

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ЕФЕКТИ ПРОЦЕСА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У раду се анализира утицај процеса проширења односно увећања броја чланица Европске уније на Савет, Европски савет, Комисију и Европски парламент, институције које креирају и спроводе политику проширења. Иако се институционални оквир значајније није мењао од почетка процеса интеграција, стално увећање броја чланица, од почетних шест на данашњих двадесет и осам, захтевало је прилагођавање институција. Могућа блокада рада институција, измене њиховог састава и начина рада, те питање институционалне ефикасности су основни институционални проблеми које су отварала досадашња проширења. Највећи изазов за институције Уније представљало је Источно проширење, 2004/2007. године, када је примљено дванаест земаља. Основна теза рада је да процес проширења не утиче негативно на институционални оквир Уније, под условом да институционална реформа претходи проширењу.

***Кључне речи:** проширење ЕУ, Савет, Европски савет, Европска комисија, Европски парламент*

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Процес европских интеграција усмеравају и реализују институције Европске уније. Готово од почетка овог процеса постојао је јединствен институционални оквир, који покрива све, међусобно различите, области интеграција. Исте институције могу да делују како у областима интеграција које одликује комунитарни метод, тако и у онима које одликује међувладин метод, али при томе „имају битно другачија овлашћења, прописани су им различити поступци заједничког одлучивања и на располагању су им и битно другачије мере“.¹

Данас, у складу са Уговором из Лисабона, Европска унија има институционални оквир чији је циљ „да промовише њене вредности,

* Доцент Правног факултета „Слобомир П“ Универзитета, Бијељина, Република Српска (БиХ), danielalakic@yahoo.com

¹ В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Београд, 2009, 25.

залаже се за њене циљеве, служи њеним интересима, али и интересима њених грађана и држава чланица, те обезбеди конзистентност, ефикасност и континуитет њених политика и активности. Свака институција делује у оквиру надлежности које су јој поверене оснивачким уговорима и у складу са њима предвиђеним процедурама и условима“.²

Политика проширења остварује основну мисију процеса европских интеграција – повезивање народа Старог континента у јединствену организациону целину у економском, политичком, безбедносном и културном смислу. Европске заједнице су се кроз процес проширења, од првобитне „Шесторке“, развиле у заједницу 28 држава која има преко пола милијарде становника и обухвата већи део европског континента. На почетку процеса интеграција, иако су у оснивачким уговорима постојала правила пријема нових чланица, ЕЗ није имала политику проширења. Услови и инструменти ове политике временом су развијани и постајали су све сложенији у складу са продубљавањем процеса европских интеграција, променом карактера држава које аплицирају за чланство, те економско-политичким стањем унутар ЕУ као заједнице. Проширење је трансформисало политичку мапу Европе, али и процес западноевропске интеграције у процес европске интеграције. Европска унија (Европске заједнице) је, до данас, имала шест проширења: 1973. године чланице Европских заједница постале су Велика Британија, Данска и Ирска; 1981. године је примљена Грчка; 1986. године су примљене Шпанија и Португал; 1995. године су примљене Аустрија, Шведска и Финска; 2004. године су примљене Пољска, Мађарска, Чешка, Словачка, Кипар, Малта, Словенија, Естонија, Литванија и Летонија; 2007. године су, у другом кругу Источног проширења, примљене Бугарска и Румунија; 2013. године примљена је, као 28. чланица, Хрватска.

Европски савет, Савет, Европска комисија и Европски парламент су институције политичког карактера чији је задатак да „формулишу, артикулишу, извршавају, прате извршавање или обезбеђују извршавање политике Европске уније“.³ Првенствено ове институције су зато одговорне и за политику проширења Европске уније. Њихова улога у процесу проширења је у складу са општом улогом и надлежностима које имају у процесу европских интеграција, и уређена је оснивачким уговорима. Оне припремају државе за целокупан процес приступања и спроводе поступак пријема у чланство Уније, како је предвиђено чланом 49. Уговора о ЕУ, у коме стоји да „свака европска држава која поштује начела слободе, демократије, поштовања људских права и владавине права може да поднесе захтев да постане чланица Уније. Захтев се подноси

² Члан 13. Уговора о Европској унији (Уговор из Лисабона), Official Journal C 115, 9.5.2008.

³ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, Ниш, 2008, 83.

Данијела Лакић, Институционални ефекти процеса проширења Европске уније (стр. 91-109)

Савету, који одлуку о њеном пријему доноси једногласно, после консултовања Европске комисије и после одобрења Европског парламента, које овај усваја већином гласова укупног броја својих чланова. При томе, води се рачуна о критеријумима које је утврдио Европски савет“.⁴

Однос институција ЕУ и политике проширења је двосмеран. Институције ЕУ обликују, развијају и реализују политику проширења, а стално увећање броја чланица је, са друге стране, захтевало измене у саставу и начину рада тих истих институција. „Проширења и ревизије оснивачких уговора представљају догађаје који иду руку под руку и мењају карактер и контуре Европске уније“.⁵ Тако се Уговор из Нице највећим делом односио на институционалне измене ЕУ и посебно је значајан „јер је припремио институције заједница за пријем дванаест нових држава“.⁶ Уговором из Лисабона, последњом изменом оснивачких уговора, институције Европске уније су припремљене за нова проширења односно за функционисање у условима када број чланица Уније прерасте 27 чланица. Могућа блокада или како се она још назива „парализа“ рада институција, усложњавање њиховог састава и начина рада, те питање институционалне ефикасности су основни институционални проблеми које су отварао досадашња проширења.

Најочљивији институционални ефекти процеса проширења Европске уније су измене у саставу и начину одлучивања најважнијих ЕУ институција. Основни институционални оквир Заједнице/Уније се у смислу свог састава од почетка процеса интеграција до данас није значајно изменио, али увећање броја држава чланица од првобитних 6 на данашњих 28 захтевало је да се са изменама оснивачких уговора унутрашње функционисање и рад институција прилагоде увећању броја чланова Заједнице. Свако проширење изазивало је бојазан како ће се оно одразити на институционалну ефикасност Уније.

