

Prof. dr Jelena Čeranić Perišić*

IDNOV PLAN – (ZABORAVLJENA) CRTICA IZ ISTORIJE EVROPSKIH INTEGRACIJA**

Apstrakt: *Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je 1952. godine podnela inicijativu koja je, po njenom pokretaču i promoteru, ministru inostranih poslova Entoniju Idnu, nazvana Idnov plan. Iako je godinu dana kasnije bilo izvesno da evropske države plan nisu prihvatile, ova (zaboravljena) crtica iz istorije evropskih integracija je interesantna, naročito danas u svetlu neophodnosti redefinisavanja evropskog integracionog procesa. Teorijski koncept čije je usvajanje i sprovođenje u praksi dovelo do stvaranja prvih evropskih zajednica predstavlja neku vrstu mešavine funkcionalističkog i federalističkog pravca. Kada su 1951. godine u Velikoj Britaniji na vlast došli konzervativci, zbog pasivnog držanja laburista u prethodnom periodu, integracioni proces je uveliko krenuo u, za Britance neprihvatljivom, nadnacionalnom pravcu. U takvim okolnostima, oni predlažu Idnov plan, kao alternativnu viziju evropskog integracionog procesa koji podrazumeva razvoj integracija sa dva koloseka. Idnovo viđenje integracija može se posmatrati kao preteča koncepta diferencirane integracije, primenjenog i u kontekstu uspostavljanja aktuelne Evropske političke zajednice.*

Ključne reči: Idnov plan, evropske integracije, funkcionalizam, Velika Britanija, diferencirana integracija, Evropska politička zajednica.

1. UVODNE NAPOMENE

Ideja o ujedinjenju država Starog kontinenta u neku vrstu zajednice razvijala se kroz vekove, a cilj joj je bio sprečavanje ratova i obezbeđenje trajnog mira.¹ Svi projekti o ujedinjenju evropskih zemalja nastali do kraja XIX veka predviđali

* Naučna savetnica, Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: j.ceranic@iup.rs

** Rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2023. godini (evidencioni broj: 451-03-47/2023-01/200049 od 3. 2. 2023).

1 Više od drugih, sličnih projekata iz različitih epoha, pažnju javnosti je privukao i veliki odjek imao projekat Šarl Irene Kastela de Sen Pjera (*Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre*), poznatiji kao opat San-Pjer (*l'Abbé de Saint-Pierre*), sa početka XVIII veka, naslovljen „Projekat za uspostavljanje Trajnog mira u Evropi“ („*Projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*“). Takođe veliko interesovanje izazvao je i traktat Imanuela Kanta (*Immanuel Kant*) „Ka trajnom miru. Filozofski nacrt“ („*Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*“) objavljen 1795. godine u obliku neke vrste ugovora. Kant je u ovom delu dao predlog samo osnovnih načela i elemenata ustrojstva međunarodne zajednice, uključujući i povezivanje, odnosno integrisanje država, a takvo ustrojstvo bi trebalo da donese trajni mir čovečanstvu.

su povezivanje i saradnju pre svega na političkom planu. Ekonomija i druge nepolitičke oblasti gotovo da nisu pominjane. U XX veku dolazi do preokreta u smislu da u idejama i pokretima o evropskoj integraciji ekonomija sve češće dobija primat nad politikom. U prvoj polovini XX veka takav je bio Kundehove-Kalergijev projekat o „Panevropskoj uniji“ iz 1922. godine, koji nije zadobio podršku šire javnosti.² Brijanov memorandum o uspostavljanju Evropske federalne unije iz 1930. godine je od prvobitne ideje o primatu ekonomskog, tokom trogodišnjeg procesa oblikovanja prerastao u inicijativu prevashodno političkog karaktera. Smatra se da je upravo taj zaokret od ekonomskog ka političkom projektu jedan od razloga njegovog neuspeha.³

Do Drugog svetskog rata postepeno se razvijala svest da prirodna potreba za saradnjom u ekonomskom i drugim nepolitičkim domenima predstavlja veoma pogodan osnov za povezivanje i integrisanje država i nacija, koje će obezbediti mir u svetu. Suprotno tome, politički domen, u kome su daleko prisutniji odnosi rivaliteta i konfrontacije, ni približno ne pruža takve mogućnosti.⁴ Ovo saznanje dobilo je teorijsko uobličjenje nastankom funkcionalističke teorijske škole.

Rad na povezivanju država evropskog kontinenta u jednu organizacionu celinu intenziviran je nakon Drugog svetskog rata. Često se kao prvi korak u posleratnom zalaganju za evropsko jedinstvo navodi govor britanskog premijera Vinstona Čerčila (*Winston Churchill*) na Univerzitetu u Cirihi 19. septembra 1946, u kome je on pledirao za uspostavljanje regionalne strukture nazvane Sjedinjene Države Evrope, što bi podrazumevalo pomirenje između dvaju drevnih rivala, Francuske i Nemačke.⁵

U radu su najpre predstavljeni teorijski koncepti čije je usvajanje i sprovođenje u praksi dovelo do stvaranja prvih evropskih zajednica, a to su neka vrsta mešavine funkcionalističkog i federalističkog pravca, što je rezultiralo neofunkcionalističkim pravcem. Nakon toga je razmotrena britanska politika prema evropskom integracionom procesu u prvoj polovini pedesetih godina XX veka. Zatim je analiziran Idnov plan predložen 1952. godine, kao alternativna vizija evropskog integracionog procesa koji podrazumeva integraciju sa dva koloseka. Naposljetku je ispitano da li se Idnovo viđenje integracija sa dva koloseka može smatrati pretečom koncepta diferencirane integracije, aktuelnog i u kontekstu uspostavljanja Evropske političke zajednice.

2. FUNKCIONALIZAM I NEOFUNKCIONALIZAM

Začetnikom funkcionalističkog teorijskog koncepta smatra se engleski autor Dejvid Mitrani (*David Mitran*) koji je ovaj koncept predstavio u delu *A Working Peace System* iz 1944. godine. Funkcionalizam u svom klasičnom obliku

2 Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., 2015, *Uvod u pravo evropskih integracija*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 95–96.

