

SLOBODAN SAMARDŽIĆ (1953) je naučni savetnik u Institutu za evropske studije u Beogradu. Studije političkih nauka završio je u Beogradu, gde je magistrirao i doktorirao. Kao student osnovnih i postdiplomskih studija bio je član redakcija "Vidici", "Student" i "Gledišta". Osnovna oblast njegovog naučnog rada je moderna politička misao i savremene političke institucije. Poslednjih godina posebno se bavi federalizmom i istraživanjem političkih procesa u Jugoslaviji i Evropskoj zajednici / uniji. Iz ovih oblasti objavio je veći broj naučnih radova i studija u domaćoj i inostranoj periodici i priredio nekoliko zbornika. U domaćoj političkoj publicistici već godinama je prisutan kao pisac članaka o aktuelnim društvenim tokovima i političkim pojavama. Dosad je objavio sledeće knjige: *Ideologija i racionalnost* (1984), *Demokratija saveta* (1987), *Jugoslavija pred iskušenjem federalizma* (1990), *Prinudna zajednica i demokratija* (1994). Zajedno sa prof. Tomasom Flajnerom iz Fribura (Svajcarska) priredio je tematski zbornik *Federalizam i problem manjina u više-etičkim zajednicama* (1994), koji se pojavio na srpskom i nemačkom jeziku. Dosad je preveo više naučnih članaka i jednu knjigu sa nemačkog jezika. Bio je član Demokratskog foruma (1990-92) i Srpskog odbora za odbranu prava i sloboda (1994-96).

Slobodan Samardžić

EVROPSKA UNIJA

kao model nadnacionalne zajednice



**INSTITUT ZA EVROPSKE STUDIJE
FONDACIJA FRIEDRICH EBERT
Beograd, 1998.**

A 98 - 01965

Edicija *ANALIZE*

Recenzent
Dr Đuro Kovačević

Izdavač
Institut za evropske studije
Beograd, Trg Nikole Pašića 11
Tel: 3234-497, Fax: 3283-415

Urednik
Jovan Teokarević

Štampa
IŠ „Stručna knjiga“ d.d.
Beograd, Lole Ribara 48

Tiraž: 500

ISBN 86-82057-14-X

Autor izražava zahvalnost Fondaciji Friedrich Ebert
koja je pomogla izradu i objavljinjanje ove studije

Sadržaj

Uvod.....	9
Prvi deo	
Ideja nadnacionalne političke integracije	15
- Evropska integracija između globalne vizije i pragmatske empirije.....	16
- Principi evropske integracije	26
- Akteri evropske integracije.....	35
Drugi deo	
Evropska politička zajednica	43
- Karakter političke zajednice	44
- Subsidijarnost i podela nadležnosti.....	53
- Evropsko građanstvo	63
- Regionalizam kao clementat političke strukture zajednic....	74
Treći deo	
Sistem vlasti zajednice.....	89
- Institucionalna struktura	91
- Funkcionisanje sistema vlasti	111

Četvrti deo

Demokratija između nacionalne države i nadnacionalne zajednice	125
- Nacionalna država kao <i>topos</i> evropske demokratije.....	126
- Evropska unija kao demokratska zajednica?.....	135
Peti deo	
Unija kao nedovršena zajednica	145
- Produbljenje političke zajednice?.....	146
- Načelo fleksibilnosti	155
- Postsuverena politička zajednica.....	162
Sažetak	171
Summary.....	183
Navodjena literatura	195
Registar imena	203

Contents

Introduction.....	9
First part	
The idea of a supranational political integration.....	15
- European integration between global vision and pragmatic empiry	16
- The principles of European integration.....	26
- The actors of European integration	35
Second part	
European polity	43
- The nature of the political community	44
- Subsidiarity and division of the competencies	53
- European citizenship.....	63
- Regionalism as an element of political structure of the community	74
Third part	
The system of government	89
- The institutional structure.....	91
- Functioning of the system of government	111

Fourth part

Democracy between nation state and supranational community	125
- Nation state - <i>topos</i> of European democracy	126
- European union as a democratic community?	135

Fifth part

Union as an unfinished community.....	145
- Deepening of the political community?.....	146
- The principle of flexibility.....	155
- Postsovereign polity.....	162
Summary (Serbian)	171
Summary (English)	183
References.....	195
Index	203

UVOD

Gotovo pola veka u Evropi se razvija jedan poseban oblik međudržavnog saveza, nepoznat u dosadašnjoj istoriji. To nije odbrambeni savez država, niti samo carinska unija, niti savez složenijih unutrašnjih veza sa centralnim značajem jedne države, kao što je Britanski komonwelt. Po svojoj političkoj formi, to nije međunarodna organizacija, deo svetskog sistema država, niti prosti savez država (konfederacija). Današnja Evropska zajednica/Evropska unija (ovo dvojstvo će biti objašnjeno u radu) predstavlja poseban tip zajednice država kakav do njenog nastanka nije postojao.

Evropska zajednica/unija je proizvod evropskog modernog i, možemo slobodno reći, postmodernog razvoja. Kao što je svetskoj istoriji na početku modernog doba Evropa ponudila osobenu formu političke zajednice u vidu nacionalne države, tako je u osvitu postmoderne ona proizvela novu formu nadnacionalne političke zajednice. Tako danas u svetu nacionalnih država - svojevrsnom političkom pluriverzumu, kako ga je svojevremeno nazvao Karl Šmit (Carl Schmitt) - nastaje novi tip zajednice, koji predstavlja odgovor na svetske izazove globalizacije. I to se događa u Evropi, u svetskoistorijskoj postobjini nacionalne države, gde bi se načelno mogli očekivati najveći otpori ideji nadnacionalnog ujedinjavanja. Ali, i sada kao i pre mnogo vekova, Evropa pokazuje vitalnost istorijskog eksperimentisanja. Svoju modernu dijalektiku otvorene kulture i zatvorene države, koja se vekovima manifestovala u istovre-

menosti progresa i ratovanja, visokih kulturnih postignuća i međudržavnih neprijateljstava, ona je zamenila za strategiju ujedinjenog razvoja, kao zajednički projekat budućnosti.

Ideja nadnacionalne Evrope nije ni jedinstvena ni razgovetna. U Evropi nadnacionalnost ne znači poništavanje nacionalnog. S druge strane, nadnacionalnost ne znači ni prosti zbir nacionalnog. U prvom slučaju, ideja nadnacionalne Evrope ne bi bila moguća, dok bi u drugom slučaju bila izlišna. Sve do druge polovine osamdesetih, dakle trideset pet godina nakon ustanovljenja prve Zajednice (Zajednice za ugalj i čelik), ovaj izraz (nadnacionalno) nije ni bio u upotrebi, iako je u nekim svojim elementima (recimo, monetarni sistem) Evropska ekonomski zajednica već manifestovala visok stepen unutrašnjeg jedinstva. Ono nadnacionalno u Zajednici stvaralo se spontano, bez velikih idejnih priprema i svečanih objava. I danas je ono nesigurno i često politički problematično. U sudaru sa nacionalnim, ne može da izdrži otvorenu konkureniju i po pravilu se povlači. Kratka istorija Evropske zajednice/unije predstavlja protivrečno iskustvo stalnog povlačenja njenog specifičnog obeležja - onog nadnacionalnog. Da li se onda uopšte o njemu može govoriti kao o specifičnom obeležju Zajednice/Unije?

Tekst koji sledi raspravlja ovu temu u pet problematskih tačaka. Najpre se u prvom delu izlaže ideja nadnacionalne političke integracije u vidu različitih projekcija, s jedne, i stvarnih ugovornih realizacija te ideje, s druge strane. Zatim se, u drugom delu, raspravlja o prirodi i karakteru Zajednice/Unije kao političke zajednice. U trećem delu izlaže se sistem vlasti zajednice. U četvrtom se postavlja pitanje o njenom demokratskom karakteru. Najzad, u petom delu se govori o Zajednici/Uniji kao nedovršenoj političkoj zajednici.

Iz ovog sumarnog pregleda lako je primetiti da je osnovna tema rada usredsređena na pitanje o Evropskoj zajednici/uniji kao **političkoj zajednici**. Autor je svestan da je veoma

nezahvalno pisati o jednoj politički hibridnoj i nedovršenoj tvorevini (nedovršenoj ne u funkcionalnom ili evolucionom smislu, već u konceptualnom i konstitucionalnom smislu) kao političkoj zajednici. Dva su problema ovde prisutna: jedan empirijski i jedan teorijski.

U empirijskom smislu Evropska zajednica/unija razvijala se primarno kao ekonomski zajednica sa odgovarajućim pravnim i institucionalnim mehanizmom, koji je prvobitno stvoren i stalno razvijan u svrhu opsluživanja ekonomskih funkcija Zajednice. Obeležja nadnacionalnosti, koja su u ovom domenu vremenom stvorena, nisu, dakle, izvorno bila politička obeležja nadnacionalnosti. Sistem evropske javne politike imao je uvek, i danas ima, svoj pretežno ekonomski ekvivalent. Tek će u kasnijim fazama razvoja Zajednice/Unije na njen dnevni red stupiti autentično politička pitanja kao što su osnovna prava i slobode, spoljna politika, bezbednost, unutrašnji poslovi i odbrana. Ali, ta će pitanja biti sistemska smeštena u dva posebna "stuba" zajednice, koja neće imati obeležja nadnacionalnosti (Evropska unija) po uzoru na prvobitni ekonomski (i socijalni) "stub". Činjenica da dva politička "stuba" opslužuju iste ustanove kao i oblast ekonomskih i socijalnih zajednica (Evropska zajednica) i da ih je i funkcionalno veoma teško razdvajati (recimo oblast ljudskih prava, pravosuda i bezbednosti) od prvog "stuba" zajednice, doprinela je oblikovanju veoma hibridnog i višestrukog prepletenog sistema, koji je zaista postao politički sistem *sui generis* i koga mi naslovljavamo dvojnom oznakom Evropska zajednica/unija. Međutim, i pored toga, teško je u ovoj zajednici identifikovati ono specifično političko poput drugih, u istoriji poznatih, političkih zajednica.

U teorijskom smislu upotreba izraza "politička zajednica" za konkretni slučaj skopčana je sa brojnim teškoćama stoga što ovaj izraz ima precizno pojmovno značenje i teško ga je bezuslovno primenjivati na političku stvarnost

Evropske zajednice/unije. Politička zajednica pretpostavlja osobeno političko jedinstvo koje neki organizovani sistem veza na određenom prostoru čini političkim u strogom smislu. Da li se to jedinstvo zasniva na posebnim javnim pravima građana zajednice (grčki *polis*), na transcendentnim vladarskim privilegijama (evropski srednjovekovni *regnum*, istočnjačka despotija), sistemu apsolutne vlasti (početak moderne epohе), posebnoj vrsti predpolitičke kolektivne solidarnosti (nacija), političkom ugovoru među politički jednakim članovima zajednice (konstitucionalna demokratija), i kako se dato političko jedinstvo legitimise - sve su to izvedena pitanja. Imperativ temeljnog političkog jedinstva konstitutivan je za svaku političku zajednicu. Evropska zajednica/unija ne raspolaže takvim političkim jedinstvom, te prema tome u najmanju ruku predstavlja veoma dubioznu političku zajednicu.

I pored ova dva problema, mi Evropsku zajednicu/uniju razmatramo u političkim relacijama, posmatrajući je kao nedovršenu političku zajednicu (o tome posebno u petom delu rada). Više razloga nas je navelo na ovakav pristup. Najpre, Zajednica/Unija raspolaže političkim sistemom u okviru kojeg se pravno i institucionalno ureduju odnosi njenih brojnih aktera (ne samo država) i stvaraju sve kompleksnije sfere evropske javne politike. Nadalje, u ovaj sistemski kompleks postepeno se uvode klasične državnopolitičke aktivnosti iz domena spoljne politike, zjedničke bezbednosti, zaštite ljudskih prava, unutrašnjih poslova, pravosuda i odbrane sa (još uvek neizvesnom) perspektivom sistemske regulative po ugledu na privredni i socijalnu oblast. Nadjad, na ovoj realnoj osnovi razvoja otvoreno je pitanje evropskog političkog identiteta kao pitanje specifične razlike u odnosu na druge postojeće političke zajednice u svetu.

Stvaranje evropske političke zajednice je u pravom smislu novi istorijski fenomen. Za razliku od modernih

političkih zajednica, koje su se formirale u obliku suverenih nacionalnih država, Evropska zajednica/unija izgrađuje se u znaku postsuverene političke zajednice. To nije, niti će biti, još jedna država, ili super-država u federalnoj formi, pored postojećih država. Ona predstavlja postdržavni sistem moći i nagoveštava političku zajednicu novog tipa u kojoj se političko jedinstvo rastvara u političkom mnoštvu, a mnoštvo neprekidno sabira u novoj vrsti jedinstva. U tom smislu Zajednica/Unija je, statički gledano, politički nekonkurentna postojećim državama, a posebno onim najmoćnijim (bolje rečeno, onoj najmoćnjoj), koje danas diktiraju odnose u svetu. Svetskoistorijska relevantnost Zajednice/Unije proističe iz izvora racionalne integracije koji ju je snadbeo najvećom ekonomskom moći na svetu.

U svetskoj istoriji postoji pravilo po kome se ekonomska moć transformiše u političku. Ali, da bi se ovo pravilo realizovalo mora se zadovoljiti i uslov postojanja jedinstvene političke volje. U Zajednici/Uniji ona ne postoji iz prostog razloga što ne postoji ni jedinstveni izvor nastanka ni jedinstveni centar realizacije takve političke volje. To je za sada jedini poznati kôd postsuverenog karaktera ove specifične političke tvorevine. Njena svetski relevantna politička moć, ako je jednom i bude bilo, neće se nikad pretvoriti u svetski relevantnu političku dominaciju po poznatom uzoru modernih država. Da li će u bližoj i daljoj perspektivi to biti kobno po nju i samim tim po ideju postsuverene nadnacionalne zajednice, predstavlja pitanje o kome se ne može argumentovano raspravljati. Ali, u toj neizvesnosti i leži praktično-politička i naučno-teorijska privlačnost ideje nadnacionalne zajednice koja je potekla iz zasad jedinstvenog istorijskog iskustva. Ako takvih iskustava međudržavnih integracija bude i u drugim svestkim regionima, one neće moći da izbegnu uzor Evropske zajednice/unije. Zbog toga se ona može posmatrati i kao model nadnacionalnog ekonomskog i političkog povezivanja i stvaranja postdržavnih globalnih zajednica.

Prvi deo

IDEJA NADNACIONALNE POLITIČKE INTEGRACIJE

U članu A, st. 2, Ugovora o Evropskoj uniji (Ugovor iz Maastrichta) nalazi se stav koji pregnantno izražava osnovnu ideju "Unije". On glasi: "Ovaj Ugovor predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva naroda Evrope, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bliže građanima."¹ Koliko jednostavan, ovaj stav je sadržinski neobično bogat. On sadrži tri programska značenja ne samo u odnosu na budućnost nego i u odnosu na sadašnjost i prošlost. Prvo, taj stav govori o "procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva naroda Evrope", gde je sadržana ideja o evropskom savezu, koji je načelno otvoren za sve evropske narode i njihovo što tešnje povezivanje u jednom razvojno-evolutivnom procesu. Drugo, ističu se "građani" - kao pripadnici evropskih naroda, ali i same Evrope - kao "ciljna grupa" teleologije razvoja u skladu sa klasičnim evropskim demokratskim diskursom. Treće, pominje se "nova etapa u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva", što

¹Ugovor o Evropskoj uniji, Međunarodna politika, Beograd, 1995. Ako nije drukčije naglašeno, Ugovor će u radu biti citiran prema ovom i našem izdanju. Biće, takođe, korišćeno i izvorno izdanja Ugovora, Treaty on European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1992, u cilju postizanja veće terminološke preciznosti.

podrazumeva da je sam proces ranije započeo i da je u neprekidnom napredovanju prema zamišljenom cilju.

Nije sporno da pomenuti stav iz Ugovora o Evropskoj uniji sadrži jak normativni naboj. Iz njega je nemoguće rekonstruisati prirodu i karakter same Unije. Ipak, činjenica da je takav stav uključen u Ugovor iz 1991-92, dakle četrdeset godina nakon osnivanja prve Zajednice (Evropska zajednica za ugalj i čelik, 1951), govori o tome da ovde nije reč o projektivnom normativizmu, već o ugovornoj normi koja je legitimisana postojećim razvojnim stepenom Unije. Priroda i karakter Unije mogu se stoga rekonstruisati sagledavanjem njenog razvoja, čiji je rezultat i ovaj stav u Ugovoru.

Evropska integracija između globalne vizije i pragmatske empirije

Današnja Evropska zajednica/unija proizvod je gotovo poluvekovnog razvoja. U tom periodu stvarana je zajednica koja je već na svom početku (1951) prekoračila do tada poznate forme međudržavnih saveza. Evropa je početkom pedesetih otvorila novu stranicu svoje istorije, koju od tada karakteriše nepovratni proces rastuće integracije.

Dva uporedna toka obeležavaju razvoj ovog novog evropskog saveza. Jedan predstavlja globalističku viziju ujedinjene Europe, koju nalazimo kod političara i drugih javnih dečatnika, pre svega poznatih evropskih intelektualaca, dok drugi tok predstavlja sama praksa ujedinjavanja, koja je uvek iskazivala mernu realno mogućeg. Ta dva toka su se često susretala i preplitala, tako da je i na samom početku stvaranja saveza i danas jasno da ideje i stvarnost ujedinjenja čine dve strane istog procesa.

I pored prisustva mnogih globalističkih vizija o posleratnom "drugom listu" Evropi, ideja integracije započela je svoj ovostrani život u naizgled skromnoj formi. Ako početak

integracije uporedimo sa tri velike i uticajne ideje onog vremena - Jaspersovom (K. Jaspers) o "helvetizaciji Evrope", Češiljovom (W. Churchill) o "Sjedinjenim Državama Evrope" i de Ružmonovom (D. de Rougemont) o "Evropi regionali" - Evropska zajednica za ugalj i čelik, osnovana ugovorom između šest zemalja 1951. godine (Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg), mogla je delovati kao preskroman odgovor. Štaviše, Deklaracija o osnivanju ove zajednice, koju je sasastavio francuski ministar spoljnih poslova Rober Šuman (R. Schuman), ograničila se samo na Francusku i Nemačku, uz načelnu mogućnost povećanja broja zemalja potpisnica potonjeg ugovora. Nasuprot tome, ideja o helvetizaciji Evrope podrazumevala je mnogo obuhvatniju i dublju zajednicu federalnog tipa, ideja o sjednjnjem državama Evrope izražavala je jedan strateški "makroistorijski pragmatizam"², dok je ideja o "Evropi regionali" već tada skicirala jednu višedimenzionalnu uniju u kojoj države neće igrati odlučujuću ulogu.

Šumanova Deklaracija je u odnosu na ovakve globalne vizije imala dvostruku prednost. Ona ne samo da je bila pragmatična, tj. politički realistična, u izboru minimalnog sektorskog pristupa integraciji, već je i eksplicitno otvorila perspektivu i šireg i dubljeg povezivanja.³ Imajući na umu najvršcu osnovu evropskog političkog identiteta, njen

²Vid. Hermann Luebbe, *Abschied vom Superstaat*, Siedler Verlag, 1994, str. 18

³"Objedinjavanje proizvodnje uglja i čelika osiguraće brzo postavljanje zajedničkih osnova ekonomskog razvoja, prve etape Evropske federacije i izmeniti sudbinu ovih regija, koje su dugo proizvodile isključivo oružje za rat, a stalno bile njegove žrtve... Ovaj predlog će, objedinjavanjem osnovne proizvodnje i institucija nove visoke vlasti, čije će odluke povezivati Francusku, Nemačku i zemlje koje će im se pridružiti, položiti prve konkretnе temelje Evropske federacije, neophodne za očuvanje mira." Iz Deklaracije R. Šumana od 9. maja 1950, preuzeto iz: Dušan Sidanski, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996, str. 62

višedržavni sklop, Rober Šuman i njegov istomišljenik i saborac Žan Mone (J. Monnet) projektovali su model integracije koji će neposredni efekat imati u trajnom izlećenju dve bolne tačke novije evropske istorije - zajednička bezbednost i privredni razvoj, a tek posredan i dugoročan u širenju i produbljavanju međudržavnog jedinstva.

Skroman i uspešan start novog evropskog saveza početkom pedesetih nije, međutim, skinuo sa dnevnog reda početni paralelizam globalističke i pragmatske strategije razvoja. Već smo pomenuli da ovaj uporedni tok traje i danas, što umnogome legitimise globalističku viziju svekolike evropske integracije. Dok se pragmatski pristup opravdava sam po sebi, prostom činjenicom da savez postoji i da stalno napreduje i u funkcionalnom i u institucionalnom pogledu, globalistički pristup se opravdava tek *post festum*, činjenicom da se mnogi njegovi konceptualni iskoračaji realizuju u potonjim fazama razvoja.

Neposredno nakon osnivanja Evropske zajednice za ugalj i čelik bile su projektovane dve nove forme integracije, Evropska zajednica za odbranu i Evropska politička zajednica, sa idejom da se sve tri objedine u opšti politički savez. Početni uspeh integracije, iako na relativno niskom stepenu, trebalo je po ovim zamislima i konkretnim akcijama što pre unaprediti u osmišljeni sistem razvijenih odnosa i institucija. Ugovor o Zajednici za odbranu čak je i potpisana 1952. godine. Ugovor o stvaranju Evropske političke zajednice, čiji je Nacrt usvojila tzv. Ad-hoc-skupština marta 1953. godine, trebalo je da bude temeljni akt ovako zamišljene sveobuhvatne zajednice. Ovaj Nacrt, koji nije doživeo slavu utemeljujućeg ugovora zbog neprihvatanja od strane francuske Nacionalne skupštine (1954)⁴, značajan je zbog toga što su mnoge njegove projektivne

⁴ Njeno neprihvatanje prethodno potpisanoj Ugovoru o Evropskoj zajednici za odbranu značilo je automatski i odbacivanje ovog Nacrtu koji je uključivao i odredbe o Zajednici za odbranu.

norme postale deo nekih kasnijih ugovora, ili su, pak, i danas predmet strateških opredeljivanja i konkrenih političkih sporova u Uniji.

U čl. 1 Nacrta ovog Ugovora stoji: "Ovim Ugovorom osniva se evropska zajednica nadnacionalnog karaktera. Zajednica se temelji na jedinstvu naroda i država, poštovanju njihovih posebnosti i jednakosti njihovih neotudivih prava i dužnosti." U čl. 3 utvrđuje se da Evropska konvencija o zaštitit ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. predstavlja sastavni deo Ugovora. Čl. 4 predviđa Zajednicu u statusu pravne ličnosti. Čl. 9 ustanavljuje organe Zajednice: Parlament (dvodomnog sastava koji donosi zakone, odlučuje o budžetu Zajednice i vrši kontrolne funkcije - čl. 10), Evropski izvršni savet, Savet nacionalnih ministara, Sud pravde i Privredni i socijalni savet. Dalji tekst Nacrtu utvrđuje sastav, način obrazovanja i nadležnosti organa Zajednice, nadležnosti Zajednice i odnos prema državama članicama, njeno finansiranje i uslove pridruživanja.⁵ Ukratko, Ugovor je trebalo da predstavi ideju celovitog konstitutivnog dokumenta jedne političke zajednice koja kvalitativno prevazilazi postojeći savez strogo ograničenog funkcionalnog dometa.

Nesuđeni Ugovor o Evropskoj političkoj zajednici iz 1953. godine danas bi predstavljao predmet ograničenog istoriografskog zanimanja da neke njegove projektivne norme nisu vremenom postale operative norme važećih ugovora. U međuvremenu Evropska zajednica, ako ne i Evropska unija, stvarno je postala zajednica nadnacionalnog tipa, u kojoj Parlament, biran proporcionalno na osnovu opštег prava glasa, ima značajan zakonodavni ideo. To je zajednica sa primarnim

⁵ Ad hoc-Versammlung, Entwurf eines Vertrages ueber die Satzung der Europaeischen Politischen Gemeinschaft vom 10. Maerz 1953, u: *Wie Europa verfasst sein soll. Materialien zur Politischen Union*, prir. Werner Weidenfeld, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1991, str. 251-282

važenjem i neposrednom primenom sopstvenog prava, uz tumačenje i kontrolu Suda pravde. EZ je stekla status pravne ličnosti i na području međunarodnih ekonomskih odnosa nastupa prema svojim partnerima (trećim državama i međunarodnim organizacijama) kao činilac sa međunarodnim kapacitetom predstavljanja i ugovaranja. Veliki su izgledi da status pravne ličnosti stekne i EU, što bi konačno dovelo i do objedinjavanja svih važećih temeljnih ugovora i svih postojećih zajednica u jedinstven nadnacionalni sistem. Takođe, prihvatanje Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kao integralnog ugovornog dela Zajednice/Unije sadržano je u Zajedničkim odredbama Ugovora o Evropskoj uniji (čl. F, t. 2). Zajednička evropska spoljna i bezbednosna politika sa elementima zajedničke odbrane, ciljno postavljena u Evropskoj zajednici odbrane (1950), tematski je reafirmisana odgovarajućim delovima o evropskoj političkoj saradnji u Jedinственom evropskom aktu (1986) i normativno ojačana naslovom VI Ugovora o Evropskoj uniji. Ukratko, globalističke ideje pomenutog Nacrta ugovora o Evropskoj političkoj integraciji, iako se nisu odmah ostvarile, nisu ni presahle u pragmatskoj stihiji integracije, već su postepeno zadobijale svoje aktuelno važenje i normativno utemeljenje. Globalističke vizije i pragmatska empirija susretale su se na više tačaka razvoja evropske integracije.⁶

Ugovor o Evropskoj političkoj zajednici predstavljao je očigledno preambiciozan projekat za postojići nivo potreba i realnih mogućnosti integracije. Bio je to pre "projekat glave" nego stvarnih potreba i motiva. Činjenica da je odbačen u predviđenom demokratskom postupku, odbijanjem u nacionalnom parlamentu jedne od država osnivača Zajednice (za ugaj i čelik), najbolje govorii o jednoj njegovoj velikoj manjkavosti - njegovoj realnopolitičkoj neaktuelnosti. U nared-

⁶ O ovome vid. Dušan Siđanski, nav delo, str 73 ff

nih trideset godina pokazaće se da Evropa nije sposobna za direktnu političku integraciju, te da je jedini delatan put njenog ujedinjavanja onaj koji su odabrali "očevi utemeljivači" Zajednice - ekonomska i tehnološka integracija. Na tragu takvog praktičnog opredjeđenja 1957. godine stvorene su dve nove zajednice, Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EVROATOM), posredstvom dva ugovora potpisana u Rimu. Rimski ugovori (ili Osnivački sporazumi, kako se često nazivaju) konačno će potvrditi delotvornost funkcionalnog pristupa evropskoj integraciji, ali neće otkloniti prisustvo globalističkih vizija i projekcija, koje će povremeno intervenisati u sada već osigurani mirni evolutivni tok. Ovaj početni paralelizam evropskog integralizma i pragmatizma biće nadalje prepoznatljiv kao uporedni tok, ponekad i medusobna tenzija, ekonomske i političke integracije.

Osnivanje dve nove zajednice 1957. godine usmerilo je šest evropskih država na nepovratni pravac zajedničkog tržišta i tehnološkog razvoja. Geo-ekonomija, kao opredeljenje za svetsku kompeticiju u ekonomskom i tehnološkom razvoju, zapravo kao konsolidacija zajedničkog tržišta i ovladavanje globalnim tržistem visoke tehnologije, zadobila je stratešku prednost nad geo-politikom.⁷ U situaciji blokovske podele sveta, koja je prolazila središnjim prostorom Evrope, stari (zapadno) evropski svet procenio je svoju političku poziciju kao nekompetitivnu, tako da pored političke i vojne participacije u jednom od blokova nije osećao potrebu za autentičnim političkim samoorganizovanjem. Strateška prednost data je privrednom samoorganizovanju zapadnoevropskog prostora i njegovom postepenom proširivanju. Oblast zajedničke spoljne politike, bezbednosti i odbrane, budući da je bila naddetermin-

⁷ Upor. Richard Muench, *Das Projekt Europa*, Suhrkamp, Frankfurt, 1993, str. 18

isana blokovskom podelom, formalno je bila u punoj nadležnosti (suverenosti) pojedinih država, a stvarno prepuštena širem zapadnom bloku na čelu sa Sjedinjenim Državama.

Evropska ekonomска zajednica orijentisala se na gradnju zajedničkog tržišta. Osnivni cilj bilo je uklanjanje carinskih barijera (carinska unija) i praktično afirmisanje "četiri privredne slobode", slobodnog protoka kapitala, roba, radne snage i usluga. Uporednom strategijom produbljivanja privrednih veza i proširivanja na što veći broj država, trebalo je stvoriti unutrašnje tržište na kojem bi privredni život bio što slobodniji, nesputan intervencijnim i protekcionističkim meraima nacionalnih vlasta. Ovaj proces nužno je pratila odgovarajuća saradnja u oblasti monetarne politike sve do formiranja evropskog monetarnog sistema (1979) i jedinstvene obračunske valute (Eki). Sistem međudržavne saradnje u različitim oblastima ekonomске politike prerastao je postepeno u sistem zajedničkih akcija i politike o kojoj se jednoglasno odlučivalo u organima Zajednice - Savetu i Komisiji. Odluke ovih organa imale su karakter zakona Zajednice, koje su države članice bile obavezne da sprovode. Od 1965. godine Savet i Komisija su postali zajednički organi za sve tri postojeće zajednice, tako da su njihove politike mogle lakše da se koordinišu. Tako je izraz "evropska politika" (ili preciznije "evropske politike") postao legitiman i prepoznatljiv u svom specifičnom značenju. On je predstavljao sferu javnog odlučivanja i sprovođenja odluka na prostoru evropskih zajednica u okvirima materijalnih i formalnih koordinata ugovora i pravnih propisa koji su obavezivali sve države članice.

Ovakav, čvrsto trasirani pravac ekonomске integracije i "evropske politike" u tom kluču, i pored uspešnih rezultata koje je davao, nije, međutim, nikada odneo potpunu prevagu nad idejom celovite političke integracije. Ne samo da se ovaj globalistički evropski koncept vraćao kao teorijska alterna-

tiva i dopuna praksi razvoja Zajednice, već je, naročito tokom sedamdesetih i osamdesetih godina, u redovima evropskih političkih delatnika zadobijao sve više pristalica. Već početkom šezdesetih godina nastupio je prvi iskorak u vidu Plana-Fuše (Fouchet-Plan), koji izlaže ideju o Uniji evropskih naroda u odgovarajućem Nacrtu ugovora (prvi Nacrt novembra 1961. i drugi januara 1962). U čl. 2 ovog Nacrta formulisani su ciljevi Unije, kojima se jasno oblikuje njen politički karakter: zajednička spoljna politika zasnovana na zajedničkim interesima država članica; saradnja u oblasti nauke, kulture, razvoja zajedničkog nasledja i očuvanja kulturnih vrednosti; zaštita ljudskih prava, osnovnih sloboda i demokratije; zajednička politika odbrane i saradnja sa drugim slobodnim nacijama u jačanju bezbednosti.⁸

Plan-Fuše nije mogao biti prihvacen iz dva razloga: prvo, zbog toga što je, politički gledano, u Zajednici preovladao funkcionalni pristup sa izričitim prioritetom ekonomskih pitanja integracije i, drugo, zato što je ovaj projekat izražavao spoljnopolitičke prioritete Francuske, njenog distanciranja od Atlantskog pakta i njene usamljene strategije "Evrope država".⁹ Iz tih razloga ovaj projekat o Uniji možda ne bi bio vredan pomaginjanja da su njegovi ciljevi pali u potpuni politički zaborav. To

⁸Entwuerfe fuer einen Vertrag ueber die Gruendung einer Union der Europeischen Voelker, u zborniku *Wie Europa verfaest sein soll*, str. 284. Nacrt, str. 283-293

⁹Ideja o "Evropi država" koju je promovisao predstrednik De Gol, bila je po unutrašnjem motivu slična ranijoj Čerčilovoj ideji o Sjedinjenim Državama Evrope. Naime, kao što je svojevremeno Čerčil imao u vidu spoljнополитичке interese svoje zemlje sadržane u posleratnom stvaranju novog svetskog balansa moći, gde bi glavnu ulogu igrale Sjedinjene Države, Britanski konfederat i Sovjetski Savez, koji bi "sponzorisali" položaj Evrope (vid. Hermann Luebbe, nav delo, str. 18), tako je i ova De Golova ideja imala u osnovi pretežno francuske nacionalne interese u okviru svetskog balansa moći.

se, međutim, nije dogodilo. U znamenitom Izveštaju o Evropskoj uniji belgijskog predsednika vlade Lea Tindemansa Evropskom savetu 1975. godine, tema o zajedničkoj spoljnoj politici vraćena je na velika vrata i to u okviru jednog celovitog projekta unije u kojem su otvorena pitanja političke integracije Zajednice. Do tada središnja tema razvoja Zajednice, njena razvojna politika ekonomskog integracije, stavljena je u kontekst njenog strateškog razvoja, koji podrazumeva povezivanje zajedničke privredne, monetarne i socijalne politike, stvaranje Evrope građana, jačanje njenih institucija i potrebu da Zajednica (u projektu nazvana Unija) u odnosu na svet govori jedinstvenim glasom. U takvom projektu aspekt zajedničke spoljne politike i bezbednosti bio je neizbežan i kao takav on je legitimno integriran u celovitu ideju Unije.¹⁰

Objektivni razvoj Zajednice i u smislu produbljenja i proširenja tokom sedamdesetih i početkom osamdesetih osnažio je ovakav federalističko-konstitucionalni pristup.¹¹ Postepeno povećanje broja oblasti koje traže koordinaciju i regulaciju na nivou EEZ, konsolidacija i učvršćenje zajedničkog tržišta i njegov uticaj na povezivanje državnih politika i na planu ekologije, kulture, informisanja i politike tehnološkog razvoja, uspostavljanje i solidno funkcionisanje evropskog monetarnog sistema, i sve to na znatno povećanom prostoru od dvanaest država, sve je više legitimisalo ideju jednostavnog ustavnog ubožišenja Zajednice i njenog pretvaranja u političku uniju. Nakon prvih izbora za Evropski parlament (1979), takve ideje potekle su upravo iz ove demokratske ustanove Zajednice i sve

¹⁰Vid. Bericht des belgischen Ministerpräsidenten, Leo Tindemans, ueber der Europaeischen Union, dem Europaeischen Rat am 29. November 1975 uebermittelt, u istom zborniku, str. 231-353

¹¹Upor. Dušan Siđanski, nav. delo, str. 155

do danas ona će ostati nosilac i promoter federalističkih, konsticionalnih i demokratskih koncepcija o reformi Zajednice. Prva od njih bila je izložena u celovitom dokumentu, Nacrt ugovora o osnivanju Evropske unije iz 1984, gde je dat projekat evropskog ustava sa normativno-pravnom razradom svih pitanja koja treba da sadrži konstitucija jedne političke zajednice.¹²

Po svojoj spoljašnjoj formi (oblik celovitog ustavnog dokumenta) ovaj Nacrt ugovora o Uniji podsećao je na Nacrt ugovora o Evropskoj političkoj zajednici iz 1953. To, međutim, nije bila samo političko-konstitucionalna projekcija bez realnog političkog tla i uticaja. "Evropa realnih mogućnosti" postepeno se približavala "Evropi političkih projekcija", budući da su obe imale zajednički imenilac u znatno uznapredovalom procesu integracije. Samo dve godine nakon ove parlamentarne inicijative usvojen je Jedinstveni evropski akt (stupio na snagu 1987) kao ugovor novog kvalitativnog značaja kojim Evropska ekonomска zajednica prerasta u Evropsku zajednicu (EZ). Jedinstveni akt nije realizovao ideju parlamentarnog Nacrt ugovora o Uniji o utemeljenju političke zajednice nadnacionalnog tipa. On je u osnovi ostao veran pragmatsko-evolutivnom pristupu razvoju Zajednice, onom istom koji je stvorio prethodne ugovore. Ipak, njegova kvalitativna razlika u odnosu na Rimske ugovore je očigledna. On reguliše neuporedivo veći broj pitanja zajedničke politike i postavlja složeniji instrumentarium za izvršavanje zadataka: pored unutrašnjeg tržišta, čije konačno ubožišenje predviđa za 1991. godinu, tu su još monetarna politika, ekonomski i društvena kohezija, socijalna politika, istraživanje i tehnološki razvoj i kultura. Tu su prvi put skicirani obrisi zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

¹² Vid. Europäisches Parlament, Entwurf eines Vertrages zur Gruendung der Europäischen Union vom 14. februar 1984. U: *Materiellen zur politischen Union*, nav. zbornik str. 354-385 Inače, Nacrt je u Parlamentu bio usvojen ogromnom većinom poslanika, 237 za, 31 protiv i 43 uzdržana.

Utemeljena je značajna institucionalna reforma Zajednice uvedenjem kvalifikovane većine u mehanizam odlučivanja Saveta i saradnje Parlamenta u zakonodavnom postupku, ojačana uloga Komisije u sprovodenju odluka, ustanovljen prvoštepeni sud i pravno regulisan status Evropskog saveta (koji postoji od 1974. godine). Ove promene, iako se ne tiču političkih pitanja u užem smislu, kao što su građanstvo Zajednice, pravosude i unutrašnji poslovi, spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, uvođe temu o nadnacionalnom karakteru Zajednice na velika vrata. Klauzula o daljoj reformi, koja se prvi put unosi u jedan evropski akt, govori o otvorenosti Ugovora daljim političkim i institucionalnim promenama, koje će uslediti svega četiri godine nakon usvajanja Jedinstvenog akta.

Ugovor o Evropskoj uniji, koji će stupiti na snagu 1. novembra 1993, stvarno će uneti nove promene u čitavu konstrukciju Zajednice, kreirajući prvi put političku uniju evropskih država i, naravno, otvoriti nove strateške dileme. Kao što će se u drugom delu rada pokazati, Ugovor iz Maastrichta, iako sada već utemeljujući akt jedne nadnacionalne političke zajednice, neće razrešiti osnovni spor između globalističke i evolutivno-pragmatske perspektive razvoja, samo što će ova dilema dobiti drugaćija i mnogo složenija obeležja.

Principi evropske integracije

Tokom gotovo pola veka u Evropi je stvarana zajednica bez prethodnog istorijskog uzora, čak i bez prethodnog koherentnog sklopa principa ili nekog generalno osmišljenog pravca razvoja. Sam dosadašnji rezultat ovog kontingentnog istorijskog procesa je tipološki jedinstven: on se ne može svrstati ni u jedan rod poznatih političkih oblika, ni u jedan tip socijalnih i političkih integracija. Ova potpuna inovativnost evropskih integracionih procesa i njihova tipološka

nesvodljivost imaju i svoj terminološki ekvivalent. Postojeća politička tvorevina nema ni jedinstveno ime, što je posledica njene nedovršene vešdimenzionalne strukture, ali i nedoumica u pogledu budućeg načelnog uboženja te strukture. U podlozi njenog dvostrukog imena - Evropska zajednica/Evropska unija - nalaze se tri zajednice i jedna unija, povezane istom institucionalnom strukturu, ali i odvojene formalno različitim ugovorima, oblastima regulacije i procedurama odlučivanja. Prirodu i karakter Zajednice/Unije lakše je odrediti negativnim nego pozitivnim kvalifikacijama: ona po svemu predstavlja više od poznatih formi konfederacija i državnih saveza, ali i manje od poznatih federacija i saveznih država. Ona nije samo savez sa reverzibilnim pravima država, ali nije ni država sa suverenim ovlašćenjima njenih centralnih organa. Najzad, ona se ne bazira na ustavno utvrđenim načelima svoje političke, pravne i institucionalne konstrukcije, ali je čvrsto ukorenjena u određena konstitutivna načela, koja su nepisana i predstavljaju produkt samog razvoja.

Budući da se Zajednica/Unija kakva danas postoji kvalitativno razlikuje od oblika u kome je nastala, njene osnovne principe možemo da izvedemo samo iz razvojnog procesa i kvalitativnih obeležja integracije čiji je ona proizvod. Sagledavajući, dakle, svekolike rezultate evropske integracije možemo da izdvojimo njena četiri osnovna principa. To su asocijativnost, kontraktualnost, funkcionalnost i evolutivnost.

Princip asocijativnosti

U osnovi stvaranja i razvoja saveza evropskih država (tri zajednice i unije) nalazi se princip dobrovoljnog udruživanja. Evropska zajednica/unija po tome neodoljivo podseća na predfederalnu istoriju Sjedinjenih Američkih Država ili Švajcarske. Ulazak u savez ultimativno je određen voljom naroda politički organizovanog u sopstvenim državama. Na koji

če se način ta volja izraziti, uslovljeno je postupkom koji je prethodno ureden ustavom svake od država - referendumom ili odlukom nacionalnog parlamenta. Ovako izražen, princip asocijativnosti ne važi samo jednokratno, za postupak stupanja u savez, već i za sve njegove promene konstitucionalnog značaja, znači i za sve normativne i institucionalne promene koje zadiru u karakter saveza, tj. zajednice. Rukovodeći se ovim principom, zajednica se nije samo proširivala, povećavajući broj svojih članica, već se i produbljivala, stvarajući sve tešnje veze međuzavisnosti i saradnje. Tako su i širenje i produbljivanje zajednice imali čvrstu legitimacionu osnovu, koja se u specifičnim evropskim relacijama prvenstveno zasniva na volji i interesima državno organizovanih naroda.

Zajednica u osnovi predstavlja asocijaciju država. Počev od Šumanove Deklaracije, koja se odnosila na Francusku i Nemačku (1950) i Zajednice za ugalj i čelik (1951), u čijem su osnivanju učestvovalo još Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg, dalji proces širenja zajednice predpostavlja je dobrovoljno pristupanje država koje su bile spremne da prihvate postojeće ugovorne obaveze.¹³ To je, s jedne strane, zahtevalo ustavno-demokratski postupak u državi koja odlučuje o pristupanju, a s druge, načelnu i političku spremnost svih postojećih članica zajednice da prihvate dobrovoljnog kandidata "u svoje redove". Oba ova uslova, iako načelno saglasna s principom asocijativnosti, imala su u istoriji zajednice i nepovoljne rezultate. Nepovoljne ili sa stanovišta kandidata za prijem ili, pak, sa stanovišta same zajednice. Tako je tokom šездесetih godina u dva navrata (1963. i 1967) Francuska stavljala svoj veto na pristup Velike Britanije u EEZ. Razvojem zajednice i uslovi za pri-

¹³Na osnovu Sporazuma o priključenju zajednici su 1972. godine pristupile Velika Britanija, Irska i Danska, 1979. Grčka, 1986. Španija i Portugalija i 1994. Austrija, Švedska i Finska

jem se pooštavaju, što se poslednjih godina izražava u nemogućnosti olakog pristupanja zajednici mnogih država srednje i istočne Evrope koje bi to želele. S druge strane, poznato je, takođe, da neke države, kao Švajcarska i Norveška, i pored ispunjenosti svih uslova i spremnosti svih članica zajednice da ih prime, svojim demokratskim odlukama nisu prihvatile inicijative svojih vlada da pristupe.¹⁴ Sve ovo jasno govori da su upravo države glavni akteri, iako ne jedini korisnici principa asocijativnosti u okviru zajednice.

Ovaj princip evropske integracije dolazi do svog izraza u još jednoj značajnoj pojavnoj formi. Reč je o praktikovanju načela fleksibilnosti u ugovornoj strukturi i političkom životu zajednice. Fleksibilnost se izražava ili u vidu izuzetka i presedana, ili u vidu formiranja politike jezgra koju početno praktikuju samo neke države članice. Primer za prvi slučaj je britansko izuzimanje iz Socijalne povelje zajednice (1989) i, shodno tome, njene celokupne socijalne politike (sve do 1997), ili primer ugovornog izostavljanja Danske iz treće faze monetarne unije (1999). Time se respektuje nespremnost ovih država da slede pojedine akcije ostalih država, tj. zajednice kao celine, uz otvorenu mogućnost uključenja kada države izraže spremnost za to.¹⁵

Primer za politiku jezgra je Šengenski sporazum koji treba da reguliše potpunu slobodu kretanja unutar zajednice, bez pasoške i carinske kontrole. Njega je do samita u Amsterdamu juna 1997, kada je postao integralni deo Ugovora,

¹⁴Norveška u dva navrata, 1972. i 1994. i Švajcarska 1986.

¹⁵Da se ovakav pristup učinio fleksibilnim u pravom smislu govori činjenica da je nova vlast Tonija Blera već po stupanju na dužnost najavila uključenje Velike Britanije u socijalnu politiku Zajednice i potpisivanje Socijalne povelje.

potpisao srazmerno mali broj država (šest), uz mogućnost da mu dobrovoljno pristupe i sve ostale.

Usko povezana sa principom asocijativnosti, fleksibilnost u okviru zajednice ima punog smisla samo ukoliko se izuzetno i dozirano primenjuje. U suprotnom, ona bi ugrozila smisao zajednice, pa time i samog principa asocijativnosti.

Princip kontraktualnosti

Ovaj princip evropske integracije u potpunosti je komplementaran principu asocijativnosti. Stupajući dobrovoljno u savez (zajednicu), države sklapaju ugovor kojim utvrđuju načela i ciljeve saveza, ureduju način njegovog sprovođenja (institucije i procedure odlučivanja) i postupak izmene ugovora. U tom konstitutivnom smislu ugovor predstavlja okvir delovanja saveza i merilo ponašanja svih njegovih aktera.

Ugovorne članice Evropske zajednice/unije dosad su sklopile pet takvih ugovora: Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (1951), Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (1957), Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (1957), Jedinstveni evropski akt (1986) i Ugovor o Evropskoj uniji (1992).¹⁶ Poslednja dva ugovora sadrže klauzulu o izmeni, što najbolje ilustruje dinamiku razvoja same zajednice. Na osnovu takve klauzule, na samitu u Amsterdamu juna 1997. usvojena je revizija Ugovora o Evropskoj uniji, koja još nije potvrđena u državama članicama.

Prva tri ugovora imala su karakter međudržavnih ugovora o osnivanju saveza. Od Jedinstvenog evropskog akta reč je o hibridnom karakteru ugovora kojim se utemeljuje zajed-

¹⁶ Ugovor o formiranju Evropske zajednice za odbranu potpisane su sve tadašnje članice Zajednice 1952. godine, ali on nije stupio na snagu, jer ga je Nacionalna skupština Francuske odbacila 1954. godine, iako je bio potvrđen u svim ostalim državama članicama. Inače, Jedinstveni evropski akt i Ugovor o Evropskoj uniji stupili su na snagu godinu dana nakon potpisivanja, 1987. odnosno 1993. godine.

nica visokih političkih ciljeva, velikog broja zadataka i složene pravno-institucionalne strukture. Ugovor o Evropskoj uniji je ova ugovorna obeležja znatno ojačao. Samim tim otvorio je teoretska pitanja o karakteru samog ugovora. S jedne strane, visoke ugovorne članice ostale su isključivo države. One su, kako to slikovito izražava odluka nemačkog Saveznog ustavnog suda o prihvatanju Ugovora o Evropskoj uniji, "gospodari ugovora" (Heeren des Vertrages), sa svim državopopravnim konsekvencama koje odatle slede¹⁷. S druge strane, Ugovorom je utemeljena složena zajednica u kojoj se vrši ogroman transfer nadležnosti sa države na samu zajednicu, tako da u mnogim oblastima uređivanja načelo državne suverenosti praktično više ne važi.

