

УДК: 341.211
339.923:061.1EU
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 55, стр. 9–20
Изворни научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

ИЗГРАДЊА ЕВРОПСКОГ СУВЕРЕНИТЕТА

ABSTRACT

European integration launched in the economic sphere had an overt political message and the desired outcome. Namely, the creation common that grew into internal market of the European Union was aimed to enable the construction of political and defense federalism. However, although the creators of the Maastricht Treaty expected a further development of the European integration built on economic foundations, in the meantime the federalization of the EU was stopped. For example, the single market and European currency were not complemented by a federal tax system that filled the budget of the Union. This prevented structural transfers, otherwise common in federal states from rich to the poor, especially in crisis situations. Without the federal government, the European Union was deprived of the ministry of defense and the embryo of federal military forces to protect its territory, but also gave credibility to its foreign policy in the world.

Key words: The European Union, sovereignty, the federal State, the confederations, the European Council, the Council, the internal market, federal taxes.

1) УВОД

Почетком XXI века Европска унија била је погођена са неколико sukcesивних криза. Реч је о светској финансијској кризи из 2007. године чије је извор био на финансијском тржишту Сједињених Америчких Држава, о дужничкој кризи Грчке која траје од 2009. године и која је ескалирала у лето 2015. године као и о избегличкој кризи насталој због рата у Сирији у 2015.

¹ Институт за европске студије, Београд, Е-маил: vzecovic@eunet.rs.

години. Претходно поменути догађаји указали су да недовршени европски суверенитет узрокованом застоју у изградњи европске федералне државе заправо омогућава Европској унији да како-тако функционише у нормалним условима, али је спречава да има адекватне одговоре на кризне стања. Због својих међудржавних и конфедералних одлика Европска унија не може да реагује на брз, јединствен и адекватан начин на изазове у глобализованом свету. Одсуство европског суверенитета чини Европску унију неефикасном чиме се потпирују расправе о сврси њеног постојања. Историјски посматрано европски народи су еволуирали у правцу стварања суверенитета на националном, односно државном нивоу. У данашњем периоду економског глобализма, који је угрозио материјалну и социјалну сигурност грађана држава чланица Европске уније, постоји тенденција да се заштита од “спољне опасности” тражи на националном нивоу, на којем је она некада и постојала. Тако се од националне државе очекује да поврати надзор над својим границама не би ли спречила неконтролисано досељавање, да заштити национални идентитет, да обезбеди већу запосленост као и да изврши социјалну редистрибуцију према угроженим регионима и социјалним категоријама. Међутим, у контексту светске економске и војне доминације великих држава попут САД-а, Русије, Кине поставља се питање да ли било која од чланица Европске уније може самостално да се избори за остваривање претходно поменутих националних интереса? Отуда се још једном намеће анализа могућности остваривања европског суверенитета у актуелном тренутку.

2) НЕДОВРШЕНИ ЕКОНОМСКИ ФЕДЕРАЛИЗАМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска интеграција покренута у економској сфери имала је нескривену политичку поруку и жељени исход. Наиме, стварање „заједничког“ тржишта, које је прерасло у унутрашње тржиште Европске уније, имало је за циљ да омогући изградњу политичког и војног федерализма. Лисабонски уговори из 2009. године предвиђају да Европска унија има унутрашње тржиште,² које је простор без унутрашњих граница у којем је обезбеђено слободно кретање робе, људи, услуга и капитала.³ Иако претходно поменута одредба у данашње време делује свакидашње, са историјског аспекта реч је о револуционарном преображају који је омогућио превазилажење националне економске расцепканости у име европског тржишног јединства. Изворно, уговори о оснивању Европских заједница нису били обични споразуми о слободној

² Члан 3 став 3. уговора о Европској унији.

³ Члан 26 став 2. уговора о функционисању Европске уније.

