

Izvorni znanstveni članak

UDK: 327.39(4-67 EU)

Primljeno u uredništvo: 20. prosinca 2007.

Prihvaćeno za tisak: 17. siječnja 2008.

---

## Teorijski okviri europskog integracijskog procesa u kretanju ka Lisabonskom ugovoru

---

ĐANA LUŠA\*

### *Sažetak*

Kako bi se razumio proces europske integracije nije dovoljno samo poznavati povijest i pratiti suvremena zbivanja, već je od iznimne važnosti povezivanje događaja, detektiranje pravilnosti, uopćavanje te predviđanje budućih smjernica razvoja. Upravo spomenuto definira predmet bavljenja ovog članka putem teorija integracija kao načina analize i rasvjetljavanja integralnih niti ujedinjavana Europe.

Tri teorijska pristupa ili koncepcije čine konstantu u spomenutom razvoju: federalizam, intergovernmentalizam te neofunkcionalizam. Njihovi dosezi i predviđanja mogu se primijeniti na pojedine aspekte integracije, počevši od osnivanja Vijeća Europe kao prve međuvladine europske organizacije nakon Drugog svjetskog rata, jačanja uloga institucija, prijenosa nadležnosti, reformskih procesa provedenih od usvajanja Jedinstvenog europskog akta sve do Summita u Nici, te u konačnici dileme oko Ustava EU i potpisivanja Lisabonskog ugovora, koje će predstavljati značajni test za daljnje pravce i dinamiku europske integracije.

*Ključne riječi:* europska integracija, teorijski pristupi, federalizam, intergovernmentalizam, neofunkcionalizam

Ideja o ujedinjavanju Europe kroz stoljeća je sazrijevala u djelima brojnih mislilaca koji su s obzirom na razvijenost europske civilizacije, kulturne stečevine, broj država i utjecaj u međunarodnim odnosima tražili način okup-

\* Mr. sc. Đana Luša, znanstvena novakinja na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Le-pušićeva 6; e-mail: danasib@yahoo.com

ljanja europskih država, stvaranja identiteta te zauzimanja pozicije predvodnika suvremenih međunarodnih zbivanja.

Prepreke na putu integracije i oživotvorenja ideje ujedinjenja očitovale su se brojnim sukobima, previranjima i nestabilnostima koje su obilježile europsku povijest. Ratovi koji su u 20. stoljeću harali Europom po ljudskim žrtvama, materijalnim štetama te vojnoj snazi najveći su u povijesti suvremene civilizacije. Međutim, i njih su obilježili pokušaji ujedinjenja i integriranja, dođuše parcijalno iskazanih kroz interese suprotstavljenih saveza.

Ukoliko se krene u potragu za trenutkom jačanja ideje integriranja, potrebno je vratiti se u razdoblje završetka Drugog svjetskog rata, kada su se počeli nazirati planovi o budućem izgledu Europe. Nit vodilja integracijskih procesa radala se kroz želju članica Antihitlerovske koalicije za formiranjem novih odnosa snaga u Europi, saniranjem materijalnih šteta te suzbijanjem mogućnosti za ponovno izbijanje sukoba u dogleđnoj budućnosti. Poražene zemlje u ujedinjenoj Europi nazirale su priliku za izlaskom iz izolacije jačanjem svoje uloge u međunarodnim odnosima, oporavkom uništenih gospodarstava te u konačnici ostvarivanjem svojih vanjskopolitičkih interesa.

U postratovskom razdoblju javljaju se i prvi pokreti za ujedinjenje Europe, a time i prva nesuglasja i dileme oko karaktera nove Zajednice koji traju sve do današnjeg dana. Raspon moguće realizacije europskog integracijskog procesa kreće se od stvaranja Sjedinjenih Država Europe,<sup>1</sup> sintagme koju je prvi uveo Winston Churchill pišući svom ministru vanjskih poslova Anthony Edenu o udruživanju Zapadne Europe protiv Sovjetskog Saveza u obliku jedinstvene cjeline pod vodstvom Europskog vijeća, zasnovane na federativnim načelima, koju je posije sanjao i Helmut Kohl; zatim ustavnog projekta izrađenog u europskom Konventu pod predsjedanjem bivšega francuskog predsjednika Giscarda d'Estainga pa sve do sadašnjeg funkcioniranja Europske Unije koja je sa svojih 27 zemalja članica postala "međuvladina udruga" s mnoštvom različitih interesa kojima se vrlo teško upravlja.

Na Briselskom summitu u lipnju 2007. godine rješavalo se pitanje budućnosti Europe (nakon odbijanja Nacrta Ustava o EU na referendumu u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. godine), u obliku kompromisnog nacrta teksta reformskog Ugovora koji neće sadržavati termine koji bi Uniju povezivali s federalnom državom, kao ni odredbe o zastavi, himni niti bilo kojim zajedničkim simbolima kojima bi se dovelo u pitanje nacionalni identitet 27 država članica. Tom pravnom formulom još jednom je potvrđena neosporna uloga EU kao gospodarske i monetarne sile, dok je njena politička moć unutar i izvan granica ostala predmetom daljnjih rasprava i kompromisa.