No, bez obzira na raspravu o prirodi ugovora, kao i o prirodi same zajednice, na koju ćemo se nužno vratiti, ostaje stav da je ugovor osnovni instrument utemeljenja i funkcionalisanja zajednice. U njemu su sadržani njeni ciljevi, načela i norme kojima se ona rukovodi u svom svakodnevnom funkcionalisanju. Ugovor se nalazi u temeljima pravne konstrukcije zajednice, a njen pravni sistem i uopšte pravni karakter odlučujuće doprinose njenoj legitimnosti i funkcionalnosti. Po tome se princip kontraktualnosti neodoljivo približava principu ustavnosti kakvog ga poznaju demokratske i dobro funkcionišuće države. Štaviše, još pre Ugovora iz Maastrichta ovaj ugovorno-zakonski i ugovorno-institucionalni kompleks zajednice često se podvodio pod pojmom ustavnosti.

Princip funkcionalnosti

Evropska zajednica/unija nije danas samo zajednica povezana isključivo ekonomskim interesima svojih država član-

¹⁷ U tom smislu engleski naziv Ugovora iz Maastrichta - Treaty on European Union - terminološki (Treaty, a ne Contract ili Compact) naglašava međunarodnopravni karakter Ugovora, iako se njime utemeljuje "savez" koji daleko i prevazilazi poznate forme međunarodnih zajednica, organizacija, pa čak i konfederacija.

ica i njihovih privrednih grupa, grana i preduzeća. Ona je i u ekonomskom pogledu mnogo složenija, budući da stoji na usluzi interesnim grupama i korporacijama koje organizaciono prevazilaze granice država članica. Ona je, međutim, postala zajednica u kojoj se i načelno i praktično afirmašu vrednosti koje u osnovi prevazilaze poznate domene funkcionalnih integracija. Pitanja evropskog građanstva, ljudskih prava ili evropskog (kulturnog i političkog) identiteta, danas su ne samo legitimna formativna pitanja zajednice, već predstavljaju i debove njenog postojećeg normativnog i institucionalnog sistema.

Ipak, od svog početka do danas zajednica se razvila na funkcionalnom principu. Ona je opsluživala one interese i vršila one funkcije koje su se po opštem shvatanju ostvarivale mnogo efikasnije na nivou zajednice nego na nivou pojedinačnih država ili samo bilateralno. Zajednica se efektivno razvijala samo u meri u kojoj je pratila rastuću međuzavisnost u različitim oblicima delatnosti i života. To je najpre bila oblast privrede, tj. zajedničkog tržišta i tehnološkog razvoja, ali su se oblasti funkcionalnih veza i delatnosti u okviru zajednice širile ka zajedničkoj monetarnoj politici i sistemu i, dalje, ka zajedničkim politikama u oblasti saobraćaja, ekologije, energije, socijalne zaštite, kulture itd. Sve ove funkcionalne oblasti bivale su regulisane u okviru jedinstvenog pravnog sistema zajednice sa direktnim implikacijama na pitanja pravosuda i unutrašnjih poslova, bezbednosti, spoljnih poslova i odbrane. Funkcionalni pristup je pokazao da su sve oblasti života virtualno u domenu zajedničke politike i pravne regulative.¹⁸ Rukovodeći se tim principom, zajednica je došla do onog stepena razvoja koji podrazumeva postojanje čvrstog pravnog okvira i delatnog poli-

¹⁸Upor. Philippe C. Schmitter, *Interests, Powers and Functions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*, Stanford University and Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences, 1992, str. 34

tičkog sistema. Funkcionalni princip obezedio je generalnu saglasnost između interesa brojnih aktera u okviru zajednice (ne samo država) i visokih načela pravde, slobode, sigurnosti i mira, kojima su se rukovodili ne samo osnivači zajednice, već i kreatori svih potonjih ugovora o njenom produblivanju i širenju. Načelo funkcionalnosti, konačno, omogućilo je postepenu realizaciju mnogih globalističkih projekcija zajednice, ili bar nekih elemenata tih projekcija, uz mnogo veću saglasnost sa faktorom vremena i realnih mogućnosti nego što su te projekcije same za sebe bile spremne da prihvate.

Princip evolutivnosti

Pogled na gotovo pola veka postojanja zajednice ne ostavlja nedoumicu o njenom neprekidnom razvoju. Reč je, kako je više puta pomenuto, o dvostrukom razvoju: u širinu - obuhvatajući sve veći broj država, i u dubinu - produbljujući veze među njima stvaranjem složene strukture privredne, političke, pravne, institucionalne i kulturne međuzavisnosti. Evropska integracija svedoči o jednom ireverzibilnom procesu evolucije. Čvoristi tog procesa nalaze se u trenucima sklapanja ugovora, koji su dosada uvek trasirali puteve produbljenjem razvoja zajednice. Ugovori su, međutim, po pravilu bili odgovor na kumulirane zahteve za širenje domena zajedničkog uređivanja delatnosti koje su već dostizale kritičku tačku međuzavisnosti.

Razvoj zajednice nije uvek bio istog intenziteta i brzine. Posle početnih uspeha predesetih godina (osnivanje tri zajednice) nastupila je decenija stagnacije i različitih neuspelih eksperimenta. Sedamdesete godine dale su novi zamah, da bi osamdesetih zajednica doživela najveću dinamiku. Taj zamah rezultirao je sa dva ugovora kojima je ona dostigla kvalitet nadnacionalne zajednice. Najzad, posle Ugovora iz Maastrichta učuvaju se elementi krize rasta zajednice, koja se izražava u

mнogim konceptualnim i strateškim nedoumicama i sporovima naročito izraženim u često kontradiktornim tokovima Međuvladine konferencije 1996/97, koja je pripremila reformu postojećih ugovora.

Kao i svaka društvena i politička evolucija, ni ova koja se tiče evropske integracije nema linearni tok. Ali, bez obzira na njene inherentne protivrečnosti, na dostignutom stepenu razvoja nezamislivo je vraćanje na neki od prethodnih. Na početku citirani stav iz čl. A Ugovora o Evropskoj uniji o "stvaranju sve čvršćeg jedinstva između naroda Europe" izraz je realnog procesa integracije i isto tako projekcija stvarno mogućeg daljeg razvoja.

* * *

Četiri naznačena principa evropske integracije, koji su u osnovi nastanka i razvoja Evropske zajednice/unije, nisu eksplisirana ni u jednom njenom osnivačkom ili ugovornom dokumentu. Oni su ovde izvedeni iz ukupnog iskustva i prirode integracije čiji je produkt Zajednica/Unija. Činjenica da se ona razvijala na do sada poznat način i da je postigla date rezultate, izraz je prihvatanje upravo ovih principa od strane njenih glavnih aktera. Da su umesto njih prihvaćeni neki drugi principi poznati iz istorije stvaranja različitih političkih zajednica - dominacija umesto asocijativnosti, ustavnost umesto kontraktualnosti, politička teleologija umesto funkcionalnosti, skokoviti prelazi umesto evolutivnosti, zajednica bi apstraktno gledano danas izgledala sasvim drugačije, ali je najverovatnije ne bi ni bilo.

Najzad, pomenuți principi integracije bili su operativni u punom smislu i zato što su međusobno komplementarni. Svaki od njih i načelno i praktično bio je saglasan sa tri preostala i sa svakim drugim pojedinačno. Možda će budući razvoj zajednice spontano uključiti još neki od poznatih principa stvaranja složenih političkih tvorevin, ali je izvesno da je dosa-

dašnji učinak evropske integracije zasnovan prevashodno na ova četiri.

Akteri evropske integracije

Danas na evropskoj političkoj sceni deluje mnoštvo javnih aktera. Kako je zajednica jačala u svojoj političkoj i institucionalnoj strukturi, tako je rastao broj učesnika u sve složenijem spletu interesa, komunikacija, formalnih i neformalnih čvorista odlučivanja. Prvobitne ralacije, koje su se ticale sve slobodnjeg prometa roba, kapitala, usluga i ljudi na osnovu međudržavnih ugovora, šire su se i prema unutra i prema spolja, gradeći višedimenzionalnu strukturu komunikacija u kojoj se broj zainteresovanih kolektivnih i individualnih aktera stalno povećavao. Vremenom je stvorena "Evro-sfera" (D. Šidanski), koja svojim političkim sadržajem znatno prevazilazi puke međudržavne odnose i njihove delatne i institucionalne izrade. Evropska zajednica već od početka sedamdesetih je stekla političku dinamiku sa više ishodišta i više pravaca saradnje i koordinacija u kojima učestvuju različite grupe i konglomeracije interesa.

Države

Od ekskluzivnih aktera u vidu nacionalnih vlada, države su postale samo najvažnije političko-organizacione jedinice evropske integracije. Njihovi politički interesi i ciljevi postali su odlučujući samo u prvoj i poslednjoj instanci, a nikako više u celokupnom složenom životu zajednice. Zbog toga je ona u pravom smislu nadnacionalna zajednica.

Učešće države članice u životu zajednice je višestruko. Obično se politički primat daje delovanju vlade. Udeo nacionalnih vlada ima najveću težinu u zajedničkoj evropskoj strategiji i u evropskim politikama. I to kako neposredno -

u formulisanju nacionalne evropske politike i izvršavanju zadataka koje nalaže zajednica, tako i posredno - delegacijom vladinih predstavnika u tela zajednice (Evropski savet - u slučajevima gde državu predstavlja šef vlade, Savet i Komisija), koji u ime vlada odlučuju o strateškim i tekućim poslovima zajednice. Takva uloga daje nacionalnoj vladi centralni politički značaj u zajednici, ali ne i monopolski.

Pored vlada, i **nacionalni parlamenti** ostvaruju značajan formalni i stvarni uticaj na formiranje i funkcionisanje zajednice. Njihova delatnost usmerena je kako prema zajednici tako i prema evropskoj politici sopstvenih vlada. U prvom slučaju, strateške odluke organa zajednice - sklapanje novih ugovora i reforma postojećih - prolaze kroz "legitimaciono rešeto" nacionalnih parlamenta, koji ih prihvataju ili odbijaju u poslednjoj instanci (negde je ovo rešeto još gušće, u vidu referenduma). U drugom, pak, slučaju parlamenti vrše kontrolu političkog i izvršnog delovanja sopstvenih vlada, tj. njihovih predstavnika u organima zajednice. Priroda zajednice upućuje na to da će uloga nacionalnih parlamenta ostati strukturno važna za njeno demokratsko funkcionisanje.

Političke stranke

Ovi akteri evropske integracije po svom ishodištu su nacionalni i stoga bi se mogli svrstati u krug državnih aktera. Ali, od prvih izbora za Evropski parlament (1979) oni počinju da vode i manje ili više autentičnu evropsku politiku. S jedne strane, "evropske teme" sve više okupiraju njihovo delovanje u sopstevim državama, posebno u parlamentima, a s druge, njihov neposredni politički rad u Evropskom parlamentu postepeno uspostavlja posebnu nadnacionalnu sferu politike, koja zadobija sopstvena pravila i logiku.

U okvirima Evropske zajednice/unije još uvek nisu stvorene autentične evropske stranke, one čiji bi *topos* formi-

ranja i princip unutrašnje organizacije bili određeni integralističkom idejom Evrope. Ova "praznina" nije slučajna, mada je poslednjih godina, opet ne sučajno, sve više uočljiva. Nju nadoknađuju evropske parlamentarne frakcije, koje se formiraju na programsko-političkoj, a ne nacionalnoj, osnovi. U Parlamentu su zastupljene: Unija socijaldemokratskih partija Evrope (221 mesto prema poslednjim izborima 1994), Evropska narodna partija (stranke demohrišćanskog ili konzervativnog usmerenja, 173 mesta), Federacija liberalno-demokratskih partija (52), Ujedinjena levica (31), Evropska demokratska alijansa (26), Frakcija zelenih (25), Radikalna alijansa (19), Evropa nacija (19). Uporedo sa jačanjem značaja Parlamenta (zakonodavstvo, kontrolna funkcija), ove stranačke frakcije zadobiju sve veću političku težinu u svakodnevnom funkcionisanju zajednice.

Evropske institucije

Evropska zajednica/unija raspolaže vrlo razvijenom institucionalnom strukturu i po tome ona izgleda kao prava politička zajednica. Funkcionisanje, pak, njenih institucija je veoma specifično i složeno, i tome ćemo u narednim delovima rada pokloniti posebnu pažnju.

Postojeće institucije rezultat su kumulativnog razvoja zajednice i najmanje što se može reći je to da su one funkcionalne tom razvoju. Komisija i Savet su ustanove koje postoje od trenutka utemeljenja prve zajednice, kao isključivo delegirana tela država, s tim što je osnovna raspodela uloga išla prostom linijom podele na odlučivanje (Savet) i sprovođenje (Komisija). Osnivačkim aktom Zajednice za ugalj i čelik (1951) ustanovljen je i Sud pravde, koji je 1958. godine postao zajednički sud za sve tri zajednice. Unutrašnji razvoj zajednice i njeno širenje uticali su na usložnjavanje njene ukupne institucionalne strukture, tako da danas ona raspolaže, pored pomenu-

tih, još i Evropskim savetom (osnovan 1974), Parlamentom (1979), Finansijskim sudom (1975), Privrednim i socijalnim odborom (1957) i Regionalnim odborom (1992).

Jedna od specifičnosti zajednice je u tome što njena institucionalna struktura nije nastajala u skladu sa načelom o podeli vlasti. To je posledica činjenice da je značajnija podela vlasti ona vertikalna - između država članica i zajednice, sa znatnjim udelom država članica, nego horizontalna - između organa zajednice. Horizontalna vlast na nivou zajednice - zakonodavna, izvršna i sudska - nije raspodeljena po pojedinim ustanovama. Evropski savet raspolaže autoritetom opštег političkog usmerenja zajednice. Savet ima najvećeg udelu u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, dok Parlament i Komisija učestvuju u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Sud pravde raspolaže sudsakom vlašću koja, međutim, ima ograničeni domen primene u odnosu na sudsку vlast država članica. To su pet najvažnijih institucija zajednice. Finansijski sud ima stručne, a ne političke, kompetencije, dok Privredni i socijalni odbor, kao i Regionalni odbor, imaju konsultativnu ulogu.

Politika zajednice definiše se u njenim institucijama i od njihovog delovanja najviše zavisi u kojoj meri ona odgovara sopstvenim ciljevima, kao i potrebama i interesima država i subdržavnih aktera koji je sačinjavaju.

Društveno-ekonomski grupe i udruženja

Delovanje različitih interesnih grupa na privrednom i društvenom planu predstavlja osnovnu supstancu evropske ekonomski i društvene integracije. Stvaranjem zajednice države su proširele prostor slobodnih aktivnosti ovih interesnih grupa, koje predstavljaju osnovni produkt rastuće funkcionalne diferencijacije i integracije. Saglasno njihovim interesima za transdržavnim ujedinjavanjem i širenjem, područje delovanja tih grupa i udruženja znatno prevazilazi postojeće državne granice

i postaje evropsko u pravom smislu. Samim tim, one zahtevaju evropsku regulativu privrednog i društvenog života, vršeći stalni pritisak na evropske institucije i organizujući se u tom pravcu.

Poznato je da su tokom stagnacije integracije tokom šezdesetih upravo razna interesa udruženja (u industriji, agraru, u sindikalnom i preduzetničkom organizovanju) izvršila odlučujući pritisak na nacionalne vlade u pravcu intenziviranja rasta zajednice.¹⁹ Kada se razvoj ponovo pokrenuo, došlo je do bujanja interesnog organizovanja na evropskom planu, tako da je 1990. godine bilo 525 socijalno-ekonomskih grupa koje su direktno lobirale u institucijama zajednice.²⁰ Rimskim ugovorima ustanovljen je Privredni i socijalni odbor kao ustanova direktnog predstavljanja interesa iz oblasti privrede i društvenih delatnosti, koja raspolaže inicijativnim i savetodavnim nadležnostima. Osim toga, veće interesne konglomeracije organizovane su u udruženja, kao što su Unija industrije EZ, Evropski savet za javna preduzeća, Evropska konfederacija sindikata i dr., sa znatnim uticajem u odlučivanju na nivou zajednice u okviru odgovarajućih oblasti.

Kada je reč o ovim akterima evropske integracije, treba imati u vidu da smisao njihovog postojanja nije samo u predstavljanju njihovih interesa u institucijama zajednice ili, pak, u lobiranju u njima. Spontano organizovanje i delovanje ovih grupa i udruženja ima integrativni značaj po sebi, jer se na taj način širi i produbljuje mreža socijalnih interakcija na evropskom planu, čime se učvršćuje društvena integracija bez koje ni jedna zajednica ne može opstati na duži rok.

¹⁹ Vid. D. Sidanski, nav. delo, str. 111-115

²⁰ Od toga 50% u industrijskom sektoru, 40% u sektoru usluga i 10% iz oblasti poljoprivrede, slobodnih profesija i drugih grupa javnog interesa. Vid. nav. delo, str. 207

Regioni i lokalne zajednice

Jedno od obeležja EZ/EU je aktiviranje potencijala regionalne autonomije i lokalne samouprave za integraciju. Tu je sadržan smisao citiranog stava iz čl. A Ugovora o Evropskoj uniji o tome da se "odluke donose na nivou što bliže građanima." Ovo se opredeljenje ne može primeniti jedinstveno, budući da među državama članicama postoje velike razlike u tradicijama i ustavnim rešenjima u oblasti teritorijalne organizacije vlasti. Ali, generalno opredeljenje je u tome da se tamo gde postoje razvijena iskustva regionalizma i lokalne samouprave ona podrže, a tamo gde ne postoje da se podstiču.

Dva su motiva u osnovi aktiviranja regionala i lokalnih zajednica u procesima evropskih integracija: funkcionalna integracija i isticanje identiteta. Prvi motiv se ispoljava u uspešnom iskustvu međuregionalnih saradnji u različitim područjima privrede i socijalnog života, dakle onih veza i aktivnosti koje radi svoje funkcionalne uspešnosti nemaju potrebe za državnim posredovanjem. Te saradnje mogu biti unutardržavne i transdržavne. Sprovode ih regioni i lokalne zajednice samostalno, stvarajući "radne zajednice" za rešavanje zajedničkih problema, od različitih privrednih pitanja do ekološke zaštite, obrazovanja i kulture. Motiv identiteta, s druge strane, dolazi do izražaja u slučajevima gde regioni svojim autonomnim delovanjem žele da očivaju i afirmišu svoja posebna istorijska i kulturna obeležja, doprinoseći očuvanju evropske pluralnosti.

Institucionalna strana "evropskog regionalizma" je takođe dvostruka. Regioni i lokalne zajednice stvaraju međuregionalna tela koja sa bave svojim funkcionalnim zadacima - tzv. subregionalizam. Oni se, takođe, organizuju i globalno, stvarajući svoje institucije na evropskom planu - supraregionalizam. Što se EZ/EU tiče, ovaj drugi aspekt institucionalizacije ostvaren je osnivanjem Regionalnog odbora (1992). Ugovor o

Evropskoj uniji), gde regioni imaju direktno predstvaništvo sa konsultativnom i savetodavnom ulogom *vis-à-vis* Saveta, Parlamenta i Komisije.

Evropski pokreti, javno mnjenje, civilno društvo

Delovanje evropskih pokreta, stvaranje evropskog javnog mnjenja i radanje evropskog civilnog društva predstavlja posebnu tačku verifikacije političke zajednice u okvirima Evropske unije. Kao politička zajednica ona može da ima složenu institucionalnu strukturu, više centara odlučivanja, čak i izrazitu premoć nekih od njih (kao što je sada slučaj sa nacionalnim vladama), ali mora da poseduje slobodnu sferu aktivnosti građana-pojedinaca na celokupnom svom području bez obzira na postojeće državne granice.

Ovaj visoki zahtev verifikacije zajednice ujedno je i njen najslabije mesto. Evropski pokreti postojali su i pre osnivanja zajednice i njihov doprinos bio je neobično značajan.²¹ Podstaknuti tim konkretnim doprinosom, oni su nastavili sa delovanjem u nastojanju da podstaknu i osmisle svaki novi poduhvat reforme. Njihov cilj po pravilu je bio sadržan u ideji "Evrope građana", gde se afirmiše ideja neposrednog evropskog *status politicus-a* pojedinca. Prevashodno pregnute intelektualaca, evropski pokreti deluju u pravcu stvaranja integralnog javnog mnjenja kao kritičkog građanskog uporišta evropske javne politike. Cilj je da se upoređa sa nacionalnim javnim mnjenjem izgradi i autentično evropsko, u kojem bi se koncentrisao onaj minimum političkih obeležja identiteta i samosvesti bez kojih je politička zajednica uvek samo derivat, ma koliko solidan, organizovanih struktura moći. Takvo evropsko civilno društvo u nastajanju traga za minimalnim konsenzusom koji je

²¹Vid. D. Siđanski, nav. delo, str 27 ff

potreban za formiranje društva izuzetne kulturne, religijske i nacionalne složenosti.²²

Evropska zajednica bez evropskog društva nije zamisliva na duži rok a da pritom opstane i učvrsti se kao politička zajednica. Tu su koncentrisani motivi i svrha delovanja evropskih pokreta. Takvi ciljevi, međutim, još uvek prebivaju u dalekoj perspektivi, bar sudeći po stepenu razvijenosti evropskog javnog mnjenja, koje je i danas prevashodno spoj nacionalnih javnih mnjenja.

Drugi deo

EVROPSKA POLITIČKA ZAJEDNICA

U prvom delu govorili smo o ideji i stvarnosti evropske političke integracije imajući na umu da je ona izvedena iz procesa ekonomске integracije, iz prvobitnih funkcionalnih povezivanja država na pojedinim područjima privrednog, a zatim i socijalnog života. Pravna regulativa i odgovarajuća institucionalizacija, koje su pratile ove integracione procese, kao i stalno proširivanje oblasti povezivanja i saradnje, stvorili su složene odnose međuzavisnosti i znatno povećali broj aktera integracije. Postepeno je nastajala i razgranavala se sfera evropske javne politike, koja je i po svojoj formalnoj i po sadržinskoj strani sve više ličila na javnu politiku nacionalnih država, posebno onih koje imaju federalna uredjenja.

Evropska zajednica/unija davno je prekoračila prag međudržavne organizacije ili saveza država, kakve poznajemo iz istorije. Ona je postala nadnacionalna zajednica sa izrazitim političkim obeležjima. Prerastanje Evropske ekonomiske zajednice u Evropsku zajednicu na osnovu Jedinstvenog akta manifestovalo je, normativno, institucionalno i terminološki, ovaj usmereni prelaz na političku zajednicu. Doduše, tek je Ugovorom o Evropskoj uniji u nazivu zajednice upotrebljen izraz (unija) koji je u prethodnom razdoblju simbolizovao političku eshatologiju zajednice. Ali, činjenica da ugovornim nastankom Unije nisu prestale da postoje tri zajednice (takvih pred-

²² O ovome vid. dva priloga za zbornik *Die Zukunft der Buergergesellschaft in Europa*, prir. Hella Mandt, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994; Heinrich Schneider, "Die Europaeische Union von Maastricht - ein 'Europa der Buerger'", posebno str. 53 ff i Claus Leggewie, "Librale Buergergesellschaft und Multikulturalismus. Schwierigkeiten der Vielvoelkerrepublik", posebno str. 77 ff. Kritički o temi evropskog javnog mnjenja i evropskog građanstva u: Hermann Luebbe, nav. delo, posebno str. 144 ff

loga je bilo tokom Međuvladine konferencije o reformi 1996/97), govori o još uvek hibridnom političkom karakteru zajednice. Tako se sada Unija, kao izraz, upotrebljava u dva kolokvijalna smisla - prvo, da označi celinu zajednice i, drugo, kao oznaka za političku stranu zajednice u užem smislu, koja obuhvata oblasti spoljne i bezbednosne politike, unutrašnjih poslova i pravosuda pod posebnim ugovornim i političkim režimom (evropska politička unija za razliku od tri zajednice). Ove terminološke više-smislenosti i nedoumice govore o tome da je EZ/EU konceptualno nedovršena politička zajednica.

Karakter političke zajednice

Karakter EZ/EU kao političke zajednice može se na apstraktnom nivou izvesti iz četiri principa evropske političke integracije, dakle iz principa: asocijativnosti, kontraktualnosti, funkcionalnosti i evolutivnosti. Prva dva principa proizvode **međudržavni**, a druga dva **nadnacionalni** karakter zajednice. Iako su principi međusobno načelno saglasni, između ova dva obeležja zajednice postoji stalna tenzija. Ona je uočljiva na više nivoa: na konstitutivnom - između ugovorne ekskluzivnosti država i sve većeg obima nadležnosti koje zadobija zajednica; na institucionalnom nivou - između Evropskog saveta i Saveta, koji direktno predstavljaju države članice, s jedne strane, i Komisije i Parlamenta, koji predstavljaju interese zajednice kao celine, s druge; na nivou ugovornih nadležnosti zajednice postoji tenzija između nadležnosti koje su u režimu EZ (tzv. nadnacionalni režim odlučivanja) i onih koje su u režimu međuvladinog pregovaranja i odlučivanja (tzv. režim političke unije).

Principi asocijativnosti i kontraktualnosti ispoljavaju se kroz centralni značaj država članica u zajednici. Najpre, što

se principa asocijativnosti tiče, ne postoje druga politička jedinstva (recimo, regioni, lokalne zajednice ili neke korporativna udruženja) osim država koja bi mogla da stupe u asocijaciju. Iako zbog delovanja principa funkcionalnosti i evolutivnosti zajednica nije samo asocijacija država, ona je ipak izvorno i konstitutivno primarno asocijacija država. U zajednici su jedino države pravno i politički ugovorno sposobne i stoga se u njima nalazi *pouvoir constituant* zajednice. One su, kako se to slikovito kaže, "gospodari ugovora", a ugovor predstavlja okvir postojanja zajednice i meru njenog funkcionisanja (princip kontraktualnosti). Iz ugovora slede sve pravne konsekvene zajednice, pa i ona krajnja o mogućem raskidu ugovora od strane države članice i o njenoj "secesiji".¹

Poznato je, međutim, da je zajednica vremenom dobijala nadnacionalna obeležja, koja su se u toj meri kumuli-

¹ U tom smislu karakteristična je sledeća formulacija iz Presude nemačkog Saveznog ustavnog suda (BVerGE 89) od 12. oktobra 1993. kojom je prihvaćen Ugovor iz Maastrichta: "Nemačka je jedan od 'gospodara ugovora', koji su svoj savez zasnovali 'zaključivanjem Ugovora o Uniji na neodređeno vreme (čl. Q Ugovora o Evropskoj uniji) sa željom da članstvo potrage'. Ali, oni tu saglasnost mogu u krajnjem da ukinu posredstvom akta sa suprotnim dejstvom". Preuzeuto iz knjige Rudolf Strohmeyer, *Die Europäische Union*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1994, str. 44. Praveći analogiju između Evropske zajednice i Sjedinjenih Država u vreme nastanka federalizma, James M. Buchanan ističe značaj impliciranog, ali efektivnog, prava na secesiju država nakon pristupanja federaciji. On kaže: "Pretnja potencijalnom secesijom daje sigurnost da će centralna vlast zaista ostati unutar granica političke akcije koje su definisane opštim interesima svih građana na datoj teritoriji", i u tom duhu tumači antifederalni učinak secesionističkog rata sedam decenija kasnije: "U ovom kontekstu, Linkolnova odluka da se bori kako bi sačuvalo savez može se posmatrati kao ukidanje implicitnog ugovora kojim je uspostavljena federativna struktura." Vid. J. M. Buchanan, "An American Perspective on European Constitutional Opportunity", referat držan na Mont Pelerin Society Meeting "Europe in an Open World Order", sept. 1990, str. 3,4

rala da je ona u svom funkcionisanju prerasla svoje isključive međudržavne karakteristike. Tome je doprinelo stalno produbljivanje njenih ciljeva i zadataka, širenje njenih nadležnosti, uspostavljanje nadnacionalne procedure odlučivanja u Savetu (kvalifikovana većina) i parlamentarnog postupka saodlučivanja, delovanjem evropskog prava kao direktno primjenjivog. Proces rastuće privredne i društvene međuzavisnosti i globalizacije toliko je razgranao funkcije i delatnosti zajednice da problemi više nisu mogli da se rešavaju samo međuvladinim pregovaranjima i procedurama odlučivanja, već je sve to zahtevalo obuhvatnu političku - znači normativnu, institucionalnu i pravosudnu - integraciju. Ovaj nadnacionalni karakter zajednice na osnovu principa funkcionalnosti i evolutivnosti dolazio je do izraza u odgovarajućim ugovorima i, naravno, u praksi njenog dnevног funkcionisanja.

Paralelizam i tenzija između međudržavnih i nadnacionalnih obeležja su inherentni zajednici na ovom stepenu njenog razvoja i taj dualizam će još zadugo određivati njenu prirodu kao političke zajednice. Imajući ovo u vidu, postavlja se pitanje o **evropskom federalizmu**. Da li se i u kom smislu o EZ/EU može govoriti kao o zajednici sa federalnim načelima uređenja i federalnom strukturu vlasti? Pitanje je principijelno važno stoga što bi nam odgovor na njega zнатно pomogao da što jasnije odredimo političku prirodu zajednice uz pomoć jednog koncepta koji je načelno i praktično rešio pitanje uređenja složenih političkih zajednica. S druge strane, sam koncept nije toliko jednoznačan da bi se mogao jednostavno ili primeniti ili odbaciti u konkretnom slučaju evropske političke zajednice. Početnu pozitivnu motivaciju daje nam široko prihvaćeni stav po kome je svaka federacija sistem *sui generis* koji, dakle, odgovara pre svega sopstvenim uslovima nastanka i zahtevima funkcionisanja.

Formalno gledano, priča o evropskom federalizmu može da izgleda suvišnom budući da izraz nije dobio pravo građanstva u ugovorima zajednice, pa ni u Ugovoru o Evropskoj uniji. Razlog je naizgled parodoksalan, naročito za američki pogled na federalizam. Naime, izraz je odbijen zbog bojazni od centralizacije zajednice.² Nasuprot njegovom izvornom značenju i intenciji, federalizam je izjednačen sa centralizmom i stoga odbačen.

Ali, iako odbačen kao ugovorni termin, sam koncept je igrao i igra važnu ulogu u formiranju zajednice. Naime, kretanje Evropske zajednice od međudržavnosti ka nadnacionalnosti sadrži mnoge elemente federalizma. Kumulativno prenošenje nadležnosti u sve većem broj oblasti (tendenčijski u svim) na nivo zajednice, uz odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu, saodlučivanje Parlamenta i izvršno-kontrolna uloga Komisije, podela zadataka između zajednice i država članica, sve to govori o prihvatanju određenih federalnih aranžmana u zajednici. To, međutim, nije bilo dovoljno da se u Ugovoru prihvati taj termin i da se njime trasira doslovno federalistički pravac razvoja Unije. Federalizam je više prečutno praktikovan nego što je ciljno koncipiran i ugovorno formulisan.³ Razlozi za to su političke i konceptualne prirode.

Evropski pojam federalizma, za razliku od američkog, deli u izvesnom smislu sudbinu evropskog pojma države. Za državu je konstitutivan koncept suverenosti kao

² Na ovome su insistirali naročito Britanci u vreme pregovora oko Ugovora o Evropskoj uniji. Na samitu Evropskog saveta u Birmingenu, oktobra 1992. tadašnji premijer Dž. Mejđor (J. Major) je federalizaciju EZ/EU označio kao potencijalno stvaranje centralizovane super-države. Vid. kritiku ovakvog shvatanja federalizma EU u: Andrew Duff, *Reforming the European Union*, Federal Trust, London, 1997, str. 18 ff

³ Upor. Dušan Siđanski, *Federalistička budućnost Evrope*, nav. delo, str. 288

najviše vlasti prema unutra i nezavisne vlasti prema spolja. Federalizam je omogućio autonomiju federalnih jedinica u ustavnom domenu nadležnosti i njihovo učešće u konstituisanju i funkcionisanju najviše unutrašnje vlasti. Ali, on je po pravilu onemogućavao samostalno vođenje spoljne, odbrambene i bezbednosne politike, kao i zaštitu ljudskih prava u poslednjoj instanci, od strane federalnih jedinica. U tim klasično državnim funkcijama federacija je po pravilu bila nosilac suverenosti. Iako drugaćiji oblik državnog uredjenja od unitarne države, federacija je s konceptom suverenosti zadržala onaj prepoznatljivi *state*-element u uredjenju političke zajednice.⁴

Problem s evropskim federalizmom u osnovi nije semantički.⁵ Svojim odbijanjem termina Britanci su se, naizgled začudujuće, pokazali kao najveći baštinici evropske tradicije državnosti. Federativno organizovana država je takođe suverena i međunarodno samostalna država. Odbijanjem izraza "federacija" oni su zapravo hteli da EZ/EU uskrate kvalitet državnosti.⁶ Dosadašnja istorija federalizma je pokazala da su sve države koje

⁴ Evropski političari i naučnici nisu mogli tako olako da desemantizuju koncept suverenosti u vezi sa federalnim uredjenjem, kao što su to učinili američki, uvodeći s Džejsom Medisonom (J. Madison) koncept "podeljena suverenost". Poštujući istorijsko i naučno poreklo tog koncepta, za Evropljane je on uvek značio nedeljivost najviše vlasti. U slučaju federalizma, ustavno se dele nadležnosti, i to vertikalno, na različite nivoje vlasti, dok suverenost kao najviše vlast ostaje nepodeljena u centralnim organima federacije.

⁵ Upor. Hermann Luebbe, *Abschied vom Super-Staat*, nav. izd., str. 128

⁶ Upor. sličnu dijagnozu kod Ph. Schmittera: "Iz ove perspektive britanska odbojnost prema reči 'federalizam', koja izgleda smešna Severnoamerikancima i Nemcima, dobro je zasnovana. Ono što je u centru njihove primedbe je moguce pojavitivanje onog *state*, tj. političkog oblika - ma koliko decentralizovanog i dekoncentrisanog - koji akumuliše suverenu vlast unutar jedinstvenog seta ustanova na evropskom nivou." Powers, *Interests and Functions...*, nav. izd., str. 86, napomena 43

su se ujedinjavale u federaciju (američke države, švajcarski kantoni, nemački landovi, itd) gubile svoje atribute suverenosti, a takva analogija sa državama članicama EZ/EU za njih jednostavno nije prihvatljiva.

Taj stav dele sve države članice, ali nisu sve podjednako insistirale na ovom britanskom ortodoksnom argumentu. Problem s evropskim federalizmom je očigledno složeniji u odnosu na argumentaciju koju može da pruži etatističko stanovište.⁷ Najpre, što se problema suverenosti tiče, dolazi do znatne modifikacije uloge ovoga koncepta u kontekstu evropske političke integracije. Sve je manji broj pitanja tzv. unutrašnje politike o kojima države samostalno odlučuju. Razvojem Evropske zajednice stvoren je sistem odlučivanja na više nivoa koji pojам "unutrašnje politike" iznešta iz domena pojedinačne države na višedimenzionalnu evropsku politički prostor. Tendencija širanja "evropske unutrašnje politike" obuhvata sada i oblast unutrašnjih poslova i pravosuda, kao domen klasičnih pitanja suverene državne politike. Spoljni poslovi, bezbednost i odbrana, kao i građanska prava, još uvek su u suverenom posedu država članica, bez obzira na postojeće ugovorne forme saradnje koje se tiču i ovih oblasti.

Posledice po pojам državne suverenosti su očigledne. Ona se ne deli između različitih nivoa vlade, kao u američkom konceptu federalizma⁸, već ostaje to što jeste - najviše

⁷ Ne računajući neshvatljivu torijevsku evrofobiju zbog koje su, delimično, ubedljivo izgubili izbore maja 1997, britanska neverica u evropski federalizam nije samo naprosti etatistička. Ralf Dahrendorf u jednom svom radu navodi više razloga, među kojima imperialni sentiment, vezivanje pojma suverenosti za parlamentarnu suverenost i s tim u vezi nevericu u evropski parlamentarizam, distanca prema kontinentalnim političkim običajima i dr. Vid. R. Dahrendorf, "Warum Europa? Nachdenkliche Anmerkungen einer skeptischen Europeers", *Merkur*, br. 7, 1996, str. 569,570

⁸ Vid. u pomenutom radu J. M. Buchanan, nav. delo, str. 14, gde se američki koncept izvorno podeljene suverenosti u federaciji preporučuje i za Evropu.

i neotudiva (samim tim i nedeljiva) vlast, koja sa razvojem zajednice (EZ/EU) gubi svoj delatno-politički *raison d'être* postepenim prenošenjem nadležnosti na evropski nivo. U oblastima prenesene nadležnosti državna suverenost je još samo simbolična. U oblastima, pak, u kojima nadležnosti (još) nisu prenesene, kao što su ugovorna sposobnost i klasični državni prerogativi (građanska prava, spoljna politika, bezbednost i odbrana), države članice raspolažu punom suverenošću. Drugim rečima, EZ/EU se ne razvija u pravcu superdržavne federacije sa podelenom suverenošću, već u pravcu **postsuverene nedržavne nadnacionalne federacije**. Ona to već jeste u oblastima svog privrednog i socijalnog života, a da li će to biti u potpunosti, kao celovita politička zajednica, zavisi od toga da li će i u kojoj meri i klasične državne funkcije potpasti pod režim nadnacionalnog odlučivanja na evropskom nivou.

Precutni evropski federalizam zavisiće od modusa koegzistencije i načina rešavanja tenzije između međudržavnih i nadnacionalnih obeležja zajednice. Međudržavni elementi će uvek inklinirati konfederalnom karakteru zajednice.⁹ Nasuprot tome, potenciranje nadnacionalnih elemenata proishodiće konceptom o zajednici kao federaciji.¹⁰ Ali, i u ovom slučaju "fed-

⁹ Ova inklinacija dolazi do izraza u sintagmi "savez država" (Staatenverbund) koju koristi pomenuta Presuda nemackog Saveznog ustavnog suda; vid. R. Strohmeier, nav. delo, str. 44. Nju prihvata i Ralf Dahrendorf u svom radu "Die Zukunft des Nationalstaates", *Merkur*, br. 9/10, 1994, str. 760, dodajući joj oznaku "evropski" (Europaeischer Staatenverbund).

¹⁰ Tako engleski autor Andrew Duff u pomenutoj knjizi *Reforming European Union* označava zajednicu kao "federalni savez država i naroda (a federal union of states and peoples, nav. delo, str. 7) u okviru korektnog određenja federalizma kao "podele i koordinacije vlasti među različitim nivoima vlada - evropskim, nacionalnim, regionalnim i lokalnom - prema principima vladavine prava i subsidiarnosti" (str. X)

eracija" podrazumeva nešto drugo i nešto manje od poznatih koncepcata federalizma kojima je svojstven balans demokratskog i federalnog načela, tj. balans između jednakosti i prava građana, s jedne i jednakosti i prava federalnih jedinica, s druge strane. Takvog balansa u EZ/EU još uvek nema, tako da koncept federalizma podrazumeva samo relacije između različitih nivoa vlada - pre svega između nacionalne i nadnacionalne-evropske, ali i između ove dve i regionalne i lokalne u skladu s principom subsidiarnosti. Zbog strukturnog nedostatka neposredne političke artikulacije "evropskog građanstva", u zajednici će još zadugo ostati na snazi asimetrični balans između dva principa reprezentacije - federalativnog i demokratskog, a koncept federalizma će ostati vezan samo za odnos različitih teritorijalno-grupnih entiteta.¹¹

Današnjem stanju problema "evropski federalizam", konceptualno i politički distanciranom od shvatanja o federaliziji kao saveznoj državi, najviše odgovara paradigma o **federalizmu kao procesu**. Formulisao ju je svojevremeno Karl Fridrih (Carl. J. Friedrih), povodeći se nedržavnom tradicijom evropskih ideja o političkoj zajednici Johana Altuziusa (J. Althusius) i Ota Fon Girke (O. v. Girke), idejema američkih federalista i federalističkom praksom Sjedinjenih Država i Švajcarske. Sledeći Fridrihov stav naročito je karakterističan za ovo dinamičko shvatanje federalizma, blisko današnjoj evropskoj

¹¹ Upor. Peter Graf Kielmansegg u radu "Laesst sich die Europaeische Union demokratisch verfassen?" u vezi s njegovom prethodnom dijagnozom: "Nacionalne države zadržavaju odlučujući značaj za posredovanje legitimnosti: strukturu Unije određuje partikularnost političkih uslova lojalnosti i partikularnost teritorijalnih agregacija interesa. Evropska politika mora svoju legitimnost da zadobija bitno iz ovih struktura, a to znači upravo iz država članica." U zborniku *Reform der Europaeischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages*, prir. Werner Weidenfeld, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1996, str. 238 i 241

stvarnosti: "Federalizam postoji samo u obliku saveza političkih zajednica koje koegzistiraju i deluju jedne na druge kao autonomni entiteti ujedinjeni u zajednički poratak uz očuvanje nezavisnosti. Nikakva suverenost ne može postojati u federalnom sistemu; u takvom političkom poretku autonomija i suverenost se medusobno isključuju. Govoriti o prenosu dela suverenosti znači negirati ideju suverenosti, koja od Bodena znači nedeljivost. Niko nema 'poslednju reč'. Federalizmu je inherentna ideja ugovora, a na mestu suverenosti stoji 'konstitutivna moć', koja utemeljuje ugovor."¹²

Navodi iz ovog Fridrihovog stava pogadaju neke današnje suštinske karakteristike evropske političke zajednice: razvojnost, nedržavni tip integracije, ugovorna fleksibilnost. Sve to konceptualno se razlikuje od modela federalizma kao savezne države za koji su karakteristični ustavna preciznost, pravna jednostavnost i striktna politička obaveznost. Otuda i nemogućnost da se iz postojećih ugovora zajednice napravi skok prema njenom ustavnom ubličenju.¹³ Evropska unija ne ispunjava mnoge bitne uslove za posedovanje ustava. Ali, pitanju o njenom formiranju po političkom modelu ustavnosti prethodi pitanje o njenoj autohtonoj političkoj strategiji. Za sada

¹² Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York, 1968, str. 7-8.

¹³ Takvi predlozi i pokušaji bili su brojni naročito u vreme izuzetnog poleta zajednice krajem osamdesetih i početkom devedesetih. Kao izričiti primer vredi pomenuti predlog za ustavnu reformu EZ radne grupe "Evropski ustan", sastavljene od poznatih nemačkih pravnika i politikologa. Po modelu ustava dovršene federacije, ovde se predlažu promene postojećih ugovora u tri ključne ustavne oblasti: federalizam i raspodela kompetencija, parlamentarizam i demokratija, osnovna prava. Vid. Arbeitsgruppe "Europäische Verfassung": *Wie Europa verfasst sein soll - Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1991, str. 13-37.

je izvesno da ona neće primeniti model federacije/nacionalne države i da je njen put federalizacije sasvim drugog, originalnog tipa. Njen federalizam sadržan je više u procesu nego u gotovom modelu i zato je njen politički oblik hibridan, a ne koherentan.

Subsidijarnost i podela nadležnosti

Već je pomenuto da je zajednica proširivala i produbljivala svoje aktivnosti stičući sve veći broj nadležnosti, povećavajući oblasti svojih zadataka i, shodno tome, postavljajući sebi sve dalekosežnije ciljeve. Pošto zajednica nije prava federacija, obim njenih aktivnosti i odnos prema državama članicima nije ureden ustavnim aktom sa odgovarajućom podelom kompetencija. Ova materija delikatno se rešava i u federalizijama, budući da je reč o najosjetljivijem elementu njihovog funkcionalisanja. Tim pre je podela nadležnosti i načelno i funkcionalno neobično složena oblast uređenja u zajednici koja, kako smo videli, sadrži paralelizam dva politička načela - međudržavnog i nadnacionalnog.

Opšta ugovorna načela za dodjeljivanje nadležnosti zajednici nalaze se u čl. 3B Ugovora o Evropskoj uniji, koji ćemo zbog njegovog odlučujućeg značaja u ovoj oblasti navesti u celosti:

Stav 1: "Zajednica deluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene i prema ciljevima koji su utvrđeni ovim Ugovorom."

Stav 2: "U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere, u skladu sa načelom subsidiarnosti, samo ako i ukoliko ciljevi predviđene akcije ne mogu u potrebnoj meri biti ostvareni od strane država članica, odnosno mogu biti uspešnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu i učinak predviđene akcije."

Stav 3: "Mere Zajednice neće prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi ovog Ugovora."

Princip subsidijarnosti izričito je pomenut u st. 2 u specifičnom smislaonom kontekstu koji podrazumeva ne već dodeljene, nego potencijalne nadležnosti zajednice, one koje bi ona mogla da dobije na osnovu odluke država članica. Pravi ugovorni smisao ovog principa, međutim, proteže se i na druga dva stava člana 3B, kao i na još neke temeljne ugovorne odredbe iz Naslova I Ugovora (Zajedničke odredbe). Princip odgovara opštem opredeljenju, bliskom ideji federalizma, po kome svaki nivo zajednice (centralni, državni, regionalni i lokalni) treba da obavlja one zadatke i da raspolaže onim nadležnostima koje je u stanju da obavlja rukovodeći se načelom dobro uređene političke zajednice.

Ovako postavljen, princip subsidijarnosti i načelno i praktično nalazi se između zahteva za političkom celishodnošću i zahteva za pravnom preciznošću. Stavovi člana 3B pružaju samo opšti okvir za raspodelu nadležnosti između različitih nivoa zajednice, prepustajući ugovornim stranama (državama članicama) pravnu i institucionalnu konkretizaciju načelnih opredeljenja. Tako je ostavljen veliki manevarski prostor "političkom faktoru", od čije političke mudrosti i smisla za strateško delovanje, a ne samo interesa, zavisi praktična operacionalizacija i istovremeno visoka načelnost (federalistički sadržaj) principa subsidijarnosti. Znajući da sve ovo nije lako postići, politički akteri zajednice izdali su nekoliko dokumenata o ovom principu u kojima je sadržano njegovo autoritativno političko tumačenje.

U Zaključcima Predsedništva koje je prihvatio Evropski savet u Edinburgu decembra 1992. dat je Koncept primene principa subsidijarnosti i celokupnog čl. 3B Ugovora. Ovde se ističu tri glavna elementa odgovarajućeg ugovornog člana sadržana u tri njegova stava: 1) strogo određene granice delatnosti Zajednice (princip dodele nadležnosti); 2) pravilo za odgovor na pitanje: da li Zajednica treba da deluje u oblastima

koje ne pripadaju njenim isključivim nadležnostima (princip subsidijarnosti u strogo pravnom smislu); 3) pravilo za odgovor na naredno pitanje, ukoliko je odgovor na prethodno pozitivan: u kojoj meri i na koji način Zajednica treba da deluje (princip srazmernosti ili intenziteta).¹⁴ Ovim se želelo ukazati na strogo necentralistički karakter zajednice sa ograničenim i izvedenim nadležnostima. Njeni zadaci i aktivnosti određeni su potrebama njenih "nižih" nivoa, pre svega država članica, ali i regija i lokalnih zajednica u skladu sa načelnim opredeljenjem iz samog Ugovora da se odluke donose što je moguće bliže građanima. Prema tome, kako stoji u ovom dokumentu, "subsidijarnost je dinamičan princip koji treba da se primenjuje u skladu sa ciljevima Ugovora." I dalje: "On podrazumeva proširenje delatnosti Zajednice kada to okolnosti zahtevaju, kao i obratno, njihovo ograničenje ili ukidanje kada one više nisu opravdane."¹⁵

Tumačenja koja su krajem 1992. godine dale autoritativne ustanove EZ/EU povodom principa subsidijarnosti i podele nadležnosti trebalo je da olakšaju primenu ugovornih odredaba o nadležnostima zajednice u situaciji kada se njihov broj izuzetno povećao i kada je, na drugoj strani, došlo do bojazni od centralizacije zajednice po ugledu na postojeće federacije. Ugovor iz Maastrichta svojim članovima 3 i 118 - 130Y uneo je 53 odredbe proširenju nadležnosti na organe zajednice koje su do tada bile u okvirima država članica, i to u oblastima: privredne i monetarne unije, kulture, profesionalnog obrazovanja

¹⁴ Vid. Europäischer Rat in Edinburg am 11-12. December 1992. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, u zborniku *Reform der Europäischen Union*, nav. delo str. 337, 338

¹⁵ Isti dokument, nav. zbornik, str. 339. Ovaj stav tumačenja samo je ponovljени stav iz Saopštenja Evropske komisije Savetu i Evropskom parlamentu o principu subsidijarnosti od 27. oktobra 1992. Vid nav. zbornik str. 317

nja, zdravstva, zaštite potrošača, politike konkurenčije, regionalnog razvoja, industrijske politike, istraživanja i tehnološkog razvoja, energije i razvoja transevropskih mreža, zaštite od katastrofa i u oblasti saobraćaja. Prema proceni tadašnjeg predsednika Komisije Žaka Delora (Jacques Delors), oko 80% pravne regulative države članice koja se odnosi na privredu postaje deo prava zajednice, ili se na njega oslanja.¹⁶ Ukažala se praktična nesrazmerna između obima nadležnosti zajednice i političke potrebe država članica da njenu delatnost drže pod svojom suverenom kontrolom. Iako je reč o problemima koji se praktično rešavaju u političkim okvirima federalnog balansa, primarna namera "gospodara ugovora" bila je da se oni najpre reše na načelnom ugovorno-pravnom nivou.

