

оригинални научни рад
достављен: 06.04.2023.
прихваћен за објављивање: 25.04.2023.
УДК 327.39(4)“20“

Др Јелена ЋЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ*

СТВАРАЊЕ ЕВРОПСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ – ИЗМЕЂУ ИДЕАЛА И СТВАРНОСТИ¹

Апстракт

Идеја о повезивању држава и народа Европе у неку врсту организационе целине у циљу успостављања мира датира још из античког доба. Почетком 20. века ова идеја доживљава процват. С обзиром на број покушаја стварања европске федерације, представљање свих, или већине њих, превазилазило би границе овог рада. Стога су у раду анализирана само четири покушаја, репрезентативна како у погледу значаја (иако су сви завршени неуспехом) тако и у контексту временских раздобаља у којима су предузети. Најпре је у раду представљен Први конгрес Европског савеза из 1909. године на коме је разматрано успостављање Европске федерације пре почетка Првог светског рата. Након тога је испитан Бријанов пројекат Европске федералне уније покренут између два светска рата. Посебна пажња у раду посвећена је Бријановом меморандуму из 1930. године. Затим је размотрен предлог за успостављање Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице после Другог светског рата. Напослетку је представљен покушај доношења Уговора о Уставу Европске уније с почетка новог миленијума, а у циљу организације Европске уније као федерације држава нација са федеративним пактом као оснивачким актом.

Кључне речи: европска федерација, трајни мир, европски интеграциони процес, Европска унија, Уговор о Уставу ЕУ.

1. УВОД

Упркос томе што је практично остварење европског интеграционог процеса отпочело тек педесетих година 20. века, идеја о уједињењу народа Старог континента потиче још из античког времена. Начини замишљене или покушане интеграције били

* Научни саветник, Институт за упоредно право у Београду, ceranicj@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1465-510X>

¹ Рад је настао као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години (евиденциони број: 451-03-47/2023-01/200049 од 3. 2. 2023).

су различити. Поједини су покушали да је остваре ратом (нпр. Карло Велики, Наполеон, Хитлер), док су се други залагали за уједињење мирним путем. Почетком 20. века идеја о повезивању народа Европе у једну организациону целину доживљава процват. Иако су неки од пројеката били мање, а неки више разрађени, основни циљ свих њих био је успостављање мира међу европским народима и државама и одржавање тог мира (Ракић, 7–10).

У пролеће 1950. године отпочиње процес настанка европских заједница са наднационалним својствима. У складу са функционалистичком теоријом, тај процес подразумева поступност у интегрисању и то првенствено у неполитичким доменима, пре свега у области економије.² Иако је у том периоду било федералистичких излета (покушај успостављања Европске одбрамбене заједнице и Европске заједнице за угаљ и челик), завршени су неуспехом. Дакле, још у првој половини педесетих година 20. века функционалистички приступ се показао као „права формула за успешну интеграцију држава и народа“ (Кошутић, Ракић, Милисављевић, 124–125).

Будући да би разматрање свих, или већине, покушаја успостављања европске федерације превазилазило границе овог рада, анализирани су само неки, репрезентативни како у погледу значаја тако и у контексту временских раздобља у којима су предузети. Најпре је у раду представљен Први конгрес Европског савеза из 1909. године на коме је разматрано успостављање Европске федерације пре почетка Првог светског рата. Затим је испитан Бријанов пројекат Европске федералне уније покренут између два светска рата. Посебна пажња у раду посвећена је Бријановом меморандуму из 1930. године. Након тога је размотрен предлог за успостављање Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице после Другог светског рата. Напослетку је у раду представљен покушај доношења Уговора о Уставу Европске уније с почетка новог миленијума.

2. ПРВИ КОНГРЕС ЕВРОПСКОГ САВЕЗА

Први конгрес Европског савеза одржан је у Риму од 16. до 20. маја 1909. Повод за сазивање овог конгреса било је отварање српског питања због анексије Босне и Херцеговине 1908. године. Анексиона криза је први пут у савременој историји Европе изазвала опасност по европски континент као целину, тачније опасност од једног „општег рата“. Иницијатива за сазивање овог конгреса потекла је од Макса Вехтера (*Max Vaechter*), енглеског финансијера и великог пацифисте, о чему сведочи и кампања коју је деценијама водио у корист пацифистичке мисли. С тим у вези, Вехтер

² Полазна тачка функционалистичке теорије је раздвајање људских активности на две основне групе. Прва група су политичке активности, које су по функционалистима инхерентно контроверзне (енг. *inherently controversial*), док су неполитичке активности неконтроверзне или техничке (енг. *noncontroversial or technical*).

