

доц. др Бранко М. Ракић
ЗА ЕВРОПУ ЈЕ ПОТРЕБНО ВРЕМЕ
О преурањеном покушају успостављања
европске политичке интеграције

Прво издање

Издавач

Правни факултет Универзитета у Београду
Центар за издаваштво и информисање

За издавача

проф. др Мирко Васиљевић, декан

Уредник библиотеке

проф. др Јовица Тркуља

Рецензенти

проф. др Владан Јончић
др Душко Димитријевић

Лектура и коректура

Милан Глигоријевић

Дизајн корица

Павле Боровац

Прелом

Еон студио, Београд

Тираж

300

© Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.

Сва права задржана. Није дозвољено да било који део ове књиге буде снимљен, емитован или репродукован на било који начин, укључујући, али не ограничавајући се на фотокопирање, фотографију, магнетни упис или било који други вид записа, без претходне дозволе издавача.

www.ius.bg.ac.rs

Бранко М. Ракић

ЗА ЕВРОПУ ЈЕ ПОТРЕБНО ВРЕМЕ

О ПРЕУРАЊЕНОМ ПОКУШАЈУ
УСПОСТАВЉАЊА ЕВРОПСКЕ
ПОЛИТИЧКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Београд
2009.

<i>Протоколи и други пратећи документи потписани у Паризу 27. маја 1952. године</i>	140
ПРОЈЕКАТ СТВАРАЊА ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИЧКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ	147
Немогућност постојања заједничке одбране без заједничке спољне политике	147
Иницијатива и поступак за израду нацрта Уговора о Европској (политичкој) заједници	148
Садржина Уговора о Европској (политичкој) заједници	155
<i>Терминолошка разјашњења</i>	155
<i>Правна природа и циљеви</i>	155
<i>Институционална структура</i>	156
<i>Надлежности Заједнице</i>	165
<i>Седиште</i>	175
<i>Територијална примена</i>	175
<i>Могућност интервенције Заједнице у државама чланицама ради очувања уставног поретка и демократских институција</i>	177
<i>Обавеза сарадње држава чланица са Заједницом</i>	177
<i>Ревизија Уговора/Статута</i>	178
<i>Пријем нових чланица</i>	179
Свечана предаја Нацрта Уговора који садржи Статут Европске заједнице	179
Природа и значај Европске (политичке) заједнице	185
О утицају покушаја стварања Европске (политичке) заједнице на судбину Европске одбрамбене заједнице	189
ИДНОВ ПЛАН	191
Став лабуриста	191
Став конзервативаца	195
Изношење Идновог плана и студије и расправе о њему	199
Британски поглед на британску политику према европској интеграцији током педесетих година двадесетог века	213
ПРОПАСТ ЦЕЛОКУПНОГ ПРОЈЕКТА	221
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	237
Закључци везани за однос појединих држава према европском интеграционом процесу	238
Закључци везани за динамику европског интеграционог процеса	252

УВОД

Упркос чињеници да је практично остварење европског интеграционог процеса започело тек у другој половини XX века, идеја о европском интегрисању постоји од античких дана до данас. Начини замишљене или покушане реализације те идеје били су различити. Неки су настојали да то остваре огњем и мачем, попут Карла Великог, Наполеона или Хитлера. Други су показивали већу склоност ка мирним, договорним путевима.

У сваком случају, свест о предодређености европског простора за повезивање у једну организациону целину стара је преко два миленијума. Ова предодређеност има вишеструко порекло. Најпре, ради се о релативно ограниченом простору, са мањом површином него што су је имале и имају неке државе у свету, простору који је, како је Европу описао Пол Валери, „у ствари... један мали рт азијског континента...”, један западни додатак Азији.¹ При том, на овом простору постоји веома висока густина насељености. Територијалну ограниченост додатно наглашавају развијене комуникацијске могућности које Европа поседује захваљујући својој вишевековној технолошкој супериорности у односу на друге крајеве света. Али свакако најзначајнији разлог за европску предодређеност за груписања и интегрисања је цивилизацијско јединство Старог континента.² Упоредо са освајачким амбицијама и активностима, почев негде

¹ Paul Valéry, *Variétés I*, стр. 24 и 38, цитат преузет из: Denis de Rougemont, *28 siècles d'Europe*, Paris 1990, Christian de Bartillat, стр. 33.

