

УДК 339.923:061.1EUJ:341.24(4)  
(049.3)

**Ана Јовашевић**

*Institut für Kultur und Medien management*

*Freie Universität*

*Berlin*

## **ЕВРОПСКА УНИЈА - ОСНИВАЊЕ И РАЗВОЈ**



**Невенко Мисита ‘Европска унија – оснивање и развој’ Издавач – ‘Ревидон’, Сарајево, 2010. године, стр. 396**

Управо у време када су не само нашој земљи, већ и другим балканским земљама (државама насталим на тлу СФР Југославије) одобрени даљи кораци у правцу придруживања Европској унији и добијању статуса кандидата, те постајању њеним пуноправним чланом, у

време када су се наши надлежни државни органи нашли пред доношењем судбоносних одлука о европским интеграцијама Србије почетком децембра, у издању реномираног издавача "Ревидон" из Сарајева појавила се занимљива монографска студија под насловом : "Европска унија – оснивање и развој" аутора проф. др Невенка Мисите. Значај ове књиге је тим већи јер се последњих година ова најзначајнија регионална интеграција нашла у економској и монетарној кризи која прети да поткопа њене темељне принципе што неизоставно води и све чешћим захтевима за њену реформу у правцу веће интеграције земаља и начина одлучивања (а то значи и реформу оснивачких аката Уније).

Књига се свеобухватно бави различитим аспектима оснивања, развоја, деловања и одлучивања Европске уније и њених појединих органа, њиховим историјским настајањем и развојем, организацијом и надлежностима, те међусобним односом појединих органа Уније са другим европским органима, што ће несумњиво обогатити не само инострану, већ и домаћу политиколошку, правну и међународну литературу у овој области. Овај је рукопис настао као плод вишегодишњег бављења аутора различитим питањима која се односе на европске интеграције, уопште, а посебно

могућностима придруживања Републике Србије овој најзначајнијој регионалној политичкој, економској, финансијској и привредној организацији данас.

Садржина ове књиге свеобухватно обрађује материју оснивања, развоја, организације и деловања Европске уније и представља свеобухватну суптилну анализу свих оснивачких аката од Јединственог европског акта до Лисабонског споразума и политике проширивања Уније у наредној деценији. Тој основној намени аутор је прилагодио начин, систем, метод, стил и садржину излагања посматране проблематике. У тежњи да олакша свим заинтересованим лицима упознавање са овом доста динамичном, сложеном, обимном и разубијеном материјом аутор је настојао и у великој мери успео да на једноставан, савремен и приступачан начин изложи теоријске, упоредноправне и практичне аспекте, обележја, карактеристике најзначајнијих појмова и института везаних за историјски развој, организацију и деловање, те процес проширења Европске уније и организацију и надлежност њених органа, као и њихов однос са осталим органима у систему европских интеграција, те појединим националним органима.

Целокупна материја је изложена у пет делова са више поглавља која се логично наста-

вљају у јединствену целину, са прилозима и прегледом доступне библиографије. Овом излагању претходи "Уводни део" у коме су изложени основни и најзначајнији случајеви случајеви решавани пред Европским судом, те основне методолошке напомене у вези са материјом права европске уније.

Први део као што је и логично носи назив : " Настанак и развој европских заједница" (стр. 43-92). На овом месту аутор кроз следећа поглавља : 1) Оснивање европских заједница и институционална консолидација, 2) Кључни моменти почетног периода и 3) Оживљавање интеграционог пројекта детаљно излаже правни развој и реализацију идеја о формирању заједничке европске одбрамбене политике до првих европских организација после Другог светског рата у виду : Европске заједнице за угљ и челик, Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију. При томе аутор полази од схватања да једну од доминантних црта савременог развоја Европе 20. века представља константан процес уске економске, политичке и војне сарадње. Основни садржаји таквих процеса се налазе у поставци да су оквири националних држава недовољни за осигурање несметаног привредног развоја Европе и њених држава, те да је у инте-

ресу бржег привредног развоја да се створи шири привредни простор који би омогућио брзи економски развој и рационалну поделу рада на пространој регионалној основи.

