



## EVROPSKA UNIJA KAO SPECIFIČAN EKONOMSKI I POLITIČKO- PRAVNI SISTEM (Pozivni referat)

Akademik prof. dr Mladen Bodiroža, email: [akademikmladenbodiroza@gmail.com](mailto:akademikmladenbodiroza@gmail.com)

Duško Masleša, MA, email: [dmaslesa@gmail.com](mailto:dmaslesa@gmail.com)

Doktorant na Internacionalnom univerzitetu Travnik u Travniku  
Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku, Bosna i Hercegovina

**Sažetak:** U naslovljenom radu, ključna pažnja fokusirana je na najznačajnija pitanja od geneze, faza razvoja, te teškoća kroz koje je prolazila Evropska unija u prethodnih gotovo sedam decenija, te njenim nesumnjivim uticajem na međunarodno-pravne, političke i ekonomske odnose. Iako su u naznačenom periodu političko-pravni i ekonomski uslovi u Evropi i svijetu više puta doživljavali promjene, motiv za evropsku integraciju ostao je i dalje validan. Unija je nastavila da prati dva cilja: srednjoročno da obezbijedi bolji život građana država članica i dugoročno da ujedini Evropu stvaranjem ne samo ekonomske već i političke-pravne unije, zamišljene da afirmiše evropsko jedinstvo kao ključni faktor i da buduće sukobe u Evropi učini nemogućima, što je ujedno suština i cilj evropskog projekta.

Iz prethodne konstatacije jasno proizilazi da je rezultat novog tipa političko-pravnog sistema na kome je utemeljena Evropska unija karakterističan po visokom stepenu kompleksnosti. Osim toga, Evropska unija je nova forma transnacionalnog sistema i veza EU sa svakom državom članicom sadrži mnogo više od pukog proširenja spoljne politike. Takođe, aktuelni izazovi i rješenja dovode do situacije gdje ekonomska i društvena integracija neprekidno dokazuje potrebu za sve užom političkom i koherentnijom unijom u njenom nadnacionalnom političko-pravnom sistemu.

**Ključne riječi:** Evropska unija, demokratija, solidarnost, evropske integracije, evropsko jedinstvo, evropeizacija

## EUROPEAN UNION AS UNIQUE (SUI GENERIS) ECONOMIC, POLITICAL AND LEGAL SYSTEM (Keynote paper)

**Abstract:** In the paper entitled, key attention is focused on the most important issues of the genesis, development phase, and the difficulties through which the European Union has been faced with for almost past seven decades, and its undoubted influence on international legal, political and economic relations. Although in the mentioned period of political, legal and economic conditions in Europe and the world more than once experienced the changes, the motive for European integration has remained valid. The Union continued to follow two objectives: the medium to provide a better life for the citizens of the Member States and the long term to unite Europe by creating not only economic but also political-legal unions, intended to promote European unity as a key factor and the factor for prevention of future conflicts in Europe, which is the essence and objective of the European project.

From the previous statements it is clear that the result is a new type of political and legal system on which it is based, the European Union is characterized by a high degree of complexity. In addition, the European Union is a new form of transnational system and connection with each EU member state has much more than a mere extension of foreign policy. Also, current challenges and solutions lead to a situation where Economic and Social Integration constantly proves the need for all narrow political and coherent EU in its supranational political and legal system.

**Keywords:** European Union, democracy, solidarity, European integration, European unity, Europeanisation



## UVOD

Ovdje polazimo od ne baš precizne konstatacije po kojoj Evropska unija<sup>21</sup>, po nizu pitanja predstavlja novi model složenog, višestranog (na više hijerarhijskih nivoa) i slobodnog (demokratskog) odlučivanja i sprovođenja odluka pri čemu se veoma često ispoljavaju sve izraženiji elementi neformalnog uticaja. Osim toga, to se može tretirati i nekom vrstom ili modelom eksperimenta sa novim modelitetima političke strukture, posebno kada se ima na umu da se tokom devedesetih godina XX vijeka proces donošenja odluka u Evropskoj uniji, tačnije Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici, višestruko proširivao u svim svojim kompetencijama, posebno u sektoru rada, zatim po vertikalni i horizontalni (u dubinu i širinu). Isto-vremeno, uvođenjem EVRA, obnovom odbrambene, te inostrane i bezbjednosne politike, taj proces se odvijao i u drugim sektorima i oblastima posebno kada su u pitanju ljudska prava i slobode. Pored tih javljaju se i novi izazovi za radikalno proučavanje modela i načina kreiranja politike Evropske unije.

Treba posebno podsjetiti da je od sredine osamdesetih godina Evropska unija prošla radikalne promjene. To se odnosi na dosljedan razvoj, nasuprot produbljivanju integracije i ekspanzije, posebno u domenu kreiranja politike Evropske unije. U tom segmentu mogu se razlikovati tri uslovno rečeno glavne faze a to su:

**Prva faza** je bila stvaranje jedinstvenog evropskog tržišta i zaključivanje Mاستrihtskog ugovora 1991. godine, uz napomenu da je prethodno 1985. godine donesen Jedinstveni evropski akt koji je imao tretman kao poseban zakon Evropske zajednice odnosno Evropske unije. Zatim se koncipira i uvodi zajedničko tržište i sistem većinskog glasanja. Ovim se znatno jačaju uloga, značaj i uticaj Evropskog parlamenta i postojeće Evropske političke saradnje (EPS)<sup>22</sup> u Evropskoj uniji. Prema tome, implementacija unutrašnjeg zajedničkog tržišta od osamdesetih godina bila je izuzetno značajan uspjeh. Evro optimizam koji je nastao kao posljedica ovog uspjeha vodio je prema sve intenzivnijem procesu integracije a s tim u vezi i reviziji Mاستrihtskog ugovora.