² Ово цивилизацијско јединство на језгровит начин дефинише Луј Карту: „Подељена својим политичким, религијским, економским, империјалним ривалитетима, Европа ипак остаје, у ништа мањој мери, једна цивилизацијска заједница, коју карактерише способност њених становника да стварају и усвајају заједничке идеје.“ (Louis Cartou, *L'Union européenne. Traités de Paris - Rome - Maastricht*, Paris 1994, Dalloz, стр. 18.) О истој теми Волфганг Веселс истиче следеће: „Европа је увек била више од географског појма. Она је служила као оквир одређеној групи народа који имају неку врсту заједничког наслеђа, који деле неку врсту судбине различите од судбине *оних изван*. Критеријуми овог заједничког идентитета су увек били предмет расправе: истицани су религиозни,

од почетка XIV века, а нарочито интензивно почев од XVII века, бројни су се европски мислиоци, уметници и политичари бавили идејом о приближавању или уједињавању држава старог континента мирним путем. Многи од њих су предлагали и начине којима би се до таквих уједињења дошло, па чак и сачињавали и износили детаљне пројекте у том правцу. Међу познатијим од ових идејних претеча европске интеграције налазе се, на почетку XIV века, Пјер Дибоа (Pierre Dubois), дворски адвокат француског краља Филипа IV Лепог (Philippe le Bel), у XV веку чешки краљ Јиржи Пођебрад (Jiříz Poděbrad), у XVII веку француски свештеник и професор математике Емерик Крисе (Emeric Crucé), затим бивши главни министар (*ministre principal*) Анрија IV, војвода Максимилијан де Сили (Maximilien de Sully) и енглески квекер Вилијем Пен (William Penn), творац државе Пенсилваније. У XVIII веку најзначајније пројекте ове врсте изнели су опат де Сен-Пјер (l'Abbé de Saint-Pierre), затим један од утемељивача утилитаризма Џереми Бентам (Jeremy Bentham), као и Имануел Кант (Immanuel Kant). У XIX веку, међу заступницима идеје о европској интеграцији кључно место заузимају социјалистички оријентисани мислиоци попут Сен-Симона (Comte Henri de Saint-Simon-Sandricourt) и Прудона (Pierre-Joseph Proudhon). Између Првог и Другог светског рата европска интеграциона идеја доживљава снажан процват, а њени најзначајнији носиоци у том периоду су, међу лицима изван политичке сфере, аустријски гроф Рихард Куденхове-Калерги (Richard Coudenhove-Kalergi), оснивач Паневропског покрета и Данац Херфордт (Heerfordt), а од политичара французи Едуар Ерио (Edouard Herriot) и Аристид Бријан (Aristide Briand). Европска идеја је своје присталице и поборнике нашла и у низу истакнутих уметника, као што су Шилер (Johann Christoph Friedrich von Schiller), Гете (Johann Wolfgang von Goethe), Новалис (Friedrich von Hardenberg-Novalis), Хајнрих Хајне (Heinrich Heine), Виктор Иго (Victor Hugo), Пол Валери (Paul Valéry) и други. Наравно, овде су поменута само имена најистакнутијих носилаца европске идеје, али је листа мање или више познатих заступника тезе да је пожељно, потребно или неопходно да европске државе и народи међу собом успоставе што

културни, политички, етнички, економски и правни индикатори - често нејасни и тешки за операционализацију; они су делом одражавали неку врсту дубоког емоционалног доживљаја *заједничке припадности*, а делом су коришћени као политичка стратегија да би се остварили специфични циљеви маргинализовања политичких непријатеља.“ (Wolfgang Wessels, *Deepening versus widening? Debate on the shape of EC-Europe in the nineties*, in Wolfgang Wessels, Christian Engel (eds.), *The European Union in the 1990s - Ever closer and larger?*, Bonn 1993, Europa Union Verlag, стр.17). О овоме видети и у: Branko M. Rakić, *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.