је упутио свим шефовима држава у Европи апел у коме истиче да би требало организовати скуп у циљу отпочињања рада на образовању Европске федерације која је, по његовом мишљењу, први услов за обезбеђење трајнијег мира на Старом континенту.

У Меморандуму који је послат уз позив на скуп, Вехтер је повукао паралелу између економског и финансијског стања Европе и Сједињених Америчких Држава, настојећи да изнесе разлоге разлике која из те паралеле проистиче у корист ових других. И та разлика и ти разлози указују на материјално преимућство федеративног система Сједињених Америчких Држава над нефедеративним системом на европском континенту, системом у коме су поједине државе, бар правно, потпуно суверени и независни чиниоци (Перић, 1910, 6).

Позивајући се на резултате поређења које је спровео, Вехтер предлаже конфедерисање европских држава. Иако би, по његовом мишљењу, требало тежити федерацији, сличној оној у САД, предвиђајући тешкоће на које би се наглим извођењем тог плана наишло, Вехтер се задовољава савезом који би се оличавао у два тачкама. Прво да се установи један Стални одбор Великих Сила који би имао задатак да се брине о одбрани европских интереса, и друго, да постоји за целу Европу (према другим деловима света), једна општа царинска тарифа и да се слободан промет или бар – ако би несавладиве сметње онемогућиле завођење апсолутно слободног промета – такве погодности које би се, што је могуће више приближавале слободном промету, загарантују у целој Европи. Да би се остварио Савез Европских Држава, Вехтер саветује да се оставе по страни сви други захтеви федеративног система, а нарочито питање у вези са смањењем наоружања. Ово питање би се расправило у складу са специфичним приликама и потребама сваке државе чим би федерација постала свршен чин. Осим тога, свака држава би требало да се обавезе да „држи под заставом изванредан број људи који би представљао њен удео у одбрани Европе” (Теранић, 2013, 84–86).

Вехтер је у Меморандуму навео да би од оваквог политичког система, Европа имала велике користи, наводећи њих осам, од којих је прва и најважнија онемогућавање европског рата. Наиме, чим би поједине државе напустиле своје рестриктивне тарифе и уместо тога завладао слободан промет, њихови интереси постали би заједнички (Перић, 1910, 6–8).

Иако је иницијатива за одржавање конгреса потекла од Вехтера, за сам сазив заслужан је Италијански Институт за Друштвену Кооперацију (*Istituto Italiana di Cooperazione Sociale*) и његов председник Господин Кнез од Касана. Институт је доставио извесном броју научника, публициста и финансијера личне позиве. Одазив је био врло повољан. На конгресу су учешће узели предстаници из Аустрије, Белгије, Бугарске, Велике Британије, Грчке, Данске, Немачке, Норвешке, Португалије, Русије, Угарске, Француске, Швајцарске, Шпаније, Холадије, Црне Горе и Србије.

Као представник Краљевине Србије учествовао је истакнути присталица идеје уједињења европског континента, професор Живојин М. Перић, професор Правног факултета у Београду, дописни члан Српске академије наука и уметности и професор Хашке академије за међународно право.³

Професор Перић имао је веома запажено излагање у оквиру правне секције, која је за тему имала питање: „Који су то економски и социјални предмети за које је неодољивије потребно једнообразно међународно законодавство?“ Професор Перић је у свом излагању на тему „Утицај јединства грађанског законодавства на развијање солидарности међу људима“ пошао од става да федерација ојачава дух солидарности међу државама у савезу. Већа је солидарност међу појединим федерисаним немачким државама или швајцарским савезним кантонима, него између Немачке Царевине односно Швајцарске Републике с једне и осталих европских држава с друге стране. И саме социјалне разлике или сличности међу људима имају утицаја у погледу њихове мање или веће солидарности. Два народа биће међу собом солидарнији уколико живе под истим друштвеним приликама. Централни део његовог излагања био је посвећен значају грађанског законодавства које врши утицај првог реда на друштвене односе (Перић, 1910, 44–65).

Професор Перић, као убеђени пацифиста, велики део свог научног опуса је посветио могућим решењима за обезбеђење трајног мира на европском континенту. Према његовом мишљењу постојала су два решења: једно је систем равнотеже сила, а друго је систем једне Савезне Европске Државе. У европској историји, до тада, био је примењен само систем равнотеже сила који се састојао у томе да се државе европског континента, нарочито Велике Силе, поделе у две групе (два табора) приближно исте снаге. Како овај систем равнотеже подразумева и могући поремећај равнотеже (до чега је редовно долазило у историји Европе), овај се систем мора одбацити као средство пацификације (Перић, 1939, 5–6). Да би се обезбедио трајни мир, неопходно је да се постојећи систем многобројних суверених и независних држава замени системом једне једине, светске државе у којој би тадашње државе биле само чланови, делови, те велике светске државе. Када би се то остварило нестало би ратова, јер сваки рат претпоставља бар две суверене државе (Перић, 1929, 5).