3 *Ibid.*, str. 99–113.

4 *Ibid.*, str. 121.

5 Yong, J., 1985, Churchill's 'No' to Europe: The Rejection of European Union by Churchill's Post-War Government, 1951–1952, *The Historical Journal*, Vol. 28, No. 4, p. 924, (<https://doi.org/10.1017/S0018246X00005136>).

istovremeno je i teorijski koncept koji se bavi osmišljavanjem i objašnjavanjem integracionih mehanizama i koncept, odnosno pristup ostvarenju mira preko međunarodnog organizovanja. Ipak, prevashodno je nastao sa ovim drugim ciljem.⁶

Polazna tačka funkcionalističke teorije je razdvajanje ljudskih aktivnosti na dve osnovne grupe. Prva grupa su političke aktivnosti, koje su po funkcionalistima inherentno kontroverzne (engl. *inherently controversial*), dok su nepolitičke aktivnosti nekontroverzne ili tehničke (engl. *noncontroversial or technical*).⁷

Aktivnosti iz nepolitičke sfere kojima se ostvaruju interesi zajednički za sve narode, nezavisno od državnih granica, i koji se na potpuniji način mogu ostvariti prekograničnom nego strogo nacionalnom akcijom, veoma su brojne. Osim toga, priroda tih aktivnosti je nekontroverzna, te su podobne za ostvarivanje saradnje, uključujući i organizovanu, institucionalizovanu saradnju. Uzimajući sve to u obzir, funkcionalistički koncept predviđa stvaranje niza funkcionalno determinisanih organizacija koje karakterišu horizontalna povezanost i prevazilaženje vertikalnih podela ljudskog društva pregradama nacionalnog suvereniteta.⁸

U proleće 1950. godine otpočinje proces nastanka evropskih zajednica sa nadnacionalnim svojstvima. U skladu sa funkcionalističkom teorijom, taj proces podrazumeva postupnost u integrisanju, i to prvenstveno u nepolitičkim domenima, pre svega u oblasti ekonomije. Iako je u tom periodu bilo i federalističkih izleta (pokušaj uspostavljanja Evropske odbrambene zajednice i Evropske političke zajednice), završeni su neuspehom. Dakle, još u prvoj polovini pedesetih godina XX veka funkcionalistički pristup se pokazao kao „prava formula za uspešnu integraciju država i naroda“.⁹

Počasno mesto inicijalne kapisle za početak integracionog procesa stvaranja „sve tešnje unije između naroda Evrope“¹⁰ pripada takozvanoj Šumanovoj deklaraciji, aktu nazvanom po njegovom predlagraču, ministru inostranih poslova Francuske Robertu Šumanu (*Robert Schuman*). Ovaj akt predstavlja poziv Francuske, pre svega Saveznoj Republici Nemačkoj, ali i drugim evropskim državama, da udruže proizvodnju i distribuciju proizvoda crne metalurgije. Osnovni cilj Šumanove deklaracije jeste obezbeđenje mira, što je politički cilj. Ipak, do ovog cilja se dolazi putem saradnje i integracije najpre u jednom segmentu ekonomije, crnoj metalurgiji, od koje direktno zavisi vojna industrija, što sve vraća na polje politike. Konačno sredstvo za ostvarenje iskazanog pacifističkog cilja, a sasvim sigurno ne samo sredstvo već i cilj sam po sebi, predstavlja buduća Evropska federacija. Prema tome, Šumanov pristup se može smatrati kombinacijom federalističkog i funkcionalističkog teorijskog pristupa, dvaju pristupa koji su bliski i u značajnoj meri se preklapaju, ali koji u izvesnoj meri mogu doći u koliziju.¹¹

6 Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., 2015, str. 125.

7 *Ibid.*

8 Rakić, B., 2009, *Za Evropu je potrebno vreme – O preuranjenom pokušaju uspostavljanja evropske političke integracije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 17.

9 Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., 2015, str. 123.

10 „Une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens” – izraz iz preambule Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice.

11 Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., 2015, str. 124–125.

Funkcionalisti podvlače unutrašnji dinamizam saradnje tvrdeći da će, ako države saraduju u izvesnim ograničenim područjima i stvaraju određena tela da se staraju o toj saradnji, one saradivati i u drugim oblastima vođene „nevidljivom rukom“ integracije. U tom smislu odabrana je oblast proizvodnje uglja i čelika kao predmet saradnje prvih šest država članica Evropske zajednice za ugljalj i čelik.¹²

Funkcionalistički koncept kao takav zasnovan je na negativnim iskustvima Društva naroda, ali ne i na pozitivnim iskustvima nekog praktičnog modela. Pozitivna iskustva pojavila su se tek sa osnivanjem Evropske zajednice za ugljalj i čelik. Upravo na iskustvima te zajednice funkcionalistička teorija je nadograđena, u smislu da se pojavio modifikovan oblik funkcionalističkog koncepta – neofunkcionalizam.