чвршће везе, све до нивоа потпуне државне интеграције, далеко дужа и броји више десетина имена, ако чак не достиже и троцифрен број.³

Основна преокупација свих наведених пројеката, од којих су неки мање а неки више разрађени, односно једни мање а други више чврсти, као и највећег броја пројеката из исте категорије који овде нису наведени, било је успостављање мира међу европским народима и државама и одржање тог мира, а у већини случајева мир у Европи је третиран као гаранција светског мира и, штавише, изједначаван са светским миром. Ово првенствено због тога што је Европа, током читавог времена у коме су изношени планови о којима је реч, била средиште познатог света и што је са падањем, током времена, готово целог ваневропског простора под колонијалну власт европских држава, средиште одлучивања о свим светским односима и о судбини читаве планете било у Европи, односно у рукама европских владара. Такође је карактеристично да су аутори ових пројеката видели пут за успостављање мира међу европским народима у њиховом узајамном приближавању и успостављању институционалних механизма којима би се отклонили конфликти и успоставила сарадња, односно брисали елементи раздвајања, све до мере настанка нових државних целина спајањем више постојећих. Утолико се ови пројекти могу сматрати истовремено и пацифистичким пројектима и пројектима европског повезивања, организовања и интегрисања.⁴

За све наведене пројекте настале до XIX века карактеристично је да су, имајући за кључни циљ мир међу европским народима, повезивање и сарадњу видели пре свега на политичком плану, док је о економији и другим неполитичким областима било мало речи. Ово је разумљиво, јер је ниво економског развоја, условљен развојем науке и технологије, био тако низак да је обухват економског процеса успевао да досегне тек окви-

³ Иако низ планова ове врсте у својим делима наводе и анализирају бројни аутори, попут Дени де Ружмона (Denis de Rougemont), Бернара Војена (Bernard Voyenne), Силвестера Хемлебена (Sylvester John Hemleben), Марсела Мерла (Marcel Merle), Жана-Батисте Дирозела (Jean-Baptiste Duroselle) итд., у делима која ћемо касније цитирати, ипак нам се чини да су можда најисцрпнију листу планова ове врсте, додуше без неке посебне анализе, дале Едит Винер и Хорхија Лојд у књизи: Edith Wynner and Georgia Lloyd, *Searchlight on Peace Plans, Choose Your Road to World Government*, New York 1944, E.P. Dutton and Company, Inc. Горњи текст и фуснота преузети из: Branko M. Rakić, *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.

⁴ Пасус преузет из: Branko M. Rakić, *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.

ре националних држава, које су се у то време поступно стварале, док је потреба за економском сарадњом у ширим оквирима била спорадична и ограничена на релативно скромне трговинске односе који не само да нису захтевали тешње повезивање или интеграцију на економском плану, већ нису могли ни да представљају основ за њих. Тек захваљујући развоју науке и технологије, и економија и друге са њом скопчане делатности у XIX веку достижу такав ниво да настаје потреба за ближом и учесталијом сарадњом, па и за трајнијим облицима повезивања и организовања ради остваривања такве сарадње. Стога се појављује и идеја о интеграцији држава која би се одвијала пре свега на економском плану. Такве идеје износе рецимо Сен-Симон и Прудон. Нешто раније се таква идеја назире и код Бенетама, али наведена два аутора из XIX века су у том погледу одређенији. У међувремену, ембриони међународног организовања, додуше далеко од интегрисања, појављују се најпре у облику речних комисија, а затим и управних савеза, управо у неполитичким доменима, економском или онима који су тесно везани за економију.

У првој половини XX века, односно до Другог светског рата, у идејама и пројектима о европској интеграцији економија све чешће добија примат над политиком. Такав је рецимо случај са Калергијевим пројектом о „паневропској унији“, док код Бријанове иницијативе, током процеса који је трајао око три године, првобитна идеја о примату економског бива замењена идејом о примату политичког, што може да се сматра и једним од разлога због кога је та иницијатива на крају претрпела неуспех.

