

**УНИВЕРЗИТЕТ „СВЕТИ КИРИЛ И МЕТОДИЈ„
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ
ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОГИЈА
СКОПЈЕ
ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА И КОМУНИКАЦИИ**

Магистерски труд

**„ЕВРОПСКАТА УНИЈА ПО ЛИСАБОНСКИОТ ДОГОВОР НИЗ
ПРИЗМАТА НА ЛИБЕРАЛНИОТ ИНТЕРГОВЕРНМЕНТАЛИЗАМ“**

К а н д и д а т:

Катица Павличковска – Митревска

М е н т о р:

Проф. Д-р. Билјана Ванковска

Скопје, април 2012 год.

СОДРЖИНА:

ПРЕДГОВОР	5
Предмет и цел на истражувањето.....	6
Методи на истражување.....	9
1. ИНТЕГРАЦИИ НА ЕВРОПСКИТЕ ДРЖАВИ	11
1.1. Идеи за обединета Европа	11
1.2. Движења и организации за европска соработка	14
1.3. Патот до Европската унија	17
2. ТЕОРИИ ЗА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА	21
2.1. Определување на поимот.....	21
2.2. Правци на размислување за европската интеграција.....	25
2.2.1. Објаснување на интеграцијата.....	25
а) Федерализам – (нео)функционализам.....	26
б) Трансакционализам.....	27
2.2.2. Анализа на процесот на управување.....	28
а) Неофункционализам – (либерален) интерговернментализам.....	28
2.2.3. Конструкција на ЕУ.....	31
а) Конструктивизам.....	33
б) Владеење на повеќе нивоа (multy level government).....	33
в) Неоинституционализам.....	34
г) Консоцијација.....	36
3. ЛИБЕРАЛЕН ИНТЕРГОВЕРНМЕНТАЛИЗАМ	38
3.1. Појава и развој на теоријата	38
3.2. Основни постулати на либералниот интерговернментализам	40
3.2.1. Формирање национални преференци (побарувања).....	43
3.2.2. Политика на преговори, на пазарење	46
3.2.3. Создавање институции	49
3.3. Критики на либералниот интерговернментализам	52
3.4. Европската унија и меѓувладиниот принцип	55
3.4.1. Донесување одлуки во ЕУ	56
а) Компромис од Луксембург.....	57
б) Право на вето.....	58
в) Принцип на субсидијарност.....	58
г) „Опт-аут“ клаузула (изземање).....	59
д) „Passarelle “ клаузула (преминување).....	60
3.4.2. Економски интереси и европска економија	60
3.4.3. Воспоставување Заедничка аграрна политика (ЗАП).....	64
3.4.4. Политика на проширување	67
4. ЛИСАБОНСКИОТ ДОГОВОР И ЛИБЕРАЛНИОТ ИНТЕРГОВЕРНМЕНТАЛИЗАМ	71
4.1. Патот до Лисабонскиот договор	73
4.2. Ратификација на Лисабонскиот договор.....	75
4.2.1. Ратификацијата во Ирска.....	77
4.2.2. Ратификацијата во Полска.....	78
4.2.3. Ратификацијата во Чешка.....	79
4.3. Новините во Лисабонскиот договор.....	80
4.3.1. Донесување одлуки.....	81
4.3.2. Улога на националните парламенти.....	83

4.3.3. Реформирани и нови институции.....	85
а) Европска комисија.....	85
б) Европски парламент.....	86
в) Претседател на ЕС/ЕУ.....	87
г) Европски суд на правдата.....	87
4.3.4. Новини во областа на ЗНБП.....	88
4.3.5. Новини во областа на правда и внатрешни работи.....	90
4.4. “Опт-аут“ клаузула.....	91
4.4.1. Велика Британија.....	93
4.4.2. Шведска.....	93
4.4.3. Данска.....	94
4.4.4. Изземање од Повелба за основните права на ЕУ.....	95
4.4.5. Изземање од ЗНБП и ирската неутралност.....	98
4.4.6. Изземање од областа на правда и внатрешни работи.....	99
4.5. Измени на договорот.....	101
5. ЗАКЛУЧОК.....	105
5.1 Сегашни и идни предизвици на ЕУ.....	105
5.2 Либерален интерговернментализам, меѓувладиноста, ЕУ.....	108
БИБЛИОГРАФИЈА.....	113

Листа на кратенки	
ВПН (MLG)	Владеење на повеќе нивоа (Multi level government)
ДЕУ	Договор за ЕУ (Мастрихт)
ДФЕУ	Договор за функционирањето на ЕУ
ЕЕЗ	Европска Економска Заедница
ЕК	Европска Комисија
ЕП	Европски Парламент
ЕУ	Европска Унија
Еуратом	Европска Заедница за Атомска Енергија
ЕЦБ	Европска Централна Банка
ЗАП	Заедничка аграрна политика
ЗНБП	Заедничка надворешна и безбедносна политика
ЛИ	Либерален интерговернментализам
САД	Соединети Американски Држави

ПРЕДГОВОР

Она што ја прави различна Европската Унија (во понатамошниот текст ЕУ) од другите, класични меѓународни организации, меѓу другото, е и нејзината динамика. Таа е таква поради нејзината конструкција да биде целосно ориентирана нанапред, кон иднината. Од нејзиното создавање, па до денес, ЕУ следи единствена траекторија, при тоа успева да се менува, но нејзината основа останува иста. Таа како систем никогаш не престанува да создава сè покомплицирана машинерија потребна за функционирање, но создава и потребни карактеристики како систем кој е способен да го зачува својот интегритет. Овој ендемски вид организација доколку сака да опстане и да биде способен да ја извршува својата примарна функција, да ги исполнува и заштити интересите на оние кои ја создале, мора да се менува во чекор со времето, а тоа значи не само менување на институционалниот начин на функционирање, туку и промена на сликата пред светот, слика која е создадена од дисперзираните ентитети кои ја сочинуваат.

Но, за да се разбере сето ова, да се разбере јадрото на самата Европска Унија и нејзиниот начин на функционирање, мора да се појде од основата, од теориите кои ги постулираат столбовите при објаснувањето на причините за постоењето на Унијата: интегрирањето на нејзините основни елементи, интегрирањето на европските држави во неа.

Експлицитните обиди да се теоретизира за процесите на европските интеграции започнуваат со развојот на политичките науки, меѓународните односи и теориите за интеграции. На почетокот на неколку децениските интегративни процеси, литературата е главно поделена на неофункционализам (интеграцијата е постепен и постојан процес) и интерговернментализам (главна улога во интеграцијата имаат националните влади).

Либералниот интерговернментализам (ЛИ) е политичка теорија развиена од Ендрју Моравчик во 1993-та година за објаснување на европската интеграција. Пред да се пристапи кон анализата на оваа теорија, за потребите на истражувањето потребно е етимолошки да се објасни самиот поим.

Либерален интерговернментализам (“Liberal intergovernmentalism”) произлегува од „либерален“ што означува слободен, и „интерговернментализам“ (помеѓу државите, помеѓу владите) термин кој означува меѓудржавност, меѓувладиноста. Во слободен превод

би значело слободни односи помеѓу државите. Со самиот поим се потенцира и основата на оваа теорија, дека односите помеѓу државите и нивните интеракции во европската интеграција се директна одлука на самите нив, и дека секое зголемување на моќта и надлежностите на супранационално ниво, е резултат на директната одлука на владите. Во понатамошниот текст, во анализата на конкретната теорија се задржува оригиналното име (либерален интерговернментализам), а за означување на односите помеѓу државите како принцип на функционирање на интеграционите процеси, се користи терминот „меѓувладиноста“.

Предмет и цел на истражувањето

ЕУ е предмет на обемен број истражувања заради нејзината атрактивност и улога на значаен фактор на глобалната сцена.

Ова истражување се однесува на еден специфичен аспект на ЕУ, а тоа е меѓувладиниот аспект на функционирање на Унијата, и како Лисабонскиот договор во целина, како израз на волјата на членките, придонесува во зајакнувањето на меѓувладиноста, а тоа е исполнување на државните интереси преку политиката на пазарење на едно наднационално ниво.

Просторно овој предмет на истражување се однесува на Европската унија, во нејзините просторни граници кои се однесуваат на 27-те земји-членки.

Предметот на истражување во однос на временското определување се однесува на сегашноста, т.е. функционирањето на Унијата за време и по Лисабонскиот договор со кус воведен дел за историските почетоци на европските интеграции, развојот на теориите за европските интеграции и анализа на либералниот интерговернментализам како најзначајна меѓу теориите.

Либералниот интерговернментализам како рационална теориска рамка на меѓународната соработка ги сублимира либералната теорија за формирање на национални преференци, интереси, побарувања, интерговернменталната теорија на пазарење и новата теорија за институционален избор. Првично е предложена од Стенли Хофман, а рафинирана од професорот Ендрју Моравчик и укажува на тоа дека во европските интеграциони процеси, државите-членки го имаат првиот и последниот збор во функционирањето на Европската унија.

Токму овој постулат е предмет на истражување во овој магистерски труд. Секоја одлука донесена во ЕУ е правно дефинирана и обезбедува правна основа и легитимитет само ако претставува израз на балансираност помеѓу различните интереси на главните актери во интегративниот процес – интересите на државите-членки. Прашањето на либералниот интерговернментализам како теорија која го објаснува функционирањето на Европската унија не е само прашање на експлицитно објаснување на основните постулати туку и нивна применливост во процесот на донесување одлуки. Оваа теорија дава одговор на прашањето како се однесуваат членките, во смисла на акумулирање на нивните државни интереси, политиката на пазарење во Брисел и создавањето на институции или нивно понатамошно реформирање (како што се реформските одредби во Лисабонскиот договор) на институциите со цел да се минимизираат трошоците на имплементација на решенијата и дистрибуција на добрата добиени од решенијата од претходното пазарење. Преку објаснувањето на основите на либералниот интерговернментализам и како тој е интегриран во процесите на донесување на одлуки во различните сфери на соработка во Унијата, па преку неговото зајакнување со Лисабонскиот договор во смисла на неговото создавање, ратификација, употреба на опт-аут клаузулата и измените на договорните одредби, се дојде до заклучок за меѓувладиното функционирање и постоење на Европската унија по Лисабонскиот договор. проблемот на истражување се однесува на функционирањето на ЕУ низ призмата на либералниот интерговернментализам, односно се преиспитува одржливоста на оваа теориска позиција преку анализа на Лисабонскиот договор и состојбата по него. Центарот на анализата во магистерскиот труд е либералниот интерговернментализам кој, како теорија за европска интеграција и преку неговото зајакнување со Лисабонскиот договор, е најдобриот пат за осознавање на Унијата, нејзиното постоење и нејзините идни дејствувања, со што е исполнета и самата научна цел на истражувањето.

Практичната цел на истражувањето произлегува првенствено од неговата теориска димензија и неговата применливост во други анализи како нивна појдовна точка, но не би требало да се занемари и фактот дека потврдувањето на тезата на јакнење на меѓувладините елементи во функционирањето на ЕУ е важна премиса за оние кои претендираат членство во Унијата, односно важна премиса во одбирањето на стратегија за лобирање, но би била полезна и за полноправните членки.

Ова истражување дава одговор на прашањето дали либералниот интерговернментализам е појдовна точка за разбирање на Европската Унија и процесите во неа, што се потврдува и преку најновата реформа на ЕУ содржана во Лисабонскиот договор, при што се зајакнува меѓувладиноста наспроти супранационализмот.

Првиот дел е посветен на интеграциите на европските држави низ историјата. Преку објаснувањето на првите идеи за соработка помеѓу нив кои претставуваат и основа за првичните организирани заеднички акции во одредени области, се доаѓа до одговор за интегративните процеси кои доведуваат до интеграции во различни организации во кои членуваат европските држави како поширок аспект на нивните интегративни движења. Посебен акцент во овој дел се става на почетоците и развојот на Европската унија, заради централното место во ова истражување и како дел од интеграциите и заедничките активности на европските држави.

Во вториот дел се разработува дефинирањето на поимите на теоријата за интеграција и теоријата за европска интеграција во рамките на регионалната интеграција. На крајот се анализирани различните теории и тоа каков поглед имаат на конкретната интеграција со посебен акцент на тоа кои теории и пристапи преовладуваат во даден временски период на развојот на ЕУ.

Третиот дел е посветен на либералниот интерговернментализам како главна премиса на ова истражување. Во него се одговара на прашањата поврзани со појавата на оваа теорија, неговите основните поставки (националните интереси се создаваат водејќи се генерално од економските интереси на домашно ниво, државите се главните актери и ги исполнуваат своите цели преку меѓувладини преговори и пазарења, и нивниот избор на институциите во ЕУ ја рефлектираат идеологијата за технократски менаџмент, заради намалување на трошоците и осигурување на исполнување на обврските на членките). Дел од анализата се однесува и на критиките на оваа теорија. Крајот на овој дел е објаснување на нејзината применливост во функционирањето на ЕУ преку однесувањето на членките во областите на Заедничката аграрна политика, европската економија и политиката на проширување.

Четвртиот дел се однесува на Лисабонскиот договор и неговиот придонес во зајакнувањето на меѓувладиното функционирање на ЕУ. Придонесот се воочува преку:

- однесувањето на членките во самиот процес на негово донесување,

- ратификацијата на договорот (ратификацијата и проблемите околу ратификацијата на Лисабонскиот договор се израз на меѓувладиното функционирање на ЕУ),
- новините кои се предвидени со неговите одредби (реформираниот начин на донесување одлуки во Лисабонскиот договор ја докажуваат применливоста на теоријата на либералниот интерговернментализам),
- употребата на „опт-аут“ клаузулата (која ја продлабочува меѓувладиноста, секоја одлука и зголемување на моќта на наднационално ниво е директна одлука на членките кои имаат право да се повлечат или изземат од било која одредба од договорите) и
- начините на измена на лисабонските одредби.

Петтиот дел е всушност заклучокот со посебен дел за сегашните и идните предизвици на ЕУ со кризата во еврозоната и иднината на ЕУ воопшто.

Методи на истражување

Во истражувањето на овој предмет се употребени повеќе методи кои на крај даваат една истражувачка целина од дескриптивен и експланаторен тип на анализа од областа на европските интеграции и политичките науки.

Концепциски, истражувањето се однесува на теоријата на либералниот интерговернментализам и функционирањето на Европската Унија, со додатен елемент на анализа на зајакнувањето на меѓувладиниот принцип кој го постулира оваа теорија со донесувањето на Лисабонскиот договор и новите реформи кои се содржани во него.

Во контекст на современите научно – методолошки пристапи на истражување, во оваа анализа се комбинираат повеќе методи, првенствено методолошки техники на собирање, анализа и интерпретација на податоците со цел добивање на една систематизирана целина.

Како основна техника е користена анализа на содржина на извештаи, анализи на европските институции, документи, статистички показатели, а како методолошки постапки за анализа се применувани методите на индукција и дедукција и квалитативниот метод на анализа заради самиот карактер на ова истражување кое спаѓа во типот на истражувања од областа на политичките науки, т.е. од областа на теориите на

регионалните, европските интеграции со што е и постигната целта, а тоа е објаснување на проблемот на истражување преку соодветна споредбена анализа на досегашните научни истражувања, толкување на текстови, написи, публикации, разни статии, интернет сајтови, објави на официјалните веб страници на ЕУ и одделните институции и служби кои се однесуваат на меѓувладиното функционирање на Унијата и неговото зајакнување преку Лисабонскиот договор. Со тоа е исполнета и теориската природа на ова истражување, со што се исполнува и неговиот придонес во теоријата за европска интеграција.

Како извори на анализа од официјални документи се користени: официјални договори на ЕУ (со посебен акцент на Лисабонскиот договор), официјалните документи објавени во Службен весник на ЕУ, официјални излагања на високите претставници на ЕУ, информации од официјалните веб страници на ЕУ и нејзините институции.

Примероци за анализа од неофицијални документи се користени од: објавени публикации (книги, научни трудови, анализи од областа на теориите за европски интеграции и Европската унија), извори од медиуми (статии, дневни весници, списанија, интервјуа, во пишана и електронска верзија) и интернет сајтови поврзани со предметот на истражување.

1. ИНТЕГРАЦИИ НА ЕВРОПСКИТЕ ДРЖАВИ

Пред да се пристапи кон кратка анализа на најглавните случувања на патот кон било каква соработка помеѓу европските држави и историскиот развој на Европската унија која постои денес, треба да се напомене дека терминот „европски интеграции“ не се однесува само на процесот на соработка кој доведува до основање и развој на Европската унија. Европските интеграции се однесуваат на процес на взаемна соработка помеѓу две или повеќе држави што доведуваат до една цела плејада на регионални или меѓународни организации во кои членуваат држави од Европа. Заедничкото дејствување со цел да се исполни некој заедничкиот интерес преку заедничка соработка е интеграција на европските држави.

1.1. Идеи за обединета Европа

Првичните идеи за обединета Европа или за соработка во Европа се раѓаат со формирањето на првите држави. Тие, од денешна перспектива, иако се оценети како недемократски или пак утопистички, ограничени во смисла на нивното залагање за соработка во една или повеќе различни области, па дури и за целосно бришење на границите и сувереноста, сепак имаат заеднички карактеристики кои ги прават вредни за споменување во оваа анализа. Овие идеи се појавуваат како реакција на свесноста за последиците по секоја војна и претставуваат појдовна точка за создавање на организирани облици на соработка на европските држави.

Низ вековите, хобсовата состојба на “кралеви и лица со суверен авторитет, заради тоа што се независни, се наоѓаат во постојана љубомора и во став на гладијатори, насочувајќи ги своите оружја и фиксирајќи ги своите погледи еден кон друг...” води до состојбата на постојани војни која уништува секаков обид за соработка.

Во феудализмот кој се карактеризира со расцепканост на територијата и централизирана кралска власт врз сето она што им припаѓа, се појавува идејата на Жан Боден дека главен извор на мизериите на европските народи е отсуството на централна власт која ќе ги стави под контрола феудалните ривалства и религиозната нетолеранција, доволно силна да обезбеди напредок на европското општество.

Во тоа време се појавува свесноста дека ниту една држава не е херметички затворена и самодоволна форма на општествена власт, затоа и мора да соработува со државите околу неа. Првичните отстапки на апсолутната државна власт се однесуваат на признавањето на постоење на други држави околу себе и регулација на меѓусебните односи. Тоа се основите на современиот систем на држави во кој е вградена теоријата за суверенитетот. Но, суверенитетот значи еднаквост на меѓународен план само во правна смисла, разликите во моќта, особено моќта на преговарање, се доказ за фактичката нееднаквост на државите, што во време на зачетоците на еден дефиниран систем на меѓународни односи е пресуден за крајниот резултат на односите помеѓу државите: војна или соработка. Токму заморот од постојано војување е зародишот на обединета Европа, соработка меѓу носителите на (првичната форма на) сувереност, заради престанок на војните. Вестфалискиот мировен договор од 1648-та година се смета за историска вододелница, поради создавањето на нови, независни центри на моќ, државите¹, а со тоа се удруени и темелите за нов децентрализиран поредок на суверени и рамноправни национални држави.

Една од најстарите идеи за мирот во системот на држави на тлото на Европа датира од 14-ти век, во „Монархија“, на Данте Алигиери кој ја напишал со цел да го величи кралот Анри од Луксембург. Токму тој император, според Данте, е човекот кој ќе го ослободи светот од војна и ќе воведо универзален мир, кој ќе создаде држава под власт на еден семоќен цар, бидејќи мноштво владетели и нивните големи апетити е злото кое води до војни.

Во петнаесеттиот век, кралот на Бохемија го повикува кралот на Франција да создадат Вечен сојуз на христијанските владетели на Европа. Органи на овој сојуз би биле Парламентот на принцови и заедничката војска која би обезбедила престанок на војните и заедничка борба против турската опасност.

Во седумнаесеттиот век, во екот на триесетгодишната војна, две идејни нишки се привлекуваат во погледите на Емерик Круке и Војводата од Сули со нивните погледи за соработка меѓу државите за престанок на војните и конечна победа на мирот. Круке се залага за мир преку создавање на Асоцијација на држави со седиште во Венеција која би имала свое Собрание на амбасадори чии одлуки би се донесувале со мнозинство гласови,

¹ МАЛЕСКИ, Денко, „Меѓународна политика“, Правен факултет, Скопје, 2000

и би имала свои заеднички борбени сили заради принуда на оние држави кои нема да ги почитуваат одлуките. Во неа би членувале дури и Турција, Кина, Персија и Етиопија. Неговата идеја е далеку пред неговото време заради предвидената меѓународна арбитража.

Во мемоарите на Војводата од Сули, поранешен министер на француската круна, е разработен Големиот план на Анри Четврти чија цел е да се создаде политички систем со кој „Европа би била регулирана“ како сојуз на обединети држави во цврст и траен сојуз². Овој план предвидува меѓународна организација со Генерален совет во кој големите држави би имале по четири, а малите држави би имале по два претставника. Специфична е неговата визија за уште една војна, последна, на европско тло, која би била предводена од Франција, за да се растури Хабсбуршкото царство со цел да се создадат 15 приближно еднакви држави кои би ги создале идеалните услови за еквилибриум во новиот сојуз. Овој план за Европска лига бил протолкуван како обид за воспоставување на хегемонија на Франција врз Европа.

Испирација од Големиот план на Сули црпи еден од тројцата претставници на Франција во преговорите во Утрехт, Шарл Франсоа Рене Кастел од Сент Пјер, кој во 1713-та го објавува делото „Вечен мир“ во кое ја обработува својата идеја за Голем сојуз, Европска унија со граници прифатени од договорот од Утрехт. Тоа би било сојуз со Парламент на Европа во кој би имале свој претставник сите христијански европски држави. Унијата би имала Сенат за мир со по еден претставник и би се финансирала од сите членки. Основната цел е одбегнување на војната и мирно разрешување на споровите меѓу државите низ две фази: првата е задолжително посредување од страна на оние држави кои не се во спор, а во втората фаза е вклучена и арбитража од Сенатот за мир. Тој предвидува заедничка војска, но мала, затоа што сепак, тој се залага за мир, и тврди дека секоја држава треба да има мала војска чија единствена функција е одржување на внатрешниот ред.

Во 1849-тата година Виктор Иго прв го употребува терминот „Обединети држави на Европа“ како цел кон која треба да се стреми секоја европска држава заради создавање на европско братство.

² МАЛЕСКИ, Денко, исто

1.2. Движења и организации за европска соработка

Идеите за обединета Европа кои се понижуваат низ минатите векови, иако претежно се недемократски во денешна смисла на толкувањето на демократијата, сепак се основата за појавата на првите движења и организации во следниот, дваесетти век и секогаш се надоградуваат и надополнуваат по завршетокот на некоја војна како стремеж војната да не се повтори. Првата светска војна и Октомвриската револуција однесоа многу човечки животи, а донесоа само големи разурнувања на европските стопанства.

Рихард Куденов Калерги (Rihard Coudenhove Calergi), граѓанин на австроунгарската монархија, во 1923-та ја објавува книгата „Пан Европа“ како конкретен предлог за обединета Европа. Врз основа на овој труд е организирано Паневропското движење со седиште во Виена, како оформен концепт за економска интеграција. Основната цел на Калерги е наметнување на американизмот во Европа, а поради својот интегративен европски карактер, се рашири и стекна симпатии низ европските економски и политички средини, меѓу европските интелектуални кругови, меѓутоа, тоа не успеа да биде прифатено од европските народи. Ова е движење карактеризирано со богата публицистичка активност за европско обединување³.

Другото организирано движење за обединување на Европа се одвива во Франција, во 1929-та година, поттикнато од францускиот премиер, Аристид Брајан. Движењето резултира со познатиот Брајан-Кегелов пакт⁴ за формирање на Федерална европска унија со цел да работи на заеднички европски проблеми, како економски просперитет, солидарност и политичка соработка. Ваква посериозна соработка во овие сфери е невозможна заради условеноста од големата светска економска криза (1929-1933) и економско социјалните проблеми кои таа ги предизвикува, и заради повторното вооружување на Германија и опасноста која произлегува од тоа.

Со појавата на фашизмот и уште една светска војна на прагот, првичните идеи за соработка на европските држави се однесуваат на Проектот за француско-британска унија поттикнат од директорот на Кралскиот институт за меѓународни работи на Велика

³ ВАНКОВСКА, Билјана, „Институции на ЕУ: до Лисабон и по него“, Скопје, Филозофски факултет, 2010

⁴ Пактот е наречен по неговите иницијатори Брајан и Келог, тогашниот американски државен секретар, кој го потпишале европските држави во 1928-та година, прокламирајќи дека ја отфрлаат војната како средство во нивната национална политика.

Британија, Арнолд Тојнби. Овој проект е развиен како идеја за економска, парламентарна и политичка унија, а суштински означувал француско-британска унија за борба против Германија, а не некаква идеја за почеток на европска интеграција.

Конкретни почетни резултати во економска, политичка и воена соработка и обединување на европските народи, како дел од народите во светот, се наоѓаат кон крајот на Втората светска војна и по неа. Токму тогаш и покрај различноста на државите, се појавува силен стремеж за една поинтегрирана меѓународна заедница и поголема соработка помеѓу државите кои се веќе изморени од војни.

Заради неуспехот на Лигата на народите, во 1945-тата година се создава Организацијата на Обединетите нации, како светска организација, која е способна да биде чувар на мирот и безбедноста во светот, способна да работи на развивање на пријателските односи и соработката меѓу земјите-членки и способна да обезбеди почитување на основните човекови права и слободи. ООН се споменува заради членството на европските држави во неа, па може да се каже дека и соработката помеѓу европските држави во рамките на ООН е исто така, организиран обид за европска соработка.

За постигнување на поголемо единство на државите основачки⁵, и обезбедување на реализација на идеите и принципите што се заедничко наследство на нивните народи, во 1949-та година е создаден Советот на Европа. Негова примарна цел е заштита на правата и слободите на човекот и владеењето на правото, принципи кои ја градат вистинската демократија како и олеснување на економскиот и социјалниот развој на неговите членки. Иако се појави како регионална организација во традиционална смисла, но со различни тенденции, сепак таа не прерасна во политички сојуз, заради противењето на Велика Британија, ниту прерасна во одбрамбена заедница заради противењето на Франција⁶. Скандинавските земји на оваа организација гледаат како на средство за концентрација на моќта на големите европски сили, посебно во економски, политички и воен поглед, а СССР го смета за уште еден инструмент на Студената војна. Од оваа европска соработка произлегува Европската конвенција за човекови права и основни слободи потпишана во 1953-та година. По падот на Берлинскиот ѕид и појавата на новите

⁵ 10-те држави основачки на Советот на Европа се: Белгија, Данска, Франција, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Велика Британија.

⁶ ILIC-GASMI Gordana: *“Reforme Evropske unije, Institucionalni aspekti”* – Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004

демократии на кои им е потребна меѓународна помош во транзициониот период, се активираат и активностите на Советот на Европа заради асистенција во новите држави на кои им е наметнато непишано правило членството во Советот на Европа да претставува клуч за вратата за влез во Европската унија.

Од друга страна пак, заради новата „студена“ ситуација во Европа, се појавува потреба од дипломатска и воена соработка помеѓу Западна Европа и САД за економска и воена помош на разурнатата Европа. Во Брисел во 1948-та година се создава Западната унија за безбедност, економска и политичка стабилност и зачувување на мирот, како претходник на идниот облик на воена интеграција - НАТО пактот.

Како израз на западноевропските интеграциони процеси, во Источниот блок се формира Европскиот совет за економска соработка⁷ под диригентска палка на СССР кој за цел има да ги обедини економиите на источните социјалистички и комунистички држави. Во 1955-та година се формира и Варшавскиот пакт, како нивни милитаристички сојуз.

Појавата на интеграциите на државите на европскиот континент по Втората светска војна произлегува и од политички и од економски мотиви, така што невозможно е да се одреди апсолутен приоритет на еден од нив, заради нужноста од зајакнување и во политичката и во економската сфера. Традиционалните светски сили Велика Британија, Франција и Германија се наоѓаат во центарот на Студената војна, на исток со Советскиот Сојуз, а на запад со САД. Решението европските земји го гледаат во заеднички пристап и постепено обединување на Европа. На полето на економската интеграциона соработка помеѓу европските држави, клучен момент е Маршаловиот план⁸ („Програма за европско здравување“) одобрен во 1947-та година, што претставува американска помош за закрепнување на економиите на овие држави. За имплементација на овој механизам е основана Организацијата за европска економска соработка (ООЕС – Organization for European Economic cooperation) како администратор на Маршаловиот план, која обезбедува институционална поддршка за координација на економските и социјалните политики на земјите-членки. Заради Студената војна потребен е силен сојузник кој САД си го обезбедува преку Маршаловиот план (помош во форма на материјали и обезбедување на кредити) и учествува во обновата на уништените економии на земјите од

⁷ ЕСЕС (СЕВ) основан од Унгарија, Полска, Романија, Чехословачка, Бугарија и Источна Германија

⁸ Одлуката на американскиот претседател Труман за создавање на механизам за создавање на трансатлански трговски пазар кој е наречен по американскиот државен секретар Џорџ Маршал.

Западна Европа. Барањето за давање на таа помош е зајакнување на економската соработка меѓу овие земји, а со тоа и подобро организирани и посилни сојузници.

1.3. Патот до Европската унија

Идејата за взаемно корисна соработка помеѓу европските држави доведува до создавање на нова организација во Европа наречена Европска заедница. И Европската заедница и резултатот од нејзиниот еволутивен развој, Европската унија, го присвојуваат зборот „европска“. Од една страна, тоа може да се протолкува како географско одредување на територијата на нивното функционирање, но, од друга страна, пак, може да се протолкува како себичност во одредувањето на државите-членки како „европски“, а оние кои тоа не се, „неевропски“ држави. Континентот Европа не е сочинет од само 27 држави и затоа и Европската заедница и Европската унија не означуваат организација со членство на единствените европски држави, туку означуваат Заедница на (неколку или само) европски држави или Унија на (неколку или само) европски држави.

