

Doc. dr Božidar Jeličić  
Fakultet za pravne i poslovne studije  
dr Lazar Vrkatić, Novi Sad  
bozidarj@bitsyu.net

UDK: 341.217.04(4-672EU)  
061.1EU  
327.39(4)“1946/2009”  
Pregledni naučni rad  
Primljen: 15. 12. 2015.  
Odobren: 12. 03. 2016.

## CILJEVI EU – ISTORIJA, SADAŠNJOST I BUDUĆNOST EVROPSKIH INTEGRACIJA

*APSTRAKT: Ciljevi predstavljaju jednu od najbitnijih vrednosnih odrednica svake međunarodne organizacije. Oni su pokazatelji razloga nastanka i postojanja međunarodnih organizacija kao međunarodnih tvorevina zasnovanih na volji njenih osnivača – država. Praktično, oni predstavljaju ono što možemo nazvati differentia specifica koja zaokružuje posebnost svake međunarodne organizacije. U skladu sa tim, i ciljevi Evropske unije predstavljaju njeno vrednosno „ogledalo“ u kome se ogledaju sve one specifičnosti koje čine ovu međunarodnu organizaciju posebnom. Inače, sadržajni korpus ciljeva Evropske unije čine nepisani i pisani ciljevi ove organizacije. To praktično znači da je za razumevanje ciljeva sadržanih u aktuelnim dokumentima Evropske unije neophodno imati u vidu i razumeti njene nepisane ciljeve. Oni se nalaze u interaktivnom odnosu, s tim da nepisani ciljevi čine onu širu vrednosno-izvorišnu i sadržajnu matricu. Pored sadržajnih elemenata, ove dve grupe ciljeva povezuje i njihova izražena dinamika – razvojnost, koja uz naglašenu posebnost predstavlja pokušaj njihovog prilagođavanja novonastalim istorijskim izazovima, prateći ali i određujući sveukupne tokove razvoja ove organizacije.*

**KLJUČNE REČI:** *Evropska unija, Evropska zajednica, ciljevi EU, ciljevi EZ/EEZ, Lisabonski sporazum.*

## Uvodne napomene

Ciljevi predstavljaju temeljni konstitutivni element svake međunarodne organizacije i, u skladu sa tim, oni su nezaobilazna odrednica u njihovom pojmovnom određenju i definisanju.<sup>1</sup> Ostvarenje određenih ciljeva predstavlja ključni motiv nastanka, trajanja i gašenja neke međunarodne integracije. Praktično, postupci stvaranja međunarodnih organizacija pokreću se radi postizanja određenih ciljeva, a njihovim ostvarenjem one se gase ili im se daju neka nova ciljna opredeljenja. U tom smislu i države, u skladu sa sopstvenim interesima i motivima, grade svoj odnos prema njima – postaju članice ili napuštaju određenu organizaciju. Zbog toga svaki pokušaj razumevanja procesa međunarodnog povezivanja država treba da uključi analizu ciljeva koji su postavljeni pred budućom međunarodnom organizacijom.

Evropski integracioni proces, čiji su temelji postavljeni formiranjem Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine i Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju 1957. godine, započet je i odvija se radi ostvarivanja određenih zajedničkih ciljeva država članica. Složićemo se sa razmišljanjima da među tim ključnim razlozima – ciljevima ključno mesto zauzimaju ekonomski i politički motivi.<sup>2</sup> Nesporno je da se oni nalaze u interaktivnom odnosu, ali je diskutabilno pitanje njihove međusobne apriorne vrednosne gradacije. Ono što nam se čini zasigurno uočljivim, to je da je evropski integracioni proces, kao jedinstveni eksperiment,<sup>3</sup> u dosadašnjem razvoju iskazao aktivan odnos prema svojim ciljnim opredeljenjima. To je za posledicu imalo izuzetnu dinamiku u ovoj oblasti koja se iskazivala ne samo u dogradnji ciljnih opredeljenja, već i u organizaciono-strukturnoj promeni integracionih sadržaja. Taj interaktivni odnos predstavljao je glavnu pokretačku – razvojnu snagu evropskih integracija koji je doveo do stvaranja Evropske unije sa 28 država članica.

---

<sup>1</sup> Vid. V. Dimitrijević, O. Račić, *Međunarodne oraganizacije*, Savremena administracija, Beograd 1978, 14–19.

<sup>2</sup> Vid. I. Janev, *Ustavno pravo i politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007, 38.

<sup>3</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007, 23.

