

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

БРАНКО М. РАКИЋ

ЗА ЕВРОПУ ЈЕ ПОТРЕБНО ВРЕМЕ

О преурањеном покушају
успостављања европске
политичке интеграције



БЕОГРАД
2009.

ЕВРОПА ИЗМЕЂУ ФУНКЦИОНАЛИЗМА И ФЕДЕРАЛИЗМА

Иако је идеја о повезивању европских држава у неку врсту заједнице, било лавбавије било федералне, настајала и развијала се кроз векове, да би постала посебно присутна након трагичних искустава Другог светског рата, и, мада су и многи политичари и личности ван сфере политике ову идеју износили у низу јавних иступања и текстова,¹³ ипак почасно место иницијалне каписле за почетак интеграционог процеса стварања „све тешње уније између европских народа“,¹⁴ чији је резултат данас снажна, двадесетпеточлана Европска унија, припада тзв. Шумановој декларацији, акту који је, на предлог министра иностраних послова Француске, Робера Шумана, Савет министара ове државе прихватио 9. маја 1950. године, на датум који се слави као Дан Европе.

Ова декларација представља заправо позив Француске, пре свега Савезној Републици Немачкој, али и другим европским државама, да удруже производњу и дистрибуцију производа црне металургије. Иако је значај Шумана и његове декларације несумњив, истине ради треба поминути да је још 1. јануара 1949. године немачки канцелар Конрад Аденауер (Konrad Adenauer), у намери да прекине једнострану савезничку контролу Руске области, предложио да се уместо такве контроле успостави једно „кооперативно удружење успостављено према међународном

¹³ О овим идејама и пројектима видети на пример:

- Denis de Rougemont, *28 siècles d'Europe*, 1990, *Christian de Vattillat*,

- Charles Zorigbhe, *Histoire de la constitution européenne*, Paris 1997, *Presses Universitaires de France*;

- Elisabeth du Réau, *L'idée d'Europe au XXe siècle*, Bruxelles 1996, *Editions Complexe*;

- Радослав Стојановић, *Спољна политика Европске уније*, Београд 1998, *Досије*, стр. 17-20 итд.

¹⁴ „Une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens“ - израз употребљен у преамбули Уговора о оснивању Европске економске заједнице.

праву“.¹⁵ Ова Аденауерова идеја, коју је касније британски лабуристички посланик Фредерик Ли изнео пред Саветодавном скупштином Савета Европе и која је укључена у препоруку Саветодавне скупштине Комитету министара ове организације, укључује следеће: „У ово ће удружење Немачка укључити Рур, Француска своје лоренске руднике, Француска, Немачка, Сар, Луксембург и Белгија своје тешке индустрије.“¹⁶

Ипак, само три и по године по окончању Другог светског рата, тежи на предлога немачког канцелара није била довољна, па је почаст припала француском министру иностраних послова.

У Шумановој декларацији се између осталог каже:

„Светски мир неће моћи да буде очуван без креативних напора који су на нивоу опасности које тај мир угрожавају.

Допринос који организована и живућа Европа може да пружи цивилизацији неопходан је за очување мирних односа...

Европа неће бити сачињена одједном нити као ценовита конструкција: она ће бити изграђена кроз конкретна остварења - која ће најпре да створе фактичку солидарност...

Влада Француске предлаже да се целина француско-немачке производње угља и челика стави под управу једне заједничке Високе власти, у оквиру организације која би била отворена за учешће других земаља Европе.

Производна солидарност која би тако била створена довела би до тога да било какав рат између Француске и Немачке постане не само незамислив већ и материјално немогућ...

...овај предлог ће остварити прве конкретне слојеве Европске федерације неопходне за очување мира...

