

Др Драган Батављевић

Правни факултет Универзитет у Крагујевцу

УДК: 342.24 (4-672ЕУ)

Примљено: 12. 04. 2010.

Изворни научни чланак

ФЕДЕРАЛНА ПЕРСПЕКТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Евројска унија на почетку XXI века има велике изазове. Кроз процес евројских интеграција представља се појављивање "евројске комуникабилности" федерализма, одг. образовања "Евројске федерације". Зато аутор у раду разматра битна појављивања евројског федерализма, која су и данас, на почетку XXI века, веома актуелна. Указује се да федерализам има значајну улогу у евројској изградњи и интеграцији, као политичком покретању без пресека. До сада је познато неколико модела федерализма, али даља евројска изградња и интеграција захтевају иновацију, па се зато она не може уклопити у већ постојеће или унапред одређене моделе, него је неопходно извршити синтезу између јединства и различитости, па се последњих година врши "интензивно трагање за новим евројским федерализмом", односно дебатује о будућности ЕУ.

Федерализам представља одговарајућу противтежу глобализацији и најодеснији је облик друштвене организације, који би окупио Европљане у Унији, гарантовао националне, регионалне и локалне особености и неопходну међузависност и афирмацију евројског идентитета. Моћиви евројских интеграција и стварања "Евројске федерације" су мир, демократија, идеализам, припадност једној вредносној заједници, раст економског стандарда, већи утицај у спољној и безбедносној политици, ефикасније решавање проблема који превазилазе границе и јачање пријатељства и међусуседских односа. Циљеви су стварање савезне државе, односно "Сједињених Држава Европе", уз поштовање принципа суверенитетности. У дискусији о будућем развоју Европе често су супротивљављене јасно дефинисане позиције: Модела "Евројске Савезне Државе", Конкурентског модела "Евројског Савеза Држава", Модела "Европе региона" и Модела "Диференциране интеграције".

Кључне речи: Евројска унија, евројски федерализам, сујсидијаријетет, евројске интеграције, евројска федерација

1. Историјско - политичка размишљања о европској федерацији

Историчар Jean-Baptiste Duroselle¹ најавио је уздржавања у погледу оних теорија, по којима заиста постоје континуитет и кохерентност који доводе до тога, да је "Европа, као таква, много старија него њени народи", а њено јединство је "идеал, који њене најбоље главе потврђују већ хиљаду година". Управо ове исказе је користио Denis de Rougemont у уводу свог дела, "28 Siècles d' Europe", а Duroselle је, касније, потпуно прихватио тезе Denis de Rougemont-а. Из тог разлога је важно, да се знају историја и њени односи. Историја нам омогућава да разумемо, да "идентитет" групе народа, или једног народа, или чак само једног дела тог народа, заиста постоји и да је, пре свега, резултат дугог историјског наследства, како на индивидуалном, тако и на колективном нивоу.

Saint-Simon, који је важио као права претеча институционализованих тенденција у XX веку, је писао: "Свака скупштина народа захтева заједничке институције, као и свако окупљање више особа; неопходна је организација, јер, иначе, важи право јачег. Зато је неопходна принудна сила, која међусобно усаглашава различита кретања и чини да интереси постану заједнички и прихваћеним обавезама даје трајност"². Сви интереси, који су заједнички европском друштву, односе се на науку, уметност, законодавство, трговину, управу и индустрију.

Целокупно наше истраживање, посвећено довршавању европских интеграција и стварању једне европске федерације, мора да буде брижљиво, тј. опсежно обрађено, са неопходном продорношћу и потпуним удубљивањем, предавањем тој ствари и са свом прецизношћу у појединостима. Зато се никада не сме губити из вида целина научног истраживања. Наше једино оружје у борби за Европу остаје убеђење да је истина, а не спољашња сила, највећи мотор и снага у стварању будуће федерације.

¹ J. B. Duroselle, *L'idee de l'Europe dans l'histoire*, 1965.

² Цитат према: J. Delors, *Vorwort zu de Rougemont*, 28 Siècles d'Europe (FN 4).

То што се никоме раније није посрећило, они снови стари стотине година, планови и идеали -постали су стварност, захваљујући јакој вољи огромног броја људи у једном конкретном делању. То је оснивање прве Европске Заједнице. Њено проглашавање, извршено 09. маја. 1950. од стране Roberta Schuman-а, било је израз "велике жеље" за уједињењем народа, а не за уједињењем држава у једну "Европску федерацију, *неопходну за очување мира*", као што је то рекао Jean Monnet. Он је тада нагласио да би најважнија реч у овој изјави била реч "мир". Зар то није данас актуелније но икада пре и услов за будућност Европе?

