

## Dva dokumenta o Evropskom političkom savezu

### SADRŽAJ

1. *Mišljenje Komisije Evropskih zajednica od 21. listopada 1990. godine o prijedlogu za izmjenu Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, s osvrtom na politički savez*<sup>1</sup>

I. Jedinstvena Zajednica

II. Osiguravanje jedinstva i povezanosti u međunarodnom djelovanju Zajednice

III. Jačanje demokratskog legitimiteta: odnos između institucija i naroda Evrope

IV. Jačanje djelotvornosti institucija

1. Ovlaštenja

2. Supsidijaritet

3. Djelotvornost

4. Položaj javnih financija Zajednice

2. *Zaključci Predsjedništva Evropskog savjeta doneseni u Rimu, 14. i 15. prosinca 1990. (Prvi dio — Politički savez)*<sup>2</sup>

1. Demokratski legitimitet

2. Zajednička vanjska politika i politika sigurnosti

3. Evropsko državljanstvo

4. Širenje i jačanje djelovanja Zajednice

5. Uspješnost i djelotvornost Saveza

1. *Mišljenje Komisije Evropskih zajednica od 21. listopada 1990. godine o prijedlogu za izmjenu Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice s osvrtom na politički savez.*

Na zasjedanju održanom 28. travnja 1990. godine Evropski savjet potvrdio je svoju odanost političkom savezu i prihvatio slijedeće odluke:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Commission of the European Communities, Political Union (Commission Opinion), Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1990.

<sup>2</sup> Dokument broj SN 425/1/90-EN, European Council, Rome, 14 and 15 December 1990, Presidency Conclusions (Prat 1). Pribavljeno ljubaznošću Ureda za službene publikacije Evropske zajednice.

<sup>3</sup> Potrebno je razlikovati Evropski savjet, Savjet Evropskih zajednica i Savjet Evrope. Evropski savjet bio je formalno osnovan na temelju Jedinstvenog evropskog akta koji je bio stupio na snagu 1. siječnja 1987. godine. Sačinjavaju ga šefovi država ili vlada dvanaestorice, te predsjednik Komisije Evropskih zajednica. Za dalja razmatranja o ovim tijelima vidi u npr. Rodin, Siniša, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagrebačka poslovna škola, Zagreb 1990., str. 129 i dalje.

»Detaljno ispitivanje bit će nastavljeno u vezi s potrebom za mogućim izmjenama Ugovora u cilju jačanja demokratskog legitimiteta Saveza, da bi se omogućilo Zajednici i njenim institucijama da odgovore efikasno i djelotvorno na zahtjeve nove situacije, te osiguralo jedinstvo i povezanost u međunarodnom djelovanju Zajednice.«

Nakon toga proslijedio je s ovim napucima: »Ministri vanjskih poslova će poduzeti ovo ispitivanje i analizu, te pripremiti prijedloge za raspravu na Evropskom savjetu u lipnju, s osvrtnom na odluku o održavanju druge Međudržavne konferencije koja bi radila usporedno s Konferencijom o ekonomskoj i monetarnoj uniji, s izgledima za ratifikaciju od strane država članica unutar istog vremenskog okvira.«

U skladu s temeljitom diskusijom, vodenom na osnovi ispitivanja koja su sprovedli ministri vanjskih poslova, predsjednik Evropskog savjeta na zasjedanju u Dublinu 25. i 26. lipnja,

»...ustvrdio je da postoji suglasnost o sazivanju takve konferencije, na temelju člana 236. Ugovora.<sup>4</sup> Konferencija će biti otvorena 14. prosinca 1990. Ona će prihvatiti vlastiti dnevni red, te brzo završiti s radom imajući kao cilj ratifikaciju od strane država članica prije kraja 1992. godine.«

Evropski savjet je također zaključio da:

»ministri vanjskih poslova pripreme konferenciju. Pripremni rad će se temeljiti na rezultatima odluke ministara vanjskih poslova (Aneks I) i na doprinosu nacionalnih vlada i komisije, te će se voditi na takav način da se omogući započinjanje konkretnih pregovora od samog početka konferencije.

Bit će održavana uska suradnja s Evropskim parlamentom, kako u pripremnoj fazi, tako i u fazi konferencije o političkoj, te o ekonomskoj i monetarnoj uniji.

Evropski savjet je zaključio da neophodnu povezanost u radu dviju konferencija treba osigurati Savjet u sazivu ministara vanjskih poslova.« (General Affairs Council, op. S.R.)



Prije odredbe glavnih linija pristupa za koje će se Komisija zalagati na Međudržavnoj konferenciji o političkom savezu, prikladno je da se razmotre čimbenici koji počivaju iza rastuće svijesti o potrebi da se Zajednici dodijeli izvorna politička dimenzija u svjetlu iskustva nedavne prošlosti. Ti čimbenici su blisko povezani s nedavnim ili tekućim događajima u Evropi i svijetu.

(1)

Dvanaest država članica su postupno prihvatile potrebu za jačim određenjem na međunarodnoj sceni koje bi im omogućilo da daju kolektivni odgovor na

<sup>4</sup> Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici od 25. ožujka 1957. Član 236. odnosi se na izmjene ugovora. Prema toj odredbi, vlada svake države članice ili Komisija Evropskih zajednica mogu uputiti Savjetu prijedloge za reviziju Osnivačkih ugovora. Nakon toga potrebno je dobiti mišljenje Evropskog Parlamenta te Komisije ukoliko je prijedlog potekao od vlade neke od država članica. Ukoliko je Savjet Evropskih zajednica prihvatio prijedlog za sazivanje konferencije natpolovičnom većinom, tada je saziva predsjednik Savjeta. Konferencija donosi odluke na temelju općeg sporazuma (common accord), a izmjene Ugovora na snagu nakon što su ih ratificirale države članice prema svojim njerodavnim propisima.

jasan zahtjev Evrope, da zajednički djeluju u obrani svojih interesa, te da pridonose stvaranju pravednijeg, efikasnijeg svjetskog poretka koji poštuje zajedničke im vrijednosti, ponaosob ljudska prava.

(2)

Uspjeh ostvaren na temelju poticaja koji je dao postavljeni rok 1992. godine, provedba zajedničkih politika osigurana Jedinstvenim evropskim aktom,<sup>5</sup> te sporazum iz 1988. godine, postavljaju pitanje kako narod Evrope može biti istinski uključen u zajednički poduhvat evropske integracije, ili, drugim riječima, kako se može zadovoljiti izazov za ostvarivanjem demokratskog legitimiteta.<sup>6</sup>

(3)

Usprkos općem priznanju, a ponekad čak i zavisti na ovakvim uspjesima, još uvijek ima mjesta za opravdano razočaranje u vezi s općim napretkom Zajednice, koji ne ispunjava očekivanja za evropskom integracijom tokom posljednjih 40 godina. Nadalje, postupak donošenja odluka u Zajednici potrebno je poboljšati s obzirom na brze promjene u svijetu.

Sazivanje međudržavne konferencije o političkom savezu osigurava zlatnu priliku da se (a) prošire ovlaštenja Zajednice i (b) poboljša postupak donošenja odluka. Taj temeljni zaključak počiva u središtu razmatranja Komisije i njenog doprinosa toku međudržavne konferencije. Italija, kao predsjedavajući, zatražila je mišljenje o prijedlogu za donošenje amandmana na Ugovor u skladu s člankom 236. Ugovora o EEZ.<sup>7</sup>

Komisija na jasan način pozdravlja sazivanje konferencije.

