

BUDUĆNOST EUROINTEGRACIJA

Izvorni naučni rad

Prof. dr. Edin Ramić, email: e_ramic@hotmail.com

Prof.dr. Remzija Kadrić

Internacionalni univerzitet Travnik

Dr. Adil Osmanović

Parlamentarna skupština BiH

Sažetak: Ocjena u zvaničnom dokumentu pod nazivom Bijeli papir o budućnosti Europe – Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025, predstavlja zapravo snažnu podršku evropskom projektu, ali više nije bezuslovna. Zapravo, više od dvije trećine Evropljana vidi Evropsku uniju kao stabilno mjesto u svijetu punom ekonomskih teškoća. Više od 80% zemalja podupire četiri evropske ključne slobode, a 70% građana sa područja eurozone podržava zajedničku valutu. Međutim, smanjuje se povjerenje građana i u Uniju i u vlasti pojedinih država članica. Kada se razmatraju pitanja koja se tiču budućnosti Evropske unije i izvorima njenog legitimiteta postoje dva suprotstavljena stajališta. Na jednoj strani su oni koji su okupljeni oko koalicije funkcionalista i federalista,¹⁰⁷ sa druge strane zagovornici međuvladine saradnje.¹⁰⁸ U prvom slučaju treba da bude odgovoreno svim nedaćama na način da se oformi jaka zajednička snaga i djelovanje u svrhu poboljšanja situacije. Institucije EU bi trebalo da dobiju veća ovlaštenja i da svoj legitimitet stiču iz neposrednijeg sudjelovanja evropskih građana u njihovom izboru i radu. Međutim, za ovakav scenarij bi bilo nužno ponovno započinjanje procesa koji vodi ka usvajanju dokumenta ustavnog karaktera na evropskom nivou. S tim u vezi, u Evropi je u protekle dvije decenije među pravnicima vođena diskusija o tome da li treba koristiti ustavnu terminologiju u opisivanju pravnog poretka Unije i njenih ugovora.

Ključne riječi: manjkavosti sistema EU, budućnost EU, eurointegracije, institucije EU, evropski građani.

FUTURE OF EU INTEGRATION

Abstract: The rating in the official document entitled White Paper on the future of Europe - Considerations and scenarios for EU-27 to 2025, represents a strong support for the European project, but more is not unconditional. In fact, more than two thirds of Europeans see the EU as a stable place in a world full of economic hardship. More than 80% of countries supporting four key European freedoms, and 70% of citizens from the territory of the euro zone supported the single currency. However, it reduces the trust of citizens in the EU and in the governments of individual Member States. When considering issues concerning the future of the European Union and the sources of its legitimacy, there are two opposing views. On one side are those who gathered around the Coalition functionalists and federalists, on the other hand advocates of intergovernmental cooperation. In the first case should be answered all odds in a way to form

¹⁰⁷ Follesdal Andreas, Hix Simon, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik,” European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-02, March 14, 2005, pp.18-20. ([http:// www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf](http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf))

¹⁰⁸ Moravcsik Andrew, “Preferences and Power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach”, op. cit. pp. 517-519.

a strong joint force and action to improve the situation. The EU institutions should be given greater powers and that its legitimacy gained from the more direct participation of European citizens in their choice and work. However, for this scenario would be necessary to re-start the process leading to the adoption of a constitutional nature of the document at the European level. In this connection, in Europe in the past two decades among lawyers guided discussion on whether to use the constitutional terminology to describe the legal order of the Union and its contract.

Keywords: deficiencies in the EU, the future of the EU, European integration, the EU institutions, European citizens.