Из наведеног се јасно види комплексност и циљева и средстава за које се залаже Шуманова декларација. Наиме, јасно је да је централни циљ обезбеђење мира, дакле политички циљ. Али до њега се долази преко остварења кооперације и интеграције најпре у једном сегменту економије, у црној металургији, додуше у сегменту економије од којег директно зависи војна индустрија, што ствари враћа на поље политике.¹⁷

¹⁵ Charles Zorigbhe, *Histoire de la constitution européenne*, Paris 1997, *Presses Universitaires de France*, стр. 26.

¹⁶ Charles Zorigbhe, *Histoire de la constitution européenne*, Paris 1997, *Presses Universitaires de France*, стр. 26.

¹⁷ Може се рећи да је било више разлога за избор домена црне металургије као домена где ће се остварити прва фаза стварања будуће европске федерације. Ти разлози имају економски, географски и политички карактер. Економски разлог се састоји у томе што црна металургија захтева производњу и дистрибуцију „на

Конечно средство за остварење исказаног пацифистичког циља, а савршим сигурно не само средство, већ и циљ сам по себи, представља будућа Европска Федерација. А до те Федерације се долази поступно, кроз „конкретна остварења - која ће најпре да створе фактичку солидарност“, што опет имплицира да ће та „конкретна остварења“ бити лоцирана преваходно у животнијим доменима, ближим грађанима, доменима који у себи не садрже семе негативних суочењавања и конфликта, а то су неполитички домени, међу којима централно место има економски домен.

Већ наведена комплексност циљева и средстава изражених у Шумановој декларацији, указује на то да се Шуманов приступ може сматрати неком комбинацијом федералистичког и функционалистичког теоријског приступа, два приступа која су блиска и у значајној мери се преклапају, али који у извесној мери могу доћи и у колизију.

Зачетником функционалистичког теоријског концепта¹⁸ сматра се енглески аутор Дејвид Митрани који је овај концепт изнео у делу *Working Peace System*, објављеном 1944. године. Функционализам у свом класичном облику истовремено је и теоријски концепт који се бави осмишљавањем и објашњавањем интернационалних механизма и концепт, односно приступ остварењу мира преко међународног организовања. Он је превакходно настао као ово друго, као приступ обезбеђењу мира у

крупно¹⁹, па је стога погодна за интерписање, укључујући и оно на прекогреничном плану. Географски разлог је везан за географску блискост региона у којима је сконцентрисана црна металургија у првих шест држава које су се укључиле у интеграциони процес иницииран Шумановом декларацијом - север и северисток Француске, запад и југозапад СР Немачке и међу њима укљештен Бенелукс чине заправо један јединствен црнометалуршки басен, до настанка Европске заједнице за угаљ и челик поделом државним границама, док је у Италији индустрија, укључујући и црну металургију, углавном сконцентрисана на северу, који није много удаљен од поменутих црнометалуршких региона преосталих пет изворних држава, чланица ове организације. Конечно, политички разлог је била доступна и контролисана ресоцијализација СР Немачке која би искрчили сваки ризик од обнове немачког милитаризма. Прва формула за остварење такве ресоцијализације било је управо укључење ове државе у међународну организацију путем које би основ за развијање војне индустрије, а црна металургија представља такав основ, био изузет испод националне и подвешен под међународну контролу.

¹⁸ О функционалистичкој теорији виде ти детаљније у: Бранко М. Ракић, „Функционалистички теоријски приступ (дез)интеграцији и уставно устројство Државне заједнице Србија и Црна Гора“, у зборнику *Уставне промене*, Београд 2003, *Правни факултет у Београду*, стр. 155-190, као и у: Бранко М. Ракић, *La présence, les intégrations et l'évolution des éléments politiques, économiques et juridiques dans les idées d'intégration européenne jusqu'à la création des Communautés européennes (à la lumière des approches modernes à la réalisation de la paix et du processus moderne d'intégration européenne)*, Lille 2001, *Presses Universitaires du Septentrion*. У даљем тексту, у опису функционалистичког концепта, коришћени су сепаранти из наведених радова.