размени између суверених држава који су закључивани током XIX века, а који су били засновани на одстрањивању царинских и других тарифних баријера у циљу слободног прекограничног кретања робе. Радило се о продубљеној интеграцији са царинском унијом којом се установљава царинска тарифа према трећим државама. Поред тога, Европске заједнице односно Европска унија је еволуирала у економску унију јер су либерализовани и остали производни чиниоци.⁴ Тако је уговорима о оснивању регулисано слободно кретање радника,⁵ слободно настањивање предузећа и припадника независних занимања,⁶ слобода пружања услуга⁷ као и слобода кретања капитала.⁸ Унија је овлашћена да преко својих органа обезбеђује постојање слободне конкуренције на европском тржишту⁹, као и да установи јединствену комерцијалну политику у односима са трећим државама.¹⁰ Уговорима о оснивању унутрашње тржиште употпуњено је европским институцијама без којих оно политички не би могло да опстане. Институције Европске уније су, поред осталог, добиле задатак да путем доношења европског законодавства ускладе, односно усагласе привредне прописе држава чланица. И начин доношења европског привредног законодавства добио је федерални облик с обзиром да је Комисија као наднационални орган и нека врста владе Уније добила задужење да предлаже законодавне акте Европском парламенту и Савету. Ови последњи усвајају се већином гласова у Европском парламенту и квалификованом већином гласова представника држава чланица у Савету у складу са поступком законодавног коодлучивања ове две институције.¹¹ Теоретски, круна ове федералне интеграције требало је да буде увођење економске и монетарне Уније уговором из Мастрихта из 1993. године. Међутим, иако су творци уговора из Мастрихта очекивали даљи развој европске интеграције на изграђеним економским темељима, у међувремену се стало са федерализацијом Европске уније. Примера ради, јединствено тржиште и валута нису употпуњени конзистентним федералним пореским системом који би напунио буџет Уније. Тиме је спречено да се из европског буџета врше структурни трансфери, иначе уобичајени у

⁴ Sous la direction de Renaud Dehousse, *L' Union europeenne*, La documentation francaise, 4 edition, Paris, 2014.- Loic Azoulai, *Le marche interieur*, p. 138.

⁵ Члан 45 до 48 уговора о функционисању Европске уније.

⁶ Члан 49 до 55 уговора о функционисању Европске уније.

⁷ Члан 56 до 62 уговора о функционисању Европске уније.

⁸ Члан 63 до 66 уговора о функционисању Европске уније.

⁹ Члан 101 до 109 уговора о функционисању Европске уније.

¹⁰ Члан 206 и 207 уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ Члан 114 до 118 уговора о функционисању Европске уније.

федералним државама од богатих ка сиромашним, посебно у кризним ситуацијама. Тако у Сједињеним Америчким Државама, Калифорнија не поставља питање зашто се из федералног буџета помаже Флориди која је више погођена економском кризом.

3) МЕЂУДРЖАВНИ ОРГАНИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО СИМБОЛ КОНФЕДЕРАЛНОГ УРЕЂЕЊА

Савет као изворни међудржавни орган

Изворно, интереси држава чланица у институционалном систему Заједница били су заступљени преко представника националних влада (министара) у Савету, обзиром да је Европски савет који окупља шефове држава или влада чланица настао касније. Природа овог органа је, условно речено, „шизофрена“ јер је реч о институцији Европске уније у којој се води рачуна о интересима сваке од држава чланица. Састав Савета одсликава његову двоструку природу. С једне стране, реч је о институцији Уније која је настала и чији је начин рада у извесној мери уређен одредбама права Европске уније. С друге стране пак, Савет окупља представнике држава чланица који не мењају свој статус тј. не постају службеници Уније, већ остају национални функционери заштићени дипломатским имунитетом. Због изразито међудржавне природе Савета, у његовом раду се јављају технике које су иначе карактеристичне за дипломатске конференције.¹² Рецимо, чланови Савета преговарају на основу упутстава својих влада, министар који заседа у Савету може да затражи одлагање гласања док не добије додатна упутства своје владе или, пак, може да саопшти став, уз напомену да се ради о *“ad referendum”* ставу (личном ставу), а да ће тек након консултовања са владом моћи коначно да потврди или оповргне изречено мишљење.¹³ У оквиру Савета, као међудржавног органа, заправо долази до суочавања и сукобљавања интереса држава чланица Уније, које на крају најчешће доводи до проналажења компромисних одлука и решења.¹⁴ Савет је институција која је била искључиви, а данас је један од носилаца законодавне власти,¹⁵ с обзиром да је еволуција институционалног система Заједница и Уније ишла у правцу поделе

¹² Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 274.