UVOD

Sa svojom dosadašnjom legislativom i institucionalnom arhitekturom, te sa specifičnim odnosom prema državama članicama i njihovim građanima, Evropska unija pokazuje određene sličnosti sa federalnim strukturama.¹⁰⁹ Analogno ovome postavlja se pitanje kojim bi se putem, odnosno kojim od različitih modela uspostave moglo doći do federalne Unije? Kako je do sada viđeno u teoriji i praksi nema usaglašenog odgovora na pitanje da li sama priroda federalizma nudi adekvatna i održiva rješenja po pitanjima odnosa između polova centralizma i decentralizacije. Jedan od modela kakav je klasični američki model, uprkos početnim nastojanjima, započeo decentralizirano i kretao se u pravcu postepenog jačanja centralnih organa. Sa druge strane, Kanada je išla u suprotnom smjeru, što znači da je najprije uspostavljena veoma centralizirana federacija, da bi se vremenom njene institucije i funkcije u dobroj mjeri decentralizirale. Kada je riječ o situaciji u Europskoj uniji, čini se izvjesnim da slično Švajcarskoj, Unija nije krenula sa početnim ciljem izgradnje jakih centraliziranih struktura, već sa namjerom da se evropske integracije osnaže na temelju koordinacije i čvršće saradnje u različitim područjima politika, uz poštivanje principa supsidijarnosti. U tom smislu, moglo bi se ocijeniti da EU preferira američki model procesa izgradnje federacije koji se u određenoj tački u budućnosti okončava centraliziranom strukturom institucija sličnoj onoj u SAD. Značajan podsticaj u tom pravcu je u dosadašnjem periodu davala i činjenica da je kao podsticaj pomenutom procesu odabran kompromis i saradnja, radije nego jasno razdvajanje ekskluzivnih moći unutar različitih nivoa upravljanja.

Međutim, Evropska unija je u ovom trenutku jako daleko od pomenutih teorijskih modela i ne može se nazvati federacijom (u budućnosti vjerovatno još manje), budući da međuvladin pristup upravljanju Unijom igra dominantnu ulogu u funkcioniranju institucija EU, posebno kroz funkcije Vijeća ministara. Evropska unija je u dosadašnjem razvoju težila da preraste u svojevrsnu “postsuverenu nedržavnu nadnacionalnu federaciju,” odnosno u potpuno netipičan, sui generis oblik federalizma. U teoriji, naime, postoje zajedničke karakteristike i elementi prema kojima se federacija u praksi može lako prepoznati, ali je isto tako činjenica da se federalni sistemi u svijetu mogu međusobno značajno razlikovati u pogledu modaliteta na osnovu kojih je uspostavljena ravnoteža moći, kao i prema mehanizmima koji osiguravaju sudsku zaštitu građana. Naime Evropska unija kakva je izgrađena na temelju osnivačkih ugovora, u sebi sadrži određene federalističke elemente, još uvijek i određene aspiracije u tom smjeru, međutim ona je i dalje jedinstvena kombinacija međuvladine saradnje i supranacionalizma.¹¹⁰

¹⁰⁹ Ademović, Kenan, *Kriza Europske unije i budućnost europskih integracija*, Sarajevo, 2018., str. 252.

¹¹⁰ Ibidem, str. 253.

Situacija koja se dogodila nakon neuspjeha ratifikacije Ugovora o Ustavu za Europu u 2005, bio je razlog da se u institucijama Europske unije i državama članicama ozbiljno razmotriti moguće scenarije za daljnji razvoj i njihove implikacije za budućnost unije. S tim u vezi, pitanje alternativnih modela budućeg razvoja Europske unije. Odgovor na ovo pitanje nije onda je to bilo, ali sada to nije lako dati, ali mora se analizirati ove opcije, zbog pravce razvoja i samog budućnosti Europske unije ovisi o ključnim događajima u svijetu. Za niz analiza i nagađanja da su u zemljama Europske unije sublimira odmah nakon neuspjelog referenduma o Ustavnom ugovoru u Francuskoj i Nizozemskoj (koji su bili važeći pod pretpostavkom da je ratifikacija Ustava konačno odustanu, i da se europski vođe su još uvijek ne slažu o mogućem novom ustavnom okviru EU) može se zaključiti da je jedan od postojećih instituta Union - pojačane suradnje, trebao bi biti generator razvoja nove Europe. U stvari, za Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine uvedena u pravni sustav Europski institut „bliže suradnje” (užu suradnju) čiji je cilj bio omogućiti skupine zemalja članica Unije, koji to žele, da nastave jače i dublje međusobno povezivanje, i to koristeći postojeće europske institucije. Koncept pojačane saradnje daje mogućnost da države članice koriste institucije Europske unije, kako bi bolju povezanost u određenim područjima. U ugovoru iz Amsterdama su navedeni uvjeti koje je trebalo realizirati za takav oblik suradnje, među kojima su i one koje u toj skupini trebao biti većine država članica, te da svaka država članica Unije, bez da li su ili nisu članovi te skupine, moguće je bilo staviti veto na cijeli proces „uže suradnje” u određenom području.

