 2000. godine – na samitu EU-Zapadni Balkan Srbija se pridružila Procesu stabilizacije i pridruživanja
- 2001. godine – prva godina programa CARDS za finasijsku podršku zemljama Zapadnog Balkana
- 2001. godine – formirana konsultativna radna grupa EU-SRJ
- 20-21. juna 2003. godine – Solunski samit EU-zemlje Zapadnog Balkana; sve zemlje regiona proglašene za „potencijalne kandidate" za članstvo u EU
- jula 2003. godine – prvi sastanak „Unapređenog stalnog dijaloga" EU-Srbija-Crna Gora
- juna 2004. godine – proces „Evropskog partnerstva" primenjen na SCG
- 2005. godine – početak pregovora za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
- 29. aprila 2008. godine – **potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)** EU i Srbije, kao i prateći Prelazni trgovinski sporazum (PTS)
- 1. januara 2009. godine – početak primene Prelaznog trgovinskog sporazuma od strane Srbije
- 30. novembra 2009. godine – **ukidanje viza za građane Srbije** za putovanje u države Šengenskog sporazuma
- 8. decembra 2009. godine – početak obostrane primene Prelaznog trgovinskog sporazuma
- 22. decembra 2009. godine – **Srbija je podnela zahtev za prijem u članstvo Evropske unije**
- 2011. godine – Evropska komisija objavila Mišljenje o zahtevu Srbije za prijem u članstvo (*avis*)
- 1. marta 2012. godine – Evropski savet usvojio zaključak o **dodeljivanju statusa kandidata** Republici Srbiji
- 2013. godine – Evropska komisija predložila Savetu otvaranje pregovora o pristupanju Srbije EU
- 18. juna 2013. godine – države članice EU završile proces ratifikacija SSP-a
- 28. juna 2013. godine – Evropski savet prihvatio predlog Saveta za opšte poslove i doneo **odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Srbijom**
- 1. septembra 2013. godine – **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu**
- 25. septembra 2013. godine – održan prvi sastanak skrininga (za poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava)
- 21. oktobra 2013. godine – **održan prvi sastanak Saveta za stabilizaciju i pridruživanje** u Luksemburgu
- 21. januara 2014. godine – **održana prva Međuvladina konferencija** o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji

- 24. marta 2015. godine – završen proces skrininga
- 14. decembra 2015. godine – održana druga Međuvladina konferencija (MVK) o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji (otvorena poglavlja: 32 – finansijska kontrola i 35 – ostala pitanja)
- 18. jula 2016. godine – održana treća MVK (otvorena poglavlja: 23 – pravosuđe i osnovna prava i 24 – pravda, sloboda i bezbednost)
- 13. decembra 2016. godine – održana četvrta MVK (otvorena poglavlja: 5 – javne nabavke i 25 – nauka i istraživanje – zatvoreno poglavlje)
- 27. februara 2017. godine – održana peta MVK (otvorena poglavlja: 20 – industrijska politika i 26 – obrazovanje – zavoreno poglavlje)
- 20. juna 2017. godine – održana šesta MVK (otvorena poglavlja: 7 – intelektualna prava i 29 – carinska unija)

5. Trgovina robama između Srbije i Evropske unije (miliona evra)

Godina	Izvoz	Izvozni index	Uvoz	Uvozni index	Trgovinski balans	Pokrivenost uvoza izvozom %
2008	4.323	112,5	9.359	116,8	– 5.036	46,2
2009	3.395	78,5	6.724	72,0	– 3.329	50,5
2010	4.467	131,6	7.250	107,8	– 2.783	61,6
2011	5.204	116,5	8.258	113,9	– 3.054	63,0
2012	5.364	103,1	8.970	108,6	– 3.606	59,8
2013	6.907	128,8	9.561	106,6	– 2.654	72,2
2014	7.205	104,4	9.773	102	– 2.568	73,7
2015	7.897	109,6	10.231	104,7	– 2.334	77,2
2016	8.874	112,2	10.966	107,2	– 2.092	80,9

Izvor: Republički zavod za statistiku

6. Pregovaračka poglavlja u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji

1. Slobodno kretanje robe
2. Slobodno kretanje radnika
3. Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga
4. Slobodno kretanje kapitala
5. Javne nabavke
6. Pravo privrednih društava (kompanijsko pravo)
7. Pravo intelektualne svojine
8. Politika konkurencije
9. Finansijske usluge
10. Informaciono društvo i mediji
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj
12. Ispravnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
13. Ribarstvo
14. Transportna politika
15. Energetika
16. Oporezivanje
17. Ekonomska i monetarna politika
18. Statistika
19. Socijalna politika i zapošljavanje
20. Preduzetništvo i industrijska politika
21. Transevropske mreže
22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
23. Saradnja u oblasti pravosuđa i osnovnih prava
24. Pravda, sloboda i bezbednost
25. Nauka i istraživanje
26. Obrazovanje i kultura
27. Životna sredina
28. Zaštita potrošača i zdravstvo
29. Carinska unija
30. Međunarodni ekonomski odnosi
31. Zajednička spoljna i bezbednosna politika
32. Finasijska kontrola
33. Finansijske i budžetske odredbe
34. Institucije
35. Ostalo

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

341.232(4-672EU)
94(4-672EU)
341.217(4-672EU:497.11)
339.923(4-672EU)

ЛОПАНДИЋ, Душко, 1957-
Evropska unija i Srbija : novo vreme i novo okruženje / Duško Lopandić.
- Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2017 (Beograd : Grafolik). - 130 str.; 24 cm

Tiraž 500. - Prilozi: str. 125-130. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-80046-31-0

a) Европска унија - Историја b) Европска унија - Регионална политика c) Европска унија - Придруживање - Србија COBISS.SR-ID 248828684

EVROPA za MENE

Projekat finansira Evropska unija

Evropski pokret Srbija

www.emins.org