

KRIPTOFEDERACIJA: CRNA GORA – EVROPSKA UNIJA

Bojan Jovanović

What is the European Union? This is undoubtedly the main question of the European studies in general. Somewhat unexpectedly, however, this question is almost neglected and there is no proper answer yet, even though this spring the European Union will celebrate the 70th anniversary of the Paris Treaty, i.e. establishment of the European Coal and Steel Community. Giandomenico Majone's findings on what he calls cryptofederalism and the integration by stealth make the backbone of this critical analysis.

Prije tačno 70 godina, predstavnici Francuske, Njemačke, Holandije, Belgije, Luksemburga i Italije su u Parizu potpisali ugovor kojim se formira tako nazvana Evropska zajednica za ugalj i čelik.

Tako je (18. aprila 1951. g.) ustanovljena prva supranacionalna ili nadnacionalna organizacija u povijesti, tačnije u modernoj povijesti. I tako je „od relativno skromne ideje iz ranih 1950-ih da šest zemalja formira zajedničko tržište za proizvodnju čelika i uglja, supranacionalna organizacija koju danas znamo kao Evropska unija bila stvorena“.¹

¹ Hearing before the subcommittee on Europe, Eurasia, and emerging threats of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, July 14 2015, Serial No. 114-61, p. 1.

Od tada, toliko toga je napisano o evropskim integracijama i Evropskoj uniji da kada bismo sve te tekstove, eseje, analize, panegirike, magistarske i doktorske radove, udžbenike, priručnike, brošure, studije i knjige o ovoj osobenoj organizaciji – uključujući i radove i *founding fathers* lično, recimo kao što je knjiga Roberta Šumana pod nazivom *Pour l' Europe* (*Za Evropu*), prvi put objavljena 1963. godine – donijeli sve na jedno mjesto, formiralo bi se brdo, čini nam se poveliko brdo radova o ovoj temi i o ovoj osobenoj organizaciji. Međutim, barem kako nam se čini, umjesto onoga sa kojega se bolje vidi, onome ko želi da sazna, riječ je o „brdu“ koje više kao da sprječava da se vidi ono što se istražuje – predmet istraživanja, Evropska unija kakva je i kakva nije u realnosti.

Doista je riječ o enormnoj količini napisanog. Recimo, samo jedan autor – Danac Jens Peter Bonde, raniji član Evropskog parlamenta u više mandata – napisao je nekih 70 knjiga o evropskim integracijama.

Razumije se da je tako, kako je već ukazano na to na jednom drugom mjestu, čovjek bi očekivao da je nakon toliko ispisanih redova i toliko potrošenog mastila na pisanje o jednoj te istoj stvari, najzad, nešto od onoga najvažnijega tu definitivno ustanovljeno i da se došlo do znanja o najvažnijem.

Uopšte nije tako. Kada je riječ o oblasti evropskih studija, takoreći još uvijek čekamo na konačne i krunske odgovore. Štaviše, još čekamo na krunska pitanja! A po prirodi stvari, epistemologijskoj hijerarhiji takođe, prvo od tih krunskih pitanja je pitanje o štovstvu onoga što se saznaje.

Šta je EU?

Kada je u pitanju EU, kakvo političko i pravno ustrojstvo *in concreto* imamo pred sobom?

Na tom pitanju treba insistirati, uprkos nekim mrzovoljnim primjedbama koje se odnose na „debate bez kraja o tome ‘šta je EU’“.²

² James A. Caporaso, „The European Union and Forms of State:

Da je tome tako vidimo i po tome što isti ovaj autor na jednom drugom mjestu konstatuje: „Teškoće koje se pojavljuju proizlaze iz činjenice da mi ne znamo u koju kategoriju političkih sistema spada EU. Ipak čak i provizoran odgovor izgleda nužan prije nego što se i elementarna analiza nastavi“.³

I na jednom saslušanju pred potkomitetom Komiteta za spoljne poslove (Predstavnički dom američkog kongresa) iz 2015. g. na temu *Budućnost Evropske unije* takođe je otvoreno ukazano i na ovaj problem. O tome je tom prilikom govorio i Džon MekKormik, inače jedan iz reda uticajnih autora kada je u pitanju oblast evropskih studija sa 25 godina iskustva pisanja, proučavanja i predavanja u vezi sa integracijama. Odmah u početku, ukazao je na problem na koji se i ovdje ukazuje: *Kako pisati i govoriti o nečemu za šta zapravo još uvijek ne znamo šta je?*

„Ovdje smo da razgovaramo o budućnosti Evropske unije ali to je teško pogotovo zbog prirode sirovog materijala sa kojim treba da radimo“, objašnjava MekKormik.

Po njemu, problem je u tome što „prije svega, mi ne možemo da se složimo oko političkog identiteta i personaliteta Evropske unije“. Kako (iskreno) objašnjava, „teško je imati smislenu konverzaciju i diskusiju o uspjesima i promašajima EU ili o njenim izgledima za budućnost kada ne znamo šta je ‘to’“?⁴

MekKormikovo zapažanje je veoma značajno i treba ga istaći. Razumije se da je tako, odnosi se šire na evropske studije uopšte i u tom značenju i značaju ga i ističemo.

