

1. INTEGRACIONI CILJEVI – EKONOMSKA I BEZBJEDNOSNA VS POLITIČKA INTEGRACIJA

Ideja o ujedinjenju, odnosno o integracijama evropskih zemalja, stara koliko i sama istorija Evrope, razvijala se postepeno, kroz vjekove, da bi postala pravi izazov za evropske zemlje tek nakon okončanja Drugog svjetskog rata kada je trebalo staviti tačku na razarajuće međunarodne sukobe i izgraditi trajni mir koji će počivati na zajedničkim vrijednostima i interesima evropskih naroda. Kao dugoročnu viziju integracije tu ideju pronalazimo u čuvenom govoru britanskog premijera Winston-a Churchill-a na Ciriškom univerzitetu, prilikom njegove posjete Švajcarskoj, neposredno poslije završetka Drugog svjetskog rata (19. septembra 1946), kojom prilikom je rekao: „...Danas želim da vam govorim o tragediji Evrope. ...postoji jedan lijek koji bi mogao, ako bi bio usvojen globalno i spontano od strane velike većine ljudi u mnogim državama, poput čuda da potpuno promijeni ukupnu situaciju i da cijelu Evropu, ili njen veći dio, učini slobodnom i srećnom koliko je Švajcarska danas. Koji je to pouzdani lijek? To je obnova evropske porodice, ili onolikog njenog dijela koji možemo obnoviti, i obezbjeđenje strukture koja bi joj omogućila da živi u miru, sigurnosti i slobodi. Moramo da napravimo neku vrstu Sjedinjenih Evropskih Država. ... Prvi korak u obnovi evropske porodice mora biti partnerstvo između Francuske i Njemačke”.

Nova generacija evropskih državnika lansirala je ideju ujedinjene Evrope zasnovane na ugovorima koji će garantovati mir, vladavinu prava i jednakost država. U periodu od 1945. do 1950. godine formiraju se brojne regionalne i međunarodne organizacije, koje su kao osnovni cilj imale očuvanje mira i bezbjednosti, obnovu ratom razorenih privreda, podsticanje raznih vidova saradnje između država (UN, IMF, WB, CoE, GATT, NATO).

Druga polovina XX stoljeća opredijelila je dva osnovna strateška pravca integracija zemalja Evrope – to su *integracije u evropske i evroatlantske strukture*. Vrijeme je potvrdilo da su evropske zemlje prepoznale interes snaga ovih nadnacionalnih organizacija, strateški koncept njihovog daljeg razvoja i širenja, njihovu fleksibilnost i pravovremeno prilagođavanje globalnim izazovima bezbjednosti, stabilnosti i prosperiteta. Ove integracije obilježiće i XXI stoljeće.

Sami motivi integracija mijenjali su se u funkciji vremena. Motivi integracija prilikom osnivanja NATO-a i onoga što danas predstavlja EU bili su drugačiji u odnosu na potrebu redefinisivanja integracionih prioriteta u decenijama koje slijede.

1. 1. EVROPSKA UNIJA

Gordana Đurović*

Evropska unija danas je zajednica 27 država, u kojoj na 4,3 miliona km² živi oko 500 miliona stanovnika i u kojoj se službeno komunicira na 23 jezika, gdje se zajedničke politike sprovode preko veoma razgranatog mehanizma institucija koje objedinjuje i uređuje pravna tekovina Unije, tzv. *acquis communautaire*.

Tabela 1. 1. Evropska unija – osnovni pokazatelji EU 27

	Broj stanovnika		Površina		BDP, tek. cijene, 2007, mlrd €	BDP/pc, PPP, 2008, EU 27=100
	u mil	%	Površina u km ²	%		
EU (27 zemalja)	499,4	100%	4.267.300	100%	12.155,80	100
Austrija, € (1995)	8,4	1,7	84.000	2	272,6	123,1
Belgija, € (1951)	10,8	2,2	31.000	0,7	331,4	113,9
Bugarska (2007)	7,6	1,5	111.000	2,6	29,4	40,2
Češka (2004)	10,4	2,1	79.000	1,9	128,3	80,1
Danska (1973)	5,5	1,1	43.000	1	227,7	118,7
Njemačka, € (1951)	82,1	16,5	357.000	8,4	2.428,20	116,1
Estonija (2004)	1,3	0,3	45.000	1,1	15,5	68,2
Irska, € (1973)	4,6	0,9	70.000	1,6	185,8	136,6
Grčka, € (1981)	11,3	2,3	132.000	3,1	228,4	93,9
Španija, € (1986)	46,7	9,1	505.000	11,8	1.049,80	103,4
Francuska, € (1951)	62,6	12,8	552.000	12,9	1.868,00	107,4
Italija, € (1951)	60,0	12	301.000	7,1	1.539,20	100,5
Kipar, € (2004)	0,8	0,2	9.000	0,2	15,6	96,2
Letonija (2004)	2,2	0,5	65.000	1,5	19,9	55,8
Litvanija (2004)	3,3	0,7	65.000	1,5	28	61,1
Luksemburg, € (1951)	0,5	0,1	3.000	0,1	36,2	271,4
Mađarska (2004)	10,0	2	93.000	2,2	101	62,8
Malta, € (2004)	0,4	0,1	300	0	5,4	75,5
Holandija, € (1951)	16,5	3,3	37.000	0,9	559,5	135
Poljska (2004)	38,1	7,6	313.000	7,3	307,3	57,6
Portugalija, € (1986)	10,7	2,1	92.000	2,2	162,9	75,5
Rumunija (2007)	21,3	4,3	238.000	5,6	92,6	45,8
Slovenija, € (2004)	2,0	0,4	20.000	0,5	90,6	90,7
Slovačka, € (2004)	5,4	1,1	49.000	1,1	70,7	71,9
Finska, € (1995)	5,3	1,1	338.000	7,9	178,5	115,1
Švedska (1995)	9,3	1,9	450.000	10,5	322,3	121,5
Velika Britanija (1973)	62,0	12,3	245.000	5,7	2.023,80	117,2

Izvor: Eurostat, 2010.

* Prof. dr Gordana Đurović, Ekonomski fakultet, Univerzitet Crne Gore, Podgorica

Stanovnici EU pripadaju trima rasama. U Evropskoj uniji pored hrišćana žive i muslimani i hinduisti, u njoj su objedinjeni evropski Sjever i Jug sa evropskim Istokom i Zapadom, Mediteran sa Skandinavijom, poljoprivredni i stočarski krajevi sa industrijskim i krajevima „trećeg sektora”, u njoj su objedinjene nacije različitih istorija, običaja, kultura i stepena razvijenosti. Evropska unija je zapravo veoma složen skup pravila koja vrijede za 27 država [1.1].

Od Šumanove deklaracije iz 1950. godine, preko Evropske zajednice za uglj i čelik, Rimskih ugovora o osnivanju EEZ i Euroatoma, Briselskog ugovora o spajanju, Jedinstvenog evropskog akta, Mاستrihtskog ugovora o osnivanju EU, zatim Amsterdama i Nice, sve do Lisabonskog (reformskog) ugovora danas, Unija je rasla (u dubinu i širinu) i dobrovoljno privukla u svoju strukturu najveći broj evropskih zemalja u više talasa proširenja (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007).

1948. Brisel	1951/52. Pariz	1957/58. Rim	1965/67. Brisel	1986/87. Jedinstveni evropski akt	1992/93. Mاستriht (osnovana EU)	1997/99. Amsterdam	2001/03. Nica	2007/ 09. Lisabon
Euroatom – Evropska agencija za atomsku energiju								
ECSC – Evropska zajednica za uglj i čelik								
European Economic Community (EEC) Evropska ekonomska zajednica (EEZ)		S T U B O V I		I European Community (EC) Evropska zajednica (EZ)			European Union (EU) Evropska unija	
				II Pravosuđe i unutrašnji poslovi	Policijska i pravosudna saradnja u kriminalnim stvarima			
				III Zajednička spoljna i bezbjednosna politika (ZSBP)				
1948. – Western European Union (WEU), Zapadnoevropska unija (ZEU)								
1949 – NATO (Evroatlantske integracije)								

Slika 1. 1. Hronologija evropskih sporazuma

Po oblastima koje obuhvata – od poljoprivredne politike, trgovine, prevoza do pitanja spoljne politike, odbrane, pravosuđa i mnogih drugih – EU podsjeća na „superdržavu”, na organizaciju koju neki doživljavaju kao „postmoderno carstvo”. Ali to moderno carstvo nije originalno samo po činjenici da nema cara ili da su u njega udružene demokratske, suverene države. Ono je neobično i po tome što se radi o

prvoj zajednici država u ljudskoj istoriji koje su se objedinile sasvim dobrovoljno i miroljubivim putem. Stoga je EU jedan od najoriginalnijih političkih izuma našeg doba, jedinstvena po svojim karakteristikama, svojevrsna tvorevina kakvoj nema poređenja u istoriji (*sui generis*).

U drugoj polovini XX i početkom XXI vijeka Unija je ostvarila ono što nijesu uspjele brojni evropski osvajači i vojskovođe – ujedinila je veći dio evropskog kontinenta.

Vrijeme je potvrdilo da su evropske zemlje izabrale *ekonomske integracije* kao stub evropskih integracija, koje prati bezbjednosni aspekt, dok su evroatlantske integracije opredjeljenje *bezbjednosnim motivima*, koje prati izražen ekonomski aspekt. Politički i sociokulturološki aspekti integracija slijede ove osnovne motive. Vremenom, ekonomske integracije su se transformisale u socioekonomski motiv za integraciju, dok je kulturna raznolikost ostala kao bogatstvo Unije.

Drugim riječima, motivi integracija u poslijeratnim godinama polazili su od bezbjednosnih i političkih interesa, ali praksa je pokazala da je u narednim decenijama ishodište integracija, posebno kada je riječ o EU, bila *ekonomska integracija*. Od zone slobodne trgovine, preko carinske unije, do zajedničkog tržišta, pa preko zajedničkih evropskih politika, do kreiranja užeg sistema ekonomske i monetarne unije kroz Eurozonu. *Bezbjednosne integracije* svoju afirmaciju dobile su više kroz evroatlantske integracije, a puna *politička integracija* ostala je van glavnih integracionih trasa, jer se kosila sa osnovnim postulatima očuvanja nacionalnog identiteta država članica.

