

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK 327.39(4):323.1

Evropska zajednica i nacionalni interesi

SINIŠA RODIN*

Sažetak

Evropska zajednica, od svog nastanka do danas, susreće se s jednim te istim problemom - nacionalizmom podignutim na razinu državnog interesa. Taj problem onemogućio je uspostavljanje političkog, ugrozio djelotvornost pravnog, te umanjio djelotvornost ekonomskog sustava Zajednice. U odsutnosti vlastitog političkog sustava, regulacijski proces u Zajednici gotovo potpuno ovisi o nacionalnim interesima država članica. Stoga se i svako proširenje Zajednice novim državama očituje i kao borba za potencijalne nove saveznike. Stoga pred Hrvatskom stoje dva međusobno povezana zadatka: postići konsenzus država članica potreban za potpisivanje Ugovora o pridruživanju i osigurati zadovoljavanje naših nacionalnih interesa od strane velikih država članica, bez narušavanja njihove interesne ravnoteže.

Potpisivanje pariškog ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugljen i čelik 1951. godine u Parizu označilo je formalni početak jednog od najozbiljnijih povijesnih pokušaja da se otklone dva Evropi inherentna problema: nacionalizam podignut na razinu državnog interesa koji je prouzročio dva svjetska i više regionalnih ratova, te neefikasnost gospodarstva koje nije bilo spremno za tržišnu utakmicu s glavnim svjetskim konkurentom - Sjedinjenim Državama.

Proces evropske integracije može se pratiti na političkom, pravnom i ekonomskom planu. Četvrti aspekt integracije - evropska obrambena zajednica nije se uspio formalizirati, a čak ni maastrichtski ugovor ne ide dalje od pukog nagovještaja mogućnosti zajedničke obrane. I dok na institucionalnom planu Zajednica, unatoč svim reformama, nije uspjela razviti zaseban politički sustav, njezin pravni sustav znatno je evoluirao, te se danas općenito smatra da čini zaseban pravni poredak, različit od pravnog poretka međunarodnog prava. Stoga se danas govori o neuspjehu Zajednice na političkom i uspjehu na normativnom polju. U ovom izlaganju želio bih obrazložiti tvrdnju da, u odsutnosti vlastitoga političkog sustava, regulatorni proces u Zajednici gotovo potpuno ovisi o nacionalnim interesima država članica, a pravni sustav, unatoč svojoj razvijenosti i konzistentnosti uvjetovan

* Siniša Rodin, znanstveni asistent na Pravnom fakultetu u Zagrebu na predmetu Ustavno pravo

je njihovim pristankom. Istodobno, ekonomski sustav zajednice, unatoč proklamiranoj i željenoj jedinstvenosti, također je opterećen nacionalnim interesima, što dugoročno vodi njegovoj nedjelotvornosti i zaostajanju za izravnim takmacima. Riječju, Evropska zajednica pretrpjela je neuspjeh na području politike, djelomični uspjeh na pravnom području, dok se ekonomski poraz, čiji su temelji već zacrtani, dugoročno gledano, čini neizbježnim. U svjetlu tih tvrdnji, pokušat ću odgovoriti na pitanje što je u danim okolnostima činiti Hrvatskoj.

Pseudoparlamentarizam

Glavni politički cilj Evropske zajednice bilo je političko ujedinjenje, do kojeg je trebalo doći na temelju takozvanog "funkcionalnog prelijevanja" (*functional spillover*). Riječju, ekonomska integracija trebala je dovesti i do političke suradnje, te napokon do uspostavljanja evropskoga političkog procesa.

Jedan element institucionalne nadnacionalnosti Zajednice trebalo je biti većinsko odlučivanje u Vijeću, umjesto konsenzualnog, a drugi - neovisnost Komisije od nacionalnih vlasti. Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica predviđaju većinsko odlučivanje u Vijeću, u skladu s naznačenim prijelaznim razdobljima. Osim toga, Komisija, kao tijelo koje nije vezano za nacionalne vlade, trebala bi predstavljati Zajednicu kao samostalni entitet. U stvarnosti, luksemburškim sporazumom¹ donesena je politička odluka da se odluke u Vijeću donose na temelju konsenzusa, te da ne može biti većinskog odlučivanja u slučaju kad odluka zadire u nacionalne interese neke od država članica. Većinsko odlučivanje ponovno je oživljeno Jedinjstvenim evropskim aktom,² ali, čini se da, usprkos tome, luksemburški sporazum kao politički dogovor ostaje na snazi. Najnoviji primjer je prijetnja Francuske pozivanjem na njegove odredbe kako bi se blokirao dogovor sa Sjedinjenim Državama u vezi s GATT-om. Uvođenje Evropskog vijeća (*European Council*) kao neformalnog tijela sastavljenog od šefova država ili vlada država članica dodatno je umanjilo nadnacionalna obilježja Zajednice. S druge strane, rad Komisije podvrgnut je kontroli brojnih odbora koji se sastoje od predstavnika država članica, te se na temelju toga može zaključiti kako države članice imaju odlučujuću kontrolu nad postupkom donošenja odluka.

