

Трагање за миром

Б И Б Л И О Т Е К А

KNJIGA 5

Osnivač i urednik
MILE S. BAVRLIĆ

Likovna oprema
MILENKO MIHAJLOVIĆ

Dušan Šidanski

U TRAGANJU
ZA NOVIM
EVROPSKIM
FEDERALIZMOM

Prevela
Ksenija Špadijer-Tufegdžić



Beograd, 2002.

Naslov originala:

*L'approche fédérative de l'Union européenne ou
la quête d'un fédéralisme européen inédit*

Dusan SIDJANSKI

Notre Europe, 2001.

*Autor se zahvaljuje Fondaciji Latsis
na pomoći u objavljivanju studije.*

PREDGOVOR izdanju na srpskom jeziku

Ova studija, napisana na zahtev bivšeg predsednika Evropske komisije Žaka Delora, pojavljuje se u prevodu na srpski jezik u momentu otvaranja debate o budućnosti Evropske unije. Iako je prvobitno objavljena u maju 2001, u izdanju *Notre Europe*, ona je anticipirala i naznačila neke odgovore na pitanja koja je postavila Deklaracija iz Lakena od 15. decembra 2001. Upravo stoga ova studija može poslužiti kao pripremni dokument za Konvenciju i osnova za opštu debatu u kojoj treba da učestvuju evropski građani i funkcioneri.

Konvergenција brojnih činilaca ide u prilog ubrzanju procesa integracije – proširenju Unije u bliskoj budućnosti i neophodnosti da se obezbedi njeno efikasno i demokratsko funkcionisanje, kao i neodložnoj potrebi da Unija dobije takvu spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zahvaljujući kojoj bi mogla da u punoj meri doprinese svetskoj stabilnosti. Preko je potrebno unilateralnu politiku SAD, zasnovanu na njenoj ekonomskoj i vojnoj snazi, zameniti multilateralnom političkom akcijom koja se oslanja na dijalog, saradnju i podršku siromašnim zemljama i narodima. Čvrsto sam ubeđen da se mir i sigurnost danas ne mogu obezbediti primatom sile i dominacije.

Iskustvo Evropske unije dokazuje da i dojučerašnji neprijatelji mogu postati prijatelji, angažovani u realizaciji zajedničkih

ciljeva, što pokazuje primer novije evropske istorije. Uz to, ona je i nosilac jedne poruke od ogromnog značaja – afirmacije osobenosti i velikih i malih zemalja, kao i njihovih raznolikosti u okviru Unije. Unutar takve strukture, koja se razvija i konsoliduje, države članice, sadašnji i budući kandidati, pozvane su da razvijaju inicijative, izražavaju svoje težnje i artikuliraju svoje interese i vizije. To govori o značaju odluka koje će se doneti 2004, nakon prve faze započete otvaranjem Konvencije 28. februara 2002, pod predsedništvom Valerija Žiskara d'Estena. Konvencija je prihvatila zadatak da razradi projekat Evropskog ustava, koji bi Međudržavnoj konferenciji trebalo da bude podnesen na usvajanje 2004. godine.

Savezna Republika Jugoslavija – Srbija i Crna Gora – kao i ostale zemlje u regionu, traže način da se priključe zemljama udruženim u Evropsku uniju, tražeći mogućnost da postanu njeni članovi u što skorijoj budućnosti. Ona je, samim tim, direktno zainteresovana za reforme i širenje Unije, tim pre što su uloga i uticaj Unije u regionu dobro poznati a postoji potreba i za njihovim daljim jačanjem. Kao posledica toga, EU, inače glavni donator pomoći i prvi ekonomski partner, mogla bi da u potpunosti preuzme zadatke očuvanja mira i stabilnosti u regionu. Do srednjoročno planiranog američkog povlačenja moglo bi doći i ranije, budući da akcije preduzete posle 11. septembra 2001. obavezuju SAD da svoje snage koncentriše na prioritete ciljeve. To sve za rezultat ima rastuću odgovornost EU, čija se mirovna akcija više oslanja na promociju zajedničkog razvoja putem pomoći, udruživanja i priključivanja, nego na upotrebu sile.

Početkom ove godine EU je pružila dokaz svoga uticaja u regionu – tako što je posredovanjem u pregovorima između Srbije i Crne Gore doprinela pronalaženju političkog kompromisa u cilju očuvanja saveza ovih dveju republika, članica federacije.

Inspirisane primerom EU, dve strane su se dogovorile da formiraju državnu zajednicu Srbije i Crne Gore. Zajedničko tržište predviđa slobodan protok robe i ljudi, kapitala i usluga. Približavajući se EU, državna zajednica Srbije i Crne Gore po-

stepeno će usvajati *aki komunoter* i postajati deo jedinstvenog tržišta i carinske unije. Takođe, Srbija će se, poput Crne Gore, opredeliti za usvajanje evra. Već sada, kao i po usvajanju ustavne povelje, dve članice će sprovesti reforme koje će ubrzati usaglašavanje njihovih zakona i prakse sa EU. U tom smislu možemo istaći primer Švajcarske, koja je preispitala sve nove zakone kako bi obezbedila njihovu „evrokompatibilnost“. Ovaj metod bi mogao da posluži kao inspiracija zajednici Srbije i Crne Gore.

Savet ministara državne zajednice Srbije i Crne Gore imao bi pet resora: spoljne poslove, odbranu, međunarodne ekonomske odnose, unutrašnje ekonomske odnose i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. To su resori u nadležnosti federacije.

Predsednik zajednice, koga bira skupština, predsedava i Savetom ministara. Međutim, vrlo je verovatno da se kandidati neće otimati o mesto predsednika zajednice, budući da su težišta moći preseljena na funkcije predsednika republika članica. S pretpostavkom o važnosti tih funkcija – predsednici Srbije ili Crne Gore biće birani na opštim izborima.

Nije li u takvim uslovima poželjno na čelu zajednice imati osobu koja je iznad političkih partija i socioekonomskih i etničkih podela, posebno stoga što bi predsednik zajednice srpske nacionalnosti možda budio strah od dominacije Srbije? U tom novom kontekstu postavlja se pitanje prednosti koje bi mogla da ponudi institucija ustavnog monarha koji bi zajednicu predstavljao kako na unutrašnjem tako i na spoljnom planu. On bi bio simbol i garant jedinstva takve zajednice, kako spram njenih naroda tako i na spoljnom planu, prema međunarodnoj zajednici i Evropskoj uniji. On bi pružao garanciju demokratskog kontinuiteta i poštovanja ljudi i manjinskih zajednica. Osim toga, predstavljao bi garanciju za spoljnu pomoć i investicije, kao i za mir, bezbednost i razvoj regiona.

Ovo rešenje politički je neutralna formula, koja izvlači korist iz simbola moći, kao, na primer, u Španiji, i moglo bi, osim

toga, da olakša pronalaženje načina za mirno priključenje Kosova „pod isti krov“, obezbeđivši mu ujedno realnu i široku autonomiju. Taj korak deo je perspektive u kojoj, na duži ili kraći rok, sve zemlje regiona teže da se priključe Evropskoj uniji bez granica. Naime, sva neposredna rešenja trebalo bi da budu deo zajedničke evropske budućnosti koju priželjkuju svi narodi. Uprkos nedavnim krvavim konfliktima u regionu, zemlje koje žele da postanu deo Unije ne bi trebalo da smetnu s uma primer pomirenja Francuske i Nemačke, dojučerašnjih ljutih neprijatelja, koje su zajednički postale pokretačka snaga Unije. Mir, demokratija i prosperitet neprocenjivi su doprinosi Evropske unije, što objašnjava njenu privlačnu moć, naročito među balkanskim zemljama. Suočena s izazovima proširenja, Unija se i sama preuređuje tragajući za originalnim federalnim modelom koji bi obezbedio očuvanje *Unije različitosti*.

Studija koja je pred vama pokušava da jasnije osvetli rasprave o budućnosti Evropske unije. Njen je cilj i da doprinese širenju evropskih ideja i upoznavanju s problemima Unije prema kojoj su okrenute nade naroda ovog regiona.

Dušan Šidanski

PREDGOVOR

Federalizam je oduvek predstavljao referentan okvir i izvor inspiracije za evropsku izgradnju. Od Roberta Šumana do Joške Fišera, brojni političari apelovali su na razvoj federalne organizacije Evrope. Ipak, taj koncept nije uvek bio dobro prihvaćen: u starim državama-nacijama, poput Velike Britanije i Francuske, federalizam često budi strah od ekstremne centralizacije, bez obzira na to što federalizam kao forma političke organizacije u potpunosti počiva na volji za očuvanjem autonomije i različitosti federalnih jedinica.

Da bismo bolje razumeli veliku debatu o budućnosti Evrope, koju je pokrenuo Ugovor iz Nice, uputno je prvo objasniti doprinos federalizma evropskoj izgradnji.

Studija Dušana Šidanskog ima veliku zaslugu u otkrivanju brojnih vidova toga koncepta – ona nepristrasno osvetljava koliki sve brojni aspekti evropske institucionalne konstrukcije pripadaju federalnim sistemima, bilo da je reč o prihvatanju zajedničkih pravila ili o potrazi za pravičnom ravnotežom između velikih i malih država.

Ona takode ukazuje na velike razlike među federalnim sistemima, koji pokušavaju da odgovore na relativno različite funkcionalne potrebe. Uz rizik preterivanja, skoro se može reći da ima onoliko federalizama koliko ima federalnih sistema.

Čini mi se da odavde proizlazi jedna važna pouka za sve one koji razmišljaju o budućnosti Evrope. Kao politički poduhvat bez presedana, evropska izgradnja zahteva inovaciju: ona se ne može ukalupiti u neki unapred određen model niti reprodukovati neki već postojeći. S druge strane, razmišljanje o ovoj temi može samo da bude obogaćeno pažljivom analizom struktura koje se povezuju u težnji za sintezom između jedinstva i različitosti. U času kada se dugo očekivano ujedinjenje Evrope ocrtava na horizontu, neophodnost ovakvoga razmišljanja čini se nespornom. Neka nam stoga strane koje slede pomognu da se što bolje pripremimo za nastupajuće debate o budućnosti Unije.

Žak Delor

UVOD

Povratak federalizma

Evropska unija podeljena je između dve suprotne tendencije koje se razvijaju u njenom jezgru: dinamike zajednice koja vodi ka stvaranju unije federalnog opredeljenja, s jedne strane, i međudržavne saradnje u spoljnoj i unutrašnjoj politici, sa druge. Tako se nameće pitanje da li je moguća trajna kohabitacija između sistema zajednice i međudržavne dimenzije. Nema li Evropska unija neodložnu potrebu – u momentu proširenja i suočavanja sa zahtevnim izazovima – da konsoliduje *strukturu*, kako bi mogla da obezbedi zajedničke orijentacije i podsticaje u oblasti integracije, saradnju sa mnoštvom javnih i privatnih interesa, kao i da afirmiše svoj evropski identitet na međunarodnom planu? Nije li došao momenat da se zajednički razmisli o posledicama pragmatične prakse koja se sastoji u uporednom postojanju disparatnih delova, umesto njihove integracije u harmoničnu celinu? Jesmo li pokušali da procenimo efekte međudržavnog metoda koji, s obzirom na svoj prelazni karakter, nosi rizik da izazove gubitak efikasnosti i potencijala i povratak na tradicionalne načine organizacije? Kako onda izbeći narušavanje institucionalnog ekvilibrijuma i zaustavljanje demokratizacije Evropske unije?

Ta pitanja reflektuju se u evropskoj debati koja akcenat stavlja na neodložnost potrebe za federativnim jezgrom i, dugoročno posmatrano, za ustavom.

Evropski federalizam je na dnevnom redu. Sledeći avantgardnu ideju federacije nacionalnih država, koju je predložio Žak Delor, i razmišljanja nemačkog predsednika Johanesa Raua o evropskom federalnom ustavu, Valeri Žiskar d'Esten i Helmut Šmit predložili su federalistički „evro-evropski pristup“ u srcu Evropske unije. Joška Fišer je pak, u svom govoru održanom 12. maja 2000, nagovestio da je cilj Unije formiranje jedne prave evropske federacije, dok Romano Prodi, iznoseći svoja razmišljanja o budućnosti Unije, insistira na neophodnosti da se uzme u obzir i mogućnost da se jedna grupa zemalja brže kreće ka tom cilju, ujedno potvrđujući da on sam preferira termin „federalni“, kao i federalni model. Apel za stvaranje čvrstog jezgra Evrope, koji je uputio Đulijano Amato, takode je na tragu ovakvih ideja.

Te konvergentne inicijative francuskih, nemačkih i italijanskih lidera, i predsednika Evropske komisije, zaslužne su što je članicama Evropske unije, kao i kandidatima za prisajedinjenje, predložen evropski projekat koji bi otvorio put ka evropskoj federaciji. Dugo smatran tabu-temom, iako u praksi primenjivan u Uniji, povratak federalizma poklopio se sa izborom evropske devize „jedinstvo u raznolikosti“ (koju su predložili studenti zemalja članica), što nije ništa drugo do simbol federalizma.

Pokretanje pitanja u evropskoj javnosti o dugoročnom opstanku Unije ponovo je učinilo aktuelnim ideje Haškog kongresa (1948), kao i predloge Žana Monea i Roberta Šumana. Evropska zajednica uglja i čelika (ECSC – European Coal and Steel Community) „prva je etapa u evropskoj federaciji“ (Deklaracija od 9. maja 1950). Prema Moneovom mišljenju, ona „upućuje na pravac u kojem bi buduća Evropa trebalo da traži

svoj put ka federalnoj zajednici...“¹⁾ Danas je to traganje za originalnom evropskom federacijom hitnije nego ikad.

Čini se da je federalizam ne samo odgovarajuća protivteža globalizaciji već i najpodesniji oblik društvene organizacije, koji bi Evropljane okupio u uniji koja garantuje nacionalne, regionalne i lokalne osobenosti, uz neophodnu međuzavisnost, kao i afirmaciju evropskog identiteta. Pod novim pojmom „vršenja vlasti na raznim nivoima“, koji uzima u obzir učešće mnogih činilaca, formiranje horizontalnih mreža i efekte komunikacije, nalazimo suštinske crte federalnog metoda, kao i novog federalizma. Kako svojim osnovnim principima tako i pravcima razvoja i fleksibilnim metodima, federalizam pruža mogućnost stvaranja sinergije između dva suprotna pola, koji se privlače: trenda ka globalizaciji pod pritiskom novih tehnologija i priznavanja kulturne, nacionalne, regionalne, pa čak i lokalne jedinstvenosti; međuzavisnosti na osnovu podele rada koja vodi kontinentalnim pregrupisanjima nasuprot solidarnosti zasnovanoj na etničkim, nacionalnim i kulturnim identitetima. Njihov razvitak, u skladu sa federalnim metodom, omogućava spajanje velikih ekonomskih sfera sa bogatstvom različitosti država i ljudi u Uniji, koje počiva na mreži solidarnosti, uzajamnoj lojalnosti i osećanju pripadnosti.

Kontrola tog složenog sveta postala je moguća zahvaljujući doprinosima visoke tehnologije komunikacija i menadžmentu. U svetlu prethodnih iskustava, razvoja postindustrijskog sveta i neophodnosti razvoja multinacionalnih zajednica, federalizmu je, kao duhu, metodu i organizaciji društva, izgleda obećana nova uloga, o čemu svedoči i Evropska unija. To nije nekakav unapred utvrđen, rigidan model, već stalna potraga za adekvatnim rešenjima, dinamičkom ravnotežom, funkcijama i institucijama koje se oslanjaju na zajedničke temelje i principe. Taj novi federali-

1) *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, str. 17. i 110.

zam u razvoju utemeljen je na evropskoj kulturi, njenoj dubokoj jedinstvenosti i raznolikosti, kao i na njenim zajedničkim vrednostima, demokratskim principima i ljudskim pravima. On se, na razne načine, javlja u posebnim oblicima organizacije i u načinima funkcionisanja demokratskih društava.

Primeri federalnih principa

Po mom mišljenju, najvažniji federalni principi jesu oni koji su ujedno suštinski za uspešno funkcionisanje federalne zajednice i karakteristični za federalni pristup.

Praćenjem krivudavih puteva istorije jasno se može uočiti tendencija ka sve većem poštovanju ljudskih prava, priznavanju ljudi i zajednica, uključujući i stvaranje novih većih unija. Iskustvo Evropske zajednice u svetlu švajcarskog, američkog i nemačkog iskustva, ukazuje na pravac procesa integracije zasnovan na federalnim principima. Taj proces razvija se uz poštovanje nacionalnih identiteta, pružajući institucionalni okvir za federalizaciju ili regionalizaciju onih država članica koje su prvobitno bile unitarne, poput Belgije i Španije, i, u manjoj meri, Italije i Francuske. Sa tog stanovišta, federalni pristup se može posmatrati kao stav prema drugima i prema društvu, kao metod i pristup realnosti, kao duh i stil društvene organizacije i ponašanja. To nije rigidan model kategorizacije različitih društava, već skup sistema, struktura i odgovarajućih procesa zasnovanih na izvesnim osnovnim principima. On je takođe i dinamičan metod koji odlikuju progresivna prilagodavanja, ali i poštovanje postojećih funkcija i organizacija. Princip priznavanja ljudi i zajednica, koji je širilo hrišćanstvo, temelj je slobode, demokratije i federalizma. Ako federalizam deli zajedničke vrednosti slobodnog udruživanja, pluralizma, centara socioekonomskog odlučivanja i političke poliarhije, on takođe donosi i dodatne vrednosti u meri u kojoj reflektuje prirodu evropske

kulture u svoj njenoj raznolikosti i bogatstvu. Činjenica je da federalna unija želi ne samo da sačuva već i da afirmiše kvalitetnost svojih članica, nacija i federalnih država, uključujući regione, gradove, lokalne i manjinske zajednice.

Cilj federalizma je garancija raznolikosti i različitih identiteta, uz istovremen zahtev za kompatibilnost političkih režima (struktura i praksi) i osnovnih standarda – stanje koje je u svom delu *Večni mir* definisao Kant. Fundamentalna ljudska prava i demokratski principi deo su zajedničke osnove. Deni de Ružmon je nabrojao ostale principe, kao što su odustajanje od hegemonije i, u duhu sistema ili geometrijske logike, federalizacija kao način ujedinjavanja heterogenih elemenata. Zaštita posebnosti svake manjinske zajednice, očuvanje individualnosti svake nacije, federalne države ili regiona – to su ciljevi federacije. Nasuprot uniformnosti i rigidnosti stoje razvoj i upravljanje kompleksnošću i raznolikošću. U praksi, federacija se zasniva na međusobnom povezivanju ljudi i grupa, što pretpostavlja stvaranje komunikacionih mreža i kompleksnu strukturu savremenih društava. Federacija se radi i razvija u atmosferi slobode, demokratije i pluralizma, u mnoštvu ideja, kultura, stranaka i regiona – u složenoj i raznolikoj društvenoj matrici. Federalizam podseća na elektricitet, koji se kreće odozdo nagore pod impulsom zajedničke strukture.

Princip autonomije članica koje čine Uniju i *komplementarni princip njihove participacije* u izvršavanju zajedničkih ovlašćenja ogleda se u dvostrukom predstavljanju građana ili naroda i država ili članica u predstavničkom domu i u domu država. Zajednička ovlašćenja jasno su formulisana kroz podelu odgovornosti shodno obimu zadataka koje treba izvršiti. Na raznim nivoima lokalne zajednice, regiona ili zemlje, države ili federacije na evropskom nivou, korespondiraju autonomne i međuzavisne snage definisane obimom zadataka i u skladu sa kapacitetima. U meri u kojoj se obimi zadataka povećavaju i premašuju kapacitete pojedinačnih evropskih država, nove od-

govornosti predaju se višim instancama odlučivanja u Evropskoj uniji. Taj metod, koji se oslanja na *princip supsidijarnosti*, omogućava državama da jedan deo obaveza prenesu na evropsku federaciju, ali i na regione, lokalne vlasti ili privatni sektor. To znači da se mora proučiti na kom nivou – kolektivnom, privatnom ili javnom – zadatak može najbolje biti obavljen, uzimajući u obzir postojeće resurse i kapacitete. Pronalaženje odgovarajućih nivoa odlučivanja sastoji se od praktične primene, pod drugim nazivom, principa supsidijarnosti. Ono što države članice mogu samostalno da urade, ne treba da bude na teret federacije. Isto pravilo odnosi se na regione i lokalne vlasti. Shodno tome, kad god postojeći nivoi ne mogu da ponude odgovarajuća rešenja, postoji razlog da se pribegne *centru odlučivanja* i *udruživanju* resursa i kapaciteta na nivou Evropske unije. Važnost ovakvog utemeljenja federalizma vidno je istaknuta oživljavanjem nacionalizama, dezintegracijom Sovjetskog Saveza i nasilnim raspadom Jugoslavije, kao i stvaranjem homogenih mikronacionalnih država. Nacionalni identitet tih novih državica obično odlikuju netolerancija, diskriminacija i neprijateljstvo prema drugima.

U svetlu ovih podsećanja na fundamentalne principe federalizma nameću se četiri opservacije: prvo, ne postoji idealan oblik federalizma; drugo, strukture zasnovane na tim principima ne formiraju hijerarhijsko ustrojstvo kao u slučaju centralizovanih država; treće, formiranje jedne federacije zasniva se na realno postojećim političkim kulturama i institucijama, i razvija se u pravcu preraspodele odgovornosti i ovlašćenja, prema kapacitetima konstitutivnih članica; četvrto, federalistički metod otvoren je prema promenama – on reaguje na uslove procesa integracije i predstavlja veliku prednost u klimi novih tehnoloških i socijalnih preokreta.

Njegovi vodeći principi predviđaju aktuelne promene kao posledicu mnoštva raznih činilaca koji stvaraju mreže komunikacija, kooperacije i uticaja, zahvaljujući personalnim kompjuterima i elektronicima. Prema mišljenju Denija de Ružmona,

budućnost leži u federalizmu i kompjuterima.²⁾ Ti principi favorizuju razvoj horizontalnih odnosa na račun piramidalne strukture, razvoj koji, prema Žanu Karlzonu, transformiše uslove funkcionisanja kompanija: odsada poslodavci neće pokušavati da kontrolišu zaposlene, već da ih poduče, predlažući im, posle konsultacija, koherentnu viziju i zajednički projekat. Taj novi metod pretpostavlja opštu informisanost o ciljevima koji, zauzvrat, zahtevaju angažman i od strane zaposlenih. Novi načini podele odgovornosti zasnovani su, izgleda, na učešću aktera, u čemu se ogleda povezanost sa federalnim metodom. Žerom Vinjon smatra da će se evropski identitet pojaviti iz „mreže“ brojnih inicijativa i decentralizovanih aktivnosti, u meri u kojoj su te akcije zasnovane na principima i konvergenciji koji vode ka zajedničkim ciljevima. To pretpostavlja postojanje zajedničkih institucija koje mogu, na osnovu konsultacija sa glavnim akterima, da definišu zajedničke evropske interese, koje predlažu autonomne institucije a u čijem praktičnom sprovođenju učestvuju države članice, regioni i građani.

2) „Le fédéralisme, c'est l'autonomie des régions plus les ordinateurs“, „Information n'est pas savoir“, u *Diogenè*, 116, Gallimard, 1981, str. 5.

PRVI DEO: ISKUSTVA I DOPRINOSI FEDERALNIH DRŽAVA

Ukoliko i ne postoji „federalni model“, najmanje što možemo da konstatujemo jeste postojanje određenih osnovnih funkcija koje se primenjuju u svim federalnim državama, u okviru različitih struktura i modaliteta. Ta zajednička osnova i glavni principi formiraju specifične odlike federalnih zajednica, po kojima se one razlikuju od drugih tipova političkih zajednica, posebno od centralizovanog ili unitarnog sistema.

1. Centralizovani model

Centralizovani model, poput onog koji se razvio u Francuskoj, ne može, bez obzira na svoju uspešnost, da posluži kao primer ili referenca za Evropsku uniju. Shodno tome, projekcija takvog modela vodila bi u formiranje evropske nacionalne države, u okviru koje bi se države i nacije Evrope stopile u jedno. Iako njena centralizovana struktura (bez obzira na regionalizaciju) ne može da predstavlja adekvatan model za Evropu, Francuska je na odlučan način doprinela definisanju demokratske suštine Unije: ljudska i građanska prava, pojmovi slobode i jednakosti, suverenitet naroda – osnovni su principi demokratske

države – toliko suštinskih doprinosa osnivanju Evropske unije. Ipak, ti osnovni pojmovi razvili su se u jednom sistemu političkog unitarizma, u okviru jednog i nedeljivog suvereniteta, piramidalnog ustrojstva i uniformnih standarda. Demokratska i unitarna nacionalna država ojačana je posle Drugog svetskog rata zahvaljujući većoj koncentraciji vlasti u izvršnim organima i njihovim administrativnim telima, što je na drugom planu korespondiralo sa rastom državne intervencije, pogotovo u oblasti ekonomije (nacionalizacija, političko, ekonomsko i socijalno planiranje). Karakteristike koje su obeležile francusku političku kulturu dovele su i do smelih i izuzetnih vizija francuskih vlada, koje su lansirale revolucionarnu ideju evropske federacije, suprotnu francuskoj tradiciji. Ta tradicija danas još uvek šteti videnju Evropske unije, uprkos evoluciji francuskog političkog sistema ka sve manjim intervencijama i većoj regionalizaciji. Rastuća uloga lokalnih vlasti, gradova i procesa regionalizacije, u kombinaciji sa efektima evropske integracije, transformiše ovaj politički sistem. Odsada je politički diskurs nosilac ideja podeljenog suvereniteta, diferencijacije, ili zajedničkog vršenja vrhovne vlasti, poštovanja nacionalnih identiteta u središtu Unije – toliko mnogo principa fundamentalnih za federalizam.

2. Iskustvo nemačkog federalizma i njegov doprinos

Nemački federalni model je, čini se, bolje prilagođen uslovima Evropske unije. Vlast je podeljena između federacije, tj. saveza (Bund) i federalnih jedinica, tj. država članica – *lendera* (Länder – zemlja), od kojih svaka učestvuje u *delimičnom* a ponekad i *podeljenom* suverenitetu. U toj podeli zadataka određen broj oblasti rezervisan je za Bund, odnosno federalnu državu: spoljni poslovi, odbrana, valuta, saobraćaj i imigracioni problemi. Što se tiče *lendera*, odnosno država članica, njihove kompetencije rezervisane su pre svega za domene obrazovanja i

kulture, ali i brojne druge oblasti u kojima federacija ne primenjuje svoja zakonodavna ovlašćenja. Savez (Bund), između ostalog, ima pravo da usvoji opšti „okvir“ prema kojem se od država članica zahteva da izvršavaju zakonodavne funkcije. Osim svojih odgovornosti, federalna država se oslanja na administracije lendera da primenjuju federalne zakone, što omogućava fleksibilnost u njihovoj primeni u korist građana. Taj aspekt nemačkog, a takođe i švajcarskog federalizma poznat je kao „izvršni federalizam“. Osim toga, autonomija lendera jednako se manifestuje i u njihovoj mogućnosti da uvode nove poreze.

Još jedan aspekt nemačkog modela federalizma privlači pažnju analitičara u Evropskoj uniji, a to je dvostruka participacija – naroda (u Bundestagu) i država članica (u Bundesratu) – na federalnom nivou, što je jedna od osobenosti federalnih sistema. Ipak, za razliku od egalitarnog predstavljanja država članica u američkom senatu, ili kantona u Savetu država Švajcarske, podela mesta u Bundesratu uzima u obzir različite veličine lendera (četiri lendera drže po šest mesta, jedan ima pet, sedam imaju po četiri mesta a četiri po tri mesta – ukupno 69). Taj primer se najčešće citira kada se govori o ravnoteži glasova u Savetu Evropske unije. Svaka država članica zauzima jedinstvenu poziciju (kao što je to slučaj i u Evropskom savetu). Što se tiče sudske vlasti, nadležnost Vrhovnog suda osigurava, u maniru Suda pravde, opštu saglasnost u odlukama sudova lendera, odnosno država članica.

Kako se ovaj sistem razvijao (kao i u slučaju Švajcarske), tako su jačale veze između saveza i federalnih jedinica, kao i između samih lendera. Ti uzajamni odnosi odlikuju su „kooperativnog federalizma“ u kojem nalazimo elemente, doduše u drugom kontekstu, kakvih ima i u Evropskoj uniji.

Na osnovu analogije sa praksom švajcarskog i nemačkog federalizma, sistem Evropske unije ponekad se opisuje kao „kooperativni federalizam“. Upotreba ovog termina nameće mnoga pitanja. Jesmo li u pravu što koristimo isti koncept za suštinski različite sisteme? Na drugoj strani, možemo li da legitimno pri-

dodamo opštost samo jednom aspektu sistema, bez obzira koliko je bitan, i da proces integracije i čitav sistem kvalifikujemo kao kooperativni federalizam, ili čak „međudržavni federalizam“? Ovaj poslednji koncept ukida realnost kooperativnog federalizma satkanog od mreže odnosa između lendera, ili kantona, kao i brojnih socioekonomskih, kulturnih i akademskih činilaca.

