

УДК: 327(4-672EU)  
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 64, стр. 9-18  
Изворни научни рад

## ПРЕУТЕМЕЉЕЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Сукцесивне кризе које су уздрмале Европску унију у 21. веку, а које су довеле до јачања националистичких и евроскептичних странака и покрета, принудиле су Емануела Макрона, француског председника изабраног у мају 2017. године, да се врати на европску политичку сцену. Суштина француског предлога о преутемељењу Европске уније је у визији суверене, уједињене и демократске Европе. Европски суверенитет би се изграђивао постепено на основама јачања јединства у евро подручју и то увођењем европског федералног буџета, европских пореза и функције министра финансија, као и уједначавањем националних норми у пореској и социјалној сфери. Процес о коме је реч био би пропраћен јачањем демократског легитимитета Европског парламента и његових надлежности. Европска унија би изграђивала своју војну самосталост и штитила безбедност својих граница оснивањем Европске пограничне полиције и Канцеларије за азил. Остаје да се види шта ће бити резултат коначног договора између Париза и Берлина о будућности Европске уније и да ли ће то заиста представљати „нови почетак“ у процесу европске интеграције.

*Кључне речи:* Европска унија, евро подручје, европски буџет, суверенитет, Министар финансија евро подручја, Европски парламент, федерализам, конфедерализам.

### 1) УВОД

У протеклим годинама Европска унија била је суочена са изазовима који угрожавају њен опстанак. Нестабилност Европске уније проузрокована је превасходно њеним унутрашњим слабостима. Као прво, од доношења уговора из Мастрихта 1993. године и утврђивања програма о јединственој валути,

<sup>1</sup> Институт за европске студије, Београд, Е-маил: vzecevic@eunet.rs

Унија није испољила храброст да настави даље са интеграционим процесима који би је оспособили да се одупре кризама данашњице. Институционални систем Уније са повећањем држава чланица постао је неефикасан и компликован уз коришћење поступака и језика чија се сврсисходност доводи у питање. Европски грађани све више посматрају Унију као отуђену, бирократизовану структуру која или не може или не жели да их заштити од економских удара, незапослености, нелојалне конкуренције јефтиним производима, услугама и радном снагом из других делова света где се не поштују основна права радника и еколошки стандарди, тероризма и неконтролисана имиграције. Овакво стање је проузроковало јачање националистичких, протекционистичких или идентитетских покрета који су видели решење економске и миграционе кризе у повраћају националног суверенитета. Реч је, дакле, о политици националног ограђивања и јачања суверених права европских држава која води ка рушењу Европске уније као наднационалне творевине. Проблем је, међутим, у томе што је управо националистичка идеологија допринела избијању два светска рата, односно уништењу европске економске моћи и стабилности. Питање је да ли употреба старих *националних рецепата* који су изазвали апокалипсу на европском континенту може да реши савремене проблеме са којима је Европа суочена.

Имајући у виду претходно изнето у Француској се код појединих теоретичара,<sup>2</sup> али и политичара, јавила идеја о постављању Европске уније на нове солидније темеље<sup>3</sup> који би јој омогућили да издржи савремене изазове. Новина је и у томе што је Француска извесно време била одсутна са европске сцене којом је доминирала политичка оријентација Немачких демохришћанских конзервативаца. Француско повлачење у други план обележило је развој Европске уније као једног великог тржишта, којим се управља полазећи од међудржавних, конфедералних механизма. С обзиром да је Немачка на том тржишту економски преобладајућа, њена реч била је одлучујућа у одређивању европских политика. Француско одсуство са лидерске позиције у Европској унији није било условљено само економском стагнацијом. После пропасти предлога о увођењу „Европског устава“ из 2005. године који је Француска иницирала, а затим сахранила на националном референдуму, француски политичари више нису имали храбрости да се појаве као носиоци великих европских реформи. Међутим, сукцесивне кризе које су погодиле нестабилну Европску унију у последње време, практично су принудиле Емануела Макрона, француског председника изабраног у мају 2017. године, да се врати у европску политику.

---

<sup>2</sup> Стефани Енет, Тома Пикети, Гијом Сакрист, Антоан Воше, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017.

<sup>3</sup> Говор француског председника Макрона на Сорбони, Интернет: <http://international.blogs.ouest-france.fr>; 27.09.2017.