Kako bi se razumio proces europske integracije nije dovoljno samo poznavati povijest i pratiti suvremena zbivanja, već je od iznimne važnosti povezi-

1

Talijan Altiero Spinelli 1941. godine sastavio je tekst pod naslovom "Prema slobodnoj i ujedinjenoj Europi" koji će postati jedan od temeljnih dokumenata europskog federalističkog pokreta. Predviđao je stvaranje europske federacije s vlastitim ustavom i oružanim snagama koja bi se razvila u "Sjedinjene Države Europe".

vanje događaja, detektiranje pravilnosti, uopćavanje te predviđanje budućih smjernica razvoja. Upravo spomenuto definira predmet bavljenja ovog članka putem teorija integracija kao načina analize i rasvjetljavanja integralnih niti ujedinjavana Europe.

Tri teorijska pristupa ili koncepcije čine konstantu u spomenutom razvoju: federalizam, intergovernmentalizam te neofunkcionalizam. Njihovi dosezi i predviđanja mogu se primijeniti na pojedine aspekte integracije, počevši od osnivanja Vijeća Europe kao prve međuvladine europske organizacije nakon Drugog svjetskog rata, jačanja uloga institucija, prijenosa nadležnosti, reformskih procesa provedenih od usvajanja Jedinstvenog europskog akta sve do Summita u Nici, te u konačnici dileme oko Ustava EU i potpisivanja Lisabonskog ugovora, koje će predstavljati značajni test za daljnje pravce i dinamiku europske integracije.

### *Federalizam*

Federalizam se svrstava među nekoliko glavnih pravaca u okviru teorije europske integracije. Prema Vukadinoviću, ako stanovnici nekog područja imaju određene zajedničke karakteristike i žive u odvojenim teritorijalnim jedinicama, tada je "stvaranje federalnih institucija na polju vanjske politike, policijskih snaga i zajedničkog zakonodavstva najbolja metoda ujedinjavanja."<sup>2</sup>

Federalizam obično opisuje politički sustav u kojem postoji podjela vlasti između centralnog i regionalnog ili državnog autoriteta. Teoretičari razlikuju pojmove federalizam i federacija; federalizam je ideologija dok je federacija organizacijski princip koji proizlazi iz takve ideologije.<sup>3</sup>

Ukoliko se kritički dotakne federalistički pogled na integraciju na europskoj razini, dolazi se do zaključka da bi takva europska konstrukcija teško uspostavljala direktni kontakt sa svojim narodom (kojim upravlja, vlada) poput nacionalnih država te da bi se stvaranjem tzv. superdržava razbuktao regionalni antagonizam.

Europa je s obzirom na ratna zbivanja od 1914-1918. te neuspjeh sistema ravnoteže snaga predstavljala plodno tlo za federalistička teorijska razmatranja. Među prvima tim smjerom krenuo je Richard Coudenhove-Kalergi koji se zalagao za ujedinjenje Europe osigurane federalističkim ustavom, te je svojim pokretom utjecao na brojne vodeće političare tog vremena, primjerice na francuskog ministra vanjskih poslova Brianda, koji je 1930. godine objavio poznati *Memorandum o organizaciji režima europske federalne unije*, kao prvi prijedlog europskog ujedinjenja jedne europske vlade u 20. sto-

2

Vukadinović, R., *Teorije međunarodnih odnosa*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 62.

3

King, P., *Federalism and Federation*, Croom Helm, London, 1982, str. 13-15.

ljeću.<sup>4</sup> Završetkom Drugog svjetskog rata takva razmatranja dobila su veću legitimnost stavljajući naglasak na njemačko pitanje i budući raspored snaga i odnosa u Europi.

Federalisti smatraju kako je integracija produkt političke unifikacije te se zalažu za stvaranje zajedničkih federalnih jedinica na području vojske, policije i zakonodavstva onih ljudi koji su povezani zajedničkim jezikom, kulturom i nasljeđem. Pobornici teorije kao pozitivan primjer ističu federalno uređenje SAD-a, Kanade, Australije, Njemačke i dr.; dok kritičari naglašavaju bitno različite uvjete i okolnosti nastanka spomenutih federacija.

Uzimajući u obzir prezentaciju teorije federalizma i njenu konceptualizaciju kroz djelovanje istaknutih političkih lidera poput Spinellia, Spaaka i de Gasperia, federalizam je više dobivao oznake političkog pokreta nego teorijskog pristupa, što je konkretizirano primjerice Ugovorom iz Maastrichta, kao prvom naznakom stvaranja federalističke Europe.