¹³ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 210.

¹⁴ Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, Paris, 1998, p. 39.

¹⁵ Некадашњи члан 202 уговора о Европској заједници. Садашњи члан 16 став 1. уговора о Европској унији; С. Самарџић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр. 95; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002, p. 358.

законодавне власти између Европског парламента и Савета.¹⁶ Чињеница да се законодавни акти усвајају на предлог Комисије не мења суштину ствари.¹⁷ Уговори о оснивању нису дозвољавали Комисији да „прогура“ текст акта у случају да Савет није могао да га усвоји. У правном систему Уније, увек је била неопходна формална и изричита одлука Савета. Савет је надлежан да усваја уредбе и директиве у области привреде, али и оквирне одлуке у области правосудне и безбедносне сарадње држава чланица. Сви претходно поменути акти су нормативни акти опште природе.¹⁸ Савет, донекле, данас личи на горњи дом европског федералног Парламента,¹⁹ али због његове изразите међудржавне природе, у смислу да су министри везани заповедним мандатом према својим владама, он то још увек није постао. Оно што умањује заштиту државног суверенитета јесте ширење области у којима чланови Савета доносе одлуке квалификованом већином, што значи да министри држава чланица заступљени у Савету могу да буду прегласани. Квалификована већина је сукцесивним изменама уговора о оснивању Заједница и Уније постала најчешће заступљен вид одлучивања.²⁰ До тога је дошло јер су државе чланице желеле да законодавни поступак учине сврсисходним и ефикасним.²¹ С тим у вези, најзначајнији заокрет направљен је Јединственим Европским Актом 1987. године, када је одређено да се квалификованом већином усвајају мере за усклађивање законодавних, уредбених и административних одредби држава чланица, чији је предмет успостављање унутрашњег тржишта.²² Уговором из Мастрихта, а затим и уговорима из Амстердама, Нице и Лисабона ова тенденција је потврђена. Ипак, и у вези са применом квалификоване већине треба имати у виду да механизми повраћаја државног суверенитета теоретски још увек постоје. Јер, уласком у другу фазу прелазног периода 1965. године, дошло је до политичке кризе унутар Заједнице везане за примену правила о гласању у Савету.²³ Наиме, Француска влада није могла да прихвати прегласавање у за њу значајним областима, те је на седницама Савета из протеста примењивала политику „упражњене столице“. Криза је окончана у јануару 1966. године, тзв. Луксембуршким компромисом којим је предвиђено

¹⁶ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001, p. 214.

¹⁷ Члан 17 став 2. уговора о Европској унији.

¹⁸ Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 294.

¹⁹ С. Самарџић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998, стр. 95.

²⁰ J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002, p. 337.

²¹ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 208.

²² Некадашњи члан 95 уговора о Европској заједници.

²³ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 209.

следеће:²⁴ Уколико једна или више држава приликом одлучивања квалификованом већином истакне да је питање на дневном реду за њу од виталног значаја, не гласа се већ се разговори настављају не би ли се постигло решење прихватљиво за све. Пет тадашњих држава чланица је “еластично” тумачило компромис, сматрајући да се Савет враћа на уговором предвиђени поступак одлучивања квалификованом већином гласова уколико се после извесног времена не постигне сагласност свих. Француска је, напротив, сматрала да се преговори настављају.