Први интеграциони процеси у Европи су се односили на политичку интеграцију држава већ после Првог светског рата и покушаје да се превазиђе све већа разлика Европе у односу на брзи индустријски и привредни успон САД, те да се реше све нагомилане тешкоће политичких превирања које су настале после Версајског мировног уговора. Тај "Паневропски покрет" утицао је на велики број државника у бројним европским државама који су тежили федерацији западноевропских држава, а не некој простој наднационалној, надржавној творевини.

Привредно уједињавање Европе, додуше у области производње и промета угља и челика започиње са стварањем Европске заједнице за угаљ и челик 1950. године. На овај начин су оживотворене идеје Шумановог плана да би након неколико година на бази позитивних искустава ове прве европске регионалне привредне интеграције дошло до стварања Европске економске заједнице 1957. године у Риму. Исте године је формирана и Европска заједница за атомску енергију (Еуроатом). Европска економска заједница (ЕЕЗ) је примар-

но основана у циљу формирања и учвршћења заједничког тржишта ка потпуном усклађивању економских политика држава чланица, како би се унапредио равномеран развој привредних делатности, сталан и уравнотежен привредни развој, већа стабилност, бржи пораст животног стандарда и блиски односи међу европским државама које су у Другом светском рату биле на супротним позицијама.

Како је то у Преамбули уговора о оснивању ЕЕЗ наведено сврха ове европске економске интеграције је "унапређење животних и радних услова људи, економски и друштвени напредак земаља, стална експанзија, уравнотежена трговинска размена и остварење ближе заједнице – јединственог привредног простора и поделе рада". Последњих деценија (посебно после распада Совјетског савеза и СФР Југославије) дведесетих година 20. века долази до приступања више других држава овој европској интеграцији до чега су довели измењени политички и економски услови на европском тлу. При томе су у Копенхагену усвојени критеријуми за приступање ЕЕЗ као што су : демократија, правна држава, људска права и заштита мањина, уз економске критеријуме, тржишна привреда и способност привреде да се суочава са конкуренцијом и кретањем на унутрашњем тржишту.

После прегледа историјског развоја европских интеграција, аутор у другом делу под називом : " Конституисање Европске уније и доградња уставног оквира" (стр. 93-184) даље у својој монографској студији детаљно излаже и анализира основне европске правне изворе – оснивачка акта као што су: 1) Уговор о Европској унији, 2) Уговор из Амстердама (доградња уставног оквира), 3) Споразум из Нице и 4) Устав Европе. На овом месту су детаљно анализирани друштвени, економски и политички услови у време доношења ових правних аката (оснивачких уговора), садржина, организациона структура европских интеграција, начин доношења одлука, обим надлежности и овлашћења појединих европских органа (Европски парламент, Савет, Европски савет, Комисија, Суд, Финансијски суд, Омбудсман, Европска централна банка и саветодавна тела), те појам, врсту и правну природу аката свих наведених комунитарних институција. При томе су решења из појединих правних аката међусобно довођена у везу у смислу њихових предности, односно недостатака. Тако су на овом месту изложени следећи акти : Јединствени европски акт, Уговор из Мастрихта из 1992. године (са навођењем новина које овај уговор доноси), Уговор из Амстердама из 1997. године, Агенда 2000 из 1997. године, Уго-

вор из Нице из 2000. године и Европски устав из 2004. године.

Посебну пажњу је аутор у својој монографској студији посветио новим решењима која предвиђа Лисабонски уговор из 2007. године. То је тема излагања у трећем делу овог рада под називом : "Реконструкција уставног оквира – Лисабонски уговор" (стр. 185-324). То је најобимнији и садржински најзначајнији део излагања професора Мисите који је ову материју структурално изложио кроз следећа поглавља: 1) Израда и усвајање Лисабонског уговора, 2) Генерални приказ уговора (са прегледом кључних новина и основним поставкама ревизије оснивачких уговора, 3) Уставни оквир, 4) Заједничке политике ( у области као што су секторска политика, политика хоризонталног карактера и политика усмерена ка грађанима Уније), 5) Институције Уније (где су посебно анализирани појам, карактеристике, састав, одржана организација, надлежност и деловање органа Уније као што су : Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија, Суд и њихов однос према националним парламентима, 6) Правни систем (законодавни поступак доношења одређених аката Уније, структура и извори правних аката и 7) структура Европске уније данас.