Nemačka je prvo nacija a potom država. To je nacija koja, i pored relativne raznolikosti lendera, poseduje osnovnu socijalnu, kulturnu i jezičku homogenost, bez obzira na izvesne disonantne tonove koje je izazvalo ponovno ujedinjenje. U Švajcarskoj, kao i u Uniji, dispariteti se, međutim, često podvlače: raznolikost jezika i kultura, socijalnih, ekonomskih i političkih struktura, kao i stilova života i ponašanja, što znači da model nemačkog federalizma, bez obzira na njegovo bogato iskustvo i doprinose, ne može služiti kao model za Uniju.

3. Iskustvo američkog federalizma i njegov doprinos

Iskustvo Sjedinjenih Američkih Država takođe će nam dobiti ukoliko ne padnemo u zamku nekritičkog prenošenja i uopštavanja. Ovo tim pre što su SAD od početka služile kao referentan okvir, ako ne i kao model. Ta država poseduje neospornu prednost zahvaljujući izvesnim aspektima, kao što su veličina, veliko tržište (bez obzira na *klauzule o međudržavnoj trgovini* i neke stare barijere), masovna proizvodnja, sistem federalnih rezervi i uloga nauke, tehnologije i usluga. Međutim, razlike su takođe bitne: odsustvo duge istorije i konflikata između nacionalnih država, bogatstvo jezika i kultura, struktura i tradicija od jedne do druge američke države; posle dugoročne prakse metoda *melting pota* i asimilacije, danas su SAD suočene sa problemima jednog multikulturalnog društva obeleženog kulturno-ekonomskim disparitetima. Uticaj predsedničkog federalizma i njegove dvodomne prirode (različit ritam i nejednaka

snaga Senata i Predstavničkog doma), uz jaku personalizaciju vlasti i izričito razdvajanje izvršne i zakonodavne vlasti, predstavlja nov važan momenat zbog ključne uloge SAD u procesu globalizacije. SAD su dokaz, uprkos svom ustavu nasleđenom iz 18. veka, velike *sposobnosti prilagođavanja* tehnološkoj revoluciji i društvu komunikacija, uključujući i razvoj ogromne političke moći u fazi „nove ekonomije“. Tendencija federalne vlasti ka centralizaciji preokrenula se pod uticajem nove liberalne ekonomije i deregulacije: u procesu razdvajanja ovlašćenja federalne države su morale da preuzmu teret akumulirane odgovornosti u oblasti ekonomskog razvoja, socijalnog osiguranja i zdravlja, zaštite okoline i obrazovanja. Paralelno sa tim, inicijative i kreativnost, naročito u oblasti tehnologije, putem udruživanja sa javnim sektorom, univerzitetima i kompanijama, unele su novu dinamiku u ekonomiju, dok u isto vreme rastuće socioekonomske nejednakosti obično u sebi kriju i etničke i jezičke podele. Postavlja se pitanje kako pomiriti tehnološku i ekonomsku eksploziju sa potrebom za političkom i socijalnom ravnotežom. Američki model bi bio teško primenljiv u evropskom socijalnom kontekstu.

Čini se da političkim životom Amerike dominira traganje za ravnotežom između federalne vlasti i vlasti država članica, kao i između izvršne, zakonodavne i sudske vlasti. On je obeležen težnjom da se sačuva sistem teže i protivteže, uz pokušaj da se odvoje funkcije i garantuje autonomija odgovornih institucija. Velika moć je u rukama predsednika, ali on ne odlučuje o budžetu – to je pravo Kongresa, koji takode ima i zakonodavnu moć, ograničenu predsedničkim pravom na veto. To znači da su stalni pregovori od suštinske važnosti, a takva praksa je prisutna, u različitim formama, i u federalnim državama Nemačke i Švajcarske.

De Tokvil nije oklevao da istakne prvobitnu ulogu koju su odigrala udruženja građana, promotivne i interesne grupe, koje čine osnovni okvir američkog društva. Odavde uzgred proizlazi njihov uticaj na političku vlast, kao i sklonost potonjih da je

konsultuju. Sem političkih partija, čije se glavne aktivnosti odvijaju unutar federalnih država – sa izuzetkom u vreme predsedničkih izbora – u političkom životu SAD važnu ulogu zauzimaju lobiji i velike kompanije.

Još dva aspekta zaslužuju našu pažnju: uloga Vrhovnog suda i mreža komisija i federalnih agencija. Vrhovni sud sprovodi ustavnu kontrolu nad aktivnostima zakonodavnih vlasti i stoga ima odlučujući uticaj na institucije i ravnotežu vlasti. U tom kontekstu, i Evropski sud pravde ima tendenciju da sprovodi sličan uticaj na sistem zajednice. Svojim odlukama Vrhovni sud SAD doprinosi harmonizaciji zakona i evoluciji američkog društva, zauzimajući stavove o takvim pitanjima kao što su prava obojenog stanovništva ili abortus. U poređenju s njim, Evropski sud pravde stvorio je pravosudni sistem zajednice, i posebno razvio svoju nadležnost u oblasti ugovora, prepuštajući, u velikoj meri, društvene probleme sudovima zemalja članica. Međutim, uključivanjem fundamentalnih prava i drugih pitanja u Amsterdamski ugovor državama članicama omogućeno je da prošire nadležnost Suda pravde.

Iskustvo nezavisnih komisija sa statutarnim ovlašćenjima i federalnih administrativnih agencija mora biti uzeto u obzir kada je u pitanju dekoncentracija funkcija Evropske komisije ili Evropskog parlamenta. Desetak nezavisnih komisija SAD pokriva sledeće oblasti: trgovinu između država članica, monetarni sistem, konkurenciju, saobraćaj, energetiku, berzu, komunikacije i radne odnose.³⁾ U cilju nezavisne regulacije i kontrole sektora u ekonomskom životu, te komisije postale su „autonomne grane“ Kongresa i privilegovane mete grupa za pritisak odgovarajućih sektora. To povlači dva pitanja: u kojoj meri Kongres ili izvršna tela realno mogu da sprovode kontrolu i da li je ta forma decentralizacije efikasna tj. u kojoj je meri podložnija uticajima lobija nego Kongresa ili izvršnih tela. Oko

3) J. P. Lassale, *La démocratie américaine*, Paris, Armand Colin, 1991, str. 140. i 141.

trideset federalnih administrativnih agencija igra ulogu raznih izvršnih organa u veoma različitim domenima.⁴⁾ To je put ka funkcionalnoj decentralizaciji, u koju se Evropska unija progresivno upušta i za koju bi američko iskustvo bilo dragoceno. Toliko je tema koje bi Evropska komisija trebalo da uzme u obzir!⁵⁾

4. Probno iskustvo: švajcarski federalizam

Iskustvo švajcarskog federalizma, „evropskog mikrokosmosa“ u poređenju sa veličinom Evropske unije, po svemu sudeći bliže je procesu evropske integracije.⁶⁾ Švajcarska je, kao i Unija, multinacionalna, višejezična i multikonfesionalna zajednica. Ova strukturna raznolikost, u kombinaciji sa političkim podelama, objašnjava postojanje kolegijalne vlade čija je stabilnost ostvarena podelom vlasti, a istovremeno uravnotežena institucijama referendumima i narodne inicijative. Sistem je zasnovan na poverenju i istrajnom traganju za konsenzusom. Tu težnju ilustruju obuhvatne konsultacije s ekspertima i interesnim grupama, a tokom takvih susreta pripremaju se i nacrti zakona. To je jedna od upadljivih sličnosti između švajcarske prakse i prakse Zajednice. Zbog ovih valjanih razloga, ali ipak pogrešno, Švajcarska je ponekad bivala predlagana kao model za Evropsku uniju. Po mom mišljenju, Švajcarska predstavlja, kako svojim kvalitetima tako i nedostacima, prazninama i na-

4) Primeri: zajmovi, osiguranje, banke, štedionice, pomoć malim preduzećima, uvozno-izvozne banke, prehrambeni i farmaceutski proizvodi, diskriminacija i građanska prava, higijena i bezbednost na poslu, bezbednost transporta, kvalitet proizvoda masovne potrošnje, nove energije, životna sredina, nacionalni istraživački fondovi, kao i FBI i CIA, itd.

5) H. Abromeit, *Democracy in Europe*, New York – Oxford, Berghahn Books, 1998.

6) D. Sidjanski (dir.) en coll. avec M. Aligisakis, M. de Bellet, *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Institut européen de l'Université de Genève, Georg, Collection Europa, 1996, str. 9–11, 183–209.

porima za prilagodavanjem, probno iskustvo i mini laboratoriju za Evropsku zajednicu.

Federalna država od 1848, Švajcarska se suočavala sa ista dva izazova koja su danas pred Evropskom unijom. To su: broj kantona i njihov sistem vlasti, odnosno, u Uniji, pitanje njenog proširenja; i teškoće u definisanju zajedničke spoljne politike, usled divergentnih spoljnih politika kantona, odnosno teškoća koje su u Uniji naglašene usled insistiranja zemalja članica na samostalnosti u ovom aspektu njihovog suvereniteta.

Švajcarsku čine 23 kantona odnosno federalne jedinice – otprilike isti broj država članica kao i u Uniji, posle njenog proširenja. Dvodomni parlament sastoji se od Nacionalnog saveta, u kojem je 200 izabranih predstavnika naroda, pri čemu je broj poslanika po kantonu u srazmeri sa brojem stanovnika, i Saveta država, koji ima 46 članova – po dva izabrana predstavnika iz svakog kantona. Sastav Federalnog saveta (Conseil Fédéral) pokreće problem sličan problemu broja članova Evropske komisije posle proširenja Unije. Fundamentalna razlika je u laganom procesu integracije u Švajcarskoj, koji je omogućio uspostavljanje uzajamnog poverenja, na čemu je zasnovan Federalni savet od sedam članova, koji, u stvari, po svom obliku predstavlja izvršni organ. Sedam članova predstavljaju različite regione i jezičke zajednice, kao i glavne političke stranke (2 socijalista, 2 radikala, 2 demohrišćana i 1 demokratski centar). Izabran od parlamenta, Federalni savet čine dva Romana, jedan Friburžanin (dvojezični kanton) i četiri Nemca. Ta proporcija nije fiksna, i mada je poželjno prisustvo velikih kantona (Bern, Cirihi, Ženeva ili Vod), ona varira i ne isključuje izbor političkih figura iz malih kantona (poput Tesina, na primer). Navedena podela političke vlasti među sedmoricom dokaz je velikog stepena poverenja i kohezije, što još uvek nije slučaj na odgovarajućem nivou u Uniji.⁷⁾ U tome se sastoji

7) Kolegijalno telo je jedno vreme patilo od „curenja“ informacija, i zbog toga Federalni savet više ne uživa podršku svih stranaka u vladi.

problem prihvatanja Komisije sa manjim brojem članova od broja država članica.

Što se tiče spoljnih poslova, divergentne, čak suprotne spoljne politike proizvele su različite istorije i osobenosti kantona, uključujući i njihove tradicionalne veze i okruženja. U takvim uslovima, okružena moćnim kontinentalnim silama, sa željom da živi u miru, Švajcarska se opredelila za neutralnost. Na širem planu, Evropska unija, čije su neke države članice tradicionalno povezane sa afričkim, južnoameričkim i azijskim zemljama, a smeštena između SAD i Rusije, mogla bi, teorijski, ne zaboravljajući na težinu nedavne istorije, da bude privučena švajcarskim rešenjem. Međutim, međunarodna odgovornost njenih članica i njen politički uticaj u svetu čine neutralnost EU nemogućom, obavezuju je da prihvati svoje globalne odgovornosti.

Osim navedena tri primera, postoje i druga posredna iskustva federalizma u srcu Evropske unije: države na putu federalizacije i regionalizacije dokaz su takvog opšteg trenda. Pa ipak, koncept države, čak i federalne države, uzet kao referenca za evropsku integraciju, nosi opasnost da se ograniči u okvirima tradicionalizma. Osim toga, država se menja, pošto je izložena pritiscima globalizacije i integracije svojih regiona, gradova i lokalnih zajednica, uključujući i pritiske civilnog društva, interesnih grupa i asocijacija. Pod pritiskom tih brojnih zadataka, države članice pokušavaju da sve šire primenjuju podeljeni suverenitet u samoj Uniji, i oslobode se suvišnog tereta prenoseći deo odgovornosti javnim i privatnim sektorima. Osim toga, njihova aktivnost u velikoj meri zavisi od drugih društveno-ekonomskih i kulturnih činilaca. Na njena normativna ovlašćenja odlučivanja i prinude dodate su i funkcije podrške, kao i spajanja, koordinacije i orijentacije. Mnogo više nego u državama članicama, ova tendencija prisutna je u Evropskoj uniji koja, iako poseduje izvestan stepen autoriteta, nema javnu vlast.

5. Razlike i sličnosti između federalnih sistema

U cilju razumevanja složenih i novih promena, predložen je sledeći koncept vlasti: „širok dijapazon institucija, mreža, direktiva, pravila, političkih, socijalnih i administrativnih, javnih ili privatnih, pisanih ili nepisanih, koji doprinose stabilizaciji, orijentaciji i sposobnosti upravljanja političkim režimom, kao i njenoj sposobnosti da obezbedi usluge i osigura svoj legitimitet“.⁸⁾ Ta definicija primenljiva je na široku lepezu javne vlasti – komuna, gradova i regiona, preko države i Evropske unije a, sa daljim promenama, sve do nivoa međunarodnih institucija. Ukoliko ta poređenja omogućavaju bolje razumevanje prirode Evropske unije, da li je mudro primeniti ideju evropske države? Jasno je da postoje izvesne funkcije Evropske unije koje su analogne funkcijama sektorske ili funkcionalne federalne države. Ali, tako rizikujemo da postojeći zastareli model nametnemo novoj realnosti, koja zahteva sasvim nov oblik federalne zajednice.

Federalne institucije predstavljaju mnoštvo zajedničkih odlika i metoda rada zasnovanih na opštim principima i u skladu sa različitim okolnostima. Tako je autonomija članica federacije dopunjena njihovom participacijom u Senatu ili Savetu država ili Bundesratu, koji se, međutim, za razliku od jednake predstavljenosti od po dva senatora (u SAD) ili savetnika država (u Švajcarskoj), ne sastoji od izabраних predstavnika, već od članova vlada lendera, ili njihovih opunomoćenika, a prema načelu odmeravanja glasova, što podseća na Savet ministara. U oba slučaja, svaka država ili land može da dodeljene glasove koristi samo *en bloc*. Ovo pravilo podvlači nedeljivi karakter glasova zemalja ili landa, koji tako čine jedan entitet. Što se tiče pred-

8) Wright V., Cassese S. (dir.), „Introduction: La restructuration des Etats en Europe occidentale“, u *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, str. 8.

stavljenosti čitavog biračkog tela u Predstavničkom domu, u Nacionalnom savetu i u Bundestagu, ove predstavničke institucije, uključujući i izborni sistem, odražavaju nacionalno jedinstvo, partijske podele i važnost lendera. U Švajcarskoj, kao uostalom i u EU, s izuzetkom Velike Britanije, proporcionalni izborni sistem podstiče raznolikost kroz predstavljanje malih partija i stranaka manjina.

Participacija nije ograničena na službenike, već i drugim akterima omogućava pristup u vreme pripreme ili sprovođenja federalnih zakona, kao i tokom pregovora ili donošenja odluka na nivou zajednice. Dok traže zajedničku osnovu za federalizam, izvršne vlasti preuzimaju različite oblike rada, koji su prilagođeni njihovim sredinama. U tom kontekstu, koji moramo imati na umu, oni mogu da obogate razmišljanja o budućim institucionalnim strukturama neophodnim u daljem razvoju Evropske unije.

Među njihovim zajedničkim funkcijama možemo da pomenemo značaj izvršnih tela u oblikovanju zakonodavnih pravila u onoj meri u kojoj ona iniciraju zakonodavne procedure i razrađuju nacrt zakona; uz svoju ulogu lidera, ona, ujedno, i oslušuju javno mnjenje i građane, udruženja i političke stranke. Pomenuta izvršna tela osiguravaju koheziju iz perspektive stranke (u Nemačkoj), ili multistranačke perspektive (u Švajcarskoj), i usklađenost različitih i decentralizovanih grupa i entiteta koji čine federaciju. Tako je kohezija potvrđena kroz predstavljanje federacije, čime je izražena dimenzija identiteta i nezavisnosti u spoljnim odnosima. Među ekskluzivnim kompetencijama federacije najviše je upravnih zadataka koji se autonomno sprovode, uz asistenciju i kontrolu predstavničkih institucija (kontrola bilo odobrenjem, cenzurom ili kroz budžet). U američkom, švajcarskom ili nemačkom primeru, federalizam kombinuje identitet u spoljnim odnosima i jedinstvo kroz različitosti u unutrašnjim odnosima, što je pojačano afirmacijom

regionalnih identiteta, proširenom ulogom gradova i posebno regionalnih centara, i očuvanjem i promocijom regionalnih kultura (npr. jezici manjina u Švajcarskoj).

Različiti oblici centralne vlasti odgovaraju razlikama u društvima, tradicijama i političkim kulturama. Američki *predsednički sistem* odgovara na potrebu da se obezbede opšta orijentacija i jedinstvo u velikoj, geografski raznolikoj teritoriji. Odatle potiče značaj funkcije ujedinjenja koju dve političke partije ispunjavaju u vreme predsedničkih izbora, što daje opšti legitimitet predsedniku, personalizuje njegov autoritet i ojačava njegovu političku viziju kako na unutrašnjem tako i na spoljnom planu. Prožimanje funkcija šefa države i šefa vlade jača predsednikove mogućnosti donošenja odluka i njegov uticaj, a u tim zadacima pomažu mu državni sekretari. Ukoliko se u Evropskoj uniji zadrži ideja o neposrednom izboru putem opšteg prava glasa, bilo bi dobro da bude sprovedena uz odvajanje predsedničkih i vladinih funkcija, imajući u vidu parlamentarnu tradiciju zemalja članica. Nije uopšte u pitanju ustanovljavanje parlamentarnog režima, čak ni u francuskom „kvazipredsedničkom“ sistemu. Posledice opšteg prava glasa su da predsednik koegzistira sa vladom parlamentarne većine, odgovornom narodnoj skupštini koja je i postavlja. Kada je predsednički mandat u Francuskoj promenjen sa sedam na pet godina, date su garancije da ta reforma neće voditi ni u predsednički sistem niti u sistem parlamentarne vladavine. Iskustvo francuske izvršne vlasti bilo bi značajno za Uniju ukoliko bi predsednika birali građani Evrope.

Uloga kancelara kao vode ugrađena je u *nemački model vlasti*. Kao jedini član vlade koga bira skupština, i kojoj je on lično odgovoran⁹⁾, kancelar formira kabinet, bira ministre i deljuje im zadatke. Taj sistem počiva na „nesavršenom dvostranačju“ koje, garantujući položaj kancelara jednoj od dve

9) Ovaj zadatak obavlja „glas konstruktivnog nepoverenja“, koji mora da koincidira sa izborom naslednika.

velike političke stranke, obično rezultira vladavinom jedne vođeće partije uz podršku dve manje, liberala ili zelenih. Sve u svemu, vlada izražava značajnu stabilnost. Pa ipak, uprkos doprinosu nemačkog zakonodavnog iskustva, sa stanovišta Evropske unije model nemačke vlade, utemeljen u čvrsto povezanoj naciji (bez obzira na teškoće izazvane ponovnim ujedinjenjem), nije prihvatljiv za buduću „vladu Unije“ ako se imaju u vidu tradicije država članica, koje otežavaju njegovo usvajanje.

U izvesnoj meri švajcarska *kolegijalna vlada* pokazuje najveći stepen kompatibilnosti sa parametrima Evropske unije, uz dve razlike. Prvo, Federalni savet od sedam članova, koji sačinjavaju „direktorijum“, nije više u mogućnosti da ispuni sve funkcije moderne vlade. Pa ipak, u budućnosti, ta grupa sedmorice mogla bi biti bliža formuli koja bi im omogućila da se ograniče na izvršavanje visokih funkcija i definisanje ciljeva, istovremeno se oslanjajući na efikasnu administraciju. Uprkos tradicionalnom konzervativizmu, neophodne su reforme koje bi, u budućnosti, Švajcarsku priključile Uniji. Druga, dublja razlika leži u činjenici da Federalni savet ne može biti smenjen tokom svog mandata: on ne odgovara parlamentu, ovaj nema ovlašćenja da ga smeni, a, na drugoj strani, ostaje na vlasti čak i ako rezultati referenduma pokažu drugačije rezultate. Ta stabilnost ima protivtežu, koja se sastoji u pribegavanju poludirektnoj demokratiji, koja dozvoljava promenu pravca ako ne radikalnu promenu državne politike. To je daleko od slučaja Unije. Na drugoj strani, iskustvo kolegijalne strukture Federalnog saveta, uključujući i nedostatak liderstva i prednosti i mane jednogodišnjeg predsedničkog mandata, uzeti su u obzir u Evropskoj uniji čiji su sukcesivni ugovori postepeno jačali predsedničku funkciju Komisije. Iskustvo te efikasne multinacionalne administracije može poslužiti kao probno iskustvo na evropskom nivou. Ima toliko elemenata koji bi trebalo da budu uključeni u dosije o evropskoj debati!

U sva tri slučaja (američkom, nemačkom i švajcarskom) izvršno telo obično pribegava konsultacijama sa organizacijama

i grupama za socijalni pritisak, doduše na različite načine. Konsultovanje zainteresovanih strana kompletira se konsultovanjem sa vladama federalnih država, lendera ili kantona. Štaviše, njihova snaga znatno varira od jednog do drugog federalnog modela, od jedne do druge oblasti, i u skladu sa njihovim načinima uticaja. Klasičan primer je broj lobija i lobista u SAD, čija intenzivna aktivnost u Vašingtonu obično leži u osnovi donošenja federalnih zakona. Federalna vlada, uključujući i dva doma, upušta se u konsultacije sa grupama i ekspertima, što je izlaže njihovom uticaju. U švajcarskoj praksi konsultovanje socioekonomskih asocijacija, dekretovano ustavom, doživelo je znatan razvoj. Lobisti dobijaju sve veći značaj za Uniju i Komisiju – rast njihove moći i moći Evropskog parlamenta načinio ih je privilegovanim metama pre svega socijalno-ekonomskih grupa.

Što se tiče kooperativnog federalizma, on je prisutan u različitim institucionalnim kontekstima i u različitim stepenima – u sistemu zajednice, kao i u federalnim državama poput Švajcarske i Nemačke. U oba slučaja proces kooperacije je samo jedan od elemenata federalnog sistema, ali to ne utiče negativno na uspešno funkcionisanje celine. Na drugoj strani, u komunalnom okviru zajednice termin „kooperativan“ ima drugačiju konotaciju, koja proces kooperacije suprotstavlja integraciji. U tom smislu, kooperacija između država članica može biti „proširena“, ali takođe može, kao u slučaju drugog i trećeg stuba Zajednice, da vodi u ćorsokak ili blokadu. Tako, u različitim okolnostima, termin „kooperativan“ ima različita značenja. Ukoliko opšta upotreba takvog termina u vezi s Evropskom unijom zahteva oprez, pribegavanje sličnom ali restriktivnijem konceptu, poput „međudržavnog“, predstavlja, po mom mišljenju, metodološku grešku u celini, imajući u vidu evoluciju Evropske unije. „Međudržavni“ odnosi između država članica federalne države nemaju nikakve veze sa odnosima i međudržavnim procesima jedne zajednice u stvaranju. U okviru Evropske unije „međudržavni“ nagoveštava jednoglasnu odluku vla-

da, koje kontrolišu sprovođenje tih odluka, na račun neposrednog ili automatskog efekta. To je povratak klasičnoj međudržavnoj organizaciji. Ukoliko elementi međudržavne strukture i postoje u zajedničkim institucijama, kao što su Evropski savet i Savet, te iako se u pojedinim sektorima pribegava proceduri jednoglasnosti, važno je prepoznati da one pripadaju sistemu zajednice, koji, zahvaljujući ulozi Komisije, Evropskog parlamenta i Suda pravde, ne može biti pretvoren u međunarodnu organizaciju. Međutim, poistovećivanje federalizma u Uniji sa „međudržavnim federalizmom“ narušava čitav sistem i prejudicira njegov razvoj na razne načine. Kvalitativno proističe iz supstantivnog, a ono što je bilo samo element, postaje dominantna dimenzija. To što federalna unija sadrži međudržavne elemente nije razlog da čitav sistem upadne u zamku dvosmišlenog koncepta kakav je „međudržavni federalizam“. ¹⁰⁾

6. Vlasti i institucije zajedničke federalnim državama

Analizom federalnih država dolazimo do različitih tipova federacije: predsedničkog federalizma u SAD, parlamentarnog federalizma u Nemačkoj i donekle u Belgiji, i kolegijalne strukture federalizma u Švajcarskoj. Ovim primerima nisu iscrpljene sve varijacije federalizma. Međutim, te različite institucionalne strukture sprovode *skup funkcija* i primenjuju *kolektivitet federalnih principa*.

10) Maurice Croizat et Jean-Louis Quermone, *L'Europe et le fédéralisme. Contributions à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 1996. i 1999. Bez obzira na preklapanje federalizma i međuvladinog metoda, ovaj rad predstavlja odličnu analizu Evropske unije. Koncept kooperativnog federalizma, poput nemačkog i švajcarskog, Vesels je primenio na Evropsku uniju.

Među *ekskluzivnim kompetencijama* pripisanim federalnim vlastima dominiraju *spoljni poslovi*¹¹⁾, slede *bezbednost i odbrana*, *međunarodni ugovori* i *trgovinska politika*, *moneta* i *makroekonomska politika*. Te kompetencije, kao i njihova podela, definisane su ustavom. Opšte uzev, federalna država primenjuje samo ona ovlašćenja koja su joj eksplicitno pripisana. Ostale kompetencije su ili rezervisane za članice federacije ili ih opšte i zajednički primenjuju federalne države i države članice federacije.

U evropskom federalizmu, naročito u Švajcarskoj, kategorija *zajedničkih nadležnosti* je najšira. Ona u značajnoj meri uključuje ekonomsku politiku, fiskalnu politiku i poreze, politiku regionalnog razvoja, naučnu politiku, a takođe i ljudska prava, obligaciono, krivično i trgovinsko pravo, intelektualnu svojinu i opšte pravo na rad; toj pravnoj regulativi dodate su i serije nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine, zdravlja, uključujući i bezbednost hrane, trgovinu i imigracionu politiku. Sve u svemu, postoji oko trideset zajedničkih nadležnosti, uključujući i regulaciju kvalifikacija za slobodne umetnosti, kao i regulativu u filmskoj industriji.

Suverenitet kantona garantovan je članom 3 švajcarskog ustava, i primenjuje se u oblastima koje nisu pripisane federalnim vlastima. U federalnim sistemima nadležnosti su distribuirane između centralne države, kantona ili država članica, a podeljeni suverenitet se najčešće zajednički sprovodi. U švajcarskom primeru *kantoni zadržavaju* ekskluzivan deo suvereniteta, odnosno *ekskluzivne kompetencije* koje se tiču kantonalne ili komunalne organizacije, građanskih, kaznenih i administrativnih procedura, „industrijskih“ javnih službi (voda, gas, struja), javnih radova, socijalne pomoći, javne higijene, bolnica, kao i državnog školstva i verskih običaja.

11) U spoljnim poslovima, države članice ili kantoni imaju tendenciju da afirmišu svoje prisustvo uz pomoć „mikrodiplomacije“ (Duhaček).

Za razliku od američkog modela, a slično švajcarskom, *Osnovni zakon* u Nemačkoj veliku pažnju poklanja zajedničkom zakonodavstvu. Bund ima ekskluzivne nadležnosti u najvažnijim pitanjima, kao što su *spoljni poslovi, odbrana, državljanstvo, moneta i slobodno kretanje građana*. Upravo je ovde suštinska razlika u odnosu na Evropsku uniju, gde, sa izuzetkom slobodnog kretanja ljudi i carinskih barijera, glavni domeni, kao što su spoljni poslovi i odbrana, i pored evoluiranja, potiču iz procesa „konfederativne“ kooperacije. Unija je izložena političkim hazardima država članica u tim „federalnim pitanjima“, i boluje od postojeće neravnoteže između ekonomske integracije i političke saradnje.

