

Mr Gordana ILIĆ^{1*}

UDK 061.1 EC (091)
str. 39-72.
izvorni naučni rad

KORENI STVARANJA EVROPSKE UNIJE - OD FEDERALIZMA DO FUNKCIONALIZMA

ABSTRACT

The article deals with building of the European Union. While describing the history of the European Communities, the author analyzes the influence of the federalism and the functionalism in the evolution of the European integration process. The European Union is new stage in the European integration, with strong elements of both of two concepts of inter-state integration: the federalism as well as the functionalism. The author concludes that building of the European Union is evolutionary, dynamic and permanent process, in the sense of different stages of the institutional reforms. The ratification of the Treaty of Maastricht and signing of the new Treaty on European Union in Amsterdam, 1997, point to the continuous feature of the European integration.

Key words: EC Treaty, European Community, European Union, integration process, common market, institutional reform, political reform, economic and political union.

1. Uvodne napomene

Pojava regionalnih ekonomskih integracija² snažno je obeležila period posle Drugog svetskog rata. Jedan od najznačajnijih i najuspešnijih oblika regionalnog

^{1*} Institut za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu.

² Pored stvaranja Evropske zajednice za uglj i čelik (ECSC), EEC i EURATOM, tendencije izraženog regionalizma u tom periodu uticale su i na osnivanje drugih oblika regionalnih integracija: EFTA (1960),

udruživanja država danas predstavlja Evropska unija. Koreni njenog stvaranja leže u težnjama za prevazilaženjem istorijskih rivalstava, posebno Francuske i Nemačke, paralelno sa podsticanjem ekonomskog napretka i razvoja država članica.

Pariskim ugovorom od 18. aprila 1951. stvoren je prvi nukleus današnje Evropske unije u vidu Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ), a zatim Rimskim ugovorom potpisanim 25. marta 1957. osnovane su Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Prvobitno su ih činile šest zemalja članica (Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Holandija). Ugovorom o objedinjavanju preostala dva organa: Saveta i Komisije³ (1. jula 1967.) formirane su Evropske zajednice (EZ) sa jedinstvenom institucionalnom strukturom. Pri tome je svaka od evropskih zajednica zadržala odvojeni pravni subjektivitet na osnovu konstitutivnih ugovora o osnivanju, kao akata ustavnog karaktera. Imajući u vidu, međutim, zajedničko članstvo, zajedničke organe i jedinstveni pravni sistem triju evropskih zajednica, u literaturi je tradicionalno u primeni jedinstveni naziv: Evropske zajednice. Proces institucionalnih promena Evropske zajednice paralelno je praćen procesom širenja EZ. Zajednica je prošla mnoge složene etape svog razvoja do današnje Evropske unije (EU) od 15 zemalja članica sa tendencijama daljeg širenja članstva.

Na tom putu institucionalnog reformisanja i uobličavanja međunarodno-pravnog identiteta, Zajednica se kretala u skladu sa funkcionalnim shvatanjem integracionih tokova. Naime, suština funkcionalnog integrisanja suverenih država je integracija po sektorima tj. različitim oblastima zajedničkog delovanja i interesa. Pri tome, proces funkcionalne integracije se odvija postepeno, sa krajnjim ciljem povezivanja svih sektora zajedničkih aktivnosti u jednu celinu.

Nasuprot tome, ideje federalizma podrazumevaju stvaranje integracije država u takvoj formi međunarodnog udruživanja, koja zahteva njihove ogromne ustupke na planu nacionalne suverenosti u korist jedne međunarodne tvorevine federalističkog karaktera, odnosno para-državnog uređenja na međunarodnom nivou. Tokom funkcionisanja Zajednice shvatanja federalizma i funkcionalizma su se često preplitala ne samo na teorijskom, već i na praktičnom nivou, ostavljajući brojne implikacije naročito u oblasti delovanja komunitarnih organa i definisanja njihovih kompetencija.

Latino - američko udruženje u slobodnu trgovinsku zonu (LAFTA, 1960), Centralno - američka ekonomska integracija (1960), Sporazum Australije i Novog Zelanda o slobodnoj trgovini (1965), Carinska i ekonomska unija Centralne Afrike (1964), Sporazum o slobodnoj trgovinskoj zoni Kariba (1968) i dr. Nav. prema: S. Riesenfeld, *Legal Systems of Regional Economic Integration*, *Hastings International and Comparative Law Review*, Spring, 1997, pp. 539-540.

³ *The Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities* (Merger Treaty) potpisan je 8. aprila 1965. godine u Briselu, a stupio na snagu 1. jula 1967., nav. prema: S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, str. 18.

2. Istorijski osvrt na stvaranje Evropskih zajednica

Istraživanje puteva institucionalnih promena Evropskih zajednica i tumačenje njihovog prerastanja u viši kvalitet regionalnog integrisanja u vidu Evropske unije zahteva osvrt na istorijske, ekonomske, političke i sociološke okolnosti stvaranja Evropskih zajednica. Uvid u istorijske korene Evropskih zajednica neophodan je u cilju rasvetljavanja dinamičkog karaktera ovog sistema, koji se nalazi u neprekidnim promenama. Stoga evolucija od Zajednice do Evropske unije može biti objašnjena jedino uz pomoć kontekstualnog pristupa, odnosno ukazivanjem na političko - ekonomske determinante nastanka određenih institucionalnih rešenja i njihovih pravnih okvira.

Šumanova deklaracija i stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik - Prilike posle Drugog svetskog rata karakterisala je razorena privreda i ideološka podeljenost u Evropi. Bitan podsticaj ujedinjavanju zapadno - evropskih država predstavljao je Maršalov plan pomoći ekonomskom oporavku (1947.), koji su prihvatile šesnaest zapadno - evropskih država, dok su zemlje Istočne Evrope i SSSR odbile ovaj predlog. Plan državnog sekretara SAD, Maršala, kao uslov korišćenja pomoći postavljao je obavezu ujedinjavanja država korisnica. To je uslovalo osnivanje Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju, 1948.g. (kasnije OECD), koja je imala za cilj usmeravanje američke pomoći i koordinaciju nacionalnih ekonomskih politika zapadno - evropskih država članica.

Ovaj prvi korak u privrednom udruživanju pratilo je vojno - strateško prestrojavanje u Evropi. Naime, još 1947. god. je sklopljen ugovor između Velike Britanije i Francuske o zajedničkoj odbrani, koji je činio jezgro osnivanja Zapadno - evropske unije (ZEU), 1948. u Briselu. Usledilo je stvaranje Severnoatlantskog pakta⁴ (NATO), 1949. posle blokade Berlina i rasta napetosti u savezničkim odnosima. Iza stvaranja NATO pakta stajao je interes SAD za postizanjem čvršće stabilnosti Zapadne Evrope u kontekstu hladnog rata, te je 1955. u NATO uključena i SR Nemačka.

Posebno značajnu etapu zapadno-evropskog ujedinjavanja predstavlja održavanje Konferencije u Hagu, 1948. god. Haška konferencija predstavljala je skup najuticajnijih federalističkih pokreta u zapadno - evropskim zemljama, koji su proklamovali ideje ujedinjavanja Zapadne Evrope. Pojava federalističkih ideja bila je posledica posleratne situacije političke i ekonomske oslabiljenosti zapadno - evropskih država nasuprot SAD i SSSR-u. Među tim pokretima su postojale razlike

⁴ Osnivanju NATO pakta prethodilo je donošenje Vandenbergove rezolucije o spremnosti SAD za učešćem u odbrani Evrope. Potom je aprila 1949. zaključen ugovor između pet evropskih zemalja članica ZEU i SAD, Kanade, Italije, Danske, Islanda, Norveške i Portugalije o stvaranju Severnoatlantskog pakta.

u shvatanjima o načinima povezivanja suverenih država, ali su generalno gledano zastupali stav o potrebi ukidanja granica među zapadno - evropskim državama i formiranje jedne centralne vlasti na tlu Zapadne Evrope. Najistaknutiji predstavnik tih pokreta bila je Evropska unija federalista⁵, kao i francuska nevladina organizacija "Federacija", Pokret socijalista za Ujedinjene države Evrope, zatim Evropska liga za ekonomsku saradnju, Panevropska unija i dr. Ove federalističke organizacije osnovale su Međunarodni komitet pokreta za Evropsku uniju, koji je organizovao konferenciju u Hagu.

Konferencijom⁶ je predsedavao V. Čerčil, britanski premijer i vođa pokreta "Ujedinjena Evropa". Usvojena je rezolucija "Poruka Evropljanima", u kojoj su sadržani principi ujedinjavanja Zapadne Evrope u cilju zajedničkog napretka. Proklamovana je neophodnost slobodne cirkulacije kapitala, roba, ljudi i ideja, kao i osnivanje Evropskog parlamenta - čije bi poslanike birali članovi nacionalnih parlamenata. Doneta je odluka o izradi Pakta o pravima čoveka i formiranju Suda za ljudska prava, radi sprovođenja odredbi Pakta.

Rezultat Haške konferencije predstavlja osnivanje Saveta Evrope⁷, maja 1949, čiji su glavni organi Komitet ministara i Konsultativna skupština (kasnije Parlamentarna skupština) imali za cilj jačanje političke saradnje među državama članicama i razvijanje principa parlamentarne demokratije i zaštite prava čoveka. Usledilo je donošenje Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja je stupila na snagu 1953. god. Uloga Saveta Evrope sastojala se u obezbeđivanju foruma za diskusiju o pitanjima odnosa Istoka i Zapada, slobode štampe, udruživanja i izražavanja, terorizma, ekologije, kulture, zdravlja, obrazovanja, omladine i sporta. Iz nadležnosti Saveta Evrope isključena su pitanja odbrane i nacionalne bezbednosti.

Uprkos izvesnim ograničenjima, doprinos Saveta Evrope u procesu evropske integracije je veliki. Pre svega kao politička organizacija, Savet Evrope je usvajanjem brojnih rezolucija na političkom, ekonomskom, kulturnom i socijalnom planu omogućio razvoj tešnje saradnje među članicama, čiji se broj neprekidno povećava.

⁵ Osnovana je u Parizu, 1946. godine sa ciljem širenja ideja o evropskom ujedinjenju putem ukidanja granica, radi prevazilaženja nacionalnih političkih, ekonomskih i kulturnih antagonizama. Prema tom shvatanju, na čelu evropske federacije bila bi evropska vlada, koja bi raspolagala prenetim ovlašćenjima od strane nacionalnih vlada država članica.

⁶ O značaju Konferencije govore podaci o prisustvu preko sedam stotina delegata iz šesnaest zemalja (Austrija, Belgija, Britanija, Danska, Irska, Francuska, Nemačka, Grčka, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Holandija, Norveška, Saar, Švedska, Švajcarska) i posmatrača iz deset zemalja. Nav. prema: S. Siroški, *Nadnacionalni karakter Evropske ekonomske zajednice*, IMPP, Beograd, 1993, str. 14.

⁷ Države članice su u momentu osnivanja činile tri zemlje Beneluksa, V. Britanija, Francuska, Irska, Danska, Italija, Švedska i Norveška. Ubrzo su im se priključile: Grčka, Turska i Island, Nemačka (1951), a zatim i: Austrija (1956), Kipar (1961), Švajcarska (1963), Malta (1965), Portugalija, Španija i Lihtenštajn (1976).

Aktuelna uloga Saveta Evrope stoga podseća na neku vrstu predvorja za sticanje članstva u Evropskoj uniji, naročito za tzv. zemlje nove demokratije Centralne i Istočne Evrope. Potpisivanje Evropske konvencije o ljudskim pravima i sticanje članstva u Savetu Evrope služi kao potvrda ovih zemalja za prihvatanje načela zapadno - evropskih liberalnih demokratija, kao što je to bio slučaj sa uključivanjem Španije i Portugala u Savet Evrope, posle sloma diktatorskih režima u ovim zemljama, polovinom 70-tih godina.

Osnivanje Saveta Evrope predstavlja vrlo značajnu etapu u tokovima zapadno - evropske integracije, jer ujedno predstavlja temelj njenog daljeg razvoja, kasnije uobličenog u Šumanovoj deklaraciji. Naime, još na prvoj sednici Konsultativne skupštine Saveta Evrope (avgusta 1949), odlučeno je da se pod okriljem Saveta Evrope otpočne sa formiranjem evropske ekonomske i političke unije. Francuska je predvodila u takvim zahtevima, praćena podrškom zemalja Beneluksa i Italije. Sa druge strane, stav Velike Britanije je odražavao sukob koncepcija evropskog ujedinjenja, koji se prelama do današnjih dana, naročito u odnosu na obim nadležnosti zajedničkih organa EU. Britansko gledište je izražavalo snažnu rezervu prema prenošenju suverenih državnih kompetencija na jedno nezavisno, međunarodno telo sa elementima supranacionalnosti, bilo da se radi o izvršnim oblicima vlasti, bilo zakonodavnim ili sudskim funkcijama na međunarodnom nivou. Iako je upravo Čerčil u svom čuvenom govoru od 19. septembra 1946. u Cirihi⁸ proklamovao ideju stvaranja Ujedinjenih država Evrope, gde suštinski preduslov čini francusko - nemačka saradnja, time je zapravo obeležena uloga Velike Britanije kao pokrovitelja, ali ne i aktivnog učesnika evropske integracije. Suština tadašnjeg britanskog pristupa sadržana je u isključivom zastupanju međuvladinih oblika međunarodne saradnje. Iza takvog polazišta stajao je britanski interes za očuvanjem ekonomskih i političkih veza i uticajne sfere u zemljama Komonvelta, bivših britanskih kolonija, čega se nije htela odreći u korist integracije sa zapadno - evropskim državama. Pored toga, bila je prisutna jako izražena tradicionalna britanska spona sa politikom SAD, kao prevaga nad zbližavanjem sa zemljama Kontinenta. To su bili razlozi neuspeha inicijative britanskog federaliste i poslanika u Savetu Evrope, Mekeja⁹ (Mackay), koji je krajem 1950. predložio stvaranje Evropske političke organizacije - putem ustanovljavanja jednog izvršnog organa Saveta Evrope i kroz promene načina funkcionisanja ove međunarodne organizacije. Ovaj predlog je naišao na odbijanje upravo Velike Britanije.

