

УДК: 341.217(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 85, стр. 53–62

Изворни научни рад

Рад примљен 9. 1. 2024. године

Рад одобрен 4. 2. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.85.3

ФРАНЦУСКО-НЕМАЧКИ ЕКСПЕРТСКИ ПРЕДЛОГ О ПРОШИРЕЊУ И ИНСТИТУЦИОНАЛНОЈ РЕФОРМИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ*

Апстракт: У јануару 2023. године француска државна секретарка за Европу Лоранс Бон (*Laurence Boone*) и немачка министарка за европске интеграције Ана Лурман (*Anna Lührmann*) наручиле су од групе, која је састављена од дванаест националних експерата, предлог за институционалну реформу која би одговорила потребама проширења Европске уније. Из предлога француско-немачких експерата произилази да су помаци у проширењу Европске уније до 2030. године неопходни, као и да је пријем великог броја држава готово искључен. Предлог је важан за Србију с обзиром на то да је уз Црну Гору највише одмакла у претприступном преговарачком процесу. Истовремено, предлог је важан и због тога што би се њиме вршила институционална адаптација у раду Европског парламента, Комисије и Савета, а која би омогућила да се укључе нове чланице у Европску унију.

Кључне речи: ЕУ, институционална реформа, проширење чланства, државе кандидати, диференцирана интеграција, оснивачки уговори.

1) УВОД

У јануару 2023. године француска државна секретарка за Европу Лоранс Бон и немачка министарка за европске интеграције Ана Лурман наручиле су од групе, која је састављена од дванаест националних експерата, предлог

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

за институционалну реформу која би одговорила потребама проширења Европске уније (ЕУ).¹ Суштинско питање од којег су експерти пошли у формулацији предлога односило се на могућност ЕУ да стекне капацитете да реагује брзо и ефикасно у нестабилном и конкурентском окружењу, а све у контексту увећања броја држава чланица. Извештај експерата предат је Савету ЕУ 19. септембра 2023. године у Бриселу. Текст француско-немачких експерата насловљен је: „Пловити отвореним морем“, што говори о изазовном свету у коме се налазимо. Француско-немачки експерти полазе од становишта да институционална реформа треба да буде у складу са оним што ЕУ данас јесте, упркос теоријским расправама везаним за њену правну природу.² Наиме, по једнима Унија је међународна организација као и све остале, чије су надлежности отишле предалеко. У складу с тим начином гледања, Унија не би требала више да узима од националног суверенитета, нити да увлачи грађане у непосредно одлучивање, с обзиром на то да не постоје претходни услови, а то су европска нација, језик и заједнички политички живот. Представници држава чланица треба да наставе да имају централну улогу у одлучивању на нивоу ЕУ посредством Савета, Европског савета и националних парламената. Други виде ЕУ као парламентарну демократију у транзицији према федералној држави. У складу с том логиком, надлежности Европског парламента треба да буду ојачане и проширене. Комисија би требала да постане носилац извршне власти (Влада), а Савет ЕУ би требало да се претвори у горњи дом Европског парламента. Стога би требало да постоји више директне демократије на нивоу Уније, чиме би њен систем добио на демократској, грађанској легитимности и биле би ублажене бирократске деформације. Француско-немачки експерти закључују да је уставни институционални систем ЕУ хибридне природе, са међудржавним и федералним одликама. Полазећи од те чињенице реформа треба да допринесе да Унија добије стабилне и ефикасне органе. У том смислу, неопходно је ојачати правну државу и демократску легитимност, припремити институције за проширење и повећати капацитет за деловање. Ово последње подразумева да је због савремених изазова (пандемије, енергетска питања, миграције, финансијске кризе) потребно проширити надлежности Уније и омогућити јој да одлуке доноси брже. Међудржавна сарадња, дакле, није довољна, европске институције требало би да имају шира овлашћења, која би им дозволила да делују хитно и ефикасно уз демократски надзор. С тим у вези, француско-немачки експерти залажу се и за увећање европског буџета путем увођења нових, сопствених извора

¹ *Rapport du groupe indépendant des experts franco-allemands sur les réformes de l'Union européenne*. Интернет: <https://www.diplomatie.gouv.fr>, 5.12.2023.

² Падоми Ђуровић, *Међународно привредно право*, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 93; Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, pp. 22–23.

прихода, као и што предлажу формирање додатних фондова неопходних у кризним ситуацијама.