Rodonačelnik neofunkcionalizma je američki autor Ernest Has (*Ernest Haas*). Na osnovu neofunkcionalističkog koncepta, cilj integracionog procesa je uspostavljanje evropske federacije. Mehanizam za postizanje ovog cilja leži u centralnom institucionalnom sistemu koji poseduje nadnacionalna ovlašćenja. Integracioni proces počinje u ekonomskom domenu, da bi se kasnije proširio i na politički domen. U početku integracioni proces ne zavisi od šire podrške javnosti, već samo od podrške elita, to jest interesnih grupa, ali s vremenom zadobija i širu podršku. Integracioni proces se odvija kroz postupno stvaranje faktučke solidarnosti i kroz proces širenja koji se odvija automatski i koji vodi ka integraciji koja konačno podrazumeva stvaranje evropske federacije.¹³

Neofunkcionalistička teorija akcenat stavlja na takozvani efekat preliivanja (engl. *spillover effect*),¹⁴ koji podrazumeva da kao posledica negativne integracije (ukidanje barijera u oblasti trgovine) dolazi do takozvane pozitivne integracije u ostalim oblastima života.¹⁵

Budući da je stav dela funkcionalista da proces funkcionalnog povezivanja treba da vodi ka stvaranju neke vrste federalne unije, ispostavlja se da je federalistički koncept kompatibilan sa funkcionalizmom. Dakle, moglo bi se reći da je funkcionalizam jedan od mogućih metoda za ostvarenje federalističkih ciljeva. Međutim, može mu biti i suprotstavljen ukoliko se pri insistiranju na federalističkom finalitetu odustane od funkcionalističke postupnosti. Ipak, o federalizmu se najčešće govori kao o konceptu suprotstavljenom funkcionalizmu, utoliko što se, uz insistiranje na federalističkom finalitetu, to jest stvaranju novog državnog oblika, kao svojstvo federalističkog koncepta iznosi i davanje prednosti političkom povezivanju u odnosu na povezivanja i interakcije u drugim domenima.¹⁶

Teorijski koncept čije je usvajanje i sprovođenje u praksi dovelo do stvaranja Evropskih zajednica razradio je francuski ekonomista Žan Mone (*Jean Monnet*),

12 Košutić, B., 2006, *Uvod u evropsko pravo*, Beograd, Zavod za udžbenike, str. 41.

13 Rakić, B., 2009, str. 19.

14 I dok se u engleskom jeziku koristi izraz funkcionalni efekat preliivanja (engl. *functional spillover effect*), u francuskom jeziku se isti fenomen označava izrazom funkcionalni efekat zupčanika (fr. *engrainage fonctionnel*).

15 Čavoški, A., 2006, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 31.

16 Rakić, B., 2009, str. 20.

a odgovarajuću političku potporu mu je pružio Robert Šuman. Taj koncept predstavlja neku vrstu mešavine funkcionalističkog i federalističkog pravca.¹⁷

U toku 1952. godine odigrala su se tri događaja koja se smatraju federalističkom fazom Zapadne Evrope. Nakon uspostavljanja Evropske zajednice za uglj i čelik, usledilo je potpisivanje Ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici, kao i predlog za stvaranje Evropske političke zajednice.

Uprkos tome što je cilj evropskog integrisanja bio federalistički, ova rana faza procesa evropskih integracija najbolje je pokazala da je odstupanje od funkcionalističkog puta i metoda ka ostvarenju tog cilja dovelo u pitanje uspeh integracionog procesa. Evropska zajednica za uglj i čelik pokazala se uspešnom, dok je pokušaj skretanja u političke vode, u smislu stvaranja Evropske odbrambene zajednice i Evropske političke zajednice, doživeo neuspeh. Nacionalna skupština Francuske je 1954. godine odbila da ratifikuje Ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice, pri čemu je pozitivan ishod ratifikacije bio uslov za stvaranje Evropske političke zajednice.¹⁸ Stoga su nosioci tog procesa bili primorani da se vrate u „funkcionalističke vode“,¹⁹ što se i dogodilo osnivanjem Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju.

3. BRITANSKA POLITIKA PREMA EVROPSKOM INTEGRACIONOM PROCESU U PRVOJ POLOVINI PEDESETIH GODINA XX VEKA

Prilikom svakog pokušaja predstavljanja britanske politike prema evropskom integracionom procesu u prvoj polovini pedesetih godina XX veka trebalo bi uzeti u obzir faktore kao što su britanska tradicija, jedinstveno ratno iskustvo i duboke istorijske, jezičke i kulturne veze sa Sjedinjenim Američkim Državama i Komonveltom. Osećaj različitosti, biti 'sa Evropom, ali ne i iz Evrope', bio je naročito prisutan u Britaniji posle Drugog svetskog rata. Nacionalni interes vodio je Britaniju u drugom pravcu u odnosu na njene zapadnoevropske partnere. Britanska privrženost međuvladinoj saradnji, šira politička razmatranja Komonvelta i bliskost sa američkom politikom u domenu odbrane doprineli su oblikovanju britanske politike prema evropskim integracijama.²⁰

Čini se da je i nakon Drugog svetskog rata, uprkos nestanku britanske imperije, održan kontinuitet, u smislu da je Velika Britanija nastavila da vodi politiku kao i u prethodnom periodu. Ta politika, slikovito nazvana politikom „sjajne izolacije“, podrazumevala je mešanje na evropskom kontinentu u meri u kojoj je to neophodno radi održavanja ravnoteže između kontinentalnih sila. Upravo ta ravnoteža omogućavala je Velikoj Britaniji, zahvaljujući snažnoj floti, da bude dominantna sila van prostora Evrope. „Nasuprot nezajajžljivom apetitu

17 *Ibid.*, str. 21.

18 Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., 2015, str. 123.

19 Rakić, B., 2009, str. 22.

20 Ellison, J., 1995, *Explaining British Policy towards European Integration in the 1950s*, Charleston, South Carolina, European Community Studies Association, pp. 1–38.

za kolonijalnim širenjem u prekomorskim zemljama, njen jedini interes u Evropi je bila ravnoteža.²¹ Kao i u doba kada je bila kolonijalna sila, tako i krajem četrdesetih i početkom pedesetih godina XX veka kada je intenziviran rad na evropskim integracijama, pa čak i danas kada je istupila iz Evropske unije (Breksit),²² Velika Britanija je, uz snažan osećaj atlantske geografske pripadnosti, nastavila sa svojom težnjom da spoljnu politiku vodi na više koloseka, to jest kao pripadnik više grupacija država.²³

Velika Britanija je imala tri polja interesovanja: pre svega, Komonvelt; zatim, englesko govorno područje; i tek onda 'Ujedinjenu Evropu'. Ove ideje razvio je Čerčil kao 'tri kruga' britanske spoljne politike, a imale su ogroman značaj u posleratnom svetu.²⁴