### 1. Jedinstvena zajednica

Na prvom mjestu, Komisija će ustrajno braniti postavku — kao što je to činila prilikom pregovora u vezi s Jedinstvenim evropskim aktom — da, kako povijesna ostavština očeva utemeljitelja, tako i zbirna odanost evropskoj integraciji govore u prilog usmjeravanja izmjena Ugovora na integraciju novih ciljeva u jedinstvenu Zajednicu.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Single European Act, Supplement of the Bulletin of the E.C. 2/86, vidi i Common Market Law Review. 23(1986) str. 813—840, te prijevod D. Mlikotin-Tomić, *op. cit. Pravo Evropske zajednice*, Informator, Zagreb 1989, str. 143—160.

<sup>6</sup> Jedna od najčešćih kritika ustrojstva institucija Zajednice odnosi se na tzv. demokratski deficit. Naime, iako se predstavnici u Evropskom parlamentu od 1979. godine biraju na temelju neposrednih i općih izbora, Evropski parlament nije zakonodavno tijelo u pravom smislu riječi. Glavna normativna institucija Zajednice je Savjet.

<sup>7</sup> Član 236. Ugovora o EEZ regulira tzv. generalnu ili materijalnu reviziju Osnivačkih ugovora. Prema toj odredbi prijedloge za njegovu izmjenu mogu Savjetu uputiti vlada država članica i Komisija. Nakon konzultacija s Evropskim parlamentom te, ukoliko je prijedlog potekao od države članice, Komisijom, predsjednik Savjeta će sazvati konferenciju predstavnika vlada država članica. Nakon završetka konferencije države članice mogu ratificirati amandmane u skladu sa svojim unutrašnjim propisima.

<sup>8</sup> Pojam jedinstvenosti odnosi se na objedinjavanje tri do sada postojeće zajednice u jednu. Naime, Evropska zajednica za ugljen i čelik, Evropska zajednica za atomsku energiju i Evropska ekonomska zajednica, unatoč tome što su podvrgnute jedinstvenom pravnom sustavu, formalno još uvijek predstavljaju tri odvojene zajednice.

Osmoza između ekonomske, socijalne, financijske i monetarne politike, s jedne, te vanjske politike s druge strane treba nastaviti naglašavati filozofiju Evropskog saveza, kao što je potvrđeno u preambuli Jedinštenog evropskog akta.<sup>9</sup>

Jedino jedinstvena Zajednica s jedinstveni institucionalnom strukturom može premostiti jaz koji se otvorio između napretka u sferi zajedničke politike s jedne, te napredovanja u političkoj suradnji s druge strane. Doista, izazovi koje je pred Zajednicu postavio ubrzani hod povijesti ukazali su na postojanje »sive zone« gdje uloga institucija nije u potpunosti jasna. Za Zajednicu to znači potrebu za usklađenošću između stajališta koja ona usvaja na svjetskoj sceni, te zaključaka koje izvodi na području ekonomske politike i odnosa sa zemljama u razvoju.

Jedinstvena Zajednica implicira jedinstvenu institucionalnu strukturu koja treba biti dovoljno gipka da bi mogla uvažiti:

(a) stanje javnog mijenja o budućnosti evropske integracije koje se znatno razlikuje od jedne države do druge, te način na koji države članice shvaćaju skupno vršenje udruženog suvereniteta;

(b) potrebu za oprezom, koja se protivi određivanju konačnog oblika Evropskog saveza u sadašnjoj ranoj fazi, te zastupa zadržavanje kursa predviđenog Rimskim ugovorom, koji bi mogao voditi prema stvaranju organizacije federalnog značaja;

(c) vjerojatnost daljnjih institucionalnih promjena sa svrhom prilagodbe proširenju Zajednice. Zdravi razum govori da se u znatno većoj Zajednici institucije moraju drastično preobličiti da bi se spriječila degeneracija Evrope u puko područje slobodne trgovine, s tek labavim uređenjem u sferi konzultacija o vanjskoj politici.

## II. Osiguravanje jedinstva i povezanosti u međunarodnom djelovanju Zajednice

Komisija je optimistična u pogledu sposobnosti Zajednice da odgovori na historijski izazov za osiguravanjem jedinstva i povezanosti u međunarodnom djelovanju Zajednice.

U tom pogledu potrebno je odgovoriti na tri pitanja:

(1) Da li Države članice smatraju da dijele vitalne zajedničke interese, te da li žele djelovati zajedno da bi ih ostvarile?

(2) Koje su ambicije Zajednice i država članica, te da li su iste spremne prihvatiti sve zakonske i financijske posljedice svojih odluka?

(3) Da li bi zajednička vanjska politika trebala pokrivati i pitanja sigurnosti s obzirom na činjenicu da je obrana ključni element sigurnosti?

<sup>9</sup> Za prijevod Jedinštenog akta vidi: *Pravo Evropske zajednice*, D. Mlikotin-Tomić (prevela i priredila), Informator, Zagreb 1989. Za komentar Jedinštenog evropskog akta vidi: S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, str. 20—29. i dalje, te S. Rodin, *Jedinstveni evropski akt i evropska politička suradnja*, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, 4(1989).

Odgovor Komisije na sva tri pitanja je pozitivan. Unatoč tome što osjeća da će uspostava zajedničke vanjske politike, te politike sigurnosti zahtijevati gubitak i pragmatičan pristup, Komisija vjeruje da će Ugovor istaknuti postupke i metode potrebne za zajedničku politiku koja vodi k Evropskom savezu.

Pojam »zajednička politika« je izabran namjerno. U tim pitanjima ne bi bilo realno govoriti o političkom savezu s obzirom na to da je gotovo potpuno jasno da države članice, tradicionalno, imaju posebne odnose s određenim dijelovima svijeta, te geopolitičke pozicije koje su čvrsto usidrene u njihovu povijest. Još važnije, dvanaestorica ne dijele istu ocjenu svojih odgovornosti ili svojih općih i posebnih obveza u raznim dijelovima svijeta.

Isti razlozi su naveli Komisiju da preporuči poseban pristup pitanjima sigurnosti. Ugovor bi trebao regulirati i tu materiju, te bi mogao uključiti obvezu sadržanu u članu 5. Bruxelleskog ugovora o Zapadnoevropskom savezu iz 1948. koji određuje da u slučaju oružanog napada na neku od ugovornih strana ostale imaju obvezu pružanja pomoći i podrške.<sup>10</sup>

Štoviše, novi Ugovor bi trebao, općenito, ukazati na put prema zajedničkoj politici sigurnosti, uključujući i obranu.

Također je od zajedničkog interesa da se proizvodnja i trgovina opremom za obranu uključi u pravni režim zajedničkog tržišta što bi, između ostalog, zahtijevalo i uklanjanje člana 223.<sup>11</sup>

Kako bilo, problem sigurnosti predstavlja znatno više od pitanja vojne obrane. On danas pokriva sva sredstva koja jamče koheziju na nacionalnoj razini, kao i razini Zajednice, od zaštite zajedničkog modela društva, do zaštite građana od terorizma, teških zločina i drugih pokora suvremenog svijeta.

Određenje i provedba zajedničke vanjske politike postavlja četiri pitanja:

- (1) Tko će pripremati odluke?
- (2) Tko će donositi odluke?
- (3) Tko će provoditi odluke?
- (4) Kako se izraz narodnog suvereniteta, prvenstveno i ponajviše Evropski parlament, može uključiti u taj postupak?

<sup>10</sup> The Brussels Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, potpisan u Bruxellesu, 17. ožujka 1948. godine. Države potpisnice su Belgija, Francuska, Luxembourg, Nizozemska i Velika Britanija koja je ujedno i dala inicijativu za sklapanje Ugovora. Ovaj Ugovor predstavlja instrument kolektivne samoobrane zapadnoevropskih zemalja kojim je ustanovljen Bruxelleski vojni savez. Ovaj savez kasnije je promijenio ime i postao Zapadnoevropska unija. Savez je prvenstveno predstavljao obrambenu grupaciju usmjerenu protiv njemačke prijetnje, ali u kasnijem razvoju i evropsku jezgru NATO pakta. U tekstu mišljenja Komisije citira se član 5. Ugovora. Potrebno je naglasiti da se radi o izvornom članku 4., čija je numeracija izmijenjena na temelju Protokola o izmjenama i dopunama Bruxelleskog ugovora, potpisanog u Parizu, 23. listopada 1954. Protokol su potpisali i SR Njemačka i Italija. Time je bila izmijenjena prvobitna intencija Saveza — obrana od Njemačke prijetnje. Usporedi s A. H. Robertson, *European Institutions*, Stevens and Sons, Ltd., London 1973., str. 332.

