

isuviše nezgrapno i neubedljivo za tradicionaliste, konzervativce, „Evroskeptike“, pa možda čak i ne samo za njih.

Ponekad se čini da u ideoškoj borbi i retorici „za“ i „protiv“ Evrope, retorici, koja je, kao i svaka retorika i isprazna i nepotrebna, ponekad se dakle čini da tu nedostaju pravi argumenti, čista fakta, jednostavno rečeno znanje. „Knjige, knjige, braćo moja...“ kako bi to rekao Dositej, jedan od naših prvih „zagovornika“ Evrope. Pa evo dakle, (još) jedne knjige sa znanjima, kojih nikada nije naodmet. Utoliko nam se čini da ovi redovi koji slede, a koje smo mi stavili pod generalni nadnaslov „Pedeset godina EU“, a mogli smo ih staviti i pod nadnaslov „Osnovi funkcionsanja EU i evropskog prava“, imaju svoje opravdanje i razlog za postojanje.

Ne mora dakle za nas, za nas koji se prevashodno bavimo teorijom, biti od najveće moguće važnosti kada ćemo ući u EU, bitno je da naša znanja o EU učinimo dostupnijim pravnicima, ali i ne samo njima. Isto kao što nije od krucijalnog značaja to kada će naši supermarketi više ličiti na one u Briselu, Parizu ili Minhenu, tu uostalom i nije tako velika razlika. (Drumovi i bezbednost na drumovima, to je već sasvim druga priča.) Ali je bitno da nivo političke i svake druge kulture i tolerancije bude što bliži onom evropskom, isto kao što je bitno i to da stepen poštovanja ljudskih prava kod nas bude približan evropskom, odnosno nivo korupcije bude, ako ne baš toliko nizak koliko je u EU, a ono bar ne toliko visok koliko je sada kod nas.

Kao što jedna lasta ne čini proleće, tako ni jedna knjiga, ma kakva ona bila i ma kakve mudrosti u sebi sadržavala, ne može sama za sebe i sama po sebi promeniti sve(t). Bilo bi u najmanju ruku pretenciozno da uopšte verujemo u tako nešto, ali mi ipak verujemo da ovom knjigom i informacijama i znanjima koje ovde prezentujemo, činimo onolikо koliko je u našoj moći na „srpskom putu u Jevropu“. Ova se knjiga dakle nadovezuje na ono već pominjano Dositejevo „Knjige, knjige braćo moja...“ O Krompiru kojeg je upravo Dositej prvi i doneo iz Evrope u ove krajeve – zamislite pre tačno 200 godina, toliko je godina prošlo od kada je Dositej prvi put došao u Srbiju - nismo govorili, iako je segment poljoprivrede i poljoprivredne politike u EU, jedan od najznačajnijih.

U Beogradu, 2007. godine

Dr Jovan Ćirić

10 |

Mr Predrag Vukasović

Institut za uporedno pravo u Beogradu

ISTORIJAT EVROPSKIH INTEGRACIJA

Istorijski razvoj evropske ideje i institucionalno napredovanje EEZ/EU ka stvaranju delotvorne nadnacionalne političke organizacije predstavljaju odveć sveobuhvatne teme da bi bile obrađene u okviru ovog članka. Nameru mi je da istaknem samo najvažnije i najpresudnije činioce koji su doprineli pojavi međunarodne organizacije bez presedana u celokupnoj diplomatskoj istoriji sveta. Stavljen je naglasak na institucionalnom pristupu istoriji EU zbog toga što nam se upravo na institucionalnom nivou pruža najbolja mogućnost da uočimo suštinske razlike između EU i međunarodnih organizacija klasičnog međunarodnog prava. Pokušao sam takođe da pratim porast nadnacionalnih ovlašćenja EU. Taj porast se posmatra na fonu evropske ideje kao jednog od nekoliko alternativnih odgovora na krizu nacionalne države, koja je postala očigledna posle Prvog svetskog rata. Posebno se ukazuje da razvoj EEZ/EU predstavlja organski i irreverzibilan proces zasnovan na ekonomskim interesima država koje u njemu učestvuju. Rešavanjem problema u funkcionisanju jedinstvenog evropskog tržišta moguće je, bar privremeno, pomiriti suprotstavljene težnje zastupnika i protivnika stvaranja evropske federacije, jačajući time konkurenčnu sposobnost evropskih privreda; tako se u punoj meri mogu iskoristiti prednosti slobodnog kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala. Uzakujući na nesumnjiva dostignuća EU, ne treba prevideti ni njene neuspehe. Samo ako imamo objektivan i uravnotežen prikaz EU i njениh ustanova, opredeljenje ove zemlje za ulazak u Uniju predstavljaće odgovornu odluku.

Ključne reči: evropska ideja, integrativni procesi, nadnacionalna ovlašćenja

RAĐANJE EVROPSKE IDEJE

Gde treba tražiti začetak ideje institucionalnog prevazilaženja nacionalnih država u evropskom okviru, procesa oličenog u savremenoj Evropskoj Uniji? Pitanje uopšte nema akademski karakter; mogući odgovori već prepostavljaju sasvim određene predstave o prirodi, uzrocima, nosiocima i granicama evropskih integrativnih procesa. Rasprave o unošenju hrišćanskog određenja Evrope u nacrt Evropskog ustava i sporovi oko eventualnog prijema Turske u EU samo su

11 |

najuočljiviji znaci da još uvek ne postoji jedinstven stav o tome šta je Evropa koja se ujedinjuje/integriše.

Većina prikaza idejne istorije evropskog jedinstva počinje s Karлом Velikim. Najveći franački vladar jeste uživao veliku „medijsku“ popularnost na srednjovekovnom Zapadu; njegova vladavina jeste predstavljala zlatni vek panevropske slove u poređenju s kasnijim feudalnim partikularizmom. Ipak, tvrdnja da obnovitelj carskog dostojanstva na Zapadu ili bar njegovo političko zaveštanje čini polazište ideološke evolucije koja se završava ugovorom iz Maastrichta ili nečim sličnim, počiva na višestrukom nesporazumu. S jedna strane, stvarnost koju EU nastoji da prevaziđe ne uključuje je – nacionalna država – ima vrlo malo veze s mitskim praočem Nemaca i Francuza; ona je započela svoj pobednički pohod druge strane, korenji evropskog kulturnog identiteta, bez obzira da li se taj identitet shvata u hrišćanskom kontekstu ili van njega, sežu u prošlost mnogo dublje od graditelja ahenske katedrale; oni dopiru do antičkog političkog i duhovnog nasledja. Zašto ideoazi evropskog jedinstva izbegavaju da pomenu te najdublje izvore evropskog identiteta? Rim se doživljava – s pravom – više kao sredozemna pokreće bolno aktuelni problem odnosa EU prema neevropskom delu Sredozemlja. Zagovornici hrišćanskog identiteta Evrope osećaju nelagodnost prema carstvu čije su paganske tradicije toliko duboke i nesporne; skrene li im se pažnja da je Imperija prihvatala novu veru bar vek i po pre svoje propasti, dolazi se do jednakog nelagodnog pitanja odnosa prema pravoslavlju i Rusiji. Najzad, u pitanju je i izvesna inercija u promišljanju duhovnog horizonta nove evropske stvarnosti; Evropi „šestorice“ Karlo Veliki mogao je biti pogodan simbol njenih aspiracija; ona se mogla shvatiti kao svojevrsna inkarnacija – bar u geografskom smislu karolinškog carstva zasnovana, sada kao i pre dvanaest vekova, na nemačko-francuskom razumevanju. Početkom novog veka, kada se granice EU ubrzano približavaju geografskim međama evropskog kontinenta, posezanje za Karлом Velikim u nastojanju da se približi najdubljim izvorima evropske ideje deluje prilično neumesno.

Evropu kao konkretni politički projekat treba načelno odvojiti od utopijskih maštanja pojedinih misilaca o prevladavanju etničkih i političkih podela među narodima. U tom smislu, evropska ideja neodvojiva je od krize nacionalne države. Odgovor se nije mogao izreci pre nego što je pitanje bilo postavljeno. A pitanje je glasilo: kako sprečiti da se ponove užasi Prvog svetskog rata. Bez te katastrofe evropske političke misli XIX veka, evropska ideja bila bi bespredmetna koliko i Kantova čovekoljubiva zamisao o večitom miru. Evropsko ujedinjenje nije bilo jedini odgovor na besmisao industrijalizovanog ubijanja; u međuratnim godinama svakako nije bilo ni najglasniji. Masovne ideologije koje su minulom stoljeću dale

njegovo prepoznatljivo obeležje nudile su svoje pojednostavljene odgovore koji su vodili totalitarizmu sa ovim ili onim političkim predznakom, uvek prepostavljajući da će njihova rešenja biti primenjena u okvirima nacionalnih država ili u planetarnim razmerama. U poređenju sa privlačnošću komunizma i fašizma, kao i sa snagom liberalne tradicije oličene u nacionalnoj državi, argumenti iznosheni u prilog stvaranja nadnacionalnih evropskih institucija behu beznadežno slabi; svoju istorijsku relevantnost njihove prve formulacije stišu tek u perspektivi potonjih događaja. One se javljaju u kratkom razdoblju između završetka rata koji je trebalo da okonča sve buduće ratove i ekonomski križeve koja je do temelja potresla samozadovoljni svet liberalnih vrednosti.

U označenom periodu evropska ideja dobija dva jasno odvojena vida. Ona se javlja ili kao inicijativa odgovornih evropskih državnika sa nesumnjivim autoritetom kako u sopstvenoj zemlji tako i u evropskoj javnosti, ili kao programska deklaracija marginalnog političkog pokreta nastala na tragu već pomenutih utopijskih zamisli. Prvi vid ima beskrajno veću istorijsku težinu; on će u narednim decenijama dovesti do nastanka Evropske Unije kakvu danas poznajemo. Prvu konkretnu političku inicijativu u pravcu stvaranja evropskih nadnacionalnih institucija pokrenuo je 1929. godine francuski premijer Aristide Briand u govoru održanom pred Skupštinom Društva naroda.¹ Francuski državnik se tom prilikom založio za stvaranje federacije evropskih država. Cilj evropske federacije bio bi ostvarenje ekonomskog blagostanja, kao i jačanje političke saradnje među evropskim državama. Činjenica da se Brijan obratio upravo Društvu naroda svedoči o ambivalentnom položaju ove međunarodne organizacije razapete između svojih univerzalističkih pretenzija i faktičke ograničenosti na evropski geografski i kulturni prostor. Sledeće godine Brijan je na zahtev Društva naroda podneo Memorandum o organizovanju Evropske federalne unije. Pogoršanje opšte političke klime u Evropi početkom tridesetih godina XX veka i dolazak nacista na vlast u Nemačkoj skinuli su na duže vreme sa dnevno reda ovu i slične inicijative.

Drugi vid koji je u međuratnom razdoblju dobila evropska ideja bio je stvaranje političkog pokreta čiji bi osnovni cilj bio stvaranje evropskih nadnacionalnih ustanova – političke infrastrukture buduće ujedinjene Evrope. Mada ovaj oblik borbe za evropsko jedinstvo ni u međuratnom razdoblju, ni kasnije, nije ničim doprineo bržem stvaranju EU, odbacivanje Evropskog ustava na referendumima u Francuskoj i Holandiji ukazuje na nedovoljnu sposobnost nacionalnih političkih organizacija da artikulišu evropski politički identitet. Najstariji politički pokret koji kao cilj svog delovanja navodi političko ujedinjenje Evrope osnovan je u Austriji 1923. godine. To je Panevropski pokret, čiji je osnivač grof Richard Coudenhove-

1 Podaci o razvoju evropske ideje u međuratnom razdoblju nalaze se u članku Pre-1945 Ideas on European Unity, www.en.wikipedia.org/wiki/Main_Page

Kalergi; pokret teži jedinstvu hrišćanske Evrope, oslobođene od nihilizma, ateizma i nemoralnog potrošačkog društva. On je nezavistan od svih političkih stranaka, ali sarađuje sa svim strankama i organizacijama koje doprinose ostvarenju njegovih ciljeva. Međunarodni panevropski pokret deluje i danas, ali je ostao bez ikakvog uticaja na evropske političke prilike.

DRUGI SVETSKI RAT I EVROPSKA IDEJA

Čak i u godinama Drugog svetskog rata, kada se sistematski razara privredni, kulturni i ljudski potencijal evropskog kontinenta, javljaju se ideje koje čudno anticipiraju potonju evropsku političku evoluciju. One su uobičajenje među Nemcima i njihovim satelitima nego u redovima antihitlerovske koalicije. To nije toliko čudno koliko u prvi mah izgleda. Posle siroma Francuske, Nemačka je ostvarila vojnu dominaciju nad većim delom kontinenta, te su nemački strane, morali razmišljati o političkom uobičavanju osvojenog prostora. S druge strane, ratni ciljevi Saveznika morali su biti formulisani kao stvaranje novog univerzalnog poretku u kojem su specifično evropski interesi morali biti podređeni opštijim vrednostima. Štaviše, ni jedna od tri vodeće članice antihitlerovske koalicije nije mogla biti stvarno posvećena nekom evropskom projektu: SAD su tek izlazile iz ljuštare izolacionizma i zbog svog geografskog položaja nisu mogle biti zastupnik evropske ideje; SSSR, mada je bar delom pripadao evropskom prostoru, imao je ne samo sopstvene vanevropsku interesu, već i komunističku ideologiju koja je u velikoj meri određivala njegove spoljopolitičke prioritete; najzad, Veliku Britaniju tek je čekao izbor između njene imperijalne prošlosti i evropske budućnosti.