Kada je o političkoj integraciji riječ, treba je razlikovati od *političkih motiva integracija*, koji su u biti imali pozitivnu ulogu u smislu da su politički razlozi integracija bili stvaranje demokratskog identiteta Evrope, koji se zasniva na političkim moralnim i društvenim vrijednostima, kao što su: vladavina prava, demokratija, lična sloboda, odgovornost, podjela vlasti itd. *Politička integracija* ostala je na marginama integracionog procesa, sačuvana samo u idejama evropskih federalista, jer su snažni nacionalni identiteti država članica bili ključni kočničari tog projekta u svim dosadašnjim pokušajima. Noviji pokušaji integracije spoljnih akcija Unije samo su pragmatičan odgovor na potrebe jačanja pozicije Unije na svjetskoj sceni – predstaviti EU kao jednog od glavnih igrača (*not global payer, but global player*).

Takođe, kako se broj evropskih zemalja koje su zakucale na vrata EU i postale njene članice povećavao, tako su se mogli prepoznati i neki *dodatni motivi integracija „novih” država članica*: stabilizacija mladih demokratija, pozitivni efekti strukturnih fondova EU iz pozicije neto primaoca, jačanje zajedničkog sistema vrijednosti, snažniji glas na spoljnopolitičkom planu.

Nakon pet talasa proširenja, za preostale evropske zemlje koje su van EU, posebno za zemlje regiona, ulazak u EU postavlja se kao jedino *razumno rješenje*, imperativ (iako se benefiti ne mogu jednostavno kalkulisati, a investicije u ulazak rastu). Put kojim idu sve zemlje susjedi, pa je stoga teško objasniti da li postoji neka racionalnija razvojna strategija osim integracija.

Opredijelili smo se da u ovom istraživanju *afirmaciju osnovnih integracionih ciljeva Unije* damo kroz prikaz samog integracionog procesa, koji obuhvata razvoj Unije kako u „dubinu” tako i u „širinu”.

1. 1. 1. PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA KROZ PRIZMU POLITIKE PROŠIRENJA

Francuska je učinila prvi korak u procesu institucionalizacije evropskih integracija u području jedinstvenog interesa i ponudila konkretan predlog koji je odgovarao nacionalnim interesima pojedinih država i to u industriji uglja i čelika. To je bila originalna ideja francuskog komesara za planiranje Žana Monea, koju je plasirao i za koju je preuzeo političku odgovornost Robert Šuman, francuski ministar inostranih poslova. „Mi ne stvaramo koaliciju država, već ujedinjujemo ljude...Naša Zajednica nije udruženje proizvođača uglja i čelika; ona je zametak Evrope...Nismo mi određivali njene granice, već su ih određivale one zemlje koje za sada još ne žele da nam se pridruže...Od njih zavisi da li će se naše granice proširiti i da li će prepreke koje razdvajaju naše narode...biti postupno sasvim ukinute”. Ovaj predlog je trebalo ne samo da doprinese razvoju teške industrije već i da podstakne francusko-njemačko pomirenje. Godine 1950. Šuman je za ovu ideju našao sagovornika u prvom poslijeratnom njemačkom kancelaru Konradu Adenaueru. Tako je prvi dokument koji je označio početak konkretizacije i realizacije funkcionalne integracije bila tzv. Šumanova deklaracija [1.2].

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik – EZUČ – (Pariski ugovor), kom su pristupile Francuska, Italija i zemlje Beneluksa – Belgija, Holandija i Luksemburg, potpisan 18. aprila 1951. godine, stupio je na snagu jula 1952. godine, sa ograničenim trajanjem od 50 godina, do 2002. kada se EZUČ integrisala u Evropsku zajednicu. Stvorena je nova organizacija sa sopstvenim institucionalnim aparatom koju su činili Zajednička visoka vlast (devetočlano tijelo, nezavisno u odlučivanju, pri čemu su odluke bile obavezujuće za sve države članice), Zajednička skupština (predstavnicima delegirani od nacionalnih parlamenata; čisto savjetodavna funkcija), „Specijalni” Savjet ministara (predstavnicima vlada država članica koji dijele moć političkog odlučivanja sa Visokom vlasti) i Sud pravde. Ovim ugovorom otvoren je proces evropskih integracija, prvenstveno baziran na procesu ekonomskih integracija, koji proizilazi iz jasnih ekonomskih interesa svih ugovornih strana.

Nakon neuspjele inicijative o stvaranju odbrambene, odnosno političke zajednice, države osnivači, prateći princip postupnosti, vraćaju se funkcionalnoj integraciji u ekonomskoj i u oblasti nuklearne industrije.

Ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Euroatom), potpisani su 25. marta 1957. godine u Rimu, a u primjeni su od 14. januara 1958. godine.¹

¹ Budući da nije bila potpisnica Rimskih ugovora, Velika Britanija je 1960. godine, zajedno sa Švedskom, Norveškom, Danskom, Austrijom, Portugalijom i Švajcarskom, oformila Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu (EFTA), koje će vremenom proširiti svoje članstvo i izgraditi veoma bliske odnose sa EEZ. Neke članice EFTA će kasnije postati članice EU (Velika Britanija se već okreće toj inicijativi 1961. godine), čime će njihovo članstvo u EFTA prestati. Danas EFTA predstavljaju prvenstveno Norveška, Švajcarska, Lihtenštajn i Island (kandidat za članstvo u EU).

Osnovni cilj EEZ bio je fokusiran na *ekonomsku integraciju* – od stvaranja carinske unije do 1968. godine, preko postepenog kreiranja preduslova za izgradnju zajedničkog tržišta sa slobodnim protokom ljudi, usluga i kapitala. Taj proces je podrazumijevao stvaranje jedinstvene carinske teritorije, uvođenjem zajedničke tarife prema trećim državama, pri čemu se ukidaju i carinska, kvantitativna, ali i kvalitativna ograničenja između država članica. Ugovor je predvidio i formulisanje zajedničke trgovinske, poljoprivredne, saobraćajne politike, zatim saradnju i koordinaciju politika u drugim oblastima, kao i usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u mjeri u kojoj je to neophodno za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta. Ciljevi osnivanja EEZ mogu se sistematizovati na sljedeći način: unapređivanje stalnog, harmoničnog, održivog i uravnoteženog razvoja, visok nivo zaposlenosti i socijalne zaštite, rodna ravnopravnost, održiv rast uz odsustvo inflacije, visok nivo konkurentnosti, podizanje standarda i kvaliteta života, zaštita i unapređenje kvaliteta životne sredine, privredna i društvena kohezija i solidarnost među državama članicama. Sredstva za postizanje ovog cilja ogledala su se prvenstveno u procesu stvaranja zajedničkog tržišta koje će obezbijediti slobodan protok roba, usluga, ljudi i kapitala, na tržištu na kom će se kreirati i primjenjivati čitav sistem sopstvenih (zajedničkih) politika.

S druge strane, *Euroatom* je kao svoj primarni cilj imao razvoj evropske nuklearne industrije, podsticanje istraživanja u oblasti atomske energije, kao i smanjenje troškova tih istraživanja povezivanjem država članica kako bi zajedničkim snagama doprinijele unapređenju atomske industrije.

Polazeći od EZUČ, kojom je kreiran model osnovne institucionalne strukture (Savjet ministara, Skupština, Sud), kroz EEZ nadnacionalni sistem je dalje razvijan. Visoka vlast zamijenjena je *Komisijom*, koja je dobila glavnu ulogu u predlaganju, koordinaciji i sprovođenju zajedničkih politika, *Savjetu ministara*, koji odluke donosi jednoglasno ili kvalifikovanim većinom, povjerena je moć političkog odlučivanja. Takođe, Komisija se dogovara i zajedno donosi odluke sa *Evropskim parlamentom*, a dogovara se i sa Ekonomskim i socijalnim komitetom i sa Komitetom regiona. *Sud pravde* odgovoran je za primjenu ugovora iz Rima na cijeloj teritoriji EEZ.

Ideja proširenja prati proces evropskih integracija gotovo od osnivanja EEZ. *Velika Britanija* podnijela je zahtjev za članstvo Savjetu ministara EEZ već jula 1961. godine. Negativno mišljenje Francuske vlade prema prijemu Britanije u EEZ (Šarl de Gol, 1963), ukazivalo je na svu složenost i proračunatu prirodu odnosa u EEZ.

Šest zemalja Zapadne Evrope, koje su oformile EZUČ, EEZ i Euroatom, u tim organizacijama, imale su svoju Komisiju i Savjet ministara, što je predstavljalo svojevrsno dupliranje izvršnih organa, dok su ovlaštenja Parlamenta, od 1958. godine, proširena na tri Zajednice, kao i ovlaštenja Suda pravde. Stoga je aprila 1965. godine potpisan *Sporazum o spajanju* u Briselu, na snazi od jula 1967. godine, koji je udružio izvršna tijela tri različite Zajednice u zajedničke organe *Evropskih zajednica (EZ)*.

Rad Savjeta ministara zasnivao se na predlozima Evropske komisije, koja je u to vrijeme bila najaktivnija u oblasti poljoprivrede. Stoga je Savjet ministara primio tri predloga u aprilu 1965. godine – model finansiranja Zajedničke poljoprivredne politike, stvaranje zajedničkih finansijskih resursa EZ i predlog za širu demokratsku kontrolu troškova EZ od strane Parlamenta Zajednice. Pošto nije postignut kompro-

mis do jula iste godine, EZ je zapala u prvu ozbiljniju krizu od svog osnivanja. Francuska je primijenila svoju „politiku prazne stolice” u Savjetu ministara. Poslije više mjeseci pregovora i neslaganja između Savjeta ministara i Francuske u vezi sa procesom odlučivanja u Savjetu ministara, postignut je „kompromis u razlikama” 29. januara 1966. godine u Luksemburgu (*Sporazum iz Luksemburga*). Ovaj sporazum praktično je označio kraj nedemokratskog (ali funkcionalno vrlo korisnog) principa nadglasavanja u međunarodnim odnosima. S jedne strane, bilo koji ministar mogao je da proglasi da je određeno pitanje od vitalnog značaja za njegovu zemlju, dok je, s druge strane, Evropska komisija postala obazrivija u pripremi predloga za Savjet ministara. U ovom Sporazumu otkrili su se začeci mogućnosti neučestvovanja u radu zajedničkih institucija, u oblasti u kojoj to neka zemlja ne podržava (npr. neučestvovanje Britanije u monetarnoj uniji) i „vrijednost” takvog izbora u slučaju pregovaranja za bolje političke uslove trgovine [1.3].