**Drugu fazu** karakteriše više sumnja i nevjerica u Mاستrihtske ideje. Tome su svakako doprinijele realne okolnosti koje su uzrokovale zastoje u privredama zemalja članica u narednim godinama što je vodilo privrednoj stagnaciji i znatnom pesimizmu koji se odnosio na implementaciju revizije Mاستrihtskog ugovora, odnosno na planove, a zatim i realizaciju (1998. godine) Evropske monetarne unije (EMU).

**Treća faza** se odnosi na posljednju deceniju XX vijeka koju karakterišu dinamične promjene, posebno period od 1995. do 2000. godine. Ipak, i pored svih prepreka i teškoća, postavke Mاستrihtskog ugovora su realizovane.

<sup>21</sup> Pojam Evropska unija uveden je na **Pariskoj** konferenciji na vrhu 1972. godine. Ovo je postao sinonim za reformu u cilju ostvarenja buduće slike zajednice. U Mاستrihtu je 7. februara potpisan Ugovor o Evropskoj uniji i time je ona postala zajednički krov evropske zajednice, zajedničke spoljne i bezbjednosne, pravne i unutrašnje politike. Unija označava kako sadašnje stanje, tako i buduće perspektive integracionog procesa, sve užu Uniju evropskih naroda. U narednim tekstovima ravnopravno će se koristiti nazivi EEZ (Evropska ekonomska zajednica), EZ (Evropska zajednica) i EU (Evropska unija), što, u suštini označava isti pojam.

<sup>22</sup> European Political Cooperation – naziv za Evropsku političku saradnju (EPS)



Zatim slijedi revizija Amsterdamskog ugovora koja je prethodno bila predviđena za Maastrichtski ugovor, nije uspjela da riješi institucionalne probleme vezane za buduće proširenje i strukturu

Evropske komisije, funkciju i strukturu Predsjedništva i podjele glasova u Evropskoj komisiji potrebnih za donošenje odluka. Osim toga, veliki izazov je bilo novo proširenje i njegov uticaj na daljnju izgradnju Evropske unije.

Nije na odmet podsjetiti se na to da je nakon pada Berlinskog zida bilo jedino moguće ostvariti istovremeno produbljivanje odnosa među zemljama članicama i proširivanje Unije prijemom novih članica. Od prijema Grčke u članstvo 1981. godine i po pristupanju Španije i Portugalije 1986. godine, bile su primljene u članstvo još tri zemlje (Austrija, Finska i Švedska, 1995. godine). Iako je, na izvjestan način, a usljed objektivnih okolnosti, bilo neizvjesno da li će se peto proširenje sa deset novih zemalja realizovati u predviđenom roku, ipak je 1. maja 2004. godine deset država centralne i istočne Evrope postalo punopravnim članicama Evropske unije.

## 1. UZROCI ZASTOJA PROŠIRENJA EU PREMA ISTOKU

Treba takođe naglasiti da se proširenje Evropske unije prema Istoku ne ostvaruje prema prethodnim predviđanjima i to iz tri razloga:

- a) prethodne zemlje kandidati morale su u potpunosti da ispune kriterijume i zahtjeve u vezi sa privrednom i političkom razvijenošću,
- b) ranije je prijem u članstvo imao karakter nadovezivanja na jezgro koje je postavila zemlja članica, dok je sadašnji proces usmjeren ka redefinisavanju koncepta Evrope,
- c) u ranijim rundama pregovora o pripremama za prijem često je bio prisutan problem da su nove članice bile više u dilemi da li da prihvate nove obaveze.

U posljednjim i budućim proširenjima sadašnje države članice se protive proširenju svih obaveza na nove članice u tako kratkom roku. Naime, postoji mišljenje da je neophodno sprovesti institucionalne reforme prije prijema novih članica, ali je to stanovište odgođeno sporazumom usvojenim na Samitu u Amsterdamu. Ipak, na kraju je Evropska unija odlučila da treba prethodno riješiti institucionalne probleme pa tek onda pristupiti prijemu.

I ovom prilikom neophodno je podsjetiti na činjenicu da je još prilikom pokrenute inicijative za formiranje Evropske ekonomske zajednice, 1957. godine, bilo pokušaja sprečavanja daljeg rasta Evrope, odnosno zajedničko vezivanje Njemačke i Francuske. Treba takođe istaći da je EEZ utemeljena na tri sporazuma: Zajednica za ugalj i čelik (Coal and Steel Community-CSC), koja je imala za cilj da kontroliše glavne i sporne resurse; Evropska zajednica za atomsku energiju (Atomic Energy Community-AEC) koja je stvorila potencijalno ubojitu tehnologiju umjesto da je koristila u mirnodopske svrhe i konačno Evropska ekonomska zajednica (EEZ) koja je posebno naglašavala privrednu i trgovinsku saradnju kao način i metod da se spriječi novi rat<sup>23</sup>. Ovaj proces je bio, takođe, u vezi sa naporima sadržanim u Maršalovom planu za obnovu Evrope, tzv. zemalja „zapadne demokratije“ u poslijeratnom

<sup>23</sup>Bodiroža, M., *Evropska unija*, treće dopunjeno izdanje, Banja Luka, 2008.



periodu. U pozadini toga postojala je vizija o ujedinjenoj Evropi što je bila potvrda o neophodnosti stvaranja nacionalnih institucija. Hladni rat je ograničio i onemogućio dalje razmjere evropske integracije u Zapadnoj Evropi.