Primjerice, Coudenhove-Kalergi, osnivač Paneuropskog pokreta, zalagao se za viziju "Sjedinjenih Država Europe" koja bi predstavljala jednu od pet regionalnih unija pod upravom Lige Naroda, osigurala mirne odnose unutar Europe te unaprijedila europsku poziciju u odnosu prema drugim regionalnim grupama, posebice Panameričkoj uniji.<sup>5</sup>

Dok je u vrijeme između dva svjetska rata federalistički pokret okupljao malu grupu intelektualaca, strahote Drugog svjetskog rata utjecale su na razvoj federalističke ideje prvenstveno u okviru antifašističkog pokreta otpora, čije su najeminentnije ličnosti, poput Altiera Spinellia, smatrale da je stvaranje nacionalnih država u Europi dovelo do rata, zalažući se time za stvaranje europske federacije.

Jean Monnet, idejni tvorac europskog integracijskog projekta, krajnji cilj vidio je u osnivanju europske nadnacionalne vlade. Iza njega ostala je najutjecajnija strategija poznata kao *engrenage ili Monnetova metoda* koja se materijalizirala kroz stalni, neumorni pritisak za proširenje nadnacionalnih ovlasti u smjeru stvaranja političke unije. Na tom putu stajale su brojne prepreke, međutim, ponekad je bilo potrebno odstupiti s glavnog pravca kretanja (neuspjeh stvaranja europske obrambene i političke zajednice), te ne definirati previše jasno krajnji cilj zbog straha kako bi to moglo aktivirati nesklone snage u smjeru sabotiranja cijelog projekta.

U procesu europskog integriranja federalizam je imao djelomičan uspjeh; u '50-ima je bilo rašireno uvjerenje kako europski integracijski proces predstavlja prvi korak ka stvaranju federalne Europe. Međutim, neuspjehom ideje stvaranja federalnih Sjedinjenih Država Europe, europske obrambene i

4

Weigall, D., Stirk, P. (eds.), *The Origins and Development of the European Community*, Leicester University Press, Leicester, 1992., str.11-15.

5

Eilstrup-Sangiovanni, M., *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006., str. 19-20.

političke zajednice, ipak je postalo jasno kako funkcionalni pristup europskog integriranja ima više mogućnosti za realizaciju.

Tijekom '80-ih godina dolazi do oživljavanja federalističke teorije, usvajanjem Nacrta Ugovora o stvaranju Europske Unije koji je uključivao europsko državljanstvo, suradnju u pravosuđu i unutarnjim poslovima, koordiniranu vanjsku i sigurnosnu politiku, europski monetarni sustav, te sistem financijskog ujednačavanja među regijama.

Konačno, nacrt Ustava Europske Unije koji je trebao zamijeniti postojeće ugovore, stvoriti jedinstveni europski identitet oživotvoren kroz zastavu, himnu i grb, uvesti funkciju ministra vanjskih poslova, te proširiti glasovanje kvalificiranom većinom na mnoga područja najveći je korak u pravcu "federalne Europe".

### *Neofunkcionalizam*

Ernest Haas jedan je od najznačajnijih predstavnika neofunkcionalističke teorije koju je izložio u radu *The Uniting of Europe*. U praksi su tu ulogu imali Jean Monnet i Robert Schuman svojim zalaganjem za stvaranje sektoralnih funkcionalnih organizacija, poput Europske zajednice za ugljen i čelik i EU-ROATOM-a.

U Schumanovoj deklaraciji jasno se ističe kako Europa neće biti stvorena jednim planom, te da proces ujedinjavanja europskih naroda zahtijeva eliminaciju francusko-njemačkih sukoba. Francuska strana predlagala je stavljanje francusko-njemačke proizvodnje ugljena i čelika pod Visoki Autoritet (*High Authority*) otvoren i drugim zemljama, čime bi se osigurali temelji ekonomskog razvoja kao prvog koraka federalizacije i ekonomske unifikacije Europe. Političko jedinstvo viđeno je kao krajnji doseg i cilj ekonomske integracije, za koje je potrebno razviti supranacionalne institucije.

Neofunkcionalisti su se zalagali za premještanje pluralizma s državne na supranacionalnu razinu, uvidjevši da industrijalizirana, pluralistička i birokratska narav nove Europe podrazumijeva prisustvo interesnih grupa koje će svojim djelovanjem stvoriti sistem. Takve grupe nisu vođene postizanjem zajedničkog dobra u idealističkom smislu riječi, već interesima međunarodnih aktera.<sup>6</sup>

Haasovo poimanje političke zajednice i integracije zasniva se najvećim dijelom na ocjeni ponašanja pojedinaca, interesnih skupina i vlada. Nakon analize funkcioniranja Europske zajednice za ugljen i čelik, Haas je zaključio da korak po korak ekonomske odluke postaju značajnije od političkih. Naime, za njega je ekonomski interes bio važniji od političkih uvjerenja.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Haas, E. B., *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford 1964., str. 35.

<sup>7</sup> Vukadinović, R., *Teorije međunarodnih odnosa...*, op. cit., str. 66.