Кај земјите од Западна Европа конечно е јасно дека најдобриот можен начин на елиминирање на ризикот од нов воен конфликт е во силна корелација со воспоставување на односи на взаемно корисна соработка. Творецот на ваквата идеја е Жан Моне и не е само визија за создавање на нова европска заедница за јаглен и челик, туку и визија за политички обединета, федерална Европа. Реализацијата на идејата⁹ за соработка се случи во 1951-тата година со потпишувањето на Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик во Париз, а нејзини основачи се Италија, Белгија, Холандија, Луксембург, Франција и (тогашна Западна) Германија. Целта е воспоставување слободна трговска зона и заеднички пазар за основните сировини како јагленот, челикот, железната руда и коксот. Причината за ваков чекор е тоа што во Европа најголемите наоѓалишта на овие сировини се наоѓаат на територијата на Франција и Германија со што нивните државни граници се кочница за зголемување на обемот на производството и

⁹ Политичката иницијатива за создавање на ЕЗЈЧ ја дава Шуман, францускиот министер за надворешни работи кој наоѓа свој истомисленик во германскиот премиер Аденауер. Декларацијата со која се предлага формирање на ваква унија е познатата Шумановата декларација.

конкурентноста на европските цени, но и заштита на нивните национални интереси¹⁰. Со Парискиот договор се удираат темелите на соработка на европско тло која трае и до ден денешен.

Земјите од Бенелукс¹¹ покренуваат иницијатива за проширување на економската соработка. Од ова произлегува Римскиот договор во 1957-та година со основање на две нови заедници, Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ). Главниот фокус на Римскиот договор е создавање на економски простор во кој се загарантирани слободната конкуренција и елиминација на царините со што би се создала и царинска унија. Расположението на членките е различно: Германија и Италија сакаат целосна интеграција и рехабилитација по војната, Франција гледа во ЕЕЗ како на уште едно средство за контрола над Германија, додека помалите држави настојуваат да обезбедат начин за надминување на хендикепираноста на своите мали стопанства. Сите заедници имаат слични органи со што се покренува дебатата за спојување, т.е. за реформа на институционалниот систем. Затоа, во 1965-та година се потпишува Договорот за спојување и сите три заедници добиваат заеднички институции.

Обидот за создавање на политичка унија со планот на Фуше¹² е одбиен од малите држави (најгласни се Белгија и Холандија кои во него гледаат само план за француско-германска доминација). Во 1974-та година следат членството на Велика Британија, Данска и Ирска и референдумската одлука на норвешките граѓани за не-членство. Како резултат на несогласувањата околу Заедничката аграрна политика, Франција ја приредува фамозната „политика на празна столица“¹³ со напуштање на Советот на министри заради своето неотстапување од националниот приоритет во Заедничката аграрна политика. Како резултат на ова е востановен Луксембуршкиот компромис. Заради сите овие случувања во развојот на ЕЗ/ЕУ, периодот е наречен како период на евроскептицизам.

¹⁰ Тоа се францускиот интерес преку Европската Заедница да ја држи Германија под контрола и германската волја за рехабилитација по војната.

¹¹ Тоа е заедница на Белгија, Холандија и Луксембург создадена во 1944-тата година првенствено како царинска унија, а од 1948-та година како модел на економска соработка помеѓу нив.

¹² Во 1961-та година Фуше го презентира планот „Мала Европа“, план за соработка во сферата на надворешната политика, одбраната, науката и културата. Тоа е предлог договор за основање на унија на држави, класична меѓународна политичка организација која би прераснала во конфедерација. Единствен резултат од оваа идеја е само создадениот поттик за политичка соработка преку редовните средби на шефовите на државите и владите и претставува предвесник за формирање на Европскиот совет.

¹³ Во периодот 1965 - 1966-та година Франција го напушти Советот на министри заради одлуката ЗАП да се финансира од буџетот на ЕЗ, а не со контрибуции на членките како што е праксата дотогаш.

ЕЕЗ е составена не само од шест држави-членки и се појавува потреба од ревизија на постоечките договори. Реформите се содржани во „белата книга“ на претседателот на Комисијата, Жак Делор, или „Европа без граници“ за економска, монетарна и политичка реформа на постоечките договори. Од ова произлегува Единствениот европски акт (ЕЕА) од 1986-та со кој е воведен и Европскиот совет¹⁴, форум на членките за решавање на најважните политички прашања и во кој доаѓа до израз меѓувладиното функционирање на заедницата. Како надополнување на одговорот на демократскиот дефицит (заедно со првите непосредни избори за Европскиот парламент во 1979-та година), се воведува и зголемување на улогата на ЕП преку воведување на процедурата на соработка во донесувањето одлуки. Членки на Заедницата стануваат Португалија, Шпанија и Грција.

Следува Договорот за Европската унија (т.н. Договор од Мастрихт во 1993-та година) и официјално ЕЗ се прокламира како Европска унија. Најважни новини кои ги воведува ДЕУ се оформувањето на трите столба (ЕЗ, Заедничка надворешна и безбедносна политика и Правда и внатрешни работи) во структурата на Унијата кои имаат заеднички институции: Европски парламент, Совет на ЕУ, Европска Комисија и Европски суд на правдата¹⁵. ЕП добива поголема улога во законодавниот процес преку постапката на соодлучување и се прошируваат комунитарните политики во секторите: индустрија, заштита на потрошувачите, образование, култура и јавно здравство. За прв пат се воведува европско државјанство кое не го заменува националното, туку го надополнува. Исто така, со намера за поблиска економска соработка се предвидува создавање на Европска монетарна унија (ЕМУ) со воведување на заедничка валута во три фази.

Овој договор иако по своето значење е еден од најважните во историјата на ЕУ, наиде на огромно незадоволство од членките: Германија и Франција се противат на воведувањето на ЗНБП, Германија се противи на процедурата на соодлучување, Белгија е незадоволна заради воведувањето на новата структура со три столба, Ирска го отфрли со референдум, а веќе на повидок е намерата на Велика Британија за изземање од ЕМУ.

За да се надминат овие предизвици и заради проширувањето на Унијата на 15 членки, се појавува потреба од нови реформи. Договорот од Амстердам е потпишан во 1997-та година, а стапува на сила во 1999-та година и претставува само реформа на

¹⁴ Иницијатива на францускиот претседател Валери Жискар Д'Естен и германскиот премиер Хелмут Шмит

¹⁵ Европскиот совет не е институција на ЕУ, сè до најновиот, Лисабонски договор.

постоечкиот ДЕУ. Идејно создаден како решение за новите предизвици во функционирањето на ЕУ заради задоволување на потребите на 15-те членки, овој договор доживува неуспех. Набрзо се потпишува Договорот од Ница кој стапува на сила во 2003-та година и е продолжеток на реформскиот процес на Договорот од Мaaстрихт.

По периодот на реформи на реформите на Мaaстрихт, се согледува проблемот во функционирањето на ЕУ, потребен е нов договор како реално решение за предизвиците со кои се соочува Унијата која веќе има 25 и со веќе извесното членство на Бугарија и Романија, станува Унија на 27 членки. Овој нов договор треба да биде Уставниот договор кој треба да ја направи Унијата поедноставна унија на европските држави и на Европјаните. Крајот на овој Уставен пакт за Европа е само една година по потпишувањето во 2004-та, следната година Франција и Холандија го отфрлуваат на референдум. Во 2007-та се донесува Лисабонскиот договор како упорност во следењето на траекторијата за што е можно поголемо консолидирано дејствување на Унијата на 27-те земји-членки.

2. ТЕОРИИ ЗА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА

2.1. Определување на поимот

За да се разбере самиот чин на интеграција, на соработка, во вид на пренесување на суверенитетот или одредени надлежности од држава на еден супранационален центар, зошто тоа се случува, како се случува, кои се последиците, или што ќе се случува понатаму, не е доволно само следење на низа историски случувања, туку повеќе од потребен е развојот на теориите за европска интеграција. Тоа е всушност полето на теориската дебата за процесот и резултатот на интеграцијата, во овој случај европската¹⁶.

По дефинирањето на теориите, потребно е да се дефинира и поимот интеграција. Тоа е процес во кој политичките актери во неколку различни национални поставки одлучуваат да ја префрлат нивната лојалност, очекувања и политички активности кон нов центар, чии институции поседуваат или имаат моќ да бараат јурисдикција врз постоечки национални политики или сфери. Крајниот резултат на тој процес е новата политичка заедница, која е надредена во однос на постоечките¹⁷.

Оваа дефиниција се однесува на сите меѓународни заедници кои се создаваат со интегрирање на нивните членки. Ова истражување се однесува само на ЕВРОПСКАТА УНИЈА како посебна политичка заедница создадена со интеграција на европските држави. Основата за процесот на интеграција заради создавање на Заедницата, а потоа Унијата, е пренесување на суверенитетот на одделните земји-членки на Заедницата или на Унијата. Трансферот на суверенитетот, од државен во еден наднационален центар е услов за членство од кое произлегува обврската правно обврзувачките документи (стандарди) на Заедницата или Унијата како мултинационална организација, да станат составен дел од позитивното право на секоја држава-членка и имаат предност во однос на внатрешните (национални) закони. Поради почитување на државниот суверенитет како неприкосновено право на секоја држава, членките не само што го задржуваат правото да бараат исклучок од ова правило, туку и имаат слобода во изборот на начинот со кој би ја прифатиле обврзувачката наднационална во својата национална легислатура. На пример, Велика

¹⁶ ВАНКОВСКА, Билјана, исто

¹⁷ Haas, Ernst B., “*The Uniting of Europe 1950-1957*”, Stanford: Stanford UP, 1968

Британија, која нема формален устав во континентална смисла на зборот, се приклучи на ЕУ во 1973-тата година врз основа на Законот на Европските заедници. Финска се приклучи на ЕУ без уставни промени, иако Уставот на оваа земја нема одредба за трансфер на надлежностите на меѓународни организации. Ова се случи бидејќи финскиот Устав претходно содржи одредби за одредена постапка во случај на донесување на меѓународни договори кои се во согласност со нејзиниот устав.

Во текот на овие години активна интеграција на европските држави се провлекува основното правило на интеграција: интеграција значи делегирање на својата сувереност на наднационална институција заради исполнување на некој национален интерес до онаа мера до која владата на една земја-членка ќе дозволи. Дури и да постои барање за поголем степен на делегација на сувереност, земјата-членка ќе го дозволи тоа во интерес на продолжување на интегративните процеси, но си го задржува правото секогаш кога мисли дека тоа е оправдано, да се из земе себеси од таа делегација.

Според Виенер и Диез (Antje Wiener, Thomas Diez), постојат три функции на теоријата на европска интеграција:

- Теорија како објаснување односно разбирање. Таа прашува зошто и како за она што се случува.
- Теорија како објаснување и анализа. Таа се фокусира на развојот на дефинициите и концептите т.е. за развојот, праксата и институциите и нивната природа.
- Теорија на критика и нормативна интервенција. Таа се однесува на патеката или развојот на конкретен интегративен процес или политика, или кои се развојните норми и перспективи на идната интеграција. Значи, таа дава и нивна насока или развојна алтернатива во која би требало да се движи конкретната интеграција.

Следствено на трите функции на теориите за европска интеграција, постојат и три фази на развој на теориите. Табелата бр.1 се однесува на фазите на развој на теоријата на европската интеграција.

Табела 1: Фази на теоријата за европската интеграција¹⁸

Фаза	Од кога?	Главни теми
Објаснување на интеграцијата	Од 1960тите	Како може да се објасни интеграцијата? Зошто се случува европската интеграција?
Анализа на владеењето	Од 1980тите	Каков политички систем е ЕУ? Како можат да се објаснат политичките процеси во ЕУ? Како работи регулаторната политика на ЕУ?
Конструкција на ЕУ	Од 1990тите години	Како и со какви социјални и политички последици интеграцијата се развива? Како се концептуализирани интеграцијата и владеењето? Какви треба да бидат тие?

Во теориите се постулирани различните гледишта кои се однесуваат на објаснувањето на европските интеграции, зошто некои европски политики се развиле во она што се денес, и зошто имаат такво влијание на целокупното европско поле, процесот на европеизација, улогата на институциите итн. Во првата фаза во развојот на теориите за европските интеграции фокусот е на објаснувањето зошто се случува соработката меѓу државите и како може да се објасни таа. Втората фаза се однесува на анализа на градењето институции на супранационално ниво или, пак, на институционалните промени, а последната фаза се фокусира на прашањето која е целта на европската интеграција, тоа се идеите и дискурсите за европско владеење и нормативните импликации за одредени европски политики.

Секоја теорија има свој централен фокус на размислување и не постои теорија која ги опфаќа сите аспекти на европската интеграција. Така на пример, функционалистите се фокусираат на прашањето која е целта на интеграцијата и според нив тоа е промоција на мирот заснован на меѓународна соработка во неконтроверзните технички функционални подрачја со што би се надминал национализмот и економијата би се одвоила од политиката¹⁹. Федералистите имаат поинакво гледиште на ова прашање и тврдат дека единствениот начин на успешна интеграција е пренесување на сувереноста на државите во една централна власт и се залагаат за воспоставување на договорен

¹⁸ Извор: WIENER, Antje & DIEZ, Thomas: “European Integration Theory”, Oxford University Press, New York, 2009

¹⁹ ВАНКОВСКА, Билјана, исто

федерализам. Главниот фокус на интерговернменталистите се однесувањето на актерите т.е. државите во процесот на интеграција заедно со супранационалната градба на институции како резултат на рационално донесена одлука заради исполнување на строго дефинирани интереси на државите членки²⁰. Дебатата помеѓу оние кои ги гледаат европските интеграции како спасување на нациите - држави и оние кои ја признаваат само моќта на државата која започнала уште во првата фаза на теоријата за интеграција, останува сè до денес.

Пред да се пристапи кон кратка анализа на конкретните теории за европска интеграција, треба да се напомене и тоа дека интеграцијата, посебно политичката, во однос на интеграциите на европските држави, има свои димензии или нивоа. Тоа се однесува на секторската, вертикалната и хоризонталната димензија на политичката интеграција, како што е покажано и во табелата 2.

Табела 2: Димензии на политичка интеграција

	Секторска	Вертикална	Хоризонтална
Објект на интеграција	Заеднички политики	Дистрибуција на компетенциите помеѓу европско и национално ниво	Територија на интеграција
Сфера на дополнителна интеграција	Интеграција на нови сфери на политики ("Extension")	Префрлување на надлежности од државно на ЕУ ниво ("Deepening")	Проширување на комунитарните политики на нови територии ("Enlargement")

Секторската димензија на интеграцијата всушност се однесува на заедничките политики како посебни сфери на општествениот живот во кои членките одлучуваат да соработуваат. Денес сè поголем број на сфери се прошируваат на списокот на заедничко дејствување заради модерната ера на глобално дејствување и поголемата меѓузависност која произлегува од тоа.

Вертикалната димензија се однесува на врските помеѓу повисоките и пониските нивоа на власт, на национално и наднационално ниво, вклучувајќи ги и нивните

²⁰ WIENER, Antje & DIEZ, Thomas, исто

институционални, финансиски и информативни аспекти. Локалните капацитети и поттикнувањето на ефикасноста на национално ниво се клучни прашања за подобрување на квалитетот и кохерентноста на европската политика. Колку повеќе надлежности се делегираат од државно на наднационално ниво, толку повеќе се продлабочува интеграцијата. Хоризонталната димензија се однесува на соработката помеѓу или со други релевантни актери во рамките на исто ниво.

Ниту една друга меѓународна или регионална форма на соработка не се карактеризира со таква далекусежна интеграција како Европската унија. Ова станува очигледно со бројот и обемот на области опфатени со функционирањето на Европската унија и начинот на имплементирање на заедничките политики. Европската унија се оценува како комбиниран систем на класична меѓувладина соработка помеѓу суверени држави и далекусежна наднационална интеграција.

2.2. Правци на размислување за европската интеграција

Правците на размислување преточени во различните теории на европска интеграција започнуваат да се појавуваат по Втората светска војна, со почетните интегративни процеси на тлото на Европа. Класификацијата на теориите по периоди е направена според нивниот централен фокус и нивната актуелност во тој период.

2.2.1. Објаснување на интеграцијата

При објаснувањето на првичните интегративни процеси кои се случуваат по војната, главно прашање на кое треба теориите да дадат одговор е како да се избегне војната и зошто доаѓа до интеграција меѓу европските држави. Почетната фаза на развојот на теориите за европска интеграција се појавува некаде околу 60-тите години на минатиот век во време на почетоците на создавање на новата Европска заедница. Во оваа фаза се појавуваат два меѓусебно спротиставени правци, тоа се федерализмот и функционализмот (кој набрзо се развива во неофункционализам) и нивната дебата за уредувањето на новата Европска заедница. Заради актуелноста на прашањето околу безбедноста, во ова време се развива и трансакционализмот.

а) Федерализам - (нео) функционализам

Како што е напоменато претходно, низ историјата постојат мноштво идеи за федерална Европа. Во почетокот на создавање на Европската заедница, два пристапи даваат одговор на прашањето каква треба да биде таа. Едните се застапници на идејата за федерална Европа, со севкупно делегирање на суверенитетот во еден центар, во Заедницата, а другите ја застапувале идејата за постепено и постојано делегирање од една сфера во друга, што на крајот ќе доведе до создавање на една потполна супранационална Унија. Овие две спротивставени гледишта влегуваат во почетната дихотомна дебата во историјата на Унијата и во посебни историски секвенци преовладува едниот или другиот концепт.

Идејата за федерализмот започнува како заеднички теоретски предлог на многу политички актери инволвирани во почетокот на процесот на европска интеграција чија нормативна цел е воспоставување федерација на европски држави, наместо натпревар на држави. Нивното стојалиште е дека националните држави ги загубија своите соодветни права, тие повеќе не можат да ги гарантираат политичката и економската безбедност на своите граѓани. Затоа е потребен федерален систем (како сублимат на единството и различноста) на институции кој ќе дизајнира соодветна европска политика, а со тоа ќе се воспостави едно парламентарно уредување во меѓународниот систем²¹.

Оваа идеја е првичниот проект за новата ЕЗЈЧ содржана во Шумановата декларација (Европа да се изгради на федерална основа). Другите случаи на преовладување на оваа идеја и обиди за федерализација на ЕЗ/ЕУ во нејзината историја се и Плевеновиот план во 1952-та година, за создавање на Европска политичка заедница, која губи поддршка заради нератификувањето од страна на Францускиот парламент, потоа Планот на Фуше за „Мала Европа“, па дури и Договорот за ЕУ иако експлицитно ја потврдува почитта кон националните идентитети на своите членки, во основа е федералистички²². Конечно, и Уставниот договор претставува последен обид за исполнување на идејата за „Соединети држави на Европа“. Но, членките сите заедно

²¹ ILIC-GASMI Gordana, исто

²² Тоа е така заради одредбите за проширување на комунитарните политики, надлежностите на ЕК, проширување на надлежностите на ЕП, воведувањето на столбови, посебно заради ЗНБП, европското државјанство и ЕМУ. Овие одредби водат кон сè поблиска и поширока соработка и меѓузависност на членките.

никогаш не го прифаќаат овој пристап, дури ни во целост, секогаш чувајќи го својот суверенитет како неприкосновено право.

Наспроти идеите за федерална Европа, на почетокот членките на тогашната ЕЗ ја прифаќаат идејата за постепена интеграција во функционалистичкиот пристап. Тоа е "класична теорија на регионална интеграција што смета дека заедничкото и технократско управување на економската и социјалната политика води кон заедница на меѓународни организации. Целта на ваквите организации е промовирањето на економска благосостојба, со што на крајот добиваат легитимитет, заради надминувањето на идеолошките разлики, и се преточуваат во силни меѓународни институции, со што на долг рок се развиваат во вид на меѓународни влади, иако можеби не е вистинската состојба²³". Ова гледиште припаѓа на либерално – идеалистичката теорија за меѓународни односи на Кант, Русо, Вудроу Вилсон и е централното гледиште на Дејвид Митрани²⁴.

Сè се сведува на тоа дека новите, функционални меѓународни организации формулираат политики и сè повеќе се одговорни за нивното спроведување. Тоа е основата на функционалистичките идеи на почетокот на создавањето на ЕУ.

Треба да се напомене дека вистинската дебата за тоа каква треба да биде новата европска заедница во смисла на целосно или постепено аболицирање на државите се води помеѓу федералистичкиот и неофункционалистичкиот пристап. Последниов произлегува од функционализмот и како пристап се анализира подолу, во рамките на дебатата со либералниот интерговернментализам околу централното прашање каков политички систем е ЕУ.

б) Трансакционализам

Заради тоа што оваа фаза е во 50-тите години, кога раните од војната сè уште се свежи, преовладува мислењето дека интеграциите се потребни за да се избегне војна. Еден таков пристап е и трансакционализмот, развиен од Карл Дојч²⁵. Овој пристап тврди дека интеграцијата е процес на создавање на безбедносни заедници како субјекти, каде што нивната компонента, владите или ќе ги задржат нивните посебни правни идентитети или

²³ Dinan, Desmond, „*Encyclopedia of the European Union*“, Boulder/London: Lynne Rienner, 2000, стр. 245

²⁴ David Mitrany во „*A Working Peace System*“ од 1944г

²⁵ Karl Deutsch во „*Nationalism and Social Communication*“ од 1953г, „*Political Community and the North Atlantic Area*“ од 1957г

ќе се создаде форма на институционална фузија. Нивна главна хипотеза е дека чувството на заедништво меѓу државите е во функција на ниво на комуникација помеѓу државите²⁶. Тоа се должи на трансакциите како средство за доверба, на лојалноста како средство за соединување и на взаемната одговорност како предуслов за мир, т.е. како средство за отсуство на војна, затоа што овие безбедносни заедници претставуваат зона на мир, т.е. политичко – територијална целина во која заради меѓусебната економска и друга поврзаност, војната е невозможна²⁷. Ваква безбедносна заедница е и ЕУ.

2.2.2. Анализа на процесот на управување

Во втората фаза на развојот на теоријата за интеграција, од осумдесетите години на минатиот век, веќе постојат меѓународни регионални организации како израз на интегративните процеси, но заради запазување на централниот фокус на ова истражување, анализирани се само теоретските размисли за ЕУ. Идеите за федерација на Европа сè уште постојат во овој период, но сега главни прашања се каков политички систем е ЕУ и како можат да се објаснат политичките процеси во ЕУ. Одговорот на овие прашања го даваат двете теории, неофункционализмот и либералниот интерговернментализам. Покрај другото, главната дебата се води околу актерите на интеграцијата, дали тоа се институциите или државите-членки.

а) Неофункционализам – (либерален) интерговернментализам

Неофункционализмот е развиен од Ернест Хас²⁸ во 1958-та година. Тој и неговите следбеници (Линдберг²⁹, на пример) ја поддржува идејата за интегрирање во областа на "стратешки економски сектори"³⁰ и идејата за креирање на висок орган заради промовирање на интегративниот процес. Интеграцијата во одредени економски сектори ќе создаде функционални притисоци за интеграција и поврзување на економските сектори. Последица на тоа е постепено вкрстување на националните економии. Постепено, заради

²⁶ ROSAMOND, Ben, *"Theories of European Integration"*, Basingstoke, Macmillan, 2000

²⁷ БАНКОВСКА, Билјана, исто

²⁸ Ernst Haas во *"The Uniting of Europe 1950-1957"* од 1958 г. и во *"The Obsolescence of Regional Integration Theory"* од 1975г

²⁹ Leon Lindberg во *"The Political Dynamics of European Economic Integration"* од 1963г

³⁰ ROSAMOND, Ben, исто

проширување на исполнувањето на социјалните интереси лојалноста ќе се префрли на новиот наднационален центар. Самото продлабочување на интеграцијата од економската на другите општествени сфери, ќе создаде потреба за понатамошна институционализација. Политичката интеграција и супранационалната институционализација се поттикнати од економската интеграција. Така, европската интеграција е детерминирачки процес со тоа што една акција поврзана со една цел може да се добие само со превземање понатамошни акции кои доведуваат до состојба на потреба за други акции и така натаму³¹. Ова е ефектот на прелевање (spill-over), кој може да биде функционален или политички. Со овој ефект настанува поместување на лојалноста од државно на супранационално ниво, за што главна улога имаат елитите.

Другата значајна одлика на неофункционализмот е дека во интеграцијата централно место завземаат супранационалните институции, а не државите. Институциите добиваат моќ да ја водат политиката на прелевање, а со тоа ја водат и интеграцијата со што супранационалноста добива превласт над меѓувладиноста. На супранационално ниво, институциите поттикнуваат поголем трансфер на лојалност, промовирајќи европски политики и водејќи ги преговорите помеѓу членките, нив ќе ги доведе на едно повисоко ниво, со надграден заеднички интерес. Со таква секторска политика на прелевање, неофункционалистите предвидуваат дека интеграцијата ќе може сама да се одржува, водејќи кон создавање на нов политички ентитет со центар во Брисел.

Во развојот на ЕУ, неофункционалистичкиот пристап за постепена интеграција со ефект на прелевање има огромно влијание. Од заедница на шест земји-членки со заеднички пазар за јаглен и челик, таа се развива во Унија на 27 земји-членки со бројни комунитарни политики и сè поголема меѓузависност. Останува прашањето дали навистина формата ќе ја следи функцијата и каков вид политичка унија ќе произлезе засновајќи се на овој принцип.

На почетокот како интерговернментализам на Стенли Хофман³², а подоцна редефиниран во либералниот интерговернментализам на Ендрју Моравчик³³ во 1993-тата

³¹ HIKS, Sajmon, "Politicki system Evropske unije", Sluzbeni glasnik, Beograd 2007

³² Stanley Hoffman во „The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics“ од 1965г, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe" од 1966г и „The European Sisyphus : Essays on Europe, 1964-1994“ од 1995г.

³³ Andrew Moravcsik во "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach" од 1993г и други дела и публикации наведени подолу.

година, е всушност, теориската критика на неофункционализмот. Појдовната мисла на ова гледиште е дека државите се централните актери во анархичното меѓународно поле на односи. Подоцна Моравчик го дополнува ова велејќи дека државите се централни актери, но тие ги застапуваат интересите на домашните општествени групи и актери. Европската интеграција не е ништо друго освен добра калкулација на бенефити од неа. Оваа реалистичка школа на меѓународни односи тврди дека европската интеграција е водена од интересите (економските, пред сè) и акциите на европските национални држави. Најважна цел е да се заштитат националните интереси, националната безбедност и националниот суверенитет. Процесот на донесување одлуки е воден од формираните национални интереси, се канализира низ политиката на пазарење, (а подоцна Моравчик додава и тоа дека) институциите се создадени од државите за да си ги намалат трошоците при пазарењата и дистрибуцијата на придобивките од тие пазарења.

Констрастно од неофункционалистите, кои тврдат дека улогата на институциите е важна (пресудното влијание на Комисијата и Советот на министри во надградувањето на заедничките интереси), интерговернменталистите ја потенцираат пресудната улога на државите во процесот на преговори и важноста на моќта на пазарење, договорните пакети и „исплати на страна“ („side payments“) како детерминанти на меѓувладиното пазарење во најважните одлуки во ЕУ. Моравчик вели дека навистина членките делегираат надлежност на институциите (преку квалификувано мнозинство, или делегирана сувереност во Комисијата и Советот на ЕУ) но, тоа е само за да се зголеми кредибилитетот на нивните взаемни обврски. Историски најважните меѓувладини договори, како Договорот од Рим и Договорот од Мастрихт, не се создадени од супранационалните институции како случајни деривати на претходната интегративна политика на прелевање, или од трансационална коалиција на интересни групи, туку тоа е градуален процес на конвергенција на националните побарувања на моќните членки. За да се исполнат овие побарувања, членките ги предлагаат во процесот на преговори, и заради било каква шанса за нивно исполнување во политиката на пазарење, тие понудуваат „исплати на страна“ на помалите држави-членки, делегираат стриктно литимирани моќи на супранационалните институции кои остануваат да бидат само нивни слуги, повеќе или помалку од очигледно.

Оваа теориска рамка е всушност и предметот на истражување во овој магистерски труд и затоа случаите со кои се докажува постоењето на меѓувладиното функционирање

на ЕУ, а со тоа и применливоста на оваа теорија, е наведено подолу во анализата на либералниот интерговернментализам и Лисабонскиот договор.

2.2.3 Конструкција на ЕУ

Во понатамошната дебата во деведесетите години на минатиот век, заради свесноста дека европската интеграција станува сè покомплексна, тежиштето се прелоцира од каков политички ситем е ЕУ, во тоа како работи ЕУ, како и со какви социјални и политички последици се развива интеграцијата, какви концепти имаат интеграцијата и владеењето и какви треба да бидат тие. Федералистичките идеи сè уште опстојуваат, дебатата помеѓу либералниот интерговернментализам и неофункционализмот (вториот заради тврдењето за автоматска прогресија кон подлабока интеграција и поголем супранационализам, се доближува до неоинституционализмот) се води за превласт на принципот на меѓувладиноост или превласт на принципот на супранационалност. Каква е конструкцијата на ЕУ и како влијае на актерите на интеграцијата даваат одговор конструктивизмот и институционализмот на рационален избор, а со управувањето се занимава теоријата за владеење на повеќе нивоа. Липхарт го развива својот концепт на консociјална демократија, т.е. принципот на консociјација.