Nakon perioda stagnacije i tzv. „evropske skleroze“ (Eurosclerosis) u EZ osamdesete godine su dokaz obnavljanja integracionih procesa. Postojala je naime izražena potreba Evropske unije da stvori evropsku industriju konkurentnu na svjetskom tržištu. Ovdje je posebno značajno istaći da je interno (nacionalno) tržište bilo preduslov za svestrano poređenje i takmičenje evropskih multinacionalnih kompanija sa američkim i japanskim firmama.

## 2. OSNOVNE KARAKTERISTIKE EU POSLJEDNJE DECENIJE XX I PRVE DECENIJE XXI VIJEKA

Od početka devedesetih godina Evropska unija je dominantna po dva osnova: prvi je produbljivanje i proširenje unutrašnjeg zajedništva u Uniji, a drugi po kojem se potencira i afirmiše uloga Evropske unije kao međunarodnog privrednog i političkog subjekta. To je bilo jasno definisano i Mastihtskim ugovorom. Naime, ovaj ugovor je uglavnom proizvod optimizma među ekonomskim, političkim i industrijskim ekspertima. Ipak, treba imati na umu da je koncept Evropske unije bio prethodno dobro pripremljen kod većine zemalja članica. Ipak, nakon što je potpisan od strane predsjednika država i vlada u decembru 1991. godine, politički lideri, na njihovo zaprepaštenje, doživjeli nevjerovatnu skeptičnost u javnosti. Potpuno oskudna parlamentarna debata na nacionalnom nivou prije plasiranja planova vezanih za Evropsku uniju dovela je do velike neizvjesnosti u zemljama članicama. Ovi problemi su se manifestovali u odbijanju Danaca da prihvate Mastihtski ugovor na referendumu u junu 1992. godine. Ipak, on je sa izvjesnom rezervisanošću prihvaćen nešto kasnije.

Implementacija Evropske unije je izazvala dvije vrste promjena. **Prva**, tradicionalna ekonomska kooperacija postala je dublja i svestranija. **Druga**, proširenje je značilo da se Evropska zajednica, odnosno Unija proširuje na nova područja i oblasti kreiranja politike dok se produbljivanje istovremeno odnosilo na jačanje ekonomske i političke moći u postojećim oblastima, kao i na jačanje kompetentnosti EZ i njenih institucija u odnosu na nacionalne države. Jedan od najvažnijih elemenata nadnacionalne vlasti predviđen odredbom Mastihtskog ugovora je uvođenje većinskog glasanja u Savjetu ministara. Istovremeno, Evropski parlament je dobio veću važnost i ulogu u procesu donošenja odluka uključujući i mogućnost stavljanja veta u pojedinim oblastima, (Nugent, 1999).

## 3. EVROPSKA UNIJA NAKON MASTIHTSKOG UGOVORA

Evropska unija je, nakon Mastihtskog ugovora, formirala tzv. tropotpurnu strukturu i uvela nekoliko novih političkih područja. **Prvo**, područje je bilo izgrađeno oko tradicionalno EEZ koja je uključivala nadnacionalne EU institucije. **Druga** dva područja su bila bazirana na međuvladinom procesu odlučivanja. Od okvira u tim novim područjima koja su uvedena, tri su bila najznačajnija po svojim institucionalnim aplikacijama: **Prvo**, ekonomska i monetarna unija (EMU) koja je bila uključena u prvu fazu podrške, s visokim stepenom ekonomije. To je stvorilo jak element nadnacionalnosti i novu EZ instituciju, Centralnu evropsku banku



(Central European Bank). Ovi faktori su smanjili ulogu i uticaj obje EZ komisije kao i uticaj zemalja članica u njima. **Drugaje** bila Evropska politička saradnja (EPC-European Political Cooperation), koja je uključila i formalnu EU strukturu kao drugo područje pod novim imenom, CFSP. U ovoj oblasti Savjet (Council) nije samo donosio odluke koje su izglasale jednoglasno već je imao i značajnu ulogu u samoj pripremi procesa donošenja odluka. Međutim, slaba institucionalna osnova je stvorila višestruke probleme kada je EU trebala da se suoči sa posljedicama. **Treće**, područje je bila saradnja u oblasti prava, policije i unutrašnjih poslova. Ova saradnja je osnovana kao treće područje na osnovu istih institucija kao i druga. Ova politika je smatrana neophodnim ishodom potpune implementacije slobode na unutrašnjem tržištu. To je dovelo do toga da slaba institucionalna struktura inicira probleme sprovođenja namjeravane politike.

#### 4. ODNOS VELIKE BRITANIJE U ODNOSU NA ZAJEDNIČKU VALUTU EVRO

Sva tri nova područja politike su stvorila probleme za jedan broj zemalja članica Evropske unije, posebno za Veliku Britaniju u kojoj je postojala opšta nevjerica prema jakoj nadnacionalnoj vlasti Evropske unije. Ali, svakako najkontroverzniji ishod je bila EMU. Osim toga, Mاستrihtski ugovor je uvrstio protokol kod „Socijalne zajednice“ koja je regulisala saradnju između jedanaest država izuzev Velike Britanije.

Protokol Socijalne zajednice se u početku odnosio na produbljivanje tradicionalne EU saradnje, ali zbog protivljenja Velike Britanije, Zajednica je morala prethodno stvoriti posebne aranžmane. Protokol sa Socijalnom poveljom (Socijal Charter) je bio međuvladin sporazum ali je morao biti zaključen unutar tijela Socijalne zajednice.