Према Н. Нуденту, институције ЕЗ/Уније су природно расле у величини тако да би могле да приме представнике свих држава које приступају. То је имало низ последица, које често и нису биле позитивне у смислу институционалне ефикасности, првог институционалног проблема који узрокује проширење Уније. Општи је став да су Комисија и Европски парламент постали превелики (у смислу броја чланова) и „гломазни“. Ово је посебно препознато пре „10+2“ проширења. Други институционални проблем који са собом носи проширење Уније је језик. Сада постоје 24 званична језика ЕУ, а свако ново проширење обично значи и увећање овог броја. То неће изазвати крупне проблеме јер званичници Уније у раду, без

⁴ Члан 49. Уговора о ЕУ (Уговор из Лисабона), Official Journal C 115, 9.5.2008.

⁵ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, Београд, 2009, 221.

⁶ Р. Етински (*et al.*), *Основи права Европске уније*, Нови Сад, 2010, 11.

обзира на своју националност, користе енглески и француски језик, али обављање рутинских послова у институцијама Уније ће бити додатно успорено и закомпликовано.⁷ Нови званични језици значе и веће финансијске трошкове за Унију и увећање броја запослених у администрацији Уније (пре свега ангажовање нових преводилаца). Велика је вероватноћа да од 750 чланова ЕП или 344 члана Одбора региона неће сви знати енглески или француски језик и могу инсистирати на коришћењу свог матерњег језика. Многа ЕУ докумената морају бити преведена на све језике што неминовно изазива кашњења у преводу и узрокује проблеме у законодавном процесу Уније. Нпр. у раду Европског суда правде свака одлука националног суда која садржи предлог за одлучивање о претходном питању мора се доставити свим државама чланицама што значи и превести на њихове језике, а у току усменог поступка пред Судом већина судија обично не разуме језик на којем адвокат говори (осим када су енглески или француски језик поступка) и излагања адвоката се симултано преводе, што знатно умањује њихову убедљивост и ефективност.

Најзначајнији институционални ефекат процеса проширења на процес европских интеграција је институционална реформа. Након три и по деценије од почетка процеса европских интеграција и три круга проширења, Јединственим европским актом из 1987. године, први пут се значајније мења однос институција у процесу доношења комунитарних прописа увођењем процедура сарадње и сагласности, у којима Европски парламент добија већи значај, и проширује се круг питања о којима Савет одлучује квалификованом већином. Након ове измене, у процесу интеграција примењује се принцип „прво институционалне измене па проширење“, како су нам потврдили Амстердамски уговор и Уговор из Нице којима је Унија припремљена за Источно проширење, а затим и последња измена оснивачких уговора, Лисабонски уговор, који је Унију припремио за будућа проширења.

1994. године, уочи четвртог проширења ЕУ тј. током ратификације уговора о приступању Аустрије, Шведске и Финске, Европски парламент је запретио да ће блокирати проширење уколико се државе чланице не договоре да почну преговоре око институционалних реформи. Тако је 1996. године сазвана међувладина конференција као прва у дотадашњој историји евроинтеграција чија главна тема није био економски аспект интеграција. Следећа измена оснивачких уговора, Уговор из Нице, био је „производ страховања ЕУ15 да ће проширење на исток Европе значити озбиљне проблеме за даље функционисање институција и доношење

⁷ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Seventh edition, Basingstoke: Palgrave-Macmillan, London, 2010, 48-49.

одлука у целини. Зато је једна од главних карактеристика овог уговора концентрисање пажње искључиво на институционална питања⁸.

Највећи изазов за институције ЕУ у њиховој историји представљало је „10+2“ проширење из 2004/2007. године.⁹ У расправама око проблема функционисања Уније након овог проширења издвојила су се два мишљења: прво, да ће доћи до блокаде или неке врсте парализе у функционисању Европске уније, и друго, које је пошло од искустава с претходним проширењима, да ће све функционисати без озбиљнијих проблема, као и до сада (*business as usual*).¹⁰ Десило се ово друго, али управо захваљујући Уговору из Нице односно на време спроведеној институционалној припреми.

Што се Унија институционално јасније и прецизније припреми за проширење, мања су изненађења и неефикасност институција након пријема нових чланица. У досадашњој историји процеса интеграција саме институције су „сигнализирале“ када су им неопходне промене да би могле поднети ново проширење (случај ЕП из 1994. године). Међутим, увећање броја чланица са 6 на 28 држава чланица, превелик број представника држава чланица и различитих националних интереса, неминовно су морали резултирати усложњавањем односа унутар институција, али и начина њиховог рада.

II УТИЦАЈ И ПОСЛЕДИЦЕ ПРОШИРЕЊА НА ЕВРОПСКУ КОМИСИЈУ

Комисији се приписује улога „поузданог брокера у процесу проширења, који говори садашњим и будућим чланицама истину о њима“.¹¹ Комисија игра кључну улогу у вођењу државе кандидата кроз процес приступања, прати њен напредак, а на тај начин истовремено даје препоруке и Унији за њене кораке у односу према тој земљи. Пре потписивања уговора о приступању, Комисија даје своје мишљење о захтеву за чланство и завршетку преговора.

⁸ З. Чупић, *Утицај проширења на Европску унију*, у: Србија у процесу придруживања, (ур. С. Самарџић), Службени гласник, Београд, 2009, 74-76.

⁹ „10 +2“ проширење је територијално и по броју становника највеће проширење Заједнице/Европске уније. Оно је готово дуплирало број држава чланица ЕУ (до тада их је било 15) и увело у процес европских интеграција земље Централне и Источне Европе које су до тада биле потпуно отуђене од Западне Европе у економском и политичком смислу. Са политичког аспекта, то је било најкомплексније проширење, највећи изазов и ризик за ЕУ.