Kako Vijeće Evropske zajednice i Evropski parlament tvore zametak mogućeg federalnog ustrojstva Zajednice, zamjena međudržavnog tipa odnosa nadnacionalnim na institucionalnom planu trebala se ostvariti postupnim prenošenjem zakonodavnih ingerencija s Vijeća na Evropski parlament. Zbog toga su se pokušaji unutrašnje demokratizacije Zajednice te naglašavanje njezinih nadnacionalnih, čak kvazifederalnih obilježja uglavnom usredotočili na jačanje položaja Parlamenta. Od početne savjetodavne uloge i posrednih izbora, ovo je tijelo toliko evoluiralo da autonomno odlučuje o budžetu Zajednice, suodlučuje s Vijećem u pogledu Ugovora o pridruživanju i primanja novih članova, a njegova demokratska legitimacija

¹ The Luxembourg Accords od 28. i 29. siječnja 1964. godine. Encyclopedia of European Community Law, Series B, Vol. III (1980), London, Sweet & Maxwell 1980, para B13-001

² Single European Act, Bulletin of the E.C. 2/86 (suppl.) Vidi i *COMMON. MKT. L. REV.* 23 (1986) str. 813

nastojala se osnažiti neposrednim izborima u državama članicama.³ Mاستrihtskim ugovorom Parlamentu su dodijeljene nove nadležnosti, ali unatoč tome Vijeće ostaje središnje mjesto odlučivanja dok Parlamentu nedostaje opća zakonodavna nadležnost. To navodi na zaključak da se u Zajednici nije odmaklo dalje od pseudoparlamentarizma.

Dakle, unatoč navedenim pokušajima unutrašnje demokratizacije, Evropska zajednica ni dan danas nije politička zajednica u pravom smislu riječi, a odnosi među državama članicama i dalje se manifestiraju kao međudržavni odnosi. Nedostatak demokracije unutar Evropske zajednice danas je opće mjesto s kojeg polaze sve ozbiljne analize njezine institucionalne strukture. Pitanje je, međutim, je li, u datim okolnostima, deficit demokracije uopće moguće riješiti. Kako je lijepo pokazao Allott;

"Narodi Evrope su strpljivo promatrali kako je jedna grupa za drugom paradirala pozornicom evropske povijesti, nastojeći upravljati našim životima: kraljevi i dvorani, biskupi i svećenici, generali i političari, birokrati i ubirači poreza, vlasnici tvornica i novčari. Takozvana Evropska zajednica je samo posljednja u tom dugom nizu...

...Prava Evropska zajednica je evropsko društvo stvoreno od evropskog uma."⁴

i dalje:

"Ponovno otkriće ove istinske Evropske zajednice bit će događaj koji će preobraziti budući ustavni razvitak onoga što danas nazivamo Evropskom zajednicom. To znači da novi, totalni evropski društveni proces neće biti puka gomila interesa nacionalnih društava, nego borba da se iz najviših vrijednosti evropskog društva stvori nova vizija..."⁵

Riječju, jedan od glavnih neuspjeha Evropske zajednice je nemoć u pokušaju razbijanja fronte sučeljavanja nacionalnih interesa podignutih na državnu razinu. Svi sukobi koji su u latentnom stanju postojali i prije osnutka Zajednice, i dalje su prisutni, te se periodički manifestiraju unutar njezinih institucija, što nerijetko dovodi do blokade u radu.⁶

Dominacija nacionalnih interesa onemogućuje uspostavu federalnog ustrojstva Zajednice na institucionalnom planu i otežava je na normativnom planu.⁷ Unatoč svim političkim reformama, pa i mastrihtskom ugovoru, države članice nisu uspjele postići konsenzus o federalnom ustrojstvu Zajednice. Mastrihtski ugovor uvodi

³ Act Concerning the Election of the Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage, O. J. 1976. L 278/1

⁴ Philip Allott, *The European Community is not the True European Community*, 100 Yale L. J. 2485, 2499 (1991)

⁵ *Id.* na str. 2499, 2500

⁶ Zaštita nacionalnih interesa u pravilu je bila vezana uz različita područja ekonomskog života, a naročito uz poljoprivrednu politiku gdje pokušaj transcendiranja nacionalnih interesa doživljava velike udarce.