U širokoj oblasti *zajedničkog zakonodavstva* u Nemačkoj, lenderi su nadležni do one mere do koje Bund ne koristi svoja zakonodavna prava. Oblast zajedničkih nadležnosti pokriva osnovni deo tradicionalnog zakonodavstva (građansko i krivično pravo, sudsku organizaciju i proceduru) i sektore državne intervencije (privredno pravo, nuklearno pravo, odstranjivanje otpada, pravo na rad, zemljišna prava, prava stranaca, stambenu politiku, drumski saobraćaj i plovidbu, borbu protiv buke i zagađenja). U tim pitanjima „federalni zakon ima primat nad zakonom landa“. Do stepena do kojeg Bund koristi svoje široko zakonodavno pravo, lender primenjuje zakonodavstvo. Iz toga proizlazi koncept „izvršnog federalizma“, koji u Nemačkoj, kao i u Švajcarskoj, određuje funkcije lendera i kantona i otelotvoren je i u funkcionisanju Evropske zajednice.

Dva originalna metoda obezbeđuju komplementarnost Bunda i lendera i njihovo zajedničko sprovođenje zadataka. S jedne strane, Bund može da usvoji *okvir* za zakonodavstvo lendera u sektorima poput visokog školstva, filmske industrije, štampe, zaštite prirode i životne sredine, urbanog i ruralnog planiranja, urbanizacije i režima vodâ. U tim oblastima Bund formuliše zakonodavni okvir u koji su uključeni zakoni lendera. Taj metod sličan je direktivama Zajednice, koje, međutim, imaju tendenciju da zemljama članicama ostave malo prostora za

odlučivanje, dok uključuju detaljna objašnjenja koja su, uzgred, obično usvojena na podsticaj samih zemalja članica. Zajednički zadaci tiču se organizovanja istraživanja, poboljšanja regionalnih i poljoprivrednih struktura i zaštite prirode. Zajednički zadaci sprovode se prema kombinovanom načinu odlučivanja i finansiranja, koji se takođe koristi u evropskim poslovima.

Za razliku od švajcarskog sistema, *ekskluzivne nadležnosti* lendera nisu navedene u Osnovnom zakonu. One su uglavnom ograničene na kulturu (radio i televizija), obrazovanje, policiju i komunalne poslove, gde, zauzvrat, postoji široka autonomija. Naročito u ovim oblastima dolazi do izražaja praksa međusobnog kooperativnog federalizma između lendera.

Dualizam rigidnih kompetencija u američkom federalizmu umanjen je tokom poslednjeg stoleća. U evropskoj tradiciji, uloga ovakvog dualizma umanjena je važnošću zajedničkih nadležnosti i zadataka, kao i izvršnog federalizma. Razlika se očitava i u podeli administrativnih kompetencija. U SAD je fundamentalno pravilo potvrđeno dualizmom: federacija sprovodi zakone Kongresa, a države svoje sopstvene zakone. Slično tome, Švajcarska je razvila praksu funkcionalnog odvajanja kantonalnih administracija. Ta praksa, čiji je cilj da se iz federalnog zakona eliminišu oni aspekti koji bi mogli da budu suviše uniformni, takođe je široko primenjena i u Evropskoj uniji. Zajednička pravila i odluke, uključujući i odluke Suda pravde, obavezujuće su i direktno primenljive, a za njihovu primenu su odgovorne države članice. Praksa zajednice je rezultat brojnih faktora: njene suviše rigidne administracije u odnosu na dimenzije zadataka i evropskog prostora, nedovoljne sposobnosti za sprovođenje zakona Zajednice u zemljama članicama i nedostatka entuzijazma da se Uniji dodele odgovornosti za izvršenje zadataka. Isti princip decentralizovane primene (*zakona*) koristi se u Nemačkoj, gde lenderi izvršavaju zakone Bunda; Bund ne obezbeđuje njihovu primenu, osim u izvesnim slučajevima navedenim u Osnovnom zakonu. Ukoliko se u nekim slučajevima to od lendera izričito zahteva, oni sprovode federalne zakone u

skladu sa ovlašćenjima i prema instrukcijama Bunda. U svim ostalim slučajevima lender slobodno primenjuje federalne zakone koji podležu kontroli sudova.

7. Ustavna autonomija država članica

Ustavna autonomija federalnih jedinica ograničena je jedino u SAD, zahtevom za poštovanje republikanskog oblika vladavine, prava pojedinaca i drugih prava koja američkim građanima garantuje federalni ustav. Uprkos velikoj ustavnoj autonomiji država, one bez izuzetka raspolažu identičnim institucijama: sve su (osim Nebraske)¹²⁾ usvojile predsednički sistem sa izabranom vladom koja ima manja ili veća ovlašćenja, od države do države, i dvodomno zakonodavstvo.

U Nemačkoj, gde su lenderi imali svoje ustave pre Zakona iz 1949, oni su zadržali ustavnu autonomiju, ali uz poštovanje principa pravne države – republikanske, demokratske i socijalne – sadržanih u Osnovnom zakonu. Kao i u prethodnom primeru, postoji samo nekoliko odstupanja. Lenderi imaju jednodomni parlamentarni sistem, sa vladom koju vodi ministar predsednik. Samo Bavarska naginje obliku zakonodavne vlade, koji isključuje mogućnost opoziva izvršnog organa.

Stabilnost vlasti jedinstvena je odlika švajcarskog federalizma. U Švajcarskoj su kantoni zadržali različitosti uprkos dugoj kohabitaciji u okviru konfederacije. Različite forme i tradicije, kao deo istorijskog nasleđa, i identiteti koje kantoni afirmišu, upravo su oni elementi koje je federalizam sačuvao. Kantonalni ustavi stoga moraju biti u saglasnosti sa federalnim zakonom i sa svojim demokratskim političkim sistemima. Svi kantoni praktikuju poludirektnu (referendum i narodne inicijative) ili

12) Croisat Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1992, str. 38–40.

direktnu demokratiju – poput tri kantona u centralnoj Švajcarskoj koji se nisu odrekli svojih *Landsgemeinde*-a.

Savet država ili vlada kantona bira se na opštim izborima, za razliku od Federalnog saveta, čije članove bira parlament koji se sastoji iz dva doma, Nacionalnog saveta i Saveta država. Broj članova u kantonalnim vladama varira između pet i devet, u odnosu na sedam članova Federalnog saveta. Sa druge strane, to su stabilne vlade koje nisu odgovorne svojim jednodomnim skupštinama. Na sličan način, u velikoj većini slučajeva kolegijalnu vladu čine predstavnici najvećih stranaka. Raznolikost je podvučena proporcionalnim izborima kako na federalnom planu tako i, bez izuzetka, na kantonalnom nivou. Kohezija i identitet kantona, koji predstavljaju izborne jedinice tokom saveznih izbora, postaju stoga sve jači, dok proporcionalni sistem favorizuje male stranke i suptilnije predstavljanje političkog spektruma. Uporedna zabrinutost u vezi sa potvrdom i afirmacijom nacionalnog jedinstva ne isključuje da se neke države članice Evropske unije, poput Francuske, Nemačke, Luksemburga, Holandije i Danske, opredele za jednu jedinu izbornu jedinicu. Sa druge strane, stabilnost federalnih i kantonalnih vlada, uključujući njihov kolegijalni karakter, ima zajedničke crte sa Evropskom komisijom.

U Švajcarskoj, kao i u Nemačkoj, sastav vlada reflektuje trenutni odnos političkih snaga, uz jednu malu razliku – politički život se u Švajcarskoj obično odvija na nivou kantona, za razliku od političkog života u Nemačkoj, gde savezne partije igraju odlučujuću ulogu. Nemački izborni sistem dodeljuje po dva glasa svakom elektoratu: jedan za izbor predstavnika u njegovoj izbornoj jedinici, a drugi za izbor sa lista lendera. S jedne strane, tako se reflektuje stranačka dimenzija lendera, a sa druge, elektorski izbor je personalizovan glasanjem u okviru izborne jedinice, što im omogućava da se opredeljuju za političku ličnost. Na kraju, rezultat tog dvostrukog glasanja vodi ka proporcionalnoj raspodeli glasova prikupljenih od različitih partija. Nasuprot izvesnoj vrsti bipolarizacije u Nemačkoj, Švajcarska

demonstrira višestranačku saradnju, skromno učešće elektora i miran politički život, poznat po svojoj težnji za konsenzusom pre nego za konfrontacijom. Neki aspekti demokratije saglasnosti postoje i u Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu.

Poštovanje osnovnih prava i demokratskih principa garantovano je federalnim ustavom. Zbog toga bi Konfederacija mogla biti pozvana da interveniše – vojnom silom ukoliko je neophodno, ali u saglasnosti sa principom proporcionalnosti – u slučaju da kantonalna vlada zauzme stav koji je izričito suprotan ustavnoj slobodi, jednakosti i demokratiji, ili u slučaju da su ove vrednosti ugrožene pobunom.¹³⁾ Sa svoje strane, uz predviđene sankcije pod formom suspenzije država članica koje ne budu poštovale fundamentalna ljudska prava i demokratske principe, Amsterdamski ugovor garantuje prava i principe koji konstituišu temelje Evropske unije i njenih članica.

8. Ustavne revizije

Osim mogućnosti prilagodavanja i dopuna putem tumačenja, federalni ustavi predviđaju različite načine revizije. Za razliku od revizije ugovora Evropske unije, procedure federalnih država ne nameću jednoglasnost svojim članicama. Sa druge strane, savezni ustav Nemačke, slično švajcarskom, poseduje izvesne osnovne principe koji ne mogu biti poništeni. To su, na primer, federalna struktura, demokratski principi, pravna država i osnovna prava. Većina tih principa već figurira u ugovorima Evropske unije, i oni su uključeni u nacrt Evropske povelje o

13) Ženeva je 1932. godine iskusila tragičnu vojnu intervenciju, čiji je cilj bio uspostavljanje mira, ugroženog ostrim sukobom između krajnje desnice i krajnje levice. Mir je uspostavljen ali je tom prilikom 13 ljudi izgubilo život. Jean-Francois Aubert, *Traite de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1967, vol. I, str. 305–306. i 309. Prema Federalnom ustavu iz 1999, Konfederacija „interveniše kada je javni red ugrožen u kantonu, koji nema mogućnosti da samostalno ili uz pomoć drugih kantona kontroliše red“ (čl. 52, al. 2).

osnovnim pravima. U Ustavu SAD amandmane može da predloži Kongres kada dve trećine u oba doma to smatraju neophodnim, ili na zahtev zakonodavnih tela dve trećine federalnih država, uz sazivanje konvencije. Amandmani se usvajaju pošto ih ratifikuju zakonodavna tela iz tri četvrtine država ili konvencije u tri četvrtine država.

U Nemačkoj, Osnovni zakon može biti izmenjen samo na zahtev po dve trećine članova Bundestaga i Bundesrata, a da bi se to postiglo, neophodan je širok konsenzus. Ugovor iz Mاستrihta doprineo je usvajanju novog člana 23. Osnovnog zakona, koji određuje da Savezna Republika Nemačka treba da teži ka ujedinjenoj, demokratskoj, federalnoj Evropi, primenjujući principe pravne države i supsidijarnosti. Isti član pojačava ulogu lendera i Bundestaga u težnji ka evropskoj integraciji.

Do ustavnih izmena u Švajcarskoj može doći bilo na inicijativu parlamenta ili narodnom inicijativom. Za to je neophodno prikupiti 100.000 potpisa, bilo da je reč o potpunoj ili o delimičnoj reviziji. Odsustvo zakonodavne inicijative na saveznom planu rezultiralo je čestim pribegavanjem ustavnim inicijativama i brojnim delimičnim modifikacijama Federalnog ustava, što je dovelo do teškoća u njegovom tumačenju. Sve izmene, potpune ili delimične, moraju biti odobrene većinom glasova stanovništva i od većine kantona. Ta dvostruka većina neophodna je i za usvajanje ugovora koji uključuju pristupanje Švajcarske nadnacionalnim organizacijama kao što je Evropska unija, ili organizacijama kolektivne bezbednosti poput Ujedinjenih nacija. Navedena dvostruka većina otežava integraciju Švajcarske u međunarodne i evropske sisteme, za šta je primer odbacivanje evropskog ekonomskog prostora 1992. godine. Posle niza godina proučavanja i konsultacija, predlog za potpunu reviziju ustava prihvaćen je 18. aprila 1999. godine, narodnim glasanjem.

U navedena tri primera, ustavne revizije i usvajanje amandmana slede različite procedure, koje odgovaraju odlikama njihovih političkih sistema: kvalifikovana većina zakonodavne vlasti u američkom i nemačkom federalnom sistemu ili

većina u švajcarskom parlamentu, praćena dvostrukom većinom – stanovništva i kantona. Nasuprot proceduri za reviziju evropskih ugovora, nijedna od procedura u pomenutim federalnim državama, čak i ako uključuju dodatne garancije, ne zahteva jednoglasnost njihovih država članica. Uoči svog širenja, ne bi li Evropska unija trebalo da predvidi procedure pregovaranja i ratifikacije koje bi olakšale buduće reforme?

9. Opšti uslovi i principi

Iskustva federalnih država diktiraju razvoj brojnih federalnih sistema i sugerišu skup opštih principa i izvesnih konstanti koje garantuju održanje i razvoj federacije. Postojanje *dinamičnog federativnog jezgra* implicira ravnotežu između članica federacije. Relativni ekvilibrijum između velikih federativnih država i malih i srednjih članica štiti celinu od hegemonije jedne članice ili grupe članica.

Neizbežan uslov su demokratske federacije. U stvari, pomenute federativne države zasnovane su na demokratskim principima, ljudskim pravima i zajedničkim vrednostima. U tom smislu, ukoliko koncept evropskog ili zapadnog federalizma, za koji znamo, čini demokratiju i federalizam neodvojivima, on, na drugoj strani, može preuzeti forme unitarističke, centralizovane, decentralizovane, čak regionalizovane države.

Dok unitarna država ima piramidalnu strukturu kojom se vlada odozgo, struktura federacije pre je zvezdolika i gravitira oko federalnog jezgra, koje šalje smernice i prima povratne impulse. Interakcija između gravitacionog centra i jedinica sistema je stalna. Na taj način federacija ima uspone i padove, akcije i retroakcije, koje federalna struktura prenosi na članice, a naročito na bazu, koju čine građani. U stvari, jedna od odlika po kojima se federacija razlikuje od konfederacije jeste neposredna primena njenih normi, politika i odluka koje su obavezujuće i na građane i stanovnike odnose se neposredno. Shodno

ravnoteži baziranoj na recipročnoj proporcionalnosti, od građana se očekuje da poštuju i primenjuju zajedničke odluke, a za uzvrat imaju pravo na žalbu institucijama pravosuđa.

Raspodela moći između federalnih institucija javlja se u skladu sa principom podele vlasti. Osim toga, u svakom federalnom sistemu distribucija vertikalne vlasti postoji na različitim nivoima – centralnom, na nivou federalnih članica, regionalna i lokalnih vlasti. Postojanje federativnog jezgra i brojnih centara moći na različitim nivoima stvara policentrični sistem sastavljen od brojnih mreža. U takvoj strukturi funkcije korespondiraju sa jezgrom ili strukturama mreže i slede princip supsidijarnosti, čiji je cilj optimalna raspodela zadataka. Rezultat toga je složen sklop u kojem se preklapaju funkcije organizacija, javnog i privatnog sektora. Sa druge strane, centralizovani sistem daje prednost vertikalnim i hijerarhijskim odnosima, odnosno rigidnosti nasuprot elastičnosti, koja zahteva upotrebu visoke tehnologije. Federalni sistem je na više načina adekvatniji odgovor novim sredinama postindustrijskih društava komunikacije.¹⁴⁾

Federalno jezgro definiše opšte smernice namenjene svim akterima, i vrši zajedničku vlast. Poštujući sferu autonomije članica (kantoni i lenderi ne potpadaju pod političku kontrolu), federalna vlast im se pridružuje u podeli suvereniteta, definisanju zajedničke politike i donošenju odluka obavezujućih za čitavu federaciju. Iako izborne jedinice definišu ekskluzivna ili zajednička pitanja, ta ograničenja mogu da evoluiraju u prednost centralne države ili država članica, i stalno su izložena tenzijama između glavnih centara odlučivanja. Tako, na primer, posle perioda jačanja vlasti pod okriljem evropske integracije, revizija Osnovnog zakona u Nemačkoj u vreme ratifikacije Ugovora iz Mاستrihta otvorila je lenderima put ka procesu za-

14) Ovu suprotnost između rigidnosti političkih struktura i tehnološke revolucije energično je naglasio Mihail Gorbačov 1986. godine, ističući da je piramidalni sovjetski sistem morao da pretrpi promene kako bi se prilagodio novim zahtevima.

jedničkog donošenja odluka. U Švajcarskoj, zauzvrat, kantoni teže da povećaju svoje mogućnosti zaključivanja ugovora, naročito u oblasti međugraničnih odnosa. Federalni ustav iz 1999. predviđa da kantoni mogu da zaključe međunarodne ugovore u onim oblastima koje su u njihovoj nadležnosti (član 56). I, najzad, autonomija američkih država u njihovim spoljnotrgovinskim odnosima dovela je do osnivanja njihovih stalnih predstavništava u mnogim zemljama. U tom smislu, federalne države dokaz su veće adaptibilnosti od unitarnih država. Shodno tome, regionima Francuske i Britanije teže je da direktno brane svoje interese u Briselu.

U primeni svojih nadležnosti (spoljna i bezbednosna politika, odbrana i vojska, ekonomska i monetarna politika, trgovinska politika i spoljnoekonomski odnosi, organizacija političkog života unutar federacije, pravo i održavanje reda) federalne vlasti uživaju široku autonomiju u definisanju i odbrani zajedničkih interesa. Njihov legitimitet, zasnovan na dvostrukim temeljima – naroda i zemalja članica – ogleda se u *dvodomnosti*, što je jedna od konstanti federacija. Odgovorni za inicijative, donošenje odluka i upravljanje na federalnom planu, izvršni organi preuzimaju posebne forme u tri oblika federacije: federalni predsednički sistem u SAD, kao i kolegijalna vlada u Švajcarskoj, praktikuju striktno odvajanje izvršne i zakonodavne vlasti. Ta dva sistema, predsednički i kolegijalni, nisu odgovorni Kongresu, odnosno parlamentu i, zauzvrat, nemaju moć da raspuste izabranu skupštinu. Dva doma i izvršna tela imaju zakonom određen mandat. Takva stabilnost samo je delimično izazvana promenama koje mogu da nastupe kao rezultat izbora u federalnim državama ili kantonima. U stabilnom ekvilibrijumu švajcarskog sistema pribegavanje neposrednoj demokratiji ispunjava dvostruku funkciju sigurnosnog ventila i akceleratora, odnosno kočnice, kada su suočeni s predloženim promenama.

Samo je Savezna Republika Nemačka iskusila oblik *parlamentarnog federalizma* i kontrolu vlade od strane parlamenta (pojam konstruktivne ostavke), opštu odliku koja je približava

formuli usvojenoj u Evropskoj uniji. Na prvi pogled, organizacija federalnog metoda garantuje autonomna ovlašćenja i štiti raznolikosti zemalja članica, osiguravajući ujedno ujednačavanje standarda, politika i akcija u oblastima od zajedničkog interesa. Jedinstvo u različitosti naglašava sastavne delove, podstiče regionalni i lokalni razvoj, uključujući i nastajanje inicijativa i sinergija u okviru jednog složenog miljea. Uz to, dozvoljavajući zemljama članicama da samostalno rešavaju određene probleme i da same upravljaju u izvesnim domenima, te federalne strukture pomažu rešavanju ili smanjenju problema manjina. Manjinske zajednice, poput malih ili srednjih država članica, privilegovane su na dva načina: njihova specifična težina daje im u federaciji povlašćen položaj, a život u sopstvenom okruženju omogućava im potvrdu različitosti i razvoj solidarnosti u samoj federaciji.¹⁵⁾ Da zaključimo: bogatstvo oblika i primena federalizma, uključujući i raznolikost kulturnih i političkih sredina, ozbiljno su upozorenje protiv kopiranja bilo kojeg modela, posebno zato što bi detaljnija analiza tih primera istakla njihove nedostatke, kao i njihove pozitivne aspekte.

15) Za razliku od egzemplarnih slučajeva u Švajcarskoj, gde čak i male zajednice koje govore romanskim jezikom zadržavaju svoj identitet uz pomoć Konfederacije, Ustav Srbije iz 1990. ukinuo je autonomiju pokrajina Kosovo i Vojvodina, stvarajući od njih manjinske zajednice u unitarnoj srpskoj državi. Manipulišući većinskim sistemom srpska vlada je jačala svoju kontrolu nad ova dva regiona.

DRUGI DEO: EVROPSKA UNIJA NA PUTU KA NOVOM FEDERALIZMU

1. Ekonomska integracija i politički ciljevi

Postepene etape u evropskoj izgradnji na više načina nose pečat originalnog iskustva tamo gde federalistički aspekti koegzistiraju sa konfederalnim oblicima, ili čak međunarodnim organizacijama. Shodno tome, postavlja se pitanje kojim će pravcem poći Evropska unija, uz koji metod i sa kolikim brojem članica. Da li će biti sposobna da prati ovaj dinamički proces uz konsolidaciju svog demokratskog legitimiteta, jačanje efikasnosti i čuvanje bogatstva raznolikosti i kohezije? Ta fundamentalna pitanja, ostavljena po strani zbog neposrednih preokupacija ekonomskom integracijom, ponovo su na dnevnom redu zahvaljujući potresu koji su izazvali raspad komunizma, izazovi uvećanja i konsolidacije i unilateralna politika usamljene supersile, ali i zbog konvergencije brojnih činilaca destabilizacije: konflikata u jugoistočnoj Evropi i na Kavkazu, oživljavanja pokreta za nezavisnost u Evropskoj uniji i na njenoj periferiji, kao i porasta nacionalističkih pokreta nasuprot pritiscima globalizacije. Toliko je izazova na koje Evropska unija treba da odgovori!

Po prvi put u istoriji jedna velika politička zajednica gradi se na osnovi *slobodne asocijacije* nezavisnih država, a ne silom

ili osvajanjem.¹⁶⁾ Nasuprot *konfederaciji* ili *federaciji*, koje su, bez obzira na svoju strukturu i metode, zajednički okarakterisane svojim globalnim pristupom, Evropska zajednica i Evropska unija praktikuju *invertovani federalizam* i sprovode *sektorski pristup*. Iz praktičnih razloga, prednost je data pristupu „sektor po sektor“, koji bi pre trebalo da dovede do jedne evropske federacije nego do uspostavljanja političke zajednice sa zadatim i unutrašnjim i spoljnim kompetencijama. Mada izgleda da protagonisti Unije uglavnom dele srodne ideje o *cilju* političkog projekta, oni se razlikuju oko vizije njegove realizacije. Proces je počeo kao probni projekat u dva osnovna ekonomska sektora tog doba, u sektorima uglja i čelika. Prvi korak – stvaranje Evropske zajednice čelika i uglja (ECSC) – sledio je predlog za stvaranje političke zajednice: EDC (European Defence Community – Evropska zajednica odbrane) a njegov prirodni nastavak je *Evropska politička zajednica*. „Evropa volje“, koju je činilo jezgro od šest država osnivača, bila je formirana kada je, po neuspehu EDC, došlo do zastoja u procesu političke integracije. Posledice tog *prvobitnog sloma* osećaju se i danas, o čemu svedoči i ponovo otvorena debata o evropskom federalizmu.

Dve izvorne odlike – nezavisnost institucija i institucionalni sistem globalne političke vokacije – čine originalnost i snagu evropske integracije. Tako se od početka sistem zajednice smešta u posrednu zonu između političke zajednice i međunarodne organizacije. Ta politička inovacija zaštitni je znak Evropske zajednice, čija pokretačka snaga – Evropska komisija – treba da definiše zajedničke interese i da impuls procesu integracije. Stoga je izuzetno važna svest o ulozi koju u tome imaju ugovori Unije, kao i njen drugi, treći i četvrti stub.

Anticipirajući aktuelnu debatu, *nacrt Evropske političke zajednice* iz 1953. predviđa Evropski izvršni savet ili vladu Zajednice, Evropski parlament sastavljen od dva doma, Veća gra-

16) Uz nekoliko izuzetaka i u različitim kontekstima, formiranje Švajcarske može se smatrati presedanom.

dana i Senata, i Sud pravde.¹⁷⁾ Osim ovih institucija sa federalističkim predznakom, nacrt predlaže i stvaranje Saveta ministara, ali Evropski parlament je taj koji izglasava zakone i zajedničke direktive. Senat je, po ugledu na Bundesrat, sastavljen od predstavnika prema broju stanovnika država članica, i on bira predsednika Izvršnog saveta, koji postavlja članove Saveta. Njihov izbor odobrava Evropski parlament, koji sprovodi parlamentarnu kontrolu nad izvršnim telom. Centralna uloga predsednika Izvršnog saveta potvrđena je njegovom ulogom predstavnika Zajednice u međunarodnim odnosima.

Predlog sadrži skicu federalne unije i vodeću ulogu dodeljuje Izvršnom savetu, koji je podložan dvostrukoj verifikaciji od strane Evropskog parlamenta i Saveta ministara, čiji je pristanak (jednoglasno, a posle pet godina većinom glasova) neophodan za funkcionisanje izvršnog tela. Osim toga, Savet ministara ima važnu ulogu u koordinaciji spoljne politike i zajedničkih taksi, kao i u prijemu novih članova. Uprkos toj dvosmislenosti vezi, suštinski aspekt političkog predloga ukorenjen je u ustanovljenju Evropske vlade i dvodomnog zakonodavnog tela, uključujući domen nadležnosti zajedničkog tržišta i osnovnih sektora, ali i odbrane i spoljnih odnosa. To su ujedno glavni domeni odgovornosti centralne vlasti u jednoj federaciji.

Napredak koji taj projekat predstavlja može se proceniti kada se pogleda sadašnja situacija u Evropskoj uniji, gde je prisustvo Komisije u tri njena nova stuba – unutrašnjim poslovima, CFSP (Common Foreign and Security Policy – Zajednička spoljna i bezbednosna politika) i ESDP (European Security and Defence Policy – Evropska politika bezbednosti i odbrane) u oblasti borbe protiv međunarodnog kriminala i evropske odbrane – krajnje potisnuto. U momentu kada unutrašnja i spoljna bezbednost imaju sve veću ekonomsku, socijalnu i humanitarnu va-

17) *Ad hoc* tvorevina, *Projet de Traité portant statut de la communauté européenne*, Paris, March–April 1953. (Ustavna komisija čiji je izvestilac bio F. Dehousse).

žnost, posle pola veka evropske integracije, podele koje je pro-uzrokovao neuspeh EDC još nisu prevaziđene. Jaz između, na jednoj strani, u osnovi ekonomske, socijalne i tehničke Evropske zajednice, u kojoj jačaju federalne crte i, na drugoj strani, tri nova međudržavna predominantna stuba, bez obzira na evropeizaciju izvesnih podsektora, ostaje dubok uprkos naporima i iskustvima iz nedavne prošlosti. Čak i nacrt političke unije generala De Gola (poznat kao Fušev plan) nije bio opšteprihvaćen u Evropskoj uniji, dok je nacrt za Ugovor evropske zajednice (Projekat Spineli) Evropskog parlamenta iz 1984. samo delimično uzet u obzir u ugovorima Evropske unije. Sledeći Jedinstveni evropski akt, ugovori iz Mاستrihta i Amsterdama doprineli su zbližavanju različitih dimenzija Unije. Međutim, ima još mnogo toga da se uradi, a sadašnja debata o evropskom federalizmu otkriva stalnu neravnotežu koja slabi Evropsku uniju.

Od krize iz 1954. godine, odbrana Zapadne Evrope bila je poverena NATO-u i oslanjala se na vodeću ulogu SAD, a konkretizacija uloge Evrope u odbrani, koju je predložio predsednik Kenedi, zahtevala je dug vremenski period. Spoljni poslovi i bezbednost, iako pod velikim uticajem američkog liderstva, ostali su u načelnoj nadležnosti evropskih država. Danas Evropska unija još uvek nosi žig ove dihotomije, bez obzira na promene u evropskim i međunarodnim odnosima.

Iako rasepkanost uglavnom utiče na *političke sektore* i posebno na *spoljnu bezbednost*, ona je prisutna i u stubu zajednice. Naravno, svih petnaest članica učestvuje u jedinstvenom tržištu, zajedničkoj poljoprivrednoj politici i regionalnoj politici i politici konkurencije, kao i u strukturalnim fondovima i procesima reforme i širenja. Međutim, promena je nastala na pitanju evra i Centralne evropske banke. Tri članice – Velika Britanija¹⁸⁾, Danska i Švedska – nisu deo evro-zone. Dvanaestorica

18) Komesar Paten predviđa da će Velika Britanija u budućnosti, ukoliko ne prihvati evro, biti prinuđena da sledi ekonomsku politiku u čijem definisanju nije učestvovala.