Tri implicirana principa koja su istaknuta u pomenutom Konceptu primene načela subsidiarnosti i člana 3B Ugovora - princip dodele nadležnosti, princip subsidiarnosti u strogo pravnom smislu i princip srazmernosti ili intenziteta - trebalo bi da predstavljaju okvir tumačenja i primene ugovornih odredbi o nadležnostima zajednice. To najpre znači da zajednica raspolaže samo nadležnostima striktno navedenim u Ugovoru (tzv. isključive nadležnosti) prema zajedničkoj odluci država članica, koje jedine raspolažu kompetencijama određivanja nadležnosti u skladu sa svojom "ustavotvornom vlašću". Ugovor ne poznaje generalnu klausulu po kojoj bi zajednica (tj. njeni organi) bila kompetentna da u skladu sa svojom procenom sebi dodeli neku nadležnost (implied powers). U slučaju takve potrebe, aktivira se princip subsidiarnosti u decidiranom ugovornom smislu, tj. zajednička procena (sa prečutno prepostavljenim odlučujućim glasom predstavnika

država članica) o oportunitetu prenošenja nekog novog zadatka na zajednicu.¹⁷ Drugim rečima, princip subsidiarnosti u eksplicitnom ugovornom smislu predstavlja na strani zajednice princip za vršenje nadležnosti, a ne princip za njihovo određivanje.¹⁸

Naredna ugovorna karakteristika ovlašćenja zajednice je ta da ona ne proizilaze iz podeli nadležnosti između "različitih nivoa vlade" po ugledu na mnoge federacije. Ugovor o Evropskoj uniji ne vrši takvu podelu nadležnosti, već predviđa samo okvirno zakonodavstvo zajednice u oblastima njenih ovlašćenja, koje se dalje konkretnizuje zakonskim i izvršno-upravnim delovanjem odgovarajućih ustanova država članica. Zajednica, dakle, ne sme neku materiju da reguliše do poslednjeg detalja; njoj na raspolaženju stoje samo mere potrebne za postizanje ciljeva iz Ugovora. Zbog toga, ona samo definije ciljeve, orientacije i rokove, dok se razradja i izvršenje normi prepušta državama članicama. Pri tome, koliko i zakonodavna, važna je i kontrolna funkcija organa zajednice, prepuštena Komisiji, u praćenju primene njenog prava. Ovaj koncept "prepletenih nadležnosti" između različitih nivoa nije dovoljno konkretnizovan u Ugovoru, što je nakon Maastrichta izazvalo velike pravne sporove i predloge za drugaćajna načelna rešenja.

Sve dok je zajednica raspolažala relativno malim brojem nadležnosti, funkcionišanje mehanizma "preplitanja" bilo je transparentno i samim tim više podložno kontroli od strane

¹⁷ Sa ovim je u vezi čl. 235 Ugovora koji predviđa da u ovakvim slučajevima, kada se radi o zajedničkom tržištu, Savet donosi odgovarajuće mere jednoglasnom odlukom na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropskog parlamenta.

¹⁸ Vid. Saopštenje Evropske komisije Savetu i Evropskom parlamentu o principu subsidiarnosti od 27. oktobra, 1992 u zborniku *Reform der Europaeischen Union*, str. 318-319 sa ovakvim tumačenjem.

¹⁶ Vid. Heinz Laufer, Thomas Fischer, "Zur Kompetenzverteilung zwischen Europäischen Union und den Mitgliedstaaten", u zborniku *Reform der Europaeischen Union*, nav. delo, str. 214

Komisije. Rapidni rast oblasti zajedničkog uređivanja stavio je automatski na dnevni red pitanje efikasnosti izvršenja. Neki reformski predlozi nakon Maastrichta kretali su se u pravcu klasične federalne ideje o pravnoj podeli nadležnosti prilagodene prirodi zajednice. Umesto stalnog ekstenziviranja nadležnosti zajednice sa nejedinstvenim načinom sprovođenja (prepuštenom državama članicama), predloženo je intenziviranje jezgra evropskih nadležnosti, gde bi i odlučivanje i sprovođenje bilo u domenu organa zajednice.¹⁹ Ovakvim ustavno-pravnim rešenjem nadoknadila bi se pravna nepreciznost i nedovoljna normativna osnova principa subsidiarnosti u Ugovoru.²⁰ Onako kako je normiran, princip podrazumeva interesnu podlogu i subjektivnu procenu

¹⁹ Ovakav predlog nalazimo u dokumentu Evropske strukturne komisije Evropa '96 - Program reformi za Evropsku uniju, koji je pravljen kao prilog Međuvladinoj konferenciji o reformi Unije 1996/97. Vid. u nav. zborniku, str. 32. I pored toga što autori naglašavaju da visok stepen međuzavisnosti među različitim nivoima zajednice, uključujući i regionalni, onemogućava egzaktno razdvajanje nadležnosti, oni, uz načelan stav o potrebi intenziviranja nadležnosti, daju pregled (katalog) podeljenih kompetencija između evropskog nivoa i nivoa država članica. Poštujуći stav o neizbežnosti preplitanja, autori predlažu dva kataloga podele, prvi, sa primarnim nadležnostima država članica i delimičnim nadležnostima Unije i drugi, sa primarnim nadležnostima Unije i delimičnim nadležnostima država članica. Vid. katalog sa ovakvo podeljenim nadležnostima, str. 26-30. U osnovi ovog koncepta nalazi se dijagnoza istovetne grupe autora iz 1991. godine (Radna grupa "Evropski ustav") o tome da dosadašnja pragmatična strategija zajednice, koja se zasnivala na prenošenju parcijalnih kompetencija prema funkcionalističkom konceptu, dolazi do svojih granica početkom 90-tih, budući da dovršenje unutrašnjeg tržišta znači drastično proširenje evropskih nadležnosti i zaostavljanje sukoba oko njihove podele. Vid. zbornik *Wie Europa verfasst werden soll*, nav. delo, str. 15

²⁰ Ovakva dijagnoza ugovornog statusa principa subsidiarnosti je široko prihvaćena bez obzira na predloge rešenja koji se nude. Vid. Philippe C. Schmitter, Nav. delo, str. 84, napomena 33, Rudolf Strohmeyer, nav. delo, str. 357, ili Andrew Duff, nav. delo, str. 6

prihvatljivosti prenošenja nekog zadatka na nivo zajednice, kao i veliki manevarski prostor i volontarizam države članice u sprovođenju odluke organa zajednice. Budući da je odluka o prepuštanju nekog ovlašćenja zajednici na strani Saveta kao delegiranog predstavništva država članica, politizacija principa subsidiarnosti čini se praktično neizbežnom. Predlog za jasniju ustavno-pravnu regulaciju ove materije, koja bi se primenila na uže područje delatnosti (intenziviranje za razliku od postojećeg ekstenziviranja), rukovodi se idejom većeg pravnog automatizma u delovanju zajednice. U tom slučaju, značajnu kontrolnu ulogu u funkcionisanju zajednice imao bi i Evropski sud pravde, koji bi svojim autoritativnim tumačenjem odluka organa zajednice pomogao što transparentnijoj podeli nadležnosti.²¹ Nasuprot tome, u postojećim uslovima, gde preovlađuje politički oportunitet, postavlja se pitanje o justicibilnosti principa subsidiarnosti, tj. o principijeljnim političkim ograničenjima delovanja Suda.²²

Sudeći prema toku Međuvladine konferencije o reformi, kao i prema odlukama samita u Amsterdamu, ovakvi predlozi o pravnoj podeli nadležnosti nisu imali produ kod "ustavotvoraca". Razlozi su političke prirode, isti oni koji su i doveli do specifične metapravne formulacije principa subsidiarnosti u Ugovoru iz Maastrichta. Jer, odluka o tome što je "potrebna mera" ostvarenja ciljeva na strani država članica i što bi značilo "uspješno ostvarivanje" tih ciljeva od strane zajednice uvek je konkretna politička odluka koja se nalazi u isključivom domenu predstavnika država članica u Savetu. Ukratko, ostalo je opredeljenje da nadležnosti ostanu prepletene, a ne podeljene, i da se one zajednici dodeljuju politički-funkcionalno.

²¹ Vid. Gert Nicolausen, "Funktionalität und Kontrolle der Subsidiarität", u Zborniku *Reform der Europäischen Union*, str. 165

²² Vid. Ulrich Eveling, "Kompetenzordnung und Subsidiarität", u istom zborniku, str. 176

Ali, sudeći po stanju teorijske diskusije o ovom problemu, nisu samo politički razlozi bili opredeljujući za pristup koji daje prednost ideji o preplitanju nadležnosti. Takav pristup načelno je posledica rastuće međuzavisnosti različitih nivoa "evropske politike", kojoj više pogoduje funkcionalna nego materijalna podela nadležnosti. Princip subsidijarnosti, kako je formulisan u Ugovoru, načelno drži otvorenom (prema potrebi) oblast centralnog odlučivanja i podrazumeva koegzistenciju evropskih i državnih nadležnosti u okviru istih oblasti regulisanja. Ovo podrazumeva stalnu kooperaciju i koordinaciju između različitih nivoa, kako na planu odlučivanja tako i na planu sprovođenja.²³ Povećanje obima nadležnosti u centru (u evropskim ustanovama) ne treba regulisati principom podele nadležnosti, već treba ostaviti mogućnost uticaja nižih nivoa i u okviru faze odlučivanja i u okviru faze sprovođenja, što nalaže usku funkcionalnu međuzavisnost različitih nivoa.²⁴ U kom stepenu će u okviru istih oblasti uredivanja uticaj imati organi država članica, odnosno ustanove zajednice, zavisi od konkretnih potreba, koje nisu samo "subjektivne", već predstavljaju pre svega direktnu posledicu rastuće međuzavisnosti. Tako je Filip Šmiter

²³ Vid. Fritz W. Scharph, *Optionen des Foederalismus in Deutschland und Europa*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1994, str. 154. U više priloga u ovoj knjizi autor ukazuje na uspešnost modela političkog preplitanja (Politikverflechtung) u federalnom sistemu SR Nemačke, ali pravo mesto primene ovog funkcionalnog modela nalazi upravo u Evropskoj zajednici /uniji, koja je po nekim formalnim karakteristikama uređenja bliža federalnom modelu SR Nemačke nego Sjedinjenim Državama. Vid. str. 14 ff i str. 78 ff.

²⁴ Za Scharpha nije sporno da "nadležnosti koje proizilaze iz odgovornosti za jedinstveno tržište ne sadrže imanentna ograničenja svog domena; one se mogu širiti potencijalno na sve privredno relevantne oblasti ili funkcionalne i životne oblasti koji dočići privredni razvoj" (nav. delo, str. 124). Ali, iz ovog stanja stvari nije uputno podsticati bilo kakve centralističke posledice u pogledu organizovanja Evropske zajednice/unije. Da bi se to izbeglo, dobro je primeniti model političkog preplitanja: "U okviru političkog preplitanja prema obrascu Savezne Republike države članice kompenzuju gubitak političke samostalnosti maksimiranjem svojih prava saradnje prilikom odlučivanju u centru." (str. 121)

ponudio neobično korisnu tabelu nadležnosti i uticaja država članica, odnosno zajednice, koja i u vremenskoj i u sadržinskoj dimenziji pokazuje efekte ideje o funkcionalnom preplitanju zadataka u okviru Evropske zajednice.

Tabela I: Pregled oblasti primene i nivoa vlasti u Evropskoj zajednici od 1950 - 2001²⁵

Stepenovanje novoga vlasti:

- 1 = sve političke odluke na nacionalnom nivou
- 2 = samo neke političke odluke na nivou EZ
- 3 = političke odluke podjednako na nacionalnom i na nivou EZ
- 4 = većina političkih odluka na nivou EZ
- 5 = sve političke odluke na nivou EZ

I. Ekonomika oblasti	1950	1957	1968	1970	1992	2001
1. robe i usluge	1	2	4 (3)	4 (3)	4	4
2. poljoprivreda	1	1	4	4	4	4
3. kretanje kapitala	1	1	1	1	4	4
4. osobe/radnici	1	1	2	2	3	4
5. transport	1	2	2	3(2)	2	3
6. energija	1	2	1	1	2	2
7. komunikacije	1	1	1	1	2	3
8. okolina	1	2	2	2	3	3
9. regionalni razvoj	1	1	1	1	3	3
10. konkurenčija	1	2	3(2)	3(2)	3	3
11. industrija	1	2	2	2	2	3
12. novac/krediti	1	1	2	2	2	4
13. spoljna razmena	1	1	3(2)	4(2)	2	4
14. pribodi/takse	1	1	3(2)	3(2)	2	3
15. makroekonom	1	1	2	3	2	4

²⁵ Preuzeto iz Philippe C. Schmitter, *Interests, Powers and Funktions...*, nav. izd., str. 36a, 36b

II Socio-kultura oblast	1950	1957	1968	1970	1992	2001
1. uskovi rada	1	1	2	2	2	3
2. zdravstvo	1	1	1	1	2	2
3.socijalna dobrobit	1	2	2	3(2)	2	2
4.educativno/razvoj	1	1	3(2)	3(2)	2	3
5. oduvrednički kapital	1	1	1	1	1	3

III Političko-savetovanja na oblast	1950	1957	1968	1970	1992	2001
1. pravosuđe	1	1	1	2	3	4
2. građanski prava	1	1	1	1	2	3
3. učestvovanje	1	1	2(1)	2(1)	2	2
4.unutrašnji poslovi	1	1	2(1)	2(1)	1	2

IV Međunarodni odnosi, spoljne, bezbj.	1950	1957	1968	1970	1992	2001
1.trgovinski pregovori	1	1	3	4	5	5
2.eko-vojna pomoć	1	1	1	1	2	4
3.diplomacija, NVO	1	1	2(1)	2(1)	2	4
4. odbrana, rat	1	1	1	1	2	3

Izraz "politička odluka" ovde je uzet u najširem smislu i odnosi se na odlučivanje u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj oblasti. Sem u slučaju vrednosti 1 i 5, "odluke" u okviru istog predmetnog područja se dele između organa država članica i organa zajednice. U tim slučajevima, a oni se vremenom rapidno povećavaju, na snazi je praksa preplitanja nadležnosti između ova dva nivoa. Negde je reč o značajnijem udelu zajednice (što bi po Šmiterovoj tabeli odgovaralo vrednosti 4), i to u slučajevima kada ona donosi uredbe (regulations), tj. propise opštег karaktera (imaju snagu zakona) koji se direktno primenjuju u državama članicama. Negde je reč o podjednakom udelu

zajednice i država članica (vrednost 3) - u slučajevima kada zajednica donosi uputstva (directives), koja države članice sprovode posredstvom svojih implementirajućih akata. Isti status obaveznosti imaju i odluke (decisions), koje se konkretno upućuju bilo državama članicama, bilo drugim pravnim licima. Najzad, u nekim slučajevima je reč o značajnijem udelu države članice u odlučivanju (vrednost 2), kada zajednica donosi preporuke (recommendations) i mišljenja (opinions) koje za države članice nemaju pravnu obaveznost.²⁶

Model preplitanja nadležnosti pokazao se do sada u EU/EZ i politički i funkcionalno efikasnim. Iako komplikovani, za primenu od modela podele nadležnosti, on je išao u susret kako potrebama država članica za nadnacionalnom regulacijom, tako i opštим trendovima rastuće međuzavisnosti. Njegovoj efikasnoj primeni veliki doprinos dao je Sud pravde svojim tumačenjima (ne)saglasnosti konkretnih raspodela nadležnosti sa slovom i duhom Ugovora, kao i svojom kontrolom sprovođenja pravnih propisa zajednice. Tako se pored Komisije i Sud afirmisao u svojoj kontrolnoj funkciji. Praksa je do sada pokazala kompatibilnost modela preplitanja i sudske kontrole zakonitosti u okvirima zajednice. Princip vladavine prava dobio je punu potvrdu i u jednoj nadnacionalnoj zajednici.

Evropsko građanstvo

Za neku političku zajednicu koja se zasniva na vrednostima Moderne jedno od odlučujućih pitanja je ono o političkom statusu pojedinca, njegovim građanskim i političkim pravima i učeštu u javnom životu zajednice. Budući da je konstituisana od modernih demokratskih država evropskog Zapada, za Evropsku zajednicu/uniju ne postavlja se pitanje da li ona

²⁶ Pravni propisi zajednice u čl. 189 Ugovora o evropskoj uniji.

spada u krug modernih zajednica, ali je i politički i konceptualno otvoreno pitanje o njenoj političkoj prirodi. Na jednom važnom nivou to pitanje se testira posredstvom političkog statusa pojedinca u celini zajednice, tj. posredstvom pravnog statusa građanina u Zajednici/Uniji.

Videli smo da se nadnacionalost EZ/EU (ono po čemu je posmatramo kao političku zajednicu) konstituisala u procesu ekonomske integracije, koju su sledile odgovarajuća socijalna i politička integracija i pravnopolička institucionalizacija. U tim procesima glavni konstitutivni akteri bile su države članice, dok su građani-pojedinci bili posredni akteri i neposredni benefitori različitih efekata integracije. Kao građani - posednici civilnih, političkih i socijalnih prava - oni su primarno ostali vezani za svoje nacionalne države. Ugovor o Evropskoj uniji prvi put u istoriji zajednice uводи koncept građanstva Unije (pravo građanstva Unije, čl. 8 - 8E), čime otvara novo poglavlje u njenom konstituisanju kao političke zajednice. Ali, u odnosu na poznati koncept građanstva (građanskih prava), koji se već vekovima ili decenijama efektivno primenjuje u državama članicama, pojam građanstva iz Ugovora je u velikoj meri restriktivan.

Građanstvo Unije, koje ustanovljuje Ugovor, čvrsto je vezano za državljanstvo države članice. Ono podrazumeva određeni set prava na celoj teritoriji Unije, kao što su: slobodno kretanje i boravak na teritoriji svih država članica, aktivno i pasivno biračko pravo (uslovljeno samo boravištem) za lokalne organe vlasti u bilo kojoj državi članici, kao i za Evropski parlament ma gde pojedinac boravio, pravnu zaštitu pojedinca od strane diplomatskih i konzularnih organa bilo koje države članice u trećim zemljama, pravo peticije pred Evropskim parlamentom i pravo obraćanja ombudsmanu. I tu se lista autohtonih prava građanstva Unije iscrpljuje. Restrikcija je dvostruka: prvo u pogledu "kataloga prava" - on je skroman zato što sva klasična

građanska prava pojedinac ostvaruje u svojoj državi kao i dosad, i drugo, u pogledu osnova navedenih pozitivnih prava Unije - ona su uslovljena državljanstvom koje autonomno reguliše država članica.

Ugovor je, dakle, samo odškrinuo vrata građanstvu Unije, propuštajući kroz taj mali prolaz mnogo više teorijske projekcije i spekulacije negoli stvarna prava pojedinaca *vis-à-vis* zajednice. Nije tu reč samo o monopolu države na osnovna građanska prava, već je pre svega u pitanju jedan realistički refleks "ustavotvorca": građanstvo (citizenship, citoyenneté, Bürgerschaft) zajednice, kao socijalno-politički supstrat kome bi odgovarao potpuni set prava i sloboda, još ne postoji. Ono se još nije konstituisalo kao realna politička snaga koja bi direktno odredivala politički karakter zajednice, njen politički oblik i njeno uredjenje. Ne postoji "evropski politički narod" kao skup pojedinaca sa neotudivim osnovnim pravima i slobodama i konstituens nadnacionalne političke zajednice. A njegovo stvaranje, u smislu stvaranja novog nadnacionalnog kolektivnog identiteta, nije u dispoziciji kreatora Ugovora.²⁷ Zbog toga je tu Ugovor i implicitno i eksplicitno jasan: građanstvo kao politička i pravna kategorija ostaje u domenu države članice, dok nova prava građanstva Unije bivaju uslovljena državljanstvom kao ekskluzivnim pravom države članice.

Ovakvom ugovornom filozofijom nije, međutim, rešeno pitanje "evropskog građanstva". Kao praktično pitanje, ono često prevazilazi svoj ugovorni koncept budući da u jednom ekonomskom i socijalnom okviru, koji funkcioniše kao zajednica, nije uvek moguće jasno razdvojiti sfere ekonomskih od sfere socijalnih i, konačno, političkih prava. Kao što ubedljivo

²⁷ Upor. Peter Graf Kielmansegg, "Laesst sich die Europäische Union demokratisch verfassen?", nav. izd. str. 235; takođe, Hermann Luebbe, *Abschied vom Superstaat*, nav. izd., str. 147

pokazuju M. Everson (Michelle C. Everson) i U. Projs (Ulrich K. Preuss), "dinamizam prava iznad njihove puke funkcionalne uloge za ekonomsku integraciju postala je očigledna tema evropske integracije."²⁸ Veliko je pitanje da li je na duži rok, dakle principijelno, održivo stanje u kome pojedinač na jednom pravno uređenom području slobodno deluje kao ekonomski akter a da pri tome sfera njegovih političkih prava bude određivana isključivo pravnim delovanjem nacionalne države.

Aktivnost Evropskog suda pravde ovde može da ima, i stvarno ima, značajnu ulogu. S jedne strane, članom L Ugovora o Evropskoj uniji ovaj Sud je isključen iz formalne jurisdikcije u oblasti ljudskih prava, budući da je u skladu sa pomenutim čl. 8 ta oblast ostala u punoj normativnoj nadležnosti država članica. S druge strane, praksa njegovog sudovanja ukazuje na prečutno prekoračivanje ugovornih nadležnosti Suda, kada on svojim odlukama zadire i u ovu oblast.²⁹ Na taj način Sud deluje u najboljoj tradiciji vladavine prava kao jedinom prirodnom okruženju ličnih i političkih prava građana. Tako se i u ovoj oblasti afirmaše praksa, po ugledu na englesku tradiciju *common law-a*, po kojoj odluke suda imaju status izvora prava podjednako kao i odluke zakonodavnog tela zajednice.

U skladu sa tendencijom proširenja pravne regulative građanskih prava na nivou zajednice preko granica pozitivnog normiranja u Ugovoru, na delu je tenzija između država

²⁸ Vid. Michelle C. Everson/ Ulrich K. Preuss, *Concepts, Foundations and Limits of European Citizenship*, ZERP, Universitaet Bremen, Bremen, 1995, str. 21

²⁹ M. Everson i U. Projs ukazuju na Slučaj Nold (Nold Case), gde je Sud priznao znatan broj tzv. neekonomskih prava koja Zajednica treba da preuzme i štiti, kao što su prava na slobodu okupljanja i veroispovesti, zaštita porodice, pravo na fer sudjenje. Vid. nav delo, str. 22

članica i zajednice. Svojim značajnim delom ta tenzija se izražava kroz zahteve da Ugovor uključi evropski Bill of Right, na jednoj strani, i odbijanje da se to učini, na drugoj. Tako je 1989. godine Evropski parlament izglasao Deklaraciju o osnovnim pravima i slobodama, sa iscrpnim katalogom prava i sloboda koji bi bili garantovani na nivou zajednice.³⁰ U čl. 25, t. 1, ističe se univerzalna primenljivost njenih odredaba stavom da "Deklaracija štiti sve osobe u domenu važenja prava Zajednice", dok se tačkom 3 istog člana precizira da je "gradanin Zajednice u smislu ove Deklaracije svako ko poseduje državljanstvo države članice."

Savet i Komisija tada (1989) nisu reagovali na ovu Deklaraciju EP, pripremajući znatno skromniji koncept evropskog građanstva, koji će doći do izražaja u potonjem Ugovoru. Ali, nekoliko godina kasnije, tokom priprema za Međuvladinu konferenciju o reformi (1995), Komisija je stala na stanovište o potrebi integrisanja u Ugovor posebnog dela o osnovnim pravima i dužnostima.³¹ Taj stav je u zvaničnom dokumentu radne grupe za pripremu Konferencije pojačan predlogom o

³⁰ Prema redosledu iz Deklaracije, katalog sadrži sledeća prava i slobode: neotudivost ljudskog dostojarstva, pravo na život, pravna jednakost, sloboda mišljenja, sloboda informisanja, zaštita privatnosti, zaštita porodice, sloboda kretanja, pravo na svojinu, sloboda okupljanja, sloboda udruživanja, sloboda izbora profesije, humani radni uslovi, kolektivna socijalna prava, socijalna zaštita, pravo na obrazovanje, principi demokratije, pravo na pristup informacijama, pravo na jednak pristup organima pravosuđa, pravo *ne bis in idem* (neponovljivost osude i kazne), zabrana retroaktivnog delovanja prava, zabrana smrtnе kazne, pravo na peticiju, ekološka prava i zaštita potrošača. Vid. Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April, 1989, Sitzungsdokumente A2-3/89 des Europäischen Parlaments, u: *Materialien zur Politischen Union*, nav. zbornik, str. 432-439

³¹ Vid. Intergovernmental Conference 1996, *Commission Report for the Reflection Group*, Office for the Official Publications of the EC, Luxemburg, 1995, str. 6

sankcionisanju država članica koje se ne bi pridržavale odredba o ljudskim pravima.³² Samit u Amsterdamu (jun 1997), načinio je ovde kompromis utoliko što je prihvatio predlog o sankcionisanju država članica, ali je odbacio predlog o ustanovljavanju posebnog evropskog kataloga o osnovnim pravima i slobodama.³³ Bez obzira na ovu selekciju koju je izvršio Samit, predlozi za dublje zasnivanje evropskog građanstva, koji su u međuvremenu dobili šire institucionalno uporište u zajednici, nisu stavljeni ad acta.³⁴

Svakako najdalje u inicijativi za evropsko građanstvo otiašao je Evropski parlament. Kao direktno predstavničko telo građana EZ/EU, on i u oblasti građanskih prava predstavlja politički kontrabalanš međudržavnim organima zajednice (Evropski savet i Savet). U Izveštaju njegovog Odbora za institucionalne poslove o Ustavu Evropske Unije (februar, 1994) građanstvo Unije dobija svoj temeljni ustavni status. Više odredbi ovog nesudenog ustava Unije o tome jasno govorи. U čl. 1 Prvog dela ustavnog predloga (Principi) utvrđuje se konstitutivni status građana Unije: "Evropska unija se sastoji od država članica i njihovih građana; sva vlast Unije potiče od građana." Članom 3 građanstvo Unije vezuje se za državljanstvo države članice po ugledu na postojeći Ugovor (čl. 8). Članovima 4, 5 i 6 utvrđuju se neka posebna politička prava - izborno pravo,

³² Vid. Intergovernmental Conference 1996, *Reflection Group Report and other References for Documentary Purposes*, General Secretariat of the Council of the European Union, Brussels, 1995, str. 44.

³³ Vid. Amsterdam European Council. Draft Treaty. Brussels, June, 1997. Section I - Freedom, Security, Justice, novi član Fa u Ugovoru o Evropskoj uniji.

³⁴ U tom smislu Andrew Duff kaže: "Na duži rok, uporedo sa sazrevanjem ustavnog karaktera EU, potreba za Poveljom o pravima biće sveopšta." *Reforming the European Union*, nav. delo, str. 127

pravo na političku delatnost i sloboda kretanja - koja već garantuje Ugovor o Evropskoj uniji. Najzad, u delu VII ovog ustavnog predloga sadržan je katalog građanskih prava (čl. 1-24), koji je preuzet iz parlamentarne Deklaracije o osnovnim pravima i slobodama iz 1989. U čl. 7 prvog dela dato je tumačenje ustavnog mesta kataloga o osnovnim pravima i slobodama: "Unija i države članice garantuju poštovanja prava iz dela VII u skladu sa važenjem prava Unije. Unija poštuje osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, drugim međunarodnim ugovorima, kao i ona prava i slobode koje proizilaze iz ustavnih načela država članica."³⁵

Iako se držao pojmovnog okvira evropskog građanstva iz Ugovora (građani Unije su građani država članica na osnovu njihovog prava državljanstva), Izveštaj Institucionalnog odbora EP ostao je samo još jedna projekcija koja se pokazala nesaglasnom dvama temeljnima principima zajednice - principima funkcionalnosti i evolutivnosti. Nesaglasnost je i politička i načelna. Unija kao takva ne može da garantuje osnovna prava iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava (1950), već to mogu samo njene države članice, potpisnice Konvencije. Ona može, kao što i čini u čl. F, t. 2 Ugovora, samo da se založi za njihovo poštovanje. Tako, Konvencija do daljnjeg ostaje van pravnog poretka Unije.³⁶ Među državama članicama preovladuje generalni stav da ljudska prava i slobode mogu delatno biti garantovani i zaštićeni samo u pravnom okviru nacionalne države, čak i kada su međunarodno kodifik-

³⁵ Vid. Bericht des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments zur Verfassung der Europäischen Union vom 10. Februar 1994 (Bericht Herman), u *Reform der Europäischen Union*, nav. zbornik, str. 389-410

³⁶ Vid. Anderw Duff, *Reforming the European Union*, nav. izd., str. 125, 126

vana, kao što je slučaj sa Konvencijom. Taj stav načelno važi i u odnosu na EZ/EU.³⁷ Pluralistički karakter zajednice ovde dolazi do punog izražaja. Ma koliko osnovna prava i slobode bili univerzalni po svom karakteru i značaju, njihovo ustanovljenje, delovanje i zaštita po pravilu su deo građanske i pravne tradicije pojedinih država.³⁸

I tu leže inherentna ograničenja koncepta evropskog građanstva. Pre nego se ustavno i pozitivnopravno prihvati kao važeća i pravno obavezujuća kategorija, građanstvo Unije mora da postane integralni i integrativni činilac evropske političke zajednice. I to ne samo u funkcionalnom smislu kao privredna i socijalna grupacija koja uživa različita prava i slobode u domenu svoje preduzetničke delatnosti ili neke druge socijalne uloge (kao potrošači ili neki drugi privredni i socijetalni benefiktori), već pre svega kao pojedinci sa jednakim pravima učešća u političkom životu zajednice.³⁹

³⁷ Tako Ralf Dahrendorf: "Do sada nije stvoren drugi prostor u kojem se mogu ustanoviti, tj. formulisati i garantovati, prava svih građana. Nacionalno-državni monopol vlasti je pretpostavka važenja, znači harmonizacije i sprovidljivosti, građanskih prava." Odatle sledi stav: "Evropi nedostaje odlučujuće obležje nacionalne države - obezbeđenje građanskih prava". "Die Zukunft des Nationalstaates", nav. izd., str. 751, 760

³⁸ "Ne može se negirati činjenica da postoje nacionalne pravne tradicije. Drugim rečima, pravni sistemi 'organizovanih jedinstava', ili država-nacija, i unutar univerzalističke tradicije kulturno su različiti, izvedeni iz elemenata visoke nacionalne kulture kao što su jezik i obrazovna tradicija. U tom smislu, svako odbijanje visoke kulture može da bude štetno za univerzalističku tradiciju građansta." M. C. Everson, U. K. Preuss, *Concepts, Foundations and Limits of European Citizenship*, nav. izd., str. 41

³⁹ Ovaj zahtev je u skladu sa određenjem pojma "građanstva" koje daju Emerson i Projs: "Građanstvo predstavlja set pravila (pretežno, ali ne nužno pravnih) koja određuju osobu kao merodavnog (massgebliches, competent) člana političke zajednice (des politischen Gemeinwesens, of the polity)": nav. delo, str. 2 i 12

Imajući u vidu važeći koncept evropskog građanstva iz Ugovora, postavlja se pitanje o legitimnosti upotrebe pojma građanstvo u strogo političkom smislu. Jer, taj pojam podrazumeva direktni odnos individue i zajednice, odnos koji u relacijama Unije još nije uspostavljen, ne samo politički nego ni konceptualno. U okvirima Unije gledano, pojam građanstvo referiše samo na jednu političku zajednicu, nacionalnu državu. Ako se poslužimo klasičnim odredbama, pojedinac u relacijama Unije nije *citoyen*, već je samo *bourgeois*, posednik privatnih prava preduzetništva, ili, pak, određenih javnih korporativnih prava. U doslednom javnopravnom smislu, pojedinac ima status *citoyen-a* samo u svojoj nacionalnoj državi.

Teorijski je, doduše, zamisliv njegov dvostruki javnopravni status, kao istovremenog građanina države članice i Zajednice/Unije. Takav status bi podrazumevao ujedno i njegov dvostruki politički identitet (kao Francuza i Evropljanina, na primer) i samim tim dvostruku političku lojalnost. Takav koncept legitiman je sa komunitarnog stanovišta o prirodi ljudskih, tj. građanskih prava. Konstituisanje evropskog građanstva sa tog stanovišta ne bi za pretpostavku (ili posledicu) imalo stvaranje evropske super-države, ali bi svakako podrazumevalo konceptualno i ustavno-političko razdvajanje statusa građanstva i statusa državljanstva. Evropljanin u političkom smislu ne bi istovremeno morao da bude i državljanin pojedine države članice, budući da za njegov evropski pravni i politički status građanstva ne bi bio odlučujući formalno-pravni kriterijum državljanstva. Za njega, kao građanina Europe u punom smislu bitan je sistem solidarnih političkih veza među jednakim učesnicima u javnom životu evropske nadnacionalne zajednice, kao i direktna veza između njega i same zajednice. Polazeći od ovakvih ideja, nije formalni status državljanstva ono što će u budućnosti povezivati pojedince u evropskoj političkoj zajednici, već je to njihovo međusobno priznanje kao jednakih i mero-

davnih učesnika u evropskoj zajednici komunikacije i saradnje.⁴⁰

Ovakav koncept evropskog građanstva, koji u svojoj osnovi ima teleologiju multikulture političke zajednice, ne prebiva u osnovama važećeg ugovornog pojma, mada, kao što smo pomenuli, njegove klice možemo naći u nekim presudama Evropskog suda pravde.⁴¹ Ugovorni pojam građanstva ne samo da iz svog okvira isključuje žitelje Evropske zajednice/unije koji dele socijalnu sudbinu "pravih" Evropljana, a tu spada velika kategorija "stranih radnika" koji ovde žive i rade već u trećoj generaciji, već i "Evropljane" koji žive u nematičnim državama tretira u najbolju ruku kao

⁴⁰ Ovakav koncept prava građanstva razvio je J. Habermas tragajući za konceptualnim uporištem evropskog građanstva u tradiciji slobodarske političke kulture. Načelno rešenje on nalazi u pluralističkoj strategiji lojalnosti zajednice, koja konceptualno nije zavisna od državljanstva: "Liberalna politička kultura produkuje zajedničke imenice *ustavnog* patriotsma koji pojačava smisao za pluralnosti i integritet različitih oblika života jedne multikulturelne zajednice, oblika koji koegzistiraju." Ovdje autor ukazuje na primere Sjedinjenih Država i Švajcarske, u skladu s tim izvodi zaključak u pogledu "evropske federacije": "Demokratsko pravo građanstva nije potrebno uložiti u nacionalnom identitetu jednog naroda; bez obzira na pluralnost različitih kulturnih formi života, ono zahteva socijalizaciju svih građana u zajedničkoj političkoj kulturi." J. Habermas "Staatsbuergeschaft und nationale Identität", u njegovoj knjizi *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1994, str. 643

⁴¹ U svojoj knjizi Evereson i Projs navode dva moguća puta evropskog pojma građanstva: prvi, koji prepostavlja zajednički evropski kriterijum, definisanu klasu ljudi koji uživaju određena prava i privilegije, tj. status preko koga se određuju prava (zbog toga taj put autori nazivaju *status path*), i drugi, koji podrazumeva da zajednica kao takva daje prava građanstva pojedincima, a ovi ih uživaju bez obzira na državljanstvo (tzv. *right path*, jer za razliku od prvog slučaja, gde status određuje prava, ovde prava određuju status). Vid. nav. delo, str. 17,18. Habermasov koncept "demokratskih prava evropskog građanstva" odgovara ovom drugom, koji je u svojoj osnovi komunitarni.

privilegovane strance.⁴² To je naprosto posledica još uvek važećeg diskrecionog prava nacionalne države *vis-à-vis* EZ/EU da uređuje i ostvaruje osnovna prava i slobode svojih građana, te da u skladu sa tim vrši pravnu i političku diskriminaciju stranaca na svojoj teritoriji.

Problem građanstva pokazao se do sada najtvrđokornijim u procesu uspostavljanja evropske političke zajednice. To samo pokazuje da evropski pojam građanstva, iako univerzalan po svom značenju i istorijskim postignućima, sadrži pluralnost političkih tradicija pojedinih nacionalnih država kao istorijskog *toposa* njegovog nastanka i ostvarenja. On je određen posebnom vrstom političkih veza unutar zajednice, koje u osnovi izražavaju istorijsko-kulturni identitet same zajednice-države. Iako načelno nije nesaglasno ideji nadnacionalne zajednice, konstituisanje građanstva prepostavlja stvaranje kolektivnog identiteta zajednice unutar kojeg je uopšte moguć ustavni konsenzus oko područja važenja univerzalnih prava i sloboda.

Najviše što se povodom evropskog građanstva može tvrditi je to da je proces stvaranja evropskog političkog identiteta na delu, ali ne i tako napredan kako nekima izgleda. Čineći korak dalje od slova Ugovora, a držeći se principa funkcionalnosti i evolutivnosti, Međuvladina konfederacija o reformi je pitanje položaja građana u EZ/EU postavila u kontekst pitanja o njihovoj bezbednosti i solidarnosti koje će garantovati zajednica.⁴³ Ozbiljniji korak reforme u tom smislu, predložen od strane Komisije i EP, ticao bi se podvođenja tzv. trećeg stuba Unije (pravosuđe i unutrašnji poslovi) pod zakonodavni i izvršni režim Evropske zajednice, sve to ojačano nadležnostima Suda pravde u jedinstvenom tumačenju zakonskih akata u ovoj

⁴² Upor. Emerson/Preuss, nav. delo, str. 16, 27

⁴³ Vid. Reflection Group Report, op. cit. str. 21

oblasti. Takav predlog, koji bi realizovao značajne nadležnosti zajednice u oblasti bezbednosti građana Unije, nije dobio zeleno svetlo na samitu u Amsterdamu, ali je Šengenski sporazum, kao deo takvog ambicioznijeg paketa, uključen u Ugovor o Uniji. Ovim je identitet Evropljana pojačan za minimalnu nijansu, po sebi značajnu ali sigurno ne dovoljnu da bi se stvorila supstanca evropskog građanstva.

Regionalizam kao elemenat političke strukture zajednice

Jedan od osnovnih ciljeva konstituisanja Evropske zajednice/unije sadržan je u uspostavljanju političke strukture na više nivoa sa funkcionalnom raspodelom nadležnosti. U takvoj zamisli "višedimenzionalne zajednice" svaki nivo bi obavljao one funkcije koje je u stanju da obavlja polazeci od potrebe racionalnog uređenja jedne složene i međuzavisne privredne, socijalne i političke strukture. Ideje decentralizacije i saradnje ovde slove kao opšti orientiri uređenja zajednice. Konceptualno, uspostavljena je veza između perspektive "sve čvršćeg jedinstva između naroda Europe" i zahteva da se "odluke donose što je moguće bliže građanima" (član A Zajedničkih odredaba Ugovora o Evropskoj Uniji). U takvoj perspektivi ideja regionalizma dobila je značajno mesto.

"Evropski regionalizam" nije produkt Evropske zajednice/unije. Reč je o fenomenu koji je stariji od nje i koji egzistira uporedo i na neki način nezavisno od nje. On se, međutim, veoma dobro uklopio u ideju integracije koja podrazumeva funkcionalnu diferencijaciju i decentralizaciju, tako da je prihvaćen kao značajan element političke strukture same zajednice.

Pod "evropskim regionalizmom" se ubičajeno podrazumeva proces teritorijalne autonomizacije koji se odvija na više nivoa: unutardržavnom (sub-nacionalnom), međure-

gionalnom (inter-nacionalnom) i evropskom (supra-nacionalnom). Imenički atribut "evropski" nema samo puko istorijsko-geografsko značenje vezano za kontinent na kome se razvijaju različite forme regionalizma. Taj atribut označava prevenston specifičnost političkog prostora u kome regionalizam izražava jedno njegovo bitno obeležje - pluralnost i unutrašnju istorijsku, kulturnu i teritorijalnu diferenciranost prostora.

Ovakvo značenje "evropskog regionalizma" komplementarno je izrazima koji se često koriste za označavanje globalnih političkih procesa na Kontinentu - evropskoj integraciji i evropskoj federalizaciji. Ta komplementarnost je, međutim, samo načelna, budući da je reč o procesima sa međusobno često suprotnim tendencijama. Iza često korišćene formulacije: regionalizam sadrži veliki potencijal integracije na državnom, međudržavnom i nadnacionalnom planu, krije se velika neizvesnost i podozrenje koje iskazuju nacionalne vlade suočene sa stvarnim izazovima regionalizacije. Kada je o Evropskoj zajednici/uniji reč, inače prostoru na kome je regionalizam najrazvijeniji, nacionalne vlade, suočene sa dvosmernim delegiranjem svojih kompetencija - prema organima zajednice i prema regionalnim strukturama - nastoje da zadrže centralni značaj upravo ovog srednjeg nivoa odlučivanja koji predstavljaju države članice. Od Maastrichta naovamo, mnoge od njih (Velika Britanija najotvorenije) stavile su do znanja ne samo da EU/EU ne može biti federacija u onom poznatom smislu savezne države, već i da proces regionalizacije mora biti pod čvrstom unutrašnjom kontrolom država članica. S druge strane, ova ova centrifugalna procesa (glezano sa stanovišta država članica), dakle razvoj i supra- i sub-nacionalnih struktura, imaju svoju unutrašnju dinamiku, uslovljenu realnim potrebama integracije/decentralizacije, koju je nemoguće nasilno zadržavati.

Tendencija regionalizacije karakteriše manje ili više sve zemlje zapadne Evrope. Pojam regionalizma, međutim, daleko je manje određen u odnosu na federalizam. On obuhvata procese decentralizacije i teritorijalne autonomije na više

nivoa: unutar pojedinih država, zatim transdržavno međuregionalno povezivanje i saradnja (sub-regionalizam), kao i stvaranje evropskih regionalnih asocijacija sa direktnim predstavljanjem na nivou međudržavnih organizacija (Savet Evrope) ili Evropske zajednice/unije (supra-regionalizam). Reč je o mnoštvu političko-organizacionih oblika, formi saradnje i asocijacija kojima je zajednički imenilac potreba izražavanja posebnosti na nacionalno-državnom, transdržavnom i opšteevropskom planu. Regionalizam je samo izraz koji manje-više kolokvijalno pokriva sve ove tendencije i delovanja; taj pojam, samim tim, ne poseduje definicijsku preciznost. Nešto više pojmovne jasnoće u ovo mnoštvo procesa i delatnosti unosi određenje koje pruža Povelja o regionalizaciji Evropske zajednice usvojena u Evropskom parlamentu 18. novembra 1988. godine. Njen prvi član glasi:

"1. Pod regionom se u ovoj Povelji podrazumeva oblast koja predstavlja sasvim određeno jedinstvo u geografskom smislu, ili istovrsna grupa oblasti koja čini zaokruženu celinu, čije se stanovništvo odlikuje određenim zajedničkim elementima koje ono želi da očuva i razvija kako bi obezbedilo kulturni, socijalni i privredni napredak.

2. Pod "zajedničkim elementima" određenog stanovništva podrazumevaju se zajednička obeležja u pogledu jezika, kulture, istorijske tradicije i interesa u oblasti privrede i saobraćaja. Nije bezuslovno potrebno zajedničko prisustvo svih ovih elemenata.

3. Različita pravno-politička obeležja koja ove jedinice imaju u različitim državama (autonomne zajednice, pokrajine, nacionalnosti itd.) ne isključuju ih iz razmatranja izloženih u ovoj Povelji."⁴⁴

⁴⁴ Preuzeto iz Peter Haeberle, "Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und das europarechtspolitische Maxime", *Archiv des öffentlichen Rechts*, 118. tom, sv. 1, 1993, str. 17. Sam naslov ovog rada izlaže glavnu autorevu tezu, po kojoj je regionalizam nastajući strukturni princip ustavne države i evropska pravno-politička maksima.

Ovakvo određenje regionala, koje je pružio Evropski parlament, potvrđuje tezu da je povest Evropske zajednice/unije obeležena ne samo nadnacionalnom integracijom, već i procesima subnacionalnih diferencijacija.⁴⁵ Definicija upućuje na to da izvor i razlozi diferenciranja nisu sadržani samo u različitim kulturnim i jezičkim identitetima (izričito pomenute "nacionalnosti"), već i u savremenim imperativima privrednog razvoja. Ekonomski promene 70-ih i 80-ih godina u zapadnoj Evropi upućuju na smanjenje značaja centralne države u korist subnacionalnih institucija, s jedne, i privatnog sektora, s druge strane. Posledice po privredni razvoj pojedinih regiona su očigledne. Nastanak regionalnih privrednih džinova, kao što su Baden-Virtemberg, Lombardija ili Katalonija, rezultat su ove decentralizacije. Političko-institucionalne posledice su dvostrukе: prvo, ovi subnacionalni regioni teže što većoj unutrašnjoj autonomiji i državnoj decentralizaciji; drugo, oni izražavaju sve veću potrebu neposrednog međuregionalnog interesnog povezivanja i direktnog predstavljanja svojih interesa na nivou zajednice.⁴⁶

⁴⁵ Upor. David Marquand, "Nations, Regions, Europe", u: *National Identities, The Constitution of the United Kingdom*, Ed. B. Crick, Blackwell Publishers, Oxford, 1992. str. 30

⁴⁶ "Kako se kretanje supranacionalne integracije ubrzava i projekat Zajednice od 1992. još više otežava nacionalne vlade da sprovode svoju imaginarnu suverenost u ekonomskoj sferi, ekonomski uloga subnacionalnih nivoa čak postaje sve važnija". David Marquand, op. cit. str. 37. Bez ove ekonomiske podloge nije ni određenje regionalizma koje polazi od njegove kulturne funkcije: "U razdoblju postmoderne region ima izrazito kulturnu funkciju. Ona je sadržana u povezivanju sadržaja moderne tehničke civilizacije i tradicionalnih obrazaca. Upravo to ukrstanje modernosti industrijske civilizacije i endogenih osobenosti regiona doprinosi iskazivanju inovativnih obrazaca i rešenja koji na nivou idealno-tipskog uopštavanja donose: kreativnost, kontinuitet, kvalitativni rast, samooствarenje i poštovanje prirodnih okvira." U: Branimir Stojković, *Kulturna politika evropske integracije*, Institut za evropske studije, Beograd, 1995., str. 72

Određenje regiona u Povelji Evropskog parlamenta postavlja širok pojmovni okvir za različite vrste teritorijalnih, pa i kulturnih, autonomija unutar pojedinih nacionalnih država. Tu spadaju svi "regioni" država članica Evropske zajednice/unije - od federalnih jedinica, preko različitih političko-teritorijalnih autonomija, do upravnih oblasti. Kasnije ćemo videti da ovaj široki pojmovni okvir ima efekat neodređenosti, ili nedovoljne određenosti, samog koncepta kada je reč o delatnoj sposobnosti različitih regiona kako u unutar-državnim tako i u transdržavnim i nadnacionalnim aktivnostima. U svakom slučaju, reč je o veoma pluralizovanoj i diversifikovanoj regionalnoj strukturi, koja unutar pojedinih nacionalnih državopopravnih sistema ima svoj jasan normativni i institucionalni izraz i u stalnom je traganju za formama svog nadnacionalnog organizovanja.⁴⁷

U ovom mnoštvu nacionalnih regionalnih struktura mogu se odmah uočiti dve opšte karakteristike. Prvo, stepen autonomije kojima regioni raspolažu značajno varira od zemlje do zemlje, tako da imamo: federalne jedinice (u federacijama kao što su Nemačka, Austrija i Belgija) sa zakonodavnim, izvršno-upravnim i sudskim kompetencijama, znatnim udelom u nacionalnoj politici i određenim uticajem u spoljnoj politici zemlje; autonome regione (u regionalno uređenim zemljama kao što su Italija, Španija i Portugalija) sa određenim zakonodavnim,

⁴⁷ Po zemljama, tu spadaju: u Austriji 7 saveznih pokrajina (Bundesländer) u Belgiji 3 kulturne zajednice (communautes/gemeenschappen) i 3 regiona (regions/gewesten), u Danskoj 14 oblasnih opština (amtskommuner), u Finskoj 14 regiona (region), u Francuskoj 22 regiona (regions), u Grčkoj 13 regiona, u Velikoj Britaniji 88 grofovija (counties/shires), u Holandiji 12 provincija (provincien), u Irskoj 31 grofovija (27 grofovija/counties/ i 4 grada /boroughs/), u Italiji 20 regiona (regioni) i 2 autonomne provincije, u Luksemburgu 3 oblasti (Distrakte), u Nemačkoj 16 saveznih pokrajina (Bundesländer), u Portugaliji 18 oblasti (distritos), u Španiji 17 autonomnih zajednica (comunidades autónomas) i u Švedskoj 24 pokrajine (län).

izvršno-upravnim i sudskim kompetencijama; regione sa određenim statusom nezavisne uprave (kao u Holandiji i Danskoj), ili sa naprsto delegiranim upravom od strane centralne države (ostale zemlje EZ/EU).⁴⁸ Ove razlike u ustavno-pravnom statusu regionala dolaze do izraza naročito prilikom njihovog nastojanja da uspostave međusobne transdržavne veze i saradnju.