У овом делу су посебно значајна излагања која се односе

на најзначајније новине и решења у деловању и организацији Европске уније којима она добија наднационални и наддржавни карактер. Међу овим новинама се посебно истичу : 1) увођење функције председника Европске уније, 2) увођење функције високог представника за спољне послове и безбедносну политику са прерогативама министра спољних послова, 3) увођење квалификоване већине у процесу одлучивања у области имиграција, полицијске и судске сарадње, функционисања служби од општег економског интереса, интелектуалне својине, политике у области свемира, енергије итд, 4) ојачање надлежности Европског парламента општим проширивањем процедуре саодлучивања у законодавној области, 5) право грађана Европске уније на колективну иницијативу и 6) чврсто реформисање вредности Европске уније.

Тако сада главне органе Европске уније чине : 1) Европски парламент, 2) Савет, 3) Комисија, 4) Суд и 5) Рачуноводствени суд. Као помоћни органи ове европске интеграције сматрају се : 1) Економски и социјални одбор и 2) Европска инвестициона банка. У овом делу излагања се посебно уочавају специфичности који се односе на деловање Европског парламента, као најзначајнијег органа европских интеграција.

При томе је посебна пажња посвећена законодавној, финансијској (буџетској), контролној (надзорној) надлежности, али и питањима гласања о неповерењу Комисији. Интересантно јер излагање које се односи на анализу сличности и разлика између наведених надлежности Европског парламента и истоврсних надлежности националних парламената у државама чланицама Европске уније, односно надлежности истоветних органа у међународним организацијама (Уједињене нације, Арапске лиге). Последњи део излагања на овом месту се односи на деловање парламента и у осталим областима својих надлежности као што су : 1) социјална политика, 2) заштита права жена, 3) здравствена заштита, 4) заштита животне средине и 5) право на петиције.

Процес доношења одлука у оквиру Европске уније такође завређује пажњу аутора у овом делу монографске студије. У овом делу су изложени појам, врсте и карактер правних аката који се доносе у оквиру Европског парламента. Овде се разликују две врсте таквих аката. То су : 1) обавезни акти (где спадају уредбе, директиве и одлуке), 2) необавезни акти (где спадају препоруке и мишења) и 3) акти *sui generis*. У оквиру одлука које доноси овај најзначајнији европски орган издвајају се по свом значају, природи

и карактеру : интерне одлуке, препоруке и мишљења. Други део излагања је посвећен самој процедури предлагања и доношења одговарајућих одлука и улози посланика у парламенту, односно појединих његових органа (одбора), начину и техникама гласања, као и посебним случајевима доношења одлука (при гласању о буџету и изгледавању неповерења комисији).

Поред законодавне надлежности која краси сваки парламент националног или наднационалног карактера, посебно је запажена улога Европског парламента у спољној политици Европске уније. На овом месту је анализирано више питања где су критички интронирани ставови о појединим активностима ове врсте. На првом месту овде је детаљно и прегледно изложена европска политичка сарадња у оквиру јединственог Европског акта, те спољна политике ЕУ према појединим оснивачким актима. Ту су посебно апострофирани уговори из Мастрихта и Амстердама.

Други део овог интересантног излагања се односи на три можда и најзначајнија спољнополитичка поља деловања Европске уније. То су : 1) активности Европске уније у решавању југословенске кризе деведесетих година прошлог века, 2) активности ЕУ у предмету приступања Турске Европској унији и 3) активности ЕУ у

области заштите људских права у свету где је посебно активно учешће ове европске организације забележено у Србији, Мароку, Кенији, Бурми, Кини и Алжиру. И као што је логично, ово излагање ауторка завршава анализом правца деловања европске спољне и безбедносне политике сходно решењима из Уговора из Лисабона који је децембра 2009. године ступио на снагу чиме је потенцирана активност новоуведених функција – председника Европске уније и Високог представника за спољну политику и безбедност – "шефа" европске дипломатије.