⁷ Za važnost razlikovanja institucionalnog i normativnog aspekta evropskog integracijskog procesa vidi: J. H. H. Weiler, *SUPRANATIONAL LAW AND THE SUPRANATIONAL SYSTEM: LEGAL STRUCTURE AND POLITICAL PROCESS IN THE EUROPEAN COMMUNITY*, doktorska disertacija, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 1982.

državljanstvo Evropske zajednice za državljane država članica, no kako Evropskom parlamentu nije dodijeljena zakonodavna uloga, nego on i dalje ovisi o Vijeću, države članice i dalje ostaju glavnim kreatorima evropske politike.⁸

Međutim, dok se Zajednica na institucionalnom planu vrlo malo približila federalizmu, na normativnom planu federalna rješenja primjenjuju se od samog početka⁹, pri čemu se primjećuju velike sličnosti s modelom Sjedinjenih Država.¹⁰

Konstitucionalizam i nacionalna privola

Neuspjeh Zajednice na političkom planu znatno je ublažen jačanjem normativne discipline, uglavnom putem prakse Evropskog suda.¹¹ Normativna disciplina očituje se kako prema državama članicama, tako i prema institucijama Zajednice gdje Evropski sud nastupa kao čuvar ustavnog poretka. Primjerice, savjetodavna uloga Parlamenta bila je zaštićena u predmetu *Roquette v. Council*, gdje je Sud bio zauzeo stav da su konzultacije Vijeća s Parlamentom "bitni procesni uvjet" formalne ustavnosti evropskih propisa.¹²

Temeljno je načelo evropskoga pravnog poretka, izraženo u doktrinama nadmoći (supremacije), izravnog učinka i zaposjednuća (*pre-emption*), da se propisi, koje će jednom donijeti institucije Zajednice na temelju utvrđene politike, primjenjuju u državama članicama i da imaju veću pravnu moć od nacionalnog prava, čak i od nacionalnih ustava. Riječju, razvoj pravnog sustava Evropske zajednice očituje se u konstitucionalizaciji osnivačkih ugovora i nadnacionalnih pravnih pravila uopće, te se danas može reći da je pravni poredak Zajednice ograničen višom pravnom normom ustavne prirode. Stoga se može reći da je na pravnom području Evropska zajednica postigla uspjeh. Unatoč tome, tri navedena potporna stupa evropskog pravnog poretka (nadmoć, izravni učinak i zaposjednuće) i dalje uvelike ovise o disciplini država članica i njihovih nadležnih tijela, dakle o nacionalnom javnom interesu. O važnosti nacionalne discipline za integritet sustava evropskog prava svjedoči i činjenica da je najveći uspjeh u primjeni svog pravnog poretka Zajednica ostvarila u onim područjima koja se nalaze u njezinoj isključivoj nadležnosti, kao što je, primjerice, pravna regulacija tržišne utakmice. Kasnije se isključiva nadležnost Zajednice počela širiti i na druga područja regulacije, kao što su ribarstvo i poljoprivreda. Dakle, djelotvorna primjena evropskih normi ovisi o institucijama nadležnim za njihovu primjenu, a može se reći da ih dosljednije primjenjuju evropska nego nacionalna tijela.

⁸ Ipak, potencijalno, Mاستrihtski ugovor daje Evropskom sudu mogućnost da se sada angažira i u zaštiti građanskih prava, državljana Zajednice, kao što je ranije preuzeo zaštitu temeljnih ljudskih prava.

⁹ Ovdje mislim na ulogu Komisije u provedbi članova 85. i 86. Ugovora o EEZ, gdje ona nastupa kao federalna agencija s kvazi-sudskim i regulatornim ovlaštenjima.

¹⁰ Poglavitito u vezi s podjelom nadležnosti između Zajednice i država članica. O tome detaljnije: S. Rodin, *Konstitucionalizacija evropskog prava: Novi pravni poredak u svjetlu američkog iskustva* (u tisku)

¹¹ Jednu od nedavnih temeljitih analiza evolucije evropskog prava donosi J.H.H. Weiler: *The Transformation of Europe*, 100 YALE L. J. 8 (1991) str. 2403

¹² Slučaj 138/79, *Roquette v. Council*, (1980) E.C.R. 3333.