Prvo proširenje (1973). Poslije višegodišnjih teških pregovora (posebno o poljoprivredi, finansiranju budžeta EZ i odnosima sa britanskim kolonijama²), Ugovor o prijemu *Britanije, Danske, Irske* i Norveške u Evropske zajednice (EZUČ, EEZ i Euroatom) potpisan je u januaru 1972. godine, sa prelaznim periodom od 5 godina (na snazi od januara 1973). Sve ove zemlje podržale su Ugovor o prijemu, osim Norveške (neuspjeli referendum). Britanija i Danska napustile su organizaciju EFTA, a sa ostalim zemljama iz ove grupacije potpisan je čitav niz bilateralnih sporazuma o zoni slobodne trgovine sa EZ, prvo za industrijske proizvode. Evropski ekonomski prostor stupio je na snagu znatno kasnije, januara 1994. godine.

Iskustvo pregovora prvog proširenja, kao i *ekonomski* efekti integracije, doveli su do daljeg razvoja sistema evropskih institucija. Na samitu u *Parizu 1974.* godine institucionalizovana je praksa organizovanja sastanaka šefova država i vlada u redovnim intervalima. Prihvaćena je ideja francuskog predsjednika D’Estena o formiranju organa koji će na neformalnoj osnovi okupljati šefove država i davati pravac razvoju politika EZ. Utvrđeno je da se na čelu *Evropskog savjeta* (koji čine šefovi država ili vlada, koje prate ministri inostranih poslova, a sastaje se najmanje četiri puta godišnje) nalazi *predsjedavajući* Zajednice. Kao osnovni zadatak Evropskog savjeta, čija je nadležnost bila da razmatra pitanja jačanja komunitarnog ustrojstva, ali i pitanja iz domena političke saradnje, utvrđeno je davanje opštih smjernica za razvoj Zajednice i donošenje važnih političkih odluka. Formiranje *najvišeg političkog organa* trebalo je da bude snažan podstrek spoljnopoličkom jedinstvu i pospješivanju evropske političke saradnje. Evropski savjet je istovremeno trebalo da ubrza evropski integracioni proces u oblastima koje nijesu bile obuhvaćene osnivačkim ugovorima. Uvođenje Evropskog savjeta unaprijedilo je organizacioni razvoj unutar

² Veći dio britanske trgovine od ulaska u EEZ odvijao se sa trećim zemljama i značajnim dijelom iz bivših kolonija, po znatno nižim cijenama od onih koje su važile u Zajednici. Budžet Zajednice finansirao se putem tarifa na uvoz i direktnih doprinosa zemalja članica sve do 1970, kada je odlučeno da EZ dobije i svoja sopstvena sredstva – od poreza na uvoz poljoprivrednih dobara, prihoda od zajedničke spoljne tarife i direktnih doprinosa država članica.

EZ ka jačanju međudržavnog odlučivanja, napuštajući metod odlučivanja u zajednici (nacionalnost).

Godine 1979, Evropski monetarni sistem (EMS) uspostavio je stroži sistem za održavanje zajedničkog plivajućeg kursa deviza, sa ciljem primjene usaglašenih i uporedivih ekonomskih politika.

Istovremeno, *sporazumi o pridruživanju evropskih država koje pripadaju regionu Mediterana* (Sredozemlja) – Grčka, Turska, Kipar i Malta, kao ugovori ekonomskog i političkog sadržaja, počeli su se potpisivati već šezdesetih godina. Prvi Sporazum o pridruživanju potpisan je 1961. godine između Grčke i EEZ, sa planom stvaranja carinske unije nakon 12 godina prelaznog perioda, dok je ukidanje svih količinskih ograničenja u trgovini planirano tek poslije perioda od 22 godine, čime se maksimalno izašlo u susret postepenom prilagođavanju osjetljivih sektora na otvaranje tržišta i konkurenciju iz EEZ. Predviđalo se i postepeno usklađivanje poljoprivrednih politika. Sporazum sa Turskom potpisan je 1963. godine, sa Maltom 1970. godine, a sa Kiprom 1972. godine.

Drugo proširenje (1981). Grčka je podnijela zahtjev za članstvo 1975. godine, Ugovor o pristupanju potpisan je maja 1979, pa je Grčka pristupila kao deseta članica EZ od januara 1981. godine. Razlozi za ovo proširenje i prijem relativno siromašne zemlje u poređenju sa ostalim zemljama članicama Zajednice³, bili su više politički nego ekonomski. EZ je željela da učvrsti demokratiju u Grčkoj poslije vojne uprave, da se proširi na Mediteran i pokaže da sve više zemalja dijeli njene vrijednosti. Zbog navedenih razloga grčki zahtjev za članstvo je naišao na odobravanje država koje su činile evropsku devetorku, jer je zahtjev došao baš u vrijeme kada su članice Zajednice počele da razmišljaju o potrebi daljeg proširenja i produbljivanja integracije nakon „prvog” perioda euroskepticizma [1.4]. Pristupanje Grčke specifično je i zbog toga što je to jedinstven primjer kada EK nije dala preporuku za otvaranje pregovora (zbog nespremnosti Grčke), ali Savjet je ipak odlučio u prilog otvaranju pregovora. Takođe, Grčka je jedina članica EU koja je pristupila pojedinačno. Svi ostali talasi proširenja, odvijali su se u „množini”.

Trgovina i ekonomske veze unutar EZ postepeno su jačale. Uprkos trgovini oslobođenoj od tarifa i kvota, postojale su međutim još uvijek veoma visoke *necarinske barijere trgovini* unutar EZ, što je negativno uticalo na razvoj prerađivačke industrije i sektor usluga, neiskorišćenost efekta ekonomije obima, i posljedično, smanjenu konkurentnost na međunarodnom tržištu u odnosu na druge aktere, kao što su SAD, Japan, ali i novoindustrijalizovane zemlje. Da bi se ubrzali ekonomski integracioni procesi, 1985. godine pojavila se tzv. „Bijela knjiga” (*Program jedinstvenog tržišta*), koja je obuhvatala 282 zakonodavna predloga sa rokom završetka tog procesa do 1992. godine, kako bi se maksimalno afirmisali efekti zajedničkog tržišta. U fokusu „Bijele knjige” bilo je uklanjanje necarinskih barijera trgovini, rast konkurentnosti, saradnja evropskih preduzeća u oblasti istraživanja i razvoja, ujednačavanje tržišta

³ BDP po stanovniku u Grčkoj sredinom sedamdesetih godina bio je na nivou 25% prosjeka Zajednice.

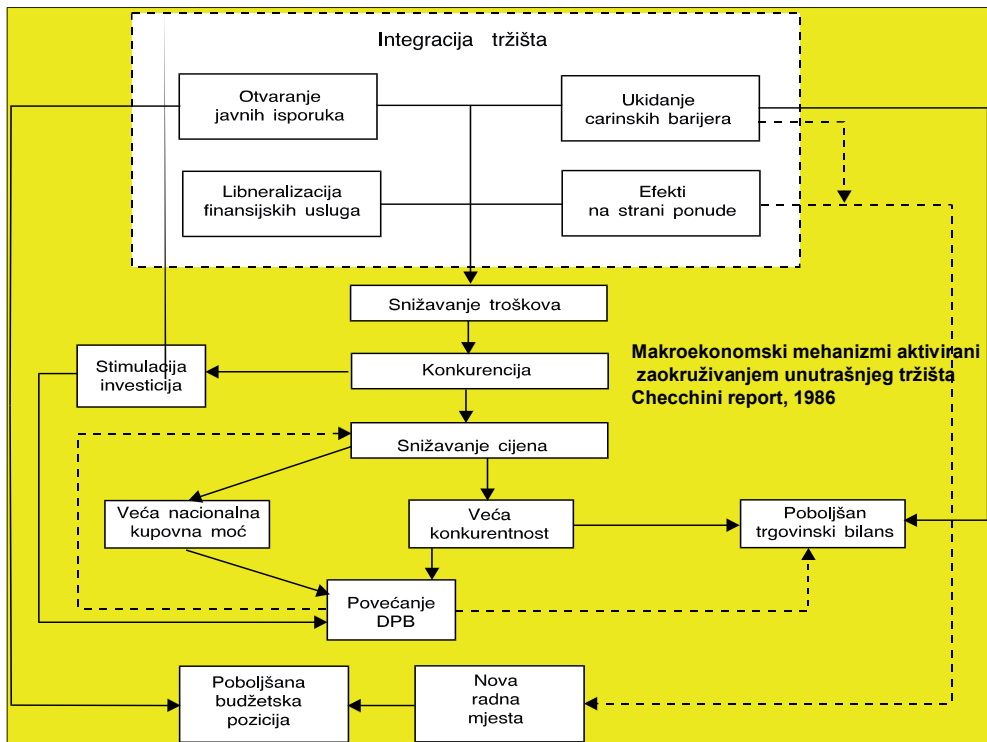
faktora kroz punu liberalizaciju i mobilnost faktora, monetarna integracija i socijalna zaštita [1.3: 23].

Da bi se podstakao integracioni proces i sproveo Program jedinstvenog tržišta, navedeni predlozi su februara 1986. godine pretočeni u *Jedinstveni evropski akt* (JEA) koji je sadržao i klauzulu o neophodnosti revizije osnivačkih ugovora, s obzirom na povećan broj poslova Zajednica, sve tješnje veze među državama članicama, ali i perspektivu širenja i sve veći broj država članica. Reforma uspostavljenog sistema bila je neophodna, jer je funkcionalistička teza pokazala svoja ograničenja: ekonomske slobode su ostvarene, ali ne u potpunosti, mehanizam odlučivanja je loše funkcionisao (posebno kad se u Savjetu tražilo jednoglasno mišljenje ili kada su se države članice pozivale na dogovor iz Luksemburga), a različite inicijative koje su se razvile van ugovora bile su zasnovane na nesigurnim pravnim osnovama koje nijesu bile jasno definisane (u prvom redu saradnja u oblasti spoljne politike).

Kroz JEA porastao je značaj Evropske komisije, jer je EK morala da priprema predloge Savjetu ministara kako bi se sprovodio Program jedinstvenog tržišta. Savjet ministara je dobio nova ovlašćenja jer je mogao donositi odluke na osnovu kvalifikovane većine, nakon konsultovanja sa Evropskim parlamentom i Ekonomskim i socijalnim savjetom (osim mjera koje su se ticale oporezivanja, prava zaposlenih i pitanja mobilnosti ljudi, na koja pitanja je svaka zemlja imala pravo veta, što je uvedeno na britanski zahtjev). JEA je pomjerio ravnotežu snaga sa nacionalnih vlada na EZ, sa međudržavnog na metod zajednice u pogledu upravljanja EZ. Drugim riječima, sa modela kada države direktno pregovaraju među sobom, a onda donose odluke, bez posredovanja neke nezavisne institucije, na model kada predloge i planove donosi Evropska komisija, kao garant zajedničkih interesa, od kojih značajan dio predloga zatim prolazi i kroz Evropski parlament, koji odlučuje jednoglasno, kvalifikovanom većinom ili postupkom saodlučivanja. Uvođenje ovog modela povećalo je zabrinutost nekih država članica u vezi sa prenošenjem nacionalnog suvereniteta na relativno udaljenu (briselsku) birokratiju kojoj je nedostajala politička odgovornost [1.3: 23].