Westphalian, Regulatory or Post-Modern“, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34., no. 1, March 1996, p. 49.

³ James A. Caporaso, „The emergence of the EU supranational polity and its implications for democracy“, in: Sergio Fabbrini (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, Routledge, 2005, p. 58.

⁴ Hearing before the subcommittee on Europe, Eurasia, and emerging threats of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, p. 5.

Doista, kako smisleno razgovarati i diskutovati o EU ukoliko ne znamo ono elementarno, ukoliko ne znamo ono ključno – naime, ukoliko, prije svega ili poslije svega, ostajemo na poziciji nesumnjivog neznanja... i još uvijek ili i dalje ne znamo šta je to EU? I ako tu nema, kako vidimo i kako proizlazi, stvarne razlike (u znanju) između stručnjaka i laika?

Dakle, prvi, najveći problem (ili skandal) evropskih studija je u tome što poslije toliko decenija, doduše, znamo mnogo, međutim, ostajemo u neznanju onoga što je najvažnije i takoreći jedino važno. Jer – šta može biti važnije od znanja šta je ono o čemu hoćemo da steknemo znanje ili što hoćemo da znamo i saznamo? „Niko još nije ponudio definiciju Evropske unije koja nam može pomoći da riješimo njezine kompleksnosti“, kako prigovara MekKormik⁵.

Međutim, potrebno je zapaziti kako ovakvo stanje stvari nije samo intelektualni ili epistemološki problem. Rečeno postaje namah jasno čim se podsjetimo da je pitanje evropskih integracija kako politikološko, tako i političko pitanje. S tim u vezi, naznačeni skandal ili problem nadilazi okvire samo evropskih studija i to što umjesto definicije Unije imamo prazno mjesto (kao da smo na početku i tapkamo u mjestu) nešto je što ima šire implikacije, implikacije koje se tiču i demokratskog odlučivanja i onoga što bi bila faktička demokratija.

Premda, kazavši: kao da smo na početku... iako je jasno, doduše, kazano i šta se time htjelo kazati... radije promašujemo poentu. Pošto, poenta je upravo suprotna i bila bi u tome da je na početku integracija, tamo 1950-ih – dakle tokom, nakon i prije svega uoči uspostave EZUČ – situacija bila obratna. Tada je, naime, bilo potpuno jasno šta je (bila tadašnja) i šta će biti (današnja) EU. Recimo, kada je Evropska zajednica za ugalj i čelik osnovana, Mone je ovu odredio kao „federalnu instituciju“.⁶

⁵ Ibid, p. 5.

⁶ Navedeno prema: Henry L. Mason, *The European Coal and Steel*

Studiratelj integracija Piter Hej ukazuje u knjizi iz 1966. g. da „evropske zajednice... do jednog stepena posjeduju nezavisnost od država članica i moć nad njima što sugerise pojavljivanje federalne hijerarhije“. ⁷

Danijel Elazar, jedan od najznačajnijih proučavalaca teorije i prakse federalizma ukupno, piše da 1992. g, tačno 500 godina nakon Kolumbovog otkrića Amerike, „zemlje Zapadne Evrope preduzimaju znatne korake u pravcu prema federalnom ujedinjenju“. ⁸ Ova zamašna federalizacija otpočinje nakon rata, kako objašnjava, otpočinje „federalnim integracijama država najprije zapadne i onda južne Evrope“. ⁹

A tada i u to vrijeme, u počecima toga federalnoga ujedinjenja nakon Drugog svjetskog rata, Žan Mone, jedan od „inspiratora“ i osnivača Evropske unije i Evropske zajednice za ugali i čelik, htio je i, štaviše, žudio je preko svake mjere da se Evropa ujedini i da postane federacija i takođe smatraše od početka i prije početka da evropske integracije treba da se dovrše *isključivo* u nekoj vrsti federacije.

Evidencija o tome je brojna i k tome van svake sumnje. Recimo, 1948. g. – bješe to u vrijeme kada je kao *follow-up* Maršalovog plana osnovana Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju (OEEC), organizacija koju je sačinjavalo 16 evropskih zemalja zainteresovanih da budu recipijenti američke finansijske pomoći – nezadovoljan pravcem u kojem se po tom pitanju išlo, Mone u pismu Žoržu Bidou piše i sljedeće: „Napori ovih različitih zemalja, u sadašnjem nacionalnom okviru, neće po mom mišljenju biti dovoljni. Štaviše, ideja da će 16 suverenih nacija efektivno sarađivati je Community, Experiment in Supranationalism, Springer, 1955, p. 123.

⁷ Peter Hay, *Federalism, and supranational organizations*, University of Illinois Press, 1966, p. 4.

⁸ Daniel J. Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, 1994, p. 54.

⁹ Ibid, p. 54.

iluzija. Smatram da će nas jedino ustanovljivanje *federacije* Zapada, uključujući Britaniju, osposobiti da riješimo naše probleme dovoljno brzo, i najzad spriječimo rat¹⁰.