а) Конструктивизам

Конструктивистичката теорија не започнува како теорија на европска интеграција, туку како социјална теорија. Конструктивистичките постулати се применети во објаснување на европската интеграција прилично доцна, во 1999-та година, преку Томас Рајс³⁴, Антје Винер, Томас Диез и други. Нивните појдовни точки се однесуваат на тоа дека конструктивизмот треба да се означи како социјална онтологија која инсистира на тоа дека човековите творби како актери во интеграцијата не постојат независно од нивната социјална средина и од нивните колективно споделувани системи на значења (култура во пошироко значење). Структурите и актерите се взаемно детерминирачки.

³⁴ Thomas Risse во “*Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*” од 1996г, заедно со Antje Wiener во “‘Something Rotten’ and the Social Construction of Social Constructivism; A Comment on Comments” од 1999г и во “‘Let’s Argue!’: Communicative Action in World Politics” од 2000г.

Социјалната средина во која се наоѓаме себеси нè конституира, ни ги дефинира идентитетите на социјални битија. Затоа институциите, сфатени пошироко, вклучуваат не само формални правила туку и неформални норми, од кои се очекува да ги конституираат актерите, да ги формираат нивните идентитети и нивните преференци, побарувања, интереси. Со тоа, овие интереси не се фиксни, како во рационалните модели, туку се подложни на формулирање и преформулирање од институциите како социјална средина на актерите во интеграцијата. Од тоа произлегува дека институциите се конструктивни актери со влијание врз националните позиции и идентитет³⁵. Тие имаат социјализаторска улога со тоа што можат да влијаат на националните елити и нивното формирање на национални преференци, т.е. побарувања во процесот на преговори. Според ова гледиште, актерите кога се соочуваат со некоја ситуација не го консултираат сетот од побарувања и не ги калкулираат нивните акции со цел да ги максимизираат нивните придобивки, туку во нивните социјално конструирани улоги и во институционалните правила бараат одговор на прашањето какво однесување би било најдобро во дадената ситуација. Ова фундаментално различно гледиште од теориите на рационален избор, тврди дека влијанието на институциите врз идентитетите, преференците и однесувањето е многу подобар начин за објаснување на европската интеграција отколку оној кој го нуди гледиштето на рационален избор.

Всушност, оваа теорија и се појавува како реакција на другите гледишта кои не се занимаваат со формирањето на идентитетите или не ги земаат в предвид интересите на актерите. Со други зборови, авторите на оваа теорија ги отфрлаат рационалните пристапи заради нивната неспособност да ги предвидат и објаснат овие феномени. Затоа и најголемата критика на конструктивизмот доаѓа од рационалните теоретичари, па и од Моравчик кој тврди дека оваа теорија не прави никаков придонес во емпириското разбирање на европската интеграција затоа што конструира само интерпретативни рамки кои се однесуваат на било каков резултат, и не само што не формулира, туку не ги тестира хипотезите³⁶.

³⁵ ВАНКОВСКА, Билјана, исто

³⁶ MORAVCSIK, A. „Is Something Rotten in the State of Denmark. Constructivism and European Integration,, Journal of European Public Policy (6):4, 1999, 669-681.

б) Владеење на повеќе нивоа (multy level government)

Овој концепт прв пат се појави во раните деведесетти години на минатиот век, а први го развија Лисбет Хуџ и Гари Маркс³⁷.

Појдовната точка за пристапот владеење на повеќе нивоа (ВПН) е постоењето на преклопувањето на надлежностите на повеќе нивоа на владите и интеракцијата на политичките актери во овие нивоа. Оваа теорија се карактеризира со променливи врски помеѓу актерите на различни територијални нивоа, и од јавниот и од приватниот сектор. Теоријата ја надминува традиционалната разлика меѓу домашните и интернационалните сфери на политика и ја постулира рапидно заматената динстинкција помеѓу овие сфери во контекст на европската интеграција. Структурата на политичка контрола во различните области на заеднички политики е променлива, а не постојана. Ова гледиште се однесува на тоа дека владеењето на неколку нивоа е систем на постојани преговори помеѓу владите во неколку сфери и објаснува како супранационалните, националните, регионалните и локалните влади се вкрстени на широко распространета мрежа на заеднички политики. Токму таа испреплетеност на ниво на националните политики на членките и европското ниво на политики е еден од основните принципи на оваа теорија.

Според овој концепт, ЕУ е политички систем со меѓусебно поврзани институции кои егзистираат на повеќе нивоа и имаат единствени, уникатни карактеристики. Ова е систем на европски слој, национален слој и регионален слој. Овие слоеви комуницираат помеѓу себе на два начини: преку вертикалната димензија и хоризонталната димензија, значи помеѓу различните нивоа на управување и помеѓу различните актери на исто ниво. Оваа теорија ги постулира комплексните интеракции помеѓу владините актери и, најважната димензија, недржавните актери кои се мобилизирани во создавањето на политиката и генерално, во создавањето европска политика. Со тоа ВПН постулира дека членките не се ексклузивната врска помеѓу домашната политика и интерговернменталното договарање во ЕУ.

³⁷ Liesbet Hooghe и Gary Marks во "*Europe with the Regions': Channels of Regional Representation in the European Union*" од 1995г и во "*Multi-level Governance and European Integration*" од 2001г

в) Неоинституционализам

Неоинституционализмот е пристап создаден од фундаментално различни мисловни гледишта доминантни во науката во осумдесетите и деведесетите години на минатиот век. Неоинституционалистичките пристапи се изградени на тврдењето дека "институциите се важни", но се разликуваат по различните дефиниции околу начините и улогата на институциите според кои тие се важни во политичката наука и според начинот на кој институционалните конфигурации имаат влијание врз политичките резултати³⁸. Постојат три типа нови институционалисти:

Институционалисти на рационален избор одговараат на прашањата: Каква е формата и начинот на кој се ограничени институциите од страна на политичките актери? И обратно, кои се ограничувањата на политичка акција од страна на институциите?

Оваа теорија се појавува со напорот на американските политички научници да ги разберат изворите и ефектите од американските институции, легислативното однесување и резултатите од политиката. Кенет Шепсле³⁹ вели дека мнозинскиот систем на донесување одлуки може да биде нестабилен, затоа што може да се случи простото мнозинство на оние кои ги донесуваат тие одлуки, да формираат коалиција и да ја отфрлат таа легислатура, а исто така, може да се создаде преструктурирање на моќта на гласање и на моќта на ветото на актерите. Овој вид институционалисти се занимаваат со прашањето како актерите ги одбираат или дизајнираат институциите за да обезбедат заеднички придобивки и како овие институции се менуваат и се одржуваат со текот на времето. За да одговорот на ова прашање, застапниците на ова гледиште⁴⁰ го воведуваат пристапот на „трошоци на трансакциите“ во објаснувањето на дизајнот на политичките институции, пристап кој го сублимира и самиот Моравчик во својата теориска рамка на либерален интерговернментализам. Оние кои ги донесуваат одлуките намерно и систематски ги

³⁸ ROSAMOND, Ben, исто

³⁹ Kenneth A. Shepsle, "Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach" од 1989г, и во „Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions (New Institutionalism in American Politics)“, од 1996г

⁴⁰ George Tsebelis во "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter" од 1994г., во "More on the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter: Response to Moser" од 1996г. и во "Maastricht and the Democratic Deficit" од 1997г.

Заедно со Geoffrey Garrett во "An Institutional Critique of Intergovernmentalism," од 1996г и во "Agenda Setting, Vetoes, and the European Union's Co-Decision Procedure" од 1997г.

дизајнираат политичките институции за да ги минимизираат трошоците од трансакциите кои произлегуваат од создавањето заеднички политики.

Со зголемувањето на обемот на заедничките политики се зголемува и важноста на институционалните правила, па и на постапката на соодлучување, како пример. Исто така овој модел го промовира и принципот на меѓузависност тврдејќи дека функционирањето на институциите, вклучувајќи ги усвојувањето и извршувањето на јавните политики во ЕУ, влијаат на обликувањето на европскиот политички процес и на политичките резултати во предвидливи начини, и се навистина влијателни врз обликувањето на еден долг траен процес на европска интеграција. Ова влијание се однесува само на процесите, а не на актерите, било државни, било недржавни. Тие остануваат непроменети заедно со нивните основни идентитети и интереси.

Историски институционалисти одговараат на прашањата: Каква е поделбата на власта преку институционалните аранжмани? Какви резултати и/или ненамерни последици даваат овие аранжмани и какви се односите помеѓу институциите и другите фактори кои ги обликуваат политичките активности и резултати?

Историските институционалисти се фокусираат на ефектите на институциите низ времето, посебно на начините на кои еден сет од институции, веќе воспоставени, може да влијаат или да го насочат однесувањето на актерите кои ги создале. Тие велат дека институциите имаат двоен ефект, влијаат и на индивидуалните актери и на нивните побарувања. Пол Пиерсон⁴¹ тврди дека политичките институции се препознатливи по она што економистите го нарекуваат „зголемувачки враќања“ (increasing returns), и затоа актерите не можат да ги напуштат постоечките институции, можат да ги адаптираат само во насока на менување на условите. Во ЕУ процесот кој се развива со текот на времето, приматот на дизајн на институции и политики го имаат земјите-членки, но може да се појави неможност во контролата на нивниот развој, па државите да се најдат во ситуација на стаписаност, заради можноста на институциите да влијаат токму на нив.

Во областа на социјалната политика, на пример, Европскиот суд на правдата (ЕСП) разви јуриспруденција на прашања како што се половата еднаквост, здравјето и безбедноста на работното место која ги надмина првичните очекувања на земјите-членки. Овие одлуки се покажаа тешки да се вратат на масата на преговори и разгледување, заради

⁴¹ Paul Pierson во "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis" од 1996г.

потребата од едногласен договор за укинување на одлуките на Судот и заради големиот интерес во нивната континуирана примена од страна на домашните гласачи.

Социолошките институционалисти ги дефинираат институциите во поширока смисла на нивната содржина која се одредува не само како формални правила туку и нефомални норми. Нивното гледиште во голема мера е слично на гледиштето на конструктивистите.

г) Консоцијација

Консоцијација е модел за систем чии сегменти внатрешно остро се поделени, а сепак може да функционира на релативно лесен и стабилен начин⁴². Терминот прв го воведува Аренд Липхарт⁴³. Оваа теорија произлегува од компаративната политика или од компаративната анализа на општествата. Во Западна Европа, консоцијалната демократија е политичка реалност во сегментираните општества каде политичките, културните и јазичните разлики помеѓу заедниците се непремостливи, па кохабитацијата е возможна само преку преговори на претставничките елити. Консоцијалните држави ги содржат следниве особини: социетална сегментираност, каде сегментите се репрезентирани на пропорционална база, политичките елити доминираат во процесот на донесување одлуки и тие одлуки се донесуваат со консензус или компромиси. Консоцијата ја објаснува природата на балансот помеѓу фрагментираните делови и нивната интеграција или соработка на меѓународно ниво, со тоа што вели дека трошоците од таквата фрагментираност може да се надминат, а моќта и авторитетот на сегментите колективно можат да се зајакнат. Затоа се постулира дека членството во ЕУ не го потценува суверенитетот на државите-членки. Претставници, освен Липхарт, се Пол Тејлор⁴⁴ и Димитрис Крисочоу⁴⁵.

Консоцијацијата како теорија првично се однесува на објаснување на политичката стабилност во неколку длабоко поделени европски демократии. Кога се појавуваат новите консоцијални демократии (како Дејтонска Босна) се случува и развој на пошироката

⁴² Nugent, Neill, „*The Government and Politics of the EU*“, Houndsmills: MacMillan, 1999 p. 498.

⁴³ Arend Lijphart во „*Democracy in plural societies: a comparative exploration*“, од 1977г, „*Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*“ од 1999г и „*Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice*“, од 2008г

⁴⁴ Paul Graham Taylor во „*The end of European integration: anti-Europeanism examined*“ од 2008 г

⁴⁵ Dimitris N. Chrysoschoou во „*Democracy in the European Union*“ од 2000г, „*Theory and reform in the European Union*“, од 2003г и во „*Theorizing European integration*“, од 2009г

теорија за „консензус демократија“ која го преферира овој принцип на консоцијално инжињерство како најуспешен начин за постигнување на стабилна демократија во строго сегментирани општества.

Од сегашното гледиште на оваа теорија, елементите на консоцијација се⁴⁶:

- Прирамидална форма на распоред на авторитети (моќите се дисперзирани и формирани помеѓу деловите и целината);
- Мулти лојалност (оперирање на систем на повеќе нивоа на приврзаности);
- Потреба од компромис (политиките се програма со минимално прифаќање на заедничкиот договор);
- Плурализам (конкурентни и различни сили од општеството),
- Идеолошко ширење (како начин на консолидирање на коалициите што инаку би биле само збир на сојузи)

Во рамките на овој пристап, Европската унија се смета како консоцијативна конфедерација или како конфедерална консоцијација, еден вид раководно општество, во смисла на координиран систем каде што секоја од земјите учеснички и актери има висок степен на независност од други актери и сè уште ја чуваат, па дури и ја зголемуваат сопствената автономија. Како пример за ова е еволуцијата на Европската унија по воведувањето на системот на столбови со Договорот од Мастрихт која има карактеристики на консоцијативна конфедерација.

⁴⁶ CHRYSOCHOU, Dimitris N. *“Theorizing European integration”*, Taylor & Francis, 2009.

3. ЛИБЕРАЛЕН ИНТЕРГОВЕРНМЕНТАЛИЗАМ

3.1. Појава и развој на теоријата

Интерговернментализмот и потоа, либералниот интерговернментализам (ЛИ) се појавува како критика на неофункционализмот во шеесетите и седумдесетите години на 20-тиот век. Основата на оваа критика лежи во реалистичката теорија. Реалистичката теорија е развиена низ идејните размислувања на Макијавели и Русо, а во подоцнежното време во делата на Кенет Валц⁴⁷ и Џон Мершајмер⁴⁸ како претставници на неореализмот и предвесници на интерговернментализмот. За нив, вечните карактеристики на анархичниот меѓународен систем се војната и мирот и рамнотежата на силите. Секогаш кога некоја од големите сили е незадоволна и настојува да го смени конкретниот светски поредок, се поставува основа за иден конфликт. Неореалистите во своите анализи поаѓаат од моќта како примарен концепт, па затоа националната безбедност е од примарно значење на секоја држава. Основните елементи на реалистичката теорија се⁴⁹:

- Државата е основен субјект во меѓународните односи,
- Државата е унитарен субјект (настапува со еден глас во меѓународните односи),
- Државата е рационален субјект (прави проценка на целите и можностите, цената која треба да ја плати за остварување на целите формулирани во нејзината надворешна политика),
- Анархичниот карактер на меѓународното општество ги прави најзначајни прашањата за националната безбедност.

Овие базични претпоставки ги прифаќа австро-францускиот теоретичар, Стенли Хофман и за прв пат на сеопфатен начин ја применува интерговернменталистичката теза за меѓувладините односи во Европската заедница, која гласи: „суверенитетот над сè“. Хоризонталната координација на владините политики и вертикалната координација на политиките помеѓу владите и супранационалните институции ја карактеризираат ЕУ како

⁴⁷ Kenneth N. Waltz во *“Theory of International Politics”* од 1979г

⁴⁸ John J. Mearsheimer во *“Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”* од 1990г

⁴⁹ МАЛЕСКИ, Денко, исто

кооперативен комунитарен проект создаден од националните држави⁵⁰. Овој проект постои заради постигнување на целите или одбегнување на загубите од соработката, заради зголемување на ефикасноста од меѓувладините преговори и процесот на пазарење и заради ефективизација на владините инструменти и смислата на заедничките акции. Наместо да се сфати интеграцијата како цел, трансферот на суверенитетот е сфатен како инструмент кој служи за специфична цел: понатамошна соработка помеѓу државите со заштитена институционална рамка.

Во почетокот на 1990-тите години Ендрју Моравчик⁵¹, на оваа теза разви повеќедимензионална рамка за анализа на процесот на европска интеграција, под влијание на либералната теорија за европска интеграција која е во основа реалистичка. Либералите тврдат дека меѓународната структура на соработката и институциите е анархична. Моравчик ја прифаќа либералната идеја дека мирот може да се одржи во Европа по Студената војна поради развојот на новите демократски држави и заради појавата на меѓузависноста помеѓу европските држави која ја прави војната непрофитабилна.

Оваа теорија има голем број елементи од неколку други дисциплини како што се теоријата за меѓународните односи, меѓународната политичка економија и анализата на меѓувладини преговори, и е основана на претпоставките дека:

- Државите се однесуваат како рационални актери, тие ги дефинираат приоритетите преку процесот на анализа на политички опции во однос на трошоците и придобивките, со цел да се постигне збир на постојани цели.
- Членките се поттикнути да соработуваат едни со други, со цел да се соочат со последиците од меѓународната политика, карактеристично поврзани во контекстот на економската меѓузависност.

⁵⁰ HOFFMANN, Stanley, *“Obstinate or Obsolete? The fate of the Nation State and the Case of Western Europe”*, Daedalus, No.95, стр. 892-908

⁵¹ Ендрју Моравчик е професор по политика и меѓународни односи, и директор на програмата за Европската унија во школата Вудроу Вилсон на универзитетот Принстон. Тој е автор на над 100 академски публикации за Европската интеграција, трансатлантските односи, меѓународните организации, основните човекови права, теоријата за меѓународните односи и азискиот регионализам. Тоје Виш научен соработник на Институтот Брукинџ, уредник на списанието „Њузвик“, и уредник на „Европа“, списание од областа на меѓународните односи. Неговото политичко искуство вклучува и услуги како преговарач во меѓународните трговски односи за американското Министерство за трговија, специјален советник на заменикот на Премиерот на Република Кореја и помошник во прес-службата на Европската Комисија.

- ЕУ може да се опише како успешен меѓувладин режим основан заради управување со економската меѓузависност преку преговори за координација на нивните домашни интереси.

Либералниот интерговернментализам е теорија развиена од Ендрју Моравчик и анализата во ова истражување ќе се темели на неговите дела и публикации⁵².

3.2. Основни постулати на либералниот интерговернментализам

ЛИ е поширока општествена теорија. Таа се обидува да ги модернизира теориите за интеграција почнувајќи од генералната политичка теорија како општо гледиште за објаснување на соработката меѓу државите во светската политика. Иако произлегува од традиционалниот интерговернментализам на Хофман, овој теоретски правец ги истражува активностите на државите на еден постојан начин предвидувајќи го јадрото на таквите активности. ЛИ како теорија се стреми кон специфицирање на мотивациите на општествените актери, државите и нивните лидери и кон создавање на претпоставки за однесувањето или динамичните ефекти од нивната интеракција. Со ова, теоријата има карактер на голема теорија (grand theory) која ја истражува еволуцијата на регионалната интеграција.

Главен акцент на оваа теорија е проучувањето и анализата на европската интеграција и Европската унија како меѓусебна игра на националните влади. Секоја

⁵² Andrew Moravcsik во:

„Negotiating the Single European Act” in Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, eds., *The New European Community*, Boulder: Westview Press, 1991, стр. 41-84

“Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, 1993, стр. 473-524

“Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation” paper presented to the Conference of Europeanists, Chicago, 31 March-2 April 1994

“Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, 1995, стр. 611-628

„The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht”, Ithaca: Cornell University Press, 1998

“A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation” *International Organization*, Vol. 53: 27-306, 1999

“Is Something Rotten in the State of Denmark? Constructivism and European Integration” *Journal of European Public Policy*, Vol. 6: 669-81, 1999

“In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union,” *Journal of Common Market Studies* (40th Anniversary Edition) 40:4 (November 2002)

„The Myth of a European “Leadership Crisis””. *Challenge Europe* 11, 26 March, 2003

одлука донесена во Европската унија е правно дефинирана и обезбедува правна основа и легитимитет само ако претставува израз на балансираност помеѓу различните интереси на главните актери во интегративниот процес, на државите-членки. Прашањето на ЛИ како теорија за функционирањето на Унијата не е прашање само на експлицитно објаснување на основните теоретски постулати, туку и на нивна применливост во функционирањето на ЕУ. Оваа теорија дава одговор на прашањата поврзани со однесувањето на членките, во смисла на акумулација на државни интереси, политика на пазарење во Брисел и создавање на институции или нивно понатамошно реформирање (како реформските одредби во Лисабонскиот договор) на тие институции со цел да се минимизираат трошоците за имплементација на решенијата и за дистрибуција на придобивките од тие решенија. Државите-членки и нивните влади се оние кои доминираат со процесот на донесување на одлуки во ЕУ. Субнационалните актери се појавуваат само како делови на владите, а супранационалните институции се обврзани да ги извршуваат задачите кои им ги делегирале владите. Секое зголемување на моќта на супранационално ниво е само директна одлука на националните влади. Интерговернменталистите веруваат дека суверенитетот е во рацете на државите членки „иако владата може, доколку е тоа од државен интерес, да го делегира на европските институции“⁵³. И покрај тоа што изгледа како Унијата да е нешто повеќе од обичен агрегат на нејзините компоненти, во вид на повисок нормативен поредок, сепак, суверенитетот сè уште целосно не е пренесен на новиот регионален центар⁵⁴.

Либералниот интерговернментализам се основа на две основни претпоставки за политиката:

Првата претпоставка е дека државите се централните актери во меѓународната сцена. И ЕУ и другите меѓународни организации можат да се проучуваат низ призмата на основните актери во меѓународниот анархичен систем. Државите ги постигнуваат своите цели преку преговори и пазарења, а не преку централизирани супранационални авторитети кои носат или имплементираат политички одлуки. Институциите, како оние на ЕУ, се само привремени, членките се господарите на договорите, и продолжуваат да ја уживаат моќта на процесот на одлучување и политичкиот легитимитет. „Европската

⁵³ CINI, Michelle, „*European Union Politics*“, Oxford University Press, 2010

⁵⁴ CHRYSOCHOU, Dimitris N. „*Theorizing European integration*“, Taylor & Francis, 2009

интеграција ги засилува националните влади на полето на уживање поддршка и легитимитет кај своите народи, затоа што токму нивните влади го имаат ексклузивното право на учество во одлучување во Брисел каде обично домашните интереси се исклучени“⁵⁵.

Втората претпоставка е дека државите се однесуваат рационално. Актерите ги пресметуваат придобивките од одредена акција и ќе ја одберат онаа која ги максимизира придобивките под одредени услови. Договорот за соработка или за основање на некоја институција е објаснет како колективна придобивка од независните избори на рационалните држави и нивните меѓувладини преговори.

За да се објасни поподробно ЛИ, мора прво да се каже дека ЛИ е теориска синтеза или рамка, не е теорија која е насочена кон некоја одредена политичка активност. Појдовната точка е гледиштето дека интеграцијата не може да се објасни само со еден фактор. Затоа во теоретското објаснување се вметнати неколку теории и фактори во еден единствен пристап кој е соодветен за објаснување на траекторијата на интеграциите со текот на времето.

Според ЛИ, одлуката за соработка на меѓународно ниво, државите ја донесуваат низ три чекори⁵⁶:

- Државите прво ги формираат своите национални преференци;
- Тие се пазарат до постигнување договор, и на крај,
- Создаваат институција кои ќе ги осигура овие придобивки во иднина.

Секој чекор е посебен, се објаснува со различна теорија и претставува посебна основна премиса на оваа теориска рамка. Па така, со цел за покомплетно објаснување на функционирањето на европските интеграции, либералниот интерговернментализам во себе ги сублимира⁵⁷:

- Либералната теорија за формирање на национални преференци;
- Интерговернменталната теорија на пазарење во меѓународните преговори и
- Новата теорија за институционален избор.

⁵⁵ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach" „Journal of Common Market Studies vol.31 no.4 ,1993

⁵⁶ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power ...", исто

⁵⁷ POLLACK, Mark A, "International Relations Theory and European Integration", Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC No.2000/55, 2000

Следствено на тоа, ЛИ прашува: Кои видови на домашни преференци ќе бидат најважни во Европа? Која динамика на пазарење ќе ја вообличи европската соработка? Кои фактори влијаат на институционалниот дизајн? Одговорите на овие прашања, преку објаснувањето на трите основни поставки во процесот за европска соработка го покажуваат и меѓувладиното функционирање на Европската унија и целта на нејзиното постоење.

3.2.1. Формирање национални преференци (побарувања)

Низ призмата на ЛИ, државата е единствен унитарен актер на меѓународно ниво затоа што целите на нејзината надворешна политика варираат во зависност од тоа колку е голем притисокот на нејзините општествени групи чии преференци се вточени во домашните политички институции. Овој чекор, наречен и политика на побарувачка, е почетната точка на патот кон европска соработка.

Државите ги создаваат своите национални преференци под влијание на голем број актери во домашната политика, вклучувајќи ги и разните социјални интересни групи (тие не можат да се вклучат директно во процесот на донесување одлуки во ЕУ, тој монопол го имаат државите т.е. владите на државите).

На почетокот, европската интеграција во суштина означува технократски процес во кој националните влади се координираат за ограничени политички цели. Европската интеграција е повеќе прагматично отколку политички ориентирана, и националните влади доминираат со процесот на донесување одлуки, па не постои можност за било каква инволвираност на другите домашни актери во тој процес. Како последица на ширењето на обемот на европските политики, домашните групи се директно вовлечени во европската арена. Ваквото мобилизирање создава нови врски помеѓу наднационалните институции и националните групи и им овозможува на граѓаните со слични интереси или идеолошки убедувања да се организираат на транснационално ниво. Повеќето транснационални интересни групи за мета на нивното лобирање ги имаат Европската комисија и Европскиот парламент, бидејќи тие се сметаат за подостапни од Советот на ЕУ⁵⁸. Со ваквите активности на европски план, донесувањето на одлуки на европско ниво веќе не е

⁵⁸ RICHARDSON, Jeremy, *“European Union Power and Policy-Making”*, Routledge Abingdon, 2006

процес изолиран од политичкиот натпревар во домашната сфера. За секоја членка, залагајќи се за остварување на поединечните интереси на различни општествени групи што всушност ќе се преточат во залагање за националните побарувања и интереси, е од гоодем интерес да изнајде начин на остварување на истите во ЕУ, за да ја зачува поддршката и легитимитетот дома.

Во 15 случаи (5 случаи на преговори, со посебен акцент на однесувањето на Франција, Германија и Велика Британија во преговорите за Договорот од Рим, за консолидација на царинската унија и Заедничката аграрна политика, за воведување на Европскиот монетарен систем, за ЕЕА и за Договорот од Маастрихт) кои се проучувани во едно од најважните дела на Моравчик „Изборот за Европа: социјалната цел и моќта на државата од Месина до Маастрихт“,⁵⁹, се покажува дека политиките на европските држави повеќе рефлектираат економски интереси отколку безбедност или европски идеали.

Ако посебни општествени групи имаат големо влијание на создавањето на националните преференци, тоа значи дека и доволно влијателни актери со приватни економски интереси играат важна улога во процесот на интеграција. Оваа улога е позитивна, со ваквите интереси да се поттикне или притисне интеграцијата да се движи напред. Во јавната политичка анализа на законодавниот процес на ЕУ, се покажува дека интензивното лобирање за таквите интереси може да спречи некој акт да биде донесен, дури и ако тие економски интереси на почетокот се во корист на наднационалните правила во дадена област. Како е можно овие интереси на почетокот да се поволни за интеграција во одредена политика, а на крајот да бидат отфрлени законските предлози на Комисијата, со интензивно лобирање во Европскиот парламент и / или Советот на ЕУ?

Одговорот е во идејата дека државите-членки на почетокот се соочуваат со голема неизвесност во врска со прецизните калкулации за трошоците и придобивките од вклучувањето во одредена област. Само по постапката на создавање на одредени законски предлози од Комисијата можат да се пресметаат овие трошоци и бенефиции. Државата откако ќе ги дознае калкулациите, дури тогаш одлучува дали ќе лобира за или против предлогот.

⁵⁹ MORAVCSIK, Andrew, “ *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*”, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998

Централното тврдење на Моравчик е дека „широката линија на европска интеграција од 1955-та година ги рефлектираат три фактори: обрасци на трговска размена, релативна преговарачка моќ на националните влади, и поттик за подобрување на кредибилитетот на меѓувладините обврски. Најосновен од нив е комерцијалниот интерес. Европската интеграција е резултат на низа рационални избори на националните лидери кои доследно ги спроведуваат економските интереси – пред сè, бизнис интересите на моќните производители, а потоа и на макроекономските преференци на владејачките коалиција која се развила како одговор на структурните поттикнувања во глобалната економија. Кога овие интереси се обединети, интеграцијата напредна,“⁶⁰.

Како пример може да се наведе создавањето на Заедничката аграрна политика и националните преференци на трите најголеми и најзасегнати држави, Франција, Германија и Велика Британија.⁶¹

Но, економските интереси не се единствените причини за интеграција, туку и геополитичките интереси имаат влијание на европската интеграција. Силите за економска глобализација го имаат врвното влијание, но сепак, и геополитичките интереси и идеологијата, иако не првично и не најсилно, имаат влијание врз интеграцијата. Може да се каже дека иако една европска држава може да биде, и е водена од политиката на остварување на своите национални интереси, првенствено економските, сепак и геополитичките и идеолошките интереси, претпоставени за исполнување, не треба да бидат занемарени кога се работи за интеграција на една европска држава во една меѓународна организација или институција. Пример за тоа се француските национални мотиви за заедничката соработка во тогашната ЕЗ: економскиот - што се однесува на поголем профит од заедничкиот пазар за јаглен и челик, а геополитичкиот - за држење на Германија под контрола.