¹⁰ Н. Wallace, *Adapting to Enlargement of the European Union: Institutional Practice since May 2004*, Trans European Policy Studies Association, Brussels, 29 October 2007, 1.

¹¹ Д. Динан, *op.cit.*, 221.

У складу са својом улогом у процесу европских интеграција, Комисија је креирала и предложила најважније документе и инструменте политике проширења као што су стратегија проширења, приступна партнерства, регата приступ, мапе пута и др. Тако је на основу искуства које је стекла у ранијим проширењима, Европска комисија предложила нови приступ у преговорима о чланству за регион Балкана, који се примењује од средине 2012. године када су отворени преговори са Црном Гором и подразумева да преговори почињу од поглавља која се односе на правосуђе, основна права, правду, слободу и безбедност.

Током процеса европских интеграција, као последица процеса проширења Заједнице/Уније мењао се број чланова, правила састава Комисије, али и њена унутрашња организација. Број чланова се повећавао од 9, колико је било комесара док је Заједница бројала шест држава чланица, на чак 30 колико их је било у прелазном периоду, 2004. године, непосредно након првог круга Источног проширења.

Величина, ефикасност и равноправност унутар Комисије су повезани. Што има више чланова, Комисији је теже да делује стварно равноправно и ефикасно.¹² Од оснивања Европских заједница, велике државе чланице су имале право да именују по два члана Комисије, а остале чланице по једног члана. Тако су нпр. у периоду од 1973. до 1980. године, када је Заједница имала 9 држава чланица а Комисија 13 чланова, Француска, Велика Британија, Италија и Немачка имале по 2 комесара, а Белгија, Холандија, Луксембург, Данска и Ирска по једног комесара. У периоду од 1981. до 1985. године Заједница је имала 10 а Комисија 14 чланова, од тога су Француска, Велика Британија, Италија и Немачка имале по два комесара, а Белгија, Холандија, Луксембург, Данска, Ирска и Грчка по једног комесара. Након трећег проширења, нова чланица Шпанија, која је добила статус велике државе чланице, је уз Француску, Велику Британију, Италију и Немачку имала по 2 комесара, а Португал као и остале мање државе чланице, Белгија, Холандија, Луксембург, Данска, Ирска и Грчка једног комесара. Заједница је тада имала 12 чланица а Комисија укупно 17 комесара. Нове државе које су чланице Уније постале у четвртном проширењу, Аустрија, Финска и Шведска, су уз остале мање државе односно Белгију, Холандију, Луксембург, Данску, Ирску, Грчку и Португал имале по једног комесара, а велика петорка коју су чиниле Француска, Велика Британија, Италија и Немачка по два комесара. Након тог четвртог проширења Унија је имала 15 чланица, а Комисија 20 комесара.

Средином деведесетих година прошлог века када се отворила могућност да чак 10 држава Централне и Источне Европе постану чланице Уније, што је значило да би ова институција могла имати око 30 чланова,

¹² *Ibid.*, 199.

питање величине и састава Комисије постало је једно од основних питања ревизије оснивачких уговора. Државе чланице су се њиме први пут бавиле на међувладиној конференцији 1996-1997. године када је већина чланица одбила да смањи број чланова Комисије што се показало као политички најосетљивије питање. Иако је Уговор из Амстердама, у суштини, задржао постојеће стање, усвојен је Протокол о институцијама који је предвиђао да после првог наредног проширења Комисију сачињава по један члан из сваке државе чланице, али уз услов да се измени одмеравање гласова у Савету. То је значило да као компензацију за одустајање од другог члана, велике државе чланице захтевају већи степен утицаја у Савету. Уговором из Нице уведено је ново правило у саставу Комисије „једна држава – један комесар“, које се примењивало од 1. јануара 2005. године, али је одлучено и да се прекине повезаност величине Комисије са величином ЕУ онда када Унија буде имала 27 чланица. То је значило да ће број чланова Комисије бити мањи од броја држава чланица.

У оценама рада Комисије у условима ЕУ27 посебно је истицан „председнички карактер“ Барозове Комисије. Колико је то, са једне стране, била последица личног карактера председника, са друге стране то је био утицај процеса проширења јер је улога Комисије, као покретача процеса интеграција, у условима дуплирања броја комесара захтевала јаког председника који би оправдао њену улогу. На почетку свог мандата Барозо је упутио „Поруку члановима Комисије“, у којој их подсећа да је „председник Комисије заштитник интереса читавог колегијума а да Уговор јасно утврђује да Комисија ради под политичким руководством председника“. Барозо је у првој половини мандата поднео 50 предлога директива, у односу на 1 који је поднео његов претходник Проди у истом периоду.¹³

Уговор из Лисабона потврдио је да наставак процеса проширења и ефикасност рада Комисије захтевају смањење броја чланова Комисије. Као уступак Пољској, новој држави чланици, договорено је да до 1.11.2014. године остане правило – из сваке чланице по један комесар. Почев од тог датума Комисија ће бити састављена од одређеног броја чланова, укључујући председника Европске комисије и Високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, који одговара броју од две трећине држава чланица, осим ако Европски савет једногласно не одлучи другачије.¹⁴ Чланови ће се бирати између држављана држава чланица на основу апсолутно равномерног система ротације, уз уважавање географских и демографских карактеристика држава чланица, чиме ће се обезбедити њихова равноправна заступљеност тако да ће свака од њих имати комесара током два од три петогодишња периода. Члан Европске

¹³ З. Чулић, *ibid.*, 83.

¹⁴ Члан 17. став 5. Уговора о ЕУ, Official Journal C 115, 9.5.2008.