## 2) ФРАНЦУСКИ ПРОГРАМ ЕКОНОМСКЕ ФЕДЕРАЛИЗАЦИЈЕ И ДЕМОКРАТИЗАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Полазна основа Макронових погледа на преутемељење Европске уније јесте да би одржање постојећег конфедерализма, или пак повратак на национални суверенизам, заправо био увод у бродолом. Европа је упловила у Други светски рат зато што није на време установила наднационалну Европску унију. Да би опстала Европска унија, по мишљењу Макрона, мора да постане суверена, уједињена и демократска. Суверенитет Европске уније јесте предуслов њеног успеха, а ко каже суверена Европа тај мисли на повратак некада важећем процесу поступне федерализације. Европски суверенитет би се изграђивао радом у више праваца. У институционалној сфери француски председник уочава да је Европа са више брзина постала реалност. Примера ради, поједине државе јесу чланице евро подручја док друге то нису. Међутим, оваква стварност треба да се искористи као одскочна даска за напредак, односно за чвршће уједињење држава чланица које су данас на вишем степену интеграције. Макрон сматра да државе чланице евро подручја треба да буду *европска авангарда* и узор другима у даљој интеграцији. Евро подручје је са 338 милиона становника и бруто друштвеним производом од 10 хиљада милијарди евра годишње економска сила равна Сједињеним Америчким Државама.<sup>4</sup> С друге стране, процес јачања јединства у овирима евро подручја не сме да маргинализује државе чланице које су тренутно ван њега. Ове последње не би трајно остале у *другој брзини* у стању заостајања, већ би добиле подстицај да сустигну *авангарду*, тј. да се придруже вишем степену интеграције.

### Федерални буџет и порези евро подручја

Јачање евро подручја као језгра Уније способног да конкурише Сједињеним Америчким Државама и Кини, и да се супротстави интересима дигиталних мултинационалних компанија, било би започето увођењем одговарајућег федералног буџета. Овај би на основу свог знатно увећаног обима требало да омогући да се у случају светских или регионалних економских или финансијских удара санирају кризна стања у дестабилизованим државама чланицама. Поред тога, буџетска средства би служила и као замајац привредног развоја јер би се користила за финансирање великих европских пројеката чиме би се санирао проблем незапослености, посебно младих. Федерални буџет евро подручја пунио би се европским порезима. Реч је о такси на „угљеник“ која би погађала загађиваче животне средине, као и о наплати

<sup>4</sup> *Thomas Piketty: Aux citoyens de reprendre le controle de l'Europe,* 24.03.2017, Интернет: [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr)

пореза предузећима која се баве дигиталним активностима у државама чланицама Европске уније где стичу профит (*Google, Amazon, Alibaba, Facebook*). Наиме, примећено је да ова предузећа фиктивно региструју седиште и пријављују пословање у државама чланицама Европске уније где су порези најнижи, попут Ирске, и тиме избегавају плаћање пореза у државама чланицама где стварно остварују добит. Предлог је да се уз национални порез на предузећа, који се наплати у држави где се остварује добит, уведе и европски порез на предузећа, али онда када се његова заједничка основица за све државе чланице усагласи на нивоу Европске уније. Усклађивање основице пореза на предузећа између држава чланица јесте предуслов за спречавање пореског дампинга, тј. привлачења привредника уз нижа социјална давања. Државе чланице које не ускладе порез на предузећа не би више имале приступ европским фондовима за развој.

Макрон примећује да се висина и обим социјалне заштите унутар Европске уније превише разликују од државе до државе чланице што прозрокује социјални дампинг. Стога се залаже да се на нивоу Европске уније усклади социјална заштита кроз одређивање европског социјалног оквира. Циљ је, у ствари, изградња једног специфичног европског социјалног модела који би био другачији од конкурентског приступа у другим деловима света.

### **Јачање демократских институција тј. Европског парламента**

Федерални буџет и порези евро подручја као тврдог језгра Европске уније, међутим, не могу да постоје без демократске власти која управља и надзире трошење новца. С тим у вези, француски нобеловац Тома Пикети (*Thomas Piketty*) промовисао је усвајање новог *демократског уговора* чији би предмет био јачање демократије у Унији, или прецизније у државама чланицама евро подручја. Пикетијева иницијатива је међутим проблематична са правног аспекта јер *de facto* предвиђа измене у институционалном систему Европске уније средствима и поступцима ван њеног правног поретка.<sup>5</sup> Реч је о коришћењу посебног међународног уговора као инструмента међународног права које би закључиле државе чланице евро подручја. Право Европске уније пак у оваквим случајевима налаже измене оснивачких уговора, као највишег правног акта на којима је заснована Европска унија, уз учешће представника свих држава чланица, или пак увођење ојачане сарадње између неких од њих у складу са поступком предвиђеним оснивачким уговорима Уније. Без обзира на претходно изнето, треба узети у обзир Пикетијеве суштинске правце демократских реформи. Пикети запажа да евро подручјем данас руководи више органа који немају непосредни народни легитимитет, попут Самита

---

<sup>5</sup> Стефани Енет, Тома Пикети, Гијом Сакрист, Антоан Воше, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017, стр. 12.