Države članice u načelu imaju tri mogućnosti da izbjegnu primjenu nepoželjne evropske pravne norme, pri čemu treba razlikovati norme koje mogu imati izravan učinak i one koje to ne mogu. Primjenu prvih nešto je teže, ali ne i nemoguće izbjeći, a dobar primjer takva izbjegavanja jest doktrina *acte clair*¹³, koja je poslužila sudovima nekih država da onemoguće priziv Evropskom sudu u skladu s članom 177. Ugovora o EEZ. Prema toj doktrini, kada bi Evropski sud mogao odlučivati o primjeni evropske norme u nacionalnim okvirima, nacionalni sud bi spriječio postavljanje prethodnog pitanja na temelju proceduralne odluke da ne postoje nikakve nejasnoće u interpretaciji spornog akta, te bi nacionalni sud sam supstituirao odluku Evropskog suda.

Kad je riječ o normama koje nemaju izravan učinak, ili za koje nije jasno imaju li ili nemaju takav učinak, mogućnosti izbjegavanja primjene nešto su veće. Sto se tiče uputstava (*directives*), nadležna nacionalna tijela mogu ih jednostavno ne ugraditi u nacionalno zakonodavstvo. Čini se da takvom postupanju ipak dolazi kraj, jer je Evropski sud u nizu presuda, od kojih je posljednji primjer *Francovich and others v. Italian Republic*,¹⁴ razvio djelotvornu zaštitu subjektivnih prava na nacionalnom nivou, a mastrihtski ugovor predviđa i uvođenje novčanih sankcija za neprovođenje uputstava. Treća mogućnost izbjegavanja primjene evropskih pravnih normi jest njihovo zaobilazanje od strane nacionalnih sudova, u što institucije Evropske zajednice nemaju pravi uvid. Tome uvelike koristi neupućenost stranaka pred sudom u pravne lijekove evropskog prava, te nepoznavanje njegova sadržaja. Postoje, međutim, značajne razlike među državama; primjerice, Velika Britanija u velikoj mjeri primjenjuje evropske norme, dok je, s druge strane, Grčka poznata po svojoj neurednosti.

Zaključno: mogućnosti selektivne primjene evropskog prava postoje, one se primjenjuju, a pri tome se nacionalni sudovi mogu rukovoditi načelima zaštite unutrašnjega javnog poretka. Evropska tijela ne mogu kontrolirati primjenu evropskog prava pred velikim brojem nacionalnih sudova pa je djelotvornost primjene tog prava zajamčena samo u slučajevima kada su za to nadležna evropska tijela, poput Komisije u pogledu tržišne utakmice.¹⁵ Riječju, na pravnom planu uspjeh Zajednice je značajan, ali ne i potpun. Unatoč tome što je Zajednica ostvarila pobjedu nad najvišim nacionalnim sudovima, čak i u pogledu nacionalnog ustavnog prava,¹⁶ mogućnost izbjegavanja evropskih pravnih normi nije isključena.

¹³ O doktrini *Acte Clair* vidi S. Rodin, *PRAVNI SUSTAV I INSTITUCIJE EVROPSKE ZAJEDNICE*, Zagrebačka poslovna škola, Zagreb 1990., str. 205 - 207

¹⁴ Slučajevi C-6/90 *Francovich v. Italian Republic* i C-9/90 *Bonifaci v. Italian Republic* (neobjavljeni). Vidi i slučaj C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, 1990 E.C.R. 4135

¹⁵ U pogledu podjele nadležnosti između Zajednice i država članica vidi K. Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, 38 *AM. J. COMP. L.* 205 (1990)

¹⁶ Vidi relevantne sudske odluke nacionalnih sudova, npr. Re: *Wünsche Handlungsgesellschaft*, 3 *COMMON MKT. L. REP.* 225, 265 (BVerGe 1987) (Njemačka), slučaj *Frontini v. Ministero delle finanze*, 2 *COMMON MKT. L. REP.* 372, 379 (Corte Costituzionale) (Italija), slučaj *Factortame Ltd. and others v. Secretary of State for Transport*, (1989) 2 *ALL. E. R.* 692 (Engleska)