Jedan od važnijih koncepata u okviru teorije neofunkcionalizma je *spillover* ili funkcionalno prelijevanje koji predstavlja način na koji će stvaranje i produblјivanje integracije u jednom ekonomskom sektoru stvoriti pritisak za daljnjom ekonomskom integracijom unutar i izvan granica tog sektora, kao i veću autoritativnu sposobnost na europskoj razini.<sup>8</sup>

Procesi funkcionalnog *spillovera* mogu objasniti povijesnu tranziciju od Europske zajednice za ugljen i čelik ka Europskoj monetarnoj uniji. Funkcionalna logika postavljena kroz rad Haasa i Lindberga naglašava kako će odluka za stvaranjem zone slobodne trgovine generirati pritisak ka uspostavljanju carinske unije, zajedničkog tržišta i monetarne unije, te naposljetku kulminirati u potpunoj ekonomskoj integraciji sudjelujućih ekonomija. Takva ekonomska integracija zahtijevat će supranacionalne kapacitete, što dovodi do potvrđivanja hipoteze kako političko integriranje slijedi nakon ekonomskog.

Međutim, ubrzo je došlo do adaptacija neofunkcionalističke teorije. Lindberg je među prvima zaključio kako napredak u integriranju može donekle i usporiti sam proces, zbog napetosti koja se javlja među državama te nacionalizma kojeg je neofunkcionalistička teorija previdjela.

Unatoč prisutnim kritikama, neofunkcionalisti su otkrili vodeću logiku i nit poslijeratnog ujedinjavanja Europe. Rani pokušaji neofunkcionalista tretirani su uspješnim u smislu stalnih nastojanja za usavršavanjem i prilagođavanjem vlastite teorije, prvenstveno kroz njihov rani doprinos EZ/EU studijama.

U ranim '60-ima dolazi do usporavanja integracijskog procesa i ponovnog jačanja nacionalnih osjećaja među zapadnoeuropskom političkom elitom, utjelovljenih u liku Charlesa de Gaullea, francuskog predsjednika (Peta republika 1958.), koji je bio odgovoran za veto na britansko članstvo, a njegovo protivljenje institucionalnim reformama izazvalo je "krizu prazne stolice" kada se Francuska povukla iz EZ do 1965. godine. Luksemburškim kompromisom Francuska je vraćena u klub, nakon što je donijeta odluka o jednostavnijem stavljanju veta na odluke u Vijeću ministara kada se smatra da su u pitanju nacionalni interesi. Taj se trenutak obilježava kao trenutak prevladavanja interesa zemalja članica te kada je intergovernmentalizam zamijenio princip supranacionalizma.

Kritike neofunkcionalističke teorije odnose se na njenu neuvjerljivost, s obzirom da države još uvijek imaju veliku važnost u međunarodnim odnosima te da pružaju najbolju zaštitu određenim temeljnim vrijednostima i pravima.

U '50-ima neofunkcionalna teorija reflektirala se u stvarnosti posebice u tranziciji od Europske zajednice za ugljen i čelik ka Europskoj zajednici (EC). Međutim razvoj događaja '60-ih, primjerice veto de Gaullea i kriza "prazne

8

Haas, E. B., *op. cit.*..., str. 283-317.

stolice", te povratak moći u ruke nacionalnih država obilježili su početak slabljenja neofunkcionalističke teorije.

### *Intergovernmentalizam*

Stanley Hoffmann je u skladu s realističkim učenjem tvrdio da su države osnovne/temeljne jedinice u svjetskoj politici, naglašavajući pitanje nacionalnog interesa u poslijeratnoj Europi. Hoffmannov *state*-centrizam je bio zapanjujući '60-ih godina kada je prevladavalo neofunkcionalističko poimanje europskog integracijskog procesa, koje je kritizirao zbog stavljanja naglaska na proces, što je dovodilo do zanemarivanja *konteksta*, ili barem preselektivnog pogleda na kontekst.<sup>9</sup>

Od sredine '60-ih godina dolazi do jačanja intergovernmentalizma u odnosu na neofunkcionalizam što je vidljivo iz činjenice da su mnoge države počele pokazivati otpor prema jačanju supranacionalnih institucija i prenošenju dijela suvereniteta na njih, te su nastojale da u procesu donošenja odluka na europskoj razini veću ulogu imaju nacionalne države.<sup>10</sup>

Prema Hoffmannu, svaki međunarodni sistem sklon je stvaranju različitosti a ne sinteze svojih jedinica. Različitost proizlazi iz kombinacije pluralnosti unutarnjih imperativa i činjenice da je položaj svake države unutar sistema unikatan, što stvara centrifugalne tendencije. Primjeni li se takva tvrdnja na napetosti manifestirane u zapadnoeuropskom sistemu '60-ih godina, dolazi se do zaključka kao zemlje članice nisu postigle konsenzus o lokaciji njihovog novog supranacionalnog entiteta u globalnom poretku.<sup>11</sup>

U poslijeratnim integracijskim teorijama smatralo se kako će nacionalizam nestati, što je Hoffmann smatrao podcjenjivanjem logike različitosti. Poslijeratnu integraciju Europe okarakterizirao je kao kontradiktornu. Smatrao je da logika prisutna u radu Monneta i Haasa može djelovati samo gdje integracija jamči pozitivan ishod. Širenje zadataka koje je nametala funkcionalna integracija dovodila je u pitanje smjer samog projekta tj. do neizvjesnosti, što bi vodilo konfliktima među vladama (koje imaju različite nacionalne interese i položaj u globalnoj političkoj ekonomiji).