Treba podsjetiti da je Mاستrihtski ugovor sklopan u periodu evro optimizma poslije uspjeha Jedinstvenog evropskog akta 1985. odnosno 1987. godine. Implementacija u prvim godinama devedesetih se desila u razdoblju recesije evropske privrede i rastuće nevjerice naroda prema Evropskom projektu odnosno EEZ-EZ (European project), u većini država članica. To se posebno odrazilo na pitanje ratifikacije, odbacivanjem Ugovora na referendumu u Danskoj, slabim odzivom glasača u Francuskoj i podjeljenim stanovništvom u Njemačkoj i Velikoj Britaniji.

Neizvjesnost u pogledu Mاستrihtskog ugovora imala je tri glavna aspekta: **Prvo**, da li bi se sve države članice obavezale na Ugovor? **Drugo**, šta obuhvata i koliko brzo bi se mogao implementirati Ugovor? **Treće**, šta bi bio sljedeći korak na putu ka ujedinjenoj Evropi?

Prvo pitanje je određeno u oktobru 1993. godine. Mاستrihtski ugovor je bio konačno ratifikovan, sa Velikom Britanijom i Danskom koje su ispunile zahtjeve slabom većinom u Francuskoj i Njemačkoj koja je bila jedna od glavnih pokretača ali je posljednja ratifikovala ugovor.

Uvođenje evra i pesimizam na početku devedesetih umanjio je prostor za sprovođenje aktivnosti Evropske unije kao *sui generis*<sup>24</sup> međunarodne organizacije i unio dozu uzdržanosti

<sup>24</sup>Lasić Mile, (24. oktobar 2015) *Pravni i (politički) sustav Europske unije*, dostupno na <http://milelasic.com/?p=3221>



u napore za ostvarivanje namjera Mastihtskog ugovora. Umjesto da se koncentriše na proširivanje, rasprava je usmjerena na moguća ograničenja u rješavanju problema na nivou EU. Umjesto snažnih nastojanja da se unaprijedi proširenje u prvoj polovini devedesetih godina, preovladalo je opredjeljenje za upotpunjavanje ugovora o evropskom privrednom području (European Economic Area), donesenog od strane EFTA zemalja (osim Svajcarske) u Unutrašnjem tržištu (Internal Market) i kasnijim uključivanjem tri EFTA zemlje kao punopravne članice Evropske unije, 1. januara 1995. godine.

Realizacija novih oblasti, posebno onih koji se tretiraju kao glavne u Mastihtskom ugovoru, bila je prožeta nesigurnošću i ozbiljnim problemima. Naime, CFSP aranžman je bio nemoćan da podnese izazove inostrane i bezbjednosne politike sa kojima se suocavala Evropska unija. Ova opšta nesposobnost za koordinisanu akciju Evropske unije postala je posebno očigledna i u razvoju događaja u bivšoj SR Jugoslaviji. Evropeizacija svih navedenih funkcija na nivou Evropske unije nije se odvijala pod parlamentarnom kontrolom i nadzorom Vrhovnog suda (European High Court of Justice).

Kao što se vidi, postojala je sumnja u uspješnu implementaciju EMU i to iz dva razloga:

**Prvo**, morala se zadovoljiti spremnost zemalja da podrže reformu ove prirode i **drugo**, morala se zadovoljiti osposobljenost svake zemlje pojedinačno da upotpunosti ispunji privredne performanse koje su bile kriterijumi za članstvo.

Ipak, sve države članice, osim Grčke, ispunile su na kraju ove kriterijume 1. januara 1999. godine. To su uspjele zahvaljujući kombinaciji stroge finansijske discipline, novih računovodstvenih metoda koji su obezbjeđivali zagarantovanu fleksibilnost i zbog oživljavanja poslovnih ciklusa. Ipak, nisu sve države koje su se kvalifikovale za pristup EMU u toj etapi (Velika Britanija, Danska i Švedska) bile bez rezervi kada su postale članice EU, te nisu pristupile EMU iako su ispunjavale kriterijume za prijem u članstvo.

Skoro cijelu poslednju deceniju XX vijeka obilježili su brojni izazovi kao što su neki problemi sa Mastihtskim ugovorom, ekspanzijom Evropske unije prema Istoku, te institucionalne reforme. Tako je već 1991. godine postalo jasno da je pad Berlinskog zida i postepeno uvođenje demokratije i tržišne ekonomije u srednjoj i istočnoj Evropi otvorilo put za 15-20 zemalja koje su bile veoma zainteresovane da pristupe Evropskoj uniji.

## 5. GENEZA INSTITUCIONALNE STRUKTURE DANAŠNJE EVROPSKE UNIJE

Institucionalna struktura Evropske ekonomske zajednice ustanovljena 1957. godine za šest zemalja članica i u osnovi je bila zasnovana na zadržavanju (nepostojećeg) adekvatnog stanja, čak i sa proširenjem na 12 odnosno 15 zemalja članica<sup>25</sup>. Tu, međutim, nije postojala nikakva mogućnost izgradnje nove strukture.

Nova, međudržavna konferencija (Intergovernmental Conference- IGC), 1996-1997. godine, rezultirala je zakazivanjem Samita Evropske unije u Amstrdamu na kojem je došlo do

<sup>25</sup>Bodiroža, M., *Evropska unija*, treće dopunjeno izdanje, Banja Luka, 2008. str 41.



usvajanja Amsterdamskog sporazuma, ali koja nije riješila ni jedan od ovih problema. Naime, opet je dokazano da je institucionalna reforma Evropske unije ekstremno uznemirujuća.

U Amsterdamu je ipak usvojen sporazum sa nekoliko novih odredbi. Tako je utvrđen maksimalan broj članova u Evropskom parlamentu i ograničeno je prolongiranje odluke o zadovoljenju većinskog glasanja u Savjetu ministara. Dva najvažnija i najteže usvojena propisa su veličina i moć glasova u Savjetu.