Дакле, до Другог светског рата се постепено развијала свест да природна потреба за сарадњом у економском и другим неполитичким доменима представља веома погодан основ за повезивање и интегрисање држава и нација и за стварање позитивних интеракција којима ће се обезбедити мир у свету, док, са друге стране, политички домен, у коме су далеко присутнији односи ривалитета и конфронтације, ни приближно не пружа такве могућности. То сазнање и та свест добили су и своје теоријско уобличење настанком, управо у том периоду, функционалистичке теоријске школе, о којој ће бити више речи мало касније.

Након Другог светског рата, са потребом учвршћивања мира и економске обнове ратом опустошене Европе, а веома брзо и са потребом западног дела Старог континента да се оспособи за сучељавање, на сваком плану, са ривалом и противником са европског истока, дошло је и до бујања идеја, предлога и покрета са циљем унификације Европе. Почетну тачку у том поратном залету ка европском јединству и интеграцији представља чувено Черчилово залагање за стварање Сједињених Држава Европе, изнето у говору на Универзитету у Цириху 19. септембра 1946. го-

дине. Черчил је тада, предлажући лек за претварање ратом опустошене и подељене Европе у простор где владају срећа и слобода, рекао следеће:

„Шта је тај суверени лек? То је да поново створимо европску породицу, или онолико од ње колико можемо да створимо, и да је снабдемо организационом структуром под којом ће она да буде у миру, сигурности и слободи. Морамо да сачинимо неку врсту Сједињених Држава Европе.“⁵

Као наставак процеса започетог у међуратном периоду, још током рата, а посебно интензивно по његовом окончању, формира се низ покрета за уједињење Европе са веома амбициозним федералистичким програмима.⁶ Кулминацију њихове активности представљаће одржавање Европског конгреса⁷ у Хагу, од 7. до 11. маја 1948. године, који ће одиграти значајну подстицајну улогу на плану европске интеграције.

Најпре су 4. марта 1947. године у Денкерку француски и британски министар иностраних послова, Жорж Бидо (Georges Bidault) и Ернест Бевин (Ernest Bevin), закључили Уговор о савезништву и узајамној помоћи.

Током 1948. године одиграла су се три више него важна догађаја из ране фазе европског интеграционог процеса. Први од та три догађаја је оснивање организације назване Западна унија, закључењем тзв. Бриселског уговора између Француске, Уједињеног Краљевства и држава Белелукса, 17. марта 1948. године. Ова организација, која по саставу чланства, организационој структури и садржини делатности заправо представља проширени савез из Денкерка, од 1954. године ће прерасти у Западноевропску унију. Затим, 16. априла 1948. у Паризу, долази до оснивања Европске организације за економску сарадњу (OECE, OEEC)⁸ чији су сврха и задатак били обезбеђење спровођења економског опоравка и надзирање расподеле средстава помоћи из оквира Маршаловог плана. Она је иницијално у чланству имала 16 држава (Аустрију, Белгију, Данску, Француску, Грчку, Ирску, Исланд, Италију, Луксембург, Норвешку, Холандију, Португалију, Уједињено Краљевство, Шведску, Швајцарску и Турску), Западна Немачка је, до оснивања СР Немачке 23. маја 1949. године, била заступљена преко представника окупационих власти у окупационим зонама (обједињене англо-америчке и француске зоне), а била је заступљена и Зона А Слободне територије Трста која се налазила под англо-америчком управом. Ова организација је у септембру 1961. године

⁵ Winston S. Churchill, „A Speech at Zürich University, 19 September 1946.“, у публикацији *Winston S. Churchill, The European Message*, Брисел 2001, *Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats in the European Parliament, Research-Documentation-Publications Service*, стр. 20-21.

⁶ О овоме видети: Jean Pierre Gouzy, „Saga of the European Federalists During and After the Second World War“, *The Federalist*, No. 1, 2004, стр. 12-46.

⁷ Le congrès de l'Europe; The Congress of Europe.

⁸ L'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE), The Organisation for European Economic Co-operation (OEEC).