Hoffmann je tumačio krizu u EZ 1965. godine pojavom supranacionalnih institucija sa vlastitim planom djelovanja koje su prijetile nacionalnim političkim akterima. Napredak u integraciji izazvao bi i vanjske nesigurnosti – primjerice, odnos SAD-a prema EZ kao suparničkom hegemonu. Kritizirao je i model *spillovera*, kao i njegov predviđeni automatizam činjenicom da mu se

9 Hoffmann, S., The European Process at Atlantic Crosspurposes, *Journal of Common Market Studies* 3, 1964., str. 85.

10 Wallace, H., Wallace, W., Polack, M. A., *Policy Making in the European Union*, Oxford 2005., str. 17.

11 Rosamond, B., *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillian, New York, 2000., op. cit... str. 76.

moгу ispriječiti centralnost državnih aktera i zadržavanje nacionalnih osjećaja.

Većina kritičara osvrnula se na Hoffmannovo shvaćanje *high and low* politike, smatrajući kako je vjerodostojnost visoke politike stavljena pod sumnju u '70-ima kada je u vanjskopolitičkoj sferi stvorena Europska politička kooperacija, zatim Ugovor iz Maastrichta, Zajednička vanjska i sigurnosna politika i Europska monetarna unija, što dokazuje da su u određenom periodu države bile spremne prepustiti kontrolu oko pitanja od nacionalnog suvereniteta.

Hoffmann je svoju kritiku neofunkcionalizma temeljio u slijedećem: europska integracija mora biti sagledana kao globalni proces a ne samo unutar-nji-regionalni, kako su je percipirali neofunkcionalisti, što se pokazalo ključnim s obzirom na razvoj događaja '70-ih; nacionalne vlade su jako moćan akter u procesu europske integracije; vlade neće biti nadjačane pritiscima elitnih interesnih grupa za integracijom. Smatrao je kako su nacionalne vlade ipak ključni arbitri prilikom donošenja odluka jer posjeduju legalni suverenitet i imaju politički legitimitet kao jedini demokratski izabrani akteri u integracijskom procesu. Prema Hoffmanu, proces europske integracije dešava se isključivo na međuvladinom razinama, odobren od strana uključenih vlada.

Unatoč izazovima, teorija intergovernmentalizma koja se zasniva na tvrdnji kako su države glavni agenti i akteri integracije, nije izgubila na popularnosti. Još uvijek se traži odgovor na pitanje zašto bi države investirale u "posao" koji na kraju rezultira smanjivanjem njihove političke autonomije. Može se izvući zaključak kako je na neki način sam intergovernmentalizam ili državno-centristički pristup istisnuo neofunkcionalizam kao vodeći teorijski okvir interpretacije europskog integracijskog procesa.

### *Kretanje prema federalnoj Europi – nacrt Ustava Europske Unije*

Kako je Europska Unija rasla geografski i u smislu izazova koji su stajali pred njom, rasla je i potreba za temeljnom revizijom ugovora koji bi Uniju učinili transparentnijom, jednostavnijom, demokratičnijom, učinkovitijom te spremnom za jedinstveni nastup u međunarodnim odnosima.

U preambuli Nacrta Ustava stoji kako je nakon pedeset godina to prva izmjena postojećih ugovora Unije. Novi ustav trebao je objediniti sve postojeće nazive i zakone, kao i stupove suradnje, te na taj način ukinuti postojeću strukturu hrama i tri stupa na kojima se bazira od 1993. godine. Zagovornici Europskog ustava tvrdili su da je pitanje Ustava zapravo pitanje same Europske unije, kojim se 'grabi' krupnim koracima prema političkoj uniji građana i država, reformi funkcioniranja glavnih institucija, promjeni identiteta Unije koja će se transformirati u državu, a time i ograničavanju nacionalnog suvereniteta država članica.



Veliku novost trebalo je predstavljati uvođenje funkcije ministra vanjskih poslova koja bi zamijenila postojeće funkcije visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku i povjerenika za vanjske poslove. Ministar bi vodio zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Unije, osiguravajući implementaciju odluka Europskog vijeća i Vijeća ministra te predstavljao EU u međunarodnim organizacijama. Također, imao bi pravo iniciranja vanjske i sigurnosne politike čime bi se ojačao vanjskopolitički identitet Unije.

Jedna od najvažnijih inovacija bila je uvođenje nove procedure glasanja u Vijeću ministara. Naime, Ustavni ugovor ukida komplicirani način raspodjele glasova i predviđa da je od 1. studenoga 2009. godine kvalificirana većina ostvarena kada je zastupljeno 55% država članica na koje otpada najmanje 65% stanovništva Unije.