<sup>11</sup> Prema tom članu Ugovora o EEZ, države članice nisu dužne pružiti podatke čije bi otkrivanje bilo suprotno njihovim interesima sigurnosti. Nadalje, države članice mogu poduzimati mjere za zaštitu svojih bitnih interesa koji su povezani s proizvodnjom i trgovinom ratnom opremom.

(1) Pripremanje odluka treba se osnivati na iskustvu postojećeg sustava Zajednice gdje bi jedna *ad hoc* institucija djelovala istovremeno kao žarište djelovanja Zajednice i jamac usklađenosti između zajedničke vanjske politike i drugih zajedničkih politika.

Ova opaska, izvedena iz iskustva, ne znači da Komisija namjerava postaviti zahtjev za monopolom na pravo inicijative u ovom području. Ustvari, upravo posebna priroda vanjske politike i politike sigurnosti implicira da pravo inicijative mora biti podijeljeno između Predsjedništva Savjeta, država članica i Komisije, ako ne iz drugih razloga, onda zbog bliskih veza između vanjske politike s jedne, te vanjske ekonomske politike i razvojne suradnje, s druge strane.

Iz tog bi razloga tijelo odgovorno za pripremu odluka trebalo uključiti postojeći Politički sekretarijat — koji bi bio ojačan — te predstavnike Komisije, tako da mogu djelovati zajedno, s potrebnom mjerom diskrecije, u smjeru pripremanja odluka o ovakvoj novoj zajedničkoj politici. To bi tijelo bilo pridruženo Općem sekretarijatu Savjeta.

Istovremeno, Odbor stalnih predstavnika<sup>12</sup> bi bio preustrojen na takav način da bude uvijek obaviješten o pitanjima vanjske politike prije nego što Savjet donese odluku.

(2) Metoda donošenja odluka ovisi o djelokrugu vanjske politike. On mora biti proširen postupno, ali ga je također potrebno brzo konsolidirati, i to na temelju zajedničkog djelovanja.

Da li je djelokrug vanjske politike potrebno jasno odrediti Ugovorom? Komisija smatra da to ne bi bio ispravan pristup. Svaki pokušaj da se prikupi popis područja koja su smatrana vitalnim zajedničkim interesom suočio bi se s nepremostivim poteškoćama prilikom interpretacije. Kako je to tako, bilo bi poželjno ostaviti Evropskom savjetu da odluči o područjima koja treba prebaciti iz djelokruga političke suradnje<sup>13</sup> u djelokrug zajedničke politike ili politike Zajednice. Kad jednom Evropski savjet odredi ta područja, ministri vanjskih poslova bi na zasjedanju Savjeta donosili odluke na temelju kvalificirane većine — osim u prdmetima koji se izravno odnose na pitanja sigurnosti. Dakako, to bi predstavljalo povećanu kvalificiranu većinu za čije bi postizanje bili potrebni glasovi osam država članica.

<sup>12</sup> Odbor stalnih predstavnika (Committee of Permanent Representatives, Comité des Représentants, skraćeno COREPER), predstavlja zakonodavno-izvršno pomoćno tijelo koje usko suraduje sa Savjetom evropskih zajednica u postupku donošenja pravnih akata. Formalno je u institucionalnu strukturu Zajednice uveden članom 4. Ugovora o spajanju (Merger Treaty) Odbor djeluje u dva različita saziva, na nivou stalnih predstavnika država članica pri Zajednici ili na nivou njihovih zamjenika. Za detaljniju analizu postupka donošenja odluka vidi S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, str. 132. et seq.

<sup>13</sup> Pojam političke suradnje označava formalizirani postupak donošenja odluka koji se *de facto* konstituirao u razdoblju između 1970. i 1974. godine, a formalno je izražen u Jedinštenom evropskom aktu. Dvojbena je da li se taj postupak uklapa u formalni okvir Evropske zajednice. Nedoumica proizlazi iz teksta samog Jedinštenog akta koji koristi izraz «visoke ugovorne strane» umjesto «države članice». Isto tako, na oprez upućuje član 30(5) Jedinštenog akta koji ističe da vanjska politika EZ i politika dogovorena u okviru političke suradnje moraju biti dosljedne i povezane. Na takvu bliskost svakako upućuje i obaveza da na sastancima koji se vode u okviru političke suradnje, obavezno sudjeluju predstavnici Komisije. O političkoj suradnji vidi više u S. Rodin, «Jedinsteni evropski akt i evropska politička suradnja», *Zbornik Pravnog fakulteta, Zagreb*, 4(1989).

U drugim područjima primjenjivalo bi se pravilo konsenzusa, kao što se već i sada primjenjuje u sferi političke suradnje.

(3) Uloga Savjeta u pogledu provedbe najvažnijih odluka bila bi da, ovisno o okolnostima, izabere jednu od više formula koje bi, kao i do sada, morale predvidjeti sudjelovanje Komisije.

Bitan zahtjev je da Zajednica nastupa jednoglasno nakon što je jednom utvrđen zajednički stav.

(4) Sudjelovanje Evropskog parlamenta u vanjskoj politici i politici sigurnosti je u manjoj mjeri pitanje strogih institucionalnih pravila, a u većoj pitanje opće parlamentarne prakse. Trebala bi biti obveza onih koji su odgovorni za zajedničku politiku da redovito konzultiraju Parlament, te da ga obavještavaju o implikacijama koje za Zajednicu imaju najbitniji razvoji u vanjskoj politici, i to bilo u plenarnoj sjednici, bilo u nadležnim parlamentarnim odborima.

Promjena Ugovora bi trebala pojasniti djelokrug primjene davanja pristanka za najvažnije sporazume — naročito za ugovore o pridruživanju i ugovore o suradnji — čija je svrha da se odrede, unutar općeg okvira, političke, financijske i kulturne dimenzije odnosa Zajednice s njenim glavnim partnerima.<sup>14</sup>

S druge strane, taj se postupak ne bi primjenjivao na obične trgovinske ugovore koji za provedbu širokih principa vanjske ekonomske politike utvrđene institucijama Zajednice iziskuju strogo poštivanje ugovornih normi, naročito člana 113. (Ugovora o EEZ, op. S.R.)