Ekonomija kvantitete i deficit ekonomske racionalnosti

Neuspjeh na ekonomskom planu uvelike je uvjetovan političkim i pravnim razlozima. Cijela koncepcija velikog zajedničkog tržišta temelji se, naime, na ideji ekonomije kvantitete (*economy of scale*) i takvoj koncepciji tržišta podređena je čitava gospodarskoppravna regulativa Zajednice.¹⁷ Pored toga, golem dio pravnih normi kojima se propisuju pravila ponašanja na zajedničkom tržištu, te pretežni dio prakse Evropskog suda i Komisije odnosi se na provedbu četiriju sloboda kojima se jamči nesmetan protok osnovnih čimbenika proizvodnje preko državnih granica u cilju njihove što racionalnije alokacije.¹⁸ Međutim, u nastojanju da ostvari ekonomiju kvantitete, Zajednica na gospodarskom planu, nije uspjela riješiti problem nedovoljne racionalnosti u alokaciji osnovnih faktora proizvodnje: rada, kapitala i dobara, što je čini neefikasnom u odnosu na njene izravne konkurente - Sjedinjene Države i Japan. Ono što je za Zajednicu pri tome najpogubnije jest da je uzrok takvoj neracionalnoj alokaciji nacionalni interes država članica, te da je tom interesu priznat legitimitet ne samo na razini država članica, što bi bilo prirodno, nego i na razini Zajednice u cjelini.¹⁹ Tako su nacionalni interesi formalno legitimirani i u odredbama osnivačkih ugovora. Primjerice, članom 100 A unesenim u Ugovor o EEZ na temelju Jedinственог evropskog akta određeno je da države članice mogu i nadalje primjenjivati svoje nacionalno zakonodavstvo ako smatraju da postoje razlozi navedeni u članu 36 Ugovora (mandatory requirements), ili razlozi zaštite okoline ili radne sredine. Legitimnost nacionalnih interesa proizlazi i iz načina donošenja odluka u Zajednici, gdje se teži uspostavljanju kompromisa umjesto da se odluke donose na temelju većinskog odlučivanja. Riječju, Zajednica je prinuđena dobrovoljno pristati na ustupke pojedinačnim nacionalnim interesima kako ne bi došlo do potpune blokade u donošenju odluka. Konačno, države članice, unatoč zabrani, često donose nacionalne propise kojima se štite njihovi nacionalni interesi, što znatno opterećuje Evropski sud.

Navedimo nekoliko primjera iz kojih se vidi dominacija nacionalnih interesa država članica nad ekonomskom racionalnošću.

¹⁷ Dobar primjer iz kojega se vidi da i Evropski sud podržava koncepciju ekonomije kvantitete možemo naći u slučaju 302/86 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Denmark* (Danish bottles case), (1988) E.C.R. 4606 gdje je Sud donio odluku imajući na umu koncepciju ekonomije kvantitete.

¹⁸ Sloboda kretanja dobara na zajedničkom tržištu jedna je od temeljnih dogmi Evropskog prava. U danim okolnostima ova zaštićena vrijednost prevagnuti će nad nacionalnim propisima o patentima, zaštitnim znacima, ugovorima o isključivoj distribuciji itd. Kada Evropski sud nađe da je određeni nacionalni propis restriktivan, odnosno da ometa slobodno kretanje robe, donijeti će odluku na temelju koje nacionalni sud mora izuzeti od primjene nacionalnu pravnu normu i dati prednost normi evropskog prava.

¹⁹ Legitimitet nacionalnih interesa priznat je i od Evropskog suda: "...in the absence of common rules relating to the marketing of the products in question, obstacles to free movement within the Community resulting from disparities between the national laws must be accepted in so far as such rules, applicable to domestic and imported products without distinction, may be recognized as being necessary in order to satisfy mandatory requirements recognized by Community law." Danish Bottles Case, *supra* bilješka 9. Izraz "mandatory requirements" označava nacionalni javni interes. Naglasio S.R.

Sloboda kretanja radne snage: Španjolska i Portugal primljene su u članstvo Zajednice 1986. godine, u trenutku kada je cijena rada u tim državama bila znatno niža od prosjeka Zajednice. Španjolska se suočavala s velikom nezaposlenošću i moglo se očekivati da će učlanjenjem u Zajednicu doći do veće migracije španjolskih i portugalskih radnika u druge države. Povećana ponuda radne snage u Zajednici smanjila bi troškove proizvodnje i riješila problem viška radne snage na Iberijskom poluotoku. Međutim, u odredbe Ugovora o pristupanju unesene su i one na temelju kojih se puna sloboda kretanja radne snage između Zajednice i navedenih država uspostavlja tek 1. siječnja 1993. godine, kako bi se drugim ekonomskim mjerama mogla ublažiti amplituda migracije. Istovremeno, interesi Španjolske i Portugala bili su zadovoljeni povećanim pritokom kapitala iz drugih država članica. I među starim državama članicama postoje brojna ograničenja pri zapošljavanju, usprkos načelnoj slobodi kretanja radne snage. Jedan od primjera su i restriktivni propisi za bavljenje odvjetništvom u većini država članica.