Neposredno u vrijeme uoči izrade onoga što će postati famozno kao Šumanova deklaracija – iako, zapravo, kako to danas znamo, Šuman nije autor te deklaracije – Mone preumnožava napore procjenjujući u proljeće 1950. g. da je trenutak ostvarenja onoga njegovoga sna ili cilja nikad bliži. Za njega, „Francusko-Njemačka unija je centralna stvar“. Njegov plan je da „prvi korak u pravcu Evropske federacije bude unija samo između Francuske i Njemačke, a da bi se druge zemlje priključile kasnije“.¹¹

Evropska zajednica za ugalj i čelik je bila materijalizacija takvoga nauma i kako je Mone smatrao, uspostavom institucija ove organizacije „postavićemo konkretne temelje za Federaciju Evropu“.¹²

Treba znati, dakle, treba to i istaći, kako evropske integracije, vidimo da je to slučaj od početka pa i (slobodno možemo reći) prije početka

- a) imaju cilj
- b) taj cilj je evropska federacija ili Evropa federacija

Osnivanje EZUČ se pravilno može razumjeti jedino u tom i takvom kontekstu.

Osim ovoga, valja i potrebno je istaći da se u implementaciji ideje o Evropi federaciji (evropskoj federaciji) kroz ono što se naziva evropske integracije mogu razlikovati dvije faze ili dva perioda. Ili je možda bolje reći da je riječ o razlikovanju dva operativna pristupa integracijama, međutim oba sa istim ciljem.

¹⁰ Jean Monnet, *Memoirs*, DoubleDay & Company, INC. Garden City, New York, 1978, p. 272.

¹¹ Ibid, Pp. 295–6.

¹² Ibid, p. 321.

Razlikovanje ove dvije faze ili dva pristupa pomoći će nam da shvatimo konkretni i konsekventni smisao ovih integracija, prosto da ih pravilno razumijemo i to tako što ćemo ih vidjeti onakve kakve jesu i u onome zbog čega jesu.

Zarad te jasnoće viđenja onoga što je pred nama kao predmet, dakle onoga što je predmetno ili pred-metnuto, treba najprije ukazati na snažnost koju ideja federalizacije evropskog kontinenta ili Evrope federacije ima nakon Drugog svjetskog rata. „Federalne ambicije su bile osnova integracije Evropskih zajednica/Evropske unije od njenog početka.... Period od neposredno nakon Drugog svjetskog rata do momenta kada su Zajednice bile formirane 1950-ih bio je posebno sadržajan u smislu ovih unifikacijskih ideala“.¹³

Tome kao jedan od primjera, možemo izdvojiti da je u Parizu je od 22–25. marta 1945. godine održana konferencija evropskih federalista na kojoj je pored ostaloga traženo osnivanje evropske federalne armije i demonstrirano i dominiralo uvjerenje da „ništa manje od jake federalne države ne može biti dovoljno za očuvanje mira“.¹⁴

Za sljedbenike ove ideje „bilo je nemoguće da se izgradi demokratska, prosperitetna, i moćna Evropa ukoliko se startuje sa nacijama-državama. Jedino snažna federacija može riješiti velike probleme postratnog perioda: vaspostavljanje demokratskih režima; mnoga dramatična ekonomska i socijalna pitanja sa kojima se Kontinent suočavao; Njemačko pitanje; bezbjednost i autonomija Evrope u pogledu SAD i SSSR“.¹⁵

Kao realan rezultat (i) ovih težnji i uticaja tadašnjih evropskih i evroatlantskih federalista treba vidjeti i Šumanovu deklaraciju

¹³ Jose Pedro Teixeira Fernandes, „Federalism: Is it the Solution to the European Union crisis? A Portuguese View“, *Relacoes Internacionais*, Special Issue, 2018, p. 59.

¹⁴ p. 47.

¹⁵ p. 47.

i Pariski ugovor. Takođe, projekte Evropske odbrambene zajednice (*European Defence Community*, EDC) i Evropske političke zajednice (*European Political Community*, EPC) korespondentno je sagledavati kao „razvoje u pravcu federalne Evrope“.¹⁶

U prvim godinama nakon Drugog svjetskog rata, dakle, ideja o evropskoj federaciji je otvoreno zastupana i imala je status operativne i političke agende. Da je tome tako vidi se jasno i po tome što Šumanova deklaracija, osnivački dokument evropskih integracija i EU, zapravo posve transparentno deklariše krajnji cilj integracija – **Evropska federacija**. Naime, kako čitamo u Deklaraciji, „ovaj predlog će voditi ka realizaciji prvog konkretnog osnova za Evropsku federaciju koja je neophodna za očuvanje mira“.¹⁷

Ono što ovdje treba sagledati u većem stepenu rezolucije – a što se inače skoro kao po pravilu skroz previđa, skroz zaboravlja – jeste da Šuman kao cilj evropskih integracija koje tek imaju da započnu – doduše kao cilj udaljen i dugoročan, a ne kao onaj koji je tu i lako, odmah ostvariv, kratkoročan – jasno deklariše federalizaciju Evrope i Evropu federaciju.