### III. Jačanje demokratskog legitimiteta: odnos između institucija i naroda Evrope

Daljnja demokratizacija djelovanja Zajednice mora se sagledati kako s gledišta institucija, tako i njenih građana.<sup>15</sup>

(1) Ne zanemarujući vrhunsku potrebu za usklađivanjem demokracije i djelotvornosti, cilj koji treba ostvariti u vezi s institucijama treba biti dvostruk:

<sup>14</sup> U okviru pravnog sustava Evropskih zajednica, prema nadležnosti za njihovo zaključivanje, međunarodne ugovore moguće je klasificirati u tri grupe: (a) *Isključiva nadležnost* Evropskih zajednica postoji za zaključivanje međunarodnih ugovora kada je izričito određeno Osnivačkim ugovorima kao na primjer u članu 113. govora o EEZ, te na temelju ugovornog ovlaštenja, odnosno činjenice da Osnivački ugovori daju ovlaštenje Zajednici da se odnosna materija regulira na temelju sekundarnog zakonodavstva, te su institucije Zajednice takve sekundarne propise doista i donijele. Kada god u korist Zajednice postoji isključiva nadležnost za zaključivanje međunarodnih ugovora, za države članice postoji obveza da ne zaključuju takve ugovore samostalno. (b) *Mješovita nadležnost* država članica i Zajednice postoji ukoliko je materija na koju se međunarodni ugovor odnosi djelomično izvan nadležnosti Zajednica. Tada države članice moraju sudjelovati u pregovorima koji se vode oko zaključivanja takvog ugovora. (c) *Konkretna nadležnost* država članica i Zajednice postoji u slučajevima u kojima je Zajednica ovlaštena regulirati određenu materiju, ali to svoje ovlaštenje nije iskoristila. Zajednica ima ovlaštenje za zaključivanje međunarodnih ugovora s trećim državama, a države članice također mogu zaključivati ugovore samostalno. Međutim, ovdje se mišljenja razlikuju. Tako sudac Pescatore smatra da bi zaključivanje takvih ugovora od strane država članica prejudiciralo ili čak blokiralo izvršavanje ovlaštenja koje ima Zajednica.

<sup>15</sup> Ovdje se koristi pojam »građanin« (citizen). U dosadašnjoj praksi Zajednice smatralo se da s obzirom na njen nedržavni karakter, građani ostvaruju svoja građanska prava u matičnim državama članicama. To se gledište postupno mijenjalo, prvenstveno u pogledu zaštite temeljnih ljudskih prava, te se danas smatra da u sferi kompetencija Zajednice građani mogu ostvarivati svoja temeljna prava i na naddržavnoj razini. Ipak korištenje pojma »građanin Zajednice« posve je uobičajeno u dosadašnjoj praksi.

(a) ojačati ovlaštenja Evropskog parlamenta;

(b) povećati ulogu nacionalnih parlamenata.

(a) Pored sudjelovanja u području vanjske politike i zajedničke sigurnosti, ovlaštenja Evropskog parlamenta moraju biti ojačana *vis-a-vis* Savjeta i Komisije.

Bez obzira na strahovanja koja su izražena u određenim krugovima, postupak suradnje uveden Jedinistvenim evropskim aktom nije doveo do nesuglasica između Parlamenta i Savjeta, niti učinio postupak donošenja odluka nespretnijim.<sup>16</sup> Parlament je pokazao da želi i može odigrati svoju punu ulogu sudionika u zakonodavnom postupku. Komisija smatra da bi korjenita reforma Ugovora, poput ove koja je upravo u pripremi, trebala uključiti i jačanje zakonodavnih ovlaštenja Parlamenta. Stoga Komisija predlaže:

(i) jačanje uloge Parlamenta u postupku suradnje; formula koja bi jamčila da je odluka donesena bila bi odredba koja bi dovela do toga da se prijedlog Komisije, koji uključuje i amandmane predložene u Parlamentu nakon drugog čitanja smatrao prihvaćenim ukoliko ga Savjet ne izbací običnom većinom;<sup>17</sup>

(ii) širenje postupka suradnje na sva nova područja u kojima bi se primjenjivalo većinsko odlučivanje;

(iii) jačanje uloge Parlamenta u odnosu na postupak donošenja budžeta i uvođenje zajedničke odgovornosti za prihode Zajednice.

S obzirom na imenovanje Komisije koja je jedino političko tijelo koje mu je izravno odgovorno, Parlament je ustrajno zahtijevao ovlaštenje da je imenuje ili da, u najmanju ruku, bude uključen u postupak imenovanja njenih članova.<sup>19</sup> Formula za koju se čini da uživa najveću podršku je dvostepeni izbor: prvi stepen uključio je izbor predsjednika Komisije, koji bi bio imenovan od strane Parlamenta na prijedlog Evropskog savjeta; drugi stepen, koji bi uslijedio nakon imenovanja članova Komisije na temelju sporazuma između država članica nakon konzultacija s predsjednikom Komisije, uključio bi izbor Komisije u cjelini, na temelju njenog programa. Na taj bi način Parlament mogao potvrditi imenovanje čitave Komisije.

<sup>16</sup> Postupak suradnje (co-operation procedure) uveden je u zakonodavni postupak na temelju Jedinistvenog evropskog akta. Njime je povećana uloga Evropskog parlamenta u odnosu na Savjet i Komisiju. Dok je u prethodnom razdoblju bilo potrebno pribaviti tek neobvezatno mišljenje Parlamenta, u postupku suradnje njegove odluke proizvode određene formalne učinke. Sam postupak suradnje nadovezuje se na prijašnji zakonodavni postupak. Međutim, umjesto da u konačnici Savjet donese pravni propis, on zauzima tzv. zajednički stav (common position). Taj zajednički stav tada je predmetom diskusije u Parlamentu. O tome detaljnije vidi u S. Rodin, *Pravni sustav...*, str. 168. *et seq.*

<sup>17</sup> Prema postojećim propisima Savjet može donijeti propis koji nije u suglasnosti sa ranije zauzetim zajedničkim stavom samo na temelju jednoglasne odluke. Ukoliko su amandmani potekli od Komisije, a razlikuju se od stava koji je zauzeo Parlament, savjet može usvojiti njene prijedloge na temelju kvalificirane većine, a prihvatiti prijedlog Parlamenta jednoglasno.

<sup>18</sup> Vidi odjeljak o javnim financijama.

<sup>19</sup> Prema sadašnjim propisima članovi Komisije biraju se na temelju uzajamnog sporazuma vlada država članica. Parlament nema mogućnost utjecaja na njihov izbor. Međutim, Evropski parlament ima mogućnost da izglasa Komisiji direktno nepovjerenje. Kako propisuje član 144. Ugovora o EEZ, Parlament o tome odlučuje javnim glasovanjem, na temelju dvotrećinske većine svih predstavnika. Kod ponovnog izbora Komisije Parlament ponovo nema nikakvu ulogu.



(b) Veliki stupanj konfuzije još uvijek okružuje zahtjev za većim sudjelovanjem nacionalnih parlamenata u obavljanju poslova Zajednice. To je potrebno razjasniti.

U slučaju odlučivanja da se suverenitet prenese putem donošenja amandmana na Ugovor, nacionalni parlamenti su potpuno suvereni; kada prihvaćaju princip i obim takvog transfera, uz puno poznavanje svih činjenica. Upotreba mehanizama koji uključuju suradnju u donošenju odluka bila bi u suprotnosti sa svečanom, zaključnom prirodom ratifikacije.

U slučaju procjene koristi dobivene od ovlaštenja prenesenih na Zajednicu ne treba zaboraviti da u sustavu Evropske zajednice upravo nacionalne vlade koje zasjedaju u Savjetu donose najbitnije odluke. S obzirom na to da su nacionalne vlade odgovorne nacionalnim parlamentima, na njima je da uključe izabrane predstavnike u poslove Zajednice na način koji poštuje nacionalne običaje.

Ustvrdivši to, Komisija ipak priznaje da se jedan broj prijedloga odnosi na poboljšanje odnosa između Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata.

Ukoliko bi se pokazalo da je neophodno novo uređenje odnosa, Komisija bi se zalagala za uvođenje informativnog postupka u kojem bi delegacija nacionalnog parlamenta imala mogućnost da sasluša obrazloženje predsjednika Savjeta i Komisije prije donošenja glavne odluke.

Ipak, Komisija vjeruje da je prvenstveno na Evropskom parlamentu da, uz konzultacije s nacionalnim parlamentima, razmotri najbolji način poboljšanja odnosa između izabranih predstavnika naroda.

Konačno, Komisija primjećuje da je iskustvo proteklih pet godina pokazalo da je Parlament još uvijek nezadovoljan kvalitetom bilateralnih odnosa sa Savjetom ministara.