Европски савет као изведени међудржавни орган

Изворно, уговори о оснивању нису предвидели постојање Европског савета у институционалном систему Заједница. Овај орган заправо вуче корене из праксе периодичних састанака шефова држава или влада чланица Европских заједница у оквиру тзв. “конференције на врху” која се развила почетком 60-их година.²⁵ У то време се, наиме, јавила потреба да се на нивоу највиших руководилаца држава чланица размене мишљења и када је то могуће постигну договори о решавању спорних питања. Ове договоре би потом формализовале класичне институције Заједнице својим актима и одлукама.²⁶ Конференције на врху представљале су облик “међудржавне сарадње” и као такве одговарале тадашњим погледима француске владе на европску интеграцију. Француски председник Де Гол намеравао је да озваничи и институционализује састанке на врху уговором о политичкој Унији.²⁷ Међутим, због дубоких разлика међу чланицама Заједнице у вези са “планом Фуше (Fouchet)” 1962. године и спорова око примене начина одлучивања 1965. године, састанци на врху нису одржавани све до маја 1967. године када је у Риму постигнут договор о ступању на снагу уговора о спајању извршних органа Заједница. У историјском смислу, значајан самит на врху одржан је после одласка са власти француског председника Де Гола (De Gaulle), 1. и 2. децембра 1969. године у Хагу на коме су донете одлуке о:

²⁴ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 291.

²⁵ L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 111; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés, europeennes*, L.G.D.J., Paris 1994., p. 217. D. Simon, *Le system juridique commuanutaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 215; Слободан Зечевић, „Европски савет као изведени међудржавни орган Европске уније”, *Међународна политика*, број 1142, јул-септембар 2011, УДК 341.181ЕС, стр. 51-62. Састанци на врху одржани су у Паризу и Бону 1961. године, Риму 1967. године, Хагу 1969. године, Паризу 1972, Копенхагену 1973. године и Паризу 1974. године.

²⁶ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996, p. 179.

²⁷ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 221.

почетку преговора о пријему са Великом Британијом и другим државама кандидатима, увођењу сопствених извора прихода Заједнице, припреми студије о успостављању политичке Уније и извештаја о стварању економске и монетарне Уније.²⁸ После тога, конференције шефова држава или влада чланица Заједнице одржаване су једном годишње (Париз - 1972. године, Копенхаген - 1973. године). Одлука о оснивању специфичног органа под називом "Европски савет" донета је на конференцији шефова држава или влада чланица Заједнице одржаној у Паризу 9. децембра 1974. године. На предлог француског председника Валери Жискара Дестена (Valerie Giscard d'Estaing)²⁹ конференције на врху уступиле су место редовним састанцима шефова држава или влада чланица Заједнице у оквиру органа названог "Европски савет". У Париском саопштењу оснивање Савета објашњавало се потребом за "глобалним приступом" у циљу усклађивања активности Европских заједница са сарадњом у области спољне политике. У том смислу, одлучено је да се шефови држава или влада чланица Заједнице састају у пратњи министара иностраних послова, редовно три пута годишње и "онда када је то неопходно". Ова значајна институционална новина је, међутим, почивала на крхкој правној основи с обзиром да је оснивање Европског савета установљено обичним саопштењем.³⁰ Европски савет је у формално-правном смислу признат као орган тек 1987. године усвајањем Јединственог Европског Акта.³¹ У уговору је назначен његов састав и периодичност састајања (иначе смањена на два пута годишње), али се није улазило у питање његових надлежности. Европски савет као врховни орган Уније има задатак да обезбеди склад и континуитет активности које се воде у различитим областима деловања Европске уније (привреда, спољна политика и безбедност, правосуђе и унутрашњи послови).³² Европски савет даје неопходне подстицаје за развој Уније и одређује опште политичке правце и приоритете њеног деловања.³³ Политички ауторитет даје Савету могућност да разреши настале проблеме на нижим нивоима. Реч је о разликама које се, на пример, јављају у Савету министара у оквиру привредне интеграције, чиме се спречава блокада институционалног система Уније. Из свега претходно

²⁸ L'elargissement et l'achevement de la Communauté, L'Europe de Yalta à Maastricht, Le Monde éditions, Paris, 1993, p. 64. i 65.