S time u vezi, ovaj tadašnji francuski ministar inostranih poslova – inače, rođen kao njemački državljani – deklariše i da je prvi korak na tom dugotrajnom putu ka postavljenom cilju združivanje francuske i njemačke industrije uglja i čelika. „Združivanjem bazične proizvodnje i osnivanjem nove Visoke vlasti, čije odluke će obavezivati Francusku, Njemačku, i druge zemlje članice“ otpočinju evropske integracije, kreće se na put čija je krajnja destinacija federacija o kojoj su sanjali mnogi Evropljani mnogo prije Šumana i Monea, poput Igoa, poput Napoleona.

¹⁶ p. 52.

¹⁷ Prema: The Schuman Declaration-9 May 1950, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en

Tako, kako o tome čitamo, ovaj vojskovođa je o ujedinjenju Evrope znao da kaže i sljedeće: „U Evropi postoji više od 30 miliona Francuza, 15 miliona Španaca, 15 miliona Italijana, 30 miliona Njemaca. Ja bih želio da od ovih naroda načinim jedno ujedinjeno tijelo“. Evropa skrojena prema njegovim planovima bi predstavljala „jedan evropski sistem, jedno evropsko pravo, jedno evropsko pravosuđe“. Po njemu, nadalje, „u Evropi bi postojao samo jedan narod“.

I u takvoj napoleonizovanoj Evropi, onda, „lakše bi bilo ostvariti mir među državama: Sjedinjene evropske države bi postale moguće“.¹⁸

Integration by stealth

Kako pragmatično tako i simbolično, jedan datum se može istorijski identifikovati i epistemološki evidentirati kao vododjelnica između gore pomenute dvije faze ili dva pristupa u pogledu implementacija ideje Evrope federacije ili federalizacije Evrope. To je 13. oktobar 1955. godine, kada je u Parizu osnovan Akcioni komitet za Sjedinjene evropske države. Ovaj komitet je osnovao Žan Mone i to nakon što je u novembru 1954. dao ostavku na funkciju predsjednika Visoke uprave Evropske zajednice za ugalj i čelik. Mone će biti prvi čovjek ovog komiteta narednih dvadeset godina.

Kada gore kažemo: vododjelnica, mislimo konkretno na to da je do tada evropska federacija zagovarana i realizovana više otvoreno, a da je od tada isti cilj – federalizacija Evrope i federativna Evropa – počeo da se realizuje više prikriveno i prepređeno. Doduše, mogu se evidentirati dva modela, tako da kažemo, dvije taktike realizacije istoga cilja.

Premda je ovo ukazivanje na, kako kazasmo, vododjelnicu prije svega povijesno ukorijenjeno, odnosno činjenično, ovdje je ono više neinsistentno i značaj toga ukazivanja biva

¹⁸ Felix Markham, *Napoleon*, A Mentor Book, 1966, p. 257.

analitički i heuristički i treba da posluži u svrhu boljega objašnjavanja onoga što se objašnjava, boljega razlikovanja onoga što se razlikuje, boljega razjašnjavanja onoga što se razjašnjava.

Pošto smo to pojasnili, sada bismo se nadovezali na započeto ukazivanje i period kada je cilj evropskih integracija – Federacija, ostvarivan više transparentno, označili kao period federalizma; a period, pak, kada je onaj cilj ostvarivan više i na razne načine netransparentno označili bismo kao period kriptofederalizma.

Razumije se da je tako, imajući u vidu činjenicu da kada govorimo o onom prvom periodu, periodu federalizma ili takođe i transparentne federalizacije, govorimo o inicijalnom periodu integracija, te zapravo relativno kratkom periodu koji traje nekih 65 mjeseci – recimo, ukoliko računamo od 9. maja 1950. godine do 13. oktobra 1955. g. – onda je ono što proizlazi to da su tako nazvane evropske integracije prije svega od početka bile u određenosti i obilježenosti federalističkom teleologijom... no faktički najvećim dijelom bjehu u znaku tog i takvog kriptofederalizma.

Autor odrednice, Dandominik Majone, uticajni poznavalac evropskih integracija, piše da „koristi oznaku ‘kripto-federalizam’ da denotira jedan tip federalističkog revizionizma karakterističan za ovaj zaobilazni pristup političkoj integraciji Evrope. Pristup ovih revizionista je očigledno različit od strategije ortodoksnih, ili ‘hamiltonovskih’, federalista, koji su otvoreno radili na tome da se donese ustav kojim bi se izvršilo dijeljenje vladavinskih ovlasti između federalne Evrope i njenih država članica, sa demokratskim institucijama na svakome od tih nivoa, i sa federalnim ovlašćenjima u svim oblastima od zajedničkog interesa, uključujući spoljne poslove, bezbjednost, i odbranu“.¹⁹

¹⁹ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, 2009, p. 72.