На крај, државите членки за да започнат европска соработка, во случајот на истражување, за да започнат соработка во Европска унија, тие прво создаваат свои национални преференци, т.е. национални приоритети кои се множество на побарувања за

⁶⁰MORAVCSIK, Andrew, “The choice for Europe...”, стр.3

⁶¹ Анализата на ЗАП е направена подолу, во делот за меѓувладиното функционирање на ЕУ.

исполнување на своите интереси од оние групи кои им го дале легитимитетот на владеење на владите во конкретните држави.

3.2.2. Политика на преговори, на пазарење

Одговорот на прашањето во врска со пазарењата или преговорите помеѓу на државите, со кои се донесуваат одлуки за исполнување на побарувањата, т.е. заради исполнување на националните интереси, е објаснет преку интерговернменталната теорија на пазарење во меѓународната соработка.

За да можат да го извлечат најдоброто од конкретната интеграциона политика, државите меѓусебно се пазарат во смисла на отстапување или неотстапување од нивните конкретни побарувања сè до моментот на создавање одлука која би била прифатлива за сите. Во овој процес тие мора да го надминат, сите заедно, субјективното сопствено оценување на придобивките, заради постигнување на координација и кооперација која би довела до заедничка корист. За да се постигне интегративен процес кој би довел до резултат, кој би произвел придобивки и корист за секој од актерите, државите не треба да се однесуваат тврдоглаво и цврсто да стојат на својата платформа на побарувања без било каква можност за еден чекор назад, туку да бидат расположени за компромис, за отстапувања, за да се добие било каков бенефит, кој би бил полезен за сите, а не само за еден актер.

Вториот основен постулат е посветен на преговорите кои се случуваат на маса во Брисел, со цел да се добие некоја придобивка, да се исполни заедничкиот интерес. Но, секоја држава не е иста и еднаква со другите, затоа и нивната моќ на пазарење не е иста. Претпоставките за моќта на пазарење се⁶²:

- Меѓувладината соработка во ЕУ е доброволна (нема воена закана или економски санкции за да се наметне соработка),
- Средината во која државите-членки преговараат е релативно богата со информации (која им овозможува на државите да ги дознаат националните преференци на другите и користа и техничките импликации од предложената соработка),

⁶² MORAVCSIK, Andrew. *"Preferences and Power ..."*, исто, стр. 498

- Трошоците се мали, заради постоење на сет од институции чија цел е намалување на трошоците од трансакциите и преговорите.

Генерално земено, оние актери кои имаат најмала потреба од придобивките на одредена меѓудржавна спогодба, имаат најголема моќ на пазарење за разлика од оние со поголема потреба, па во пазарењето ги принудуваат оние држави со поголема потреба да отстапат од својот став, да направат чекор назад што вообичаено не би го направиле. Исто е и со оние актери кои имаат информации за националните преференци на другите актери и информации за функционирањето на институциите, па се способни да манипулираат со дистрибуцијата на придобивките во своја корист.

Заради ваквите услови на меѓувладини преговори и пазарења, наречени и политика на снабдување, државата мора да дефинира стратегија во преговорите со цел да се зголеми нејзината добивка во конфронтација со позициите на сите други држави. Моќта на пазарење и интензитетот на преговорите се детерминирани од алтернативите како средства да се максимизираат резултатите од оваа "игра на моќ"⁶³:

- Унилатерална алтернатива и закана од не-договор (најосновна форма на моќ).
Целта на преговорите е да се создаде договор со кој секоја членка има бенефити од соработката, по можност тие бенефити да бидат најдобрата алтернатива. Доколку некоја држава има шанса за подобра алтернатива, таа ќе ја отфрли соработката и договорот. Овој елемент се согледува во барањата на Германија за време на формирањето на ЗАП, европските цени на земјоделските производи да бидат приближно на ниво на германските високи цени инаку поддршката во оваа политика Франција нема да ја добие. Исто е и во „политиката на празна столица“ на Франција заради незадоволството од реформираниот начин на финансирање на ЗАП, таа не е задоволна од реформите и го напушта Советот. Во преговорите за создавањето на Европската политичка соработка, Британија е неопходен член, па го употребува тоа за исполнување на нејзините услови како унилатерална алтернатива од оние членки чии унилатерални опции на надворешна политика се ограничени, како Германија и Италија и други мали држави.

- Алтернативни коалиции и закана од исклучување на членка од зделката (постоење на можност за формирање на атрактивна коалиција или нејзино продлабочување, со исклучок на други членки, со што се зајакнува преговарачката моќ

⁶³ MORAVCSIK, Andrew. *"Preferences and Power ..."*, исто, стр. 500

на членките во коалицијата наспроти оние со закана од исклучување). Ова е очигледно во случајот со Велика Британија и прифаќањето на ЗАП, затоа што без нејзино прифаќање таа не може да се приклучи во ЕЗ. Истиот пример е со Франција и Германија во однос на ЕЕА, тврдејќи дека доколку Британија не ги прифати реформите за донесувањето одлуки со мнозинско гласање, ЕЗ ќе продолжи без неа, и Британија ќе го изгуби правото на глас во донесувањето одлуки.

- Компромис, „плаќања на страна“ и поврзување на маргина. Онаа членка која ќе оцени дека ќе изгуби најмногу ако договорот не се склучи или ако соработката не се оствари, е најмногу расположена за компромис. Тој компромис се однесува на жртвување на најневажните национални побарувања или пак „плаќања на страна“ од големите држави на малите за да се постигне соработка. Иако поврзувањето со соработка неофункционалистите го нарекуваат јадрото на ЕУ, за интерговернменталистите е само најдобра стратегија, но само на маргините, до тој степен само за да се постигне исполнување на националните преференци во преговорите. Ова поврзување на маргините е илустрирано во причините за создавање на ЕЗ, како германски пристап до францускиот индустриски пазар и францускиот пристап до германскиот земјоделски пазар.

Сите три алтернативи не мора заедно да се појават за време на преговорите, но преговарачите ретко ја градат нивната стратегија, без претходно да ги земат в предвид овие три аспекти во преговорите.

Прашањето за суверенитетот е централно во политичката борба, како интерната, во државите, така и меѓународната, помеѓу државите. Државите постојат во рамките на меѓународниот систем и нивната виртуелна сила не е само ниво до кое тие можат да ја држат главата исправено. Сите држави теоретски се суверени, но големите држави многу полесно се вмешуваат во внатрешните работи на малите држави отколку обратно. Силните држави се однесуваат кон послабите така што ги притиснуваат за да ги држат границите отворени за оние токови и фактори кои се корисни и профитабилни за нив, а во исто време го одбиваат реципроцитетот по тоа прашање. Тие во потполност одбиваат своите граници да ги отворат за проток на добра кои би можеле да ги загрозат нивните бенефити заради отворените граници. Исто така големите држави ги притискаат малите држави да имаат личности на водечките позиции кои ним им одговараат, за да можат да им се повинуваат на нивните политички потреби. Тие ги притискаат малите да го

прифатат и следат нивното водство на европската сцена по цена од „плаќања на страна“, а малите држави ја купуваат заштитата на силните држави со тоа што ги потпишуваат европските договори и даваат поддршка на одлуките во ЕУ (тоа е случај и во другите меѓународни организации). Малите држави-членки се свесни дека секоја единица членка во Унијата е важна, како што постулира и теоријата на ЛИ. По неуспешниот обид за политичка унија во Планот на Фуше, веќе е јасно преовладувањето на меѓувладиниот концепт на Унијата. Државите-членки не се подготвени за ваква унија, посебно малите членки како Белгија и Холандија, заради стравот од француско-германска доминација во ЕУ.

3.2.3. Создавање институции

Третиот основен постулат се однесува на создавањето институции од страна на државите и во неговото објаснување се користи теоријата за рационален избор.

Во услови на европска соработка, институционализација на ЕУ и правилата на одлучување се резултат од преговорите и преговарачката моќ на државите кои не се откажуваат од суверенитетот туку делегираат елементи на повисоко ниво, со цел да се подобри ефикасноста на нивните акции.

Делегацијата на следење и остварување на меѓународните договори на европските институции е насочена и кон контролирање на спроведувањето на овие договори со други држави. Примарната улога во процесот на продлабочување и проширување на процесот на интеграција се игра од страна на владите на државите-членки. Европската унија, нејзините институции и нивните претставници се секундарни.

Уникатната институционална структура на ЕУ е прифатена и создадена од земјите-членки само заради една цел: да ја зголемат ефикасноста од меѓувладиното пазарење и да асистираат при исполнување на некои цели кои не можат самите да ги постигнат, а тоа помага во зголемување на државната контрола на домашните политики. Институциите постојат за намалувањето на трансакционите трошоци околу преговорите. Преку постоењето на заеднички преговарачки форум, процедури на донесување одлуки, создавање, одржување и мониторинг на договорите, се редуцираат трошоците за идентификација, создавање и одржување на спогодбите и со тоа се постигнува соработка

на едно повисоко ниво. Сè што ќе се одлучи на овие преговори или пазарења, ќе биде документирано и нема потреба за тоа конкретно прашање да се одлучува повторно. Со тоа сите натамошни преговори се поефтини и полесни отколку првите. Секаде каде што членките имаат заеднички цели, а се неспособни или неволни да ги предвидат сите идни резултати од реализацијата на тие интереси, тие имаат потреба од воспоставување на институции за да ги предложат, да ги имплементираат, да ги толкуваат и да ги овозможат спогодбите.

Едногласноста во донесувањето одлуки е основата на меѓувладиниот принцип. Секоја држава има право на вето на предлози кои ги косат нејзините национални интереси. Прифаќањето на процедурата на донесување одлуки со квалификувано мнозинство навидум покажува дека е изгубена меѓувладиноста и приоритетот на државата-членка, но, во теоријата на ЛИ тоа се објаснува како волја на членката да прифати зголемен политички ризик да бидат надгласана и да ѝ бидат наметнати правила. Една земја-членка се согласува на овој чекор само заради што оваа процедура е полесна за донесување повеќе одлуки за помали трошоци, но е помалку контролирана форма на заедничкото донесување одлуки⁶⁴.

Онаму каде домашните интереси се слаби или поделени, институциите се намерно дизајнирани така да им асистираат на националните влади за да ја надминат домашната опозиција. Тоа е случај и со новиот Лисабонски договор и неговите реформи на институциите заради нивна поголема ефикасност. Институциите ја зголемуваат иницијативата и влијанието на националните влади во изградувањето на легитимност и домашната моќ за создавање агенди на нивна иницијатива. Домашните коалиции можат да бидат мобилизирани заради координација на политиките, преку домашните дебати. Од друга страна, институционалната структура на ЕУ ја зголемува моќта на иницијатива и влијание на националните влади и со заштита на процесите во политиките и создавајќи моќ на поставување агенди на националните политичари⁶⁵. Со ваква моќ во рацете на политичарите, на владите им се овозможува домашна ратификација и одобрување на компромисите и поврзувањата во одредени области⁶⁶. На крај Моравчик заклучува:

⁶⁴ MORAVCSIK, Andrew, "The Choice for Europe...", исто

⁶⁵ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power ...", исто, стр. 515

⁶⁶ Оваа игра на „две нивоа“ која Моравчик ја објаснува всушност е развиена од Путнам во 1988-та година како „two – level game“

„Онаму каде владите може да бидат притиснати за исклучоци, надзорот на имплементацијата е ставена во рацете на европските институции. Иронично, демократскиот дефицит во ЕУ е всушност основен извор на нејзиниот успех“⁶⁷.

Создавањето на наднационални институции им овозможува на националните влади поголема автономија од граѓаните, која се постигнува со додавање легитимитет и кредибилитет со заедничките европски политики. Моравчик вели дека ЕЕА и Договорот од Мاستрихт не се произведени од наднационалните институции, независни од раната интеграција, или од некои транснационални коалиции на бизнис групи, туку тие претставуваат градација во процесот на канализирање на преференците меѓу најмоќните членки кои се носители на главните пазарења, се разбира, кои се случуваат помеѓу нив самите, и со притисок на помалите, не толку моќни членки да го прифатат она што им се нуди, а што не би прифатиле инаку.

Институциите кои се создадени со овие пазарења доведуваат до снабдување информации и намалување на трошоците, но тоа никако не значи дека тој процес на пазарење е и делегирање авторитет или лојалност на членките во некој нов центар, како што предвидуваат неофункционалистите. Институциите се така создадени да ја исполнат само основната цел: да ги намалат трошоците за имплементирањето на одлуките и дистрибуцијата на добрата или бенефитите добиени со тие одлуки. Заради тоа што овие институции работат за сите држави, на ниво на Унијата, се чини дека работат супранационално. Самите држави со создавањето на институциите се свесни за нивната моќ на функционирање и каде може да доведе таа, па затоа со самото создавање, создаваат и средства за спречување на било каков обид за превласт на супранационалното.

Трите основни постулати на теоријата на ЛИ се однесуваат на почетниот стадиум на интегративниот процес. Што понатаму во интеграцијата? Што се случува понатаму во меѓувладиното функционирање на Европската унија? Како државите си го штитат својот сопствен суверенитет, иако се чини дека со сè поширокиот обем на заеднички политики, тие го изгубиле и Унијата е главен актер, како состојба на супранационалното над националното. Европската унија постои како наднационален актер, но, државите, како нејзини елементи, не дозволуваат целосно аболицирање, туку само до онаа граница која тие ќе ја дозволат и која мислат дека е доволна за да го добијат она заради кое се

⁶⁷ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power ...", исто

согласиле на европска соработка. Нивните „асови во ракавот“ како правото на вето во самите постапки на донесување одлуки и „опт-аут“ клаузулата, се само едни од низата вакви средства. Со овие средства, кои се прифатени принципи на Унијата, државите се и остануваат да бидат главните актери во создавањето, одржувањето, функционирањето и иднината на Европската унија.

3.3. Критики на либералниот интерговернментализам

Експлицитните обиди да се теоретизира за процесите на европски интеграции на почетокот на неколку децениските интегративни процеси, се главно поделени на неофункционалистички и интерговернменталистички.

Основната критика на ЛИ се однесува на тоа дека оваа теориска рамка е премногу строга, премногу статична и премногу ограничена поради тоа што европската политика и она што се случува во Европската унија не е само самити, туку и многу повеќе. Оваа теорија е критикувана за лажно претпоставена анархија како главна структура во европското поле на дејствување и за инструменталната рационалност на државите.

Најголемата критика на ЛИ е гледиштето на неофункционализмот кој тврди дека важноста на национализмот и на нацијата-држава е намалена. Основата на дебатата помеѓу интерговернменталистите и неофункционалистите се нивните јасни, но спротивни гледишта на ЕУ системот. Ако интерговернменталната перспектива гледа на Европскиот совет, Советот на ЕУ и земјите-членки како на главни контролори на ЕУ преку донесување одлуки, неофункционалистичката гледа на наднационалните институции како на автономни актери и го идентификува влијанието на земјите-членки на европските заеднички политики како резултат на "прелевање" на бирократските процеси. Поткрепени од вградената склоност за административна експанзија, институциите на ЕУ сè повеќе се независни од земјите-членки и од Советот на ЕУ. Наднационалното претприемништво и транснационалните проблеми неофункционалистите ги сметаат за катализатори на движењето напред и на новите начини на управување со европската интеграција.

ЛИ пристапот се темели на принципот на преговори или пазарења помеѓу повеќе суверени држави, кои ги следат своите индивидуални интереси, но се фокусираат и на соработка заради заедничка корист. Тоа е теорија и поим кој се користи за опишување на

владина соработка на специфични полиња, во која, постои љубоморно чување на сопствената сувереност. Теоријата го отфрла концептот на прелевање кој го предлагаат неофункционалистите и исто така ја отфла идејата дека наднационалните организации се на еднакво ниво на политичко влијание како и националните влади. ЛИ тврди дека меѓувладиноста го ограничува супранационализмот. Овој модел ги претставува државите (или поточно, националните влади), како последната алка во процесот на донесување одлуки и одлучувачки актери кои пренесуваат сет ограничени овластувања на наднационални институции за да се постигнат конкретни цели. Донесувањето одлуки во ЕУ е решение добиено со договор меѓу националните влади.

Наднационалните институции им служат на крајните цели на националните влади. Претставниците на овој државно-центричен модел не тврдат дека политиката од страна на државите-членки се утврдува во секој детал, туку дека глобалната насока на креирање политики е во согласност со нивните интереси и под нивна контрола.

Воспоставувањето институции кои се грижат за спроведување на колективните договори дава навидум слика на интеграција во еден наднационален центар, но таа воспоставена институција не е автономен наднационален актер на меѓународната сцена.

Клучната разлика помеѓу интерговернментализмот и супранационализмот се наоѓа во нивните различни одговори на прашањето: дали на процесот на интеграција може да се гледа како на трансформација, на самозајакнување или не. Интерговернменталистите имаат пракса на негирање: за нив, процесот на интеграција е под контрола на владите на земјите-членки и само тие се оние кои ја одредуваат суштината на сите понатамошни чекори на интеграција. Одговорот на супранационалистите е афирмативен: под одредени услови, институциите создадени од земјите-членки предизвикуваат самозајакнување на процесот кој раѓа понатамошна интеграција и во кој не само што контролата бега од рацете на земјите-членки, туку, исто така, во текот на процесот на интеграција се создаваат услови за трансформација на идентитетот на земјите-членки⁶⁸. Според нив, европската интеграција не е мотивирана само од исполнување економски интереси, затоа и економијата и политиката не можат да се објаснуваат во овој контекст. Понатаму, тие тврдат дека постои јавна апатија за формирање на национални преференци.

⁶⁸ Ernst Haas "International Integration: The European and the Universal Process," International Organization 15 (1961), 366-92, and Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet, "European Integration and Supranational Governance" Journal of European Public Policy 4 (1997), 297-317

ЛИ како и либералните и неореалните теории, е генерално рационална, но тие поаѓаат од поинакви стојалишта за активностите на самите држави. За иднината на европската интеграција, либералите обично велат дека иако смислата на постоење на ЕУ е биполарноста и хегемонијата на Западот, сепак, по Студената војна, развојот и опстанокот на ЕУ интегративниот процес не е така неизвесен. Мирот во Европа е одржлив поради развојот на демократското владеење во постсоветските земји и заради растечката меѓузависност на европските земји. Кога веќе мирот е загарантиран, исполнувањето на економските интереси се основата за европска соработка помеѓу државите.

Некои европски федералисти го отфрлаат ова сценарио. Тие веруваат дека ЕУ мора да продолжи кон федерација или постои ризик од колапс, што обично се нарекува "велосипед теорија", според која "ЕУ мора да продолжува напред за да не падне", што интерговернменталистите го оценуваат како прекумерно песимистичко мислење. Секој уставен поредок достигнува точка на зрел систем, тогаш кога веќе нема да треба да се движи напред да остане стабилен. ЕУ не е држава во изработка, таа е една од најамбициозните и најуспешните од мноштвото мултилатерални организации. Да се признае ова во никој случај не ја намалува нејзината светско - историска важност: ЕУ е олицетворение на мултидржавно владеење и нејзиниот досегашен успех е нешто што историчарите, гледајќи во вековите наназад, го нарекуваат епохален успех.

Теоријата на владеење на повеќе нивоа не го отфрла ставот дека националните влади и националните интереси се важни или дека се најважните делови од европската загатка. Сепак, оваа теорија тврди дека државата го губи монополот врз европските политики или агрегацијата на домашните интереси, затоа што многу различни политики доаѓаат во фокусот. Најголемата критика на ЛИ од оваа теорија е тврдењето дека ЛИ е теорија која ги објаснува само најголемите настани во историјата на ЕУ и дека е неприменлива во процесот на создавање на секојдневните политики на ЕУ. Надлежноста за донесување одлуки ја делат актери на различни нивоа, наместо само националните влади. И другите институции на ЕУ, Европскиот парламент, Европската комисија и Европскиот суд имаат независно влијание во креирањето на заедничките политики, па така, незамислива е нивната улога како слуги на владите. Националните влади играат важна улога, но, според моделот на владеење на повеќе нивоа, мора да се анализира и

независната улога на актерите на европско ниво за да се објасни европската политика. И не само тоа, колективните одлуки меѓу државите вклучуваат значително губење на контролата од рацете на поединечни национални влади. Одлуките во врска со извршување на правилата (на пример, усогласување на регулативата на стандардите на производите, работните услови, итн) имаат нулта карактер што значи дека одлуките се однесуваат на еднаквост во добивките и/или загубите за поединечните земји.

ЛИ како теорија тврди дека колективното одлучување ја подобрува државната контрола бидејќи националните влади ќе се согласат да учествуваат само ако *"заедничката политика ја зголемува нивната контрола врз резултатите на внатрешната политика и ќе им овозможи да ги постигнат целите кои инаку не би биле можни"*. Со учеството во Европската унија, националните влади се во состојба да обезбедат политички резултати, како што се почиста животна средина, повисоко ниво на економски раст, и така натаму, што обично тие не би можеле да го обезбедат самите. Другиот аргумент за докажување дека државите се главните актери на европската сцена е моќта на државите во однос на постапките за ревизии на договорите и новите политички иницијативи кои остануваат предмет на едногласност, како и компромисот од Луксембург (објаснет подолу) кој им дава на националните влади моќ да стават вето на секоја политика која ги загрозува нивните витални национални интереси. На крајот на краиштата, државите како главни актери имаат моќ да ја исполнат својата волја да се повлечат од ЕУ доколку тоа е од нивни национален интерес.

3.4. Европската унија и меѓувладиниот принцип

За да се докаже применливоста на ЛИ, не е потребно само да се објаснат основните постулати, туку и да се применат тие постулати и претпоставки на конкретни примери. Во ова истражување применливоста на оваа теорија врз функционирањето на ЕУ се докажува преку анализата на процесот на донесување одлуки во Унијата и принципите и средствата со кои се докажува и заштитува меѓувладиниот принцип, потоа преку остварување на економските интереси во европската економија со примерот на Дирекцијата за превземање и однесувањето на членките по тоа прашање, и со анализа на

воспоставувањето на ЗАП и политиката на проширување како конкретни политики каде најдобро се воочува меѓувладиното функционирање на ЕУ

3.4.1. Донесување одлуки во ЕУ

Формално правно, во ЕУ:

- Советот на ЕУ е главно законодавно тело и втор егzekутивен орган,
- Европскиот Парламент е легислативен орган директно избран од граѓаните,
- Европската комисија е носител на законодавната иницијатива и извршен орган на ЕУ,
- Европскиот совет е политичкиот центар на ЕУ за дефинирање на главните политички насоки и приоритети во дејствувањето,
- Европскиот суд на правдата ја врши правосудната функција (изрекување на правото) и го гарантира почитувањето на европското право.

Од меѓувладина перспектива, Советот на ЕУ и Европскиот совет се примарниот извор на одлуките во Европската унија. Комисијата има низок политички профил, таа претставува технички влез за информации и не се смета за наднационален претприемач во оформувањето на конкретна заедничка политика, а на ЕП се гледа како на собрание со ограничени, но не и клучни овластувања⁶⁹. Од таква гледна точка, фактот дека методот на Заедницата е занемарен заради новите начини на одлучување е прилично изненадувачки.

Земјите-членки сè повеќе ги гледаат ефектите и последиците од процесот на интеграција како чекор предалеку, и се обидуваат да го намалат институционалното и процедуралното поставување во ЕУ. Со координацијата на овие процеси им се дава можност на членките да прикријат бавна и постепена деградација на заедничките институции, одземање на традиционалните овластувања на Комисијата и одржувањето на ЕП од другата страна на вратата. Интерговернменталистите постулираат дека земјите-членки делегираат овластувања заради надминување на проблемите својствени за заедничката акција и заради подобрувањето на ефикасноста од преговарањето⁷⁰. Така, делегација на овластувања може да се појави веродостојно, под претпоставка дека клучна

⁶⁹ MORAVCSIK, Andrew, "The Future of European Integration: Social Science or Social Theory?", Millennium: Journal of International Studies vol.28 no.2, 1999

⁷⁰ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power..", исто

намера е наднационална имплементација на правото на ЕУ, а всушност да се работи за единствен пат за исполнување или заштита на национален интерес или взаемен интерес на неколку членки кои имаат преговарачка моќ да ја наметнат својата волја на останатите и сепак да се добие бенефит, се разбира, со поголемо konto на нивна сметка.

а) Компромис од Луксембург

Компромисот од Луксембург⁷¹ од 1966-та година придонесува многу за меѓувладиниот концепт на функционирање на Унијата. Заради незадоволството од предлогот на Комисијата за систем на финансирање на ЗАП со сопствени средства, а не со придонеси од членките, и од јакнењето на буџетските овластувања на ЕП, Франција се повлекува од Советот на ЕУ⁷² (во литературата е познато како „политика на празна столица“). Оваа криза е решена со компромисот кој одредува дека во случај на постоење на исклучително значајни интереси за некоја држава, таа не може да биде едноставно надгласана, туку расправата мора да биде продолжена сè до постигнување компромис. Уште еден доказ за важноста на единствените актери во ЕЗ е прифаќањето на француската иницијатива, ЕК при законодавна иницијатива за донесување на акти од посебни интереси, има обврска да ги консултира државите-членки.

Суштината на секоја процедура на донесување одлуки е да се постигне компромис.

Тука се согледуваат меѓувладините елементи, затоа што компромис членките би постигнале со преговори во кои на површина ќе излезат само борбата за заштита или исполнување на одделните национални интереси или отстапките од позициите кои самите членки ќе ги направат, ако тоа е од нивни интерес. Наднационалниот карактер на ЕУ во ваков случај се губи, членките сами треба да постигнат компромис, тука нема одредби за решавање на проблемот преку наднационални институции кои би биле специјализирани за арбитража или медијација. Во годините што следат, многу одлуки не се донесени благодарение на повикувањето на овој компромис сè до усвојувањето на ЕЕА, со кој е подобрена постапката на донесување одлуки, и ниедна земја-членка повеќе не се повика на Луксембуршкиот компромис.

⁷¹ Уште се нарекува и „Спогодба за несогласност“

⁷² Од јуни 1965 до почетокот на 1966г

б) Право на вето

Ако една влада не успее да ја наметне својата волја на други, секогаш може да ја употреби правото на вето со што би се прекинал процесот на донесување на одлуки, па затоа мора да се здобие со премолчана согласност од Европскиот Совет за своето право на вето. Во пракса, условите за ветото се рестриктивни: прашањето треба да биде директно поврзано со виталните национални интереси, владата со силна убедливост мора да тврди дека постои ризик од сериозна штета за домашната политика (постоење масовни демонстрации или криза на кабинетот). Една влада може да се повика на правото на вето само ако другите влади тоа го одобрат.

Ова е далеку од оригиналната намера на Луксембуршкиот компромис, кој легитимира безусловна одбрана на националниот суверенитет.

Со реформите во Лисабон, членките го губат правото на вето во многу сфери. Воведувањето на одлучување со квалификувано мнозинство, можеби навидум изгледа како победа на супранационалноста, сепак, со постоењето на бројни алатки за блокирање на оваа процедура и заради задржувањето на едногласноста како процедура на гласање во ЗНБП, меѓувладиниот принцип е загарантиран.

в) Принцип на субсидијарност

Заради стравот од преовладување на федералистичкиот принцип и централизација на Унијата⁷³, во ДЕУ е воведен принципот на субсидијарност, со одредбата дека:

„Заедницата делува во рамките на надлежностите кои ѝ се доделени и кон целите кои ѝ се утврдени со овој Договор. Во областите кои не спаѓаат во нејзина исклучива надлежност, Заедницата превзема мерки, во склад со начелото на супсидијарност, само ако и доколку целите на предвидената акција не можат во потребна мера да бидат остварени од страна на државите-членки односно можат да бидат остварени поуспешно од Заедницата, имајќи ги во предвид големината или последиците од предвидената акција. Мерките на заедницата нема да ги прејдат рамките на она што е неопходно да се постигнат целите на овој Договор”⁷⁴.

⁷³ ILIC-GASMI Gordana, исто

⁷⁴ Член 3Б од Договорот за ЕУ

Во литературата ова начело се оценува како многу неодредено и нејасно⁷⁵ кое лесно може да доведе до политички последици. Субсидијарноста може да ги ограничи или прошири надлежностите на Заедницата⁷⁶, зависно од потребите. Другите претпоставки за нејасноста се проценувањето до која мера или до кое ниво треба да се дејствува, кој е одговорен за оцената дали една членка е способна или не да превземе конкретна акција сама или тоа ќе го делегира на Унијата?

Во 1993-та година се усвојува и Протоколот за примената на овој принцип со одредбите за задолжително поднесување причини за оправданост на законодавната иницијатива на ЕК во светлина на принципот на субсидијарност, а истото важи и за амандманите предложени од Советот на ЕУ и од ЕП. ЕСП е одговорен за контролата врз почитувањето на субсидијарноста.

Интерговернменталистичкото гледиште е дека оваа одредба заедно со одредбата во преамбулата на ДЕУ, дека одлуките се донесуваат на ниво што е можно поблиско до граѓаните, (значи дека понискиот орган има предност, во случајот со ЕУ се однесува на тоа дека националните органи имаат предност во однос на комунитарните) е браната која ја поставуваат членките во однос на супранационалноста затоа што субсидијарноста одрекува било каков обид на наднационалните институции сами себе да си доделат некоја надлежност. Сето ова во целост ја потврдува тезата на теоријата на ЛИ, за супериорноста на членките во однос на Унијата.

г) „Опт аут“ клаузула (изземање)

Постојат и други начини за одбрана на националните интереси, но тие зависат од согласноста на другите влади. На пример, посебна е “опт-аут” клаузулата, практика која е особено честа по Договорот од Мастрихт. Таа означува дерогација, изземање, односно посебен исклучок од некоја конкретна одлука на ЕУ. Така, Велика Британија и Данска се изземени од Европската монетарна унија.