Ciljevi EU (EZ/EEZ) mogu se posmatrati i analizirati na različite načine, pa u skladu sa tim i različito klasifikovati i razvrstavati. Takođe, može se govoriti o različitom stepenu zastupljenosti istih ciljeva u pojedinim razvojnim periodima integracija. Tako su, na primer, prema nekim teoretičarima, u prvoj deceniji postojanja, bezbednosni ciljevi (motivi) bili naglašeniji, dok su ekonomski i politički bili samo podrška da bi se osamdesetih godina situacija promenila tako da su snažnije bili iskazani ekonomski i socijalni ciljevi (motivi), dok se bezbednosni povlače u drugi plan.<sup>4</sup>

Kad se govori o ciljevima, uglavnom se misli na one koji su sadržani i jasno izdvojeni u osnovnim – osnivačkim ugovorima Unije (Zajednica). Međutim, jedna od dilema koja se u vezi sa tim nameće, vezana je za mogućnost i potrebu da se pitanje ciljeva posmatra šire, odnosno izvan onoga što je pod tim nazivom sadržano u ključnim aktima Unije (Zajednice). Dilemu pojačava činjenica da je integracioni proces pokrenut radi ostvarivanja „istorijskih“ ciljeva, koji se u teoriji najčešće označavaju kao „uzroci“ koji su doveli do integracija.<sup>5</sup> Ova ciljna opredeljenja nisu postala sastavni deo prvobitnih ciljeva sadržanih u osnivačkim ugovorima, ali su, naravno, ostala ključni motivacioni momenat koji je trasirao integracione tokove. U tom smislu, oni se mogu posmatrati kao širi ciljni kontekst iz koga su proizašli neposredni, operativni i usaglašeni ciljevi koji su integrisani u osnivačke ugovore.

Imajući to u vidu rasprava o ciljevima mora da se zasniva na uvažavanju ove realnosti. Stoga možemo govoriti o postojanju dve grupe ciljeva – **pisanih** i **nepisanih**. Naravno, nije reč o formalnoj podeli ciljeva, već o njihovom grupisanju koje treba da nam pomogne u identifikaciji i razlikovanju ciljeva kao zvaničnih opredeljenja i onih koji to eksplicitno nisu, ali su sastavni deo opštih težnji tvoraca i nosilaca integracionog procesa.

---

<sup>4</sup> M. Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 32.

<sup>5</sup> Vid. S. Zečević, *Evropska unija, Institucije i pravo*, Beograd 2000, 14–17.

## 1. *Nepisani ciljevi*

*Nepisani* ciljevi predstavljaju skup temeljnih opredeljenja EZ/EU koja, međutim, nisu eksplicitno iskazana u osnivačkim ugovorima EZ/EU. Oni proizilaze, s jedne strane, iz sveukupnog istorijskog konteksta evropskog prostora i, s druge strane, iz duha konstitutivnih ugovora. Imajući to u vidu njihova identifikacija i artikulisanje pretpostavlja, s jedne strane, razumevanje evropskog istorijskog prostora i, s druge strane, analitičko promatranje osnivačkih ugovora i globalnih stremljenja EZ/EU.

Nepisani ciljevi obuhvataju dve grupe ciljeva. Prva grupa se odnosi na istorijske ciljeve – motive koji su bili opredeljujući faktor i istorijski razlog pristupanju integracijama na tlu Evrope. Opšteprisutno raspoloženje i potreba da se Evropa pretvori u prostor mira i blagostanja predstavlja suštinu. Drugi svetski rat je očigledno predstavljao „poslednju kap“ u prepunoj istorijskoj „čashi“ podsećajući i upozoravajući na najdrastičniji mogući način da je potrebno preduzeti korake u pravcu sprečavanja budućih sukoba na tlu Evrope. Naravno, to je otvorilo pitanje – gde se nalaze uzroci sukoba? Odgovor na ovo pitanje je zahtevao predmetno i personalno lociranje uzroka sukobljavanja na evropskom tlu. Istorijska iskustva nepogrešivo su ukazala na Francusku i Nemačku kao na ključne subjekte odnosa u Evropi. Odnosi između ovih država sudbonosno su određivali budućnost Evrope, te su se ove dve države nametale kao ključni faktor razrešenja evropskih problema. Ovo je bila implicitna konstatacija i Vinstona Čerčila u njegovom govoru na Univerzitetu u Cirihu 1946. godine.<sup>6</sup> Zbog toga, predlažući formiranje Sjedinjenih Država Evrope, on je za glavne nosioce integracionog procesa odredio ove dve države, smatrajući ispravno da je u njihovim rukama, kako samo rešenje problema, tako i dugovečnost trajanja tog rešenja.

Ova konstatacija je potvrđena i u Deklaraciji Roberta Šumana iz maja 1950. godine, kojom je predloženo formiranje Evropske zajednice za ugalj i čelik.<sup>7</sup> Međutim, Deklaracija je otišla i korak dalje. Ona nije samo ukazala na ključne istorijske subjekte – gospodara rata i mira u

<sup>6</sup> Tekst govora videti u : J. Vinter (priređivač), *Pravo Evropske unije*, materijal za kurs, CID Podgorica, Nevski Beograd 2006, 19–22.

<sup>7</sup> Tekst Deklaracije videti u: *ibid.*, 22–24.