свету. Сам зачетник функционалистичког концепта видео је функционализам, између осталог, а и пре свега, као начин и пут да се међу народима успоставе трајни односи и везе који избијање ратова чине мало вероватним, што се може илустровати следећим питањем из Митранијевог дела *Working Peace System*: „Проблем нашег времена није како да се народи одржавају у мирној развојности, већ како да се учини да активно буду заједно.“¹⁹

Полазна тачка функционалистичке теорије је раздвајање људских активности на две основне групе. Прва група су политичке активности које су по функционалистима *инхерентно контриверзне (inherently counterversial)*, док су неполитичке активности *неконтриверзне или техничке (noncounterversial or technical)*.²⁰ Чарлс Пентланд ову тезу износи и разрађује на следећи начин: „Активности које се односе на националну безбедност у најширем смислу - дипломатија, одржавање реда, управљање оружаним снагама - или на надметање ради стицања контроле над механизмима власти - функционисање политичких партија и група за притисак - евидентно су политичке, јер садрже у себи конфликт о основним вредностима. С друге стране, области као што су здравство, саобраћај или пољопривредна реформа, у бити су неполитичке: ако би људи били свесни, члвњеница, они би били сагласни око тога да су одређена напредовања у овим пољима корисна за све. Управо на ове друге области... функционалисти концентришу своје напоре.“²¹

Активности из неполитичке сфере којима се остварују интереси који су заједнички за народе, независно од државних граница, и који се на потпунији начин могу остварити прекограничном него строго националном акцијом веома су бројне. Имајући то у виду, као и чињеницу да је природних активности *неконтриверзна*, те су стога подобне за остваривање сарадње, укључујући и организовању, институционализовану сарадњу, функционалистички концепт предвиђа стварање низа функционално де-терминисаних организација које карактеришу хоризонтална повезаност и превазилажење вертикалних подела људског друштва преградама националних суверенитета.

Различити аутори на различит начин виде то јест предвиђају и сутеришу везе и односе који треба да буду успостављени између тих појединачних, на функционалном принципу заснованих и успостављених, организација за задовољење појединих заједничких људских потреба.

¹⁹ David Mitranu, *A Working Peace System*, Chicago 1966, *Quadrangle Books* стр. 28 (први пут објављено 1943).

²⁰ Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, New York 1973, *The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co. Inc.*, стр. 74.

²¹ Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, New York 1973, *The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co. Inc.*, стр. 74.

Полазећи од разлика у погледима на начин и интензитет повезивања наведених организација, Чарлс Пентланд заступнике функционалистичке теорије дели на три групе. Овај аутор каже: »Многи функционалисти, нарочито из Британије и Скандинавије, ретко предвиђају да се овај процес развија у битнијој мери изнад и изван међувладине сарадње у одређеним техничким областима. Други предвиђају да функционална сарадња води ка некој форми федералне уније. Али најрепрезентативнији од традиционалних функционалиста је Митрани, за кога коначни циљ изгледа да представља комплексна, испреплетана мрежа транснационалних организација које би обављале све традиционалне социјалне функције националне државе, чинећи истовремено рат немогућим. У таквој заједници постоји савршена еластичност структуре: оне се развијају, као у Ламарковом трећем закону, у складу са „уоченом потребом“ и одумиру заједно са том потребом.²²