Овие “опт-аут” се содржани во посебни протоколи, како што се оние во прилог на Амстердамскиот договор кои се однесуваат на изземањата на Данска, Ирска и Велика Британија од одлуките за граничните контроли, имиграцијата и визната политика.

⁷⁵ILIC-GASMI Gordana, исто

⁷⁶ ВАНКОВСКА, Билјана, исто

Договорот од Амстердам, исто така, додава нова клаузула „конструктивна воздржаност“ која овозможува на една земја-членка да се воздржи од гласање за конкретното прашање и официјално да прогласи дека нема да се спроведе одлуката која сепак ги обврзува другите земји членки на ЕУ.

д) „Pasarelle“ клаузула (преминување)

Лисабонскиот договор овозможува и промена на гласачките процедури. Ова се однесува на „pasarelle“ клаузулата⁷⁷. Европскиот совет, како форум на изразување на волјата на членките, може, по добивањето на согласност од ЕП, едногласно да одлучи да му овозможи на Советот на ЕУ да одлучува со квалификувано мнозинство во области каде што претходно одлучувал врз основа на едногласност. Исто така оваа клаузула се однесува и на правилото одлуките за кои вообичаено е потребна посебна законска процедура да бидат донесени врз основа на обичната законодавна процедура. Но, за чувствителната сфера во одбраната, каде членките не дозволуваат ни чекор понатаму од нивното минималистичко отстапување од националното, клаузулата не може да се примени бидејќи во оваа област е задржан едногласниот систем на донесување одлуки. Со цел да не се дозволи никакво провлекување од изричната волја на самите членки, одлуката на Европскиот совет, Советот на ЕУ да користи било која од овие одредби може да стапи во сила само по шест месеци откако сите национални парламенти добиле известување за одлуката, а ниту еден од нив нема приговор.

Пред Лисабонскиот договор, има „passerelle“ одредби на полициската и судската соработка (воспоставена со ДЕУ во 1992-та), на областите имиграција и азил, социјална политика и животна средина (со Договорот од Ница во 2001). Во 2004-та Европскиот Совет ја употреби оваа клаузула на азил и имиграција.

3.4.2 Економски интереси и европска економија

Моравчик тврди дека државите се водени во интегративните процеси само со идејата за исполнување на домашните општествени економски интереси. Исходот од таа интеграција зависи од меѓувладините преговарања. Но, и самата дистрибуција на

⁷⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0016_en.htm

придобивките од тие преговори може да придонесе за судири помеѓу нив и да влијае нивната асиметрична моќ во решавање на тие несогласувања. Тука е од особено значење и висината на трошоците кои се потребни за некоја членка да може да се прилагоди и да ги прифати новите стандарди или одлуки кои се донесени на тие меѓувладини преговори.

Клучот за разбирање на функционирањето на светската економија, а со тоа и на европската економија е односот меѓу државите и корпорациите. Основниот став е дека владата не би требало да се меша во работата на претприемачите на пазарот. Но, теоретски, суверената држава има право да одлучи што може да помине преку нејзините граници и под кои услови. Колку една држава е посилна, толку е поголема нејзината бирократска машинерија и со тоа е и поголема нејзината способност да ги применува одлуките кои се однесуваат на прекуграничните трансакции. Прекуграничното движење на луѓето отсекогаш било највнимателно контролиран. Во основа, приливот на работна сила од една во друга држава го проширува пазарот за претприемачите во оние земји каде тој прилив е потребен, и го намалува пазарот за граѓаните на таквите земји, ако се користи едноставниот модел на понуда и побарувачка на работна сила. Од друга страна, пак, главниот актер во заштитата на сопственоста е државата, единствена која има легитимно право да ги одреди правилата за заштита.

Заради сето ова, државата е чадорот под кој корпорациите и другите групи со економски интереси излегуваат надвор, на меѓународниот пазар. На нив не влијаат само домашните политики и одлуките на сопствената држава, туку и одлуките на другите држави заради константниот и масивен процес на проток на стока, луѓе и капитал. Затоа фирмите и другите општествени групи ја притискаат државата кон или изземање од интегративните процеси акумулирајќи ги своите интереси како државни интереси, со цел да си го олеснат своето функционирање и да ја исполнат својата цел, остварувањето профит. Приватните економски интереси имаат важна улога во процесот на интеграции. Обично, оваа улога е позитивна. Аргументите се однесуваат на тоа дека тие се заинтересирани за прекугранична економска размена, но при тоа е важно да се земат в предвид трошоците за таквите трансакции заради различните национални законски прописи и стандарди. Тие компании ќе им предложат на своите влади заедно да ги ускладат правилата на работење, т.е. ќе поттикнат интегрирање во различни подрачја на политика.

Непостоењето на лобирање или притисок од страна на групите со економски интереси не значи дека интеграцијата нема да се случи.

Во случајот со ЕМУ, на пример, Франција, Италија и Германија ја ставија ЕМУ назад на европската маса на преговори. Во седумдесетите години на минатиот век, заради првата нафтена криза, невработеноста е на високо ниво и се губат првичните придобивки од интегративните процеси од функционирањето на ЗАП и се појавуваат големи фискални дефицити. Со цел сите овие негативности да се надминат и да се задржи постојаноста на валутите, се поставува прашањето за воведување на монетарна унија. Франција, Белгија и Луксембург сакаат финалниот резултат на монетарната унија да биде трансфер на многу компетенции на европско ниво, во еден нов заеднички центар, но само за монетарна политика, а економската политика да остане на национално ниво. Нивната цел се бенефити од оваа соработка и заедничка валута, задржувајќи ги политичката моќ и влијание на државите во економијата. На другата страна на пазарењето се Холандија и Германија, поддржани од Италија. Тие се залагаат за европеизирани економски и монетарни компетенции, паралелен економски развој на Заедницата и осигурување на поголемо ниво на конвергенција. Дури по постигнувањето на ова ниво, ќе биде возможно да се воведат заедничка валута и ЕЦБ за негова регулација.

На самитот во 1988-та година, Франција се согласува на германскиот предлог за институционалниот дизајн, плашејќи се од „опт-аут“ на другите земји кои би го загрозиле овој проект. Сето ова е содржано во Договорот од Мастрихт и Делоровиот план за монетарна унија. Овој прогрес во интеграцијата е резултат на серија рационални избори на националните лидери за исполнување на економските интереси на нивната држава. Кога интересите за производство и адаптирањето на макроекономските политики се конвергирани, понатамошна интеграција е возможна⁷⁸.

Од друга страна пак, Велика Британија се залага за заедничка, а не единствена валута, со паралелно постоење на националните валути. Заради тоа што таа како членка има право на свој избор да прифати или не конкретна заедничка одлука, оваа членка заедно со Данска, не учествува во третата фаза на монетарната унија, како израз на волјата на британските општествени групи чија одлука е дека нивни национален, економски интерес е да не го воведат еврото и да ја задржат својата фунта.

⁷⁸ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power..." , исто

Самите држави, иако на почетокот можеби се залагаат за политичка потпора на интеграцијата, во начело, тие и /или Комисијата подоцна ќе ги стават на прво место токму економските интереси. Откако ќе ги пресметаат трошоците и користа од интеграцијата, економските интереси навистина ќе имаат улога во исходот од процесот на интеграција. Досега, теориите за интеграција зборуваат дека економските интереси се често фрустрирани од статус кво-то кое го означуваат националните правила, прописи и стандарди, затоа што тие ги прават меѓународните економски размени поскапи ако границата постои. Како резултат на тоа, актерите со економски интереси се јавуваат како поддржувачи на секој обид на ускладување на тие правила преку граница, што е еднакво на интеграција.

Еден пример за меѓувладин пристап во функционирањето на економската интеграција во Унијата е Директива за превземање⁷⁹ која се однесува на интеграција на финансиските пазари. Комисијата поднесува предлог за Директива за превземање во 2002-та година пред Советот на ЕУ. Овој потег е поздравен УНИЦЕ⁸⁰, Европската федерација на работодавачи како јасна заедничка рамка за прекугранична понуда за превземање. Германија и германските застапници во ЕП се противат на овој предлог поради тоа што германските закони забрануваат акции со повеќе права на глас. Тоа е членот 11 со кој се спречува користење на ограничувањето на гласачките права, како и трансфер на вредносни хартии додека трае периодот на прифаќање на понудите, но не ограничува постоење на акции со повеќе права на глас. Германската позиција е јасна: или превземање на сите правила од Директивата или таа нема да прифати ништо. Комисијата не може да ги занемари барањата на германската влада да ги вклучи и правата за повеќе гласови во членот 11.

За ваквата измена на нацртот на директивата, се појавува отпор од страна на Франција и нордиските земји како Данска, Финска и Шведска поради тоа што во овие земји е дозволена емисија на акции со повеќе гласови. На пример, семејството Валденберт од Шведска е во можност да си задржи значаен степен на контрола во многу шведски индустриски национални компании (како AstraZeneca, Ericsson, Electrolux, Saab, SKF⁸¹) по пат на своите акции со право на повеќе гласови иако во тие компании има мал процент на

⁷⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0025:EN:HTML>

⁸⁰ „Union des Industries de la Communauté européenne,, сега наречена „BUSINESSEUROPE,,

⁸¹ <http://www.ft.com/home/europe>, 18-ти Ноември 2005 год.

капитал во сопственост. Во Шведска, три четвртини од најразвиените компании се изјасниле дека отстапуваат од начелото „една акција - еден глас,,.

По многу месеци несогласувања, директивата е усвоена со голем копромис за членот 9 (кој се однесува на управувањето) и членот 11, двата најконтроверзни члена за државите-членки и тие имаат право или и двата да ги прифатат или да се изземат себеси од нив. И ако една членка одлучи да ја употреби “опт-аут” клаузулата, некои компании можат на доброволна основа да ја вратат, т.е. имаат право на „опт-ин“. Така, Белгија, Франција, Германија, Холандија, Италија и Велика Британија ја употребуваат клаузулата “опт-аут“, со тоа што е дозволена „опт-ин“ клаузула на доброволна основа за домашните компании. Крајниот резултат е како во ЕУ и да не е усвоена директивата за превземање со оглед на тоа колкав број на држави-членки ја искористуваат можноста за “опт-аут“ од европското законодавство. Тоа покажува дека националните интереси се сè уште во предност кога се работи за усогласување на националните прописи и стандарди заради подобрување на меѓународна соработка на полето на економијата.

3.4.3 Воспоставување Заедничка аграрна политика (ЗАП)

Едноставен пример за меѓувладиното функционирање на Унијата е првичното создавање на заедничкиот пазар во текот на 1960-тите⁸²: отстранувањето на внатрешните царини и квоти, како и усогласувањето на надворешните пречки во заедничка политика за надворешно тргување, но и воспоставувањето на Заедничка аграрна политика (ЗАП - CAP). Воспоставувањето на ЗАП за шестте земји значи зголемување на земјоделската продуктивност, повисок животен стандард за земјоделската заедница, стабилни пазари, сигурност во снабдувањето со храна и овозможување да се добие таа храна по разумни цени⁸³. До денес ЗАП останува суштински елемент на "Европската зделка" и продолжува да троши поголем дел од буџетот на ЕУ.

Првичната задача во која било анализа на ЛИ за објаснување на состојбата е одговорот кои се државните национални интереси поради кои членките решаваат да соработуваат во некоја област. За конкретната заедничка политика, тоа се економските национални интереси. Во земјоделството, националните преференци се однесуваат на

⁸² MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power...", исто

⁸³ Договорот од Рим, член 39

интересите на производителите, поради големината и високо организираната природа на земјоделскиот сектор, од една страна, за сметка на дифузираните и неорганизираните групи на даночни обврзници и потрошувачи, од друга страна⁸⁴.

За да се објасни меѓувладиното функционирање во ЗАП, мора да се пронајде важноста на земјоделскиот сектор во трите земји чии интереси се најмногу засегнати од интеграцијата во аграрот: тоа се Франција, Германија и Велика Британија. Во земјоделството, во тоа време, се вработени 25 проценти од Французите, 15 проценти од Германците, а само 5 проценти од Британците. Германија и Велика Британија се големи увозници, но само маргинални извозници на земјоделски производи, додека Франција е голем производител на вишок производи и нивни извозник⁸⁵. Со оглед на тоа дека Германија и Велика Британија се неконкурентни во земјоделството, францускиот извоз има голема корист од либерализацијата, а високите цени во однос на светскиот пазар се загарантирани. Велика Британија како увозник е заинтересирана за одржување на договорот со Заедницата за купување земјоделски производи со релативно ниски цени⁸⁶. Спротивно на тоа, Германија со уште повлијателен земјоделскиот сектор "бара да се одржи високата поддршка на цените зад заштитните бариери"⁸⁷.

Националните интереси се однесуваат и на големината и конкурентноста на стоката: Франција фаворизира либерализација на стоковната размена во рамките на повластената европска зона со скромна поддршка на цените, но силно се спротивставува на земјоделската либерализација на трговијата во ГАТТ⁸⁸. Германија се согласува на внатрешната либерализација само "доколку не плати високи цени за таа поддршка", но "е подготвена да направи отстапки во ГАТТ"⁸⁹. Велика Британија е "скептична за било која земјоделска политика и се залага за либерализација на глобалната земјоделската трговија, а Франција има релативно силен интерес за креирање на ЗАП да има инфериорен став во меѓувладиното договарање по ова прашање"⁹⁰. Британија покажува силен порив за влез во ЕЗ, под услов за несоздавање на ЗАП, но интересите на Германија и Франција се поголеми

⁸⁴ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power...", исто

⁸⁵ MORAVCSIK, Andrew, "The Choice for Europe..." исто

⁸⁶ В. Британија во периодот на создавање на ЗАП е земја –кандидат, станува членка дури во 1973-та година

⁸⁷ MORAVCSIK, Andrew, "The Choice for Europe..." исто

⁸⁸ На конференцијата во Женева во 1948-ма година, од страна на 23-те најразвиени земји е потпишана Општата спогодба за царини и трговија (ГАТТ) која е претходник на Светската трговска организација (СТО)

⁸⁹ MORAVCSIK, Andrew, "The Choice for Europe..." исто

⁹⁰ MORAVCSIK, Andrew, "The Choice for Europe..." исто

и помалку флексибилни и ЗАП се воспоставува, а Велика Британија чека уште десет години за влез во ЕЗ.

Франција, во преговорите, или треба да се откаже од дел од своите ставови или да ги притисне повеќе своите соседи. Таа се одлучува на вториот чекор, со тоа што нуди концесии за сосема неповрзани прашања за која е помалку заинтересирана француската влада, а се поврзани со забрзувањето на отстранување на внатрешните тарифи по усвојување на ЗАП, заканувајќи се да ја блокира индустриската либерализација ако Германија не се откаже од својата омилена политика на билатерални земјоделски трговски договори⁹¹. Сепак, степенот до кој државата може да наметне загуби на домашните интересни групи е ограничен со способноста на групата да се организира и изврши притисок на домашна сцена. Де Гол создава појава на закана дека ќе се повлече од ЕУ ако ЗАП не се создаде. Сепак, под притисок на француските фармери, тој се повлекува од ваквата политика⁹². Француските индустријалци навистина не се противат на ЕЕЗ или ГАТТ договорот, ниту пак германските земјоделци се противат на ЗАП: затоа нема „tanto pro quo“⁹³ на ниво на секторски интереси, ЗАП се воспоставува.

Според Моравчик, најдобар пример на меѓувладино функционирање на тогашните ЕЕЗ е пазарењето за исполнување на германските и француските земјоделски интереси, за сметка на германските и француските потрошувачи, даночните обврзници и технократи, како и за сметка на производителите од трети земји (на пр. САД) и Европската комисија. Француските земјоделци добиваат преференцијален пристап на германските пазари и поголема поддршка за цените. Во замена, ЗАП е структурирана на термини кои одговараат на германските земјоделци: долги транзициони периоди за билатералните квоти и високи субвенции, што претставува потпора за масовно зголемување на вкупното германско производство и извоз⁹⁴.

Што се однесува до институционалната димензија во овој меѓувладин процес, Комисијата, иако вклучена во целиот тек на преговорите, е со тотален недостаток на влијание како наднационален претприемач. Високите цени на сеопфатната и административно децентрализираната земјоделска политика е "прецизно спротивно од она

⁹¹ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power..." , исто

⁹² MORAVCSIK, A. 'The Myth of a European "Leadership Crisis"'. Challenge Europe 11, 26 March, 2003

⁹³ „Сè за нешто“, принцип

⁹⁴ MORAVCSIK, Andrew, "The Choice for Europe..." исто

што го бара Комисијата“⁹⁵. Комисијата секогаш фаворизира, и тоа го прави до денешен ден, поцентрализирана политика за продолжување на структурно прилагодување. Една од причините зошто Комисијата има мала моќ е во тоа што земјите-членки, всушност, се подобро информирани за параметрите и за сложеноста на земјоделската политика отколку што е Комисијата, и затоа лесно ги поразуваат предлозите на ЕК⁹⁶. Од друга страна пак, што се однесува на процесот на одлучување во ЗАП, германската влада се спротивставува на гласањето со квалификувано мнозинство, а француската влада инсистира надворешната трговска политика да биде под централизирана капа. Со цел да се обезбеди германска согласност, се доаѓа до резултат сите одлуки на ЗАП да се донесуваат со консензус со што самите држави членки имаат директно влијание во таа област. Од тогаш па наваму, поради силните земјоделски интереси, скоро сите развиени влади се концентрираат на нивните субвенции, затоа што тие се привилегирани во ЕУ на ниво на меѓувладини преговори.

3.4.4. Политика на проширување

За новите членки, проширувањето предизвикува некои интензивни и конкретни дистрибутивни прашања, поради тоа што нивната цела економска ориентација може да зависи од тоа членство. Од друга страна пак, за оние држави кои се веќе членки во ЕУ, главни проблеми се јавуваат за буџетските, тековните трговски и инвестициони прашања кои можат да ги засегнат нивните домашни интереси.

Постоечките политики, како и *acquis communautaire* генерално остануваат непроменети, вкупниот обем на нови членови е генерално помал во споредба со бројот на членови во постоечката ЕУ и, во секој случај, влијанието врз буџетот на ЕУ е мало во споредба со она на националните буџети или позитивните трговски ефекти. ЛИ како теорија постулира дека пред да се донесе одлуката за прием на нови членки, старите членки ги пресметуваат предностите на проширувањето во однос на трошоците и придобивките од социо-економската меѓузависност што се појавува од тој прием. Новите членки бараат членство во постоечкиот трговски блок, додека постојните членки побавно се движат за да го промовираат проширувањето на ЕУ, предводено од оние стари членки

⁹⁵MORAVCSIK, Andrew. "*Preferences and Power...*" , исто

⁹⁶MORAVCSIK, Andrew, "*The Choice for Europe...*" исто

чија меѓузависна врска со потенцијалните нови членови е најпозитивна⁹⁷. Тие, исто така, ја искористат својата преговарачката моќ на кандидатите за членство за да им наметнат услови, да се создадат исклучоци и периоди на транзиција, а со тоа и да се ублажат недостатоците на постојните членови, кои директно се натпреваруваат со новите членки за субвенции или пазари.

Во „Изборот за Европа“, прашањето на британското членство во 1960-тите години се анализира во детали⁹⁸. Според Моравчик, и британската желба за членство и француската опозиција се водени од економски мотиви. Комерцијалните интереси на Велика Британија се засегнати со исклучувањето од царинската унија, а Франција стравува од ниските цени на комерцијалната конкуренција, најмногу од сè, од британската опозиција на ЗАП. Поради тоа францускиот претседател Де Гол се противи на влез на Британија во Унијата маскиран во исказот за геополитички и идеолошки причини презентирани како анти-американизам, НАТО, или огорченост преостаната од Втората светска војна. Вистината е всушност дека француската влада побара постојан финансиски аранжман за земјоделската политика како услов за влез на Велика Британија во ЕУ. Во преговорите за членство, британската позиција е слаба затоа што Велика Британија е повеќе економски зависна од постојаните шест членки отколку обратно и затоа е подготвена да направи поголеми отстапки. Франција, пак има мал економски интерес од британското членство и на тој начин може да ги добие претходно споменатите придобивки (претежно во ЗАП) со тоа што се откажува од нејзиното право на вето ставено на барањето за прием на Британија во Европската унија⁹⁹.

Вториот пример за меѓувладиноста на полето на проширување е источното проширување на Унијата. По ова прашање помеѓу членките се создаваат два блока т.е. две позиции кои се разликуваат по основа на брзината и степенот на проширување, детерминирани од нивната меѓузависност, географска положба и економска структура. Членките се во два табора: едниот го сочинуваат приврзаниците на проширувањето, цврсто се заложуваат за источното проширување, и во другиот табор се членките кои застапуваат мисла да се одложи одлуката. Едната група на земјите-членки се залага за

⁹⁷ MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and Power..." , исто

⁹⁸ MORAVCSIK, Andrew, "The Choice for Europe..." исто

⁹⁹ MORAVCSIK, Andrew, "In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union," Journal of Common Market Studies(40th Anniversary Edition) 40:4 (November 2002)

ограничен (прв) круг на проширување кој ќе се фокусира на Централна Европа, додека другата фаворизира инклузивен пристап за сите 10 кандидати. Според тоа дека двигателите на проширувањето се членките кои граничат со Централна и Источна Европа, а тоа се Австрија, Финска, Германија Велика Британија, Данска, Шведска (со исклучок на Велика Британија која исто така се залага за проширувањето, заради други причини, имено како атрибут дека со проширувањето на ЕУ ќе се спречи нејзино натамошно продлабочување, па дури и губење на достигнатото ниво на интеграција). Оние членки кои се залагаат за одложување на проширувањето, нарекувани „brakemen“, се: Белгија, Луксембург, Франција, Грција, Ирска, Холандија, Италија, Португалија, Шпанија. Тие се повеќе оддалечени од географската положба на земјите кандидатки. Тоа значи дека оние членки кои го поттикнуваа проширувањето се водени од меѓусебната зависност и можноста за зголемување на прекуграничната трговија и движењето на капиталот, тогашни национални преференци на тие постојни членки.

Според Моравчик, земјите-членки на источната граница на ЕУ, со поголема веројатност, имаат корист од трговија со Централна и Источна Европа, и имаат поголем интерес во управувањето со негативните, несакани последици како имиграцијата, социјалните проблеми, криминалот, загадувањето, кои би можеле да ги преминат границите во отсуство на интеграција. Негативниот став на земјите како Италија и Грција, се однесува на потенцијалните загуби од проширувањето преку трговската и буџетската конкуренција на посиромашните, помалку развиени, сега веќе нови членки. Помалку развиените земји-членки го чувствуваат негативното влијание од конкуренцијата во ЕУ со приемот на новите членки, а која се однесува на средствата во земјоделските и структурните фондови, бидејќи тие се специјализирани во истите традиционални индустрии (како земјоделството, текстилната и кожната индустрија, обработката на металите), како и економиите во Централна и Источна Европа.

Иако со проширувањето се проширува и пазарот што е профитабилно и за старите, но и за новите членки исто така, сепак, новите членки обично имаат поголема корист, поради нивната огромна еднострана зависност од пазарите на ЕУ. Колективниот БДП на сите 10 (тогашни) Источни кандидати е под 5 проценти од оној на старите, и со оглед на учеството на ЕУ во извозот и иако увозот на вкупната надворешно-трговска размена на тогашните кандидати се зголеми помеѓу 50 и 70 проценти во 1990-тите,

нивниот дел од ЕУ за надворешна трговија остана под 5 проценти¹⁰⁰. Приливот на западен капитал е од суштинско значење за економиите на Централна и Источна Европа со оглед на тоа дека влијанието на источните економии врз западните економии е далеку помал. Тоа е олеснување и зголемување на нивната преговарачка моќ, со состојба на асиметрична меѓузависност што има одлучувачко значење во преговорите околу проширувањето. *"Земјите-кандидати... постојано се наоѓаа во слаба преговарачка позиција vis-a-vis нивните партнери од ЕУ, и соодветно се призна многу во замена за членство"*¹⁰¹. Со оглед на нивната неизбежно силна зависност од пазарот на ЕУ и ЕУ капитал, кандидатите прифаќаат услови кои вклучуваат не само усвојување на *acquis communautaire*, но, исто така, на почетокот, пониски субвенции од буџетот на ЕУ од сегашните членови и периоди на транзиција на некои права како што се слободното движење на работна сила. Овие *"посебни одредби ги одразуваат барањата на посебни интереси или интересите на гласачката јавност во постојните членови"*¹⁰². За кандидатите е рационално да ги прифатат овие услови.

¹⁰⁰ MORAVCSIK Andrew, VACHUDOVA Milada Anna „, *National Interests, State Power, and EU Enlargement*“ article in *East European Politics and Societies*, Vol. 17, No. 1, 2003 стр 42–57

¹⁰¹ MORAVCSIK Andrew, VACHUDOVA Milada Anna, исто

¹⁰² MORAVCSIK Andrew, VACHUDOVA Milada Anna, исто

4. ЛИСАБОНСКИОТ ДОГОВОР И ЛИБЕРАЛНИОТ ИНТЕРГОВЕРНМЕНТАЛИЗАМ

Договорите на Европската унија од Мастрихт до Лисабон¹⁰³, не содржат некои големи суштински реформи. Наместо тоа, тие означуваат поединечни бавни движења кон реформи во рамките на постојните институционални структури, како што се зајакнување на улогата на Советот на ЕУ и на Парламентот, продлабочување на одредени меѓувладини функции надвор од првиот столб, како што се надворешната политика и одбраната, и проширувањето на Унијата и одредени политики, како што е Шенген зоната.

Како резултат на глобализацијата и зголемената меѓузависност на нивните економии, државите сè повеќе и повеќе треба да изнајдат начини да ги регулираат своите заеднички интеракции на европско ниво. Ова им го дава можноста за постоење на еден вид позитивистички тип на Устав, формален збир на правила со кои се уредува остварувањето на моќта во рамките на Унијата. Тој збир би се состоел од сè што постои на сцената на европските заеднички политики и нивното имплементирање, и би претставувал еден поинтензивен тип на уставност на една пост-држава, на глобално ниво, со исполнет неопходен предуслов, постоење на европски демос. Затоа недостатокот на демонстрации на меѓународно ниво се гледа како начин да се исклучи постоење на транснационален конституционализам.

Главната причина за овој недостаток, според ЛИ, е отсуството на национални приоритети за функционален, голем европски проект, доволно голем за да мотивира соработка, слично како во 1992-та година со воведувањето на еден единствен пазар или со одлуката за воведување на единствената валута. Отсутноста од вакви големи проекти поттикнати од национални приоритети кои се однесуваат на ЕУ, создаваат услови таа да се развива постепено, со подобрување и реформирање на политиките во рамките на тековната институционална рамка, со одлуки донесени од земјите-членки. Волјата на членките за прифаќањето на Лисабонскиот договор може да се протолкува повеќе како

¹⁰³ За преглед на целосниот текст на Лисабонскиот договор, види http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.html

прифаќање на нормативна неутралност и премостување на разликите отколку како проекција на систем на заеднички вредности.

Европската унија е субјект во рамките на меѓународниот правен поредок, создаден од држави кои исто така го сочинуваат тој правен поредок, како посебни субјекти. Тие држави делат заеднички принципи како што се мир, почитување на човекови права, демократија и владеење на правото. Овие принципи го даваат легитимитетот на ЕУ дефиниран како посебен правен поредок во рамките на меѓународниот правен поредок со цел да обезбеди правна кохерентност, да го поттикне единството и да обезбеди насока за исполнување на заедничките принципи. Исто така, постои взаемна интеракција меѓу националните и европскиот правен поредок што доведува до европеизација на националното законодавство, но само во рамките на она што ќе го дозволат нејзините основачи, нејзините ентитети кои ја создале и ја сочинуваат Европската унија. Политичката контрола врз главните активности на модерните државни политики, како оданочување, социјална заштита, здравствена заштита, пензии, инфраструктура, образование, кривично гонење, одбрана, и, според тоа, имиграција и државјанство - веројатно ќе останат со акцент во домашниот државен домен.

Некои веруваат дека оваа рамнотежа на домашни и европски ингеренции е нестабилна. Тие обвинуваат дека на ЕУ страда од "демократскиот дефицит", која ќе генерира реакции од лути европски граѓани. Фокусот на ЛИ за националните интереси води кон спротивното. *„Проверките и балансите меѓу институциите на ЕУ, индиректната демократска контрола преку националните влади, и зголемувањето на овластувањата на Европскиот парламент се доволни за да се осигура дека политиките на ЕУ, во речиси сите случаи, чисто, транспарентно, ефикасно и политички одговора на барањата на европските граѓани“*¹⁰⁴.

Уставноста значи сет на основни принципи со кои се уредува остварувањето на моќ во рамките на ЕУ и регулирање на интеракцијата меѓу институциите и земјите членки. Лисабонскиот договор не е устав, како очаен обид да се наметне било каков облик на уставност по отфрлањето на Уставот на ЕУ. Тој е уставно и политички значаен документ. Реформите кои ги воведува тој се големи и имаат значајно влијание врз работата на Унијата. Главната цел на оваа анализа е објаснувањето на влијанието на

¹⁰⁴MORAVCSIK, Andrew, "In Defence of the Democratic Deficit...", исто

Лисабонскиот договор врз меѓувладиното работење на Унијата во правец на негово зајакнување.

4.1 Патот до Лисабонскиот договор

Договорот од Лисабон, првично наречен "Реформскиот договор", е потпишан во Лисабон, Португалија, од премиерите и министрите за надворешни работи на 27-те земји членки на ЕУ на 13-ти декември, 2007-та година¹⁰⁵. Тој обезбедува Унија со нова институционална основа наменета за зголемување на својата ефикасност и демократски легитимитет, како и кохерентност на својата надворешна акција, како признание дека, со население од 493 милиони жители, ЕУ е една од водечките актери на меѓународната сцена.