2. Визије европске федерације

По схватању бројних заступника европске интеграције, неопходно је јачање динамике федеративног језгра. Пројекат писаног Устава Европе је рађен на бази планова Шарла де Гола, Спинелија, Европског парламента и чланка "Устав за Европску унију", који је објављен 28. октобра 2000. године. Суштина федералистичког метода се развија на постојећим елементима и постојећем искуству, а један од основних, фундаменталних принципа федерализма јесте допринос расту заједничких моћи. Федерализам је, по замисли његових промотера и идеолога, требало да очува идентитет држава чланица, региона и локалних заједница, уз истовремено боље и ефикасније функционисање Европске уније. Он је требало да допринесе остварењу најважнијег циља Уније, а то је гарантовање мира, просперитета и независности државама чланицама, као и да дâ свој допринос развоју и безбедности на регионалном и светском плану³.

Међутим, допринос Уније је у супротности са њеним политичким утицајем, јер је њен финансијски и економски допринос, знатно већи од њеног политичког утицаја, а то је последица подељености и нејединствености. То се посебно види ако се упореде дипломатске мисије САД-а и држава чланица Европске уније. Наиме, 15.000 америчких дипломата распоређених у 300 мисија, према 40.000 дипломата распоређених у 1.500 мисија, има знатно већи утицај, без обзира на очигледно много мањи број службеника и расположива средства.

³ Када је реч о улози Европске уније на светском плану, треба рећи да она добија на важности у бројним питањима. Тако је Унија најважнији финансијер Уједињених нација, којима обезбеђује 36% редовног буџета и 54% укупне светске помоћи развоју.

Због свега тога, Европска унија тражи нов модел, који би јој омогућио бољу поделу власти и расподелу одговорности између својих институција. Такође, Европска унија тражи нов модел поделе власти између европског, националног, регионалног и локалног нивоа, а то све у циљу остварења веће ефикасности и вишег нивоа демократије у институцијама саме Уније.

Када је реч о визији будуће Европе, онда треба рећи да се она односи, пре свега, на аспект безбедности и одбране, у правом смислу те речи. То би значило јачање Европске Уније, првенствено на принципима демократије и међусобног поверења, тј. на политичком аспекту безбедности. Сада је могуће, да се замисли политичка гаранција безбедности на различитим равнима. Ова визија једне *"тоталне Заједнице"*, могла би да буде остварена до краја ове деценије, на самом почетку 21. века. Циљ њених институција би био потпуна заштита националне и регионалне индивидуалности, као и стварање моћне централне власти са председником директно изабраним од стране свих Европљана.

3. Европска федерација – потпуно нова варијанта федералног модела

У циљу обезбеђивања веће репрезентативности, демократичности и ефикасности европских институција, крајем другог миленијума, прецизније у последњој деценији XX века, преовладало је схватање да Европска унија мора да усвоји Основну повељу или Устав. Ова Повеља или Устав би дефинисали њене циљеве и основне принципе и установили поделу власти и одговорности, нарочито између националних власти и европских институција. Наравно, овај најважнији европски документ би морао да буде језгровит и јасан, а у њега би требало да буде укључено само оно што је суштинско и фундаментално.

Такође, тај документ би требало да садржи основне принципе демократије и слободе и да забрани сваку дискриминацију везану за било који основ: пол, религију, старосну доб, сексуалну оријентацију, етничко порекло, хендикепе, уверења и слично. Наравно, ту би била регулисана и питања азила, имиграције и протеривања, као питања која се налазе у врху приоритета европске политичке јавности и зато чине план европског модела друштва, пружајући могућност очувања европског идентитета и примене принципа супсидијарности. То значи да, као што смо већ навели, држави или унији не треба додељивати оне задатке и послове, који би се боље могли обавити на

нивоу региона или локалне заједнице. И обрнуто, Унији, држави или региону је неопходно поверити оне делатности које они једино могу или их боље врше. Управо тај принцип чини фундамент, тј. основу сваке федералне заједнице.

4. Фишеров пледоаје за финалитет европске интеграције

По мишљењу Јошке Фишера, "Европска федерација представља феникс из пепела. Она је сада само, реч". Овим кратким цитатом, бивши немачки министар спољних послова је у Француској запалио ватру у владиној већини. Наиме, појам федерације у говору Језефа "Јошке" Фишера (Joseph Martin "Joschka" Fischer) од 12. маја 2000. године, у Француској је изазвао веома бурну реакцију. Међутим, тешко да се у неком другом тренутку у претходним годинама могло тако јасно препознати ко у Француској размишља о будућности Европе и њеној федералној варијанти.