од европске тј. западноевропске организације трансформисана у организацију са универзалним претензијама, названу Организација за економску сарадњу и развој (OECD),⁹ у коју ће најпре ући САД и Канада, а чије чланство ће се до данас проширити на тридесетак држава.¹⁰ Трећи догађај из 1948. године, од огромног значаја за европску интеграцију, био је одржавање напред поменутог Европског конгреса у Хагу, од 7. до 11. маја 1948. године, у организацији Међународног координационог комитета покрета за европско јединство¹¹ и под председавањем сер Винстона Черчила (Winston Leonard Spencer Churchill), на коме се окупило око 750 делегата, присталица европског јединства, укључујући велики број веома истакнутих личности из света политике, науке, културе и привреде, из читаве Европе, уз одређени број северноамеричких посматрача, и на коме је дат снажан импулс процесу европског интегрисања.

Сматра се да је веома непосредан резултат Хашког конгреса оснивање Савета Европе 5. маја 1949. године у Лондону, а мало је познато да је и Западна унија, основана поменути Бриселским уговором од 17. марта 1948. године, одиграла веома важну улогу у иницирању и реализацији процеса успостављања Савета Европе.¹²

И оснивање НАТО-а, 4. априла 1949. године, упркос чланству САД и Канаде, уз чињеницу да Сједињене Државе имају наглашено водећу улогу у овој организацији, такође се може сврстати у круг значајних догађаја на плану стварања и развијања тесних веза између европских држава у том периоду.

Ипак, све наведене организације имају класичан међудржавни тј. међувладин карактер и не могу се сматрати интеграционим организацијама у правом смислу речи.

Процес настанка правих интеграционих организација, са наднационалним својствима, отпочиње тек у пролеће 1950. године. Тада европски интеграциони процес улази у функционалистичке воде тј. почиње да се развија у складу са функционалистичком теоријом која подразумева поступност у интегрисању и то првенствено у неполитичким доменима,

⁹ L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE); The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

¹⁰ Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, Paris 1996, *Presses Universitaires de France*, стр. 15-16.

¹¹ Le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne; The International Committee of the Movements for European Unity.

¹² О овоме детаљније у: Бранко М. Ракић, „Бриселски Уговор о Западној унији - историјат европског интеграционог процеса посматран из Србије 2008. године - година троструке шездесетогодишњице“, чланак предат у штампу у оквиру зборника са међународне конференције „Проширење ЕУ на западни Балкан“, одржане 12. децембра 2008. године у Институту за међународну политику и привреду у Београду.

пре свега у економији. Федералистичка нестрпљивост, подстакнута и стицајем политичких околности и посебним безбедносним потребама Запада, убрзо ће, накратко, скренути интеграциони ток у политичке воде, и то у домен одбране као најделикатнијег сегмента укупне политичке активности. Овај федералистички излет, који се одиграо у првој половини педесетих година XX века, предмет је овог рада. У њему ћемо покушати да истражимо и прикажемо корене идеје о стварању Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице, исказане и неисказане ставове и утицаје различитих субјеката, како држава, тако и појединаца или група, ток поступка који је требало да резултира стварањем наведених заједница и разлоге за неуспех ове идеје, а међу тим разлозима пре свега одступање од започетог остваривања интеграционог процеса у складу са функционалистичким приступом, за који ће се касније показати да је права формула за успешну интеграцију држава и народа.

ЕВРОПА ИЗМЕЂУ ФУНКЦИОНАЛИЗМА И ФЕДЕРАЛИЗМА

Иако је идеја о повезивању европских држава у неку врсту заједнице, било лабавије 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 помнути да је још 1. јануара 1949. године немачки канцелар Конрад Аденауер (Konrad Adenauer), у намери да прекине једнострану савезничку контролу Рурске области, предложио да се уместо такве контроле успостави једно „кооперативно удружење успостављено према међународном

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 рудокопе, Француска, Немачка, Сар, Луксембург и Белгија своје тешке индустрије.“¹⁶

Ипак, само три и по године по окончању Другог светског рата, тежина 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 целовита 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 немислив 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

¹³ О овим идејама и пројектима видети на пример:

- Denis de Rougemont, *28 siècles d'Europe*, 1990, *Christian de Bartillat*;
- Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, Paris 1997, *Presses Universitaires de France*;
- Elisabeth du Réau, *L'idée d'Europe au XXe siècle*, Bruxelles 1996, *Editions Complexes*;
- 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.