(11 + Grčka), usvajanjem evra i zajedničke monetarne politike, načelno primenjuju koordinisanu ekonomsku politiku. To je naznaka zajednice „sa dve brzine“, koja u svom centru ima povezaniju i napredniju grupu. U oblasti *spoljnih odnosa* dispariteti su još izraženiji. Tako je, na primer, u trgovinskoj politici, gde je Komisija ujedno i pregovarač i zvanični tumač stavova Zajednice – što je u suprotnosti sa CFSP, kojom dominiraju međudržavni metod i liderstvo velikih država članica.

Pitanje od vitalne važnosti je da li će, na duži rok, Unija podeljena disparitetima uspeti da održi koheziju neophodnu za ostvarenje njene političke odgovornosti na unutrašnjoj, evropskoj i svetskoj sceni. To je glavni ulog u debati o ciljevima i budućem ustrojstvu Evropske unije.

Raspodela zajedničkih ovlašćenja među institucijama Evropske unije varira prema njihovoj važnosti i metodima koje koriste (zajednički odnosno komunitarni ili međudržavni). Na drugoj strani, one oblasti koje su deo nadležnosti federacija, organizovane su od strane federalne vlasti shodno političkom procesu koji je usvojen u svakome od sektora. Međutim, u Evropskoj uniji postoji jasno određena razlika između domena Evropske unije i domena CFSP, odbrane, unutrašnjih poslova i pravde. U ta tri nova domena uloge Komisije i Evropskog parlamenta znatno su umanjene u korist procesa kooperacije, koji valorizuje uticaj Evropskog saveta, Saveta, kao i vlada. Staviše, sadašnja situacija proizlazi iz tih suverenih nadležnosti, čiju primenu u svakoj federaciji obezbeđuju federalne vlasti. Najzad, to je trenutna situacija koja rezultira iz suverenih ovlašćenja koje ima savezna vlast u svakoj federaciji. Ta opšta tvrdnja ističe promenljivu distancu koja, u ovom momentu, odvaja „ostvarenu“ federaciju od Evropske unije federalne vokacije.

Da bismo to bolje razumeli, predlažem analizu, po oblastima, raspodele ovlašćenja i uloge institucija u tim novim stubovima koji se razvijaju različitim tempom, kao što je nagovešteno delimičnom evropeizacijom trećeg stuba ili afirmacijom međudržavnih procedura u oblasti odbrane. Ta slojevita evolu-

cija odražava marginalnu ulogu dodeljenu Komisiji, Parlamentu i Sudu pravde. Bez prejudiciranja budućih reformi, koje za cilj imaju promovisanje ustavnih inicijativa, važno je priznati da su te nove oblasti saradnje veoma udaljene od federalne prakse, kao i od funkcionisanja stuba zajednice, gde je centralna uloga Komisije često povezana s odlučivanjem putem kvalifikovane većine u Savetu. U vezi s tim pitanjem, neki posmatrači podvlače blisku vezu između uloge Komisije i širenja primene većinskog odlučivanja.

Procenu dalje otežava stvaranje podsistema kao što su evro-zona i Šengenski prostor. U svakom slučaju, opšta procena prirode Unije mora uzeti u obzir ne samo očite disparitete, već i skrivene potencijale za njen razvitak u federalnu uniju. Odatle proističe važnost pitanja krajnjeg ishoda, federativnog jezgra i budućeg ustava Unije. Evolucija Unije mora da ide ukorak sa promenama okruženja, uticajem novih tehnologija na upravljanje društvima u promeni. Različita rešenja nailaze na otpore društvenih i mentalnih struktura, čineći *zadatak bez presedana* koji stoji pred liderima i građanima Evropske unije.

2. Stub oslonca: Evropska zajednica

Evropska unija se od svog postanka razvijala prateći sledeće osnovne pravce: širenje domena svojih aktivnosti i primene zajedničkih politika; stvaranje jednog prostora bez granica kao što je realizacija jedinstvenog tržišta; konsolidacija ekonomske integracije (EMU – Evropska monetarna unija, ECB – Evropska centralna banka i evro); jačanje solidarnosti i jedinstva (npr. strukturalni fondovi, kohezione baze i regionalne politike oslonjene na Feder); postepeno uvećavanje; tendencija da se jednoglasnost u Savetu zameni kvalifikovanim većinom; modifikacija podele vlasti izborom Evropskog parlamenta i njegovog rastućeg učešća u zakonodavnom saodlučivanju; afirmacija centralne uloge Komisije kao pokretačke sile procesa integraci-

je. Ta evolucija naglasila je mnoge federalne crte, od početka uključene u Rimski ugovor.

U prvoj fazi, dinamika zajednice zasniva se na tandemu Komisija-Savet. Ključni mehanizam, Komisija – kolegijalna i nezavisna institucija – vrši svoje ekskluzivno pravo iznošenja predloga u oblasti zakonodavstva, a Savet ih transformiše u zajedničke zakone prvo kao jednoglasno odobrena pravila i direktive, a kasnije putem kvalifikovane većine, prema rokovima predviđenim Rimskim ugovorom. Usporeno prihvatanjem „Luksemburškog kompromisa“ (1966), širenje metoda kvalifikovane većine ipak ima tendenciju da postane opšteprimenljivo u odgovoru na funkcionalne potrebe, naglašavajući time zajednički karakter Saveta. U toj fazi sistema zajednice Parlament je zadužen za vršenje demokratske kontrole nad Komisijom i formulisanje konsultativnih mišljenja, dok je Sud pravde odgovoran za pravosudnu kontrolu. Odluke zajednice su opšteprimenljive i imaju obavezujuću i izvršnu snagu, a njihovu implementaciju osiguravaju zemlje članice, koje verifikuju formalne procedure. Zauzvrat, evropski građani i preduzeća mogu se obratiti Sudu pravde žalbom na primenu ovog zakonodavstva. Jasno je da se taj politički proces zasniva na federalnom principu.

Komisija kao pokretačka snaga evropske integracije

Originalnost Evropske zajednice raskida sa tradicijom međunarodnih organizacija, zahvaljujući strukturi, sastavu i funkcionisanju Komisije, i njenoj vodećoj ulozi u sistemu zajednice. Iako stoji na raspolaganju glavnim učesnicima, cilj Komisije je da obezbedi opšti evropski interes, zaštititi male zemlje i omogućiti ravnotežu između velikih država. I ona je uspela da, bez obzira na izvesne promene, odigra ulogu pokretačke sile u srcu Evropske zajednice. Efikasnost i koherencija zajedničke politike i opšta kohezija jedne zajednice koja se sve više diferencira,

u meri u kojoj se širi i razvija kroz postepene reforme, čini delatnost Komisije i složenom i neophodnom.

Još jedna originalna crta Evropske zajednice – koju deli sa federalnim sistemima, a po kojoj se razlikuju konfederalni sistemi od međunarodnih organizacija – jeste *neposredna primenljivost* zajedničkih odluka. Pravila i, u velikoj meri, direktive Evropske unije imaju *neposredne efekte* i na njene građane, a ne samo na države članice. Ti efekti zauzvrat provociraju povratne akcije zainteresovanih aktera, kao i nove zahteve koji izazivaju dinamiku procesa integracije, i pozitivno i negativno prožimanje. Ta osnovna odlika, kombinovana sa ulogom Komisije kao promotora i predlagača, te evolucija ka proceduri kvalifikovane većine, koja obično preuzima formu saodlučivanja, održavaju međudržavnu strukturnu ravnotežu u srcu Zajednice.

Komisija, ponekad usamljena u ostvarivanju tih zadataka, ipak u najvećem broju slučajeva deluje u tandemu sa Savetom. Te dve institucije zajednički vrše aktivnu vlast – Komisija kao nadnacionalna, a Savet kao međudržavna i institucija Zajednice u isto vreme – uz podršku Evropskog saveta, što predstavlja osobenost Evropske zajednice, koja je razlikuje od drugih postojećih federacija. Ta situacija rezultat je kompromisa između neophodnosti jedne nezavisne centralne vlasti i potrebe da se nacionalne vlade udruže u obavljanju zajedničkih ingerencija. Rezultat toga je izvesna nejasnost, koja će biti otklonjena onog momenta kada bude bila ustanovljena Evropska vlada, za šta se mnogi akteri već zalažu.

Opšte uzev, sastav Komisije odražava snagu vodećih političkih stranaka. Tu, međutim, ne postoji (kao u Švajcarskoj) direktna veza između evropskih izbora i sastava Komisije; na drugoj strani, vrhunske kvalifikacije članova Komisije i njihovo iskustvo kao političkih lidera indikatori su percepcije koju vlade i glavne političke stranke imaju spram političke odgovornosti koju dodeljuju Evropskoj komisiji kao prvom stubu zajednice. Zauzvrat, to je trenutno u kontradikciji sa marginalnom ulogom koju su vlade dodelile Komisiji u novim zajedničkim

oblastima poput spoljne politike i zajedničke bezbednosti, evropske odbrane i trećeg stuba. Ovo su, prema tome, elementi funkcionalne i institucionalne neravnoteže, koju federacije nastoje da izbegnu.

Jačanje Komisije i njenog predsednika

Poučene ranijim iskustvima, države članice su predsedniku Komisije dodelile veću političku ulogu, što dokazuju mnoge sukcesivne reforme.

Učešće u Evropskom savetu Žaka Delora, čiji je član postao zahvaljujući Jedinjstvenom evropskom aktu, i njegovo učešće kao zvaničnog predstavnika na raznim međunarodnim samitima, doprineli su poziciji koju Komisija sada zauzima. U toj važnoj političkoj ulozi Žak Delor je obezbedio uticajan položaj, o čemu svedoče izvesne situacije u kojima je uspeo da nametne predloge Komisije, nasuprot ponekad suviše opreznoj poziciji Saveta ministara.

Imenovanje Komisije od strane Evropskog parlamenta jača i njen legitimitet i njenu demokratsku odgovornost. Taj proces ozvaničen je kroz ugovore Unije. Poslednja verzija koju sadrži Ugovor iz Nice¹⁹⁾ inovativna je jer predviđa da Savet okupljen na nivou šefova država ili vlada odredi, *kvalifikovanom većinom*, političku figuru koju namerava da imenuje za predsednika Komisije, pošto je ta funkcija naimenovanje koje mora da potvrdi Evropski parlament. U drugoj fazi, Savet *kvalifikovanom većinom i u sporazumu sa imenovanim predsednikom* usvaja listu ostalih političkih ličnosti koje on predviđa da nominuje za članove Komisije. Lista je načinjena prema predlozima svake od država članica. Poslednja faza sastoji se u potvrdi izbora predsednika i članova Komisije kao kolektivnog tela, od strane Evropskog parlamenta. Savet ih nominuje *kvalifikovanom većinom*.

¹⁹⁾ Član 214 i 217.

Ta nova verzija unosi jasnoću i novine: Savet okupljen na nivou šefova država ili vlada učestvuje u procesu od početka, i on donosi odluke kvalifikovanom većinom, a ne vlade država članica. Taj novi aspekt ističe evoluciju Saveta ka instituciji u duhu Zajednice, čak i u njegovom sastavu na najvišem nivou, što mu ujedno omogućava da ogranični opasnost blokade i redukuje praksu minimalističkih kompromisa (setimo se Krfa). Zauzvrat, Evropski parlament pozvan je da na početku procedure odobri predloženog predsednika i ratifikuje kolektivno telo u finalnoj fazi. Drugi aspekt koji označava napredak jeste procedura kojom Savet i imenovani predsednik biraju ostale članove Komisije. Posle iskustva sa imenovanjem Prodijeve komisije ustanovljeno je da Savet donosi odluke kvalifikovanom većinom.²⁰⁾

Za razliku od prethodne situacije, gde je *liderstvo predsednika* Komisije uglavnom zavisilo od njegove ličnosti, nove odredbe utvrđuju njegovu vodeću poziciju i preciziraju da Komisija treba da ispuni svoju misiju u skladu sa političkim orijentacijama koje njen predsednik definiše. On odlučuje i o unutrašnjoj organizaciji Komisije, sa ciljem da očuva koherenciju, efikasnost i kolegijalnost u radu. Predsednik raspodeljuje odgovornosti, a aktivnosti se obavljaju pod njegovim ovlašćenjem. To povećanje formalnih moći predsednika Komisije dobija svoj puni značaj u svetlu njegovog učešća u najvišoj instanci – Evropskom savetu. On takode korespondira sa delokrugom akcija Komisije i njenim pravom da predlaže i pokreće inicijative, uključujući i veću orijentaciju ka zajednici izvesnih domena međudržavne saradnje. Tako Komisija može da preu-

²⁰⁾ Ipak, može se postaviti pitanje nije li takva procedura nominovanja, koja predviđa pribegavanje kvalifikovanoj većini na različitim stupnjevima, opterećena izvesnom neodređenošću. U stvari, nova verzija precizira da se lista budućih članova ustanovljava u skladu sa predlozima svake od država članica. Ukoliko se izbor mora ograničiti na predložena imena, treba utvrditi da li bi u tom slučaju država članica trebalo da predloži više imena. Šta se dešava ako ona predloži ime koje Savet i/ili imenovani predsednik ne prihvate?

zme inicijativu, uz države članice, u oblastima policijske saradnje i krivičnog prava, domenu koji je do sada bio izvan njenih inicijativa. To dovodi do paradoksalne situacije – tendencija da se ojačaju Komisija i njen predsednik u suprotnosti je sa naporima nekih država članica da izvesne osetljive oblasti zadrže pod svojom kontrolom.

Kolektivna ostavka Santerove komisije

Najozbiljnija kriza u istoriji Komisije baca jasno svetlo na izvesne institucionalne i administrativne aspekte Evropske unije. Na prvom mestu, ta kriza pokazala je efikasnost parlamentarne kontrole i izricanja opomene, što je izazvalo ostavku Santerove komisije 17. marta 1999. godine. Ostavka je istakla osećaj odgovornosti članova izvršnog tela i poštovanje osnovnih pravila koja vladaju javnim životom u Evropskoj uniji. U vezi s tim, komitet nezavisnih stručnjaka podsetio je da principi javnosti, transparentnosti i odgovornosti čine osnove demokratije i instrumente koji omogućavaju njeno normalno funkcionisanje. Javnost i transparentnost impliciraju da proces odlučivanja treba da je na svim nivoima što dostupniji javnom mnjenju, kojem je i odgovoran. To znači da razlozi zbog kojih se odluke donose ili ne donose moraju biti poznati javnosti, a da oni koji odluke donose preuzimaju odgovornost i spremni su da prihvate posledice ukoliko se naknadno ispostavi da njihove odluke nisu bile odgovarajuće. Navedena epizoda obeležena je rešenošću Evropskog parlamenta da potvrdi svoj autoritet uspostavljanjem kontrole nad Komisijom. Ipak, višak revnosti ne bi smeo da parališe elan koji Komisija treba da unese u Evropsku uniju.

Savet: međudržavna ili institucija zajednice?

Savet, zajedno sa Komisijom, igra ključnu ulogu u procesu donošenja odluka u Evropskoj zajednici. U stvari, on predstavlja finalnu etapu u zakonodavnom procesu Zajednice, obavljajući

funkcije shodno predlozima Komisije i u što većem skladu sa Evropskim parlamentom. Uloga Saveta u usvajanju zajedničkih politika, koje predlaže Komisija, i izvršna vlast, koju uglavnom dele, ističe njegovo ključno mesto u sistemu zajednice. I on, poput Janusa, ima dva lica – zakonodavnu vlast i izvršnu vlast. Sa širenjem zakonom regulisanih oblasti u Evropskoj uniji, Savet je postao, osim Evropskog saveta, glavni nosilac novih kompetencija dodeljenih Uniji. Shodno tome, on se nalazi u centru debate o međudržavnom ili federalnom karakteru Evropske unije. Njegova početna dvosmislenost povezana je sa činjenicom da je on pod kontrolom Evropskog parlamenta ne samo kao zakonodavac zajednice, što je normalno, već i onda kada donosi izvršne odluke. Odsustvo podele vlasti dovodi do paradoksalne situacije u kojoj je Komisija, koja daje predloge, podložna demokratskoj kontroli Evropskog parlamenta, dok je Savet, koji donosi odluke, van svake parlamentarne kontrole. Postoji više primera koji preciznu procenu snage Saveta čine prilično delikatnom i ignorišu realan uticaj međudržavnog faktora. Da li i u kojoj meri uticaj međudržavnog principa postaje jači ili, nasuprot tome, ustupa mesto federalnom pristupu?

Evolucija je relativno jasna u oblasti prvog stuba, gde je procedura počela normativnim predlogom Komisije u pravcu simultane generalizacije kvalifikovane većine i u saodlučivanju Saveta i Evropskog parlamenta. To je potvrda dvodomne zakonodavne vlasti koja deluje na inicijativu izvršnog tela, što garantuje jedinstvo zajedničkog interesa i efikasnost, zahvaljujući pravilu većine u Savetu.

Ukoliko učešće ministara i državnih sekretara u Savetu svedoči o važnosti koju države članice pridaju ovoj instituciji, tendencija da pravilo kvalifikovane većine postane opšte, dokaz je rastućeg stepena poverenja i kolegijalnosti među članicama. U praksi, Savet generalno pokušava da odluke donese konsenzusom čak i ako bi mogao da koristi kvalifikovanu većinu. U tim slučajevima razlike između jednoglasnosti i kvalifikovane većine ponešto su zamagljene. Međutim, u svetlu iskustva za-

jednice, ta razlika, koja raste sa brojem članica, čini se fundamentalnom. Prva usporava, čak blokira proces odlučivanja, a druga ga ubrzava i olakšava težnju za konsenzusom iznad najnižeg nivoa, na kojem se jednoglasne odluke obično zadržavaju. Uspješno funkcionisanje većinske procedure mnogo duuguje uloži Komisije u kojoj predlog koji sadrži garancije za manjinske interese ne može biti izmenjen bez njihovog pristanka ili bez jednoglasnog pristanka Saveta.²¹⁾ Osim toga, Komisija koja je prisutna tokom čitave ove procedure, interveniše kao „časni broker“ i pazi na poštovanje interesa svih članova. Po svemu sudeći, ta evolucija procedure u srcu Saveta i pribegavanje uravnoteženim glasovima znači da Savet polako ali sigurno gubi jednu suštinsku crtu svog međudržavnog karaktera.

Težnja za konsenzusom putem pregovaranja i kompromisa široko je rasprostranjena praksa u švajcarskom sistemu „konsenzusne demokratije“. U stvarnosti je taj metod prisutan i u unitarnim državama, kao što je Holandija, koje su opterećene brojnim podelama. Odlika mnogih političkih zajednica, a naročito Švajcarske i Evropske unije, jeste ekonomska i socijalna, partijska i ideološka, jezička, kulturna i religiozna podeljenost, koja je izražena u različitim stepenima. Učešće u odlučivanju, poštovanje zajedničkih rešenja i pažnja koja se posvećuje stavovima manjina imaju veću važnost nego u relativno homogenim zajednicama. Međutim, čak i u centralizovanim državama složenost socijalnog ambijenta i mnoštvo aktera i centara odlučivanja (klasičan primer: poslodavci–sindikati) dovodi do toga da se ravnoteža širi u mnogim domenima, gde sprovođenje odluka zavisi od nezavisnih faktora, favorizujući pregovaranja, arbitraže i partnerstvo, zajednički dogovorena rešenja pre nego autoritarne odluke nametnute vladinim dekretima. Odatle proističu duge konsultacije glavnih zainteresovanih strana, koje pretihode donošenju odluka i pripremaju i olakšavaju njihovu pri-

21) To je izuzetan slučaj kada jednoglasnost štiti i jača autoritet Komisije.

menu. Konsekventno, ovaj metod blizak je federalnom pristupu i generalno se primenjuje u fragmentisanim ili veoma raznolikim zajednicama poput Evropske unije.

Moć Saveta svakako leži u njegovoj poziciji poslednje instance u procesu donošenja odluka. Bez obzira na česte mesečne sastanke, ministri samo deo svojih aktivnosti posvećuju Savetu. Kao evropski „part-time“ lideri, oni imaju pristup rezidencijalnom organu zaduženom za razradu njihovih ideja. To je *Koreper* (Coreper) sastavljen od ambasadora i njihovih stalnih pomoćnika, koji konstituiše „evrosferu“ stalnih posrednika između vlada, Saveta i Komisije. Sa zadatkom da brane nacionalne interese u srcu Korepera i Zajednice, oni su ujedno i glasnici i tumači interesa Evropske unije pred svojim vladama. Podeljeni između svoje evropske solidarnosti i lojalnosti svojim nacijama, oni formiraju jedan od ključnih mehanizama procesa zajednice, koji svojim uticajem na rad Saveta baca senku tehnokratije na proces donošenja odluka. Oko Korepera gravitiraju konstelacije radnih grupa, sastavljenih od vladinih eksperata, od kojih je većina prethodno lično učestvovala u konsultacijama koje je organizovala Komisija. Njihovo iskustvo u zajedničkim poduhvatima i njihova administrativna komunikaciona mreža razvijaju procese evropskog učenja i socijalizacije.

Nasuprot tome, Savet poseduje izvesne slabosti koje mogu da umanje njegovu sposobnost preuzimanja političke odgovornosti i obezbeđivanja jedinstva i koordinacije akcija zajednice. Osim toga, mandat predsedništva, ne uzimajući u obzir promene i zamene mesta, ne ide u prilog kontinuitetu njegove akcije, bez obzira na podršku svog Generalnog sekretarijata. Uz Savet „opštih poslova“ i Savet *Ekofin* (Ecofin), postoji mnoštvo specijalizovanih saveta koji retko međusobno komuniciraju, što ističe rascepanost političke moći Saveta. To je samo delimično kompenzovano koordinacijom koju Savet „opštih poslova“ treba da obezbedi. Posebno, ministri spoljnih poslova vide umnožavanje svojih zadataka u oblasti CFSP i mirovnih misija, istovremeno kad se odgovornosti Ekofina i Evro-saveta uveća-

vaju. Ta činjenica ohrabrila je Žaka Delora da predloži ustanovljenje „Saveta vicepremijera sa konkretnim ovlašćenjima kako bi se obezbedilo jedinstvo aktivnosti unutar Unije“. Zauzvrat, predlog da se oformi „Savet evropskih ministara“ sa stalnim sedištem u Briselu treba da odgovori na sličan problem – efikasnija koordinacija aktivnosti raznih saveta i potreba za koherentnim planom akcija. Rizik nejedinstva teži da se uveća u onoj meri u kojoj namere Saveta nisu zasnovane na predlozima Komisije. Važno je priznati da je Komisija jedina stalna institucija koja je posvećena isključivo evropskim poslovima, i, pošto ima opšti uvid u sektorske poslove, sposobna je da svojim predlozima da pečat delotvorne koherencije.²²⁾

Demokratizacija i federalizacija Evropske unije

Ovaj dvostruki proces razvija se u okviru celokupnog prostora Evropske zajednice; međutim, u novim domenima Savet zauzima ključnu ulogu, ali ujedno izmiče demokratskoj kontroli na evropskom nivou. Dve institucije zajednice su, *par excellence*, svedene na sekundarnu ulogu. Odatle proističe označena razlika između prvog stuba zajednice i drugih stubova, koji su sada prevashodno međudržavnog karaktera.

Kroz zakonodavne procedure Evropske zajednice Komisija ispunjava svoju ulogu federatora, pokušavajući da očuva i jedinstvo i ravnotežu zajedničkih standarda. Prilično teška uloga ako se ima u vidu broj i raznolikost aktera koji u različitim stepenima priznaju i artikulišu svoje interese, i intervenišu u procesu donošenja odluka. Tokom elaboracije predloga, Komisija preuzima vodeću ulogu. Jedinstvu standarda zajednice do-

22) Dnevni bilten Evropske komisije (*Le Bulletin Quotidien Europe*) od 4. maja 2000. preneo je članak Ferdinanda Rikardija, koji je objavila Agence Europe. On predstavlja ne baš laskavu analizu Saveta, Pjera de Boasja, bivšeg stalnog francuskog predstavnika u Evropskoj komisiji i pomoćnika generalnog sekretara Saveta.

prinosi prisutnost Komisije u kasnijim fazama dijaloga sa Save-
tom i Evropskim parlamentom.

Širenje metoda kvalifikovane većine omogućava progresivno širenje *zakonodavnog saodlučivanja* i jačanje vlasti Evropskog parlamenta i kapaciteta Saveta. Bez obzira na skroman napredak ostvaren u Nici, opšta tendencija je orijentacija ka većoj demokratiji i efikasnosti i ka *dvodomnoj zakonodavnoj vlasti*. Dvostruka predstavljenost zemalja članica i naroda Unije svedoči o evoluciji Evropske zajednice ka federalnom sistemu.²³⁾ Ambivaletna uloga Saveta, međutim, ostaje u meri u kojoj on, uz svoje zakonodavne funkcije, sve više sprovodi i mnoge izvršne funkcije, otkako je Unija počela da širi ovlašćenja na oblasti spoljne politike, bezbednosti i odbrane. Konfuzija vlasti je dečija bolest Saveta.

U drugim pogledima, nadležnost Evropskog parlamenta ispoljava se u različitim formama, slično njenim nacionalnim pandanima: demokratskoj kontroli, budžetskoj vlasti, pravu na usvajanje, saglašavanje, ispitivanje i saslušavanje, kao i u inicijativi i promociji. Te procedure pružaju bolji uvid u aktivnosti Evropske zajednice pošto je Evropski parlament *jedina transparentna ustanova* čija komunikaciona uloga pomaže razumevanje Unije od evropskog mnjenja.

Ti različiti instrumenti pojačavaju političku dimenziju Zajednice i ohrabruju političke grupe da se transformišu u parlamentarna jezgra evropski orijentisanih političkih partija u stvaranju.²⁴⁾ Na federalnom planu, partije su slabo povezane u Švajcarskoj, dok u SAD one doživljavaju preporod u vreme predsedničkih i kongresnih izbora. Učešće na evropskim izborima je relativno uporedivo sa švajcarskim i američkim metodom, pogotovo što, kao u Švajcarskoj, sada ne postoji neposred-

23) Dvodomnost se jasno očitava u ulozi komiteta pomirenja, u kojem su prisutni predstavnici Evropskog parlamenta i Saveta; Komisija je isključena i svedena na ulogu medijatora, što odgovara izvršnom telu.

24) Način stvaranja političkih partija koji je predložio Moris Diverže (Duverger, *Les parties politiques*, Paris, 1951).

na veza između rezultata evropskih izbora i sastava Komisije. Ugovori iz Nice i Amsterdama formalno priznaju važnost političkih stranaka. One su važne na evropskom nivou kao način izražavanja političke volje građana i kao činilac integracije i formiranja evropske svesti. Savet je pozvan da ozvaniči postojanje političkih partija u Evropi određujući njihove statute i pravila u skladu sa njihovim finansiranjem.²⁵⁾ Taj ohrabrujući znak upućen političkim strankama trebalo bi da ih podstakne da se efikasnije strukturišu, počevši od parlamentarnih političkih grupa, sa ciljem da progresivno preuzmu njihovu funkciju artikulacije i agregacije na evropskom nivou. Razvoj i konsolidacija partijskog federalizma doprinose, sa svoje strane, rebalansu uticaja interesnih grupa i progresivnom formiranju evropske političke savesti.

Iako u Evropskoj zajednici saodlučivanje i kvalifikovana većina postepeno osvajaju politički teren, zahtev za jednoglasno odlučivanje i dalje je prisutan u važnim oblastima. Samo će se njegovom eliminacijom, pre širenja Unije, izbeći kašnjenja, blokade i kompromisi na najnižem stepenu slaganja. Od početka procesa integracije Evropski parlament i Evropski savet doživeli su veliki razvoj. Od savetodavne institucije, Evropski parlament transformisao se u drugi dom koji predstavlja evropske narode. Sukcesivni ugovori Jedinštenog evropskog akta, uključujući i ugovore iz Mاستrihta i Amsterdama, postepeno su jačali političku snagu Evropskog parlamenta i davali smernice i podsticaje Evropskom savetu.