Uvođenje dvostruke većine prekretnica je u razvoju Europske Unije. S jedne strane, reflektira prirodu EU kao unije država i građana, dok s druge, pak, olakšava donošenje odluka potičući stvaranje većine i smanjujući broj blokirajućih koalicija u Vijeću.<sup>12</sup>

Nakon što su čelnici zemalja EU u listopadu 2004. potpisali Ugovor kojim se definira Ustav Europske Unije, Europski parlament je premoćnom većinom 12. siječnja izglasao nacrt Ustava, kojeg, da bi stupio na snagu, mora ratificirati svih 27 zemalja članica.

Jedan od ključnih elemenata Ugovora o Ustavu je pojednostavljenje strukture Europske Unije na način da jedan tekst, tj. Ugovor o Ustavu, postaje temelj Unije, zamjenjujući današnji kompleksni sistem temeljen na nekoliko ugovora. Drugi važan aspekt Ugovora o Ustavu odnosi se na reviziju institucionalnog okvira. Nadalje, predviđen je i napredak u postizanju područja slobode, sigurnosti i pravde (tj. u suradnji u pravosuđu i unutarnjim poslovima), te u zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, premda se u vanjskoj politici, sigurnosti i obrani zadržavaju međuvladini postupci odlučivanja.<sup>13</sup>

Važno je istaknuti kako je veliki broj država članica odlučio pristupiti ratifikaciji Ustava tek nakon provedenog općeg referenduma, što je dodatno usporilo sam proces stupanja na snagu. Ratifikacija je započela uspješno te su do sredine 2005. godine parlamenti Litve, Mađarske, Slovenije, Italije, Grčke i Slovačke ratificirali Ustav, a na prvom općem referendumu Španjolci su velikom većinom podržali isti, nakon čega su uslijedile parlamentarne ratifikacije u Austriji i Njemačkoj.<sup>14</sup>

12

Widenfeld, W., *Understanding the European Constitution*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2007., str. 78.

13

Brigljević, K., Ugovor o Ustavu za Europu, u: Weidenfeld i Wessels (ur.), *Europa od A do Ž, priručnik za europske integracije*, Zaklada Konrad Adenauer, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb 2005., str. 339.

14

Bugarska i Rumunjska ratificirale su Ustav u okviru ugovora o pristupanju. Parlamenti Litve, Cipra i Malte ratificirali su Ustav u ljeto 2005. godine, Luksemburg putem referenduma u srpnju 2005., a Belgija, Estonija i Finska 2006.

S mnogo nestrpljenja i strahovanja iščekivao se referendum u Francuskoj, zakazan za 29. svibnja 2005. Ispitivanja javnog mnijenja ukazivala su na to da sve više Francuza ima namjeru reći "ne" Europskom ustavu, a kao glavni argumenti istaknuti su gubitak velikog dijela suvereniteta, novo širenje Unije – posebice moguće primanje Turske i Ukrajine u članstvo (u Ustavu se navodi da svaka zemlja, ako zadovoljava osnovne demokratske, pravne i tržišne standarde, te zemljopisno pripada europskom kontinentu, može biti primljena u EU), smanjivanje utjecaja Francuske u europskom bloku, te visoke stope nezaposlenosti.<sup>15</sup>

Uskoro se pokazalo se da su strahovi bili opravdani, jer je Francuska, zemlja pokretač ideje stvaranja Europske Unije, na referendumu održanom 29. svibnja većinom glasova odbacila Europski ustav, šokirajući time čelnike u Bruxellesu. Njen primjer slijedili su i Nizozemci, koji su na referendumu 1. lipnja sa 62% glasova također rekli "ne" Ustavu. Nije se dugo trebala čekati ni odluka Blairove vlade o neraspisivanju referenduma.

### *Reformski ugovor iz Lisabona*

Nakon odbijanja Ustava u dvije zemlje osnivačice, čelnici EU bili su podijeljenih mišljenja o smjeru i brzini daljnje integracije. Dio njih složio se kako predstoji dug vremenski period refleksije prije donošenja planova za budućnost. Austrijanci su za vrijeme predsjedavanja Unijom u prvoj polovici 2006. godine nastojali oživjeti Ustav, međutim, uskoro je postignut prešutni konsenzus kako rješenje ustavne krize treba odgoditi za neko drugo, povoljnije vrijeme.

Ono je nastupilo njemačkim preuzimanjem predsjedavanja Unijom, zahvaljujući ponajprije odlučnom vodstvu i uspješnom pregovaranju njemačke kancelarke Angele Merkel. Nakon lipanjskih pregovora koji su rezultirali oblikovanjem Nacrta reformskog ugovora, portugalsko predsjedništvo otvorilo je 23. srpnja 2007. godine Međuvladinu konferenciju (IGC), (predstavivši dokument na 145 stranica – *Draft Treaty Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*), koja je završila s radom na sastanku Europskog vijeća 18. listopada, kada su učinjeni dodatni ustupci kako bi se došlo do kompromisnog rješenja. Reformski ugovor konačno je potpisan 13. prosinca 2007. na sastanku Europskog vijeća u Lisabonu, a da bi stupio na snagu trebaju ga ratificirati svih 27 zemalja članica.