Druga globalna karakteristika ovog mnoštva nacionalnih regionalnih struktura sadržana je u različitim aspiracijama pojedinih regiona u pogledu njihove unutrašnje autonomije i međusobnog transdržavnog regionalnog povezivanja. Naime, od svih postojećih regiona samo neki, i to relativno mali broj, iskazuju izrazitu aktivnost u afirmisanju unutrašnje autonomije, kao i na transdržavnom i nadnacionalnom planu. To su pre svega regioni kod kojih je više nego kod drugih istaknuto neko od obeležja koje pominje Povelja Evropskog parlamenta - poseban istorijsko-kulturni identitet ili, pak, izričito naglašen interes za privrednim i saobraćajnim povezivanjem sa susednim regionima u drugim državama.

Fenomen evropskog regionalizma, koji se zasniva na regionalnim strukturama nacionalnih država, karakterišu dva uporedna procesa. Prvi je međusobno povezivanje regiona različitih država, najčešće susednih. Taj proces se uobičajeno naziva **subregionalizmom**. Drugi proces predstavlja stvaranje regionalnih asocijacija s ciljem direktnog uticaja na evropske međudržavne organizacije (kao što je Savet Evrope) ili Evropsku zajednicu/uniju. U ovom slučaju reč je o **supraregionalizmu**.⁴⁹

⁴⁸ Vid. Stephan Kux, "Foederalisierung Europas - Europaerisierung des Foederalismus?", *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, br. 32, 1992, str. 94-95, kao i Hertense Hoerburger, *Europa - Ratlos statt Grenzlos*. Der Verlag von Maastricht auf dem Prufstand, Schueren, Berlin, 1992, str. 146

⁴⁹ Ovakvu podelu pravi Stephan Kux; vid. nav delo, str. 96, 97

Bogato iskustvo subregionalizma nije vezano za proces evropske integracije u ključu Evropske zajednice/unije. Ono ne samo da se u početku razvijalo nezavisno i uporedo sa globalnim procesom integracije evropskih država, već je na neki način i mnogo starije od njega. Stvaranju neposrednih veza među susednim regionima prethodili su mnogi međudržavni sporazumi o osnivanju stalnih komisija na bilateralnoj ili multilateralnoj osnovi za regulisanje pojedinih zajedničkih regionalnih pitanja. Tako je još 1875. godine bila osnovana međudržavna francusko-španska Komisija za Pirineje, koja postoji i danas. U posleratnom periodu takav primer predstavlja nemačko-francusko-luksemburška Komisija za region Sar-Lor-Lux (Saar-Lor-Lux), kao i nemačko-francusko-švajcarska Komisija za oblast Gornje Rajne (1963). U radu ovih komisija učestvuju i predstavnici regionalnih vlasti. Komisija za Gornju Rajnu evoluirala je u organizacionu strukturu regiona sa stalnim Regionalnim odborom, Konferencijom planera, radnim grupama i ekspertskim komitetima za razne oblasti, u kojima se izražavaju posebni interesi regiona - energija, visoko školstvo, kultura, mreži, prostorno uređenje, zaštita okoline, turizam i saobraćaj. Region je poznat pod nazivom Baziliensis (Regio Basiliensis). Po istom modelu funkcionalne integracije, ali bez direktnog učešća centralnih vlasti, stvoreni su mnogi regioni koji svojim prostorom prekoračuju državne granice. Poznatiji su ARGE-ALP, osnovan 1972. godine, koji obuhvata Bavarsku, Salzburg, Tirol, Foralberg, Graubinden, Sent Galen, Lombardiju, Južni Titol i Trento, dakle pet federalnih jedinica (u Nemačkoj, Austriji i Švajcarskoj), jednu regiju i dve autonome provincije (u Italiji). Po istom uzoru stvoreni su regioni "Alpe-Adria" u oblasti istočnih Alpa, COTRAO u oblasti zapadnih Alpa, "Euregio" u pograničnim oblastima Nemačke i Danske i drugi.

Neki od ovih prekograničnih regiona se nazivaju "radnim zajednicama", što ilustruje funkcionalni karakter njihovog postojanja i delovanja. Njihov cilj je sadržan u otklanjanju državnih administrativnih zapreka u rešavanju istorodnih problema i traženju zajedničkih rešenja za pitanja koja prevaziđaju državne granice. Reč je najčešće o raznim privrednim, saobraćajnim, ekološkim, ali često i kulturnim i obrazovnim pitanjima.

Za razliku od subregionalnog organizovanja, koje ima isključivo radni i funkcionalni karakter, supraregionalno organizovanje ima sasvim određene političke ciljeve. Oni se ogledaju u nastojanju regionala, udruženih u pojedine međuregionalne asocijacije, da steknu postojani uticaj na evropske organizacije i institucije i tako ojačaju svoj položaj kako na nacionalnom tako i na internacionalnom planu.

Postoji više međunarodnih regionalnih asocijacija, kao što su Evropska konferencija lokalnih zajednica (osnovana 1957), Skupština evropskih regiona (1987), Konferencija evropskih regiona (1989). Prva od njih, koja je osnovana u okviru Saveta Evrope, prerasla je 1975. godine u Stalnu konferenciju lokalnih i regionalnih uprava Evrope (CLRAE) i postala njegovo formalno konsultativno telo. U njenoj Povelji, koju je usvojio Ministarski odbor Saveta Evrope, zapisano je da je zadatak Konferencije da informiše Odbor i Parlamentarnu skupštinu Saveta Evrope o svim pogledima i aktivnostima koji se tiču delovanja lokalnih i regionalnih zajednica i njihovih upravnih organa. Njen zadatak je, dalje, da lokalne i regionalne vlasti obaveštava o tokovima evropske integracije, da u tom procesu traži njihovu aktivnu podršku i da unapređuje njihovu međusobnu saradnju u primeni opštih ciljeva organizacije, pre svega jačeg uticaja regiona u procesu evropske integracije.⁵⁰

⁵⁰ Navodi iz Povelje preuzeti iz: Philip Blair, "The External Relations of Regions and Local Authorities" u: *The Territorial Distribution of Power in Europe*, knj. II, Institut du fédéralisme, Fribourg, 1992, str. 171

Konferencija je 1981. godine usvojila Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.

Značajan korak u institucionalizaciji evropskog regionalnog pokreta učinjen je ustanovljenjem Regionalnog odbora Evropske zajednice/unije i njegovim normiranjem u Ugovoru iz Maastrichta (1992).⁵¹ Odbor je sastavljen od predstavnika regiona po državnim kvotama, ima konsultativni karakter i deluje u svim slučajevima u kojima Ugovor predviđa konsultovanje njegovih stavova od strane Saveta ili Komisije. To su oblasti obrazovanja (čl. 126 Ugovora), kulture (čl. 128), zdravstva (čl. 129), transverzopske mreže (čl. 129c i 129d), privredne i socijalne saradnje (čl. 130a-e). Odbor, takođe, može izneti svoje mišljenje i kada smatra da su u pitanju specifični regionalni interesi iz ekonomskih i socijalnih oblasti, što je inače u domenu zadataka posebnog Privrednog i socijalnog odbora.⁵²

Na osnovu ovog kratkog pregleda nacionalnih, transdržavnih i nadnacionalnih regionalnih struktura može se lako izvesti zaključak o neobično životu i dinamičnom procesu evropske regionalizacije, procesu koji nagoveštava jednu posebnu sferu uticaja i moći u evropskim institucionalnim strukturama. Ipak, bilo bi preuranjeno i u osnovi netačno reći da regional-

⁵¹ Reč je o članovima 198a, 198b i 198c, u kojima se normiraju sastav, način imenovanja članova i zadaci ovog Odbora. U srpskom prevodu Ugovora iz Maastrichta naziv ovog tela prevodi se sa "Komitet regiona". Mislimo da našem jeziku više odgovara ako se originalni naziv *The Committee of the Regions* (nemački *Ausschuss der Regionen*) prevede sa Regionalni odbor.

⁵² U trenutku kada je osnovan, 1992. godine, Regionalni odbor imao je 189 članova, predstavnika regionalnih i lokalnih tela, čija je kvota bila raspoređena po zemljama-članicama: Belgija 12, Danska 9, Nemačka 24, Grčka 12, Španija 21, Francuska 24, Irska 9, Italija 24, Luksemburg 6, Holandija 12, Portugalija 12 i Ujedinjeno Kraljevstvo 24. Nakon pristupanja Austrije, Švedske i Finske 1994. godine Odbor je povećan na 222 člana. Austria i Švedska imaju po 12 regionalnih odbornika, a Finska 9.

lne strukture predstavljaju partnera nacionalnim državama u procesu evropske integracije. Iako ovakve tendencije postoje i praktično i konceptualno, treba reći da stanje stvari ni približno ne odgovara takvim projekcijama. Ali, valja najpre nešto reći o ovim razvojnim projekcijama evropskog regionalizma, pa tek onda o njihovim stvarnim granicama, tj. o realnim tenzijama koje postoje ne samo unutar EZ/EU, nego i u državama van nje, na relaciji nacionalna država - regionalne strukture.

Zaključci konferencije "Evropa regiona", koja je održana u Minhenu oktobra 1989. godine, dobro ilustruju ciljeve i projekciju regionalizma. U tački 3 Zaključaka stoji: "Subsidijarnost i federalizam moraju da budu principi evropske arhitekture... Buduća Evropska unija bi trebalo da bude raščlanjena na tri stepena: Evropska zajednica, države-članice, pokrajine ili regioni ili autonomne zajednice... Raspodela zadataka koje regioni autonomno izvršavaju važi pre svega za oblast regionalnog razvoja, vaspitanja, obrazovanja, medija, kulturne politike, zaštite okoline, zdravstva i unutrašnje sigurnosti." Dalje se u Zaključcima traži pravo inicijative, predstavke i saradnje pokrajina, regiona i autonomnih oblasti na evropskom nivou, što, dalje, znači: stvaranje predstavničkih ustanova (tačka 4) i pravo žalbe pred Evropskim sudom (tačka 5). Na kraju, dat je i zahtev za uključivanje ustanova i prava regiona u budući evropski ustav.⁵³

Generalna namera ovih zaključaka sadržana je u direktnom uključenju regiona u proces evropske integracije, u proširenju principa subsidiarnosti na regionalni nivo i stvaranju tročlane evropske federalne strukture. Politički sklop Europe, polazeci od modela Evropske unije, zamišlja se kao višestepena struktura političkog delovanja i odlučivanja, koja bi se odliko-

⁵³ Navodi preuzeti iz Peter Haeberle, "Regionalismus als werdendes Strukturprinzip...", op. cit. str. 14, 15

vala funkcionalnom podelom zadataka između politički autonomnih subjekata. U dominirajući odnos nacionalna država - nadnacionalna zajednica uključuju se regioni, koji u naznačenim oblastima delovanja treba da imaju ne samo pravo autonomnog odlučivanja, već i direktni uticaj u evropskim predstavničkim ustanovama. Primenom načela subsidiarnosti na regionalni nivo, smatra se, evropski federalizam zadobija svoj autentični izgled i sadržaj.⁵⁴

Pomenuto je da je Ugovor iz Maastrichta ustanovio Regionalni odbor kao neku vrstu stalnog predstavništva regiona na nivou Zajednice. Ali, Ugovor je istovremeno precizirao domen aktivnosti Odbora ograničavajući ga na konsultativnu funkciju. U svakom slučaju, daleko od pomenutih projekcija kojima se predviđaju mnogo veća prava regiona i njihovih predstavničkih tela. Na osnovu ovih odredbi Ugovora, regioni faktički deluju kao grupe za pritisak kod Ministarskog saveta ili Komisije.⁵⁵ Od primene načela subsidiarnosti na regionalni nivo zasad nema ništa. Tu je još jasniji član 3b Ugovora u kome se ovo načelo eksplicitno помиње. Ono se, međutim, primenjuje samo na relaciju Zajednica - države-članice i njihovu raspodelu nadležnosti. Regioni, ili njihovo predstavničko telo, u

⁵⁴ U teorijsko-konceptualnom smislu Peter Heberle u navedenom radu razvija elemente ustawne teorije i ustavnog prava regionalizma na nacionalnom i nadnacionalnom planu, smatrajući ga nerazdvojnim delom koncepta otvorene ustawne države. On navodi osnove legitimnosti, koje nalazi u nenadoknadivom doprinosu regionalizma u sledećih sedam tačaka: 1) ostvarivanje osnovnih prava, posebno u oblasti kulturnih sloboda i autonomija, 2) demokratska legitimnost, koja se ogleda u olakšanom učešću građana u odlučivanju, 3) podela vlasti, pre svega u vertikalnoj ravni, 4) razvojno-politička funkcija regionalizma, 5) integrativna funkcija, 6) lakša funkcionalna podela zadataka (subsidiarni argument), 7) ostvarenje ciljeva evropske politike kao spoja mnoštva i jedinstva. Vid. nav. delo, str. 28-33

⁵⁵ Upor. Stephan Kux, nav. delo, str. 99

ovom slučaju se uopšte ne pominju. Po slovu Ugovora je sasvim jasno: regioni nisu ni ugovorni ni odgovarajući politički partneri država članica u okviru zajednice.

Razlika između zahteva regiona i njihovih asocijacija za većim uticajem u evropskim institucijama i njihovog pravnog statusa na nacionalnom i nadnacionalnom planu je prilično velika. Dva su osnovna razloga. Prvo, u političkim odnosima i institucionalnim strukturama država još uvek ima centralnu ulogu. Izraženo pravnim jezikom, ona i u odnosu na zajedničke evropske ustanove i u relaciji prema subnacionalnim strukturama ima monopol određivanja nadležnosti, tzv. *Kompetenz-Kompetenz*. Ukratko, Evropska zajednica/unija, s jedne, i regioni, s druge strane, imaju onoliko funkciju i ovlašćenja, samim tim i političkog manevarskog prostora, koliko im to dopuštaju države članice. To, naravno, ne znači da među ovim novim političkog organizovanja i delovanja ne postoji određena tenzija centralizacije i decentralizacije; ona zaista postoji i ne može se očitati iz postojećeg stanja pravne regulative. Poslednjih decenija očigledan je proces transfera kompetencija kojima raspolaže suverena država u oba pravca - prema zajedničkim evropskim i prema regionalnim strukturama. Ali, izvesno je da države članice taj proces nastoje da drže, i u tome uspevaju, pod svojom suverenom kontrolom.

Drugi razlog postojanja razlike između stvarne tendencije regionalizacije i odatle proizlazećih projekcija, s jedne, i pravnog statusa regionalizma, s druge strane, nalazi se u međusobnoj neravnometnosti političke snage regiona, kao i u generalnom nedostatku njihove unutrašnje i spoljnje političke sposobnosti. Već smo pomenuli da u nacionalnim ustavnim i političkim sistemima regioni imaju različit status od zemlje do zemlje. Iako postoje brojni slučajevi međusobnih transdržavnih povezivanja regiona koji imaju različite stepene autonomije unutar sopstvenih država, izvesno je da takve asocijacije ne

mogu da prekorače domen isključivo radnog i funkcionalnog povezivanja. To se najbolje ogleda u internim ustavno-pravnim granicama njihove međunarodne aktivnosti. Dok federalne jedinice raspolažu izvesnim minimalnim mogućnostima autonomnog delovanja, kod regiona u regionalno organizovanim država to je tek rudimentaran slučaj, dok regioni u unitarnim državama uopšte nemaju ovakvih mogućnosti.⁵⁶ Iz tih razloga, regionalna saradnja koja prekoračuje državne granice odvija se samo na osnovu izričitog ili prečutnog dopuštenja centralnih vlasta i ne potpada pod odredbe međunarodnog javnog prava.

56 Najviše ustavnih mogućnosti u oblasti međunarodne saradnje imaju švajcarski kantoni. Prema čl. 8. Saveznog ustava oni izuzetno mogu, uz odobrenje Saveznog veća (vlade) da sklapaju ugovore sa stranim zemljama u oblasti privredne saradnje, međususedskih odnosa i policijskih poslova. Osim toga, kantoni imaju ustavnu mogućnost sprovodenja međunarodnih ugovora koje sklapa Savez, što ne predviđa ni jedan drugi ustav. Kada je o zemljama EZ/EU reč, iskustva su međusobno veoma različita. Nemacki Osnovni zakon u čl. 32 predviđa da prilikom zaključivanja međunarodnog ugovora koji posebno pogleda neku pokrajину, ona mora biti konsultovana. Osim toga, pokrajina može da uz saglasnost savezne vlade sklopi ugovor sa nekom stranom državom u oblasti koje regulišu njenu autonomnu zakonodavstvo. Nešto su suženje ustavne mogućnosti u Belgiji kada je reč o Veću kulturnih zajednica i regionima. Odgovarajući ustavnim članovima, uvedeni 1980. (kada je reč o Veću kulturnih zajednica) i 1989. (kada je reč o regionima), oni imaju pravo učešća u pripremi međunarodnih sporazuma koji se tiču njihovih interesa. U Italiji regioni nemaju nikakvu funkciju u spoljno-političkim aktivnostima, ali im se na osnovu Predsedničkog dekreta od 1977. i odgovarajućeg mišljenja Ustavnog suda dopušta delatnost od "određenog međunarodnog značaja". Dva portugalska regiona, Azora i Madeira, imaju po ustavu pravo učešća u saradnji sa regionalnim vlastima drugih zemalja i učešća u organizacijama meduregionalnog karaktera. To, međutim, nije slučaj u Španiji, gde autonome zajednice nemaju nikakvih ustavnih mogućnosti međunarodne saradnje. Ostale države EZ/EU, koje su unitarne uredene, ne predviđaju u svojim ustavima nikakve mogućnosti delovanja regiona u spoljno-političkim poslovima. Podaci preuzeti iz Philip Blair, "External Relations of Regions and Local Authorities", op. cit. str. 128-140

Prava spoljnih aktivnosti regiona regulišu se u okvirima međuregionalnih pravnih poredaka i samo u tom smislu je međuregionalna saradnja legalna i legitimna za države čiji su regioni deo. Budući da regioni nisu subjekti međunarodnog prava, mnoge regionalne asocijacije deluju kao privatne asocijacije i pod okriljem međunarodnog privatnog prava.⁵⁷

Sve ovo upućuje na stav da regioni nisu i ne mogu biti partner nacionalnim državama u procesima evropske integracije. Oni nemaju ni neophodne resurse ni potreban politički kapacitet za tako nešto, iako se može konstatovati da često ne nedostaje politička volja za interno u eksterno jačanje regionalnih struktura. Države u kojima pojedini regioni imaju izrazito obeležje istorijsko-kulturnih identiteta, kao što su Katalonija i Baskija u Španiji, Južni Tirol u Italiji ili Korzika u Francuskoj, zaziru od potencijalnog separatističkog efekta prevelike regionalizacije i afirmacije autonome međunarodne saradnje regiona. Tako je, na primer, u Španiji očigledna razlika između relativno visokog stepena unutrašnje regionalne autonomije i nepostojanja bilo kakve ustavne mogućnosti uticaja regiona na spoljnu politiku zemlje. Slogan "nezavisnost u Evropi" može imati negativan efekat za države u kojima postoje regioni sa posebnim istorijsko-kulturnim i etničkim identitetima. U takvim slučajima, regionalizam ima i pozitivnu, ali i potencijalno negativnu stranu. S jedne strane, unutrašnja autonomija regiona i mogućnost njihove transdržavne regionalne saradnje smanjuje napetost u odnosima manjinskih grupa i države, potpomažući njihovo integriranje u politički proces. Ali, ukoliko se sve to ne odvija u okvirima jedinstvenih vrednosti i ciljeva koje istovremeno podržavaju i većine i manjine, stvara se negativna klima "separativističkog paleoregionalizma", koja onemogućava brojne

57 Vid. Philip Blair, op. cit. str. 152

ekonomске, kulturne i političke prednosti regionalne autonomije.⁵⁸

I pored ogromnog značaja ideje i prakse regionalizma za održanje i jačanje evropskog višedimenzionalnog pluralizma, projekcije o regionalnom partnerstvu u Evropskoj zajednici/uniji i Savetu Europe (o Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju - OEBS i da ne govorimo⁵⁹), su nerealne i u najmanju ruku preuranjene. Veliki projektivni entuzijazam s početka devedesetih, kada se neposredno pre prihvatanja Ugovora iz Maastrichta i kratko nakon toga govorilo ne samo o evropskom federalizmu već i o njegovoj trostepenoj strukturi, gde bi regioni, zajedno sa građanima Europe ("Evropa regiona" i "Evropa građana") trebalo da predstavljaju bazičnu strukturu, kao da je opao, pritisnut krizom razvoja na relaciji države-članice - zajednice. Za tako nešto (trostepeni federalizam) regioni bi morali da imaju svoj predstavnički dom u Evropskom parlamentu, direktno pravo učešća u formiraju i radu Ministarskog saveta i Komisije, garantovano pravo tužbe Evropskom sudu. Moralo bi, u skladu sa tim, da dođe do drugačije raspodele nadležnosti između tri nivoa - zajednice, država članica i regionala. Institucionalizacija regionala, koja je izvršena Ugovorom iz Maastrichta, a još više stvarnost zajednice nakon 1992. godine, pokazali su iluzornost ovakvih ideja. Postalo je jasno da je nemoguće postići sva tri cilja: ojačati politički uticaj regionala na evropskom nivou, potvrditi nepromjenjenu ulogu država članica i proširiti kompetencije Zajednice. Selekcija strateških prioriteta izvršena je na račun regionalizma. Njegovo sveevropsko organizovanje ostalo je senzu glavnog problema - onog na relaciji države članice - zajednica.

⁵⁸ Vid. Paolo Ridola, "Minderheitenschutz durch Regionalismus und Autonomie", u: *Die multi-kulturelle und multi-ethnische Gesellschaft*, (prir. Thomas Fleiner), Institut du Fédéralisme, Fribourg, 1995, str. 96, 97

⁵⁹ Pariska povelja KEBS-a ni ne pominje regione.

Treći deo

SISTEM VLASTI ZAJEDNICE

Evropska zajednica/unija postoji i funkcioniše kao organizovan sistem vlasti koji, poput drugih sistema vlasti, sadrži normativno-pravnu, institucionalnu i političku dimanziju. Dvojna priroda zajednice, kao međudržavne i nadnacionalne, određuje *specificum* ovog sistema vlasti, tj. netipičnost njegovih načela, institucija, postupaka odlučivanja i načina sprovodenja odluka.

Specifičnost u odnosu na državni sistem vlasti uočljiva je već na prvi pogled, iako sistem vlasti zajednice u nekim aspektima podseća na federalno uređenje. Ovaj sistem vlasti, međutim, nema direktnog uzora ni u jednoj od postojećih federacija. On je izgrađivan saglasno potrebama konstitutivnih delova zajednice, njenih država članica i drugih brojnih aktera, koji u tome učestvuju. Samim tim, centralna vlast u zajednici nije istovremeno i najviša, nedeljiva i neutuđiva; ukratko, ona ne poseduje atribute suverene vlasti. Suverenost je nepodeljeno u državama članicama, dok je vlast zajednice derivativna. Ali, budući da ona raspolaže brojnim nadležnostima i organima za njihovo vršenje, nikako se ne bi moglo tvrditi da je zajednica nemoćna, a vlast kojom ona raspolaže trivijalna i uslovljena *ad hoc* konsenzusom predstavnika država članica u njenim organima. Zajednica, naprotiv, raspolaže sistemom vlasti u pravom smislu, koji je dobro uređen i funkcionalno sposoban.

Jedno od osnovnih načela sistema vlasti zajednice je njegova pravnost (pravni karakter, u smislu načela o vladavini prava). To znači sveopšte poštovanje prava koje donosi zajednica u njegovom formalnom i materijalnom smislu. Pravo zajednice čini generalni okvir i merilo njene javne politike. Ovo načelo je utoliko značajnije što ono ne podrazumeva direktno ovlašćenje i odgovarajuću moć sankcije od strane centralnih organa zajednice. Pravo zajednice po svom karakteru nije državno pravo, već sistem normi čije je sprovođenje garantovano dobrovoljnim (ugovornim) pokoravanjem dejstvu norme. Sila prava zajednice utemeljena je u sili razloga zbog kojih se pravo prihvata, a ne u predviđenoj sankciji centralne instancе. Zbog toga je sistem vlasti zajednice zasnovan na nedržavnom pravu nadnacionalnog tipa.¹

Pored ovog specifičnog načela pravnosti zajednice, funkcionisanje njenog sistema vlasti prožeto je još jednim načelom. To je načelo poverenja u zajednicu (po ugledu na federalno poverenje - federal loyalty, *Bundestreu*). Bez ovog načela ni načelo pravnosti nedržavnog tipa ne bi bilo pravno funkcionalno. Srazmerno veliki broj presedana u funkcionisanju sistema vlasti na formativnom i izvršnom planu odlučivanja prihvativ je samo zahvaljujući ovom načelu. Taj sistem predviđa ne samo dopustivost, već i vremensko ograničenja presedana, kao i traženje fleksibilnog rešenja koje odgovara konkretnim uslovima. Dosadašnje iskustvo pokazuje da opšti interes integracije predstavlja viši razlog uklapanja u perekad zajednice od eventualne prinudne pravne unifikacije.

Najzad, kada je o sistemu vlasti Evropske zajednice/unije reč, treba naglasiti da on nije pravno i institucionalno

¹ O pojmu i prioridi prava zajednice, koga naziva komunitarnim pravom, vid. u knjizi Radovana Vukadinovića *Pravo Evropske unije*, IMP, Beograd, 1996., posebno str. 31-37

uravnožen po ugledu na savremenu demokrasku državu. Unutar njega nije izvršena ni horizontalna ni vertikalna podela vlasti kakvu nalazimo u modernim državnim uređenjima. To se posebno odnosi na relaciju zakonodavna-izvršna-upravna vlast, koje nisu razdijeljene ni horizontalno - između ustanova zajednice, ni vertikalno - između zajednice i država članica. Na delu je "koncept" preplitanja ovlašćenja i funkcija odgovarajućih ustanova zajednice i država članica u okvirima iste grane vlasti - zakonodavne, izvršne i upravne. Ova okolnost, premda saglasna složenoj prirodi zajednice, izaziva najviše teškoća u analizi funkcionisanja sistema vlasti i, samim tim, najviše nedoumica u oceni efekata funkcionisanja. Ujedno, ta osobenost sistema vlasti zajednice učestalo navodi i njene aktere i njene analitičare na preloge o pojednostavljinju sistema.

Institucionalna struktura

Postojeća institucionalna struktura Zajednice/Unije, ugovorna ovlašćenja njenih ustanova i način njihovog delovanja verno izražavaju karakter i specifičnost ovog sistema vlasti. Budući da u njemu nije sprovedena klasična podela vlasti, unutrašnji balans i konkurenčija ustanova ne ide linijom zakonodavna-izvršna-sudska vlast, već linijom međudržavne-nadnacionalne ustanove. Polazeći od tog kriterijuma, dakle kriterijuma konkurenčije vlasti, možemo da izdvojimo dve ustanove međudržavnog karaktera - Evropski savet i Savet, i dve ustanove nadnacionalnog karaktera - Evropski parlament i Komisija. Pri tome treba imati u vidu da Ugovor daje veću političku težinu prvim nego drugim, uz malu napomenu da od trenutka uvođenja kvalifikovane većine u postupak odlučivanja Saveta (1986) ovaj organ zajednice dobija i određena nadnacionalna obeležja.

Budući da postoji i ugovorna i politička konkurenčija između ove dve vrste ustanova zajednice, veoma je važno mesto Evropskog suda pravde kao tumača ugovora i zaštitnika

prava zajednice. Ovaj sudske organ zajednice neutralan je u odnosu na osnovni spor između međudržavne i nadnacionalne vlasti, ali svojom kontrolom prava zajednice znatno doprinosi njenom celovitom fukcionisanju.

Ostali organi zajednice su ili interesni - Privredni i socijalni odbor, kao i Regionalni odbor, ili stručni - Finansijski sud, Evropski monetarni intstitut i Evropska centralna banka.

Glavne ustanove EZ/EU moguće je predstaviti i polazeći od njihove funkcije u sistemu vlasti: Evropski savet - opšte političke smernice zajednice, Savet - odlučivanje u zakonodavnoj i izvršnoj oblasti, Evropski parlament - funkcije savetovanja, konsultacije, saradnje i saodlučivanja u zakonodavnoj oblasti, Komisija - zakonska inicijativa, predlozi i kontrola izvršavanja, Evropski sud pravde - tumačenje i kontrola prava zajednice.

Evropski savet

Evropski savet predstavlja neku vrstu kolektivnog predsedništva Zajednice/Unije. Njegov sastav govor o visokoj političkoj reprezentativnosti i autoritativnosti tog organa. Sastoji se od šefova država i vlada država članica i, po funkciji, predsednika Komisije. U ovom trenutku ima, dakle, šesnaest članova. Deluje u obliku Konferencije na vrhu (samita), koja se po pravilu saziva dva puta godišnje radi razmatranja najkрупnijih pitanja delovanja zajednice, dajući opšte političke smernice razvoja. Takođe, uloga ovog tela prilikom reformi ugovora je veoma velika, jer upravo ono odlučuje o prihvatanju ugovornih promena i poslednja je instanca pre končne odluke koju donose nacionalni parlamenti ili nacionalni referendumi.

Iako je ustanovljen još 1974. godine, Evropski savet je ugovorno promovisan tek Jedinstvenim aktom (1986), dok je predsednik Komisije po funkciji postao njegov član na osnovu Ugovora o evropskoj Uniji (1992). Da je reč o izuzetnom političkom telu zajednice od opštег značaja govor i činjenica da mu

je u Zajedničkim odredbama Ugovora posvećen poseban član (čl. D, dok je ostalim telima na ovom mestu Ugovora posvećen zajednički član E), u čijem se prvom stavu kaže: "Evropski savet daje neophodan podsticaj za razvoj Unije i utvrđuje opšte političke smernice."

Po sebi se razume da svoje odluke ovo visoko političko telo zajednice donosi jednoglasno, budući da je po pravilu reč o odlukama koje imaju strateški značaj za zajednicu. Zbog njegove visoke političke reprezentativnosti i generalnog karaktera odluka koje donosi, način delovanja ovog tela nije u Ugovoru detaljno normirani kao što je slučaj sa drugim ustanovama zajednice. Štaviše, u delu Ugovora o organima Zajednice (peti deo) Evropski savet se ni ne pominje, budući da on u strogom smislu ni ne učestvuje u zakonodavstvu Zajednice. U oblastima u kojima zajednica deluje kao prava nadnacionalna zajednica (tzv. prvi stub EZ/EU) i gde postoji razrađeni sistem odlučivanja u kome učestvuju Savet, Parlament i Komisija, Evropski savet nema potrebu za uplitanjem. Ugovorni izuzetak je napravljen samo u slučaju odlučivanja o ipunjenošti uslova za ulazak u treći fazu monetarne unije (čl. 109J, t. 3, 4), gde je predviđeno da Evropski savet ovde deluje kao Savet (šefovi država i vlada minus predsednik Komisije) i u skladu sa njegovom procedurom odlučivanja (kvalifikovana većina).

U oblastima, pak, u kojima zajednica deluje više, kao međudržavna organizacija (tzv. drugi i treći stub EZ/EU), Evropski savet deluje ne samo strateški i na visoko načelnom nivou, već i formulisanjem konkretne politike. Zajednička spoljna politika i bezbednost je poslednjih godina bila oblast u kojoj je bila izražena gotovo operativna delatnost Evropskog saveta.²

² Ovde postoji prečutno pravilo koje je dobro uočio Dušan Sidanski: "Što neka odluka više sadrži političku opciju ili prouzrokuje političke efekte, to je veća tendencija da se ona pripiše visokim političkim nivoima." Vid. *Federalistička budućnost Europe*, nav. izd., str. 336

To se u bliskoj budućnosti može očekivati za oblast zajedničke odbrane. Reč je o oblastima koje su politički osetljive koliko i sami ugovorni temelji zajednice, tako da Evropski savet, koji za države članice predstavlja najreprezentativnije telo zajednice, deluje ne samo u formulisanju opštih načela i pravaca, već često i konkretnih akcija.

Savet

U funkcionalno-političkom smislu Savet predstavlja najvažnije telo zajednice. To je mesto uskladivanja politika država članica, donošenja odluka u zakonodavnoj i izvršnoj oblasti, kao i drugih operativnih političkih odluka. Savet, dakle, u sebi koncentriše zakonodavnu i izvršnu vlast u oblasti politike Evropske zajednice (prvi stub), mada, kako čemo videti kada budemo govorili o Parlamentu i Komisiji, ne i celokupnu zakonodavnu i izvršnu vlast. U oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (drugi stub) i zajedničkog pravosuda i unutrašnjih poslova (treći stub), Savet je isključivi organ odlučivanja u skladu sa smernicama koje daje Evropski savet.

Kao i Evropski savet, i Savet je predstavnički organ država članica, tj. njihovih vlada. Sastoji se iz resornih ministara nacionalnih vlada za pojedine oblasti delovanja: unutrašnje tržište, industrija, poljoprivreda, zaštita potrošača, saobraćaj, telekomunikacije, rad i socijalno staranje, obrazovanje, zdravstvo, kultura, sport, omladinu, unutrašnji poslovi i pravosude, razvoj, finansije, turizam, zaštita okoline, istraživanje, energija. U svakoj od ovih oblasti nadležnosti Zajednice deluje Savet sastavljen od 15 delegiranih ministara nacionalnih vlada za svaku oblast posebno. U tom okviru, svojim mestom i ulogom se izdvaja Ministarski savet, koji se sastoji od ministara spoljnih poslova država članica. Domen njegove aktivnosti nije samo zajednička spoljna politika i bezbednost kao posebno delikatan resor, već i opšta politička pitanja zajednice za čije se razmatranje i

rešavanje organizuju tzv. Međuvladine konferencije u čijem delovanju učestvuju ministri spoljnih poslova država članica.

Savet deluje kao zakonodavni organ zajednice u svim ovim oblastima donoseći odgovarajuće zakonske propise kojima se reguliše zajednička politika. Budući delegirano telo nacionalnih vlada, osnovna funkcija Saveta je da svojim odlukama usaglašava nacionalne politike država članica. Ali, počev od Jedinstvenog akta (1986), Savet ne deluje isključivo kao konfederalni organ, tj. na osnovi usaglašavanja i jednoglasnosti. Od kako je ugovorom uveden postupak odlučivanja kvalifikovanom većinom, koji je primenjivan u sve većem broju oblasti odlučivanja, Savet više nije mogao da bude samo međudržavni organ i sve je više formalno podsećao na gornji dom federalnog parlamenta. Ako neka država tokom odlučivanja o nekom problemu može da bude nadglasana i, ako ona na to pristaje prihvatajući proceduru većinskog odlučivanja, u ovom slučaju kvalifikovane većine, to znači da ni u svom najtipičnijem međudržavnom organu zajednički više nije samo prosti spoj država.

Odluka o prihvatanju kvalifikovane većine u Savetu značila je veliko unapređenje zajedničke politike. Ali, tu se moralo voditi računa o balansu glasova. Ako bi sve države članice imale jednak broj glasova, bilo koja kvalifikovana većina značila bi veliku prednost malih i srednjih država, kojih je više, u odnosu na velike. Zbog toga su glasovi država članica u Savetu različito ponderisani:

- | | |
|-------------------------|-------------------|
| - Nemačka - 10 | - Portugalija - 5 |
| - Velika Britanija - 10 | - Austrija - 4 |
| - Italija - 10 | - Švedska - 4 |
| - Francuska - 10 | - Danska - 3 |
| - Španija - 8 | - Finska - 3 |
| - Holandija - 5 | - Irska - 3 |
| - Belgija - 5 | - Luksemburg - 2 |
| - Grčka - 5 | |

Ukupan zbir glasova iznosi 87, a za kvalifikovanu većinu su potrebna 62 glasa, tj. 71%, kada se odluke donose na predlog Komisije, odnosno isti broj glasova od stane najmanje deset država članica za sve druge slučajeva (čl. 148, t. 2 Ugovora). Osnovna ideja je u tome da se napravi balans glasova velikih i malih zemalja u Savetu kako ne bi došlo do preglašavanja na toj osnovi. Sadašnja situacija je takva da nasuprot pet velikih stoji deset malih zemalja. Ali, i postojeći balans glasova više je u korist malih nego velikih. Naime, pet velikih zemalja raspolaže sa 80% stanovništva i sa svega 55% glasova u Savetu. Najveća disproporcija je, naravno, između najveće zemlje zajednice, Nemačke, i najmanje, Luksemburga. Dok Nemačka raspolaže jednim glasom u Savetu na svakih osam miliona stanovnika, jedan glas Luksemburga "pokriva" svega 220 000 stanovnika. Pravilo od 71% glasova za dvotrećinsku većinu imalo je jedan efekat u zajednici dvanaestorice, kada je uvedeno, a ima drugi u zajednici petaestorice, budući da sve tri nove članice primljene 1994. godine prestavljaju srazmerno male zemlje. Po sadašnjem rasporedu glasova, kvalifikovana većina od 71% glasova svedena je na 53,8% populacije zajednice, a ukoliko bi se odnos glasova i procenat za kvalifikovanu većinu zadržali i pri prijemu sadašnjih jedanaest kandidata, kvalifikovana većina bi "pokrivala" samo 50,3% stanovništva zajednice.

Još pre prijema tri nove države članice 1994, Velika Britanija i Španija su postavile uslov da se poveća broj glasova velikih u Savetu, što je tada bilo odbijeno. Ali, tokom Međuvladine konferencije o reformi 1996/97. ova tema bila je jedna od glavnih u sklopu institucionalnih reformi zajednice. Pošto su sve zemlje kandidati za prijem relativno male po broju stanovnika, opšte je mišljenje da bi njihovo uključenje bez prethodno promenjenog odnosa glasova u Savetu izazvalo značajniji debalans između velikih i malih u korist malih.³ Ali, samit u

³ Vid. IGC '96, Reflection Group Report and other References for Documentary Purposes, op. cit. str. 33-4. 63

Amsterdamu juna 1997. nije doneo konkretno rešenje, ako ne računamo poseban protokol u kojem je povećanje broja glasova velikih u Savetu vezano za smanjenje broja njihovih članova Komisije sa dva na jednog u trenutku kada se obavi prijem novih članica. Konkretnu odluku o ovome treba, prema ovom protokolu, doneti godinu dana pre prijema novih članica.⁴

Sporovi oko balansa glasova država članica u Savetu govore o izuzetnom značaju ovog tela zajednice. Svima je jasno da povećani broj članica znači sve teže postizanje jednoglasnosti i samim tim sve veći značaj principa kvalifikovane većine u odlučivanju. Samim tim, pred Međuvladinu konferenciju se postavilo pitanje o proširenju oblasti primene odlučivanja kvalifikovanom većinom. Radna grupa za pripremu Konferencije dala je predlog da u celokupnoj oblasti zakonodavstva EZ (pri stub) bude primenjeno pravilo o kvalifikovanoj većini.⁵ Takođe, mogli su se čuti veoma ozbiljni i dobro zasnovani predlozi o tome da oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova prede u režim odlučivanja EZ i da na tu oblast bude primenjena procedura odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu.⁶ Prema tome, samo bi neka temeljna pitanja zajednice, kao što su promena delova Ugovora, prijem novih članica i određivanje prihoda, bili predmet jednoglasnog odlučivanja u Savetu. Za neke oblasti nadležnosti zajednice o kojima se još uvek odlučuje jednoglasno, kao što su građanska prava, politika istraživanja i tehnološkog razvoja i zaštita okoline, po ovim predlozima predviđa se takođe odlučivanje kvalifikovanom većinom. Samit u Amterdamu, međutim, nije prihvatio ove predloge.

⁴ Vid. Draft Treaty of Amsterdam, nav. dokument, Section IV - The Unions Institutions, čl. 1 i 2

⁵ Vid. Reflection Group Report..., nav. dokument, str. 61

⁶ Vid. na pr. Andrew Duff, nav. delo, str. 137

Što se unutrašnje organizacije tiče, Savet ima predsedavajućeg, koji se kao predstavnik države članice menja svakih šest meseci po utvrđenom redosledu. Trenutni, prethodni i naredni predsedavajući čine Predsedništvo Saveta ("trojka"), koje ima posebna zaduženja u oblasti zajedničke spoljne i bczbednos politike. Radu Saveta pomažu Komitet stalnih predstavnika (sastoji se od ambasadora država članica u zajednici), Generalni sekretarijat na čelu sa Generalnim sekretarem Saveta i oko 300 radnih grupa stručno osposobljenih za pojedine oblasti nadležnosti. Iako ima i izvršnu funkciju u sistemu vlasti zajednice, Savet ne raspolaže sopstvenim izvršnim i upravnim organima, budući da zakonodavstvo zajednice sprovode države članice preko svojih organa. O ovome će posebno biti reči reći u delu o funkcionisanju institucionalnog mehanizma zajednice.

Evropski parlament

Građani Evropske zajednice/unije imaju svoje predstavničko telo u Evropskom parlamentu. Koliki je politički značaj građana pojedinaca nezavisno od njihovih nacionalnih država u zajednici kao celini najbolje se može utvrditi preko političkog značaja njihovog direktnog predstavničkog tela, Parlamenta. Kao pravom nadnacionalnom telu zajednice, njegov politički značaj je rastao sve do sredine devedesetih, kada dolazi do velikih konceptualnih nedoumica oko njegove načelne uloge i uloge u sistemu vlasti zajednice. Te nedoumice vezane su za pitanje demokratske legitimnosti zajednice preko klasičnog modela parlamentarne vlade, što se u slučaju Evropske zajednice/unije, posebno u vezi s problemom subsidiarnosti, sve više dovodi u pitanje.⁷

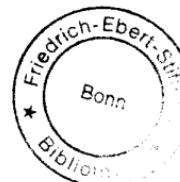
⁷ Vid. Michael Zoern, "Ueber den Staat und die Demokratie im europaeischen Mehrebenen System", u *Politische Vierteljahresschrift*, br. 1, 1996, str. 37 ff. Iz drugog teorijskog ugla o neverici u značajniju ulogu EP u sistemu zajednice, u: Hermann Luebbe, *Abschied vom Superstaat*, nav. delo, str. 150.

Ono što čini funkcionalnu manjkavost EP u odnosu na nacionalne parlamente jeste razlika između njegove predstavničke i zakonodavne uloge. U reprezentativnom smislu EP zaista jeste predstavničko telo građana zajednice, budući da se konstituiše na bazi slobodnih izbora po jedinstvenoj izbornoj proceduri za celu zajednicu, tj. sve njene države članice. Svaka zemlja daje proporcionalni broj poslanika u odnosu na broj stanovnika, tj. broj birača, tako da su građani zajednice u svom parlamentu proporcionalno predstavljeni:

Nemačka -	99 poslanika
Velika Britanija -	87
Italija -	87
Francuska -	87
Španija -	64
Holandija -	31
Belgija -	25
Grčka -	25
Portugalija -	25
Švedska -	22
Austrija -	21
Danska -	16
Finska -	16
Irska -	15
Luksemburg -	6
<hr/>	
Ukupno -	626 poslanika EP

Osim toga, parlamentarne frakcije se obrazuju po programsko-političkim, a ne nacionalnim, kriterijumima. Tako,

O nesuglasnosti jačanja uloge EP i principa subsidiarnosti u: Gert Nicolayesen, "Funktionalitaet und Kontrolle der Subsidiaritaet", kao i u: Heinz Laufer, "Kriterien der Kompetenzbegrenzung", oba rada u zborniku *Reform der Europaeischen Union*, op. cit. str. 163 ff i 204, 205



nakon poslednjih izbora 1994, EP ima sledeće frakcije odgovarajućeg u dela:

Socijaldemokratska partija Evrope -	221 poslanik
Evropska narodna partija (demohriščani) -	173
Liberalno-demokratska frakcija -	52
Ujedinjena levica -	31
Frakcija Zelenih -	25
Forza Europa -	29
Ujedinjeni evropski pokreti -	26
Radikalna alijansa -	19
Evropa nacija -	19
Bez frakcije -	31 poslanik

Budući da predstavlja građane opredeljene programsko-politički, a ne nacionalno, EP donosi odluke većinskim postupkom (apsolutnom većinom svih članova). Kao što je u delu o građanstvu EU istaknuto, svaki građanin Unije može da glasa na izborima za EP u bilo kojoj državi članici da je nastanjena, uz jedini uslov da ima pravo boravišta. Što se načina rada Parlamenta tiče, ni tu se ne mogu uočiti neke bitne razlike između ovog i nacionalnih parlamenta. EP ima redovan godišnji saziv i mogućnost vanrednog zasedanja. Ima predsednika i 14 potpredsednika. Ima, takođe, generalnog sekretara i sedam generalnih direkcija. Radi u plenumu i u parlamentarnim odborima, koji pokrivaju sve oblasti delovanja EP. Postoje odbori za: institucionalne poslove, spoljne poslove, spoljne ekonomske odnose, razvoj i saradnju, privrednu, monetarnu i industrijsku politiku, za budžet, poseban Odbor budžetske kontrole, za regionalnu politiku i uređenje prostora, unutrašnji i spoljni saobraćaj, poljoprivredu i ribarstvo, zaštitu okoline, narodno zdravljje i zaštitu potrošača, za prava žena, energiju, istraživanja i tehnologiju, socijalne službe, zaposlenost i radne

uslove, kulturu, omladinu, obrazovanje i medije, za osnovna prava i slobode i za unutrašnje poslove.