Krajem četrdesetih godina XX veka, dok je još Laburistička partija bila na vlasti, zemlja je jasno iznela stav u pogledu evropskog integracionog procesa. Velika Britanija se izjasnila da ne želi da ide federalističkim putem, ali da, s druge strane, želi da ostane tesno pridružena aktivnostima koje vode stvaranju čvrstih veza između evropskih država i naroda.²⁵ Laburistička partija se oštro protivila tome da Ujedinjeno Kraljevstvo postane član evropske federacije, uključujući i, prema njihovim rečima, „delimične federacije“ po modelu Šumanovog plana,²⁶ uz argumentaciju da te institucije imaju „združene parlamente i nadnacionalne organe“, čiji će članovi biti podređeni novim vlastima koje nisu odgovorne nacionalnim parlamentima.²⁷

Ipak, ovakav stav laburista nije značio protivljenje evropskom povezivanju u različitim domenima, uključujući i onaj najosetljiviji – odbranu. Laburisti su se zalagali za povezivanje država u nekoj labavijoj formi od one koju su predlagali federalisti. Osim toga, smatrali su da bi to povezivanje trebalo da bude uklopljeno u šire okvire tada već postojećih aranžmana u koje je bilo uključeno i Ujedinjeno Kraljevstvo, pre svega u severnoatlantski okvir, u kome su bile i Sjedinjene Američke Države.

U jesen 1951. godine na vlast je u Velikoj Britaniji došla Konzervativna partija, koja je bila privrženija ideji evropskih integracija, ali ne i federalnom uređenju Evrope. Ipak, zbog pasivnog stava laburista (laburistička vlada odbila je da uzme učešće u izradi Šumanovog i Plevenovog plana²⁸), druge države su preuzele inicijativu u pogledu evropskog povezivanja, pre svega Francuska. Zahvaljujući francuskom zalaganju nadnacionalni element postao je vitalni deo plana. Na tome je posebno insistirao Žan Mone, dugogodišnji pobornik evropskog ujedinjenja, koji je bio odlučan da ograniči nemačku nezavisnost na najefikasniji

21 Kisindžer, H., 1999, *Diplomatija*, Beograd, Verzal pres, str. 75.

22 Višekruna, A., 2017, Brexit i nova slika poslovnog sveta EU, u: *Globalizacija i globalizacija: međunarodni tematski zbornik*, Kosovska Mitrovica, Beograd, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini, Srpsko sociološko društvo, Institut za političke studije, str. 151–160.

23 Rakić, B., 2009, str. 193–194.

24 Yong, J., 1985, p. 930.

25 Rakić, B., 2009, str. 191.

26 La déclaration Schuman du 9 mai 1950.

27 Rakić, B., 2009, str. 192.

28 Le plan Plevén du 24 octobre 1950.

mogući način, putem nadnacionalne kontrole.²⁹ Prema tome, konzervativci su se našli pred svršenim činom. Evropski integracioni proces je uveliko krenuo u, za Britance neprihvatljivom, nadnacionalnom pravcu. Pregovori o Šumanovom i Plevenovom planu već su dosta odmakli, a nova britanska vlada nije bila spremna da ih prihvati u tom obliku.³⁰

U takvim okolnostima konzervativci, nespremni da ostanu potpuno izvan za njih ipak neprihvatljivog nadnacionalnog integracionog procesa, osmišljavaju plan za uspostavljanje asocijacije između država uključenih u proces nadnacionalnog integrisanja, s jedne strane, i Ujedinjenog Kraljevstva i onih evropskih država (pre svega skandinavskih) koje nisu želele da uzmu učešće u tom procesu, s druge strane. Shodno tome, već u martu 1952. godine britanski ministar inostranih poslova Entoni Idn (*Anthony Eden*) predlaže način da se osigura da Britanija i skandinavske zemlje, čiji su stavovi u pogledu Šumanovog plana bili skoro identični, ostanu blisko povezane sa šest zemalja članica Evropske zajednice za ugalj i čelik.³¹

4. IDNOV PLAN – ALTERNATIVNA VIZIJA EVROPSKOG INTEGRACIONOG PROCESA

Entoni Idn je plan o evropskom integracionom procesu izneo na zasjedanju Komiteta ministara Saveta Evrope, održanom 19. marta 1952. Istog dana je Vlada Ujedinjenog Kraljevstva podnela Savetu Evrope *aide-mémoire* koji sadrži ključne elemente Idnovog plana. Povod za podnošenje ove inicijative bio je dvostruk. S jedne strane, na tom zasjedanju trebalo je da se raspravlja o predlogu izmene Statuta Saveta Evrope u smislu da ova organizacija dobije supranacionalna³² svojstva. Takav predlog nije se uklapao u britansko viđenje evropskog integracionog procesa. Naravno, Ujedinjenom Kraljevstvu, kao jednoj od zemalja osnivača Saveta Evrope, članstvo i učešće u radu ove organizacije bili su veoma značajni. S druge strane, Velika Britanija nije nameravala da se uključuje u nadnacionalne aranžmane, poput Evropske zajednice za ugalj i čelik i Evropske odbrambene zajednice, ali je bila svesna potencijalnog značaja tih organizacija. Stoga joj je bilo važno da sa njima održava bliske kontakte.³³

Prilikom izrade plana, Idn je pošao od toga da se pokret za evropsko jedinstvo, koji je doveo do stvaranja Saveta Evrope, kreće u dva pravca. Jedan je izgradnja atlantske zajednice koju čini širi krug država i koje se u okviru tog oblika povezivanja ne odriču svog suvereniteta, već tesno saraduju na međuvladinoj osnovi. Njihov centralni oblik organizovanja je Severnoatlantski savez – NATO. Paralelno sa time, razvija se drugi pravac izgradnje evropskog kontinentalnog

29 Yong, J., 1985, p. 927.

30 Rakić, B., 2009, str. 198.

31 Comstock, A., 1953, *Great Britain: An Island View*, *Current History*, Vol. 24, No. 138, p. 82, (<https://doi.org/10.1525/curh.1953.24.138.80>).