Rastuća uloga Evropskog saveta

U meri u kojoj evropska integracija postaje sve više politička, bez obzira na to da li je reč o ekonomskoj ili monetarnoj politici, spoljnim poslovima i bezbednosti ili odbrani, drugim rečima o srži suvereniteta, Evropski savet pozvan je da preu-

²⁵⁾ Član 191. TCE.

zme svoje odgovornosti na najvišem nivou. Evropski savet je samo proširio svoje intervencije u smislu definisanja glavnih smernica ili fundamentalnih opcija. Sastavljen od glavnih nosilaca nacionalnih izvršnih vlasti, uz puno učešće predsednika Komisije, Evropski savet preuzima ulogu u političkoj orijentaciji Unije, promociji njenog razvoja i usvajanju globalnih rešenja. Kao takav, on predstavlja vrhovni autoritet Evropske unije. Stoga ne čudi da u uslovima koji obično zahtevaju političku arbitražu na najvišem nivou, Savet ministara uglavnom traži podršku Evropskog saveta, posebno zato što razvoj Unije zahteva osnovne političke odluke u vezi s njenom budućnošću. U ovim posebno osetljivim oblastima samo Evropski savet poseduje autoritet da nametne Savetu, i naročito Ekofin savetu, smernice, kako je predviđeno ugovorom iz Mاستrihta. Da li to govori o njegovoj sposobnosti da u potpunosti preuzme odgovornosti jedne „ekonomske vlade“, kao i da obezbedi koordinaciju sektorskih politika i jedinstvo ukupnih aktivnosti Unije? Ne može se prenebregnuti činjenica da Evropski savet poseduje neophodan autoritet, ali nema sredstva, strukturu odnosno infrastrukturu da izvrši te zadatke, i garantuje njihovo nadgledanje. U stvari, Evropski savet se u proseku sastaje tri do četiri puta godišnje, nedostaje mu sopstvena infrastruktura, a šestomesečni rotirajući mandat predsednika ne ide u prilog ni kontinuitetu ni jedinstvu politike Unije (čak se i jednogodišnji mandat predsednika Švajcarskog federalnog saveta, koji naizmenično preuzimaju članovi kolegijalne vlade koja se sastaje jednom nedeljno, ocenjuje kao nedovoljan²⁶⁾). U sadašnjoj situaciji samo Komisija ima sposobnost da pripremi, u saradnji sa Savetom, značajne predloge namenjene Evropskom savetu, da artikulise i strukturiše opšte programe, da obezbedi solidnu bazu za svoje inicijative i da ih nadgleda, da pripremi osnovne dokumente i da vodi računa o poštovanju svojih smernica.

²⁶⁾ Deklaracija iz Nice, koja predviđa sastanke Evropskog saveta u Briselu, nije mogla da u dovoljnoj meri poveća njegov uticaj.

Obavljanjem pravosudne kontrole nad zakonima Komisije i Saveta, Sud doprinosi jedinstvu autonomnog pravosudnog sistema Evropske unije. On sve progresivnije razvija pravo zajednice, kako širokom interpretacijom osnovnih normi ugovora tako i stvaranjem novog pravnog poretka.²⁷⁾ U izvesnim slučajevima, da bi se pokrila pravna praznina u ovoj oblasti, Sud je bio primoran da pribegne teleološkom metodu. Na brojne načine Sud deluje kao „fino podešen zakonodavac, a tvorci Ugovora su baš to i hteli“.²⁸⁾

Odluke Suda su u izvesnom smislu „konstitucionalizovale Rimski ugovor“, sudeći po sugestijama sudije Mancinija, čineći zakon – kao u federacijama – *motorom zajednice ili federalne integracije*.²⁹⁾ U stvari, svojom jurisprudencijom Sud je doprineo formiranju nezavisnog, ka zajednici orijentisanog pravosudnog sistema (Kosta dekret 1964), koji proizlazi iz primarnog ili sekundarnog prava i zasnovan je na tri principa: neposrednosti direktno primenljivih odluka u državama članicama (za čije su sprovođenje one odgovorne); prioritetu nad nacionalnim pravom (federalni zakon ima prvenstvo nad zakonima federalnih država); ujednačujućoj interpretaciji na zahtev nacionalnih (ili kantonalnih) sudija. To su glavne odlike federalnog prava po kojima se razlikuju pravo i sistem zajednice od prava i sistema međudržavnih ili konfederalnih organizacija.

Kako se polje aktivnosti i javne politike Unije širi, tako i Sud širi svoju pravosudnu kontrolu. Isto se može reći za izvesne domene u trećem stubu. Tako je federativna uloga Suda

27) Mario Bettati, „Le 'law-making power' de la Cour“, *Pouvoirs*, 1989, str. 59. i dalje.

28) R.-M. Chevallier, „Le juge et la liberté de circulation des personnes et des services“, *Droit-Economie*, 1979, str. 19, citira Bettati.

29) M. Croisat et J.-L. Quermonne, *op. cit.*, Paris, Montchrestien, 1996, str. 96. Naglašena mesta su moja.

pravde potvrđena, i ustanovljena je fundamentalna važnost naročite pravne konstrukcije do formiranja zajedničkog ili federalnog pravnog poretka.³⁰⁾

Federativno jezgro:

Evropska centralna banka i evro

Ugovor iz Mastrihta pokrenuo je u principu ireverzibilan proces preuzimanja jednog od suštinskih atributa nacionalnog suvereniteta, jedinstvenu monetu – ekskluzivni simbol suvereniteta. Uvođenje jedinstvene monete na teritoriji čitavog kraljevstva od strane Luja IX značajno je doprinelo francuskom jedinstvu.³¹⁾ Isto se desilo i tokom formiranja federalnih i nacionalnih država. Za razliku od mnogih prethodnih iskustava, u kojima je političko jedinstvo prethodilo stvaranju jedinstvene monete, evropska monetarna unija postoji u odsustvu političke unije. To je naopako postavljen federativan proces (H. Bruggmans). Ekonomska i monetarna unija deo je logičkog razvoja jedinstvenog tržišta. Ipak, ta vrsta federalnog podsistema samo ističe disparitet između CFSP i ESDP posebno. To je oblik „pojačane kooperacije“, u stvarnosti bliži konceptu „dinamičnog federativnog jezgra“ koji je izradio Karl V. Dojč 1957. godine.

Stvaranje Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB), Evropske centralne banke (ECB) i jedinstvene monete otvara novu značajnu etapu u evropskoj integraciji, preuzimanjem monetarnog suvereniteta od dvanaest država članica koje tako formiraju vrstu „avangarde“, sa željom da im se i ostale tri države članice pridruže.

30) Sud pravde je posle Konferencije u Nici dobio na snazi, pre svega zahvaljujući temeljnoj pripremi koja je doprinela usvajanju koherentne reforme od strane Evropskog saveta.

31) E. Ladiri citira Ž. Le Goffa u „D'une République, l'autre“, zimski broj *Géopolitique* od 1997, posvećen „La République“, str. 21.

Uvođenje evra, iako suočeno sa brojnim preprekama, najavljuje novu dinamiku zajednice sa zajedničkom političkom voljom da se sledi zajednički cilj. Federativna uloga Evropskog saveta, koju podržavaju Komisija i njeno političko vodstvo, daje podstrek koordinaciji ekonomskih politika i zapošljavanju, i shodno tome, neophodnost jedne evropske vlade postaje sve evidentnija. Jedinствена moneta i monetarna politika Unije najavljuju i novu dimenziju u spoljnim odnosima Unije. Njen uticaj na svetsko tržište biće sve značajniji u meri u kojoj raste komercijalna i politička snaga Unije, uključujući njene spoljne aktivnosti u bankarstvu i finansijama. Suviše je rano da se proceni uticaj evra na ekonomske aktere i na celokupno stanovništvo. Ono što je sigurno jeste to da će evro doprineti da Evropa osvoji svakodnevni život i svest svih stanovnika Unije, afirmišući na taj način evropski identitet.

Ipak, dok je osnovni cilj održavanje stabilnosti cena, ESCB podržava opštu ekonomsku politiku Unije i realizaciju njenih ciljeva. Stoga, za razliku od centralnih banaka, ESCB i ECB deo su delimično nedovršenog političkog sistema, koji odlikuje uporna neravnoteža između ekonomske i političke integracije.

Iako nije uključena u razrađen politički sistem, ECB uživa nezavisnost i status pravnog lica i deo je institucionalne mreže zajednice. Doprinosi realizaciji ciljeva Unije, ona ima zadatak da objavljuje tromesečne izveštaje i da Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji, uključujući i Evropski savet, šalje godišnji izveštaj o aktivnostima ESCB u oblasti monetarne politike. Evropski parlament može da pokrene opštu debatu o tom izveštaju i da zahteva da predsednik i drugi članovi izvršnog odbora budu saslušani pred kompetentnim komisijama. Ova briga za ravnotežu i participaciju jedna je od suštinskih odlika federalnog podsistema.

Shodno logici zajednice, misija ECB sadržana je u glavnim orijentacijama ekonomskih politika država članica i Zajednice, u skladu sa zaključkom Evropskog saveta i preporukama Saveta, koji utvrđuju glavne smernice kvalifikovanom većinom. Za-

uzvrat, funkcionisanje monetarne politike mora da počiva na čvrstoj saradnji u oblasti ekonomske politike – zadatak koji spada u dužnost Saveta. Pitanje koordinacije ekonomskih politika saglasno opštim ciljevima pokreće problem uloge Saveta evra, sastavljenog od onih zemalja članica koje su se opredelile za jedinstvenu monetu, od kojih su trenutno tri člana odsutna, uključujući i Veliku Britaniju. Da li će ekonomsku politiku definisati dvanaestorica, dok će ostale države članice, koje ostaju izvan evro-zone, biti pod njenim uticajem? Trenutno, jao nije ozbiljan zahvaljujući tome što Ekofin savet dvanaestorice prolazi kroz teškoće u efikasnoj koordinaciji ekonomskih politika. Odatle proizlazi predlog alociranja ove uloge Evropskom savetu, čiji bi zaključci trebalo da posluže kao osnova opštih orijentacija Saveta. Priznajući da prisvajanje opštih orijentacija i ciljeva koordinacije ekonomskih politika od Evropskog saveta i Evropskog parlamenta može da doprinese jedino širenju osnove njihovog legitimiteta, javljaju se zahtevi za „ekonomskom vladom“, ili čak za „evropskom vladom“. Na isti način će primena zajedničke spoljne, bezbednosne i odbrambene politike u bliskoj budućnosti pojačati potrebu za evropskom vladom.³²⁾

U sadašnjoj raspodeli zadataka Savet u monetarnoj politici učestvuje tako što, na predlog Komisije i posle konsultacije sa ECB, odlučuje, kvalifikovanom većinom, o poziciji koju Zajednica zauzima na međunarodnom nivou. ECB predstavlja njen predsednik ili član koga imenuje Savet. Prema sporazumu o ECB, centralne banke zadržavaju pravo da učestvuju u međunarodnim monetarnim institucijama. Osim toga, Savet ima važnu ulogu koja se tiče dogovora o deviznom kursu, i definiše osnovu za obavezne rezerve i odnos između tih rezervi i njihove osnove, uključujući odgovarajuće sankcije u slučaju nepo-

32) U odsustvu političkog sistema, najveće švajcarske banke vide rizik gubitka kredibiliteta evra. „Da bi evro pobedio skepticizam investitora, mehanizam odlučivanja u zajednici mora da funkcioniše besprekorno.“ Takođe, poznati ciljevi ekonomske i monetarne politike moraju biti jasno definisani, a ekonomske reforme sprovedene.

štovanja datih pravila; on određuje granice i uslove za porast kapitala po savetu guvernera, i za dodatne kreditne rezerve na koje ECB može da se pozove. O ostvarivanju tih zadataka Savet može da odluči kvalifikovanim većinom, bilo na predlog Komisije ili posle konsultacija sa Evropskim parlamentom ili ECB, ili na preporuku iz ECB i posle konsultacija sa Evropskim parlamentom i Komisijom. Osim toga, Savet može da izvrši izmenu brojnih članova statuta ESCB, odlučujući o tome bilo kvalifikovanim većinom, što preporučuje ECB kao glavni menadžer monetarne politike, i posle konsultacija sa Komisijom, ili jednoglasno, na predlog Komisije i posle konsultacija sa ECB. Da li jednoglasnost ima za cilj da zaštiti nezavisnost ECB na isti način na koji štiti predloge Komisije? U svakom slučaju, i u oba slučaja, zahteva se *pristanak* Evropskog parlamenta. To je izvanredan primer federalne strukture i metoda, koji osigurava zajedničko vršenje jednog dela suvereniteta. Da bi se taj deo zajedničkog suvereniteta efikasno primenjivao, mora biti kompletiran jedinstvenom ekonomskom politikom na unutrašnjem planu i zajedničkom monetarnom politikom na spoljnom. Neophodnost često pominjane „ekonomske vlade“ i koherentnog političkog sistema odgovara funkcionalnim potrebama, o čemu svedoče iskustva federalnih sistema.

3. Spoljni odnosi, zajednička spoljna i bezbednosna politika (CFSP) i plan evropskih interventnih snaga

Bez obzira na ostvareni napredak, spoljne dimenzije Evropske unije pokazuju, za razliku od iskustva federacija, visok stepen nepovezanosti i nedostatka koordinacije. Na svetskoj i na unutrašnjoj sceni Unija pokazuje mnoga lica: dok afirmiše svoj identitet u oblastima kao što su međunarodna trgovina, ekonomski i monetarni odnosi, ona pokušava, uz izvesne teškoće, da prevaziđe disparitete u spoljnoj i bezbednosnoj politici. Te-

škoća je tim veća što se neka od ovlašćenja smatraju nedvosmisleno suverenim, a na drugoj strani se izvesne odbrambene aktivnosti poveravaju NATO-u i SAD. Trenutno, različiti domeni spoljnih odnosa nisu samo rascepkani već se njima i upravlja na različite načine. Kada su u pitanju ekonomski odnosi, Unija principijelno koristi zajednički metod, dok se u novim oblastima spoljne i bezbednosne politike primenjuje međudržavni metod. Pitanje je može li se u dugoročnom smislu održati odvojenost dve komplementarne dimenzije. Očigledno je da, kao što pokazuje iskustvo federacija, ta podela može biti samo privremena; ona vodi ili stvaranju koherentne spoljne politike u Evropskoj federaciji ili održavanju različitih politika podložnih blokadama i konfliktima koji bi mogli da vode dubokim podelama federalne zajednice u razvoju.

Dokora je spoljna dimenzija Zajednice bila produžetak njene ekonomske integracije. Uz logično proširenje carinske unije, zajednička trgovinska politika imala je svoja prva važna iskustva na GATT-u u vreme Kenedijeve runde pregovora. Nastupajući jednoglasno i koristeći Komisiju kao posrednika, Zajednica je počela da biva svesna svoje trgovinske snage i tako afirmisala sebe kao glavnog sabesednika SAD i Japana pri GATT-u i Svetskoj trgovinskoj organizaciji. Drugi fragmenti spoljne politike, poput razvojnih programa (ACP i EDF), dodati su ovoj dimenziji trgovinske politike, kao i evropski sporazumi iz ranijeg perioda i različiti sporazumi o udruživanju, trgovini i pomoći. Osim toga, Zajednica i njene države članice usvojile su običaj koordinisanja svojih intervencija u različitim ekonomskim institucijama Ujedinjenih nacija, uključujući SvetSKU banku i Međunarodni monetarni fond. Prisutna u brojnim međunarodnim i regionalnim organizacijama, ona uzima učešće na sastancima grupe G8, na kojima su prisutne njene četiri velike države članice, kao i predsednik Komisije. Mnogo je konstitutivnih elemenata koji čine ekonomski identitet Evropske unije. Podignuta na nivo velike ekonomske sile, Evropska unija

nije više mogla da izbegne ni svoju globalnu političku odgovornost.

Premonitorni Jedinstveni akt imao je za cilj da u jedan ugovor smesti i stub zajednice i političku saradnju, bez obzira na jaz koji odvaja ta dva domena. Napredak koji je ostvaren i u predviđanju konflikata i tenzija koje su sledile kolaps komunizma, već su, kao i obično, ponudena zakasnela rešenja za te nove izazove. U stvari, postepeni napredak ostvarivan je, po pravilu, posle krize: Mاستriht se pojavio mnogo posle izbijanja sukoba u Jugoslaviji, kao što je i Ugovor iz Amsterdama stupio na snagu usred krize na Kosovu.

Pod pritiskom spoljnih kriza, Evropska unija pozvana je da ponovo uspostavi ravnotežu između ekonomske i političke integracije, jer neravnoteža dovodi u pitanje traganje za procesom integracije. U stvari, nedostatak koherencije u spoljnoj politici, i tenzije i nesigurnosti kao njegova posledica, vode ka reperkusijama u ekonomskoj i monetarnoj uniji i u jedinstvu i solidarnosti zajednice. Odatle proističe potreba za globalnim političkim jedinstvom Unije u tim vitalnim domenima – u oblasti sektorske politike, vizije budućnosti i procesu odlučivanja.

Pouke iz konflikata

Nedostaci i nedovoljnosti sistema postali su očigledni tokom Zalivskog rata i konflikata na tlu Jugoslavije. Koje su to glavne lekcije koje treba naučiti i do kog stepena je Ugovor iz Amsterdama uspešan u ublažavanju sistemskih nedostataka Zajednice? Zalivski rat pokazao je granice akcije koju Evropska zajednica može da preduzme, suočena sa ozbiljnom krizom na Bliskom istoku. Svakako je preterano govoriti o neuspehu Evrope, jer Zajednica ne poseduje sredstva uz pomoć kojih bi mogla da se suoči sa takvom krizom dokle god međunarodna bezbednost i vojno angažovanje ostaju ekskluzivni domeni država članica. Osim toga, u Savetu bezbednosti postalo je jasno

da politička saradnja ne može da spreči nekoordinisane akcije i različitost u stavovima između Velike Britanije i Francuske. Na drugoj strani, mora se primetiti da je odluka Saveta o zabrani trgovine sa Irakom i Kuvajtom zahtevala da Komisija nadgleda njenu implementaciju putem kontrole nacionalnih politika i da koordiniše poslove u oblasti energetike, finansija i ekonomije. Verovatno je ovo prvo iskustvo nateralo vlade da preispitaju efikasnost svoje politike saradnje, uključujući i mere preduzete na terenu da se zaštite evropski građani, što je verovatno inspirisalo klauzule Ugovora iz Mاستrihta vezane za te teme.

Od početka rata u Jugoslaviji, razlike, naročito između Francuske i Nemačke, u vezi sa pitanjem priznavanja Slovenije i Hrvatske, snažno su se manifestovale, oživljavajući geopolitičke arhetipove za koje smo mislili da su zauvek zaboravljeni. Za razliku od Francuske, Velike Britanije, SAD i generalnog sekretara UN, Nemačka se izjasnila u prilog priznavanju, krajem novembra 1991. godine. Ta duboka razlika u srcu franko-nemačke osovine bila je ozbiljnija nego razlike u mišljenju koje su se ispoljile u Nici.

Uzdrmana ovim regionalnim konfliktom, podeljena razlikama među glavnim državama članicama, nemoćna da preduzme koherentnu akciju, Zajednica je odlučila da skine sa sebe deo odgovornosti organizujući, početkom septembra 1991, Mirovnu konferenciju za Jugoslaviju i formirajući Arbitražnu komisiju. Suočen s eskalacijom nasilja (Vukovar), Savet ministara spoljnih poslova usvojio je sankcije protiv Srbije i planirao slanje interventnih snaga. Sastanak WEU (Western European Union – Zapadnoevropska unija) završio se neuspehom zbog odbijanja Velike Britanije da se angažuju evropske mirovne snage. Što se tiče plana koji je pripremila Mirovna konferencija, on je stigao prekasno da odgovori na događaje. Razlike u stavovima, nedostatak predviđanja i kašnjenje – konstante su koje u ovom periodu svedoče o slabostima Evropske zajednice.

Pitanje priznavanja završilo se prepirkom u Savetu ministara spoljnih poslova, ali to nije zaustavilo Nemačku u name-

tanju priznavanja, suprotno mišljenju većine učesnika. Tako su svi ministri 15. januara 1992. ipak stali uz Nemačku. Ova epizoda podvlači nedostatak spoljne kohezije Zajednice upravo u momentu kada je potpisivan Ugovor iz Mastrihta. To ukazuje na slabost evropske konstrukcije, izazvanu neefikasnošću političke saradnje, a ujedno označava prelomnu tačku afirmacijom uloge Nemačke.

Sa druge strane, kriza je bacila jasno svetlo na nedostatke Unije. Rotirajuće predsedništvo pokazalo se neefikasnim u suočavanju sa velikom krizom. Osim toga, koincidencija predsedništava malih i srednjih zemalja članica nije olakšala ovladavanje krizom. Lišeno efikasne podrške, predsedništvo je bilo izloženo ozbiljnom teretu kao rezultatu teških i odgovornih zadataka: posledice Zalivskog rata, pregovori oko Ugovora iz Mastrihta, pregovori sa GATT-om, proširenje Unije, i, iznad svega, jugoslovenska kriza. Ta manjkavost dovodi u pitanje sprovođenje spoljne politike Unije isključivo u skladu sa *međudržavnim metodom*. Potraga za jednoglasnošću zasnovana je na individualnim pozicijama, koje su relativno udaljene jedna od druge, čak i suprotne, zatim na pretnji vetom, na nacionalnim ograničenjima (interesi i vizije, javno mnjenje, mediji) i odsustvu zajedničke pripreme i predloga zajedničke politike. Bez obzira na taj hendikep, može se smatrati da, iako Zajednica, a potom Unija, nije efikasno odgovorila na jugoslovensku krizu, naposljetku je uspela, bez obzira na ponekad radikalne razlike, da očuva suštinu i održi izvesnu solidarnost. Države članice složile su se da je prioritet očuvanje unije Zajednice sa GATT-om i njen razvoj, na račun jedinstvene politike kada su u pitanju konflikti u Jugoistočnoj Evropi.

Slučaj Bosne pokazuje da u fazama kada je mir ponovo uspostavljen uz pomoć oružanih snaga, velike sile imaju glavnu ulogu. O odlukama se pregovara u srcu kontakt-grupe (SAD, Nemačka, Francuska, Velika Britanija, Rusija i kasnije Italija); odluke se donose *procedurom mimo zajednice* i pre nego što ih usvoji Evropska unija i podrži NATO. Međutim, pošto je mir

uspostavljen, Unija je ponovo dobila glavnu ulogu u obnovi i razvoju.³³⁾ Unija, glavni donator, poverava svoje mandate Komisiji koja je samo marginalno učestvovala u ustanovljavanju i očuvanju mira.

Rat protiv Jugoslavije naglasio je važnost NATO-a i otkrio zavisnost Evrope od SAD na vojnom planu, i njenu sporost u tehnološkim i logističkim domenima, uključujući nedostatak samostalnih odluka. Osim toga, čini se da je u vreme Evropskog saveta u Berlinu jednoglasno usvajanje vojne akcije prihvaćeno bez obzira na rezervisanost nekih država srednje veličine. Da li to znači da u domenu bezbednosti velike države imaju sposobnost da nametnu svoju volju, na osnovu svoje snage, odgovornosti i angažmana?

Evidentno je da je Ugovor iz Amsterdama doprineo konsolidaciji CFSP, većoj odgovornosti Evropskog saveta i preciznijoj ulozi Saveta i Komisije, koji su postali tešnje povezani. Osim toga, on dopušta konstruktivno uzdržavanje i objedinjuje primenu kvalifikovane većine na zajedničke akcije i stavove, i predviđa formiranje organa za planiranje. Utvrđivanjem ciljeva spoljne politike novi ugovor imao je za cilj da omogući veću povezanost globalne akcije Unije u pitanjima spoljne politike, bezbednosti, ekonomije i razvoja. Savet i Komisija takođe imaju odgovornost da osiguraju tu povezanost u okviru zajedničkih orijentacija i strategija koje definiše Evropski savet.

Sa druge strane, iskustvo rata protiv Jugoslavije navelo je Evropsku uniju da razvije nove međudržavne vojne jedinice. Cilj je da se Uniji pruži veća samostalnost u odlučivanju u okviru NATO-a i da joj se omogući preduzimanje humanitarnih misija i održavanje uspostavljenog mira (Deklaracija iz Peterburga). Imajući u vidu te ciljeve, postavljena su tri organa: po-

33) Kao primer slabosti koju stvara odvajanje vojno-političke od ekonomske akcije, možemo uzeti slučaj aerodroma u Sarajevu, čiju je rekonstrukciju finansirala EU, a svečano ga otvorila Madlen Olbrajt.

litičko-bezbednosni komitet³⁴⁾, vojni komitet i začetak visoke vojne komande. Planirane su i snage za brzu akciju, sa mogućnošću angažovanja 60.000 ljudi na terenu operacija. Takođe su predviđene evropske policijske snage od 5.000 pripadnika, od kojih bi najmanje 1.000 moglo da bude angažovano u najkraćem roku. Zadaci policije sadržani su u civilnim aspektima rešavanja krize. Oni uključuju širok dijapazon intervencija radi sprečavanja nastajanja i intenziviranja konflikata, radi uspostavljanja mira i stabilnosti u periodima tranzicije, kao i dopune vojnog rešavanja krize, na takav način da se pokriju sve moguće odredbe Petersburške deklaracije.³⁵⁾

Širenje polja akcije stavlja Uniju na raskrnicu između međudržavnog metoda i metoda zajednice, i povećava teškoće razgraničenja kompetencija i koordinacije između Generalnog sekretarijata Saveta i Komisije. Dvosmislenost se iskazuje institucionalnom dihotomijom, koja odlikuje spoljne odnose Unije. Dihotomiju simboliše postojanje dvostruke strukture: Generalni sekretar Saveta, koji je takođe i visoki predstavnik i generalni sekretar WEU, postao je, sa jedne strane, deo sistema Unije, a sa druge, on je evropski komesar zadužen za spoljne odnose. Jedna funkcija se oslanja na Savet i njegovog predsednika, a druga na potencijale Komisije. Pitanje je kako obezbediti delotvornu povezanost složenih aktivnosti Unije u ovim neodvojivim ali oprečnim domenima, kada su u pitanju metod i distanca u odnosu na strukture i kapacitete. Međutim, ukupnost tih aktivnosti deo je spoljne politike i koncepta bezbednosti uopšte. Može li se slediti razvoj CFSP (zajedno sa Komisijom) i vojne saradnje uz oslanjanje na međudržavni metod, kada je važan deo spoljnih odnosa i politike širenja – što je od suštinskog značaja za bezbednost Evrope – u nadležnosti Komisije?

34) Bezbednost i odbrana, član 25. TUE.

35) Civilni aspekti odnose se pre svega na jačanje pravne države (sudskog i krivičnog sistema), civilne administracije i civilne zaštite.

Taj napredak, po svemu sudeći, ne deluje kao dovoljan i daje samo delimične odgovore, što je evidentno u evoluciji koja sledi iskustva rata protiv Jugoslavije i održavanja mira u Bosni i na Kosovu. Osim toga, proces integracije i kooperacije blizu je praga tolerancije kontradiktornih tendencija koje se razvijaju u srcu Unije. Podsystemi se takođe razvijaju u suprotnosti sa federalističkim pristupom, koji, opet, raste u stubu zajednice, a da bi bila efikasna, spoljna politika zahteva čvrstu strukturu sposobnu da poveže različite fragmente i obezbedi koherenciju. Trenutno, međutim, ovo ne izgleda da je slučaj sa Evropskom unijom. Granice i nedostaci međudržavnog metoda postali su evidentni i rezultirali su različitim predlozima čiji je cilj da se ustanovi jedno dinamično, federativno jezgro, jedna vlada buduće evropske federacije.

Proces komunitarizacije

Do kog stepena međudržavna saradnja drugog i trećeg stuba, i njihovih ograničenja, u vojnim poslovima predstavlja prelaz ka originalnoj federaciji ili, nasuprot tome, vodi ka slabljenju evropske integracije pod uticajem nekih od njenih sadašnjih ili budućih članica? To je dilema pred kojim će se Unija i njene članice uskoro naći. Ako je suditi po izmenama Ugovora iz Amsterdama, favorizuje se razvoj saradnje, prema direktivama zajednice, u odnosu na treći stub. Tako komunitarni metod (metod zajednice) pokriva oblasti unutrašnjih i spoljnih granica, kao i politiku viza, azila i imigracije³⁶⁾ i sudsku saradnju u civilnim pitanjima. U tim različitim domenima međudržavna saradnja se pokazala nemoćnom, tako da je isplivao komunitarni metod, uprkos izvesnim otporima. Zaključak je jasan: metod međudržavne saradnje u specijalizovanim savetima i komiteti-

36) Na primer, 76 % ispitanika smatra da je ovaj problem prioritetan i da bi Evropska unija trebalo energičnije da se uhvati u koštac sa njim (Eurobarometer, str. 54, 3. 11). Takođe, njih 59 % bi radije prenelo ovu politiku na Uniju, a, nasuprot njima, 34 % na nacionalne vlade (str. 59).

ma visokih predstavnika vodio je u ćorsokak i isticao razdeljenost i nepovezanost, koje su bile rezultat nedostatka osnovnih predloga Komisije.³⁷⁾ Prag je preden: pribegavanje direktivama i pravilima umesto sporazumima, ustanovljavanje sudske kontrole od strane Suda pravde i uvođenje prava Komisije na predloge, koji će biti sprovedeni posle perioda od pet godina, biće zamenjeni inicijativama država članica ili Komisije.

Unija na raskršću

Očigledno je da se Evropska unija bliži momentu kada će, posle perioda kohabitacije dva metoda, morati da izabere između međudržavnog i federalnog puta. Novi međudržavni podsystemi će ili nastaviti da se sve više šire ili će usvojiti koherentan federalistički pristup. Treća opcija mogla bi biti da grupa država članica odluči da sledi federalistički put, u nadi da će jednog dana uspeti da za taj poduhvat pridobije i ostale. Ova poslednja hipoteza nije najmanje verovatna.