(2) Kako na to gleda Komisija, jačanje institucija samo po sebi neće biti dovoljno da se osigura izvorno uključivanje građana u aktivnosti Zajednice u svakoj fazi određivanja politike u područjima koja na njih imaju izravan utjecaj. Zbog toga Komisija podržava prijedlog španjolskog premijera, Felipea Gonzaleza da se uvede pojam evropskog državljanstva. To bi se oblikovalo postupno, bez bilo kakvog posizanja u nacionalno državljanstvo, koje bi time bilo upotpunjeno, a ne zamijenjeno. Ukratko, cilj bi bio ohrabrenje osjećaja sudjelovanja u integriranju Evrope.

Osnova evropskog državljanstva, kako je predloženo, mogla bi biti izjava o pravima i obvezama čije bi žarište bila:

- (i) temeljna ljudska prava, imajući u vidu Konvenciju iz Strassbourga;
- (ii) prava građanina Evrope koja bi trebalo unijeti u Ugovor, uključujući:
  - pravo boravka i kretanja, bez obzira na to da li je pojedinac ekonomski aktivan ili ne;
  - pravo glasa na evropskim i lokalnim izborima;

(iii) postavljanje ciljeva za određene građanskih, ekonomskih i socijalnih prava, te u kasnijoj fazi, obveza građana.

Ne smije biti zaboravljeno da su građani uključeni u ekonomski i društveni razvoj. Zbog toga je 1985. godine Komisija poduzela korake da se potakne društveni dijalog na razini Zajednice između predstavnika organizacija poslodavaca i radničkih sindikata. Taj proces je sada dio Jedinstvenog evropskog akta. Ipak, trebalo bi mu dati veći naglasak i poboljšati ustrojstvo. To pretpostavlja, *inter alia*, jačanje statusa Ekonomskog i Socijalnog odbora i njegovih članova.

Konačno, Komisija smatra da međudržavna konferencija mora uzeti u obzir zahtjev za stvaranjem tijela u kojem bi bile predstavljene regije unutar Zajednice. To je bitan parametar supsidijariteta. Velik broj različitih regionalnih struktura unutar država članica sprečava — a tako će po svoj prilici biti i ubuduće — uključivanje takvog tijela u postupak donošenja odluka. Komisija stoga predlaže da se, ovisno o najnovijem razvoju, održavaju redovite konzultacije s tijelom u kojem bi bile predstavljene evropske regije.

#### IV. Jačanje djelotvornosti institucija

Kada se razmatraju načini poboljšanja djelotvornosti institucija, postavljaju se četiri pitanja:

- (1) pitanje širenja ovlaštenja Zajednice;
- (2) pitanje supsidijariteta;
- (3) pitanje poboljšanja načina na koji institucije djeluju i održavaju opću ravnotežu;
- (4) pitanje statusa javnih financija Zajednice.

##### 1. Ovlaštenja

Kao i slučaju Jedinstvenog evropskog akta, pitanje ovlaštenja ne smije se promatrati u oćenitom smislu, već radije u smislu izbora sredstava za akciju koja je Zajednici potrebna za osiguranje uravnoteženog razvoja zajedničke politike.

Kao dio takvog selektivnog pristupa, Komisija predlaže da povećanje ovlaštenja Zajednice bude usredotočeno na socijalnu problematiku, krupne infrastrukturne mreže i slobodno kretanje osoba, što sve ima utjecaja na optimalan razvoj jedinstvenog tržišta. U pogledu životne okoline, znanstvenih istraživanja i oporezivanja Komisija smatra da je problem u poboljšanju postupaka donošenja odluka, drugim riječima prihvaćanju većinskog odlučivanja, a ne redefiniranja ovlaštenja.

(a) Što se tiče socijalne problematike, Komisija predlaže da se odredbe Ugovora prošire i razjasne u svjetlu principa postavljenih u Povelji Evropske zajednice o temeljnim socijalnim pravima<sup>20</sup> da bi se omogućilo da Savjet donosi upute na temelju kvalificirane većine u područjima kao što su:

<sup>20</sup> Community Charter of Fundamental Social Rights

(i) poboljšanje životnih i radnih uvjeta, ponaosob trajanje i organizacija radnog vremena, oblici zapošljavanja različiti od ugovora na neodređeno vrijeme, te drugi aspekti normi o zapošljavanju koji utječu na zaštitu radnika, temeljna prava, naročito u slučaju prekograničnih radova;

(ii) osnovno i stručno osposobljavanje;

(iii) informiranje i konzultiranje radnika.

Konačno, trebalo bi omogućiti pravnu osnovu da se dopusti da Zajednica razvija programe za sprečavanje i borbu protiv glavnih prijetnji zdravlju, kao što su rak i AIDS, kao što je to već učinjeno na zahtjev Evropskog savjeta.

(b) Razvoj mreže krupne infrastrukture koja bi olakšala kretanje roba, usluga, osoba, kapitala i podataka treba biti potaknut tako što bi se omogućilo da Savjet poduzima prikladno djelovanje i prihvaća programe.

(c) Unatoč tome što je Jedinstveni evropski akt uveo koncept područja bez granica, ovlaštenja Zajednice u odnosu na slobodno kretanje osoba susreću se s teškoćama koje je potrebno riješiti. Princip da su sloboda kretanja i jednakost u postupku, koji je potreban da bi se ona mogla koristiti, prava koja uživaju pripadnici Zajednice treba biti uključen u Ugovor jednom i zauvijek, kao što bi trebala biti i mogućnost da se za tu svrhu potrebne mjere prihvaćaju na temelju kvalificirane većine. To ne znači da bi sva pravila trebala biti standardizirana. Koordinacija i aproksimacija bi bile dovoljne.

Iskustvo je pokazalo da su odredbe Jedinstvenog evropskog akta u manjoj mjeri zadovoljavajuće u pogledu pripadnika trećih zemalja koji ulaze na područje Zajednice ili tu borave. Komisija također primjećuje da međudržavna metoda, koju je podržavala, nije proizvela značajnije rezultate. Komisija predlaže da se ovaj delikatan problem, koji potkopava odnose s trećim državama, naročito u području imigracije i borbe protiv droge i kriminala, razriješiti na jedan od sljedeća dva načina:

(i) izričitom ugovornom odredbom kojom bi se Zajednici, barem u početnoj fazi na temelju jednoglasne odluke, dala regulatorna ovlaštenja u pogledu državljana trećih država, u mjeri koja je potrebna za slobodno kretanje osoba i stvaranje područja bez granica;

(ii) priznanjem da su problemi nastali statusom državljana trećih država, ponovo u mjeri u kojoj se odnose na slobodno kretanje osoba, pitanje od vitalnog zajedničkog interesa u vanjskoj politici i politici sigurnosti.

(d) u slučaju životne okoline, znanstvenog istraživanja, te tehnologije, Ugovor će morati biti izmijenjen da bi se povećala učinkovitost djelovanja koje se vodi na razini Zajednice i omogućilo stvaranje novih financijskih instrumenata, kada je to prikladno. Oni bi također mogli biti korišteni za razvoj mreže krupne infrastrukture (vidi (b) *supra*).

(e) U području oporezivanja cilj mora biti olakšanje usvajanja mjera povezanih s upotpunjavanjem i djelotvornim radom jedinstvenog tržišta.

(f) Što se tiče energije, ugovori bi mogli biti konsolidirani u jedinstveni odjeljak, što bi omogućilo da se provodi zajednička energetska politika ili, u najmanju ruku, stvori zajedničko tržište energije.

(g) Zajedno s načelom supsidijariteta područje kulture bi trebalo i dalje biti u nadležnosti država članica i regija. Bila bi dobra ideja da se uvede član o kulturnoj dimenziji aktivnosti koje vodi Zajednica.