Slobodno kretanje kapitala: Tome su najveća prepreka nezavisni monetarni sustavi država članica. Nije nikakva novost reći da odgovarajućom monetarnom politikom države članice nastoje ublažiti negativne ekonomske posljedice koje proizlaze iz članstva u Zajednici te da se nerado odriču tog instrumenta. Evropski monetarni sustav (EMS) dopušta fluktuaciju tečajeva (+-) 2,5%, ali kao što pokazuje nedavni primjer Italije i Velike Britanije, u slučaju većih poteškoća Sustav je moguće i napustiti. Fluktuacija tečajeva predstavlja znatan faktor rizika za investitore, što u nepovoljnim ekonomskim prilikama, kakve su na djelu danas, otežava transnacionalne investicije. Pored toga, troškovi konverzije nisu u potpunosti eliminirani, pa postaje jasno da platni promet unutar Zajednice sadrži znatne nedostatke u odnosu na, primjerice, Sjedinjene Države. Pokušaj uvođenja jedinstvenog monetarnog sustava naišao je na otpor, naročito Velike Britanije, koja se nije ni trudila sakriti svoj nacionalni interes u očuvanju nacionalne valute.

Slobodno kretanje dobara: Slobodno kretanje dobara na zajedničkom tržištu regulirano je osnovačkim ugovorima, i tu načelno ne bi smjelo biti nikakvih ograničenja. U praksi, međutim, ograničenja su znatna, i nema naznaka da bi u budućnosti mogla nestati. Najveće poprište borbi između tijela Zajednice i država članica su tzv. mjere s istovrsnim učinkom kao i kvantitativne restrikcije, odnosno različiti nacionalni propisi koji, prema riječima Evropskog suda "izravno ili posredno, stvarno ili potencijalno" utječu na slobodu trgovinske razmjene među državama članicama.²⁰ Riječ je o takvim nacionalnim propisima koji ne diskriminiraju strana dobra eksplicitno, nego to čine, ili mogu činiti, posredno. Evropski sud rješavao je stotine slučajeva vezanih uz mjere s istim učinkom, a presude su u pravilu proglašavale nacionalne mjere nevaljanima. Države članice i dalje pokazuju iznimnu originalnost u izmišljanju novih ograničenja. U pravilu, cilj je diskriminacije zaštita nacionalnih proizvođača od "strane" konkurencije.²¹

²⁰ Slučaj 8/74, *Procureur du Roi v. Benoit and Gustave Dassonville*, (1974) E.C.R. 837 definira zabranjene mjere s istovrsnim učinkom kao i kvantitativne restrikcije: "All trading rules enacted by Member States which are capable of hindering, directly or indirectly, actually or potentially, intra-Community trade are to be considered as measures having an effect equivalent to quantitative restrictions."

²¹ Paradigmatski slučaj je 120/78 *Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, (1979) E.C.R. 649

Unatoč ukidanju carinskih barijera i uspostavi jedinstvenog tržišta koje je ostvareno 1. siječnja 1993. mjere s istovrsnim učinkom i dalje ostaju realnim, premda ilegalnim, sredstvom zaštite nacionalnih proizvođača. Realno je očekivati da će se upravo na ovom području očitovati nedisciplina država u pogledu primjene normi evropskog prava.²²

Neracionalna alokacija osnovnih faktora proizvodnje čini, dakle, ekonomsko zaostajanje Zajednice za izravnim konkurentima izvjesnim.

Dinamika političkog, gospodarskog i pravnog sustava Zajednice

Govoreći o ekonomskim kriznim tendencijama u razvijenom kapitalizmu, Jürgen Habermas razlučio je u kasnokapitalističkim društvima tri sistema u kojima se, prema njegovu mišljenju, mogu pojaviti krizne tendencije: ekonomski, politički i sociokulturni.²³ Prema Habermasu, *input* ekonomskog sustava su rad i kapital, a *output* "potrošne vrijednosti koje se prema količini i vrsti raspodjeljuju između društvenih slojeva."²⁴ *Input* političkog sistema je masovna lojalnost, dok se *output* "sastoji od administrativnih odluka koje je donijela vrhovna vlast".²⁵ Habermasov model mogli bismo iskoristiti za objašnjenje kriznog potencijala u Evropskoj zajednici.