комисије се и даље бира на период од пет година, али је уведен нови услов за његов избор „европска ангажованост“ односно посвећеност. Међутим, данашња Комисија председника Жан-Клода Јункера, која је започела са радом 1. новембра 2014. године, а мандат јој траје до 31.10.2019. године и даље има 28 чланова тј. још је на снази старо правило. Наиме, као један од уступака Ирској, ради постизања позитивног исхода поновљеног референдума о Лисабонском уговору, Европски савет је на састанку 18-19. јуна 2009. године у Бриселу одлучио да ће свака држава чланица и даље имати по једног члана у Комисији. Против редуцирања броја чланова ЕК-е на комесаре из 2/3 држава чланица биле су многе мање државе ЕУ, укључујући и Ирску.

Проширење је утицало и на унутрашњу организацију саме Комисије. Постојање преко двадесет ресора више је условљено бројем држава чланица и тежњом да се све оне испоштују и равноправно третирају, него стварним потребама Уније и Комисије (један од ресора је и Европска политика суседства и преговори о проширењу).

Употреба процеса проширења као спољнополитичког инструмента Европске уније омогућила је Комисији, најјачој наднационалној ЕУ институцији, да има све важнију улогу у спољној политици Уније, „традиционалном царству међувладине сарадње“.¹⁵

III УТИЦАЈ ПРОШИРЕЊА ЕУ НА САВЕТ

С обзиром да је Савет „институција Европске уније са највећим овлашћењима у погледу доношења одлука“¹⁶ таква му је улога и у политици проширења. Према Динану, Савет је водећа институција у процесу проширења.¹⁷ Он, у име држава чланица, одлучује о смерницама и ставовима Уније у процесу преговора о приступању и доноси одлуку о пријему нове чланице. Иако се данас квалификованом већином усваја највећи број одлука у Савету, једногласност је остала правило одлучивања о проширењу Европске уније, чиме је оно потврђено као једно од најважнијих питања процеса европских интеграција.

Процес проширења, осим што је увећао број држава укључених у рад Савета, значајно је утицао на измене начина одлучивања ове институције. У првим деценијама процеса европских интеграција, тачније до 1987. године и ступања на снагу Јединственог европског акта, једногласност је била основно правило одлучивања. Иако је 1965. године Уговор о ЕЗ увео већинско гласање за ограничени број питања, већ

¹⁵ U. Sedelmeier, *Enlargement*, in: H. Wallace, M.A. Polack, A.R. Young, *Policy – Making in the European Union*, Sixth Edition, Oxford University Press, 2010, 428.

¹⁶ Р. Етински, *op.cit.*, 115.

¹⁷ Д. Динан, *op.cit.*, 221.

наредне 1966. године државе чланице су кроз Луксембуршки компромис добиле право вета на већинско одлучивање о тим питањима. Једногласност, праћена Луксембуршким компромисом, је донекле дозвољавала нормалан рад Савета у периоду када је он бројао шест чланова (до 1973. године), али у периоду од 1. јануара 1986. године, када је Заједница имала 12 држава чланица које су желеле да реализују Програм јединственог тржишта, дошло је до „успоравања одлучивања до спорости кретања пужа“¹⁸ и претила је законодавна парализа Заједнице. Зато је Јединственим европским актом уведено проширење већинског одлучивања, у варијанти квалификоване већине, на готово сва питања у вези са успостављањем јединственог тржишта. Иако у Савету свака држава чланица има по једног представника, гласање квалификованом већином се заснивало на принципу пондерисаног гласања што је значило да државе чланице имају различит број гласова у зависности од броја становника и величине територије, те да се број гласова потребних за усвајање неке одлуке може разликовати. Иако је већинско гласање демократски вид одлучивања, захваљујући различито одмереним гласовима веће државе чланице имале су већу моћ у Савету, што је уз праг за квалификовану већину, који је износио око 72 посто укупног броја пондерисаних гласова, изазивало све веће поделе између великих и малих држава.

Последица четвртог односно ЕФТА проширења на Савет било је увођење „компромиса из Јањине“. Уочи четвртог проширења, Велика Британија је отворено изразила забринутост да ли ће моћи да задржи блокирајућу мањину у проширеној Европи и 1994. године је изнела предлог да се задржи тадашња блокирајућа мањина од 23 пондерисана гласа од укупног броја гласова и након приступања Аустрије, Финске и Шведске када је она требала да буде повећана на 26 гласова. Тако је 26. марта 1994. године уведен тзв. Јањина компромис, према којем се тражи постизање консензуса за предлоге којима се противе државе чији збир гласова је врло близу негативном броју гласова. То је значило да уколико чланице Савета које представљају 23 од 26 гласова (нови праг за блокирајућу мањину) ставе до знања да ће гласити против усвајања одлуке квалификованом већином, Савет ће учинити све што је у његовој моћи да у разумном року пронађе решење које ће бити усвојено са најмање 65 пондерисаних гласова (квалификована већина по британском предлогу) од укупно 87 тадашњих гласова. Јањина компромис је „Британији спасавао образ, а његов стварни значај је у припреми и наговештају наредне рунде проширења“,¹⁹ Источног проширења. Тако је праг за блокирајућу мањину, пропорционално, остао на нивоу од пре проширења. Уочи Источног

¹⁸ *Ibid.*, 250.

¹⁹ *Ibid.*, 252.

проширења, велике државе чланице су страховале да ће приступање десетак мањих држава чланица и само једне велике државе чланице, Пољске, изазвати неравнотежу у корист мањих држава те да би се могло десити да већину гласова у будућности обезбеди група земаља која заједно не представља већину становништва Уније.