⁸ K. D. Borchardt, *European Unification*, Luxembourg, 1990, p. 11.

⁹ Detaljnije o ovom predlogu kod: J. Kamber, *Evropska zajednica i težnje ka stvaranju Evropske unije*, magistarski rad, Pravni fakultet u Beogradu, 1987, str. 26.

Francuska inicijativa u vidu Šumanove deklaracije¹⁰ od 9. maja 1950. god. predstavlja revolucionarni pomak u oblasti evropskih integracionih kretanja, jer čini prethodnicu stvaranja Evropske zajednice za uglj i čelik, jedinstvene međunarodne organizacije sa elementima nadnacionalnosti i specifičnom institucionalnom strukturom. Sama Deklaracija bavi se idejom stavljanja proizvodnje uglja i čelika Francuske i Nemačke pod upravu Visoke vlasti, izvan nacionalne kontrole, u organizaciji otvorenoj za učešće ostalih zapadno - evropskih država. Odluke Visoke vlasti su pravno obavezujuće i neposredno primenljive u državama članicama nove organizacije (EZUČ). Iako se pre svega radi o nadnacionalnoj kontroli ovih strateških privrednih sektora, nemoguće je zaobići širi politički kontekst Deklaracije, koji joj dodaje značaj. Deklaracija naime proklamuje da Evropa treba da bude izgrađena na federalnoj osnovi¹¹, pri čemu je stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik samo prvi korak. "Evropa neće biti izgrađena odjednom ili na osnovu jedinstvenog plana. Biće izgrađena kroz konkretna dostignuća, koja prvenstveno stvaraju solidarnost de facto."¹²

Međuvladina konferencija u Parizu, juna 1950. označila je početak pregovora o stvaranju Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). U tim pregovorima je u početku učestvovala i V. Britanija, ali je odustala od potpisivanja Ugovora, koji je predstavljao ugovorni okvir nadnacionalnog oblika međunarodne saradnje država. Ugovor o EZUČ je potpisan 18. aprila 1951. u Parizu od strane šest država osnivača: Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Ugovor je stupio na snagu 23. jula 1952. god.

Istorijske okolnosti stvaranja EZUČ ukazuju da se radi o funkcionalnom pristupu¹³ zapadno - evropskoj integraciji. Interes posleratno oslabljene Francuske odražavao je težnje za sprečavanjem ponovne vojne pretnje Nemačke putem njenog čvršćeg vezivanja sa ostalim zapadno - evropskim zemljama i paralelno rešavanje oblasti Rura, važnog industrijskog središta, koje je bilo kolevka dugogodišnjih francusko - nemačkih sukoba. SR Nemačka, sa svoje strane, takođe veoma oslabljena i izolovana, kroz stvaranje EZUČ videla je način svoje reintegracije u međunarodnu zajednicu, praćenu mogućnošću obnavljanja suvereniteta nad Sarskom oblasti, koja je pripala Francuskoj. Za postizanje ovih političkih ciljeva odabran je pragmatičan metod stavljanja pod zajedničku kontrolu proizvodnje uglja i čelika, u vidu nadležnosti Visoke vlasti, čije odluke obavezuju države članice i direktno su primenljive.

¹⁰ Nosi ime po francuskom ministru spoljnih poslova, Robertu Šumanu, iako je glavni inspirator ideje bio Žan Mone (Jean Monnet), predsednik Komiteta za ekonomsko planiranje i modernizaciju u Francuskoj.

¹¹ J. Shaw, *Law of the European Union*, Macmillan, London, 1996, p. 30.

¹² *Ibidem*.

¹³ Slično tumačenje zastupljeno je u literaturi: J. Shaw, *op. cit.*, p. 30, S. Siriški, *op. cit.*, str. 16, J. Kamber, *op. cit.*, str. 35, L. Cartou, *Communautes Europeennes*, Paris, 1979, pp. 44 - 45.

Funkcionisanje EZUČ imalo je za cilj da omogući čvrstu povezanost država osnivača, posredstvom njihovog povezivanja u jednom konkretnom ekonomskom, ali strateški bitnom sektoru. Širi ciljevi obuhvataju stvaranje evropske federacije, tako što bi se prvenstveno izvršilo postepeno ujedinjavanje država članica na privrednom planu, koje bi dovelo do zajedničkog rešavanja političkih pitanja, što govori o funkcionalnom prilazu. Otuda L. Kartou (*Cartou*) smatra da EZUČ predstavlja novi oblik konstrukcije u Evropi: funkcionalnu konstrukciju, čiji je zadatak da pripremi političku uniju putem stvaranja ekonomske solidarnosti¹⁴.

2.1. Evropska zajednica za uglj i čelik (EZUČ) - primer funkcionalnog pristupa integraciji

Šumanova deklaracija i stvaranje EZUČ značajno je pre svega jer označava revolucionarne novine u institucionalnoj strukturi ove međunarodne organizacije. Sama zamisao o zajedničkoj upravi nad proizvodnjom uglja i čelika različitih država¹⁵ nije nova, ali je nov institucionalni okvir.

Ugovor o osnivanju EZUČ predstavlja tzv. ugovor - zakon (*Traite - loi*). To znači da ovaj akt međunarodnog prava detaljno reguliše nadležnost organa Evropske zajednice za uglj i čelik i njeno funkcionisanje. Za razliku od toga, ugovori okvirnog tipa, kakve čine Rimski osnivački ugovori o EEZ i EURATOM postavljaju temelje, principe i smernice delovanja komunitarnih organa, a oni su ovlašćeni da naknadno donose pravne akte o detaljnijem regulisanju određenih pitanja i pravnih odnosa¹⁶. Ugovor o osnivanju EZUČ je zaključen na pedeset godina (čl. 97. Ugovora), dok su osnivački ugovori o EEZ i EURATOM sklopljeni na neodređeno vreme. Ugovor o osnivanju EZUČ je ugovor između suverenih država i kao takav predstavlja pravni akt međunarodnog prava. Njegovo izvršenje je dato u nadležnost organima ove međunarodne organizacije, od kojih je Visoka vlast u svom radu nezavisna od bilo kog nacionalnog interesa. Kao protivteg tome, ustanovljen je Savet ministara, sastavljen od predstavnika država članica, koji izražava međuvladin oblik saradnje u

¹⁴ L. Cartou, *op. cit.*, p. 44.

¹⁵ Ideje zajedničkog regulisanja proizvodnje uglja i čelika potiču još od 1926. god, kada je zaključena Međunarodna konvencija o čeliku između Francuske i Nemačke, kojoj su naknadno pristupile Belgija, Luksemburg, Austrija, Mađarska i Čehoslovačka. Ova konvencija je zatim ustupila mesto novom ugovoru, 1933. god. Pored toga, 1946. je u Londonu potpisan Statut Evropske organizacije za uglj, čije su članice bile mnoge evropske zemlje i SAD. Ova organizacija je, međutim, još 1948. god. promenjena u Komitet za uglj pri Ekonomskoj komisiji UN za Evropu (ECE/UN) sa zadatkom formulisanja preporuka državama članicama. P. Reuter, *La Communauté du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, p. 12 - 14, nav. prema J. Kamber.

¹⁶ Primer toga predstavljaju odredbe čl. 235 Ugovora o osnivanju EEC, kao i odredbe čl. 100 Ugovora o EU iz Mاستrihta (1993).

EZUČ. U literaturi¹⁷ prevladuje stav da se radi o aktu ustavnog karaktera, imajući u vidu političku, pravnu i ekonomsku važnost Ugovora o EZUČ, kao i polazeći od njegovog karaktera osnovnog zakona EZUČ.

Centar institucionalne strukture EZUČ je Visoka vlast, koja je nezavisna od nacionalnih vlada država članica u granicama Ugovora. Države članice su neopozivo prenele deo svoje nadležnosti u domenu upravljanja proizvodnjom uglja i čelika. Na taj način, Visoka vlast je odraz elemenata supranacionalnosti EZUČ. To je jedini organ koji donosi pravne akte EZUČ: odluke i preporuke koje imaju snagu obaveznosti i neposredne primene u zemljama članicama, kao i mišljenja, koja ne spadaju u *ius cogens*. Ovi akti čine sekundarnu regulativu Zajednice, za razliku od primarne, koju predstavlja osnivački Ugovor.

Supranacionalnost EZUČ izražena je, ne samo kroz kompetencije Visoke vlasti, nego i preko doktrine primata komunitarnih normi nad nacionalnim pravom članica¹⁸. U praksi ova doktrina podrazumeva da u slučaju konflikta nacionalnog sa propisom Zajednice, koji se primenjuje direktno, prednost primene ima komunitarna norma. Posledica toga je da državna suverenost više nije ekskluzivne prirode u međunarodnom pravu¹⁹. U kasnijem osnivačkom Ugovoru EEZ u centru zakonodavnog odlučivanja je Savet ministara, a ne Komisija (kao pandan Visokoj vlasti), što ukazuje na veći stepen nadnacionalnosti ECSC u odnosu na EEC. Odluke Visoke vlasti, kao nezavisnog organa EZUČ, neposredno se primenjuju i proizvode direktne pravne posledice, bez potrebe da ih država članica uvodi u interni pravni sistem posebnom procedurom.

Stepen nadnacionalnosti EZUČ izražen je i kroz sistem finansiranja (čl. 49. Ugovora). Visoka vlast ima pravo direktnog ubiranja poreza (prelevmana) na proizvodnju uglja i čelika radi pokrivanja troškova funkcionisanja Zajednice. Savet ministara EZUČ, sastavljen od predstavnika država članica (čl. 27. Ugovora), predstavlja njihove nacionalne interese. Nadležnost Saveta utvrđena je u čl. 26.

¹⁷ Videti kod: S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, str. 77 - 81; Lasok and Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, London, 1987, p. 99. koriste izraz: Constitutional Treaties. Takođe vid. kod: Z. Pajić, O jedinstvu pravnog sistema Evropske zajednice, *JRMP* br. 3/1985, str. 503 - 504.

¹⁸ L. Cartou, op. cit, p. 195; R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996, str. 49 - 67; A. Campbell, *Common Market Law*, Longmans, Oceana, 1969, p. 47 - 62; Kapteyn and V. Van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities after the coming into force the Single European Act*, Kluwer - Deventer, Boston, 1989, p. 333; T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988, p. 183 - 217; K.D. Borchardt, *L ABC du Droit Communautaire*, Bruxelles - Luxembourg, 1994, pp. 33 - 43, 57 - 62.

¹⁹ P. Pescatore, Observation sous l'arrêt de la Cour de casation du 27 mai 1971, *Cahier de droit européen*, 1971, p. 583. Detaljnije o tome u: J. V. Kulić, *Međunarodna ekonomska integracija i suverenitet*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd, 1965; V. Knežević-Predić, *Nadnacionalni karakter Evropske zajednice i suverenost država članica*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Novi Sad, 1996.

Ugovora²⁰, tako da on utiče na aktivnosti Visoke vlasti, posebno u slučajevima krize, kada je potrebno njegovo pozitivno mišljenje za određivanje kvote uglja i čelika od strane Visoke vlasti. Savet je ovlašćen da, na predlog i uz saglasnost Visoke vlasti, odlučuje o prioritetima raspodele izvora uglja i čelika. Savet odlučuje u skladu sa odredbama Pariskog osnivačkog ugovora, kojim su države članice unapred transferisale deo svojih nadležnosti na EZUČ. Upravo ova činjenica ga suštinski razlikuje od diplomatske konferencije država i od klasičnih međunarodnih organizacija.

Četvorougao ni institucionalni obrazac EZUČ, koji je kasnije usvojen i kao model Evropske ekonomske zajednice, čine još i Parlament i Sud pravde. Pariski Ugovor u čl. 20. definiše Parlament kao organ okupljanja predstavnika zemalja članica, čije članove biraju nacionalni parlamenti prema internoj proceduri. Tako je bilo do 1979. godine, odnosno do uvođenja neposrednih izbora za delegate u Evropski Parlament²¹. Time je Parlament postao organ predstavljanja volje naroda koji čine Zajednicu. Prvi neposredni izbori za članove Parlamenta održani su 1979. god. u tadašnjih devet država članica. Značajni su po tome što su to prvi direktni izbori, koji su obavljani u nekoj međunarodnoj organizaciji, čime se Zajednica i Parlament, kao njen organ, izdvaja iz klasičnog modela postojećih organizacija²².