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

¹⁶ Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction 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 сасвим 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 превасходно у животнијим доменима, ближним грађанима, доменима који у себи не садрже семе негативних сучељавања 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 *A Working Peace System*, објављеном 1944. године. Функционализам у свом класичном облику истовремено је и теоријски концепт који се бави осмишљавањем и објашњавањем интеграционих механизма и концепт, односно приступ остварењу мира преко међународног организовања. Он је превасходно настао као ово друго, као приступ обезбеђењу мира у

крупно“, па је стога погодна за интегрисање, укључујући и оно на прекограничном 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 инициран Шумановом декларацијом - север и североисток Француске, запад и југозапад СР Немачке и међу њима укљештен Бенелукс чине заправо један јединствен црнометалуршки басен, до настанка Европске заједнице за угља и челик подељен 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 попуштајућа и контролисана ресоцијализација СР Немачке која би искључила сваки ризик од обнове немачког милитаризма. Права 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 подведен под међународну контролу.

¹⁸ О функционалистичкој теорији видети 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: Branko M. Rakić, *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*. У даљем тексту, у опису функционалистичког концепта, коришћени су сегменти 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 цитатом из Митранијевог дела *A Working Peace System*: „Проблем нашег времена није како да се народи одржавају у мирној раздвојености, 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 контроверзне (inherently controversial)*, док су неполитичке активности *неконтроверзне или техничке (noncontroversial 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 ‚чињеница‘, 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 природа тих активности *неконтроверзна*, те су стога подобне за остваривање сарадње, укључујући и организовану, институционализовану сарадњу, функционалистички концепт предвиђа стварање низа функционално детерминисаних организација које карактеришу хоризонтална повезаност и превазилажење вертикалних подела људског друштва преградама националних суверенитета.

Различити аутори на различит начин виде то јест предвиђају и сугеришу 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 Mitrany, *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 структура: 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 образлаже 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 устаљује 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 људске 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 организовати једино на регионалном, нпр. континенталном нивоу. Осим тога, иако функционалисти инсистирају на глобалности потреба и активности

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

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

²⁴ Charles Pentland, *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 целовитог практичног модела. Практична позитивна искуства су се појавила са оснивањем Европске заједнице за угљ 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, накнадно 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, „Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration“, *International Organization*, vol. 30, n° 2, Spring 1976 итд.

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, „Neo-Functionalism“, 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 одомаћен израз *функционални ефекат преливања*

индиректног интегрисања, подвлачећи значај наднационалних органа у једном таквом процесу. Налазећи се под директним притиском елита и социо-професионалних интереса, ови органи остварују интеграцију путем ‚функционалног ефекта зупчаника‘ (функционалног преливања). 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 функционисања ‚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 остваривање... Његови 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 (engrainage fonctionnel)*.

²⁸ Constantin Stéphanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, Bruxelles, Paris 1997, Bruylant, L.G.D.J., стр. 53.

²⁹ Највећи део тог описа је преузет из: Branko M. Rakić, *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 успеха 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. ...

Федралистички 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 Робер Шуман, представља неку врсту мешавине функционалистичког и федералистичког правца. То потврђује и Мартин Холанд следећим речима: „Монеов ‚политички аранжман‘ (чији је прототип Заједница) био је више од серије техничких функционалних агенција, 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 угљ и челик праћено 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 Cardozo, „The Project for a Political Community (1952-54)“ in Roy Pryce (ed.), *The Dynamics of European Union*, London 1987, Croom 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 превасходно у неполитичким димензијама, 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 угаљ 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 изграђивања нагештене европске федерације које се „неће начинити одједном“, ³⁴ било је предузето на политичком пољу и то у његовом најделикатнијем делу - одбрани. Наиме, још пре закључења Париског уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ 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 захлађење 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 врући, макар на Истоку, Американци ће направити запреку, позајмивши заставу Уједињених нација, а више европских држава ће послати

³⁴ Декларација Шуман од 9. марта 1950 године.