Nemački industrijalci i ekonomisti bili su prirodnom svog poziva znatno pragmatičniji od nacističkih ideologa. Oni su znali da se nemačka prevlast u Evropi neće dugo održati, osloni li se samo na vojnu silu. Zato su se već 1940. godine zalagali za stvaranje evropske ekonomske zajednice, sa carinskom unijom i utvrđenim međuvalutnim odnosima. Tri godine kasnije, nemački ministri Joachim von Ribbentrop i Cecil von Renthe-Fink predložili su stvaranje evropske konfederacije koja bi obuhvatala Nemačku, Italiju, Francusku, Dansku, Norvešku, Finsku, Slovačku, Mađarsku, Bugarsku, Rumuniju, Hrvatsku, Srbiju, Grčku i Španiju. Ova nadnacionalna tvorevina imala bi jedinstvenu monetarnu centralnu banku sa sedištem u Berlinu. Nemački ministar spoljnih poslova u kasnijem delu rata, Arthur Seyss-Inquart, istakao je jednom prilikom da će „nova Evropa, zasnovana na solidarnosti i saradnji među svim njenim narodima omogućiti brže, uvećanje ekonomskog blagostanja, kada se jednom uklone nacionalne granice u privrednim odnosima“. A ministar u višijskoj vladu, Jacques Benoist-Mechin, ukazao je da „Francuska mora napustiti nacionalizam i zauzeti časno mesto u evropskoj zajednici“. Frazeologija ovih izjava neodoljivo podseća na jezik savremenih briselskih

birokrata; ne sme se, međutim prevideti da se iza istih ili sličnih reči nalaze suprotne vrednosne orientacije. Antifašizam kao jedan od bitnih ideooloških supustrata EU ne može se dovoditi u pitanje navođenjem izjava nacističkih rukovodilaca o potrebi evropske solidarnosti.

Uostalom, tokom Drugog svetskog rata fašizam nije imao monopol na ideju evropskog jedinstva. U pokretima otpora okupiranog dela Evrope bilo je ljudi koji su jasno uviđali da nema stabilnog posleratnog uređenja Evrope bez stvaranja efikasne nadnacionalne političke i pravne infrastrukture. Na osnivačkom sastanku Evropskog federalističkog pokreta - Movimento Federalista Europeo (MFE) - održanom u Milanu 27/28. avgusta 1943. godine u uslovima ilegalnosti - usvojen je politički dokument u kojem se, pored ostalog, kaže: „Ako se posle rata uspostavi poredak u kojem će nacionalne države zadržati potpuni suverenitet, osnova za Treći svetski rat postoji i nakon osuđenja pokušaja nacista da uspostave dominaciju germanske rase u Evropi.“ Iste godine Jean Monnet, član francuskog Komiteta nacionalnog oslobođenja, povezanog sa vladom Slobodne Francuske sa sedištem u Alžиру, izjavljuje: „U Evropi neće biti mira ako njene države budu uređene na osnovu ideje nacionalnog suvereniteta... Evropske zemlje suviše su male da bi svojim narodima mogle garantovati neophodan prosperitet i društveni razvoj. Evropske države moraju obrazovati neku vrstu federacije.“ Navedene izjave pokazuju da je evropska ideja bila neuporedivo prisutnija u pokretima otpora nego u vladajućim krugovima i javnosti vodećih država antihitlerovske koalicije. To je razumljivo, uzme li se u obzir, pored već navedenih strategijskih činilaca koji su sprečavali angažovanje tri velike sile koalicije u bilo kakvom evropskom nadnacionalnom projektu, veća otvorenost političara u pokretima otpora, neopterećenih odgovornošću neposrednog vršenja vlasti, prema nekonvencionalnim oblicima državnog uređenja. Međutim, eksplicitnijem opredeljivanju antifašističkih političara u prilog Evrope bez granica stajalo je na putu krajnje negativno određenje komunista i levice uopšte prema ideji ograničavanja nacionalnog suvereniteta. Levica se i tada, kao i u decenijama koje su sledile, plašila da bi nadnacionalne evropske strukture mogле postati nesavladiva prepreka ne samo ostvarenju socijalne revolucije, već i preuzimanju konkretnih mera za poboljšanje ekonomskog i društvenog položaja siromašnijih slojeva stanovništva. U zemljama poput Jugoslavije, gde su se pokreti otpora nalazili pod komunističkom dominacijom, nije bilo uslova za makar načelno prihvatanje ideje ograničavanja državnog suvereniteta; čak i u zapadnoj Evropi nekomunistički deo pokreta otpora morao je voditi računa da preglasnim zalaganjem za evropske nadnacionalne strukture ne dovede u pitanje jedinstvo antifašističkog fronta.

SAVET EVROPE

Zadaci obnove ratom opustošenog kontinenta – kako se pokazalo već prih dana mira – nisu se mogli rešavati naporima pojedinačnih država. Ubrzo je postalo jasno da za stvarno suočavanje sa posledicama rata i izazovima posleratnog sveta nije dovoljna ni međunarodna saradnja kakvu je poznavalo klasično međunarodno pravo, posredstvom bilateralnih ili multilateralnih ugovora. Institucionalizacija te saradnje uzela je najviše maha tamo gde je potreba za njom bila najočiglednija a tradicija kako saradnje tako i sukoba među državama najbogatije – u Evropi. Tvori Povelje OUN su, dajući načelnu mogućnost stvaranja regionalnih međunarodnih organizacija koje bi ostale deo sistema OUN uz zadržavanje autonomije delovanja, nesumnjivo su ubrzali proces stvaranja regionalnih evropskih organizacija, ali je on započeo još pre usvajanja Povelje. Smatra se da je inicijativu za stvaranje Saveta Europe, prve regionalne evropske organizacije osnovane posle Drugog svetskog rata, dao Winston Churchill u govoru na ciriškom univerzitetu održanom 1946. godine.² U njemu se britanski ratni premijer založio za stvaranje Sjedinjenih Evropskih Država uz istovremeno jačanje autoprihveta OUN. Da bi se razumelo kako je bilo moguće podržavati nastanak nadnacionalne evropske ustanove, shvaćene kao zametak buduće federalne evropske strukture, i ostati unutar sistema međunarodnih odnosa oписанog u Povelji OUN, ne smeju se smetnuti s umom iluzije u pogledu efikasnosti svetske organizacije, koja bi se vremenom mogla takođe transformisati u nadnacionalnu strukturu kojom složeno upravlja pet stalnih članica Saveta Bezbednosti. U slučaju njihovog visokog stepena saglasnosti o većini međunarodnih pitanja tokom dužeg vremenskog perioda ovo telo bi se faktički pretvorilo u svojevrsnu nadnacionalnu strukturu na globalnom nivou; tada bi postojanje regionalnih nadnacionalnih struktura samo dopriniosilo većoj efikasnosti svetske organizacije. Evolucija OUN krenula je drugim pravcem, te je stvaranje evropskih nadnacionalnih struktura moralno da se odvija izvan okvira OUN. Činjenica da bivši britanski premijer nije želeo da svoju zemlju vidi kao deo evropskih integracija svedoči o tome da su u njegovoj zemlji još dugo po završetku rata prevagu odnosile snage koje su se zalagale za samostalnu ulogu Britanije i u međunarodnim odnosima. Tek postupno, uporedno sa nestajanjem Imperije i uključivanjem u evroatlantske vojne organizacije, pod uticajem otrežnjavajuće budućnosti ostrva u Evropi a ne van nje.

U međuvremenu, Londonskim ugovorom je 5. maja 1949. godine osnovan Savet Evrope.³ Osnivački ugovor potpisale su: Belgija, Danska, Francuska, Irska,

Italija, Luksemburg, Holandija, Norveška, Švedska i Velika Britanija. U okviru nove organizacije naše su se države – budući pioniri u procesu evropske integracije (bez SR Nemačke, čije državno konstituisanje i međunarodno priznanje nisu bili ostvareni u trenutku potpisivanja ugovora), zatim skandinavske države – kako članice NATO, tako i neutralna Švedska, te najzad Velika Britanija i Irska. Danas su, izuzev Belorusije i Kazahstana, u Savetu Evrope okupljene sve evropske države, dok Kanada, SAD, Meksiko, Japan i Sveta Stolica imaju status posmatrača. Iako se Savet Evrope često doživljava kao svojevrsno «predvorje» evropskih integracija, njegova povezanost sa stvarnim elementima iz kojih je nastala EU samo je ideološke prirode. Naime, ne samo što Savet Evrope nema nikakve nadnacionalne pretenzije, već je organski povezan sa sistemom OUN, predstavljajući jednu od regionalnih organizacija predviđenih njenom Poveljom.

Član 1 Statuta Saveta Evrope⁴ definiše cilj organizacije kao «ostvarenje većeg jedinstva među državama – članicama radi održavanja i ostvarivanja onih idea i načela koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe, kao i radi ubrzavanja njihovog privrednog i društvenog napretka. Ovaj opšti cilj svojstven je svim potonjim oblicima evropskih integracija, pa i EU kao njihovom najkompleksnijem i najsveobuhvatnijem vidu. Isti član precizira da organi Saveta Evrope ostvaruju navedeni cilj razmatrajući pitanja od zajedničkog interesa za države – članice, kao i zaključivanjem međunarodnih sporazuma i zajedničkim delovanjem radi jačanja saradnje u obrasti privrednog i društvenog razvoja, kulture, nauke, rešavanja pravnih i upravnih pitanja, kao i radi održavanja i daljeg unapređivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Upravo je u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava Savet Evrope ulagao najviše napora, postigao najkonkretnije rezultate i izgradio najefikasnije institucije. Pristupanje Savetu Evrope ne utiče na obaveze koje države imaju na osnovu članstva u drugim međunarodnim organizacijama; ovom odredbom omogućena je puna kompatibilnost Saveta Evrope sa drugim međunarodnim organizacijama evropskog i univerzalnog karaktera

Članstvo u Savetu Evrope ograničeno je geografskim i političkim kriterijem. Važenje geografskog kriterija je donekle relativizovano prijemom srednjoazijskih država – naslednica SSSR; politički kriterij za članstvo u Savetu, formulisan u član 3 Statuta, naprotiv, vremenom dobija na značaju, što je u godinama međunarodne izolacije iskusila i SR Jugoslavija. Naime, država – članica Saveta Evrope mora prihvatiti (i u praksi sprovesti) načelo vladavine prava i obezbediti da sva lica koja se nalaze pod njenom nadležnošću uživaju ljudska prava i osnovne slobode. Članstvom se takođe preuzima i obaveza iskrene i delotvorne saradnje u ostvarivanju ciljeva Saveta. Sve većim isticanjem značaja političkog kriterija članstvo u Savetu Evrope

4 Odredbe Statuta navode se prema tekstu objavljenom na zvaničnom sajtu Saveta Evrope

postalo je, posebno nakon prevladavanja ideoloških podela na kontinentu, svojevrstan test spremnosti svake evropske države da poštuje osnovne postulatе političke demokratije. Otuda pomenuti osećaj da članstvo u Savetu predstavlja prvi korak na putu iz međunatodne izolacije ka EU ima bar psihološko, ako ne političko ili pravno utemeljenje.

Već je naglašeno da tvorci Saveta Evrope nisu želeli da ta organizacija dobije nadnacionalna ovlašćenja; ona je zamišljena kao klasična međunarodna organizacija u kojoj države – članice uređuju svoje međusobne odnose u skladu sa Statutom Saveta, međunarodnim ugovorima sklopljenim u njegovom okviru i opštim ciljem organizacije – zaštitom i unapređenjem ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, tokom vremena ipak je jedan organ Saveta dobio ovlašćenja koja u suštini imaju nadnacionalni karakter – Evropski sud za ljudska prava, čije se sedište nalazi u Strazburu. Ovaj sudski organ Saveta Evrope nastao je kao plod napora da se obezbedi striktno poštovanje Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane država – potpisnica. Sama Konvencija usvojena je 1960. godine; prihvatile su je sve države – članice Saveta Evrope, a od novih članica očekuje se da u najkraćem mogućem roku po prijemu u članstvo pristupe Konvenciji.⁵ Od dana njenog usvajanja ulagani su stalni napori da Konvencija ne ostane jedna u nizu dobromernih političkih deklaracija o potrebi unapređivanja ljudskih prava, da njene odredbe postanu ne samo formalno nego i faktički deo Konvencije poveren Evropskoj komisiji za ljudska prava, osnovanoj još pre Konvencije poveren Evropskoj komisiji za ljudska prava, osnovanoj još pre Konvencijom.⁶ U tim naporima godina 1998. predstavlja prekretnicu čiji značaj nije lako proceniti; tada je usvojen Protokol 11 koji je zamjenio ranije Protokole 2, 3, 5, 8, 9 i 10 i njima predviđene mehanizme primene Konvencije. Evropski sud za ljudska prava postao je sudski organ Saveta Evrope kojem se mogu obratiti neposredno pojedinci koji smatraju da je država čiji su oni državljanji, prekršila odredbe Konvencije, uskraćujući im neko od prava zajamčenih ovim međunarodnim ugovorom. Time je konačno predena granica koja odvaja klasične međunarodne organizacije od tela sa nadnacionalnim ovlašćenjima. Istina, to je učinjeno samo u precizno omeđenoj oblasti primene Konvencije. Obim nadnacionalnih ovlašćenja Evropskog suda za ljudska prava ne može se porebiti sa ovlašćenjima organa EU, koja zadiru u sve oblasti privrednog života, kao i u mnoge delove pravnog poretka država – članica. Ipak, načelo ograničenja nacionalnog suvereniteta delatno je i u

jednom i u drugom slučaju; zahvaljujući njemu Savet Evrope nalazi svoje prirodno mesto u istoriji evropskih integracija.