2) ДИФЕРЕНЦИРАНА ИНТЕГРАЦИЈА И ПРОШИРЕЊЕ ЕУ

Диференцирана интеграција

Све државе Европе неће настојати да постану чланице ЕУ, друге које су већ чланице ће желети да учествују али са мањим степеном интензитета интеграције. Стога француско немачки експерти предлажу четири концентрична круга диференциране интеграције.

- а) Уски круг: Реч је о чланицама евро подручја и зоне Шенгена које би могле да још ојачају међусобно уједињавање и то у пореској, енергетској, климатској и одбрамбеној области.
- б) ЕУ: У овом случају ради се о садашњим чланицама које желе да остану на постојећем нивоу интеграције, предвиђеним оснивачким уговорима.
- в) Придружене државе: Овај круг обхвата спољни круг политичко-економски блиских држава које имају посебне уговоре са ЕУ попут Швајцарске, Норвешке, Лихтенштајна и Велике Британије. Ове државе би биле у асоцијацији са Унијом, али се на њих не би односила одредба оснивачког уговора о кретању ка што ближеј Унији међу државама чланицама. Поменуте државе не би учествовале у раду Европског парламента, с тим што би могле да учествују у раду Савета ЕУ без права гласа и да буду придружени чланови Европских агенција које их занимају. Исте би давале допринос буџету Уније, али у мањој мери него чланице.
- г) Европска политичка заједница: Овај круг односи се на чланице организације које не би биле у обавези да примењују комунитарно право, да буду део унутрашњег тржишта, нити да поштују европска начела о правној држави. Тежиште у односу према њима било би на геополитичкој сарадњи и сарадњи у области енергетике и климатских промена. Економски односи били би регулисани на бази споразума о слободној размени. Европска политичка заједница требало би да добије солидније институције и оствари ближе сарадњу са Комисијом, све у циљу ангажовања буџетских средстава Уније.

Проширење ЕУ

Да би повратила кредибилитет у области политике проширења, али и да би остварила своје геостратешке интересе, ЕУ би морала да има за циљ да буде спремна за проширење 2030. године. Што се тиче држава кандидата за чланство, ове би требало да учине све да испуне тражене критеријуме.

Француско-немачки стручњаци сматрају да би улазак у Унију великог броја чланица био проблематичан, јер подразумева да кандидати који су у предности у испуњавању критеријума треба да чекају оне који заостају, или пак да треба да се приме сви, укључујући и оне који не испуњавају критеријуме. Стога предлажу приступање у малим групама по принципу „регате“, засноване на пријему по заслугама. Кад је реч о самом процесу проширења и његовој вези са унутрашњим реформама Уније, приоритет би требало дати фундаменталним начелима. Поштовање владавине права, али и потпуно усклађивање са спољном и безбедносном политиком ЕУ, посебно у области санкција и поштовања повеље Уједињених нација је од велике важности. Из разлога безбедности и стабилности, државе које су ангазоване у продуженом војном конфликту не могу постати чланице ЕУ, као ни државе које имају територијални конфликт са другим кандидатом за чланство или чланом Уније. Кандидатима који убрзају реформе и поседују административне капацитете да искористе средства Уније, требало би увећати техничку и финансијску помоћ. Процес проширења одговарао би следећим правилима:

- Начело једнакости: процедура и критеријуми пријема морају бити исти за све кандидате. Давање приоритета појединим кандидатима нанело би штету поверењу код других кандидата;
- Начело систематизације: требало би омогућити секторску интеграцију кандидата и његово учешће у раду институција Уније пре дефинитивног пријема.
- Начело реверзибилности: уколико кандидат не поштује начела, вредности и стратешке правце деловања ЕУ, поништава му се секторска интеграција и учешће у институцијама Уније.
- Начело примене квалификоване већине: Унија мора да има капацитет да доноси одлуке о отварању и затварању преговарачких поглавља независно од појединачних интереса. Стога би ове одлуке требало да се доносе квалификованом већином, да би се предупредила могућност да неке државе чланице коче напредак кандидата у приступању. Крајња одлука о пријему у чланство требало би и даље да се доноси једногласно у Европском савету, уз примену поступка ратификације споразума о приступању у држави кандидату и државама чланицама.

3) ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕФОРМА ЕУ

Пријем нових чланица у ЕУ до 2030. године захтева да се њене институције прилагоде тој промени.