Да би Европска Савезна Држава, у оквиру које би тадашње државе сачињавале само аутономне или полусуверене јединице, била основана на солидној бази, неопходно је да буду испуњена два услова: први је да она буде резултат општег споразума европских држава и други да Енглеска не буде део те Европске Савезне Државе (Перић, 1929, 6).

Европски савез никада није основан. Неколико година након Првог Конгреса Европског Савеза избио је Први светски рат. Страхоте које је рат оставио и потреба да

³ За изванредне заслуге учињене у науци, нарочито у области упоредног права, изабран је за почасног доктора Лионског универзитета.

се спречи неки нови рат, допринеле су томе да дискусија о евентуалном повезивању европских народа и држава отпочне одмах након Првог светског рата.

3. БРИЈАНОВ ПРОЈЕКАТ ЕВРОПСКЕ ФЕДЕРАЛНЕ УНИЈЕ

У периоду између два светска рата основан је низ покрета који су се залагали за европско повезивање и интегрисање. Један од значајнијих је Панеропски покрет из 1922. године чији је идејни творац и покретач аустријски аристократа, гроф Рихард фон Кундехове-Калерги (*Richard von Cundehove-Kalergi*) који је своје идеје изложио у књизи Паневропа (*Panuropa*) објављеној 1923. године. Још један покрет са европским интеграционистичким циљем основан је у Женеви 1927. године под називом Федерација комитета за европску сарадњу (*Fédération des Comités de coopération européenne*) и представљао је савез националних комитета у европским државама (Кошутић, Ракић, Милисављевић, 96–97). Ипак, најзначајнији пројекат који се залагао за повезивање држава Старог континента у једну организациону целину свакако је онај Аристида Бријана.

Аристид Бријан (*Aristide Briand*) једна је од најистакнутијих личности на француској, европској и светској политичкој сцени пре половине 20. века. Остаће упамћен, између осталог, и по иницијативи за стварање Европске Федералне Уније. За разлику од осталих пројеката који су му претходили, а који су били изложени у једном документу, оно што се назива Бријанов покрет заправо је један процес са више учесника и више докумената, који се сви третирају као нека врста јединственог пројекта који носи име свог иницијатора и главног носиоца, Аристида Бријана. Оваква природа Бријановог пројекта природна је последица чињенице да се, за разлику од ранијих европских интеграционих пројеката, овде није радило о изношењу идеја неког просвећеног и надахнутог појединца или, евентуално групе, већ о иницијативи лансираној, у оквиру најзначајније међународне организације из тог времена, са највише политичке позиције у једној од најзначајнијих и најутицајнијих држава тог времена. Стога је та иницијатива по природи ствари повукла ангажман ширег круга учесника, укључујући и државе и њихове представнике, између осталог и оне највишег ранга (Кошутић, Ракић, Милисављевић, 99).

Бријаново залагање за европску интеграцију појављује се у времену када је ова тема и ова тенденција у делу интелектуалних и пацифистичких кругова на Старом Континенту била веома присутна и популарна. Сматра се да Бријанов пројекат, покренут говором од 5. септембра 1929, представља најдефинисанији и најконкретнији израз и сегмент, неку врсту кулминације тог европског интеграционистичког таласа, који неки аутори означавају изразом „мода Сједињених Европских Држава” или „европеистичка мода” (Кошутић, Ракић, Милисављевић, 95).

Бријанов пројекат заправо представља целину у оквиру које су три документа најзначајнија: Бријанов говор пред Скупштином Друштва народа 5. септембра 1929,

Меморандум о организацији режима Европске федералне уније, који је сачинила Влада Француске и поднела га на мишљење осталим европским чланицама Друштва народа 1. маја 1930. године и Извештај о резултатима анкете спроведене у погледу организације режима Европске федералне уније, објављен 8. септембра 1930. године. Овај рад фокусира се на Меморандум о организацији режима Европске федералне уније.

Најзаслужнији за израду Меморандума је француски дипломата Алексис Леже (*Alexis Léger*), најближи сарадник Аристида Бријана.⁴ Тандем Бријан-Леже одиграо је кључну улогу у изради и промоцији Меморандума (Ћеранић, 2016, 57–65). Меморандум се састоји из два дела, од којих је први претежно историјски, док су у другом у четири тачке изнете основне поставке система, односно основни елементи планиране федералне уније. Свака од тих тачака садржи најпре одговарајући конкретан предлог, а сваки од тих предлога је праћен неком врстом коментара насловљеним Примедбе.