Sve pomenuto - način izbora, delovanje po frakcijama, način rada i odlučivanja - predstavlja elemente prave demokratske reprezentativnosti EP. Ali, kao što je rečeno, funkcionalna sposobnost ovog predstavničkog tela nije na nivou njegove reprezentativnosti, iako se razlika između ova dva obeležja EP vremenom znatno smanjila.

Sve do Jedinstvenog akta EP nije imao nikakvu zakonodavnu funkciju. Tada se uvođe dve procedure koje ovom predstavničkom telu bez stvarnog političkog uticaja daju minimalnu težinu u zakonodavnom postupku zajednice. To su procedure **saradnje** i **saglasnosti**. Po prvoj, EP može da uloži amandman na zakonski predlog Saveta u oblasti jedinstvenog tržišta i, ukoliko je amandman prihvaćen od strane Komisije, može u Savetu biti odbačen samo jednoglasno. Obzidom da je Jedinstveni akt poziciju Parlamenta ovde ojačao stavom Komisije nasuprot Savetu, praksa je pokazala da je polovina od svih zakonskih amandmana EP imala prolaz i kod Saveta. Ugovorom iz Maastrichta procedura saradnje je proširena (čl. 189C) na neke aspekte Evropske monetarne unije, tako da se primenjuje na ukupno 18 slučajeva.

Druga zakonodavna procedura u kojoj učestvuje EP uvedena Jedinstvenim aktom je procedura saglasnosti. Po njoj, prihvatanje neke odluke podrazumeva pristanak i Parlamenta i Saveta, mada ovom prilikom Parlament nema pravo na amandman. Procedura se prvo bitno, po Jedinstvenom aktu, odnosila na ugovore o pridruženju, a po Ugovoru iz Maastrichta primenjuje se na sve ugovore međunarodnog karaktera, kao i na neka unutrašnja pitanja kao što su slobodno kretanje građana i jedinstvena izborna procedura (ukupno 20 slučajeva).

Najzad, Ugovor iz Maastrichta uveo je proceduru **saodlučivanja** EP u zakonodavstvu zajednice (čl. 189B), što

predstavlja dosad najveći korak u jačanju političke pozicije ovog tela. Po ovoj proceduri u petnaest oblasti nadležnosti zajednice Parlament i Savet zajednički učestvuju u donošenju zakonskih akata. Parlament može u drugom čitanju da predloži amandman i ukoliko se Savet sa tim ne složi, obrazuje se Odbor za usaglašavanje od strane predstavnika jednog i drugog tela. Savetu je u interesu da traži zajedničko rešenje, jer ukoliko se ono ne nađe, Parlament ima pravo da odbije zakonski predlog.

Tri pomenute zakonodavne procedure - saradnja, saglasnost i saodlučivanje, kojima je Ugovor obezbedio pasivno i aktivno učešće EP u zakonodavstvu zajednice, približile su ovo predstavničko telo klasičnoj i osnovnoj funkciji parlamenta u jednoj političkoj zajednici. Ali, budući da je ovde uloga Saveta i dalje dominantna i da se još zadugo zakonavna funkcija EP neće povećavati ni u širinu ni u dubinu, nasrazmera između nje-
gove predstavničke i zakonodavne uloge остаće struktorno nepromenljiva. Takvu orientaciju potvrđuje Konferencija na vrhu u Amsterdamu svojim oglušivanjem o predloge u pravcu pojačane uloge EP: to se pre svega odnosi na predloge da se oblasti primene procedure saradnje integriru u proceduru saodlučivanja, kao i predloge da se poveća broj oblasti saodlučivanja.⁸ Umesto toga, Nacrt iz Amsterdama za promenu Ugovora samo je povećao broj oblasti u okviru procedure saradnje i saodlučivanja EP i donekle uprostio izuzetno komplikovanu proceduru saodlučivanja.⁹ U poređenju sa pomenutim predlozima može se slobodno reći da je EP naišao na strateške prepreke svoga razvoja u složenoj zajednici koja želi da zadrži svoj istovremenim nadnacionalnim i međudržavnim karakterom.

⁸ Vid. IGC 1996. Commission Report for the Reflection Group, op. cit. str. 6, kao i Reflection Group Report and other References for Documentary Purposes, op. cit. str. 58, 59

⁹ Vid. Draft Treaty of Amsterdam, nav. dok., str. 115-120

Osnovna funkcija EP, kao i svakog parlamenta, tiče se zakonodavstva. Ali, to nije njegova jedina politička funkcija. Pored prava saodlučivanja i proširenja oblasti primene procedura saradnje i saglasnosti, koje je uveo Ugovor iz Maastrichta, tu je još jedan broj funkcija koje učvršćuju položaj Parlamenta *vis-à-vis* drugih ustanova zajednice. Tu spadaju: pravo EP da od Komisije zatraži predloge propisa o sprovođenju zakona, da ih razmotri i dâ primedbe; pravo na prijem peticije građana iz domena delovanja Evropske zajednice i pravo na ustanovljenje ombudsmana; pravo na osnivanje istražnih komisija za utvrđivanje povrede prava zajednice; funkcija usvajanja i kontrole budžeta zajednice (zajedno sa Savetom), što podrazumeva i mogućnost njegovog odbijanja; saglasnost na imenovanje članova Komisije, posle čega se ona uvodi u posao.

Ovim funkcijama EP je dobio važno mesto u internoj poduci vlasti. Iako ne deluje kao stožer vlasti zajednice, vršeći ove funkcije on svakako doprinosi većem uravnoteženju vlasti u jednom izuzetno složenom višedimenzionalnom sistemu.

Komisija

Komisija, slično Parlamentu, deluje u sklopu ustanova zajednice kao nadnacionalno telo. Ali, kao što Parlament nije glavno zakonodavno telo zajednice, tako ni Komisija nije glavno izvršno telo zajednice. U oba slučaja ugovornu i političku premoć ima Savet kao međudržavni organ sa određenim obeležjima nadnacionalnosti, koje se, kao što smo videli, ogledaju u postupku odlučivanja kvalifikovanom većinom u određenom broju oblasti. Što se izvršne vlasti tiče, Ugovor rezerviše primarna ovlašćenja Saveta za donošenje propisa o sprovođenju odluka (zakona), s tim što takva ovlašćenja Savet može da prenese na Komisiju, prepustajući joj potpuno izvršna ovlašćenja ili, pak, propisujući joj uslove za obavljanje ove funkcije (čl. 145, al. 3).

Komisija, prema tome, nije vlada u ubičajenom parlamentarnom smislu reči, iako jednim delom svojih aktivnosti deluje i kao vlada. Ali, bez obzira na to, njen značaj kao ustanove zajednice je neobično veliki. Pored izvršne funkcije koju obavlja zajedno sa Savetom, Komisija ima još tri značajne oblasti delovanja: prvo, ona se stara o primeni Ugovora i uopšte zakonodavstva zajednice razvijajući veoma živu kontrolnu funkciju u saradnji sa Sudom pravde; drugo, Komisija je inicijator svih zakonskih odluka zajednice; i treće, ona predstavlja zajednicu prema spolja, posebno u oblasti spoljne trgovine, gde isključivo ona ima predstavničku ulogu.

Nadnacionalni karakter Komisije obezbeđuje se njenim izborom, sastavom i načinom delovanja. Ona se sastoji od dvadeset članova, po dva iz pet velikih država i po jedan iz malih. To što države, tj. nacionalne vlade, delegiraju svoje kandidate u Komisiju ne znači da su oni njihovi zastupnici (kao što je manje-više slučaj sa Savetom). U sam postupak imenovanje Ugovorom je predviđen postupak davanja mišljenja, tj. saglasnosti, EP za svakog člana Komisije i za ovo telo kao celinu. Imenovanje svojih kandidata nacionalne vlade vrše tek nakon dobijanja mišljenja Parlamenta. Sličan je postupak i za imenovanje predsednika Komisije; njega sporazumno određuju nacionalne vlade, a imenuju ga nakon saglasnosti Parlamenta. Na ovaj način Komisija se više vezuje za Parlament i postaje u svom radu nezavisnija u odnisu na nacionalne vlade i Savet. Ali, tome doprinose još dve ugovorne klauzule. Prvo, članovi Komisije su u svom radu nezavisni od nacionalnih vlada ili bilo kog drugog tela; *expressis verbis* oni ne smeju tražiti niti primati uputstva od bilo koje vlade ili nekog drugog tela (čl. 157, t. 1). Drugo, Komisija deluje kao kolegijalno telo (čl. 158, t. 2), što znači da odluke donosi zajednički bez obzira što je svaki njen član odgovoran za pojedinu oblast politike.

U svom radu Komisija se oslanja na Generalni sekretarijat, posebnu pravnu službu i 25 direkcija koje su zadužene za pojedine oblasti politike zajednice.¹⁰ To je ustanova sa najvećim aparatom i brojem zaposlenih (oko 15000 činovnika), što na svoj način govori o njenom velikom internom značaju u sklopu ustanova zajednice.

Na Međuvladinoj konferenciji otvoreno je pitanje reforme sastava i načina rada Komisije u sklopu reformi institucija zajednice. Dosta je predloga išlo u pravcu pojačanja njene izvršne funkcije, tj. povećanja njenog ovlašćenja u kontroli primeni zakona zajednice u državama članicama.¹¹ Posebno osetljivo pitanje bilo je ono o sastavu Komisije, broju i raspodeli portfelja, obzirom na povećanje broja članica i očekivano buduće proširenje zajednice. Postojeća pravila uvedena su onda kada je zajednica imala devet članova. Ali, sa dvanaest, petnaest i očekivanih dvadeset članica ista pravila o izboru i načinu rada imaju, ili bi imala, loš efekat glomaznosti Komisije kao operativnog tela i uticala bi na smanjenje njenog radnog učinka. Zajednica sa dvadeset članica imala bi 25 članova Komisije, dok bi zajednica sa 30 članica imala 36 članova Komisije i njen efikasan rad bio bi onemogućen. Manje države predlagale su da one veće imaju po jednog člana Komisije kao i one, dok su veće predlagale da se smanji broj portfelja (na 10, što je bio francus-

¹⁰ To su sledeće direkcije: za spoljnotrgovinske odnose, spoljnopoličke odnose, privredu i finansije, industriju, politiku konkurenčije, zaposlenost, radne odnose i socijalnu politiku, poljoprivredu, saobraćaj, razvoj, personalne i upravne poslove, medije, informisanje, masovne komunikacije i kulturu, zaštitu okoline, bezbednost i zaštitu od katastrofa, nauku, istraživanje i razvoj, telekomunikacije, ribarstvo, finansijske institucije, energiju, kreditnu i investicionu politiku, budžet, finansijsku kontrolu, carine i posredne poreze, profesionalno obrazovanje, preduzetničku politiku, trgovinu i turizam, zaštitu potrošača i za humanitarnu pomoć.

¹¹ Vid. Andrew Duff, nav. delo, str. 68

ki predlog), a da ih članovi Komisije, koje imenuju države članice, obavljaju po utvrđenom rotacionom redosledu.¹²

Samit u Amsterdamu nije rešio ovo pitanje, već je izneo ranije pominjano privremeno i kompromisno rešenje. Kada proširenje bude sasvim izvesno, velike države neće više imati pravo na dva člana Komisije, već samo na jednog, kao i sve druge države članice, a za uzvrat će dobiti veći broj glasova u Savetu, tako da će kvalifikovana većina za njih biti nešto povoljnija. S druge strane, predlozi o pojačanoj izvršnoj funkciji Komisije nisu prihvaćeni, tako da ovom telu zajednice ostaje ista ona uloga koju predviđa Ugovor iz Maastrichta. Ovo jasno govori da "ustavotvorac" nije spreman da institucionalnu strukturu sistema vlasti u zajednici više približi parlamentarnom modelu demokratske vlade.

Evropski sud pravde

Uloga Suda pravde veoma je značajna u sistemu vlasti EZ/EU, budući da je reč o kompleksnom institucionalnom sistemu bez striktnе ustavne podele nadležnosti (sistem tzv. prepletenih nadležnosti) i bez granske podele vlasti. Kao što je više puta po-

¹² Vid. IGC 1996. *Reflection Group Report...*, op. cit. str. 66. Inače, u Dodatu 3 u knjizi *Europa: der unmögliche Status quo* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996), koja predstavlja kolektivni rad Florentinskog kluba (Club von Florenz), i za koju je veoma afirmativan predgovor napisao Jacques Delores, nalazi se predlog Komisije od 10 članova sa znatno koncentrisanim portfeljima: predsednik, koji je koordinator Komisije i devedeset članova koji bi vodili sledećih 9 resora: spoljni poslovi, uključujući i pomoć za razvoj, privreda, uključujući privrednu i monetarnu uniju, priroda na okolini, saobraćaj i regionalna politika, poljoprivreda i ribolov, industrija, unutrašnje tržište i energija, socijalna politika, obrazovanje i istraživanje, politika konkurenčije, budžet, finansijska kontrola, uprava i personal (vid. nav. delo, str. 172). Sastav je sigurno da bi ovakva koncentracija resora zahtevala i odgovarajuću koncentraciju oblasti kojima se bave direkcije pri Komisiji, te da bi njihov broj sa sadašnjih 25 morao da se smanji na 10-12. Neprihvatanje ovakvih predloga treba gledati i sa strane čuvenog Parkinsonovog zakona.

menuto, jedino dosledno izvedena vladavina prava može da predupredi i ograniči vladavinu političke moći u ovako složenom ne-državnom političkom sistemu. Drugim rečima, opšta je intencija da se što je više moguće sporna politička pitanja u zajednici rešavaju kao pitanja primene njenog prava. Praksa je pokazala da je ugovorna i stvarna uloga Suda pravde ovde nenadoknadiva.

Prema čl. 164 Ugovora Sud pravde brine o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene Ugovora. Polazeći od ove opšte ugovorne odredbe, njegove funkcije se mogu podeliti na dve grupe: 1) funkcije ustavnog suda, u skladu s kojima Sud odlučuje o odnosima i sporovima između organa zajednice, kao i o sporovima između organa zajednice i država članica; 2) funkcije suda kao instance pravne zaštite, gde je reč o zaštiti prava zajednice od pravnoprotivnih radnji kojima mogu biti pogodena sva fizička i pravna lica u zajednici.¹³ U prvu grupu funkcija spadaju:

- delovanje Komisije protiv kršenja prava EZ od strane država članica (čl. 169)
- delovanje jedne države članice protiv druge (drugih) uz kršenje prava EZ (čl. 170)
- delovanje Komisije u sprovođenju pravila (presuda i odluka) Suda (čl. 171)
- zahtevi nacionalnih sudova za ispravnim tumačenjem vaљanosti prava Zajednice (čl. 177)

U drugu grupu funkcija Suda pravde spadaju:

- delovanje institucija protiv institucija, ili država članica protiv institucija zajednice, ili individua i udruženja protiv institucija u pravcu ispitavanja legalnosti pravnih akata (čl. 173)

¹³ Vid. Ulrich Eveling, "Die Rolle des Europaeischen Gerichtshofs", u: *Reform der Europaeischen Union*, nav. zbornik, str. 256-7

- ukazivanje institucija, država članica, pojednaca i udruženja da institucije zajednice nisu delovale protiv povreda ugovornih obaveza (čl. 175)
- zahtevi za naknadu štete usled protivpravnog delovanja institucija zajednice (čl. 178)

U svim ovim slučajevima Sud donosi odluku na osnovu Ugovora i drugih izvora prava zajednice (pozitivni zakonski akti), ali i na osnovu opštih pravnih principa, koji često nisu sadržani u pisanim izvorima prava zajednice. U poslednjem slučaju, Sud deluje ne samo kao tumač i čuvac, već i kao stvaralač prava zajednice, zakonodavac u duhu tradicije *common law-a*, jer neke od njegovih odluka postaju pravni osnov za rešavanje potonjih sporova.¹⁴

Ovakva uloga Suda podrazumeva pre svega stručnu i profesionalnu autoritativnost njegovog sastava. Sud se sastoji od 15 sudija koje sporazumno imenuju vlade država članica. Sudijama u njihovom radu pomaže devet opštih pravobranilaca (advocates-generel, Generalanwälte). Jedinstvenim aktom ustanovljen je i Prvostepeni sud (Court of First Instance, Gericht in erster Instanz), koji rešava tužbe fizičkih i pravnih lica, administrativnih službenika, tužbe iz oblasti Zajednice za ugajl i čelik i tužbe za naknadu štete u prvostepenom postupku. Nezavisnost rada Suda i sudija je Ugovorom zagarantovana kao jedan od osnovnih uslova vršenja njihove funkcije.

¹⁴ Neki osnovni principi prava zajednice, kao recimo koncept suprematije i direktnе primene njenih zakona državama članicama, nisu eksplicitno postavljeni u ugovorima, već su izvedeni iz tumačenja i presuda Suda pravde. Njegove odluke predstavljaju izvor principa komunitarnog prava zajednice naročito slučajevima sporova oko nadležnosti. Tako je u poznatoj presudi AETR iz 1971. Sud odlučio da države članice ne mogu da zaključuju ugovore koji bi uticali na postojeće propise zajednice, te da zaključivanje takvih ugovora spada u isključivu nadležnost zajednice. (Vid. Dušan Siđanski, nav. delo, str. 132). Ova presuda postala je od tada izvor tumačenja prava u svim kasnijim sličnim sporovima.

Uloga Suda bila je posebno značajna u formativnom periodu zajednice, kada je bilo neobično važno jedinstveno tumačenje prava zajednice u svrhu njene uspešne integracije i sticanja poverenja gradana i privrednih organizacija u njene institucije. Prvih decenija često nije bilo sasvim jasno što je pravo zajednice obzirom na činjenicu da se ono sprovodi u državama članicama od strane njihovih izvršnih i upravnih organa, tako da je zahtev za njegovim autoritativnim nadnacionalnim tumačenjem i postojanom kontrolom izvršenja bio opšteprihvatljiv.¹⁵

Napredovanjem integracije i razgranavanjem nadležnosti zajednice, a posebno njenim prerastanjem u Uniju (zapravo udvajanjem u Zajednicu i Uniju), otvaraju se nova potencijalna područja delovanja Suda. Treba reći da se delovanje Suda odnosi na organizaciju i zakonodavstvo samo Evropske zajednice (prvi stup), a što se zaštite prava tiče - na oblast četiri slobode (slobodni promet roba, usluga, kapitala i radne snage), unutrašnje tržiste, privrednu i monetarnu uniju i ostale oblasti koje reguliše zajedničko zakonodavstvo. U delu o građanstvu Unije pomenuli smo jedan sudska slučaj (Slučaj Nold, 1973), kada je Sud svesno prekoracio ugovorni domen svoje sudske aktivnosti i doneo presudu koja se tiče i jednog dela osnovnih prava i sloboda.¹⁶ S druge strane, član L Ugovora isključuje Sud iz poslova vezanih za političku uniju (zajednička spoljna i bezbednosna politika, saradnja u oblasti pravosuda i unutrašnjih poslova). Pitanje je, u najmanju ruku za oblast

¹⁵ "Pravo koje propisuju organi Zajednice rezultat je teških zakonodavnih postupaka u kojima se razlike u mišljenjima češće prikrivaju nego rešavaju. Stoga Sud mora doprineti preciziranju, dopunjavanju i delotvornosti prava." U. Eveling, op. cit., str. 260

¹⁶ Vid. M. C. Everson i U. K. Preuss, *Concepts, Foundations and Limits of European Citizenship*, nav. delo, str. 22

građanskih prava, pravosuda i unutrašnjih poslova, da li je i zakonodavno i sudske ove oblasti moguće na duži rok držati odvojeno od opštег režima pod koji potпадa veoma razuđena oblast privrednog i socijalnog života zajednice.¹⁷ I pored izričitih predloga da prava građana zajednice *vis-à-vis* njenih institucija budu u širokom spektaru zaštićena i delovanjem Suda pravde¹⁸, što zahteva još užu zajedničku politiku u oblasti pravosuda i unutrašnjih poslova, samit u Amsterdamu je ova pitanja ostavio za neka druga vremena. Treba, međutim, očekivati da će Sud pravde, obavljajući funkciju tumačenja i zaštite prava zajednice, svojim odlukama dodirivati i ove oblasti javne politike Evropske zajednice/unije.

* * *

Pet ustanova - Evropski savet, Savet, Evropski parlament, Komisija i Sud pravde - predstavljaju glavne institucije u okviru sistema vlasti zajednice. U njima se odvija proces odlučivanja, politička i stručna aktivnost koja obuhvata celokupnu javnu politiku zajednice. Zajednica raspolaže još jednim brojem ustanova koje imaju više savetodavnih ili stručnih karaktera i odgovarajući značaj u njenom ukupnom funkcionalanju.

- **Privredni i socijalni odbor.** Ustanovljen je još Rimskim ugovorima (1957) kao zastupničko telo privrednih i socijalnih grupa i udruženja. Sastoji se od 222 članova po kvotama kojima raspolažu pojedine države članice: Nemačka, Francuska, Velika Britanija i Italija po 24 člana, Španija 21 član, Holandija, Belgija, Austrija, Švedska, Portugalija i Grčka po 12 članova,

Danska, Finska i Irska po 9 članova i Luksemburg 6 članova. Odbor deluje po grupama delatnosti (interesa), u okviru ukupno 12 grupa. Imo savetodavnu funkciju pri Komisiji i Parlamentu i faktički deluje kao grupa za pritisak. Pored interesnog delovanja po grupama, Odbor radi i u plenumu, koji ima svoje Predsedništvo i Generalni sekretarijat.

- **Regionalni odbor.** Ustanovljen je Ugovorom iz Maastrichta (1992) kao institucionalni mehanizam evropskih regionala. Ideje o jačem uticaju regionala na institucionalnu strukturu zajednice Ugovor je ograničio na interesnu organizaciju sličnog profila i načina delovanja kao Privredni i socijalni odbor. Ima takođe 222 člana na isti način raspodeljenih po zemljama. Raspolaže sa 13 stručnih komisija zaduženih za pojedine interesne oblasti regionala. Radi, takođe, u plenumu, koji ima Predsedništvo i Generalni sekretarijat. Parlament i Komisija predstavljaju ciljne ustanove uticaja Regionalnog odbora i njegovih stručnih komisija.

- **Finansijski sud.** Stručni računovodstveni organ zajednice. Ima 15 članova koje imenuje Savet nakon konsultacija sa Parlamentom. Opslužuje ove dve ustanove u pitanjima budžeta, tj. prihoda i rashoda zajednice. Vrši kontrolu finansijskog poslovanja zajednice.

- **Evropski monetarni institut i Evropska centralna banka.** Ove dve ustanove osnovane su Ugovorom iz Maastrichta. Obe su vezane za monetarnu uniju. Monetarni institut ustanovljen je 1994. s ciljem da pripremi teren za uvođenje zajedničke valute. Centralna banka bi trebalo da bude koordinator evropskog sistema centralnih banaka odgovornog za upravljanje zajedničkom valutom od 1999. godine.

Funkcionisanje sistema vlasti

Praksa donošenja i sprovođenja odluka u okviru Evropske zajednice/unije pokazuje značajnu specifičnost ovog

¹⁷ Upor. Andrew Duff, nav. delo, str. 130

¹⁸ Vid. Reflection Group Report, op. cit. str. 68

sistema vlasti u odnosu na sve poznate vrste državnog uređenja. Dve karakteristike uređenja EZ/EU, o kojima smo govorili u dosadašnjem izlaganju, najviše doprinose ovoj njenoj specifičnosti: prvo, unutar ove političke zajednice nije izvršena vertikalna podela nadležnosti između različitih nivoa uređenja - centralnog, srednjeg (države članice) i regionalnog - kao što je to slučaj u složenim državnim uređenjima (federacija, regionalna država); drugo, među njenim osnovnim institucijama nije izvršena granska podela vlasti kakvu nalazimo u modernim državama.

Obe karakteristike uređenja zajednice su posledica jednog njenog izrazitog *specificum-a*: efektivni nosilac suverenosti nije centralni nivo njene političke organizacije, već nivo "ispod" njega, onaj koji olicočavaju države članice. One se nisu odrekle nadležnosti koje su ugovorom prenele na centralni nivo ni u materijalnom ni u formalnom smislu. Stoga, u materijalnom smislu nadležnosti nisu podjeljene po oblastima (nadležnosti) od kojih bi neke bile u punoj kompetenciji centra, a neke u punoj kompetenciji država članica. U formalnom smislu, pak, odluke koje se donose na centralnom nivou zajednice u punoj su proceduralnoj kontroli država članica. Ova opšta obeležja sistema vlasti zajednice dovele su do nekih izrazitih specifičnosti u načinu odlučivanja i sprovodenja odluka, ali i do teškoća u funkcionisanju takvog sistema.

Najizrazitija karakteristika ovog sistema vlasti je dvojnost zakonodavstva i izvršne funkcije Saveta. Već na prvi pogled takva kumulacija funkcija daje ovom telu enormnu političku moć. I zaista, Savet jeste ključni i najmoćniji politički organ zajednice. Političke reperkusije njegovog delovanja su višestruke. Kao zakonodavni organ zajednice, Savet voljebno pretvara vlade država članica, koje u svojim državama sa sistemima podelje vlasti deluju kao izvršni organi, u zakonodavne činioce svojih država. Time se ugrožava autonomna zakonodavna delatnost nacionalnih

parlamenta. Ta je tendencija posledica dve stvari: prvo, Savet se sastoji od resornih ministara nacionalnih vlada, i drugo, on kao takav donosi akte sa zakonskom snagom, u nekim slučajevima (kada je reč o uredbama) direktno primenjivim u državama članicama. Nacionalni parlamenti ovde ostaju po strani. Pored njih se odvija zakonodavni proces u kome oni direktno ne učestvuju.¹⁹ Ali, to ne znači da se suverenost seli sa nivoa država članica na centralni nivo zajednice. To samo znači da se politička moć onog nivoa zajednice koji olicočava suverenost, a to su i dalje države članice, pomera sa parlamenta na vladu.

Načelno gledano, postoje dva načina na koje je moguće sprečavati ovu koncentraciju ukupne vlasti zajednice u nacionalnim vladama. Prvi je jačanje zakonodavnih ovlašćenja Evropskog parlamenta u odnosu na Savet. Reč je o pravcu evolucije sistema vlasti koji podrazumeva dosledniju primenu koncepta granske podele vlasti na centralnom nivou. I zaista, tokom Mađuvladine konferencije o reformi 1996/97. dati su brojni predlozi o proširenju parlamentarne procedure saodlučivanja na celokupnu zakonodavnu oblast Zajednice.²⁰

¹⁹ Početkom devedesetih zakonodavstvo zajednice činilo je u proseku oko 50% ukupnog nacionalnog zakonodavstva država članica, dakle polovinu zakonske materije koju direktno stvaraju vlade delovanjem u Savetu, a na koju nacionalni parlamenti imaju samo indirekstan uticaj. Vid. Philippe C. Schmitter, *Interests, Powers and Faktions...*, nav. delo, str. 63, ili Michael Zuern, "Ueber den Staat und die Demokratie im europaeischen Mehrebenensystem", nav. delo, str. 43. Tim povodom Zuern izvodi dalekosežan zaključak u pogledu demokratskog karaktera vlasti zajednice: "Pravo EZ sve više obavezuje i prodire u pravo država članica, iako ta 'evropska državna vlast' ne proizlazi od naroda i ne sprovode je posebni zakonodavni organi.... Vlast odlučivanja Saveta čini da savezna vlast, što se tiče prava EZ koje važi u Nemačkoj, predstavlja i zakonodavnu i izvršnu vlast." (str. 43)

²⁰ Vid. Reflection Group Report..., nav. dokument, str. 25

Komplementarni ovima bili su predlozi o kvalifikovanoj većini u Savetu kao opštem pravilu odlučivanja u ovom telu.²¹ Jasno je da usvajanje ovih predloga ne bi za posledicu imalo znatnije smanjenje zakonodavnih ovlašćenja Saveta, ali bi sasvim izvesno ojačalo konkurenčku sposobnost Parlamenta u zakonodavnoj oblasti i trasiralo put njegovoj budućoj zakonodavnoj premoći. Ali, odluka u ovom pravcu značila bi sasvim određenu stratešku odluku o konceptu razvoja sistema vlasti u zajednici, za šta njeni glavnici akteri ni konceptualno ni politički nisu spremni.²² Samostalnija zakonodavna uloga EP značila bi tendenciju i sistemsku marginalizaciju nacionalnih parlamenta obzirom na kvantitativni rast zakonodavstva zajednice, a za tako nešto ne postoje ni sistemske pretpostavke ni političko raspoređenje u državama članicama. Pošto sistemskog rešenja praktično nema, one su za sada pre spremne na jaku ulogu nacionalnih vlada u sistemu vlasti zajednice nego na otuđivanje sopstvene suverenosti u korist centralnog nivoa vlasti.²³

²¹ Isti dokument, str. 61

²² Ovde postoje i velike teorijske nedoumice u pogledu svrhe i smisla primene koncepta podelje vlasti za EŽ/EU. U pomenutom radu Michael Zoern ističe ambivalentni značaj primene ovog koncepta: "Previše 'checks and balances' bi moglo da vodi 'konzervativnoj demokratiji'... jer bi stavilo u pitanje uslov reverzibilnosti". Nav. delo, str. 44. Za ovog autora, uslov reverzibilnosti, koji podrazumeva da se većinsko odlučivanje zasniva na mogućnosti revizije jednom donete odluke, predstavlja jedan od najvažnijih uslova demokratije. (Vid. str. 41). Autor ne vidi struktorno obezbeđenje delovanja ovog uslova u slučaju zakonodavne dominacije Evropskog parlamenta.

²³ O posledicima, praćenim ogromnom nevericom, po britanski koncept suverenosti parlamneta, vid. Heidrun Abromeit, "Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität. Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns," u *Politische Vierteljahresschrifl*, sv. 1, 1995, str. 56 ff, kao i kod R. Dahrendorfa, "Warum Europa?", nav. delo, str. 569-70. Za Britance je teško shvatljivo da bi demokratska ideja "to govern ourselves under our own laws" bila primenjiva u evropskim relacijama. No, takva je reakcija paradigmatična i za ostale države članice.

Zbog svega ovoga načelno je mnogo prihvatljiviji drugi metod sprečavanja koncentracije vlasti zajednice u nacionalnim vladama. Reč je o postojanoj kontroli delovanja vlada (ministara) u Savetu od strane nacionalnih parlamenta. Kada već ne mogu direktno da učestvuju u zakonodavstvu zajednice, a istovremeno ne pristaju na pojačanje zakonodavne uloge EP po ugledu na nacionalne sisteme vlasti, nacionalni parlamenti nastoje da uspostave što čvršće mehanizme kontrole zakonodavnog procesa zajednice, kao i sprovođenja zakona u svojim zemljama. Tu je delovanje nacionalnih parlamenta dvostruko. Najpre, preko svojih odgovarajućih parlamentarnih komiteta za evropska pitanja oni daju smernice svojim vladama za delovanje u Savetu i kontrolišu njihov rad. U obrnutim smeru, kada je reč o direktnom sprovođenju zakona (uredbi) koje donose Savet i EP, oni vrše nadzor pomažući Komisiji u kontroli izvršavanja pravnih propisa zajednice.

Da bi ovo dvostruko delovanje nacionalnih parlamenta bilo što efikasnije, samit u Amsterdaru je doneo poseban protokol o njihovoj ulozi u okviru Evropske zajednice/unije. Protokolom se previdja unošenje posebnih odredbi u Ugovor po kojima će nacionalnim parlamentima biti dostupni svi strateški dokumenti čiji je autor Komisija (zelene i bele knjige), kao i svi zakonski predlozi koje Komisija prosledjuje Savetu.²⁴

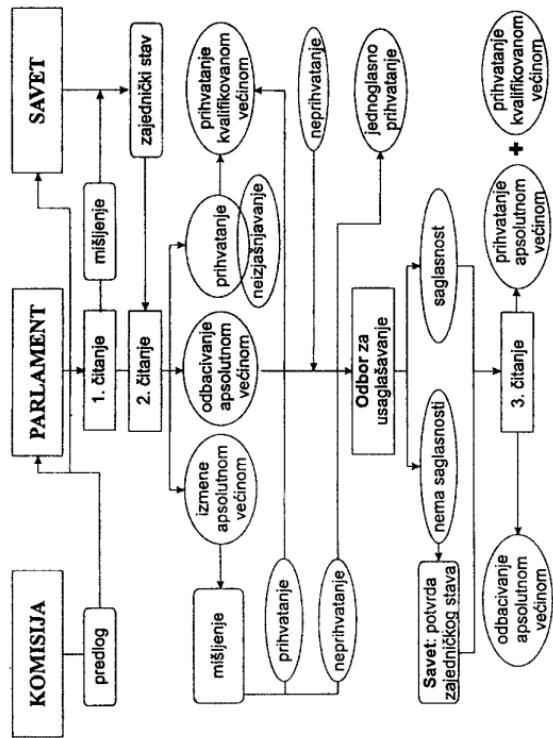
Nema sumnje da ovaj komplikovan mehanizam donošenja i sprovođenja odluka zajednice, gde su ravnopravno uključene ustanove oba nivoa u sistemu vlasti, ne garantuje punu demokratičnost i efikasnost u funkcionišanju zakonodavne i izvršne vlasti u zajednici. Međuvladina konferencija se bavila i predlogom o uspostavljanju Visokog konsultativnog saveta sastavljenog od po dva predstavnika nacionalnih parlamenta, koji bi koordinisao aktivnosti dva parlamentarna nivoa u zakono-

²⁴ Draft Treaty of Amsterdam, nav. dok., poglavje 19, str. 136-7

davnom procesu.²⁵ Ovakav predlog nije prihvaćen na samitu u Amsterdamu. Ako imamo u vidu da nije prihvaćen ni predlog o integraciji parlamentarne procedure saradnje u proceduru saodlučivanja, jasno je da su se "gospodari ugovora" opredelili za institucionalni *status quo*, iako je postojeći mehanizam tokom četiri godine nakon Maastrichta pokazivao očigledne teškoće funkcionisanja.²⁶

Zakonodavni mehanizam zajednice je složen i stoga što on mora da zadovolji brojne aktere ovog višedimenzionalnog političkog sistema. Tu su na prvom mestu interesi država članica, ali i njihov zajednički interes privredne i svekolike integracije, zatim posebni interesi regionala, privrednih i socijalnih grupa, kao i građana zajednice kao pojedinaca. Zbog toga zakonodavni proces u svakoj od faza trpi uticaje svih ovih interesnih konglomeracija. Već u fazi zakonske inicijative, koja je u rukama Komisije, svoj uticaj iskazuju i nacionalne vlade i Savet i Parlament, ali takođe i Socijalni i privredni odbor i Regionalni odbor, kao i razne privredne i socijalne asocijacije (sindikati i poslodavačka udruženja, na primer) neposredno. Zasebna razrada zakonskog predloga u Savetu i EP takođe podrazumeva sistem lobiranja svih ovih aktera. Potom na scenu stupaju tri procedure zajedničkog zakonskog delovanja Saveta i EP, ukoliko nije reč o oblastima (kao što je poljoprivreda) o kojima Savet samostalno odlučuje. To su već pominjane procedure saodlučivanja, saradnje i saglasnosti.

Procedura saodlučivanja, koju reguliše čl. 189B Ugovora iz Maastrichta, realizuje se po shemi I:

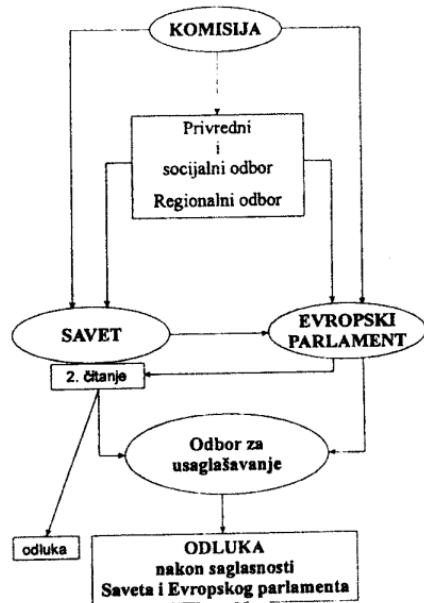


Ovaj postupak obuhvata petnaest oblasti nadležnosti zajednice. Njime su znatno proširena prava EP u zakonodavstvu EZ, a i pojačana je demokratska legitimacija procesa odlučivanja. Ali, sam postupak je veoma složen i samim

²⁵ Vid. Reflection Group Report, nav. dok., str. 60

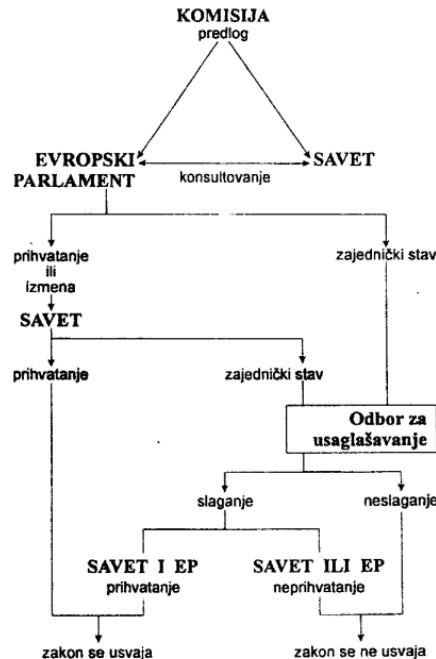
²⁶ O ovome Andrew Duff, nav. delo, str. 58, gde sa autor zalaže za uspostavljanje stalnih komiteta poslanika nacionalnih parlamenta i Evropskog parlamenta.

tim spor, tako da su povodom Međuvladine konferencije o reformi 1996/97. dati brojni predlozi o njegovom uprošćavanju, osnaženi i sličnim načelnim stavom iz inicijalnog Izveštaja Radne grupe za pripremu Konferencije. Ovde ćemo dati shematski prikaz dva takva predloga. Prvi je iz dokumenta Program reformi za Evropsku Uniju koji su 1995. izložili nemački pravnici i politikolozi²⁷, ovde izložen u shemi II:



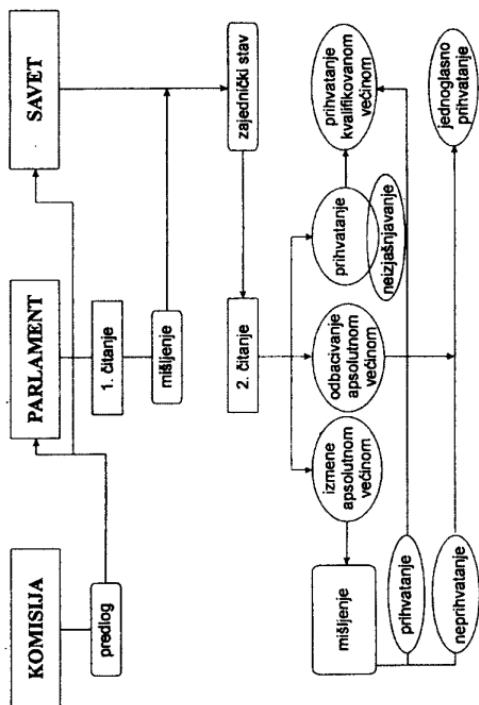
²⁷ U zborniku *Reform der Europaeischen Union*, nav. delo, str. 42

Drugi predlog uprošćenog postupka saodlučivanja potiče od engleskog autora Endrju Dafa i njegove neobično korisne i celovite studije i reformi EU.²⁸ Ovde je izložena u shemi III:



²⁸ Vid. Andrew Duff, *Reforming the European Union*, nav. delo, str. 63

Procedura saradnje Saveta i EP u zakonodavnom postupku uvedena je još Jedinstvenim evropskim aktom i odnosi se na 18 oblasti nadležnosti zajednice. Regulisana je u čl. 189C Ugovora i, shematski prikazano, izgleda kao u shemi IV:



Tokom Međuvladine konferencije gotovo da je pre- ovladalo mišljenje o prevazidenosti ove procedure i potrebi pre- bacivanja celokupne njene oblasti odlučivanja u režim saodlučivanja. Smatralo se da bi u ime efikasnosti bilo neophodno procedure učešća EP u zakonodavnom postupku svesti na saodlučivanje kao glavnu, uz zadržavanje njegovih funkcija saglasnosti i savetovanja, tj. konsultacija. Uz to bi se povećala savetodavna uloga nacionalnih parlamenta.²⁹ Zanimljivo je da je samit u Amsterdamu glatko prešao preko ovih predloga, ostajući pri postojećim pravima EP u zakonodavnom postupku zajednice.³⁰

Kada je o izvršnoj vlasti u okviru zajednice reč, ona je takođe podeљena po horizontalnoj i vertikalnoj ravnini zajednice. U prvom slučaju, izvršnu vlast dele Savet i Komisija, uz primat Saveta. Kao i u svakom sistemu vlasti koji treba demokratski da funkcioniše, i ovde se postavlja pitanje demokratske kontrole egzekutivе, ali je u ovom slučaju to veoma teško osigurati. I to upravo zbog primata Saveta u izvršnoj vlasti zajednice. Nacionalni parlamenti bi ovde teško mogli da vrše postojanu kontrolu Saveta, jer najviše što je u njihovoj moći (a i u interesu) je kontrola njihovih zastupnika u Savetu, a ne Savetu kao takvog. Evropski parlament nije vlastan da izdaje propise za sprovođenje zakonskih akata, tako da mu ovde samo preostaje uloga upozorenja, koju efikasnije praktikuje nad Komisijom kada je Savet ovlasti da izdaje ovakve propise. Naime, Parlament ima pravo da od Komisije zatraži predloge propisa za sprovođenje zakonskih akata, ali ne i od Saveta. Tako Savet u oblasti egzekutivе ostaje načelno

²⁹ Vid. Reflection Group Report..., nav. dokument, str. 25. Takođe, Andrew Duff, nav. delo, str. 62

³⁰ Za uzvrat, samit je u Nacrtu Ugovora dao predlog nešto uprošćenje procedure saodlučivanja. Vid. Draft Treaty, izmenjen čl. 189b, str. 118

demokratski nekontrolisano telo zajednice. Pogotovo fuzija legislative i egzekutivne funkcije u Savetu jeste nešto problematično s demokratske tačke gledišta. Ovde ni Međuvladina konferencija nije imala šta novo da predloži, što znači da ovakvo rešenje u oblasti izvršne vlasti zajednice predstavlja dugoročno opredeljenje "ustavotvoraca".

Podela izvršne vlasti po vertikali zajednice predstavlja značajnu karakteristiku ovog sistema vlasti. Savet i Parlament donose zakone (uredbe, uputstva i odluke), Savet i Komisija donose propise za sprovođenje zakonskih akata, a izvršenje ovih odluka u pravom smislu pripada državama članicama, ili direktno ili posredstvom implementirajućih akata koje donose njihovi izvršni organi.³¹ Zajednica, dakle, nema svoje područne izvršne i upravne organe u državama članicama.³² U ovakvom sistemu izvršavanja najvažnija je kontrolna funkcija, koju vrši Komisija. Njen zadatak je izuzetno delikatan. Ona je suočena sa brdom zakonskih propisa koji treba da se primene u petnaest država na jedanaest zvaničnih jezika. Iako sama raspolaze najvećim aparatom od svih ustanova zajednice, njeni resursi često nisu dovoljni za efikasno praćenje primene odluka zajednice u svim državama članicama.

Zadatak Komisije u praćenju izvršenja je utoliko složeniji što zakonodavstvo zajednice, ukoliko ima formu uputstva ili odluke, ima samo okvirni karakter i zakonski se konkretnizuje u nacionalnom parlamentu.³³ Takvi zakonski akti

prelazeći u domen nacionalnog sistema vlasti automatski podaju pod različite režime primene i tu postoji velika mogućnost modifikacije zakonskog sadržaja prema interesima i načinuđenju domaćih aktera.

Komisija, čije je zaduženja da prati i kontroliše sprovođenje pravnih propisa zajednice, mora ovde da obavlja veoma složen posao, pri čemu ni ona ni Parlament nisu snabiveni sankcionim sredstvima. Bez delovanja Suda pravde primena prava zajednice teško bi zadovoljavalo i minimum uslova jedinstva. Delujući i kao činilac zaštite, a ne samo tumačenja, prava zajednice, Sud pravde može na osnovu mišljenja (tužbe) Komisije da donese odluku protiv državnog organa države članice koji nije sproveo određeni zakonski akt (čl. 169 Ugovora). Osim toga, u članu 172 Ugovora utvrđuje se da se u uredbama koje donose Savet i Parlament može predvideti puna sankcionalna nadležnost Suda pravde ukoliko se one (uredbe) ne izvršavaju. Ako za Komisiju nisu predviđena sva potrebna pravna sredstva za efikasno sprovođenje zakona, Ugovor uvede elemente sudske kontrole zakonitosti, a praksa Suda pravde odlučujuće doprinosi tome da sistem vlasti zajednice, iako hibridan po svom karakteru, ipak funkcioniše u duhu vladavine prava.

31 O odnosu prava zajednice prema pravu država članica vid. Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, nav. delo, str. 49-67

32 Ovakvo rešenje, koje se zasniva na potpunoj upravnoj autonomiji delova zajednice, nije nepoznato federalističkoj praksi. Federalni sistemi vlasti Švajcarske i Nemačke praktikuju upravo ovakvu decentralizovanu, tj. delegiranu, upravu.

33 Za razliku od uputstava i odluka, uredbe se primenjuju direktno u nacionalnim pravnim sistemima.

Četvrti deo

DEMOKRATIJA IZMEĐU NACIONALNE DRŽAVE I NADNACIONALNE ZAJEDNICE

Zahtev za demokratskom legitimnošću predstavlja opšte obeležje moderne evropske političke istorije. U okvirima određene političke zajednice politička vlast se smatra legitimnom jedino ukoliko je u stanju da osigura svoj javni karakter. Javni karakter vlasti, pak, izražava se u njenoj svestranoj kontroli, kao i u učeštu društva u njenom konstitutisanju i vršenju.

Istorijski koren "evropske demokratije" sadržan je u ideji narodne suverenosti. Najviša vlast u zajednici uspostavlja se iz naroda i za narod. Dok je u vremenima demokratskih revolucija ova ideja imala konkretno političko značenje i predstavljala simbol borbe protiv autokratske prirode političke vlasti, danas u stabilnim demokratskim sistemima i njihovom svakodnevnom funkcionisanju ona predstavlja ustavni simbol demokratske organizacije javnog života zajednice. Poslednjih decenija zahtev za demokratskom legitimnošću znači mnogo više od "uspostavljanja vlasti odozgo na gore". Taj zahtev je usmeren u suprotnom pravcu, u pravcu razdvajanja i raspodeljivanja vlasti u više centara jedne političke zajednice. Prvobitni antiautokratski potencijal demokratije struktorno je dopunjeno

njenim antimonokratskim potencijalom.¹ U tom kontekstu, ključne kategorije ideje narodne suverenosti - narod i vlast - gube svoja neprotivrečna značenja. Ukratko, "narod" se pluralizuje, a "vlast" se disperzuje. Iako ostaje visoko na skali političkih vrednosti, demokratija prestaje da bude nešto samorazumljivo.

Problem demokratije uopšte, evropske demokratije posebno, dodatno se usložnjava procesom globalizacije. Sve je veći broj problema društvene svakodnevice koji se ne mogu rešavati na nivou unutrašnjih državnih mehanizama odlučivanja, a ni poznatim formama međudržavnih (međuvladinih) saradnji. Mreža privrednih, saobraćajnih, telekomunikacijskih, informatičkih, ekoloških i drugih međuzavisnosti postaje toliko gusta, da pitanje svetske zajednice ("svetskog poretka"), ili nadnacionalnih regionalnih zajednica, više ne može da se izbegne.

U institucionalnom smislu ovde je najkarakterističniji primer Evropske zajednice/unije. Budući da je ponikla na prostoru evropskih nacionalnih demokratskih država, pitanje integracije tesno je povezano s pitanjem demokratije. Ali, i obratno: budući da je proces integracije u EZ/EU toliko napredovao da je povratni proces sada već nezamisliv, pitanje demokratije u Evropi, njene budućnosti i sudbine, u vezi je sa tokovima svekolike evropske integracije.

