



RAZVOJ DOGAĐAJA DO JEDINSTVENOG EUROPSKOG AKTA

Glavni dosezi prvobitnih ugovora odnose se na stvaranje vlastitih resursa Zajednice, osnaživanje proračunskih ovlasti Parlamenta, biranje zastupnika u Europskom parlamentu općim izravnim glasanjem te uspostavu Europskog monetarnog sustava. Stupanjem na snagu Jedinственог европског акта 1986., kojim je bitno izmijenjen Ugovor iz Rima, osnažena je europska integracija stvaranjem opsežnog unutarnjeg tržišta.

GLAVNA POSTIGNUĆA PRVE FAZE INTEGRACIJE

Člankom 8. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, poznatog i pod nazivom Ugovor iz Rima^[1], predviđalo se stvaranje zajedničkog tržišta tijekom prijelaznog razdoblja od dvanaest godina podijeljenog u tri faze, zaključno s 31. prosinca 1969. Prvi cilj, carinska unija, ostvaren je ranije nego što se očekivalo. Prijelazno razdoblje za povećanje kvota i postupno ukidanje unutarnjih carina završilo je već 1. srpnja 1968. Međutim, na kraju prijelaznog razdoblja i dalje su postojale znatne prepreke za slobodu kretanja. Do tog je datuma Europa također prihvatila zajedničku vanjsku tarifu za trgovanje s trećim zemljama.

Stvaranje „zelene Europe” bio je još jedan veliki projekt u okviru izgradnje Europe. Godine 1962. donesene su prve uredbe o ZPP-u te je osnovan Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP).

PRVE IZMJENE UGOVORA

A. Institucionalna poboljšanja

Prva institucionalna promjena provedena je Ugovorom o spajanju izvršnih tijela^[2] od 8. travnja 1965., koji je stupio na snagu 1967., a njime su uspostavljeni jedinstveno Vijeće i Komisija Europskih zajednica (EZUČ-a, EEZ-a i Euratoma) te je uvedeno načelo jedinstvenog proračuna.

[1]Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice (EEZ) dostupan preko sljedeće poveznice: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

[2]Ugovor o spajanju SL 152, 13.7.1967., str. 2. – 17., dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>



B. Vlastiti resursi i proračunske ovlasti

Odlukom Vijeća od 21. travnja 1970.^[3] uspostavljen je sustav vlastitih resursa Zajednice, kojim su zamijenjeni financijski doprinosi država članica (1.4.1).

- Ugovorom iz Luxembourga od 22. travnja 1970.^[4] Parlamentu su dodijeljene određene proračunske ovlasti (1.3.1.).
- Ugovorom iz Bruxellesa od 22. srpnja 1975.^[5] Parlamentu je također dano pravo odbacivanja proračuna i davanja razrješenice Komisiji o njegovu izvršenju. Istim je ugovorom uspostavljen Revizorski sud kao tijelo odgovorno za nadgledanje računa i financijskog upravljanja Zajednice (1.3.12.).

C. Izbori

Aktom od 20. rujna 1976. Parlamentu su dodijeljeni nova legitimnost i autoritet uvođenjem općeg izravnog glasanja (1.3.4.). Akt je bio revidiran 2002. godine radi uvođenja općeg načela proporcionalne zastupljenosti i ostalih okvirnih odredbi kojima se uređuje nacionalno zakonodavstvo o europskim izborima.

D. Proširenja

Ujedinjena Kraljevina priključila se Europskoj ekonomskoj zajednici zajedno s Danskom i Irskom 1. siječnja 1973. Norveški narod na referendumu je glasao protiv pristupanja svoje zemlje. Grčka je postala država članica 1981., a Španjolska i Portugal 1986.

E. Europski proračun

Ta su prva proširenja dovela do zahtjeva za većom proračunskom stegom i reformom ZPP-a. Europsko vijeće postiglo je 1979. dogovor o nizu dodatnih mjera. Sporazumima iz Fontainebleaua 1984. postignuto je trajno rješenje na temelju načela prema kojem je prilagodbama moguće pomoći državama članicama s financijskim teretom prevelikim u odnosu na njihov relativni prosperitet.

PLANOVI ZA DALJNJU INTEGRACIJU

Pod utjecajem početnog uspjeha ekonomske zajednice te unatoč neuspjehu projekta Europske obrambene zajednice u kolovozu 1954., ranih 1960-ih cilj stvaranja političke unije država članica ponovno je došao u prvi plan.