Прва тачка насловљена је „Потреба за једним општим пактом, макар и најелементарнијим, да би се потврдило начело европског моралног јединства и свечано утврдила чињеница солидарности успостављене између европских држава“. Ова тачка се односи на закључење једног формалног споразума између европских држава чланица Друштва народа којим би се у најопштијим цртама и у либералној форми изнео циљ европске асоцијације. Тај циљ подразумева заједничко деловање на мирном организовању Европе. Као пут за реализацију тог циља успоставља се обавеза влада потписница да редовно одржавају контакте, на повременим или ванредним седницама, ради заједничког изучавања свих питања од интереса за заједницу европских народа (Ћеранић, 2016, 61).

Друга тачка насловљена је „Потреба за механизмом преко кога би се Европској унији обезбедили неопходни органи за остварење њеног задатка“. У оквиру ове тачке предвиђен је институционални систем планиране уније који се састоји од три кључна органа. Први и врховни орган, основни управљачки орган Европске уније, била би Европска конфедерација, представничко тело сачињено од представника свих влада држава чланица Друштва народа. Други, извршни орган Уније, био би Стални политички комитет (Европски комитет), кога би сачињавали представници само једног броја држава чланица. Председавање овим телом било би организовано на сличан начин као и за Европску конфедерацију. Унија би имала и Секретаријат са класичним административним и техничким функцијама (Кошутић, Ракић, Милисављевић, 105). Како би се нагласила посебна веза између Друштва народа и Европске федералне уније, Меморандум је предвидео да седиште органа Уније буде у

⁴ Алексис Леже остаће упамћен и по томе што је 1960. године добио Нобелову награду за под псеудонимом Сен-Джон Перс (*Saint-John Perse*).

Женеви и да ови органи заседају у исто време када и органи Друштва народа (Ракић, 2012).

Трећа тачка насловљена је „Потреба да се унапред усвоје основна усмерења која би требало да детерминишу општи концепцијски приступ Европског комитета и да га усмеравају у његовом студијском раду ради израде програма европске организације”. Меморандум је као основна усмерења поставио однос политичких и економских елемената као садржаја европског интеграционог подухвата, као и концепцијске основе европске политичке кооперације и економске организације Европе.

Занимљиво је да се Меморандум, супротно приступу из Бријановог говора од 5. септембра 1929, опредељује за концепт у коме је економска проблематика подређена политичкој. Ова промена приоритета се може објаснити растом амбиција након почетних реакција на Бријанов предлог. Ипак, за одступање од примата интеграција на економском плану постојали су и објективни разлози. У периоду од нешто мањем од годину дана, између Бријановог говора и израде Меморандума, дошло до значајне промене објективних околности услед избијања велике економске кризе у јесен 1929. године. Економија је постала сувише осетљиво и проблематично подручје да би се од ње кренуло у изградњу европске интеграционе организације (Кошутић, Ракић, Милисављевић, 106).

Концепција европске политичке сарадње је у Меморандуму изложена на контрадикторан начин, као што је то био случај и у Бријановом говору. Та контрадикторност односи се на инсистирање на потпуном очувању суверенитета држава које се удружују у федералну унију. Та би федерација била довољно еластична да би поштовала националну независност и сувереност сваке од држава, обезбеђујући им свима да од колективне солидарности имају корист која се састоји у решавању политичких питања која се тичу судбине европске заједнице или судбине неке од њених чланица. (Кошутић, Ракић, Милисављевић, 106).

Четврта тачка насловљена је „Опоруност да се остави, било за будућу Европску конфедерацију, било за будући Европски комитет, разматрање свих питања примене”. Као питања примене наведене су три групе питања: одређивање поља европске сарадње, одређивање метода европске сарадње, и одређивање свих облика сарадње између Европске федералне уније и земаља изван ње.

Меморандум је на крају садржао позив владама двадесет шест земаља да до 15. јуна 1930. доставе влади Француске своје мишљење о изнетим ставовима, што су оне и учиниле. На основу добијених мишљења, влада Француске је сачинила документ насловљен Извештај о резултатима анкете спроведене у погледу организовања режима Европске федералне уније. Занимљиво је да је у коментарима преовладао став да код успостављања европске организације у оквиру Друштва народа економска сарадња треба да има предност у односу на политичку.

Овај извештај је објављен на дан отварања Једанаесте Скупштине Друштва народа. Иако би се из самог Извештаја могло закључити да пројекат стварања

европске организације има подршку консултованих влада, стварно стање било је мање повољно. Напету атмосферу проузроковала је, пре свега, економска криза и свеопште погоршање међународне ситуације.