Evropi i svetu, već je jasno odredila glavne uzroke tog sukoba, odnosno predmetni okvir i izvor nesporazuma na prostorima Evrope. Reč je o proizvodnji uglja i čelika kao glavnim privrednim granama i istorijskom izvoristu nesporazuma i sukobljavanja između Francuske i Nemačke. Razrešenje tog sukoba Deklaracija je videla u udruživanju proizvodnje uglja i čelika u okvirima EZUČ, što je prema predlagaču dokumenta trebalo da predstavlja istovremeno i osnovu za ostvarivanje ekonomskih ciljeva kao dugoročnog zadatka i temelja njihovog ekonomskog razvoja.

Formiranje Evropske zajednice za uglalj i čelik potvrdilo je go-repomenute pretpostavke. Ona je označila istovremeno ostvarenje dva cilja. Prvi se odnosio na konačan raskid sa periodom istorijskih sukoba na tlu Evrope, a drugi na početak nove evropske stvarnosti zasnovane najpre na jačanju ekonomske saradnje, a kasnije i na razvoju ostalih oblika saradnje i povezivanja država Evrope i izgradnji jedinstvenog ekonomskog i političkog prostora. Sa ove vremenske distance može se slobodno zaključiti da je razrešenje jednog konkretnog problema dovelo do pokretanja istorijskog procesa na tlu Evrope. Naravno, taj proces nije bio nimalo jednostavan i lak. Naprotiv, on je obilovao razvojnim usponima i padovima, promenom kurseva kretanja, pa i unutrašnjim nesporazumima. Međutim, njegova dominantna crta bila je sadržana u istrajnosti njegovih pokretača na putu ostvarivanja utvrđenih ciljeva.

Druga grupa nepisanih ciljeva obuhvata političke i ekonomske vrednosne sadržaje kojima teži evropski integracioni proces. Oni proizilaze iz duha konstitutivnih ugovora, odnosno iz sveukupnosti ekonomskih i političkih opredeljenja sadržanih u njihovim odredbama. Usmereni su na održavanje zajedničkog političkog i ekonomskog nasleđa koje se zaniva na višestranačkoj demokratiji i tržišnoj ekonomiji tj. na vrednostima kapitalističkog ekonomskog i društvenopolitičkog sistema odnosa.

Političko-vrednosna ciljna opredeljenja usmerena su na ostvarivanje i zaštitu standarda višestranačke parlamentarne demokratije. Njih pronalazimo, između ostalog, u članu 1bis Ugovora o EU u kom se se kao bazični principi na kojima počiva Evropska unija navode: poštovanje demokratije, slobode, ljudskog dostojanstva, pravne države, kao i prava čoveka. Inače član 1bis Ugovora o EU – verzija iz Lisabona jeste zamena za bivši član 6 prethodne verzije Ugovora o osnivanju Evropske

unije gde su u stavu 1 navedena osnovna načela EU – načelo slobode, demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Prema članu 49 Ugovora o EU, poštovanje pomenutih principa predstavlja uslov za prijem novih članova u EU. Ova obaveza budućih članica Unije potvrđena je i u kriterijumima iz Kopenhagena. Naime, shodno političkim kriterijumima iz Kopenhagena država koja pristupa Uniji mora prihvatiti i praktikovati iste principe parlamentarne demokratije i pravne države kao i ostale države članice Evropske unije<sup>8</sup>. Takođe, i u izveštaju Evropske komisije, u kome se procenjuje administrativni kapacitet države kandidata za prijem u EU tzv. Madridski kriterijumi, posebna pažnja se pridaje ispunjavanju političkih i ekonomskih kriterijuma.<sup>9</sup> Konačno, ovo ciljno opredeljenje sadržano je i u ugovorima o stabilizaciji i pridruživanju, kao novoj generaciji evropskih sporazuma. U tom smislu, oni predviđaju između ostalog i svesrdnu pomoć budućim članicama na planu demokratizacije i izgradnje institucionalne stabilnosti.

Ekonomski ciljni opredeljenja EU proizilaze iz sveukupnosti sadržaja ekonomskih aspekata evropskih integracija. Ona su zasnovana na temeljnim ekonomskim načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije i predstavljaju suštinsku pretpostavku ostvarivanja zajedničkog tržišta koje je Jedinstvenim evropskim aktom dopunjeno unutrašnjim tržištem. Kao bazična odrednica karaktera Unije, njihovo prihvatanje predstavlja i uslov svih uslova za ulazak u članstvo Evropske unije.