Članovi Parlamenta biraju se na pet godina, s tim da ne smeju istovremeno biti članovi vlada niti drugih organa Zajednice. Parlament ima zakonodavnu i budžetsku funkciju i vrši administrativnu kontrolu. Legislativna ovlašćenja Parlamenta su, međutim, bila veoma mala i svodila su se na konsultativnu ulogu. Jedino u slučaju odlučivanja Visoke vlasti o pitanju koje nije predviđeno Ugovorom, a koje je neophodno regulisati u cilju stvaranja zajedničkog tržišta uglja i čelika, potrebna je saglasnost Parlamenta, pored odobrenja Saveta (čl. 95. Ugovora). Takođe i u domenu budžeta, Parlament ima mala ovlašćenja prema Pariskom osnivačkom Ugovoru. Ima pravo da daje predloge za izmenu budžeta, koji priprema Savet. Kasnije je upravo na ovom polju došlo do znatnih proširenja nadležnosti Parlamenta, kod funkcionisanja EEZ i EURATOM. U domenu administrativne kontrole, tadašnji Parlament je mogao negativno oceniti (dvotrećinskom većinom)

²⁰ "Savet izvršava svoje zadatke u predviđenim slučajevima i na način označen Ugovorom, naročito u cilju usklađivanja delovanja Visoke vlasti i akcije vlada odgovornih za generalnu ekonomsku politiku njihovih zemalja. Radi toga, Savet i Visoka vlast razmenjuju informacije i međusobno se konsultuju. Savet može zahtevati od Visoke vlasti da preduzme razmatranje svih predloga i mera koje Savet smatra potrebnim ili neophodnim za realizaciju zajedničkih ciljeva" - čl. 26. Ugovora.

²¹ *EC Council Decision 76/787, Act concerning the Election of Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage*, OJ L 278, 8. 10. 1976, p. 5, nav. prema: R. Vukadinović, *Evropska ekonomska zajednica*, Beograd, 1991, str. 24.

²² D. Lopandić i J. Kamber, *Evropski parlament i njegova uloga u EZ*, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo (JRMP)* br. 2 - 3/1986, str. 338.

rad Visoke vlasti, koja je onda bila obavezna da podnese kolektivnu ostavku (čl. 24. Ugovora). Međutim, Parlament je u ovoj oblasti pretežno koristio svoje pravo postavljanja pitanja (usmenih i pismenih) Visokoj vlasti.

Četvrti organ EZUČ, ujedno zajednički i za ostale kasnije formirane evropske zajednice, predstavlja Sud pravde, čiji je osnovni zadatak da se stara o poštovanju pravnog sistema Zajednice. U čl. 31. Ugovora utvrđeno je da Sud pravde ima zadatak da osigura poštovanje prava i tumačenje, primenu Ugovora, kao i kontrolu nad njegovim izvršenjem. Time je uvedena nezavisna sudska kontrola pored državne kontrole članica nad odlučivanjem i aktivnostima Visoke vlasti. Za razliku od Međunarodnog suda pravde u Hagu, sudskog organa UN, čija je nadležnost fakultativna, Sud pravde EZUČ ima obaveznu nadležnost i ulogu vrhovnog tumača Ugovora²³. Pred Sudom pravde Zajednice mogu se pojaviti države članice, Savet, ali i zainteresovana pravna i fizička lica (čl. 33. Ugovora), kada pokreću postupak za poništenje odluka Visoke vlasti. Odluke Suda su neposredno izvršne na teritoriji država članica, što je rezultat nadnacionalnih ovlašćenja Visoke vlasti. Naime, pošto Visoka vlast donosi mere od neposrednog uticaja i za pravna i fizička lica članica, u slučaju poništenja tih mera i akata od strane Suda, Visoka vlast je dužna da sprovede mere za izvršenje presude i da pruži naknadu eventualne štete, nastale za preduzeće usled donete mere (čl. 34). Ovakva uloga Suda doprinela je zastupljenom mišljenju u teoriji da se radi o unutrašnjem sudu Zajednice, koji "ima funkciju koja ga više čini jednim unutrašnjim nego međunarodnim sudom"²⁴. To mišljenje je u skladu sa federalističkim shvatanjem evropskih integracionih tokova. Gledano sa stanovišta odrednica međunarodnog prava, proizilazi da je Sud pravde formiran na osnovu međunarodnog ugovora (zaključenog na pedeset godina) između suverenih država i kao takav čini organ regionalne međunarodne organizacije (EZUČ) sa nadnacionalnim ovlašćenjima.

Nadležnosti Suda obuhvataju i postupak u slučaju propuštanja Visoke vlasti da donese određeni akt, čije je donošenje predviđeno Ugovorom (čl. 35.); nadležnost u postupku za naknadu štete, koju su učinili službenici EZUČ prilikom izvršavanja svojih funkcija (čl. 40.); zatim interpretacija pravnih akata Zajednice u situaciji konflikta sa nacionalnom normom, kao i u situaciji donošenja odluke Visoke vlasti koja je van ugovornih ovlašćenja, radi realizacije zajedničkog tržišta uglja i čelika - proces tzv. male revizije tj. pravne ocene Suda elemenata odluke Visoke vlasti. Konačno, u nadležnost Suda spada i staranje o izvršenju presude posle sticanja pravosnažnosti. Posebno bitna kompetencija Suda odnosi se na navedeno tumačenje

²³ Detaljnije kod: V. Vukasović, *Sud Evropskih ekonomskih zajednica*, magistarska teza, Pravni fakultet, Beograd, 1967, str. 30 - 36.

²⁴ Đ. Degan, *Sud Evropskih ekonomskih zajednica, JRMP*, br. 2 - 3/1965, str. 408.

u slučaju sukoba komunitarne sa nacionalnom normom, čime je osigurana jedinstvena primena pravnih akata Zajednice na teritoriji svih država članica.

Postavlja se pitanje zbog čega je ova tako konkretna zamisao privrednog udruživanja proizvodnje i slobodne cirkulacije uglja i čelika država članica tako značajna sa međunarodno pravno - političkog gledišta, sa aspekta praćenja evropskih integracionih kretanja i razvoja međunarodnih odnosa uopšte. Naime, integracija nacionalnih privrednih sektora, koji su u to doba najvažniji izvori energije i osnova ekonomske aktivnosti država članica, neodvojiva je od ostalih privrednih delatnosti, kao što je isprepletana sa političkim kontekstom ovog ujedinjavanja. Tako će sasvim logično sedam godina kasnije, 1957. god, nastati Evropska ekonomska zajednica (EEC) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Nemoguće je razdvojiti ekonomiju od politike, posebno u sferi međunarodnih odnosa. To bi ujedno bilo i u kontrastu sa duhom, principima i ciljevima osnivačkih ugovora Evropske zajednice. Još je L. Kartou²⁵ naglašavao: "Pretendovati da se privreda odvoji od politike nije moguće iz više razloga: to bi bilo protivno duhu osnivačkih ugovora; protivno logici; suprotno stvarnosti; štetno po neophodnu evoluciju Zajednice". Stoga ne čudi da je pre skoro dve decenije ovaj autor predvideo tekuća kretanja u okviru EU i stvaranje nove arhitekture Evrope u vidu ekonomske i monetarne, a ne samo carinske unije država članica, formiranje tzv. Evrope u više brzina ili "Europe a la carte" - gde članice ne učestvuju u svim sektorima integracije, kao i formiranje zajedničke spoljne i odbrambene politike članica.

2.2. Evropska odbrambena i evropska politička zajednica - rezultat federalističkih shvatanja integracije

Stvaranje EZUČ nije dovelo do jače integracije država članica u smeru političkog ujedinjavanja, jer ga je pratio neuspeh ratifikovanja Ugovora o evropskoj odbrambenoj zajednici i Nacrta Statuta o evropskoj političkoj zajednici. Ova dva projekta zapadno-evropske integracije ujedno predstavljaju odraz federalističkih pokušaja ujedinjavanja suverenih država ovog regiona, koji su bili uslovljeni prevashodno političkim okolnostima hladnog rata pedesetih godina.

Idejna prethodnica Evropske odbrambene zajednice je plan osnivanja Evropske vojske, koji je avgusta 1950. izneo V. Čerčil pred Skupštinom Saveta Evrope²⁶. Stvaranje Evropske odbrambene zajednice pokrenula je Francuska, kao način rešavanja pitanja Nemačke i njenog ponovnog naoružavanja, ovog puta u ulozi saveznika u slučaju eventualne agresije SSSR-a. Francuski ministar odbrane Pleven sačinio je plan ujedinjenja Zapadne Evrope na vojnom polju osnivanjem Evropske

²⁵ L. Cartou, *op. cit.*, p. 44.

²⁶ J. Shaw, *op. cit.*, p. 31.

odbrambene zajednice. Funkcionisanje ove organizacije bilo je zamišljeno po principu vojnih saveza, tako da se napad na jednu državu članicu smatra napadom na ostale članice, ali je institucionalna struktura čini bitno različitom od klasičnih vojnih saveza. Predviđeno je prenošenje dela suvereniteta država članica i stavljanje pod rukovodstvo evropskog ministra odbrane, koga bi birale vlade zemalja članica. Institucionalni model ove organizacije je kao uzor primenio EZUČ, te je bilo planirano da se oforme: Komesarijat (izvršna vlast), Savet, Parlament i Sud. Posebno je značajna uloga Komesarijata, kao centralne vojne uprave, koja je iznad nacionalnih i ima zadatak vršenja kontrole i određivanja osnovnih smernica, vojnih planova i rasporeda relevantnih vojnih snaga. Cilj je bio da se SR Nemačka veže u okviru supranacionalne strukture, što bi osiguralo kontrolu njenog naoružavanja. Savet ministara bi vršio funkciju političkog organa Zajednice i ujedno predstavljao nacionalne interese, dok bi Parlament imao manju nadležnost u odnosu na Parlament EZUČ, jer se radi o vojnim pitanjima. Sud pravde je sličan onom u sistemu EZUČ²⁷.

Plevenov plan je odobrio Savet Evrope i NATO pakt, te je šest država članica EZUČ potpisalo, maja 1952. god. ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice. Još pre ratifikacije ovog ugovora, Parlament Evropske odbrambene zajednice je na osnovu čl. 38. ugovora o njenom osnivanju pripremio projekat formiranja Evropske političke zajednice. Naime, čl. 38. je predviđao da Parlament treba da pripremi predloge stvaranja organizacije, koja će zameniti postojeću i biti zasnovana na federalnim principima²⁸ i garantovati demokratski karakter Zajednice. Zastupnici federalističke metode integracije Zapadne Evrope smatrali su da je neophodno pre svega ujediniti političke stavove, stvaranjem političke unije, da bi se moglo realizovati ekonomsko ujedinjenje. Inspirativna je misao Ž. Monea: "Evropa ne može biti ograničena na ugalj i čelik. Institucija Zajednice, koja je početak federalne države, nema svog smisla ako ne rezultira jednim stvarnim političkim

²⁷ J. Andrassy, Pokušaji integracije Zapadne Evrope, *JRMP*, br. 1/54, str. 42.

²⁸ Odredbe čl. 38. glase: "U roku predviđenom u drugom paragrafu ovog člana, Parlament ispituje: a) mogućnosti izbora za članove Parlamenta na široj, demokratskoj osnovi, b) nadležnost koju bi imao na taj način biran Parlament, c) izmene koje će eventualno biti donesene, a koje se tiču dispozicija ovog ugovora i odnose se na ostale organe Zajednice, naročito u cilju očuvanja odgovarajuće zastupljenosti država.

U svom radu Parlament će ispitati mogućnost stvaranja organizacije, koja će zameniti postojeću organizaciju, a koja će biti zasnovana na elementima federalne ili prefederalne strukture, na principima podele vlasti i dvodomog predstavničkog sistema. Parlament će takode razmotriti problem koji proizilazi iz koegzistencije različitih organizacija za evropsku saradnju, koje su već osnovane ili upravo treba da se osnuju, kako bi se osigurala koordinacija u okviru federalne ili konfederalne strukture.

Ovi predlozi biće podneseni na razmatranje Savetu u roku od šest meseci računajući od dana početka funkcionisanja Parlamenta. Naknadno će ovi predlozi, praćeni mišljenjem Saveta biti dostavljeni državama članicama, koje će u roku od tri meseca sazvati konferenciju sa zadatkom preispitivanja gore navedenih predloga." J.C. Masclet, *L'Union politique de l'Europe*, Paris, 1978, p. 13, nav. prema J. Kamber, *op. cit.*, str. 64.

autoritetom".²⁹ Jezgro federalističkog shvatanja leži u stavu da integracija po sektorima primenom funkcionalističkog pristupa, sa težištem na ekonomskom ujednjavanju, neće automatski proizvesti političku integraciju suverenih zapadno-evropskih država.

Konsultativna skupština Saveta Evrope je rezolucijom od maja 1952. podržala zamisao političke unije zapadno-evropskih zemalja. Savet ministara EZUČ je na sastanku od septembra 1952. podržao projekat stvaranja Evropske političke zajednice i istovremeno odlučio da Parlament EZUČ preuzme ulogu budućeg Parlamenta Evropske odbrambene zajednice, s tim da mu se doda još devet članova. Tako je nastao Parlament ad hoc.

Evropska politička zajednica je trebalo da u roku od dve godine zameni dve sektorske zajednice: EZUČ i Evropsku odbrambenu zajednicu, tako što bi se izvršilo spajanje organa dve zajednice. Institucionalna reforma je i ovom prilikom bila zamišljena kao nezaobilazno sredstvo produbljivanja integracionih kretanja. Naime, pored zajedničkog Saveta ministara, postojao bi i Izvršni savet sa funkcijama vlade, s tim da predsednika bira Parlament, a on zatim imenuje ostale članove. Za razliku od Izvršnog saveta, Savet ministara čine predstavnici nacionalnih vlada sa zadatkom da usklađuju rad Izvršnog saveta sa radom vlada država članica. Takođe i parlamenti dve zajednice bili bi zamenjeni jedinstvenim Parlamentom na dvodomnom principu, sa zakonodavnim i budžetskim ovlašćenjima. Konačno, Sud pravde je trebalo da osigura poštovanje Statuta Evropske političke zajednice, da tumači zakone i rešava sporove između država članica. Pored ova četiri glavna organa, bilo je planirano da se oforme i Ekonomski i Socijalni savet, sa savetodavnim ulogama. Proizilazi da institucionalno ustrojstvo Evropske političke zajednice veoma liči na model kasnije osnovane Evropske ekonomske zajednice.