Po njemu, prelazak sa federalizma na kriptofederalizam je bio faktički uslovljen, odnosno neka vrsta utilitarne, iznuđene taktike. Pošto je, najprije, „u deceniji nakon Drugog svjetskog rata, federalizam bio, iako uvijek pokret elita, nezaobilazan faktor u evropskoj politici, prvenstveno u Njemačkoj, Italiji i Nizozemskoj“. Međutim, nakon toga perioda, „već sredinom 1950-ih, ipak, federalistička vizija je izgubila kredibilitet i popularnost kakvu i koju je imala nekoliko godina nakon kraja rata“.²⁰

Po Majoneu, glavni razlog za gubljenje kredibiliteta i javne podrške koju je federalizam sve do tada imao jeste neka vrsta poraza te ideje u konkretnom povijesnom kontekstu i „sve analize i predikcije inspirisane federalističkom vizijom istorija je opovrgla“.

Otuda, prestrojavanje tadašnjih federalista, dizajnera evropskih integracija, prelazak na, takoreći, prikriveno djelovanje, bijaše nužna, preostala taktika u (tada već) „neprijateljskom političkom okruženju“ i „uspon kriptofederalizma može se razumjeti jedino na ovoj pozadini“.²¹

Kako se oko ovoga uvida može da vidi i uvidi, dotadašnje realno i rastuće federalizacijsko integrisanje Zapadne Evrope se dakle nezaustavljivo nastavljalo... ali sada i od sada pod maskom „samo“ ekonomskih integracija. Integracije se nastavljaju ali u modusu koji Majone opisuje kao integracije u potaji.

Šta su integracije u potaji (*integration by stealth*)? Prvo, radi se o maniru ili metodu integracija koji je forsirao, pored ostalih, Mone, naime, „političke integracije će se postizavati pod maskom ekonomskih integracija“.

²⁰ Ibid, p. 72.

²¹ Ibid, Pp. 73,72.

Drugo, izraz *integration by stealth* se takođe odnosi na vrlo vješto i rekli bismo insolentno manipulisanje nacionalnim javnim mnjenjima, počevši ako ne već i od početka – Šumanove deklaracije i Pariskog ugovora – onda svakako od kada su „integracionistički lideri bili konfrontirani sa ogoljenim izborom između demokratije i integracija“ i „kada je ova dilema bila riješena u korist integracija“. To se dešava „kada je, sredinom 1950-ih, postalo jasno da je demokratsko federalno rješenje nemoguće zbog snažne privrženosti naroda nacionalnoj državi i njihovom opiranju tome da budu evropeizovani“.²²

U najkraćem, kada se gore iznijeto sažme i uzme ujedno, dobija se objašnjenje ove „metode“:

- najprije se strateški, politički, federalni ciljevi integracija, dostižu i postižu *roundabout* rutom, drugačije rečeno, pod maskom „samo“ ekonomskih integracija

- zatim se manipuliše percepcijom javnosti, kroz maltene tvrdokorno dezavuisanje i demantovanje onoga postignutog... međutim, prije dezavuisanja i demantovanja najviše kroz puko ćutanje o postignutom te o realnim ili radikalnim razmjerama postignutog.

Kako je to u vrijeme kada je bio prvi čovjek Svetske trgovinske organizacije objasnio Paskal Lami, jedan od supranacionalnih insajdera i raniji komesar u Evropskoj komisiji,

„Evropa je izgrađivana na sensimonijanski (tehnokratski) način od početka, ovo je bio Moneov pristup: narodi nijesu bili spremni da se saglase sa integracijama, stoga se moralo ići dalje a da im se ne govori previše o tome šta se zapravo dešava.“²³

²² Ibid, p. 12.

²³ Giandomenico Majone, „Monetary Union and the Politicization of Europe“, Keynote speech at the Euroacademia International Conference: *The European Union and the Politicization of Europe*, Vienna, 8–10 December 2011, p. 2.

Kao primjer *roundabout* federalizacije odmah se može identifikovati uspostava EMU (Ekonomska i monetarna unija) i jedinstvene evropske valute – eura – pošto je, s jedne strane, riječ evidentno o nečemu što je *konkretno* enorman ekonomsko-monetarni projekat ali, s druge strane, riječ je *konsekventno* o nesumnjivo političkom i federalno-federativnom projektu. Čak je po nekim mišljenjima riječ prevashodno o ovome drugome.

Tako, kako o tome čitamo,

„niti jedan kriptofederalistički projekat nije bio politički motivisan, i dosljedno postizavan, od strane integracionističkih lidera... kao što je jedinstvena valuta.“²⁴

Onda, nameće se pitanje i „da li euro biva korišćen kao poluga za političku uniju federalnog tipa“?²⁵ Naravno, pogotovo ako (sa)znamo relevantne činjenice, nameće se i odgovor: „Znajući za otpor populacija prema federalnoj ideji, evropski lideri pokušavaju da taj otpor prevladaju koristeći strategije kao što su ekonomske integracije sa dvostrukim ciljem djelovanja takođe i kao instrument za političku uniju. Na ovaj način, sukcesivni napreci u ekonomskim integracijama – carinska unija, zajedničko tržište, euro – kako je to predloženo od strane Žana Monea, takođe bi bili korišćeni kao okidači za *spill over* efekat za političko ujedinjenje – u diplomatiji, zajedničkoj odbrani, te budžet i porez federalnog profila“.²⁶

Kako se ukazuje, „podržavaoci evropskog federalizma su bili sigurni da će potreba da monetarna unija funkcioniše značiti da moraju da se stvore federalne institucije (kao što su jedinstvena

²⁴ Ibid, p. 92.