Procjena efekata kreiranja zajedničkog tržišta po Cecchinijevom izvještaju iz 1986. godine trebalo je da stvori u prosjeku pozitivan uticaj na rast BDP-a u EU 12 između 4,3 i 6,4%, kroz smanjenje barijera trgovini, barijera proizvodnji, kroz ekonomiju obima i rast konkurentnosti, što se vidi na Slici 2. Ovi efekti kreirali bi i oko 2 miliona novih radnih mjesta, kao i sniženje cijena za 6% [1.5].

JEA je definisao sadržaj i *Evropske političke saradnje* (EPS). Predviđene su *obavezne konsultacije* država članica (član 30, tačka 2), kao temelj na kom počiva politička saradnja od njenog samog početka, ali i utvrđivanje *zajedničkog stava i zajedničke akcije*, što podrazumijeva obavezu da „svoj zajednički uticaj ostvaruju na najefikasniji način putem dogovaranja, usklađivanja stavova i realizacije zajedničkih akcija”. (član 30, tačka a JEA). Utvrđene su institucije, odnosno mehanizmi za sprovođenje Evropske političke saradnje, pri čemu su organi za političku saradnju (Politički komitet, Grupa za evropsku saradnju, radne grupe i Sekretarijat), za razliku od osnivačkih ugovora, po prvi put precizno uspostavljeni: 1) *Evropski savjet* se nalazi na vrhu institucionalne ljestvice EPS i ima primarnu ulogu „da osigura Uniji nužni



Slika 1. 2. Efekti kreiranja jedinstvenog evropskog tržišta

podsticaj za njen razvoj i definiše opšte političko rukovođenje⁴; sa JEA Evropski savjet je institucionalizovan poslije više od decenije njegovog faktičkog postojanja; nije institucija EZ već prije politički organ; 2) *sastanci ministara inostranih poslova* imaju za cilj da obezbijede sprovođenje odluka Evropskog savjeta, a ministar čija je zemlja predsjedavajuća u datom periodu preuzima ulogu spoljnopolitičkog predstavnika EZ u svijetu; 3) *predsjedavanje* Evropskom političkom saradnjom – predsjedava⁴ ista zemlja koja u šestomjesečnom periodu predsjedava Savjetom i ona preuzima odgovornost za preduzimanje akcija i predstavljanje pozicije EPS prema trećim zemljama; 4) *Politički komitet* (motor političke saradnje) čine politički direktori i ima zadatak da održava kontinuitet EPS i priprema diskusije ministara; 5) (Evropska) *Grupa korespondenata* koja je odgovorna za nadgledanje i implementaciju EPS; 6) *radne grupe* koje osniva Politički komitet i 7) *Sekretarijat* koji pomaže predsjedavajućem u radu i brine o administrativnim poslovima; administrativni aparat nezavisan od

⁴ Usljed mnogobrojnih obaveza, odgovornosti i „tereta“ koje je podrazumijevalo predsjedavanje, krajem sedamdesetih godina, pokrenuta je inicijativa o uvođenju tzv. trojke, podjeli nadležnosti između prethodnog, sadašnjeg i budućeg predsjedavajućeg, što je olakšalo djelovanje naročito malih zemalja u svojstvu predsjedavajućeg.

Sekretarijata Savjeta; radi pod rukovodstvom predsjedavajućeg Zajednice (Član 30, tačka 10 JEA). U suštini, mehanizam EPS utemeljen Jedinostvenim aktom je ostao međudržavnog karaktera, ostao je gotovo netaknut i kasnije primijenjen na Zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, koja je osnovana Ugovorom iz Mاستrihta.

Treće proširenje (1986). U navedenim okolnostima afirmacije ekonomskih benefita jedinstvenog tržišta i rasta efikasnosti procesa odlučivanja na supranacionalnom nivou, desilo se i treće proširenje. Otprilike u isto vrijeme kada je donijeta i „Bijela knjiga”, i nakon nekoliko godina kašnjenja u odnosu na planirani cilj, EZ je okončala pregovore sa Španijom i Portugalijom i od januara 1986. godine EZ je proširena za još dvije nove (južne) članice i postala je zajednica od 12 zemalja.

Oktobra 1990. godine došlo je do ujedinjenja Savezne Republike Njemačke i Njemačke Demokratske Republike, što je otvorilo put proširenju EU na istok Evrope. Naziru se prvi okviri nove zajedničke politike Unije, a to je *Politika proširenja*.

Ugovor o stvaranju Evropske unije, tzv. Sporazum iz Mاستrihta, potpisan 7. februara 1992. godine, predstavlja važan korak u procesu evropskih integracija, uspostavljanjem tri osnovna dijela (stuba) EU: 1. prerađeni tekst Ugovora iz Rima koji, pored zajedničkog tržišta i evropskih politika, uključuje i uslove za ekonomsku i monetarnu uniju (EMU); 2. zajednička spoljna i bezbjednosna politiku (CFSP) i 3. pravosudna pitanja, odnosno saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Sa pravnog stanovišta, Ugovor iz Mاستrihta izvršio je i neobično pregrupisanje između, s jedne strane, tri ugovora zajednice, koji nastavljaju da postoje kao takvi, a prema logici prava zajednice i prema principima integracije, i, s druge strane, određaba specifičnih za saradnju (drugi i treći stub), kao i opštih odredaba (pristupanje, revizija, itd.). Druga neobičnost sastojala se u činjenici da tri zajednice zadržavaju svaka pojedinačno međunarodni status pravnog lica, dok taj status nije priznat Evropskoj uniji [1.6]. Ugovor je stupio na snagu početkom 1993. godine, od kada EZ zvanično postaje EU.

I ovaj sporazum je rezultat kompromisa. Francuska je postigla najvažniji cilj da Njemačka prihvati jedinstvenu valutu (1999), a prihvaćeni su i njeni predlozi u vezi sa odbrambenom i spoljnom politikom. Njemačka je postigla sporazum da buduća monetarna politika EU bude pod njenim uticajem, kao i da Evropski parlament poveća ovlašćenja. Južne zemlje, predvođene Španijom, raspolagale su Kohezionim fondom. Holanđani su mogli da sprovedu svoju Povelju o socijalnim pitanjima. A Britanija je Mاستrihtom dobila pravo da ne učestvuje u radu o dva pitanja: prvo se odnosilo na zajedničku valutu, a drugo na povelju o socijalnim pitanjima.

Važna pitanja koja se takođe pominju u Ugovoru iz Mاستrihta su: prava građana EU da žive i rade u bilo kojoj zemlji EU, prava da kada putuju van granica EU, mogu dobiti diplomatske i konzularne usluge od predstavnika bilo koje zemlje članice EU, pravo glasa i izlaska kako na lokalne izbore tako i na izbore u bilo kojoj državi članici EU. Zadatak EU postao je i doprinos uspostavljanju i razvoju transevropskih mreža u oblasti saobraćajne, telekomunikacione i energetske infrastrukture. Uloga Kohezi-onog fonda proširena je i na projekte zaštite životne sredine. Komitet regiona dodat je strukturi EU radi obavljanja konsultacija.

Četvrto proširenje (1995). Nove članice Unije su Austrija, Finska i Švedska. S obzirom na gotovo potpuno ostvaren nivo ekonomske integracije kroz kreiranje evropskog ekonomskog prostora, kao i kompatibilne propise i zakonodavstvo, nije bilo prelaznog perioda za usaglašavanje i prihvatanje uslova zajedničkog tržišta.

U međuvremenu, strateško opredjeljenje daljih integracija okreće se *istoku Evrope*, polazeći od člana 6 Ugovora o EU po kom „*bilo koja evropska država može da podnese zahtjev za članstvo u Uniji*” ukoliko dokaže da poštuje osnovni sistem evropskih vrijednosti obavezan za sve države članice, kao i izgradi sistem kompatibilan sistemima država članica. Ukoliko se prijem odobri, ta zemlja mora da se pridruži cijeloj Uniji, tj. novi članovi moraju prihvatiti ukupnu pravnu baštinu EU (Acquis), moraju biti sposobni da participiraju u radu institucija i moraju uskladiti svoje politike sa EU u toku perioda usaglašavanja. Važna stepenica na tom putu bilo je definisanje kriterijuma pristupanja Uniji, koji su se prvenstveno odnosili na zemlje Centralne i Istočne Evrope (CIE), koje su početkom devedesetih ušle u prve ugovorne odnose sa Unijom.

Proces pridruživanja Evropskoj uniji u najširem smislu definisan je kroz proces ispunjavanja tzv. *kriterijuma iz Kopenhagena* iz 1993. godine, koji se prvenstveno odnose na: 1. stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina; 2. postojanje funkcionalne tržišne privrede i sposobnost suočavanja sa konkurentskim pritiskom sa tržišta EU; 3. sposobnost preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva, uključujući ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije.

Pored ovih osnovnih kriterijuma, u Madridu je 1995. godine dodat još jedan kriterijum, koji se odnosi na *prilagođavanje administrativnih, upravnih i pravosudnih struktura normama i standardima EU*, kako bi se zakonodavni okvir EU mogao djelotvorno primjenjivati.

Ispunjavanje navedenih kriterijuma podrazumijevalo je istovremeno i potpunu javnost i transparentnost procesa, aktivnu ulogu Parlamenta, komora, sindikata i nevladinih organizacija u cilju ostvarenja društvenog konsenzusa i obezbjeđenja podrške javnog mnjenja.

S obzirom na to da se EU morala pripremati za predstojeći talas velikog proširenja, to je prvenstveno značilo dalji rad i razvoj Unije „u dubinu”, kroz dograđivanje osnivačkih ugovora i jačanje zajedničkih institucija. *Međuvladina konferencija*, održana 1996. godine, trebalo je da ispita, i ako je to moguće, popravi ciljeve Ugovora i otvori put za širenje EU na Istok. Drugi važan cilj bilo je dalje snaženje ZBSP i unapređenje zajedničke odbrambene politike. Završni dokument međudržavne konferencije opet je predstavljao rezultat evropskog kompromisa i u suštini je predstavljao kompromis pristalica veće integracije u oblasti evropske bezbjednosti i zastupnika modela da je evropska odbrana prvenstveno zasnovana na državama, kao osnovnim nosiocima bilo kakve odbrambene akcije.