²⁹ V. Giscard d'Estaing, Le pouvoir et la vie, Compagnie, Paris, 1988, p. 117 i dalje.

³⁰ D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997, p. 129.

³¹ Члан 2 Јединственог Европског Акта.

³² Слободан Зечевић, *Европски савет као изведени међудржавни орган Европске уније*, Међународна политика, број 1142, јул-септембар 2011, УДК 341.181ЕС, стр. 51-62.

³³ Некадашњи члан 4 уговора о Европској унији. Садашњи члан 15 став 1. уговора о Европској унији.

изнетог уочавамо да је Европски савет највиша инстанца Европске уније чије поље деловања није ограничено, те овај орган може да се бави како привредним, тако и спољнополитичким и безбедносним питањима.³⁴ У пракси, састанци Европског савета представљају кључни догађај за процес Европске интеграције с обзиром да се у оквиру овог органа постижу најважнији политички договори (на пример, одлуке о измени уговора о оснивању, одлука о увођењу јединствене европске валуте) или се решавају проблеми који су на нивоу Савета министара били нерешиви (на пример, проблем доприноса Велике Британије буџету Заједнице који се јавио почетком 80-их година XX века). Суштински утицај Европског савета, као типичног међудржавног органа, на процес одлучивања, међутим, ремети институционалну равнотежу замишљену још уговорима о оснивању Европских заједница и значајно умањује федералне особине Европске уније.

4) НАСТАВАК ПРОЦЕСА ФЕДЕРАЛИЗАЦИЈЕ КАО УСЛОВ ОПСТАНКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

На путу установљавања европских федералних пореза који би попунили буџет Уније у складу са захтевима вођења јединствене европске економске политике, као и ка нужном преливању средстава од богатих као сиромашним државама чланицама, стоји озбиљна институционална препрека. Европски федерални порези не могу да постоје без демократски изабране федералне власти односно владе. Ова би у свом саставу имала федералног министра економије и финансија који би могао самостално да доноси одлуке о правцима економске политике, као и о нужним финансијским трансферима. Европска унија такође нема министра унутрашњих послова који би уз помоћ федералних пограничних и полицијских снага штитио границу и унутрашњу безбедност. Недовршени федерализам показао је све своје слабости у контексту терористичких напада у Паризу у новембру 2015. године. Наиме, терористи су искористили европско достигнуће у виду укидања унутрашњих граница између држава чланица на основу споразума из Шенгена и прелазили су из Белгије у Француску у циљу извршења кривичних дела. На овом примеру се видело да укидање унутрашњих граница тражи и успостављане строге контроле спољних граница Уније, бржу сарадњу министарстава унутрашњих послова држава чланица као и ефикаснију размену информација унутар Еуропола. Терористички напади у Паризу заправо указују да се све више намеће потреба и за федерализацијом и у области унутрашњих послова, у смислу прерастања Еуропола у ембрион федералне полиције којем би државе чланице ставиле на располагање базе података потенцијалних починиоца кривичних дела уперених против јавне

³⁴ Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 43.