Након смрти Аристида Бријан 1932. године цео пројекат отишао је у политичку историју. Неколико година касније Европа се суочила са још једним светским ратом.

4. ЕВРОПСКА ОДБРАМБЕНА ЗАЈЕДНИЦА И ЕВРОПСКА ПОЛИТИЧКА ЗАЈЕДНИЦА

Почасно место иницијалне каписле за почетак интеграционог процеса стварања „све тешње уније између народа Европе”⁵ припада тзв. Шумановој декларацији, акту названом по његовом предлагачу, министру иностраних послова Француске, Роберту Шуману (*Robert Schuman*). Овај акт представља позив Француске, пре свега Савезној Републици Немачкој, али и другим европским државама, да удруже производњу и дистрибуцију производа црне металургије. Основни циљ Шуманове декларације јесте обезбеђење мира, што је политички циљ. Ипак, до овог циља се долази путем сарадње и интеграције најпре у једном сегменту економије, црној металургији, од којег директно зависи војна индустрија, што све враћа на поље политике. Коначно средство за остварење исказаног пацифистичког циља, а сасвим сигурно не само средство већ и циљ сам по себи, представља будућа Европска федерација. (Кошutiћ, Ракић Милисављевић, 124–125).

Теоријски концепт чије је усвајање и спровођење у пракси довело до стварања Европских заједница разрадио је француски економиста Жан Моне (*Jean Monnet*), а одговарајућу политичку потпору му је пружио Роберт Шуман. Тај концепт представља неку врсту мешавине функционалистичког и федералистичког правца (Ракић, 2009, 21).

У току 1952. године одиграла су се три догађаја која се сматрају федералистичком фазом Западне Европе. Након успостављања Европске заједнице за угаљ и челик, уследило је потписивање Уговора о Европској одбрамбеној заједници, као и предлог за стварање Европске политичке заједнице. Иако је први корак у правцу супранационалног организовања и остваривања интеграција западноевропских земаља учињен је на економском плану, већ следеће планирано и предложено супранационално ‘конкретно остварење’, које би требало, након већ успостављене клице шире заједнице, да допринесе ‘стварању фактичке солидарности’ у правцу изграђивања наговештаване европске федерације која се ‘неће начинити одједном’, било је предузето на политичком пољу и то његовом најделикатнијем делу – одбрани (Ракић, 2009, 23).

⁵ „Une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens” – израз из преамбуле Уговора о оснивању Европске економске заједнице.

Историјат стварања Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице повезан је, у смислу да је реч о јединственом пројекту са два саставна елемента, односно три, рачунајући и Европску заједницу за угаљ и челик.

Првобитни успех Европске заједнице за угаљ и челик инспирисао је европске политичаре да наставе са секторским интеграцијама. Конкретан предлог за оснивање Европске одбрамбене заједнице потекао је од француског министра Плевена (*René Pleven*) и у великој мери подсећао је на Шуманов план. Плевенов план предвиђао је стварње европске армије на челу са европским министром одбране, а којим би управљао Европски комесаријат (Чавошки, 26).

Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице потписан је 27. маја 1952. Међутим, пошто је немогуће имати јединствену војску и одбрану, а немати јединствену спољну политику, отпочет је пројекат изградње Европске политичке заједнице.

Нацрт уговора који садржи Статут Европске политичке заједнице прихваћен је у Стразбуру у седишту Савета Европе, на заседању *Ad hoc* скупштине у марту 1953. године. Организација која се овим уговором успоставља званично је названа Европска заједница, али се за њу у литератури најчешће користи израз Европска политичка заједница. Уговором/Статутом предвиђено је да је Европска (политичка) заједница наднационалног карактера и да поседује правну личност, и то како статус правног лица по унутрашњем праву сваке од држава чланица, тако и статус субјекта међународног права (Ракић, 2009, 155).

Приликом оснивања Европске (политичке) заједнице било је планирано обједињавање дотадашњих европских заједница и нове заједнице у једну целину. Самим Уговором/Статутом предвиђено је да заједница која се оснива представља, заједно са Европском заједницом за угаљ и челик и Европском одбрамбеном заједницом, јединствени правни ентитет, у оквиру кога нека тела могу да сачувају административну и финансијску аутономију која би била неопходна за остварење мисија које су им додељене у претходна два уговора.

У погледу институционалне структуре Европске (политичке) заједнице, она у великој мери одговара институционалној структури из два претходна уговора – Уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик и Уговора о оснивању Европске одбрамбене заједнице. Њени органи су: Парламент, Европски извршни савет, Савет националних министара, Суд правде и Економски и социјални савет.