## 2. Supsidijaritet

Pitanje supsidijariteta je usko povezano s redefiniranjem određenih ovlaštenja. Komisija smatra da to načelo, koje se temelji na zdravom razumu, treba biti unijeto u Ugovor, kako je to bilo predloženo od strane Parlamenta u njezgovom Nacrtu ugovora o Evropskom savezu.<sup>22</sup> Ono bi trebalo služiti kao smjernica za institucije u slučaju kad one, u skladu s novim članom 235. EEZ, oslobodene svoje isključivo ekonomske svrhe, trebaju donijeti jednoglasnu odluku o principu novog djelovanja Zajednice u svrhu ostvarivanja općih ciljeva Ugovora.<sup>23</sup> Poštivanje ovog načela od strane institucija Zajednice bilo bi podložno retroaktivnoj kontroli, kako bi se utvrdilo da ne postoji zloupotreba ovlaštenja.

## 3. Djelotvornost

Kako smatra Komisija, povećanje djelotvornosti institucija uvelike ovisi o proširenju primjene odlučivanja na temelju kvalificirane većine. Teoretski, to bi se trebalo odnositi na sva područja nadležnosti Zajednice osim na »ustavnu« problematiku, te s mogućim restrikcijama na područja oporezivanja, socijalne sigurnosti i položaja državljana trećih država.

Pretpostavljajući da će se postupak suradnje proširiti uspostavljanjem širom upotrebom odlučivanja na temelju kvalificirane većine, bilo bi važno odrediti vremenske granice unutar kojih bi Savjet i Evropski parlament morali djelovati. To je preduvjet poboljšanja načina na koji naši demokratski postupci djeluju.

Općenito, osvrćući se na pojednostavljenje i razjašnjenje zakonodavstva Zajednice, Komisija vjeruje da se zajednička politika može razvijati na zadovoljavajući način samo ukoliko se istakne jasna razlika između zakonodavnih i upravnih mjera.

<sup>22</sup> Ponaosob, to bi ukazalo na važnost djelovanja potrebnog da bi se osiguralo slobodno kretanje audio-vizualnih djela, da bi se ohrabрили kreativni umjetnici u Evropi, da bi se unaprijedila televizija visoke rezolucije (HDTV, op. S. R.), te da bi se proširili programi medija, da nabrojimo samo nekoliko primjera.

<sup>23</sup> Draft Treaty Establishing European Union, prihvaćen u Evropskom parlamentu 14. veljače 1984. Taj nacrt poslužio je djelomično kao osnova Jedinstvenog evropskog akta. Potpuna novost bio je prijedlog o uvođenju bikameralnog sustava koji bi se sastojao od Parlamenta i Savjeta. Smatra se da je nacrt odražavao federalistički koncept. Neka njegova rješenja, koja nisu prihvaćena, danas su ponovo u središtu pažnje.

<sup>24</sup> Član 235. EEZ otvara problem implicitnih ovlaštenja Savjeta. Njime se stvara mogućnost da Savjet, ukoliko je to potrebno za ostvarivanje ciljeva Zajednice, u djelovanju zajedničkog tržišta poduzima potrebne mjere, čak i ukoliko Ugovor nije predvidio nikakva posebna ovlaštenja. Savjet može djelovati na temelju jednoglasne odluke donesene na prijedlog Komisije, te nakon što je bio konzultiran Evropski parlament. O tome vidi više u S. Rodin, *Pravni sustav...* str. 135—137.

U pogledu delegacije ovlaštenja na Komisiju, efikasnost zahtijeva da se kako slovo tako i duh Jedinštenog evropskog akta u potpunosti primjenjuju u praksi.<sup>24</sup> Ovdje treba razlikovati provedbu odluka i same odluke, odnosno da li su one zakonodavne ili upravne prirode. Komisija zauzima gledište da samo dva rješenja mogu biti dopuštena Ugovorom: savjetodavni odbori i upravni odbori.<sup>25</sup>

Preostaje jedna uznemiravajuća činjenica: u odsustvu sankcija odluke Suda Evropskih zajednica ne provode se u svim slučajevima. Komisija bi mogla razmotriti prijedlog sustav sankcija da bi se ova situacija svladala.

#### 4. Položaj javnih financija Zajednice

Ovaj predmet treba razmotriti u svjetlu napretka učinjenog od prihvatanja međuinstitucionalnog sporazuma koji je Komisija predložila 1986. godine i koji je doveo do nekoliko zaključaka:

(a) postoji potreba da se ponovo razmotri razlika između obvezatnih i neobvezatnih budžetskih izdataka, tako da se kombinira zadržavanje određenih jamstava s većom fleksibilnošću u upravljanju proračunom;<sup>26</sup>

(b) postoji potreba da se uspostavi institucionalna ravnoteža koja bi omogućila Komisiji da igra svoju punu ulogu u postupku donošenja budžeta;

(c) postoji mogućnost da Parlament, nakon što mu je dodijeljen određeni utjecaj na ograničeni dio prihoda, poveća ne samo svoja ovlaštenja već i odgovornost prema biračima;

(d) u Ugovoru je potrebno utjeloviti načela budžetske poslušnosti.

Poboljšanja koja je Komisija predložila zamišljena su da održe sadašnju ravnotežu institucionalnog trokuta, s obzirom na to da je najrazumniji pravac u ma kakvim materijalnim promjenama onaj koji ih gradi na već postojećem mo-

<sup>24</sup> Osnovna odredba Ugovora o EEZ koja se odnosi na delegaciju ovlaštenja Savjeta na Komisiju je član 155. Ovaj član, među ostalim, određuje da Komisija vrši ovlaštenja koja je na nju prenio Savjet radi primjene propisa koje donosi. Ovim je Komisiji dodijeljeno Ugovorno ovlaštenje za donošenje uredba za provedbu zakona, odnosno pravnih pravila općenormativne prirode koja donosi Savjet. Ova problematika bila je ponovo regulirana i Jedinštenim evropskim aktom kojim je utvrđeno da Savjet može utvrditi uvjete i načine izvršenja na Komisiju delegiranih ovlaštenja. Ti uvjeti donose se na temelju jednoglasne odluke, na prijedlog Komisije, nakon što je pribavljeno mišljenje Evropskog parlamenta.

<sup>25</sup> Upravni odbori bili su uvedeni uredbom br. 19/62, J.O. 30 od 4. travnja 1962, str. 93/62. Ti odbori su posebni konzultativni organi koji imaju bitnu ulogu u zakonodavnom postupku. Oni posreduju prilikom donošenja odluka u Komisiji kada ona djeluje na temelju od Savjeta delegiranih ovlaštenja. Odlukom broj 87/373 od 13. srpnja 1987, O.J. L 197/33 od 18. 7. 1987, bila su predviđena tri različita postupka za rad Odbora. Prvi od njih u kojemu je Odbor imao savjetodavnu ulogu naziva se »Postupak Savjetodavnog odbora« (Advisory committee procedure). O tome detaljnije vidi u S. Rodin, *Pravni sustav... str. 126. et seq.*

<sup>26</sup> Pravni sustav Evropskog prava poznaje dvije vrste budžetskih izdataka: obvezatne i neobvezatne. Ovlaštenja Evropskog parlamenta su različita s obzirom na prirodu izdataka. Obvezatni su izdaci oni koji nužno proizlaze iz samog Ugovora i odluka usvojenih u skladu s Ugovorom i na njih Parlament nema nikakav utjecaj. Ti izdaci uključuju i ostvarivanje ekonomskih i društvenih ciljeva Zajednice. Neobvezatni izdaci pokrivaju administrativne troškove, te ostale rashode čije ispunjavanje nema pravnu osnovu u Ugovoru. U sedamdesetim godinama obvezatni izdaci sačinjavali su 75% ukupnog iznosa proračuna Zajednice. Međutim, Evropski parlament je ograničen i u pogledu svih troškova. Oni, naime, mogu rasti isključivo u skladu s najvišom godišnjom stopom porasta koju određuje Komisija na temelju kretanja visine društvenog brutto proizvoda u Zajednici.

delu. Drugim riječima, trebali bi se utemeljiti na postojećoj institucionalnoj strukturi, budući da je njena dinamička snaga već dokazana.