U tom vremenu je nagovješteno da će nova međudržavna konferencija biti organizovana 2000. godine i imaće zadatak da riješi ove probleme. Ukazala se, kao prvorazredna potreba, da nova vladajuća struktura mora biti izabrana prije nego nove zemlje članice pristupe Evropskoj uniji.

## 6. U ČEMU JE SUŠTINA EVROPEIZACIJE

U posljednjih pet godina XX vijeka nekoliko osnovnih pitanja su afirmisali i potencionalno razradili ideju Evropske unije kao kompleksnog, višeslojnog političkog poretka. U tom smislu uočena je značajna razlika između dvije vrste odluka Evropske unije. Jedan manji broj istorijskih odluka sproveden je revizijama sporazuma. To ujedno predstavlja ključni elemenat u međudržavnoj revitalizaciji sa snažnim teorijskim i empirijskim isticanjem prirodnog toka ovakve vrste odluka. Druga vrsta odluka EU je vezana za različite načine kreiranja politike i za zakonske odluke u različitim političkim sektorima (Peterson and Bomberg 1999, Richardson 1996).

Postoji dinamičan odnosno složen odnos između ove dvije vrste odluka. Tako revizije sporazuma nisu samo izmjenile „pravila igre“ za svakodnevno odlučivanje iz razloga što je jednako racionalna međuvladina perspektiva mogla biti opravdana samo zato što su revizije sporazuma sadržavale elemente koji bi mogli proizvesti kasnije namjeravane učinke. Zatim, veliki je broj odluka koje se donose unutar poretka Evropske unije zasnovan i elaboriran istorijskim činjenicama, što je izuzetno značajno za buduće revizije sporazuma.

Na osnovu prethodnih konstatacija moguće je uočiti da je sve do početka devedesetih godina prošlog vijeka sistem kreiranja politike Evropske unije proučavan uglavnom iz tri perspektive: **Prva** perspektiva je ustvari međudržavna i predstavlja međunarodnu političku perspektivu u kojoj se Evropska unija posmatra kao posebna vrsta, uslovno rečeno „režima“, što je produžetak nacionalne politike i značajan politički proces u većini međudržavnih pregovora. Međutim, ono što je posebno značajno naglasiti je da je ova perspektiva bila ponovo revitalizovana 1990,1993,1998. i 1999. godine. **Druga** perspektiva je teorijska i odnosi se na nefunkcionalizam, što je ustvari institucionalni pristup koji potencira funkcionalan odnos u kojem politički proces takođe ima svoju ulogu. Ovdje je ideja političkog pokoravanja na izvjestan način djelimično u odnosu na pluralističku perspektivu u ulozi interesnih grupa, ali naglašava ulogu nadnacionalnih institucija, naročito Komisije. Ova perspektiva je imala privremeni značaj u drugoj polovini osamdesetih i prvoj polovini devedesetih godina. **Treća** perspektiva je bazirana uglavnom na empirijski opis što je formalno-pravno-političko-administrativna perspektiva koja objašnjava značaj povremenog uplitanja velikih detalja u odnose između pravno-administrativnog Evropske unije i različitih nacionalnih sistema. Ove perspektive samo ograničavaju visinu apsorbovanja koju politika stvara i implementira u uzajamnom djelovanju nacionalnih političkih sistema i zajedničkog sistema Evropske unije sa



svojom sopstvenom logikom. U sadržaju prethodnog teksta analiziranje prethodnih činjenica je, uslovno rečeno, pokušaj kombinovanja dvije alternative tretiranja studije kreiranja politike i primjene iste u Evropskoj uniji koja predstavlja kompleksan politički sistem karakterističan po procesu donošenja odluka na više nivoa.

Na osnovu postavki Posebnog evropskog zakona i Unutrašnjeg tržišta postoji potreba za sveobuhvatnijim pristupom studiji kreiranja politike i implementacije u Evropskoj uniji. Ovdje se naglašavaju tri najznačajnija aspekta:

**Prvi aspekt** je posmatranje Evropske unije kao jedinice analize političkog sistema sa svim svojim pravima.

**Drugi aspekt** afirmiše uzajamni uticaj Evropske unije i nacionalnih nivoa i **Treći aspekt** je uloga centralnih institucija Evropske unije okarakterisana kao konfliktna i konkurentna.

Iz navedenog proizilazi da je rezultat novog tipa političkog sistema na kome je utemeljena Evropska unija karakterističan po visokom stepenu složenosti i evropeizacije. Osim toga, čak i u konfederalnom modelu, Evropska unija je nova forma transnacionalnog sistema i veza EU sa svakom državom članicom iako pitanje demokratskog deficita<sup>26</sup> postaje sve aktuelnije, sadrži mnogo više od pukog proširenja inostrane politike. To znači da stvaranje novih izazova i novih rješenja dovodi do situacije gdje logična privredna i društvena integracija neprekidno dokazuje potrebu za sve užom političkom unijom u sistemu Evropske unije. To je, skoro bi se moglo reći potreba za pristupanjem otvorenom sistemu što je, takođe, sastavni dio nacionalnih istorija.

Naravno da Evropska unija nije samo transnacionalna, već predstavlja novu i izmjenjenu formu transnacionalnog autoriteta. Ona znači eksperimentiše sa novim vrstama političkog autoriteta i novim načinima regulisanja privrede i društva. Zatim, harmonizacija i princip filijala, na primjer, otkrivaju izvjestan broj mogućnosti koje u velikoj mjeri moraju biti razjašnjene putem međunarodnog tržišta i političkih procesa.