A. Neuspješan pokušaj stvaranja političke unije

Na sastanku na vrhu održanom 1961. u Bonnu šefovi država i vlada šest osnivačkih država članica Europske zajednice zatražili su od međuvladinog odbora, kojim

[3]70/243/EZUČ, EEZ, Euratom: Odluka Vijeća od 21. travnja 1970. o zamjeni financijskih doprinosa država članica vlastitim sredstvima Zajednice, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj>

[4]Ugovor o izmjeni određenih proračunskih odredbi, SL L 2, 2.1.1971., str. 1. – 12., dostupan na: https://eur-lex.europa.eu/search.html?lang=en&DB_COLL_OJ=oj-l&qid=1558096159975&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&whOJ=NO_OJ%3D002%2CYEAR_OJ%3D1971&locale=hr

[5]Ugovor o izmjeni određenih financijskih odredaba Ugovorâ o uspostavi Europskih ekonomskih zajednica i Ugovora o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica SL L 359, 31.12.1977, str. 1. – 19. dostupan na: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359.YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l



je predsjedao francuski veleposlanik Christian Fouchet, da pripremi prijedloge o političkom statusu unije europskih naroda. Taj je istraživački odbor između 1960. i 1962. dva puta pokušao državama članicama predstaviti nacrt ugovora koji bi svima bio prihvatljiv, no bez uspjeha, iako je Fouchet svoj plan temeljio na strogom poštovanju identiteta država članica odbijajući zbog toga federalno uređenje.

Nepostojanje političke zajednice nadomješteno je Europskom političkom suradnjom. Na konferenciji na vrhu u Haagu u prosincu 1969. šefovi država i vlada odlučili su potražiti najbolji način napredovanja prema političkom ujedinjenju. Davignonovo izvješće, koje su ministri vanjskih poslova usvojili u listopadu 1970., a potom je dopunjeno kasnijim izvješćima, bilo je osnova Europske političke suradnje sve do stupanja na snagu Jedinственog europskog akta.

B. Kriza 1966.

Kada su se u trećoj fazi prijelaznog razdoblja postupci glasovanja u Vijeću za neka područja trebali izmijeniti iz jednoglasnog odlučivanja u glasanje kvalificiranom većinom, došlo je do ozbiljne krize. Francuska se protivila nizu prijedloga Komisije, kojima su bile obuhvaćene, među ostalim, mjere za financiranje ZPP-a, te je prestala prisustvovati glavnim sastancima Zajednice (politika „prazne stolice”). Konačno je postignuta suglasnost takozvanim Luksemburškim kompromisom (vidi informativni članak [1.3.7.](#)), prema kojem bi se Vijeće, u slučajevima kada su u pitanju važni interesi jedne ili više država članica, trebalo truditi postići rješenja koja svi mogu usvojiti uz poštovanje međusobnih interesa.

C. Sve veća važnost europskih sastanaka na vrhu

Iako su i dalje bile izvan institucionalnog konteksta Zajednice, konferencije čelnika država i vlada država članica počele su pružati političke smjernice i rješavati probleme s kojima se Vijeće ministara nije moglo nositi. Nakon prvih sastanaka 1961. i 1967. te su konferencije dobile na važnosti sastankom na vrhu u Haagu od 1. i 2. prosinca 1969., na kojem je omogućen početak pregovora o proširenju Zajednice i postignut sporazum o njezinu financijskom sustavu, kao i sastankom na vrhu u Fontainebleauu (prosinac 1974.), na kojem su donesene važne političke odluke povezane s izravnim izborima za Europski parlament i postupkom donošenja odluka u Vijeću. Tom je prilikom također odlučeno da će se šefovi vlada sastajati tri puta godišnje kao „Europsko vijeće” kako bi raspravljali o poslovima Zajednice i političkoj suradnji (vidi informativni članak [1.3.6.](#)).

D. Institucionalna reforma i monetarna politika

Krajem 1970-ih u državama članicama pokrenute su razne inicijative za usklađivanje njihovih ekonomskih i fiskalnih politika. Na sastancima Europskog vijeća u Bremenu i Bruxellesu uspostavljen je 1978. Europski monetarni sustav (EMS) kako bi se riješio problem monetarne nestabilnosti i njezinih negativnih učinaka na ZPP te na koheziju između država članica. EMS se temeljio na dobrovoljnoj uključenosti i različitostima (Ujedinjena Kraljevina odlučila je ne sudjelovati u mehanizmu deviznih tečajeva), a ovisio je o postojanju zajedničke obračunske jedinice – europske valutne jedinice (ECU).

Na Europskom vijeću u Londonu 1981. ministri vanjskih poslova Njemačke i Italije, Hans-Dietrich Genscher i Emilio Colombo, iznijeli su prijedlog „Europskog akta” koji je



obuhvaćao niz tema: političku suradnju, kulturu, temeljna prava, usklađivanje zakona izvan područja obuhvaćenih ugovorima Zajednice te borbu protiv nasilja, terorizma i kriminala. Iako nije usvojen u izvornom obliku, neki su dijelovi preuzeti u Svečanoj izjavi o Europskoj uniji donesenoj u Stuttgartu 19. lipnja 1983.