Новиот Договор е ратификуван од страна на националните парламенти на државите-членки, со исклучок на Ирска која овој договор го прифати со одржување на референдум. Ирска го отфрли новиот договор во првиот референдум, што се протолкува како сигнал за почеток на нов период на неизвесност. Генералната оценка е дека овој реформски пакет договорен во Лисабон претставува компромис меѓу различни параметри, интереси, очекувања и побарувања на повеќе скептични актери (најмногу Британија и Полска). Во принцип, со премногу резервации, "опт-аут" одлуки, референци за задржување на прерогативите во врска реформските практики и надлежности, заедно со значајните одложувања на примената на системот на двојно мнозинство (не пред 2017-та година, иако од 2014-та година стапува на сила новата верзија од компромисот од Јанина¹⁰⁶) придонесоа ЕУ да биде спречена во консолидирањето на својот политички идентитет.

Сето тоа покажува на неподготвеноста и неволноста на земјите-членки целосно да се предадат на супранационалното и дека сè уште љубоморно си го чуваат сопственото национално. Затоа и овој договор претставува реформиран принцип на меѓувладиното функционирање на Унијата и сè она што се случува во неа, туку и тоа дека овој договор го зајакнува меѓувладиното функционирање, иако овие реформи даваат привидна слика за конечна победа на супранационалните европски интереси над националните. Со процесот

¹⁰⁵ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=en&id=1296&mode=g&name>

¹⁰⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ioannina_compromise_en.htm

на ратификување, со процесот на прифаќање на овој договор, со “опт-аут“ од одредбите на договорот, и со амандманите како прилагодување на различните национални интереси на земјите-членки, се докажува и гледиштето на ЛИ и постоењето на меѓувладиниот принцип.

Структурата на Лисабонскиот договор е резултат на компромис на противниците и поддржувачите на претходниот уставен договор.

Лисабонскиот договор ги содржи речиси сите одредби на оригиналниот Устав на ЕУ отфрлен со референдумите во Франција и Холандија во 2005-та год. Тој едноставно ги модифицира постоечките договори, без нивна замена, кои се основа за тековната Европска Заедница: Договорот за Европската унија, познат како Договорот од Мастрихт и Договорот за основање на Европската заедница, исто така познат како Римски договор, преименуван во „Договор за функционирањето на Европската унија“. Најголемиот проблем со Лисабонскиот договор е неговата дизајнирана неразбирливост и нечиткост¹⁰⁷. Официјалната консолидирана верзија на наведените договори, дополнета со Лисабон, има обем од речиси 400-тини страници. Дури и повеќе од проблематичен е фактот дека оваа официјална консолидирана верзија не укажува на тоа што всушност се изменува со Договорот од Лисабон.

Она што е симптоматично е дека два основачки договори сè уште остануваат важечки, претходно секој поврзан со различно лице (Унија и Заедница), со посебен правен систем (право на Унијата и правото на Заедницата), и со неразјаснета состојба за трите столба (два во внатрешноста на Унијата, и третиот претпоставен на Заедницата). Сега постои еден индентитет, тоа е Унијата, со еден систем и еден сет институции, каде разликата меѓу столбовите е (речиси) укината. Ова го означува крајот на апсурдниот дуализам меѓу Унијата и Заедницата произведен од Мастрихтешките компромиси.

Така, иако се два договори, тие се однесуваат на еден идентитет.

Првиот договор, Договорот за Европската унија¹⁰⁸ ги содржи принципите и основните правила на Унијата, своите цели, вредности, надлежности, институционална структура, односите со земјите-членки и со европските граѓани и процедурите за измена,

¹⁰⁷ „Целта на Уставниот договор беше да биде почитлив, целта на овој договор е да биде нечитлив... Уставот требаше да биде јасен, а овој договор мораше да биде нејасен. Тоа е успех“. изјави Карел деГухт, белгискиот министер за надворешни работи за „Фландреинфо“ на 23-ти јуни 2007г.

¹⁰⁸ ДЕУ може да се најде на: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

пристап и повлекување од членството во ЕУ. Вториот договор, Договорот за функционирањето на Европската унија¹⁰⁹ ги утврдува правилата за функционирање на Унијата, на нејзините различни тела, начинот на функционирање на домашниот пазар како и одредби со кои се регулира спроведувањето на заедничките политики, а чие донесување е предмет на поедноставена постапка на амандмани. Со тоа оваа поедноставна постапка се нарекува „мала ревизија“, со цел да се разликува од постапката за донесување на редовните или свечените амандмани. Така, Договорот за функционирање на Унијата станува еден вид органски закон, што доведува до создавање на двостепен систем, со спроведување на договор во подредена положба на основниот договор. Со оглед на нивната природа, одредбите од основниот закон бараат постабилен консензус со текот на времето, затоа тој не треба да биде отворен за “опт-аут” од страна на поединечните членки и разумно е што постојат построги постапки на нивно донесување. Од друга страна, одредбите за спроведување на договорот се такви што од членките се бара поголеми адаптации, па тоа би значело и поголеми барања за измени и “опт-аут” систем.

4.1. Ратификација на Лисабонскиот договор

Ратификацијата на Лисабонскиот договор не помина без противења на државите-членки. Тоа е интересно поради фактот дека уште на самата Меѓувладина конференција е договорено создавањето на еден ваков договор, а потоа, во процедурата на ратификација, самите тие членки кои имаат дадено зелено светло за новиот договор, имаат и коментари и нови побарувања за да го ратификуваат. Дали националните преференци се менуваат толку брзо под притисок на општествените групи или пак нешто друго е во прашање, останува да се истражува. Објаснувањето низ призмата на ЛИ е дека калкулациите на беневитот и загубите од договорот доаѓаат до израз по неговото комплетирање, па членките, за да ги зголемат придобивките од договореното, почнуваат буквално да ученуваат со сопствени побарувања или “опт-аут” барања по цена од ратификација и прифаќање како дел и од нивното внатрешно законодавство. Затоа и ратификацијата на

¹⁰⁹ТФЕУ може да се најде на:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

Лисабонскиот договор претставува пример за тоа како волјата на државите-членки повторно се исполнува со постоењето меѓувладин принцип на функционирање.

Табела бр.3 Ратификација на Лисабонскиот договор¹¹⁰

Датум на ратификација	Земја-членка	Датум на ратификација	Земја-членка
15/10/2008	Белгија	23/10/2009	Ирска
28/04/2008	Бугарија	26/08/2008	Литванија
26/08/2008	Кипар	21/07/2008	Луксембург
13/11/2009	Чешка	16/06/2008	Латвија
25/09/2009	Германија	06/02/2008	Малта
29/05/2008	Данска	11/09/2008	Холандија
23/09/2008	Естонија	17/06/2008	Португалија
08/10/2008	Шпанија	12/10/2009	Полска
14/02/2008	Франција	11/03/2008	Романија
16/07/2008	Велика Британија	10/12/2008	Шведска
12/08/2008	Грција	30/09/2008	Финска
17/12/2007	Унгарија	24/04/2008	Словенија
08/08/2008	Италија	24/06/2008	Словачка

Унгарија е првата земја-членка каде што договорот е одобрен од страна на Националниот парламент (на 17-ти декември 2007-ма година), а Чешка е последната земја која на 13 ноември 2009-та година го депонира својот инструмент за ратификација, со што и ратификацијата на Договорот е официјално завршена од страна на сите земји-членки на Европската унија. Тој стапи во сила на први декември 2009-та година.

¹¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database.aspx?lang=en&command=details&id=297&lang=en&aid=2007133&doclang=en>

4.1.1. Ратификацијата во Ирска

Република Ирска е единствената земја-членка која одржи референдум. Во првото гласање кое се одржа на 12-ти јуни 2008-та година, Договорот е отфрлен (46,6% за, 53,4% против)¹¹¹, но на второто гласање кое се одржа на 2-ри октомври 2009-та година, тој е одобрен (67,1% за и 32,9% против)¹¹². Како што се гледа од резултатите, Ирска на првиот референдум го одби овој договор, со што се појави ситуација на неизвесност за Лисабонскиот договор и некои му припишуваа иста судбина како и на Европскиот Устав.

Договорот, која поборниците велат дека мора да биде донесен за Унијата да функционира поефикасно, ја има поддршката на секоја влада во Европа, како и поголемиот дел од ирските општествени групи, главните политички партии и синдикатите, како и бизнис-групите и земјоделските здруженија. Но, опозицијата се покажа неочекувано убедлива. Тоа значи, всушност, Унијата на речиси 500 милиони Европејци е во рацете на специфичното јавно мислење во земјата со само 4,2 милиони луѓе, или помалку од 1 отсто од вкупното население. Тоа е уште еден доказ за големината на еден главен актер во функционирањето на ЕУ, тоа е една земја-членка, Ирска.

И самите ирски аналитичари велат дека договорот е ратификуван во другите членки само заради нивната едноставна постапка на ратификација. Доколку се одржат и таму референдуми, ситуацијата би била слична како и во Ирска. Ако се анализираат податоците од Евробарометар од 2003-та година¹¹³, во поглед на јавното мислење за ставовите на националната држава, јавноста во повеќето држави е за тоа националната држава да го задржи правото на вето за да се заштитат суштествените национални интереси. Меѓу Грција, Австрија, Луксембург, Малта, Данска и Финска се наоѓа и самата Ирска. Тоа се докажува и во првиот референдум. И не само тоа, анкетите покажаа дека ирското „не“ значи недоволна информираност за одредбите од договорот, што покажува на тоа дека граѓаните во Европа имаат недостиг на информации што всушност се случува во Брисел. Тие очекуваат од нивните претставници да им го објаснат тоа. Претставниците или се еуроскептици или се проевропски ориентирани. Одговорот за расположението на

¹¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf

¹¹² исто

¹¹³ Евробарометар за 2003-та (ЕВ 59 и СС-ЕВ 2003.2) http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

јавноста кон Европската унија е зависен од гласноста на овие два типа национални претставници за добивање на легитимитет за да можат да ги акумулираат националните преференци и да лобираат за остварување во Брисел, ако не може дома, преку пазарење.

Од друга страна пак, овој пораз е вознемирувачки и иритирачки за поддржувачите на договорот. Франција дава јасни сигнали дека ако не може да се смета на Ирска, тогаш единствен начин за да се спаси договорот е изолација на Ирска. А таа е една од најголемите успеси на Европа. Пространетоста на европскиот пазар е причината за брза трансформација на сиромашната ирска земја и процут на меѓународниот бизнис за неа. Затоа, ова нејзино поместување на „надворешно ниво на ЕУ“, би значело многу загуби.

Со овие аргументи на маса, се постигнува договор, со тоа што, на вториот референдум Ирска го одобрува Лисабонскиот договор, а Европската унија ги прифаќа отстапките на Ирска во врска со воената неутралност, абортусот, каматните стапки и бројот на комесарите во ЕК, што се предмет на подетална анализа во делот подолу, како отстапки или “опт-аут” одредби, израз на волјата на оние кои го создале договорот, самите држави-членки.

4.1.2. Ратификацијата во Полска

Полска како и другите земји-членки, го ратификува Лисабонскиот договор преку парламентот, но проблематично е потпишувањето од претседателот на Полска, Лех Качински, последната фаза во прифаќање на еден меѓународен договор во полското законодавство. Неговиот аргумент се однесува на тоа дека овој договор претставува можност европските земји да се движат со различна брзина кон единство, нешто што повеќето експерти го гледаат како нефункционално. Одговорот на Европската унија е тврдењето дека без овој договор нема можност за понатамошно проширување. Оваа порака е јасно насочена и кон Полјаците, и кон Чесите, кои се меѓу оние што се приклучија во 2004-та година и кои го поддржуваат понатамошното проширување.

На 10-ти октомври 2009-та, конечно, полскиот претседател го потпиша договорот при тоа нагласувајќи како реформите на европските институции е голем успех и за Полска, се разбира, заради тоа што оваа држава-членка успеа да ја добие согласноста за повеќето оспорувања на лисабонските одредби. Со ратификацијата таа е претпоследната членка која го прифати договорот.

4.1.3. Ратификацијата во Чешка

Претседателот на Чешката Република, Вацлав Клаус, е последниот лидер во Европската унија кој го одобри Договорот од Лисабон, откако Уставниот суд на земјата одлучи дека тој е компатибилен со Уставот на Чешка. Претседателот е гласен противник на договорот, а со тоа и на самата Европска унија. Тој претходно предупреди дека Договорот ќе ги поткопа националните интереси на Чешка и одби да го потпише и покрај потпишувањето од страна на двата дома на парламентот на Чешката Република. Неговото убедување е дека со овој договор Европската унија станува супер држава со многу мала демократска контрола, а за еден еуроскептик како Клаус и поборник за националната сувереност, тоа е неприфатливо¹¹⁴. По оценката дека ако не се ратификува Лисабонскиот договор во Чешка, таа ќе биде изолирана од ЕУ, а и по усвојувањето на барањето за “опт-аут” од Повелбата за фундаменталните права (како Полска и Велика Британија), претседателот го потпиша договорот. Типичен случај на меѓувладино пазарење за исполнување на националните интереси, од една страна е потпишувањето на договорот, а од друга страна интересот на Чешка за нејзино изземање од Повелбата заради тврдењата дека таа може да доведе до поплави од барања за враќање на имотот на Германците и Унгарците протерани од земјата по Втората светска војна.

Интересно е тоа што и самото чешко претседавање¹¹⁵ со ЕУ може да биде една од причините за „инаетење“ околу ратификацијата на договорот. Од самиот почеток на претседавањето, тоа е осудено на пропаст¹¹⁶. Прво, постои судир помеѓу Прага и Париз заради француските мисии испратени на Блискиот Исток. Контровверзни уметнички дела, наarachани од страна на Чесите и претставите во зградата на Европската унија во Брисел, предизвикаа дипломатски инцидент со прикажување на Бугарија како турски тоалет.

На крај се појавува идеолошка поделба околу тоа како да се одговори на економската криза во еврозоната, помеѓу претседателот на Франција, Никола Саркози кој

¹¹⁴ "Не можам да се согласам со неговата содржина затоа што штом Лисабонскиот договор ќе стати на сила, Чешка ќе престане да биде суверена држава" <http://www.nytimes.com/2009/10/08/world/europe/08iht-union.html>

¹¹⁵ Од јануари до јуни 2009-та година

¹¹⁶ Кога претседателот на Европската комисија, Жозе Мануел Баросо, се обиде да даде сјај на безредието во чешкото претседавање, истакнувајќи го напредокот со донесувањето на 49 европски закони и славејќи ги "импресивните резултати" на чешкото претседателство, неговите коментари се поздравени со смевање од новинарите.

<http://nytimes.com/packages/flash/world/czech-timeline/index.html>

притиска кон голем финансиски стимулативен пакет за борба против кризата од една страна, и г-дин Клаус, кој е економист по професија и стравствен приврзаник на слободните пазари, од друга страна. Неколку земји ја прифатија чешката позиција, вклучувајќи ја и Германија, која, трауматизирана од хиперинфлацијата во 1920-тите, сè уште е претпазлива во трошењето за излез од рецесијата¹¹⁷.

4.2. Новини во Лисабонскиот договор

Во овој дел е анализата на новините кои се воведуваат со Лисабонскиот договор, анализирани како тие придонесуваат во зајакнувањето на меѓувладиниот принцип во функционирањето на Унијата и реакцијата на самите држави по однос на реформите.

Институционалната рамка на Унијата по Лисабонскиот договор може да се нарече како рамка на балансирање на претставувањето на интересите на земјите-членки, на претставувањето на политичката волја на граѓаните и на општиот интерес во Унијата. Националниот интерес на земјите-членки се изразува преку Европскиот совет и Советот на министри. Земјите-членки се претставени во овие институции од страна на нивните шефови на држави и влади и од другите членови на националните влади. Политичката волја на граѓаните е изразена на ниво на ЕУ од страна на директно избраните членови на Европскиот парламент. Општиот интерес на Унијата е претставен од страна на Европската комисија, која мора да дејствува во целосна независност од земјите-членки. Различните интереси се остваруваат преку конкретни одлуки донесени од институциите на Унијата. Како се донесуваат одлуките и какви се можностите за одбегнување на обврските од донесените одлуки ако тоа е во спротивност на националните ставови на државите-членки, посебно по Лисабонскиот договор, е од огромно значење за објаснувањето на меѓувладиното функционирање на Европската унија.

4.2.1. Донесување одлуки

Првичните податоци кои укажуваат на принципот на меѓувладиноста во ЕУ се процедурите на донесување одлуки. Иако ЛД се чини дека со новиот систем на

¹¹⁷ <http://www.eu2009.cz/en/czech-presidency/czech-presidency-4014/index.html>

квалификувано мнозинство и неговото проширување на донесувањето одлуки во повеќе овласти значи и постепено губење на моќта на членките во тие сфери и зголемување на моќта на Унијата на нивна сметка. Постапките за ревизија на договорите и “passarelle” клаузулата која ја има Европскиот совет во рацете, најголемиот претставник и форум на националните интереси на земјите-членки, според ситуацијата Советот на ЕУ да ги менува правилата на игра во донесувањето одлуки, сепак е доказ дека членките остануваат на сцената како главни актери во Европската унија. Останува важно потенцираното на Моравчик дека државите-членки се согласуваат на принципот на квалификувано мнозинство само заради што оваа процедура е полесна за донесување повеќе одлуки за помали трошоци, но е помалку контролирана форма на заедничкото донесување одлуки.

Меѓувладиниот модел е идеален тип за објаснување на актуелните случувања како што е поголемата улога на Европскиот совет во обликувањето на агендата на ЕУ и дефинирањето на конкретни иницијативи за воведување на нови начини на одлучување во рамките на она што е прифатено со договорите. Новите начини на одлучување не го менуваат европскиот меѓувладин систем во смисла на кршење на општиот тренд на европско функционирање преку процесот на акумулација на национални интереси, пазарење и канализирање преку европските институции, туку треба да се сфатат како интегрален елемент на процесот на ЕУ интеграција. Новите начини на одлучување и управување се воведени преку воспоставување на иновативни механизми за координација, нивното влијание и ефективност се слаби во политичка смисла, но, многу успешни во зачувувањето на автономијата на земјите-членки.

Привременото отстапување од методот на ЕУ може да се смета како слабеење на институционалната и процедуралната рамка, за сметка на Комисијата и Европскиот парламент, а во корист на земјите-членки. Од друга страна, на тоа може да се гледа како на креативен и иновативен одговор на земјите-членки за постигнување на институционални решенија каде консензусот не се постигнува, целите на политиката се пошироки и постои политичка волја надлежностите да се пренесат понатаму. Затоа, распределбата на моќта треба да се гледа и низ призмата на надлежности, кои се отворени за ЕУ, по цена на привремено прифаќање нови начини на одлучување како транзиционо справување со овие надлежности.

Дефинирањето на новиот систем за пресметување на мнозинство практично е одложен до 2017-та година, или дури и подоцна. Во светлината на проширувањето, првичните решенија за реформи во ЕУ се однесуваат на одржувањето на тековната состојба помеѓу големите и мали земји во процесот на донесување одлуки во Советот на ЕУ. Одржувањето на стариот систем на гласање во Советот, денес, во Унија од 27 земји-членки, може да произведе мнозинство на само мал дел од населението на Европската унија. Со Лисабонскиот договор е воведен нов систем, систем на двојно мнозинство, кој обезбедува мнозинство во Советот на ЕУ не само на земјите-членки, туку и на европското население.

Системот на двојно мнозинство е главната причина за несогласување меѓу членовите на Европскиот совет. Интересна за оваа анализа е состојбата во преговорите на Самитот во јуни 2007-та година каде конкретно се расправа за ова прашање¹¹⁸. На Самитот се даваат два предлози за начинот на одлучување, еден од Чешка за намалување на процентуалноста на населението за да се донесе некоја одлука и зголемување на бројот на членки потребни за блокирање на одлуката, а другиот се однесува на тоа Полска да се смета како голема земја-членка со што таа ќе стане поголем играч и во донесувањето и во блокирањето на одлуките. Од друга страна, со новиот систем на квалификувано мнозинство се дава голема тежина на застапеноста на населението, што значи Германија има најголем бенефит од ревидираниот систем. Полска тврди дека новиот систем на двојно мнозинство е недемократски. Литванскиот лидер, сојузник на Полска за енергетски прашања, зема удел во дискусијата, како поддршка за Полска да не биде надгласана од страна на Франција и Германија, и го поздравува обидот на една мала земја-членка да се спротивстави на нешто слично на насоки од големите земји-членки.

По долги преговори, европските лидери постигнуваат компромис според кој, од 1-ви ноември 2014-та година, гласањето со квалификувано мнозинство се базира на принципот на двојно мнозинство (55% од земјите-членки кои претставуваат 65% од населението на ЕУ). Блокот малцинство може да создадат најмалку четири членки. Заради барањата од Полска, лидерите се согласуваат старите правила од Договорот од Ница да се применуваат до 2014-та година. Покрај тоа, за време на преодниот период кој завршува на 31-ви март 2017-та година, членка на Советот сè уште може да бара одлуката

¹¹⁸ <http://euobserver.com/9/24332>

да се донесе во согласност со правилата на Договорот од Ница. Конечно, тоа е механизам сличен на „компромисот од Јанина“ кој треба да им овозможи на земјите-членки со блокирачко малцинство да го изразат своето спротивставување на одлуката, а исто така им овозможува на малите земји-членки на ЕУ да побараат преиспитување на оние одлуки кои не им се допаѓаат¹¹⁹. Одлуките за кои е потребен консензус за нивно донесување и понатаму се донесуваат со едногласност (било која членка може да стави вето на заедничките политики) во чувствителните сфери како оданучувањето и повеќето од аспектите на ЗНБП.

Договорот од Лисабон продолжува со проширување на одлучувањето со квалификувано мнозинство на прашањата кои беа донесувани со едногласна одлука, како што се контрола на надворешната граница, азилот и преговорите за меѓународни договори за трговски прашања. Гласањето со квалификувано мнозинство е проширено на повеќе од 40-тина области.

Сумирано, постапката на донесување одлуки во Унијата, плуралноста на играчите и држењето секој до своето, како и неизбежниот услов за општ консензус меѓу националните влади, има последици во денешната Унија на 27 земји. Со тоа, донесувањето одлуки најверојатно ќе остане макотрпна процедура и несигурна во исходот и ефикасноста.

4.3.2. Улога на националните парламенти

Заради проширувањето на постапката на одлучување со квалификувано мнозинство на повеќе области, како можност за прескокнување на интересите на земјите-членки, се воведува противтежа, воведување поактивна улога на националните парламенти во работата на ЕУ.

Низ институционална призма, европските одлуки се донесуваа во трио – Комисија, Совет на ЕУ и Парламент. Во новата унифицирана структура на Унијата, сега триото е претворено во квартет и триаголникот во правоаголник. На долните агли се наоѓаат Европскиот парламент и Советот, а во горните агли се Комисијата и Европскиот совет. На

¹¹⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/other/constitution_european_council_2007_en.htm

една од двете вертикални страни се наоѓаат институции со наднационална природа (Комисијата и ЕП) а на другата, се двата Совети. Секоја институција се поврзува со сите други, а сега додаден е и нов актер, националните парламенти. Квартетот на тој начин се развива во квинтет. Тешко е да се каже точно каде е позицијата на новиот актер во донесување на европските одлуки и дали тој е стабилен дел во законските процедури и дали ќе врши блокирање со неговото учество во новата легислатива. Тешко е да се каже дали ќе биде на позиција на наднационална или меѓувладина оска. Националните парламенти содржат малку од двете оски: како демократски тела го претставуваат народот, и се споредливи со ЕП, а од друга страна, тие го изразуваат националното во наднационалните интереси.

Со договорот од Лисабон на националните парламенти им се дава поголема улога во расправата за новите апликации за членство. Со овој договор, националните парламенти се во можност да стават вето на мерките за унапредување на судската соработка во областа на граѓанското право, особено во областа на семејното право.

Тие треба да придонесат за добро функционирање на Унијата преку правото на разгледување на нацрт-законите на ЕУ, преку оценката за почитување на принципот на супсидијарност, преку учеството во евалуацијата на механизмите за спроведување на политиките на Унијата во областа на слободата, безбедноста и правдата, инволвирани се во политичкото следење на работата на ЕВРОПОЛ и евалуацијата на активностите на ЕВРОЈУСТ, и со меѓупарламентарната соработка помеѓу националните парламенти и Европскиот парламент.

Новите моќи на националните парламенти се согледуваат во процедурите наречени „портокалова картичка“ што значи дека ако една половина од националните парламенти оценат дека законскиот предлог не е во согласност со принципот на супсидијарност, тогаш институциите мораат да „гласаат“ за неговото кршење на принципот, и процедурата на „жолта картичка“ со која ако една третина од националните парламенти оценат дека конкретниот законски предлог не го почитува принципот на супсидијарност, тогаш институциите мора предлогот да го изменат до конечна форма која ќе биде целосно во согласност со принципот.

Воведувањето на националните парламенти како нов актер во процесот на донесување одлуки е уште еден елемент во Лисабонскиот договор кој го докажува

меѓувладиното функционирање на Унијата и неговото зајакнување со овој договор. Можеби новите моќи имаат само „козметичко“ значење во смисла на тоа дека никогаш, ниедно правило не било оценето како правило со кое се крши принципот на субсидијарност, но сепак, ова е еден нов правец во меѓувладиноста. Овој правец и не е толку голем како консензусот, кој веќе на големо се заменува заради честите корсокаци во донесувањето одлуки, но, националните преференци во една држава не ги „изнесува“ само владата надвор од државата заради нивно исполнување, туку и националните парламенти, како претставници на општествените групи, на ниво на меѓународна соработка, стануваат актери кои можат да се сметаат за институционален канал за исполнување на националните преференци. Со самото тоа што му се даваат поголеми надлежности, макар минорни на база само на оцена на согласност со принципот на субсидијарност, на еден национален парламент му се отвора вратата на влијание на европските одлуки, а со тоа и можност да се придонесе во исполнувањето на националните интереси.

4.3.3. Реформирани и нови институции

а)Европска комисија

Уште еден еклатантен пример за тоа како земјите-членки се навистина првите и единствените актери во создавањето и функционирањето на Европската унија, а со тоа и на европските закони, правила, процедури и сè она што е поврзано со неа се новите одредби за составот на Европската комисија. Суштината на реформираниот состав е тоа што, по Лисабонскиот договор, таа е составена од претставници од две третини од земјите-членки, на ротирачка основа и приближно, секоја од нив би имала свој претставник во ЕК секои 10 до 15 години. Ова правило требаше да се воведо од 2014-тата година. Ова е премногу смела одредба заради тоа што тешко дека членките ќе си дозволат еден ваков метод на претставување во моќното извршно тело на Унијата. Целта на нивното членување не е само претставување на националните преференци, и пазарење до резултат со кој би се исполниле интересите и би се добиле, ако не за сите, тогаш за повеќето - повеќе, за малкуте - помалку бенефити (секој нешто добива), целта на членувањето е и дистрибуцијата на тие бенефити. Затоа е незамисливо за една членка да остане без свој претставник во институцијата која ги дистрибуира тие бенефити, толку

долг период, 10 до 15 години. Во 2008-та година, заради тешкотиите кои ги донесе ирското „не“ на првиот референдум, Европскиот совет со неговата моќ дадена во договорот, со консензус да може да го зголеми бројот на ЕК, всушност ја враќа назад во сила старата одредба дека Комисијата е составена од еден комисионер од секоја земја членка. Се разбира, членките постигнуваат консензус околу ова прашање.

б) Европски парламент

Европскиот парламент станува законодавец во вистинска смисла на зборот заради постапката на соодлучување, со проширување на неговите надлежности во ЗАП и во третиот столб, поголема улога во ревизијата на договорите и во изборот на челните лидерски позиции во ЕУ. За оваа анализа интересно е тоа што со новиот договор се намалува бројот на претставници во парламентот, но се намалува и максимумот на претставници од една членка: од 99 на 96 (што има последици за Германија), а се зголемува минимумот на претставници од една членка: од 5 на 6 (што ќе влијае на Естонија, Кипар, Луксембург и Малта). Досега нема коментари од овие членки на овие одредби, членките го искористија правото на предложување било какви резерви околу одредбите на Договорот пред тој да стапи во сила. Бидејќи договорот е во сила, сега останува овие правила да станат редовна пракса, па да се видат вистинските резултати, и тогаш, доколку некоја членка не е задоволна, може секогаш да се повика на прифатените правила кои се средства за менување на веќе договорените одредби заради исполнување на сопствените национални интереси. Од таа гледна точка може да се каже дека создаден е договор кој на сите начини пред светот треба да покаже една целосно интегрирана супер држава, нов актер во меѓународната политика со наднационални институции кои работат за доброто на ЕУ во целина, а од друга страна, членките имаат асови во ракавот кои ги употребуваат секогаш кога мислат дека нивниот бесценет национален суверенитет е загрозен, да се замени наднационалното со националното.

в) Претседател на ЕС/ЕУ

Во согласност со претходно кажаното е и новината: со договорот од Лисабон е воведен Претседател на Европскиот совет. Тој е избран од земјите-членки за период од 2,5 години со можност за еден реизбор. Овој претседател е претседател и на Европската унија

и (би требало да биде) шеф на новата држава во раѓање. Но, од друга страна, не само што е директно зависен од изборот на државите-членки, туку и нивната идеја за создавање ваков профил во Европската унија не е создавање на европски лидер, туку на европски менаџер за координација на активностите на Советот. И не случајно е одбран Ван Ромпуј за таа позиција, неговото искуство во преговарањето и држењето конзистентност во една коалиција во белгиската национална политика дефинитивно е одлучувачка во неговиот избор за претседател. Изборот докажува дека иако членките покажуваат напори за посилна и поинтегрирана ЕУ, претпоставките за националното влијание и престиж остануваат на највисоко ниво. Затоа и лидерите и на малите и на големите земји одбегнаа да воведат моќен претседател кој би можел да ги засени или маргинализира нивните улоги.