Trenutno, u osetljivim pitanjima, međudržavni pristup ima prednost započinjanja procesa, koji bi na kraju mogao da dovede do čvršće integriranih struktura. Stvaranjem prostora za debatu, međudržavni pristup mogao bi da doprinese uspostavljanju većeg poverenja i kreiranju zajedničkih metoda rada. Međutim, na kraju, nedostaci odnose prevagu nad početnim prednostima: marginalna uloga dodeljena Komisiji oduzima CFSP globalnu viziju evropskog interesa i doprinosi nepovezanosti i odsustvu koordinacije u biti sistema. U odsustvu zajedničkog predloga, male i srednje države su još više izložene preovlađujućem uticaju velikih država članica. Pregovaranje je otežano zbog različitih pozicija, a rezultat svega je obično kompromis zasnovan na najmanjem zajedničkom imenitelju. Nova institucionalna struktura ima tendenciju da se utvrdi na marginama ili u opoziciji sa strukturom Zajednice; ona pojačava

37) Govor predsednika Romana Prodiya pred Evropskim parlamentom 3. oktobra 2000.

poziciju nacionalnih vlada, umanjujući efikasnost i potencijal celine. U svakom slučaju, porast međudržavne dimenzije u spoljnoj politici, bezbednosti i odbrani slabi šanse za demokratizaciju Unije formiranjem novih oblasti van demokratske kontrole i na nacionalnom i na evropskom nivou.³⁸⁾

Tako, na primer, kada je Komisija isključena iz procesa odlučivanja, kao što je to slučaj u vojnim pitanjima, odlučivanje je van evropske parlamentarne kontrole i u velikoj meri van kontrole nacionalnih parlamenata. Sledi da diskreciono pravo nacionalnih izvršnih tela shodno tome raste.³⁹⁾ U oblasti CFSP uslovi variraju prema ulozi koja se dodeljuje Komisiji i Evropskom parlamentu. U većini slučajeva Komisija, uglavnom povezana sa procesima odlučivanja i izvršavanja odluka, ne može biti odgovorna pred Evropskim parlamentom, koji često ima samo savetničku ulogu. Na drugoj strani, demokratska kontrola će se daleko verovatnije pojaviti ukoliko Komisija od početka procesa donošenja odluka bude iznosila svoje predloge i preporuke.

Razvoj domena spoljnih poslova i bezbednosti deo je dijalektičkog i cikličnog procesa, bilo da je u pitanju početak nasilja u Jugoslaviji (zahtevi i izazovi situacije) ili usporene reakcije koje su vodile uspostavljanju mira i humanitarnoj pomoći. U isto vreme, reforme Unije teže da ojačaju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i da je prilagode promenljivim uslovima.

38) Čini se da je ova tendencija potvrđena usvajanjem pravila poverljivosti dokumenata, na insistiranje visokog predstavnika, što je suprotno i pravilu iz 1993. i članu 255. TEC, koji predviđaju otvoren pristup građanima, kao i principu transparentnosti sadržanom u Ugovoru iz Amsterdama. Shodno tome, čak i na nacionalnom nivou, dokumenti koji se tiču bezbednosti i odbrane nisu u domenu javnosti, bez obzira na činjenicu da su možda procurili u javnost ili se o njima naknadno raspravljalo.

39) Primer intervencije u Jugoslaviji zaslužuje razmatranje. U kojoj meri su poštovane demokratske procedure? Da li su parlamenti izneli svoje stavove o ovoj intervenciji koja je bila planirana mesecima unapred? Isključivanje parlamenata iz ove procedure može se opravdati jedino u slučaju iznenađenog napada na članice NATO-a.

U slučaju da začetak odbrambene politike, što zahteva Deklaracija iz Petersburga, može u budućnosti da formira jezgro evropske armije, strukture odlučivanja i komande moraće da budu promenjene i, po pravilu, potčinjene *civilnoj vlasti*. U svakom slučaju, oružane snage su, čini se, pre pozvane da ispunjavaju ulogu podrške policiji. One ne predstavljaju privilegovana sredstva akcije Unije, već pre pomoćni instrument koji se koristi u slučaju krajnje nužde. U međuvremenu, pitanja prodaje i proizvodnje oružja već su na dnevnom redu, što pokazuje zajednička proizvodnja borbenih aviona i drugog naoružanja.

Pri procenjivanju kapaciteta i aktivnosti Evropske unije, može se konstatovati da snaga Unije leži u njenom ekonomskom potencijalu i u njenom političkom i društvenom modelu, pre nego u njenim budućim oružanim snagama. Zahvaljujući svojoj ekonomskoj i demokratskoj snazi, Unija privlači evropske zemlje i utiče na svetsku ekonomiju i na razvoj svojih partnera i saradnika. Njen primer i postignuti rezultati, kako sa gledišta mira i stabilne bezbednosti, tako i sa stanovišta solidarnosti i integracije, njeni su glavni aduti. U stvarnosti, uticaj Unije nije u njenoj sposobnosti da dominira i vrši prinudu, već u njenoj *snazi privlačnosti*, njenoj *sposobnosti da uključi* druge države u svoje aktivnosti i da na duži rok integriše evropske zemlje. Tako ona najefikasnije doprinosi stvaranju jednog prostora bezbednosti i trajnog razvoja. Ta strategija, čiji je jedan od stubova oslonaca proširenje Unije, korespondira sa transformacijom političke moći, koja manje zavisi od upotrebe legitimne sile a više od njenog ohrabrenja i liderstva, i opšte i normativne orijentacije u okruženju, što vodi kreativnosti, inicijativama i ispunjenosti ljudi. Uz uvažavanje različitosti, Unija je pozvana da preuzme ulogu *stožera* privlačnosti, podstičaja i razvoja aktivnosti, putem slobodne asocijacije i učešća država, regiona, kao i udruženja i građana. To je najbolja garancija za trajan mir.

TREĆI DEO: STVARANJE BUDUĆE POVELJE EVROPSKE UNIJE

Proučavajući tridesetak slučajeva političke integracije i dezintegracije, Karl V. Dojč zaključuje da svaki put kada je proces pripajanja država rezultirao trajnom unijom, kao na primer u slučaju SAD i Švajcarske, ta unija izgrađena je oko dinamičkog federativnog jezgra.⁴⁰⁾ Posleratna situacija dobar je primer razlike između Evrope kao geografskog pojma, Evrope sloboda, koju simboliše Evropski savet, i Evrope volje, koja želi da se kreće napred i koju otelotvoruje Evropska zajednica.⁴¹⁾ Danas, Evropska unija još uvek stvara dinamičko jezgro, Evropu političke volje. Zauzvrat, Evropska unija je zaokupljena i povučena federativnim jezgrom koje se gradi oko franko-nemačke osovine, i oslanja se na države osnivače, evro-zonu i na novoformiranu spoljnu i bezbednosnu politiku.

Neophodnost da se ojača dinamičko jezgro Evropske unije jasno je izneta 1994. godine u „Razmišljanjima o evropskoj politici“ parlamentarne grupe stranaka CDU/CSU.⁴²⁾ Suočeni

40) K. W. Deutsch et al., *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

41) Ovu ideju prvi je izneo Ž. Bido.

42) CDU/CSU – Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1^{er} septembre 1994. Autori ovog predloga su K. Lamers i V. Šojble.

sa erozijom jedinstva u Evropskoj uniji, i porastom razlika koje prate njeno širenje, kao i sa oživljavanjem nacionalizama i regionalnih identiteta, autori ovog dokumenta predlažu sledeće (nabrojano po stepenu prioriteta): institucionalni razvoj Unije, uvođenje principa supsidijarnosti (bez transfera kompetencija na infranacionalnom nivou) i formiranje evropske vlade; jačanje „tvrdog jezgra“ Unije (više sam za manje restriktivne termine poput „dinamičkog jezgra“ ili „federativnog jezgra“) i kvalitativno intenziviranje francusko-nemačkih odnosa; jačanje kapaciteta Unije u spoljnoj i bezbednosnoj politici i širenje Unije na Centralnu i Istočnu Evropu. Po njihovom mišljenju, konsolidacija je uslov širenja, jer bez unutrašnje konsolidacije Unija ne može da se uzdigne do nivoa obimnosti svojih zadataka. Autori ističu rizik nestabilnosti koji bi mogao da dovede do transformacije Unije u labavu grupaciju država ili u „unapređenu“ zonu slobodne trgovine. Inspirisani modelom federalne države i principom supsidijarnosti (koji se može primeniti na različite nivoe javne vlasti, ali takode i na privatne i javne aktere), oni teže tome da se uveća kapacitet delotvornosti Unije i unaprede njene demokratske i federalne osnove. S tim ciljem, istovremeno definišući vrednosti i fundamentalne principe na kojima počiva Evropska unija, jedan kvazikonstitucionalni instrument jasno bi razgraničio kompetencije Unije, njenih država članica i regiona.

Dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, Džems M. Bjukanen zastupao je tezu o „ustavnoj šansi“ za Evropu⁴³⁾, koja bi joj pomogla da ispuni očekivanja. On tvrdi da nas je iskustvo SAD naučilo da ideja federalizma – različitost između zajednica koje sarađuju, podeljeni suverenitet, uključujući i delotvornu podelu političke vlasti i ograničenje njihovih ovlašćenja – može biti transponovana u uverljive ustavne garancije na kojima bi bilo zasnovano jedno neverovatno stoleće evropske istorije.

43) James M. Buchanan, Victoria Curzon Price et al., *Europe's Constitutional Future*, London, 1990.

Za neke ustav, a za druge povelja – to nije najvažnije pitanje, posebno zato što se stavovi približavaju kada je reč o neophodnosti jednog instrumenta koji bi, prema Toniju Bleru, „bio vrsta povelje o nadležnostima koja precizira šta se radi na evropskom nivou, a šta na nivou države“⁴⁴⁾, povelja ujedinjene i čvrste Evrope koja bi, po mišljenju britanskog premijera, bila „supersila, a ne superdržava“. Ta vizija poprima različite forme pod nazivom Evropskog ustava, i podjednako je podržavaju predsednici Johanes Rau i Žak Širak, kao i Đulijano Amato i Joška Fišer.

Pravci koje planiram da sledim su: analiza projekata predloženih od onih koji predviđaju stvaranje federativnog jezgra i usvajanje Evropskog ustava, poput Joške Fišera i Žaka Širaka, a zatim bih pokušao da istaknem glavne razlike koje razdvajaju te projekte od suptilnijih, ili manje hrabrih koncepata istaknutih u govoru britanskog premijera. Ovaj odeljak će takode sadržati neke indikacije koje se tiču procesa što se vode u pravcu stvaranja Evropske povelje ili Evropskog ustava. Drugi i poslednji odeljak predložiće pravce razmišljanja i početne zaključke.

1. Federativno jezgro Evropske unije: federalni ustav za Evropu

Joška Fišer otvorio je debatu o Evropskoj federaciji u svom govoru na Univerzitetu Humbolt u Bonu, 12. maja 2000. Njegovo izlaganje ponavlja poglede koje su izneli Karl Lamers i Wolfgang Šojble predlažući stvaranje „čvrstog jezgra“ i evropske vlade. On odražava i stavove Johanesa Raua iz članka „Federalni ustav za Evropu?“, objavljenog u *Mondu* 4. novembra 1999, u kojem se govori o političkim ciljevima i institucionalnim strukturama Evrope. Iako postoji široko slaganje o

44) *Le Monde*, nedelja 8. i ponedeljak 9. oktobar 2000: Toni Bler je u Varšavi apelovao na Evropu nacija, „slobodnu, nezavisnu i suverenu“. Ova povelja će biti politički, ne i pravni dokument.

opštim političkim ciljevima, Unija još uvek nema institucije koje bi joj omogućile da nastupa jednoglasno, i koje bi garantovale njenu spremnost za akciju. Shodno tome, obnavlja se pitanje evropskog federalizma. Predsednik Rau takode smatra da bi „evropski građani bili zahvalni svojim zemljama ukoliko bi se usvojio jezgrovit i razumljiv ustav koji bi objasnio ciljeve i strukturu te federacije“. Niko ne želi federalni evropski ustav koji bi imitirao američki, nemački ili švajcarski ustav. Cilj federalnog evropskog sistema je da omogućiti državama članicama da zajedno pronađu kapacitete za one aktivnosti koje više nisu sposobne samostalno da obavljaju. U tom cilju, federalni sistem pokušava da izvrši raspodelu moći, a ne da je koncentriše. Horizontalnoj podeli vlasti federalizam dodaje i vertikalnu, koja garantuje poštovanje nacionalnih i regionalnih različitosti. Zato je važno da, osim Evropske povelje o osnovnim pravima, ustav evropske federacije jasno definiše podelu kompetencija između federacije i država članica. „U drugim pogledima, spisak kompetencija evropske federacije omogućio bi građanima, lokalnim vlastima i regionima, koji se osećaju udaljenim od Brisela, da tačno razumeju za šta Brisel nije odgovoran.“ Jasna podela odgovornosti na različitim nivoima pomogla bi da Evropska komisija manje služi kao dežurni krivac.

Mišljenje predsednika Raua je da „već posedujemo kamele temeljce evropske federacije nacionalnih država. Sve što je potrebno jeste da ih kompletiramo, spojimo i podignemo građevinu.“ Ta struktura ima svoj legitimitet u dvostrukom predstavljanju građana u Evropskom parlamentu i država članica u okviru Doma država, koji potiče iz Saveta ministara, gde bi svaka država imala „svoj glas, nezavisno od njene veličine ili broja stanovnika“ (kao u američkom Senatu ili švajcarskom Savetu država). U budućnosti, oba doma imala bi zakonodavnu vlast. Važno je imati u vidu da su ideje predsednika Raua ograničene na nekoliko principa i na zakonodavnu vlast evropske federacije, a da ignorišu pitanja evropske vlade.

U prvoj instanci, Joška Fišer je potvrdio da će „širenje pokazati neophodnost fundamentalnih reformi evropskih institucija... a to znači ništa manje do Evropskog parlamenta i Evropske vlade, koji bi efikasnije obavljali zakonodavnu i izvršnu vlast u srcu federacije. Ta federacija trebalo bi da bude zasnovana na ustavnom ugovoru.“⁴⁵⁾ Nova struktura koju predlaže Fišer podrazumeva sledeće reforme: rešavanje pitanja demokratije, potrebu za totalnom preraspodelom kompetencija – kako horizontalno, odnosno među evropskim institucijama, tako i vertikalno, odnosno između Evrope, nacionalnih država i regiona – reforme koje mogu biti ostvarene jedino ustavnom obnovom Evrope ili, drugim rečima, ustanovljavanjem projekta evropskog ustava koji bi suštinski trebalo da učvrsti osnovna, kao i ljudska i građanska prava, i omogućiti uravnoteženu podelu vlasti između evropskih institucija i precizno ograničavanje domena u nadležnosti Evrope ili u nadležnosti nacionalnih država. Prema njegovom mišljenju, odnos između federacije i nacionalnih država predstavljaće glavnu osovinu evropskog ustava. U svom izlaganju on ističe ulogu nacionalne države u brojnim instancama, naročito u kontekstu kulturnih i demokratskih tradicija koje je predodređuju da „ostane nezamenljiva i da legitimizuje unije građana i država koje narodi u potpunosti prihvataju“. U tom smislu, Fišer je bliži konceptu „federacije nacionalnih država“ kojem je Žak Delor toliko naklonjen, ali je umereniji kada govori o „federaciji država i građana“. U stvarnosti, kako podseća Enrike Baron, inspirisan Brodelom, evropsku istoriju ne čine samo nacionalne države.⁴⁶⁾ Osim toga, važno je priznati da sve članice Unije nisu nacionalne države.⁴⁷⁾

45) „L'Europe unie selon Joschka Fischer“, *Le Monde*, 14–15. maj 2000. Zvaničan naslov izlaganja je „De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne“.

46) „Europe, vers l'étreinte finale“, *Le Monde*, 12. septembar 2000.

47) Mogli bismo legitimno da se zapitamo o prirodi belgijske, španske ili švajcarske države. U cilju izbegavanja disputa oko bezvremenosti i prirode države-nacije, najbolje bi bilo pridržavati se ideje o Federaciji evropskih država ili evropskih naroda i građana.

Na kraju, prema Joški Fišeru, „precizna raspodela kompetencija između federacije i nacionalnih država u okviru ustavnog ugovora trebalo bi da federaciji ostavi *domene suštinskog suvereniteta* i samo one probleme koji zahtevaju neposrednu pažnju na evropskom nivou, dok bi ostali domeni i dalje bili u kompetenciji nacionalnih država. Uređena i delotvorna Evropska federacija postaće *potpuno suverena*, iako sačinjena od priznatih nacionalnih država.“ Pokušavajući da odgovori na pitanje šta je odlika koncepta „podeljenog suvereniteta“, Joška Fišer daje nacrt strukture Evropske federacije. Evropski parlament mora da predstavlja dva elementa: Evropu nacionalnih država i Evropu građana, i mora da uključi „dva doma, od kojih bi jedan bio sastavljen od izabраних delegata koji pripadaju istovremeno i nacionalnim parlamentima... Što se tiče drugog doma, mora biti načinjen izbor između modela senata, koji okuplja senatore iz država članica, birane neposredno, opštim pravom glasa, i doma država, koji bi se mogao uporediti sa našim Bundesratom.“ Ovaj drugi dom, ili senat, ponavlja ideju Tonija Blera da bi drugi dom Evropskog parlamenta trebalo da čine izabrani nacionalni predstavnici država članica. Treća, mešovita formula takode bi se mogla predvideti, a uključivala bi poslanike nacionalnih parlamenata i vladine delegate. Na drugoj strani, sastav doma građana iz predloga Joške Fišera predstavlja povratak na dvostruki mandat evropskog delegata i nacionalnog delegata. Ova dobronamerna ideja, koja je imala za cilj da ulogu evropskog zakonodavca dodeli direktno članovima nacionalnih parlamenata u cilju izbegavanja svakog antagonizma između nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta, nosi u sebi rizik izazivanja blokade ovog doma opterećenjem nacionalnih evropskih delegata, i stoga manjom efikasnošću u radu. Međutim, iskustvo Evropskog parlamenta pokazuje da evropski delegati doživljavaju teškoće u rešavanju pitanja gde se od njih zahteva da obavljaju zakonodavne aktivnosti i vrše demokratsku kontrolu. Zbog toga je dvostruki mandat u procesu nestajanja iz Evropskog parlamenta.

Evropski ustav koji predlaže francuska UDF takode predviđa, shodno federalnom principu dvostrukog predstavljanja i učešća, Savet država koji bi, u saradnji sa Evropskim parlamentom, imao zakonodavnu funkciju u Uniji. Savet država čine po jedan član svake nacionalne vlade i parlamentarci zemalja članica. Bez obzira na svoju zakonodavnu i budžetsku vokaciju, koncept Saveta država još uvek je neprecizan u meri u kojoj zadržava neke funkcije izvršne vlasti Saveta ministara, koje bi trebalo da budu prenesene evropskoj vladi.

Što se tiče evropske vlade, Joška Fišer izneo je dve opcije: jedna je „razvoj Evropskog saveta u evropsku vladu, što znači da bi ona bila sastavljena od nacionalnih vlada“; druga inovativnija je opcija koja „zasnivajući se na sadašnjoj strukturi Komisije, stremi neposrednom izboru predsednika, sa širokim izvršnim ovlašćenjima“. Ova poslednja ideja izazvala je veliku pažnju komentatora i medija.⁴⁸⁾

Ideja da predsednik Evropske federacije bude izabran neposredno, na opštim izborima, zasnovana na američkom predsedničkom modelu, čini se, međutim, strana političkoj parlamentarnoj kulturi članica Evropske unije. Države koje su tome najbliže, poput Francuske, primenjuju mešoviti sistem koji kombinuje karakteristike predsedničkog sistema, zbog neposrednog izbora predsednika republike, sa odlikama parlamentarnog sistema, gde je vlada odgovorna nacionalnoj skupštini.

48) Ideja da evropskog predsednika biraju građani Unije na opštim izborima, veoma je popularna među ispitanicima anketiranim između 5. i 20. 12. 2000. u osam zemalja Unije (od 6.637 građana od 18 i više godina, ispitanih u telefonskoj anketi koju je sproveo Institut Lonis-Haris, njih 53 % je bilo za a 39 % protiv; ideja Evropske federacije imala je samo 41 % pristalica, nasuprot 40 % protivnika. Ove srednje vrednosti uključuju i izrazito negativan stav britanskih građana (22 % za, 58 % protiv). Iznenadenje je predstavljao procenat pristalica u Španiji (56 %), Francuskoj (55 %), Grčkoj (51 %) i Luksemburgu (51 %), kao i oklevanje u Nemačkoj (41 % za, 44 % protiv), Italiji (37 % za, 39 % protiv) i Holandiji (35 % za, 30 % protiv), *Le Monde*, 16. januar 2001.

Sa nijansama i više detalja, predsednik UDF Fransoa Bejru predviđa u evropskom ustavu i način izbora predsednika Komisije – koga neposredno biraju građani Unije na opštim izborima. U toj perspektivi, predlog UDF jasno se opredeljuje za transformaciju Evropske komisije u pravu evropsku vladu. Dok se ne počne s neposrednim izborom, predsednika evropske vlade birao bi kongres sastavljen od evropskih delegata i od jednoga broja delegata nacionalnih parlamenata, izabranih proporcionalno. U meri u kojoj će evropski sistem jednoga dana biti kopija predsedničkog modela, postaće vidljiva kontradikcija između neposrednog izbora predsednika, njegove lične odgovornosti Evropskom parlamentu i njegove odgovornosti vladi kojom predsedava. Osim toga, ta kontradikcija će stvoriti neravnotežu između njegovog ovlašćenja da raspusti parlament i nepostojanja parlamentarne odgovornosti vlade na čijem je čelu. Da zaključimo: neposredni izbori predsednika vlade Evropske unije samo bi rezultirali neskladom sa parlamentarnom tradicijom dominantnom u Evropi, ali i sa temeljima evropskog⁴⁹⁾ parlamentarnog federalizma.

Izbegavajući da iznese detalje o budućoj strukturi Evropske unije, predsednik Žak Širak dao je podršku evropskom projektu u svom obraćanju Bundestagu, 27. juna 2000. godine u Berlinu. Bez direktnog pominjanja termina „evropska federacija“, francuski predsednik usvojio je principe i opisao proces elaboracije projekta u vezi s kojim će „vlade a onda i narod biti pozvani da se izjasne o tekstu koji ćemo mi tada moći da nazovemo prvim *Evropskim ustavom*“.

Francuski predsednik je istakao da među Evropljanima, naročito među mladima, jača osećaj zajedničke pripadnosti, evropskog identiteta i „želje da zajedno žive“ u jednoj solidarnoj zajednici. Konstatujući da je Unija nosilac izuzetne moći,

49) Prema kvazipredsedničkom modelu, izabrani predsednik delio bi izvesna ovlašćenja sa predsednikom Komisije ili Evropske vlade, od kojih potonji odgovara Evropskom parlamentu.

pozvao je na podršku razvoju Zajednice koji uključuje reformisanje institucija, velike poduhvate, kao što su evropska odbrana i zbližavanje evropskih građana. Predsednik Širak je ponovio: „Naše nacije izvor su našeg identiteta i naših korena. Različitost njihovih političkih, kulturnih i jezičkih tradicija jedna je od snaga naše Unije. Za generacije sutrašnjice nacije će ostati njihova prva referentna tačka. Predviđati njihov nestanak bilo bi isto tako apsurdno kao i poricati da su već izabrali da podele deo svog suvereniteta, pošto je to u njihovom najboljem interesu. Da, Evropska centralna banka i Sud pravde u Luksemburgu, gde se odluke donose kvalifikovanom većinom, elementi su zajedničkog suvereniteta. Tako ćemo, prihvatanjem tih zajedničkih suvereniteta, steći novu snagu i širi uticaj. Prema tome, možemo li, molim vas, da se odrekemo anatema i pojednostavlivanja i najzad se složimo oko toga da institucije Unije jesu i biće originalne i specifične!“

Predsednik Širak je potom izrazio želju da bi sporazum trebalo da ima u vidu nekoliko principa: neophodnost da demokratija u Evropi dobije na važnosti, naročito u Evropskom parlamentu i nacionalnim parlamentima; potreba za jasnom raspodelom kompetencija, bez dogmatizma, između različitih nivoa evropskog sistema: „Kažimo ko šta radi u Evropi tako da odgovori budu dati na pravom nivou, što je moguće bliže pitanjima. Najzad, tu je i primena principa supsidijarnosti.“ Treba paziti da kapacitet za stimulaciju i inovaciju u proširenoj Evropi ostane obezbeđen. „Nova vrata moraju neizostavno biti otvorena. Kao što smo činili i u prošlosti, onim zemljama koje žele da idu dalje ka integraciji, na dobrovoljnoj osnovi i sa preciznim projektima, mora biti dopušteno da tako i čine, bez zadržavanja od strane onih koje – a to je njihovo pravo – ne žele da se tako brzo kreću napred. Najzad, Evropa moći, za koju smo se čvrsto opredelili, ta snažna Evropa na međunarodnoj sceni, mora imati jake institucije i efikasan i legitiman mehanizam odlučivanja; drugim rečima – treba dati neophodno mesto većinskom glasu i izražavati relativne snage država članica.“

Priznajući da lik buduće Evrope tek treba da bude skiciran, francuski predsednik nagovestio je neophodne reforme. Što se tiče prve faze međudržavne konferencije, priznao je da ne možemo biti zadovoljni minimalnim dogovorom, koji bi u budućnosti blokirao Uniju. U periodu posle konferencije otpočinju tri velika poduhvata, a tokom ovog perioda „glavne tranzicije“ širenje bi koincidiralo sa konsolidacijom politika, na inicijativu onih država koje žele da nastave dalje i brže. Zajedno sa Nemačkom i Francuskom, oni bi mogli da čine *pionirsku grupu*. Ta grupa utrla bi put oslanjajući se na novu proceduru pojačane saradnje, kako je to definisano u IGC (Intergovernmental Conference – Međuvladina konferencija) i zaključujući, ukoliko je neophodno, vanugovornu saradnju, ali ne dovodeći u pitanje jedinstvo i dostignuća Unije. Želja predsednika Širaka je da *pionirska grupa*, formirana od zemalja koje žele da u potpunosti učestvuju u pojačanoj saradnji, može od sledeće godine da bolje koordiniše ekonomske politike, jača politiku odbrane i bezbednosti i snažnije krene u borbu protiv kriminala. Na prvi pogled, koncept *pionirske grupe* evocira ideju sličnu ideji avangarde, federativnog jezgra ili gravitacionog centra, kako je to predložio Joška Fišer.

Nemački ministar, sa svoje strane, razvoj vidi u dve ili tri etape: prva, zasnovana na pojačanoj saradnji, trebalo bi da omogućujući napredak u brojnim oblastima: evro-zona bi išla ka političko-ekonomskoj uniji, razvoju u oblastima poput zaštite životne sredine, imigracije i azila, borbe protiv kriminala, spoljne i bezbednosne politike. Ipak, oprezno je upozorio da je veoma važno ne poistovećivati pojačanu kooperaciju sa napuštanjem integracije. Fišer očigledno procenjuje granice i opasnosti koje mogu proizići iz korišćenja međudržavnih procedura na račun komunitarnih procesa, kao i rizike „Evrope à la carte“, što bi mogla biti posledica koju je francuski predsednik želeo da izbegne ističući učešće članova pionirske grupe *u svim vidovima pojačane saradnje*. Za razliku od Fišera, predsednik Širak ne smatra neophodnim da države koje su deo pionirske grupe zaključe nov

ugovor ili stvore dopunske institucije. Na drugoj strani, bilo bi bolje, prema njegovom mišljenju, „predvideti mehanizam dopunske koordinacije, jedan sekretarijat⁵⁰⁾ zadužen za povezanost pozicija i politika članova ove pionirske grupe, koji mora ostati otvoren za sve one koji požele da se pridruže“. Ne treba ništa više reći, dokle god je samo Komisija odgovorna za ovaj sekretarijat u pokušaju da garantuje koherenciju kako inicijativama tako i kontrolom nad sprovođenjem zajedničkih politika. To je jedan od glavnih zaključaka, koji je rezultat procene koordinacionih kapaciteta Saveta i Komisije.