32 Budući da različiti autori koriste termine „nadmacionalna“ i „supranacionalna“ za označavanje istog, ili veoma sličnog, pojma, u kontekstu ovog rada termini se smatraju sinonimima.

33 Rakić, B., 2009, str. 199–200.

jedinstva, između užeg kruga zemalja. Ovaj drugi pravac zasniva se na dvema organizacijama, koje u tom trenutku još nisu do kraja uspostavljene: Evropska zajednica za uglj i čelik i Evropska odbrambena zajednica. „Polazeći od toga da je Savet Evrope priklešten između ova dva procesa i izložen riziku od potpunog gubljenja značaja, Savetodavna skupština Saveta Evrope podnela je predlog za izmenu Statuta Saveta Evrope po kome bi se ova organizacija transformisala tako da umesto čisto konsultativne postane kvazifederalna institucija sa legislativnim i izvršnim ovlašćenjima i pravom da je vlade država članica konsultuju o određenim pitanjima iz okvira njenih nadležnosti.“³⁴ Ovakva revizija bi, prema Idnovom mišljenju, znatno zakomplikovala položaj Ujedinjenog Kraljevstva, države članice Saveta Evrope nespemne da ulazi u federalne aranžmane.

Uzimajući u obzir dotadašnju ključnu ulogu Saveta Evrope u iniciranju i razvoju procesa evropskih integracija, Idn je bio mišljenja da bi trebalo da ova organizacija i dalje ima centralnu ulogu u tom procesu.³⁵ Prema tome, Evropska zajednica za uglj i čelik i Evropska odbrambena zajednica koje su u tom trenutku u fazi nastajanja, kao i buduće organizacije sličnog tipa, trebalo bi da budu podvedene, u meri u kojoj je to moguće, pod institucionalni krov Saveta Evrope. To bi se izvelo tako što bi se izvršila odgovarajuća adaptacija institucionalnog sistema Saveta Evrope.³⁶ Adaptacija bi bila dvostruka. S jedne strane, trebalo bi da Komitet ministara i Savetodavna skupština, u sastavu u kome je predstavljeno šest država članica Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske odbrambene zajednice, preuzmu ulogu odgovarajućih organa te dve zajednice. A s druge strane, ista ta dva organa, u sastavu u kome je predstavljeno svih petnaest država članica Saveta Evrope, ili više ako se članstvo Saveta Evrope bude širilo, nastavljaju da obavljaju svoje dotadašnje nadležnosti predviđene Statutom Saveta Evrope. Prema tome, predložen je *sistem sa dva koloseka*.³⁷

U pogledu donošenja odluka, predviđeno je da kada na dnevnom redu zajedničkih organa budu pitanja iz nadležnosti Evropskih zajednica, ali koja su od opšteg značaja za Zapadnu Evropu, onda ti organi o takvim pitanjima raspravljaju u punom sastavu, u kome su zastupljene sve članice Saveta Evrope.

Remodeliranje Saveta Evrope na ovaj način bi, prema Idnovom mišljenju, imalo niz prednosti: Savet Evrope postao bi integralni deo Evropske zajednice, izbeglo bi se dupliranje i preklapanje evropskih tela, a Šumanov i Plevenov plan bili bi snabdeveni već spremnom mašinerijom.³⁸ U suštini, Idnov plan je imao za cilj održavanje procesa evropskih integracija u pravcu, za Britance željene, međuvladine saradnje.³⁹ I to bi se postiglo bez ugrožavanja nadnacionalnih osnova

34 *Ibid.*, str. 201.

35 Krumrey, J., 2018, *The Symbolic Politics of European Integration*, Palgrave Macmillan, pp. 116–119, (<https://doi.org/10.1007/978-3-319-68133-7>).

36 Rakić, B., 2009, str. 201.

37 *Ibid.*, str. 202.

38 Čeranić, J., 2011, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Beograd, Službeni glasnik, str. 32.

39 Pegan, A., 2018, The Long Arm of Whitehall post-Brexit: Evidence from Common Assembly (1952–1956), *Brexit Institute Working Paper*, No. 8, p. 9, (<https://doi.org/10.2139/ssrn.3240224>).

zajednica i da ne izgleda kao pokušaj britanske „sabotaže“ evropskog ujedinjenja (ili se bar tako nadalo Ministarstvo spoljnih poslova).⁴⁰

Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je u aprilu 1952. godine podnela Komitetu ministara Saveta Evrope memorandum posvećen načinima na koje bi Evropska zajednica za uglj i čelik, buduća Evropska odbrambena zajednica, kao i bila koja buduća organizacija tog tipa, funkcionisale pod okriljem Saveta Evrope. Taj memorandum razrađuje način delovanja sa dva koloseka. Savet Evrope bi nastavio da funkcioniše u skladu sa postojećim statutom „kao konsultativno telo i forum za međuvladinu i parlamentarnu saradnju u Zapadnoj Evropi“, sa petnaest članova, uz moguća proširenja u perspektivi. Nadnacionalne zajednice, Evropska zajednica za uglj i čelik i Evropska odbrambena zajednica i svaka buduća organizacija tog tipa funkcionisale bi na osnovu ugovora o osnivanju tih organizacija. Ipak, podvedenost dela institucionalne strukture tih zajednica pod institucionalni krov Saveta Evrope, to jest funkcionisanje Komiteta ministara i Skupštine u suženom sastavu, bilo bi regulisano posebnim protokolom uz Statut Saveta Evrope.⁴¹