²⁵ „Federalism: Is it the Solution to the European Union crisis? A Portuguese View“, p. 67.

²⁶ Ibid, p. 67.

centralna banka, na primjer, ili evropski budžet odgovarajućih razmjera).“²⁷

Prije svega, uspostava monetarne unije je povlačila za sobom uspostavu centralne banke, Evropske centralne banke, jedne prepoznatljive federativne institucije. Na ovom primjeru EMU se može vidjeti i „procedura koja u realnosti definiše *modus operandi* kriptofederalizma“. Naime, onako kako i drugi projekti i ovaj *in praxi* preko jednoga cilja cilja na nekoliko ciljeva, „neki su deklarirani, neki su manje ili više skriveni“.²⁸

Deklarirani, ekonomski cilj uspostave EMU i eura, bio je ekonomski prosperitet, zaokruženje unutrašnjeg tržišta ili *optimal currency area*. Šta je bio cilj iza deklarisanog cilja? Uspostava „federalne strukture za Evropu koja bi pratila usvajanje jedinstvene valute“.²⁹ Cilj je da se „monetarna unija načini da bude kruna evropske federalne strukture, tipičan primjer kriptofederalističke strategije svršenog čina“.³⁰

„EMU se mora smatrati rizičnom kriptofederalističkom strategijom da se integracioni proces načini, kako su se nadali, ireverzibilnim“, smatra Majone. Takođe, riječ je o demonstrativnom primjeru za ono što je „kriptofederalistički princip da je ekonomija služavka politike“³¹. Naime, „za kriptofederaliste su sve društvenoekonomske ideologije – neoliberalizam baš kao i dirigizam, neokorporativizam ili regionalizam – prihvatljive sve dok mogu biti korišćene da unaprijede integracioni proces, i da ekspandiraju nadležnosti supranacionalnih institucija“.³²

²⁷ Ibid, p. 67.

²⁸ Ibid, p. 102.

²⁹ Martin Feldstein, „The Case against EMU“, *Economist*, 13 June, 1992, pp. 19–22 (navedeno prema: *Europe as the Would-be World Power*, p. 93).

³⁰ Ibid, p. 93, 164–5.

³¹ Ibid, Pp. 92, 98.

³² Ibid, p. 98.

Federalna lojalnost

Ekspandiranje i ekspanzija nadležnosti institucija Evropske unije, te s time skopčana konstitucionalna alokacija nadležnosti između nacionalnog i nad-nacionalnog nivoa upravljanja u stvarnosti je takva i tolika da se danas čak i stanovnik Crne Gore – koja, dakle, nije formalno država članica – *step by step* navikava na to da sve više živi ili da će sutra da živi unutar nečega što je nova realnost jednog prilično zamašnog i zamršenog bikefalnog sistema.

U strogo naučno-politikološkom smislu, ovdje je riječ o shemi svojevrsnog dvovlašća i dvovlašće o kojemu je riječ postaje sve više jedno novo i neopozivo stanje stvari... zapravo na svim evropskim meridijanima (uz mali broj izuzetaka u koje sada, nakon secesije, možemo ubrojiti i Veliku Britaniju). Takvo je u oblasti političkog, onako kao i u oblasti prava, drugdje i svugdje, uzlazno i sve više, *conditio postmoderna*.

Valja, međutim, dalje primijetiti i precizirati kako je takva naznačena situacija u stvari bazično i tipično federalna/federativna; i ako ima u istoj nečega novoga onda je to novo novo u tome što je nesumnjivo ono tek kvantitativno novo, pošto su povijesničari i politikolozi do sada poznavali jedino projekte i procese federalizacije koji imadoše nacionalno-državne opasaje i domašaje. S tim u vezi treba notirati da neki od proučavalaca integracija, prije svega njemački jurista Armin von Bogdandy, smatraju da je Evropska unija ništa drugo do *supranacionalna federacija*.³³

³³ Uporediti: Armin von Bogdandy, „Neither an International Organization Nor A Nation State: The EU as a Supranational Federation“, in: Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill(eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, 2012.

Recimo, kako je tome doista tako posve je primjetno kada je u pitanju i oblast monetarne politike. O tome, dalje, ukoliko se daje prvenstvo onome što je objektivno najvažnije, uopšte ili u ovom tekstu i kontekstu, treba reći da je prema institucionalnoj analizi nosilac monetarne politike, Evropska centralna banka (ECB), formalno i faktički (a)tipična federativna institucija. Proučavajući, brzo se nameće i zapaža sličnost ECB sa američkom centralnom bankom, Federalnim rezervama.