Nacionalna država kao *topos* evropske demokratije

Modernu demokratiju, poniklu na tlu evropskih država, karakteriše immanentna dvojnost: ona se razvijala i formirala u okvirima pojedinačnih i međusobno odvojenih, čak često

¹Vid. o ovome u Norberto Bobio, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990, str. 60 ff

i suprotstavljenih političkih zajednica-država, a istovremeno ona poseduje određena bitna svojstva zajednička svim državama. O "evropskoj demokratiji" može se govoriti i u množini i u jedinini. U prvom slučaju reč je o autentičnom mestu stvaranja nekog demokratskog uređenja, a u drugom, o univerzalnim obeležjima datog uređenja.

Univerzalna obeležja demokratije nastala u svim pojedinačnim demokratskim poretcima su sledeća: **garantije sloboda i prava, parlamentarno predstavništvo, podela vlasti i vladavina prava**. Ovde ćemo ih zвати formalnim obeležjima demokratije upravo da bismo istakli njen dvojni, partikularno-univerzalni karakter. Naime, ta obeležja nam ništa ne govore o sadržinskim svojstvima jednog demokratskog poretka, o njegovom obliku vladavine, državnom uređenju, organizaciji vlasti, načinu socijalne integracije ili o preovladujućoj političkoj kulturi i običajima. Ali, bez prisustva tih obeležja teško je jedan konkretan poredak nazvati demokratskim.

Kao što je za starogrčku demokratiju odgovarajući tip političke zajednice bio polis, tako je za evropsku demokratiju odgovarajući tip političke zajednice nacionalna država. To je onaj okvir, "mesto", političke socijalizacije i institucionalizacije unutar koga su sazревала formalna obeležja demokratije koja smo naveli. To samo znači da se evropska demokratija u svom razvoju suočavala sa određenim preuslovima s kojima je morala da računa kao sa svojim nužnim i prirodnim okvirom. Nacionalna država je najtipičniji izdanak evropske političke istorije modernog doba. Ona predstavlja spoj dva uporedna istorijska toka - razvoja moderne države i razvoja nacije.

Država u svom izvornom smislu predstavlja organizaciono-političko jedinstvo teritorije, stanovništva i vlasti. Nju karakteriše uspostavljanje jedinstvenog političkog autoriteta nad celokupnim stanovništvom određene teritorije. Na dатој територији svi pojedinci predstavljaju podanike подредене једном

zakonodavcu, koji nad njima vrši absolutnu vlast. U svom ontogenetskom stanju evropska država je teritorijalna i upravna organizacija koncentrisane javne vlasti, koja svoj osnov i opravljanje ima u sebi samoj. Reč je o poznatoj Makijavelijevoj *Io stato*.

Nacija, s druge strane, predstavlja konkretno kulturno-istorijsko jedinstvo naroda, njegovu kolektivnu samorefleksiju solidarnosti i zajedničke istorijske sudbine. Raznoliko evropsko iskustvo govori da je nacija predstavljala kako predržavnu tako i post-državnu kategoriju, u zavisnosti od toga da li je bila kreator države ili je istorijski proces bio obrnut. Ali, bez obzira na taj konkretno-istorijski redosled, u jednoj fazi razvoja evropskih država nacija postaje onaj legitimacioni činilac državnog jedinstva bez kojeg ono ne bi opstalo.²

Evropske nacije nastale su u procesu politizacije naroda, koga je najčešće predstavljao treći stalež, njegovim izlaskom na javnu scenu, bilo u svrhu obaranja apsolutizma u već postojećoj državi, bilo u svrhu stvaranja novog državnog okvira svog života. Prema tome, nacionalna država u aktu svog konstituisanja je već protodemokratska tvorevina, budući da je stvorila unutrašnji balans javno politizovanog naroda i državne vlasti. Bez tih preduslova, politički homogenog naroda, koji čini ono predkonstitucionalno "mi", i legitimne javne vlasti, koja je izvorno "naša", demokratija nigde nije ostvarila ona univerzalna obeležja po kojima je postala opšteprihvatljivo organi-

² Ovaj istorijski spoj države i nacije u Evropi Hagen Schulze u svojoj knjizi *Staat und Nation in der europäischen Geschichte* opisuje na sledeći način: "Jaka država tražila je kako opravdanje ako nije htela da propadne u revolucijama i građanskim ratovima, jedno novo utemeljenje zajednice, novu legitimnost vlasti, ideju koja deluje na mase, koja stoji iznad interesa i ideologija i koja povezuje narode sa svojim državama. To što se Evropa više nije raspadaла ка после реформације, грађанских и варсих ратова, треба за Zahvali nastanku једне нове идеје zajednice - идеје нације." izd. Verlag C.H.Beck, Muenchen, 1994, str. 107

zaciono načelo poretku. Ali, to istovremeno znači da je nacionalna država samo opšti preduслов demokratske konstitucionalizacije zajednice, onaj okvir koji ju je uopšte omogućio.³ Evropsku demokratiju u punom smislu karakterišu samo ona četiri formalna obeležja koja čine njen nezaobilazan liberalni temelj.

Prvo od pomenutih obeležja demokratije, **osnovna prava i slobode**, u osnovi znači da se demokratski poredek temelji na pojedinцу i njegovim neotudivim pravima. Javni poredek postoji zato da bi štitio prava i slobode pojedinca, a ovaj sa svoje strane, budući da uživa *status politicus*, legitimiše politički mandat javne vlasti. Tu se približavamo problemu **političkog učešća i predstavljanja** (drugo obeležje demokratije). Za liberalnu demokratiju simbol ova dva svojstva političkog života (ucešća i predstavljanja) je parlament sa svojim većinskim odlučivanjem. Javna politika determinisana je zakonima koje suvereno donosi **parlament** i autonomno sprovodi egzekutiva. Upravo zakonodavna suverenost parlementa služi kao legitimaciono pokriće autonomnosti egzekutive i tu smo već na terenu trećeg obeležja demokratije - **podele vlasti**. Pored opšte kontrole preko političkog prava učešća i ustanova javnog posredovanja (*pouvoirs intermédiaires*), kao što je slobodna javnost, činioći javne vlasti - legislativa, egzekutiva i sudstvo - nalaze se u stanju unutrašnje ravnoteže, međusobne kontrole i ograničavanja. Ni jedan od njih ne može se izvrgnuti u apsolutnog vladaca, jer je svaki ustavno ograničen drugim dvema stranama. Najzad, četvrto obeležje demokratije - **vla-**

³ Ovde se samo sumarno prati generalni trend evropske istorije nacionalnih država. Ostavljaju se po strani teorijska razlikovanja "državnih" i "kulturnih" nacija, "civilnih" i "etičkih" nacija i sl. Takođe, ostaje se u okvirima tipično evropskog razvoja, te se ne uzimaju u obzir posebni slučajevi Švajcarske sa njenim konstitutivnim značajem manjina za stvaranje "nacije", ili Belgije sa njenim karakterističnim konsocijativnim elementima u stvaranju države.

davina prava, predstavlja već pomenuto ustavno ograničenje vlasti i tome odgovarajuću sudsку kontrolu ustavnosti i zakonitosti. Ideja po kojoj pravo predstavlja okvir javne politike, a nezavisni sud i pravosudne institucionalni izraz tog okvira, učinila je demokratiju ne samo izrazom volje većine nego i izrazom racionalnog načела u svekolikom javnom životu.

Četiri formalna obeležja demokratije predstavljaju uglove modela demokratskog poretku evropske nacionalne države. Njihova konkretna institucionalizacija i funkcionisanje različiti su od slučaja do slučaja i zavisni od konkretnih razvojnih tokova, političke tradicije i kulture pojedinih država.⁴ Zajedničko im je to da su se razvili u kruju nacionalne države koja je garantovala onaj okvir primarne političke saglasnosti bez koje ni jedan postupak konkretnog odlučivanja (recimo, većinsko odlučivanje u parlamentu) ne bi imao demokratsko opravdanje i efekat.⁵ Takva primarna saglasnost omogućavala je postojanje homogenog političkog tela nacije unutar kojeg se

⁴ Tako Heidrun Abromeit u već pominjanom radu "Volkssouveräneität, Parlamentssouveräneität, Verfassungssouveräneität. Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns", piše o tri "realna modela" institucionalizacije suverenosti: švajcarskom, gde obavezni ustavni i fakultativni zakonski referendumi ostvaruje model narodne suverenosti, britanskom, gde zakonodavna suverenost parlamenta ostvaruje model parlamentarne suverenosti i, konačno, nemackom, gde delovanje Saveznog ustavnog suda ostvaruje model ustavne suverenosti. (Vid. nav. delo, str. 50ff). Reč je o tri međusobno različita nacionalna slučaja ("modela"), od kojih svaki na svoj način institucionalizuje naša četiri formalna obeležja demokratije.

⁵ Legitimnost većinskog odlučivanja u okvirima prethodno usaglašenog (ujedinjenog) političkog tela je klasično mesto Lokove (J. Locke) teorije o suverenosti parlamenta. Za njega, većinska vladavina je jedini oblik koji je u stanju da protivreća odnos slobode i vlasti preokrene u modus političke slobode. Ali, sam "izvorni ugovor" (*original compact*), kojim se obrazuje jedinstvena politička zajednica, nije rezultat većinskog odlučivanja. Vid. *Dve rasprave o vlasti*, Mladost, Beograd, 1978, knj. II, str. 57, 58

pluralizam izražava prevashodno kao mnoštvo individualnih preferencija pojedinačnih članova zajednice. Političko organizovanje i odlučivanje odvija se po vertikalni države, predstavljački proces idealno je usmeren na parlament (centralnu predstavničku instancu), a kontrola vlasti podrazumeva pre svega uticaj na vladu (egzekutivu). Grupna autonomija - sem ako nije reč o lokalnoj, koja je pre teritorijalna nego grupna - i institucionalizacija grupnih interesa ovde nemaju dobru proštu. Klasični politički sistem liberalne demokratije modelski ne prihvata posebna javna prava.

Iako je model liberalne demokratije bio načelno prihvativ za većinu evropskih država koje su se kretale putem unutrašnje demokratizacije, politički život dobrog dela tih država nije dopuštao njegovu jednostavnu primenu. U stvarnom životu pluralizam nije imao samo svoj individualistički ekivalent, koji se najbolje izražavao u višestramačkom sistemu, već je imao i svoj regionalni, grupno-socijalni i grupno-kulturni ekivalent. Liberalnoj ideji politički homogene nacionalne države oduvek su konkursale ideje o teritorijalnim autonomijama, nesvodljivim grupnim autonomijama i odgovarajućim ugovornim asocijacijama. Staviše, te ideje su u istoj meri kao i klasične liberalne ideje pretendovale na svoj imanentni slobodarsko-demokratski karakter.⁶

Imajući na umu fenomen teritorijalnog i grupnog pluralizma, koji je ponovo postao aktuelan u našem veku, mogu se uočiti tri konceptualna modela demokratije koji su odgovarali različitim zahtevima za autonomijom. To su federalistički, funkcionalni i konsocijativni model. Ti modeli su se i konceptualno i institucionalno razvijali uporedo sa klasičnim liberalnim

⁶ Reč je poznatoj liniji evropske političke misli koja se kreće od Johana Altuziusa (J. Althusius) i Juniusa Brutusa, preko Ota von Girke (O. v. Girke), sve do Harolda Laskija i Arenta Lijpharta u savremenoj misli o demokratiji.

modelom i od države do države predstavljali njegovu konkuren-ciju i dopunu.

Federalizam afirmaše političko načelo po kome posebne teritorijalne jedinice unutar države raspolažu političkim autonomijama sa državnim svojstvima, kao i sa ustavnim garantijama koje se tiču obrazovanja političke volje u centralnim telima države. Federalizam je u modernoj istoriji najdelatnije potvrdio načelo asocijativnosti kao državno-konstitutivno načelo, čime je proširio granice liberalne demokratije. S druge strane, a o tome najbolje govore iskustva Sjedinjenih Država i Švajcarske, pokazalo se da federalizam nema šansi ukoliko ne prihvati liberalni koncept slobodnog pojedinca kao svoj drugi temeljni konstitutivni princip. Tako je došlo do afirmacije ne samo prava federalne jedinice da učestvuje u obrazovanju političke volje celine države, nego i do dvostrukе potvrde prava pojedinca-građanina, na nivou federalne jedinice i na nivou federacije.⁷ Demokratski potencijal federalizma je, dakle, dvostruk - on u državi obezbeđuje predstavljačka prava građana-pojedincima i posebnih teritorijalnih jedinica.

Funkcionalni model uvodi u praksu demokratije konkurišuće načelo korporativnih interesa i poseban sistem njihovog zastupanja i ostvarivanja. Ovde se afirmaše legitimnost grupnih socijalnih i privrednih interesa i posebno neteritorijalni, tj. funkcionalni metod njihove javne artikulacije i realizacije. Teorija pluralističke demokratije upravo ovde nalazi svoje uporište. Ne računajući njene radikalne varijante u kojima se

⁷ Ili, kako je to efektno izradio Franc Nojman (F. Neumann) u jednoj tipično pravničkoj formulaciji: građanin nije samo dvostruko predstavljen, već i dvostruko obavezan, jurisdikciji federalne jedinice i jurisdikciji federacije kao savezne države. On, dakle, u federaciji iskušuje svoju dvostruku lojalnost. Vid. njegov rad "Federalism and Freedom. A Critique" u zborniku *Federalism. Mature and Emergent*, ur. Arthur W. Macmahon, Doubleday and Company, New York, 1955, str. 46

ovom tipu demokratije pripisuje potencijal celovitog alternativnog modela⁸, funkcionalni model treba da dopuni klasični liberalni sistem neposrednog pregovaranja i odlučivanja u području privrednih i socijalnih grupnih interesa, za što parlamentarni sistem nije pogodan.

Najzad, **konsocijativni model** odgovara na posebnu vrstu društvene složenosti kada u državi koegzistiraju grupe sa čvrstim predpolitičkim identitetima obrazovanim na osnovu jezika, konfesije ili kulture. Budući da takve grupe žele politički da se izraze ne samo na načelnom ustavnom planu nego i u političkoj svakodnevici, procedure koje garantuje klasičan liberalni model, kao što je većinsko odlučivanje u parlamentu, postaju za to preuske i nedovoljne. Za takve slučajeve ovaj model zagovara posebne aranžmane tzv. konsocijativne demokratije kao što su: učešće predstavnika svih grupa u vlasti, visoki stepen grupne autonomije, proporcionalnost u sastavu državnih organa, veto manjine.⁹

Da li ovakva iskustva i koncepti demokratije dovode u pitanje ideju evropske demokratije kojoj je fundament nacionalna država, čija se konstrukcija sastoji iz navedenih formalnih obeležja demokratije? Iako je svekolika pluralizacija demokratskih poredaka stvarno dovela do ozbiljnih promena u njihovim građevinama, pa i do promena u osnovnoj formuli legitimacije, izvesno je da i fundament i konstrukcija još uvek čine najčvršće elemente evropskih državnih poredaka. Taj ćemo problem u tekstu koji sledi posebno ispitati povodom najvećeg iskušenja i nacionalne države i demokratije, iskušenja koje

⁸ Vid. Harold Laski, *Politička gramatika*, Geca Kon, Beograd, 1935, posebno knj. II, str. 82 ff. u kasnijim radovima ovog autora znatno ublaženo.

⁹ Vid. Arend Lijphart, "The Power-Sharing Approach", u *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Society*, prir. Joseph V. Monteville, Lexicon Books, Massatchussets, Toronto, 1990, str. 494

provociraju aktuelni procesi globalizacije i nadnacionalnih integracija, posebno u slučaju Evropske zajednice/unije. Ostajući na dosadašnjem planu razmatranja, možemo se složiti sa ocenom Ralfa Dahrendorfa (R. Dahrendorf), po kojoj je "heterogena nacionalna država" (koncept koji izlazi u susret pluralističkoj modernosti) dosad najveće političko dostignuće civilizacije i zasad najsigurniji prostor u kome se mogu ustanoviti, tj. formulisati i garantovati, prava svih građana. Štaviše, "nacionalno-državni monopol vlasti je prepostavka važenja, harmonizacije i sprovodljivosti građanskih prava".¹⁰

Budućnost evropske demokratije usko je povezana sa sudbinom nacionalne države i pored toga što uporedo sa procesima nadnacionalne integracije i sama demokratija nastoji da prekorači svoje prirodno mesto koje joj je odredila moderna politička istorija.

Evropska unija kao demokratska zajednica?

Imajući u vidu uporedne procese unutrašnje pluralizacije i nadnacionalne integracije država koje sačinjavaju Evropsku zajednicu/uniju, postavljaju se dva osnovna pitanja: prvo, da li ti procesi dovode u pitanje opstanak nacionalne države, i drugo, da li nadnacionalna integracija može da obezbedi novu formu demokratije - demokratiju nadnacionalnog tipa?

Postojanje Evropske zajednice/unije najdirektnije provokira vitalnost i kapacitet razvoja (modifikacije) evropske demokratije. Njeno postojanje, naime, prvi put u istoriji otvara praktično pitanje o saglasnosti univerzalnog važenja demo-

¹⁰ Ralf Dahrendorf, "Die Zukunft des Nationalstaates", nav. delo, str. 751. Isti stav ponovljen u radu "Warum Europa? Nachdenkliche Anmerkungen einer skeptischen Europäers", nav. delo, str. 573: "Heterogena nacionalna država ostaje i dalje najbolji institucionalni sklop koji imamo".

kratskih principa (formalnih obeležja demokratije) i njihove nadnacionalne operacionalizacije. Osnovni problem demokratizacije EZ/EU je strukturne prirode. Evropski kriterijumi demokratije stvoreni su u nacionalnim državama i važe za njih. U nacionalnim državama, kao što je već rečeno, leži *pouvoir constituant* Evropske zajednice/unije. Ona, međutim, sasvim izvesno predstavlja i nadnacionalnu zajednicu. Sastavljena od demokratskih država, ona je normativno usmerena ka demokratskom tipu svog uredjenja. U tom problemskom sklopu očigledan je *circulus vitiosus*, koji je istovremeno i praktičan i konceptualan.

Ako krenemo od poznatih kriterijuma demokratije, možemo samo da postavimo pitanje o stepenu sposobnosti EZ/EU za demokratiju.¹¹ Taj ćemo problem ispitati polazeći od četiri formalna obeležja demokratije koja, kako smo videli, imaju univerzalno važenje: garantije osnovnih prava i sloboda, parlamentarno predstavništvo, podela vlasti i vladavina prava. Ova obeležja demokratije, nastala u evropskim nacionalnim državama, danas su bliska i Evropskoj zajednici/uniji, bar u njihovom normativnom značenju. I pored toga što je kao tip zajednice strukturno drugačija od nacionalne države, sama činjenica da je reč o evropskoj zajednici utiče na njeno načelno opredeljenje u pravcu sasvim određenih kriterijuma demokratije. Pri tome je sasvim jasno da u ovoj političkoj zajednici ne postoji narod u smislu kolektivnog subjekta koji na osnovi političkog konsenzusa ili predpolitičkog identiteta povezuje individue. Drugim rečima, ne postoje Evropljani kao politički narod i tu imamo posla sa demokratijom bez izvorne narodne suverenosti.¹² Evropske *pou-*

¹¹ Upor. Peter Graf Kielmansegg, "Laesst sich Europäische Union demokratisch verfassen?", op. cit. str. 234

¹² "U aksiomu narodne suverenosti, koji je u osnovi svakog demokratskog ustava, nalazi se osmišljena premla da kojoj je odgovor na pitanje ko treba da bude narod od koga 'potiče sva vlast' uvek već dat pre nego što je državna vlast demokratski organizovana." P.G. Kielmansegg, op. cit. str. 234

voires intermédiaires, kao što su javno mnjenje, političke partije ili interesne grupe, tek su u začetku ili još ne postoje. Zajednica je u svom kulturnom identitetu više okrenuta budućnosti nego prošlosti, itd. Očigledna je protivrečnost između normativnog koncepta demokratije, koji u svom jezgru obuhvata četiri njenja formalna obeležja, s jedne, i strukturalnih pretpostavki prostora (EZ/EU) na kojem bi taj model trebalo da se primeni, s druge strane.

Što se tiče **garantija osnovnih prava** i sloboda kao prvog formalnog obeležja demokratije, videli smo da su one čvrsto ukorenjene u državama-članicama i da će tako još zadugo ostati. Zajednica je, doduše, ustanovila pravo građanstva Unije, ali ga je čvrsto vezala za državljanstvo države-članice (čl. 8, t. 1 Ugovora). Ovdje je reč samo o prvom koraku normativnog razdvajanja prava građanstva od prava državljanstva i to u strogim okvirima ugovornog koncepta građanstva. Svaki građanin Unije uživa na osnovu uverenja o boravištu aktivno i pasivno biračko pravo za organe lokalne uprave na celoj teritoriji EZ/EU, kao i za Evropski parlament.¹³ Ova politička prava učešća kao temeljna demokratska prava nisu obezbedena za sve stanovnike zajednice; iz njih su i dalje isključeni tzv. strani radnici, koji na području zajednice žive već u trećoj generaciji. Načelno gledano, njihov status je sličan statusu meteka u starogrčkim demokratijama. Tako, u okviru zajednice postoji tri kategorije stanovnika po osnovi političkih prava učešća: građani s punim političkim pravima (Francuzi u Francuskoj, Britanci u Britaniji itd.), politički privilegovani stranci (državljanji drugih država članica u nematičnim državama) i stranci bez političkih prava

¹³ U pravilu je Habermas kada povodom ovih političkih prava učešća kaže: "Uloga građana efektivno je do sada institucionalizovana samo na nivou nacionalne države, tako da građani nemaju izgledne mogućnosti da tematizuju evropske odluke i da utiću na njih". J. Habermas, "Staatsbürokratie und nationale Identität", nav. delo, str. 646

učešća (strani radnici), koji po svemu nisu građani Unije. Prve dve kategorije imaju, takođe, mogućnost direktnе zaštite svojih prava kod Suda pravde, ali tu je reč samo o njihovim privrednim i socijalnim pravima, a ne ličnim i političkim, koja su i dalje u isključivom režimu država-članica. Sva demokratska prava građanstva izvode se iz korena državljanskih prava, koja se u različitim državama-članicama različito regulišu, negde na osnovu načela *iūs soli*, a negde na osnovu načela *iūs sanguinis*. Kada se celovito pogledaju prava i slobode pojedinaca na nivou zajednice, izvesno je da prava i slobode *bourgeois-a* znatno nadmašuju prava i slobode *citoyen-a*. Zajednica kao celina još uvek ne zadovoljava ovaj kriterijum demokratije.

Problem političkog statusa evropskog građanina i posebno njegova demokratska prava učešća direktno navode na pitanje o njegovom političkom predstavljanju u evropskim institucijama. Evropski pojam demokratije, kako smo videli, ovde ističe centralni značaj **parlementa** i njegove zakonodavne delatnosti. Evropski parlament ima specifičan položaj. O njegovoj demokratskoj legitimaciji govore direktni izbori, ali ne i nadležnosti kojima raspolaže. Evropski parlament, naime, nije suveren u zakonodavnoj delatnosti Zajednice, već taj status pripada Savetu kao delegiranom telu država-članica. Ovdje se, doduše, može primetiti stalni rast prava EP od prvih neposrednih izbora 1979. godine do danas. Njegov značaj kumulativno raste od savetodavne uloge, preko prava saradnje do prava saopšćivanja. Ali, po svoj prilici, ovde je reč o najvišem stepenu zakonodavne uloge EP. S one strane Rubikona nalazi se njegova puna predstavnika i zakonodavna uloga kakvu imaju parlamenti u nacionalnim državama. U postojećim okolnostima Zajednice nezamisliv je njen dvodomni federalni parlament.¹⁴

¹⁴ Vid. takve predloge kod D. Sidanskog, *Federalistička budućnost Evrope*, nav. izd., str. 434, ili kod R. Strohmiera, *Die Europäische Union*, nav. izd., str. 69

Takov efekat centralizacije smanjio bi predstavnički i zakonodavni značaj nacionalnih parlamenta i ugrozio politički uticaj nacionalnih vlada u zajednici, a za to ne postoji osnovno raspoređenje. Paradoks demokratskog karaktera Evropske zajednice/unije nalazi se u prisutnosti zahteva za njenom većom demokratskom legitimacijom, s jedne, i strukturne nemogućnosti da se taj zahtev realizuje putem jačanja uloge njenog parlamenta, s druge strane.

U neposrednoj vezi sa ovim problemom je i pitanje o **podeli vlasti**. Organi Evropske zajednice raspolažu samostalnim i jasno definisanim ovlašćenjima, ali među njima ne postoji ravnoteža moći. To je posledica situacije u kojoj grane vlasti, pre svega zakonodavna i izvršna, nisu razgraničene po uzoru na ustavnu podelu vlasti i samim tim nisu raspodeljene u odgovarajućim institucijama. Zakonodavna vlast je koncentrisana u Savetu, mada, kao što smo videli, u određenom smislu ona pripada i Parlamentu. Budući da je Savet delegirano telo država-članica, zakonodavna vlast je podeljena ne samo horizontalno nego i vertikalno, između zajednice i država-članica. U svakom slučaju, u ovom organu je koncentrisana najveća moć Zajednice. S druge strane, njena izvršna vlast samo je delimično locirana u Komisiji, i to pretežno u smislu kontrole izvršavanja, obzirom da odluke zajednic sprovođe organi država-članica. Autonomiju egzekutive i njenu demokratsku legitimaciju mogao bi da obezbedi samo ojačani parlament, ali je takvo rešenje struktorno onemogućeno.¹⁵ Najzad, položaj sudske vlasti u zajednici najviše navodi na koncept podele vlasti obzirom na njenu nezavisnost u funkciji kontrole i tumačenja prava Zajednice. Ali, specifična preplettenost legislative i

egzekutivne i njihova direktna vezanost za države-članice generalno čine koncept podele vlasti prilično maglovitim.

Kada je reč o **vladavini prava** kao formalnom obeležju demokratije, mora se reći da Evropska zajednica/unija ne bi postala zajednica nadnacionalnog tipa da nije prihvatiла ово načelo. Ona (doduše, samo kao Evropska zajednica, a ne i Unija) predstavlja pravnu ličnost sa sopstvenim pravnim sistemom koji se zasniva na njenim temeljnim aktima - ugovorima. Pravo Evropske zajednice, koga čine njeni ugovori i zakonski akti, međunarodni ugovori koje sklapa Zajednica i odluke Suda pravde, sprovodi se direktno ili posredstvom ratifikacionih i implementirajućih mehanizama u državama-članicama. Budući da su države odgovorne za sprovodenje prava Zajednice, veoma je važan mehanizam kontrole. Nju vrše Komisija i u manjoj meri Parlament, ali u skladu sa načelom vladavine prava ustanovljena je i sudska kontrola zakonitosti sa Sudom pravde na čelu. Njegov doprinos izgradnji zakonodavstva Zajednice tumačenjem zakona putem sudske presude je od ogromnog značaja. Posebno imajući u vidu činjenicu da u Zajednici nije izvršena podela nadležnosti koja bi proishodila ustavno definisanim katalogom njenih samostalnih nadležnosti. Ali, ovde postoji i veliko ograničenje sudske kontrole zakonitosti. Princip subsidiarnosti, koji važi kao osnov dodeljivanja nadležnosti Zajedinici, u svojoj osnovi je politički princip sa ograničenom sposobnošću pravne primene. U federalnim državama ustavni sudovi raspolažu ustavnim dopuštenjem rešavanju sporova oko nadležnosti, tako da je pretvaranje političkog spora u pravni ovde legitimno. U Evropskoj zajednici to još nije slučaj, tako da je umnogome sporno pitanje o justičibilnosti načela subsidiarnosti.¹⁶ Izgradnja autoriteta Evropskog suda u ovom pravcu bio bi veliki doprinos punoj realizaciji prin-

¹⁵ O ambivalentnosti jačanja principa podele vlasti u Evropskoj zajednici vid. Michael Zoern, "Ueber den Staat und die Demokratie im europaeischen Mehrebenensystem", nav. delo, str. 44 ff

¹⁶ O ovome vid. Ulich Eveling, "Kompetenzordnung und Subsidiaritaet", u: *Reform der Europaeischen Union*, op. cit. str. 174 ff

cipa o vladavini prava najpre na nivou Evropske zajednice, a perspektivno i Unije.

Iz ovog prikaza se vidi da je status formalnih obeležja demokratije protivrečan u okvirima Evropske zajednice/unije. Ona teži da ih integriše u svoje okvire, a istovremeno kao zajednica nedržavnog tipa nije sposobna to da učini u onom stepenu u kojem se ova obeležja ostvaruju u nacionalnim državama. Vrhunac te protivrečnosti dostignut je Ugovorom iz Maastrichta. Kratko nakon njegovog usvajanja u državama-članicama, Evropska zajednica/unija ponovo se našla pred velikim strateškim odlukama. Ali, te odluke nisu determinisane dilemom ili-ili, dakle, ili povratak na punu samostalnost nacionalnih država uz međuvladin karakter njihovih odnosa, ili odlučno kretanje ka nadnacionalnoj zajednici super-državnog tipa. Nasuprot takvoj dilemi, politički oblik zajednice će još zadugo ostati hibridan i ambivalentan. Takav njen karakter će odrediti i ambivalentnu prirodu demokratije u ovoj političkoj zajednici nadnacionalnog tipa.

Nadostatak predkonstitucionalnih obeležja kolektivnog identiteta i struktorno ograničenje primene formalnih uslova demokratije navode na pristup problemu demokratije u zajednici koji ne bi pošao od ovog klasičnog modela demokratije u svojstvenog evropskog nacionalnoj državi. Ovde nam od pomoći može biti neofunkcionalistička paradigma. Ono što smo u prethodnom odeljku nazvali funkcionalnom demokratijom kao značajnim aspektom demokratskih poredaka u našem veku, dobija u okvirima Evropske zajednice/unije važno mesto. Naše prvobitno određenje političke prirode zajednice u relacijama ugovorne asocijativnosti i funkcionalnosti ima u osnovi jasan državno-teritorijalni ekvivalent. Ali, sa napredovanjem integracije ova funkcionalna obeležja zajednice širila su se na daleko veći broj aktera i delatnosti nego što su to samo države-članice i njihove integracione aktivnosti u zajednici. Evropska

javna politika sve više je postajala mreža horizontalnih saradnji različitih interesnih grupa i asocijacija koje u svojim delatnostima prekoračuju državne granice.¹⁷ Težeći ostvarivanju svojih interesa, te asocijacije ne samo da su upućene na prekograničnu saradnju, već nastoje i da ostvare svoj direktni uticaj na organe zajednice.¹⁸ Stvoren je složen višedimenzionalni sistem veza i odnosa, za koje su karakteristični komunikacija i pokretljivost, dinamički oblici organizacije, nehijerarhizovana koordinacija i uprava. Problem demokratije ovde se sagledava u sasvim drugom svetlu u odnosu na poznati teritorijalni sistem organizacije i kontrole vlasti.

U centru pažnje neofunkcionalističkog pristupa Evropskoj zajednici je problem upravljanja unutar kompleksnog sistema sa više novoa. Polazi se od plauzibilne dijagnoze po kojoj je upravljanje postalo glavni problem Zajednice stoga što je višestruki proces integracije nadišao delatnu sposobnost nacionalne države a da pritom nije stvorena odgovarajuća nad-

¹⁷ Navodeći dva principa agregacije u modernoj politici, teritorijalni i funkcionalni, Filip Šmiter takav dvostruki način agregacije nalazi i u evropskoj politici: "Radjanje evro-politike nije različito. Ono je započelo na dvostrukoj osnovi: 1) u pravcu kanalisanja predstavništva teritorijalnih interesu isključivo preko nacionalnih vlasta država-članica; 2) u pravcu privilegovanja razvoja funkcionalnog predstavništva preko transnacionalnih interesnih asocijacija na evropskom nivou." Philippe C. Schmitter, *Interests, Powers and Functions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*, nav. izd., str 53

¹⁸ Dušan Siđanski govori o 525 socio-ekonomskih grupa (u 1990. god.) čija se delatnost odvija na području Zajednice - 50% u industrijskom sektoru, 40% u sektoru usluga i 10% u oblasti poljoprivrede, slobodnih profesija i drugih javnih interesa - koje lobiraju u institucijama Zajednice, i to pretežno onim koje imaju nadnacionalni karakter - Komisiji i EP. Vid. *Federalistička budućnost Europe*, nav. izd., str. 207

nacionalna institucionalna zamena.¹⁹ Razgranata mreža višedimenzionalne politike ne trpi više centralizovani sistem upravljanja javnim poslovima, tako da se od reforme organa Zajednice u bilo kom pravcu ne očekuje mnogo. Problem legitimnosti vezuje se za problem efikasnog upravljanja stvarnim procesima integracije koji se odvijaju ispod i s one strane postojećeg vertikalnog sistema odlučivanja i sprovođenja. Tema o demokratskom deficitu Zajednice posmatra se iz drugog ugla u odnosu na onaj koji preporučuje klasična teorija demokratije: manjak demokratije ne odvaja se od problema o efikasnosti izvršavanja funkcija unutar složenog sistema sa više nivoa i njegove sposobnosti za upravljanje.²⁰

Neofunkcionalistička paradigma posmatra problem evropske integracije u relacijama privredne racionalnosti. Nadnacionalni karakter Evropske zajednice vezuje se isključivo za proces kompleksne sistemske integracije. Samim tim, i pitanje "evropske demokratije" trpi jedan postupak funkcionalne redukcije, koji je samoj paradigmni svojstven kako na načelnom teorijskom planu, tako i na planu konkretnih analiza današnjih demokratskih poredaka. Funkcionalne veze različitih aktera po prirodi stvari prevazilaze zatečene političke (i državne) granice,

19 Vid. Beate Kohler-Koch i Markus Jahtenfuchs, "Regieren in der Europäischen Union. Fragestellung für eine interdisziplinäre Europaforschung", *Politische Vierjahresschrift*, br. 3, 1996, str. 537

20 "Manje je reč o tome kako se pojedini organi Evropske unije mogu demokratizovati, već pre o pitanju kako je demokratski moguće oblikovati kompleksan sistem sa više nivoa u njegovoj celini". Samim tim, sistemu predstavničkog većinskog odlučivanja predpostavljaju se koncept "asociativne demokratije" budući da su "političke odluke u velikoj meri odluke funkcionalno diferenciranoj subsistemu, koje se manje donose na većinskoj osnovi, a više na osnovu diskurzivnih procesa i ekspertiza." Michael Zoern, "Ueber den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem", op. cit. str. 37

tako da je zajednica u svojoj kompleksnosti i višedimenzionalnosti idealni primer ispravnosti samog pristupa.²¹ Ako bismo se poslužili klasičnom liberalnom dihotomijom mogli bismo reći da se neofunkcionalizam ograničava na demokratiju *bourgeois-a*, ostavljajući demokratiju *citoyen-a* njenoj neizvesnoj sudbini, bar kada je reč o demokratiji na evropskom nivou.

Funkcionalni pristup obuhvata jedan važan aspekt ukupnog stanja evropske demokratije. To stanje je determinisano prirodom integracije, a ona je u svoj osnovi ekonomска, tehnološka i komunikaciona, i tek u vezi s tim politička. Nadnacionalni karakter evropske javne politike ogleda se u funkcionisanju njenih mnogobrojnih sektora i u delatnosti njenih sistemskih i socio-ekonomski aktera. Njena demokratičnost, kao pitanje učešća, kanala uticaja i procedura, vezana je za procese funkcionalne integracije. Legitimnost ustanova Zajednice proverava se pre svega s obzirom na njihovu višestruku sektorsknu funkcionalnost, tako da je stalno na probi nacionalno pluralizovanih javnih mnjenja.

Reč je očigledno o daleko užoj osnovi legitimnosti od one koju podrazumeva tradicionalni koncept demokratije, legitimnosti vezanoj za funkcionalnu efikasnost integracije. Takva uža osnova legitimnosti postaje, međutim, uočljiva onda kada Zajednica dostiže vrhunac svoje nadnacionalne integracije, u trenutku kada ona dobija atribute političko-organizacionog jedinstva i institucionalno počne da liči na državu. Zbog toga se kriza njenog rasta sredinom devedesetih iskazuje i kao kriza njene demokratske legitimnosti.²²

21 "Ugovor iz Maastrichta otvara put za institucionalizaciju različitosti, za višestrurost relativno nezavisnih evropskih aranžmana, koji imaju različita ustrojstva, funkcije, resurse i članove i koji nisu koordinisani jedinstvenom centralnom organizacijom i deluju pod različitim pravilima odlučivanja." Philipe Schmitter, *Interests, Powers and Functions...*, op. cit., str. 40

22 O ovome posebno, Hermann Luebbe, *Abschied vom Superstaat*, nav. delo str. 141 ff, kao i Peter Graf Kielmansegg, nav. delo, str. 240 ff

Takva dijagnoza krize nije slučajna u evropskim okvirima. Evropski pojam političke zajednice uvek podrazumeva neki "višak" u odnosu na pretpostavku o njenom dobrom funkcionisanju. Taj višak, ma kog porekla bio, predstavljao on *a priori* ili *a posteriori* zajednice, čini njen istorijski smisao i motivacioni (volitivni) osnov političke egzistencije njenih članova. Demokratska legitimnost političke zajednice bazira se na ovom kriptoegzistentnom višku, koji u okviru EZ/EU prepoznajemo u samoidentifikaciji Evropljana. Taj kolektivni nadnacionalni osnov zajednice nije ni u pozitivnoj ni u negativnoj dispoziciji današnje evropske političke elite. On ne može naprosto da se stvori, već nastaje u dugom procesu svoje evolucije, gde značajnu ulogu imaju i funkcionalni procesi integracije. Današnje dileme "evropske demokratije" u okvirima EZ/EU proističu iz mnogih razvojnih i konceptualnih teškoća, ali je izvesno da one ne bi bile tako dramatične kada bi bile samo racionalne i samim tim samo sistemski rešive ili nerešive.

Peti deo

UNIJA KAO NEDOV'RŠENA ZAJEDNICA

Evropska zajednica/unija ima hibridan politički oblik u kome se prepliću međudržavni i nadnacionalni elementi. Između ova dva njena svojstva postoji tenzija koja određuje specifičnu dinamiku zajednice. Interesi država članica suviše su jaki da bi dopustili linearan razvoj ka potpunom nadnacionalnom karakteru zajednice, dok, s druge strane, postoji jak integracioni potencijal koji neprekidno produbljuje privredne, socijalne i političke veze različitih aktera iznad i preko državnih granica. Po svojoj formi, pomenuta tenzija prisutna je već četrdeset godina, ali devedesetih godina ona dobija novi sadržaj. U ekonomskom pogledu zajednica je postala najmoćniji svetski činilac, dok u političkom pogledu ona više ne mora da strahuje od komunističkog bloka na njenim granicama. Njen proširenja na istok postaje pitanje ispunjavanja uslova koje sama diktira. Njen politika počinje da dobija i spoljnu dimenziju. To stavlja države članice pred stratešku odluku o političkom pravcu njenog unutrašnjeg ustrojstva.

Analizirajući u prvom delu rada rast zajednice rekli smo da u njenoj prirodi nije strateško odlučivanje kome bi sledili radikalni koraci promene. Strategija zajednice oduvek je bila implicirana u filozofiji postepenog razvoja saglasno "metodu Mone". Izazovi devedesetih godina stavili su na dnevni red potrebu nove kreativne primene ovog davno usvojenog metoda

razvoja. Izlazeći u susret tim izazovima, doskorašnji predsednik Komisije Žak Delor, čovek koji je autoritet stekao kao "političar zajednice", u predgovoru za jedan kolektivni rad izrazio je osnovnu dilemu daljeg razvoja zajednice na sledeći način: "Za autore ovog rada, kao i za mene, najveća opasnost leži u pretpostavljenom razvoju ka velikoj trgovinskoj zoni bez duše i volje, čak bez budućnosti, jer slabljenje pravila igre može na kraći ili duži rok da dovede do nepremostivih tenzija i do raspada celine." I nešto dalje: "Da li smo zaista svesni izbora između pada i marginalizacije Evrope, na jednoj strani, i njenog daljeg života i snage, na drugoj."¹

Dilema koju je izrazio Delor u svojoj suštini je politička dilema. Ona se direktno tiče pitanja o političkom usavršavanju zajednice radi čvršćeg oblikovanja njenog unutrašnjeg i spoljnog identiteta. Pošto stepen opšte integracije ne dopušta kretanje unazad, jedina realna dilema je ona između dužeg zadržavanja na dostignutom stepenu integracije (status quo) i sporazumnog trasiranja još užeg saveza. Međuvladina konferencija o reformi i samit u Amsterdamu su i ovde iznašli kompromis, doduše sa sasvim neizvesnim ishodom.

Produbljenje političke zajednice?

Ugovor iz Maastrichta sa dva nova naslova - naslov V: Odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici i naslov

¹ Jaques Delors, Vorwort, Club von Florenz, *Europa: Der unmöglich Status quo*, nav. izd., str. 3 i 13. Isti stav u nešto zaoštrenijoj formi Delor je izneo u više navrata tokom marta 1997, kada su dileme unutar Međuvladine konferencije dostigle vrhunac. Tvrđio je da je federacija evropskih država nacija jedini put dostizanja statusa svetske sile, autonomne u odbrani i spoljnoj politici. U suprotnom, Evropa postaje pukla ekonomika oblast bez političke duše. (Izlaganje na konferenciji u organizaciji Espace Europe Equipment 20. marta, intervjuj u „Nouvel Observateur“ i „Les Echos“ krajem marta; navedeno prema: Europe, Agence Internationale, Luxembourg / Bruxelles, 7/8. April 1997).

VI: Odredbe o saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova - uveo je u zajednicu na velika vrata oblasti iz najčvršćeg jezgra državne suverenosti. Učinio je to s ciljem da ove oblasti postanu predmet zajedničkog delovanja, ali da odlučivanje o njima ostane u punoj suverenosti država članica. Napravljen je neuobičajeni spoj između institucionalne uključenosti i pravne (zakonske) neuključenosti ovih oblasti u strukture zajednice. Naime, institucije dotadašnje Evropske zajednice involvirale su teme o spoljnoj politici, bezbednosti, pravosuđu i unutrašnjim poslovima u svoj okvir delovanja, ali su postupci, odluke i izvršenje ostali van postojećeg pravnog režima Evropske zajednice. Prihvaćen je metod međudržavne saradnje. Zbog toga je glavni organ delovanja u tim oblastima Savet, način odlučivanja jednoglasnost, dok su uloge Komisije i Evropskog parlamenta savetodavno-pomoćnog karaktera. Sud pravde ovde nema gotovo nikakvu ulogu.

Tako je u ukupnoj strukturi zajednice napravljena dvojnost sfera, što smo terminološki izražavali kao Evropska zajednica/unija, respektujući teleološko jedinstvo zajednice. U jednoj evolucionističkoj perspektivi ta dvojnost bi se mogla tumačiti kao fenomen neistovremene integracije unutar zajednice, sa jednom oblašću (Evropska zajednica) koja ima izrazita obeležja nadnacionalnosti i status pravne ličnosti, i drugom (drugim dverma, Evropska unija) koja je isključivo međudržavna i samim tim bez unutrašnjeg i međunarodnog statusa pravne ličnosti.²

Ovakvo generalno rešenje ubrzano nakon Maastrichta bilo je dovedeno u pitanje. Unutar dve oblasti - zajednička spoljna i bezbednosna politika, kao i pravosuđe i unutrašnji poslovi -

² Običaj da se zajednica kao celina od Maastrichta podvodi pod termin Evropska unija odstupa od ove dvojne prirode Zajednice/Unije. Pored praktičnog razloga, ovakvo korišćenje jedinstvenog izraza za zajednicu ima i jednu teleološku inklinaciju.

postojali su različiti razlozi koji su uticali na preispitivanje dvojnog karaktera zajednice, ali im je zajednička bila ubrzana dinamika (unutrašnjeg) rasta i (spoljnog) značaja zajednice.

Kada je o pravosuđu i unutrašnjim poslovima reč, pokazalo se da pri tako razvijenim i nadnacionalno uredenim privrednim i socijalnim vezama pitanja unutrašnje bezbednosti i pravne zaštite u oblasti građanskog i krivičnog prava traže ne samo usku saradnju i koordinaciju među nacionalnim politikama, već i elemente posebnog nadnacionalnog uredivanja u tim oblastima. Problemi azila, imigracione politike, borbe protiv kriminala i dr. postali su zajednički problemi svih država članica. Imajući ovo u vidu, Ugovor iz Maastrichta je predviđao zajedničku politiku u formi zajedničkih stavova i zajedničke akcije (čl. K 3, t. 2) i ustanovio Komitet za koordinaciju (čl. K 4, t. 1) sa posebnim zaduženjima u oblasti zajedničkih unutrašnjih poslova. Ali, sem u izuzetnim proceduralnim pitanjima, odluke o svim ovim pitanjima donosi Savet jednoglasno. Takva rigidna procedura odlučivanja, svojstvena međudržavnim odnosima, postaje činiocem paralize u oblastima koje sve više pogadaju interes građana Unije, kao što je pitanje lične bezbednosti i pravne zaštite. Osim toga, izričita nенадлежност Suda pravde u ovim pitanjima (čl. L) onemogućava jedinstvenu sudsku zaštitu i efikasno pravosuđe na nivou zajednice.

Budući da se pitanja iz oblasti unutrašnjih poslova i pavosuđa direktno tiču efikasne realizacije osnovnih sloboda i prava na nivou zajednice, i Međuvladina konferencija o reformi i samit u Amsterdamu posvetili su ovome veliku pažnju. U novi Nacrt Ugovora unesene su određene izmene koje se tiču efikasnijih garantija bezbednosti i slobode kretanja građana Unije. U slučaju kršenja osnovnih prava i sloboda (polazeći od Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda) u nekoj od država članica, Nacrt predviđa sankciono delovanje Saveta kvalifikovanom većinom na bazi predloga treće strane države članice.

ca. U tom slučaju, Savet može da suspenduje neka prava države članice koja proističu iz Ugovora, uključujući i pravo glasanja predstavnika te države u Savetu.

Nadalje, novi Nacrt Ugovora predviđa perspektivno važenje pravnog režima Evropske zajednice u oblasti slobode kretanja i zajedničke politike azila i imigracije. U roku od pet godina nakon usvajanja ovih izmena Ugovora u državama članicama, Savet će, nakon konsultovanja EP, jednoglasno odlučiti o primeni procedure saodlučivanja shodno članu 189b u ovoj oblasti, uključujući i promene odgovarajućih odredbi koje se tiču delovanja Suda pravde. Tome bi trebalo da doprinese i delovanje Sporazuma iz Šengena o uklanjanju svih carinskih barijera između država članica, koji se sada integriše u Ugovor. Rukovodeći se dosadašnjom praksom izuzetka, Velika Britanija i Irska biće do daljnje izuzete iz primene Sporazuma iz Šengena.³

Oblast spoljne politike, bezbednosti i zajedničke odbrane takođe je pod velikim izazovima i dilemama u kojima se direktno očitava pitanje o budućem političkom karakteru zajednice. Kada su donošene i usvajane odredbe o ovoj oblasti 1991. i 1992. godine, kreatorima Ugovora o Uniji se činilo da je napravljen izuzetno veliki korak u ukupnom ustrojstvu zajednice, budući da je prvi put uključena oblast koja predstavlja isključivi zabran državne suverenosti. Uporedni međunarodni događaji su, međutim, nadišli sposobnost delovanja Unije snadbevene ovlašćenjima i sredstvima vođenja zajedničke spoljne politike uz Ugovora. Duboka promena planetarne političke strukture i dotadašnje ravnoteže moći ostavljala je potencijalno veći prostor međunarodnog angažovanja zajednice u odnosu na ugovorni kapacitet njenog spoljnopoličkog delovanja. Rat u Zalivu, kao prvi izazov takve vrste, zatekao je zajednicu u fazi

³ Sve u: Amsterdam European Council, Draft Treaty, nav. dokument, Section I - Freedom, Security and Justice, str. 5, 12 ff, 20, 25-26

kreiranja ugovornih prepostavki sopstvene spoljne politike. I dok se za ovaj slučaj može reći da je bio van vidnog polja i načelne spremnosti zajednice za bilo koju vrstu upliva, raspad Jugoslavije predstavljao je izazov koji se nije mogao prenebreći. Tim pre što je postojalo odgovarajuće međunarodno raspoloženje da se ovaj slučaj prepusti zajednici kao povlašćenom medijatoru jedne ozbiljne državno-političke krize na evropskom tlu.