U svjetskim razmjerima nekonkurentna privreda Zajednice nastojat će kompenzirati pad profitne stope, a to će biti moguće učiniti na dva načina: prebacivanjem tereta prema van ili unutrašnjim posredovanjem, tj. političkim mjerama na unutrašnjem planu.²⁶ Prebacivanje tereta na konkurente bit će sve manje moguće, među ostalim i zbog prijetnje recipročnim mjerama, što već danas možemo pratiti u vezi s pregovorima u okviru GATT-a. Političko posredovanje dovest će, pak, do političke polarizacije koja će se u Evropskoj zajednici kristalizirati ne prema klasnim, već pretežno prema nacionalnim interesima, a takav razvoj bit će obilježen povratkom nacionalnog protekcionizma.

Što se političkog sistema tiče, valja primijetiti da je on u Zajednici još u rudimentarnoj fazi - pseudoparlamentarizmu. Mاستrihtski ugovor donosi stanovite promjene kojima se Parlamentu daje pravo suodlučivanja u zakonodavnom postupku, ali Vijeće zadržava svoju odlučujuću ulogu. Stoga države članice ostaju glavnim akterima kreiranja evropske politike, a kriterij lojalnosti Zajednici ostaju ustupci nacionalnim interesima. Stoga se može pretpostaviti da će se i kriza institucionalnog sustava Zajednice očitovati prije kao kriza *inputa* - lojalnosti država članica, nego kao kriza *outputa* - racionalnih administrativnih odluka. Ovu se krizu pokušava riješiti demokratizacijom postupka donošenja odluka, odnosno federalnom transformacijom Zajednice.²⁷

²² Vidi *supra*.

²³ U ovom trenutku zanimljiva su samo prva dva sistema.

²⁴ Jürgen Habermas, *PROBLEMI LEGITIMACIJE U KASNOM KAPITALIZMU*, Naprijed, Zagreb, 1982.

²⁵ Id. str. 61

²⁶ Id. str. 60

²⁷ Tvrdnja da u Evropskoj zajednici postoji tzv. *demokratski deficit*, danas je općeprihvaćena.

Medutim, kako federalizacija nailazi na otpor država članica, to se svaki pokušaj reforme u smjeru federalizma očituje i kao kriza lojalnosti (inputa). Iskušana metoda kojom se nastoji upravljati krizom lojalnosti država članica je iskorak u normativnu sferu regulacije, a glavno sredstvo aktivizam Evropskog suda.²⁸ Naime, u slučajevima kada su države članice djelujući kroz institucije Zajednice pokazale nespornost za jačanje ili širenje njenih nadležnosti, Evropski je sud svojim presudama nastojao supstituirati njihovu regulatornu akciju.²⁹

Zaključna razmatranja

Ovom kratkom analizom pokušao sam pokazati kako se Evropska zajednica, od svog nastanka do danas, susreće s jednim te istim problemom - nacionalizmom podignutim na razinu državnog interesa, te da je taj problem onemogućio uspostavljanje političkog, ugrozio djelotvornost pravnog, te umanjio djelotvornost ekonomskog sustava Zajednice. U odsustvu političkog sustava, pravni i ekonomski sustavi podložni su utjecajima država članica kao glavnim akterima u njihovu kreiranju. Razmotrimo u svjetlu ovog zaključka kakva je dinamika odnosa između država članica, te kako ona utječe na mogućnost integracije srednjoevropskih država, dakle i Hrvatske.

Američki ekonomist A. O. Hirschman izdao je 1970. godine neobično zanimljivu studiju pod naslovom *Izlaz, glas i lojalnost: odgovori na propadanje poduzeća, organizacija i država*,³⁰ koju je 1991. godine iskoristio Weiler za analizu pravnog i političkog sustava Evropske zajednice.³¹ Pojednostavljeno, u slučajevima pojave negativnih tendencija, članstvo organizacija može odabrati između dviju mogućnosti: napustiti organizaciju ili ojačati svoj utjecaj u njoj. Ako je izlaz onemogućen, to će se odraziti na jačinu "glasa" članstva. Primijenjeno na Evropsku zajednicu, s obzirom da je istupanje iz članstva nemoguće, ostaju mogućnosti selektivnog izlaza, tj. neprimjenjivanja evropskih propisa, ili jačanja utjecaja u procesu donošenja odluka.