Чарлс Пентланд је истицао: „Функционалиста јасно полази од мање или више свеобухватне [са значењем универзалне, Б. Р.] концепције међународног система. Као што смо видели, Митрани и други инсистирају на третирању ствари на нивоу глобалних потреба и светског друштва.²³ Ово инсистирање функционалиста на глобалности потреба као основи функционалистичког организовања, Чарлс Пентланд изражава ризичношћу интеграција заснованих било на националним било на регионалним основама: „За интеграцију базирану на традиционалним националним јединицама или географски дефинисаним регионима једноставно се сматра да у стању је опасне политичке поделе. Ово је основа функционалистичке критике федералних и конфедералних модела, као и регионалних облика интеграције који би, на глобалном плану, могли да створе раздоре дубље од оних које отклањају на локалном плану.²⁴ Међутим, функционалисти ипак прихватају могућност функционалног организовања на регионалном нивоу, али основ тог организовања мора да буде функционалан, а не територијалан. Наиме, одређене њудске активности по природи ствари не могу бити глобалне, као на пример железнички транспорт, па се зато прекогранично функционалистичко организовање ради обављања тих активности и колективног задовољавања потреба тим путем може означавати једино на регионалном, нпр. континенталном нивоу. Осим тога, иако функционалисти инсистирају на глобалности потреба и активности

²² Charles Penland, *International Theory and European Integration*, New York 1973, *The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co. Inc.*, стр. 70.

²³ Charles Penland, *International Theory and European Integration*, New York 1973, *The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co. Inc.*, стр. 75.

²⁴ Charles Penland, *International Theory and European Integration*, New York 1973, *The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co. Inc.*, стр. 75. Пентланд се позива на Митранија: David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago 1966, *Quadrangle Books*, стр. 174-213. (први пут објављено 1943).

којима се те потребе задовољавају, код њих је тај глобализам третиран као тенденција, односно они функционално организовање и повезивање виде као глобално тек у тачки његовог коначног остварења.

Базични функционалистички концепт заснован је на негативним искуствима Друштва народа, али не и на позитивним искуствима неког деловитог практичног модела. Практична позитивна искуства су се појавила са оснивањем Европске заједнице за угља и челик и на њеним искуствима је функционалистичка теорија дограђена, тј. настао је модификовани облик функционалистичког концепта назван неофункционалистичким концептом. Родоначелником неофункционализма сматра се амерички научник Ернст Хас (Ernst Haas).²⁵

Неофункционализам пре свега подразумева да је циљ интеграционог процеса успостављање европске федерације. Механизам за постизање овог циља се налази у централном институционалном систему који поседује наднационална овлашћења. Интеграциони процес започиње у економском домену, да би се касније проширио и на политички домен. У почетку, интеграциони процес није зависан од шире подршке јавности, већ само од подршке елита, односно интересних група, да би, током развоја тог процеса и захваљујући том развоју, накондано дошло до шире подршке процесу. Интеграциони процес се одвија кроз поступно стварање фактичке солидарности и кроз процес ширења који се одвија аутоматски и који води ка интеграцији која коначно подразумева стварање европске федерације. Кључни допринос неофункционалистичке теорије представља њено инсистирање на такозваном *ефекту преливања (spillover effect)*.²⁶

Овде ћемо изнети како Константин Стефану на сажет начин описује неофункционалистичку интеграциону динамику и посебно *ефекат преливања*.²⁷ „Неофункционалистичка теорија описује динамику метода

²⁵ Ернст Хас је своје теоријске погледе на овом плану изнео у више дела, међу којима се посебно истичу:

- Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford 1964, *Stanford University Press*.

- Ernst Haas, *The Uniting of Europe, Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford 1968, *Stanford University Press*.

- Ernst Haas, „International Integration: The European and the Universal Process“, in Leland M. Goodrich and David A. Kay (eds), *International Organization: Politics & Process*, Madison 1973, *The University of Wisconsin Press*.

- Ernst Haas, „Polycentric Fields and the Theory of Regional Integration“, *International Organization*, vol. 30, n° 2, Spring 1976 итл.

²⁶ Martin Holland, *European Integration, From Community to Union*, London 1994, *Pinter Publishers*, стр. 16-17. Холанд се позива на следећи текст: R.J. Harrison, „Neofunctionalism“, in Groom, A.J.R and Taylor, P. (eds), *Frameworks for international co-operation*, London 1990, *Pinter*, стр. 139-141.