г) Европски суд на правдата

Европскиот суд на правдата добива поголемо влијание преку проширување на неговата надлежност во областа на правдата и внатрешните работи поради спојувањето со првиот столб. Лисабонските одредби овозможуваат ЕСП да пресудува дали националните законодавства се во согласност со европските закони во врска со правдата и внатрешните работи. Велика Британија и Полска се изборија за изземање од оваа клаузула. Полска заради заканите за непотпишување на договорот доби и свој претставник во оваа институција заради зголемувањето на бројот на Генералните адвокати од 8 на 11. Европскиот суд нема никакви надлежности во ЗНБП што е уште еден доказ за тоа колкава важност имаат овие две сфери да останат во строго контролирана клима од државите-членки.

ЕСП е надлежен и за толкување на Повелбата за основните права со што му се овозможува широк простор заради недефинираните граници, нејаснотии и значителна неизвесност што може да доведе до конфликт со социјалните политики на самите земји-членки. Повелбата за основните права на ЕУ, декларацијата за основните политички, економски и социјални права е составен дел на Лисабонскиот договор како правно обврзувачка за сите институции на ЕУ и за земјите-членки. Најголемите несогласувања во донесувањето на Лисабонскиот договор се однесуваа токму на оваа Повелба. Полска, Чешка и Велика Британија се одлучија за “опт-аут“ од примена на Повелбата. Членките

веќе имаат силна заштита на човековите права во нивните национални и општествени правила, и сметаат дека не е потребно да се повторуваат истите правила. Тоа е и оправдано заради фактот што една држава за да функционира демократски, потребен е силен механизам за заштита на основните права и слободи, а и еден од основните услови за да се стане членка на ЕУ не е само демократското владеење, туку и почитување токму на тие права и тоа на високо ниво.

4.3.4. Новини во областа на ЗНБП

Во надворешната политика на Унијата (а тоа е срцето на политичка Европа) несигурност и двосмисленост преовладува во однос на соодветните овластувања на Унијата и нејзините држави-членки. Во текстот на договорот се содржани значајни иновации: меѓународна правна личност на Унијата, можноста за повремени мнозински начин на одлучување и создавање на слика дека така се менаџираат новите трендови во заедничката надворешна политика во целина.

Една од основните области на исклучива надлежност дадена на повеќе централизираната верзија на Европската унија е од областа на надворешната политика и одбраната. Преамбулата на Мастрихтскиот договор за ЕУ вели дека една од нејзините клучни цели е *"спроведување на заедничка надворешна и безбедносна политика, вклучувајќи прогресивно кадрирање на заедничката одбранбена политика, која може да доведе до заедничка одбрана"*. Член 24 од Договорот одредува надлежност на ЕУ во сите области на надворешната политика и се состои од надлежноста да се формира заедничка одбрана. Додека земјите-членки ќе бидат повикани за нивното мислење во формирањето на надворешната политика, новата структура на мнозинството во голема мера ја намалува моќта на една земја-членка во рамките на Унијата. Договорот не ја ограничува можноста Унијата да дејствува во надворешната политика, со што се дава моќ постепено да се создаде рамка на заедничката одбранбена политика, во согласност со членот 24. Член 42 одредува земјите-членки да ги зајакнат своите воени способности и да придонесат повеќе за заедничка одбрана. Земјата-членка може да се воздржи од воена акција или да се воздржи од одреден аспект на надворешната политика, но за тоа мора прво да се консултира Европскиот совет.

Постојат бројни превривања за тоа што треба да е интегрирано во структурите на надворешната политика. Членките сакаат тоа се структурите на кризниот менаџмент, а Парламентот, структурите да се наменети за спречување на конфликти, градење на мирот и други аспекти на цивилните акции. Позитивниот развој во областа на екстерните акции, вметнат во договорот, има потреба од детална разработка која исклучиво е во надлежност и израз на волјата на земјите-членки и на институциите создадени од нив. Прашањата се однесуваат на улогата на Високиот претставник која е различна од улогата на другите актери во надворешните работи на ЕУ, каков е дизајнот на Европскиот сервис како асистент во работата на Високиот претставник или кој е начинот на кој националните дипломатски сервиси ги комплементираат акциите на ЕУ и обратно.

Висок претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика е уште еден нов европски лидер, шеф на дипломатијата на ЕУ, претставник на земјите-членки поради тоа што е претставник на Советот на ЕУ и заменик претседател на Комисијата. Ова е навистина чуден обид за пренесување на поголема кохерентност на европската политичка и економска моќ во една нова, помоќна канцеларија.

Лисабонскиот договор промовира посилна заедничка одбрамбена политика. Според неговите одредби, Унијата се стреми кон прогресивна рамка на заедничката одбрамбена политика за остварување на подобра одбрана на интегритетот. Во него се воведува и клаузула за „взаемна асистенција“ што значи дека ако некоја членка е жртва на вооружена агресија може да бара воена асистенција од другите членки. Во прилог на оваа анализа спаѓа и воведувањето на „структурната соработка“ која овозможува на помала група членки поблиску да соработуваат во врска со воени прашања. Овие одредби не влијаат на одговорностите и овластувањата на индивидуалните членки во обликувањето и имплементирањето на сопствената надворешна политика, не прават компромис во нивните односи со други земји или меѓународни агенции, не ги попречуваат задачите и улогите на нивните дипломатски претставништва, не ја ограничуваат слободата на дејствување на носителите на постојаните места во Советот за безбедност и не даваат било каква нова одговорност на Комисијата или ЕП за ЗНБП.

Нејасноста на Лисабонскиот договор во врска со областа на ЗНБП се согледува и преку политичката одлука за Унија која развива свој меѓународен субјективитет со сопствена политика и природна агенда на земји-членки кои строго се држат до својот

суверенитет и својата надворешна политика. Со ваков случај, и покрај одредбите дека не постојат повеќе столбови, сепак, ЗНБП продолжува да биде посебен столб во рамките на Унијата. Оваа област во суштина е чисто меѓувладина и остава простор пред било каква заедничка акција членките да ги преиспитаат можностите за заштита на своите национални интереси. Затоа е и повеќе од очигледно дека иако со меѓународен субјективитет, на Унијата ѝ е дозволено само справување со мали проблеми, а со висок профил, а сè друго во доменот на надворешната политика останува апсолутно право на земјите-членки. Единствено објаснување за договорот на членките за поконзистентна надворешна политика на ЕУ би било тоа дека доколку дојде до несогласувања во овој столб, тие го имаат правото на вето како средство за заштита на националните интереси и дека со ваква поунифицирана надворешна политика тие би имале поголема поддршка за иницијативи во Обединетите нации и во НАТО. Американските скептици дури одат и чекор понатаму во загриженоста дека одредбите на Лисабонскиот договор создаваат промовирање на поголема ЕУ координација во одбраната која може да доведе до евентуален развој на воените структури на ЕУ кои ќе бидат дупликат на оние на НАТО и ќе ослабне трансатлантската врска.

4.3.5. Новини во областа на правда и внатрешни работи

Со Лисабонскиот договор се донесуваат промени и во сферата на правдата и внатрешните работи, во однос на донесувањето на одлуки со меѓувладин консензус во донесување одлуки со квалификувано мнозинство, постапка на соодлучување¹²⁰ и поголема надлежност на Европскиот суд на правдата. Со тоа се прави значајна промена за зголемување на легитимитетот на акцијата на ЕУ во областа на кривичната правда. Овој процес на одлучување одредува поголема демократска отчетност и транспарентност во областа на кривичното право. Јасно е дека измените се значајни, дури и едни од најзначајните материјални и процедурални промени. Оваа пракса поттикнува флексибилност и зголемена соработка помеѓу земјите-членки.

¹²⁰ Пред Лисабонскиот договор, одлуките донесени од страна на Советот на ЕУ во врска со правдата и судството, можеа да се донесат само ако се усвоени едногласно, а ЕП има само советодавна улога.

Од друга страна пак, како што се согледува и од целата анализа, на секоја одредба од Договорот се пристапува максимално концентрирано од страна на земјите-членки низ призмата на тоа како тие договорни одредби влијаат на националниот суверенитет. За секоја промена во однос на одлуки донесени со квалификувано мнозинство, постои контра-мерка во вид на итен прекин или “опт-аут“ клаузула која ја придружува.

Велика Британија го употребува институционалниот аранжман наречен „рачна сопирачка“, кој им обезбедува на земјите-членки со уред за неутрализирање на ризиците да предизвика отстранување на националното вето. Ова треба да се користи во случај кога една членка смета дека нацрт-законите ќе влијаат на основните аспекти на кривичниот систем на правда. Вториот аранжман се нарекува „танто про кво“, кој е специфичен за Британија и Ирска, тоа е сложен збир на анекс одредби „опт-аут/опт-ин“, под различни протоколи.

Протоколот број 36¹²¹ ја содржи одредбата дека Британија може да преговара за “опт-аут“ пред Лисабон. Со Протоколот бр.21 се проширува “опт-аут“ во областа на правдата и судството заедно со прашањата за азил, имиграција и европско државјанство, полиција и кривични предмети. Оваа „црвена граница“, Британија ја поминува пред Лисабонскиот договор да стапи на сила. Исто така, воспоставен е принципот според кој секоја правна мерка усвоена во рамките на оваа сфера, или било која одлука донесена од Европскиот суд на правдата не е обврзувачка и не се применува во Велика Британија.

Со ова се докажува една важна премиса на теоријата на ЛИ, рационалниот избор на една земја членка да потпише договор за поунифицирана и поинтегрирана Европска унија и го поддржува неговото постоење, а со различни средства успева да се из земе од договорните одредби кои се косат со нејзиниот национален идентитет и интерес.

4.5. “Опт-аут“ клаузула

Резултатот полн со компромиси, “опт-аут“ клаузули, протоколи и посебни текстови во одделни земји, доведе до договор со кој секоја земја-членка нешто добива¹²²: Велика Британија обезбеди послаб јазик на надворешната политика, сигурност во

¹²¹ <http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>

¹²² <http://euobserver.com/18/24343>

немешањето во нејзината сфера на судството и изземање од Европската повелба за граѓанските, социјалните и економските права. Холандија успеа да добие поголемо влијание на националните парламенти врз предложеното законодавството на ЕУ и построги критериуми за идните земји-членки, а Чешка се избори за појасна поделба на надлежностите помеѓу ЕУ и земјите-членки. Во меѓувреме, Франција успеа фразата "непречена конкуренција" да биде отстранета како една од целите на ЕУ, заради тврдењата дека француските гласачи во голема мера гласаа против Европскиот Устав во мај 2005-тата година од страв дека тој ќе ја отвори вратата на англосаксонскиот неолиберализам.

Поради општата оценка дека земјите-членки го изгубија правото на вето во бројни сфери, едно од нештата кои им остануваат како средство да си ги заштитат националните интереси во одредбите од Лисабонскиот договор е нивното неприкосновено право на "опт-аут" клаузулата со чија употреба и тоа како се влијае на европската соработка и бенефитите од неа.

Од една страна таа може да се разбере како сигнал дека земјата во принцип сака да ја води соработката во друга насока од мнозинството кое може да посака да ја следи. Од друга страна, таа влегува во основните принципи на европската соработка со општи правила за сите членови. Кога "опт-аут" клаузулата се однесува на политички области кои вклучуваат размена на значителни ризици и оптоварувања, односот на членката во ЕУ е под влијание и во ситуации каде што клаузулата има последици за меѓународната солидарност (на пример, кога ООН бара од ЕУ да обезбеди воена поддршка во кризни подрачја). Одлуката за "опт-аут" на една земја-членка, исто така, може да има потенцијални последици за другите земји-членки или на ЕУ како целина.

Една од оригиналните цели и аргументи за да се примени "опт-аут" клаузулата е дека со тоа една земја-членка сака да ја одржи сопствената автономија, како развој на можностите за повеќе независни политики во конкретните области. Сепак, не сите применети "опт-аут" клаузули се заради обезбедување на националната автономија.

Досега, генерално земено, правото на ЕУ е валидно во сите 27 земји-членки. Понекогаш тие преговараат за одредени “опт-аут“ од европското законодавство што означува дека тие нема да партиципираат во одредени заеднички политики.

4.4.1 Велика Британија

Се чини дека Велика Британија е земјата-членка која ја употребува клаузулата “опт-аут“ почесто отколку другите членки. Тоа дава слика на земја која сака, но сепак не сака да биде интегрирана во заедничка европска политика во било која сфера. Според претпоставките на теоријата на ЛИ, тоа е рационален избор за зачувување на националниот идентитет или суверенитет.

На пример, Велика Британија има ставено „опт-аут“ клаузула на:

- Европската монетарна унија (ЕМУ). Велика Британија не учествува во третата фаза за воспоставување на ЕМУ и не ја замени својата фунта со еврото.
- Шенген зоната (заедно со Ирска). Овој “опт-аут“ е критикуван дека заради неучеството во зоната се отежнуваат можностите на државата во борбата за спречување на транснационалниот криминал заради неможноста за пристап до Шенгенскиот информативен систем.
- Повелбата за човекови права на ЕУ. Со изговор дека Повелбата создава можност за нови "права" и може да создаде значителна забуна во толкување на човековите права во Европа, уште за време на преговорите за Лисабонскиот договор се изјасни за изземање од неа.
- Сферата на правда и внатрешни работи. Велика Британија не учествува во донесувањето и имплементирањето на европските закони во областа на слободата, безбедноста и правдата.

4.4.2 Шведска

Шведска има ставено некој вид на “опт-аут“ за воведување на еврото, иако нема формални преговори по ова прашање. Таа не влезе во третата фаза за воспоставување на

ЕМУ и не го вовеле еврото, затоа што на референдумот во 2003-та година Швеѓаните гласаа против тоа. Шведската влада тврди дека единствено легитимно воведување на еврото како нивна валута е граѓанското „да“ на референдум кој, можеби, би се одржал во периодот 2010-2013-та година. Во анкетата спроведена во мај 2011-та година¹²³ за прашањето „Кога би се одржал референдум за воведување на еврото, како би гласале?“ околу 64 проценти од населението се изјасни со „не“, околу 24 проценти се изјасни со „да“, а околу 12 проценти од шведското население се изјасни со „не знам“. Со ова се докажува изборот за ставање „опт-аут“ на Шведска во врска со воведувањето на еврото како национална валута е рационален избор и нејзин национален интерес.

4.4.3 Данска

Данска ја употреби „опт-аут“ клаузулата за ЕМУ, за сферата на правда и внатрешни работи, ЗНБП и европското државјанство. Поради нејзиното непартиципирање во ЕМУ, оваа членка не ја замени данската круна со еврото.

Данска не партиципира во надворешната политика на ЕУ во сферата на одбраната. Затоа не учествува во донесувањето одлуки и не е застапена во влијателни форуми како Еврогрупата и Европската агенција за одбрана. Со изземањето, таа не партиципира во таа област и не придонесува со воени сили во мисиите на Европската унија. Се оценува како непромислена одлуката за „опт-аут“ клаузулата на Данска во областа на одбраната. Дури и ако Данска учествува во целост во ЗНБП, данскиот парламент сè уште има право да одлучува по прашања за данското учество во каква било операција.

Исто така, сè уште важи данската „опт-аут“ за областа на правда и внатрешни работи. Тоа значи дека таа нема право на глас во одлучувањето за прашања од оваа област. Според Договорот од Лисабон, Данска може да го промени својот „опт-аут“ во „опт-ин“ од комплетен во случај по случај, верзија која ја применуваат Ирска и Велика Британија.

Постоењето на данските „опт-аут“ случаи, генерално земено, се данскиот најстабилен рационален избор од 1992-ра година па наваму, но, тој избор се однесува на тогашната Унија и тогашните европски принципи. На глобално ниво, денес, по скоро две

¹²³ http://www.scb.se/Pages/PressRelease___316353.aspx

децении, ЕУ има поинаква позиција и улога. Рационалните избори за Данска имаат сосема различни последици, поинакви од предвидените калкулации формулирани во 1992-рата година. Затоа, единствено што може Данска денес да направи е да ги преиспита своите национални побарувања и интереси и да види дали нејзините иземања од европското законодавство сè уште можат да се наречат механизми за остварување или заштитивање на данските национални интереси.

4.4.4 Иземање од Повелбата за основните права на ЕУ

Аргументи за меѓувладиното функционирање на ЕУ во поглед на постоење механизми за заштита на државните интереси во европската соработка и применливоста на тезите на теоријата на ЛИ не се само политиката на пазарење за донесувањето заеднички одлуки и нивното имплементирање, туку и можностите по склучувањето на европските договори, една членка ако не успеала во пазарењето, да успее на друг начин и по други канали кои ѝ ги овозможуваат посебните клаузули, како „опт-аут“, да ги заштити или да ги оствари националните интереси. Тоа е она што ја прави и главен и рационален и единствен актер во европската интеграција.

Во Договорот од Лисабон, Повелбата за основните права на ЕУ е негов составен дел. Тоа значи дека со ратификација на договорот, Повелбата се прифаќа како составен дел на националните законодавства и таа има иста правна вредност како договорите на Унијата.

Токму околу оваа одредба почнуваат да се кршат копјата на земјите-членки. Велика Британија, има резерви околу Повелбата за основните права¹²⁴. Таа уште во преговорите за договорот јасно се изјаснува за иземање од неа (заедно со Полска). За неа се проблематични членот 13 каде е одредено дека уметноста и научните истражувања се слободни, без ограничувања, и членот 29 кој тврди дека секој има право на пристап до сервис за бесплатно сместување.

Причина за иземање од Повелбата е тоа што Повелбата може да биде искористена за промена на британскиот закон за работни односи, поради определбата за проширено

¹²⁴ Тони Блер, тогашниот британскиот премиер, го опиша иземањето од Повелбата на 18 јуни 2007-та со следниве зборови: „Прво, ние нема да прифатиме спогодба, која и овозможува на Повелбата на основните права да го промени законот на Велика Британија на било кој начин ...“

право на штрајк. Со тоа ќе се овозможи проширување на овластувањата на Европскиот суд за правда над законите во Велика Британија заради предвидениот прилив на британски граѓански барања за остварување на своите права. Оваа земја-членка не сака наднационалното создадено меѓу другите, и од неа, да преовладува со нејзиното национално.

Двоумењето за рационалниот избор на Полска (прво ја прифати Повелбата, а потоа Претседателот се противи за потписот) се објаснува со загриженоста дека тоа би можело да предизвика последици во Полска заради доделување на хомосексуалните двојки ист вид бенефиции кои ги уживаат хетеросексуалните двојки.

На самите преговори за Лисабонскиот договор, по принципот „оловото се кова дури е жешко“, изготвен е Протоколот за имплементација на Повелбата за основните права¹²⁵ кој се однесува на Полска и Велика Британија и нивните изземања. Протоколот ги прифаќа “опт-аут” клаузулите одредувајќи дека судовите на ЕУ, судовите во Полска или во Велика Британија нема да донесат одлука или акција за овие две земји по прашања поврзани со Повелбата, ако тие се поставени пред нив. Вториот член вели дека Наслов IV од Повелбата, кој содржи економски и социјални права, не создава права кои можат да бидат предмет на судска постапка во овие две земји. Протоколот е изменет во 2009-та година заради согласноста на европските лидери во ова изземање од Повелбата да биде вклучена и Република Чешка, а за возврат на ова се доби чешкиот потпис на Лисабонскиот договор и тој стапи во сила.

Чешка го условуваше потпишувањето на Лисабонскиот договор со нејзино изземање од Повелбата за основните права. Претседателот Клаус изрази загриженост дека Повелбата им овозможува на семејствата на Германците и Унгарците кои биле протерани по Втората светска војна од територијата во рамките на денешна Република Чешка со т.н. Бенеш декрет¹²⁶, да бараат враќање на имотот пред судовите на ЕУ. Овие преговори за “опт-аут” на Чешка се случуваат за време на ратификацијата на Лисабонскиот договор, веќе е неможно да се врати договорот на преговарачка позиција. Одлуката за чешкото изземање од Повелбата останува да биде формализирана во некој иден договор на ЕУ, најверојатно во спогодба за пристап на идните членки на Европската унија.

¹²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:EN:PDF>

¹²⁶ <http://www.europeanvoice.com/article/imported/lost-homes-and-legal-battles-bene-decrees/66339.aspx>

Ирска, со цел да го ратификува договорот доби формализирани гаранции за прифаќање на предложените изземања по првиот, за да се осигура ирското „да“ на вториот референдум. Иако овие гаранции не претставуваат ”опт-аут“ клаузули, тие најверојатно ќе се формализираат во наредниот договор на Европската унија. Изземањето на Ирска од Повелбата е анализирано во овој дел, а преостанатите изземања на Ирска се анализирани подолу.

Една од гаранциите кои Ирска ги доби во замена за ратификација на Лисабонскиот договор е ”опт-аут“ од прашањето за абортусот. Уставот на Ирска експлицитно го заштитува животот на нероденото дете и забранува абортус. Ирска се плаши од секоја можност дека пост-Лисабонска ЕУ може да наметне легализација на абортусот во Ирска¹²⁷. Најверојатното сценарио проектирано од Ирска е дека со нов европски закон, или дури и повеќе веројатно, со судска одлука, во идно време ќе се прогласи абортусот како основно човеково право, што за неа е спротивно на ирскиот национален интерес. Ако Европскиот суд на правдата одлучи дека абортусот е "право" во толкувањето на Повелбата за основни човекови права, оваа одлука (во отсуство на можност за ”опт-аут“ клаузула слична на онаа за Полска и Велика Британија) е обврзувачка за Ирска.

Семејството има посебно место во срцето на ирскиот Устав, кој го опишува "*како природна и основна единица група на општеството*"¹²⁸. Врз основа на член 41 од ирскиот Устав, државата ја заштитува, со посебно внимание, институцијата брак, на која семејството е основано, и ја штити од секаков вид напад. Во Ирска досега единственото толкување на институцијата брак не значи ништо друго освен на унијата на еден маж и една жена. Ова толкување е некомпатибилно со толкувањето на бракот во Повелбата. Противречноста со ирската национална слика на бракот се наоѓа во член 21 од Повелбата која експлицитно забранува дискриминација врз основа на сексуалната ориентација. Јазикот на „сексуална ориентација“, кога се применува во не-дискриминаторски закони, создава силна претпоставка за прекршок каде со националниот закон се забранети брак или партнерство од ист пол.

¹²⁷Irish Independent, May 1, 2008, <http://www.independent.ie/national-news/eu-chief-hits-out-at-lack-of-abortion-laws-here-1363521.html>

¹²⁸ Ирскиот Устав може да се најде на: <http://www.ucc.ie/celt/online/E900003-004/>

4.4.5 Изземање од ЗНБП и ирската неутралност

Ирска одржува конзистентна политика на неутралност, уште од добивањето своја независност во 1922-та година. Концепцијата на неутралност во Ирска може да се разликува од потрадиционалните концепции кои ги одржуваат земји како Шведска и Швајцарија. Неутралноста во Ирска, генерално, значи неучество во конфликт доколку тоа не е одобрено од страна на т.н. "тројна брава". „Тројното заклучување“ се однесува на Владата, Претставничкиот дом и на Советот за безбедност. Националниот интерес за неутралност е исто така заштитиран преку отфрлање на Договорот од Ница во 2001-ва година на референдум, што е делумно резултат на стравувањата дека неутралноста на Ирска ќе биде компромитирана. За решавање на овие проблеми, Ирска добива одобрение во декларацијата од Севилја во 2002-ра година, која прогласи дека политиката на Ирска за својата воена неутралност ќе продолжи и понатаму иако е потписник на Договорот од Ница.

Една од основните области на исклучива надлежност даден на повеќе централизираната верзија на Европската унија е од областа на надворешната политика и одбраната. Аргументот за нарушување на ирската неутралност се состои во целта: *"спроведување на заедничка надворешна и безбедносна политика, вклучувајќи прогресивно кадрирање на заедничката одбранбена политика, која може да доведе до заедничка одбрана."*¹²⁹ Член 24 од Договорот дава надлежност на ЕУ во сите области на надворешната политика и се состои од надлежноста да се формира заедничка одбрана. За Ирска членот е неприфатлив поради должноста на земјите-членки да дадат *"активна поддршка на надворешната и безбедносна политика на Унијата, безрезервно во духот на лојалноста и заемната солидарност кои се во согласност со акцијата на Унијата во оваа област"*.

Во согласност со член 26, одлуките се донесуваат од страна Европскиот совет, кој заедно со Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедност, имаат значително влијание врз надворешната политика. Ирските аргументи се однесуваат и на неприфатливоста земјите-членки да даваат само свое мислење во формирањето на

¹²⁹ Член 24 од Договорот за ЕУ

надворешната политика. Новата структура на донесување одлуки со мнозинство во голема мера ја намалува моќта на една земја-членка и во рамките на Унијата со што се овозможува Ирска да биде надгласана, или пак нејзиното мислење за неинволвираност во заедничка одбрана да биде занемарено.

Ирска бара гаранции за заштита на нејзината национална, воена неутралност и поради следново: одлуките донесени од страна на Советот се спроведуваат со користење национални и ЕУ ресурси¹³⁰. Тоа значи дека се очекува Ирска да придонесе со свои ресурси, вклучувајќи ја и можноста за ирски сили, кои би биле предводени од „неирски“ лидери. Членот 42 наметнува обврска на земјите-членки за зајакнување на своите воени способности и придонесување во заедничката одбрана. Земјата-членка може да се воздржи од воена акција или да се воздржи од одреден аспект на надворешната политика, но таа мора прво да се консултира со Европскиот совет. Ова ја обврзува Ирска на придонесување во областа на одбраната, а таа веќе се има обврзано на воена неутралност. Кога се случува ваква контрадикторност помеѓу националните ставови и обврските произлезени од членството, секогаш националното е над наднационалното поради фактот што тоа е создадено како сублимат на заедничкиот интерес на оние кои го создале. Затоа ирското национално победува, добива гаранции дека и покрај ваквите одредби на задолжително учествување во европската безбедност и одбрана, Ирска сепак ќе ја задржи својата воена неутралност.

4.4.6 Изземање од областа на правда и внатрешни работи

Велика Британија и Ирска ја употребија „опт-аут“ клаузулата на промената од едногласност во квалификувано мнозинство во областа на полицијата и судските работи. Ирска остава простор оваа одлука да ја разгледа три години откако Договорот е влезен во сила, а двете држави си го задржаа правото на „опт-ин“ во ова правило на гласање на основа на случај по случај.

Водени од идејата дека Лисабонскиот договор овозможува надмоќ на Унијата во однос на државите-членки, а со цел да се зачува обратниот однос, овие членки инсистираат за т.н. "итни сопирачки" - правила кои овозможуваат на една земја-членка да

¹³⁰ Член 26 од Договорот за ЕУ

стави приговор на нацрт-текстот и да има дискусија помеѓу лидерите во Европскиот совет по тоа прашање. По таа дискусија, нацрт-текстот продолжува во законодавниот процес и откако е усвоен од страна на Советот на ЕУ и Европскиот Парламент да важи за сите земји-членки (ако спорот се реши), или (ако спорот не се реши), Советот на ЕУ и Европскиот парламент може да донесат законодавна одлука која важи само за некои земји-членки, подготвени да одат напред со законодавството без право на приговор.

Овие "итни сопирачки" не се однесуваат на сите области на полицијата и кривичното право. Тие се применуваат само на усогласување на домашните кривични постапки и на усогласување на материјалното кривично право. Исклучок се законодавните процедури во врска со прекугранични криминални процедурални мерки (како европски налог за апсење), ЕВРОПОЛ (полициската агенција на ЕУ), ЕВРОЈУСТ (на ЕУ агенцијата на обвинители), или оние аспекти на полициската соработка кои се донесуваат со квалификувано мнозинство. Сите овие мерки се усвојуваат со квалификувано мнозинство без оглед на "итната сопирачка". Исто така, овие „сопирачки" не се однесуваат на закони кои би требало да бидат усвоени едногласно (други аспекти на полициска соработка и Европскиот јавен обвинител), едноставно затоа што правилото „рачната сопирачка" не е потребно, ако нема консензус, нема да се донесе одлуката и онаа членка која не е во едноумие со останатите нема потреба од приговор, одлуката нема да биде донесена.

Со сопирачките, овие земји имаат можност за нивно повлекување од сите предложени закони во оваа област. Но, овие промени имаат ограничена важност во случај ако Велика Британија и/или Ирска се одлучат да имаат забелешки на текстот, како што е вообичаено во текот на преговорите, или во случај на новоизбрана влада со поинаква политичка платформа, а со тоа и поинаква перцепција на националните интереси, што доведува до опозиција на предложениот текст. Во тој случај Велика Британија и Ирска можат да ја повлечат „рачната сопирачка“, од онаму каде постои, или го блокира процесот за да се продолжи со едногласност (како за Европскиот јавен обвинител или некои аспекти на полициската соработка). Во првиот случај, другите земји-членки ќе продолжат без Велика Британија и/или Ирска, ако нема договор за решавање на спорот на ниво на лидерите во ЕУ. Во вториот случај, другите земји-членки ќе продолжат без Велика Британија и Ирска без упатување на спор на ниво на лидерите на ЕУ. Земјата-членка едноставно ќе стави вето на предлогот.

4.5 Измени на Лисабонскиот договор

Процедурите за ревизија на договорите содржани во членот 48 од Договорот за ЕУ кој е, како што веќе познато, органски дел од Лисабонскиот договор.