Дебату о Европској федерацији, отворио је бивши министар спољних послова Немачке, Јошка Фишер, у свом говору одржаном 12. маја 2000. године, на Хумболт Универзитету у Берлину. Наслов његовог говора је био : "Од Савеза држава до Федерације – размишљања о финалитету европске интеграције"⁴ и у овом излагању он је поновио погледе које су изнели Карл Ламерс и Волфганг Шојбле, који су предложили стварање "чврстог језгра" Европске уније. Такође, Јошка Фишер је у свом говору одржавао и заступао ставове бившег председника Савезне Републике Немачке, Јоханеса Рауа, изнете у чланку "Федерални устав за Европу"⁵. У француском листу "Монд" објављено је интересно схватање бившег британског премијера Тонија Блера, по коме би највиши европски акт (кога неки зову Устав, а други Повеља) "био врста повеље о надлежностима, која прецизира шта се ради на европском нивоу, а шта на нивоу државе"⁶. Ова би Повеља била политички, а не и правни документ и она би представљала повељу уједињене и чврсте Европе. Међутим, по мишљењу некадашњег британског премијера, таква Европа би била "суперсила, а не супердржава" и он је апеловао на Европу нација, која би била "слободна, независна и суверена". Ту визију су подједнако подржавали и бивши председници Савезне Републике Немачке и Француске – Јоханес Рау и Жак Ширак, као и Ђулијано Амато и Јошка Фишер.

⁴ Говор је, између осталог, одштампан у: "Integration 312000", стр. 149-156.

⁵ J. Rau, *Le Monde*, 4. новембар 1999.

⁶ *Ibid.*

Када је реч о предлозима Јоханеса Рауа, с обзиром да Унија, још увек, нема институције које би јој омогућиле да наступа једногласно, треба рећи да он истицао да би "европски грађани били захвални својим земљама, уколико би се усвојио језгровит и разумљив Устав, који би објаснио циљеве и структуру Европске федерације". То значи да се питање европског федерализма поново почело постављати, али да није пожељно да федерални европски устав имитира амерички, немачки или швајцарски устав. Наиме, циљ федералног европског система и јесте у томе, да омогући државама чланицама да, заједничким напорима, пронађу капацитете и могућности за обављање оних активности, за које више нису у стању и за које нису способне да их самостално обављају. Управо због тога, федерални систем и покушава да изврши расподелу моћи, а не да је концентрише.

Наведено мишљење бившег председника Савезне Републике Немачке, Јоханеса Рауа, да "већ поседујемо камене темељце Европске федерације националних држава" и да "све што је потребно, јесте да их комплетирамо, спојимо и подигнемо грађевину" давало је полет заговорницима европског федерализма да истрају у својим настојањима. Та структура би имала свој легитимитет у двоструком представљању грађана у Европском парламенту и држава чланица у оквиру Дома држава (који потиче из Савета министара). У оквиру овог Дома, свака држава би имала "свој глас, независно од њене величине или броја становника" (као у америчком Сенату или швајцарском Савету држава)⁷.

Представе, односно визије садржане у Фишеровом говору, су пледоаје за финалитет европске интеграције кроз "уставни уговор" о "европској федерацији". Полазна тачка Фишерових размишљања је његово убеђење да би политичка интеграција морала да се угради као последња цигла у зграду европске интеграције⁸. Оба процеса (проширивање и продубљивање) – морала би да се организују паралелно, а Немачка и Француска би, у томе, имале посебну одговорност⁹. Фишеров "сасвим једноставан одговор" је гласио: "Прелаз са Савеза држава Уније, ка пуној

⁷ Међутим, овде треба имати у виду да су наведене идеје председника Рауа, ограничене на законодавну власт Европске федерације, али игноришу питања Европске владе.

⁸ Упореди, на пример, следеће прилоге, чији су аутори Peter-Christian Müller-Graff, Heinrich Schneider и Beate Kohler-Koch у: "Integration 3/2000" или Heinrich Schneider, у: "Von Berlin über Nizza - zur Europäischen Föderation" у Jahrbuch des Föderalismus, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), 2001, 409-428.

⁹ R. Hrbek, "Europäische Föderation" als Leitbild für die EU?, у: Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus – Forschung, Tübingen, Band 24, 1. Auflage 2003, 181 – 182.

парламентаризацији у Европску федерацију ... а то, не значи ништа мање од једног европског парламента и једне такве владе, који, уствари, чине законодавну и извршну власт у оквиру федерације. Ова федерација се заснива на уставном уговору."