²⁷ Док је у енглеском језику одомћен израз *функционални ефекат преливања*

индиректног интегрисања, подвлачећи значај наднационалних органа у једном таквом процесу. Наглашећи се под директним притиском елита и соцо-професионалних интереса, ови органи остварају интеграцију путем функционалног ефекта зупчаника (функционалног преживања). Према тој теорији, након сваке мере интеграције констатују се, нарочито, празнине и неравнотеже; тада долази до притиска на наднационалне органе да би се они подстакли да предузму мере неопходне да би се отклониле те празнине и неравнотеже. У почетку је сматрано да је процес функционалисања, функционалног зупчаника аутоматски феномен, који карактерише детерминизам.²⁸

Будући да је, како смо видели у напред изнетом кратком опису функционалистичког теоријског концепта,²⁹ став дела функционалиста да процес функционалног повезивања треба да води ка стварању неке врсте федералне уније, федералистички концепт, са своје стране, истовремено је компатибилан са функционализмом, тј. могло би се рећи да је функционализам један од могућих метода за остварење федералистичких циљева, али може и да му буде супротстављен, уколико се при инсистирању на федералистичком финалитету одустане од функционалистичке поступности. Ипак, о федерализму се најчешће говори као о концепту супротстављеном функционализму, утолико што се, уз инсистирање на федералистичком финалитету, тј. стварању новог државног облика, као својство федералистичког концепта износи и давање предности политичком повезивању у односу на повезивања и интеракције у другим доменима.

Према речима Мајкла Хоца „Федерализам, метод владања који дели политичку моћ међу централним и локалним институцијама, при чему свака поступа аутономно у оквиру своје сопствене сфере, доживљаван је и као коначни циљ европске интеграције и као стратегија за њено остварење... Бегови заступници сматрају да он пружа институционални аранжман који задовољава двоструки критеријум: ефикасности, стварајући централна тела за неке функције, и демократије, децентрализујући друге активности да би се обезбедила већа локална контрола и аутономија. Централна претпоставка федералистичког приступа је примат политике - да стабилне политичке институције могу да буду створене актом

(*functional spill-over effect*). Французи за исти феномен радије користе израз *функционални ефекат зупчаника (engainage fonctionnel)*.

²⁸ Constanlin Stérhanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, Bruxelles, Paris 1997, *Virulant*, L.G.D.J., стр. 53.

²⁹ Највећи део тог описа је преузет из: Бранко М. Ракић, *La présence, les interactions et l'évolution des éléments politiques, économiques et juridiques dans les idées d'intégration européenne jusqu'à la création des Communautés européennes (à la lumière des approches modernes à la réalisation de la paix et du processus moderne d'intégration européenne)*, Lille 2001, *Presses Universitaires du Septentrion*.

политичке воље и да тај политички консензус не зависи у погледу свог уснеха од претходног решења социјалних и економских разлика. Он је стога виђен као политичко решење проблема постављеног као непобитна различитост интереса који постоје у региону попут Западне Европе. ...

Федералистички приступ је више стратегија за испуњавање заједничког циља и заједничких потреба него теорија која објашњава како се појављују те интегративне силе.³⁰

О присутности федералистичких настојања у устројавању Европе након Другог светског рата Рита Кардозо каже следеће:

„Федералистички захтеви за Европском политичком влашћу одјекивали су кроз све ране поратне планове економске и одбрамбене сарадње. Одговор влада на те захтеве није ишао даље од успостављања Савета Европе (СЕ), тела које је једноставно послужило да реafirмише принцип међувладине сарадње, пре него интеграције.“³¹ Теоријски концепт чије је усвајање и спровођење у праксу довело до стварања Европских заједница, тј. онај концепт за који се најпре определио француски економиста Жан Моне (Jean Monnet), чије је идеје прихватио и одговарајућу политичку потпору им пружио Роберт Шуман, представља неку врсту мешавине функционалистичког и федералистичког праваца. То потврђује и Мартин Холанд следећим речима: „Монеов, политички аранжман“ (чији је прототип Заједница) био је више од серије техничких функционалних агендија, и то је била комбинација функционалистичких принципа и политичког циља, у форми федералне владе, која је убрзала развој теорија које су ближе одражавале реалност Заједнице.“³²