Inicijalna ideja o takvoj jednoj instituciji se javlja nakon rata, zapravo pertinentno u kontekstu operacionalizacije Evropskog programa oporavka (poznatiji kao „Maršalov plan“). Kako o tome čitamo, „u oktobru 1949. g. Grupa za planiranje Uprave za evropsku saradnju evropskog programa oporavka prezentirala je raspored za Evropsku monetarnu uniju i Evropsku centralnu banku, formirane prema modelu američkih Federalnih rezervi, kao sredstvo da se ohrabre evropske integracije i liberalizacija trgovine“.³⁴

Ipak, kasnije, kada se 1970-ih i 1980-ih pošlo u pravcu realizacije ovih planova, izgleda da je prevladalo opredjeljenje da model za Evropsku centralnu banku treba da bude njemačka centralna banka, *Bundesbank*. Jedan od evropskih (kripto)federalista Genšer, tadašnji ministar inostranih poslova SR Njemačke, izložio je 1988.g. memorandum pod nazivom „Evropsko valutno područje i Evropska centralna banka“ i tako „zgrabio mogućnost da istakne njegovu federalističku agendu“. Njemačka je u toj stvari insistirala da Evropska centralna banka, odnosno Evropski sistem centralnih banaka treba da „odražava federalnu organizaciju njemačkog sistema centralnih banaka sa

³⁴ David Howarth, Peter Loedel, *The European Central Bank: The New European Leviathan?*, Palgrave Macmillan, 2005, p. 28.

propisnom ravnotežom između centralnih i federativnih elemenata prilikom donošenja odluka“.³⁵

Ovdje se možemo zaustaviti i na zapažanju da je ovo jedinstven i srazmjerno čudnovat slučaj da se uspostavlja centralna banka bez države. Ili – federativna institucija bez federacije, prvo se uspostavlja federalna institucija pa tek (eventualno) federacija. Takođe i na zapažanju da je takva operativna taktika uspostavljanja političke unije, odnosno federacije, izokrenuta, zaobilazna, skroz izokrenuta ako se gleda u odnosu na onovremenu taktiku fon Bizmarka tokom prvog konstitucionalnog perioda njemačkog federalizma koji je najprije 1871. stvorio političku uniju, zatim zajedničku valutu 1873. i tek onda centralnu banku 1875. godine.³⁶

Naravno, ovakva preokrenuta operativna taktika jednostavno je odraz one vajne metode, jednostavno njezina konkretna primjena. Cilj, tačnije daljnji ili dalekosežniji cilj, onaj stvarni uzrokovatelj takvoga načina rada i postupanja, pred nama je kao (ne)očigledan – „nerezonskim“ osnivanjem banke proizvodi se disekvilibrijum u sveukupnom sistemu, koji se sistem, može vratiti u stanje ekvilibrijuma jedino kroz daljnje integracije, odnosno kroz „više Evrope“ i uspostavu novih institucija i instanci jedne realne federalne države, poput fundiranja fiskalnog federalizma, instancijacije uveliko predlagane Evropske ekonomske vlade... i prije svega uspostave na „evropskom nivou“ ministarstva finansija ili upravnog tijela ekvivalentnog ministarstvu takvoga portfelja.

³⁵ Ibid, p. 35.

³⁶ Up: Harold James, *Monetary and Fiscal Unification in Nineteenth-Century Germany: What Can Kohl Learn from Bismarck?*, Department of Economics Princeton University, Essays in International Finance, No. 202, March 1997, p. 3, <http://ies.princeton.edu/pdf/E202.pdf>

Obično, tako se smatra i posmatra kao da je daleko manjeg značaja u ukupnom ustrojstvu EU nego što zapravo jeste, ECB se shvata kao da je to „samo“ neka „pozadinska“, recimo, finansijsko-tehnička ili neutralna, jednom riječju nevladavinska institucija bez ikakve političke moći. Međutim, manje ili više, ništa od ovoga, zapravo, nije tačno. Stoga, radi izbjegavanja takvog jednog mahinalnog redukcionizma u pristupu i razumijevanju institucije o kojoj je riječ, valja uzeti u obzir da je

„Evropska centralna banka postala najvažnija institucionalna kreacija u Evropi još od institucionalizacije nacionalne države u sedamnaestom stoljeću. Dok Evropska unija (EU) može biti najveće institucionalno otjelotvorenje istorijskog procesa supranacionalne vladavine i evropske integracije u poslijeratnoj Evropi, ECB je ta koja možda najbolje definiše odricanje od državnog suvereniteta u korist institucije sa moćnim supranacionalnim mehanizmima donošenja odluka i nametanja. I dok neko može braniti tvrdnju da je raspon aktivnosti ECB limitiran na arenu jedne uske politike, naime monetarne politike, njen uticaj se već proširio na druge *policy-making* arene u EU i u državama članicama – na poresku politiku, finansijsku regulaciju, budžetsku politiku i makroekonomski *policy-making*. Djelujući kao politička poluga za daljnje evropske integracije, ECB može upravo formirati jezgro jedne embrionske evropske super-države.“³⁷

Naravno, oblast monetarne politike nije jedina oblast u kojoj Crna Gora funkcioniše ili počinje da funkcioniše ili će funkcionisati kao jedinica jedne formalne i faktičke, toliko deza-uisane ali uveliko pravno-političke realnosti, federacije.

U prilog tome može se navoditi i pri ruci je pregršt argumenata.

³⁷ Ibid, p. xi.

Kako je i poznato, imamo već pravno razdvajanje i podjelu nadležnosti između Unije i države članice i shodno tome, postoji, tako da kažemo, podjela posla između dva politička subjekta – Crne Gore i EU.