Pregovori o predlogu Statuta Evropske političke zajednice trajali su skoro dve godine, u periodu od marta 1953. i tokom 1954. god. U tom intervalu je došlo do promena u sastavu vlade IV Republike u Francuskoj. Direktna posledica toga je izmena francuskog zvaničnog stava o pitanjima nacionalne odbrane i spoljne politike, te je avgusta 1954. Nacionalno veće Francuske odbilo ratifikaciju Ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici, iako je to od početka bila upravo francuska inicijativa. Dolaskom na vlast pristalica politike Generala De Gola, u Francuskoj je oslabio uticaj proevropskih snaga, okupljenih u Narodnom republikanskom pokretu (MRP - Movement Republicain Populaire), kojem je pripadao i R. Šuman³⁰. S obzirom da je za donošenje Statuta Evropske političke zajednice trebalo prvo ratifikovati Ugovor o Evropskoj odbrambenoj zajednici, rezultat odbijanja Francuske je onemogućavanje osnivanja Evropske političke zajednice.

²⁹ P. Gerbert, *La construction de l'Europe*, Paris, 1983, p. 163.

³⁰ J. Kamber, *op. cit.*, str. 73.

Problem naoružavanja Nemačke je, međutim, ostao time nerešen. Stoga je na inicijativu Vel. Britanije osnovana pomenuta Zapadno-evropska unija (ZEU), 1954. god, uvodeći SR Nemačku u zapadno-evropski bezbednosni okvir. Ciljevi ZEU su: kolektivna samoodbrana zapadno-evropskih država, omogućavanje stupanja SR Nemačke u NATO i kontrola nad jačanjem njene vojske i ratne industrije³¹. Zapadno-evropska unija je samo odblesak zamišljene Evropske odbrambene zajednice u smislu saradnje zapadno-evropskih država na polju odbrane, ali u strogo međuvladinom okviru, bez atributa nadnacionalnosti. Tek polovinom 80-tih godina, ZEU doživljava renesansu svog značaja i predstavlja osnovu ekspanzije evropske integracije u domenu odbrane. U Ugovoru o EU iz Mاستrihta³², u čl. J.4 (2), ZEU je, kao sastavni deo razvoja EU, zadužena da primenjuje odluke EU koje su u vezi sa pitanjima odbrane. Na taj način ZEU je uključena u drugi stub saradnje članica EU, u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Novim Ugovorom o EU iz Amsterdama predviđeno je da EU podstakne bliže institucionalne odnose sa ZEU, u smeru moguće integracije ZEU u Uniju, ako Savet EU na nivou šefova država i vlada tako odluči (novi čl. 17 - prvi stav)³³. To je utvrđeno imajući u vidu da Ugovor o ZEU ističe 1998. god, s obzirom da je sklopljen na osnovu Briselskog ugovora od 1948. (čl. XII).

2.3. Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju - povratak funkcionalističkoj metodi integracije

Kao posledica neuspelih federalističkih pokušaja ujedinjavanja zapadno-evropskih država, na važnosti dobijaju stavovi o prvenstvu ekonomske integracije nad političkom. Potrebni su bili novi instrumenti privrednog ujedinjavanja, koji ne bi bili ograničeni na jedan ekonomski sektor.

Zemlje Beneluksa su stoga pokrenule inicijativu za nastavak procesa zapadno-evropske integracije sa predlogom da se realizuje zajedničko tržište za sve proizvode i da se sprovede zajednička kontrola proizvodnje nuklearne energije³⁴. Juna 1955. u Mesini su ministri spoljnih poslova članica EZUČ odlučili da oforme komitet stručnjaka za izradu ugovornih okvira ovih predloga unapređenja evropske integracije. Septembra 1955. je predstavljen prvi izveštaj Komiteta pod

³¹ V. Dimitrijević - O. Račić, *Međunarodne organizacije*, Beograd, 1980, str. 259.

³² Potpisan 7. 02. 1992. u Mاستrihtu (Holandija) i stupio na snagu 1. 11. 1993. i predstavlja do sada najradikalniju reviziju Rimskih osnivačkih ugovora. Novi Ugovor o EU (OJ C 340, 10. 11. 1997), kao revizija Ugovora iz Mاستrihta i rezultat Međuvladine konferencije članica Zajednice, potpisan je u Amsterdamu 2. 10. 1997, ali još uvek nije stupio na snagu. U toku je postupak ratifikacije u državama članicama.

³³ OJ C 340, 10. 11. 1997, p. 158.

³⁴ J. Shaw, *op. cit.*, p. 32.

predsedništvom belgijskog ministra P. H. Spaka, a zatim aprila 1956. u drugom izveštaju je predloženo osnivanje EEZ i EURATOM. Maja iste godine Spakov izveštaj je prihvaćen na sastanku Šestorice u Veneciji. Usledili su pregovori, da bi 25. marta 1957. u Rimu bili potpisani osnivački Ugovori o EEZ i EURATOM. Za razliku od Ugovora o osnivanju EZUČ, koji je sklopljen na pedeset godina (čl. 97), zaključeni su na neodređeno vreme³⁵. Stupili su na snagu 1. 01. 1958. godine.

Spakov izveštaj³⁶ zalaže se za fuziju nacionalnih u zajedničko tržište, radi većeg ekonomskog rasta i bržeg povećanja životnog standarda u zemljama članicama. Tako Rimski ugovor predviđa carinsku uniju članica putem eliminacije carina i kvantitativnih ograničenja na proizvode članica (čl. 30. Rimskog ugovora). To podrazumeva stvaranje zajedničke carinske tarife³⁷ prema proizvodima iz trećih zemalja, nečlanica Zajednice. Postupno formiranje zajedničkog tržišta znači uvođenje prelaznog perioda u trajanju od dvanaest godina (podeljenog na tri etape) u kome se ostvaruje slobodno kretanje roba, usluga (čl. 59-66), kapitala (čl. 67-73) i radne snage (čl. 48-58). Do realizacije carinske unije članica došlo je 1. jula 1968. god. Princip funkcionisanja zajedničkog tržišta je slobodna konkurencija³⁸. Otuda Rimski ugovor (čl. 85-94) utvrđuje zabranu sporazuma među preduzećima, kojima se ograničava ili narušava konkurencija unutar zajedničkog tržišta; zabranu državne pomoći i zabranu zloupotrebe dominantnog položaja na zajedničkom tržištu.

Harmonizacija nacionalnih zakonodavstava u meri u kojoj je to neophodno za funkcionisanje zajedničkog tržišta (čl. 3. Ugovora) predstavlja jedan od načina uspostavljanja zajedničkog tržišta članica. To se postiže i sprovođenjem zajedničkih politika u oblasti poljoprivrede, trgovine, saobraćaja i razvoja. Pored toga, mere Zajednice prevashodno obuhvataju donošenje sekundarne obavezujuće regulative (uputstava, odluka i uredbi) za uspostavljanje zajedničkog tržišta, tj. otklanjanje prepreka slobodi kretanja roba, usluga, kapitala i lica unutar Zajednice. Ovi sekundarni komunitarni akti se donose na osnovu višeg pravnog akta, osnivačkog ugovora, kao primarnog izvora zakonodavstva. Ugovor o osnivanju EEZ je po svojoj pravnoj prirodi ugovor okvirnog tipa³⁹ (*Traite - cadre*), što znači da okvirno reguliše ovlašćenja komunitarnih organa dajući im široke zakonodavne mogućnosti, naročito Savetu ministara. Otuda u svakom sekundarnom pravnom aktu mora biti istaknut

³⁵ Čl. 240. Ugovora o osnivanju EEZ i čl. 208. Ugovora o EURATOM

³⁶ The Spaak report, *Ibidem*.

³⁷ Zajednička carinska tarifa ustanovljena je Uredbom Saveta ministara EEZ br. 950/68 od 28. juna 1968. god. Vid. *OJ L* 172, 22. 07. 1968.

³⁸ Detaljnije o pojmu i elementima zajedničkog tržišta kod: R. Vukadinović, Pojam komunitarnog pravnog sistema i pravne karakteristike unutrašnjeg tržišta u Evropskoj zajednici, u: *Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije*, priredio R. Vukadinović, Kragujevac, 1994, str. 11 - 20.

³⁹ J. Shaw, *op. cit.*, p. 32.

pravni osnov njegovog donošenja, tj. konkretni član osnivačkog ugovora. Ukoliko ne bude naveden pravni osnov (*iustus titulus*), Sud pravde će poništiti takve akte. "Izbor odgovarajućeg pravnog osnova ima značaja ne samo za poštovanje komunitarne zakonitosti i u uslovnom smislu komunitarne "ustavnosti", već će u nekim situacijama time biti određen i legislativni organ, postupak i način usvajanja akta u pitanju." ⁴⁰

Cilj osnivanja EEZ je prevashodno unapređenje skladnog privrednog razvoja članica (čl. 2. Ugovora), tako da uspostavljanje zajedničkog tržišta nije samo sebi cilj, već sredstvo privrednog rasta i napretka Zajednice. Usklađivanje ekonomskih politika članica Zajednice i funkcionisanje zajedničkog tržišta treba da rezultira njihovim političkim zbližavanjem. Proističe da je primenjen funkcionalistički pristup integraciji, odnosno povratak stvaranju zapadno-evropskog ujedinjenja po fazama. "To je izuzetna pobjeda zajedničkog interesa nad različitošću".⁴¹ Naime, šest članica EZUČ, prvobitnih osnivača EEZ i EURATOM imale su divergentne interese za stvaranjem ovih dveju zajednica. Francuska je bila rukovođena sprečavanjem dominacije Nemačke, dok je sa svoje strane SR Nemačka u osnivanju EEZ videla način ponovnog uključivanja u međunarodnu zajednicu i sticanje međunarodne afirmacije nakon izolacije i poraza. Belgija, Holandija i Luksemburg su istovremeno nastojale da stvaranjem EEZ i EURATOM prevaziđu problem malih privreda u globalnoj rastućoj ekonomskoj međuzavisnosti država. Iz tih razloga će ubrzo ove zemlje formirati Beneluks, kao oblik uže privredne integracije⁴². Italija je, kao i SR Nemačka, kroz EEZ i EURATOM sagledavala novo razdoblje u svom međunarodnom angažmanu. Sve članice uočile su ekonomske prednosti ovakvog vida udruživanja. "Dejstvo privrednih i carinskih instrumenata EEZ je uticalo da je šteta koju trpe države nečlanice ostajući izvan EZ veća od žrtava koje se moraju podneti stupanjem u članstvo" ⁴³.

Institucionalna struktura EEZ preuzeta je od EZUČ, s tim da je umesto Visoke vlasti, centar nadnacionalnih ovlašćenja u EEZ Komisija, ali sa manjom nadležnošću u odnosu na Visoku vlast. Centralno mesto u sistemu odlučivanja pripalo je Savetu ministara, te je funkcija Komisije kao nezavisnog supranacionalnog organa veoma ograničena. Upravo zato neki autori⁴⁴ smatraju da je na institucionalnom planu učinjen kompromis između federalističke i međuvladine koncepcije saradnje suverenih država. Iz tih razloga, Ugovor o osnivanju EEZ sadrži

⁴⁰ R. Vukadinović, *Ibid.*, str. 15.

⁴¹ J. Shaw, *op. cit.*, p. 33.

⁴² Ekonomska unija Beneluksa osnovana je Ugovorom od 3. februara 1958, koji je stupio na snagu 1960. god. Cilj osnivanja je stvaranje zajedničkog tržišta roba, usluga, kapitala i radne snage, uz usklađivanje nacionalnih finansijskih i socijalnih propisa.

⁴³ D. Janča, *Pravni položaj država članica u Evropskim zajednicama*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd, 1965, str. 47.

⁴⁴ J. Shaw, *Ibid.*, p. 33; R. Vukadinović, *op. cit.*, str. 15.

nedoslednosti u odnosu na određivanje delikatne ravnoteže između nadnacionalnih aktivnosti komunitarnih organa i zadržavanja kontrole država članica nad delovanjem Zajednice.

EEZ je samostalni subjekt međunarodnog prava⁴⁵ (čl. 210. Ugovora), tj. ima svojstvo pravnog lica. Takođe i EURATOM ima svojstvo pravnog lica (čl. 184. Ugovora o EURATOM). Evropska ekonomska zajednica poseduje najširu pravnu i poslovnu sposobnost u svakoj državi članici (čl. 211. Ugovora o EEZ) i može sticati i otuđivati pokretnu i nepokretnu imovinu. U slučaju sudskog postupka, Zajednicu, kao stranku zastupa Komisija. U domenu međunarodnih odnosa, Zajednica ima sposobnost zaključivanja međunarodnih ugovora u oblastima koje su definisane osnivačkim Ugovorom. U tom okviru, postoje dve vrste međunarodnih ugovora koje zaključuje Zajednica. U jednom slučaju se samo Zajednica javlja kao ugovorna strana, koja preuzima međunarodne obaveze. U drugom, najčešće zastupljenom slučaju, radi se o tzv. mešovitim ugovorima, gde su i Zajednica i države članice ugovorne strane. To su međunarodni ugovori koji delom pokrivaju materiju koja je u isključivoj nadležnosti Zajednice, dok delom obuhvataju oblasti gde su države članice zadržale kompetencije⁴⁶. Parlament i Sud pravde su od početka osnivanja EEZ bili zajednički za sve tri evropske zajednice. Rimskom konvencijom⁴⁷ potpisanom paralelno sa osnivačkim ugovorima, 1957. god, utvrđeno je da ova dva organa budu zajednički za sve tri zajednice.