Navedena primedba može se primeniti i na ideju gravitacionog centra, koji bi bio avangardna grupa. Slično Deloru, koji predlaže zaključivanje „ugovora u okviru ugovora“ između članica avangarde, nemački ministar spoljnih poslova iznosi ideju „novog fundamentalnog evropskog ugovora“ između država koje čine gravitacioni centar, ugovora koji bi bio jezgro ustava federacije. „Na bazi ovog fundamentalnog ugovora, federacija bi imala svoje sopstvene institucije: vladu, koja bi u centru Evropske unije trebalo da nastupa jednoglasno u ime članica grupe u vezi sa najširim brojem pitanja, snažan parlament i neposredno izabranog predsednika. Takav gravitacioni centar trebalo bi da bude avangarda, lokomotiva političke integracije, i trebalo bi da pokriva sve elemente buduće federacije.“ Autor ovog hrabrog projekta svestan je problema koje će on izazvati u Evropskoj uniji, kao što su koordinacija između članica ove napredne grupe i ostalih članica Unije, čemu bih dodao ulogu Komisije i njene administracije. Za Fišera je najvažnije da se sačuva tzv. *aki kominoter* (l'acquis communautaire), održi otvoren pristup svim članicama Unije, i olakša zbližavanje s onima

50) Ova ideja o sekretarijatu na liniji je sa evropskom politikom generala De Gola i samo potvrđuje staro nepoverenje francuskih lidera prema Komisiji. Ponašanje francuskog predsedništva u Nici i neprijatno insistiranje na razlici između Evropskog saveta, u kojem predsednik Komisije ima automatsko članstvo, i Saveta šefova država ili vlada, odakle može biti isključen, pojačava i potvrđuje to nepoverenje.

u gravitacionom centru. Što se tiče učesnika u ovom projektu, treba razmotriti više opcija: osnivači Evropske unije, 11 koji će biti 12 iz evro-zone, ili neka druga grupa. A što se tiče Joške Fišera, da zaključimo da korak koji polazi od povećane saradnje ka ustavnom ugovoru pretpostavlja korak ka dobro promišljenoj političkoj rekonstrukciji Evrope. To je treći poduhvat koji predsednik Širak pominje: „Ova pripremna razmišljanja trebalo bi otvoreno voditi, udruživanjem vlada i građana, kroz njihove predstavnike u Evropskom parlamentu i u nacionalnim parlamentima. Naravno, trebalo bi da u tome učestvuju i zemlje kandidati. Brojni su metodi zamislivi: od komiteta mudraca do modela inspirisanog Konvencijom koja rediguje našu Povelju o fundamentalnim pravima. A u vezi sa ovim zadacima, za koje će nesumnjivo biti potrebno neko vreme, vlade a onda i narod biće pozvani da se izjasne o tekstu koji ćemo mi tada moći da nazovemo prvim *Evropskim ustavom*.“

2. Vizija federalne Unije

Skup zajedničkih ciljeva proizlazi iz ugovora i zakona zajednice, iz Povelje o osnovnim pravima i iz razmišljanja o ciljevima Unije. To ističe divergenciju između širenja međudržavnih domena i konsolidacije integracije. Iako deluju kao odvojeni, novi politički domeni formiraju veze između ekonomske integracije i zajedničkih politika. Ostaje da se vidi da li je moguće da „fragmentisana“ Unija funkcioniše na duži rok. Unija se razvijala različitim brzinama, što se ispoljava kroz monetarnu uniju, Šengen, CFSP i odbranu. Disparitet postoji, kako u broju učesnika i primenjenim metodima tako i u stepenu angažovanja. Analiza prožimanja podsistema svakako ukazuje na postojanje izvesnog federativnog jezgra čiji članovi učestvuju u sveukupnoj aktivnosti zajednice, jezgra kojem nedostaje jedan važan član, bez kojeg se čini veoma teškom izgradnja snažne i harmonične zajednice na duži rok, posebno zato što je

taj član Velika Britanija, koja je, iako trenutno odsutna iz evro-zone i Šengena, suštinski deo spoljne i bezbednosne politike Unije, ali i protagonista međudržavnog pristupa. Ta primedba važi za više kandidata koji ostaju vezani za klasičan koncept suvereniteta i države. Na taj način bi „međudržavna stranka“ mogla biti ojačana. Proces priključivanja i prilagođavanja tekao bi različitim tempom, tako da bi privremeno postojanje Evrope različitih brzina moralo da bude prihvaćeno. Osim toga, složenost će rasti, ne samo zbog broja i različitosti članova već i zbog toga što neki od njih neće imati kapacitete da se pridruže Uniji u svim aktivnostima (na primer, u evro-zoni) a drugi neće biti voljni da se pridruže u izvesnim oblastima, poput Danske i njenog odbijanja evra. Tako se na skriveni način profilise, pored „višebrzinske Evrope“, avet „Evrope à la carte“. Imajući u vidu taj rizik, rešenje može biti u tome da se neposlušni i zakašneli nateraju da se pridruže vodećoj grupi. Na drugoj strani, mora se ojačati efikasnost i dinamika federativnog jezgra, tako da pokaže svoj potencijal za ispunjenje zajedničkih ciljeva i da odgovori na aktuelne potrebe i zahteve.

U društvu regionalnih i globalnih komunikacija raste međuzavisnost, razvijaju se horizontalne mreže (javne i privatne, zajedničke i individualne) a transmisija se ubrzava dok ne postane trenutna. Dve posledice mogu poslužiti kao klasični primeri: sektori su blisko povezani i odražavaju svoje aktivnosti, isprobavajući nepropustljivost i sektorsku rigidnost (u društvu, kao i u administraciji, kompanijama itd.); rezultat je ili raskid ili, nasuprot tome, racionalna solidarnost. Druga posledica je rast uloge civilnog društva sa bržim i delotvornijim mogućnostima za mobilizaciju i delovanje. Novi pokreti mogu da funkcionišu u nacionalnom okviru uz spoljnu podršku, poput „revolucije u Srbiji“, a na regionalnoj i globalnoj osnovi Sijetl je označio prekretnicu. Rastući uticaj medija i šokantne slike koje je televizija prenosila, dopunjuju situaciju. To su primeri promena koje sve više utiču na organizaciju i funkcionisanje političkih zajednica. Evropski projekti ne uzimaju dovoljno u obzir

te činjenice, iako se svi pozivaju na neophodnost demokratije, transparentnosti i participacije, kao i brige o ekonomskim ciljevima i efikasnosti.

Debata o budućnosti Evropske unije, koja se upravo odvija, javlja se u dva vida. Jedan je opšti nacrt koji sadrži objašnjenje motiva, principa i opštih smernica Evropskog ustava; drugi je projekat pisanog ustava na bazi planova De Gola, Spinelija, Evropskog parlamenta i, u najskorije vreme, članka „Ustav za Evropsku uniju“, objavljenog u *Ekonomistu* od 28. oktobra 2000. Paradoksalno je da su Britanci, koji nemaju pisani ustav, napisali kompletan, prilično konzervativan predlog ustava, dok kontinentalci nastavljaju u pragmatičnijem i hrabrijem maniru, predlažući različite opcije i teme za raspravu.

Ovde izložen pristup sastoji se iz podsećanja na osnovne principe i ciljeve evropske izgradnje koje grupa članica predviđa u vezi sa budućnošću Unije, radi kvalifikovanijeg reagovanja na *potrebe* i *izazove* i na unutrašnjem i na međunarodnom planu. Taj pristup nije stvoren *ex nihilo*, već se razvija na postojećim elementima i prošlom iskustvu. To je suština federalističkog metoda. Cilj Unije je da svojim članicama garantuje mir, prosperitet i nezavisnost, i da daje svoj doprinos miru, razvoju i bezbednosti na regionalnom i svetskom planu. Da bi se ti ciljevi ostvarili, osnivači su predložili objedinjen pristup u onim domenima u kojima zemlje pojedinačno nemaju sposobnost da potpuno i efikasno preuzmu svoje odgovornosti. Dostignuća Evropske zajednice i današnje Unije dokazala su i delotvornost i granice upotrebljenih metoda.

Pre svega, izgleda da se konsenzus oslobada potrebe da doprinosi rastu zajedničkih moći, čineći funkcionisanje Unije efikasnijim, uz istovremeno očuvanje identiteta država članica, regiona i lokalnih zajednica. To je još jedan fundamentalni princip federalizma. U istom duhu nužno je jasno odrediti demokratske principe i osnovne vrednosti, kao i federalističke principe sažeto iznete u uvodu. Povelju o osnovnim pravima, koja će biti integralni deo Unije, treba upotpuniti i definicijom

federalnih principa i različitim osnovnim zakonima koji su deo evropskih ugovora i primenjuju se u zakonodavstvu, pravosuđu i praksi, dajući život evropskom modelu. Idući tragom Kantove logike u pogledu poštovanja demokratskih principa i osnovnih prava, kriterijumi i procedure će biti poboljšani sa ciljem da se sankcionišu ili suspenduju zemlje članice koje ne primenjuju osnovne standarde i, naročito, ne poštuju prava manjinskih zajednica. Kao u latentnim konfliktima unutar i van Unije, preventivan mehanizam bi omogućio prepoznavanje onih znakova i činjenica koji predstavljaju pretnju, i preduzimanje serija preventivnih i pomoćnih mera u cilju izbegavanja sankcija.⁵¹⁾ Evropski ustav mora da u tom domenu raščisti situaciju koja se odnosi na sadašnje ali i na buduće članice Unije. To je cena slobodnog priključivanja evropskih građana zajedničkom poduhvatu.

Zbližavanje građana Unije, njihovo aktivnije uključivanje u ostvarivanje ove velike avanture, zahteva seriju uslova koji su trenutno daleko od ispunjenih. I više transparentnosti, na prvom mestu. Kao što stoji u Ugovoru iz Amsterdama i kako je precizirano u protokolu, princip transparentnosti tiče se načina pristupa građana Unije informacijama i dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Evropske komisije. Međutim, 14. avgusta 2000. Savet je doneo jednostranu odluku, bez prethodne konsultacije sa Parlamentom i Komisijom, odluku koja ima za cilj da zabrani javni pristup nizu tajnih dokumenata koji se tiču operativnih aktivnosti u oblasti odbrane i naročito saradnje sa NATO-om. Taj predmet pokrenut je pred Sudom pravde od strane predsednika Parlamenta i holandske vlade. Pomenuti slučaj ukazuje na prisvajanje ovlašćenja Saveta – međudržavnog

51) Pre nego što utvrdi većinu od četiri petine glasova svojih članova, i pošto Evropski parlament potvrdi da postoji rizik od ozbiljnog ugrožavanja principa naznačenih u članu 2, par. 1, od strane države članice, Savet sasluša državu članicu i može, prateći istu proceduru, da zatraži od nezavisnih aktera da podnesu izveštaj o situaciji u dotičnoj državi članici (član F, TEU). Slučaj Austrije bio je inspiracija za tu proceduru.

organa – na račun ovlašćenja Parlamenta i Komisije, što ne služi na dobro kada je u pitanju razvoj Unije. Uticaj koji Savet ima nad CFSP i odbranom, u ime neophodne tajnosti, u kombinaciji sa njegovom zakonodavnom ulogom, nosi rizik erozije demokratskih principa i efikasne političke kontrole u državama članicama. U stvari, u praksi, komisije za spoljne poslove i odbranu nacionalnih parlamenata ovlašćene su da tumače poverljive dokumente i da vrše parlamentarnu kontrolu nad izvršnim telima. Bilo bi neprihvatljivo ukoliko bi, pozivajući se na poverljivost odnosa sa NATO-om, Savet prekršio uobičajenu praksu. Ta distorzija institucionalnog sistema Unije mogla bi da vodi, pod različitim izgovorima, porastu ovlašćenja visokog predstavnika, i, na duži rok, stvori značajne disfunkcionalnosti, ujedno stavljajući van parlamentarne kontrole značajan broj odluka koje se odnose na spoljnu politiku, posebno u oblasti bezbednosti i odbrane. Ovo skretanje procesa odlučivanja u korist međudržavnih institucija moglo bi da dovede do neuspeha napora Evropske unije u demokratizaciji. Na isti način, to bi dovelo do porasta distance i barijera između građana i evropskih institucija.

Uloga Unije na međunarodnom planu dobija na važnosti u brojnim pitanjima, naročito u odnosu između troškova i uticaja. Dva skorašnja primera ilustruju neravnotežu između individualnih sredstava država članica i mogućnosti uticaja Unije. Nasuprot zajedničkoj trgovinskoj politici, naročito pri GATT-u i STO, intervencije u spoljnoj politici sprovode se na *ad hoc* osnovi, ne samo od strane država članica već i od strane evropskih institucija. Čak i ako ta disperzija više ne preči opstanku Unije, kao što je to bio slučaj u vreme početka jugoslovenske krize, ona ističe slabosti i potkopava njen imidž i međunarodni kredibilitet.

Evropska unija je najvažniji finansijer Ujedinjenih nacija. Sa 30 % svetskog bruto nacionalnog proizvoda, Unija obezbeđuje 36 % redovnog budžeta, 39 % za mirovne operacije, 50 %

za fondove i programe UN i 54 % ukupne svetske javne pomoći razvoju.⁵²⁾ Doprinos Unije u suprotnosti je sa njenim političkim uticajem. Ovaj nesklad posebno dolazi do izražaja u Save-tu bezbednosti (sankcije, Irak), kao i na Konferenciji o razoružanju. Čak i na Generalnoj skupštini, gde je jedinstvo pravilo, ispoljavaju se razlike kao, na primer, kada je u pitanju konflikt Izraela i Palestine. Nesposobnost Unije da nastupa jednoglasno, ističe razliku između njenog finansijskog i ekonomskog doprinosa i njenog političkog uticaja. Ona potvrđuje nedostatak instrumenata koordinacije u pitanjima spoljne politike i bezbednosti. Tokom Konferencije ASEM (Seul, oktobra 2000), članice Unije su demonstrirale jedinstvo u naporima da sarađuju sa svojim azijskim partnerima. Na drugoj strani, odavale su utisak nejedinstva oko priznavanja Severne Koreje⁵³⁾, iako je odbrana ljudskih prava među ciljevima CFSP.

Cena podeljenosti i nedostatka uticaja istaknuta je poređenjem diplomatskih misija SAD i država članica Evropske unije, što je pokazao Havijer Solana: sa 40.000 diplomata raspoređenih u 1.500 misija, nasuprot 15.000 američkih diplomata u 300 misija, Evropska unija, bez obzira na superiornost u broju službenika i raspoloživa sredstva, ima znatno manji stepen uticaja od SAD. Ekonomska i politička cena nejedinstva trebalo bi da bude javno izneta, i da postane predmet evropske debate. Posebno zato što je Moneov pristup integraciji, „sektor po sektor“, iscrpeo svoj potencijal, a istovremeno postojanje komunitarnih i međudržavnih sektora slabi snagu Unije.

Ovi skorašnji primeri potvrđuju da visoki predstavnik, sam, nije u poziciji da obezbedi neophodno jedinstvo i koordinaciju i da izbegne žestoke podele koje štete ugledu Evropske

52) A. Bussir Pour, „A l'ONU, le poids politique de l'Union européenne reste en deçà de son poids financier“, *Le Monde*, 17–18. septembar 2000.

53) Pošto su Italija, Nemačka i Velika Britanija, a potom i Španija i Holandija, objavile svoje namere da uspostave diplomatske odnose sa režimom koji ne poštuje ljudska prava.

unije.⁵⁴⁾ Te činjenice potkrepljuju zaključak koji proizlazi iz analize institucija: Savet nema sposobnosti da sam odigra ulogu koordinacionog centra ekonomske politike, a još manje spoljne i bezbednosne politike. Prećutno priznanje tog nedostatka koordinacije dovelo je do apela visokog predstavnika za zajedničkim naporima, povećanom koordinacijom i boljom iskorišćenosti misija Evropske unije. Međutim, efikasna koordinacija pretpostavlja pripreme, zasnovane na razmišljanjima i zajedničkoj strategiji koja podrazumeva dugoročnu viziju i, u budućnosti, konvergentnu politiku. Naravno, Evropska komisija, u bliskoj saradnji sa visokim predstavnikom i Savetom, preuzeće taj zadatak. U svom govoru od 3. oktobra 2000. predsednik Komisije predložio je integrisaniji pristup, koji bi uključio visokog predstavnika u Evropsku komisiju. Nedovoljan uticaj Unije, čije države članice imaju tri puta više misija i diplomata od SAD, pokazuje da snaga leži u jedinstvu, što pokazuje da se i skromnijim sredstvima, ukoliko su dobro iskorišćena, mogu postići dobri rezultati. To je način primene principa supsidijarnosti objedinjavanjem podeljenih snaga kad god je to moguće. Takav metod procene trebalo bi da ima široku primenu tokom izrade evropskog ustava.

U veoma složenom društvu, gde je mnoštvo činilaca u međudejstvu, važnost *gravitacionog i orijentacionog* centra je sve značajnija. Napredna tehnologija se širi postindustrijskim društvom, kidajući vertikalne lance pod pritiskom horizontalnih mreža. Vlada, zasnovana na legitimnoj upotrebi sile, kreće se ka novoj formi vladavine, koja se uglavnom oslanja na konsultaciju, participaciju i asocijaciju, pre nego na upotrebu sile. U odsustvu državne vlasti, Zajednica je primorana da koristi normativne mere, promocije, podsticaje i koordinaciju pre nego prinudu i sankcije, kojima ne raspolaže. Sličan razvoj primetan je i u ekonomskim sektorima i u upravljanju kompanijama. Kao

54) Neki smatraju da prizor podeljene Unije utiče na ponašanje i percepciju finansijskih stručnjaka pa, shodno tome, i na stabilnost evra.

u preokrenutoj piramidi, autoritet koji je gazda ispoljavao kroz sistem vertikalne hijerarhije sada zahteva različite liderske veštine koje treba da ohrabre učešće zaposlenih u definisanju ciljeva i u njihovoj primeni. U isto vreme, u političkim društvima možemo uočiti smanjenje centralne uloge države, što vodi ka rasterećenju u oblasti ekonomskih zadataka njihovim alociranjem na Uniju ili regione, i ka potrazi za partnerstvom u asocijacijama u socijalnim, obrazovnim i naročito istraživačkim sektorima. Uloga države, iako nezamenljiva, u punoj je transformaciji.

3. Pravci razmišljanja i debata o budućnosti

Evropska unija traži nov model na kojem bi zasnivala podelu vlasti i odgovornosti između svojih institucija, na jednoj strani, i između evropskog, nacionalnog, regionalnog i lokalnih nivoa, na drugoj; model koji bi mogao da osnaži legitimitet Evropske unije i otvori put učešću građana i, u isto vreme, da poboljšava njenu transparentnost. Koja su sredstva pristupa na raspolaganju i do kog nivoa se mogu koristiti? U tom kontekstu, kakva je uloga udruženih mreža i javnog mnjenja? Da li evropski izbori i druge elektorske konsultacije dopuštaju učešće građana i demokratsku kontrolu?

Odgovor na ta pitanja leži u analizi niza parametara, od kojih je glavni – stepen javne participacije u evropskoj integraciji, koji nas dovodi do sledećeg pitanja: Kako institucije Unije učiniti efikasnijim i više demokratskim?

Neformalna participacija

Malo poznata i obično zanemarena strana evropskih institucija jeste formiranje brojnih mreža ispletenih oko centara odlučivanja. Uticaj moći Zajednice, koja ima tendenciju rasta i usložnjavanja, doveo je do pojave različitih socioekonomskih

grupa, lobija i impresivnog broja eksperata i savetnika, koji se procenjuje na desetine hiljada. Od prvih dana funkcionisanja Evropske zajednice, Komisija je usvojila pravilo da, pripremajući svoje predloge i odluke, konsultuje specijalizovane i organizovane lobije na evropskom nivou. Takvo pribegavanje širokim konsultacijama doprinosi bogatstvu informacija i znanja, ujedno obezbeđujući bolji uvid u raspodelu snaga i interesa. Dijalog takođe omogućava Komisiji da se osloni na podršku socioekonomskih grupa i da otvori vrata koja će im omogućiti da vrše uticaj i daju svoj doprinos.

Vektori informacija i ideja, portparoli i lobisti interesa sektora i građana, ipak preuzimaju specijalizovanu formu predstavljanja i učešća. Uticaj Unije širi se i na druge sektore, kao što su mediji, zatim naučni, obrazovni i kulturni krugovi. Iako ove različite mreže stalno komuniciraju međusobno pre svega elektronskim putem, to ne umanjuje vrednost sastanaka i ličnih kontakata koji stvaraju odnos poverenja. Tako se i plete široka mreža udruženja, što, prema De Tokvilu, formira društvenu infrastrukturu demokratije.

Osnovna povelja ili Ustav EU

U ovom sličaju neophodno je objašnjenje, što zahteva bolju informisanost i veću transparentnost. Konkretan dokaz reprezentativnosti, demokratičnosti i efikasnosti evropskih institucija su sve veća javna podrška i poverenje koje uživaju. U tom cilju, Evropska unija mora da usvoji osnovnu povelju ili ustav, koji definišu njene ciljeve i osnovne principe i ustanovljavaju podelu vlasti i odgovornosti, naročito između nacionalnih vlasti i evropskih institucija, uključujući i podelu kompetencija među njima. Takva povelja bi takođe trebalo da odredi standarde i dimenzije zajedničkih odluka. Najvažnije je da samo ono što je suštinsko bude uključeno u ovaj fundamentalni, jezgrovit i jasan dokument.

Evropski ustav trebalo bi da sadrži osnovne principe demokratije i slobode i da zabrani svaku diskriminaciju vezanu za pol, etničko poreklo, religiju, uverenja, hendikepe, starosnu dob ili seksualnu orijentaciju. Upisani u Ugovor iz Amsterdama i u Povelju o osnovnim pravima usvojen u Nici, ti principi tiču se i azila, imigracije i proterivanja – pitanja koja su u vrhu prioriteta evropske javnosti. Zajedno, oni čine plan *evropskog modela društva*, koji spaja širok konsenzus i daje značenje pojmu *evropskog identiteta*. Osim toga, i primena *principa supsidijarnosti* pruža nadu. Ipak, još uvek treba utvrditi dijapazon delovanja, i to tako da one zadatke koji se bolje mogu obaviti na nivou regiona ili lokalne zajednice, ne treba dodeljivati državi ili Uniji; na drugoj strani, neophodno je poveriti državi, regionu ili Uniji one delatnosti koje jedino oni mogu da izvrše. Taj princip, koji čini osnovu federalne zajednice, može biti iskorišćen i za povećanje i za smanjenje ovlašćenja centralnih institucija, ali, u svakom slučaju, uslovi izbora moraju biti definisani.

Drugi principi, koji su nerazdvojni deo većine političkih kultura u Evropi, poput *podele vlasti*, *odgovornosti* i *demokratske kontrole*, moraju da oblikuju organizaciju Unije i otklone konfuziju. Savet ministara objedinjuje i izvršnu i zakonodavnu vlast. Što se tiče Komisije, ona ima dvosmislen imidž: Da li je to politička institucija ili administrativni i tehnički organ? Da li je nezavisna u odnosu na vlade, ili su njeni članovi „predstavnicima“ država članica?

U susret potpuno novoj varijanti federalnog modela

Podela vlasti bi trebalo više da se oslanja na federalne principe autonomije i dvostruku participaciju, omogućavajući tako solidniju osnovu za legitimne temelje Unije. Tako će se otkloniti početna dvosmislenost, Savet će zadržati samo *neke funkcije vlade*, koje će izvršavati po preporuci Komisije i pod kontrolom Evropskog saveta. On bi bio istovremeno i infra-

struktura i izvršna ruka Evropskog saveta, i donosio bi odluke kvalifikovanom većinom. Savet se neće transformisati u senat, kako se često predlaže, već bi se podelio na Savet ministara i Savet država, od kojih će poslednji preuzeti *zakonodavne funkcije* zajedno sa Evropskim parlamentom. Tako bi zakonodavna vlast bila dodeljena jednoj dvodomnoj instituciji sačinjenoj od Saveta država i Evropskog parlamenta, od kojih bi prvi trebalo da obezbedi učešće predstavnika država – čija se autonomija ne dovodi u pitanje – a drugi bi garantovao neposredno predstavljanje građana federalne Unije.

Ukoliko izbor *Evropskog parlamenta* samo postavlja pitanje usaglašenih, čak uniformnih izbornih metoda, imenovanje ili izbor članova *Saveta država* nudi brojne opcije: nominaciju od strane nacionalnih vlada (poput Bundesrata u Nemačkoj), izbor od strane nacionalnih parlamenata ili direktno glasanjem građana država članica (na primer, Savet država u Švajcarskoj). Osim toga, moguće su razne kombinacije poput takvog predstavljanja gde se polovina sastoji od ministara a polovina od nacionalnih parlamentaraca. Koja god formula da se odabere, dva doma će biti odgovorna za usvajanje zakona Zajednice, koje predlaže Komisija. Njihov autoritet i njihova transparentnost biće jasno ustanovljeni.

Evropski savet, koji predstavlja vrh izvršne vlasti država članica, preuzeće ulogu kolegijalnog predsedništva Unije. Njegov prethodno ustanovljen angažman – kormilara ekonomske ili spoljne politike – biće potvrđen, a njegove aktivnosti kontinuirane zahvaljujući osloncu na Savet i Komisiju. Kontinuitet i transparentnost njegovih aktivnosti zahtevaju da predsednika Evropskog saveta biraju sami članovi Saveta ili oba doma, na osnovu predloga njihovih članova (i za vreme trajanja njihovih mandata) ili građani na neposrednim izborima. U toj novoj strukturi Evropska komisija bi potvrdila svoju ulogu pravog izvršnog organa ili vlade federativne Evropske unije, budući da autoritet crpi iz dva izvora: Evropskog saveta i Evropskog parlamenta.

Bivši predsednik Komisije Žak Delor predložio je da najveće evropske partije, poput socijalističke partije ili druge popularne evropske partije, odrede svoje kandidate za predsedništvo Komisije tokom evropskih izbora 1999. godine. Otvorenost i legitimitet Evropske unije dobili bi na snazi. Mobilisanje stranaka i njihovih glasača, i rivalitet u vezi sa evropskim temama stimulisali bi učešće i angažman građana. Efekat glasanja bi, takođe, postao mnogo uočljiviji. Isto važi i ukoliko bi izabrani parlament u potpunosti sprovodio svoja zakonodavna i budžetska ovlašćenja, kao i demokratsku kontrolu. Ta direktna veza doprinela bi povećanju učešća i poverenja. Mogu se predvideti i druga dva načina koji bi omogućili neposredniji pristup centru odlučivanja – stvaranje trećeg doma, *Doma regiona*, i ustanovljavanje *referenduma* i *inicijativa* na evropskom nivou.

Tokom pripreme Ugovora iz Mاستrihta, nemačke federalne jedinice – lenderi, predložili su stvaranje *Senata regiona*. Formiran je Komitet regiona, ali su njegova prava saodlučivanja svedena na konsultativna. Politička vokacija Komiteta regiona bila je od početka vidljiva kroz prisustvo izabranih članova regiona, gradova i javnih zajednica, što je ratifikovano Ugovorom iz Nice.⁵⁵⁾ Trenutno, međutim, disparitet njenih članova čini metamorfozu u Savet teško izvodljivom. Ipak, njegova evolucija teče ka posredničkom mehanizmu, koji bi bio portparol regionalnih, urbanih i lokalnih različitosti koje se afirmišu u okviru Unije.⁵⁶⁾

Pitanje primene postavljeno je u vreme ratifikacije Ugovora iz Mاستrihta. Glas naroda upućuje evropske probleme u cen-

55) Ovaj predlog, koji je davno izneo general De Gol, može se porediti sa razmišljanjima O. Dijamela u njegovom izveštaju o projektu ustava Evropskog parlamenta.

56) Član 263. TCE: „... komitet regiona sačinjen od predstavnika regionalnih i lokalnih kolektiviteta kojima je mandat dat regionalno ili lokalno ili koji su politički odgovorni jednoj izabranoj skupštini“.

tar javne debate i stavlja glasače pred važne odluke. On otkriva podele i otpore i meri volju naroda – za Evropsku uniju ili protiv nje. Na isti način, pribegavanje referendumu u novim pridruženim državama jača legitimitet njihovih fundamentalnih odluka. Međutim, danski i francuski referendum u vezi sa Ugovorom iz Mاستrihta postavljaju opšte pitanje: Da li je pravedno da glas protiv, a tako je glasalo 50,7 % Danaca, koji čine manje od 2 % evropskih građana, ima na osnovu toga pravo veta? S ciljem da se izbegne blokada od strane male manjine, potrebna je ujednačenja procedura – na primer da stepen ratifikacije bude dve trećine država članica. Sa druge strane, nacionalni referendum u tako važnim oblastima kao što je evro mogu se završiti formiranjem „Evrope à la carte“. Nasuprot tome, *evropski referendum* koji ratifikuje ustavni ugovor, obezbedio bi Evropskoj uniji osnovu opšteg legitimiteta.

U srcu Unije razvijaju se kontakti i sredstva participacije na brojne načine i na mnogim nivoima. Ta mreža međusobne povezanosti i učešća osnažena je i proširena zahvaljujući visokoj tehnologiji u komunikacijama, koja je stvorila mogućnost trenutne razmene ideja i formiranje horizontalne mreže komunikacija. Kako se dijapazon rada širi, tako koncept teritorijalnih granica postaje sve manje važan. U takvom dinamičkom kontekstu razvija se Evropska unija i stvaraju se odnosi solidarnosti koji prevazilaze granice.