Ovu priliku za praktično jačanje svoje spoljnopolitičke (samim tim i bezbednosne, pa i odbrambene) aktivnosti zajednica nije iskoristila. Sa današnje distance se vidi da to nije ni moglo. Najpre, u slučaju secesije Slovenije i Hrvatske ona je bila pod jakim pritiskom apartnog delovanje Nemačke u okvirima zajedničke akcije, a zatim, u slučaju ratne krize u Bosni i Hercegovini zajednica je bila odgurnuta na marginu delovanja od strane Sjedinjenih Država.⁴ Pokazalo se da ugovorni instrumenti zajedničke spoljne i bezbednosne politike odgovaraju samo normalnim i redovnim situacijama i da su sasvim nedovoljni za posredovanje u ozbiljnim krizama.⁵

Premda Ugovoru o Evropskoj uniji osnovni instrument spoljne i bezbednosne politike su zajednički stavovi (pozicije) i zajedničke akcije (čl. J 3). Zajednička pozicija određuje se u Savetu jednoglasno na osnovu opštih smernica Evropskog saveta, dok kada je reč o zajedničkoj akciji postoji mogućnost

⁴ Vid. o tome moj rad "The Pathways of European Policy: Unification of Germany and Disintegration of Yugoslavia in the European Context", kao i rad M. Pečulić i R. Nakarada "The Breakup of Yugoslavia and the Constitution of the New World Order", u zborniku *Europe and the Disintegration of Yugoslavia*, ed. by Radmila Nakarada, Institut for European Studies, Belgrade, 1994. Sličan stav o istom problemu u Dušan Sidanski, *Federalistička budućnost Evrope*, nav. izd., posebno str. 406 ff

⁵ Upor. D. Sidanski, nav. delo, str. 403

kvalifikovane većine i tokom njenog usvajanja i u određenim fazama njene realizacije. Evropski parlament ima pravo formulisanja svog mišljenja o spoljnopoličkim pitanjima, ali ne i bilo kakvog učešća u odlučivanju. Komisija ima udela u izvršenju spoljnopoličkih zadataka. Prema svetu, zajednicu u pitanjima spoljne politike i bezbednosti predstavlja Predsedništvo Saveta ("trojka").

Osim toga, Ugovor je predviđao i elemente zajedničke odbrambene politike, za koju ne važe propozicije o kvalifikovanoj većini u domenu zajedničke akcije. Zajednička politika odbrane je više nego simbolična. Vezuje se za postojanje Zapadnoevropske unije (ZEU), ali i Atlantskog saveza (NATO). Već je samog Ugovora se vidi da je perspektiva jedinstvene zajedničke odbrane krajnje nejasna. S jedne strane, ZEU predstavlja vojnopolitičku formaciju samo jednog dela članica zajednice, skromnog odbrambenog dometa, ali se načelno otvara mogućnost da ova organizacija bude klica buduće jedinstvene odbrane. U Ugovoru se ZEU tretira kao "sastavni deo razvoja Evropske unije" (čl. J 4, t. 2). S druge strane, neke članice zajednice su ujedno i članice NATO-a, koga ove zemlje i dalje smatraju osnovnim garantom njihove bezbednosti i odbrane. To je izraženo i u Ugovoru (čl. J 4, t. 4). Politička formula koja bi trebalo da prevaziđe ovaj organizacioni nesklad glasi: Evropska zajednica/unija treba da jača svoj stub u okviru NATO-a preko širenja i jačanja ZEU. Ova formula, međutim, nije dosad dala nikakve posebne rezultate u pogledu specifičnog odbrambenog identiteta zajednice.

Kao što je već rečeno, devedesete godine su pokazale veliki nesklad između očekivanja i sposobnosti delovanja zajednice na međunarodnom političkom planu. Taj nesklad je posledica velike razlike između njene ekonomski i političke moći u svetskim relacijama. Sasvim je moguće i legitimno ovaj neuspeh afirmacije zajednice na spoljnopoličkoj

sceni prikazati kao posledicu njenog koncepta integracije, gde pitanje o političkoj moći zajednice u svetskim razmerama ne igra primarnu ulogu. Tim pre što bi strategija političke moći zahtevala odricanje od spoljnopolitičke suverenosti država članica, bar u onoj meri u kojoj su se one odrekle svoje suverenosti u čitavom nizu ekonomskih pitanja.

Problem bi se mirne duše mogao posmatrati sa ove strane da zajednica ovu oblast nije u Ugovoru eksplisitno postavila među svoje prioritetne ciljeve. U članu B Zajedničkih odredaba Ugovora iz Maastrichta, kao drugi među pet prioritetnih ciljeva, ističe se da Unija "potvrđuje svoj identitet na međunarodnoj sceni, posebno vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, što podrazumeva i postepeno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike koja bi, u dogledno vreme, mogla dovesti do zajedničke odbrane". Iskušenja današnjeg, kao i svagdašnjeg, "potvrđivanja identiteta na međunarodnoj sceni", nisu idilična. To je posebna vrsta kompeticije koja podrazumeva posebna efikasna sredstva učešća. Postavljanje ovakvog strateškog cilja podrazumeva jedinstvo interesa, efikasnije odlučivanje i drugačije instrumente delovanja u odnosu na one kojima raspolaže zajednica. U kontekstu realističke međunarodne politike nesuglasnost između odredbi o ciljevima i onih o sredstvima u Ugovoru je očigledna. Stvarna politika zajednice na međunarodnom planu, služeći se sredstvima koja su bila neadekvatna ciljevima, zapravo je doživela potpuni neuspeh. Otuda dijagnoza o "razočaravajućem iskustvu zajedničke spoljne i bezbednosne politike" u jednom od autorativnih dokumenata za Međuvladinu konferenciju 1996/97.⁶

Polazeći od ovakve dijagnoze politike zajednice u ovoj oblasti, tokom Međuvladine konferencije je dato dosta

⁶ Vid. IGC 1996. Commission Report for the Reflection Group, nav. dokument, str. 7

predloga za reviziju odgovarajućih delova Ugovora i reformu zajedničke spoljne, bezbednosne i odbrambene politike. Od zahteva da Unija sticanjem statusa pravne ličnosti postane sposobna za sklapanje međunarodnih ugovora i u ovoj oblasti, preciznijeg određenja instrumenata njenog delovanja, olakšane procedure odlučivanja (jednoglasnost sa pozitivnom apstinenjom, jednoglasnost minus jedan, superkvalifikovana većina), do odgovarajućih institucionalnih pretpostavki za kontinuitet spoljne politike.⁷ Kada je o odbrambenoj politici reč, glavni predlog ticao se uključenja ZEU u strukture EU.⁸

Samit u Amsterdamu bio je vrlo selektivan u pogledu ovih brojnih zahteva. Novine koje su unesene u Nacrt Ugovora sasvim sigurno ne predstavljaju ozbiljniji reformski prodror u ovoj oblasti. Otvara se povećana mogućnost korišćenja kvalifikovane većine u Savetu u primeni principa, opštih smerница i zajedničke spoljnopolitičke strategije, koje, kao i do sada, donosi Evropski savet jednoglasno. Kvalifikovana većina u Savetu primenjuje se prilikom odlučivanja o zajedničkoj poziciji i zajedničkoj akciji, ali samo ukoliko se neka od država članica ne suprotstavi tome polazeci od svojih eventualno ugroženih nacionalnih interesa. Dakle, primeni ove procedure prethodi saglasnost o njenoj primeni.

Nadalje, ustanovljuje se Visoki predstavnik za zajedničku spoljnu politiku i bezbednost, nova izvršna funkcija koju će obavljati Generalni sekretar Saveta. On će biti snadbeven posebnom službom za planiranje i analiziranje, čija je funkcija permanentno praćenje i predviđanje relevantnih

⁷ Vid. Reflection Group Report..., nav. dok., str. 75 ff

⁸ Ovo je bio predlog sa odgovarajućim projektom koji je predvideo tri faze uključenja kako bi sve zemlje EU mogle postepeno da pristupe ZEU. Predlog su dale sledeće zemlje: Nemačka, Francuska, Italija, Španija i Belgija. Vid. Predlog u: Europe Agence Internationale, 14. mart, 1997

međunarodnih događaja. Osnovna ideja je da ova nova izvršna instanca pomogne Predsedništvu Saveta u kontinuiranom vođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Ovde je zanimljivo da je Samit ojačao stručno-činovičku stranu, a zadržao isti status političko-reprezentativne strane u ovoj oblasti politike zajednice.⁹ To praktično znači odluku o nastavku depersonalizovane spoljne politike zajednice.

Ove inoviranc odredbe iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike ne tiče se, kao ni do sada, oblasti zajedničke odbrane, koja i dalje zadržava samo simboličan status u zajednici. Plan o integraciji ZEU u EU je faktički odbačen (odložen), uz potvrđivanje orientacije iz Ugovora o Uniji o potrebi jačanja međusobnih institucionalnih veza sa perspektivom integracije.¹⁰



Odluke samita u Amsterdamu o reviziji Ugovora u oblasti zajedničke spoljne politike i bezbednosti, kao i u oblasti pravosuda i unutrašnjih poslova, nisu takvog domaćaja da bi,

⁹ Nasuprot ovakvom rešenju, Žak Delor je u pomenutom Predgovoru predložio drugačiju ulogu i mesto Predsedništva Saveta. Umesto dosadašnjeg rotacionog sistema "trojke" (predsednik sa mandatom od šest meseci, plus prethodni i budući predsednik takođe, sa po šest meseci), on je predložio da se iz redova Evropskog saveta bira Predsednik Predsedništva sa mandatom od tri godine, uz dva potpredsednika, od kojih bi jedan bio Predsednik Komisije sa svojim mandatom (pet godina), a drugi bi bio član Ministarskog saveta sa rotacionim mandatom. "Tako bi se garantovala stalnost Unije prema spolja i određena personalizacija evropske politike, koja danas postaje nezaobilazna." *Europa: Der unmögliche Status quo*, Vorwort, nav. delo, str. 12

¹⁰ Sve u: Amsterdam European Council, Draft Treaty, nav. dokument, Section III - An Effective and Coherent External Policy, str. 95-107

shodno Delorovoj konstataciji, zajednici udahnule novu političku dušu. Na osnovu tih odluka neće doći ni do kakvog posebnog produbljivanja političkog sistema zajednice u odnosu na postojeći, utvrđen Ugovorom iz Maastrichta. Posebno, odsustvo političke volje da se Unija podigne na stepen pravne ličnosti, iako je ovo bio jedan od najučestalijih zahteva tokom Međuvladine konferencije, pokazuje temeljno opredeljenje za *status quo*. Da li će sektorski prisup promenama, koji je ovoga puta primjenjen na oblast unutrašnje bezbednosti i pravosuda, zaista i osigurati potrebne promene, ostaje da se vidi. Ali, izvesno je da je određena klima evroskepticizma zahvatila značajne političke strukture u okviru država članica.

Izgleda da su i unutrašnji i spoljni izazovi promena veći od postojećeg propusnog kapaciteta zajednice u ovom trenutku. U suočenju sa tim izazovima u državama je prevladala klima nespremnosti na rizik, dok je intelektualni entuzijazam novih kreativnih rešenja znatno opao u poređenju sa početkom devedesetih. Zajednica je očigledno zapala u krizu rasta. I to u trenutku kada se sprema za novo proširenje, ovoga puta u pravcu istoka Evrope. Na međunarodnom planu ostaje razlika između njene ekonomske moći i političke nemoći, koja je do sada za nju bila prirodna i prihvatljiva. Koliko će to i ostati, ne zavisi samo od nje, već i od generalnog pravca razvoja u svetu prema kome ona neće moći da ostane ravnodušna.

Načelo fleksibilnosti

Osnovno, mada ne i jedino, gradivno tkivo zajednice, njene države članice, sadrži istovremeno i najveće limitirajuće supstance njene još uže političke integracije i kretanja ka potpunom nadnacionalnom karakteru zajednice. Čuvajući osnovno državno obeležje, svoju suverenost, države članice nastoje da svekolike integracione procese drže pod svojom suv-

erenom kontrolom. Zbog toga je usaglašavanje osnovni metod integracije i razvoja zajednice.

Cetiri principa integracije, koje smo naveli u prvom delu rada, predstavljaju temeljna načela izgradnje zajednice. Tada smo (u okviru principa asocijativnosti) pomenuli i načelo fleksibilnosti, koje nema značaj osnovnog principa, ali svakako spada u red načelnih pristupa integraciji. Problem fleksibilnosti često je raspravljana tema poslednjih godina, posebno tokom Međuvladine konferencije, da bi, konačno, Nacrt za reviziju Ugovora iz Amsterdama integrisao posebne odredbe o fleksibilnosti u formi opšte klauzule Ugovora o Evropskoj uniji i posebne klauzule Ugovora o Evropskoj zajednici. Ta činjenica baca novo svetlo na našu temu o nedovršenoj zajednici.

Osnovni smisao načela fleksibilnosti je u tome što se omogućava tešnje povezivanje pojedinih država članica u okviru zajednice u određenim oblastima i istovremeno tolerira privremena apstinencija drugih država. Sa razvojem zajednice ova praksa sve je učestalija, i ona je smatrana legitimnom i u pozitivnom i u negativnom smislu, kako bi se poštovale razlike među državama članicama i kako sama integracija ne bi imala prinudni karakter. Ovakva mogućnost predviđena je još u Tindemansovom izveštaju o Evropskoj uniji iz 1975. bez izričitog pominjanja termina fleksibilnost, ali i sa dalekosežnim upozorenjem da praktikovanje apstinencije od pojedinih tačaka ugovora ne sme da znači ustanovljenje nove prakse l'Europe à la carte.¹¹ Uvođenje fleksibilnog pristupa integraciji omogućilo je napredovanje saradnje i istovremeno neuključivanje u konkretne oblasti saradnje država koje za to nisu bile spremne. Tako je evropski monetarni sistem, ustanovljen 1979. godine,

obuhvatio na početku samo šest od devet država članica, da bi se tokom osamdesetih i ostale priključile. Slična je stvar sa Evropskom socijalnom poveljom (potpisom 1989), Sporazumom iz Šengena (1990), evropskom monetarnom unijom (1992) i mnogim drugim koracima integracije. Sam Ugovor iz Maastrichta ostavio je prostora za praksu izuzetaka, što su mnoge države članice i koristile.

Načelo fleksibilnosti ima, međutim, i svoju drugu stranu. Njegovo isuviše učestalo i široko korišćenje dovelo bi u pitanje generalni jedinstveni trend integracije i time poremetilo funkcionisanje ustanova zajednice. Načelna opreznost ovim povodom iskazana je još u Jedinstvenom aktu, gde se (čl. 15) navodi da Komisija treba da uzme u obzir razlike u razvoju među državama članicama kao objektivni činilac teškoća u ispunjenju ugovornih odredaba o unutrašnjem tržištu, ali se pritom i naglašava: "Ovde je reč samo o privremenom karakteru i najmanjim mogućim smetnjama u funkcionisanju zajedničkog tržišta, što ne sme da dovede do kršenja ovih odredaba."¹² Time je praktično upozorenje da je načelo fleksibilnosti načelo o izuzetku, a ne o pravilu, u razvoju zajednice.

Nakon Maastrichta, načelna rasprava o ovom problemu razvila se u pravi politički spor oko strategije razvoja zajednice. Sam Ugovor je naznačio ubrzani tempo integracije, stavljajući veći broj država članica pred veliko iskušenje. Realizacija jedinstvene monetarne unije do 1999. godine sa izuzetno restiktivnim uslovima monetarne politike u državama, uklanjanje poslednjih internih barijera za slobodu kretanja sa direktnim posledicama po pitanju unutrašnje bezbednosti i pravosuđa, zahtevi za povećanjem uloge nadnacionalnih ustanova zajednice (EP, Komisije i Suda pravde), obrisi zajedničke

¹¹ Vid. Bericht Leo Tindemans ueber die Europaeische Union dem Europaeischen Rat am 29. Dezember 1975 uebermittelt, u: *Materialien zur Politischen Union*, nav. zbornik, str. 351

¹² Preuzeto iz Andrew Duff, *Reforming the European Union*, nav izd., str. 182

politike odbrane sa mogućnošću integrisanja ZEU u strukture EU i dr., uopšte jedna enormna kumulacija različitih oblasti buduće zajedničke politike dovela je do začepljenja institucionalnih kanala zajednice i do, kako je već rečeno, krize njenog rasta. Nепосредно pre Međuvladine konferencije o reformi дошло је до диференцијације између евросkeptika и еврооптимиста. Занимљиво је да су обе струje своју позицију и пројекције motivisale afirmacijom načela fleksibilnosti.

Међу државама чланицама EU/EZ Велика Британија је највише практиковала могућност председана, како у приhvatanju pojedinih корака интеграције, тако и у спровођењу zajedničkih оdluka. За разлику од француско-немачког tandem-a, који је десетијама играо улогу динамичког језгра интеграције, са британског ostrva увек је искazivana opreznost, која се након Мастишта почела да израžава на начин отвореног skepticizma. Први неuspeli референдум у Данској (1992) поводом ратификације Уговора о Европској унији, али и тешан позитиван резултат истим поводом у Француској (такође 1992), показали су да струје европске skeпse nisu ограничene само на Острво. Али, управо су Британи најчешће формулисали posebnu politiku prihvatanja novih koraka интеграције који су прouzilazi iz Ugovora. Reč je о politici *opt-ins* i *opt-outs*, tj. слободног оптиранја у односу на нове zajedničке интеграционе подухвате. Уколико су они у складу са интересима pojedine земље, она ће ih прихватити и приступити njihovom спровођењу, i обратно, уколико држава чланица процени да јој учешће у zajedničkoj политици ne одговара, она ће одустати od тога, s mogućnošću naknadnog priključenja.¹³ Наравно, sa stanovišta pojedinačne земље, ovakav приступ је legitimate. Ali, sa stanovišta zajednice он се никако не може pretvoriti u pravilo, већ jedino može da ostane predsedan.

¹³ Za slučaj Британије vid. Andrew Duff, nav. delo, str. 14-15, kao i str. 189

Odgovor на ovaku strategiju слободног оптиранја уследио је од стране немачко-француског европског језгра. Октобра 1994. formulisan je prvi *multi-speed* пројекат (Šoible-Lamersov пројекат) o tzv. Европи sa više brzina, u коме se предвиđa mogućnost zasnivanja tešnje saradnje država чланица које su zainteresovane za dublje integracione veze na pojedinim подручјима. Neprinudni karakter интеграције ostaje i dalje na snazi, будуći da se ne dovodi u pitanje слобodno učešće država, ali se otvara mogućnost обrazovanja užeg европског језгра u okviru zajednice имајући takođe u vidu потребе за produbljivanjem интеграције u najmanju ruku na tragu уgovornih пројекција из Мастишта. Овај својеврсни француско-немачки одговор на британску политику *status quo* потврђен je pred Međuvladinu конференцију u виду идеје o "pojačanoj saradnji" (reinforced cooperation), koja je izнетa u zajedničком pismu француског председника Ширaka i немачког канцелара Кола.

Tako je pitanje о fleksibilnosti, применjene на dalje korake интеграције, постало jedno из važnih strateških pitanja zajednice, којим se pozabavila i Međuvladina конференција о реформи. Питанje više nije bilo, da li je oportuno прихватити концепцију o "Европи sa više brzina", već kako uređiti uslove pod којима bi se odvijala оva legitimna политика разлиčitosti. Како, dakle, прихватити концепцију "diferencijalne интеграције", a da se pri tome ne žrtvuju dosadašnja postignuća интеграције i тековне zajednice (*acquis communautaire*).¹⁴

Svi ti предлоzi integrirani su u Nact Uговорa iz Amsterdama u виду generalnih načela о fleksibilnosti i uslova под којима se она применjuju. Prema tome, државе чланице које žele da uspostave užu međusobnu saradnju mogu u tu svrhu da

¹⁴ Vid. Reflection Group Report, nav. dok., str. 38, Commission Report for the Reflection Group, nav. dok. str. 8, takođe Dešaret / Kinkelov Memorandum o *coopération renforcée* u Andrew Duff, nav. delo, str. 189

koriste ustanove, procedure i mehanizme sadržane u Ugovoru pod uslovima da takva saradnja:

- a) služi ostvarivanju ciljeva Unije i zaštići njenih interesa;
- b) poštuje principe Ugovora i institucionalni okvir Unije;
- c) bude korišćena samo u krajnjoj instanci, kada se ciljevi Unije više ne mogu postići primenom njenih uobičajenih procedura;
- d) podrazumeva većinu država članica;
- e) ne ugrožava tekovine zajednice (*acquis communautaire*) i mere prihvaćene u skladu sa drugim odredbama Ugovora;
- f) ne pogada nadležnosti, prava, obaveze i interesu onih država članica koje ne učeštuju u tome;
- g) bude otvorena prema svim državama članicama i omogućava im da postanu učesnici saradnje u svako doba, pod uslovom da se slože sa temeljnim odlukama i odlukama koje se odnose na okvir saradnje;
- f) bude u saglasnosti sa posebnim dodatnim kriterijumima izloženim u čl. 5a Ugovora o Evropskoj zajednici i čl. K.12 ovog Ugovora u okviru posebnih područja na koje se odnosi, kao i da bude potvrđena od strane Saveta u skladu sa predviđenom procedurom.¹⁵

Ovim generalnim odredbama, koje će nakon ratifikacije u državama biti integrisane u Ugovor, napravljen je načelan kompromis između potrebe za dubljom i bržom integracijom, na jednoj, i nemogućnosti neposrednog učešća u ovim procesima kod pojedinih država članica, na drugoj strani. Odluka o ovome donosi se u Savetu tako što u raspravi učeštuju sve članice, ali se odlučuje kvalifikovanom većinom.

Potreba da se dugogodišnja praksa korišćenja presedana sada reguliše opštim ugovornim odredbama o fleksibilnosti navodi na pretpostavku da je zajednica stupila u poseb-

¹⁵ Vid. Draft Treaty of Amsterdam, nav. dok., Section V - Closer Cooperation - "Flexibility", str. 139

nu fazu integracije. Ako se ova ugovorna mogućnost bude stvarno i koristila, a na to navode mnogi indikatori, kao što su teškoće jednog broja država članica da ispunе uslove za treću fazu monetarne unije, moguće je očekivati novu formu zajednice "sa više brzina" i više nivoa unutrašnjih veza (*multi-speed* i *multi-tier Europe*). U tom slučaju, neizbežno je stvaranje "federalnog jezgra" koje će diktirati dubinu i tempo integracije. Samim tim, može se očekivati obrazovanje više koncentričnih krugova integracije sa otvorenom mogućnošću prelaska pojedinih članica iz jednog u drugi.

Sa proširenjem zajednice državama iz istočne Evrope, mogućnost zajednice koncentričnih krugova postaje još izvesnija. Fucionisanje zajednice kao celine biće još složenje nego sada, budući da se u svakom slučaju zadržava njeno institucionalno jedinstvo. Za jedan međudržavno-konfederativni organ kao što je Savet ova vrsta promene ne mora biti značajna. Ali, za Parlament i Komisiju, koji predstavljaju nadnacionalna tela zajednice sa prirodnom tendencijom uprošćavanja postupaka odlučivanja, legalizovanje diferencijalne integracije može da izazove znatne teškoće u fucionisanju. Takav postupak u najmanju ruku daje povoda za proširenje nadležnosti Suda pravde tendencijski na sve oblastima delovanja Zajednice/Unije.¹⁶ Ali, Nacrt Ugovora iz Amsterdama nije predvideo i ovakve institucionalne korake reforme.

Tako se povodom pitanja o fleksibilnosti otvorilo novo problemsko područje u strategiji razvoja zajednice. Sa novim ugovornim rešenjima opcije razvoja su zapravo tek otvorene. Moguće je da stvaranje "federalnog jezgra" stimulativno deluje na ostale članice u pravcu njihove povišene motivacije za integraciju. Moguće je, nasuprot tome, da se zajednica

¹⁶ Upor. Andrew Duff, nav. delo, str. 190 sa umesnom primedbom: "Razlike bez moćnog suda vodile bi anarhiji i time remetile jedinstveno tržište."

trajnije razloži na više delova, što bi u daljoj perspektivi vodilo njenom faktičkom raspadu. Moguće je, najzad, da pred ovim ozbiljnim razvojnim dilemama preovlada klima *status quo* i zajednica na duži rok ostane na sadašnjem nivou integracije bez pravog odgovora na svetske privredne i političke izazove.

Postsuverena politička zajednica

Evropska zajednica/unija dostigla je do sada najviši poznati stepen formiranja nadnacionalne zajednice. Nivo njene unutrašnje integracije davno je prevazišao uobičajene forme međudržavnih saveza. Stepen njene institucionalne povezanosti, pravnog uredenja i političkog funkcionsanja je u toj meri zavidan da se zaista može govoriti o političkoj zajednici novog tipa istorijskim razmerama. Njena otvorenost i privlačnost u evropskim relacijama najbolje ilustruju njen modelski značaj u kontekstu svetskih tendencija globalizacije.

Tvrđnja da EZ/EU predstavlja političku zajednicu novog tipa ne doprinosi mnogo preciznijem određenju njenog političkog oblika. Njena sadašnja ugovorno-pravna i političko-institucionalna konstrukcija izvesno se opire bilo kakvom tipološkom određenju zajednice. Sa više argumenata se može tvrditi da ta zajednica nije nego koji tip političke zajednice ona zapravo predstavlja. Recimo, na osnovu razvojnih dilema devedesetih može se sa sigurnošću zastupati stav o tome da zajednica u doglednoj budućnosti neće biti super-država, tj. da je takav mogući pravac njenog razvoja stavljen *ad acta*.¹⁷ Naime, zajed-

¹⁷ Uz uzdržano rezignirajući ton, koji otkriva ranja očekivanja i naklonosti, u svojoj knjizi *Abschied vom Superstaat* (više puta citiranoj u ovom radu), Hermann Luebbe razvija upravo ovakvu negativnu argumentaciju. Sam podnaslov knjige: "Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben" (Sjedinjeni Državi Evrope neće biti) govorio o nepriemernosti analogije između SAD i EZ/EU, budući da ove dve vrste zajednica nemaju isti zajednički imenilac - državni karakter zajednice.

nici i konceptualno i praktično nedostaju obeležja suverenosti sa izvršnom snagom primene na nivou njenih centralnih ustanova, tako da se o njenom državnom, ili protodržavnom karakteru jednostavno ne može govoriti.

Ovakva konceptualna udaljenost zajednice od onog novovekovnog evropskog *state*, uz činjenicu da ona kumulira sve veći obim funkcija i nadležnosti, može da navede na analogiju sa srednjovekovnim evropskim poretkom pluralizovane političke moći i podeljenog autoriteta.¹⁸ I zaista, proces koji se često neprecizno podvodi pod izraz "transfer suverenosti", a tiče se prenošenja nadležnosti odlučivanja od države prema nadnacionalnim ili regionalnim strukturama, stvorio je pluralizovani sistem moći, koji po svom policentričkom izgledu i organizovanju na više nivoa podseća na srednjovekovni vladavinski pluralizam. U svakom slučaju, za ovakav sistem analitički model države sa njegovim odgovarajućim pravnim i društveno-naučnim pojmovima važi vrlo ograničeno.¹⁹ Politički sistem

¹⁸ Ovakvu analogiju iznosi David Held u sklopu pitanja o demokratiji u globalizovanom poretku, tragajući za mogućim demokratskim ustrojstvom u relacijama transdržavnog "sistema podeljenog suvereniteta". Tim povodom on govori o "modelu novog srednjovekovnog univerzalnog političkog poretku", o "novom svetsnom medijavelizmu", po uzoru na srednjovekovni poredak u hrišćanskoj Evropi, gde je vladareva vlast bila ograničena i prema dole, u odnosu na vazale, i opreme gore, u odnosu na papu. Vid. njegovu knjigu *Modeli demokratije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990, str. 332-333. Izazov ovakvog poređenja, nije, međutim, jedinstven. U već citiranom radu "Ueber den Staat und die Demokratie im europaeischen Mehrbebenensystem" (nav. delo, str. 29), Michael Zuerl takođe pravi analogiju između "evropske arhitekture" i ustrojstva Svetog Rimskog Carstva.

¹⁹ Upr. Beate Kohler-Koch i Marcus Jachtenfuchs, "Regieren in der Europäischen Union", nav. delo, str. 538-9. Ovdje je vrlo karakteristična sledeća konstatacija autora: "U okviru EU optećujeće odluke donose se i pored toga što ne postoji vlada...Nastao je takav politički sistem koji dodeljuje nadležnosti i reguliše procedure bez prethodnog utemeljenja države."

EZ/EU jednostavno zahteva drugačiji pojmovni i analitički okvir u odnosu na onaj koji se tiče ustrojstva država, s jedne, i međunarodnog sistema država, s druge strane. Ali, isto tako, analogija sa srednjovekovnim poretkom u Evropi ima vrlo ograničen eksplikativni značaj.

Politička moć kojom raspolažu ustanove zajednice nije trivijalna, naprotiv, ona je znatna, ali ona nema karakter suverene moći. Politička priroda zajednice krije se u ovom procesu između znatne količine moći kojom raspolaže i koja je tendencijski sve veća i nesuverenog karaktera te moći. Kao što je više puta rečeno, države članice se ne održu svog suverenog, konstitutivnog, statusa u zajednici. Stvarajući zajednicu i unapređujući je u svakom pogledu, one postojano kontrolisu proces njenog funkcionisanja. U državno-pravnim relacijama nema transfera suverenosti od država prema savezu (uniji), kao što je to slučaj u modernim federacijama. Nema stoga ni potrebe da se osiguraju ustavne zaprke centralne vlasti u odnosu na prava građana (ekonomski, socijalni i politički) koja zajednica garantuje. Takva ograničenja centralne vlasti nalaze se u centralnom položaju država članica u okviru ugovornog i političkog sistema zajednice. Ako bi nekim slučajem u stvarima od životne važnosti za pojedinu državu došlo do majorizacije, što je teško zamislivо s obzirom na konsensualnu ugovornu strukturu zajednice, država bi uvek mogla da iskoristi svoje "aktivno pravo na secesiju", čime bi praktično demonstrirala svoju državnu suverenost. Ono što Dž. Bjukenen naziva "potencijalnom pretnjom secesijom" u okviru federacije, funkcioniše tek u sistemu ove zajednice, što u državno-pravnom smislu govori o njenom nesuverenom karakteru.²⁰

²⁰ "Pretnja potencijalnom secesijom daje sigurnost da će centralna vlast zaista ostati unutar granica političke akcije koje su određene opštim interesima svih građana na datoj teritoriji." "An American Perspective on European Constitutional Opportunity", nav. delo, str. 3

Teorijski gledano, međutim, nije problem u nesuvremenom karakteru zajednice, nego u njenoj znatoj političkoj moći. U dosadašnjoj istoriji nije postojao savez država čiji bi zajednički organi raspolažali tolikim obimom nadležnosti i tolikim efektivnim moćima odlučivanja, koje predodređuju svakodnevni život svih građana zajednice. Od svih država na svetu jedino su države članice EZ/EU stvorile nadnacionalni politički sistem saglasan opštим tendencijama medupovezanosti i globalizacije. Time su, s jedne strane, povećale svoje pojedinačne ekonomske resurse ujedinjujući ih u jedan racionalan sklop, a s druge, ušle u jedan sistem međusobnih obaveza koji je do te mere postao složen da u odnosu na svaku od njih već deluje kao sudbinski okvir zajedničkog života. Sve šira i sve dublja integracija, koja tendencijski obuhvata sve sfere javnog života unutar država članica, iznosi na videlo disproporciju između potpune formalne suverenosti država članica i rastuće bespredmetnosti primene prerogativa državne suverenosti na sve veći broj značajnih pitanja. U efektivnom smislu, suverenost ostaje još samo vladavinski atribut primenljiv na tzv. klasične državne funkcije (zaštita osnovnih prava, spoljna politika, odbrana i unutrašnja bezbednost - oblasti u kojima se, uostalom, primenjuju različite ugovorne forme saradnje), dok najveći broj oblasti javne politike koje se tiču svakodnevног života građana potпадa pod režim zajedničkog uređenja. Transfer političke moći odlučivanja odvija se u vidu spontanog procesa sa jakom legitimacionom osnovom. Unutar država članica raste broj benefitora racionalnog nadnacionalnog sistema sa više nivoa. Politički efekat na nivou zajednice ogleda se u njenom sve snažnijem ireverzibilnom karakteru. To je stepen na kojem zajednica već legitimira samu sebe, iako izvesno ne raspolaže atributima državne suverenosti. Svojim postojanjem ona nagoveštava novi tip postsuverene političke zajednice.

Legitimnost neke političke zajednice zavisi od aktivnog pristanka njenih članova na postojeći tip političke

vlasti i na njene konkretnе nosioce. Šta su, međutim, "članovi" političke zajednice? Ako je reč o demokratskoj državi prostog uređenja, to su njeni građani. Ako je reč o demokratskim federacijama, to su njeni građani i njene federalne jedinice. Ako je reč o različitim savezima država, to su samo države kao ugovorne strane, ali se u tom slučaju ne može govoriti o "političkoj zajednici". Mi, međutim, o Evropskoj zajednici/uniji govorimo kao političkoj zajednici, doduše kao još nedovršenoj političkoj zajednici. Ona ne samo da je nedovršena, već je i po svom političkom karakteru nesuverena. Ona nikada neće biti demokraska država prostog uređenja, ali neće biti ni demokratska federacija nacionalnog tipa kakve su današnje federacije.²¹ Budući da se sastoji od nacionalnih država koje jedine poseduju atribute suverenosti, ona može biti samo novi tip federacije - federalni savez.²²

Za razliku od prostog saveza država (konfederacije), ovaj federalni savez ima širu legitimacionu osnovu; to nisu

²¹ Ovde se izraz "nacija" uzima u smislu političke zajednice njenih građana bez obzira na poreklo i način nastanka konkrete nacije. Izrazito multikulturalna federacija kao što je Švajcarska, u svojoj osnovi nema samo kantone, već i ravnopravne gradiće. Federacija je i nastala ustavnom odlukom da se pored dotađašnje jednakosti kantona ustanovi i ustavna jednakost pojedinaca. Kako su to prenatrno izrazili švajcarski autori, ustavom iz 1848. jednakost kantona postala je ograničena jednakosti građana (Vid. A. Riklin i S. Mockli, "Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee", u: *Handbuch des politischen Systems der Schweiz*, Verlag Paul Haupt, Bern-Stuttgart, 1983, str. 49). Stoga se u kratkoj preambuli švajcarskog ustava kaže: "Švajcarska zajednica zakletva (die Schweizerische Eidgenossenschaft), u nameri da ojača savez građana (der Eidgenossen - drugova po zakletvi), i da očuva i unapred jedinstvo, snagu i ugled Švajcarske nacije (kurziv SS), usvaja sledeći Savezni ustav." Bundesverfassung, Systematische Sammlung des Bundesrechts, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, bez godine izdavanja.

²² Ovakav izraz (federal union) za EZ/EU koristi J. Buchanan u navedenom radu. Sličan izraz (federal union of states and peoples) predlaže i A. Duff, nav. delo, str. 7

samo države, već i građani zajednice neposredno u svojstvu individualnih i kolektivnih benefitora njenih ekonomskih i socijalnih prava. Velika politička moć kojom zajednica raspolaže opravdava se na strani brojnih ekonomskih i socijalnih aktera različitim koristima koje oni crpe iz velikog privrednog prostora, njegove institucionalne strukture i odgovarajuće pravne regulative. U svom statickom preseku, zajednica predstavlja političku integraciju tržišnog društva. Ali, u dinamičkoj perspektivi ona predstavlja nedovršenu političku zajednicu novog federalnog tipa.

Politička dinamika zajednice vezana je za ekonomske i socijalne procese integracije, ali nije ograničena samo na njih. Pitanje političke afirmacije građanina Unije postalo je legitimnim političkim pitanjem i samim tim predstavlja deo naše teme o nedovršenoj zajednici, ali i o njemom postsuverenom karakteru. Reč je o procesu stvaranja političkog identiteta zajednice posredstvom kolektivnog identiteta Evropljana. Da li je takav identitet moguć u zajednici čvrstih nacionalnih identiteta? Da li je moguće stvaranje nadnacionalnog identiteta na osnovama razvijene sistemske integracije u oblasti privrede i uprave? Da li je zamisliv i praktično ostvarljiv dvojni nacionalno-nadnacionalni identitet Evropljana?

Ralf Darendorf je bio u pravu kada je rekao da je Evropa (misleći na EZ/EU) proizvod glave, a ne srca.²³ Polazeći od ove generalne konstatacije, moguće je zamisliti još dublju sistemsku i još širu društvenu (u smislu civilnog društva) integraciju zajednice, ali ne i stvaranje suverenog evropskog naroda kao skupa pojedinaca sa jednakim političkim pravima. Univerzalnost osnovnih prava i sloboda podrazumeva postojanje univerzalne političke zajednice u kojoj se sva prava i slobode

²³ Vid. "Warum Europa? Nachdenkliche Anmerkungen einer skeptischen Europäers", nav. izd., str. 570

mogu koristiti neposredno, a EZ/EU to još nije.²⁴ Po svoj prilici ona to nikada neće ni biti po uzoru na danas jedinu političku formu u kojoj se ispunjavaju osnovna prava i slobode, nacionalnu državu.

Ali, to ne znači da je zajednica strateški odustala od toga da svojim utabanim stazama postepeno preuzima garantovanje, ili bar učešće u obezbeđivanju osnovnih prava i sloboda. Taj proces zamisliv je jedino uporedo sa rastom poverenja u zajednicu i postepenom identifikacijom pojedinaca sa njenim vrednostima, normama i institucijama. Ali, ukoliko bi do takve identifikacije jednom i došlo, nije zamisliv rast evropskog identiteta na štetu nacionalnog, već samo stvaranje uporednog dvostrukog identiteta Evropljana.²⁵ Time ne bi bio stvoren suvereni narod jedinstvene političke volje, već postsuvereno evropsko građanstvo pluralnog identiteta, nadnacionalno povezano istim univerzalnim pravima.

Uporedo sa stvaranjem unutrašnjeg političkog identiteta zajednice, ona nastoji da afirmaše i svoj identitet prema

²⁴ Ovde kao načelno upozoravajući mogu da posluže sedeci stavovi E. W. Boeckenforde-a: "Sve dok je svet ureden u vidu političkog pluriverzuma država kao merodavnih političkih jedinstava, a države kao organizovana i međusobno razgraničena politička jedinstva, pojam naroda ima i zadržava politički karakter. Razrešenje tog pojma na osnovu ljudskih prava bilo bi moguće onda kada bi zajednički život ljudi bio formiran u univerzalnom ljudskom društvu sa njemu odgovarajućom svetskom državom. Ta ideja, slično misli o slobodi od vladavine, pripada, dakako, carstvu utopije." *Staat, Verfassung, Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1991, str. 312.

²⁵ U tom smislu Claus Koch u svom članku "Europa ohne Verfassung?" (*Merkur*, No 1, 1996, str. 22) kaže: "Ako Evropa treba evropski da bude uspostavljenja moralna bi da postoji federalna neposrednost (Reichsunmittelbarkeit) Francuza, Nemaca, Holandana... Ako bi se ostvarila takva dvostruka legitimnost, dakle da se građanin Saveza sjedini sa nacionalnim građaninom u jednoj osobi, tada bi u postnacionalnom dobu nastao vladavinski poređak koji bi odgovarao Evropljanima i evropskoj kulturi."

spolja, u odnosu na procese u svetu. Ovde se takođe pokazuje nedovršenost zajednice, kako u smislu njenog političkog uticaja, tako i u smislu njenog postsuverenog karaktera. U današnjim svetskim razmerama postoji velika disproporcija između ekonomske moći i političke nemoći zajednice. Koliko god da je unutar zajednice uspostavljena njena značna politička moć, ona nema svoj odgovarajući refleks u međunarodnim odnosima. Tu najviše dolazi do izražaja okolnost da se zajednica politički integriše kao tržišno, a ne kao političko društvo.

U svetskim okvirima to je jedina nadnacionalna postsuverena zajednica i kao takva ona može da posluži kao model jedinstvene pravne regulative i političke institucionalizacije saveza više država koje se strateški uključuju u procese globalizacije. Ali, dok zaista i ne postane uzor za druge, dok proces globalizacije ne počne da dobija svoj odgovarajući političko-organizacioni ekvivalent i u drugim delovima sveta, pitanje o stvarnom uticaju zajednice u međunarodnim odnosima ostaće njen načelno nerešiv problem. S jedne strane, njen kapacitet spoljнополитичке delatnosti je jako ograničen, jer bi u postojećim uslovima njegovo proširenje tražilo pravi transfer suverenosti sa država članica na zajednicu, što one nisu spremne da prihvate. S druge strane, bez obzira na svetske procese globalizacije i međuzavisnosti, delovanje u međunarodnim odnosima i stvarni uticaj pretpostavljaju upravo prerrogative suverenosti, kojima danas raspoložu samo države. Proces globalizacije ovde je stvar izmenio utoliko što je odlučujući uticaj na svetske procese sveo na jednu silu, onu koja raspolaže najvećim vojno-tehnološkim potencijalima. A kada je o spoljnopoličkom nastupu Sjedinjenih Država reč, tu je ponajmanje na delu nekakva postsuverena strategija koja bi podrazumevala politiku sporazumevanja bez indirektnе ili direktne pretnje silom.

Upravo su devedesete godine pokazale, i to na evropskom tlu, da spoljnopolički identitet EZ/EU nije ni prib-

ližno te vrste da bi ona manifestovala svoj efikasni uticaj na ozbiljnim konfliktnim područjima van svoje teritorije. Načelna dilema bi bila: da li jačati svoj spoljopolitički i odbrambeni identitet u pravcu afirmisanja zajednice kao još jedne svetske sile ili, pak, ostati pri sadašnjoj koncepciji iznutra jake, a spolja slabe zajednice. Stvarne dileme, zapravo, nije ni bilo. Uz dosadašnji trend saradnje u spoljnoj politici, koja ne garantuje direktni politički uticaj zajednice u međunarodnim odnosima, svoj stvarni spoljni identitet zajednica će nastaviti da potvrđuje posredstvom svog nezanemarivog ekonomskog uticaja u svetu. Kao i u mnogobrojnim oblastima svoje unutrašnje javne politike, tako će i u oblasti spoljne politike za dogledno vreme ona nastojati da afirmaše svoj postsuvereni politički karakter.

S A Ž E T A K

Studija *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice* sastoji se iz uvida i pet delova: "Ideja nadnacionalne političke integracije", "Evropska politička zajednica", "Sistem vlasti zajednice", "Demokratija između nacionalne države i nadnacionalne zajednice" i "Unija kao nedovršena zajednica".

U Uvodu studije ukratko su navedeni razlozi zbog kojih se Evropska zajednica/unija razmatra kao politička zajednica. Prvo, Zajednica/Unija raspolaže političkim sistemom u okviru kojeg se pravno i institucionalno ureduju odnosi njenih brojnih aktera (ne samo država) i stvaraju sve kompleksnije sfere evropske javne politike. Drugo, u ovaj sistemski kompleks postepeno se uvode klasične državnopolitičke aktivnosti iz domena spoljne politike, zajedničke bezbednosti i odbrane, zaštite ljudskih prava, pravosuda i unutrašnjih poslova s perspektivom sistemske regulative po ugledu na privrednu i socijalnu oblast. Treće, na ovoj osnovi ukupnog razvoja otvoreno je i pitanje evropskog političkog identiteta kao pitanje o specifičnoj razlici Zajednice/Unije u odnosu na postojeće političke zajednice u svetu. Pored ovih pozitivnih elemenata, navedena su i empirijska i teorijska ograničenja pristupa Zajednici/Uniji kao političkoj zajednici.

U prvom delu - **Ideja nadnacionalne političke integracije** - izložene su osnovne karakteristike razvoja Zajednice / Unije, njeni osnovni principi i akteri.

Razvoj Zajednice/Unije predstavljen je u vidu uporednog kretanja različitih političkih projekcija o celovitoj zajednici i realnog napredovanja integracije. S jedne strane, zajednica se istorijski razvijala primenom "metoda Mone" (Monnet), tj. postepenom integracijom pojedinih oblasti privrede i socijalnog života, proširivanjem i produbljivanjem međudržavnih veza u tim oblastima i stvaranjem odgovarajuće pravne i institucionalne strukture. S druge strane, uporedo s realnim razvojem stalno su izlagane projekcije celovite političke integracije od strane pojedinaca, pokreta, pa i samih ustanova zajednice (Evropskog parlamenta), u kojima je bila sadržana strategija nove političke zajednice. Ova dva toka - realni, koji je dolazio do izražaja u ugovorima o utemeljenju i funkcionalisanju zajednice, i streško-projektivni, nisu načelno bili u suprotnosti. Mnoge od projektivnih ideja zajednice bile su usvajane u potonjim ugovorima kojima je zajednica po pravilu podizana na viši stepen integracije. Ali, pragmatiski pristup u razvoju zajednice, tzv. sektorski i funkcionalni metod integracije, predstavljao je uvek realnu osnovu filozofije njenog razvoja.

O tome govore i osnovni principi integracije, koji su u ovom delu studije posebno izloženi. To su: princip asocijativnosti - dobrovoljnog udruživanja država u "savez" na osnovu njihovih razvojnih interesa i demokratski izražene volje njihovih građana; princip kontraktualnosti, kojim se izražava ugovorni karakter zajednice kao okvir njenog organizovanja, funkcionalisanja i ponašanja svih njenih aktera; princip funkcionalnosti, koji predstavlja osnovu sektorskog pristupa integraciji prema savremenim zahtevima globalizacije; princip evolutivnosti, koji izražava postepen, ali i neprekidan rast integracije u dubinu, po kvalitetu veza među različitim akterima, i u širinu, po sve većem broju država koje obuhvata.

U ovom delu studije, koji ima opšti i uvodni karakter, izloženi su i akteri evropske integracije. To su na prvom

mestu države članice u vidu svojih nacionalnih vlasti i parlamenta, kao glavni konstitutivni i delatni činioci zajednice. Ali, o njenoj izuzetno složenoj strukturi govori činjenica da države članice nisu jedini akteri zajednice. Tu su još: političke stranke, evropske institucije (institucije Zajednice/Unije), društveno-ekonomske grupe i udruženja, regioni i lokalne zajednice, društveni pokreti, evropsko javno mnenje i civilno društvo. Nameru ovog predstavljanja brojnih aktera zajednica bila je da se predoči kompleksna "Evro-sfera", koja svojim političkim sadržajem znatno prevazilazi puke međudržavne odnose unutar zajednice i stvara ozbiljnu infrastrukturu nove političke zajednice u nastajanju.

Drugi deo studije - **Evropska politička zajednica** - ključni je u razmatranju osnovnog problema ovog rada, pitanja o političkom karakteru Evropske zajednice/unije. U tom smislu, ističe se njen dvojni karakter - kao međudržavnog saveza i kao nadnacionalne zajednice. Dvojni karakter zajednice uočljiv je na više nivoa: na konsitutivnom nivou postoji dvojnost između ugovorne ekskluzivnosti država članica i sve većeg obima nadležnosti kojima raspolaže zajednica kao celina; na institucionalnom nivou - između Evropskog saveta i Saveta, koji direktno predstavljaju države članice, s jedne strane, i Komisije i Parlamenta, koji predstavljaju razvojne interese zajednice kao celine, s druge; na nivou ugovornih nadležnosti zajednice dvojnost postoji između onih nadležnosti koje su u nadnacionalnom režimu odlučivanja (Evropska zajednica) i onih koje su u režimu međudržavnog pregovaranja (Evropska unija).