Prvi predlozi o spajanju tri evropske zajednice u jednu datiraju još od početka 60-tih godina⁴⁸ od strane vlade SR Nemačke, kao i od strane Komisije EEZ (30. septembra 1964). Posle obavljenih pregovora među državama članicama, u Briselu je potpisan 8. aprila 1965. Ugovor⁴⁹ o spajanju institucija, kojim su Savet ministara i Komisija postali zajednički za sve tri zajednice. Time je stvoren jedinstven institucionalni okvir evropskih zajednica, kao i jedinstveni budžet. Ovaj Ugovor je stupio na snagu 1967. godine. Zajednice su, međutim, zadržale odvojeni pravni subjektivitet, te su nastavile da paralelno funkcionišu. Usled zajedničkih organa, zajedničkog članstva i ciljeva, sveopšte je prihvaćen jedinstven termin Zajednica, koji označava postojanje tri evropske zajednice, što se može shvatiti u političkom smislu. U pravnom smislu, tri evropske zajednice nastavile su da postoje paralelno jedna pored druge.

⁴⁵ Bliže o tome kod: D. Županjevac, *Evropska zajednica kao subjekt međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, *Međunarodni problemi*, br. 4/1986, str. 373 - 389.

⁴⁶ D. Županjevac, *Ibid.*, str. 383.

⁴⁷ *Convention on Certain Institutions Common to the European Communities*, čl. 2 (2), 3, 4 (1), 1957, nav. prema: R. Vukadinović, *Evropska ekonomska zajednica*, Beograd, 1991, str. 23.

⁴⁸ D. Janča, *op. cit.*, str. 94.

⁴⁹ *Spoljno-politička dokumentacija*, br. 2, 1965, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 192 - 195.

Cilj institucionalnog fuzionisanja je bolja interna koordinacija vršenja funkcija, smanjivanje troškova, pojednostavljenje administrativnih procedura i jednostavnije donošenje budžeta.

3. Koreni stvaranja Evropske unije

3.1. Luksemburška konferencija

U periodu ranih šezdesetih godina, Zajednica beleži ekonomske uspehe. Paralelno s tim odvija se proces neuspešnog političkog ujedinjavanja država članica. Funkcionalistički pristup integraciji tako doživljava negaciju u praksi. Naime, ponovnim dolaskom na vlast Generala De Gola, 1958, dolazi do promene stavova Francuske prema funkcionisanju Zajednice. Obnova ideja o prioritetu državne suverenosti nad supranacionalnim organizacijama uzrokovala je povlačenje Francuske iz NATO pakta, 1966. godine i inicijative za međuvladinim modelom saradnje zapadno-evropskih država tzv. Male Evrope - Plan Fuše⁵⁰.

Fušeov plan o političkoj uniji država je predviđao saradnju u sferi spoljne politike, odbrane, nauke i kulture, ali uz očuvanje svih prerogativa državne suverenosti i na osnovu jednoglasnog odlučivanja u Savetu. Ovaj francuski predlog, naišao je, međutim, na jak otpor manjih država članica Zajednice (posebno Belgije i Holandije), koje su opravdano strahovale od francusko - nemačke dominacije⁵¹. Odbijanje je doživeo i drugi Fušeov predlog (1962), koji je obuhvatao i ekonomska pitanja u domenu međuvladine saradnje.

Značaj Fušeovog projekta ogleda se u podsticaju političke saradnje članica Zajednice, jer je odatle kasnije započela praksa redovnih susreta šefova država i vlada članica početkom 70-tih godina. Sa druge strane, međutim, neki autori⁵² upravo na ovom iskustvu sagledavaju poraz funkcionalističkih shvatanja integracije, koja su zanemarila nacionalističke pokrete jačanja uloge države u okviru međunarodne saradnje.

Posle neuspeha Fušeovog plana o političkoj uniji država, De Golova politika je u Zajednici uzrokovala krizu odlučivanja polovinom 60-tih godina, krunisanu povlačenjem Francuske iz Saveta ministara (od juna 1965. do početka 1966). Ovaj period se u literaturi naziva "politikom prazne stolice", što označava francusko

⁵⁰ Plan Fuše je dobio naziv po francuskom diplomati, koji je 1961. god. dobio zadatak da na čelu specijalne komisije razradi predlog ugovora o osnivanju unije država, kao klasične političke međunarodne organizacije, koja bi kasnije prerasla u konfederaciju država. Rad Komisije zasnivao se na principima Bonske deklaracije od jula 1961, usvojene od strane članica Zajednice.

⁵¹ General De Gol je o principima planirane unije država prethodno bio postigao saglasnost sa nemačkim kancelarom Adenauerom, uoči sastanka članica Zajednice na vrhu, održanom februara 1961. godine. Detaljnije o tome kod: J. Kamber, *op. cit.*, str. 107 - 120.

⁵² J. Shaw, *op. cit.*, p. 35 - 37.

nezadovoljstvo predlogom Komisije o sistemu finansiranja zajedničke poljoprivredne politike kroz sopstvena sredstva Zajednice, a ne više doprinosima članica. Takođe, Francuska se nije slagala sa predlogom o jačanju budžetskih ovlašćenja Parlamenta Zajednice. Kriza je rešena Luksemburškim kompromisom⁵³, ali sa dalekosežnim posledicama. Iako ovaj sporazum predstavlja neformalni dogovor članica Zajednice, bez formalnog statusa u komunitarnom pravnom sistemu, rezultat se ogledao u dugogodišnjoj zakonodavnoj stagnaciji Zajednice, jer je bilo potrebno mukotrpno postići sporazum među članicama čak i o najjednostavnijim pravnim aktima.

Napredak u pravcu stvaranja Evropske unije čini Samit članica Zajednice u Hagu, 1 - 2. decembra 1969, na inicijativu francuskog predsednika Ž. Pompidua. Tada je usvojena odluka o stvaranju ekonomske i monetarne unije, kao logičnom nastavku carinske unije članica Zajednice⁵⁴. Takođe je odlučeno da se nastave pregovori o pristupanju novih članica: Vel. Britanije, Danske, Irske i Norveške. Na političkom planu, članice su se saglasile o potrebi izrade smernica političkog ujedinjenja. Na osnovu toga, belgijski ministar spoljnih poslova E. Davignon sačinio je izveštaj o Evropskom političkom ujedinjenju⁵⁵, koji je prihvaćen na konferenciji u Luksemburgu, oktobra 1970. godine. Tom prilikom doneta je odluka o samostalnom finansiranju Zajednice.

Izveštaj Davignon predviđa redovne sastanke (svaka tri meseca) i razmenu informacija o pitanjima međunarodne politike, u cilju usaglašavanja spoljno-političkih stavova članica Zajednice. Izveštaj Davignon predviđa političku saradnju država članica van institucionalnog okvira Zajednice, u okviru Političkog komiteta, koji je imao zadatak da priprema šestomesečne sastanke ministara spoljnih poslova članica. Izveštaj Davignon je, iako politički, a ne pravni dokument, podstakao saradnju članica u domenu spoljne politike, dok je oblast odbrane i bezbednosti ostala isključena. Istovremeno, Izveštaj Davignon je metodom "malih koraka" trasirao put ka institucionalnoj reformi Zajednice.

Pokušaj realizacije ekonomske unije članica Zajednice predstavljao je Vernerov plan⁵⁶, 1970, koji je dobio ime po tadašnjem ministru spoljnih poslova Luksemburga. Plan je predvideo ostvarenje monetarne unije do kraja 1980. god. Stoga je 1972. došlo do formiranja tzv. sistema zmiije, u vidu dogovora članica Zajednice da razlika u vrednosti nacionalnih valuta ne sme fluktuirati više od plus ili minus 2,25%. Britanska funta i italijanska lira, međutim, nisu prihvatile ovaj sistem.

⁵³ *Bulletin EEC*, No 3/1966.

⁵⁴ J. Kamber, *Ibid.*, str. 121; S. Siriški, *op. cit.*, str. 104 - 105; K. D. Borchardt, *European Unification*, Luxembourg, 1990, p. 71 - 72.

⁵⁵ Tekst Izveštaja Davignon objavljen je u *Bulletin EEC*, No 11/70, p. 9.

⁵⁶ *OJ C*, 136, 11. 11. 1970.

3.2. Temelji ideje o Evropskoj uniji - Tindemansov izveštaj

Proces produblivanja integracije prati paralelno širenje članstva Zajednice⁵⁷ na Veliku Britaniju, Irsku i Dansku, potpisivanjem sporazuma o pristupanju 22. januara 1972, koji su stupili na snagu 1973. godine.

Na Samitu članica Zajednice u Parizu, 1972, postavljen je kamen temeljac ideje o Evropskoj uniji⁵⁸. Proklamovan je cilj stvaranja Evropske unije do kraja dekade: "U skladu s krajnjim političkim ciljem, i evropska integracija će omogućiti Evropi da afirmiše svoj identitet među tradicionalno prijateljskim državama članicama i da zauzme svoje mesto u svetskim dešavanjima, kao nezavisni politički identitet, odlučan da doprinese uspostavljanju ravnoteže i mira u svetu, temeljenog na principima Povelje UN. Zemlje članice Evropske Zajednice, koje su pokretači evropske izgradnje, izražavaju nameru da transformišu svoje odnose do kraja ove decenije u jednu Evropsku uniju."⁵⁹

Pružena je podrška jačanju političke saradnje članica Zajednice, te je dogovoreno da se ministri spoljnih poslova ubuduće sastaju četiri puta godišnje.

Logičan nastavak započetih procesa približavanja je usledio na Samitu članica Zajednice u Parizu, 1974, kada je došlo do odluke o ustanovljavanju Evropskog saveta, koga čine predsednici država i vlada članica. Cilj osnivanja je da se omogući politička saradnja članica, u postojećem institucionalnom okviru, tj. u okviru Saveta Zajednice. "Šefovi država ili vlada odlučili su da se okupljaju praćeni ministrima spoljnih poslova, tri puta godišnje, ali i češće, ako to potreba zahteva, u Savetu Evropske Zajednice, sa ciljem političke saradnje."⁶⁰ Ova politička saradnja obuhvata samo pitanja spoljne politike, dok su oblasti odbrane i bezbednosti isključene iz rada Evropskog saveta. Evropski savet ne preuzima ulogu i odlučivanje Saveta ministara. Njegova funkcija je da razmotri probleme i ukaže na rešenja, u pitanjima od bitnog interesa za Zajednicu. Otuda je nezaobilazno mesto imao prilikom rasprava članica o evropskom monetarnom sistemu, 1979. god, uvođenju direktnih izbora za Evropski parlament, problemu britanskih doprinosa budžetu Zajednice i mnogim drugim.

Na pariskom Samitu zaključeno je da se izradi izveštaj o stvaranju Unije, koji će biti podnet vladama članica na razmatranje. Tindemansov izveštaj, koji je nazvan po belgijskom ministru spoljnih poslova Leu Tindemansu, čini jedan od najznačajnijih dokumenata sa predlozima institucionalne reforme Zajednice. Karakteriše ga nastojanje za poštovanjem osnivačkih ugovora, kao polazne osnove,

⁵⁷ Pregovori su bili vođeni i sa Norveškom, ali je na norveškom referendumu stupanje u članstvo Zajednice bilo odbačeno sa 53,5% glasova protiv. Vid. kod: K. D. Borchardt, *Ibid.*, p. 16.

⁵⁸ K. D. Borchardt, *op. cit.*, p. 71.

⁵⁹ *Bulletin EC*, No 10/1972, p. 23.

⁶⁰ Citat iz kominikea sa Samita u Parizu, 1974. *Bulletin EC*, No 12/1974, p. 11.

koji treba da budu dopunjeni novim nadležnostima Zajednice i jačanjem ovlašćenja komunitarnih organa. Pravni osnov toga je nađen u čl. 235. Rimskog ugovora o EEZ, koji ovlašćuje Savet da donosi odgovarajuće mere, kada se ukaže potreba za akcijom neophodnom za realizovanje jednog od ciljeva Zajednice, u okviru funkcionisanja zajedničkog tržišta, a koja nije predviđena Ugovorom. Savet tada donosi odgovarajuće mere jednoglasnom odlukom, na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropskog parlamenta.