I bez detaljnije analize Hirschman-Weilerova modela, očito je da veće i moćnije države imaju više mogućnosti da "nametnu" svoju volju, te da je stoga i njihov interes da ostanu u organizaciji veći. Stoga, u nemogućnosti da na duži rok ostvare svoje interese, manje države potražiti će rješenje u selektivnom izlazu, odnosno selektivnoj (ne)primjeni evropskog prava. Kako bi se izbjegle frustracije manjih država, velike će države nastojati udovoljiti njihovim najvažnijim interesima ako je to moguće. Zbog toga se i svako proširenje Zajednice novim državama očituje i kao borba velikih za potencijalne nove saveznike. Budući da je za primanje u

²⁸ O sudskom aktivizmu vidi npr. Hjaelte Rasmussen, *Between Self Restraint and Activism: A Judicial Policy for the European Court*, (1988) 13 E.L. Rev. 28.

²⁹ Borba za primjenu evropskog prava se nastavlja. Države članice na aktivizam Evropskog suda odgovaraju neprimjenom evropskog prava. S druge strane, Sud razvija nove instrumente prinude, od kojih je jedan od najnovijih primjera navedeni slučaj Francovich. Supra, bilješka 14.

³⁰ A. O. Hirschman, *EXIT, VOICE AND LOYALTY: RESPONSES TO DECLINE IN FIRMS, ORGANIZATIONS AND STATES*, (1970)

³¹ Weiler, *supra*, bilješka 11

članstvo potreban konsenzus,³² jasno je da do povećanja broja članica Zajednice može doći samo onda kada je sigurno da postojeća ravnoteža između velikih država neće biti poremećena.

Odnosi unutar Evropske zajednice iznimno su važni za Hrvatsku, a upravo smo pokazali da je jedna od ključnih spoznaja da Evropska zajednica nije, i još dugo vremena neće biti, drugo do institucionalna arena za zadovoljavanje nacionalnih interesa država članica. Stoga bismo morali što prije odbaciti iluzije o evropskoj monolitnosti koje smo možda imali u herojskom razdoblju naše evropske orijentacije³³ i započeti vanjskopolitičku prilagodbu. Rječju, valja optimalno iskoristiti manevarski prostor za vođenje nacionalne politike koji države članice imaju unutar Zajednice te unutar tog slobodnog prostora tražiti ostvarenje naših nacionalnih interesa. Hrvatska je u evropskim razmjerima mala zemlja, kako teritorijalno i demografski, tako i gospodarski, ali i takva pobuđuje interes evropskih država. Danas se čini gotovo sigurnim da će Hrvatska postati članicom Zajednice, ali da do primanja Hrvatske u članstvo neće doći u narednih deset godina. Unatoč tome, mi se već danas moramo pripremati za taj događaj. Pri tome pred Hrvatskom stoje dva važna, međusobno povezana, zadatka: postići konsenzus država članica za potpisivanje Ugovora o pridruživanju³⁴ i kasnije primanje u članstvo, te osigurati zadovoljenje naših nacionalnih interesa od strane velikih država članica, bez narušavanja njihove međusobne interesne ravnoteže.

Siniša Rodin .

THE EUROPEAN COMMUNITY AND NATIONAL RELATIONSHIPS

Summary

From its initiation till today the European Community has been facing one and the same problem - nationalism set onto the level of a state interest. This problem has prevented the establishment of the Community's political system, endangered the efficiency of its legal system, and reduced the effectiveness of its economic system. In the absence of a political system of its own the regulatory process in the Community depends almost completely on the national interests of the member-states. Consequently, every addition of new states to the Community manifests itself also as a struggle for potential new allies. Croatia therefore faces two interconnected tasks: to achieve the consensus of the member-states necessary for the signing of the association contract as well as to secure the satisfaction of our national interests on the part of the large member states while not affecting the balance of their interests.

³² Pored jednoglasne odluke Vijeća potrebna je i suglasnost Evropskog parlamenta. Parlament odlučuje na temelju većine glasova svih članova. Ugovor o EEZ, članak 237.

³³ Ideja pripadnosti evropskom krugu bila je glavna pokretačka snaga u borbi hrvatske inteligencije protiv komunističke dogme u antepostkomunističkom razdoblju.

³⁴ Smatram da Hrvatska treba težiti potpisivanju Ugovora o pridruživanju kakvi su zaključeni između zajednice i triju srednjeevropskih država; Mađarske, Poljske i Češko-Slovačke.