Ovi problemi razmatraju se u kontekstu teorijske paradigmе o "evropskom federalizmu". Pri tom se pravi konceptualna razlika između federalizma kao "savezne države", koji načelno važi za sve današnje federacije, i federalizma kao "procesa federalizacije", koji se primenjuje na konkretan slučaj Evropske zajednice/unije. Osnovna konceptualna razlika

sadržana je u tematizovanju pojma suverenosti. Dok u svim modernim federacijama imamo prenošenje atributa državne suverenosti sa federalnih jedinica na saveznu državu, u slučaju Zajednice/Unije državna suverenost se u celosti zadržava u okvirima država članica. Postavlja se onda pitanje: u kom smislu se o Zajednici/Uniji može govoriti kao o političkoj zajednici? Pozitivan odgovor sadržan je u fenomenu ugovorne nadnacionalnosti, postupka odlučivanja u velikom broju oblasti, gde države članice nemaju mogućnost blokade i gde se odluke sprovode neposredno u državama članicama. Drugim rečima, u temeljna akta zajednice uključuje se sve veći broj životnih pitanja u kojima državni prerogativi suverenosti postaju faktički izlišni i koja se uređuju na nivou zajednice kao celine. Ali, time sama zajednica, tj. njene centralne ustanove, ne dobijaju atribute državne suverenosti. Stvara se specifičan sistem vlasti "na više nivoa" zasnovan na nedržavnom pravu zajednice bez neposredne pravne prinude izvršenja. Zajednica se ne konstituiše kao superdržavna federacija sa podeljenim suverenitetom, već kao postsuverena nedržavna nadnacionalna federacija.

Ovaj teorijski koncept "novog tipa federacije" objašnjava se, dalje, na pitanju podele nadležnosti, koje se na ovom nivou analize razmatra načelno. Nadležnosti zajednice ugovorno su određene kao njene isključive nadležnosti, što znači da ne postoji generalna klauzula (implied powers) na osnovu koje bi zajednica bez promene ugovora mogla sebi da pripiše nove nadležnosti. Postoji, međutim, načelo subsidiarnosti, na osnovu kojeg zajednica može da proširi krug svojih konkretnih nadležnosti, ali samo na osnovu dogovora ugovornih članica, tj. njihovih predstavnika. Opšti politički cilj zajednice je da se odluke donose što bliže građanima i u tom smislu se na najvišem nivou, u ustanovama zajednice, donose samo neophodne odluke za zajedničko uređivanje različitih oblasti.

Kada je o dodeljivanju i podeli nadležnosti reč, u zajednici zasad preovladajući koncept preplitanja nadležnosti između različitih nivoa, a ne strogo podeljenih nadležnosti između saveza i delova kao što je slučaj u modernim federacijama. Zakonodavstvo zajednice ima karakter okvirnog zakonodavstva, koje se u detaljima koncretizuje i primenjuje u državama članicama. Reč je o sistemu ekstenzivnog zakonodavstva, koji, s jedne strane, obuhvata sve veći broj oblasti života, dok, s druge strane ostavlja slobodu primene "nižim nivoima". Nadležnosti između zajednice i država članica nisu podeljene materijalno, po oblastima nadležnosti, već proceduralno, po postupku odlučivanja i sprovođenja u okviru istih nadležnosti.

Pitanje o evropskom građanstvu (građanskim pravima Unije) predstavlja poseban aspekt problema političke zajednice. Na ovom stepenu njenog razvoja građanstvo Unije je utemeljeno u državljanstvu, koje samostalno uredjuju države članice. Postoje određena posebna prava koja garantuje Unija, ali država članica ostaje glavni garant osnovnih prava i sloboda. Prava koja garantuje Unija više su u domenu privrednih i socijalnih prava, nego u domenu ličnih i političkih prava. Građanin pojedinac nije politički konstituens zajednice, već je pre svega neposredni benefitor efekata integracije. Tako su prava pojedinca na nivou zajednice više koncentrisana u domenu prava *bourgeois-a* nego prava *citoyen-a*. Ipak, praksa Suda pravde legitimno zadire i u oblast ličnih i političkih prava, čime se, pored skromne ugovorne osnove, povećava značaj građanskih prava u Uniji.

Najzad, u ovom delu rada se razmatra i regionalizam kao elemenat političke strukture zajednice. Analizira se razvijena tradicija evropskog regionalizma i njen doprinos izgradnji političkog sistema na više nivoa. Različiti oblici subregionalizma i supraregionalizma čine realnim jedan od

strateških ciljeva Zajednice/Unije, onaj da se odluke donose što bliže građanima i da svaki nivo ovog višedimenzionalnog sistema odlučuje o onim pitanjima koja je u stanju da rešava.

Treći deo rada posvećen je **sistemu vlasti zajednice**. Evropska zajednica/unija raspolaže veoma razgranatim sistemom vlasti, koji je normiran i institucionalizovan u njenim ugovorima. Najpre je izložena institucionalna struktura vlasti sa svim ustanovama koje je sačinjavaju: Evropski savet, Savet, Evropski parlament, Komisija, Evropski sud pravde. Za svaku od ovih ustanova izloženi su način obrazovanja, sastav, nadležnosti i postupak odlučivanja. Ukratko su izložene i ostale zastupničke i specijalizovane ustanove zajednice: Privredni i socijalni odbor, Regionalni odbor, Finansijski sud, Evropski monetarni institut i Evropska centralna banka.

Posebna pažnja posvećena je funkcionisanju ovog sistema vlasti. Ovde se ističe njegova specifičnost u odnosu na poznate državne sisteme vlasti. U zajednici nije zastupljen princip horizontalne i vertikalne podele vlasti po ugledu na modernu organizaciju vlasti. Zakonodavna i izvršna vlast nisu raspodeljene na posebne zakonodavne i izvršne organe. Savet je glavni nosilac i zakonodavne i izvršne vlasti zajednice. Budući da se sastoji od predstavnika nacionalnih vlada (ministara), u njegovim odlukama se direktno reflektuju interesi država članica. Ali, počev od 1987. godine Savet u velikom broju oblasti odlučuje kvalifikovanom većinom, što ga čini efikasnijim organom odlučivanja nego ranije, ali ne i dovoljno demokratskim. Budući da se sastoji od predstavnika nacionalnih vlada i da donosi akte sa zakonskom snagom primenljive u državama članicama, preko njega nacionalne vlade ostvaruju direktni uticaj na sistem nacionalnog zakonodavstva i pretvaraju se u kvazizakonodavne organe. Zbog toga je jačanje zakonodavnih ovlašćenja Evropskog parlamenta direktno vezano za pitanje demokratske legitimnosti ukupnog sistema vlasti.

Parlament je vremenom kumulirao svoja prava, posebno u zakonodavnom procesu, od savetodavnih prava i prava saradnje do prava saodlučivanja. Tako, u mnogim oblastima Savet više ne može da doneše odluku bez učešća Parlamenta. Ali, dalje jačanje Parlamenta nailazi na granice zbog bojazni država članica od centralizacije odlučivanja. Stoga se u poslednje vreme sve više insistira na pojačanoj kontrolnoj ulozi nacionalnih parlamentata *vis-à-vis* predstavnika nacionalnih vlada u Savetu.

Dok zakonodavnu vlast Savet deli sa Parlamentom, izvršnu vlast deli sa Komisijom. U primenu zakona Komisija deluje na osnovu propisa koje izdaje Savet. Njena uloga ovde je prvenstveno kontrolna, budući da zakonske akte sprovode izvršni i upravni organi država članica. Komisija, kako se vidi, nema ni autonomnu ni efektivnu vlast izvršavanja, što navodi na strukturni problem demokratske kontrole egzekutive, pre svega imajući u vidu činjenicu da je gro legislative i egzekutivne vlasti stopljen u jednom telu zajednice, Savetu. Komisija, s druge strane, ima značajnu inicijativnu funkciju u zakonodavstvu zajednice.

U ovako kompleksnom i u osnovi neuravnoteženom sistemu vlasti značajnu ulogu ima institut sudske kontrole zakonitosti, koji je lociran u Evropskom sudu pravde. Sud ima velika ugovorna ovlašćenja odlučivanja u sporovima oko nadležnosti kako među ustanovama zajednice, tako i na relaciji ustanove zajednice - organi država članica. Tokom više decenija dejavnosti on je razvio bogatu praksu tumačenja i kontrole izvršenja prava zajednice, tako da prvenstveno zahvaljujući ovom sudsksom telu sistem vlasti zajednice funkcioniše na načelima vladavine prava.

Cetvrti deo rada nosi naslov **Demokratija između nacionalne države i nadnacionalne zajednice**. Već je iz naslova uočljiva dilema u pogledu demokratskog karaktera zajednice. Budući da je sastavljena od država sa klasičnim evropskim

demokratskim nasleđem, zahtev za demokratskim ustanovljavanjem i funkcionalizanjem zajednice nameće se po sebi. S druge strane, ovaj zahtev suočen je sa strukturalnim preprekama ukoliko se pojmom demokratije uzima u klasičnom obliku.

Rodno mesto moderne demokratije je nacionalna država u tom smislu što su osnovna obeležja demokratije nastala i razvila se u okviru ovog tipa političke zajednice. Osnovna formalna obeležja demokratije su: ustavne garantije osnovnih prava i sloboda, parlamentarno predstavništvo, podela vlasti i vladavina prava. Reč je o obeležjima koja predstavljaju zajednički imenilac liberalne demokratije, koja su univerzalna po svom važenju, ali koja su se u različitim državama formirala u skladu sa posebnim političkim, socijalnim u kulturnim uslovima. Ovaj liberalni model demokratije bio je, od slučaja do slučaja, dopunjavan drugim modelima, koji su izlazili u susret zahtevima složenih društava u kojima je liberalni model bio manje-više opšteprihvacen. To su: federalizam, funkcionalni i konsocijativni model demokratije.

Za razmatranje problema demokratije u Evropskoj zajednici/uniji ovako kompleksan pristup demokratiji pokazao se neobično korisnim. Naime, izvesno je da čisti model liberalne demokratije, koji podrazumeva homogeno političko telo nacije zasnovano na neutidivim pravima individue nije primenljiv na slučaj ovako složene političke zajednice. To je u radu pokazano ispitivanjem funkcionalnosti formalnih obeležja demokratije - garantije prava i sloboda, parlamentarnog predstavništva, podele vlasti i vladavine prava - na primeru Evropske zajednice/unije. Pokazalo se da sva ova obeležja imaju ograničeno važenje u političkom sistemu zajednice u poređenju sa nacionalnim državama, tj. njenim državama članicama. Jednostavno, zajednica ne poseduje onaj primarni konsenzus individua koji obezbeđuje funkcionalnost formalnih obeležja demokratije i, s te strane gledano, tzv. kriza demokratske legitimnosti zajednice je strukturno uslovljena i, sāmim tim, nerešiva.

Zbog toga se u ovom kontekstu čini produktivnim neofunkcionalistički pristup, koji uzima u obzir fenomen teritorijalnog i grupnog pluralizma, karakterističnog za zajednicu. Ona se ovde ne posmatra normativno, kao jedinstvena politička zajednica, već funkcionalno, kao sistem složenih veza i odnosa "na više nivoa". Problem demokratije uzima sa kao problem upravljivosti složenog sistema i njegove sposobnosti da odgovori mnoštvu zahteva svojih mnogobrojnih aktera. Polazi se od dijagnoze po kojoj je upravljanje postalo glavni problem Zajednice/Unije stoga što je višestruki proces integracije nadišao delatnu sposobnost nacionalne države a da nije stvorena odgovarajuća nadnacionalna institucionalna zamena. Razgranata mreža višedimenzionalne politike ne trpi više centralizovani sistem upravljanja javnim poslovima, bilo na nivou nacionalne države, bilo na nivou nadanacionalne zajednice. Demokratija je sadržana u racionalnom uređenju ovog višesmernog pluralizma, a legitimnost u efikasnom upravljanju stvarnim procesima integracije, koji se odvijaju ispod i s one strane postojećeg vertikalnog sistema odlučivanja i sprovođenja.

Autor je izložio i neke sumnje prema ovom neofunkcionalnom pristupu "evropske demokratije", ističući da je on delatan samo u domenu tzv. sistemske integracije. Nasuprot tome, postojeća evropska integracija unutar zajednice sadrži i značajne elemente društvene integracije, koja upućuje na pretpostavke stvaranja "političkog društva" i shodno tome evropskog političkog identiteta kao osnove jednog šireg koncepta demokratije za zajednicu. U petom delu studije izlaže se problem Unije kao nedovršene zajednice. Tu se razmatraju neka od osnovnih pitanja političke zajednice. U prvom planu je oblast Unije u kojoj važi međudržavni režim odlučivanja i sprovodenja, dakle oblast spoljne politike, zajedničke bezbednosti i odbrane, kao i oblast pravosuda i unutrašnjih poslova. Postepena integracija ovih oblasti u nadnacionalni režim zajed-

nice, koji važi gotovo u potpunosti za privrednu i socijalnu oblast, značila bi dovršenje političke zajednice, ali ovde postoje velike prepreke u državama članicama, posebno u stavovima njihovih nacionalnih vlada. Međuvladina konferencija o reformi 1996/97, kao i odluke samita u Amsterdamu juna 1997. o reviziji Ugovora iz Maastrichta pokazali su velike sporove i nedoumice oko dalje strategije ukupnog razvoja zajednice, a posebno u ovim oblastima. I pored značajnih predloga tokom Međuvladine konferencije, Nacrt Ugovora iz Amsterdama napravio je srazmerno skromne korake u reformi političke zajednice. Ovoga puta jači akcenat je stavljen na pravosude i unutrašnje poslove, gde su preduzeti reformski koraci u pravcu pojačanih garantija bezbednosti građana Unije i njihove direktne pravne zaštite. U obasti zajedničke spoljne politike i bezbednosti izvršene su minimalne institucionalne i proceduralne reforme, koje treba da olakšaju formiranje zajedničkih pozicija i sprovodenje zajedničkih akcija.

Posebna pažnja u ovom delu posvećena je načelu fleksibilnosti, koje je tokom više decenija bilo sadržano u mogućnosti presedana, često korišćenoj od strane pojedinih zemalja. Kako se ova mogućnost ne bi pretvorila u pravilo u bliskoj budućnosti kada zajednicu čekaju novi koraci integracije (recimo, realizacija poslednje faze monetarne unije), u Nacrt ugovora su unete posebne odredbe o fleksibilnosti. U njima se naznačavaju uslovi formiranja "federalnog jezgra" zajednice i faktički otvara ugovorna mogućnost stvaranja zajednice "sa više brzina". Ovo otvara niz pitanja o strategiji razvoja zajednice i o njenom budućem političkom karakteru.

U poslednjem odeljku ovog dela studije u vezi s tim pitanjima raspravlja se načelna tema o postsuverenom karakteru ove političke zajednice. Ako su tokom devedesetih godina otklonjene sve teorijske dileme o njenom (ne)državnom karakteru, ostaje dilema o istorijskom *novum-u* ove političke zajednice.

Statički posmatrano, lako je zaključiti da je ovde reč o političkoj integraciji tržišnog društva na nadnacionalnom planu, ali u dinamičkoj perspektivi ona deluje kao nedovršena politička zajednica novog federalnog tipa. Njena politička priroda krije se u procepu između njene znatne količine moći kojom raspolaže, koja je tendencijski sve veća, i nesuverenog karaktera te moći. Ona već decenijama raspolaže sopstvenim izvorima legitimnosti, koji su sadržani u velikim koristima od njenog postojanja koje uživaju njeni brojni akteri. Zbog toga je ona u pravom smislu ireverzibilna zajednica koja, osim unutrašnje funkcionalnosti, može da posluži kao model privredne i političke integracije drugih svetskih regiona. Ali, njena perspektiva kao političke zajednice skopčana je sa mnogim neizvesnostima današnjeg sveta u kome ona, srazmerno svojoj ekonomskoj moći, igra začuđujuće malu ulogu.

S U M M A R Y

The study *European Union as a Model of Supranational Community* consists of an Introduction and five parts: "The Idea of a Supranational Political Integration", "The European Polity", "The System of Government", "Democracy Between the Nation State and Supranational Community", and "The Union as an Unfinished Community".

The **Introduction** briefly lists the reasons for which the European Community/Union is being considered as a political community. First, the Community/Union has a political system within the framework of which the relationships among its numerous actors (not only states) are legally and institutionally defined, creating ever more complex spheres of European public policy. Second, into this systemic complex are gradually introduced classical state and political activities from the domains of foreign policy, common security and defense, human rights protection, the administration of justice, and internal affairs with a perspective of systemic regulation after the model of economic and social fields. Third, on this basis of overall development there has been opened up the question of European political identity as the question of specific distinction between the Community/Union and the existing political communities in the world. In addition to these positive elements, empirical and theoretic constraints in the approach to the Community/Union as a political community have been mentioned.

The first part - The Idea of a Supranational Political Integration - presents the basic characteristics of the development of the Community/Union, its basic principles and actors.

The development of the Community/Union has been presented in the form of comparative trends of various political projections about the whole community and real progress of integration. On the one hand, the community has been historically developing by an application of the "Monnet method", i.e. by gradual integration of individual fields of economic and social life, by expanding and deepening interstate relations in these fields and by the creation of appropriate legal and institutional structure. On the other hand, in parallel with the actual development there have been ongoing expositions of projections of a comprehensive political integration by individuals, movements, and even by the very institutions of the community (the European parliament), containing a strategy of the new political community. These two flows - the real one, manifesting itself in the agreements (treaties) on the establishment and functioning of the community, and the strategically-projectional one, have not generally been in opposition to each other. Many of the community's projective ideas have been adopted in subsequent agreements in which as a rule the community has been raised up to a higher level of integration. But the pragmatic approach in the development of the community, the so-called sectional and functional method of integration, has always been the real basis of its philosophy of development.

This is also evinced by the basic principles of integration, which are in this part specifically expounded. These are: the principle of associativeness - voluntary association of states into a "union" based on their developmental interests and democratically expressed will of their citizens; the principle of contractuality, expressing the contractual character of the com-

munity as the framework of its organizing, functioning and behavior of all of its actors; the principle of functionality, representing the basis for sectional approach to integration complying with contemporary requirements for globalization; the principle of evolutionarity, expressing itself through the gradual but uninterrupted growth of integration in depth, by the quality of relationships between various actors, and in width, by the ever greater number of the states included therein.

This part of the study, having a general and introductory character, also presents the actors of the European integration. These are primarily the member-states in the form of their national governments and parliaments, as the main constitutive and acting members of the community. But its extremely complex structure is reflected in the fact that the member states are not the only actors of the community. It also includes: political parties, European institutions (the institutions of the Community/Union), socio-economic groups and associations, regions and local communities, social movements, European public opinion and civil society. The purpose of this presentation of the community's numerous actors is to demonstrate the complex "Euro-sphere" which by its political content considerably transcends mere interstate relationships within the community creating a serious infrastructure of the new political community in the making.

The second part of the study - **The European Polity** - is crucial in the consideration of the basic problem of this paper, the question of the political character of the European Community/Union. In this sense, its dual character is emphasized - as an interstate union and as a supranational community. The dual character of the community is noticeable on several levels: on the constitutional level there is a duality between the contractual exclusivity of the member states and the ever greater scope of competencies possessed by the community as a whole;

on the institutional level - between the European Council and the Council directly represented by the member states, on the one hand, and the Commission and Parliament, representing the developmental interests of the community as a whole, on the other hand; on the level of contractual competencies of the community the duality exists between those competencies under the supranational regime of decision-making (European community) and those under the regime of inter-state negotiations (European Union).

These problems are considered in the context of the theoretical paradigm on the "European federalism". Hereby a conceptual distinction is made between federalism as a "federal state", which generally holds true for all present-day federations, and federalism as a "process of federalization", which is applied to the concrete case of the European Community/Union. The fundamental conceptual distinction is contained in the notion of sovereignty. While in all modern federations the attributes of state sovereignty have been transferred from the federal units to the federal state, in the case of the Community/Union state sovereignty has been fully retained within the framework of the member states. A question then arises: in what sense is it possible to talk about the Community/Union as a political community? An answer in the affirmative is contained in the phenomenon of the contractual supranationality, decision-making procedure in a large number of areas, where the member states have no possibility of blockade and where the decisions are carried out immediately in the member states. In other words, the fundamental acts of the community include an ever greater number of vital issues in which state prerogatives of sovereignty are becoming superfluous and which are regulated on the level of the community as a whole. But thereby the community itself, i.e. its central institutions, do not acquire the attributes of statal sovereignty. A specific "multi-level" system of govern-

ment is created, based on non-statal law of the community without immediate legal enforcement. The community is not constituted as a superstatal federation with divided sovereignty, but as a postsovereign nonstatal supranational federation.

This theoretical concept of a "new type of federation" is further explained on the example of the division of competencies, which on this level of analysis is considered in principle. The competencies of the community are contractually assigned as its exclusive competencies, which means that there is no general clause (implied powers) on the basis of which the community would be allowed to assign to itself new competencies without changing the treaty. There is, however, the principle of subsidiarity, on the basis of which the community may expand the scope of its concrete competencies, but only on the basis of an agreement among the contractual members, i.e. their representatives. The overall political objective of the community is to bring the decision-making as close as possible to the citizens, and in that sense only the decisions necessary for joint regulation of various fields are made on the highest level, in the community's institutions.

Regarding the assignment and division of competencies, currently in the community prevails the concept of interweavement of competencies between various levels, and not strictly divided competencies between the union and its parts, as is the case in modern federations. Legislation of the community has the character of a framework legislation, which is in its details realized and implemented in the member states. It concerns a system of extensive legislation, which on the one hand, includes ever greater number of life areas, while, on the other hand, it leaves the freedom of implementation to "lower levels". The competencies between the community and the member states are not divided materially, according to the fields of competence, but procedurally, according to the procedures of

decision-making and execution within the framework of the same competencies.

The question of European citizenship (civil rights of the Union) represents a separate aspect of the problem of the political community. In this stadium of its development the citizenship of the Union is founded in nationality, autonomously regulated by the member states. There are certain special rights guaranteed by the Union, but the member state remains the main guarantor of basic rights and freedoms. The rights guaranteed by the Union are rather in the domain of economic and social rights, than in the domain of personal and political rights. Individual citizen is not a political constituent of the community, but is rather an immediate beneficiary of the effect of integration. Thus the rights of individuals at the community level are rather concentrated in the domain of the rights of a *bourgeois* than those of a *citoyen*. Nevertheless, the practice of the Court of Justice legitimately affects also the area of personal and political rights, and thereby, in addition to the modest contractual basis, it seems to increase the importance of civil rights in the Union.

Finally, this part of the paper also discusses the regionalism as an element of the community's political structure. An analysis is made of the rich tradition of European regionalism and its contribution to the building of a political system on several levels. Various forms of sub-regionalism and supra-regionalism provide a realistic basis for one of the strategic goals of the Community/Union, the one bringing the decision-making closer to the citizens and having each level of this multi-level system to make decisions of those questions it is capable of solving.

The third part of the paper deals with the **community's system of government**. The European Community/Union has a very branched-out system of government, defined and institu-

tionalized in its agreements. It first presents the institutional structure of government with all of its institutions included therein: European Council, Council, European parliament, Commission, European Court of Justice. For each one of these institutions this section presents the manner how it is formed, its composition, competencies and the decision-making procedure. It also briefly expounds other representative and specialized institutions of the community: Economic and Social Committee, Committee of the Regions, Court of Auditors, European Monetary Institute, and European Central Bank.

A special attention is paid to the functioning of this system of government. Its specificity with regard to the familiar systems of state government is here emphasized. The community is not based on the principle of horizontal and vertical division of power after the model of a modern organization of government. Legislative and executive branches of government are not assigned to particular legislative and executive bodies. Council is the main holder of the community's both legislative and executive power. Consisting as it does of the representatives of national governments (ministers), its decisions directly reflect the interests of the member states. But, since 1987 in a large number of fields the Council passes decisions by a qualified majority, which makes it a more efficient decision-making body than before, but not sufficiently democratic one. As it consists of the representatives of national governments and passes acts having the power of the law, applicable in the member states, through the Council the national governments exert direct influence on the system of national legislation turning themselves into quasi-legislative bodies. Therefore, the strengthening of the legislative empowerments of the European parliament is directly related to the question of democratic legitimacy of the overall system of government. The Parliament has in time accumulated its rights, especially in the legislati-

process, from advisory rights and the rights of cooperation to the rights of co-decision making. Thus, in many fields the Council can no longer pass decisions without the participation of the Parliament. But, further strengthening of the Parliament meets limits on account of the fear of the member states from a centralization of decision-making. Therefore, recently there has been a growing insistence on a strengthened role of national parliaments with regard to the representatives of the national governments in the Council.

Whereas the Council shares the legislative power with the Parliament, it shares the executive power with the Commission. In implementing the law, the Commission acts in conformity with the instructions issued by the Council. Its role here is primarily the one of control, since legal acts are carried out by the executive and governing bodies of the member states. The Commission, as it can be seen, has neither autonomous nor effective executive power, which causes a structural problem of democratic control over the executive, primarily having in mind the fact that the bulk of legislative and executive power is fused into a single body of the community, the Council. The Commission, on the other hand, has significant initiating function in the community's legislation.

In such a complex and basically unbalanced system of government, an important role is played by the institute of judiciary control of legality, located in the European Court of Justice. The Court has wide contractual authority in the settlement of disputes regarding the competence both among the community's institutions, and in the relations between the community's institutions and the bodies of the member states. Over several decades of its activity, the Court has acquired rich experience in the interpretation and control of the execution of the community's rights, so that primarily due to this judiciary body the community's system of government functions on the principles of the rule of law.

The fourth part is entitled **Democracy between the Nation State and Supranational Community**. Already in the title it is possible to observe the dilemma regarding the democratic character of the community. Since it consists of states with traditional European democratic heritage, the demand for democratic establishment and functioning of the community is imposed by itself. On the other hand, this demand is faced with structural obstacles if the idea of democracy is understood in its classical form.

The birthplace of modern democracy is the nation state in the sense that the fundamental characteristics of democracy have originated and have been evolved within this type of political community. Basic formal properties of democracy are as follows: constitutional guarantees of basic rights and freedoms, parliamentary representation, division of power, and the rule of law. It involves the characteristics representing the common denominator of liberal democracy, which are universal in their validity, but which in different states have been formed in accordance with particular political, social and cultural conditions. This liberal model of democracy has been, from one case to another, supplemented by other models, which have met the requirements of complex societies in which the liberal model was more or less universally accepted. These are: federalism functional and consociative model of democracy.

For a consideration of the problem of democracy in the European Community/Union such a complex approach to democracy has proved to be highly effective. Namely, it is certain that the pure model of liberal democracy, which assumes a homogenous political body of the nation based on inalienable rights of the individual, is not applicable to the case of such complex political community. In this paper it has been shown through an examination of the functionalities of the formal properties of democracy - guarantees of basic rights and freedoms, parliamen-

tary representation, division of power, and the rule of law - in the example of the European Community/Union. It has turned out that all these properties have a limited validity in the community's political system in comparison with the nation states, i.e. with its member states. Simply, the community does not have that primary consensus of individuals which provides functionality of the formal features of democracy and, viewed from that aspect, the so-called crisis of democratic legitimacy of the community is structurally conditioned, and by that very fact, unsolvable.

On account of that, it seems that a neo-functionalistic approach is better suited in this context, which takes into consideration the phenomenon of territorial and group pluralism characteristic of the community. Here it is not observed normatively, as a unique political community, but functionally, as a system of complex links and relations "on several levels". The problem of democracy is tackled as the problem of governability of a complex system and its capability to respond to a multitude of demands from its numerous actors. One starts from the diagnosis according to which governing has become the main problem of the Community/Union because the multiple process of integration has transcended the acting capability of the nation state without being superseded by the creation of a corresponding supranational institutional body. The extended network of multidimensional policy no longer suffers a centralized system of government over public affairs, either on the level of the nation state, or on the level of the supranational community. Democracy is contained in the rational regulation of this multi-directional pluralism, while legitimacy is contained in the efficient administration over the actual processes of integration, unfolding under and beyond the existing vertical system of decision-making and execution.

The author has also expressed some doubts about this neo-functional approach to "European democracy".

pointing out that it is viable only in the domain of the so-called systemic integration. In contrast to that, the existing European integration within the community also contains significant elements of social integration, which are indicative of the assumptions for the creation of a "political society" and therefore a European political identity as a basis of a wider concept of democracy for the community.

The fifth part of the study presents the problem of the **Union as an unfinished community**. It deals with some of the basic issues of the political community. In the foreground is the area of the Union governed by the inter-state regime of decision-making and execution, which means the field of foreign policy, common security and defense, as well as the field of the judiciary and internal affairs. Gradual integration of these fields into a supranational regime of the community, which is almost fully applied in the economic and social fields, would mean consummation of the political community, but here there are great obstacles in the member states, especially in the positions taken by their respective national governments. The Inter-governmental conference on reforms 1996/1997, as well as the resolutions of the Summit in Amsterdam in June 1997 regarding revision of the Maastricht Treaty, have exhibited great disputes and dilemmas about further strategy of the community's overall development, particularly in these areas. In spite of significant proposals put forward at the Inter-governmental conference, the Amsterdam Draft Treaty made comparatively small steps in the reforms of the political community. This time, the emphasis was laid on the judiciary and internal affairs, where reforms were introduced in the direction of stronger security guarantees of the Union's citizens and their direct legal protection. In the field of common foreign policy and security minimal institutional and procedural reforms have been made, designed to facilitate the taking of common positions and execution of common actions.

Special attention in this part is paid to the principle of flexibility, which had been implied over several decades in the possibility of the precedent, frequently used by individual states. To preclude this possibility from turning itself into a rule in the near future when the community will be faced with new steps in integration (for instance, the implementation of the last phase of the monetary union), the Draft Treaty has included special provisions on flexibility. They specify the conditions for the establishment of the community's "federal core", practically providing the contractual possibility for the creation of the "multi-speed community". This opens up many questions on the strategy of the community's development and of its future political character.

In connection with these questions, the last section of this part of the study discusses the fundamental subject of the postsovereign character of this political community. If during the Nineties all theoretical dilemmas regarding its (non)statal character have been removed, there remains the dilemma about the historical *novum* of this political community. Viewed statically, it is easy to conclude that this involves a political integration of a market society on the supranational level, but in a dynamical perspective it acts as an unfinished political community of a new federative type. Its political nature is hidden in the discrepancy between the considerable power in its possession, which has a tendency to become ever greater, and the non-sovereign character of that power. For several decades now it has had its own sources of legitimacy, contained in the great benefits conferred by its existence to its numerous protagonists. On account of that, it is in a real sense an irreversible community which, beside its inner functionality, can serve as a model for economic and political integration in other global regions. But, its perspective as a political community is tied to many uncertainties of the present-day world in which this community, regarding its economic power, plays a surprisingly minor role.

Navodjena literatura

Knjige

- Bobio, Norberto, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990.
- Boeckenfoerde, Ernst-Wolfgang, *Staat, Verfassung, Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt/M, 1991.
- Duff, Andrew, *Reforming the European Union*, Federal Trust, London, 1997.
- Everson, Michelle C. / Preuss, Ulrich K., *Concepts, Foundations and Limits of European Citizenship*, ZERP (Zentrum fuer Europaeische Rechtsgeschichte), Bremen, 1995.
- Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Preager, New York, Washington, London, 1968.
- Held, David, *Modeli demokratije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
- Hoerburger, Hortense, *Europa - Ratlos statt Grenzlos*, Schueren, Berlin, 1992.

- Laski, Harold, *Politička gramatika*, I, II, Geca Kon, Beograd, 1935.
- Locke, John, *Dve rasprave o vlasti*, I, II, Mladost, Beograd, 1978.
- Luebbe, Hermann, *Abschied vom Superstaat*, Siedler Verlag, Berlin, 1994.
- Muench, Richard, *Das Projekt Europa*, Suhrkamp, Frankfurt/M, 1994.
- Scharph, Fritz W., *Optionen des Foederalismus in Deutschland und Europa*, Campus, Frankfurt, New York, 1994.
- Schmitter, Philippe, *Interests, Powers and Functions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*. Stanford University and Center for European Study in the Behavioral Sciences, 1992.
- Schulze, Hagen, *Staat und Nation in der europaeischen Geschichte*, Verlag C.H. Beck, Muenchen, 1994.
- Šidanski, Dušan, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996.
- Stojković, Branimir, *Kulturna politika evropske integracije*, Institut za evropske studije, Beograd, 1995.
- Strohmeier Rudolf, *Dic Europaeische Union*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1994.
- Vukadinović, Radovan, *Pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu privrednu i politiku, Beograd, 1996.

Studije i članci

- Abromeit Heidrun, "Volkssouveraenitaet, Parlamentssouveraenitaet, Verfassungssouveraenitaet. Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns", *Politische Vierteljahrsschrift*, sv. 1, 1995.
- Blair, Philip, "The External Relations of Regions and Local Autonomies", u: *The Territorial Distribution of Power in Europa*, II, Institut du Fédéralisme, Fribourg, 1992.
- Buchanan, James M., "An American Perspective on European Constitutional Opportunity", referat, Mont Pelerin Society Meeting "Europe in the Open World Order", septembar, 1990.
- Dahrendorf, Ralf, "Die Zukunft des Nationalstaates", *Merkur*, br. 9/10, 1994.
- Dahrendorf, Ralf, "Warum Europa? Nachdenkliche Anmerkungen einer skeptischen Europaeaers", *Merkur*, br. 7, 1996.
- Delors Jacques, "Vorwort", zbornik Club von Florenc (izd.), *Europa: Der unmögliche Status quo*, Nomos Verlagsgeellschaft, Baden-Baden, 1996.
- Eveling, Ulrich, "Kompetenzordnung und Subsidiaritaet", u zborniku *Reform der Europaeischen Union*.
- Eveling, Ulrich, "Die Rolle des Europaeischen Gerichtshof", u zborniku *Reform der Europaeischen Union*.

- Haeberle, Peter, "Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxima", *Archiv des öffentlichen Rechts*, tom, 118, sv. 1, 1993.
- Habermas, Juergen, "Staatsbürgerschaft und nationale Identität", u J.H. *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt/M, 1994.
- Kielmansegg, Peter Graf, "Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassen?", u zborniku *Reform der Europäischen Union*.
- Koch, Claus, "Europa ohne Verfassung?", *Merkur*, sv. 1, 1996.
- Kohler-Koch, Beate / Jachtenfuchs, Markus, "Regieren in der Europäischen Union", *Politische Vierteljahrsschrift*, sv. 3, 1996.
- Kux, Stephan, "Foederalisierung Europas - Europäisierung Federalismus", *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, sv. 32, 1992.
- Laufer, Heinz, "Kriterien der Kompetenzabgrenzung", zbornik *Reform der Europäischen Union*.
- Leggewie, Claus, "Liberale Bürgergesellschaft und Multikulturalismus. Schwierigkeiten der Vielvolkerrepublik", zbornik *Die Zukunft der Bürgergesellschaft in Europa*, prir. Hella Mandt, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994.
- Lijphart, Arend, "The Power-Sharing Approach", zbornik *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Society*, prir. Joseph V. Monteville, Lexicon Books, Massatchussets, Toronto, 1990.
- Luebbe, Hermann, "Foederalismus und Regionalismus in der Europäischen Union", zbornik *Reform der Europäischen Union*.
- Marquand, David, "Nations, Regions, Europe, u zborniku: *National Identities*, prir. B. Crick, Blackwell Publishers, London, 1992.
- Neumann, Franz, "Federalism and Freedom. A Critique", zbornik *Federalism. Mature and Emergent*, prir. Arthur W. Macmahon, Doubleday and Company, New York, 1955.
- Nicolaysen, Gert, "Funktionalität und Kontrolle der Subsidiarität", zbornik *Reform der Europäischen Union*.
- Pečujlić, Miroslav / Nakarada Radmila, "The Breakup of Yugoslavia and Constitution of the New World Order", zbornik *Europe and the Disintegration of Yugoslavia*, prir. Radmila Nakarada, Institute for European Studies, Belgrade, 1994.
- Ridola, Paolo, "Minderheitenschutz durch Regionalismus und Autonomie", zbornik *Die multikulturelle und multiethnische Gesellschaft*, prir. Thomas Fleiner, Institut du fédéralisme, Fribourg, 1995.
- Riklin, A. / Moekli, S. "Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee", u: *Handbuch des politischen Systems der Schweiz*, Verlag Paul Haupt, Bern-Stuttgart, 1983.
- Samardžić, Slobodan, "The Pathways of European Policy: Unification of Germany and Disintegration of Yugoslavia in the European Context", zbornik *Europe and the Disintegration*

of Yugoslavia, prir. Radmila Nakarada, Institut for European Studies, Belgrade, 1994.

- Schneider, Heinrich, "Die Europaeische Union von Maastricht - ein 'Europa der Buerger'", zbornik *Die Zukunft der Buergerschaft in Europa*, prir. Hella Mandt, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994.
- Zuern, Michael, "Ueber den Staat und die Demokratie im europaeischen Mehrebenensystem", *Politische Vierteljahrsschrift*, sv. 1, 1996.

Dokumenti

- Ugovor o Evropskoj uniji, „Međunarodna politika“, Beograd, 1995.
- Treaty on European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1992.
- Arbeitsgruppe "Europaeische Verfassung": Wie Europa verfasst sein soll. Vorschlaege zur institutionellen Weiterentwicklung der Europaeischen Gemeinschaft, zbornik *Materialien zur Politischen Union*, prir. Werner Weidenfeld, Bertelsmann Stiftung, Guetersloh, 1991.
- Ad hoc-Versammlung. Entwurf eines Vertrages ueber die Satzung der Europaeischen Politischen Gemeinschaft vom 10. Maerz 1953, zbornik *Materialien zur Politischen Union*.
- Entwuerfe fuer einen Vertrag ueber die Gruendung einer Union der Europaeischen Voelker (Fouchet-Plan I, II, 1961-62), zbornik Materialien zur Politischen Union.
- Bericht des belgischen Ministarpresidenten Leo Tindemans ueber die Europaeischen Union vom 29. Dezember 1975, zbornik *Materialien zur Politischen Union*.

- Europaeisches Parlament. Entwurf eines Vertrages zur Gruendung der Europaeischen Union vom 14. Februar 1984, zbornik *Materialien zur Politischen Union*.
- Europaeisches Parlament. Erklaerung der Grundrechte und Grundfreiheiten vom 12. April 1989, zbornik, *Materialien zur Politischen Union*.
- Europaeische Strukturkommission: Europa '96 - Reformprogramm fuer die Europaeische Union, zbornik *Reform der Europaeischen Union*.
- Europaeischer Rat in Birmingham am 16. Oktober 1992. Erklaerung vom Birmingham, zbornik *Reform der Europaeischen Union*.
- Mitteilung der Europaeischen Kommission an den Rat und an das Europaeische Parlament zum Subsidiaritaetsprinzip vom 27. Oktober 1992, zbornik *Reform der Europaeischen Union*.
- Europaeischer Rat in Edinburg am 11/12. Dezember 1992, Schluessfolgerungen des Vorsitzes, zbornik *Reform der Europaeischen Union*.
- Institutionelle Erklaerung des Europaeischn Parlaments, des Rates der Union und der Europaeischen Kommission zu Demokratie, Transparenz und Subsidiaritaet vom 25. Oktober 1993, zbornik *Reform der Europaeischen Union*.
- Institutionelle Vereinbarung des Europaeischen Parlaments, des Rates der Union und der Europaeischen Kommission ueber die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritaetsprinzip vom 25. Oktober 1993, zbornik *Reform der Europaeischen Union*.
- Bericht des Institutionellen Ausschusses des Europaeischen Parlaments zur Verfassung der Europaeischen Union vom 10. Februar 1994 (Bericht Herman), zbornik *Reform der Europaeischen Union*.
- Integovernmental Conference 1996 - Commission Report for the Reflection Group, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1995.

- Intergovernmental Conference 1996 - Reflection Group Report and other References for Documentary Purposes, Brussels, 1995.
- Amsterdam European Council, Draft Treaty, General Secretariat of the Council of the European Union, Brussels, 1997.

REGISTAR IMENA

- Abromajt, Hajdrun (Heidrun Abromeit) - 114, 130
Altuzius, Johan (Johann Althusius) - 51, 131
- Bekenferde, E. V. (E. W. Boeckenfoerde) - 168
Bjukenen, Džejms (James M. Buchanan) - 45, 49, 164, 166
Bler, Filip (Philip Blair) - 81, 86, 87
Bler, Toni (Tony Blair) - 29
Bobio Norberto (Norberto Bobbio) - 126
Boden, Žan (Jean Bodin) - 52
Brutus Junius - 131
- Cern, Mihael (Michael Zoern) - 98, 113, 114, 138, 142, 163
- Čerčil, Vinston (Winston Churchill) - 17, 23
- Daf, Endrju (Andrew Duff) - 47, 50, 58, 68, 69, 97, 105, 110, 116, 119, 157-159, 161, 166
Darendorf, Ralf (Ralph Dahrendorf) - 49, 50, 70, 114, 134, 167
De Gol, Šarl (Charles De Gaulle) - 23
Dešaret, Erve (Hervé De Charette) - 159
Delor, Žak (Jacques Delors) - 56, 106, 146, 154, 155

- Eveling, Ulrich (Ulrich Evelung) - 59, 107, 109, 139
Everson, Majkl (Michelle C. Everson) - 66, 70, 72, 73, 109
- Fišer, Tomas (Thomas Fischer) - 56
Flajner, Tomas (Thomas Fleiner) - 88
Fridrik, Karl (Carl J. Friedrich) - 51, 52
- Grike, Oto fon (Otto fon Grike) - 51, 131
- Habermas, Jirgen (Juergen Habermas) - 72, 136
Heberle, Peter (Peter Haerberle) - 76, 83, 84
Held, Dejvid (David Held) - 163
Herburger, Hortenze (Hortense Hoerburger) - 79
- Jaspers, Karl - 17
Jahtenfuhs, Markus (Markus Jahtenfuchs) - 142, 163
- Kilmanzreg, Peter Graf (Peter Graf Kielmansegg) - 51, 65, 135, 143
Kinkel, Klaus - 159
Koh, Klaus (Claus Koch) - 168
Kol, Helmut (Helmut Kohl) - 159
Koler-Koh, Beate, Beate Kohler-Koch) - 142, 163
Kirk, B. (B. Circk) - 77
Kuks, Stefan (Stephan Kux) - 79
- Lamers - 159
Laski, Harold - 131
Laufer, Hajnc (Heinz Laufer) - 56, 59
Legevi, Klaus (Claus Leggewie) - 42
Libe, Herman (Hermann Luebe) - 17, 23, 42, 48, 65, 98, 143, 162
Lijphart, Arent (Arend Lijphart) - 131, 132

- Linkoln, Abraham (Abraham Lincoln) - 45
Lok, Džon (John Locke) - 1320
- Makmahorn, Artur (Arthur W. Macmahon) - 132
Makijaveli, Nikolo (Niccolo Michiavelli) - 128
Mant, Hela (Hella Mandt) - 42
Markand, David (David Marquand) - 77
Medison Džejms (James Madison) - 48
Mejdžoj, Džon (John Major) - 47
Mekli, S. (S. Moekli) - 166
Minh, Rihard (Richard Muench) - 21
Mone, Žan (Jean Monnet) - 18, 145, 172
Montvil, Džozef (Joseph V. Monteville) - 133
- Nakarada, Radmila - 150
Nikolajsen, Getr (Gert Nikolaysen) - 99
Nojman, Franc (Franz Neumann) - 132
- Pečujlić, Miroslav - 150
Projs, Ulrich (Ulrich K. Preuss) - 66, 70, 72, 73, 109
- Ridola, Paolo - 88
Riklin, A. - 166
Ružmon, Ulrich (Ulrich Rougemont) - 17
- Sidanski, Dušan - 17, 20, 24, 35, 39, 93, 108, 137, 141, 150
Stojković, Branimir - 77
- Šarp, Fric (Fritz W. Scharph) - 60
Širak, Žak (Jacques Chiraque) - 159
Šmit, Karl (Carl Schmitt) - 9
Šmiter, Filip (Philippe C. Schmitter) - 32, 48, 58, 60-62, 113, 141, 143

Šnajder, Hajnrik (Heinrich Schneider) - 42
Šojble, Wolfgang (Wolfgang Scheuble) - 159
Štromajer, Rudolf (Rudolf Strohmeier) - 45, 50, 58, 137
Šulce, Hagen (Hagen Schulze) - 128
Šuman, Rober (Robert Schuman) - 17, 18, 28

Tindemans, Leo - 24, 156

Vajdenfeld, Verner (Werner Weidenfeld) - 19, 51
Vukadinović, Radovan - 90, 122

Novija izdaja
INSTITUTA ZA EVROPSKE STUDIJE

Zbornici

- RASPAD JUGOSLAVIJE - PRODUŽETAK ILI KRAJ ACC NIJE? - poredili Radmila Nakarada, Lidija Basta i Sloboda Samardžić
- ČOVEK I CRKVA U VRTLOGU KRIZE - poredila Gordana Živković
- EVROPA I RASPAD JUGOSLAVIJE - poredila Radmila Nakarada*
- FEDERALIZAM I PROBLEM MANJINA VIŠEETNIČKIM ZAJEDNICAMA - poredili Tomas Flajner i Slobodan Samardžić**
- LJUDSKA PRAVA - poredio Miroslav Prokopijević

Studije i monografije

- Dragan Lakićević, OGLED O USTANOVAMA SLOBODE
- Slobodan Samardžić, PRINUĐNA ZAJEDNICA DEMOKRATIJA
- Lasa Sekelj, VREME BEŠĆAŠĆA
- Đuro Kovačević, IZGUBLJENA ISTORIJA
- Trivo Indić, ZA NOVO PROSVETITELJSTVO

Hronologije

- Slobodanka Kovačević, Putnik Dajić, HRONOLOGIJ JUGOSLOVENSKE KRIZE 1942-1993*
- Slobodanka Kovačević, Putnik Dajić, HRONOLOGIJ JUGOSLOVENSKE KRIZE 1994*
- Slobodanka Kovačević, Putnik Dajić, HRONOLOGIJ JUGOSLOVENSKE KRIZE 1995*

Edicija "Analize"

- Grupa autora, MEDUNACIONALNI SUKOBI I RAT N PROSTORU BIVŠE JUGOSLAVIJE*
- Dimitrije Stanković, MONETARNA UNIJA U OKVIR EVROPSKE ZAJEDNICE
- Miomir Jakšić, PERSPEKTIVE EKONOMSKE INTI GRACIJE U EZ
- Branimir Stojković, KULTURNA POLITIKA EVROPSK INTEGRACIJE
- Bojana Dragović, UGOVORI O PRIDRUŽIVANJ EVROPKOJ UNIJI
- Radmila Nakarada, THE POSTBIPOLAR WORLD: TH NORTH/SOUTH ANTIOMIES
- Božo J. Stojanović, TRŽIŠTE RADA I PROBLE ZAPOSLENOSTI U EVROPSKOJ UNIJI
- Slobodan Samardžić, EVROPSKA UNIJA KAO MODE NADNACIONALNE ZAJEDNICE

* i na engleskom jeziku

** i na nemačkom jeziku

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

339.923:061.1(4)

SAMARDŽIĆ, Sloboban

Evropska unija : kao model nadnacionalne zajednice / Slobodan Samardžić. -
Beograd : Institut za evropske studije : Fondacija Friedrich Ebert, 1998 (Beograd
: Stručna knjiga). - 208 str. ; 21 cm - (Edicija Analize)

Tiraž 500. - Sažetak: Summary .

Bibliografija: str. 195-202. - Registar.

ISBN 86-82057-14-X

341.217(4) 327.7(4)

a) Evropska unija b) Integracija - Evropa
ID=60013836