безбедности. Европска унија нема заокружену територију јер још није дошло до пријема у њено чланство пре свега Србије, Македоније и Црне Горе, а затим и Босне и Херцеговине и Албаније. Када би је имала, уз министра унутрашњих послова и јединствану имиграциону политику не би ни могло да дође до неконтролисаног усељавања које прети да уздрма Унију. Без федералне владе Европска унија је ускраћена за министарство одбране и ембрион јединствених федералних војних снага које би штитиле њену територију, али и давале кредибилитет њеној спољној политици у свету, а посебно у области Медитерана. Уговор о Европској унији из Лисабона, који је ступио на снагу 2009. године, предвиђа посебан одељак посвећен одредбама о политици безбедности и одбране која је у његовом тексту преименована у „Заједничку политику безбедности и одбране“. Одредбе уговора продубљују сарадњу држава чланица без уношења револуционарних промена у овој области. Наиме, уговор из Лисабона утврђује да Унија има „заједничку“ политику безбедности и одбране која је саставни део њене заједничке спољне и безбедносне политике.³⁵ Дакле, Унија би могла да користи заједничке оперативне цивилне и војне снаге као продужену руку своје, у међудржавним органима (Европски савет и Савет), утврђене спољне политике. Претходно поменуте снаге Унији стављају на располагање државе чланице и то ради интервенције ван њене територије у циљу превенције конфликта, одржавања мира и јачања међународне безбедности. Европска сарадња у области о којој је реч треба поступно да се изграђује да би на крају довела до успостављања заједничке одбране на основу једногласне одлуке Европског савета. Ову одлуку би затим требало да потврде државе чланице путем поступка ратификације. У међувремену, уговорима из Лисабона предвиђено је да политика Уније у области одбране не угрожава специфичну природу политике одбране сваке од држава чланица (овде се мисли на оне опредељене за неутралност), али и оних које имају обавезе према НАТО пакту.³⁶ Из претходно изнетог, произилази да се у овом тренутку не ствара јединствена европска војска која би бранила територијални интегритет Уније и слободу и права њених становника. Реч је о томе да Унија обавезивањем држава чланица да ставе на располагање Унији део њихових војних и цивилних капацитета, обезбеђује оперативне војне и цивилне капацитете у циљу остваривања заједничке политике безбедности и одбране.³⁷ Унија заправо делује ван своје територије у мисијима чији је циљ одржање мира, предупређивање сукоба или јачање међународне безбедности у складу са повељом Уједињених нација.

³⁵ Jean-Luc Sauron, *Comprendre le Traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008. – Члан 42 став 1. уговора о Европској унији.

³⁶ Члан 42 уговора о Европској унији.

³⁷ Члан 42 став 3. уговора о Европској унији.

5) ИЗВОРИ

- Alomar, B., Daziano, S., Lambert, Th., Sorin, J., *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013.
- Berthu, G., Souchet, D., *Le traite d' Amsterdam contre la democratie*, Liberte politique, Paris, 1988.
- Cartou, L., Clergerie, J.L., Gruber, A., Rambaud, P., *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, M., *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Defarges, P.M., *Les institutions europeennes*, Armand Colind, 3 edition, Paris, 1998.
- Giscard d' Estaing, V., *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Хикс, С., *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Isaac, G., Blanquet, M., *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Le traite de Nice, premieres analyses, PUS, Strasbourg, 2001. – Ch. Carotenuto, *Le deuxieme et troisieme piliers*.
- Manin, P., *L' Union europeenne*, Pedone, N. 6, Paris, 2005.
- Pecheul, A., *Le traite de Lisbonne, La constitution malgre nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Самарџић, С., *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Едиција Анализе, Београд 1998.
- Sarkozy, N., *Un traite pour l' Europe*, Dalloz, Paris, 2008.
- Sauron, J.L., *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Simon, D., *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Sous la direction de Renaud Dehousse, *L' Union europeenne*, La documentation francaise, 4 edition, Paris, 2014.
- Зечевић, С., *Европска унија – право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.

7) ЗАКЉУЧАК

Творци европске интеграције од Жана Монеа (*Jean Monnet*), Роберта Шумана (*Robert Schuman*), Конрада Аденауера (*Konrad Adenauer*), па до Франсоа Митерана (*Francois Mitterrand*) и Хелмута Кола (*Helmut Kohl*) заправо су подразумевали да се неће стати на унутрашњем тржишту, јединственој валути и међудржавној сарадњи у области спољне и одбрамбене политике и унутрашњих послова. Сматрало се да ће претходно поменуто само