Kao rezultat rada Međuvladine konferencije potpisan je *Ugovor iz Amsterdama* 2. oktobra 1997. godine (na snazi od maja 1999. godine). Ovaj ugovor je, između ostalog, donio nekoliko novina: a) pravosuđe i unutrašnji poslovi – Šengenski sporazum o zajedničkim vizama za građane trećih zemalja uključen je u EU (osim u slučaju Britanije i Irske); b) zaposlenost i socijalna politika – unapređenje saradnje među drža-

vama članicama u cilju otvaranja novih radnih mjesta; c) spoljna politika – potrebno je da EU saraduje sa državama Zapadnoevropske unije (ZEU) koje se mogu integritati u EU u budućnosti ako se sve zemlje s tim saglase; d) supsidijarnost i fleksibilnost – EU bi trebalo da radi samo na onim poslovima koji se ne mogu bolje izvršiti na nacionalnom ili nižim nivoima; ugovorna klauzula o fleksibilnosti dopušta da neke zemlje usvoje zajedničku politiku čak i kada druge zemlje to ne žele; postoji mogućnost konstruktivnog uzdržavanja od glasanja; uzdržanost pri glasanju neće spriječiti usvajanje zajedničkih odluka; ako zemlje članice koje su uzdržane predstavljaju više od jedne trećine glasova kvalifikovane većine, odluka se ne može usvojiti; e) otvorenost i dostupnost informacija – svi građani i pravni subjekti EU imaju pravo pristupa dokumentima EU; f) druga pitanja – potvrđivanje Strazbura kao sjedišta Evropskog parlamenta. Najvažnije pitanje nove institucionalne strukture i ponderacije glasova odloženo je do početka pregovora o proširenju Unije novim zemljama kandidatima.

Peto proširenje (2004, 2007). Zajednica je do kraja 1990. godine zaključila seriju sporazuma prve generacije (Sporazumi o trgovini i saradnji) sa gotovo svim državama CIE, pri čemu je većina sporazuma prve generacije bila praćena drugom generacijom sporazuma, bilateralnim Evropskim sporazumima o pridruživanju, izrazito političkog karaktera i značaja, koji su u periodu od pet godina zaključeni sa Mađarskom (1991), Poljskom (1991), Čehoslovačkom (kasnije Češkom i Slovačkom 1993), Bugarskom (1993), Rumunijom (1993), Estonijom (1995), Letonijom (1995), Litvanijom (1995) i Slovenijom (1996). Istovremeno, zahtjeve za sticanje statusa kandidata za članstvo su podnijele i Malta (1990, obnovljen 1998) i Kipar (1990). Početkom 1998. godine, pregovore je počela tzv. Luksemburška grupa relativno spremnijih zemalja za pristupne pregovore⁵, dok je tzv. Helsinška grupa otpočela pregovore februara 2000. godine⁶. Osam zemalja CIE i dvije mediteranske ostrvske zemlje uspješno su okončale pregovore do proljeća 2003. godine i postale punopravne članice 1. maja 2004. godine. Rumunija i Bugarska potpisale su pristupne ugovore 2005. godine i postale članice tek od januara 2007. godine. Druga polovina devedesetih godina prošlog stoljeća i prvih pet godina ovoga vijeka, imajući u vidu dinamiku proširenja Unije, mogu se nazvati „zlatno doba politike proširenja”, koje se u istoriji evropskih integracija više ne može ponoviti. Ovaj talas proširenja istovremeno je postavio i pitanje krajnjih granica Unije i u prvi plan debata o budućim integracijama istaknut je problem budućeg integracionog kapaciteta.

Dugoročna perspektiva proširenja, koja je već sredinom devedesetih bila izvjesna, suočila je Evropu sa velikim izazovom – potrebom njene korjenite reorganizacije kako bi odgovorila zahtjevima novog vremena i njenog funkcionisanja u proširenom sastavu.

Na talasu velikog petog proširenja Unije, *Turska* je 1995. godine potpisala Sporazum o carinskoj uniji, status kandidata dobila 1995, a pregovore otpočela tek juna 2006. godine, čija će revizija biti tek 2014. godine.

⁵ Poljska, Mađarska, Estonija, Češka, Slovenija i Kipar.

⁶ Letonija, Litvanija, Slovačka, Malta, Rumunija i Bugarska.

Ugovor iz Nice, potpisan 26. februara 2001. godine, na snazi od februara 2003. godine, otvorio je institucionalnu mogućnost za veliko proširenje EU na Istok i predstavljao je svojevrsnu prekretnicu u historiji EU, jer je razmatrao raspodjelu moći i uticaja u proširenoj Uniji. Osnovne novine koje je donio Ugovor iz Nice mogu se sažeti u sljedeće: a) odmjeravanje glasova u Savjetu ministara – promjena u ponderaciji glasova unutar Savjeta ministara u korist velikih zemalja na štetu malih zemalja; b) Evropska komisija – svaka zemlja imenuje samo po jednog člana Komisije (ravnopravna rotacija koju prethodno jednoglasno utvrđuje Savjet ministara), moguća samo do 27, odnosno 28 država članica unutar EU, c) fleksibilnost (pojačana saradnja ili varijabilna geometrija) – grupa od osam ili više zemalja može se zalagati za dublju integraciju u određenim oblastima politike (model „Evrope sa više brzina”, npr. kod uvođenja jedinstvene valute ili šengenske zone bez pasoša); d) većinsko glasanje – politička integracija se ubrzala jer su zemlje članice odustale od prava na veto u 29 novih oblasti.

Ugovor iz Nice nije doveo do očekivanih promjena institucionalnog karaktera zbog nedostatka političke volje zemalja članica. Ali, imajući na umu uslove u kojima je sazvana i održana Međuvladina konferencija (MVK) 2000, pozitivna strana ovog ugovora jeste to što je usvojen neophodni minimum promjena kojima su stvorene mogućnosti za integraciju nekih zemalja Centralne i Istočne Evrope i regiona Mediterana u Evropsku uniju. To se može kvalifikovati kao visoki stepen odgovornosti EU i zemalja članica za realizaciju preuzetih obaveza i njihovu saglasnost o izvjesnom broju principa koji predstavljaju moralni, politički, historijski i geostrateški imperativ Unije.

1. 1. 2. POTREBA UNUTRAŠNJE KONSOLIDACIJE I INSTITUCIONALNE REFORME EU

Period od Nice do Lisabona karakteriše saznanje o neophodnosti značajnije reforme institucija EU i jačanja njihovih nadležnosti. Najprije su šefovi država ili vlada na zasjedanju u Nici, decembra 2000, usvojili *Deklaraciju o budućnosti Evrope*, datu u aneksu Finalnog akta (br. 23), jer su bili svjesni skromnih rezultata novog ugovora. Deklaracijom su utvrdili obavezu da se već 2001. godine organizuje široka rasprava o budućnosti EU. Rasprava je trebalo da obuhvati četiri teme: 1) razgraničenje nadležnosti između EU i država članica; 2) preuređenje i pojednostavljenje ugovora; 3) status Povelje o osnovnim pravima i 4) ulogu nacionalnih parlamenata u EU.

Evropski savjet je učinio novi korak na decembarskom zasjedanju 2001. godine kada je usvojio *Deklaraciju iz Lakena*, koja je imala karakter programskog dokumenta o budućnosti Evropske unije. U Deklaraciji su iznijeta očekivanja građana Evrope da Unija dobije najznačajniju ulogu na međunarodnom planu, kao i da se u njenom okviru obezbijedi više demokratičnosti, transparentnosti i efikasnosti. Deklaracija je izrađena pod jakim uticajem njemačkog ustavnog modela, sa jasno podijeljenim nadležnostima između savezne države i federalnih jedinica, što je trebalo da bude inicijalni model za organizaciju Evropske unije i jasno razgraničene nadležnosti između Unije i država članica. To je otvorilo mnogo drugih pitanja, koja

su neposredno vezana za ovaj proces, kao što su jasno definisanje principa supsidijarnosti, prava nacionalnih parlamenata, praktična primjena vrijednosti i pravila utvrđenih Poveljom o osnovnim pravima, neophodnost pojednostavljanja postojećih ugovora i dr. [1.7].

S obzirom na to da Ugovorom iz Nice nije jasno zauzet stav o budućnosti EU, na osnovu Deklaracije o budućnosti Unije i Deklaracije iz Lakena, *Konvencija o budućnosti Evrope*⁷ (reprezentativno tijelo kojim je rukovodio Valeri Žiskar d'Esten) podnijela je novi izvještaj Evropskom savjetu. Konvencija je održala 26 plenarnih zasjedanja i obrazovala 11 radnih grupa. U raspravama koje su se vodile učestvovali su i države-kandidati za članstvo u EU, nevladine organizacije, univerziteti, regionalne i lokalne organizacije, itd. Sam proces pregovaranja bio je veoma težak i naporan jer je bilo potrebno uvažiti različite interese i stavove kako velikih tako i malih država članica, bogatih i siromašnih, unionista i konfederalista. Rad Konvencije rezultirao je veoma slabim kompromisom, koji predstavlja najmanji zajednički imenitelj moguće saglasnosti.

Osnovna ideja Ustava Evrope bila je da, kao pravno nezavisni dokument, zamijeni sve postojeće dokumente i ugovore koji čine Evropsku uniju, te da na taj način Evropska unija počiva na samo jednom dokumentu, odnosno, svom Ustavu. Ustav je koncipiran kao sveobuhvatan, jednostavan, jasan i pregledan dokument u kojem je postignut najširi mogući evropski konsenzus i čije je usvajanje trebalo da otvori nove mogućnosti za demokratskiju, transparentniju i efikasniju Uniju. Tekst evropskog Ustava prošao je redovnu proceduru: prvo ga je usvojio Evropski savjet, u Solunu juna 2003. godine, zatim su ga potpisali predstavnici zemalja članica, oktobra 2004. godine, poslije čega je uslijedio proces ratifikacije u zemljama članicama. Neuspjeh procesa ratifikacije potvrdiće da Unija, kao nadnacionalni sistem „jedinstva u različitosti”, očitno nije bila spremna za takav iskorak ka *političkoj* integraciji.

Ugovorom o Ustavu Evropske unije bio je predložen kvalitativan pomak u pravcu prevazilaženja međuvladinog karaktera, odnosno komunitarizacije ZSBP. I najtvrdim protivnicima komunitarizacije spoljnih odnosa Unije postalo je jasno „da bi kohezija Unije kao cjeline i njen kredibilitet na svjetskoj sceni bili potkopani ako bi evropska spoljna politika ostala pitanje 'varijabilne geometrije'. Štaviše, postojala bi veća opasnost od kidanja veza između unutrašnjih politika EU (upravljanje jedinstvenim tržištem, politika konkurencije, ekonomska i monetarna unija, unutrašnja bezbjednost, itd.) i njenih spoljnih politika (trgovina, razvojna pomoć, diplomatija i odbrana)” [1.8].