Имајући овакав однос присталица и противника идеје Европске федерације, треба рећи да је бивши француски председник, Жак Ширак, дао подршку европском пројекту у свом обраћању Бундестагу, 27. јуна 2000. године у Берлину, али без директног помињања термина "Европска федерација". Наиме, он је истакао да међу Европљанима, нарочито међу младима, јача осећај заједничке припадности, европског идентитета и жеље да живе заједно у једној солидарној заједници. Отуда је он позвао све присутне на реформисање институција и велике подухвате, као што су европска одбрана и зближавање европских грађана.

Према даљем схватању бившег министра иностраних послова СР Немачке, "прецизна расподела компетенција између федерације и националних држава у оквиру уставног уговора, требало би федерацији да остави *домене суштинској суверенитету* и само оне проблеме који захтевају непосредну пажњу на европском нивоу, док би остали домени и даље били у компетенцији националних држава. Уређена и делотворна Европска федерација постаће *још једносуверена*, иако сачињена од признатих националних држава".

Фишер сасвим прецизно изјављује шта он подразумева под "гравитационим центром". Наиме, група држава ће, како он сматра, "склопити нови европски основни уговор, нуклеус устава федерације. На основу овог основног уговора, она би (једна оваква група држава) себи дала властите институције..." Главни задатак "гравитационог центра", био би, "да он буде авангарда, локомотива за завршетак политичке интеграције". Нова организација би морала "да већ обухвати све елементе будуће федерације". Последњи корак би тада био завршетак интеграције у једној Европској федерацији. Појачана сарадња између појединих влада захтевала би корак "ка уставном уговору, тј. свесном политичком акту о новом оснивању Европе"¹⁰. Значи, рођена је идеја стварања "гравитационог центра", који би био авангардна група, па отуда треба направити, тј. закључити "нови фундаментални европски уговор" између држава које чине тај "гравитациони центар". Такав уговор би био језгро будућег Устава Федерације, која би, на основу њега, као фундаменталног, имала своје сопствене

¹⁰ *Ibid*, 182 – 183.

институције: владу, парламент и председника (влада би била у центру Уније и наступала би једногласно у име чланица, парламент би био знатно оснажен и ојачан новим овлашћењима, а председник би био изабран непосредно од стране грађана).

За Фишера је било најважније да се одржи отворен приступ свим чланицама Уније, па је, у том смислу, он био ближи концепту "федерације националних држава", којом је Жак Делор био веома наклоњен. Међутим, Фишер је умеренији када говори о "федерацији држава и грађана", јер европску историју не чине само националне државе. Овде треба имати у виду и чињеницу да и све чланице Европске уније нису националне државе, па би се зато, најбоље било придржавати идеје о Федерацији европских држава или Федерације европских народа и грађана. Посматрано са те тачке гледишта, могли бисмо да се, оправдано, запитамо о природи швајцарске, белгијске или шпанске државе.

Коначни резултат оваквог процеса био би настанак "европске савезне државе", по узору на "Сједињене државе Европе". Међутим, пошто је једнократни уставни скок није догодио, истраживачи и теоретичари федерализма су, у међувремену, пошли од постепене федерализације. Наиме, и принцип супсидијарности (утемељен у ЕЗ-Уговору¹¹ и све већа примена већинског одлучивања у савету, као и јачање Европског парламента, захваљујући поступку саодлучивања, подвлаче јачање **федерализације Европске уније**.

5. Француски начелни ставови у односу на федералну перспективу

Француски начелни ставови су могли да се сасвим јасно прочитају из директне, односно индиректне реакције на Фишеров говор. "Владајућа доктрина" у Француској јасно одбија Фишерову визију и преферира сасвим другачији модел за будућу европску "*res publica*"¹².

У француској дебати о будућој Европи, главна пажња се посвећивала централном симболу идентитета: суверенитету националне државе¹³. У основи тога

¹¹ Члан 5. Уговора о Европској заједници.

¹² О великом броју радова о федерализму у Француској, информисе веома детаљно Н. Marhold: *Föderale Strukturen für Europa?* - Aktuelle Beiträge zur Debatte, у: Frankreich, Occasional Papers Nr. 23 des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Oktober 2000.

¹³ Н. Marhold, *Die Frage nach Sinn und Gestalt*, Anmerkungen zu einer neuen Europadebatte: Französische und deutsche Visionen, у: Europäische Zeitung, September 2000, 3.

лежи схватање нације (државе и државног суверенитета), које се, у основи, разликује од немачког схватања. Док у Немачкој важи представа о нацији као етничкој заједници, као народу, у Француској влада представа о повезаности грађана око идеје о политичкој заједници, тј. овде важи нација као заједница грађана, као државно-грађанска, а не етничка нација.