Ugovor iz Nice 2000. godine doveo je do revizije određenih odredbi navedenog ugovora uvođenjem novog Instituta „pojačane suradnje” koji je znatno ublažio stroga pravila institucije. „Uža suradnja” zamišljena Ugovorom iz Amsterdama, koji je napravljen kao jednostavan i jednostavan proces njegovih potencijalnih skupina koje čine država članica. Važno je napomenuti da niti jedan od instrumenata „bliže” i / ili „pojačane” saradnja između zemalja EU-a u posljednjih nekoliko godina nije bio korišten u praksi. Praktični primjeri različitih razina integracije koji postoje u zemljama Europske unije, kao što su ekonomske i monetarne unije, Schengenskog sporazuma ili socijalnom poveljom, biti dovršen na temelju primjene tih instrumenata. Naprotiv, svi ti oblici jačanja integracije osnovane su prije svega radi formalnog uvođenja tih instrumenata u europskim ugovorima. Ovaj će proces najvjerojatnije biti dovršen na temelju primjene tih instrumenata.

Ne treba isključiti rizik da instrumenti „pojačane suradnje” u sklopu Unije su generator njegovog razdora, zbog želje nekih država članica da idu brže i dalje u procesu suradnje unutar struktura Unije, a mogli bi dovesti do postupnog, s tim da rizik marginalizira one zemlje koje se ne usvoji ovaj princip. Ukoliko se primjenjuje model sa više brzina (Multi-speed) Europa će biti najbliže postizanju izvornih ciljeva zacrtanih Ugovorom iz Rima 1957. godine, o vrsti „Do sada najbliži sindikat” među narodima Europe.¹¹¹

SCENARIJ BUDUĆNOSTI EUROPSKE UNIJE

Brojni su scenariji za budućnost Europske Unije, čak su izdata i brojna djela koja govore o ovoj temi. Naime kao i svaka Unija koja bi prije svega trebala da bude ekonomskog karaktera ima brojne nedaće i poteškoće u svom funkcionisanju. Jedan od scenarija je tako zvani scenarij, “Titanik”¹¹², koji predviđa sljedeću situaciju: evropska integracija je dospjela u krizu, a ideja

¹¹¹ Ibidem, str. 254-256.

¹¹² Aldijeri F., Emanouilidis A. Janis, Marun Roman, *Pet scenarija za Evropu sutrašnjice*, Limes plus, br. 1, Hesperia, Beograd 2004., str. 53-54.

ujedinjenja je iskompromitirana nesposobnošću zajednice da odgovori na spoljne i unutrašnje izazove; sve više izlaze na vidjelo suprotstavljeni interesi i razlike novih i starih članica; strukture proširene Evropske unije postale su neefikasne i neodlučne; previranja između nacionalnih elita sa strukturama Unije otežavaju odnos građana sa EU; odnos političkih snaga u pojedinim zemljama mijenja se u korist onih koji se protive Evropi kao ideji; različiti politički koncepti i sistemi vrijednosti uvećavaju mogućnost sukoba između država članica; princip evropske solidarnosti više ne daje rezultate; pojedine vlade zahitjevaju da se nadležnosti koje su prenijete na Uniju vrate na nacionalni nivo; države članice više ne podržavaju autoritet Brisela bez rezerve; Evropa gubi moć i značaj sa stanovišta spoljne politike i bezbjednosti; umjesto Unije, na značaju dobijaju različita privremena savezništva; jedinstvenu Evropu zamjenjuje razjedinjena Evropa, u okviru koje koalicije koriste različite strategije u međusobnom nadmetanju; to se nepovoljno odražava prije svega na stabilnost na istočnoj granici Unije; u nedostatku adekvatne ponude za integraciju u Evropsku uniju, zemlje kandidati gube interesovanje za pridruživanje; značaj Unije kao faktora stabilnosti se smanjuje do stepena irelevantnosti.