За Савет министара проширење обично подразумева три значајне промене: повећање броја учесника, корекцију одлучивања квалификованом већином и прављење новог распореда за управљање Саветом. У „10+2“ проширењу, акценат је био на прве две промене. Број чланова ове институције доживео је повећање које је било без преседана у дотадашњој историји ЕУ. Био је то „огроман“ Савет, у техничком смислу на састанцима пуног Савета је присуствовало око 150 људи. Задатак да се обезбеди ефикасно функционисање таквог Савета био је изузетно изазован.²⁰

Уговором из Нице Савет је припремљен за функционисање у Унији која може имати до 27 чланова, али су уведена су и три додатна критеријума у одлучивању квалификованом већином: 1. већина држава чланица мора гласати ако је у питању предлог Комисије, а у осталим случајевима две трећине држава чланица 2. гласови за усвајање одлуке морају представљати најмање 62% становништва Уније 3. доња граница за квалификовану већину тј. за усвајање одлуке је 255 гласова од могућих 345 гласова у Унији од 27 чланица. При томе распон броја гласова између чланица креће се од 3 до 29 и укинут је компромис из Јањине. Оваква квалификована већина значила је да ниједна држава не може блокирати усвајање одлуке, па чак и када би две највеће државе заједнички деловале немају довољно гласова да формирају блокирајућу мањину. Ефекат промена био је „нешто праведнија“²¹ расподела гласова у Савету, а највеће чланице Француска, Немачка, Пољска, Шпанија, Италија и Велика Британија и даље су условно „контролисале“ већину гласова.

Као једна од припрема за „10 +2“ проширење, на самиту Европског савета у Севиљи, 21-22. јуна 2002. године, одлучено је да се број секторских Савета смањи са 21 на 9 (општи послови и спољни односи; економија и финансије; правосуђе и унутрашњи послови; запошљавање, социјална политика, здравље и потрошачи; конкуренција (унутрашње тржиште, истраживање); транспорт, телекомуникације и енергија; пољопривреда и рибарство; животна средина; образовање, омладина и култура). Одлучено је и да је званични назив ове институције Савет општих послова и спољних односа.

²⁰ D. Phinnemore, *Institutions and Governance*, in: N. Nugent (ed.), *European Union Enlargement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, London, 2004, 122.

²¹ *Ibid.*, 123.

Највећи страх какве ће проблеме у процесу одлучивања у Европској унији да изазове увећање броја чланица постојао је пре Источног проширења као највећег у историји проширења Заједнице/Уније. Тај страх се испоставио као неоснован. Сасвим супротно од онога што се очекивало, велики број представника држава чланица, а то значи и велики број различитих интереса, до сада није довео до значајнијих примера званичног и великог неслагања у процесу одлучивања у Савету. У периоду непосредно након проширења постојао је општи пад у броју усвојених аката, али до краја 2006. године он се вратио у нормалу, док је проценат аката усвојених квалификованом већином био у порасту. Ниво неслагања који је званично забележен у гласањима није се увећао након проширења, с тим што се пре проширења највеће државе чланице, углавном, нису слагале са донетим одлукама, док је након проширења та улога прешла на чланице средње величине.²² Атмосфера рада у Савету у односу на период пре проширења описана је „као мање фамилијарна“, а по општој оцени почела је да личи на рад у УН.²³

Уговором из Лисабона Савет је припремљен за нова проширења и Унију која може имати преко 27 чланова, а квалификована већина је потврђена као основни начин одлучивања, али и значајно измењена због процеса проширења како би се постигла равнотежа између малих и великих држава чланица, те обезбедила већа ефективност законодавног поступка јер нови систем омогућава брже формирање већине неопходне за доношење.²⁴ Код квалификоване већине је, у ствари, кључна новина било напуштање система пондерисаног гласања, који се примењивао пет деценија, и прелазак на начело једна држава - један глас. Измењена је структура квалификоване већине тако да, од 1.11.2014. године,²⁵ она подразумева 55% чланова Савета, што је најмање 15 држава чланица, под условом да оне представљају 65% становништва Уније.²⁶ Блокирајућа мањина укључује најмање четири државе и она спречава усвајање акта тј. мањина за блокаду мора имати минималан број чланова Савета који представља више од 35% популације држава чланица које учествују у

²² Вид. S. Hagemann, J. De Clerck-Sachsse, *Old Rules, New Game – Decision-Making in the Council of Ministers after 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, March 2007, 5.

²³ З. Чупић, *ibid.*, 82.

²⁴ Лисабонска методологија одмеравања гласова у Савету је омогућила успостављање механизма доношења одлука у ЕУ на једноставнији, ефикаснији и демократскији начин јер је заснована на поштовању принципа уважавања једнакости држава, али са друге стране, и принципа узимања у обзир броја становника код доделе гласова. Вид. Г. Гасми, *Право и основи права Европске уније*, Београд, 2010, 352.

²⁵ Стари, пондерисани, систем гласања остаје на снази до 1. новембра 2014. године када се уводи нови систем, који може бити одложен и до 1. априла 2017. године.

²⁶ Вид. члан 16. Уговора о ЕУ и члан 238. Уговора о функционисању ЕУ

гласању, плус један члан, чиме се спречава стварање квалификоване већине. Ово је тзв. „систем двоструке већине“ јер укључује два критеријума – број држава чланица и демографски критеријум тј. проценат становништва. У измењеном облику враћен је „компромис из Јањине“, који се примењује када мањи број држава од оних који чине блокирајућу мањину најави противљење одлучивању квалификованом већином. Тада ће Савет учинити све да се у разумном року, не угрожавајући временска ограничења предвиђена Уговором, постигне компромис између чланица и задовоље и очекивања групе која је у мањини. У супротном одлучује се квалификованом већином.