Европски парламент

Европски парламент је са 721 чланом најбројнији парламент на свету, чиме се компликује одлучивање и рад посланика. Са сваким новим проширењем увећава се број посланика и тај тренд би по мишљењу француско-немачких експерата требало зауставити. Следећа проширења не би смела да имају утицај на број посланика Европског парламента, односно он би требало да остане фиксан на бројци од 751. Ова одлука може да се усвоји без измена одредби уговора о оснивању. Наиме, према члану 14. став 2. Уговора о Европској унији, број посланика Европског парламента утврђује се на његову иницијативу, једногласном одлуком Европског савета. Нова расподела посланичких места међу државама чланицама вршила би се по математичкој *Кембриџ формули* која би помирила потребу да свака држава чланица буде заступљена, али би и смањила демографске неједнакости.

Комисија

С обзиром на перспективу проширења, потребно је утврдити број чланова Комисије, јер је и ова институција прегломазна. У разговору Валери Жискар Дестена (*Valery Giscard D'Estaing*) са бившим председником Комисије Жаком Делором (*Jacques Delors*) приликом припремања текста европског устава, констатовано је да је оптималан број чланова Комисије који јој омогућава да делује и доноси одлуке као колегијум око 15.³ Члан 17. став 5. Уговора о Европској унији из Лисабона о примени система ротације међу државама чланицама никада није заживео због противљења појединих држава чланица. Стога француско-немачки експерти предлажу две опције за смањење чланова Комисије.

Опција 1

Смањити број чланова колегијума

Смањити број чланова на 2/3 од укупног броја држава чланица. Одлуком Европског савета напоскон би се применило решење иначе предвиђено уговорима из Лисабона. Међутим, у вези са овим не постоји политичка подршка држава чланица. Иако је Комисија наднационална институција,

³ Valery Giscard D'Estaing, *La constitution pour L'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003, p. 68.

државама чланицама је стало до присуства у њој. Није реч само о националном престижу – активности и одлуке Уније боље се прихватају на националном нивоу, када свака од чланица предлаже и има свог Комесара. С друге стране, мањи број Комесара омогућава већу ефикасност и кохезију рада унутар органа. Поред тога Комесари би добијали у надлежност политички оправдане и значајне ресоре.

Опција 2

Увести хијерархију унутар колегијума

У случају да се задржи начело да свака држава предлаже једног Комесара, онда ови не могу бити једнаки. Француско-немачки експерти предлажу диференцијацију на Главне комесаре и Комесаре тако што би половину колегијума чинили Главни комесари, другу половину Комесари. Главни комесар и Комесар добили би надлежност над једним ресором односно дирекцијом Комисије. Главни комесар би присуствовао седницама Комисије и гласао, или би пак на седнице ишли заједно и гласали заједно. Могуће је да се поменута двојица ротирају на пола мандата Комисије, додуше ово решење не доприноси континуитету у раду. Могуће је и да једна држава добије место Главног комесара у целом мандату, али да у следећем мандату овог органа има само место Комесара. Поменута решења подразумевају измене у оснивачким уговорима, посебно из разлога што би неки Комесари били ускраћени за право гласа у колегијуму.

Савет министара ЕУ

Пријем нових држава подразумева повећање броја чланова Савета ЕУ, што опет значи дуже чекање да чланице стигну на ред да буду председавајући овог органа на мандат од 6 месеци. Вршење функције председавајућег било би ређе и мање запажено. Поред тога водити преговоре унутар Савета са 30 чланова биће тешко, као што ће бити све теже постићи тражену већину за доношење одлуке. Став француско-немачких експерата је да разлике у циљевима и стилу председавајућих треба смањити да би се добио континуитет у раду и деловању. Француско-немачки експерти предлажу да се тројка у председавању Саветом (бивши, садашњи и будући председавајући) замени петорком. Ово би омогућило да се направе дугорочнији програми рада и да се обезбеди боља координација у читавом циклусу одлучивања. У свакој петорци требало би да буде заступљен министар из једне велике државе чланице, јер оне располажу административним капацитетима и искуством да ојачају односе међу државама чланицама. У оквиру петорке могле би да буду распоређене дужности, у смислу да министар из једне државе води одређену формацију

