

Pregledni naučni rad

UDK: 339.924(4-672 EU)

Dr. sc. Kenan Ademović¹**Dr. sc. Edin Ramić²****BUDUĆNOST EUROINTEGRACIJA****Sažetak**

Ocjena u zvaničnom dokumentu pod nazivom *Bijeli papir o budućnosti Europe – Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025*, predstavlja zapravo snažnu podršku europskom projektu, ali više nije безусловna. 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. U današnje vrijeme u EU prema smatranjima trećine građana, a prije deset godina vjerovala je polovina evropskih građana. Ono što predstavlja trajan problem jeste prevladavanje razlika između obećanja i njihovog ispunjenja, dijelom i zato što nije lako shvatiti koncept Evropske unije u kome se susreću europski nivo i nivoi država članica. Nije dovoljno objašnjeno ko je tu za što zadužen, pa se pozitivna uloga EU u svakodnevnom životu ne vidi ako se ta priča ne ispriča i na lokalnom nivou. Lokalne zajednice nisu uvijek svjesne toga da se obližnja poljoprivredna domaćinstva, saobraćajna mreža ili visokoškolske ustanove dijelom finansiraju sredstvima Evropske unije. Postoji i nesklad između očekivanja i onoga što EU može učiniti. Dobar je primjer nezaposlenost mladih: uprkos brojnim sastancima na najvišem nivou i pretežno korisnim mjerama pomoći od strane Evropske unije, moć i sredstva i dalje su u rukama nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti. Tako sredstva dostupna na evropskom nivou u području socijalne zaštite čine tek 0,3% iznosa koji države članice ukupno potroše.³ Kada se razmatraju pitanja koja se tiču budućnosti Evropske unije i izvorima njenog legitimiteta postoje dva suprostavljena stajališta. Na jednoj strani su oni koji su okupljeni oko koalicije funkcionalista i federalista,⁴ sa druge strane zagovornici međuvladine saradnje.⁵ U prvom slučaju treba da bude odgovoreno svim nedaćama na način da se

¹ Advokatska kancelarija Ademović/Fakultet za upravu Univerzitet u Sarajevu

² Fakultet za upravu Univerzitet u Sarajevu

³ Bijela knjiga o budućnosti Europe – Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025., Europska komisija, COM (2017) 2025, Brussels 2017., str. 12. 384

⁴ 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>)

⁵ Moravcsik Andrew, "Preferences and Power in the European Community: A liberal inter-governmentalist approach", op. cit. pp. 517-519.

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 europskih 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 Europi 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, europski građani.*

FUTURE OF EU INTEGRATION

Summary

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. Today in the EU according Holding thirds of citizens, and ten years ago believed half of European citizens. What is an ongoing problem is overcoming the difference between promises and their fulfillment, partly because it is not easy to grasp the concept of the European Union in which they meet the European level and Member State level. Not sufficiently explained when is there for that charge, but the positive role of the EU in our daily lives can not see if the story is not told at the local level. Local communities are not always aware of the fact that the nearby farms, traffic networks or higher education institution, partly funded by the European Union. There is a mismatch between expectations and what the EU can do. A good example of youth unemployment: despite numerous meetings at the highest level and mostly useful measures of assistance by the European Union, the power and resources are still in the hands of national, regional and local authorities. So the funds available at European level in the field of social protection account for only 0, 3% of the amount which the Member States total spend. 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 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.⁶ 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

⁶ Ademović, Kenan, *Kriza Evropske unije i budućnost evropskih integracija*, Sarajevo, 2018., str. 252.

pogledu modaliteta na osnovu kojih je uspostavljena ravnoteža moći, kao i prema mehanizmima koji osiguravaju sudsku zaštitu građana. Naime Europska 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.⁷

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, ai 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

⁷ Ibidem, str. 253.

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.⁸

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”, koji predviđa sljedeću situaciju: evropska integracija je dospjela u krizu, a ideja 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 zahtijevaju 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 uspostavljalja jedinstvene spoljne politike i politike bezbjednosti koja bi bila iznad nacionalnog nivoa, pojedine članice ostvaruju saradnju van struktura

⁸ Ibidem, str. 254-256.

⁹ Aldijeri F, Emanouilidis A. Janis, Marun Roman, *Pet scenarija za Evropu sutrašnjice*, Limes plus, br. 1, Hesperia, Beograd 2004., str. 53-54.

Unije. Treći scenarij jeste tzv. “Moneov metod”. Naime po ovome konceptu i scenariju sav budući razvoj Evropske unije odvijaće 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 zemlja 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 odnedavna dešavanja Brexita uveliko poljuljavaju eventualnu želje za ostajanjem u EU i drugih zemalja članica te samim time i želje za daljnjom intergacijom. 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

- Amon, F., Lulić, M., Momčinović, H., Vidović, A., *Osiguranje plaćanja; Mjenica, ček, akreditiv, zadužnica, fiducija*, Zagreb, 2002.
- Aldijeri F., Emanouilidis A. Janis, Marun Roman, *Pet scenarija za Evropu sutrašnjice*, Limes plus, br. 1, Hesperia, Beograd, 2004.
- Andrijanić, I., *Vanjska trgovina*, Zagreb, 2001.
- Ademović K., *Kriza Europske unije i budućnost europskih integracija*, Sarajevo, 2018.
- *Bijela knjiga o budućnosti Europe – Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025.*, Europska komisija, COM (2017) 2025, Brussels 2017.
- Bukovac, E., *Suvremena organizacija međunarodnog poslovanja u teoriji i praksi*, Rijeka, 2004.
- 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>)
- Matić, B., *Vanjsko trgovinsko poslovanje*, Zagreb, 2004.
- Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*,
- SEP-a osnovni podaci : <http://www.sepa.hr/sepa-opcenito/>