**Četvrti aspekt** složenosti povezan je za proširenje Evropske unije uz konstataciju da je duže vrijeme politika Unije bila ograničena na nekoliko specifičnih područja privrednog i društvenog života, kao što je to bilo polovinom prve decenije XXI vijeka. Zatim, poseban evropski zakon i kasnije revizija Mastihtskog ugovora istovremeno su proširili područje i raznovrsnost političkih činjenica što će imati dalekosežan uticaj na Evropsku uniju.

Činjenica je da je ovaj razvoj događaja, nasuprot rastućoj složenosti, u kontekstu evropske politike zahtjeva evropeizaciju procesa kreiranja politike koji zalazi duboko u nacionalne politike. Prema tome, evropeizacija kreiranja politike u Evropskoj uniji ima tri aspekta: **politički kontekst, proces kreiranja politike i političke posljedice.**

Iz prethodne konstatacije proizilazi da tako definisan evropski politički sistem posebno ukazuje i naglašava pitanje kako se to sve odnosi na kontekst međunarodnog proširenja. Veoma je značajno uočiti da postoje globalni režimi, principi i institucije koji služe

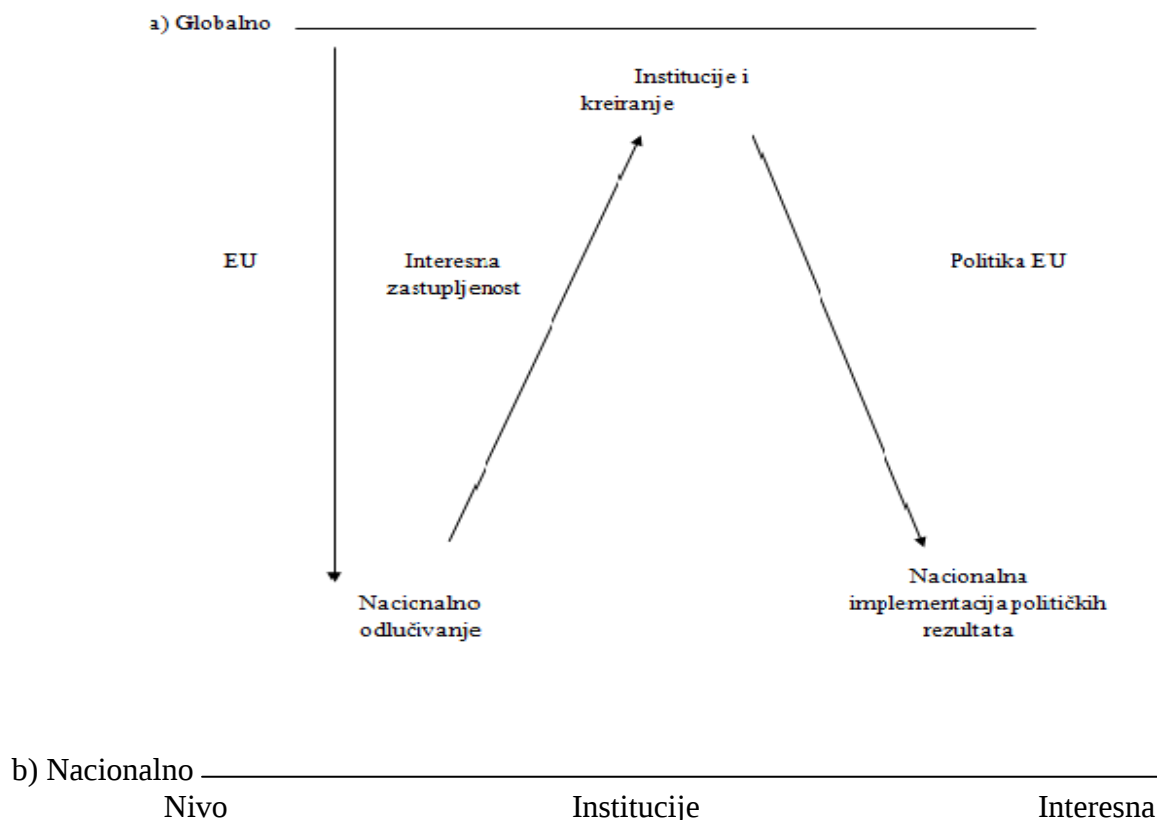
<sup>26</sup>Duško Masleša, *Problem demokratskog deficita EU*, STATUS magazin za političku kulturu i društvena pitanja, broj 16, 2013., str. 120.