E. Spinellijev projekt

Nekoliko mjeseci nakon prvih izravnih izbora 1979. odnos Parlamenta i Vijeća zapao je u ozbiljnu krizu u vezi s proračunom za 1980. Na poticaj zastupnika EP-a Altiera Spinellija, osnivača Europskog federalističkog pokreta i bivšeg povjerenika, skupina od devet zastupnika EP-a sastala se u srpnju 1980. kako bi raspravila o načinima oživljavanja rada institucija. U srpnju 1981. Parlament je osnovao odbor za institucionalne poslove u svrhu izrade plana izmjene postojećih ugovora, a Spinelli je bio izvjestitelj za usklađivanje. Taj je odbor izradio nacrt za budući ustav Europske unije. Nacrt ugovora donesen je velikom većinom 14. veljače 1984. Prema njemu bi se zakonodavna vlast dijelila na dvodomni sustav sličan onome federalnih država. Sustav je težio postizanju ravnoteže između Europskog parlamenta i Vijeća, no države članice procijenile su da nije prihvatljiv.

JEDINSTVENI EUROPSKI AKT

Nakon što je riješen spor oko proračuna Zajednice iz ranih 1980-ih Europsko je vijeće na sastanku u Fontainebleauu u lipnju 1984. odlučilo osnovati ad hoc odbor osobnih predstavnika šefova država i vlada, koji je prema njegovu predsjedniku nazvan Doogeov odbor. Taj je odbor trebao pripremiti prijedloge za bolje funkcioniranje sustava Zajednice i političke suradnje. Europsko je vijeće u Milanu u lipnju 1985. većinom glasova (7 prema 3, glasanje većinom bilo je u tom tijelu izvanredni postupak) odlučilo sazvati međuvladinu konferenciju kako bi se razmotrile ovlasti institucija i širenje aktivnosti Zajednice na nova područja te pripremila uspostava „pravog” unutarnjeg tržišta.

Jedinstveni europski akt^[6] potpisalo je 17. veljače 1986. devet država članica, a 28. veljače 1986. to su učinile i Danska (nakon pozitivnog referenduma) te Italija i Grčka. Akt su tijekom 1986. ratificirali parlamenti država članica, no zbog žalbe privatne osobe na irskom sudu njegovo je stupanje na snagu odgođeno za šest mjeseci, do 1. srpnja 1987. Jedinstveni europski akt bio je prva velika promjena Ugovora iz Rima. Njegove su glavne odredbe:

A. Širenje ovlasti Unije

1. Stvaranjem velikog unutarnjeg tržišta

Sasvim operativno unutarnje tržište trebalo je biti uspostavljeno do 1. siječnja 1993., a podrazumijevalo je ponovnu aktivaciju i proširivanje cilja zajedničkog tržišta iz 1958. (2.1.1.).

2. Uspostavom novih ovlasti u području

— monetarne politike,

[6] Jedinstveni europski akt, SL L 169, 29.6.1987, str. 1. – 28. dostupan na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>



- socijalne politike,
- gospodarske i socijalne kohezije,
- istraživanja i tehnološkog razvoja,
- okoliša,
- suradnje na području vanjske politike.

B. Pобољшanje mogućnosti odlučivanja u Vijeću

Гласanje kvalificiranom većinom zamijenilo je jednoglasno odlučivanje u četiri područja nadležnosti Zajednice: izmjeni zajedničke carinske tarife, slobodi pružanja usluga, slobodnom kretanju kapitala i zajedničkoj politici pomorskog i zračnog prometa. Glasanje kvalificiranom većinom također je uvedeno za nekoliko novih područja nadležnosti: unutarnje tržište, socijalnu politiku, ekonomsku i socijalnu koheziju, istraživanje i tehnološki razvoj te politiku okoliša. Konačno, uvođenje tog sustava dovelo je do izmjene poslovnika Vijeća radi usklađivanja s prethodnom izjavom Predsjedništva da se ubuduće glasanje u Vijeću može zatražiti ne samo na inicijativu njegova predsjednika već i na zahtjev Komisije ili države članice ako se za to izjasni obična većina članova Vijeća.

C. Veća uloga Europskog parlamenta

Povećane su ovlasti Europskog parlamenta:

- za sporazume o proširenju te za sporazume o pridruživanju potrebna je suglasnost Parlamenta;
- uvođenjem postupka suradnje s Vijećem (1.2.3.) Parlamentu je dana stvarna, iako ograničena, zakonodavna ovlast; taj postupak, koji se tada odnosio na približno desetak pravnih osnova, označio je ključan trenutak u preobrazbi Parlamenta u suzakonodavca ravnopravnog Vijeću.

Ina Sokolska
05/2019