EVROPSKA ZAJEDNICA ZA UGALJ I ČELIK

Naredna poglavija povesti evropskih integracija tesno su isprepletena sa istorijom francusko-nemačkih odnosa. Evropa „šestorice“ počivala je na osovini Bon – Pariz; to ne beše samo povlađivanje neodgovornih političara načonalnoj sujeti Nemaca i Francuza, već logična posledica odnosa snaga među državama koje su prve krenule putem evropskih integracija. Nemačko-francusko pomirenje svakako nije bilo dovoljno za ostvarenje evropskog jedinstva, ali bez tog pomirenja nije bio moguć nikakav projekat evropske integracije. Odmah po završetku Drugog svetskog rata izgledalo je da se odnosi između dve najveće evropske zemlje zapadno od buduće „gvozdene zavesе“ vraćaju dobro poznatom obrascu evropske političke istorije: pobednik nastoji da maksimalizuje prednosti stečene pobedom i da ovekoveči svoju trenutnu nadmoć, a pobeđeni pokušava da sačuva što više privrednih i vojnih potencijala za novo odmeravanje snaga. Tako su francuski političari ponovo sanjali o granici na Rajni, pravili planove o privrednoj eksploataciji Rura i Sare i želeli da što duže odlože ekonomski oporavak Nemačke.⁷ To što je evropska posleratna istorija ipak krenula drugim putem, treba zahvaliti delovanju dva međusobno povezana činioča: ekonomskoj i političkoj iscrpljenosti Evrope i njenoj dugoročnoj zavisnosti od SAD, kao i neposrednoj vojnoj i ideološkoj pretnji komunističkog bloka koji se formirao na istoku kontinenta. U prvim posleratnim godinama Francuska je posebno insistirala na demonriranju nemačkih industrijskih postrojenja i na ograničavanju industrijskih kapaciteta Nemačke. Spor oko privredne budućnosti nemačke teške industrije zaoštrio se s približavanjem obnove državnog suvereniteta tri savezničke okupacione zone u Nemačkoj. Francuska je uslovila podršku konstituisanju SR Nemačke postizanjem zadovoljavajućeg rešenja problema kontrole nemačke teške industrije. Bilo je jasno da je bilo kakvo ograničavanje nemačkog privrednog rasta dugoročno neodrživo. Takođe je bilo jasno da će, ne uzmu li se u obzir stvarna strahovanja Francuske, zasnovana na nedavnoj bolnoj prošlosti, nemački privredni rast izazvati nepoverenje na drugoj strani, što bi trajno opteretilo ne samo odnose dve najveće države u zapadnoj Evropi nego i ukupnu političku stabilnost u regionu. Najpre je Nemačkoj kao uslov za priznavanje njenog državnog suvereniteta nametnut sporazum o Ruru, kojim je uspostavljena Međunarodna uprava za Rur (*International Authority for the Ruhr - IAR*); ona je preuzela kontrolu nad najvećim nemačkim industrijskim postrojenjima, što je umirilo strahovanja Francuske od nekontrolisanog privrednog rasta suseda

⁷ History of the European Communities (1945 – 1957), www.en.wikipedia.org/wiki/Main_Page

na Rajni. Ograničenja nemačkih kapaciteta u teškoj industriji znatno su ublažena, ali ne i ukinuta. Po osnivanju SR Nemačke i zaključenju Ugovora iz Petersberga novembra 1949. godine, nova država je poslala svoje predstavnike u IAR, a ograničenja nemačkih industrijskih kapaciteta su još jednom ublažena. Najzad se shvatilo da je evropski okvir najpogodniji za trajno rešenje ovog problema: pristupanjem Nemačke Evropskoj zajednici za ugalj i čelik prestala je potreba za daljim ograničavanjem nemačkog industrijskog rasta, a Francuska je dobila – u okviru nove organizacije – izvestan stepen kontrole nad tim rastom, mogućnost da sopstvena preduzeća iz sektora teške industrije tešnje poveže sa firmama u Nemačkoj – u kojoj je upravo počinjalo «privredno čudo» – kao i garancije da se privredni rast najmoćnijeg suseda neće pretvoriti u pretnju njenoj bezbednosti. Možda se nešto od duha ovog rešenja može primeniti i danas u suočavanju sa bezbednosnim i razvojnim izazovima zapadnog Balkana.

Robert Schuman, ministar spoljnih poslova Francuske, 9. maja 1950. godine formalno je predložio stvaranje Evropske zajednice za ugalj i čelik. Njegova izjava s pravom se smatra formalnim početkom političkog procesa koji će dovesti do nastanka EU. U izjavi⁸ se navodi da je ostvarenje evropskog jedinstva prevashodni cilj francuske spoljne politike. On se, međutim, ne može postići odjednom, realizacijom jednog jedinog sveobuhvatnog plana. Okupljanje evropskih naroda i država moguće je samo postizanjem niza delimičnih sporazuma kojima se rešavaju konkretna pitanja i stvara faktička solidarnost među evropskim državama. Evropsko jedinstvo nije moguće bez francusko-nemačkog pomirenja. Imajući na umu imperativ ovog pomirenja, francuska vlada predlaže da se francuska i nemačka proizvodnja uglja i čelika stavi pod zajedničku kontrolu jedinstvenog upravnog tela u okviru organizacije kojoj mogu pristupiti i druge evropske države. Jedinstvena kontrola nad proizvodnjom uglja i čelika treba da položi temelje budućem privrednom razvoju, što predstavlja prvi korak ka stvaranju evropske federacije. Solidarnost u proizvodnji uglja i čelika učiniće rat između Francuske i Nemačke ne samo nezamisliv već i materijalno nemogućim. Novoj zajednici mogu pristupiti sve države koje žele da učestvuju u zajedničkoj kontroli u industriji uglja i čelika; ona mora obezbediti da pristup ovim najvažnijim industrijskim sirovinama imaju sve države – članice pod jednakim uslovima, čime će se postupno stvarati uslovi za buduće ekonomsko ujedinjavanje država koje pristupe Zajednici. Njenim delovanjem brzo i lako će nastati ona isprepletenost interesa koja je neophodna za stvaranje i funkcionisanje jedinstvenog ekonomskog uređenja na teritoriji država – članica, Visoka uprava – organ nove organizacije – donosiće odluke koje će obavezivati Francusku, Nemačku i druge države koje pristupe Zajednici. To (davanje nadnacionalnih ovlašćenja organima Zajednice) će biti prvi konkretan

korak ka stvaranju evropske federacije. Visoku upravu činiće nezavisne ličnosti koje imenuju vlade država – članica u skladu s načelom jednake zastupljenosti država u organima Zajednice. Predsednika Visoke uprave postavljaju vlade država – članica svojim dogовором. Odluke Visoke uprave mogu se sprovoditi sudskim putem na teritoriji država – članica. Pogodnim merama urediće se pravo na žalbu protiv odluka Visoke uprave. Neposredni ciljevi nove organizacije bili bi :

- modernizacija proizvodnje i poboljšanje kvaliteta proizvoda;
- snabdevanje tržišta Francuske i Nemačke, kao i drugih država koje pristupe Zajednici, ugljem i čelikom pod istovetnim uslovima;
- podsticanje zajedničkog izvoza uglja i čelika u treće zemlje, kao i
- izjednačavanje i podizanje životnog standarda zaposlenih u industrijskim granama koje su predmet delovanja Zajednice.

Radi ostvarivanja ovih ciljeva organi Zajednice bili bi ovlašćeni da donose prelazna rešenja koja se tiču :

- primene planova proizvodnje i investicija;
- uspostavljanja kompenzatornih mehanizama radi izjednačavanja cena u industrijskim granama na koje se odnosi delovanje Zajednice, kao i
- stvaranja Fonda za restrukturisanje koji bi olakšao racionalizaciju proizvodnje u navedenim industrijskim granama.

Predlaže se ukidanje svih carina na ugalj i čelik unutar Zajednice. Različiti transportni troškovi u državama – članicama neće uticati na usvajanje zajedničke politike u industriji uglja i čelika. U Šumanovoj izjavi se posebno podvlači razlika između delovanja nove organizacije i prakse međunarodnih kartela: dok karteli radi održavanja profitne stope ograničavaju pristup nacionalnim tržištima, nova organizacija će težiti povezivanju tržišta i njihovom stapanju u jednu celinu, kao i povećanju proizvodnje uglja i čelika. time će se postepeno stvarati uslovi za racionalniji prostorni raspored industrijskih kapaciteta u državama – članicama, uz dostizanje najvišeg mogućeg nivoa produktivnosti rada. Pri Evropskoj zajednici za ugalj i čelik biće akreditovan predstavnik OUN; on će dva puta godišnje podnosići UN javni izveštaj o radu Zajednice, s posebnim osvrtom na ostvarivanje proklamovanih ciljeva ove organizacije.

U ovoj političkoj deklaraciji iz 1950. godine već su naznačene neke od bitnih karakteristika potonjeg razvoja evropskih integracija: u njoj je, u grubim obrisima, sadran obrazac evolucije čiji je ishod EU kakvu danas poznajemo. Odlike budućih integrativnih struktura prisutne u Šumanovoj izjavi su:

a) evropska federacija kao daleka vizija zajedničke budućnosti evropskih država, a nipošto kao konkretni politički cilj iz kojeg bi proistekle neposredne obaveze nametnute učesnicima u evropskim integrativnim procesima. Stoga je moguće da današnji oblik EU mogu da prihvate kako zagovornici tako i protivnici federalativnog uređenja Europe.

b) razvoj zasnovan prvenstveno na konkretnim ekonomskim interesima učesnika u evropskim integracijama. To ne isključuje pozivanje na najopštije i najšire prihvaćene tekovine evropskog demokratskog razvoja, ali ne iziskuje opredeljivanje u tekućim ideoškim sporenjima, utoliko pre što pitanja unapređivanja političke demokratije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda, dakle pitanja čije rešavanje podrazumeva prethodno zauzimanje vrednosnih i ideoških stavova, spadaju u delokrug rada Saveta Evrope, organizacije koja je načelno izvan tokova evropskih ekonomskih integracija.

c) organski, spontani karakter evolucije evropskih integracija, bez unapred utvrđenih institucionalnih oblika i sa fleksibilnom organizacionom strukturu usklađenom sa prirodnom trenutno preovlađujućih zajedničkih ekonomskih interesa. Organski karakter uslovljava relativnu sporost evropskih integrativnih procesa, ali im zauzvrat obezbeđuje znatan stepen ireverzibilnosti; kako je u samoj Šumanovoj deklaraciji istaknuto, isprepletenost ekonomskih interesa ne dozvoljava vraćanje na niže, već prevaziđene stupnjeve integrisanosti evropskog privrednog prostora.

Sledeće godine šest evropskih država (Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg – istorijsko jezgro buduće EU) potpisale su ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik - European Coal and Steel Community (ECSC).⁹ Velika Britanija odbila je da pristupi Zajednici zato što nije želela da prihvati ograničenje suvereniteta koje je proisteklo iz nadnacionalnih ovlašćenja datih Visokoj upravi Zajednice. Za razliku od osnivačkih ugovora potonjih evropskih organizacija koje su imale za cilj ekonomsku integraciju država – potpisnica, ugovor o osnivanju Zajednice imao je određen rok važenja – bio je zaključen na 50 godina.¹⁰ Ovaj ugovor stupio je na snagu 23. jula 1952. godine; sledeće godine obrazovano je zajedničko tržište uglja, gvožđa i čelika na teritoriji država – članica Zajednice. Iste godine Zajednica je kao prva evropska međunarodna organizacija počela da ubire porez od privrednih subjekata na teritoriji država – članica. Pored već pominjane Visoke uprave sa nadnacionalnim ovlašćenjima, organi Zajednice bili su Savet ministara – telo koje su činili predstavnici vlada država – članica, kao i Sud Skupština Zajednice, koju su činili delegati parlamenta država – članica, kao i Sud Zajednice, koji je rešavao sporove u vezi sa pitanjima što se nalaze u nadležnosti Zajednice.

9 Videti: *History of the European Communities (1945 - 1957)**, www.en.wikipedia.org/wiki/Main_Page

10 Videti: *European Coal and Steel Community*, www.en.wikipedia.org/wiki/Main_Page -

Zajednice. Privremeno sedište organa Zajednice nalazilo se u Luksemburgu, dok se njena Skupština sastajala u Strazburu, gde je koristila zgradu Saveta Evrope.

Koristeći početni entuzijazam prema ideji ujedinjene Evrope, pobornici stvaranja nadnacionalnih evropskih struktura sastavili su nacrt ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici - European Defence Community (EDC). Ugovor je potpisana 27. maja 1952. godine; on je predviđao obrazovanje združenih oružanih snaga država – članica, kao i ponovo naoružavanje SR Nemačke pod okriljem Zajednice. Ovaj sporazum, međutim, nikada nije stupio na snagu; nakon njegovog odbacivanja od strane francuske Narodne skupštine odustalo se od tešnjeg vojnog povezivanja zapadnoevropskih država. Posledice ovog neuspeha u osmišljavanju jedinstvene evropske vojne organizacije vidljive su i danas u izraženoj neuverljivosti jedinstvene evropske spoljne i bezbednosne politike. Odbacivanje ugovora o stvaranju Evropske odbrambene zajednice presudno je uticalo i na napuštanje planova za stvaranje Evropske političke zajednice, koja je predlagana radi vršenja demokratske kontrole nad budućom jedinstvenom evropskom vojskom.