А Мајкл Хоц, позивајући се на једног од кључних носилаца европског интеграционог процеса, Италијана Алтијера Спинелија, каже следеће:

„Три догађаја из 1952. године чине оно што је названо, федералистичком фазом Западне Европе... када је изгледало да федерализам може да буде успостављен стратегијом парцијалног приступа. Успостављање Европске заједнице за угаљ и челик прабено је потписивањем Уговора о Европској одбрамбеној заједници и предлогом за стварање Европске политичке заједнице.“³³

³⁰ Michael Hodges, *European Integration*, Harmondsworth 1972, *Penguin Books*, стр. 12-13.

³¹ Rita Cardoso, „The Project for a Political Community (1952-54)“ in Roy Puse (ed.), *The Dynamics of European Union*, London 1987, *Stoim Helm*, стр. 50

³² Martin Holland, *European Integration, From Community to Union*, London 1994, *Pinter Publishers*, стр. 15.

³³ Michael Hodges, *European Integration*, Harmondsworth 1972, *Penguin Books*, стр. 13.

Мада је циљ европског интегрисања био и остао федералистички, што наравно не искључује постојање снажне опозиције оваквом циљу код нимало занемарљивог круга присталица тзв. „Европе отаџбина“, тј. очувања националних суверенитета, управо ова рана фаза у изградњи европске интеграције показала је да је одступање од функционалистичког пута и метода ка остварењу тог циља, метода који подразумева поступно, секторско интегрисање преважно у политичким дома-нима, да би се, тек када таква неполитичка интеграција достигне одређени критични ниво остварености, прешло на повезивање у политичкој сфери, довело у питање успех и остваривост интеграционог процеса и подухвата те да су носиоци тог процеса били приморани да се врате у функционалистичке воде, што је учињено формирањем Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију, 25. марта 1957. године у Риму.

ПОКУШАЈ СТВАРАЊА ЕВРОПСКЕ ОДБРАМБЕНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Корени иницијативе

Мада је, супротно ранијим идејама и практичним покушајима који су приоритет давали политичкој у односу на економску интеграцију, први корак у правцу супранационалног организовања и остваривања интеграције западноевропских земаља учињен на економском плану, и то у једном сегменту економије, оснивањем Европске заједнице за угљ и челик, 18. априла 1951. године у Паризу, већ прво наредно, планирано и предложено супранационално „конкретно остварење“, које би требало, након већ успостављене „клице једне шире и дубље заједнице“, да допринесе „стварању фактичке солидарности“ у правцу изградњавања наговештене европске федерације које се „неће начинити одједном“, ³⁴ било је предузето на политичком пољу и то у његовом најделikatнијем делу - одбрани. Наиме, још пре закључења Париског уговора о оснивању Европске заједнице за угљ и челик, почињу да се јављају гласови који захтевају, поред већ постојећег НАТО-а, већу сарадњу на војном плану између европских земаља и уопште војно јачање Европе.

Разлози за појаву ових захтева су пре свега захваљајући односа са Стаљиновим СССР-ом, посебно почев од блокаде Берлина 1948. и почетка хладног рата, а нарочито избијање рата у Кореји, 25. јуна 1950. године. О овоме професор Пјер Жербе (Pierre Gerbet) каже следеће: „Тек што је, 25. јуна 1950. године, избио Корејски рат, који је хладни рат трансформисао у вртљи, макар на Истоку, Американци ће направити запреку, позавимши заставу Уједињених нација, а више европских држава ће послати

³⁴ Декларација Шуман од 9. марта 1950 године.