Imajući u vidu da je prva grupa nepisanih ciljeva evropskih integracija dostignuta, te je – na svu sreću – postala istorijski prevaziđena, nosioci evropskih integracija očigledno su se usredsredili na realizaciju druge grupe nepisanih ciljeva. Ova grupa nepisanih ciljnih opredeljenja ima trajan karakter tj. sadrži dimenziju trajne brige za održavanje utvrđenih vrednosnih sadržaja što, između ostalog, otvara i nepoznanicu na koji će se način tumačiti pomenuta trajnost. Osnovni problem koje se ovde nameće jeste opasnost da forma zameni sadržinu, da odbrana uniformnog pristupa postane prepreka iznalaženju efikasnijih načina koji mogu obezbediti dodatni politički i ekonomski razvoj Unije. Na

<sup>8</sup> B. Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd 2006, 83.

<sup>9</sup> T. Mišćević, Madridski kriterijum: administrativni kapacitet kao uslov članstva u EU, *Izazovi Evropskih integracija*, broj 1/2008, Službeni glasnik, 97–107.

to nas, s jedne strane, upozorava činjenica da su ovi ciljevi proizvod jednog istorijskog trenutka u razvoju društva koji je bio opterećen ideološkim sukobima i, s druge strane, prisutna praksa da neposredni demokratski oblici odlučivanja – referendumima postaju manje poželjni u donošenju važnih odluka na nivou Evropske unije. Referendum kao najneposredniji oblik demokratskog iskazivanja volje građana Unije očigledno postaje žrtva u sudaru sa sve izraženijim „birokratskim“ načinom odlučivanja. O tome najbolje govore činjenice da važne odluke u Evropskoj uniji poput odluka o pristupanju država članica Evropskoj monetarnoj uniji nisu donete na bazi referendumskog izražavanja volje njihovih građana,<sup>10</sup> zatim odluke o izmenama konstitutivnih ugovora uglavnom su se donosile putem predstavničkih oblika demokratije, pri čemu je referendum bio sporadično primenjivan i najčešće je njegova upotreba bila fatalna za sudbinu ovih dokumenata (drastičan slučaj Ustava EU), a postojanje demokratskog deficita postaje neizbežna tema u Evropskoj uniji i među teoretičarima. Ovde treba pomenuti i probleme koji su proizašli iz snažne recesije koja potresa Evropsku uniju, kao i svet u celini. Dosadašnja tržišna rešenja i mehanizmi kojima ona raspolaže, po svemu sudeći, nisu dali očekivane rezultate što je zahtevalo njihovu korekciju snažnijim ekonomskim uplitanjem država.

## 2. *Pisani ciljevi*

### 2.1. *Ciljevi EEZ/EZ*

Osnovni cilj Evropske ekonomske zajednice, postavljen Rimskim ugovorom iz 1957. godine,<sup>11</sup> odnosio se na uspostavljanje zajedničkog tržišta.<sup>12</sup> Ovaj cilj je određen sadržajno i dinamički. U sadržajnom smislu predviđao je preduzimanje unutrašnjih i spoljašnjih mera. Unutrašnje mere su podrazumevale ukidanje carina i kvantitativnih ograničenja između država članica, a spoljašnje mere – uvođenje jedinstvene carinske tarife prema trećim državama. Dinamičko određenje se

---

<sup>10</sup> M. Prokopijević, 299.

<sup>11</sup> Član 2 Ugovora o EEZ.

<sup>12</sup> Vid. S. Zečević, 27–28.

prevashodno odnosilo na utvrđivanje krajnjeg roka za njegovu realizaciju. Kao krajnji rok za realizaciju ovog cilja bio je predviđen 31. decembar 1970. godine.

Postavljanje zajedničkog tržišta kao osnovnog cilja Evropske ekonomske zajednice u potpunosti je odražavalo suštinu Zajednice tj. odrednicu „ekonomska“ u nazivu Zajednice. Dominantna pozicija ovog cilja u evropskom integracionom procesu uzrokovala je i formalnu identifikaciju Evropske ekonomske zajednice sa njim. Tako je dugo u svakodnevnoj komunikaciji u Zajednici ali i van nje Evropska ekonomska zajednica nazivana Zajedničko evropsko tržište ili skraćeno ZET.

Ugovorom iz Mastrihta postojeći ciljevi Evropske ekonomske zajednice su prošireni i dograđeni novim ciljevima. Ovim izmenama i dopunama, prvobitni ciljevi izlaze iz ekonomske i zahvataju druge društvene sfere Zajednice, čime je ona manifestovala svoje buduće opredeljenje i pravce razvoja napuštajući isključivo ekonomski karakter. U skladu sa tim, Zajednica je promenila i svoj zvanični naziv. Članom 1 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice ona menja svoj naziv Evropska ekonomska zajednica u Evropsku zajednicu.