представљати основе за политичку интеграцију, тј. стварање европске федералне државе. Међутим, после уговора из Мастрихта из 1993. године са озбиљним федералним иницијативама се стало. Последњи покушај у том правцу је, додуше, направљен предлогом уговора који установљава европски устав из 2004. године који су француски и холандски бирачи одбацили на референдуму у мају и јуну 2005. године, а чији је архитекта био бивши француски председник Валери Жискар Дестен.³⁸ Додуше, више је било реч о симболичној припреми Уније за њен поступни преображај у федералну државу чиме би дошло до осетног губитка суверенитета држава чланица. У том контексту у политичком смислу важно је само помињање речи „европски устав“, што је значило да ће у догледно време престати да постоје међународни уговори који су га ставили на снагу. У уставном тексту наглашавало се да Европска унија има заставу (плава позадина са дванаест жутих звезда), химну (Ода радости), дан (9. мај), валуту (евро), мото (уједињени у разликама) и законе. Поред тога, европским уставом требала је да се уведе функција „министра спољних послова“ уместо данашњег Високог представника за спољне послове и безбедносну политику. У његовом тексту било је наглашено првенство права Уније у односу на национална права држава чланица као и чињеница да су основни чинилац Уније не само државе чланице већ и њени грађани.³⁹ Федерална симболика из европског устава требала је да да импулс за даље неповратно кретање ка европској федералној држави. У уговорима из Лисабона, усвојеним 2009. године, међутим више нема говора о симболичној федералној реторици. Додуше, институционална решења из европског устава су мање-више пренета у уговоре из Лисабона. Међутим, ови истовремено садрже одређене антифедералистичке ставове из судске праксе Уставног суда Немачке. Тако се, с једне стране, ограничавају могућности преноса надлежности од држава чланица ка Унији и уводе могућности повратка надлежности од Уније ка државама чланицама док се, с друге стране, национални парламенти кроз надзор над применом начела супсидијарности, односно контроле опортуности доношења законодавних аката од стране институција Уније, увлаче у институционални систем Уније. Последњи покушај у правцу даље федерализације Европске уније учињен је предлогом француског председника Оланда (*Hollande*) у вези са управљањем евро подручјем. У телевизијском обраћању поводом националног празника 4. јула 2015. године, француски председник позива на оснивање Владе, Парламента и буџета евро подручја чиме би се постигла снажнија интеграција 19 држава које учествују

³⁸ Valery Giscard d'Estaing, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.

³⁹ Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions européennes*, SEDES, 3 edition, Paris, 2013, p. 131.

у јединственој валути.⁴⁰ Председник француске владе Мануел Валс (*Manuel Vals*) ближе је објаснио у чему су слабости данашње Европске уније. Наиме, јединствена валута није обезбедила довољну усклађеност између држава чланица те је потребан даљи напредак и у другим областима попут оне економске, пореске и социјалне кроз усклађивања плата, али и обезбеђивања буџетских средстава. Консеквентан буџет евро подручја омогућио би неопходне инвестиције као и адекватну реакцију у случају циклчних поремећаја у светској економији. Претходно поменуте реформе захтевају политичке промене у смислу увођења парламента евро подручја који би вршио неопходни буџетски надзор, односно демократску контролу над трошењем средстава пореских обвезника. Овим би се исправила неравнотежа на коју је указивао амерички економиста Штиглиц (*Stiglitz*) која се јавља када јединствену валуту не прати одговарајућа буџетска унија. Претходно поменута иницијатива реализовала би се тако што би са увођењем владе и парламента евро подручја кренуле државе оснивачи Европске уније (Француска, Немачка, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург) док би остале чланице биле позване да им се постепено придруже. Реч је о већ испробаном механизму стварање европске „авангарде“ која својом политичком снагом подстиче и друге на виши степен интеграције, као што је био случај код укидања државних граница у оквиру Шенгенског уговора. Ова иницијатива, међутим, наишла је на уздржан пријем код Немачке владе.⁴¹ Уз намеру Британске владе да одржи референдум о повлачењу из Европске уније, остварење идеје о изградњи европског суверенитета је под све већим упитником.

⁴⁰ Aline Robert, „*Plaidoyer pour un gouvernement de la zone euro lors du debat sur la Grece*“, Интернет www.euractiv.fr, 16.07.2015.

⁴¹ Frederic Lemaitre, *Zone euro: la reponse prudente de Merkel a Hollande*, www.lemonde.fr, 24.07.2015.