Постојат два различни начини за измени на договорите на Европската унија: постапка на обична ревизија со одлучување на меѓувладина конференција, и поедноставена постапка за ревизија, односно измена и дополнување на заедничките политики и акции со едногласна одлука на Европскиот совет и со ратификација од сите земји-членки на вообичаениот начин.

Договорот, исто така, одредува клаузула „Passerelle“ како механизам кој му овозможува на Европскиот совет едногласно да одлучи да ја смени процедурата на донесување одлуки на Советот на ЕУ од едногласно во гласање со квалификувано мнозинство, и да ја промени посебната законодавна постапка во редовна законодавна постапка.

Со вообичаената постапка за ревизија се создаваат нови договори, како што е случајот и со Лисабонскиот. Предлози за измена на договорите поднесени од земја-членка, Европскиот парламент или Европската комисија се доставуваат до Советот на ЕУ кој, пак, има обврска да ги достави до Европскиот Совет и да ги извести земјите-членки. Европскиот совет, по консултации со ЕП и Комисијата, гласа за разгледување на предлозите врз основа на просто мнозинство.

Постојат два исходи по однос на усвојувањето на овие предлози:

- или Претседателот на ЕУ организира конвенција со претставници на националните парламенти, националните влади, ЕП и ЕК, за понатамошно разгледување на предлогот и поднесува конечна препорака до Европскиот совет,
- или Европскиот совет одлучува да не свикува конвенција и го поставува предлогот на разгледување на меѓувладина конференција.

Претставниците на секоја земја-членка го финализираат договорот врз основа на препораките од Конвенцијата или од условите кои тие меѓусебно си ги поставуваат во процесот на пазарење, т.е. на преговори на оваа меѓувладина конференција. Лидерите на ЕУ го потпишуваат договорот. Сите земји-членки, мора да го ратификуваат договорот во

согласност со нивните уставни процедури за ратификација, за да може тој да стапи на сила.

Во поедноставената постапка за ревизија предлозите се однесуваат на делот три од Договорот за функционирање на Европската унија, а се однесуваат на заедничките политики и акциите на Унијата. Овие предложени законски измени не можат да ги зголемат надлежностите на Унијата. Европскиот совет, по консултации со ЕП и Комисијата, донесува одлука за измена на делот три и тоа со едногласност. За да стапат во сила, овие измени мора да бидат одобрени од сите земји-членки "во согласност со нивните уставни барања", односно со ратификација.

Договорот, исто така, овозможува промена на гласачките процедури без измена на договорите. Како што е веќе напоменато, тоа го овозможува клаузулата „Passerelle“.

Европскиот совет може, со согласност од Европскиот парламент, едногласно да одлучи за овозможување на Советот на ЕУ да одлучува со квалификувано мнозинство во области каде што претходно одлучувал со едногласност¹³¹, или пак да се донесуваат одлуки врз основа на редовна законодавна, а за кои вообичаено е потребна посебна законска процедура. Одлуката на Европскиот совет да користи било која од овие механизми може да стапи на сила само по поминати шест месеци откако сите национални парламенти добиле известување за одлуката, а ниту еден од нив нема приговор.

А со Лисабонските реформи, оваа клаузула може да се употреби и на: судската соработка околу семејно право, социјалната политика, животната средина, усвојувањето на повеќегодишната финансиска рамка, зголемена соработка во сферите за кои е потребна едногласност за одлуките или специјалната легислативна постапка и на прашања поврзани со ЗНБП¹³², секако, освен сите прашања поврзани со одбраната.

Од друга страна, тезите на ЛИ за државите како рационални и единствени фактори за функционирањето и причините за постоење на ЕУ, се применливи и во објаснувањето за причините за измената на Лисабонски договор.

Државите-членки се тие кои го создадоа, преговараа за него, го усвоија и ратификуваа договорот, тие се оние и кои, ако преку цел овој процес дел од нивните национални интереси се занемарени преку договорните одредби, ќе се обидат да ги

¹³¹ Ова не се однесува на донесување одлуки во врска со одбраната.

¹³² Членови 81, 153, 192, 312 и 333 од ДФЕУ и член 31 од ДЕУ

исполнат или заштитат преку измените на тукушто владејачкиот договор. Во време кога Унијата сè уште се буди во лисабонската зора, кога не се средени впечатоците и сè уште не се почувствувани вистинските последици од реформите, членките рационално избираат измени на договорот. Причината за промени е појавата на должничката криза во 2010-та година.

За да се спасат државите на раб на колапс заради нивните долгови, и да се спречи ефектот на домино во смисла на континуирана ситуација на закана од банкротирање на другите членки во еврозоната, Германија и Франција бараат измени на договорот со цел да се зајакне управувањето со еврото преку Пактот за конкурентност или Пактот за еврото, односно да се воспостави контрола врз стабилноста во еврозоната.

Но, политичката дебата е концентрирана и околу тоа дали да се преработи Лисабонскиот договор, кој треба да биде последен збир на институционалните промени за многу години. Бидејќи вакви промени бараат одобрение од секоја членка, оправдан е стравот од поразителни референдуми. На крајот, најверојатното решение е употребата на поедноставената постапка за ревизија која им овозможува на националните влади да прават промени, без свикување на формална конференција на 27-те земји или без поставување поширок консултативен комитет. Исто така, се избегнува потребата од референдуми, иако тоа нема да биде погодно за повеќе далекусежни промени, како што е предложената измена за тоа членките да го загубат своето право на глас, ако тие ги прекршуваат правилата.

Земјите-членки на ЕУ, на самитот во декември 2010-та, се согласија на ограничени промени на договорот со цел воспоставување на постојан механизам за заштита на стабилноста на еврозоната. Оваа ревизија на член 136, меѓу другото, се состои од одредбата: *„Потсетувајќи на важноста да се обезбеди финансиска стабилност во еврозоната, Европскиот совет донесе одлука за изменување на Договорот за функционирањето на ЕУ, во однос на поставување на механизам за европската стабилност. Во него се повикува за брзо лансирање на национално одобрување, со цел негово влегување во сила на 1 јануари 2013-та година“*¹³³. Парламентот ја поддржа промената за формирање на механизам за европска стабилност. Со одлука на Европскиот

¹³³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

совет се создава и Европскиот фонд за финансиска стабилност (ЕФСФ). Овој договор помеѓу членките е усвоен во март 2011-та година и користи отворен метод на ЕУ за координација. Договорот е контроверзен, не само поради затворениот начин на кој е донесен, туку и поради членот 125 од ДФЕУ кој одредува " кауција-аут" клаузула за да се осигури дека одговорноста за враќањето на јавниот долг останува во национална рамка (спречува ризик од прелевање на земјите-партнери предизвикан од нестручните фискални политики на некои членки) и поради механизмот на купување обврзници од страна на Европската централна банка од земјата-членка која е во криза, кој може да се толкува како непочитување на забраната за монетарно финансирање на буџетскиот дефицит (член 123 од ДФЕУ).

Членовите 123 и 125 се одредени со цел да делуваат обесхрабрувачки за земјите-членки во создавањето прекумерен дефицит и државен долг. Тие, исто така значат и заштита на даночните обврзници во другите, повнимателни земји-членки.

Генералната оценка е дека овие измени на договорот заради помош за земјите како Грција, ЕУ и другите членки од еврозоната охрабрија морален хазард и во иднина и дека всушност, овие измени претставуваат "меѓувладин вагон во институционалниот воз", сè со цел да се задржи меѓувладиното владеење со целокупното функционирање, со што е докажана и меѓувладината суштина на Унијата.

5. ЗАКЛУЧОК

5.1 Сегашни и идни предизвици на Европската унија

Договорот од Лисабон е план за консолидирање на моќта на Европската унија и насочување на својата повеќе од тешка бирократија.

Лисабонскиот договор недвосмислено создава меѓународно правно лице за новата Европска унија. Тој ѝ дава на пост-Лисабонската унија целосна правна личност одвоена во однос на нејзините земји-членки, да дејствува како суверена држава во меѓународната заедница на држави, да склучува договори со други земји во сите области на своите овластувања, веќе има свој политички претседател и министер за надворешни работи (Висок претставник), дипломатска служба, амбасади и јавен обвинител¹³⁴. Но, Европската унија не е супердржава, таа е само унија на 27 земји-членки чие функционирање е базирано на меѓувладин принцип.

Со стапувањето на сила на овој договор, Европската унија се соочува со можеби и најголемиот предизвик во нејзината историја.

Првата криза во еврозоната откако е создадена во 1999-та година се појави со должничката криза во 2010-та година. Во најголем дел центарот на настаните е Грција, каде долгот се зголемува. Во мај 2010-та година, земјите-членки во еврозоната и ММФ се согласија на кредит за Грција. Иако нејзината економија претставува само 2,5% од економијата на еврозоната, се појави опасност дека тоа предизвикува губење на вербата на инвеститорите во другите земји од еврозоната. Оваа загриженост е фокусирана на Португалија и Ирска, и двете членки имаат висок долг и дефицити. Италија има висок долг, но својот буџет по позиција е над европскиот просек, па таа не се смета за земја со најголем ризик. Шпанија има релативно мал долг меѓу напредните економии и не се соочува со ризик од неисполнување на обврските.

Со цел да се зацврстат правилата за усвојување на постапката за изрекување на казни во случај на прекршување на правилата за дефицит или долг, во март минатата година е иницирана нова реформа. Тоа е Пактот за стабилност и раст кој е договор меѓу 17-те земји-членки на Европската унија во еврозоната, за да се олесни одржувањето и

¹³⁴ Европскиот центар за закон и правда (ECLJ) <http://eclj.org/>

стабилноста на економската и монетарната унија. Тој се состои од фискално следење на членките од страна на Комисијата и Советот на ЕУ, со предвидени санкции.

Пактот за стабилност и раст не е спроведуван доследно.

На крајот на 2010-та година е предложена реформа на некои правила на Пактот за зајакнување на координацијата на фискалната политика. Германскиот канцелар, Ангела Меркел, со поддршка на францускиот претседател Никола Саркози, побара измени на Лисабонскиот договор за да се зајакне управувањето на еврото¹³⁵. Франција се согласи да ја поддржи промената на Договорот, а Германија го прифати повикот на Франција да ја намали предложената казна наменета за земјите што не успеваат да ги контролираат своите финансии¹³⁶.

Во февруари 2011-та година, Франција и Германија го предлагаат Пактот на конкурентноста, т.н. Евро-Плус Пактот, или подоцна Пактот за еврото, план во кој за земјите-членки на Европската унија се направени конкретни обврски на листата на реформи кои се наменети за подобрување на фискалната сила и конкурентноста на секоја земја. Пактот бара прво реструктуирање на националните долгови, (што значи загуби за приватниот сектор на доверители) пред да се добие пристап до средствата од ЕУ. Во Пактот за конкурентност, во својата оригинална верзија, се утврдени шест мерки кои треба да се постигнат во рок од една година, како што се укинување на индексирањето на платите, подигање на возраста за пензија, создавање на заедничка основа за данок на добивка и усвојување на "сопирачки на долг"¹³⁷. Имплементирањето на сите овие мерки е надгледувано од страна на националните влади, а не од Европската комисија. Земјите кои нема да ги воведат овие реформи, исто така може да се лишени од правата на глас во ЕУ. Затоа и десетина земји изразуваат резервираност на состанокот на министрите за надворешни работи од сите земји-членки. Луксембург веднаш ја отфрла идејата за укинување на правото на глас.

Заради ова, механизмот е редефиниран и преименуван во "Пактот за еврото" и ја одредува Комисијата за надзор на новите обврски кои претходно се национални прерогативи и поставува широки области на координација (на пр., платите во согласност

¹³⁵ 28-ми октомври 2010г *The International Herald Tribune*.

¹³⁶ исто

¹³⁷ http://www.economist.com/node/18330371?subjectid=3856661&story_id=18330371

со продуктивноста) со посебен акцент дека политиката "останува одговорност на секоја земја"¹³⁸.

Планот е критикуван дека влијае врз суверенитетот на земјите поради својот авторитет да биде поставен како европска политика во области кои претходно се во рамките на националните политики. Реформите се критикувани како премногу груби, и обратно, спроведувањето на реформите е доведено во прашање поради оценката дека тие не се доволно строги. Една причина за превирањата е страв од ефектот на прелевање во смисла на прелевање на кризата од Грција во другите членки како Ирска, Италија, Шпанија и Португалија и, исто така, некои земји од ЕУ надвор од еврозоната. Заради кривката на нивните банки, лесно може да се најдат во истата ситуација како Грција, а со тоа и на сите други членки, без разлика на нивната банкарска состојба и државни дефицити.

Во ЕУ, особено во земјите каде долговите нагло се зголемија поради банкарската криза, се појави и криза на довербата заради проширувањето на приносите од обврзници и ризикот за осигурување на стандардната кредитна размена помеѓу овие земји и другите членки на ЕУ, што е најважно за Германија. *„Владите ја употребуваат интеграцијата како средство за осигурување на комерцијални придобивки за групите кои ги создаваат, како субјекти на регулаторни и буџетски подлоги и макроекономски придобивки за постојните владејачки гарнитури,*“¹³⁹.

Како што тврдат интерговернменталистите, институционалната структура не игра голема улога ниту во оваа ситуација на криза во ЕУ. Тоа се согледува и преку изјавата на претседателот на ЕЦБ, Жан-Клод Трише¹⁴⁰: *„Одговорноста лежи кај владите да се реши должничката криза. Најважно за ЕЦБ е да се обезбеди средна и долгорочна стабилност, а тоа е така бидејќи не може да се користи монетарната политика за да се исправат недостатоците на владините политики“*.

Инсистирањето на фискална унија од страна на Германија и Франција не е заради спас на европската идеја или заради солидарност кон Грција, туку заради направените калкулации на нивните сопствени интереси. Грчкиот долг во голема мера е заради странските банки, а не заради грчките. Затоа Германија и Франција се обидуваат

¹³⁸ исто

¹³⁹ MORAVCSIK, Andrew, “ *The Choice for Europe...* “, исто

¹⁴⁰ <http://www.businessweek.com>

всушност да го избегнат катастрофалното губење на довербата во германските и француските банки и обврзници кои се поврзани со Грција. Затоа што ако Грција банкротира, целиот европски банкарски систем ќе банкротира.

Европа не е држава. Во сојуз на суверени држави, дисциплинираните членки не сакаат да платат за оние невнимателните. Одговорот на оваа криза е ограничен, често премногу бавен и понекогаш контрадикторен. Од една страна, оваа должничка криза е туркање на еврозоната во подлабока интеграција, и поделбата се однесува на тоа колку државите-членки се подготвени на таква подлабока интеграција што би значело и поголемо пренесување на национални прерогативи на наднационалните институции. Идниот предизвик на ЕУ е во колкава мера е волјата на членките да го направат тоа.

5.2 Либерален интерговернментализам, меѓувладиност, ЕУ

Стенли Хофман во 1960-тите години прв пат ја примени на сеопфатен начин интерговернменталистичката теза за меѓународните односи во Европската заедница.

Ендрју Моравчик, во почетокот на 1990-тите години, на оваа основа разви повеќедимензионална рамка за анализа на процесот на европска интеграција. Теоријата на ЛИ сублимира голем број елементи од теоријата за меѓународните односи, меѓународната политичка економија и анализата на меѓувладините преговори.

Нејзина основа се претпоставките дека државите се рационални актери кои ги дефинираат своите приоритети преку процесот на анализа на политички опции во однос на трошоците и придобивките, со цел да се постигне збир на постојани цели. Државите се поттикнути да соработуваат едни со други, со цел да се соочат со последиците од меѓународната политика, особено негативните, карактеристично поврзани во контекст на економската меѓузависност. Следствено на ова, ЕУ може да се опише како успешен меѓувладин режим со цел членките да управуваат со економската меѓузависност преку преговори за координација на нивните домашни интереси.

Земјите-членки остануваат да бидат одлучувачки актери во меѓународната политика во целина, а тоа се однесува и на ЕУ.

Вредноста на теоријата на Моравчик, сепак, се наоѓа во многу побогатата, повеќедимензионална анализа на државното однесување, особено во рамките на ЕУ.

Функционирањето на Европскиот "меѓувладин режим" е објаснет преку дефинирање на националните приоритети во рамките на домашната политика, процесот на преговори или пазарење; и улогата на наднационалните институции.

Рамката за анализа на формирање на приоритети на државата во рамките на секоја домашна политичка заедница се однесува на тоа дека националните интереси не се ниту непроменливи ниту неважни, се појавуваат низ домашните политички конфликти како натпревар за политичко влијание и во односите помеѓу националните и транснационалните коалиции, а новите политички интересни алтернативи се признати од страна на владите.

Откако се утврдени националните интереси или побарувања, државата дефинира "простор за договарање" на потенцијално остварливи договори, а секој од нив генерира добивки за една или повеќе учеснички. Националните влади по повеќето важни прашања одлучуваат со консензус, дозволувајќи на секоја членка можност за одобрување или блокирање на заедничката акција. Заради ваквите услови на соработка, државата мора да дефинира стратегија при преговорите со цел да се зголеми нејзината добивка во конфронтација со позициите на сите други држави.

Со толкувањето на ЛИ на ЕУ како ништо повеќе од меѓународен режим наменет за подобрување на координацијата на политики, ЕУ се опишува, исто така, како институција рационално основана од страна на државите за да ја зајакнат сопствената позиција. Од една страна, всушност, со ЕУ се овозможува намалување на трошоците на трансакција, со што се зголемува ефикасноста на меѓудржавното договарање, а од друга страна, таа служи за легитимирање на некои политики, особено на помалку прифатените од јавното мислење, со што се помага на владите да ја надминат домашната опозиција.

Трошоците и придобивките од политичката координација често се нерамномерно распределени меѓу членките. Народите и општествените групи кои се обесправени со таа координација на политиките веројатно ќе се спротивстават на тоа и имаат право на притисок и лобирање кај своите влади за преиспитување на своите слики за национални приоритети и своите стратегии за преговори, со цел да добијат исполнување на своите интереси во меѓувладината соработка. Ако не, овие општествени групи ќе ги казнат своите избраници на следните национални избори. Со ваквите услови

при меѓувладиното функционирање на меѓународните институции се влијае на подобрувањето на домашните демократски процеси.

Уште еднаш, "минималистичката" сметка на улогата на институциите која ја постулира ЛИ се потврди во многу случаи, вклучувајќи го и делот од предметот на анализа во ова истражување, Лисабонскиот договор и одредбите за институционални реформи на ЕУ.

Сепак, мора да се каже дека влијанието на Лисабонскиот договор е огромно во поглед на опстанувањето на ЕУ како хибриден меѓународен систем и во опстанувањето на доминацијата на меѓувладиниот принцип на функционирање на ЕУ. Низ целиот договор се провлекува идејата дека поделбата на моќта помеѓу ЕУ и државите-членки е процес во двата правци, и секогаш постои можност за повраток на моќта, доколку членките изразат волја за тоа.

Аргумент за меѓувладиноста е и тежината на волјата на националните влади во процесот на донесување одлуки во законодавната власт. Во овој поглед, националните влади ги прилагодуваат сопствените на заедничките политики, ги дефинираат границите на соработка, ги утврдуваат улогите на институциите, а доколку е потребно и постои колективна оценка дека може да се загрози нивната сувереност или некој национален интерес, ги намалуваат нивните активности. Ако претходните одлуки имплицираат ненамерни последици, Советот може да ги поправи.

Во Европската унија, најамбициозната меѓународна институција во светот, околу 90 проценти од законодавството останува под национална контрола. Во 10-те проценти државите-членки можат да ја употребат "опт-аут" клаузулата, како изземање од европското законодавство, или да се повикаат на принципот на субсидијарност затоа што токму европското законодавство им ги овозможува тие средства за заштита на своите национални интереси и национална сувереност.

Од претходно кажаното, произлегува дека националните влади имат целосна контрола над ЕУ.

По објаснувањето на ЛИ, невозможно е да се зборува за конструкција на Европа без да се земат в предвид националните политички и економски интереси, невозможно е да се предвиди некоја одлука ако не се земе в предвид моќта на преговарање на секоја од државите, невозможно е да се зборува за влијанието на европските

институции и притисокот за зголемување на нивните надлежности без да се земат в предвид одлуките на националните влади за тој чекор и е невозможно да се зборува за европска интеграција без да се земат в предвид државите-членки на ЕУ. Во ЕУ ќе продолжи да постои рационален систем на преговори заради тоа што придобивките се остварливи за сите, и за големите и за малите држави, и преговорите носат политичко решение и придобивки до кои не може да се дојде при одлучување на домашна сцена.

Самата ЕУ е резултат на стратегии создадени од рационалните влади дејствувајќи врз основа на своите преференци и моќ. Најголемите одлуки во историјата на ЕУ, со кои се создадени или реформирани заедничките политики, се преговарани меѓувладино и се објаснети со термините на теоријата за меѓувладино пазарење. Заради координација и дистрибуција на придобивките од овие преговори се создаваат институции на кои членките им делегираат своја сувереност само заради подобра ефикасност во остварување на таа цел.

Заради различните пристапи и концептуални рамки кои се развиени за анализа на ЕЗ/ЕУ од самиот почеток на интеграциите на европските држави до денес, може да се каже дека погрешно и нереално е да се смета дека една теорија ја задоволува потребата за разбирање и на корените и на динамиката на процесот на европската соработка. Ова се должи на самиот факт дека Унијата е еден хибриден систем, па и различните перспективи предлагаат различни но, истовремено и интересни и провокативни анализи на овој уникатен историски феномен.

Сепак, некои од теориите за европските интеграции обезбедуваат многу повеќе солидни рамки за анализа, тие се структурирани на општи хипотези кои се емпириски проверени и со тоа имаат поголеми изгледи за докажана веројатност да се наслика сеопфатната слика за тоа како работи Европската унија. Сè што се случува во ЕУ и би можело да се предвиди дека ќе се случува во ЕУ, во голема мера зависи од институциите, но коренот на ова и нивната идна еволуција се единствено зависни од експлицитните интереси на земјите-членки, нивните иницијативи и влијанието на асиметријата на моќта помеѓу нив. Тоа останува да биде предизвик за идни поголеми дебати помеѓу теориите за европска интеграција. Самата ЕУ е феномен кој не може да се објасни еднострано, само со една теорија, поради фактот што европската интеграција има различни аспекти и поради тоа што меѓувладините односи на соработка се сложени и често се менуваат.

Земјите-членки се и А-то и Ш-то во секоја пора на нивната европска унија. Тоа не мора да значи дека европскиот проект стагнира или продолжува со разочарувачки последици како што тврдат евраоскептиците. Овој европски процес ќе продолжи, ќе функционира, ќе се унапредува само ако и само кога европските држави - особено оние најмоќните - сметаат дека зголемувањето на заедничките координирани политики или обединети суверенитети овозможува остварување на нивните интереси повеќе и поуспешно отколку што би било нивното спроведување на традиционалниот начин, преку сопствената домашна политика.

БИБЛИОГРАФИЈА:

ВАНКОВСКА, Билјана, *"Институции на ЕУ: до Лисабон и по него"*, Скопје, Филозофски факултет, 2010

МАЛЕСКИ, Денко, *"Меѓународна политика"*, Правен факултет, Скопје, 2000

BOMBERG, Elizabeth, J.Peterson & A.Stubb: *"The European Union: How Does it Work?"*, Oxford University Press, New York, 2008.

CHRYSSOCHOOU, Dimitris N. *"Theorizing European integration"*, Taylor & Francis, 2009

CINI, Michelle, *"European Union Politics"*, Oxford University Press, 2010

DINAN, Desmond, *"Ever closer union: an introduction to European integration"*, Lynne Rienner Publishers, 2010

DINAN, Desmond, *"Encyclopedia of the European Union"*, Boulder/London: Lynne Rienner, 2000

DOSENRODE, Soren: *"Federal and European Union Policy Making – A Comparative Perspective"* – Center for Comparative Integration Studies, Aalborg University, Denmark, CCIS Research Series, Working Paper No.2, 2007.

ELGSTRUM, Ole and JONSSON Christer: *"European Union Negotiations Processes, Networks and Institutions"* (Routledge Advances in European Politics), Routledge, Abingdon, 2005.

FARELL, Mary, HETTNE B., LANGENHOVE L. *"Global politics of regionalism: theory and practice"* Pluto Press, 2005

GLO MCCORMICK, John, *"The European Union: Politics and policies"*, Westview Press, 2007.

GOLDSMITH Michael J. and PAGE Edward C. *"Changing Government Relations in Europe: From localism to intergovernmentalism"*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science), hardcover - Apr 30, 2010

HAAS, Ernst B., *"The uniting of Europe 1950-1957"*, Stanford: Stanford UP, 1968

HIKS, Sajmon, *"Politicki system Evropske unije"*, Sluzbeni glasnik, Beograd 2007.

ILIC-GASMI Gordana: *"Reforme Evropske unije, Institucionalni aspekti"* – Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004.

JANJEVIC, Milutin, *"Reformski Ugovor EU iz Lisabona"*, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2008.

JOERGES, C and NEYER, J, *"From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology"*, European Law Journal 3, 1997

KELSTRUP,Morten, WILLIAMS,M.“*International Relations Theory and the Politics of European Integration : Power, Security and Community*” (eBook)

KLABBERS, Jan,”*Treaty conflict and the European Union*“, Cambridge University Press, 2009

LEE, Moosung,”*How do small states affect the future development of the E.U.*”,Nova Publishers, 2006

LELIVELDT,Herman,PRINCEN S.”*The Politics of the European Union*”,Cambridge University Press, 2011

McALLISTER,Richard,”*European Union : An Historical and Political Survey*” (eBook)

MICHELMANN,Hans J. and SOLDATOS,P,”*European integration: theories and approaches*”,University Press of America, 1994

MILLER ,Frederic P., VANDOME Agnes F., MCBREWSTER John, “*Intergovernmentalism*” ,VDM Publishing House Ltd., 2010

MORAVCSIK Andrew, VACHUDOVA Anna ,,,*National Interests, State Power, and EU Enlargement*“ article in East European Politics and Societies, Vol. 17, No. 1, 2003

MORAVCSIK, Andrew, "*The Future of European Integration: Social Science or Social Theory?*",Millennium: Journal of International Studies vol.28 no.2 ,1999

MORAVCSIK, Andrew, “*The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*”, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998

MORAVCSIK, Andrew. "*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach.*" Journal of Common Market Studies vol.31 no.4 ,1993

MORAVCSIK,Andrew, "*In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union,*" Journal of Common Market Studies(40th Anniversary Edition) 40:4 (November 2002)

NAURIN Daniel andWALLACE Helen, “*Unveiling the Council of the European Union Games Governments Play in Brussels*”, Palgrave Macmillan,2008

NUGENT,Neill,”*The government and politics of the European Union*”,Duke University Press, 2006

O’NEILL,Michael,”*The politics of European integration: a reader*”Routledge, 1996

ONGARO,Edoardo,”*Governance and intergovernmental relations in the European Union and the United States: theoretical perspectives*”,Edward Elgar Publishing, 2010

RICHARDSON, Jeremy, “*European Union Power and Policy-Making*”, Routledge Abingdon, 2006

ROSAMOND, Ben, *"Theories of European Integration"*, Basingstoke, Macmillan, 2000

SCHMITTER Philippe, *"How to Democratize the European Union...And Why Bother?"* Lanham, Rowman and Littlefield., 2000

SERGI Bruno S. *"Economic Dynamics in Transitional Economies: The Four P Governments, the EU Enlargement, and the Bruxelles Consensus"*, International Business Press, 2003

STACEY, Jeffrey, *"Integrating Europe Informal Politics and Institutional Change"*, Oxford University Press Inc., 2010

WALLACE, Helen, WALLACE W. & POLLACK M.A., *"Policy making in the European Union"*, Oxford University Press, New York, 2005

WALLACE, Helen, WALLACE William, *"Policy-making in the European Union"*, Oxford University Press, 2000

WIENER, Antje & DIEZ, Thomas: *"European Integration Theory"*, Oxford University Press, New York, 2009

ИНТЕРНЕТ:

<http://europa.int/>

<http://era.int/>

<http://eui.eu/>

<http://eu-online-academy.org/>

<http://www.statewatch.org/news/2009/nov/statewatch-analysis-lisbon-opt-outs-nov-2009.pdf>

<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/index.php>

<http://www.openeurope.org.uk/research/comparative.pdf>

http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm

http://www.europeanfoundation.org/docs/4_The%20Lisbon%20Treaty%20Report.pdf

http://www.europa.eu/institutional_reform/index_gb.htm

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/welcome.htm>

<http://www.aei.pitt.edu>

<http://www.eiop.or.at/euroint/>

<http://www.politonomist.com/>

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0016_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0025:EN:HTML>

<http://www.ft.com/home/europe>

http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.html

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=en&id=1296&mode=g&name>

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

<http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreementsdatabase.aspx?lang=en&command=details&id=297&lang=en&aid=2007133&doclang=en>
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ioannina_compromise_en.htm

http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

<http://www.nytimes.com/2009/10/08/world/europe/08iht-union.html>

<http://nytimes.com/packages/flash/world/czech-timeline/index.html>

<http://euobserver.com/9/24332>

http://europa.eu/legislation_summaries/other/constitution_european_council_2007_en.htm

<http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>

<http://www.eu2009.cz/en/czech-presidency/czech-presidency-4014/index.html>

<http://euobserver.com/18/24343>

http://www.scb.se/Pages/PressRelease___316353.aspx

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf
http://www.economist.com/node/18330371?subjectid=3856661&story_id=18330371

http://www.economist.com/node/18330371?subjectid=3856661&story_id=18330371

<http://www.businessweek.com>

<http://eclj.org/>