Drugi scenarij jeste tvrdnja koja se uslovno rečeno naziva „zatvoreno jezgro“ koja se očituje u jako slaboj ili nikakvoj saglasnosti između politika zemalja EU, a posebice u dijelu i pogledu vođenja buduće politike zemalja članica. Različite koncepcije onemogućavaju donošenje odluke o reformi zajednice koja bi bila prihvatljiva za sve, što ima posljedicu da grupa država članica međusobno sarađuje van okvira zajedničkih sporazuma. Da bi se ušlo u tzv “zatvoreno jezgro” zemlja mora da posjeduje značajni vojni kapaciteti i spremnost da se preuzme međunarodna odgovornost. U nemogućnosti uspostavljanja jedinstvene spoljne politike i politike bezbjednosti koja bi bila iznad nacionalnog nivoa, pojedine članice ostvaruju saradnju van struktura Unije. Treći scenarij jeste tzv. “Moneov metod”. Naime po ovome konceptu i scenariju sav budući razvoj Evropske unije odvijace se na način sličan onom iz prethodnih desetljeća. Mada nakon proširenja, EU nije u stanju da odgovori na sve izazove onako efikasno kako to mogu činiti nacionalne države, koristi od zajedničkog unutrašnjeg tržišta i schengenskog viznog režima, kao i svijest da su evropske integracije garant mira i stabilnosti u ovom dijelu svijeta, dovoljno su jak razlog za održavanje jedinstva Evrope.

Kriza u sferi ekonomije i odlaganje reforme socijalnog sistema pripisuju se nekonstruktivnom ponašanju nacionalnih vlada, a ne manjkavosti Unije, što znači da se renacionalizacija evropske politike ne vidi kao alternativa postojećem kursu integracije. Uloga Evropske unije u međunarodnoj zajednici ograničena je vodećom ulogom SAD, kao prestižne ekonomske sile koju EU sama po sebi iako broji brojne zemlje članice ne posjeduje. Sljedeći scenarij jeste “otvoreni gravitacioni prostor”, po kojem se predviđa produbljivanje procesa integracije, za šta su posebno zaslužne pojedine tzv. “avangardne države” Unije (riječ je o zemljama koje su ekonomski i na sve druge načine značajne za i unutar EU, dakle Njemačka, Francuska, Austrija i možemo reći Velika Britanija još uvijek) , koje učestvuju u većini projekata za integraciju i koje čine centar jednog otvorenog gravitacionog prostora. Pravac njihovog djelovanja je puno političko jedinstvo. Ovaj scenarij je dosta neizvjestan, jer kako vidimo onedavna dešavanja Brexita uveliko poljuljavaju eventualnu želje za ostajanjem u EU i drugih zemalja članica te samim time i želje za daljnjom integracijom. Jer ako jedna zemlja poput Velike Britanije želi da istupi uz Unije postavlja se logično pitanje zbog čega onda druge zemlje koje su u puno slabijoj situaciji ekonomskoj i svakoj drugoj bi željele i imale htijenje da ostanu u istoj.

LITERATURA

- [1] Amon, F., Lulić, M., Momčinović, H., Vidović, A., *Osiguranje plaćanja; Mjenica, ček, akreditiv, zadužnica, fiducija*, Zagreb, 2002.
- [2] Aldijeri F., Emanouilidis A. Janis, Marun Roman, *Pet scenarija za Evropu sutrašnjice*, Limes plus, br. 1, Hesperia, Beograd, 2004.
- [3] Andrijanić, I., *Vanjska trgovina*, Zagreb, 2001.
- [4] Ademović K., *Kriza Europske unije i budućnost europskih integracija*, Sarajevo, 2018.
- [5] *Bijela knjiga o budućnosti Europe – Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025.*, Europska komisija, COM (2017) 2025, Brussels 2017.
- [6] Bukovac, E., *Suvremena organizacija međunarodnog poslovanja u teoriji i praksi*, Rijeka, 2004.
- [7] Follesdal A., Hix S., *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-02, March 14, 2005., ([http:// www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf](http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf))
- [8] Matić, B., *Vanjsko trgovinsko poslovanje*, Zagreb, 2004.
- [9] Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*,
- [10] SEP-a osnovni podaci : <http://www.sepa.hr/sepa-opcenito/>