Po važećim ugovorima, EU je bila zasnovana na prilično vještačkoj podjeli između zajedničke spoljne i bezbjednosne politike (tzv. „drugi stub saradnje”) i spoljnih ekonomskih odnosa EU (tzv. „prvi stub saradnje”, koji je imao svojstvo pravnog lica). Ugovor o Ustavu EU predlagao je radikalni pristup u tom smislu, tj. eliminaciju si-

⁷ Formirana kao poseban međunarodni forum koji je okupio predstavnike država članica, predstavnike država kandidata, nečlanica i institucija, ali i stručna lica koja su raspravljala o Nacrtu ugovora o ustavu.

stema stubova, a pregrupisavanjem svih odredaba o spoljnim akcijama Unije, koje su ranije bile raspoređene na različitim mjestima, one su objedinjene u jednom poglavlju i stavljene pod isti krov, tako da je oblast spoljnih akcija Unije trebalo da obuhvati: 1) zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku; 2) zajedničku politiku bezbjednosti i odbrane; 3) zajedničku trgovinsku politiku; 4) saradnju sa trećim zemljama i humanitarnu pomoć i 4) zaključivanje međunarodnih ugovora. Predviđena je pozicija ministra inostranih poslova u institucionalnoj strukturi Unije (fuzija funkcije Visokog predstavnika i komesara za spoljne odnose), u cilju obezbjeđivanja koherentnosti između spoljne politike i spoljnih odnosa (u nadležnosti Komisije), i veće efikasnosti i preciznosti u pripremi i realizaciji spoljnopolitičkih aktivnosti EU. Šef diplomatije EU predsjedavao bi Savjetom spoljnih poslova, vodio bi ZBSP, spoljnopolitičko predstavljanje i starao bi se o koherentnosti između spoljnih akcija Unije i njenog predstavljanja. Ustav je takođe predviđao eksplicitan pravni subjektivitet za Uniju, kao posebnog *sui generis* entiteta, koji teži uspostavljanju svog međunarodnopravnog identiteta i afirmaciji sopstvenog imidža kao ozbiljnog spoljnopolitičkog aktera.

Ratifikacija država članica počela je organizacijom referendumata, odnosno izjašnjavanjem nacionalnih parlamenata 25 država članica. Nakon francuskog i holandskog „ne”, na referendumima 2005. godine, Evropski savjet je preporučio uvođenje moratorijuma na dalje izjašnjavanje o Ustavu da bi se izbjegla podjela Evrope po pitanju njenog uređenja, vizija i opredjeljenja. Ideja o Ustavu EU je stavljena u fioku istorije, a EU je zapala u ozbiljnu institucionalnu krizu, koja se snažno odrazila i na politiku proširenja.

„*Enlargement fatigue*” (zamor od proširenja) usporio je dinamiku pristupanja, koja se konkretizovala kroz postavljanje strožih kriterijuma pristupanja za zemlje koje su u taj proces tek ulazile. Zlatno doba politike proširenja bilo je okončano. To je potvrdio i Evropski savjet decembra 2006. usvajanjem *Konsenzusa o proširenju* [1.9]. Strategija proširenja, bazirana na konsolidaciji, kondicionalnosti i komunikaciji, u kombinaciji sa integracionim kapacitetom EU da primi nove države članice, predstavlja osnovu inoviranog konsenzusa o proširenju. EU će držati vrata otvorena za nove članice koje su kandidati i potencijalni kandidati za članstvo, ali tek pošto ispune redefinisane kriterijume pristupanja.

Evropski savjet je, juna 2006. godine, pozvao Nemačku, u svojstvu budućeg predsjedavajućeg EU, kao uticajnu članicu čiji je Parlament usvojio Ustav, da izradi izvještaj o pravcima koje bi trebalo slijediti na relaksaciji institucionalnih aktivnosti i promjena. Prilikom proslave 50 godina od potpisivanja Rimskih ugovora u Berlinu, 27. marta 2007. godine, usvojena je tzv. *Berlinska deklaracija*, prema kojoj je trebalo koncipirati novi – reformisani ugovor Evropske unije. Taj izvještaj, kao i aktivnosti koje je Njemačka preduzimala u toku svog predsjedavanja omogućili su šefovima država ili vlada EU da, 21–22. juna 2007. godine, usvoje odluku a sazivanju *Međuvladine konferencije* (MVK). Na samitu je precizno utvrđen mandat MVK, a to je da izradi novi ugovor o EU, sa ciljem da se ojača efikasnost, demokratski legitimitet proširene Unije i unaprijedi nivo koherentnosti njenih spoljnih akcija. MVK je radila od kraja jula do sredine oktobra 2007. godine, što je omogućilo šefovima država ili vlada da tekst novog ugovora usvoje na samitu 18–19. oktobra, te da ga potpišu pred-

stavnicima zemalja članica u Lisabonu 13. decembra 2007. godine [6: 20]. Usaglašen je tekst novog ugovora koji je poznat pod nazivom Reformski, odnosno *Lisabonski ugovor*. Kao i svaki institucionalni evropski kompromis, i Lisabonski ugovor je bio rezultat iscrpljujućeg perioda usaglašavanja. Plan ratifikacije ambiciozno je postavljen do kraja 2008. godine, kako bi novi ugovor bio na snazi prije sljedećih izbora za Evropski parlament koji su bili planirani za jun 2009. godine [1.10].

Lisabonski ugovor donosi niz značajnih izmjena, a najvažnije se tiču strukture i pravila na osnovu kojih funkcioniše Evropska unija. Njegovim ratifikovanjem dolazi do izmjena i dopuna već važećih akata: Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (Rimski ugovor) postaje *Ugovor o funkcionisanju Evropske unije*, a *Ugovor o Evropskoj uniji* revidira se u pogledu institucija, unapređenja saradnje, spoljne, bezbjednosne i odbrambene politike. U budućnosti, Evropska unija zasnivaće se na pomenuta dva ugovora sa podjednakom pravnom važnoću. Stubovska struktura i Evropska unija postaju jedan jedinstveni subjekat sa statusom pravnog lica i međunarodno-pravnog subjektiviteta. Istovremeno, Euroatom i dalje ostaje na snazi [1.11].

U Ugovoru o EU, dijelu o zajedničkim odredbama, *Unija afirmiše svoje osnovne vrijednosti i integracione ciljeve*. Unija definiše svoje vrijednosti i ciljeve, uz najviše moguće poštovanje načela otvorenosti i na nivou što je moguće bližem građanima. Unija se zasniva na vrijednosti poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države, kao i na poštovanju prava čovjeka, uključujući i prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama. Ove vrijednosti su zajedničke svim državama članicama u društvu koje karakterišu pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca. Osnovni cilj Unije je unapređenje mira, njenih vrijednosti i blagostanja njenih naroda. Unija se bori protiv socijalne isključenosti i diskriminacije i za unapređenje pravde i socijalne zaštite. Unija poštuje bogatstvo svoje kulturne i jezičke raznovrsnosti i angažuje se na očuvanju i razvoju evropskog kulturnog naslijeđa. Kada je riječ o kompetencijama Unije, Ugovorom je predviđeno da ona djeluje samo u okviru nadležnosti koje su joj dodijelile zemlje članice.

Unija nudi svojim građanima *prostor slobode, bezbjednosti i pravde bez unutrašnjih granica*, u kome je osigurano slobodno kretanje lica, koje je vezano za mjere koje se preduzimaju u oblasti kontrole spoljnih granica, azila, imigracije, kao i prevencije kriminala i borbe protiv ovog fenomena.

Unija uspostavlja *unutrašnje tržište i unapređuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu usklađenost i solidarnost između država članica*. Unutrašnje tržište EU treba da obezbijedi dugoročni razvoj Evrope, ujednačen ekonomski rast i stabilnost cijena, visoku konkurentnost, koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom napretku, visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine, uz podsticanje naučnog i tehničkog razvoja. Takođe, Unija uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju čija je moneta euro.

U odnosima sa ostalim dijelom svijeta Unija doprinosi miru, bezbjednosti, dugoročnom razvoju planete, solidarnosti i uzajamnom poštovanju između naroda, slobodnoj i izbalansiranoj trgovinskoj razmjeni, eliminisanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava djece, kao i striktnom poštovanju i razvoju međuna-

rodnog prava, naročito poštovanju principa iz Povelje UN. U odnosima sa ostalim dijelom svijeta Unija potvrđuje i unapređuje svoje vrijednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana.

Iz Ugovora o EU i Ugovora o funkcionisanju EU brisani su termini koji bi im mogli dati karakter ustavnog dokumenta. U ugovoru se ne koristi riječ „ustav”, zatim, umjesto funkcije ministra spoljnih poslova Evropske unije, koja je bila uvedena Ustavom, zadržana je postojeća: Visoki komesar Unije za spoljne poslove i politiku bezbjednosti, bez odrednice „zajednička”. Napušteni su Ustavom predloženi termini „zakon” i „okvirni zakon” i zadržani postojeći pojmovi „uredba”, „uputstvo” i „odlučka”. Isto tako, Ugovor iz Lisabona ne sadrži nijedan od Ustavom utvrđenih simbola Unije, kao što su zastava, himna i moneta. Kada je riječ o pravu EU, nije preuzet član o pravu prvenstva zakonodavstva EU, već je usvojena posebna deklaracija koja se poziva na sudsku praksu Evropske unije i utvrđuje taj prioritet.

Odredbe o demokratskim principima novi je naslov u Ugovoru o EU. Značajan je po tome što izjednačava tri demokratska oblika: reprezentativnu i participativnu demokratiju i inicijativu građana. Predviđeno je da se ojača uloga nacionalnih parlamenata zemalja članica tako što im se daje pravo da se bave zakonskom regulativom Unije, odnosno da daju mišljenja o pravnim aktima Unije. To je posebno značajno u slučajevima kada postoji sumnja da pravo Unije prelazi ugovorima utvrđene limite i ulazi u nacionalna zakonodavstva više nego što je to dozvoljeno. Time je na konkretan način potvrđena obaveza svih organa i tijela Unije da striktno poštuju princip supsidijarnosti. Nacionalni parlamenti se stavljaju u aktivni odnos prema Uniji i prinuđeni su da preuzmu dio *odgovornosti* na tom planu. Riječ je o izvanredno važnoj odredbi koja bi na dugi rok trebalo da dovede, između ostalog, do promjene mišljenja i shvatanja dijela evropskog javnog mnjenja o Uniji kao monstruoznog tvorevini i svemoćnoj briselskoj administraciji. Na taj način stvaraju se mogućnosti za jače približavanje Unije građanima [1.6: 21–23].