или радну групу и дуже од шест месеци, или да се министри замене у председавању због избора у некој од држава чланица у оквиру петорке. Перспектива проширење захтева и промене у начину одлучивања у Савету. Већина одлука Савета данас се доносе квалификованом већином, у оквиру примене редовног законодавног поступка. Овај начин одлучивања је предуслов успостављања јаке ЕУ, не зато што неке државе чланице остају у мањини, већ зато што гласање квалификованом већином усмерава динамику преговора према компромисима и успостављању коалиција. Просечно чак 80% одлука у Савету које се доносе квалификованом већином су заправо донете консензусом без гласања – дакле без губитника. С друге стране, доношење одлуке тамо где се тражи једногласност је све теже. Штавише, неке одлуке су блокиране не због њиховог садржаја већ због преговора у другим областима и уцена у вези са тим. Са сваким новим пријемом број чланица које могу да ставе вето расте и једногласност је још теже добити. Стога је гласање квалификованом већином у Савету, уз коодлучивање са Европским парламентом, решење да се превазиђу блокаде. Ипак, није реч о магичном решењу. Када су државе чланице подељене око неког текста, одлуке неће бити. По мишљењу француско-немачких експерата са новим проширењима све одлуке које се још доносе једногласно требало би да пређу у режим квалификоване већине. Уколико није могуће постићи договор о генерализацији квалификоване већине, требало би прелазити на квалификовану већину постепено у појединим осетљивим областима. Тако, у области проширења и владавине права о отварању и затварању преговарачких поглавља требало би да се одлучује квалификованом већином да би процес био ефикаснији, а и да би смањио маневарски простор за учене појединих држава чланица. С друге стране, одлука о пријему у ЕУ и даље би се доносила једногласно. Утврђивање повреде у области владавине права вршило би се већином од 4/5 у Европском савету. У области спољне политике и одбране Одлуке ЕУ о одбрамбеним иницијативама (коришћење Европских средстава за мир, или о Европском фонду за одбрану) доносиле би се квалификованом већином или ојачаном већином. Насупрот томе, о учешћу у војним операцијама Уније или о коришћењу војске одлучивало би се једногласно. Ово решење захтева промену оснивачких уговора. У области фискалне и буџетске политике предвиђено је проширење одлучивања квалификованом већином.

4) ОЈАЧАТИ ПРАВНУ ДРЖАВУ

Слабости у примени члана 7. Уговора о Европској унији о санкционисању чланице која крши вредности на којима је заснована Унија, не лежи само у чињеници да се претходно поменути активира једногласном одлуком Европског савета без учешћа у гласању државе чланице прекршиоца, већ и

због чињенице да Савет нема обавезу да покрене процедуру и поред захтева у том смислу добијеног од Европског парламента и Комисије. С тим у вези, према мишљењу француско-немачких експерата, намећу се измене у члану 7. став 2. Уговора о Европској унији којима ће се одлучивање консензусом заменити одлучивањем већином од 4/5 чланова Европског савета. Поред тога, треба додати да у случају озбиљног и упорног угрожавања правне државе или постојања опасности да се то догоди, Европски савет и Савет у року од шест месеци треба да заузму став о томе. У случају неактивности Савета ЕУ и пет година после подношења захтева за суспензију чланства, треба аутоматски увести санкције против државе чланице прекршиоца. Уколико се ово стање настави и после десет година, санкције се по аутоматизму ојачавају. Уколико овакво стање траје предуго, или ако је угрожавање европских вредности озбиљно, држава чланица не може остати у саставу Уније. Циљ свих ових мера је да мотивише државу чланицу прекршиоца да поштује основне вредности Уније. Уколико би ова била суспендована дуже време, чиме би била спречена да користи средства из европских фондова али и да учествује у раду институција Уније, била би подстакнута да тражи нове облике сарадње са Унијом, ван пуноправног чланства.

5) КАКО ИЗВРШИТИ РЕФОРМУ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА ЕУ?

Класичан начин измене оснивачких уговора предвиђен је чланом 48. уговора о Европској унији. На предлог једне од држава чланица Европског парламента или Комисије, Европски савет простом већином гласова може да сазове Конвенцију о изменама уговора о оснивању. Конвенцију чине представници националних парламената, влада држава чланица, Комисије и Европског парламента. Конвенција консензусом препоручује одређене измене оснивачких уговора међувладиној конференцији држава чланица. Када ова последња утврди измене, ове иду на ратификацију у државама чланицама. Европски савет такође може да констатује да тражене измене због свог обима не захтевају сазивање Конвенције, већ могу да иду одмах на међувладину конференцију. У складу са чланом 48. став 6. утвђена је и поједностављена процедура измене оснивачких уговора, која се односи на трећи део Уговора о функционисању ЕУ (политике и интерне акције Уније: простор безбедности, слободе и правде; контрола граница и имиграција; правосудна сарадња у грађанској и кривичној области, и др.). У том случају Европски савет доноси једногласном одлуком измене за тај део оснивачког уговора по консултовању Европског парламента и Комисије, које потврђују државе чланице у складу са својим уставним нормама. Трећа опција је да се измене оснивачких уговора врше кроз споразуме о приступању нових држава чланица. Овде је реч само о институционалним адаптацијама које полазе од