Четврти део посматране монографије носи назив: "Ширење Европске уније и седиште институција и тела" (стр. 325-347) се бави анализом више кругова у којима се ова европска интеграција ширила поље свога деловања пријемом нових земаља у своје окриље. Ту су анализирани друштвени, политички и економски услови : 1) првог круга ширења у периоду 1973-1981. године, 2) другог круга ширења 1981. и 1986. године, 3) трећег круга ширења 1995. године и 4) четвртог круга ширења 2004 и 2007. године где се проблемски анализира и поставља питање могућности и даљих домета следећег петог круга ширења Европске уније на земље Западног Балкана, са



посебним освром на проблем Турске и њеног чланства.

Последњи пети део ове књиге носи назив : "Европска унија као интеграциони процес" (стр. 349-378) представља завршну анализу бројних питања која су везана за оснивање, надлежност и деловање Европске уније данас и њене могућности у будућности. Посебну пажњу је аутор у овом делу свога излагања посветио анализирању Европске уније као заједнице *sui generis* где при посматрању њене правне природе, супротставља схватања и аргументе о њеном конфедералном карактеру типа "комонвелта" и њених федералних перспектива. Ту су своје место нашла и излагања о анализи Европске уније као вишеслојне структуре, посебно у светлу све већих економских и финансијских разлика између појединих земаља чланица Уније последњих година.

На крају аутор закључује да је Европска унија са њеним органима од почетка институционалног повезивања држава у Европи до данас прошла више фаза. При томе је до данас задржана и стално унапређивана законодавна, финансијска, контролна (надзорна) надлежност њених појединих органа. Процес одлучивања у Европском парламенту је често критикован због његове ограничене надлежности будући да се највећи део одлука доноси у Саве-

ту на предлог Комисије. Такав Савет нема потпуни демократски карактер и легитимитет, а правни акти које он доноси директно се примењују у државама чланицама. То се често означава као "демократски дефицит" Европске уније. За разлику од почетних година када Савет није био у обавези да прихвати или упуту одговор на приговоре и мишљења Европског парламента, после извршене ревизије оснивачких уговора данас је знатно појачана улога Парламента сада који може да одбаци или измени састав Савета. Ипак коначну одлуку увек доноси Савет.

Као представник више од 490 милиона грађана Европе парламент у пракси делује више као спона између народа држава чланица Европске уније и европске власти у Бриселу. Зато је решавање питања из свакодневног живота грађана Уније као што су : заштита потрошача, здравствена заштита, заштита животне средине постало део свакодневне праксе чланова Европског парламента. Такође је Европски парламент био веома активан у протеклом периоду и приликом заузимања ставова о важним спољнополитичким питањима Европске уније (па је тако деведесетих година прошлог века активно учествовао и у решавању сукоба на простору бивше СФР Југославије). Уговором из Ли-

сабона ојачане су надлежности Европског парламента општим проширивањем процедуре одлучивања у законодавној области. Ипак стварни значај Европског парламента се не може само оцењивати на основу изричитих и правних актима ЕУ утврђених надлежности. Оно је и веома активно тело у заузимању важних ставова о бројним унутрашњим питањима Европске уније и директним везама са парламентима држава чланица Уније. То је заправо институција која стално напредује и која је одавно прерасла улогу која му је првобитно била дата оснивачним актом.

У излагању ове веома сложене и обимне материје која је везана за Европску унију и њене органе, аутор је вешто користио сву расположиву инострану (и у мањој мери домаћу) литературу, као и актуелну праксу што овом делу даје велику практичну и употребу вредност. Рад је писан једноставним и разумљивим стручним језиком, лаким и допадљивим стилем што га чини изузетно погодним за поимање и разумевање посматране материје. По својој садржини, обиму и начину третирања, као и продубљености посматраних тема, уоченим питањима и проблемима, као и датим одговорима и начином њиховог превазилажења, то је један аналитичко-синтетички стваралачки рад који одражава не само висок

степен познавања материје из области европских интеграција и права Европске уније, већ и изванредан педагошки приступ.

Ове одлике уз постојање бројних оригиналних гледишта аутора у теоријском и практичном разрешавању појединих питања из области организације, надлежности и деловања, те историјског развоја и природе правних аката Европског парламента и његовог односа са другим органима чине овај рад не само интересантним и корисним за сваког читаоца, већ и подобним за образовање свих који се у школовању или у стручном усавршавању или у свакодневном раду сусрећу са овом материјом, па га препоручујемо најширој читалачкој јавности.