U institucionalnom smislu, *Lisabonski ugovor* donio je niz značajnih promjena u pogledu sastava, načina rada, odlučivanja i nadležnosti evropskih institucija:

1. *Evropska unija postaje pravno lice*, što znači da ima pravo da:

- a) zaključuje ugovore sa drugim pravnim licima;
- b) postane član međunarodnih konvencija, ili drugih međunarodnih organizacija.

2. *Formirana je nova, stalna funkcija predsjednika Evropskog savjeta*. Umjesto dosadašnje rotirajuće funkcije, sa promjenom na svakih šest mjeseci, prateći promjenu države koja predsjedava Evropskim savjetom, stalna funkcija predsjednika sada predviđa mandat na dvije i po godine, sa mogućnošću jednog reizbora. Izbor se vrši kvalifikovanom većinom glasova država članica. Ovlašćenja predsjednika pretežno su proceduralne i reprezentativne prirode, on predstavlja glas i lice Evropske unije, predstavlja Evropsku uniju na međunarodnoj sceni i predsjedava i koordinira radom Evropskog savjeta.

3. Ustanovljava se nova funkcija *Visokog predstavnika Evropske unije za spoljne poslove i politiku bezbjednosti*, koja zapravo spaja u jednu poziciju postojeće dvije – Visokog predstavnika Evropske unije za spoljne poslove i politiku bezbjednosti i

Evropskog komesara za spoljne odnose. Evropski savjet ovlašćen je da izabere Visokog predstavnika, koji je ujedno član Evropske komisije i njen potpredsjednik.

4. *Jača uloga i značaj Evropskog parlamenta.* Evropski parlament predstavlja jedinu instituciju Evropske unije koja se bira direktnim pravom glasa građana. Na taj način Evropskom parlamentu povećavaju se ovlašćenja i nadležnosti na relaciji Evropska komisija – Savjet ministara – Evropski parlament. Tako, na primjer, proširuje ovlašćenja koja se odnose na zakonodavne i budžetske funkcije, a u procesu odlučivanja Evropski parlament donosi odluke sa Savjetom ministara, tj. ova dva tijela saodlučuju. Ova dva organa Evropske unije vršiče, kao i do sada, usvajanje regulativa, direktiva i odluka na prijedlog Komisije, međutim, postojaće i slučajevi kada će se implementirati i poseban zakonodavni postupak samostalnog usvajanja pravnih akata, bilo Evropskog parlamenta bilo Savjeta ministara, ali uz učešće u vidu mišljenja ili saglasnosti onog drugog organa.

5. *Mijenja se broj poslanika u Evropskom parlamentu,* koji prema novim odredbama iznosi 750 poslanika plus predsjednik Evropskog parlamenta. Poslanička mjesta nijesu podijeljena između država članice, već su dati kriterijumi prema kojima Evropski savjet donosi odluku na osnovu inicijative i uz saglasnost Evropskog parlamenta. Ovi kriterijumi propisuju da je gornja granica, u pogledu broja poslanika država članica, 96 (umjesto dosadašnjih 99), a donja granica je 6 (umjesto dosadašnjih 5);

6. *Evropska komisija i dalje zadržava centralnu ulogu u Evropskoj uniji.* Evropsku komisiju, do kraja 2014. godine, sačinjavaće po jedan komesar iz svake države članice, a poslije toga treba da je čine dvije trećine od ukupnog broja država članica (trenutno bi to bilo 18 od ukupno 27 članica), ukoliko to jednoglasno ne izmijeni Evropski savjet, jer je ostavljena mogućnost da do 2017. godine bilo koja država članica može zatražiti vraćanje na stari sistem glasanja.

7. Takođe, prilikom *izbora predsjednika* Evropske komisije, Evropski parlament izjašnjava se, dakle, glasa, o kandidatu kojeg predloži Evropski savjet kvalifikovanim većinom.

8. *Nacionalni parlamenti dobijaju na značaju* jer im se daje mogućnost da razmatraju sve nacрте zakona prije njihovog usvajanja u Evropskom parlamentu. Ovo je tzv. „mehanizam ranog upozorenja”. Predlog zakona Evropske komisije obavezno se preispituje ukoliko je predlog odbijen jednom trećinom negativnih glasova (ili jednom četvrtinom kada je u pitanju oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova) u nacionalnom parlamentu. Učešćem nacionalnih parlamenata u donošenju odluka sprečava se eventualno prekoračenje ovlašćenja Evropske unije po pitanjima koja se najbolje mogu riješiti na nacionalnom, odnosno lokalnom nivou.

9. *Uvodi se princip dvostrukog kvalifikativnog odlučivanja.* Standardni sistem glasanja u Savjetu ministara, prema Lisabonskom sporazumu, zasnivaće se na principu „duple kvalifikovane većine”, što u praksi znači da za usvajanje bilo koje odluke u Savjetu ministara mora postojati podrška od 55 procenata država članica (to je danas zapravo 15 država od ukupnog broja članica – 27), koje zapravo čine 65 procenata ukupne populacije Evropske unije. U vezi sa tim, za odbijanje ili blokadu donošenja neke odluke neophodno je da budu uključene najmanje 4 države članice Evropske unije. Međutim, u određenim oblastima kao što su: odbrana, spoljna politika, opo-

rezivanje, socijalna sigurnost i kultura, važiće odredbe definisane Ugovorom iz Nice, tj. jednoglasno donošenje odluka.

10. Lisabonskim sporazumom *ukida se stubovni sistem* na kojem se dosadašnja Evropska unija zasnivala, te na taj način Evropska unija postaje konsolidovano tijelo sa svojim sopstvenim zakonodavstvom, pa se i naziv „Zajednica” zvanično zamjenjuje (npr. Komisija evropskih zajednica postaje Evropska komisija; Ugovor o osnivanju Evropske zajednice postaje Ugovor o funkcionisanju Evropske unije).

11. Uvodi se i *pravo na građansku inicijativu*, te na taj način Evropska unija omogućava i pospešuje aktivnije učešće građana u procesu donošenja odluka u Evropi (tzv. participativna demokratija).

12. Po prvi put, uvodi se *postupak o povlačenju iz Evropske unije*. Savjet Evropske unije odlučuje kvalifikativnom većinom o povlačenju iz pregovora sa državom kandidatom, poslije čega Evropski parlament odobrava i potvrđuje odluku Savjeta. U slučaju da neka država, koja je istupila iz Evropske unije, ponovo poželi da pristupi, mora da podnese novi zahtjev za članstvo i da ispuni sve uslove i kriterijume pristupanja.

13. Lisabonskim sporazumom propisuje se *princip povećane pravne saradnje* između građanskog i krivičnog sektora primjenom principa „obostranog priznanja”, a takođe predviđa i osnivanje Evropske kancelarije za tužilaštvo, a do njenog osnivanja, Eurojust može da predlaže procedure krivičnog gonjenja, što je trenutno u nadležnosti nacionalnih organa [1.12].

Proces ratifikacije Lisabonskog ugovora bio je znatno duži od planiranog i veoma neizvjestan, pokazao je svu složenost evropske porodice danas. Problem je nastao kada je 12. juna 2008. godine propao prvi referendum u Irskoj jer građani nijesu dali podršku novom Ugovoru, tražeći čitav niz izuzeća. 19. juna 2009. godine Evropski savjet se složio da da garancije u vezi sa posebnim oblastima identifikovanim od strane Irske vlade, u vezi sa oporezivanjem, pravom na život, obrazovanjem i porodicom, kao i tradicionalnom vojnom neutralnošću. Ove pravne garancije su uključene u poseban Protokol, koji postaje sastavni dio Lisabonskog ugovora nakon stupanja na snagu [1.13]. 2. oktobra 2009. godine održan je drugi referendum u Irskoj na kom je Ugovor dobio podršku. U posljednjem času, izuzeća su data i Češkoj, na koju se, kao i na Veliku Britaniju i Irsku, ne odnosi primjena Povelje o osnovnim pravima.

Stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma, može se reći da je *EU položila ispit institucionalne konsolidacije* i spremnost da se suoči sa izazovima konkurentnosti koje donosi XXI stoljeće. EU je ozbiljan partner koji ima viziju i na koju se mora računati na međunarodnoj sceni u decenijama koje su ispred nas.

Evropska unija danas je respektabilan partner koju čine 27 nezavisnih evropskih zemalja, koje čine svega 7% *svjetske populacije*, ali stvaraju 30% *svjetskog BDP-a* i obezbjeđuju gotovo 60% *međunarodne razvojne pomoći*.

Članice EU dijele iste demokratske vrijednosti i posvećene su zajedničkom radu za opšte dobro građana Unije. Države članice su prenijele posebna ovlašćenja zajedničkim evropskim institucijama, tako da se demokratske odluke o pitanjima od važnosti za cijelu Uniju donose na evropskom nivou. Istovremeno, EU je posvećena i očuvanju različitosti evropskih kultura i načina života, očuvanju *identiteta* svake države članice.

1. 2. NATO

*Lidija Čehulić-Vukadinović**

Potpisivanjem Sjevernoatlantskog ugovora–NATO, 4. aprila 1949. godine, osnovan je vojnopolitički savez kapitalističkih zemalja Sjevernog Atlantika⁸ [1.14]. Idejni osnivači saveza bile su upravo evropske zemlje (prvenstveno Velika Britanija i Francuska), no u njihovoj viziji budućeg kolektivnog sistema odbrane evropskog prostora od socijalističke opasnosti s Istoka, Sjedinjene Države imale su značajnu ulogu. Kao glavni razlog osnivanja NATO-a isticana je primarno zajednička odbrana od oružanog napada članica suprotnog komunističkog bloka, predvođenog SSSR. No, očito je da je osnivanje NATO-a, uz tu bezbjednosnu, svakako imalo i svoju političku, ekonomsku te integracionu komponentu jednog dijela svijeta nakon završetka Drugog svjetskog rata. Naime, nakon raspada Antihitlerovske koalicije i utemeljenja bipolarnog međunarodnog sistema, organizacija NATO bila je jedan od instrumenata sveobuhvatnog procesa integracije tzv. Zapadnog poslijeratnog svijeta predvođenog Sjedinjenim Državama.