Problemi ograničavanja privrednog rasta Nemačke („ekonomskog razoružanja“) i reintegracije Rura u okvir nove nemačke države bili su uspešno prevladani stvaranjem Evropske zajednice za ugalj i čelik. Time, međutim, nisu bili uklonjeni svi uzroci posleratnog sukobljavanja Nemačke i Francuske – ostao je nerešen spor oko Sarske oblasti. Ta oblast je u prvim posleratnim godinama pretvorena u faktički francuski protektorat i integrisana u francuski privredni prostor. Istina, SAR je nominalno uživao političku samostalnost, ali je Francuska imala svog Visokog opunomoćenika sa širokim ovlašćenjima i kontrolisala spoljnu i bezbednosnu politiku SAR-a. Bilo je zabranjeno delovanje političkih stranaka koje su se zalagale za prisajedinjenje SAR-a Nemačkoj. Kako je velika većina stanovništva ove oblasti želela upravo vraćanje SAR-a u okvir nemačke države, zabrana političkih partija s takvim programskim opredeljenjem onemogućavala je konstituisanje demokratske uprave i bila stalni izvor nestabilnosti. Spor oko SAR-a opterećivao je ukupne francusko-nemačke odnose i bio izvor nestabilnosti u zapadnoj Evropi, što je dovelo do posredovanja drugih zapadnoevropskih država. Izložena sve većem pritisku saveznika iz tek obrazovanog NATO, Francuska je pristala na kompromis: Sarsku oblast trebalo je staviti pod kontrolu Zapadnoevropske unije; do potpisivanja mirovnog ugovora sa Nemačkom, spornom teritorijom upravljalo bi se na osnovu statuta čije bi sprovođenje nadgledao evropski opunomoćenik, koji bi za svoj rad odgovarao Savetu ministara Zapadnoevropske unije; SAR bi i dalje ostao u ekonomskoj uniji sa Francuskom. Iako je SR Nemačka prihvatile ovaj kompromis, stanovništvo SAR-a je na referendumu održanom 23. oktobra 1955. godine odbacilo predloženi statut, što je dovelo do vraćanja ove oblasti pod nemački suverenitet 1. januara 1957. godine. Doduše, uspeh nemačke diplomatijske politike bio je

plaćen ekonomskim i kulturnim ustupcima drugoj strani: Francuska je dobila pravo da do 1981. eksploratori rudnik uglja Warndt, kao i da izvrši kanalisanje pogranične reke Mozel, čime su znatno smanjeni transportni troškovi njenih čeličana u Loreni; sem toga, u školama u Sarskoj oblasti uvedeno je učenje francuskog kao prvog stranog jezika.

Evropska zajednica za ugalj i čelik formalno je prestala da postoji istekom njenog osnivačkog ugovora, 23. jula 2002. godine; imovinu (sem fondova namenjenih istraživačkoj delatnosti) i poslove Zajednice preuzeila je Evropska Unija. Ovo preuzimanje bilo je uređeno protokolom potpisanim uz ugovor iz Nice. Kako države – članice nisu na vreme ratifikovale ovaj ugovor, Savet ministara EU je posebnom odlukom (2002/596/EC) uredio pitanja vezana za prestanak rada Zajednice.

RIMSKI UGOVORI I EVROPSKA EKONOMSKA ZAJEDNICA

Evropska zajednica za ugalj i čelik dala je ne samo idejne prepostavke no i institucionalni obrazac potonjim oblicima povezivanja evropskih država. Ipak, ni ona, ni Savet Europe nisu imali ambiciozan cilj stvaranja jedinstvenog evropskog privrednog prostora, te zato njihova povest, bez obzira na najtešnju povezanost koja postoji između njihovog delovanja i nastanka sveobuhvatnih evropskih integracija, ne može biti smatrana delom institucionalne istorije EU. To, međutim, nije slučaj sa Evropskom ekonomskom zajednicom - European Economic Community (EEC), sa stvarnim institucionalnim prethodnikom EU. Rimskim ugovorima, potpisanim 25. marta 1957. godine, stvorene su dve nove evropske organizacije: upravo pomenuta EEZ i Evropska zajednica za atomsku energiju - European Atomic Energy Community (Euratom).¹¹ U preambuli ugovora o osnivanju EEZ navedeno je da su države potpisnice rešene da osnivanjem Zajednice polože temelje još tešnjem jedinstvu evropskih naroda.¹² Time se jasno izražava shvatanje da EEZ nije sama sebi cilj, da njeno osnivanje predstavlja samo prvi korak na putru stvaranja delotvornih evropskih nadnacionalnih institucija. U preambuli su u prvi plan stavljeni ekonomski ciljevi udruživanja šest država – potpisnica:

- podizanje životnog standarda i poboljšanje uslova rada njihovih naroda;
 - ostvarivanje ekonomskog napretka zajedničkom akcijom na uklanjanju prepreka koje dele Evropu;

11 Videti: History of the European Communities (1945 – 1957),
[www.en.wikipedia.org/wiki/Main_Page](http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page)

¹² Za tekst ugovora o osnivanju EEZ v. www.hri.org/docs/Rome57/ - 17k y

- usklađena aktivnost država - potpisnica radi obezbeđivanja stalnog privrednog rasta, uravnotežene trgovinske razmene i pravičnih uslova konkurenције међу privrednim subjektima iz država – potpisnica;
 - jačanje privrednog jedinstva država – potpisnica i njihov skladan razvoj uz smanjivanje razlika u stepenu razvijenosti između različitih oblasti i prevladavanje zaostalosti nerazvijenih područja;
 - vođenje zajedničke trgovinske politike koja bi doprinela ukidanju ograničenja u međunarodnoj trgovini;

Neke od ciljeva iz preambule osnivačkog ugovora, na primer ukidanje ograničenja u međunarodnoj trgovini, sama EEZ, a potom i EU, često će izneveravati u praktičnom delovanju; međutim osnovni cilj koji prožima ne samo osnivački ugovor nego i ukupno delovanje EEZ, ekonomsko povezivanje država – članica radi stvaranja jedinstvenog privrednog prostora, nikada nije bio napušten. Nova organizacija nije zamišljena kao zatvorena grupacija država koja ne može primati nove članove; zato se u preambuli osnivačkog ugovora nalazi i poziv drugim evropskim narodima koji sa državama – potpisnicama dele iste ideale mira, političke slobode i ekonomskog blagostanja, da se pridruže osnivačima. Ekspanzivnost, obaveza da se ne zatvara u sopstvene granice, tako je ugrađena u temelje EEZ i njene naslednice, EU; ona se, istina, nalazi u koliziji sa protekcionističkim duhom prisutnim u mnogim dokumentima EET i EU, a njihova osetljiva ravnoteža čini središnju temu istorije ovih organizacija.

Za ostvarenje navedenih ciljeva, osnivački ugovor daje EEZ tri osnovna instrumenta: zajedničko tržište, carinsku uniju i zajedničku ekonomsku politiku.¹³ Član 2 predviđa da je zadatak Zajednice da uspostavi zajedničko tržište na teritoriji država članica, kao i da obezbedi progresivno usaglašavanje nacionalnih ekonomskih politika država – članica. To je potrebno kako bi se delovanjem Zajednice podstakao skladan razvoj privrednih delatnosti, obezbedio trajan i uravnotežen privredni rast, povećala privredna i društvena stabilnost i postigao ubrzan rast životnog standarda i razvoj tešnjih odnosa među državama koje pripadaju Zajednici. Delokrug rada Zajednice stalno je proširivan, stepen poželjne ekonomske i društvene integracije podizan na viši nivo, dok se organizacija kretala u pravcu konstituisanja nadnacionalnog subjeta *sui generis*. Član 3 osnivačkog ugovora, više puta dopunjavan, svedoči da se delatnost Zajednice u potonjim decenijama nije ograničavala samo na ekonomsku sferu. Naime, delatnost Zajednice, u skladu sa vremenskim okvirom priloženim uz osnivački ugovor, obuhvata:

13 U analizi sadržaja osnivačkog ugovora korišćen je rezime ugovora sa sajta www.europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm - 36k y

- uklanjanje carinskih dažbina i kvantitativnih ograničenja u trgovini između država – članica, kao i drugih mera koje imaju takvo dejstvo;
- zajedničku trgovinsku politiku;
- stvaranje unutrašnjeg tržišta ukidanjem svih prepreka slobodnom kretanju roba, ljudi, usluga i kapitala na teritoriji država – članica;
- preduzimanje mera vezanih za pristup i kretanje ljudi na jedinstvenom unutrašnjem tržištu, predviđenih članom 100 C osnivačkog ugovora;
- zajedničku politiku u oblasti poljoprivrede i ribarstva;
- zajedničku politiku u oblasti saobraćaja;
- uvođenje sistema kojim se obezbeđuje nesmetano delovanje konkurenčije na jedinstvenom tržištu;
- ujednačavanje pravnih poredaka država – članica u meri potrebnoj za funkcionisanje jedinstvenog tržišta;
- politiku Zajednice u socijalnoj oblasti, koja uključuje delovanje Evropskog socijalnog fonda;
- jačanje ekonomске i društvene kohezije unutar Zajednice;
- politiku Zajednice u oblasti zaštite životne sredine;
- jačanje konkurentnosti industrije na teritoriji Zajednice;
- podsticanje istraživanja i tehnološkog razvoja;
- podršku osnivanju i razvoju transevropskih komunikacionih sistema;
- mere koje doprinose ostvarivanju visokog nivoa zdravstvene zaštite;
- mere koje doprinose kvalitetnom obrazovanju i procвату kulture u državama – članicama;
- politiku Zajednice o oblasti saradnje u razvojnim planovima;
- povezivanje prekomorskih zemalja i teritorija sa Zajednicom radi povećavanja trgovinske razmene i zajedničke podrške privrednom i društvenom razvoju;
- mere koje doprinose jačanju zaštite potrošača, kao i
- mere u oblasti obezbeđenja energije, unapređenja civilne zaštite i turizma.

Kao što se vidi, većina ingerencija poverenih Zajednici zaista se odnosi na ekonomsku oblast ili na ostvarivanje prepostavki za pravilno funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Međutim, nadležnosti Zajednice u oblasti zdravstva, nauke,

kulture ili obrazovanja ne mogu se svrstati ni u najšire shvaćen ekonomski domen. Na intenziviranje integrativnih procesa i širenje oblasti u kojima se oni odvijaju ukazuje i promena imena – Evropska ekomska zajednica vremenom je postala Evropska zajednica (EZ).

Zajedničko tržište zasnovano je na poštovanju „četiri slobode“: slobodnom kretanju ljudi, robe, usluga i kapitala. Njegovim delovanjem stvara se jedinstvena privredna oblast u kojoj postoji slobodna konkurenčija između preduzeća. Ono takođe pruža osnovu za ujednačavanje uslova pod kojima se odvija promet onih roba i usluga koje nisu obuhvaćene delatnošću Evropske zajednice za ugalj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju. Član 8 predviđa da će se jedinstveno tržište uvoditi postepeno, u toku prelaznog perioda koji će trajati 12 godina; taj period podeljen je na tri etape jednakе dužine; za svaku od ovih etapa predviđen je spisak specifičnih mera koje će Zajednica i države – članice preuzeti radi uvođenja jedinstvenog tržišta. Uz izuzetke sadržana u ugovoru, sve norme koje uređuju jedinstveno tržište moraju stupiti na snagu do isteka prelaznog razdoblja. Budući da je jedinstveno evropsko tržište zasnovano na načelu slobodne konkurenčije, osnivački ugovor EEZ zabranjuje sporazume kojima se ograničava proizvodnja i promet robe, kao i državne subvencije koje mogu uticati na trgovinu između država – članica Zajednice, čiji je cilj sprečavanje, ograničavanje ili ometanje slobodne konkurenčije; ugovorom su predviđeni značajni izuzeci od ovog načela, naročito u oblasti proizvodnje i prometa poljoprivrednih proizvoda. Obim i priroda izuzetaka ukazuju na kompromis između liberalnih ekonomskih načela sadržanih u osnivačkom ugovoru i pragmatičnih ekonomskih interesa država – potpisnica. Mere za uspostavljanje jedinstvenog tržišta i carinske unije primenjuju se i na prekomorske teritorije država – članica Zajednice, kako bi se podstakla trgovina i zajednički unapredio privredni i društveni razvoj tih zemalja.

Član 7 osnivačkog ugovora EEZ ukida sva količinska ograničenja i carinske dažbine u trgovini između država – članica. Njegovim odredbama uspostavlja se jedinstvena carinska oblast, pri čemu zajednička carinska stopa na nivou Zajednice zamenjuje ranije carinske stope pojedinačnih država. Uspostavljanje carinske unije prati i vođenje jedinstvene trgovinske politike na nivou Zajednice. Upravo prisustvo takve jedinstvene trgovinske politike, koju ostvaruju organi Zajednice sa nadnacionalnim ovlašćenjima a ne organi država – članica, čini suštinsku razliku između EEZ i Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu (European Free Trade Association - EFTA).