шефова држава или влада чланица евро подручја, Еврогрупе као скупа министара финансија евро подручја, Директоријума Европске централне банке или појединих чланова и службеника Комисије. Пикети сматра да би одлучујућу реч, посебно у доношењу буџета и одређивању висине будућег европског пореза на предузећа, требало да има скупштина евро подручја састављена од посланика отпосланих из националних парламената држава чланица (четири петине) и посланика Европског парламента (једна петина).<sup>6</sup> Овим се практично посланици националних парламената враћају у игру, односно у процес доношења суштинских одлука у Европској унији. Скупштина евро подручја имала би одлучујућу улогу у одлучивању о економском законодавству. Иако снажно подржава реформе у правцу даље економске федерализације евро подручја, француски председник Макрон не следи Пикетијеве замисли у институционалној сфери. Макрон је више склон идеји реформисања начина избора посланика Европског парламента не би ли се ојачала његова изворна веза са европским народима и увећао његов демократски легитимитет. Макрон сматра да треба да се искористи Брегзит, односно излазак британских посланика из Европског парламента, да би се њихових 73 места попунило посланицима изабраним на транснационалним листама у оквиру Европске уније као једне изборне јединице. Већ на следећим изборима 2024. године половина посланика Европског парламента била би бирана на овај начин чиме би се добио Европски парламент са ојачаним европским народним легитимитетом. Поврх тога, евро подручје добило би министра финансија који би био под надзором Европског парламента. Реч је о физичком лицу које би имало овлашћење да брзо и ефикасно доноси одлуке, па и ону о упућивању хитне финансијске помоћи држави чланици чија је привреда уздрмана међународним економским потресима или да финансира одређене европске пројекте. С друге стране, број чланова Комисије био би смањен на 15, не би ли се повећала њена ефикасност и компактност. С тим у вези, пример би дале пре свега велике државе чланице које би одустале од права да у сваком мандату Комисије морају да имају свог члана.

## Безбедност грађана Европске уније

Једна од кључних слабости данашње Европске уније јавља се на пољу заштите територије и безбедности њених грађана. Европска унија нема јединствене војне снаге које би штитиле њену територију, нити ефикасне јединице за брзе интервенције које би пак дале уверљивост њеним спољнополитичким ставовима. Ово стање се јавља у тренутку када Сједињене Америчке Државе разматрају могућност да постепено смање војно присуство

<sup>6</sup> Стефани Енет, Тома Пикети, Гијом Сакрист, Антоан Воше, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017, стр. 29, и даље.

на тлу Европе. Поред тога, грађани Уније се осећају угрожено од неконтролисаних имиграције и опасности од тероризма. Француски председник Макрон сматра да Европска унија у датим околностима мора да изгради самосталну војну силу која би деловала у сарадњи са НАТО пактом. Европска унија је у 2016. години установила сталну структурну сарадњу држава чланица у области одбране као и Европски одбрамбени фонд да би централизовала средства и ојачала заједничка истраживања у области производње наоружања и војне опреме. Макрон, међутим, сматра да би морало да се оде корак даље кроз успостављање заједничких европских снага за војне интервенције, заједничког европског буџета одбране и стратегије деловања. Европске националне војске треба да буду отворене за пријем официра и војника из других држава чланица.

Грађани Европске уније испољавају незадовољство због неконтролисаног и незаконитог досељавања миграната на територију држава чланица чиме се угрожава општа безбедност, јача присуство радикалног исламизма, доводе у питање радна места и плате домицилног становништва. Имајући у виду претходно изнето, председник Макрон жели да Европска унија на ефикаснији начин штити своје границе те се залаже за оснивање Европске пограничне полиције која би помагала националним јединицама држава чланица у надзору над границама. Макрон жели и да се оснује "Европска канцеларија за азил" која би била у стању да централизовано и ефикасно обрађује молбе подносиоца захтева. Низ терористичких напада који су се догодили у Француској, Белгији, Немачкој, Великој Британији и Шпанији у последње време указао је на недовољну сарадњу безбедносних служби држава чланица. Наиме, терористи користе достигнућа Европске уније у погледу слободе кретања људи и укидања граничних контрола, те слободно прелазе из једне државе чланице у другу и изводе атентате. По схватању француског председника успешна борба против тероризма у данашњој Европској унији подразумева усаглашену методологију деловања националних безбедносних служби. Стога, предлаже оснивање Европске обавештајне академије у којој би се на основу заједничког програма школовали припадници обавештајног сектора. У суштини циљ је да се установи Заједнички европски безбедносни простор у чијим оквирима би се заједнички третирао проблем досељавања, азила и тероризма.