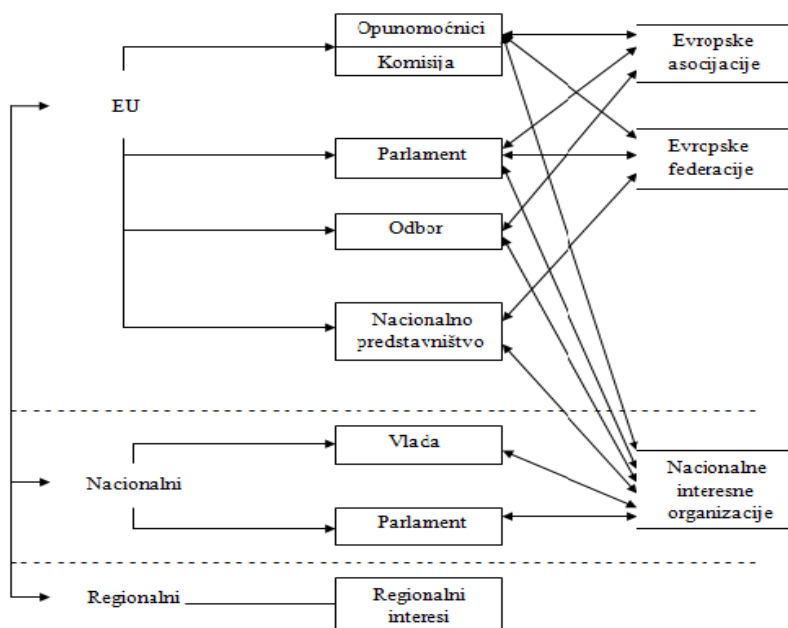


legalizaciji i podršci opšteg razvoja Evropske unije. Nešto od toga se neposredno odnosi na suštinu najznačajnijih sektora EU, kao što su principi slobodnog tržišta i trgovine koji su suprotstavljeni međunarodnoj instituciji kao što je Svjetska trgovinska organizacija (World Trade Organization-WTO). Osim toga, skoro većina političkih sistema i država u svijetu podržava zaštitu ljudskih prava. Oni istovremeno kreiraju proizvode opštu ideologiju i specifične institucionalne odluke, pa utiču na skoro cjelokupan evropski i nacionalni proces kreiranja politike Evropske unije.

Značajno je istaći da je pri analizi procesa kreiranja (oblikovanja) politike i njenih rezultata, osnovna i najznačajnija veličina upravo potpuna saradnja između nacionalnog nivoa i nivoa Evropske unije, što jasno prezentuju sljedeći grafikoni o evropeizaciji kreiranja nacionalne politike u globalnom kontekstu i sadržaj kreiranja politike.

## 7. NORME I INSTITUCIONALNE ODLUKE





Uočljivo je da se na prethodnim grafičkim prikazima izdvajaju dva značajna aspekta. **Prvo**, grafički prikaz izgleda kao neki, uslovno rečeno, model koji opisuje različite faze u procesu kreiranja politike u kojima se manifestuje vremenska dimenzija. No, prikaz ipak služi više kao ilustrativni fokus usmjeren prema učesnicima, procesima i političkim rezultatima, te odgovarajućim uslovljenostima. Naime, koncept evropeizacije se razlikuje po više oblika i načina u manifestaciji-iskazivanju tradicionalnog koncepta „integracije“ upotrijebljenog u proučavanju Evropske unije. Tako, na primjer, realne pretpostavke idu ka usmjerenju da će se rastući stepen evropeizacije usmjeriti ka ekspeditivnijem kreiranju politike.

Iz prethodnih naznaka proizilazi da sadržina evropeizacije ukazuje na područja kao što su inostrana politika i veza između Evropske unije i zapadne Evrope koje trebaju biti upućivane na drugo stanovište od onoga koje se obično može spoznati, tj. kao proces integracije, ujedinjenih postupaka koji su usmjereni na tržište i dugoročan opravdan rast.

Centralno pitanje koje se postavlja je kako se utiče na kreiranje politike ili, određenije, pitanja nacionalnih interesa, resursa, legitimnosti te uticaja na nivo Evropske unije i organizacione alternative u ukupnom restrukturiranju evropske strukture. To znači, da evropeizacija procesa kreiranja ukupne politike u Evropskoj uniji postaje sve složenija, posebno kada se ima na umu kompleksnost sistema koji je, prema opštem mišljenju, funkcija broja elemenata, njihove heterogenosti, broja i varijacija sistema spojeva i stepena u kome je sistem transformisan. U tom smislu usmjerenja prema evropeizaciji takođe rezultuje po višestrukom shvatanju izuzetnu složenost jer su centralne institucije i institucije na nacionalnom nivou, te interesna društva, korporacije, regioni i sl. zajednički ukomponovani. Prezentovana šema-prikaz nije konačan. Naprotiv, efikasno učestvovanje u procesu kreiranja politike podstiče učesnike da se različito ponašaju u različitim političkim opcijama i pri mijenjanju koalicija (ovo ilustruje drugi grafički prikaz).



## 7. EKONOMSKI KRITERIJUM KAO KLJUČNI FAKTOR EKONOMSKE I POLITIČKE MOĆI

Iz prethodno naslovljenog pitanja proizilazi stav koji nedvosmisleno ukazuje da je ekonomski činilac pored političkog najvažniji faktor za jedinstvo evropskog projekta<sup>27</sup>, posebno zemalja zapadne Evrope, koji seže još od završetka Drugog svjetskog rata. Ne zato što je to nova ekonomska i politička moć već što je to novi institucionalni metod koji upoznaje i otkriva stalne promjene i relacije među ljudima i nacijama, odnosno državama.

Prema prethodnom stavu postojala su četiri motiva (modela) za evropsku integraciju. Prvi je da upozori na povratak proklamovan (izazvan) ratom koji uništava Evropu dva puta u XX vijeku formirajući nove sadržaje i uputstva spajanja po ekonomskom osnovu država članica u tzv. nezavisne koalicije. Drugi se odnosi na glas sredine kao mjesto dostojanstva Evrope u postratnom sijetu koja je dominirala na dva supermoćnika-SSSR i SAD. Treći je uspon ekonomskog i društvenog standarda života država zapadne Evrope. Četvrti je podstican političkim ujedinjenjem ekonomskih koordinacija i harmonizovan nacionalnim upravljanjem. Prema tome, iako su politički i ekonomski uslovi u Evropi i svijetu imali, na izvjestan način, radikalne promjene u posljednjih pedeset i više godina, motiv za evropsku integraciju ostaje i dalje validan. u tom cilju, Zajednica je nastavila da prati dva principijelna cilja: u srednjem roku da obezbijedi bolji život, rad i uslove građana država članica i u drugom roku da ujedini Evropu. Oba ova cilja su ujedno i zahtjev zemljama članicama za usklađivanje nacionalnih pravaca i ciljeva prema zajedničkom strateškom cilju-stvaranju ne samo kompleksne ekonomske već i političke unije.