Novi reformski ugovor Uniju postavlja na potpuno nove i reformirane temelje u smjeru znatnog produbljivanja zajednice na područja pravosuđa, unutarnje i sigurnosne politike. Dogovoreno je i da Unija od 2009. godine umjesto ministra vanjskih poslova dobiva Visokog povjerenika za vanjsku i si-

15

Vidi detaljnije u: Francuska pred referendumom o Ustavu, *Euroscope*, Institut za međunarodne odnose, god. 14., br. 77., travanj 2005.

gurnosnu politiku, a Povelja o temeljnim pravima ugrađena u ugovor nadilazi temeljna prava u većini zemalja članica.

Najveći problem predstavljalo je pitanje načina donošenja odluka u Vijeću ministara. Pregovori su nekoliko puta bili pred kolapsom jer su Poljaci zahtijevali da se prilikom donošenja odluka u Vijeću glasovi raspodjele u skladu sa Sporazumom iz Nice, koji im je iznimno pogodovao. Prema njegovim odredbama, primjerice Njemačka s 82 milijuna stanovnika ima 29 glasova, dok Poljska s upola manje ima 27 glasova u Vijeću. Sustav dvostruke većine nepovoljnije je kreirao raspodjelu glasova – Njemačka bi imala 11,66 % a Poljska samo 5,71 % glasova.

Pronađen je kompromis u obliku odredbe da način glasanja koji je dogovoren Ugovorom iz Nice ostaje na snazi do 1. studenog 2014., od kada se primjenjuje načelo dvostruke većine,<sup>16</sup> s tim da do 31. ožujka 2017. svaka zemlja članica može zahtijevati glasanje prema starom sistemu.

Poljaci su se uz prijašnje ustupke uspjeli izboriti i za aktivaciju kompromisa iz Ioannine, tj. odredbe koja skupini zemalja kojima malo glasova nedostaje do blokirajuće manjine daje pravo da odgode donošenje odluke na rok od nekoliko mjeseci.

Velike promjene su primjetne i u funkcioniranju institucija u smjeru veće demokratičnosti, otvorenosti i transparentnosti. Europska komisija dobiva šire ovlasti, a broj članova se smanjuje; od 2014. godine broj članova Komisije odgovarat će broju od 2/3 zemalja članica, dok će zastupnici biti birani na period od pet godina uz sistem jednake rotacije.

Uz već spomenute, Ugovor je donio i slijedeće novosti:

- Predsjednik Europskog vijeća bira se na dvoipolgodišnji mandat, umjesto dosadašnjeg sustava rotirajućeg šestomjesečnog predsjedništva;<sup>17</sup>
- Europska Unija dobiva pravnu osobnost, iako ne i obilježja države;
- rastu ovlasti Europskog parlamenta;
- ukida se ograničenje broja članica na 27 pa se omogućuje nastavak proširenja;
- glasanje kvalificiranom većinom širi se na pedesetak područja na kojima je danas bila nužna jednoglasnost;
- Europska povelja o temeljnim pravima postaje obvezujuća, osim za Britance i Poljake;

16

Prema sustavu dvostruke većine odluka u Vijeću ministara bit će prihvaćena ukoliko za nju glasuje 55% zemalja članica koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva EU.

17

Do sada je predsjedništvo bilo u nadležnosti pojedine zemlje članice, dok će od sada predsjednik biti vrhunski političar kojeg će na period od 30 mjeseci birati premijeri i nacionalni predsjednici.

## Zaključak

Europski integracijski proces neprestano je pod povećalom teoretičara međunarodnih odnosa, unatoč činjenici da niti jedna teorija koja u opsegu svog djelovanja nastoji odrediti njegove mehanizme i pravilnosti, ne može ponuditi sveobuhvatnu osnovu za predviđanje daljnjeg razvoja.

Analizirajući teorije europskih integracija, upravo s posebnim naglaskom na mogućnost njihove realizacije kroz europski integracijski proces potvrđena je osnovna hipoteza da unatoč nedosljednosti i nepredvidivosti europskog integracijskog procesa, tri teorijska pristupa (federalizam, neofunkcionalizam, intergovernmentalizam) predstavljaju osnovno polazište i konstantu parcijalne deskripcije istog, obuhvaćajući svojim teorijskim premisama i predviđanjima vremenski ograničene faze integracije Europe.