"...Немцима пада двоструко лакше, него Французима, да створе визију о Европској федерацији, у којој државе, додуше, не нестају, али више не располажу потпуним суверенитетом"¹⁴. Док се федерализам у Немачкој оцењује позитивно, јер су се са њим, упркос перманентној потреби за реформама, направила добра искуства, многи у Француској виде федерализам као институцију за одузимање моћи политички направљених нација, а тиме, и као "високоиздајничку" паролу¹⁵. Француска види будућност Европске Уније као Федерације националних држава или "Etats-Souverains"¹⁶.

Фишеров говор је, свакако, пао на већ вишеструко култивисано тле. Ако се прати ранија упоредна студија о прилагођавању територијалних институција децентрализованог Европског Уније, може се, ипак, правити разлика између фазе која се карактерише стратегијама конфронтације између централних држава и региона у осамдесетим годинама и фазе која се више карактерише "кооперативним стратегијама" у деведесетим годинама.

Уставна дебата, вођена после говора Јошке Фишера одржаног у Берлину, јасно је показала да појам "федерација" има више значења. Дискусија о овом појму, дакле уставна дебата, има важну функцију у оквиру интеграционог процеса. Тезе о којима је говорио Фишер или боље речено његове визије, имају, без сумње, важну функцију катализатора, тако што су оне покренуле начелну дебату која, сигурно, није трајала само до конференције влада, одржане 2004. године.

6. Принцип супсидијаритета и његов значај за уставни развој Европске Уније

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Према, R. Hrbek, "Europäische Föderation" als Leitbild für die EU?, у: Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus – Forschung, Tübingen, Band 24, 1. Auflage 2003, 184.

¹⁶ Уп. J. L. Quermonne, *Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen*, у: Integration 21/2000, 81-88.

Принцип супсидијаритета је у формулацији Уговора из Маастрихта преузет, у неизмењеном облику, из Уговора из Амстердама и тиме није потврдио стандард образложења компетенција, већ стандард извршења компетенција¹⁷. Карактеристично за Европску Унију је неопходност заједничког дејства више равни. Други заговарају "федералну трансформацију" досадашње испреплетаности компетенција Европске Уније и предлажу трансформацију, која се оријентише ка принципу супсидијаритета¹⁸.

Тако су, на пример, немачке државе чланице, на учвршћивање једне посебне клаузуле у Уговору о Европској Унији, првобитно полагале веома велике наде. *Принцип супсидијаритета* је требало да их заштити од далекосежног померања компетенција на европску раван.

Супсидијаритет је за многе људе "растегљив" концепт, који се може различито тумачити. Овај принцип, још никада, није био лајтмотив Комисије и Европског Парламента, што је, такође, било разумљиво у ранијим стадијумима европског развоја, када је у њеном интересу лежало то да се докаже да Европа остварује добар учинак и да европска интеграција има позитивну и практичну сврху¹⁹.

При сваком даљем интеграционом кораку треба, пре свега, водити рачуна о очувању националног идентитета, што је у једној "Европи јединства у мноштву" - системски логично. Инструменти за ово су принципи ограничених појединачних овлашћења, сразмерност и нарочито супсидијарност.

Унија треба да се, начелно, сконцентрише на овакве задатке који не могу у довољној мери да се испуне на равни појединачних држава. Она мора да добије неопходна овлашћења за области задатака, за које она може да понуди вишу европску вредност.

Принцип супсидијаритета не гарантује само блискост грађанима при извршењу компетенција које не припадају искључиво Европској Унији. Он има начелни значај као структурни принцип Европске Уније, који је меродаван за пренос даљих компетенција.

а) Страх од губитка суверенитета

¹⁷ R. Hrbek, *Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Bedeutung und Wirkung nach dem Vertrag von Amsterdam*, Jahrbuch des Föderalismus 2002, EZFF (Hg), Tübingen, 530.

¹⁸ Уп. Т. Fischer, N. Schley, *Europa föderal organisieren - ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union*, Bonn, 1999, 141.

¹⁹ P. Mandelson, *Subsidiarität Leben – Europäische Integration und nationale Souveränität*, у: Europa hat Zukunft – Der Weg ins 21. Jahrhundert, Verlag für internationale Politik GMBH, Bonn, 1998, 44.

Европско уједињење се често дефинише негативно као "губитак суверенитета" појединачних националних држава. Идеја Европе захтева делове тог суверенитета за себе. Шта чини Европа са њим? У чему се састоји европски, дакле наднационални и транснационални суверенитет? Зар се неће преношењем суверенитета на Европу управо направити нездрави затегнути лук, који би дискредитовао идеју Европе?