Stoga se može zaključiti da su i razlozi nastanka, a kasnije i ciljevi organizacije NATO bili mnogo složeniji i širi od prvobitno isticanih bezbjednosnih. Navešćemo samo najglavnije aspekte:

a) Strategijsko-bezbjednosni aspekt

Završetak Drugog svjetskog rata označio je kraj modela međunarodnih odnosa u kojem je na evropskom prostoru prevladavala ravnoteža snaga. Ravnoteža sile, kojom je osiguravana relativna stabilnost i bezbjednost Evrope, a u čijoj su realizaciji Velika Britanija i Francuska, ukupnošću svoje moći kao i oslanjanjem na velike kolonijalne posjede širom svijeta, imale dominantnu ulogu, srušena je. Raspadom Antihitlerovske koalicije, za koju se još tokom rata predviđalo da u mirnodopskom razdoblju, zbog razlika u društvenopolitičkim sistemima i različitim vizijama razvoja poslijeratovske međunarodne zajednice, neće biti održana, počelo je novo veliko strategijsko integracijsko okupljanje snaga u Evropi.

Sovjetski Savez, kao najjača socijalistička zemlja, na osnovu statusa pobjednika, ekonomskih i ljudskih resursa, te prisustva pobjedničke Crvene armije u Istočnoj Evropi, pojavio se kao pogodno mjesto okupljanja i integrisanja najvećeg dijela evropskih socijalističkih zemalja.

S druge strane, nijedna zapadnoevropska zemlja samostalno nije bila sposobna da pedvodi integraciju kapitalističkog svijeta na sigurnosnom planu. Stoga je bilo

* Prof. dr Lidija Čehulić-Vukadinović, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb; Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica

⁸ Prilikom osivanja NATO-a, pod područjem Sjevernog Atlantika podrazumijevao se prostor koji je zahvatao afričke departmane Francuske, cijelo područje Atlantika sjeverno od Rakove obratnice, područje Evrope i Sredozemlja, kao i sve djelove na kojima su se nalazile okupacijske snage zapadnih saveznika, uključujući i teritoriju SR Njemačke.

logično da se nagovori američka politika da i nakon završetka rata ostane bezbjednosno prisutna u Evropi i podrži stvaranje NATO-a kao mjesta okupljanja bezbjednosnih snaga kapitalističkog svijeta.

b) Ekonomski aspekt

Zapadnoevropski saveznici nakon Drugog svjetskog rata nalazili su se u veoma teškoj privrednoj situaciji. Sa uništenom ekonomijom, infrastrukturom, ostajući bez kolonijalnih posjeda kao izvora sirovina za industrijski razvoj i jeftine radne snage, privredno-socijalne prilike nekada najbogatijih zemalja svijeta radikalno su se promijenile. Maršalov plan trebalo je da zaustavi dalju eroziju zapadnoevropske privrede te pomogne privredni oporavak Evrope. Nije trebalo dugo a da vojni eksperti počnu isticati kakve će ekonomske koristi i finansijske dobitke ostvarivati i vojna industrija zapadnoevropskih zemalja ako se njihovi bezbjednosno-obrambeni sektori integrišu i institucionalno povežu u konkretan vojnopolički savez. A uključivanje i najbogatije sile svijeta u taj Savez, SAD, može samo biti benefit i za Savez i za samu ekonomsko-socijalnu sliku ratom devastirane Evrope. Stoga je transatlantska vojna saradnja viđena kao značajan segment koji može doprinijeti bržem ekonomskom oporavku zapadnog svijeta⁹ [1.15].

c) Politički aspekt

U godinama nakon Drugog svjetskog rata NATO je predvodio slobodni, demokratski, kapitalistički svijet. Pozivajući se na zaštitu slobode, poštovanja nacionalnih i ljudskih prava, uspostavljanje i očuvanje demokratije i jednakosti, ukratko, svih onih liberalnih vrijednosti zapadnog svijeta, NATO je u bipolarnoj međunarodnoj zajednici okupljao prijateljski orijentisane režime koji su bili voljni suprotstaviti se tadašnjem ideološkom neprijatelju, komunističkom Sovjetskom Savezu i njegovom vojnopoličkom savezu – Varšavskom ugovoru. Ta politička komponenta NATO-a (definisana i u samom Sjevernoatlantskom ugovoru) dokaz je da je taj vojni savez spreman i voljan i na drugačije oblike saradnje osim primarno odbrambenih. Pobornici NATO-a govorili su da je to dokaz kako je NATO obrambeni, a ne napadački savez, spreman na širenje i podržavanje demokratije.

d) Socijalno-kulturološki aspekt

U vremenima strogo bipolarno podijeljene međunarodne zajednice, a naročito u vremenu hladnog rata i velikih evropskih i međunarodnih kriza (Berlin, Kuba, Vijetnam, Koreja), organizacija NATO predstavljala je mjesto okupljanja pretežno hrišćanskog svijeta koji se u trenucima velikih kriza integrisao i isticao i svoje zajedničke ili slične kulturološko-socijalne osobenosti nasuprot tzv. ostatku spoljnog

⁹ Državni sekretar SAD Dean Achesen govorio je na Kongresu kako NATO nije samo jednostrano koristan Evropi već da će 200 miliona slobodnih ljudi u Evropi svojim sposobnostima i snagom doprinijeti zajedničkoj transatlantskoj odbrani.

svijeta, nečlanicama Saveza. Taj psihološki osjećaj zajedničke pripadnosti sličnom civilizacijskom krugu u kriznim situacijama doprinosi pojačanoj kohezivnosti i integraciji članica Saveza.

Može se zaključiti da je u vrijeme bipolarno podijeljene međunarodne zajednice (1945–1989. godina), u skladu s cjelokupnom bezbjednosnom, političkom, privrednom i socijalnom slikom Evrope i svijeta, Sjevernoatlantski savez predstavljao značajnu integraciju koja je ostvarila, podržavala i očuvala (uprkos svim internim i spoljnim krizama i pokušajima destabilizacije) cjelovitu, bezbjednu, stabilnu, privredno-finansijski ojačanu Zapadnu Evropu, čvrsto povezanu i u svim segmentima društvenog života integrisanu sa Sjedinjenim Američkim Državama.

Transatlantsko savezništvo, koje je nastalo kao rezultat objektivnih prilika nakon Drugog svjetskog rata, nastaviće se i u danima nakon raspada bipolarizma. Organizacija NATO, koja je, u skladu sa međunarodnim prilikama u bipolarizmu, imala prvenstveno vojno-bezbjednosni zadatak (premda vojna sila saveza nikada u bipolarizmu nije upotrijebljena shodno članu 5 Sjevernoatlantskog ugovora), pokazala se kao pogodan instrument koji je doprinio integraciji dijela zemalja na mnogo širim i čvršćim osnovama od onih samo bezbjednosnih. Upravo ta činjenica omogućuje Savezu da opstane kao najjači integracijski savez transatlantske saradnje i u tzv. Novom svjetskom poretku kada će tzv. hard izazove sigurnosti (vojne rizike) zamijeniti dominantni tzv. soft izazovi sigurnosti i stabilnosti svijeta (ne vojni izazovi).




































Raspadom bipolarne faze međunarodnih odnosa urušio se sistem kolektivne međunarodne bezbjednosti, temeljen na dva podsistema parcijalne kolektivne bezbjednosti (NATO, Varšavski ugovor). NATO je ostao kao najjača, najveća, najmoćnija, najbrojnija, najbogatija bezbjednosna organizacija koja je, da bi opstala u radikalno promijenjenom geopolitičkom, geostrategijskom i geoekonomskom okruženju, morala otpočeti sa reformama svoje strukture, ciljeva, snaga za njihovo sprovođenje, ali i uspostavljati partnerske odnose saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama.
















Istovremeno, NATO je *otvorio vrata* i novim potencijalnim članicama, kada i ako ispune određene uslove, zatražio da Evropska unija postane evropski stub bezbjednosti unutar novih transatlantskih odnosa (projekt ESDI, Zajednička spoljna i bezbjednosna politika), te ponudio dojučerašnjem protivniku, nasljednici SSSR Rusiji, adekvatne mogućnosti zajedničke akcije i saradnje.

Navedene reforme kontinuiran su, zahtjevan i skup proces koji još uvijek traje.

Približavanjem NATO-u i punopravnim članstvom u narednom krugu proširenja Saveza, Crna Gora će dobiti politički, bezbjednosni i gospodarski okvir za svoj uspješan dalji svekoliki razvoj, dalju jaču integraciju u evropske i evroatlantske procese, ali i mogućnost ravnopravnijeg nastupanja kao akter širom međunarodne zajednice.

Tabela 1. 2. NATO članice (2009)

R. br.	Zast.	Prevod	Članica EU	Površina (km ²)	Stanovništvo	BDP (Mil \$) Total	BDP (\$) Per capita
1		Albanija		28.748	3.170.048	22.823	7.163
2		Belgija		30.528	10.827.519	382.749	35.421
3		Bugarska		110.993	7.560.000	90.068	11.900
4		Kanada		9.984.670	34.077.000	1.281.000	38.025
5		Hrvatska		56.594	4.489.409	78.539	17.703
6		Češka		78.866	10.506.813	252.951	24.093
7		Danska		43.098	5.534.738	197.058	35.757
8		Estonija		45.228	1.340.021	24.004	17.908
9		Francuska		674.843	65.447.374	2.108.000	33.678
10		Njemačka		357.021	81.757.600	2.806.000	34.212
11		Grčka		131.990	11.306.183	333.533	29.881
12		Mađarska		93.030	10.020.000	185.873	18.566
13		Island		103.001	317.593	12.148	38.022
14		Italija		301.338	60.231.214	1.740.000	29.109
15		Letonija		64.589	2.231.503	38.845	17.105
16		Litvanija		65.200	3.341.966	68.811	18.977
17		Luksemburg		2.586	502.202	40.091	82.440
18		Holandija		41.526	16.605.150	677.490	40.558
19		Norveška		385.252	4.858.200	257.243	53.737
20		Poljska		312.679	38.163.895	668.551	17.536

R. br.	Zast.	Prevod	Članica EU	Površina (km ²)	Stanovništvo	BDP (Mil \$) Total	BDP (\$) Per capita
21		Portugal		92.090	10.707.924	236.049	22.232
22		Rumunija		238.391	22.215.421	270.772	12.600
23		Slovačka		49.035	5.379.455	119.464	22.096
24		Slovenija		20.273	2.054.199	59.413	29.520
25		Španija		504.030	45.989.016	1.395.000	30.588
26		Turska		783.562	72.561.312	915.212	13.138
27		Velika Briatnija		243.610	62.041.708	2.165.000	35.400
28		SAD		9.826.675	309.114.000	14.441.000	47.440
		Crna Gora		13.812	672.180	6.955	10.393