Nakon što je memorandum predstavljen, Komitet ministara načinio je upitnik kako bi dobio mišljenja zainteresovanih vlada i poslanika u Savetodavnoj skupštini Saveta Evrope. Stavovi o Idnovom planu su generalno bili pozitivni. Ipak, tokom rasprave u Savetodavnoj skupštini u maju 1952. godine, izneta su oprečna mišljenja o tome na koji način bi trebalo da se uspostavi veza između Saveta Evrope i zajednica u nastajanju. Italijanski predstavnik postavio je pitanje koje se ticalo mogućnosti povezivanja parlamentarnih i ministarskih organa Saveta Evrope i evropskih zajednica, bez uključivanja u taj sistem povezivanja i izvršnih tela, Visoke vlasti Evropske zajednice za uglj i čelik i Komesarijata Evropske odbrambene zajednice, ključnih organa zajednica u nastajanju. Predstavnik Luksemburga stavio je primedbu da ta dva organa nemaju svoje pandane u Savetu Evrope, da nijedno telo iz Saveta Evrope ne odgovara tim organima. Savet Evrope ima izvršna ovlašćenja samo na međuvladinom nivou koji nije nadnacionalan i ona su koncentrisana u ovlašćenjima Komiteta ministara. Belgijski predstavnik skrenuo je pažnju na to da ni izvršni organi Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske odbrambene zajednice, Visoka vlast i Komesarijat nemaju međusobno slična ovlašćenja. Holandski predstavnik je istakao da ne postoji sudsko telo Saveta Evrope koje bi odgovaralo sudu evropskih zajednica i sa kojima bi on mogao da se poveže. Predstavnici Italije i Švedske ukazali su da i pitanje sedišta različitih organa može biti potencijalni problem, ističući da bi prostorna koncentrisanost tih organa bila preduslov za efikasnost funkcionisanja organizacija u pitanju.⁴²

Kao odgovor na poziv Komiteta ministara, Savetodavna skupština Saveta Evrope je 30. maja 1952. usvojila rezoluciju o predlogu Ujedinjenog Kraljevstva o uspostavljanju organizacione veze između Saveta Evrope i šestočlanih evropskih zajednica kojom je dala načelnu saglasnost i podršku Idnovoj inicijativi.⁴³

40 Yong, J., 1985, p. 932.

41 Rakić, B., 2009, str. 203–204.

42 *Ibid.*, str. 205–206.

43 Yong, J., 1985, pp. 931–937.

Nakon toga, u rezoluciji je iznet sijaset načela na osnovu kojih bi trebalo sprovoditi Idnov plan. Uprkos tome što rezolucija na prvi pogled nije bila smetnja realizaciji Idnovog plana, čini se da ova načela predstavljaju u velikoj meri izraz bojazni od negativnih posledica implementacije ovog projekta i izraz razmimoilaženja u stavovima o njemu, razmimoilaženja koja je trebalo u tim načelima na neki način izmiriti.⁴⁴

Već u jesen 1952. godine, na zasedanju Savetodavne skupštine na kome je Idnov plan bio tema, okolnosti su se izmenile. U međuvremenu je došlo do stupanja na snagu Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik i potpisan je Ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice, a upravo u to vreme započet je i postupak izrade ugovora kojim bi bila osnovana Evropska politička zajednica.

Nesumnjivo je da je Idnov plan sadržao ozbiljne nedostatke u institucionalnom pogledu. Osim toga, bilo je i podozrenja u smislu da se radi o još jednom britanskom lukavstvu i pokušaju da se na svaki način marginalizuje koncept evropskih integracija i razvodni sistem predviđen Šumanovim i Plevenovim planom. Britanci inicijativu svog šefa diplomatije nisu tako predstavljali, insistirajući na tome da će upravo zahvaljujući novoj ulozi Saveta Evrope, evropski integracioni proces biti koherentniji i racionalniji.⁴⁵

Idnov plan prestravio je Žana Monea, koji je smatrao da je ugrožena nezavisnost same Zajednice. Ubedio je vlade šestorice da pruže otpor Idnovom planu. Naposljetku, iako su iskoristili skupštinsku salu u Strazburu, bliska veza između nadnacionalnih institucija i Saveta Evrope, koju su Britanci želeli, nije uspostavljena.⁴⁶

Kakve god da su bile britanske namere, ispostavilo se da je Idnova inicijativa došla prekasno. Evropska šestorica nisu otišla dalje od iskazivanja dobrodošlice toj prvoj britanskoj inicijativi, tretirajući je kao predlog za očuvanje veza između šestorice i drugih zemalja u Savetu Evrope. Drugim rečima, evropska šestorica su rešila da nastave proces evropskih integracija bez Britanije.

5. IDNOV PLAN – PRETEČA KONCEPTA DIFERENCIRANE INTEGRACIJE

Sedam decenija nakon Idnovog plana, zanimljiva je i veoma aktuelna argumentacija u prilog njegovom usvajanju. Idn je isticao da različite države i nacije iz evropske familije imaju različite poglede na način ostvarivanja evropskog jedinstva i izgradnju ujedinjene Evrope. „Neki su verovali da mogu brže da idu prema tom cilju nego drugi. Neki su hteli da ostvare evropsko jedinstvo uspostavljanjem ujedinjenih institucija, dok drugi veruju u pragmatičniji pristup. Čuvena konfrontacija između federalističkog i funkcionalističkog metoda odjekivala je u ranim danima kroz ove dvorane... Ako smo naučili neku lekciju od

44 Rakić, B., 2009, str. 207.

45 Čeranić, J., 2011, str. 32–33.