### **3) ПРОГРАМ НЕМАЧКЕ КОАЛИЦИЈЕ ДЕМОХРИШЋАНА И СОЦИЈАЛ-ДЕМОКРАТА О НОВИМ ОСНОВАМА НА КОЈИМА БИ ПОЧИВАЛА ЕВРОПСКА УНИЈА**

Француска размишљања на тему преутемељења Европске уније доскора су долазила у сукоб са погледима немачких демохришћана. Ови последњи нису желели да се кроз механизам европског федералног буџета средства немачких пореских обвезника преливају ка сиромашнијим државама чланицама јер ове

недовољно воде рачуна о буџетској дисциплини. Ствари би могле да се промене ако се узму у обзир следеће околности. Демохришћанска канцеларка Ангела Меркел (Angela Merkel) је на парламентарним изборима у септембру 2017. године добила 32,5 у односу на очекиваних 36 одсто гласова.<sup>7</sup> Коалиција демохришћана која је из изборног процеса изашла ослабљена није успела да постигне коалициони споразум са Либералном и странком Зелених. Стога је Ангела Меркел била принуђена да се поново окрене Социјал-демократској партији Немачке и преговорима о новој влади *велике коалиције*. Према нацрту предкоалиционог споразума социјалдемократе би добиле места министра спољних послова и финансија у новој немачкој влади. Социјалдемократе, у начелу, подржавају предлоге француског председника Макрона. У том смислу, нова парламентарна већина у Немачкој у тексту “предкоалиционог споразума” изражава намеру да са француским председником *руку под руку* ради на продубљивању интеграције у евро подручју не би ли ово било боље заштићено од светских криза.<sup>8</sup> Споразум о великој коалицији ставља европски пројекат у центар активности будуће немачке владе и најављује одустајање од појединих догматских ставова немачких демохришћана. После дужег времена будућа немачка влада била би вољна да повећава свој допринос буџету Европске уније да би се компензовали губици средстава настали услед изласка Велике Британије из Уније. Поред тога, Немачка више не би искључила увођење механизма јаче финансијске солидарности унутар евро подручја, с обзиром да се Социјал-демократска партија изборила да Меркел прихвати Макронов предлог о буџету евро подручја. Према немачком виђењу буџет би се састојао из три дела. У првом би била средства намењена заштити од асиметричних економских удара који погађају једну или више држава чланица. У другом делу буџета била би средства за подршку структурним реформама државе чланице у кризи, док би трећи део био намењен усклађивању социјалне заштите држава чланица евро подручја. У прво време само би последњи део буџета захтевао увођење сталних извора финансирања. Тек касније би се установили стални приходи за финансирање инвестиционих пројеката у евро подручју. Немци, међутим, инсистирају на даљем европском надзору над трошењем средстава из националних буџета, односно на поштовању „Пакта о стабилности“ као и на усаглашавању националних економских политика држава чланица. У Берлину се по први пут предвиђа и оштра борба против механизма избегавања пореских обавеза и одливања средстава у *пореске рајеве*. Велика коалиција пак не разматра могућност увођења места министра финансија евро подручја које би укинуло функције председника Еврогрупе (председавајућег министара евро

---

<sup>7</sup> *Elections legislatives en Allemagne: victoire en demi-teinte pour Angela Merkel*, 24.09.2017, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

<sup>8</sup> Jean Quatremer, *La GroKo allemande, une chance pour l'Europe de Macron*, 13.01.2018, Интернет: [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr)