OTVORENI ZAKLJUČCI O BUDUĆNOSTI

Pregled iskustava federalnih država i analiza Evropske unije pokazuju postojanje zajedničkih crta, ali i distancu koju Unija mora da prevaziđe kako bi mogla da konsoliduje svoj demokratski legitimitet i dalje razvija potencijale za dejstvo i uticaj. Veličina i raznolikost Unije otežavaju te zadatke posebno zato što njeno federativno jezgro ne poseduje uvek privlačnu moć koja bi obezbedila dinamičan ekvilibrijum između centra i periferije, između spoljne i bezbednosne politike i ekonomske integracije, između konvergentnih i centrifugalnih sila.

Nameću se dva osnovna pitanja: koja grupa avangardnih zemalja i koje institucionalno federativno jezgro vode ka političkoj integraciji i formiranju jedne originalne evropske federacije. Što se tiče prvog, došlo je do prožimanja različitih termina – avangarda, dinamičko jezgro, gravitacioni centar i pionirska grupa. Kroz te različite termine provejava zabrinutost uoči širenja Zajednice oko toga koje bi zemlje mogle da formiraju dinamičko jezgro u srcu Unije i obezbede da se ona ne izgubi u jednom velikom tržištu. Iskustva formiranja drugih federacija dokaz su suštinske uloge vodeće grupe, koja podstiče integraciju članova u federalnu zajednicu u nastajanju. Za sada se postavlja pitanje o tome koje bi države članice htele i mogle da

postanu deo pionirske grupe. Osnovno je da se njihov napredak mora odvijati uz poštovanje standarda i zajedničke politike u institucionalnom okviru Unije. Ukoliko se grupa zemalja osnivača, zajedno sa onim zemljama koje su u centru evro-zone, čini predodređena da preuzme ulogu federativnog jezgra, moraju se ostaviti otvorena vrata i za druge članice Unije, koje treba podstaći da im se pridruže u tom poduhvatu.

Predlažu se sledeća dva postupna koraka:

a) U prvoj fazi, zemlje koje čine avangardno jezgro mogle bi pojačati saradnju, kao što je naglasio francuski predsednik, da bi se izbegao disparitet između sektorske kooperacije i da bi se održala kohezija nasuprot skretanju ka „Evropi *à la carte*“. Tokom toga procesa, u svetlu brojnih izazova, osnovno je da se održi kurs ka većoj demokratizaciji i participaciji, većoj otvorenosti i transparentnosti, većoj efikasnosti i spoljnim potencijalima. U svetlu tih principa i ciljeva moraju se preduzimati reforme i izmene sistema Unije.

Za početak, procedure revizije moraju se ponovo razmotriti, i one ne bi trebalo više da budu u nadležnosti međudržavnih konferencija, koje zahtevaju jednoglasnost i u vreme pregovora i tokom njihove ratifikacije. Međudržavne konferencije su pokazale svoja ograničenja i stvorile utisak da su van uticaja evropskih građana. Samom svojom prirodom međudržavna konferencija stvara jaz između sebe i građana, bez mogućnosti da ponudi prednost solidne pripreme, poput Izveštaja Spak, koji je predstavljao osnovni dokument za pregovore u vezi sa Rimskim ugovorima.

b) U drugoj fazi, zemlje avangarde će usvojiti ustavni ugovor koji će stvoriti dinamičko jezgro ili gravitacioni centar Evropske unije. Razmatranje tih procedura, kao i predloga francuskog predsednika, trebalo bi da omogući najbolji nacrt Evropskog ustava, koji će biti jasan i jezgrovit, i suštinski podržan od strane građana. Shodno tome, postoji potreba za temeljnom konsultacijom i pravom evropskom debatom.

Za sada se od Evropske unije očekuje da ispuní minimum političkih funkcija, koje su do sada uvek preuzimale političke zajednice; funkcijā koje su obavljale različite institucije i na različite načine tokom istorije – što su pokazala primitivna društva, grčki polisi i Rimsko carstvo, federalne institucije srednjovekovnih država, kao i međunarodne organizacije i regionalne zajednice poput Evropske unije. Države članice Unije zajednički sprovode suverenu vlast, što se u velikoj meri poklapa sa ovlašćenjima koja pripadaju federaciji. Za razliku od federalne države ili federalne zajednice, koja garantuje balans između institucija i funkcija, Unija leži na disparatnim stubovima i svesna je njihovih disfunkcija i nedostatka demokratije i spoljnog uticaja. Zajednička spoljna i bezbednosna politika (CFSP) primer je skupog i neefikasnog međudržavnog instrumenta koji je, osim toga, i van demokratske kontrole.

U svakoj trajnoj federaciji sposobnoj da obavlja najbitnije zadatke, postoji *zajednička struktura vlasti*, bez obzira na stepen autonomije država članica i podelu vlasti; grupa institucija koje dele zakonodavnu, izvršnu i sudsku funkciju i garantuju spoljno predstavljanje i bezbednost federacije. U Evropskoj uniji ti zadaci su nejednako raspoređeni između institucija Zajednice i zajedničkih međudržavnih institucija. *Aktivna vlast* podeljena je između Evropskog saveta, brojnih saveta i Komisije.

Kao originalna i autonomna institucija, Komisija ima pravo na inicijativu i davanje predloga, kao i pravo kontrole i upravljanja. To je jedina institucija kojoj su poverena aktivna ovlašćenja i zadatak da definiše opšti evropski interes, zasnovan na globalnoj i objektivnoj viziji, promociji političkih standarda i smernicama za akciju iz perspektive Zajednice. Međutim, Komisija koja preuzima *ulogu stožera*, kao prvi stub Zajednice, svedena je na marginalnu ulogu u CFSP i podsistemima sa mogućnošću brzog dejstva, kao i u oblastima spoljnih poslova i sudstva, doduše u nešto manjoj meri. Istovremeno postojanje različitih podsistema izaziva disfunkcije, neravnotežu i prazan hod u početnim fazama saradnje. Ta prelazna forma zasniva se

na Evropskom savetu i Savetu. Okupljajući najviše političke funkcionere država članica, Evropski savet nosi pečat nacionalnih vizija i interesa i pati od dominacije velikih država, nedostatka infrastrukture i manjka kontinuiteta. Uprkos manama, on je odigrao pozitivnu ulogu u meri u kojoj je uspeo da sprovede opšte predloge i smernice. Njegova međudržavna priroda i suštinske karakteristike izgleda da ga ne predodređuju da postane vlada Unije, ali, na drugoj strani, pripremaju ga da potvrdi glavne trendove i preuzme oblik kolektivnog predsedništva Unije.

Savet opštih poslova i specijalni saveti preuzimaju, sa svoje strane, i zakonodavne i izvršne funkcije u domenu ekonomske integracije, na osnovu predloga Komisije; sa druge strane, oni bi trebalo da, uz pomoć Komisije, preuzmu i odgovornosti u domenima saradnje. Uprkos mrežama komunikacije i kooperacije, formiranim između privremenih članova saveta, oni nisu opremljeni da pripreme, usvoje i prate sprovođenje odluka u različitim oblastima, a još manje da obezbede efikasnu koordinaciju između različitih sektora aktivnosti Evropske unije. Odatle proizlazi predlog da se ojača princip podele vlasti određivanjem Saveta država kao nosioca zakonodavne vlasti, za razliku od Saveta ili Saveta ministara, koji deluju kao podrška Evropskom savetu ili u okviru njegovih osnovnih orijentacija.

Što se tiče Evropske komisije, njena je vokacija da preuzme vodeću ulogu u okviru Unije i Evropskog ustava. Po svemu sudeći, to je jedina institucija sa stalnim članovima, zaduženim za aktivne funkcije, koja uživa dovoljnu autonomiju da deluje kao protivteža nacionalnim interesima koje predstavljaju save-ti, i da garantuje opšte jedinstvo Unije. U cilju očuvanja svoje uloge i posle proširenja Unije, trebalo bi da razvija kolegijalnost i efikasnost (da ograniči broj članova i učini svoju malu administraciju efikasnom⁵⁷⁾). Tokom dugog iskustva u okviru

57) Moguća su brojna rešenja u cilju smanjenja broja članova Komisije: rotacija, koja se primenjuje među advokatima u Sudu pravde; komesari i pomoćnici komesara iz određenih zemalja i grupa zemalja. Svi ti načini, kao i

Evropske zajednice Komisija je ostvarila, uz uspone i padove, svoju ulogu institucije zadužene za promovisanje inicijativa i formulisanje predloga. Sve u svemu, ona obavlja i političke zadatke, a ne samo zakonske i administrativne. Svojim aktivnostima ona ostvaruje balansirajuću funkciju, koja garantuje ravnotežu i razvija modalitete podeljenog suvereniteta, istovremeno izbegavajući trajne koalicije.

Pristup Komisije zasniva se na konsultacijama sa ekspertima, glavnim akterima i zainteresovanim stranama, i teži ka uravnoteženim i objektivnim rešenjima koja štite interese malih i srednjih država članica, što objašnjava njihovu privrženost nezavisnoj ulozi ovog tela koje su često uzimali u odbranu tokom međuvladinih konferencija. Te države smatraju da imaju teškoće u ostvarivanju svojih interesa u međudržavnim strukturama kojima dominiraju velike države članice. Sa druge strane, u sistemu okrenutom zajednici, tj. federalnom, Komisija se trudi da se, sugestijama i tokom pregovora, drži zajedničkog evropskog interesa, ujedno održavajući balans između svih članica. Odatle proizlazi potreba za očuvanjem i jačanjem autoriteta Komisije i njene političke snage. Aktivno prisustvo Komisije u oblastima koje podležu međudržavnoj saradnji biće još neophodnije u budućnosti, jer u tim domenima preovlađuje uticaj velikih država, što bi moglo da ohrabri „neformalno“ stvaranje jednog izvršnog tela, sposobnog da nametne svoje izbore Evropskom savetu ili Savetu ministara spoljnih poslova i odbrane. Nedavna iskustva u bivšoj Jugoslaviji i ratu protiv SRJ istakla su nedostatak koordinacije između velikih država članica (u odsustvu jedne analize i zajedničkog predloga), kao i različit stepen njihovog slaganja. To ne znači da sve velike države članice daju prednost međudržavnom sistemu. Upravo su se nemački mi-

njihove kombinacije, zahtevaju čvrstog predsednika Komisije, sposobnog da garantuje i održava njen kolegijalni karakter. Administracija Komisije, iako povremeno napadana zbog prevelike birokratije, minimalna je u odnosu na nacionalne, regionalne (lenderi) ili administracije velikih gradova, imajući u vidu širinu njenih zadataka, kao i veličinu i raznolikost Unije.

nistar spoljnih poslova, a potom i kancelar, izjasnili u prilog jedne federalne unije u dugoročnoj evropskoj perspektivi. Postaje sve jasnije da će u roku od nekoliko godina morati da se načini izbor između velikog evropskog tržišta i njegovog sastavnog dela – političke kooperacije – na jednoj strani, i Evropske federalne unije, na drugoj – osim ukoliko federalna zajednica nekih država članica ne postane jezgro federalizma u srcu Evropske unije.

Jedna druga dimenzija uloge Komisije manifestuje se u odnosu između kvalifikovane većine i ovlašćenja Komisije: predlog Komisije uzima u obzir opšti interes i ravnotežu između nacionalnih interesa i sektora aktivnosti, i olakšava širenje metoda kvalifikovane većine. Međutim, u cilju efikasnijeg obavljanja zadataka i odgovora na zahteve država, regiona i naroda, Komisija mora da poseduje direktan legitimitet i da razvije svoje upravljačke kapacitete. Porast demokratskog legitimiteta mogao bi da dovede do naglašenije uloge Evropskog parlamenta i evropskih političkih stranaka u vreme izbora novog predsednika Komisije i imenovanja njenih članova.

Što se tiče sposobnosti za vršenje vlasti, mora se prvo napraviti razlika između termina *vladanje* i *upravljanje*. Već neko vreme raste složenost naših društava, uz razvoj mreža komunikacija i saradnje. Kao rezultat tih procesa, zvanični i privatni akteri, male grupe, pa čak i pojedinci mogu da iznose svoje mišljenje i ističu svoje zahteve i interese. Bezbrojne asocijacije koje korespondiraju na različitim nivoima aktivnosti unutar i izvan Evropske unije, pridodate su vladama, regionalnim, gradskim i lokalnim vlastima, kao i interesnim grupama. Shodno tome, sve više se širi krug učesnika doprinoseći tako složenosti naših društava i problemima njihovog upravljanja. Širenje Unije i odnosi sa zemljama u razvoju, a posebno talas globalizacije, samo su umnožili broj učesnika i povećali složenost odnosa i interakcija. Što više raste kompleksnost, to potreba za *institucionalizovanim vođstvom* u samoj Uniji postaje sve očiglednija. Na osnovu zajedničkih principa i ciljeva, osluškujući različite

glasove i skupljajući savete eksperata, biće neophodno utvrditi zajedničke smernice. Taj složeni zadatak može da bude dodeljen raznim institucijama Zajednice, od kojih je Komisija na prvom mestu. Ona mora biti spremna da odredi prioritete, što zahteva ozbiljno razmišljanje, sposobnost procene, duh inovatorstva i vođstva. Promovisati, stimulisati i predvoditi, shodno jasno definisanim dugoročnim ciljevima, obezbediti, ukoliko je neophodno, nadgledanje i koordinaciju – suštinski su elementi za upravljanje na evropskoj skali, kao i na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou. Brzina i stalno umnožavanje komunikacija zahtevaju, na drugoj strani, veliku sposobnost za promišljanje i viziju.

Da bi mogla da obavlja taj *zadatak vršenja vlasti* uz podršku Evropskog parlamenta i Saveta država, i pod kontrolom Evropskog suda, Komisija mora da prouči mogućnost ustupanja kontrole nad brojnim sektorima *evropskim agencijama i nadležnim telima* i da decentralizuje neke od svojih aktivnosti.⁵⁸⁾ To je jedini način da se koncentriše na glavne funkcije vršenja vlasti. Reforma Komisije i revizija njenih zadataka utoliko su neophodniji jer ona mora da ojača svoju ulogu u spoljnoj politici i zajedničkoj bezbednosti. Poređenje sa vanevropskim zemljama u ovim domenima, kao i analiza troškova i uticaja, sa zajedničkom trgovinskom politikom, i njihova uloga protivteže u WTO, trebalo bi da ohrabre političare da ispune svoje odgovornosti prema evropskim građanima. Komisija će tu otkriti svoju centralnu ulogu aktivne zajedničke institucije, posvećene pre svega vršenju vlasti i javnom evropskom dobru.

Dugo iskustvo Komisije i njene administracije, pouke iz perioda recesije i izazovi sa kojima se Unija suočavala, ozbiljni su motivi za ponovnu procenu njene neophodnosti i nezamenljivosti. Tokom više prilika posmatrači i predstavnici država članica, posebno malih i srednjih, kao i Nemačke u skorije vre-

58) Ovaj trend razvija se sa stvaranjem evropskih agencija, nadležnih i centara širom Unije.

me, istakli su njenu ulogu. Ispunjavanjem svoje evropske funkcije Komisija ne samo da garantuje globalnu ravnotežu i štiti interese svojih članica već, svojom nepristrasnošću i nezavisnošću, olakšava širenje pravila kvalifikovane većine. Portugalski ministar spoljnih poslova, suprotstavljajući se naporima nekih država članica da oslabe ulogu Komisije, to i potvrđuje. Po njegovom mišljenju, preraspodela moći u korist Saveta ministara bila bi opasna i predstavljala bi pretnju jedinstvu proširene Unije.⁵⁹⁾ Kancelar Šreder je takođe otvoreno stao u odbranu Komisije.

Konferencija u Nici pokazala je teškoće kohabitacije između međudržavnog metoda i metoda zajednice odnosno federalnog metoda. Bez obzira na međudržavnu kakofoniju, Nica je otvorila vrata širenju Unije, ali je diskusija o konsolidaciji tekla nešto opreznije. Princip kvalifikovane većine dobio je širu primenu, saradnja je pojačana a Sudu pravde je potvrđen autoritet i omogućena veća operativnost. Što se tiče Komisije, njena nezavisnost i visok nivo kompetencije još jednom su zagarantovani, a predsedniku su data ovlašćenja koja će mu u budućnosti omogućiti da ostvaruje pravo političko vodstvo. Na drugoj strani, Komisija će nastaviti da se širi bez obzira na želju Francuza da ostane na 12 članova, tako da će svaka država članica imati svog predstavnika u ovom telu, dok Unija ne bude brojala 27 članica.

Vrednost glasova u Savetu i stav prema predsedniku Komisije izazvali su porodičnu prepirku između Francuske i Nemačke. Ta svađa, zajedno sa stalnim sukobima između velikih i malih država članica, dokaz je neadekvatnosti međudržavnih konferencija, što je istakao i predsednik Širak. Kancelar Šreder, pak, smatra da međudržavna saradnja, za razliku od komunitar-

59) F. S. da Košta u „Portugal defends rights of smaller states“, *Financial Times*, 20. novembar 2000. O ulozi Komisije kao garanta ravnoteže i poverenja među državama članicama pisali su Dž. T. Lang i I. Galager u *The Role of the Commission and Qualified Majority Voting*, Dublin, Institute of European Affairs, Occasional paper 7, 1995.

nog pristupa evropskoj integraciji, ne može da doprinese izgradnji evropske budućnosti, zbog čega on odbacuje model „međudržavne“ Evrope. U istom stilu, zamolio je da zemlje članice odmah izraze svoju podršku institucijama Zajednice, a pre svega Komisiji. Predsednik Prodi tvrdi da međudržavni princip proizvodi konflikte, ohrabruje neodlučnost i, što je najgore, izaziva nepoverenje među državama članicama u odsustvu „časnog posrednika“.

Dijagnoza podeljene Evropske unije, predstavljena na početku ove studije, u velikoj je meri potvrđena događajima u Nici. Kao posledica toga, došlo je do kontradiktornih interpretacija: za neke, pojava jedne međudržavne unije predstavlja posmrtno zvono federalnoj uniji; za druge, u koje i sam spadam, Nica je pokazala da je za napredak Evrope neophodna konsolidacija Zajednice i dorada evropskog političkog sistema stvaranjem federativnog jezgra koje bi moglo da obavlja glavne funkcije jedne političke zajednice. Nemačka je u Nici istupila kao lider budućeg federativnog jezgra, zahvaljujući svojoj ekonomskoj i političkoj snazi, centralnoj poziciji u proširenoj Uniji i, iznad svega, zahvaljujući svom iskustvu u federalizmu i želji da, sa Francuskom, izgradi ujedinjenu Uniju sasvim novog *federalnog tipa*. Ustav, ili osnovna povelja, ili ustavni ugovor omogućili bi Evropi da u potpunosti preuzme svoje odgovornosti. U toj perspektivi su francuski predsednik i premijer istakli svoja opredeljenja za federaciju nacionalnih država, u skladu sa predlozima Žaka Delora.⁶⁰⁾

Bliži se momenat kada će članice federativnog jezgra biti suočene sa sledećim izborom: intenzivnije nastaviti zajednički rad na podeli suvereniteta u upravnim, socijalnim i ekonomskim poslovima, ili umešati se u sitničarenje oko međudržavnosti i konfrontiranje nacionalnih interesa, odakle će se uzdići

60) Cahors, 9. februar, 2001: „Žak Širak i Lionel Žospen ponovo su afirmisali koncept federacije nacionalnih država koji je razvio Žak Delor imajući u vidu Evropsku uniju“, *Le Monde*, 11–12. februar 2001.

jedna nova moćna Nemačka, koja će i za SAD i za Rusiju biti privilegovani partner. Međutim, samo prva opcija može doprijeti razvoju uravnoteženog transatlantskog dijaloga na liniji SAD–EU i efikasnom partnerstvu Rusije i Unije. Nameće se, dakle, izbor između nemačke Evrope i evropske Nemačke. Deklaracija u Nici ostavila je otvorenu situaciju. Otvarajući put širenju, Konferencija želi da se o budućnosti EU povede opsežnija debata. U 2001. godini švedsko i belgijsko predsedavanje trebalo bi da ohrabri ovu debatu između svih zainteresovanih strana: predstavnika nacionalnih parlamenata, javnog mnjenja, političara, ekonomista, predstavnika univerziteta i civilnog društva, i drugih. Konferencija planirana za 2004. godinu trebalo bi da odluči o sudbini federalne Unije.

Rastući uticaj Unije na svakodnevni život dovodi je sve bliže momentu kada će morati da se suoči sa pitanjima strukture i uticaja. Unija i njene države članice koje su u procesu federalizacije ili regionalizacije, ali i kompanije, primenjuju u praksi federalni metod. Lišena državne vlasti i širokih ovlašćenja, Evropska unija osuđena je na inovacije, njena snaga se više oslanja na promociju, koordinaciju, stimulaciju i priključivanje nego na zabranu. Uz poštovanje raznolikosti, neophodna participacija i slobodno pravo priključivanja dve su osnovne crte političko-preduzetničke inovacije kakva je Evropska unija.

Težnja za originalnim evropskim federalizmom zasnovana je na vrednostima, principima i iskustvima federalizma i zajedništva. Izgrađena je na svesti o zajedničkoj evropskoj kulturi i bogatstvu njenih razlika, *gde se politički odrazi ispoljavaju u različitim formama federalne Unije*. Federalni princip je izgleda najpodesniji da prihvati nove tehnologije, ujedno garantujući cvetanje kulturnog bogatstva i nacionalnih i regionalnih identiteta u harmoničnoj celini koja može da ujedini Evropljane u toj velikoj avanturi u službi čovečanstva.

IZABRANA LITERATURA

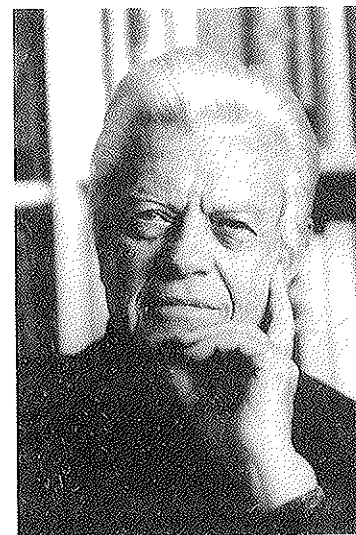
Prvi deo

- HERGENHAN, Jutta, *Le fédéralisme allemand et la construction européenne*, Paris, Notre Europe, January 2000.
- LINDER, Wolf, *Swiss Democracy. Possible solutions to Conflict in Multicultural Societies*, New York, St. Martin's Press, 1994.
- SIDJANSKI, Dusan, (dir.), *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Colloque Latsis 1995, in collaboration with Marc de Bellet, Geneva, Georg, Collection Euryopa, 1996.

Drugi i Treći deo

- ABROMEIT, Heidrun, *Democracy in Europe, Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York – Oxford, Berghahn Books, 1998.
- CROISAT, Maurice, QUERMONNE, Jean-Louis, *L'Europe et le fédéralisme, Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 2nd edition, 1999.
- DEHOUSSE, Franklin, VANDAMME, Jacques, le HARDY de BEAULIEU, Louis, (dir.), *Union européenne: quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement*, Brussels, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection „La Cité européenne“, no 18, 1998.
- DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales. Une réflexion comparative*, Brussels, Bruylant, 1991.

- DELORS, Jacques, *Le nouveau concept européen*, Paris, Editions Odile Jacob, 1992.
- DELORS, Jacques, *L'Unité d'un homme*, Paris, Editions Odile Jacob, 1994.
- EDWARDS, Geoffrey and SPENCE, David, (eds.), *The European Commission*, Cartermill International Limited, 2nd edition, 1997.
- HAYWARD, Jack and PAGE, Edward C., (eds.), *Governing the New Europe*, Polity Press, England, 1995.
- MARKS, Gary, SCHARPF, Fritz W., SCHMITTER, Philippe C., STREECK, Wolfgang, *Governance in the European Union*, London, SAGE Publications Ltd, 1996.
- PINDER, John, *The building of the European Union*, Oxford – New York, Oxford University Press, 1998.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1994, 4th edition, 2001.
- QUERMONNE, Jean-Louis, (Président), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Report from the reflection group on the reform of European institutions, Paris, La Documentation française, 1999.
- SANDHOLTZ, Wayne and STONE SWEET, Alec, (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, The United States, Oxford University Press, 1998.
- SIDJANSKI, Dusan, *Federative Aspects of the European Community and Will Europe be United on Federal lines?* In *Futurible Studies in Conjecture*, Ed. Bertrand de Jouvenel, Geneva, Droz, 1965.
- SIDJANSKI, Dusan, *The Federal Future of Europe, From the European Community to the European Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, September 2000.
- TAYLOR, Paul, *The European Union in the 1990s*, New York, Oxford University Press, 1996.
- TEMPLE LANG, John and GALLAGHER, Eamonn, *The role of the Commission and Qualified Majority Voting*, Institute of European Affairs (IEA), Occasional paper 7, 1995.
- WESTLAKE, Martin, (dir.), *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam. Nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection „La Cité européenne“ no 17, 1998.



Osnivač Katedre za političke nauke Ženevskog univerziteta, Dušan Šidanski počasni je profesor Fakulteta za ekonomske i društvene nauke i Evropskog instituta u Ženevi. Autor je brojnih dela iz oblasti federalizma i evropske integracije, kao što su: *Fédéralisme amphictyonique, Eléments de système et tendance internationale*, Paris and Lausanne, Pedone and Rouge & Cie, 1956; *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, LGDJ, 1963; *Europe Elections, de la démocratie européenne*, Paris, Stanké, 1979; *Union ou désunion de l'Europe? La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yougoslave et des mutations en Europe de l'Est*, Dossiers from the University Institute of European Studies (IUEE), Geneva, 1991; *L'Avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, PUF, 1992, 1993, koja je prevedena na italijanski, srpski (*Federalistička budućnost Evrope*, Beograd, Prosveta, 1996), portugalski, grčki, ruski, španski i engleski. Predavač je na brojnim univerzitetima u Evropi i SAD i dobitnik visokog francuskog priznanja, Ordena legije časti, za doprinos evropskoj ideji. Živi i radi u Ženevi.

SADRŽAJ

Predgovor izdanju na srpskom jeziku (<i>Dušan Šidanski</i>)	5
Predgovor (<i>Žak Delor</i>)	9
UVOD	11
Povratak federalizma	11
Primeri federalnih principa	14
PRVI DEO: ISKUSTVA I DOPRINOSI FEDERALNIH DRŽAVA	18
1. Centralizovani model	18
2. Iskustvo nemačkog federalizma i njegov doprinos	19
3. Iskustvo američkog federalizma i njegov doprinos	21
4. Probno iskustvo: švajcarski federalizam	24
5. Razlike i sličnosti između federalnih sistema	27
6. Vlasti i institucije zajedničke federalnim državama	32
7. Ustavna autonomija država članica	36
8. Ustavne revizije	38
9. Opšti uslovi i principi	40
DRUGI DEO: EVROPSKA UNIJA NA PUTU KA NOVOM FEDERALIZMU	44
1. Ekonomska integracija i politički ciljevi	44

2. Stub oslonca: Evropska zajednica	49
Komisija kao pokretačka snaga evropske integracije	50
Jačanje Komisije i njenog predsednika	52
Kolektivna ostavka Santerove komisije	54
Savet: međudržavna ili institucija zajednice?	54
Demokratizacija i federalizacija Evropske unije	58
Rastuća uloga Evropskog saveta	60
Federativna uloga Suda pravde	62
Federativno jezgro: Evropska centralna banka i evro	63
3. Spoljni odnosi, zajednička spoljna i bezbednosna politika (CFSP) i plan evropskih interventnih snaga	66
Pouke iz konflikata	68
Proces komunitarizacije	73
Unija na raskršću	74
TREĆI DEO: STVARANJE BUDUĆE POVELJE	
EVROPSKE UNIJE	77
1. Federativno jezgro Evropske unije: federalni ustav za Evropu .	79
2. Vizija federalne Unije	88
3. Pravci razmišljanja i debata o budućnosti	95
Neformalna participacija	95
Osnovna povelja ili ustav EU	96
U susret potpuno novoj varijanti federalnog modela	97
Otvaranje putem participacije	99
OTVORENI ZAKLJUČCI O BUDUĆNOSTI	101
Izabrana literatura	111
Beleška o autoru	113
Naša Evropa	115

Dušan Šidanski
U TRAGANJU ZA NOVIM
EVROPSKIM FEDERALIZMOM

Izdavač
GUTENBERGOVA GALAKSIJA
Beograd, Pančićeve 14
Osnivač: Mile S. Bavrić

Tehnički urednik
DRAGANA NOVAKOVIĆ

Lektor
RADMILA FALATOV

Korektor
GROZDA PEJČIĆ

Tiraž
500 primeraka

ISBN 86-7058-227-9

Štampa
ŠTAMPARIJA TOPALOVIĆ
Valjevo, Šeste ličke 23/1