Tindemansov izveštaj je podnet Evropskom savetu na razmatranje, januara 1976. u obliku projekta o osnivanju Evropske unije⁶¹. Suština zacrtanog transformisanja Zajednice u Uniju ogleda se u poboljšanju kohezije članica Zajednice. Kako to sam Tindemans definiše: "Evropska unija je za mene nova faza na putu ujedinjenja Evrope, koja nije ništa drugo već rezultat jednog kontinuiranog procesa. Stoga je teško već sada precizirati pojam Unije. Ona treba da se ostvari preko institucija koje će se prilagoditi novim potrebama. U stvari, Unija treba da izrazi sopstvenu dinamiku, putem osnaženja i poboljšanja funkcionisanja institucija. U tom pogledu uloga Evropskog parlamenta, čiji bi poslanici trebalo da budu birani direktnim glasanjem, biće odlučujuća u razvoju Unije".⁶²

Predlozi institucionalnih promena kretali su se u smeru jačanja budžetskih ovlašćenja Parlamenta, primene većinskog glasanja u Savetu i veće uloge Komisije. Zahteva se veća efikasnost institucija Zajednice. Praksa jednoglasnog odlučivanja u Savetu, čak i u slučajevima kada Ugovor predviđa većinsko glasanje, uticala je na slabljenje tadašnje uloge Komisije, kao inicijatora politike Zajednice i donošenja komunitarnih pravnih akata. Stoga Savet treba da radi brže i efikasnije. Komisija mora biti uticajnija u utvrđivanju opšte politike Zajednice. Predsednika Komisije treba da bira Evropski savet, a ostale članove Komisije bi određivao predsednik. Tindemansov izveštaj akcentuje potrebu uključivanja Parlamenta u zakonodavni proces Zajednice, kao demokratskog organa Unije. Učvršćivanje položaja Parlamenta zamišljeno je kao njegovo veće učešće u odlučivanju o svim pitanjima iz nadležnosti Unije.

Osim ideja o institucionalnom jačanju, kao najznačajnijim, Tindemansov izveštaj bazira se i na konceptu političke saradnje članica sa pravnim osnovom u cilju jedinstvene spoljne politike članica. Rezultat bi bio jedinstveni stav Unije u međunarodnim odnosima. Takođe, stvaranju Unije treba da doprinesu i zajedničke politike članica u sferama privrede, socijalnoj oblasti, industrijskoj, energetske, monetarnoj i politici istraživanja.

Uprkos pragmatičnog karaktera reformi, koje je sadržavao Tindemansov izveštaj, države članice nisu bile spremne da ga prihvate. Održani su, doduše

⁶¹ *Bulletin EC*, No 1/1976

⁶² *Bulletin EC*, Supplement, No 1/1976, p. 11.

neposredni izbori za Parlament, juna 1979. god, na osnovu odluke Saveta od 1976⁶³, ali nije bilo celovite institucionalne reforme, u predlaganom obimu.

Nova inicijativa za stvaranje Evropske unije potekla je od Italije i Nemačke u obliku projekta Genšer - Kolombo, odnosno plana koji su ministri spoljnih poslova H. D. Genšer i E. Kolombo izneli Parlamentu novembra 1981. U pitanju je bio predlog tzv. "Evropskog akta"⁶⁴, koji prožima ideja o neophodnosti izmene koncepcije evropskog ujedinjenja usled zahteva vremena.

Ovako radikalna postavka zasnivala se na shvatanju da se tzv. Evropa druge generacije⁶⁵ veoma razlikuje od Evrope u vreme zaključenja Pariskog ugovora. Ovo posebno imajući u vidu znatno proširenje članstva Zajednice, od šest na deset članova, priključenjem Grčke, 1981. godine. Evropski akt je, međutim, predstavljao pre svega politički dokument, a nikako formu ugovora. Njime se predlaže da države potpisnice zaključe ugovor o Evropskoj uniji u roku od pet godina.

Sušтина planiranih reformi može se sažeti u koncepcijama menjanja postupka odlučivanja unutar Zajednice - ukidanjem jednoglasnosti u Savetu, kao i povećanjem ovlašćenja Parlamenta u budžetskom i zakonodavnom domenu. Na ekonomskom planu bitno je što brže ostvarivanje jedinstvenog tržišta članica Zajednice, stabilnost i usklađivanje ekonomskih i monetarnih nacionalnih politika, uz izmene zajedničke poljoprivredne politike i strukture komunitarnog budžeta.

Neposredni rezultat Evropskog akta Genšer - Kolombo je usvajanje Svečane deklaracije o Evropskoj uniji, na zasedanju Evropskog saveta u Štutgartu, 19. juna 1983. godine⁶⁶.

3.3. Predlog ugovora o Evropskoj uniji - inicijativa Evropskog parlamenta

Evropski parlament je još jula 1981. god. odlučio da ustanovi ekspertsku komisiju⁶⁷ sa zadatkom pripreme ugovora o Evropskoj uniji, na bazi postojećih osnivačkih ugovora. Na čelu komisije nalazio se italijanski poslanik A. Spineli, aktivan član federalističkog pokreta. Predlog ugovora o Evropskoj uniji usvojen je u

⁶³ Savet je doneo Akt o direktnim izborima za Evropski parlament 20. septembra 1976. *OJ L* 278, 8. 10. 1976.

⁶⁴ *Doc. PE*, 75575, 14. 12. 1981.

⁶⁵ L.L. Bernard, L initiative Genschel - Colombo: Un projet d organisation de l' Europe de la second generation, *Revue de Marche Commun (RMC)*, 2/1982, p. 23; nav. prema J. Kamber, *Ibid.*, str. 137.

⁶⁶ J. Shaw, *op. cit.*, p. 38.

⁶⁷ *Bulletin EC*, No 7/8 - 1981

Evropskom parlamentu februara 1984. godine, u formi međunarodnog ugovora što je podrazumevalo ratifikaciju u zemljama članicama⁶⁸.

Srž Predloga ugovora o Evropskoj uniji⁶⁹ činili su zahtevi za institucionalnom reformom Zajednice putem proširenja njene nadležnosti na nova ekonomska i socijalna područja, izmena načina odlučivanja i veća pravna i politička uloga Evropskog parlamenta. Otuda je u teoriji evropske integracije Predlog ugovora o EU na inicijativu Evropskog parlamenta stekao atribut značajne etape u postizanju tešnje unije članica Zajednice⁷⁰.

Prisutni su federalistički stavovi prilikom definisanja šire nadležnosti Unije u Predlogu ugovora (čl. 9). Osim nadležnosti komunitarnih organa, koji su već predviđeni Rimskim ugovorima, planira se i vođenje zajedničkih politika u sledećim oblastima: monetarna, kreditna, socijalna, zdravstvena, kulturna, obrazovanje, istraživanje i zaštita životne sredine (čl. 55 - 62. Predloga ugovora). Temelj Predloga ugovora čine osnivački ugovori evropskih zajednica, ali Unija zamenjuje i prevazilazi postojeće evropske zajednice. Cilj Evropske unije je dalji razvoj *acquis communautaire*, tj. tekovina Zajednice, ali na osnovu novog ugovora o EU. Zajednica na taj način treba da se transformiše u federalni entitet sa demokratski odgovornim institucijama, demokratskim postupkom odlučivanja, na bazi poštovanja osnovnih ljudskih prava i političke decentralizacije.

Predlog ugovora o Evropskoj uniji je prvi poluzvanični dokument Zajednice u kome se pojavljuje koncept supsidijarnosti kod podele nadležnosti između zemalja članica i komunitarnih organa, koja je kod osnivačkih ugovora ostala nedorečena. Tako čl. 12(2) Predloga ugovora o EU reguliše slučaj konkurentne nadležnosti članica i Unije: "Unija će delovati samo onda kada se zadaci mogu efektivnije postići zajednički nego odvojenom akcijom država članica, posebno onda kada njihovo izvršavanje traži akciju Unije zbog dimenzije zadataka ili se njihovi efekti protežu preko nacionalnih granica."⁷¹

Nadležnosti Unije su Predlogom ugovora o EU određene u tri nivoa: konkurentna, potencijalna i isključiva. Koncept supsidijarnosti primenjen je kod konkurentne nadležnosti Unije, gde se radi o istovremenom pravu delovanja organa Unije i država članica. Proizilazi da nadležnost Unije ima prvenstvo u slučaju efikasnijeg delovanja u odnosu na aktivnosti članica. Potencijalna nadležnost znači da države članice imaju glavnu ulogu u odlučivanju o određenim pitanjima, koja treba postepeno da budu preneti u kompetencije Unije (politička saradnja članica, pitanja bezbednosti i odbrane). Konačno, ekskluzivna nadležnost Unije obuhvata

⁶⁸ S. Siriški, *op. cit.*, str. 107.

⁶⁹ Draft Treaty Establishing the European Union, *Bulletin EC*, No 2/1984.

⁷⁰ J. Shaw, *op. cit.*, p. 38.

⁷¹ *Ibidem*.

pravo isključivog delovanja institucija Unije, kojima su države članice prenele suvereno pravo odlučivanja i regulisanja, bez mogućnosti naknadne intervencije, osim ako to Ugovor izričito dozvoljava.

Legitimitet ovako koncipiranim nadležnostima Unije treba da daju reformisane institucije. Naime, četvorougonom obrascu Zajednice (Savet, Komisija, Parlament, Sud pravde) dodaje se Evropski savet, osnovan 1975. godine. Nova uloga Evropskog saveta je da okupi šefove država ili vlada članica u cilju usaglašavanja spoljno-političkih stavova i zajedničke akcije na polju međunarodne politike.

Kamen temeljac institucionalnih novina u okviru planirane Evropske unije čini ojačani položaj Evropskog parlamenta. U postupku donošenja komunitarnih akata, obavezna je saglasnost Evropskog parlamenta i Saveta, na predlog Komisije. Prema odredbama Rimskih ugovora, mišljenje Parlamenta je moglo biti negativno, ali je usvajanje odluke ipak bilo omogućeno u okviru Saveta ministara, a često mišljenje Parlamenta nije bilo obavezno zastupljeno. Uvođenje obavezne saglasnosti Evropskog parlamenta u proceduru odlučivanja Saveta, značilo je da Savet može odbaciti mišljenje Parlamenta samo jednoglasnom odlukom, bez prava izmene poslednjeg teksta akta, koji je rezultat serije usaglašavanja Saveta i Parlamenta.

Komisija je trebalo da dobije veća ovlašćenja prilikom samostalnog donošenja uredbi i implementirajućih uputstava. U praksi je dolazilo do čestog prepuštanja odlučivanja Savetu, kada se radilo o nekom pitanju od posebnog interesa za neku od članica. Nova uloga Komisije trebalo je da odrazi njen nadnacionalni i nezavisni karakter, čime bi se približila položaju vlade u federalnoj strukturi paradržavnog uređenja Unije.

U pogledu Saveta, Predlog ugovora o EU predviđao je proces odlučivanja isključivo prostom ili kvalifikovanom većinom, nasuprot dotadašnjoj jako uvreženoj praksi jednoglasnosti. Uvođenje većinskog odlučivanja je planirano u prelaznom periodu od maksimalno deset godina⁷², u kom intervalu bi bili dopušteni izuzeci od većinskog odlučivanja u slučaju zaštite značajnih nacionalnih interesa članica.

Navedeni predlozi institucionalne reforme Zajednice su prokrčili put kasnijim odredbama Ugovora o EU donetom u Matrihtu, 1992. godine. U tome leži značaj Predloga ugovora o Evropskoj uniji Evropskog parlamenta. Usled nespremnosti članica, Predlog ugovora nije prihvaćen na zasedanju Evropskog saveta u Fontenblou, juna 1984. godine⁷³, ali je došlo do formiranja Komiteta za institucionalna pitanja ad hoc (*komitet Dooge*).

⁷² Nav. prema: J. Kamber, *op. cit.*, str. 148.

⁷³ J. Shaw, *op. cit.*, p. 40.

3.4. Evropa u više brzina

Izveštaj Komiteta Dooge bio je razmatran na Samitu članica u Milanu, krajem juna 1985. godine. Došlo je do sukoba ideja o evropskoj integraciji između francusko - nemačke struje, sa jedne strane i Velike Britanije, Danske i Grčke, sa druge. Politika francuskog predsednika F. Mitterana dobila je snažnu podršku nemačkog kancelara H. Kola. Jezgro njihovog zalaganja je ideja napretka zapadno-evropske integracije među državama koje su za to spremne, tako da ostale članice ne sprečavaju njihovo čvršće jedinstvo. Time se javlja tzv. "Evropa promenljive geometrije" ili "Evropa u dve ili više brzina". Na taj način se želeo prevazići suprotan stav Velike Britanije o stvaranju Evropske unije tj. o potrebi održavanja status quo. Činjenice ilustruju da je tzv. Evropa u dve brzine praktično već funkcionisala u okviru Evropskog monetarnog sistema⁷⁴, osnovanog 1979.

Francusko - nemačka ideja o Evropi u dve brzine zasnivala se, međutim, na shvatanju da treba postići načelan dogovor o proširenju nadležnosti Zajednice u smeru stvaranja Unije, kao višeg stepena integrisanosti članica, s tim da se realizacija prepusti državama bez fiksiranog roka. Napredak bi bio postignut, iako ga sve države ne bi sprovođile istom brzinom. Jednom brzinom idu države koje primenjuju zajedničke akcije i veće jedinstvo, a drugom brzinom ostale članice. Velika Britanija, međutim, nije se slagala sa ovom koncepcijom, videvši u tome opasnost ostajanja po strani u odnosu na države tzv. čvrstog jezgra evropske integracije, koje bi obuhvatile, pored Francuske i Nemačke i zemlje Beneluksa i Italiju. Kompromis je nađen osnivanjem političkog komiteta za izradu nacrtu ugovora o izmenama Rimskih ugovora⁷⁵, na čelu sa Adoninom. Rad ovog komiteta poslužio je kao baza Samita članica u Luksemburgu, 1985. godine.

Istovremeno, na čelo Komisije dolazi francuski socijalista Ž. Delor, koji je odigrao važnu ulogu u podsticanju evropske integracije sveukupnim radom, a posebno svojim angažovanjem na donošenju Bele knjige o jedinstvenom tržištu, 1985. godine. Bela knjiga je jednoglasno prihvaćena na Samitu u Milanu, juna 1985, čime je otpočela etapa izgradnje tzv. Evrope 92.