Inače, u članu 2 Ugovora o Evropskoj zajednici utvrđeni su sledeći ciljevi:

*Zajednica ima za cilj da, uspostavljanjem zajedničkog tržišta, kao i ekonomske i monetarne unije i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti predviđenih članovima 3 i 4, unapređuje skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj u celoj Zajednici, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, trajan i neinflatorni rast, visok nivo konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata, visok nivo zaštite, kao i poboljšanje kvaliteta životne sredine, podizanje nivoa i kvaliteta života, privrednu i društvenu povezanost i solidarnost između država članica.*

Kao što se može videti, ciljevi iz člana 2 Ugovora obuhvataju ekonomske i šire društvene ciljeve. U ekonomske ciljeve spadaju:

- a) unapređivanje skladnog, uravnoteženog i trajnog privrednog razvoja u celoj Zajednici;
- b) visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite;
- c) trajan i neinflatoran rast;
- d) visok nivo konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata;



e) privredna i društvena povezanost.

U šire društvene ciljeve spadaju:

- a) jednakost između muškaraca i žena;
- b) visok nivo zaštite, kao i poboljšanje kvaliteta životne sredine;
- c) podizanje nivoa i kvaliteta života;
- d) privredna i društvena povezanost i solidarnost između država članica.

Takođe, član 2 Ugovora predviđa da će se utvrđeni ciljevi ostvarivati putem uspostavljanja zajedničkog tržišta, ekonomske i monetarne unije i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti utvrđenih u članovima 3 i 4 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. U skladu sa tim, navedenim članovima 3 i 4 Ugovora izvršena je sadržajna i operativna konkretizacija opštih ciljnih opredeljenja iz člana 2 Ugovora. Na osnovu ove operacionalizacije osnovnih ciljeva uočava se blago naglašavanje ekonomskih prioriteta u razvojnom trendu Zajednice/Unije. Naime, više od 60% navedenih delatnosti direktno ili indirektno se odnosi ili sadrži ekonomske razvojne aspekte.

Prema članu 3 Ugovora, delatnosti Zajednice koje su usmerene na realizaciju ciljeva obuhvataju:

- a) zabranu između država članica, carinskih dažbina i kvantitativnih ograničenja na uvoz i izvoz, kao i svih drugih mera koje imaju slično dejstvo;
- b) zajedničku trgovinsku politiku;
- c) unutrašnje tržište koje se karakteriše ukidanjem između država članica, prepreka za slobodno kretanje lica i protok roba, usluga i kapitala;
- d) mere koje se odnose na ulazak i kretanje lica kako je to predviđeno naslovom IV;
- e) zajedničku politiku u oblasti poljoprivrede i ribarstva;
- f) zajedničku politiku u oblasti saobraćaja;
- g) sistem koji obezbeđuje da se ne krše pravila konkurencije na unutrašnjem tržištu;
- h) usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u meri u kojoj je to neophodno za funkcionisanje zajedničkog tržišta;
- i) podsticanje koordinacije politike zaposlenosti država članica sa ciljem jačanja njihove efikasnosti putem razvoja koordinirane strategije zapošljavanja;

- j) zajedničku politiku u socijalnoj oblasti koja obuhvata i Evropski socijalni fond;
- k) učvršćivanje ekonomske i socijalne kohezije;
- l) zajedničku politiku u oblasti zaštite životne sredine;
- m) jačanje konkurentnosti industrije Zajednice;
- n) unapređivanje naučnoistraživačkog rada i tehnološkog razvoja;
- o) podsticaj stvaranju i razvoju transevropskih mreža;
- p) doprinos ostvarivanju visokog nivoa zdravstvene zaštite;
- q) doprinos kvalitetnom vaspitanju i obrazovanju, kao i razvoju kultura država članica;
- r) zajedničku politiku u oblasti saradnje za razvoj;
- s) pridruživanje prekomorskih zemalja i teritorija u cilju povećanja razmene i da bi se zajedničkim naporima unapredio privredni i društveni razvoj;
- t) doprinos poboljšanju zaštite potrošača;
- u) mere u oblasti energetike, civilne zaštite i turizma.

Član 4 Ugovora o Evropskoj zajednici precizira delatnosti država članica i Zajednice usmerenih na ostvarivanje utvrđenih ciljeva, a uz obavezu poštovanja načelnih opredeljenja vezanih za održavanje stabilnosti cena, zdravih javnih finansija i monetarnih uslova i stabilnog platnog bilansa. Krug delatnosti koje navodi član 4 a koje se odnose na države članice i Zajednicu obuhvata *utvrđivanje ekonomske politike zasnovane na tesnoj koordinaciji ekonomskih politika država članica, na unutrašnjem tržištu i na definisanju zajedničkih ciljeva, u skladu sa načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije*. Isti član ukazuje da je sastavni deo ovih delatnosti i *neopozivo fiksiranje deviznih kurseva radi stvaranja jedinstvene valute, kao i utvrđivanje i sprovođenje jedinstvene monetarne i devizne politike*. Osnovni cilj ovih politika jeste *održavanje stabilnosti cena, podrška opštim ekonomskim politikama Zajednice, u skladu s načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije*.