Једна група аутора тврди да је покушај стварања Европске (политичке) заједнице негативно утицао на судбину Европске одбрамбене заједнице, тачније битно допринео коначном неусвајању, због тога што је Национална скупштина Француске одбила да ратификује већ потписани Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице (Vaughan, 121). Друга група аутора мишљења је да су како међународне, тако и унутрашње, француске околности, које су се промениле од изношења Плевенове иницијативе у јесен 1950. године, до њеног коначног неуспеха крајем

августа 1954. године, довеле до пропасти покушаја стварања и Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице. Сходно томе, Европска одбрамбена заједница, која је подразумевала интеграцију у веома деликатном домену, много деликатнијем од свих других домена укључених у пројекат Европске политичке заједнице, доживела би неуспех и да није било надградње у облику Европске политичке заједнице. Штавише, можда би непостојање такве надградње могло да послужи као аргумент за неприхватање стварања Европских одбрамбених снага, као заједничке војске без заједничке политичке контроле (Ракић, 2009, 190).

Дакле, пројекат стварања Европске одбрамбене заједнице је пропао, а самим тим пропао је и пројекат Европске (политичке) заједнице. Разлог за то лежи у промени политичке климе у Француској, у смислу доласка нове владе, на челу са Пјер Мендес Франсом (*Pierre Mendès France*), која је била мање наклоњена идеји европских интеграција.

Упркос томе што је циљ европског интегрисања био федералистички, ова рана фаза процеса европских интеграција најбоље је показала да је одступање од функционалистичког пута и метода ка остварењу тог циља, довело у питање успех интеграционог процеса. Европска заједница за угаљ и челик показала се успешном, док је покушај скретања у политичке воде, у смислу стварања Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице, доживео неуспех. Стога су носиоци тог процеса били приморани да се врате у „функционалистичке воде“, што се и догодило оснивање Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију (Ракић, 2009, 22).

5. УГОВОР О УСТАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Током деценија постајања Европска заједница развила се, од секторске организације са шест земаља, у Унију од 27 држава чланица. Уз повремене кризе које је превазилазила, Европска заједница је током шездесетих, седамдесетих, осамдесетих година 20. века низала успехе. Не само да је проширила чланство, већ је и повећан број области сарадње. Након успостављања заједничког тржишта, што је и био основни циљ европског интеграционог процеса, државе чланице почеле су да разматрају проширење сарадње и на области које немају непосредно везе са економијом, већ су из политичке сфере. Реформским Уговором из Мастрихта успостављена је Европска унија као кровни ентитет који је, осим Европских заједница, обухватао и Заједничку спољну и безбедносну политику (тзв. 2. стуб ЕУ) и Сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова (тзв. 3. стуб ЕУ). Дакле, европски интеграциони процес је крупним корацима корачао ка политичкој интеграцији, у смислу успостављања неког облика федералног уређења. На том путу један од најамбициознијих подухвата био је покушај доношења Уговора о Уставу Европске уније.

Расправу о федералистичкој будућности Европе, на почетку новог миленијума, покренуо је немачки министар спољних послова, Јошка Фишер (*Joschka Fischer*). У чувеном говору на Универзитету Хумболт у Берлину, 12. маја 2000. („Од конфедерације до федерације. Размишљање о циљу европске интеграције”), предложио је реорганизацију ЕУ према концепту федерације држава нација која је заснована на уставном уговору (Fischer).

Израз „федерација држава нација” први пут је употребио некадашњи председник Европске комисије, Жак Делор (*Jacque Delors*), описујући Европску унију као неидентификовани политички циљ, настојећи да што верније дочара правну природу ЕУ (Delors, 7–21). Иако би се на први поглед могло рећи да обједињује парадоксане појмове (Clergerie, 1529–1542), сложени термин федерација држава нација чинио се веома погодним из два разлога. С једне стране, указује на мноштво држава и нација, а с друге стране, на чињеницу да су све оне обједињене у оквиру федерације држава, а не федералне државе. Федерација пружа државни оквир за исказивање националних посебности (Марковић, 456).

Федерација као трајна унија којом се мења глобални политички статус сваке државе чланице федерације зарад остварења заједничких циљева, почива на федеративном пакту (Schmitt, 513). Оснивачки уговор федерације је Уставни федеративни пакт који модификује политички статус држава чланица и има двоструку правну природу: с једне стране, он је уговор (зато што га закључују државе чланице), а с друге стране, устав (зато што представља највиши правни акт нове заједнице којом је предвиђена подела надлежности). Дакле, федеративни пакт је, у формалном смислу, међународни уговор, а у материјалном, устав јер се њиме ствара нови политички ентитет (Ћеранић, 2011, 278–279).