Samim osnivačkim ugovorom formalno se nameće državama – članicama obaveza vođenja jedinstvene politike u pojedinim oblastima. Članovi 38 – 47 sadrže odredbe o zajedničkoj poljoprivrednoj politici, članovi 74 – 84 određuju mere koje će Zajednica preuzimati u oblasti saobraćaja, a članovi 110 – 116 regulišu

pitanja vezana za zajedničku trgovinsku politiku. Međutim, delatnost Zajednice nije ograničena na oblasti izričito navedene u osnivačkom ugovoru. Naime, ukoliko bude neophodno da Zajednica, da bi obezbedila pravilno funkcionisanje jedinstvenog tržišta – jednog od njenih glavnih ciljeva, preduzme mere za koje nema izričitog ovlašćenja u osnivačkom ugovoru, Savet EEZ će jednoglasnom odlukom na predlog Komisije EEZ i po pribavljanju mišljenja Evropskog parlamenta preduzeti odgovarajuće mere (član 235). Time su stvorene institucionalne prepostavke, uz samorazumljiv uslov postojanja političke saglasnosti među državama – članicama, da EEZ proširi svoju delatnost van opsega predviđenog osnivačkim ugovorom, ostvarujući viši stepen ekonomske i – posredno – političke integracije od onog sadržanog u tekstu ugovora. To naglašava fleksibilnost njenog institucionalnog okvira, njegovu načelnu otvorenost prema razvojnim potrebama koje se nisu mogle sagledati u potpisivanju Rimskih ugovora. Primer praktičnog korišćenja ove mogućnosti predstavlja odluka iz oktobra 1972. godine da se na nivou Zajednice usaglasi jedinstvena politika u oblasti zaštite životne sredine i industrijskog razvoja.

Odredbe posvećene institucionalnom uređenju EEZ sadržane su u petom delu osnivačkog ugovora. Ustanove Zajednice i mehanizmi odlučivanja u njima zamišljeni su tako da odraze ne uvek lako ostvarljivu ravnotežu između posebnih nacionalnih interesa na jednoj i vizije evropskog jedinstva na drugoj strani. Ove ustanove su:

- Savet ministara EEZ,
 - Komisija EEZ,
 - Evropski parlament i
 - Sud EEZ

Savet ministara čine predstavnici vlada država – članica; jedino ovaj organ Zajednice ima pravo da odlučuje o meraima koje će se preduzeti na nivou Zajednice. Svojim sastavom on oлицава političku saglasnost država – članica. Zbog načela jednoglasnosti pri odlučivanju Savet ministara predstavlja nacionalne interese i deluje kao brana nadnacionalnim ambicijama drugih ustanova EEZ. Zahvaljujući tome što je moć odlučivanja usredsređena upravo u Savetu ministara koji odlučuje konsenzusom svih članova, EEZ je još uvek međunarodna organizacija, doduše sa neodređeno širokim spektrom delovanja i sa nadnacionalnim aspiracijama, a ne tvorevina federativno-konfederativnog tipa. Savetu ministara pomaže Komitet stalnih predstavnika (COREPER), koji priprema sednice Saveta i vrši poslove koje mu Savet poveri. Komisija je samostalan organ Zajednice; njeni članovi biraju se opštom saglasnošću vlada država – članica. U strukturi EEZ Komisija treba da predstavlja interes koji se ostvaruju na nivou Zajednice; ona deluje kao brana

uskogrudosti nacionalnih elita. Naravno, njen položaj je u institucionalnom i političkom pogledu slabiji od položaja Saveta ministara, no ona ipak ima ovlašćenja koja nisu svojstvena sekretarijatu ili drugom izvršnom telu klasičnih međunarodnih organizacija. Komisija raspolaže pravom analognom zakonodavnoj inicijativi u ustavnom uređenju nacionalnih država: Savet ministra može odlučivati samo o onim merama koje mu ona predloži. Ovaj organ stara se o izvršenju osnivačkog ugovora i odluka Saveta ministara. Komisija ima na raspolaganju širok spektar mera kojima može prinuditi države – članice i njihova preduzeća da poštaju propise donete na nivou Zajednice. Zbog ovih ovlašćenja karakterističnih za izvršnu vlast na nacionalnom nivou Komisija se ponekad poredi sa vladama nacionalnih država, mada treba naglasiti da su njena nadležnost, obim i priroda poslova kojima se bavi, a naročito mehanizmi prinudnog izvršenja njenih odluka, još uvek znatno drugačiji od analognih ustanova i mehanizama na nacionalnom nivou. Evropski parlament je ubedljivo najslabija institucija EEZ; ta slabost proističe kako iz stroga savetodavne prirode ovlašćenja koja su mu poverena, tako i iz činjenice da njegovi članovi nisu birani neposredno na opštim izborima, te im stoga nedostaje politička legitimacija koju imaju poslanici u nacionalnim parlamentima. Štaviše, Evropski parlament nije jedino savetodavno telo Zajednice; pored njega, savetodavnu ulogu ima i Ekonomski i socijalni komitet. Osnivački ugovor predviđao je i ustanovljenje Suda EEZ, koji rešava sporove vezane za primenu osnivačkog ugovora i odluka Saveta ministara. Zajednica ima i druge organe, čija se nadležnost tiče pojedinih užih oblasti delovanja organizacije. Tako u okviru EEZ deluju Evropski socijalni fond, koji treba da podstiče otvaranje novih radnih mesta i podizanje životnog standarda stanovništva, i Evropsku investicionu banku, koja treba da olakša privredni rast u državama – članicama kroz finansijsku podršku investitorima. U skladu sa Konvencijom o zajedničkim ustanovama, koja je potpisana i stupila na snagu istovremeno sa Rimskim ugovorima, Parlamentarna skupština i Sud postali su zajedničke ustanove EEZ i Evropske zajednice za atomsku energiju. A stupanjem na snagu Ugovora o spajanju ustanova iz 1967. godine Savet ministara i Komisija postali su zajednički organi sve tri evropske zajednice – EEZ, Evropske zajednice za atomsku energiju i Evropske zajednice za ugalj i čelik, uz dosledno sprovođenje načela budžetskog jedinstva u njihovom finansiranju.

Konstituisanje organa zajednica osnovanih Rimskim ugovorima brzo je završeno. Već 1958. godine osnovan je Komitet stalnih predstavnika kao pomoći organ Saveta ministara.¹⁴ Prvi sastanak Parlamentarne skupštine, zajedničkog organa sve tri evropske zajednice, održan je 19. marta iste godine; već od 13. maja poslanici u Skupštini raspoređeni su prema svojoj pripadnosti nekoj od grupacija

14 Podaci o istoriji EEZ dati su u članku *History of the European Communities (1958 - 1972)*, www.en.wikipedia.org/wiki/Main_Page

srodnih političkih stranaka a ne prema svom državljanstvu, čime je na simboličan način izražena njihova rešenost da rade na prevazilaženju nacionalnih podela unutar zajednica. Dve godine kasnije, zapadnoevropske države koje su ostale izvan Europe „šestorice“, naime Austrija, Danska, Norveška, Portugal, Švedska, Švajcarska i Velika Britanija, osnovale su Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu (EFTA). Tako su u Evropi početkom šezdesetih godina prošlog veka nastala dva sasvim različita privredna bloka: na jednoj strani EEZ sa proklamovanim ciljem stvaranja jedinstvenog tržišta i sa otvorenim izgledima za mnogo dalekosežnije procese ekonomski i političke integracije, na drugoj strani EFTA kao zona slobodne trgovine bez dubljeg ekonomskog povezivanja država članica. Nije trebalo dugo vremena da se ispolje prednosti ofanzivnijeg pristupa evropskim integracijama: u toku prve dve godine postojanja EFTA, Velika Britanija, Irska, Danska i Norveška podnеле su zahtev za prijem u evropske zajednice. Zahtev za prijem Velike Britanije naišao je na energično protivljenje Francuske. Širenju EEZ u tom trenutku stajali su na putu De Golova ambicija da igra što samostalniju ulogu u svetskoj politici i njegovo zaziranje od suviše bliskih veza Britanije sa SAD. Sredinom iste decenije došlo je do prve krize u funkcionisanju organa EEZ. Njeni uzroci su, s jedne strane u objektivno različitim ekonomskim interesima pojedinih država – članica, ali i u otporu jačanju nadnacionalnih svojstava procedura donošenja odluka u Savetu ministara EEZ. U središtu sukoba nalazila se zajednička poljoprivredna politika, koja je stupila na snagu 1962. godine, očigledno zato što je suprotnost interesa između država – proizvođača i država - potrošača poljoprivrednih proizvoda bila najizraženija. Naime, održavanje stabilnosti cena ovih proizvoda i konkurenntske sposobnosti njihovih proizvođača zahtevalo je velika finansijska sredstva, koja su mahom poticala iz država sa najrazvijenijom industrijom koje su ujedno bile i neto – uvoznici poljoprivrednih proizvoda. U prelaznom periodu odluke vezane za zajedničku poljoprivrednu politiku u Savetu ministara donošene su konsenzusom, te su u tom razdoblju interesi svih država bili u jednakoj meri zaštićeni. Po njegovom isteku odluke o merama koje ulaze u okvir ove politike donošene su većinom glasova članova Saveta ministara. Češće se dešavalo da francuska vlada, privržena interesima francuskih zemljoradnika i stočara, ostane usamljena u najvišem političkom organu Zajednice. Sem toga, u Francuskoj su tradicionalno bile jake snage – i na levici i na desnici – koje su se načelno suprotstavljale prenošenju dela suvereniteta na nadnacionalne organe evropskih zajednica. Pozivajući se na zaštitu nacionalnih interesa i izlazeći u susret nacionalističkom raspoloženju javnosti, francuska vlada povukla je svoje predstavnike iz organa EEZ izjavljajući da se oni neće vratiti sve dok se Francuskoj ne vrati pravo veta na njihove odluke. Suočene sa francuskom nepopustljivošću, ostale države – članice načinile su ustupak: sporazumom iz Luksemburga, postignutim 29. januara 1966. godine, omogućeno je državama – članicama da stave veto na odluke Saveta ministara kada se one

tiču pitanja od nacionalnog interesa za dotičnu državu. Ovo kompromisno rešenje zadalo je osetan udarac nastojajima da se izgrade evropske nadnacionalne ustanove. Ipak, EEZ je opstala, što svedoči o ireverzibilnosti pokrenutih integrativnih procesa.

Ubrzo po potpisivanju Rimskih ugovora uvidelo se da je delatnost tri evropske zajednice sa istovetnim članstvom srodnja i da je neracionalno postojanje posebnih organa za svaku organizaciju ponaosob. Stoga je – kako je već rečeno – 24. septembra 1963. postignut sporazum o spajanju izvršnih organa tri zajednice. Godinu dana kasnije, države – članice postigle su saglasnost da se obrazuje jedinstvena Komisija za sve tri ekonomski integracije u kojima su one učestvovali. Ova Komisija imala je devet članova – po dva iz Francuske, Nemačke i Italije i po jednog iz Belgije, Holandije i Luksemburga. Takvim sastavom Komisije učinjen je prvi korak ka napuštanju načela paritetnog predstavljanja država – članica u organima evropskih zajednica i ka uvažavanju razlika u veličini i ekonomskoj moći među njihovim članstvom. Napuštanje jednoglasnosti u odlučivanju i paritetnog predstavljanja država u organima EEZ predstavlja afirmaciju nadnacionalne prirode ove organizacije. Istovremeno, ono otvara perspektivu davanja neposredne demokratske političke legitimacije organima Zajednice i izgrađivanju federalativnih evropskih struktura. Ovaj proces još uvek se nalazi na početku, o čemu svedoče tekući sporovi oko reforme institucija i načina odlučivanja u EU. Spajanje ustanova tri evropske zajednice formalno je izvršeno Ugovorom o spajanju, potpisanim 8. aprila 1965. godine, koji je stupio na snagu 1. jula 1967. godine.

Već je naglašeno da je pitanje proširenja EEZ bilo aktuelno od njenog nastanka. De Golovo protivljenje prijemu Velike Britanije, politički i ekonomski najvažnije države među kandidatima za prijem, moglo je samo da odloži, ali ne i da zaustavi teritorijalnu ekspanziju Zajednice. Britanska vlada je 11. maja 1967. godine ponovo podnела zahtev za učlanjenje; slično su postupile i druge države čija je kandidatura ranije već bila odbijena. De Golov odlazak sa vlasti i promene u francuskoj politici prema evropskim integracijama koje su zbog toga usledile, uslovili su stvaranje povoljnije klime za uspeh pregovora. No, to ne znači da je dijalog, započet 30. juna 1970. godine bio lak: prošle su dve godine dok nije postignut sporazum. Najteže je bilo rešiti probleme vezane za evropsku poljoprivrednu politiku, koja nije odgovarala interesima Britanije kao velikog uvoznika hrane. Nije bilo jednostavno ni uskladiti načela Rimskih ugovora sa obvezama Britanije prema državama – članicama Komonvelta. Obe pregovaračke strane su, međutim, ispoljile istražnu političku volju da se dođe do sporazuma koji će uvažavati njihove najvažnije interese. Najzad, posle godinu i po dana međusobnih ubedivanja, potpisivanje ugovora o pristupanju četiri države – Britanije, Irske, Danske i Norveške – Zajednici obavljeno je 22. januara 1972. godine. Uskoro su u Irskoj, Danskoj i Norveškoj održani referendumi na

kojima su se građani ovih država izjašnjavali o pristupanju evropskim integracijama. U Britaniji referendum nije održan ni tada ni kasnije: tamošnja javnost bila je oštro podeljena, svest o britanskoj posebnosti u odnosu na Evropu vrlo jaka, a političke, ekonomske i kulturne veze sa SAD i državama Komonvelta odnosile su prevagu nad saznanjem o neophodnosti ulaska u evropske integrativne tokove. Političari koji su zastupali ideju pristupanja EEZ i tadašnja konzervativna vlada nisu bili spremni da rizikuju politički poraz na eventualnom neposrednom izjašnjavanju građana. U državama u kojima su održani referendumi rezultati su bili različiti: dok je u Irskoj pristupanje Zajednici dobilo impozantnu podršku (83,1% građana na referendumu održanom 10. maja 1972. godine), u Danskoj je ta podrška bila znatno umerenija (63,3% građana na referendumu održanom 2. oktobra iste godine), a u Norveškoj su pristalice članstva u Zajednici ostale u manjini (46,5% građana na referendumu održanom 25. septembra). Shodno ovim rezultatima, EEZ je od 1. januara 1973. godine imala devet država – članica.