## 2.2. Ciljevi Evropske unije

Usvajanjem Mاستrihtskog sporazuma 1992. godine, kojim je konstituisana Evropska unija, konkretizovana je višegodišnja težnja država članica za izgradnjom političkih integracionih sadržaja. Evrop-

ska unija je predstavljala formalan izraz tih napora, iskazan u kompromisnom organizacionom rešenju ove tvorevine – hram sa tri stuba. U pogledu ciljnih opredeljenja, Mاستrihtski sporazum je, s jedne strane, kao što smo to već rekli, proširio ciljeve Evropske zajednice (ranije Evropske ekonomske zajednice) i, s druge strane, definisao nova ciljna opredeljenja u okviru Evropske unije.<sup>13</sup> Tako locirani u dva dokumenta oni su predstavljali kompatibilne delove jedne celine, pri čemu njihova razdvojenost predstavlja potvrdu pretpostavke da iza toga očigledno, s jedne strane, stoji istorijski kompromis država članica i, s druge strane, njihova odlučnost da prošire integracione tokove na političku sferu saradnje.

Ciljevi Evropske unije verno odražavaju njenu suštinu, obeležavajući novu etapu u procesu stvaranja tešnje unije među narodima Evrope<sup>14</sup> i oslanjajući se pri tome na ekonomska ciljna opredeljenja koja su u prethodnom periodu razvoja dokazala svoj integracioni potencijal. U skladu sa tim, član 2, stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji utvrđuje sledeće ciljeve Evropske unije:

- da podstiče uravnotežen i trajan privredni i društveni razvoj i visok nivo zaposlenosti, posebno stvaranjem prostora bez unutrašnjih granica, jačanjem privredne i društvene kohezije i uspostavljanjem ekonomske i monetarne unije, koja će u dosledno vreme sadržati i jedinstvenu monetu, u skladu sa odredbama ovog Ugovora;
- da potvrđuje identitet na međunarodnoj sceni posebno vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, što obuhvata i postepeno stvaranje zajedničke odbrambene politike koja može dovesti do zajedničke odbrane, u skladu sa odredbama člana 17;
- da jača zaštitu prava i interesa državljana svojih članica uspostavljanjem prava građanstva Unije;
- da održi i ojača Uniju kao prostor slobode, bezbednosti i pravde, na kome je slobodno kretanje lica obezbeđeno uz paralelno usvajanje odgovarajućih mera iz oblasti kontrole spoljnih granica, imigracije i prevencije i borbe protiv kriminala;

<sup>13</sup> Vid. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Kragujevac 2006, 12–14.

<sup>14</sup> D. Sidanski, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta / Evropa pres, Subotica 1996, 306.

- da u celosti očuva tekovine Zajednice i da ih dalje razvija što obuhvata i razmatranje pitanja u kojoj meri bi trebalo izmeniti politike i oblike saradnje uspostavljene ovim ugovorom, u cilju osiguranja delotvornosti zajedničkih mehanizama i institucija Zajednice.

Stav 2 istog člana Ugovora o Evropskoj uniji predviđa, između ostalog, realizaciju navedenih ciljeva uz poštovanje principa supsidijarnosti. To praktično znači da se u realizaciji ciljeva Unije prioritet daje državama članicama tj. poštovanju principa veće delotvornosti uži zajednica.

Kao što se može videti ciljevi Evropske unije hrabrije i sadržajnije izlaze iz ekonomske i ulaze u šire društvene sfere. U skladu sa svojom predmetnom orijentacijom mogu se grupisati u ekonomske, političke, ciljeve koji se odnose na prava pojedinaca i njihovu zaštitu i ciljeve budućeg razvoja i jačanja Zajednice i očuvanja njenih tekovina.

Ekonomski ciljevi obuhvataju:

- a) podsticanje uravnoteženog i trajnog privrednog i društvenog razvoja;
- b) visok nivo zaposlenosti;
- c) sredstva i načine za njihovo ostvarivanje:
  - stvaranjem prostora bez unutrašnjih granica,
  - jačanjem privredne i društvene kohezije,
  - uspostavljanjem ekonomske i monetarne unije, koja će u dogledno vreme sadržati i jedinstvenu monetu.

Politički ciljevi obuhvataju:

- a) potvrđivanje identiteta Unije na međunarodnoj sceni;
- b) sredstva i načine ostvarivanje ovog cilja:
  - vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike,
  - postepenim stvaranjem zajedničke odbrambene politike koja može dovesti do zajedničke odbrane.

Ciljevi koji se odnose na prava pojedinaca i njihovu zaštitu:

- a) jačanje zaštite prava i interesa državljana članica;
- b) sredstvo ostvarivanja cilja:
  - uspostavljanjem prava građanstva.

Ciljevi budućeg razvoja i jačanja Zajednice i očuvanja njenih tekovina:

- a) održati i ojačati Uniju kao prostor slobode, bezbednosti i pravde;
- b) očuvanje u celosti tekovina Zjednice i njihovo dalje razvijanje.