Recimo, Agencija za zaštitu konkurencije funkcioniše više kao organ „federacije“ na nivou ili na teritoriji Crne Gore, a manje kao komponenta domicilnog institucionalnog okvira. Takvih će organa biti još više, recimo u smislu novouspostavljenog Evropskog javnog tužioca i povezane s time i uspostave Kancelarije evropskog javnog tužilaštva u državama članicama.

Dalje, ukoliko je u pitanju oblast carinske politike, štaviše, vidimo da su nadležnosti u potpunosti transferisane na ono što je realni federalni nivo i EU u toj oblasti ima isključive nadležnosti.

U ovom tekstu i kontekstu osobito je indikativan član 4. Ugovora o funkcionisanju EU u kojem se određuje da u taksativno nabrojanim oblastima „Unija dijeli nadležnost sa državama članicama“. U tome, takođe i u onome što se u članu 4. Ugovora o funkcionisanju EU određuje kao „nadležnost podijeljena između Unije i država članica“, skloni smo da pronademo i prepoznamo tipičnu „federalnu situaciju“.

Iz ovoga proizlazi da postoje dva zakonodavca, svaki sa svojom jurisdikcijom. Na nivou onoga što je institucionalno-normativni *output*, navedeno znači da se od domicilnih pravnih i fizičkih lica – baš kao i od političkih i institucionalnih aktera – očekuje ono što se u odgovarajućoj terminologiji naziva „federalna lojalnost“, budući da žive i posluju po zakonima koje su donijela dva zakonodavca, dvije legislativne vlasti – to su s jedne strane zakonodavna vlast, nacionalna ili domicilna skupština i s druge strane bikameralni Evropski parlament+Savjet EU (faktički ekvivalent kakvog federalnog parlamenta).

I dakle, kako već i iz ovoga ovdje, više kao u eskizi iznijetoga, proizlazi u jasnoći, konkretizacija evropskih integracija nabijena je i prožeta jakom, predominantnom, kinetičkom energijom federalizacije.

Šta je cilj te federalizacije? U oštroj kontradistinkciji sa ustanovljenim i kasnije rutiniziranim taktikama kritpofederalizma, krajnji cilj te federalizacije je jasno izložila Šumanova deklaracija, svojevrsno *letter of intent* evropskih integracija. To je federacija Evropa.

Ali dok je 1950. ili 1951.g. to bio udaljeni i gotovo utopijski cilj, danas je vanredno važno da se realno konstatuje realnost, naime to da takva federacija, „aktuelno već postoji“. I ne samo da ista uveliko postoji, nego, kako analiza pokazuje i kako o tome pored ostaloga čitamo, „izgradnja federalne države Evropa se nastavlja“...³⁸

³⁸ Dirk Koch, Die Brüsseler Republic, *Der Spiegel*, 26.12. 1999, <https://www.spiegel.de/politik/die-bruesseler-republik-a-3d75c854-0002-0001-0000-000015317086?context=issue>

Reference:

- Bogdandy von Armin, „Neither an International Organization Nor A Nation State: The EU as a Supranational Federation“, in: Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill(eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, 2012.
- Caporaso James A., „The European Union and Forms of State: *Westphalian, Regulatory or Post-Modern*“, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34., no. 1, March 1996.
- James A. Caporaso, „The emergence of the EU supranational polity and its implications for democracy“, in: Sergio Fabbrini (ed.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*, Routledge, 2005.
- Daniel J. Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, 1994.
- Feldstein Martin, „The Case against EMU“, *Economist*, 13 June, 1992.
- Fernandes Jose Pedro Teixeira, „Federalism: Is it the Solution to the European Union crisis? A Portuguese View“, *Relacoes Internacionais*, Special Issue, 2018.
- Hay Peter, *Federalism, and supranational organizations*, University of Illinois Press, 1966.
- Howarth David, Loedel Peter, *The European Central Bank: The New European Leviathan?*, Palgrave Macmillan, 2005.
- James Harold, *Monetary and Fiscal Unification in Nineteenth-Century Germany: What Can Kohl Learn from Bismarck?*, Department of Economics Princeton University, Essays in

International Finance, No. 202, March 1997,
<http://ies.princeton.edu/pdf/E202.pdf>

- Koch Dirk, Die Brusseler Republic, *Der Spiegel*, 26.12. 1999,
<https://www.spiegel.de/politik/die-bruesseler-republik-a-3d75c854-0002-0001-0000-000015317086?context=issue>

- Majone Giandomenico, *Europe as the Would-be World Power*, 2009.

- Majone Giandomenico, „Monetary Union and the Politicization of Europe“, Keynote speech at the Euroacademia International Conference: *The European Union and the Politicization of Europe*, Vienna, 8–10 December 2011.

- Markham Felix, *Napoleon*, A Mentor Book, 1966.

- Mason Henry L., *The European Coal and Steel Community*, Experiment in Supranationalism, Springer, 1955.

- Monnet Jean, *Memoirs*, DoubleDay & Company, INC. Garden City, New York, 1978, p. 272.

- The Schuman Declaration-9 May 1950, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en