Do sloma komunističkih režima u srednjoj i istočnoj Evropi još tri države bile su primljene u članstvo Evropske zajednice: Grčka, Španija i Portugalija.¹⁵ Za razliku od prvog kruga proširenja s početka sedemdesetih godina, u kojem nisu bile sporne ni politička legitimacija u smislu stabilnog funkcionisanja demokratskih ustanova, ni ekonomske performanse država - kandidata za prijem, već se pregovaralo samo o usklađivanju različitih ekonomske interesa, u slučaju ove tri sredozemne države moralo se voditi računa o delovanju oba ograničavajuća činioča. Grčka je već od 1961. godine imala status pridruženog člana EEZ; nestabilna politička situacija i opšta privredna nerazvijenost ometali su prijem Grčke, a višegodišnja vojna diktatura potpuno je udaljila ovu državu od evropskih integracija. Ubrzo po obnavljanju demokratije, Grčka je 12. juna 1975. godine podnела zahtev za prijem u Zajednicu. Uprkos snažne podrške stabilizaciji demokratije u ovoj državi i svesti da bi prijem u Zajednicu znatno doprineo institucionalnoj stabilnosti i uklanjanju mogućnosti rušenja demokratskog poretka, tadašnji stepen razvijenosti grčke privrede nije dozvoljavao njeno brzo i lako uključivanje u evropske ekonomske strukture. Grčka je postala član Zajednice tek 1. januara 1981. godine. Ovaj prijem nametnuo je državama – članicama EZ obavezu da se aktivnije uključe u rešavanje kiparske krize i u sređivanje ukupnih grčko-turskih odnosa. Naime, NATO je bio životno zainteresovan za sprečavanje sukoba između dva egejska suseda i za održavanje strateške ravnoteže između dva NATO-saveznika najisturenija prema Blaiskom istoku. S druge strane, EZ je prijemom Grčke nametnula sebi obavezu da zastupa i brani intetese svog novoprimaljenog člana. Izlaz iz ove neprirodne situacije zahtevao je uključivanje oba egejska suseda u evropske integracije, utoliko pre što

je Turska, još 1987. godine podnela formalni zahtev za članstvo u EZ. Međutim, prijem Turske pokreće načelna pitanja pripadnosti Turske evropskom kulturnom krugu kao prirodnom civilizacijskom okviru evropskih integracija, pored strahovanja od preplavljenosti evropskog tržista jeftinom radnom snagom iz Turske i manjkavosti turskih demokratskih institucija. Sve to uslovjava da Tursku očekuje ubedljivo najduži tranzicioni period – vreme prlagodavanja političkim i ekonomskim uslovima za članstvo u EU, kojem je u ovom trenutku teško sagledati kraj. U međuvremenu, po okončanju višedecenijskih desničarskih diktatura obe države Iberijskog poluostrva zajednički su podnele zahteve za prijem u EZ 1977. godine. I u njihovom slučaju tranzicioni period trajao je više godina; posebnu teškoću predstavlja je strah Francuske i Italije da će konkurenca mediteranskih poljoprivrednih proizvoda iz južnoevropskih država – kandidata ugroziti agrarni sektor njihovih privreda. Dve iberijske države postale su članice EZ 1. januara 1986. godine. To je bilo poslednje proširenje Zajednice pre raspada SSSR i njegovog vojnopoličkog bloka.

JEDINSTVENI EVROPSKI AKT – NA PRAGU EVROPSKE UNIJE

Institucionalna izgradnja EZ u razdoblju 1973 – 1993. godine odvijala se u znaku postupne afirmacije nadnacionalne prirode Zajednice, što je dovelo do prerastanja okvira postavljenih Rimskim ugovorima.¹⁶ Važna promena u unutrašnjem uređenju i dalje odstupanje od strukture tipične za druge međunarodne organizacije izvršeni su 1979. godine organizovanjem prvih neposrednih opštih izbora za Evropski parlament. Istina, ovo po sebi značajno političko dostignuće nije bilo praćeno znatnijim proširenjem nadležnosti parlamentarnog tela EZ: odluke je i dalje donosio Savet ministara EZ, organ koji se nalazio izvan bilo kakve kontrole Evropskog parlamenta i koga nisu obavezivale parlamentarne preporuke iz Strazbura. Stoga su neposredni izbori za Evropski parlament ostali u političkom smislu više niz posebnih nacionalnih izjašnjavanja, održavanih istovremeno na teritoriji svih država – članica, nego konsultovanje jedinstvenog evropskog biračkog tela. Takvo stanje ima za posledicu mali odziv birača i prevlast nacionalnih tema nad opštitevropskim tokom predizborne kampanje. Iz tih razloga opšti i neposredni izbori za Evropski parlament nisu dali onaj doprinos federalizaciji evropskih političkih struktura kakav su mogli dati u drugaćijem institucionalnom kontekstu.

Početkom osamdesetih godina prošlog veka među državama – članicama postojalo je rasprostranjeno uverenje da su iscrpljene mogućnosti razvoja evropskih integracija sadržane u Rimskim ugovorima. Istovremeno, u poslovnim i političkim krugovima širilo se nezadovoljstvo postignutim stepenom jedinstva

15 Podaci o širenju EZ do usvajanja Kopenhagenskih kriterija nalaze se u članku *History of the European Communities (1973 - 1993)*, www.en.wikipedia.org/wiki/Main_Page

16 Razvoj koji je doveo do stvaranja EU opisan je u članku citiranom u prethodnoj napomeni, kao i članku *The Single European Act*, www.europa.eu/scadplus/treaties/singleact_en.htm - 29k

evropskog tržišta i zabrinutost zbog nedovoljne konkurentnosti evropskih privreda u poređenju sa privredama SAD i Japana. Najzad, povećanje broja članova EZ činilo je neophodnim reformu načina odlučivanja u organima Zajednice: smanjenje broja pitanja o kojima se odlučuje jednoglasno i povećanje broja pitanja o kojima se odlučuje kvalifikovanom većinom glasova. Navedeni činioци uslovili su povećanu spremnost država – članica da pristupe obimnjem preuređenju kako odnosa unutar Zajednice, tako i samih njenih ustanova, procesu iz kojeg je nastala EU. Najpre je, pozivajući se na političku legitimnost stečenu na evropskim izborima održanim 1984. i prekoračujući ovlašćenja koja su mu poverena Rimskim ugovorima, Evropski parlament na predlog Altiera Spinellija, poslanika iz Italije, izabrao parlamentarni odbor za institucionalna pitanja i poverio mu izradu nacrtu novog ugovora koji bi zamenio tada važeće Rimske ugovore i utemeljio EU. Nacrt ugovora za prihvatanje ovog nacrtu, 31 poslanik glasao je protiv njegovog usvajanja, a 43 poslanika izdržalo se od glasanja). Ovaj nacrt imao je za uzor predlog o stvaranju Evropske političke zajednice iz pedesetih godina i – poput svog prethodnika – nije dobio podršku država – članica. Neuspelih inicijativa Evropskog parlamenta – predstavljao je poraz političkih snaga koje su se zalagale za bržu izgradnju evropskih federalativnih struktura; međutim, njen neuspeli nije uklonio nerešena pitanja funkcionalisanja institucija Zajednice, niti je ublažio razočaranje dotadašnjih prednosti. Umereniji predlozi Komisije EZ, koji su, međutim, takođe podvlačili potrebu veće ekonomске i političke kohezije unutar EZ i uspostavljanja efikasnijih mehanizama donošenja odluka u njenim organima, naišli su na nepopustljiv otpor Velike Britanije. Zatim je na predlog nemačkog i italijanskog ministra spoljnih poslova, Hansa Dietricha Genschera i Emilia Colomba, 19. juna 1983. godine u Štutgartu usvojena svečana izjava u kojoj su države – članice iznеле ciljeve koje treba postići prilikom reforme odnosa između pojedinih organa Zajednice, davanja proširenih ovlašćenja Zajednici i jačanja političke saradnje među njenim članicama. Šefovi država i vlada država – članica na sastanku Saveta Zajednice, održanom u Fontenblou (Francuska) 25. i 26. juna 1984. godine, obavezali su se da razmotre napredak ostvaren u ovim oblastima i donesu odluku o eventualnom pristupanju izradi novog ugovora o stvaranju EU. Ova izjava otvarala je perspektivu stvaranja nadnacionalne Evropske unije, ali po sebi nije imala obavejući karakter, te su je kao politički dokument mogli prihvati i protivnici političkog Dodge; to telo trebalo je da razmotri institucionalne probleme Zajednice. Komitet je u svom izveštaju pozvao Savet da sazove međuvladinu konferenciju na kojoj bi se vodili pregovori o preuređenju Zajednice. Sledeće godine je Komisija EZ, na

predlog svog predsednika Jacquesa Delorsa, objavila Belu knjigu o funkcionalisanju unutrašnjeg evropskog tržišta; u tom dokumentu predloženo je usvajanje 279 propisa neophodnih da bi se završila izgradnja jedinstvenog evropskog tržišta. Na sastanku Saveta EZ održanom u Milanu 28. – 29. juna 1985. godine usvojen je predlog da se održi međuvladina konferencija; ona je zasedala u Luksemburgu i Hagu od 9. septembra 1985. do 28. februara 1986. godine. Na njoj je usvojen Jedinstveni evropski akt (*Single European Act*), kojim su prvi put znatnije iznenjene odredbe Rimskih ugovora na kojima se zasnivao dotadašnji razvoj Zajednice. Ugovor o Jedinstvenom evropskom aktu potpisali su u Luksemburgu 17. februara 1986. godine ministri spoljnih poslova devet država – članica; ministri Italije, Danske i Grčke potpisali su ga 29. februara u Hagu. Ugovor je stupio na snagu 1. jula 1987. godine.

Pomenuta međuvladina konferencija stavila je sebi u zadatak da pruži novi zamah procesu evropske integracije, kako bi se dovršilo stvaranje jedinstvenog evropskog tržišta. Taj cilj nije bilo moguće postići bez reforme institucija Zajednice, pre svega bez većinskog odlučivanja u Savetu Zajednice, koje bi uklonilo mogućnost da pojedine države – članice, štiteći sopstvene kratkoročne interese, blokiraju donošenje odluka neophodnih za funkcionalisanje jedinstvenog tržišta. Efikasniji proces odlučivanja zahtevao je ne samo promenu proceduralnih normi koje regulišu rad organa Zajednice i proširenje kruga pitanja o kojima se odlučuje kvalifikovanom većinom glasova, već i promenu ovlašćenja tih organa, kao i promenu njihovih međusobnih odnosa. S druge strane, u državama – članicama jačalo je uverenje da dalji razvoj Zajednice nije moguć bez minimuma spoljnopolitičke saradnje, bez zajedničkih osnova spoljne i bezbednosne politike. Ugovor koji je trebalo da proistekne iz rada konferencije morao je, pored elemenata zajedničke spoljne i bezbednosne politike, da sadrži konkretnе izmene Rimskih ugovora, naročito odredbi koje se odnose na postupak donošenja odluka u Savetu Zajednice, ovlašćenja Komisije i Evropskog parlamenta i preraspodelu nadležnosti između Zajednice i država – članica.

U preambuli Ugovora¹⁷ ističe se rešenost država – članica da potpuno preurede svoje međusobne odnose radi stvaranja EZ. U preambuli se takođe naglašava jedinstven karakter ugovora, koji sadrži kako odredbe o zajedničkom delovanju u oblasti spoljne politike tako i odredbe koje se tiču Zajednice. Ugovor ima dva osnovna cilja: poboljšanje ekonomске i socijalne situacije u državama – članicama davanjem većih nadležnosti Zajednici i obezbeđivanje nesmetanog delovanja organa same Zajednice tako što će se njenim ustanovama omogućiti da vrše svoja ovlašćenja u skladu sa interesima Zajednice. U preambuli se ističe

17 Puni tekst Ugovora o Jedinstvenom evropskom aktu nalazi se na sajtu www.ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf

kontinuitet u razvoju evropskih integracija i posebno podvlači da se ostvarenje evropske ideje, postignuti rezultati EEZ i potrebe budućeg razvoja evropskih integracija, kao i povećanje značaja neposredno biranog Evropskog parlamenta podudaraju sa željama demokratskih naroda Evrope, izraženim posredstvom Podseća se da su se šefovi država ili vlada još na pariskoj konferenciji održanoj od 19. do 21. oktobra 1975. godine saglasili da je jedan od ciljeva Zajednice postupno odluku Evropskog saveta donetu na sastanku u Bremenu 5. decembra 1975. godine o uvođenju Evropskog monetarnog sistema, kao i na mere koje su preduzeli organi Zajednice i centralne banke država – članica radi njenog sprovođenja.