Негативних примера има много. Ту треба да се посматра само "непробојно шипражје" европског уређења субвенција, аграра или трговине. Ови су, као сунђер, у себе упили национална права на суверенитет и, у сваком случају, активирали протест, када суверене одлуке из Брисела гурају у страну националне жеље. Становништву не може да се саопшти, да Европа треба да одлучи о томе, које површине треба да се умртве и да се помоћу четкице офарбају у плаво.

б) Принцип супсидијарности и очување националног идентитета

Национални парламенти, на напред наведен начин, активно доприносе добром функционисању Уније, и то тако, што добијају информације од институција Уније и примају предлоге законских аката Уније, у складу са Протоколом о улози националних парламената у Европској унији. Они учествују у поступку ревизије уговора, добијају обавештења о захтевима за прикључење Унији, учествују у међупарламентарној сарадњи која се остварује између националних парламената и са Европским парламентом. Све то доприноси бољем поштовању принципа супсидијарности, у складу са процедурама предвиђеним Протоколом о примени принципа супсидијарности и пропорционалности. Наравно, све ово ће допринети и остварењу одредбе Лисабонског уговора, која гарантује поштовање једнакости држава чланица од стране Европске уније пред уговорима, као и њихов национални идентитет²⁰, независно од њиховог политичког и уставног уређења, укључујући и локалну и регионалну аутономију. То је веома битно нагласити, пре свега да Унија поштује суштинске функције држава, нарочито оне које имају за циљ очување њиховог територијалног

²⁰ Уопште посматрано, снага националних идентитета указује на чињеницу да она није у вези са подршком интеграцији Европској унији, па стога, приврженост држави може бити у позитивном или негативном односу са подршком Европској унији, зависно од тога да ли се европска интеграција схвата, као нешто што слаби или јача национални идентитет у земљи (О овоме видети шире: D. Medrano, J. P. Gutierrez, *Nested Identities: National and European Identity in Spain*, *Ethnic and Racial Studies*, 2001, 758-778). Међутим, постоји све више доказа у свакој држави да, што је јачи осећај националног идентитета појединца, европска интеграција представља претњу његовом националном идентитету и, као резултат тога, слабије ће подржавати европску интеграцију.

интегритета, одржавање јавног реда и очување националне безбедности (посебно, национална безбедност остаје у искључивој надлежности сваке државе чланице). Управо због тога је раније постојала резервисаност појединих, нарочито мањих држава, према чланству у Европској унији и њихов страх од уласка у њу, због евентуалног губитка свог националног идентитета и територијалног интегритета.

Принцип супсидијарности одговара општем опредељењу, које је веома блиско идеји федерализма, а по коме сваки ниво заједнице треба да обавља само оне задатке и да располаже само оним надлежностима које је у стању да обавља. То се односи на централни, државни, регионални и локални ниво добро уређене политичке заједнице. Концепт супсидијарности је један од најчешће спомињаних појмова у расправи која је претходила потписивању Уговора о Европској унији, али су његови историјски основи, ипак, далеко дубљи и да се, како је то говорио председника Комисије, Жак Делор, ово начело може открити у европској политичкој мисли и пракси, већ од ХВИ века и то, на пример, код Алтузијуса, који је предлагао успостављање равнотеже власти између локалне самоуправе и универзалних захтева модерне државе²¹. Отуда је и Thomas O. Hueglin, заступао становиште да средњовековни корени представљају концепт супсидијарности, који је постао погодан за организацију и настанак после-националне Европске уније²². Аутори који се баве изучавањем принципа супсидијарности, као историјски пример позивања на то начело наводе да се оно јавља и у немачкој правној традицији, у том смислу да савезна власт има супсидијарну функцију у односу на власт коју обављају земље (Länder), што је регулисано и самим немачким Уставом²³.

У Уговору о Европској унији, као и касније прихваћеном Концепту примене принципа супсидијарности (децембра 1992. године), указује се на "строга нецентралистички карактер Заједнице са ограниченим и изведеним надлежностима". То је, управо, у складу са основним опредељењем овог Уговора да се одлуке доносе "што је могуће ближе грађанима". Очигледно је да су претходних година постојале бројне недоумице и оправдан страх од централизације Европске заједнице по угледу на постојеће федерације. Те бојазни су дошле посебног изражаја крајем 1992. године. Међу теоретичарима, Nisholas Emiliou, сматра да је "супсидијарност неодвојива од

²¹ J. Althusius, *Politica Methodice Digesta*, Треће издање, 1614. година.

²² O. T. Hueglin, *Federalism, Subsidiarity and the European Tradition*, Излагање на Другој светској конференцији "Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union", Bruxelles, 1994.

²³ О овоме, такође видети: H. Stadler, *Subsidiaritätsprinzip and Föderalismus*, Freiburg, 1951.