Федеративни пакт отворен је за све државе заинтересоване да формирају нови политички ентитет, који има глобални политички статус и разликује се од држава. Истовремено, захваљујући федеративном пакту, државе задржавају свој политички статус држава, без обзира на то што им се садржина мења (у смисли да се део надлежности преноси на федерацију). Иако је федеративни пакт, на почетку, уговорног карактера, након потписивања он постаје статутарна норма, одакле и потиче назив уставни пакт. Наиме, потписивањем федеративног пакта ствара се институционални поредак који превазилази постојање оних који су га закључили (Dumont, Van Drooghenbroeck, 82).

Инспирисани концептом федерације држава нација и федеративним пактом као оснивачким актом, шефови држава и влада држава чланица ЕУ су, на Европском савету у Лакену, 15. децембра 2000, покренули иницијативу за израду Устава Европске уније, како би Унија била демократичнија, транспарентнија и ефикаснија. Основано је тело под називом Конференција за будућност Европе која је окупила представнике влада, националних парламената, посланике Европског парламента и

представнике Комисије. На челу Конференције био је некадашњи председник Француске, Валери Жискар Дестен (*Valéry Giscard d'Estaing*).

Нацрт Уговора о Уставу Европске уније завршен је у априлу 2004. године. Иако у називу садржи реч *устав*, у питању је, узимајући у обзир материју коју је регулисао, заправо само Уставни уговор. Уговором о Уставу ЕУ сви постојећи уговори (Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европских заједница) обједињени су у јединствен текст, што олакшава разумевање прописа за функционисање ЕУ, али и чини текст разумљивијим за саме грађане ЕУ.

Уговор о Уставу ЕУ састојао се од четири дела: Начела, функције и органи; Повеља о људским правима; Правила за доношење одлука и примену различитих политика ЕУ; и Правила о ступању на снагу, протоколи и декларације.

Најважније измене предвиђене Уговором о Уставу ЕУ односиле су се на: расподелу гласова у Савету, проширење броја области у којима се одлуке доносе квалификованом већином, увођење функције председника Европског савета; величину Комисије, флексибилну геометрију (Ćeranić, 2017, 9–24), давање веће легитимности ЕУ, област правосуђа и унутрашњих послова, Повељу о људским правима (Ђорић Ерић, 471–485), спољну и одбрамбену политику и економску политику.

Предвиђено је да се о Уговору о Уставу ЕУ изјашњава свака држава чланица ЕУ појединачно у складу са својим унутрашњим уставним уређењем. Сходно томе поједине земље биле су у обавези да распишу референдум. Интересантно је да су управо грађани Француске, земље иницијатора, одбили на референдуму Уговор о Уставу ЕУ. Сличну судбину доживео је и на референдуму у Холандији. Тако је тај вишегодишњи пројекат отишао у историју.

Међутим, реформа институционалне структуре ЕУ била је неопходна. Стога је Уговор из Лисабона из 2007. године преузео велики број решења предвиђених Уговором о Уставу ЕУ (Вукадиновић & Вукадиновић Марковић, 37–41). Чињеница да у називу није садржао реч *Устав*, чинила га је прихватљивијим у односу на Уговор о Уставу ЕУ. Иако је у појединим државама чланицама ЕУ било проблема у погледу ратификације (Ирска, Чешка, Пољска), Уговор из Лисабона ступио је на снагу 1. децембра 2009. (Ђеранић, 2009, 7–25).

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Протеклих петнаест година Европска унија суочава се са низом унутрашњих криза и спољнополитичких изазова. Сходно томе Унија је у овом тренутку далеко од предузимања крупних интеграционих корака у правцу стварања европске федерације.

Узимајући у обзир поменуте изазове, Унија је кренула путем стварања Европске политичке заједнице са ширим кругом чланова. Европска политичка заједница би требало да делује као мост ка евентуално већој ЕУ и оквир за партнерство на

континенталном нивоу (Mayer *et al.*, 5). Ова политичка заједница представља платформу која повезује и државе чланице ЕУ и државе кандидате и оне које нису заинтересоване за чланство у ЕУ, и омогућава свакој од њих да изабере у којим ће областима сарадње учествовати. Дакле, почива на концепту диференциране интеграције (диференцираности, флексибилности).⁶

Према томе, након више од седамдесет година од оснивања прве европске заједнице, чини се да се европски интеграциони процес враћа на своје почетке. Наиме, искуства из прве половине педесетих година и даље, упркос протоку времена, могу да служе као показатељ шта треба, а шта не треба чинити да би интеграција била успешна. Утолико пре што сасвим извесно и даље важи то да, на плану интеграције, поступна и на непосредним животним интересима заснована функционалистичка формула представља формулу успеха, а нестрпљива и исхитрена федералистичка формула формулу неуспеха (Ракић, 260–261).