Kreatori ovog cilja bili su svjesni da to nije ni lak ni jednostavan put. Međutim, i pored niza teškoća i nesuglasica, inicijalne članice kao i zemlje koje su u međuvremenu primljene u Evropsku zajednicu odnosno Evropsku uniju, svoju su aktivnost usmjerile prema procesu širenja ekonomske integracije, a posebno provođenju odredbi Rimskog ugovora.

Sljedeći cilj država članica bio je priprema i osnivanje zajedničkog tržišta. Pored toga sve jasnije su se ispoljavali zahtjevi za jednoglasnost u procesu odlučivanja. Konačno, nakon sedam godina pripreme za novu koncepciju i implementaciju zajedničkog tržišta, zemlje članice potpisale su, Mاستrihtski ugovor. Tako se od Rimskog ugovora iz 1957. godine stiglo do Mاستrihta 1991. i Helsinkija 1999. godine gdje su zemlje Evropske unije dokazale snagu upravljanja u Zajednici i usmjeravanje prema tokovima i pravcima kojim žele trasirati novi put kretanja prema kompleksnoj integraciji, dokazujući istovremeno spremnost dalje izgradnje savremenih ekonomskih tokova, demokratskih institucija i dogovora za sve nove izazove i nova stremljenja, kako u Evropi tako i u svijetu. To znači da će zemlje članice Unije trebale biti, ne samo novi kreator i inicijator u oblikovanju ekonomskih, privrednih i političkih tokova, već i nezaobilazni faktor u izgradnji novih međunarodnih ekonomskih odnosa<sup>28</sup>. U tom smislu države članice su se već višestruko ekonomski i politički integrisale, odnosno homogenizovale po najbitnijim međusobnim odnosima i sadržajima najmanje u tri oblasti: trgovinskim, ekonomskim i političkim odnosima.

<sup>27</sup>Paul Krugman, *When European Sumbled*, New York Times, dostupno na:  
<http://krugman.blogs.nytimes.com/2016/04/30/when-europe-stumbled/>

<sup>28</sup>Bodiroža, M., *Evropska unija*, treće dopunjeno izdanje, Banja Luka, 2008.



Tako, kada su u pitanju ekonomske odluke na nivou Zajednice one imaju zajedničko učešće i zajedničko obilježje. Isto tako, članstvo u Zajednici-Uniji proširuje političke horizonte i slobode koje su dostupne zemljama članicama da odluče i brinu van domaćih ekonomskih i političkih tokova i oblika upravljanja.

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Slijedom dosadašnjeg razmatranja postavlja se nezaobilazno pitanje – da li je krajnji cilj Evropske unije ekonomska i politička unifikacija Evrope u federalnoj formi, što znači Ujedinjene Države Evrope. Međutim, ako je to cilj, postavlja se i drugo pitanje zašto onda to nije decidirano definisano u Ugovoru iz Mاستrihta, te ugovorima iz Amsterdama, Nice i drugim dokumentima u kojima je rečeno da je cilj „visoko predstavljenih strana da postignu najbližu moguću uniju između naroda Evrope“, te je stoga ekonomska integracija najbolji put prema tom poželjenom cilju.

Drugo pitanje koje se nameće jeste, da li bi Evropska unija trebalo da ostane Evropa nacija u tzv. „pluralističkoj zajednici“ odnosno slaba nit nekog oblika carinske unije, ili konfederacija nezavisnih suverenih država, ili pak da krene prema harmonizovanju kvazifederalizma i da postane „evropska superdržava“ sa centralnom vladom koja može nametnuti svoju volju nižim nivoima uprave, odnosno zemljana članicama?

Na kraju, umjesto zaključka, prema našem slobodnom opredjeljenju možemo izvući ne baš preciznu konstataciju a to je da postoji ne mali broj mišljenja pa i neka vrsta bojazni da Evropska unija ide „krišom“ prema federalizmu. U prilog tome govore činjenice kao što su: uvođenje zajedničke valute, usvajanje sopstvene zastave, himne i pokušaj stvaranja „identiteta evropske ličnosti“ kombinacijom politike i ekonomije. Pitanje je da li će Ugovori iz Mاستrihta, Amsterdama i Nice neizbježno dovesti do ekonomske i političke unifikacije evropskih država i evropskog prostora uopšte.

## LITERATURA

### Knjige:

- [1] Bodiroža, M., *Evropska unija*, treće dopunjeno izdanje, Banja Luka, 2008.
- [2] Džombić, I., *Evropska unija – prošlost, sadašnjost, budućnost*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2010.
- [3] Košutić, P. B., *Osnovi prava Evropske unije*, Beograd, 2009.
- [4] Misita, N., *Evropska unija, osnivanje i razvoj*, Sarajevo, 2009.
- [5] Stevanović, M., *Diskretna integracija Evropske unije*, Beograd, 2009.

### Članici i studije:

- [7] Duško Masleša, *Problem demokratskog deficita EU*, STATUS magazin za političku kulturu i društvena pitanja, broj 16, 2013., str. 120.

### Internet izvori:

- [1] Lasić Mile, (24. oktobar 2015) *Pravni i (politički) sustav Europske unije*, dostupno na: <http://milelasic.com/?p=3221>



[2] [Matthias Matthijs](#) and [R. Daniel Kelemen](#), *Europe Reborn*, Foreign Affairs, January/February 2015 Issue, dostupno na:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/europe-reborn>

[3] Paul Krugman, New York Times, *When Europe Stumbled*, dostupno na:

<http://krugman.blogs.nytimes.com/2016/04/30/when-europe-stumbled/>