Središnju debatu teorija integracije od sredine '60-ih vode neofunkcionalisti i intergovernmentalisti. Neofunkcionalisti u središte svog proučavanja stavljaju supranacionalne institucije, kao i nacionalne i transnacionalne interesne organizacije, dok intergovernmentalisti ističu položaj nacionalnih izvršnih vlasti. U tom kontekstu bitno je istaknuti kako potenciranjem uloge nacionalnih država kao jedinog aktera intergovernmentalisti istovremeno zanemaruju ulogu interesnih grupa koje mogu utjecati na proces djelujući izvan državnog konteksta, kao i činjenicu da europska integracija nikada nije nazadovala te da u pojedinim segmentima funkcionira neovisno od nacionalnih vlada (npr. uloga Komisije i Suda pravde); dok s druge strane neofunkcionalisti s obzirom na koncept *spillovera* teško objašnjavaju nekonzistentnost u procesu integracije

Koliko je teorija intergovernmentalizma prisutna u europskom integracijskom procesu, vidljivo je kroz svaki neuspjeh realizacije federalističke ideje u obliku odgađanja većinskog načina donošenja odluka, neprihvatanja nacrtu Ustava o EU, čime se EU pokazala kao "međuvladina organizacija" 27 država članica koje kao primarni cilj vide svoje nacionalne interese, zatim neprihvatanja funkcije ministra vanjskih poslova i brojnih drugih odrednica koje EU udaljavaju od početnog sna idejnih tvoraca europske integracije o stvaranju Sjedinjenih Država Europe.

Prihvatanjem Ustava Europska Unija krenula bi u smjeru teorijskih predviđanja federalista o stvaranju nadnacionalne zajednice država s vlastitim identitetom. Novim reformskim ugovorom donekle je zadržan takav smjer kretanja u obliku jačanja uloge Parlamenta i Komisije, funkcije visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku, povećavanja broja područja u kojima se odluke donose većinom glasova. Novi tekst, međutim, ne sadrži termine koji bi Uniju povezivali se federalnom državnim, kao ni odredbe o zastavi, himni ili bilo kakvim simbolima koji bi "ugrožavali" nacionalni identitet država članica. Naprotiv, sadrži mnoge ustupke koji su napravljeni u korist nacionalnih interesa. Naposljetku je ipak optimistično zaključiti kako nakon dugog niza godina bavljenja unutaršnjim pitanjima Reformski ugo-

vor pruža Europskoj Uniji priliku za efikasnije djelovanje u 21. stoljeću u funkciji aktera na globalnoj sceni koji ispoljava usklađenu vanjsku politiku.

### Literatura

- Arah, M., *Europska unija – vizija političkog udruživanja*, Arah Consulting, Zagreb, 1995.
- Brigljević, K., Ugovor o Ustavu za Europu, u: Weidenfeld i Wessels (ur.); *Europa od A do Ž, priručnik za europske integracije*, Zaklada Konrad Adenauer, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, 2005.
- Haas, E., *The Uniting Europe: Political Social and Economic Forces*, Stanford Ca, 1958.
- Haas, E., *Beyond the National State, Functionalism and International Organizations*, Stanford, 1964.
- Hoffmann, S., The European Process at Atlantic Crosspurposes, *Journal of Common Market Studies* 3, 1964.
- King, P., *Federalism and Federation*, Croom Helm, London, 1982.
- Posavec, Z., Dileme oko Europskog ustava, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2005*, Zagreb, 2006.
- Radulović, N., Što donosi prvi Ustav Europske Unije, *Međunarodne studije*, vol. 4, br. 1/2004.
- Rosamond, B., *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillian, New York, 2000.
- Vukadinović, R., EU nakon odbijanja Ustava, *Le monde diplomatique*, Masmedia, godina II, broj 7., srpanj 2005.
- Vukadinović, R., *Teorije međunarodnih odnosa*, Politička kultura, Zagreb, 2006.
- Wallace, H., Wallace, W., Polack, M. A., *Policy Making in the European Union*, Oxford 2005.
- Weidenfeld i Wessels (ur.), *Europa od A do Ž, priručnik za europske integracije*, Zaklada Konrad Adenauer, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, 2005.
- Weigall, D., Stirk, P. (eds.), *The Origins and Development of the European Community*, Leicester University Press, Leicester, 1992., str. 11-15.

---

*Summary*

---

**Theoretical aspects of European integration process heading to Lisbon Treaty**

To understand the European integration process, apart from understanding the history and following current developments, it is crucial to connect events, detect regularities and predict future directions of development. All mentioned defines the subject of this article by theories of integration as means of analyzing and illuminating the integral lines of European integration.

Following three theoretical approaches or conceptions are constant in the process: federalism, intergovernmentalism and neofunctionalism. Their outcomes and predictions can be applied to particular aspects of integration, starting from establishment of the Council of Europe as the first intergovernmental European organization after the Second World war, strengthening the role of institutions, transferring the competences, reforms processes fulfilled in the period between the adoption of the Single European Act and the Summit in Nice, and finally dilemmas surrounding the EU Constitution and signing of Lisbon Treaty, which will present significant test for further directions and dynamics of European integration

*Key words:* European integration, theoretical approaches, federalism, intergovernmentalism, neofunctionalism