Član 1 Jedinstvenog evropskog akta (JEA) određuje da Evropska zajenica i Evropska organizacija za političku saradnju (*European Political Co-operation*), koja se ovim Aktom uspostavlja, imaju za cilj zajedničko delovanje radi ostvarenja konkretnog napretka u procesu stvaranja EU. Evropski savet, i dalje najviši organ Zajednice, čine šefovi država ili vlada članica, kao i predsednik Komisije EZ; njima u radu pomažu ministri spoljnih poslova država – članica i članovi Komisije EZ (član 2 JEA). Ovom odredbom se formalno izjednačava položaj predsednika Komisije EZ s položajem šefa države ili vlade države – članice; razumljivo je da stvarna politička težina ovih političkih položaja još dugo neće biti ista, kao što ni ostale ustanove EU još uvek nemaju, niti će u doglednoj budućnosti imati, politički autoritet i legitimnost koju uživaju nacionalni politički činiovi, ali je važno uočiti trend koji vodi formalnoj institucionalizaciji nosilaca nadnacionalnih ovlašćenja i njihovom makar formalnom izjednačavanju sa nosiocima političke vlasti na nacionalnom nivou. O istom trendu institucionalizacije svedoči i obaveza Evropskog saveta da se sastaje bar dva puta godišnje. Konkretnе promene ovlašćenja i procedure organa Zajednice nisu suviše brojne i date su u vidu amandmana uz odgovarajuće odredbe osnivačkih ugovara evropskih zajednica.

Najvažnije odredbe JEA (član 13) tiču se obaveze EZ da preduzme konkretnе mere kako bi se do 31. decembra 1992. godine stvorilo jedinstveno tržište na teritoriji svih država – članica, privredni prostor bez unutrašnjih granica u kojem će se obezbediti slobodno kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala. Komisija je dužna da izvesti Savet o napretku ostvarenom u procesu uspostavljanja jedinstvenog tržišta. Savet će, odlučujući o tome kvalifikovanom većinom glasova, preuzimati mere i donositi uputstva kako bi se u svim privrednim sektorima postigao uravnotžen napredak u pravcu uspostavljanja jedinstvenog tržišta. Pri predlaganju ovih mera Komisija će uzeti u obzir napor koji pojedine privrede moraju uložiti da bi se prilagodile uslovima poslovanja na jedinstvenom tržištu i predložiti mere za olakšanje tih napora. Ako predložene mere predstavljaju odstupanje od načela

jedinstvenog tržišta, one mogu imati samo privremen karakter; one takođe moraju biti takve da izazovu najmanji mogući poremećaj na jedinstvenom evropskom tržištu (član 15 JEA). O izmeni ili ukidanju carina na jedinstvenom tržištu, kao i o nizu drugih pitanja značajnih za funkcionisanje jedinstvenog tržišta o kojima se ranije odlučivalo konsenzusom Savet će ubuduće odlučivati kvalifikovanom većinom glasova nakon razmatranja odgovarajućeg predloga Komisije (član 16 JEA). Bez takvog proširenja kruga pitanja o kojima Savet odlučuje kvalifikovanom većinom glasova o konkretnim ekonomskim interesima vezanim za zaštitu pojedinih sektora nacionalnih privreda, proces formiranja jedinstvenog tržišta bio bi znatno usporen, ako ne i sasvim zaustavljen.

Ali ta praktična neophodnost zamene konsenzusa većinskim odlučivanjem imala je za posledicu novo udaljavanje strukture EZ od modela međunarodnih organizacija, naglašavanje nadnacionalnog karaktera Zajednice i njeno prerastanje u subjekta međunarodnog prava *sui generis*, do tada nepoznatog u diplomatskoj istoriji sveta. Odlučujuća etapa na tom putu pređena je još pre formalnog uspostavljanja EU, zaključenjem ugovora iz Maastrichta; upravo u osamdesetim godinama prošlog stoljeća, u doba rastućeg nezadovoljstva tempom i dometim evropskih integracija, izvršen je presudan prođor ka uspostavljanju novog institucionalnog okvira olicenog u današnjoj EU. Bez svesti o krizi i neizbežnosti prihvatanja njenog izazova jedinstven ekonomski, a sve više i socijalni, kulturni, pa i politički evropski prostor svakako ne bi bio izgrađen. Ova činjenica stalno se mora imati na umu ako se ne želi pihvatiti neopravdano pesmistički pogled na budućnost evropskih integracija u kontekstu neuspelog usvajanja Evropskog ustava.

Savet će, pak, konsenzusom usvajati, po pribavljenom mišljenju Evropskog parlamenta, mere za usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u oblasti taksi na prenos vlasništva, akciza i drugih vidova posrednog oporezivanja, u meri u kojoj je takvo usklađivanje potrebno za uspostavljanje i nesmetano delovanje jedinstvenog tržišta (član 17 JEA). Pri izradi predloga mera za usklađivanje nacionalnih zakonodavstava, Komisija će se rukovoditi načelom ostvarivanja visokog nivoa zdravstvene zaštite i zaštite životne sredine. Ostavljena je mogućnost da države – članice u ovim oblastima primenjuju nacionalne standarde ukoliko Komisija proceni da primena nacionalnih standarda nema za cilj arbitarnu diskriminaciju ili prikriveno ograničenje trgovine između država – članica. Protiv države koja koristi zdravstvene i ekološke standarde za ostvarenje neopravdane zaštite sopstvenih proizvoda i usluga Komisija ili druga država – članica može podneti tužbu Sudu EZ (član 18 JEA).

Uzimajući u obzir dotadašnja iskustva delovanja Evropskog monetarnog sistema, organi Zajednice preduzimaće dalje mere radi postizanja veće konvergentnosti ekonomске i monetarne politike država – članica. Ova elastična

formulacija član 20 JEA ne zatvara vrata ostvarenju potpune monetarne unije uvođenjem jedinstvene monete, ali takvu uniju ne nameće kao uslov daljeg članstva u EZ; najveća moguća fleksibilnost bila je neophodna kako bi se sprečila trajna podela unutar Zajednice na pristalice i protivnike monetarnog jedinstva.

Države – članice saglasne su da je potreban veći stepen usklađenosti nacionalnih zakonodavstava u oblasti zaštite zaposlenih od zdravstvenih i bezbednosnih rizika na radnom mestu. Da bi se takvo usklađivanje postiglo, Savet mišljenja Ekonomskog i socijalnog komiteta, kvalifikovanom većinom glasova usvojiti direktive koje sadrže minimalne standarde u ovoj oblasti (član 21). Ove direktive ne mogu, međutim, nametati pravna, upravna ili finansijska ograničenja koja bi unazadila razvoj malih i srednjih preduzeća. Takođe je predviđena mogućnost uspostavljanja dijaloga između predstavnika zaposlenih i preduzetnika na evropskom nivou; ovaj dijalog može, ukoliko takav ishod zainteresovane strane smatraju poželjnim, dovesti do zaključenja kolektivnih sporazuma na nivou Zajednice (član 22).

U okviru podsticanja skladnog privrednog razvoja na teritoriji Zajednice njeni organi mogu preuzimati mere za jačanje ekonomske i socijalne kohezije unutar EZ. Poseban cilj takvih mera biće smanjivanje jaza između privredno nerazvijenih oblasti i drugih regiona unutar Zajednice. Ovo ovlašćenje predstavlja zametak konzistentne politike regionalnog razvoja koja se vodi u EU. Države – članice moraju prilikom koncipiranja i vođenja sopstvene ekonomske politike uzeti u obzir, pored drugih ciljeva sadržanih u Rimskim ugovorima, potrebu skladnijeg uklanjanja neuravnoteženost regionalnog razvoja, brži napredak zaostalih područja i njihovo strukturno prilagođavanje uslovima jedinstvenog tržišta, kao i privredno oživljavanja industrijskih oblasti sa zastarem tehnologijom, osniva se Fond za evropski regionalni razvoj. Kada JEA stupi na snagu, Komisija će Savetu podneti sveobuhvatni predlog izmena u strukturi i načinu delovanja strukturnih fondova na nivou Zajednice, kako bi se omogućila racionalnija upotreba raspoloživih finansijskih sredstava, povećala efikasnost njihovog rada i obezbedila njihova bolja međusobna usklađenost.

Jačanje naučne i tehnološke osnove evropske industrije i povećanje njene konkurentnosti na međunarodnom tržištu predstavlja jedan od prioritetskih ciljeva EZ (član 24). Da bi se on ostvario, Zajednica će podržavati naučno-istraživački rad u preduzećima (uključujući mala i srednja preduzeća), istraživačkim centrima i na univerzitetima, podsticati njihovu međusobnu saradnju kako bi preduzeća u najvećoj meri iskoristila mogućnosti koje im pruža jedinstveno tržište na teritoriji Zajednice, posebno posredstvom stvaranja mogućnosti da u javnim nabavkama i

radovima učestvuju preduzeća iz svih država – članica, određivanja jedinstvenih proizvodnih standarda i uklanjanja pravnih i poreskih prepreka za saradnju. Posebna pažnja će se pokloniti vezivanju zajedničkih napora u domenu naučnog i tehnološkog razvoja za uspostavljanje jedinstvenog tržišta i sprovođenje politike Zajednice u oblasti trgovine i obezbeđenja nesmetane konkurenkcije. U okviru svoje naučno-istraživačke i razvojne politike EZ će podsticati realizaciju zajedničkih naučno-istraživačkih programa, širenje i primenu njihovih rezultata, saradnju između preduzeća, istraživačkih centara i univerziteta, obuku naučno-istraživačkog osoblja, kao i njihovu što veću pokretljivost na teritoriji Zajednice. Države – članice će, u dogovoru sa Komisijom, međusobno usklađivati mere i programe u ovoj oblasti, koji se sprovode na nacionalnom nivou. Komisija može, u dogovoru sa državama – članicama, preuzimati mere za podsticanje takve saradnje. EZ će usvojiti višegodišnji okvirni program svoje delatnosti u ovoj oblasti, u kojem će se nalaziti ciljevi naučnog i tehničkog razvoja, prioriteti među tim ciljevima, glavni pravci planiranih aktivnosti Zajednice, kao i utvrđena pravila za učešće Zajednice u finansiranju naučno-istraživačke delatnosti i raspodelu ovih sredstava na pojedine programe istraživanja. Okvirni program može biti prilagođen promjenjenoj situaciji ili dopunjjen novim istraživačkim projektima. Pored okvirnih programa, JEA poznaje i detaljne programe istraživanja u pojedinim naučnim granama i sadrži odredbe o učešću Zajednice u njihovom finansiranju.

U oblasti zaštite životne sredine (član 25 JEA) delovanje Zajednice treba da ostvari sledeće ciljeve:

- očuvanje, zaštitu i unapređenje kvaliteta životne sredine;
- zaštitu ljudskog zdravlja, te
- obezbeđenje racionalnog i opreznog korišćenja prirodnih bogatstava.

Ovo delovanje zasnivaće se na preduzimanju preventivnih mera pre nego što životna sredina bude ugrožena, na otklanjanju štete pričinjene životnoj sredini na mestu gde je takva šteta nastala, kao i na načelu da zagađivač mora da plati troškove saniranja životne sredine zagađene njegovim radnjama. Pri preduzimanju pojedinačnih mera u ovoj oblasti EZ će voditi računa o raspoloživim naučnim i tehničkim podacima, ekološkim prilikama u različitim evropskim regionima, potencijalnoj koristi i šteti od preduzimanja ili nepreduzimanja konkretne mere, te privrednom i društvenom razvoju Zajednice u celini i uravnoteženom razvoju njenih regiona. Ova delatnost obavljaće se u meri u kojoj se navedeni ciljevi mogu lakše ostvariti na nivou Zajednice nego pojedinačnim delovanjem država – članica. Zajednička ekološka politika ne sprečava države – članice da preduzimaju i druge mere ekočoške zaštite. U okviru svojih nadležnosti Zajednica i države – članice mogu ostvarivati saradnju sa trećim državama u oblasti zaštite životne sredine. U

tom cilju Zajednica može zaključivati međunarodne ugovore sa trećim državama, što ne utiče na sposobnost država – članica da o istim pitanjima vode pregovore i zaključuju ugovore sa trećim državama. Pored nesporognog subjektiviteta država – članica, ovde jasno dolazi do izražaja međunarodnopravni subjektivitet EZ – njena sposobnost da zaključuje ugovore koji obavezuju države – članice. O merama ekološke zaštite Savet odlučuje konsenzusom, na osnovu predloga Komisije i po obavljenim konsultacijama sa Evropskim parlamentom. Sam Savet može odrediti pitanja iz ove oblasti o kojima se odluka donosi kvalifikovanom vežnom glasova. Uočava se razlika u odnosu na pitanja vezana za uspostavljanje i funkcionalisanje jedinstvenog tržišta, o kojima se u načelu odlučuje kvalifikovanom većinom glasova. To pokazuje da je u vreme usvajanja JEA uspostavljanje jedinstvenog tržišta imalo apsolutni prioritet nad drugom oblastima delovanja EZ. Ipak, unošenje ostvarivanja ekoloških, dakle prevashodno neekonomski ciljeva u delokrug rada organa Zajednice predstavlja važnu etapu na putu prerastanja EZ u političku uniju.