федерализма", јер он у овом начелу види критеријум расподеле надлежности између више нивоа политичке власти, док Constatinesco истиче да је "супсидијарност израз политичке културе федералних држава". Слично гледиште заступа и Jacques Santer, који каже да се "федерализам може схватити као пирамида, а пирамида је добра само ако има широку основицу, тј. уколико се органима који леже у темељима остави да раде све оно што могу да раде..." И Hackett даје своје објашњење по овом питању, указујући да "ако је федерализам систем кога означава уговор између политичких јединица, које предају свој појединачни суверенитет средишњој власти, али задржавају ограничена резидуална овлашћења, тада супсидијаритет промењује федерално начело, како би се, што је могуће више власти, оставило субјединицама".

У складу са принципом подељене надлежности, а пре свега, са принципом супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија интервенише "само и у мери у којој циљеви разматране акције не би могли бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица, како на централном, тако и на регионалном и локалном нивоу". Институције Уније примењују принцип супсидијарности у складу са Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности. О поштовању овог принципа старају се национални парламенти, у складу са процедуром предвиђеном овим Протоколом. Наравно, садржај и облик акција Уније, сагласно принципу пропорционалности, не смеју прећи оквири неопходне за постизање циљева из Уговора. Жак Делор је супсидијарност одређивао "као трајну противтежу природној тенденцији гомилања моћи у центру"²⁴. Међутим, када је реч о овој проблематици, треба имати у виду правну сигурност у погледу расподеле надлежности, пре свега због еволутивног карактера начела супсидијарности, јер оно што је у надлежности држава чланица данас, може, већ сутра, да доспе, одлуком Суда, у надлежност Уније. Због тога је проблематика вертикалне расподеле надлежности између Европске уније и њених држава чланица, до данас остала нерешен проблем. Чини се, ипак, неспорним да се у оквирима Европске уније примењују извесна начела, која се без размишљања могу назвати федералним.

в) Европски устав као допринос образовању европског идентитета

²⁴ Говор Жака Делора (Jacques Delors) у Европском парламенту, 1990. године.

Против конституционалних реформи се изриче аргумент, да нема колективног европског идентитета, па зато не може ни да има устава. "Без народа нема устава" - гласи девиза. Овај аргумент почива на погрешној премиси, да национални и европски идентитети морају да буде једнако структурирани. Али, то није тако, и не треба тако ни да буде. За једну европску уставну државу, грађани, ни у ком случају, не морају да предају њихов национални идентитет. Они су, пре свега, грађани држава чланица, а тек затим грађани Уније. Они мора да стекну додатни европски идентитет. Управо тако, то види скоро половина грађана у Европској Унији, већ годинама. Као "национално и европски" и као "европски и национално" се осећало 55% испитаника у 1992. години и 48% у 1999. години.

Сваки држављанин земље чланице, постаће држављанин Уније. Треба напоменути и објаснити читаоцима, да **европско држављанство (или право грађанства Уније)** представља, уствари, допуну националног држављанства, односно подразумева додатна права, као што су:

- право на слободно кретање и живот на територији Уније;
- право гласа на изборима за Европски парламент и локалне изборе;
- дипломатску и конзуларну заштиту у трећим земљама;
- право на жалбу Европском парламенту;
- право на пријаву Европском омбудсману.

Још 1990. године, на састанку Европског савета у Риму, шефови влада Европске уније, постигли су договор о томе да Уговор о Европској унији, треба да установи грађанство Европске уније. Управо се у другом делу овог Уговора дефинише "грађанство Уније" на следећи начин:

- Грађани Европске уније су држављани држава чланица ЕУ ("Грађанство Уније ће допуњавати, а не заменити национално држављанство");
- Грађани Европске уније имају право да се настане било где у ЕУ;
- Грађани Европске уније имају право да гласају или буду кандидовани на локалним изборима и изборима за Европски Парламент било где да су настањени у ЕУ;
- Грађани Европске уније у трећим земљама имају право на конзуларну заштиту од амбасаде било које од држава чланица ЕУ;
- Грађани Европске уније имају право петиције Европском парламенту, право да се жале омбудсману ЕУ, као и да пишу било којој институцији ЕУ на било ком од званичних језика Европске уније.

Међутим, евроскептици се прибојавају губитка прерогатива својих државности. Наиме, када су у питању противници Европског устава, различите политичке струје имају своју логику. Тако, крајња десница и суверенисти, сматрају да ће, овим, највишим правним актом Европске Уније, само изгубити у погледу своје државности. Комунисти су, такође, против, али је њихов разлог различит од претходних (они сматрају да ће се радници, за своја социјална права, теже изборити на европском, него на националном нивоу)²⁵. По земљама, поред Француза и Чеха, евроскептични су, и Пољаци, и Британци.