Glavna prednost sadašnjeg sustava leži u uspješnom održavanju ravnoteže između institucija. Ona stoga treba biti sačuvana, mada je treba prilagoditi da bi se udovoljilo potrebama sve jače integracije Zajednice. S obzirom na nove mogućnosti koje ima Parlament sa svojim novim zakonodavnim ovlaštenjima, te Savjet sa svojim širim ovlaštenjima za donošenje odluka u području vanjske politike i politike sigurnosti, bit će važno osigurati pravo Komisije da daje inicijativu, što se pokazalo jednim od ključnih čimbenika dinamike u Zajednici.

U svim slučajevima odgovornosti izvršne vlasti Parlamentu, ravnopravnost je bitan element, čak i ukoliko izvršna vlast nema pravo njegova raspuštanja.

Pored tradicionalnog institucionalnog trokuta, nove ambicije Zajednice u području ekonomskog i monetarnog saveza, te vanjske politike i politike sigurnosti, ukazuju na potrebu da se formalizira »pokretačka« uloga Evropskog savjeta, koji se tokom proteklih šest godina pokazao neprocjenjivim u postupku revitalizacije evropske integracije.

Gradnjom i širenjem Rimskog ugovora, politički savez bi imao ulogu postupnog stvaranja temelja budućeg Evropskog saveza putem procesa ekonomske i monetarne integracije, nastavka društvenog razvoja, provedbe ekonomske i društvene kohezije, te težnjom za zajedničkom vanjskom politikom i politikom sigurnosti.

Pored amandmana na članove 2. i 3. koji određuju načela na kojima Ugovor počiva, uvođenje poglavlja o ekonomskoj i monetarnoj uniji, širenju određenih ovlaštenja i jačanja demokratskog legitimiteta i djelotvornosti, revizija Ugovora će uključiti i novo poglavlje o zajedničkoj vanjskoj politici i politici sigurnosti — nedvosmisleno primarnim pokretačkim snagama na kojima počiva novo oživljavanje.

Takva zajednička politika će se sastojati od tri grupe odredbi:

(i) okvira za odluke i djelovanje u području vanjske politike, te za odluke o sigurnosti;

(ii) novog rasporeda promijenjenih članaka Ugovora koji se odnose na zajedničku privrednu politiku;

(iii) odredaba o jačanju ciljeva i instrumenata suradnje i pomoći za razvoj, kako bi se učinili djelotvornima.

Na taj će se način Zajednica, s obzirom na izvornu političku volju, biti u mogućnosti da se suoči sa svojim odgovornostima širom svijeta, bez obzira na različite okolnosti. Postavljena čvrsto na temelje ekonomskog, socijalnog i monetarnog saveza, njen uspjeh i utjecaj će biti osigurani, omogućujući joj da zadovolji očekivanja koja se u nju polažu.

\*\*\* Kao i u području ekonomskog i monetarnog saveza, o kojima se raspravlja u SEC(90) 1659 final od 21. kolovoza 1990)

\*\*\*\* Isto bi se trebalo primijeniti na ekonomski i monetarni savez (vidi gornju bilješku)

Politički, ekonomski, socijalni i monetarni savez su stoga neraskidivo povezani.

2. Zaključci Predsjedništva Evropskog savjeta doneseni u Rimu, 14. i 15. prosinca 1990. (Prvi dio — politički savez)

Evropski savjet saslušao je izjavu predsjednika Evropskog parlamenta o situaciji u Zajednici i pogledima Parlamenta o pitanjima koja treba raspraviti na dvije međudržavne Konferencije.

Uoči otvaranja dvije Konferencije o evropskom monetarnom savezu i Političkom savezu, te slijedeći sastanak Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji u Parizu, Evropski savjet održao je temeljitu raspravu o unutrašnjem razvoju Zajednice, te o doprinosu koji namjerava dati oblikovanju izgleda Evrope.

S obzirom na unutrašnji razvoj, šefovi država i vlada izražavaju svoju odlučnost da dovrše veliko jedinstveno tržište unutar postavljenih vremenskih okvira, da nastave jačati ekonomsku i društvenu povezanost, te da odrede faze u postupku preoblikovanja Zajednice u politički savez koji bi djelovao kao žarište stabilnosti u Evropi.

Za Evropski savjet, unutrašnji razvoj Zajednice je usko povezan s prihvatanjem otvorenog pristupa svijetu uopće, te posebno s odlučnošću da se sve tješnje suraduje s drugim evropskim državama. Ta suradnja mora se danas izraziti posebno pokazujući aktivnu solidarnost sa Sovjetskim Savezom i državama srednje i Istočne Evrope, u njihovim naporima da prebrode teškoće s kojima se upravo susreću.

Evropski savjet prihvatio je slijedeće zaključke:

## POLITIČKI SAVEZ

Evropski savjet sa zadovoljstvom gleda na ukupni pripremni posao koji treba poslužiti kao osnova za Međudržavnu konferenciju o političkom savezu.

Savez će se temeljiti na solidarnosti svojih država članica, najpotpunijem ostvarenju stremljenja svojih građana, ekonomskoj i društvenoj povezanosti, ispravnoj ravnoteži između odgovornosti pojedinačnih država i Zajednice, između uloga i institucija, povezanosti ukupne vanjske djelatnosti Zajednice u okviru njene vanjske, ekonomske i razvojne politike, te politike sigurnosti, kao i naporima da se ukine rasna doskriminacija i ksenofobija, u namjeri da se osigura poštivanje ljudskog dostojanstva.

Bez obzira na ostale prijedloge pokrenute od strane vlada ili Komisije u pripremnom radu, Evropski savjet traži od Konferencije da obrati posebnu pozornost na slijedeće:

### 1. Demokratski legitimitet

Kako bi se ojačala uloga Evropskog parlamenta, Evropski savjet traži od Konferencije da razmotri slijedeće mjere:

— proširenje i poboljšanje postupka suradnje;<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Postupak suradnje je posebni zakonodavni postupak koji obuhvaća aktivnost Komisije, Savjeta i Evropskog parlamenta. Vidi bilješku broj 16).

- proširenje postupka pristupanja međunarodnim ugovorima za koje se traži jednoglasan pristanak Savjeta;
- uključivanje Evropskog parlamenta u imenovanje Komisije i njenog predsjednika;
- povećanje ovlaštenja u vezi s kontrolom budžeta i financijskom odgovornošću;
- pomniji nadzor nad provedbom politike Zajednice;
- konsolidaciju prava na peticiju u pogledu nadležnosti Zajednice.

Evropski savjet je također razmotrio dalekosežnije reforme u vezi s ulogom Evropskog parlamenta, te traži od Konferencije da razmotri razvoj postupka suodlučivanja za akte zakonodavne prirode, unutar okvira hijerarhije akata Zajednice.

Trebalo bi uzeti u obzir uređenje koje omogućuje nacionalnim parlamentima da igraju svoju punu ulogu u razvoju Zajednice.

Evropski savjet ističe posebnu važnost koju neke države članice pridaju:

- prihvaćaju takvog uređenja koje uzima u obzir posebnu nadležnost regionalnih ili lokalnih institucija u pogledu neke od politika Zajednice;
- potrebu da se razmotre prikladni postupci za konzultacije s takvim institucijama.