Istom prilikom odlučeno je o sazivanju međuvladine konferencije o izmenama osnivačkih ugovora, kako bi se omogućilo ostvarenje jedinstvenog tržišta definisanog Belom knjigom. Odluka je doneta uprkos odbijanju Velike Britanije, Grčke i Danske⁷⁶. Izgleda da je Evropa u više brzina ovom prilikom bila na delu, jer je to jedinstven slučaj u istoriji Zajednice, da je odluka o međuvladinoj konferenciji

⁷⁴ U ovom sistemu "korpe valuta" nije učestvovala britanska funta i grčka dragma, a italijanska lira je bila delimično uključena, sa odstupanjima do 6%.

⁷⁵ Vid. kod: Ž. Jazić, Evropska zajednica na putu transformacije u Evropsku uniju, *JRMP*, br. 1/1986, str. 10.

⁷⁶ J. Shaw, *Ibid.*, p. 42.

članica doneta većinskim glasanjem. Značaj presedana je utoliko veći, kada se ima u vidu da je iz tako sazvane međuvladine konferencije proisteklo donošenje Jedinštenog evropskog akta, 1986. godine.

4. Institucionalna reforma Zajednice

4.1. Jedinštveni evropski akt i institucionalne izmene

Na međuvladinoj konferenciji održanoj 26-27. februara 1986. u Luksemburgu potpisan je tekst Jedinštenog evropskog akta⁷⁷, koji je stupio na snagu 1987. godine. U pitanju je prva značajna revizija osnivačkih ugovora evropskih zajednica i uvođenje institucionalnih promena, ali bez suštinske transformacije Zajednice, kako je bila zamišljena Spineliјevim projektom tj. Predlogom ugovora o EU Evropskog parlamenta.

Odustalo se od sklapanja novog ugovora o EU, već je kao osnova uzeta celina osnivačkih ugovora evropskih zajednica, koje su dopunjene i izmenjene odredbama Jedinštenog evropskog akta. Proširena je nadležnost Zajednice na nove oblasti, poboljšano je funkcionisanje institucija i uvedena saradnja članica u domenu spoljne politike u institucionalni okvir. Članice su se ponovo odlučile za pragmatičan, neofunkcionalni pristup integracije, radi očuvanja postignutog jedinstva. Delimična reforma je odnela pobedu nad radikalnim federalističkim shvatanjima Spineliјevog projekta.

Prevashodni cilj usvajanja Jedinštenog evropskog akta je sprovođenje ciljeva Bele knjige o kompletiranju unutrašnjeg tržišta članica Zajednice. Stoga se veliki deo odredbi odnosi na reviziju ugovora o osnivanju EZUČ, EEZ i EURATOM (poglavlje II). Ozvaničen je cilj stvaranja jedinstvenog tržišta do kraja 1992. Shodno tome, izvršene su promene zakonodavnog odlučivanja Saveta, većinskim glasanjem u saradnji sa Evropskim parlamentom, kada se radi o pitanjima ostvarenja jedinstvenog tržišta. To su pitanja slobodnog kretanja kapitala, zabrane diskriminacije, slobodnog kretanja radnika i prava nastanjivanja. Do tada je za odluku Saveta bilo dovoljno samo mišljenje Parlamenta, ali je sada on uključen u zakonodavni proces. Ukoliko Parlament stavi amandman ili odbaci predlog Saveta, Savet definitivnu odluku može usvojiti samo jednoglasno. Tako je osnažen položaj Parlamenta, iako nije postao ravnopravni činilac u legislativnoj proceduri Zajednice. Naime, Parlament je uključen i u postupak prijema novih članica i u postupak zaključivanja ugovora o pridruživanju sa trećim zemljama.

U Preambuli Jedinštenog evropskog akta je istaknuta volja članica da svoje odnose transformišu u Evropsku uniju, na osnovu postojećeg institucionalnog

⁷⁷ *Bulletin EC*, Supplement 2/1986.

konteksta i spoljno-političke saradnje članica. Upravo, međutim, I i III poglavlje (o Evropskoj uniji i o političkoj saradnji) su autonomnog karaktera, jer nisu inkorporisani u postojeće ugovore o Evropskoj zajednici, niti za njihovo kršenje važi nadležnost Suda pravde⁷⁸. U čl. 31. SEA⁷⁹ izričito je isključena nadležnost Suda pravde za ova poglavlja.

Značajno je da se Evropska unija po prvi put u zvaničnom dokumentu u formi revizije osnivačkih ugovora evropskih zajednica, postavlja kao cilj postojanja Zajednice: "spremni da ostvare Evropsku uniju na bazi, s jedne strane Zajednice koja funkcioniše po sopstvenim pravilima i s druge strane, evropske saradnje između država potpisnica u oblasti spoljne politike i da daju Uniji neophodna sredstva za akciju"⁸⁰.

Evropski savet je institucionalizovan odredbama SEA (čl. 2). Predviđeno je njegovo redovno sastajanje dva puta godišnje, tako da okuplja šefove država ili vlada država članica kao i Predsednika Komisije. Njima pomažu ministri spoljnih poslova i po jedan član iz Komisije.

Institucionalne promene odnose se na Komisiju i Evropski parlament, koji je postao jedan od aktera Evropske političke saradnje, utvrđivanjem obaveze njegovog informisanja o pitanjima spoljne politike i u poštovanju mišljenja Evropskog parlamenta o spoljno-političkim pitanjima. Predviđeno je jedinstveno istupanje članica u međunarodnim organizacijama i zauzimanje zajedničkog stava u sferi različitih tema međunarodne politike. Ustanovljen je Sekretarijat Evropske političke saradnje (poglavljje III SEA). Međuvladin karakter Evropske političke saradnje naglašen je terminološkim određenjem članica Zajednice kao: Visoke strane ugovornice. Spona sa postojećom institucionalnom strukturom Zajednice ogleda se u tome što sastancima ministara spoljnih poslova članica u okviru Evropske političke saradnje, predsedava predstavnik predsedavajućeg u Savetu ministara. Pored toga, Komisija je potpuno uključena u aktivnosti Evropske političke saradnje (čl. 30(3)(b) SEA), dok je predsedavajući Evropske političke saradnje u obavezi da redovno obaveštava Evropski parlament o tekućim spoljno-političkim pitanjima koja se razmatraju.

U velikoj meri odredbe Jedinštenog evropskog akta odražavale su de iure promene koje su de facto već postojale. To se posebno odnosi na Evropsku političku saradnju i Evropski savet. Takođe je sličan slučaj i sa većinskim odlučivanjem Saveta u saradnji sa Evropskim parlamentom kako bi se omogućilo donošenje komunitarnih akata o zabrani diskriminacije državljana drugih zemalja članica.

⁷⁸ J. Kamber, *op. cit.*, str. 158.

⁷⁹ SEA - Single European Act, *Bulletin EC*, Supplement 2/1986

⁸⁰ Citat iz Preambule Jedinštenog evropskog akta, *Ibid.*

Nadležnost Zajednice je proširena na područja regionalnog razvoja, istraživanje i tehnološki razvoj, kao i zaštitu čovekove okoline, što je kasnije preuzeto Ugovorom o EU iz Maastrichta, 1992. godine (čl. 130A - 130T). Delimično je socijalna politika uključena u nadležnost Zajednice⁸¹.

Kao dodatak postojećoj institucionalnoj strukturi Zajednice, predviđeno je stvaranje Suda prve instance (čl. 168A). Ovaj Sud je kasnije osnovan odlukom Saveta od 1989. godine, kada je počeo sa radom, u cilju rasterećenja Evropskog suda pravde.

4.2. Donošenje Ugovora o Evropskoj uniji

Značaj Jedinstvenog evropskog akta potvrđen je rapidnim aktivnostima u okviru Zajednice na donošenju mera ostvarivanja unutrašnjeg tržišta članica. Komisija je sprovodila svoja ojačana ovlašćenja inicijatora komunitarnih akata i sprovođenja zajedničkih politika. U okrilju Saveta razvila se velika zakonodavna aktivnost. Nad uskogrudim cenkanjem država članica prevladala je logika ekonomskih prednosti ujedinjavanja. Troškovi ostajanja van integracionih tokova ("costs of non-Europe"⁸²) prinudili su članice Zajednice da krenu dalje u susret reformama Zajednice.

Mnoge važne mere, koje su bile predmet nesuglasica između članica trebalo je da budu usvojene jednoglasno, što se pokazalo kao kočnica funkcionisanju jedinstvenog tržišta Zajednice. To je kulminiralo u julu 1992. prilikom usvajanja mera fiskalne harmonizacije u Savetu. Vel. Britanija je, da bi se složila sa uvođenjem poreza na dodatu vrednost (VAT), tražila ustupke u vidu povoljne poreske stope za škotski viski, kao važan izvozni artikal.

Paralelno s tim, nastavljen je proces širenja članstva Zajednice. Ulaskom Španije i Portugala, 1986. godine, broj članica je narastao do dvanaest, od prvobitnih šest država osnivača. Usledio je zaključak Evropskog saveta sa zasedanja u Hanoveru, juna 1988. o reafirmisanju obaveze Zajednice da progresivno ostvari ekonomsku i monetarnu uniju. Zadužen je komitet na čelu sa Delorom, predsednikom Komisije, da utvrdi konkretne etape realizacije ekonomske i monetarne unije.

Delorov komitet je podneo izveštaj aprila 1989. godine. Identifikovane su tri ključne sfere monetarne unije: potpuna konvertibilnost valuta; kompletna integracija finansijskih tržišta i neopozivo fiksiranje deviznih kurseva⁸³. Osnivački ugovori su pružali pravnu osnovu za prve dve oblasti sprovođenja monetarne unije. Stoga je pažnja posvećena mogućnostima uvođenja jedinstvene valute, kao načina dokazivanja

⁸¹ J. Shaw, *Ibid.*, p. 43.

⁸² J. Shaw, *op. cit.*, p. 44.

⁸³ *Ibidem.*

nepovratnog karaktera monetarne unije i ujedno uklanjanja transakcionih troškova pretvaranja u nacionalne valute⁸⁴.

Delorov izveštaj je valorizovao potrebu usklađivanja ekonomskih uslova poslovanja u državama članicama i usvajanja zajedničke makro-ekonomske politike. Proizašao je zaključak o neophodnosti ograničavanja budžetskih deficita, što čini drugu fazu realizacije monetarne unije članica Zajednice. Shodno tome, komunitarne institucije treba da postepeno preuzmu odgovornost za vođenje monetarne politike i upravljanje deviznim rezervama.

Jula 1990. otpočela je prva faza izgradnje monetarne unije. To je značilo da su sve valute članica Zajednice podvedene pod mehanizam deviznih kurseva u okviru Evropskog monetarnog sistema, koji je kontrolisao fluktuacije. Istovremeno je vršeno postupno jačanje fiskalnog usklađivanja članica. Delorov izveštaj je, kao finalnu, treću fazu monetarne unije, predvideo funkcionisanje Evropske centralne banke, koja će preuzeti ulogu nacionalnih centralnih banaka.

Uprkos britanskom protivljenju, ostale članice su se složile da druga faza monetarne unije otpočne u januaru 1994. godine⁸⁵. Istom prilikom jednoglasno je odlučeno da se održi međuvladina konferencija o ekonomskoj i monetarnoj uniji. Ova konferencija je počela sa radom decembra 1990.

Vodeće članice Zajednice, Francuska i Nemačka zastupale su stavove o potrebi izgradnje političke unije, paralelno sa ekonomskom i monetarnom. To je proisteklo iz shvatanja o povezanosti ove dve oblasti. Bez proširenja nadležnosti Zajednice i jačanja demokratske odgovornosti njenih institucija, gde posebno mesto zauzima Evropski parlament, teško bi bilo ostvariti prenos državne suverenosti na monetarnom planu ka komunitarnim organima. Iz tih razloga je sazvana paralelna međuvladina konferencija o političkoj uniji, na inicijativu francuskog predsednika F. Miterana i nemačkog kancelara H. Kola. Zadatak ove međuvladine konferencije bio je da sagleda obim komunitarnih nadležnosti u domenu spoljne politike, odbrane i kolektivne bezbednosti i da predloži institucije i mere za ostvarenje Unije. Posebno mesto zauzimalo je razmatranje položaja Parlamenta usled demokratskog deficita u načinu odlučivanja Zajednice.

Rezultat održanih međuvladinih konferencija predstavlja Ugovor o Evropskoj uniji, sa svim dostignućima i nedoslednostima, proisteklim iz diplomatskih cenkanja država članica. Potpisan je 7. februara 1992. u Matrihtu (Holandija).

⁸⁴ Detaljnije o tome kod: B. Babić, Evropska monetarna unija, EVRO i Jugoslavija, *Međunarodni problemi*, br. 4/1997, str. 395 - 419.

⁸⁵ J. Shaw, *op. cit.*, p. 48.

4.3. Evropska unija - u susret korenitim reformama Zajednice

Ogroman je značaj donošenja Ugovora o Evropskoj uniji, kao nove etape "u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima" (čl. A Ugovora⁸⁶). Proces evropske integracije, koji je započeo stvaranjem Evropske zajednice, kako se navodi u Preambuli Ugovora o EU, beleži novo razdoblje osnivanjem Evropske unije u cilju jačanja demokratskog karaktera i uspešnog delovanja institucija u ostvarivanju zadataka privrednog i društvenog napretka članica EU.