подручја) и Комесара задуженог за економска и монетарна питања. Такође, нова немачка влада није расположена за оснивање посебног Парламента евро подручја, већ се залаже да се садашњи Европски парламент састаје у сазиву посланици „евро подручја“ са задатком да врше надзор над радом Комисије и сарађују са Еврогрупом. У предкоалиционом споразуму долази се до закључка да постојећи Европски механизам стабилности (ЕМС), који је задужен да одобрава позајмице државама чланицама у кризи, треба да се преобрази у Европски монетарни фонд по угледу на Међународни монетарни фонд. Овај европски фонд био би задужен да реструктурира јавни дуг држава чланица, уз могућности потпуног или делимичног отписивања. Нова немачка влада прихватила би да Европски монетарни фонд (ЕМФ) потпадне под поље примене права Европске уније, односно да се у његовим органима одлучује квалификованом већином, као и да буде под надзором Европског парламента. До сада су се Немци у овој области залагали за примену класичне међудржавне сарадње на бази консензуса. Будућа немачка влада требало би да буде више социјално оријентисана од претходне. Нова велика коалиција се залаже за јачање суштинских социјалних права кроз примену начела једнаких примања за исти рад у државама чланицама Уније. Такође, у програму се говори о увођењу минималне зараде, заједничке социјалне основе, као и о усклађивању пореза на предузећа у свим државама чланицама. У том смислу на претходно утврђену заједничку пореску основу одредила би се минимална стопа пореза на предузећа. Немци се придружују иницијативи Макрона да се опорезују предузећа дигиталног сектора. Разлике између Берлина и Париза јављају се у будућем концепту европске одбране. Немци сматрају да европске снаге треба да се баве искључиво операцијама одржања мира, док се Париз залаже за шире поље деловања, па и офанзивне операције јер „одржање мира претпоставља његово успостављање“.

#### 4) ИЗВОРИ

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Giscard d' Estaing, Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Енет, Стефани, Пикети, Тома, Сакрист, Гијом, Воше, Антоан, *За споразум о демократизацији Европе*, Академска књига, Нови Сад, 2017.



- Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Jacque, Jean Paul, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

## 5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Сукцесивне кризе које су уздрмале Европску унију у 21. веку, а које су довеле до јачања националистичких и евроскептичних странака и покрета, принудиле су Емануела Макрона, француског председника изабраног у мају 2017. године, да се врати на европску политичку сцену. Наиме, француска је већ извесно време била у другом плану унутар Европске уније због немоћи да изведе економске реформе, али и због „осећаја кривице“ услед потапања предлога о увођењу “Европског устава” из 2005. године. Суштина француског предлога о преутемељењу Европске уније је у визији суверене, уједињене и демократске Европе. Европски суверенитет би се изграђивао постепено, на основама јачања јединства у евро подручју и то увођењем европског федералног буџета, европских пореза и функције министра финансија, као и уједначавањем националних норми у пореској и социјалној сфери. Процес о коме је реч био би пропраћен јачањем демократског легитимитета Европског парламента и његових надлежности. Европска унија би изграђивала своју војну самосталост и штитила безбедност својих граница оснивањем Европске пограничне полиције и Канцеларије за азил. Колико су институције Европске уније биле зависне од ставова немачке владе у протеклим годинама говори и податак да су предлози Комисије у буџетској сфери били много стидљивији од оних изложених у нацрту програма немачке велике коалиције. Наиме, комисија која се иначе сматра авангардом у подношењу предлога проевропских решења није се усудила да иницира увођење конзистентног буџета евро подручја јер је полазила од претпоставке да ће Немачком у наредном периоду да влада савез хришћанских демократа и либерала. Ове политичке странке су у начелу против буџетског федерализма и преливања средстава немачких пореских обвезника

у друге државе чланице. После објављивања Макронових предлога о „преутемељењу“ остаје да се види шта ће бити резултат коначног договора између Париза и Берлина о будућности Европске уније, и да ли ће овај заиста представљати „нови почетак“ у процесу европске интеграције. Будући да је Србија кандидат за „придруживање“ Европској унији ове нове унутрашње политичке тенденције, свакако, могу бити од значаја за њено спољнополитичко позиционирање.

#### NEW FOUNDATION OF THE EUROPEAN UNION

*Abstract:* Successive crises that hit the European Union in the 21st century, leading to the strengthening of nationalist and Eurosceptic parties and movements, have forced Emanuel Macron, the French president elected in May 2017, to return to the European political scene. The essence of the French proposal on new foundations of the European Union is in the vision of a sovereign, united and democratic Europe. European sovereignty would be gradually built on the basis of strengthening unity in the euro zone by introducing the European federal budget, European taxes and the function of the Minister of Finance, as well as the harmonization of national norms in the tax and social sphere. The process in question would be accompanied by the strengthening of the democratic legitimacy of the European Parliament and its competencies. The European Union would build its military autonomy and protect the security of its borders by establishing the European Border Police and the Office of Asylum. It remains to be seen what will be the result of the final agreement between Paris and Berlin on the future of the European Union and whether this will truly represent a new beginning in the European integration process.

*Key words:* The European Union, euro zone, European budget, sovereignty, Minister of the Euro-zone, The European Parliament, Federalism, Confederalism.