Процес проширења допринео је увођењу транспарентности у рад Савета. Све већи број држава чланица значио је и да се Савет као најважнији законодавни орган Заједнице чији је рад од непосредног значаја за грађане Уније, којих је било све више, морао њима и приближити. Последица четвртог проширења, првенствено притисака Финске и Шведске, је увођење „клаузуле о транспарентности“ у Уговор из Амстердама. На овај начин је извршен прелазак са начела тајности на начело јавности у одлучивању Савета, те сваком грађанину Уније дозвољен приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије. Према члану 207. став 3. Уговора о ЕЗ, када Савет делује у законодавном смислу резултати гласања и образложење гласања, као и званичне изјаве у записнику, биће објављени.

IV УТИЦАЈ И ПОСЛЕДИЦЕ ПРОЦЕСА ПРОШИРЕЊА НА ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

Како је Европски парламент током развоја европских интеграција проширивао своје надлежности и добијао на значају, тако је јачала и његова улога у политици проширења. Данас се без његове сагласности не може одлучити о проширењу Уније тј. ни о придруживању нити о пријему нове чланице.²⁷ Сагласност ЕП-а за проширење уведена је Јединственим европским актом односно захтева се тек од четврте рунде проширења, 1995. године (приступања Аустрије, Финске и Шведске).

Према Јединственом европском акту (1987), који је донео прво јачање законодавне надлежности Европског парламента увођењем поступка давања сагласности, Савет је одлуку о закључењу споразума о придруживању и уговора о приступању могао донети тек након консултовања Комисије и добијене сагласности Европског парламента, који одлучује апсолутном већином гласова својих чланова. Парламент може дати или ускратити сагласност, али нема овлашћења да измени

²⁷ Према члану 237. римског Уговора о оснивању ЕЕЗ, Савету је за одлучивање о пријему било неопходно само мишљење Комисије.

предлог. Међутим, без његовог одобрења Савет није могао да донесе одлуку, што „омогућава Европском парламенту да потпуно блокира процес одлучивања и представља неку врсту вета“.²⁸ Кроз давање сагласности, Парламент је помогао и јачању демократије у придруженим државама, јер је у више наврата користио ову процедуру како би оснажио инструменте за заштиту људских права у државама које су желеле да потпишу споразуме о придруживању. Поред тога, ова процедура се односила и на измене и допуне постојећих одредби у споразумима о придруживању (нпр. финансијске протоколе).²⁹

Последња, лисабонска, измена оснивачких уговора потврдила је правило да је за одлучивање о проширењу неопходан пристанак Европског парламента, који и даље о томе одлучује апсолутном већином гласова својих чланова.³⁰ До данас, Европски парламент је увек давао сагласност за проширење Уније. У току преговора о приступању Европска комисија редовно извештава Европски парламент о току преговора.

Са сваком рундом проширења Заједнице/Уније расла је величина Европског парламента, увећавао се број његових чланова. „Дистрибуција посланика по земљама чланицама увек је зависила од величине њихове популације“.³¹ Свако ново проширење отварало је питање колики би требао бити укупан број чланова ЕП-а, како поделити места међу новим чланицама и како извршити прераспodelу места међу старим чланицама. Оснивачким уговорима су утврђене националне квоте за број места у Европском парламенту које би пропорционално требало да одговарају броју становника сваке државе чланице. Међутим, ово правило је кориговано у корист мањих држава чланица, како би се заштитили и њихови интереси, па број чланова ЕП-а није у сразмери са бројем становника држава чланица.³² Тако је процес проширења узроковао непоштовање начела једнаке демократске представљености свих грађана ЕУ на коме би Европски парламент као представничко тело грађана Уније требао да почива. Зато је, да би се обезбедила равноправна демократска представљеност грађана Уније услед сталних промена које доноси процес проширења, извршено груписање чланова Европског парламента по политичкој, а не националној припадности. На овај начин су умањене последице чињенице да су мање чланице пропорционално боље заступљене јер је нпр. Немачка, највећа чланица, имала 1, 2 члана на милион становника, а Ирска као мања чланица има 4, 2 члана на милион

²⁸ З. Радивојевић, В.Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, 132.

²⁹ Д. Динан, *op.cit.*, 275.

³⁰ 50% +1 од укупног броја посланика ЕП.

³¹ D. Phinnemore, *ibid.*, 120.

³² Уп. Г. Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, Београд, 2004, 179.

становника. Веће земље, дакле, добијају већи број места у ЕП-у, али њихови посланици представљају већи број грађана него они из земаља са мањим бројем становника.

Након првог проширења, 1973. године, Европски парламент је имао 198 чланова.³³ 1979. године, након првих непосредних избора за чланове ЕП-а, он је имао 410 посланика, а тај број је повећан на 434 члана после уласка Грчке у чланство, 1981. године. Проширењем на Шпанију и Португал, 1986. године, број чланова је износио 518. Након уједињења Немачке, Европски парламент је упутио Савету захтев за повећање броја својих чланова, те је у децембру 1992. године одлучено да укупан број посланика износи 567. Након пријема Аустрије, Финске и Шведске, 1995. године, ЕП је имао 626 чланова.³⁴

Уговор из Амстердама, који је имао за циљ да побољша ефикасност Уније у условима њеног даљег ширења на исток Европе, по први пут је ограничио број чланова ЕП и то на максималних 700 посланика,³⁵ како би се спречило да број посланика неограничено расте сваки пут када приступи нова чланица. Међутим, ново проширење се још није ни реализовало а Уговором из Нице број чланова ЕП је повећан и ограничен на 732. Истакнуто је да број чланова Европског парламента мора бити повећан ради прилагођавања Уније на стање када буде имала 27 чланица. Извршена је нова прерасподела места која је донела умањење броја места за веће државе чланице, осим за Немачку која је као највећа држава Уније задржала 99 представника. Тако су Велика Британија, Француска и Италија након избора 1999. године имале по 99 представника, а након Уговора из Нице и избора из 2004. године тај број је смањен на 78. Прва рунда проширења након усвајања Уговора из Нице увела је 10 нових чланица у Европски парламент, од којих је Пољска, као највећа међу њима, имала највише представника 54, а Малта најмањи број 5. Укупан број посланика је са дотадашњих 626 повећан на 732, а од јануара 2007. године уласком Бугарске и Румуније на 785 (прва је добила 18, а друга 35 места). Према Декларацији о проширењу ЕУ уз Уговор из Нице, допуштено је привремено одступање од прописаног броја од 732 посланика у случају пријема нових чланица. Проширењем Уније из 2007. године то се и десило и тај привремени број посланика од 785 посланика је важио до 2009. године и нових избора за ЕП. Нове чланице Румунија и Бугарска, након избора 2009. године, имају по 33 односно 17 места.