Треба нагласити да европско држављанство не замењује национално држављанство, тј. право грађанства Европске Уније (држављанство Уније) није држављанство у оном смислу, у коме класична теорија државе и права схвата ову значајну институцију. Уједињеној Европи сада предстоји да кроз националне кампање стигне од економске, до политичке заједнице. Међутим, овде треба нагласити да "европски политички народ" не постоји, јер је и сам Уговор о Европској унији ту веома јасан, с обзиром да грађанство као политичка и правна категорија остаје у домену државе чланице²⁶. То само доказује да наведеним Уговором није решено питање "европског грађанства". Европски парламент је 1989. године усвојио Декларацију о основним правима и слободама, према којој је "грађанин Заједнице, у смислу ове Декларације, свако ко поседује држављанство државе чланице"²⁷. С тога се може рећи да је, управо, Европски парламент, као директно представничко тело грађана Европске уније²⁸, најдаље отишао у иницијативи за европско грађанство, изгласавајући Декларацију по којој су грађани Европске уније, у ствари, грађани држава чланица на основу њиховог права држављанства.

Резиме

Процеси федерализације, регионализације и децентрализације у државама чланицама ЕУ, као и међу кандидатима за приступ, последњих година су, очигледно,

²⁵ У Француској је основан и покрет против Устава Европе.

²⁶ Нова права грађанства Европске уније су условљена држављанством, које је искључиво право сваке државе чланице.

²⁷ Декларација о основним правима и слободама, члан 25. тачка 3.

²⁸ За разлику од Европског парламента, као представничког тела грађана ЕУ, међудржавни органи ЕУ, су Европски савет и Савет.

добили на динамици. "Федерализам" је, за многе политичаре, већ одавно био "Dirty word" (прљава реч), и то не само у Великој Британији. Када је председник Комисије, Jacques Delors, 1990. године, изјавио да федерална изградња Европске Заједнице није била замисао из прошлости, већ идеја са будућношћу, од тада је прошло већ 15 година.

Федерална перспектива значи да Европска Унија треба да се формира на одговарајући начин, као "систем за решавање проблема", тј. да се пронађе институционални аранжман – "System of government", који би омогућио доношење ефикасних и, истовремено, демократски легитимних одлука. Heinrich Schneider је, опет, поставио питање да ли федерализам може и треба да постане одређујући принцип Европске Уније.

Дебата о федералној перспективи Европске Уније не решава редовно контроверзе, јер, по правилу, учесници дискусије за основу њихових аргументација узимају одређено схватање федерализма и федералне структуре. Тако се, на пример, у Француској "федерализам пореди са федералном структуром држава америчког модела"²⁹. Давно пре актуелне дебате, било је много противљења шематским и доктринарним поједностављењима, која долазе до изражаја у једноставном поређењу "савезне државе" и "савеза држава".

Dragan Bataveljić

PERSPECTIVE ON THE EUROPEAN UNION FEDERALISM

Summary

At the beginning of the 21st century, the European Union is facing great challenges. The process of European integration entails the question of "European compatibility" of federalism and the implementation of a "European federation", respectively. Consequently, the author of the present paper discuss crucial issues of European federalism which today, at the beginning of the 21st century, are still most topical. It appears that federalism plays an important role in the European enlargement and integration, as a political undertaking lacking precedents. Up to now, several models of federalism are known, however, further European enlargement and integration require innovation, so it cannot simply be adapted to already existing models or to those which have been determined in advance, but it is rather

²⁹ Quermonne (s. Anm. 20), S. 83. Vgl. Heinrich Schneider. Der Vertragsentwurf und der Föderalismus, in: Integration I/84, 3-11.

imperative to carry out a synthesis between uniformity and diversity. To that end, in the previous years, a "great deal of effort has been made in searching for a new federalism", discussing the future of the EU.

Federalism adequately counterbalances globalization, and it represents the most appropriate form of social organization which would unite the Europeans in a union, safeguard national, regional and local distinctive features, and an interdependence and affirmation of the European identity required. The motives of European integration and formation of a "European federalism" are peace, democracy, idealism, belonging to a particular community of values, improvement of the economic standard, a greater influence on the common and security policy, a more efficient solving of cross-border problems, and finally, a strengthening of friendship and neighbourly relationship. Its goals are the formation of a federal State and "United States of Europe", respectively, hereby considering the principle of subsidiarity. The discussions on the future development of Europe often reveal the contrast of clearly defined viewpoints: the model of a "European Federal State", the opposing model of "European Federation of States", the model of "Europe of Regions", and the model of "Differentiated integration".

Key words: *European Union, European federalism, subsidiarity, European integration, European federation;*