Načinjen je ustupak Velikoj Britaniji i Danskoj, tako da su zadržale pravo da ne učestvuju u trećoj fazi monetarne unije. U oblasti političke unije postignut je skromniji napredak u odnosu na ekonomsku i monetarnu uniju. Na polju socijalne politike nije postignuta saglasnost o većoj komunitarnoj nadležnosti i pravu odlučivanja institucija Unije. Ponovo je Velika Britanija iskazala znatne rezerve prema usvajanju nove Socijalne Povelje. Ostalih jedanaest članica je zaključilo Protokol o socijalnoj politici i Sporazum, koji se nalazi van pravnog okvira Ugovora o Evropskoj zajednici.

Spoljna politika je u osnovanoj Evropskoj uniji ostala van nadležnosti Zajednice, čineći drugi stub saradnje članica, prema Ugovoru o EU iz Maastrichta. Treći stub saradnje - u smislu međuvladinog koncepta saradnje članica, obuhvatio je pitanja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (imigracija, azil, saradnja pravosudnih organa). To je predstavljalo neku vrstu kodifikacije postojećih neformalnih dogovora među državama članicama za ta pitanja.

U centralnom prvom stubu Evropske unije nalazio se postojeći korpus odnosa i pravnog sistema evropskih zajednica, čime su one nastavile da egzistiraju, kao osnova Evropske unije. S obzirom da je došlo do proširenja nadležnosti na nove oblasti, promenjen je naziv Evropska ekonomska zajednica u Evropska zajednica, čime se htelo ukazati na šire, ne samo ekonomske funkcije Zajednice. Naime, s jedne strane su pojačane postojeće komunitarne nadležnosti. To se odnosi na: socijalnu politiku (bez učešća Vel. Britanije); područje ekonomske i socijalne kohezije (regionalni razvoj); zaštitu životne sredine; naučno-istraživački rad i tehnološki razvoj. S druge strane, Ugovorom o Evropskoj uniji uvedene su nova područja delovanja Zajednice: obrazovanje i stručno osposobljavanje (čl. 126-127 Ugovora); politika viza (čl. 129); zaštita potrošača (čl. 129 A); kultura (čl. 128); saradnja za razvoj sa zemljama u razvoju (čl. 130 U-Z); industrijska politika (čl. 130); transevropske mreže komunikacija u saobraćaju, energetici i telekomunikacijama (čl. 129 B-D).

⁸⁶ Korišćen je prevod Ugovora o Evropskoj uniji D. Lopandića i M. Janjevića, *Ugovor o Evropskoj uniji*, Beograd, 1995.

Donošenje Ugovora o EU označilo je zvanično uvođenje monetarne unije članica u tri faze. Prva faza je završena decembra 1993. stvaranjem jedinstvenog tržišta roba, usluga i kapitala. Druga faza podrazumeva intenzivnije usklađivanje ekonomskih politika članica radi smanjenja inflacije, kamatnih stopa i ograničavanja budžetskog deficita. Utvrđeni su kriterijumi konvergencije privreda koje članice treba da ispune radi uvođenja jedinstvene valute najkasnije do kraja ovog veka. Osnovan je Evropski monetarni institut (od 1994) sa zadatkom pripreme uvođenja jedinstvene valute i usklađivanja monetarnih politika članica. Treća faza monetarne unije je planirano da počne od januara 1999. (alternativno je bio predviđen rok od početka 1997), ustanovljavanjem nezavisne Evropske centralne banke i uvođenjem jedinstvene i stabilne evropske monete.

Na institucionalnom planu došlo je do reformi osnivanjem novih organa: Komiteta regiona (čl. 198 A-C), koji je dodat Ekonomskom i socijalnom komitetu i Finansijskog suda (čl. 188 A-C), radi računovodstvene kontrole.

Ugovor iz Mاستrihta je potvrdio politički značaj Evropskog saveta, koji određuje osnovne političke pravce razvoja Unije u privrednim i spoljno-političkim pitanjima. Kao najviši politički organ Unije čine ga šefovi država ili vlada i sastaje se najmanje dva puta godišnje. U oblasti odlučivanja Saveta ministara, Ugovor o EU je proširio broj slučajeva glasanja kvalifikovanom većinom u Savetu. Sastavljen je od nadležnih resornih ministara svake zemlje članice. Položaj Komisije je promenjen načinom njenog imenovanja, kako bi se ojačala njena nezavisnost i nadnacionalni karakter. U postupku biranja članova Komisije Evropski parlament glasa o postavljenju. Produžen je mandat Komisiji sa četiri na pet godina. Pored toga, Komisija je punopravno uključena u rad na sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike (čl. J.9), što predstavlja bitnu novinu.

Najvažnije reforme učinjene su u sferi nadležnosti i rada Evropskog parlamenta u pravcu poboljšanja njegovog položaja u zakonodavnom domenu. Proces jačanja parlamentarnih ovlašćenja započet Jedinstvenim evropskim aktom i utvrđivanjem procedure saradnje Parlamenta i Saveta, nastavljen je daljim reformama. Pored postupka saradnje (čl. 189 C), uvedena je kompleksna procedura saodlučivanja i povećan je broj slučajeva kada je potrebna saglasnost Parlamenta. Postupak saodlučivanja sa Svetom (čl. 189 B), kao vid demokratske kontrole rada Saveta, primenjuje se u više oblasti od naročitog značaja za razvoj EU: realizovanje unutrašnjeg tržišta, naučna istraživanja i tehnološki razvoj, obrazovanje i stručno osposobljavanje, kultura, zdravstvo i zaštita životne sredine. Za razliku od procedure saradnje, kod saodlučivanja Parlament može zaustaviti donošenje nekog akta u Savetu. Legislativne funkcije Evropskog parlamenta su višestruke: davanje mišljenja o spoljno-političkim pitanjima i pravosudnoj oblasti; potvrđivanje trgovinskih sporazuma s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama (saglasnost); usvajanje budžeta; saodlučivanje i postupak saradnje.

Demokratska kontrola Parlamenta nad Komisijom ogleda se ne samo u odobravanju izbora njenih članova, već i u pravu Parlamenta da obrazuje istražnu komisiju i ispituje žalbe građana o nepravilnom administrativnom radu komunitarnih organa (Ombudsman).

U odnosu na nadležnost Suda pravde, kao garanta poštovanja komunitarnog pravnog sistema, nema izmena, ali je dodato ovlašćenje Suda da novčano kazni državu članicu u slučaju kada ona ne poštuje Ugovor. Za spoljno-politička i bezbednosna pitanja, kao i područje unutrašnjih poslova, Sud nema nadležnost tumačenja tih delova Ugovora o EU, niti suđenja u sporovima povodom tih pitanja. To proističe iz međuvladinog karaktera odlučivanja i saradnje članica u domenu preostala dva stuba Evropske unije: spoljno-politička pitanja i bezbednost i oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova. Uloga nadnacionalnih komunitarnih organa (Komisije, Suda i Parlamenta) u ova dva stuba saradnje je stoga veoma sužena. Upravo je to razlog odvojenog strukturisanja navedena dva stuba saradnje od komunitarnih kompetencija i procedura, što Ugovor o EU čini još složenijim.

Podelu nadležnosti institucija Evropske unije i država članica reguliše princip supsidijarnosti. U situaciji konkurentne nadležnosti, ovo načelo određuje da će prvenstvo akcije imati Zajednica u slučaju da se time postiže bolji učinak, odnosno da ciljevi predviđene akcije ne mogu biti u potrebnoj meri ostvareni od strane država članica. Unošenje principa supsidijarnosti u prvi deo o načelima Ugovora o Evropskoj uniji čini suštinsku novinu, u odnosu na prethodne pokušaje razgraničenja komunitarne od nadležnosti zemalja članica. U primeni supsidijarnosti, međutim, aktivnosti Zajednice moraju se kretati u okvirima određenim ciljevima Ugovora o EU.

Usled ovako korenitih reformi Ugovor o Evropskoj uniji naišao je na teškoće u procesu ratifikacije u mnogim članicama. U Danskoj je bio odbijen na prvom referendumu, koji je zatim uspešno ponovljen. U Francuskoj je narodno izjašnjavanje pokazalo malu prednost pristalica stvaranja Evropske unije, u Vel. Britaniji je takođe postojala odbojnost javnog mnjenja, dok je u Nemačkoj bilo potrebno obaviti postupak pred ustavnim sudom. Celokupan postupak ratifikacije Ugovora iz Matrihta trajao duže od planiranog roka (kraj 1992). Ugovor o EU je stupio na snagu 1. novembra 1993. godine.

5. Zaključna razmatranja

Navedena evropska integraciona kretanja ukazuju da su se tokom njihove istorije neprekidno preplitale, uslovno rečeno⁸⁷, dve koncepcije ujedinjavanja zapadno-evropskih država: federalizam i funkcionalizam.

Evropska zajednica tj. EU se posmatra kao produkt federalističkog shvatanja integracije. Federalizam je način rešavanja tradicionalnih razlika među suverenim državama, gde se prevazilazi dominacija jednih država nad drugima i deo suverenih prava daje supranacionalnoj zajednici. Suverenitet više nije nedeljiva i zauvek data pojmovna kategorija u rastućoj međuzavisnosti država savremenog sveta. Nasuprot tome, suština konfederalističkog pristupa integracije podrazumeva da se države saglase da međusobno sarađuju, ali bez ustupanja bilo kog dela svog suvereniteta. Cilj im je da ostvare vezu suverenih država u konfederalnoj zajednici, zadržavajući pri tome svoje nacionalne strukture vlasti. Primer takvog povezivanja država predstavlja organizacija Saveta Evrope ili OECD.

U federalizmu naglasak je stavljen na činjenicu da su se države članice Zajednice delimično odrekle delova nacionalnog suvereniteta i poverile vršenje određenih zadataka zajedničkim organima radi opšte dobrobiti. U tom kontekstu, federalistički karakter Zajednice se posmatra kao postepeni proces, u okviru koga države članice i dalje zadržavaju svoje posebnosti i identitet.

Za celovitu analizu izgradnje i funkcionisanja Zajednice neophodno je primeniti i funkcionalistički pristup. Naime, politika "malih koraka" u stvaranju evropskih zajednica favorizovala je funkcionalistički princip evropske integracije. Postepeni prenos državnih ovlašćenja na zajedničke organe međunarodne organizacije kreće se u smeru njenog formiranja u nadnacionalni entitet. Tako se ponovo stiže do federalnog koncepta, u smislu odnosa između nadnacionalnih organa i državnih struktura članica.

Izgradnja nove arhitekture EU nije završena. U vidu revizije Ugovora o EU⁸⁸ iz Amsterdama, koji još nije stupio na snagu, izvršeno je usavršavanje institucionalne strukture i vođenja zajedničkih politika EU. Paralelno sa procesom produblivanja evropske integracije odvija se proces njenog širenja, pripajanjem Austrije, Švedske i Finske. Tendencije daljeg širenja članstva EU potvrđene su

⁸⁷ Tako se u okviru teorija integracije mogu razlikovati nekoliko pravaca: pluralistička teorija Karla Dojča, funkcionalizam, neo-funkcionalizam, konfigurativna teorija, "gestalt - model" i federalizam. Vid. kod: S. Siroški, *op. cit.*, str. 21 - 30.

⁸⁸ Revizija Ugovora o EU usaglašena je na međuvladinoj konferenciji, otpočetoj 1996. Usledilo je potpisivanje novog Ugovora o EU, u Amsterdamu, 2. oktobra 1997. Proces ratifikacije u državama članicama je u toku, te novi Ugovor o EU još nije stupio na snagu.

otvaranjem pregovora o "istočnom proširenju EU" sa šest zemalja kandidata u prvom krugu⁸⁹.

Pitanje je koje su to oblasti u kojima su države članice spremne da ustupe nadležnost jednoj nadnacionalnoj zajednici, kakva je EU. Kako proističe iz istorijskog toka razvoja Zajednice u EU, na ovo pitanje još uvek nije dat konačan odgovor.

Gordana Ilić, M. A.

Building of the European Union - From Federalism to Functionalism -

SUMMARY

The essay analyzes historical conditions, causes and building of the European Union by stages. The federalism and the functionalism are applied as theoretical approaches to different chronological phases of European integration processes.

The roots of the idea of the European Union are: Tindemans Report (1976), Solemn Declaration on European Union (1983) and the Draft Treaty Establishing the European Union (1984). These were the initiatives for building of closer ties among the Member States of Community in sense of the federal arrangements. At the same time, the Community went through a significant process of widening and deepening during the 1970s and early 1980s. It was widened from Six to Twelve by 1986. In 1986, the Single European Act (SEA) was signed and in 1987 it came into force. SEA marked the beginning of complex institutional reforms and launched the great project of Europe 92, meaning the completion of single market programme.

The deepening of the European integration processes brought to the radical amendments of the constitutional treaties of the European Communities in form of the Treaty on European Union (TEU, 1993). The Treaty of Maastricht introduced a new framework for European integration: the European Union. It is new stage in the process of the institutional reforms of the Community. Two additional pillars concerned with intergovernmental cooperation in foreign affairs and home affairs now flank the Community pillar. TEU provided for an intergovernmental conference (IGC) in 1996. The result of the IGC is new Treaty on EU, signed in Amsterdam, 1997. It has not come to force yet.

During the history of the European communities and later the EU, two main concepts of integration: the federalism and the functionalism were intertwined.

⁸⁹ Dokument EU: "Agenda 2000" utvrdio je broj potencijalnih članica od zemalja kandidata. U prvom krugu "istočnog proširenja EU" pregovori se vode sa: Mađarskom, Poljskom, Češkom, Estonijom, Slovenijom i Kiprom.