46 Yong, J., 1985, pp. 935–936.

posebnog značaja, onda je, po mom mišljenju, to da jedinstvo kome težimo u Evropi nije prosto, jednobojno, jedinstvo.⁴⁷

Dakle, Idn je smatrao da evropsko jedinstvo nije jednoobrazno jedinstvo, već da je reč o kompleksnom, višeslojnom fenomenu. Upravo iz tog razloga bi trebalo omogućiti različitim državama da pristupe ostvarenju ovog jedinstva onako kako njima odgovara, drugim rečima, da izaberu način i ritam koji je za njih najpogodniji.⁴⁸

Idново viđenje evropskih integracija, izneto u vreme osnivanja prvih evropskih zajednica, može se posmatrati kao preteča koncepta diferencirane integracije, koji je prvi put zvanično pomenuo belgijski premijer Leo Tindemans (*Leo Tindemans*), sedamdesetih godina XX veka. Polazeći od specifičnosti država članica i njihovog različitog stepena razvoja, a u cilju sprečavanja stagnacije i daljeg napretka evropskih zajednica, zalagao se za to da se omogući da se svaka država integriše sopstvenim ritmom.⁴⁹

Pod konceptom diferencirane integracije (koncept diferenciranosti, fleksibilnosti) podrazumeva se mogućnost da se države članice nalaze u različitom položaju u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika Unije. Dakle, na osnovu ovog koncepta svaka zemlja članica produbljuje integracije sopstvenim ritmom.⁵⁰

Konceptu diferencirane integracije ozbiljna pažnja posvećena je devedesetih godina XX veka, kada je i institucionalizovan Ugovorom iz Amsterdama (1997) u vidu odredaba o bližoj, pojačanoj saradnji (engl. *enhanced cooperation*).⁵¹ Bliža saradnja omogućava da države članice EU uspostave saradnju i u vezi sa onim pitanjima u pogledu kojih nije postignut sporazum među svim članicama EU.⁵²

Sedam decenija nakon Idnove inicijative, čini se da se u evropskim političkim krugovima može čuti argumentacija slična Idnovoj, a u kontekstu neopodnosti redefinisavanja procesa evropskih integracija. Koncept diferencirane integracije danas je sastavni deo svakog predloga reforme Evropske unije. Tako i novouspostavljena Evropska politička zajednica (EPZ) takođe predviđa integraciju sa dva koloseka, što se može okarakterisati kao jedan od modaliteta diferencirane integracije.

47 Speech to be delivered by the Rt. Hon. Anthony Eden, M. C., M. P., Secretary of State for Foreign Affairs, at the Consultative Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 15th September 1952. Archives historiques de Conseil de l'Europe – Historical archives of the Council of Europe, Strasbourg. Functions and the Future of the C. E. 1949, 00125, Vol. 5, 1/7/52–52, navedeno prema Rakić, B., 2009, str. 209–210.

48 Čeranić, J., 2011, str. 33.

49 Tindemans, L., 1976, Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, *Bulletin of the European Communities, Supplement I*.

50 Čeranić, J., 2017, Flexibility Concept in the Context of European Integrations – Evolution, Survey and Perspectives, *Strani pravni život*, 3, pp. 9–24, (<https://doi.org/10.56461/sp-z17401C>).

51 Čeranić Perišić, J., 2020, Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja, *Srpska politička misao*, 3, str. 165–166, (<https://doi.org/10.22182/spm.6932020.7>).

52 Član 20. Ugovora o Evropskoj uniji.

Francuski predsjednik Emanuel Makron (*Emmanuel Macron*), u maju 2022. godine, predložio je stvaranje EPZ kao odgovor na geopolitičku hitnost redefinisivanja odnosa EU sa susjedima. Trebalo bi da ova zajednica deluje kao most ka eventualno brojnijoj Uniji i okvir za partnerstvo na kontinentalnom nivou. Zamišljena je kao platforma za politički dijalog i sprovođenje politika na brz i fleksibilan način, što će doprineti efikasnijoj izgradnji odnosa između EU i njenih suseda.⁵³ Pristupanje EPZ nije alternativa članstvu u EU, a EPZ nije zatvorena za one zemlje koje su napustile EU, konkretno Ujedinjeno Kraljevstvo.⁵⁴

Predviđeno je da se EPZ zasniva na mešovitom sporazumu između EU, njenih članica i država koje nisu članice EU. Ova formalizacija omogućava uspostavljanje još trajnijih odnosa i saradnje sa državama koje ne žele da se pridruže reformisanoj EU.⁵⁵ Prvi samit Evropske političke zajednice održan je u Pragu u oktobru 2022. godine.

Pored postojanja Evropske unije, uspostavljena je još jedna šira zajednica, Evropska politička zajednica u koju su uključene i zemlje koje nisu članice EU (kako one koje su u dugotrajnom postupku pristupanja,⁵⁶ tako i one koje ne žele da se uključe u EU). Prema tome, EPZ predstavlja praktičnu primenu koncepta diferencirane integracije, u smislu integracija koje će se odvijati paralelno, na dva koloseka, što je veoma slično onome što je pre sedam decenija predlagao Entoni Idn.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Idnov plan, zaboravljena crtica iz istorije evropskih integracija, veoma je zanimljiv i posle sedam decenija i ponovo aktuelan iz najmanje dva razloga. Prvo, okosnica Idnovog plana bila je integracija sa dva koloseka, što se može okarakterisati kao jedan od modaliteta diferencirane integracije, koncepta koji je danas neizostavan u svakom predlogu reformi EU, i na kome počiva i novouspostavljena Evropska politička zajednica. I drugo, Idnov plan je bio britanski predlog da Ujedinjeno Kraljevstvo ostane u bliskim vezama sa evropskim zemljama, iako nije članica evropskih nadnacionalnih organizacija. Od 1952. godine, kada je Idn izložio svoju alternativnu viziju evropskog integracionog procesa, do danas, Ujedinjeno Kraljevstvo je postalo članica EU, pa je izašlo iz EU, a trenutno je u Evropskoj političkoj zajednici.

Evropska unija pred sobom ima nimalo lak period u kome mora da sprovede reforme, sa širim krugom članova, i odgovori na brojne kako unutrašnje tako

53 Mayer, F., Pisani-Ferry, J., Schwarzer, D., Vallée, S., 2022, Enlarging and Deepening: Giving Substance to the European Political Community, *Policy Contribution*, 15, Bruegel, p. 5.