Европски парламент је био прва институција ЕУ која је одмах након проширења из 2004. године имала својеврсно „ватрено крштење“. Од 10-

³³ До тада је ЕП имао 142 члана.

³⁴ Од тога је највише представника имала Немачка – 99, затим Француска, Италија и Велика Британија по 87, а најмање посланика је имао Луксембург-6.

³⁵ Члан 189. Уговора о ЕЗ (Уговор из Амстердама), Official Journal C 340, 10.11.1997.

13. јуна 2004. године одржани су избори за ЕП, први непосредни избори у ЕУ25. Положај најбројније политичке групе у Европском парламенту задржала је Европска народна партија, а након ње је била Партија европских социјалиста. Велико проширење није значајније утицало на функционисање ЕП: кохезија политичких група је остала висока; остала је доминантна подела по линији „левица-десница“; приликом усвајања најзначајнијих и најконтроверзнијих законских предлога идеолошки фактор је остао одлучујући при одлучивању; уочљива је тенденција посланика из нових чланица да гласају по националној линији.³⁶

Уговором из Лисабона је укупан број посланика увећан тако да максимално може износити 750 плус једно место за председника Парламента, без обзира колики ће бити број држава чланица. Представљање грађана Уније осигурано је применом методе дегресивне пропорционалности,³⁷ са тим да број представника по једној држави чланици не може бити већи од 96 ни мањи од 6 (члан 14. Уговора о ЕУ). Европски савет усваја једногласно, на иницијативу Европског парламента и на основу његове сагласности, одлуку којом утврђује састав Европског парламента. Лисабонска правила, иду на уштрб земаља са већим бројем становника, тј. настављена је традиција да ће се вршити уступци у корист мањих чланица.

Након приступања Хрватске, у јулу 2013. године, укупан број посланика био је 766. Након редовних избора за Европски парламент 2014. године, број посланика је 751, како је предвиђено Лисабонским уговором. Највише представника и даље има Немачка, 96, а најмање Малта, 6.³⁸

У досадашњој историји процеса европских интеграција процес проширења није ишао у корист великих држава чланица Уније и, као по правилу, свако наредно проширење подразумевало је да ће оне, изузев Немачке, смањити број својих представника. Са друге стране, сматра се да је проширење допринело јачању улоге Европског парламента. Према Вестлејку (*Westlake*), након првог проширења, пре свега под утицајем

³⁶ Вид. З.Чупић, *ibid.*, 83-84.

³⁷ Начело (назива се и начело опадајуће пропорционалности) којим се уређује да број заступничких места сваке државе чланице у Европском парламенту мора варирати у складу с њеним бројем становника, тако да сваки заступник из државе чланице с већим бројем становника представља више грађана од заступника из државе чланице с мањим бројем становника, али такође да ни једна држава чланица с мањим бројем становника нема више заступничких места од државе чланице с већим бројем становника.

³⁸ Најјача односно најбројнија политичка група у ЕП-и и даље је Европска народна партија са 222 послаником (окупља демохришћане, либерално-конзервативне странке, партије десног центра), затим следе социјалисти односно Прогресивна алијанса социјалиста и демократа са 191, па Европски конзервативци и реформисти, Савез либерала и демократа за Европу, Европска уједињена левица, Зелени, Европа слободе и директне демократије и Европа нација и слобода.

британске традиције, почиње и јачање улоге Европског парламента. Нордијско проширење донело је у Заједницу институцију омбудсмана и бригу о парламентарној контроли, што ће подстаћи развој надзорне надлежности ЕП-а.³⁹

У УТИЦАЈ ПРОЦЕСА ПРОШИРЕЊА НА ЕВРОПСКИ САВЕТ

Иако су „на врху политичког система ЕУ самити шефова влада ЕУ“,⁴⁰ улога Европског савета у процесу проширења у оснивачким уговорима призната је тек Уговором из Лисабона, који је у члан 49. Уговора о ЕУ, којим је уређен поступак пријема у чланство Уније, унео новину да ће се при пријему нове чланице у Унију „водити рачуна о критеријумима које је утврдио Европски савет“. Са друге стране, Европски савет је управо кроз те критеријуме, у институционалном смислу, одиграо најважнију улогу у уобличавању и развоју политике проширења јер је, по први пут у процесу европских интеграција, на самиту у Копенхагену у јуну 1993. године,⁴¹ утврдио основне критеријуме за стицање чланства Европске уније и на тај начин дефинисао основне постулате ове политике. Од тада па до данас, Европски савет даје основне смернице у процесу проширења Уније. Утврђивање основних услова за приступање Унији од стране Европског савета значило је и да је ова, у политичком смислу, најважнија институција „Уније потврдила да не постоји право приступања Унији, већ могућност и основана нада за приступање (држава тражилац која сматра да је испунила услове за приступање, не може да тужи Унију Европском суду правде захтевајући остварење „свог права“)“.⁴²

Улога коју је Европски савет имао у развоју политике проширења и реализовању досадашњих проширења позитивно је утицала на његово позиционирање као политички најзначајнијег тела Европске уније и

³⁹ E. Best, T. Christiansen, P. Settembri, *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2008, 3.