ЛИТЕРАТУРА

Букадиновић, Р. & Букадиновић Марковић, Ј. 2016. *Увод у институције и право Европске уније*. Крагујевац: Удружење за европско право.

Vaughan, R. 1979. *Twentieth Century Europe: Path to Unity*. New York: Barnes and Noble.

Dumont, H., Van Drooghenbroeck, S. 2002. La contribution de la Charte à la constitutionnalisation du droit de l'Union européenne. U: O. De Schutter, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Bruxelles: ULB.

Кошутић, Б., Ракић, Б., Милисављевић, Б., 2015. *Увод у право европских интеграција*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Марковић, Р. 1998. *Уставно право и политичке институције*. Београд: Службени гласник.

Mayer F., Pisani-Ferry J., Schwarzer D., Vallée S. 2022. Enlarging and deepening: giving substance to the European Political Community. Bruegel: *Policy Contribution*.

Перић, Ж. 1910. *Први конгрес Европског Савеза*. Извештај Г. Министру просвете и црквених послова, Господину Љубомиру Стојановићу, Београд: Државана штампарија Краљевине Србије.

Перић, Ж. 1939. Равнотежа Сила или Европска Савезна Држава (еквилибристи или федералисти), Прештампано из *Правне Мисли, часописа за Право и Социологију*. Београд: Штампарија Раденковић.

⁶ Под флексибилношћу комунитарног права подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика Уније. Дакле, на основу овог концепта свака земља чланица ЕУ продубљује интеграције сопственим ритмом.

Перић, Ж. 1929. Европски Државни Савез, Прештампано из *Летописа Матице Српске*, књ. 319, св.1, Нови Сад: Штампарија Јовановић и Богданов.

Ракић, Б. 2012. Југословенска подршка европском интеграционом пројекту Аристиде Бријана. *Правни живот*, 5–6.

Ракић, Б. 2009. *За Европу је потребно време – О преурађеном покушају успостављања европске политичке интеграције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Schmitt, C. 1993. *Théorie de la Constitution*. Paris: P.U.F.

Fischer, J. 2000. De la confederation á la Fédération, Reflexion sur la finalité de l'intégration européenne. *Agence Europe*, 7716.

Ђеранић, Ј. 2009. Ратификација Лисабонског уговора – реформа Европске уније: билнас и перспективе. *Страни правни живот*, 3, стр. 7–25.

Ђеранић, Ј. 2011. *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*. Београд: Службени гласник.

Ђеранић, Ј. 2013. Први конгрес Европског савеза – покушај успостављања европске федерације. *Ревуја за европско право*, 15(1), стр. 81–97.

Ћеранић, Ј. 2016. Le rôle du „couple Brinad-Léger” dans elaboration et la promotion du projet. U: Petit, Y, Rakić, B., Lukić Radović, M., *L'idée d'Union européenne de 1929 á 2016: du Projet d'Aristide Briand su retraitit du Royaume-Uni*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 57–64.

Ћеранић, Ј. 2017. Flexibility concept in the context of European integrations – evolution, survey and perspectives. *Страни први живот*, 3, pp. 9–24.

Ђорић Ерић, В. 2011. Три стуба заштите основних права у поретку Европске уније. *Правни живот*, 12, стр. 471–485.

Чавошки, А. 2006. *Правни и политички поредак Европске уније*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион, Службени гласник.

Jelena ČERANIĆ PERIŠIĆ, Ph.D

Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

THE CREATION OF THE EUROPEAN FEDERATION – BETWEEN THE IDEALS AND REALITY

Summary

The idea of connecting countries and nations of Europe into some kind of organizational entity in order to establish peace dates back to ancient times. This idea flourished at the beginning of the 20th century. The goal of all imagined or realized attempts was to establish peace among European nations and states and to maintain that peace. Considering the number of attempts to establish a European federation, presenting all, or at least most of them, would exceed the limits of this paper. Therefore, the paper analyzed four attempts that are representative both in terms of significance and in terms of periods in which they were undertaken. First, the paper presents the First Congress of the European Union of 1909, where the establishment of the European Federation was discussed before the First World War. Afterwards, Brian's European Federal Union project launched between two World Wars was examined. Special attention is devoted to Brian's memorandum from 1930. Further, the project to establish the European Defense Community and the European Political Community is analyzed. Finally, an attempt to adopt the Treaty establishing a Constitution for Europe was presented. The aim of this project from the beginning of the new millennium was to organize the European Union as Federation of Nation States with a Federal Pact as founding act.

Key words: European Federation, lasting peace, European integration process, European Union, Treaty establishing a Constitution for Europe.