### ***2.3. Lisabonski sporazum i ciljevi EU***

Kada govorimo o ciljevima EU u okviru Lisabonskog sporazuma, moramo imati u vidu aktuelne sveukupne odnose u Uniji, odnose između država članica i snažnu poziciju već izgrađene organizacione infrastrukture Unije. Oni su, po svemu sudeći, određivali osnovne evropske integracione tokove, a time ostvarili i odlučujući uticaj na definisanje konceptijskih odrednica Sporazuma. Ovaj splet složenih odnosa u kom su se preplitali nacionalni i integracioni interesi, te očigledan strah od daljeg jačanja i dominacije nadnacionalnih komponenti, bio je jedan od uzroka neuspeha Ustava Unije. Lisabonski sporazum se javio kao rešenje koje je trebalo da popuni prostor koji je inače bio namenjen ustavu i time otvori put i pruži šansu za dalji uspešan nastavak integracionog procesa. O značaju oživotvorenja projekta Lisabonskog sporazuma govori i činjenica da je sporazum rađen u potpunoj tajnosti, a pojedine države članice poput Nemačke, Italije i država Beneluksa zagovarale su zaobilaznje referenduma u postupku njegovog usvajanja i ratifikacije. Praktično, zarad uspeha Sporazuma postojala je spremnost produbljenja demokratskog deficita Unije.<sup>15</sup>

Inače, Ugovor iz Lisabona o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o formiranju Evropske zajednice potpisan je u Lisabonu 13. decembra 2007. godine. Predviđeno je da stupi na snagu 1. januara 2009. godine, nakon ratifikacije u svim državama članicama. Međutim, zbog zastoja u postupku ratifikacije uzrokovanog neuspelim referendumom u Irskoj, Sporazum je stupio na snagu tek 1. decembra 2009. godine nakon uspešno ponovljenog irskog referenduma.

Lisabonski sporazum je izvršio konceptijske ali i izvesne sadržajne promene ciljeva EU/EZ. Ove promene rezultat su, pre svega, činjenice da je Sporazum sledio rešenja sadržana u neuspelom Ustavu Unije. Poseban značaj ima dalji iskorak u pravcu integrisanja Evropske zajednice u Evropsku uniju. Izmenom Ugovora o Evropskoj uniji

---

<sup>15</sup> M. Prokopijević, 653.

i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice izvršena je promena naziva Ugovora o osnivanju Evropske zajednice u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije čime je ujedno došlo i do zamene i nasleđivanja Evropske zajednice Evropskom unijom. U tom smislu, ČLAN PRVI Izmena Ugovora o Evropskoj unji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice u delu *Zajedničke odredbe* u tački 2, podtačka b, stav 2 kaže se:

*Unija se zasniva na ovom ugovoru i na Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije /u daljem tekstu ugovori/. Ova dva ugovora imaju istu pravnu vrednost. Unija zamenjuje i nasleđuje Evropsku zajednicu.*<sup>16</sup>

Dalje, u ČLANU 2 stav 1, tačka 1 kaže se:

*Ugovor o osnivanju Evropske zajednice menja se u skladu sa odredbama ovog člana.*

1) *Naziv Ugovora se menja i glasi: Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.*<sup>17</sup>

Utapanje Evropske zajednice u Evropsku uniju imalo je za posledicu, pre svega, formalno objedinjavanje njihovih ciljeva. Naravno, nova sadržajna postavka ciljeva predstavljala je aktualizaciju akumuliranih vrednosti i pokušaj projektovanja budućih opredeljenja Unije kao jedinstvene organizacione i ekonomsko-političke integracione forme. U tom smislu, član 2 Ugovora o Evropskoj uniji kaže:

1. *Unija ima za cilj unapređenje mira, njenih vrednosti i blagostanja njenih naroda.*

2. *Unija pruža svojim građanima prostor slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica u kome je obezbeđeno slobodno kretanje lica, vezano za mere koje se preduzimaju u oblasti kontrole spoljnih granica, azila, imigracije, kao i prevencije kriminala i borbe protiv ovog fenomena.*

3. *Unija uspostavlja unutrašnje tržište. Unija se angažuje na dugoročnom razvoju Evrope koji počiva na ujednačenom ekonomskom rastu i na stabilnosti cena, tržišnoj privredi visoke konkurentnosti koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom napretku, visokom nivou zaštite i poboljšanju kvaliteta životne sredine. Ona omogućava naučni i tehnički razvoj.*

---

<sup>16</sup> M. Janjević, *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Sl. glasnik, Beograd 2008, 20.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 46.