⁴⁰ С. Хикс, *Политички систем Европске уније*, Београд, 2007, 52.

⁴¹ На самиту Европског савета, 21-22. јуна 1993. године у Копенхагену, шефови држава и влада тадашњих 12 чланица изразили су спремност за пријем земаља из централне и источне Европе уз навођење услова за стицање чланства ЕУ. Ти услови, који су данас познати као „критеријуми из Копенхагена“ су: политички: стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање права мањина; економски: тржишна економија која је довољно конкурентна да издржи притисак конкуренције и деловање тржишних сила у оквиру ЕУ; способност да прихвате обавезе чланства, укључујући придржавање циљева политичке, економске и монетарне Уније. Вид. [European Council, Conclusions of the Presidency, Copenhagen, 21-22 June 1993, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf).

⁴² Б. Кошуткић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, 119.

допринела да му се, коначно, Уговором из Лисабона призна статус институције ЕУ. Европски савет је у историји процеса проширења, у складу са овлашћењем које су му дали оснивачки уговори да одлучује о стратешким смерницама развоја Уније, представљао најважније политичко тело које је ускладило различите националне интересе, решило спорна питања и одлучило о пријему нових чланица, али и сваком наредном делу Европе на који ће се проширити Европска унија.

Процес проширења, као и код осталих институција ЕУ, довео је до повећања броја чланова Европског савета и увео у „најексклузивнији клуб у Европи“⁴³ од његовог оснивања, 1974. године, до данас 19 нових држава чланица. То увећање Европског савета је, према Динану, однело део његове приватности и неформалности, јер је за столом седео све већи број националних лидера и министара спољних послова.⁴⁴ Уочи Источног проширења Европски савет је усвојио тзв. лимите трајања својих састанака, ограничивши их на 2 дана, како би се припремио за ефикасније функционисање у условима када буде имао 25 или 27 чланова.

Досадашња проширења Заједнице/Уније нису довела до великих промена у улози Европског савета у процесу европских интеграција. Према В. Веселсу (*Wolfgang Wessels*), процес проширења није блокирао његове активности као политичког врха Европске уније. Главне одлуке и након последњег проширења доносе се релативно глатко, а чак и у Унији од 28 чланица, он наставља да убацује кључна национална питања у ЕУ арену и решава их. Уговор из Лисабона донео је Европском савету функцију председника, иновацију која је делимично мотивисана „10+2“ проширењем. Све већи број чланова захтевао је фигуру која би у име свих, а имајући на уму улогу Европског савета у процесу интеграција то је значило у име ЕУ, представљала ову институцију. Утицај и ефекте процеса проширења на Европски савет можемо свести на правило „већи клуб, улога слична“.⁴⁵

VI ЗАКЉУЧАК

Европски савет, Савет, Комисија и Европски парламент су основне институције Европске уније које су одговорне за политику проширења. Њихова улога у процесу проширења је у складу са њиховом општом улогом у процесу европских интеграција. Ове институције спроводе сам поступак пријема у чланство Уније, како је и предвиђено чланом 49. Уговора о ЕУ, али и припремају државе кандидате за целокупан процес

⁴³ Д. Динан, *op.cit.*, 236.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Вид. W. Wessels, *The European Council: a bigger club, a similiar role?*, in: E. Best, Th. Christiansen, P. Settembri, *op.cit.*, 16-34.

приступања. Однос институција Европске уније и политике проширења је двосмеран. Институције ЕУ обликују, развијају и реализују политику проширења, а стално увећање броја чланица је, са друге стране, изазвало институционалне реформе ЕУ. Тако се Уговор из Нице готово искључиво односио на институционалну припрему ЕУ за пријем 12 нових држава. Уговором из Лисабона институције Европске уније су припремљене за нова проширења тј. за функционисање у условима када број чланица прерасте 27, што значи и за данашње стање.

Најочљивији институционални ефекти процеса проширења су измене у саставу и начину одлучивања најважнијих институција. Могућа блокада или како се она још назива „парализа“ рада институција, усложњавање њиховог састава и начина рада, те питање институционалне ефикасности су основни институционални проблеми које су отварала досадашња проширења. Предуслов да се спречи неповољан утицај процеса проширења по институције ЕУ је припрема институција односно правило „прво институционалне реформе па проширење“, што Унија и чини од петог проширења. Иако досадашња проширења нису имала негативан ефекат на рад институција, нити су „изазвала суштинске промене у институционалном систему Уније“⁴⁶ процес проширења, са институционалног аспекта, и није претерано пожељан с обзиром да је, узмимо као пример само Европски парламент, он након последњег проширења „далеко највећи парламент у демократском свету“.⁴⁷

Danijela Lakić, LL.D*

THE INSTITUTIONAL EFFECTS OF THE EU ENLARGEMENT PROCESS

Summary

This paper analyzes the impact of the enlargement process, that is, the increase of the members of the European Union on the Council, the European Council, the Commission and the European Parliament, the institutions that create and implement the enlargement policy. Although the institutional

⁴⁶ E. Best, Th. Christiansen, P. Settembri, *op.cit.*, 11.

⁴⁷ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 480.

* Assistant Professor at the Faculty of Law, University „Slobomir P“, Bijeljina, Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina.

framework has not changed significantly since the beginning of the integration process, the constant increase of members, from the initial six to today's twenty-eight, has required the adjustment of institutions. The basic institutional problems in the previous enlargements have been the possible obstruction of work of the institutions, the change in their composition and operation, and the issue of institutional efficiency. The biggest challenge for the EU institutions presented Eastern enlargement in 2004/2007, when twelve countries acceded. The basic thesis of the paper is that the enlargement process does not adversely affect the institutional framework of the Union, provided that the enlargement is preceded by the institutional reform.

Key words: *EU enlargement, the Council, the European Council, the European commission, the European Parliament*