54 Čeranić Perišić, J., Inicijative za stvaranje Evropske političke zajednice – od pedesetih godina 20. veka do danas, u: Perović Vujačić, J., (ur.), 2022, *Sudski postupak – pravda i pravičnost*, Zbornik radova sa 35. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović, Vol. 3, str. 499–514.

55 *Ibid.*

56 Knežević Bojović, A., Čorić, V., Višekruna, A., 2019, Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni odgovori Srbije, *Srpska politička misao*, 3, str. 233–253, (<https://doi.org/10.22182/spm.6532019.10>).

i spoljne izazove. U kom pravcu će se to odvijati teško je pretpostaviti. Uspostavljanje EPZ predstavlja mali korak unapred u svetlu redefinisavanja evropskog integracionog procesa, ali je perspektiva ovog projekta i dalje neizvesna.

U svakom slučaju, čini se da se polako zatvara krug u smislu da se integracioni proces vraća na svoje početke i funkcionalističku teoriju, zasnovanu na neposrednim interesima. Iskustva iz prve polovine pedesetih godina i dalje, uprkos protoku vremena, mogu da posluže kao pokazatelj šta treba, a šta ne treba činiti da bi integracija bile uspešna. „Utoliko pre što sasvim izvesno i dalje važi to da, na planu integracije, postupna na neposrednim životnim interesima zasnovana funkcionalistička formula predstavlja formulu uspeha, a ishitrena federalistička formula formulu neuspeha.“⁵⁷

LITERATURA

1. Comstock, A., 1953, Great Britain: An Island View, *Current History*, Vol. 24, No. 138, pp. 80–84, (<https://doi.org/10.1525/curh.1953.24.138.80>).
2. Čavoški, A., 2006, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union.
3. Čeranić, J., 2011, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Beograd, Službeni glasnik.
4. Čeranić, J., 2017, Flexibility Concept in the Context of European Integrations – Evolution, Survey and Perspectives, *Strani pravni život*, 3, pp. 9–24, (<https://doi.org/10.56461/spz17401C>).
5. Čeranić Perišić, J., 2020, Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja, *Srpska politička misao*, 3, str. 153–177, (<https://doi.org/10.22182/spm.6932020.7>).
6. Čeranić Perišić, J., Inicijative za stvaranje Evropske političke zajednice – od pedesetih godina 20. veka do danas, u: Perović Vujačić, J., (ur.), 2022, *Sudski postupak – pravda i pravičnost*, Zbornik radova sa 35. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović, Vol. 3, str. 499–514.
7. Ellison, J., 1995, *Explaining British Policy towards European Integration in the 1950s*, Charleston, South Carolina, European Community Studies Association, pp. 1–38.
8. Kisindžer, H., 1999, *Diplomatija*, Beograd, Verzal pres.
9. Knežević Bojović, A., Čorić, V., Višekruna, A., 2019, Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni odgovori Srbije, *Srpska politička misao*, 3, str. 233–253, (<https://doi.org/10.22182/spm.6532019.10>).
10. Košutić, B., 2006, *Uvod u evropsko pravo*, Beograd, Zavod za udžbenike.
11. Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., 2015, *Uvod u pravo evropskih integracija*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
12. Krumrey, J., 2018, *The Symbolic Politics of European Integration*, Palgrave Macmillan, (<https://doi.org/10.1007/978-3-319-68133-7>).
13. Pegan, A., 2018, The Long Arm of Whitehall post-Brexit: Evidence from Common Assembly (1952–1956), *Brexit Institute Working Paper*, No. 8, (<https://doi.org/10.2139/ssrn.3240224>).

57 Rakić, B., 2009, str. 260–261.

14. Rakić, B., 2009, *Za Evropu je potrebno vreme – O preuranjenom pokušaju uspostavljanja evropske političke integracije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
15. Speech to be delivered by the RT. Hon. Anthony Eden, M. C., M. P., Secretary of State for Foreign Affairs, at the Consultative Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 15th September 1952. Archives historiques de Conseil de l'Europe – Historical archives of the Council of Europe, Strasbourg. Functions and the Future of the C. E. 1949, 00125, Vol. 5, 1/7/52–52.
16. Tindemans, L., 1976, Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, *Bulletin of the European Communities, Supplement I*.
17. Višekruna, A., 2017, Brexit i nova slika poslovnog sveta EU, u: *Globalizacija i globalizacija: međunarodni tematski zbornik*, Kosovska Mitrovica, Beograd, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini, Srpsko sociološko društvo, Institut za političke studije, str. 151–160.
18. Yong, J., 1985, Churchill's 'No' to Europe: The Rejection of European Union by Churchill's Post-War Government, 1951–1952, *The Historical Journal*, Vol. 28, No. 4, pp. 923–937, (<https://doi.org/10.1017/S0018246X00005136>).

PROPISI

1. Consolidated version on the Treaty on European Union [TEU], *Official Journal C* 326, 26.10.2012, pp. 1–412.

EDEN'S PLAN – (FORGOTTEN) EPISODE FROM THE HISTORY OF EUROPEAN INTEGRATIONS

Jelena Čeranić Perišić

ABSTRACT

In 1952, the United Kingdom government submitted an initiative named after its initiator and promoter, Foreign Minister, Anthony Eden, Eden's plan. Although a year later it was certain that the European countries did not accept the plan, this (forgotten) episode from the history of European integration is very interesting, especially today considering necessity of redefining European integration process. The theoretical concepts whose adoption and implementation led to the creation of the first European communities represent a kind of a mixture of functionalist and federalist theories. When the conservatives came to power in Great Britain in 1951, due to the passive attitude of the labourists in the previous period, the integration process took a large step in a supranational direction, which was unacceptable to the British. In such circumstances, Eden's plan was proposed as an alternative vision of the European integration process, which implies the development of integrations on two tracks. Eden's vision of integrations can be considered as a forerunner of the concept of differentiated integration, also applied within the current European Political Community.

Key words: Eden's plan, European integrations, functionalism, federalism, Great Britain, differentiated integrations, European Political Community.