*Ona se bori protiv socijalne isključenosti i diskriminacije i za unapređenje pravde i socijalne zaštite, jednakosti između žena i muškaraca, solidarnosti između generacija i zaštite prava dece.*

*Ona unapređuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu usklađenost i solidarnost između država članica.*

*Unija poštuje bogastvo svoje kulturne i jezičke raznovrsnosti i angažuje se na očuvanju i razvoju evropskog kulturnog nasleđa.*

4. *Unija uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju čija je mone-  
ta evro.*

5. *U odnosima sa ostalim delom sveta, Unija potvrđuje i unapređuje svoje vrednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana. Ona doprinosi miru, bezbednosti, dugoročnom razvoju planete, solidarnosti i uzajamnom poštovanju između naroda, slobodnoj i izbalansiranoj trgovinskoj razmeni, eliminisanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava dece, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, naročito poštovanju principa iz Povelje Ujedinjenih nacija.*

6. *Unija postiže ove ciljeve sopstvenim sredstvima, u skladu sa Ustavom dodeljenim nadležnostima.*<sup>18</sup>

Kao što se može videti Lisabonski sporazum je izvršio prekomponovanje ranijih razdvojeno postavljenih ciljeva Evropske unije i Evropske zajednice pre svega putem objedinjavanja i aktualizacijom, ali i dogradnjom novim ciljnim opredeljenjima, te izbalansiranim pristupom njihovim sadržajima. Inače, oni se mogu grupisati u opštepolitičke – navedeni u tačkama 1 i 5, opšteekonomske – navedeni u tačkama 3, stav 1 i 4, kulturne – sadržani u tački 3, stav 4, ciljeve koji se tiču unapređivanja odnosa između država članica – tačka 3, stav 3 i ciljeve kojima se definiše odnos Unije prema svojim građanima – tačka 2.

Širi kontekst ciljnih opredeljenja iz člana 2 predstavljaju obaveze država članica i Unije da deluju na ostavarivanju njihovih ekonomskih aspekata. Reč je o članu 97ter Ugovora o funkcionisanju EU koji inače ne predstavlja nikakvu sadržajnu novinu već uz manje izmene preuzima tekst iz bivšeg člana 4 Ugovora o Evropskoj zajednici.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, 21.

### Umesto zaključka

Ciljevi Evropske unije nesumnjivo predstavljaju izrazito dinamičnu kategoriju. Skoro svaka promena osnivačkih ugovora bila je praćena manjim ili većim izmenama ciljeva kojima teži ova organizacija. Dinamičnost vrednosnih opredeljenja predstavlja ne samo karakteristiku Evropske unije, već i njenu odliku po kojoj se ona suštinski razlikuje od klasičnih međunarodnih organizacija. Klasična međunarodna organizacija se formira radi ostvarivanja ciljeva koji se uglavnom postavljaju kao vremenski trajne vrednosti koje se veoma retko podvrgavaju preispitivanju i promenama, a često i kao ciljna kategorija čije je ostvarenje povezano i sa gašenjem konkretne međunarodne organizacije. Vrednosna fleksibilnost ciljnih opredeljenja Evropske unije očigledno se nalazi u funkcionalnoj vezi sa naddržavnim težnjama ove međunarodne organizacije, odnosno njenih članica. I ukoliko imamo u vidu činjenicu da je ovakvo opredeljenje skopčano sa brojnim izazovima i preprekama, to je prosto logično da se ono mora realizovati i odvijati kroz jedan dugoročan proces čiji sastavni deo treba da čini i to da se vrednosno-ciljni okvir ne sme postavljati kao disonantna kategorija u odnosu na realno stanje stvari. Dosadašnja iskustva nepobitno potvrđuju navedene trendove. To je nedvosmisleno i jasno izraženo u tzv. pisanim ciljevima Evropske unije. Analizom sveukupnih istorijsko-političkih aspekata rada i delovanja Evropske unije, ovakav zaključak se može proširiti i na njene tzv. nepisane ciljeve. Konačno, sadašnja ciljna opredeljenja Evropske unije predstavljaju pouzdanu osnovu na čijem horizontu se jasno ocrtavaju budući trendovi razvoja i stremljenja ove organizacije.



### L i t e r a t u r a

- B. Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd 2006.
- D. Sidanski, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta / Evropa pres, Subotica 1996.
- I. Janev, *Ustavno pravo i politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007.
- J. Vinter (priređivač), *Pravo Evropske unije*, materijal za kurs, CID Podgorica, Nevski, Beograd 2006.
- M. Janjević, *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Sl. glasnik, Beograd 2008.
- M. Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd 2009.
- R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Kragujevac 2006.
- S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd 2007.
- S. Zečević, *Evropska unija, Institucije i pravo*, Beograd 2000.
- T. Mišćević, Madridski kriterijum: administrativni kapacitet kao uslov članstva u EU, *Izazovi evropskih integracija*, broj 1/2008, Službeni glasnik, Beograd.
- V. Dimitrijević, O. Račić, *Međunarodne organizacije*, Savremena administracija, Beograd 1978.