## 2. Zajednička vanjska politika i politika sigurnosti

Evropski savjet pozdravlja široko prihvaćeni sporazum o temeljnim načelima koja se odnose na poziv Saveza da se bavi određenim aspektima vanjske politike i politike sigurnosti, u skladu s neprekinutim evolutivnim procesom, te na jedinstven način, na temelju općih ciljeva zacrtanih Ugovorom.

Zajednička vanjska politika i politika sigurnosti bi trebale smjerati k održanju mira i međunarodne stabilnosti, razvijajući prijateljske odnose sa svim državama, unapređujući demokraciju, vladavinu prava i poštivanje ljudskih prava, ohrabrujući ekonomski razvoj svih naroda, te bi također trebala imati na umu posebne odnose pojedinih država članica.

Utoliko će se Konferencija ponaosob baviti ciljevima Saveza, dosegom njezove politike, te sredstvima za ubrzanje i osiguravanje njegove djelotvorne provedbe unutar institucionalnog okvira.

Takav institucionalni okvir temeljio bi se na sljedećim elementima:

- jednom središtu za donošenje odluka, ponaosob Savjetu;<sup>30</sup>
- uskladjivanju, te kada je prikladno, unifikaciji pripremnog rada; jedinstvenom Sekretarijatu;

<sup>30</sup> Ovdje se jasno dijeli nadležnost za donošenje odluka u okviru Političkog saveza, koja bi pripadala Savjetu, od nadležnosti u ekonomskoj i drugoj problematici za koju je predložen postupak suradnje.



- potvrđenoj ulozi Komisije, putem prava inicijative koje ne bi bilo isključivo;
- prikladnim postupcima za konzultiranje i informiranje Evropskog parlamenta;
- detaljnim postupcima koji bi osigurali da Savez može djelotvorno nastupati kao cjelina na međunarodnom planu, ponaosob u međunarodnim organizacijama, te vis-a-vis trećih država.

Slijedeće elemente treba razmotriti kao temelj postupka za donošenje odluka:

- pravilo konsenzusa u određivanju općih smjernica; u ovom kontekstu, nesudjelovanje ili apstinencija u glasanju ne bi sprečavali postizanje jednoglasnosti;
- mogućnost izlaza u odlučivanju kvalificiranom većinom za provedbu dogovorene politike.

U pogledu zajedničke sigurnosti, postupno širenje uloge Saveza u tom području treba biti razmotreno u početku s posebnim osvrtom na pitanja koja se raspravljaju u međunarodnim organizacijama: kontrolu naoružanja, razoružanje i pitanja s tim u vezi, pitanja Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji; određena pitanja koja se raspravljaju u Ujedinjenim narodima, uključujući održanje mira u svijetu; ekonomsku i tehnološku suradnju u području naoružanja; koordinaciju politike izvoza naoružanja, te isporuke oružja.

Nadalje, Evropski savjet naglašava da će u budućnosti trebati razmotriti izglede Saveza u problematici obrane, bez obzira na postojeće obveze država članica u tom području, a imajući na umu važnost održavanja i jačanja veza unutar Atlantskog saveza, te ne utječući na tradicionalni položaj ostalih država članica.<sup>31</sup> Ideja o obavezama država članica da osiguraju uzajamnu pomoć, kao i prijedlozi nekih država članica o budućnosti Zapadnoevropskih saveza trebaju također biti razmotreni.

### 3. Evropsko državljanstvo

Evropski savjet sa zadovoljstvom ističe postojanje konsenzusa među državama članicama o potrebi ispitivanja koncepta evropskog državljanstva. Stoga traži od Konferencije da razmotri obim u kojemu bi se slijedeća prava mogla izraziti u Ugovoru, tako da predstavljaju supstancu tog koncepta:

- građanska prava: sudjelovanje u izborima za Evropski parlament u zemlji boravišta; moguće sudjelovanje u lokalnim izborima;<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Ovdje se misli prvenstveno na Republiku Irsku koja je neutralna. Međutim, ovo pitanje je od velike važnosti u pogledu mogućeg daljeg širenja Zajednice imajući u vidu da su neki od aspiranata na članstvo također neutralne ili nesvrstane države.

<sup>32</sup> Neke države članice, primjerice Republika Irska, Italija, Nizozemska i Portugal, već i danas priznaju pravo građanima drugih država članica da glasaju na izborima za Evropski parlament, ukoliko borave na njihovom području. Isto tako neke države priznaju pravo stranim državljanima da glasaju na lokalnim izborima.

— socijalna i ekonomska prava; sloboda kretanja i boravka bez obzira na sudjelovanje u ekonomskim aktivnostima, jednakost u mogućnostima i u tretmanu za sve građane Zajednice;

— zajednička zaštita građana Zajednice izvan granica Zajednice;

Trebalo bi razmotriti uvođenje obrane prava građana u pogledu nadležnosti Zajednice (»ombudsman«).

U provedbi bilo koje od ovih odredbi, prikladnu pažnju treba posvetiti pojedinim problemima u nekim od država članica.

#### 4. Širenje i jačanje djelovanja Zajednice

Evropski savjet zamjećuje da postoji široko priznanje potrebe da se proširi ili redefinira nadležnost Zajednice u specifičnim područjima.

Stoga traži od Konferencije da ima na umu, inter alia, slijedeća područja:

- socijalnu dimenziju, uključujući i potrebu za društvenim dijalogom;
- ekonomsku i društvenu koheziju među državama članicama;
- poboljšanu zaštitu životne okoline da bi se osigurao mogući rast;
- zdravstveni sektor, te posebno borbu protiv najopasnijih bolesti;
- istraživački napor primjeren razvoju konkurentne sposobnosti Zajednice;
- energetska politiku koja smjera većoj sigurnosti i djelotvornosti, imajući na umu suradnju u čitavoj Evropi;

— stvaranje krupne infrastrukture u Zajednici kako bi se omogućilo komplementiranje transevropske mreže;

— osiguranje različitosti Evropskog nasljeđa i unapređenje kulturne razmjene i obrazovanja.

Takoder treba razmotriti da li i kako aktivnosti koje se trenutno vode u međudržavnim okvirima mogu biti dovedene u djelokrug Zajednice. To su primjerice određena ključna područja unutrašnjih poslova i pravosuđa, ponaosob useljavanje, vize, pravo azila, te borba protiv droge i organiziranog kriminala.

Evropski savjet dijeli mišljenje o važnosti načela supsidijariteta, ne samo kada se razmatra doseg nadležnosti Saveza, već i kada je riječ o provedbi politike i odluka Saveza.

Evropski Savjet naglašava činjenicu da Savez mora imati na raspolaganju sve potrebne resurse kako bi mogao ostvariti ciljeve koje je postavio, te vodio politiku koja donosi rezultate.

#### 5. Uspješnost i djelotvornost Saveza

Evropski savjet je raspravio kako da se osigura uspješnost i djelotvornost institucija Saveza.

Suglasio se da ključnu ulogu koju je Evropski savjet igrao tokom posljednjih godina u stvaranju temeljnog političkog zaleta treba nastaviti. Konferencija će razmotriti da li razvoj Zajednice prema Savezu zahtijeva naglašavanje ove uloge.

U pogledu Savjeta — proširenje većinskog glasovanja bit će preispitano na Konferenciji, uključujući i mogućnost da ona postane opće pravilo, uz ograničen broj iznimaka.

U pogledu Komisije — Evropski savjet je istaknuto da širenje odgovornosti Saveza mora biti popraćeno jačanjem uloge Komisije, te naročito njenih provedbenih ovlaštenja, poput ostalih institucija, pomoći da djelovanje Zajednice bude učinkovitije.

Što se tiče ostalih institucija i tijela Zajednice, Konferencija će ispitati kako da se poboljša njihova uspješnost i djelotvornost u svjetlu prijedloga predstavljenih od tih institucija, te država članica.

Prijevod i komentar:

**Siniša Rodin** —