чињенице да треба укључити представнике нове чланице у органе Уније. Последња опција француско-немачких експерата предвиђа могућност закључивања комплементарног уговора који би се односио на оне државе чланице које су спремне да иду у виши степен интеграције.

6) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, Droit de l'Union européenne, 3 édition, LGDJ, Paris, 2017.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, L'Union européenne, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006.
- Dubout, Edouard, Droit constitutionnel de l'Union européenne, Bruylant, Paris, 2021.
- Giscard d'Estaing, Valery, La constitution pour l'Europe, Albin Michel, Paris, 2003.
- Хикс, Сајмон, Политички систем Европске уније, *Службени гласник*, Београд, 2007.
- Isaac Guy, Blanquet Marc, Droit général de l'Union européenne, Sirey, Paris, 10 édition, 2012.
- Manin, Philippe, L'Union européenne, Pedone, Paris, 2005.
- Милованчевић, Војислав, „Ексклузивно француско-немачки предлог о проширењу ЕУ: ако испуни услове Србија би могла да постане чланица 2030. године“, Нова. Интернет: <https://www.nova.rs>, 19.9.2023.
- Moreau Defarges, Philippe, Les institutions européennes, Armand Colin, Paris, 1998.
- Пречишћене верзије уговора о ЕУ и уговора о функционисању Европске уније, <https://www.mei.gov.rs>, 10.3.2023.
- *Rapport du groupe indépendant des experts franco-allemands sur les réformes de l'Union européenne*, <https://www.diplomatie.gouv.fr>, 5.12.2023.
- Sauron, Jean-Luc, Comprendre le Traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, Explications et commentaires, Gualino éditeur, Paris, 2008.
- Самарџић, Слободан, Политички систем Европске уније, ФПН, Београд, 2022.
- Зечевић, Слободан, Институционални систем и право Европске уније, Институт за европске студије, Београд, 2015.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Из предлога француско-немачких експерата произилази да су помаци у проширењу ЕУ неопходни, као да је пријем великог броја држава одједном

готово искључен. Предлог је важан за Србију с обзиром на то да је уз Црну Гору највише одмакла у претприступном преговарачком процесу. Реализација изложеног плана институционалне реформе и политике проширења могла би да наступи у пуном обиму после избора за Европски парламент 2024. године. Србија би требала да буде спремна да искористи прилику коју јој пружа потенцијални приступ фондовима ЕУ, као и нова могућност за пуноправно чланство. Поред унутрашњих демократских реформи, Србија би требало да има став о степену нормализације односа са тзв. Косовом, који би јој омогућио приступање ЕУ уз поштовање воље српског народа о територијалном интегритету. У сваком случају, иако је приступање Србије Унији од обостране користи, оно не би могло да се оствари без јасно изражене воље грађана на референдуму. Српски народ не би смео да схвати чланство у ЕУ као национално понижење условљено ампутацијом дела државне територије.

FRANCO-GERMAN EXPERT PROPOSAL ON ENLARGEMENT AND INSTITUTIONAL REFORM OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: In January 2023, the French Secretary of State for Europe, Laurence Boone, and the German Minister for European Integration, Anna Luhrmann, commissioned a group of twelve national experts to propose an institutional reform that would respond to the needs of the enlargement of the European Union. It follows from the proposal of Franco-German experts that progress in the expansion of the European Union until 2030 is necessary, as well as that the admission of a large number of countries is almost excluded. The proposal is important for Serbia, considering that, along with Montenegro, it has advanced the most in the pre-accession negotiation process. At the same time, the proposal is also important because it would facilitate institutional adaptation in the work of the European Parliament, the Commission, and the Council, which would enable the inclusion of new members in the European Union.

Keywords: European Union, institutional reform, membership expansion, candidate states, differentiated integration, founding agreements.