Još naglašenje politički karakter imaju odredbe JEA koje se odnose na saradnju država – članica EZ u spoljnopoličkoj oblasti. Države – članice se, naime, obavezuju da nastoje da zajednički formulišu i sprovode jedinstvenu evropsku spoljnu politiku (član 30). One će se međusobno obaveštavati i konsultovati o svim spoljnopoličkim pitanjima od opšteg interesa, kako bi što delotvornije zajednički uticale na njihovo rešavanje putem usklađivanja i približavanja stavova o tim pitanjima, kao i putem preduzimanja zajedničkih spoljnopoličkih akcija. One moraju obaviti međusobne konsultacije pre nego što zauzmu končan stav o nekom od tih pitanja. Pri izgrađivanju stavova i preduzimanju pojedinih spoljnopoličkih mera one će u punoj meri uzimati u obzir stavove drugih država – članica, uvažavajući poželjnost prihvatanja i sprovodenja zajedničkih evropskih spoljnopoličkih opredeljenja. Da bi ojačale sposobnost zajedničkog delovanja na spoljnopoličkom planu, države – članice će obezbediti postepeno izgradnju na i određivanje zajedničkih načela i ciljeva u ovoj oblasti. Utvrđivanje zajedničkih stavova predstavlja tačku prema kojoj se orientišu konkretni spoljnopolički potezi država – članica. One će takođe nastojati da izbegnu zauzimanje stavova ili preduzimanje akcija koje mogu umanjiti delotvornost Zajednice kao kohezivnog faktora u međunarodnim odnosima i unutar međunarodnih organizacija. Ministri spoljnih poslova država – članica i jedan član Komisije (zametak evropskog ministra tekućih spoljnopoličkih pitanja. Ta pitanja može takođe razmatrati i Savet EZ. U proces ostvarivanja spoljnopoličke saradnje biće uključena u punoj meri i Komisija EZ. Države – članice će se uzdržavati, u meri u kojoj to bude bilo moguće, od preduzimanja pitanjima ili onemogućiti zajedničko spoljnopoličko delovanje. One će takođe obezbediti što punije učešće Evropskog parlamenta u procesu

izgrađivanja i sprovođenja zajedničke evropske spoljne politike. Država koja predsedava EZ će redovno obaveštavati Evropski Parlament o spoljnopoličkim pitanjima koja se razmatraju u okviru ostvarivanja evropske spoljnopoličke saradnje; ona će obezbediti da u procesu definisanja evropske spoljne politike u punoj meri budu uzeti u obzir stavovi Evropskog parlamenta. Spoljna politika EZ mora biti usklađena sa politikom dogovorenom u okviru evropske spoljnopoličke saradnje. Predsedništvo i Komisija u okviru svojih nadležnosti imaju posebnu odgovornost za postizanje i održavanje takve usklađenosti.

Države – članice smatraju da će tešnja saradnja u rešavanju problema evropske bezbednosti doprineti jačanju evropskog identiteta; one će stoga više usklađivati svoje stavove o političkim i ekonomskim aspektima evropske bezbednosti. One su odlučne da ostvare tehnološke i industrijske prepostavke neophodne za svoju sopstvenu bezbednost. U tom cilju one će preduzimati mere neophodne za nacionalnom nivou tako i – kada to bude pogodno – u za to nadležnim kako na nacionalnom nivou tako i – kada to bude pogodno – u za to nadležnim ustanovama i organima EZ. Odredbe JEA ne sprečavaju države – članice u ostvarivanju tešnje bezbednosne saradnje u okviru Zapadnoevropske unije ili NATO.

U međunarodnim telima i na međunarodnim konferencijama u čijem radu učestvuju, države – članice će nastojati da zauzmu zajedničke stavove o spoljnopoličkim i bezbednosnim pitanjima. Ako u međunarodnim telima i na međunarodnim konferencijama ne učestvuju sve države – članice, države – učesnice moraju u punoj meri uzeti u obzir stavove dogovorene u okviru ostvarivanja evropske spoljnopoličke saradnje. Države – članice i Komisija EZ će – putem međusobne pomoći i razmene informacija – intenzivirati saradnju između predstavnika EZ i država – članica akreditovanih u trećim državama ili međunarodnim organizacijama.

Organizacionom za evropsku spoljnopoličku saradnju predsedava država koja predsedava Savetom EZ. Država koja predsedava Organizacionom odgovorna je za pokretanje inicijative za zajedničko delovanje država – članica, kao i za zastupanje zajedničkih stavova u trećim državama i međunarodnim organizacijama. Ona je takođe odgovorna za rad Organizacione, naročito za utvrđivanje vremena, mesta i dnevnog reda sastanaka, kao i za njihovo sazivanje i organizovanje. Politički direktori ministarstava spoljnih poslova država – članica održavaće redovne sastanke Političkog komiteta radi održavanja kontinuiteta rada Organizacione, podsticanja njenih aktivnosti i pripreme sastanaka ministara spoljnih poslova. Politički komitet ili, ako je to neophodno, sastanak ministara spoljnih poslova može se na zahtev države – članice sazvati u roku od 48 časova. Na zahtev Političkog komiteta mogu se sastajati radne grupe za reazmatranje pojedinih spoljnopoličkih pitanja. Sekretariat Organizacione, sa sedištem u Briselu, pomaže državi koja predsedava

Organizacijom u *pripremanju* sastanaka njenih organa i u sprovođenju njihovih odluka. Pet godina po stupanju na snagu JEA ugovorne strane će razmotriti da li je potrebna izmena njegovih odredbi koje se odnose na Organizaciju za evropsku spoljнополитичку saradnju.

Jasno se uočava kvalitativna razlika u stupnju ekomske i političke kohezije država – članica buduće EU. Možda je zaista preterano govoriti o Uniji kao o *ekonomskom džinu i političkom patuljku*, ali ostaje činjenica da se političko jedinstvo unutar Unije ostvaruje znatno teže i nepotpuni nego relativno skladno funkcionisanje jedinstvenog evropskog tržišta. Tvorci JEA, kao i svih potonjih dokumenata EU o spoljнополитičkoj i bezbednosnoj saradnji bili su razapeti između želje za ispoljavanjem što čvršćeg političkog jedinstva i samostalnim istupanjem EU u međunarodnim odnosima na jednoj strani, i realistične procene različtoga pristupa pojedinim spoljнополитичkim pitanjima. Kad god je Unija, uprkos neprevaziđenim razlikama u gledanju na pojedine probleme u međunarodnim odnosima, želela da demonstrira političko jedinstvo država – članica, ishod je bio višak opštih principa i manjak konkretnog spoljнополитičkog delovanja. Neefikasnost evropskog posredovanja u jugoslovenskoj krizi početkom devedesetih godina minulog veka samo je ogolio ono što je implicitno sadržano u odredbama JEA koje se odnose na spoljнополитičku saradnju država – članica EZ; naime, nepremostiv jaz između ambiciozno zamišljene jedinstvene evropske spoljne politike i nespremnosti nacionalnih država da se odreknu sopstvenih spoljнополитičkih tradicija i tradicionalno viđenih interesa u korist novog, evropskog spoljнополитičkog identiteta. Iako je navedenim odredbama o spoljнополitičkoj saradnji uspostavljen delotvoran i obavezujući mehanizam konsultacija o spoljнополитичkim pitanjima, nema pravne obaveze da se izgradi jedinstvena politika u odnosu na pitanje koje je predmet konsultacija. Organi EZ (Savet, Evropski parlament, Komisija), istina, razmatraju spoljнополitička pitanja i nastoje da izgrade konsenzus o njima, ali o tim pitanjima ne donose odluke analogne odlukama koje se tiču jedinstvenog tržišta, obavezujuće za države – članice. Oni ne raspolažu nikavim izvršnim ovlašćenjima koja bi omogućila sprovođenje utvrđene jedinstvene evropske spoljne politike. U takvim okolnostima nezamislivo je odlučivanje o spoljнополитичkim pitanjima kvalifikovanom većinom glasova, postupkom koji se primenjuje u odlučivanju o sve većem broju pitanja neposredno ili posredno vezanih za funkcionisanje jedinstvenog tržišta.

Međutim, koliko god da je bilo (i još uvek jeste) nerealno očekivati brzu afimaciju jedinstvenog istupanja EU u međunarodnim odnosima, još je nrealnija nada (koju su, pored ostalih, gajili merodavni spoljнополitički odlučioci u Srbiji tokom devedesetih godina XX veka) da će se EU raspasti usled neslaganja u spoljнополитичkim pitanjima. Ekonomski interesi, zasnovani na prednostima

jedinstvenog tržišta, mnogo su jači od bilo kakvih posebnih, nacionalnih spoljнополitičkih interesa, tradicija, sklonosti. Što je još važnije, ekomske spone među državama – učesnicama u procesu evropske integracije progresivno jačaju: ono što nije bilo moguće u slučaju jugoslovenske krize još je manje moguće u slučaju kosovske. Uostalom, i odsustvo spoljнополitičke solidarnosti unutar EU ima svoje granice: ma kolika bila neslaganja u viđenju pojedinih međubarodnih problema, ona nemaju ničeg zajedničkog sa spoljнополitičkim sukobima iz prošlosti. Nijedna članica EU nije 1999. godine podržala SR Jugoslaviju, iako su neke od njih imale izvesne rezerve prema bombardovanju njene teritorije bez odluke Saveta bezbednosti OUN; niko iz EU nije podržavao Irak 2003. godine, mada su se neke njene članice protivile oružanom napadu na tu državu. U slučaju spoljнополitičkih neslaganja države – članice EU su se do sada i bez odgovarajućih ugovornih obaveza uzdržavale od preduzimanja mera koje bi produbile takva neslaganja; nema razloga verovati da će njihovo ponašanje u budućnosti biti drugačije.

Zaključenjem Mestrihtskog ugovora razvoj evropskih integrativnih procesa ušao je u fazu koja ostaje van tematskog okvira ovog pregleda. Međutim, i u njoj su zadržane opšte odlike evolucije EEZ iz prethodnog perioda: organski karakter institucionalnog usavršavanja, ireverzibilnost integrativnih tokova, prevlast ekonomije nad politikom.

THE HISTORY OF EUROPEAN INTEGRATIONS

The historical development of the European idea and institutional advancement of EEC/EU towards the efficient supranational "body politic" is too comprehensive theme to be dealt by this paper. The author's intention is to point out only the most important and pressing factors adding to emergence of an international organisation unprecedented in the entire world's diplomatic history. The emphasis is put on the institutional approach to the EU history because it is the institutional level that affords us the best opportunity to discern the essential differences between EU and international organisations of classical international law. The attempt is also made to trace the rise of the EU institutions' supranational powers. This rise is seen on the background of "European idea" as one of a few alternative answers to the crisis of the nation-state system made manifest by World War I. It is especially suggested that the EEC/EU growth is an organic and irreversible process based on the participating states' economic interests. By solving the problems of working the single European market it is possible to reconcile, at least for a moment, the conflicting aspirations of the champions and opponents of an European federation and to take the full advantage of the free movement of persons, goods, services and investments, raising thus the competitive power of European economies. Taking into account the EU undoubtedly achievements, it is not to be overlooked its failures. Only if we have an objective and balanced account of EU and its institutions, the determination og this country for entry into the Union will be a responsible decision.

Key words: An European idea, integrative processes, supranational powers

OSNOVE PRAVNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE

Rad se bavi osnovnim karakteristikama komunitarnog prava, tj. pravnog sistema Evropske unije. Da bi objasnio način funkcionisanja Evropske unije, autor daje pregled njenih ogana, prava koje oni primenjuju u svom radu, kao i principa na kojima se zasniva ovaj specifični pravni poredak.

Nakon uvodnih napomena vezanih za Osnivačke ugovore i sam nastanak Evropske unije, u prvom delu rada analizirani su organi, tj. institucionalni aparat preko koga EU deluje. Predstavljeni su Savet, Komisija, Evropski parlament, Sud pravde, kao i Evropski savet koji još uvek nema status institucije, ali je nezaobilazni akter na evropskoj sceni. Drugi deo rada posvećen je samom pravnom poretku Evropske unije. Najpre se govori o izvorima prava, primarnim, derivativnim, pisanim i nepisanim, a zatim su analizirani principi na kojima počiva komunitarni pravni porekad, koji se razlikuje kako od unutrašnjih pravnih porekala država članica, tako i od međunarodnog pravnog porekla. Njegova autonomija je zagarantovana upravo preko principa neposredne primene, direktnog efekta i supremacije komunitarnog prava.

Ključne reči: pravni sistem EU; Savet; Komisija; Evropski parlament; Sud pravde

I UVODNE NAPOMENE

Punih dvadeset osam vekova, još od grčke mitologije, preko pisaca kao što su De Sully, opat Saint-Pierre, Kant ili Viktor Igo, prisutna je ideja o evropskom ujedinjenju. Zvanično je, o neophodnosti ujedinjenja Europe, počelo da se govori odmah po završetku Drugog svetskog rata.

Evropska zajednica za ugalj i čelik osnovana je 18. aprila 1951. godine, potpisivanjem ugovora na 50 godina radi zajedničkog upravljanja jednim sektorijalnim tržištem. Par godina kasnije, 25. marta 1957. godine u Rimu, potpisana su još dva ugovora na neograničen vremenski period: jedan o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju i drugi o osnivanju Evropske ekonomiske