



TEMA BROJA:

USTAV EVROPSKE UNIJE**Slobodan Samardžić:***Ugovor ili Ustav za EU***Radovan Vukadinović:***Značaj novog ustava***Tanja Mišćević:***Ko upravlja Unijom?***Jovan Teokarević:***Zašto je Ustav EU-a važan za SCG***Duško Lopandić:***Spoljna politika EU-a***Vesna Knežević:***Evropski savet***Ivana Radić:***Evropski parlament*

Ugovor o Ustavu za Evropu

Šefovi država i vlada dvadeset pet država članica Evropske unije su 18. juna 2004. usvojili **Ugovor o Ustavu za Evropu**, a svečano će ga, nakon prevođenja na sve jezike Unije, potpisati 29. oktobra u Rimu. Da bi bio konačno usvojen, odnosno da bi stupio na snagu, ovaj tekst, odnosno ugovor – koji se popularno zove i “Evropski ustav” ili “Ustav Evropske unije” – mora da bude ratifikovan u nacionalnim parlamentima

Preambula

INSPIRIŠUĆI SE kulturnim, verskim i humanističkim nasleđem Evrope, iz kojeg su se kao univerzalne vrednosti razvile nepovrediva i neotuđiva prava svih ljudskih bića, kao što su sloboda, demokratija, jednakost, sloboda i pravna država,

UBEĐENI da sada ujedinjena Evropa, posle burnih iskustava želi i dalje da prosperira na putu civilizacije, napretka i blagostanja, da dobrobit svih svojih stanovnika, uključujući najslabije i najsiromašnije; da ona želi da ostane kontinent otvoren za kulturu, znanje i društveni napredak; da ona želi da produži demokratski karakter i transparentnost kao osnovu svog javnog života, i da deluje za mir, pravdu i solidarnost u svetu,

U VERENJU da su narodi Evrope, ponosni na svoj nacionalni identitet i istoriju, odlučni da prevaziđu stare podela i da sve tešnje povezani zajednički oblikuju svoju sudbinu,

UVERENI da im Evropa, “ujedinjena u različitosti”, nudi najbolje mogućnosti da se, uz očuvanje individualnih prava i svesni svoje odgovornosti u odnosu na buduće generacije i prema zemaljskoj kugli, nastavi ovaj veliki poduhvat, kojim se stvara privilegovani prostor zajedničkih očekivanja,

ODLUČNI su da nastave delo ostvareno u okviru Ugovora o osnivanju evropskih zajednica i Ugovora o Evropskoj uniji, uz očuvanje kontinuiteta komunitarnih tekovina. (...)

ili na referendumima u svim državama članicama. U slučaju pozitivnog ishoda, za ovo će – pretpostavlja se – biti potrebno između jedne i dve godine. Shodno svojim ustavnim rešenjima, većina članica EU-a ratifikovaće Ustav u parlamentima, a referendumima se očekuju u: Danskoj, Irskoj, Velikoj Britaniji, Španiji, Portugalu, Poljskoj, Holandiji, Luksemburgu, Belgiji i Francuskoj.

Simboli Unije (član 1-8)

Zastava Unije predstavlja krug sa dvanaest zlatnih zvezdica na plavoj pozadini.

Himna Unije je *Oda radosti* iz *Devete simfonije* Ludviga van Betovena.

Geslo Unije je: “Ujedinjeni u različitosti.”

Moneta Unije je evro.

Kao **Dan Evrope** u čitavoj Uniji proslavlja se 9. maj.

Definicija i ciljevi Unije

Član 1-1: Uspostavljanje Unije

1. Inspirisani željom građana i evropskih država da grade zajedničku budućnost, ovim Ustavom se uspostavlja Evropska unija kojoj države članice poveravaju nadležnosti za postizanje zajedničkih ciljeva. Unija koordinira politike država članica radi postizanja ovih ciljeva i na komunitarni način vrši nadležnosti koje su joj prenele države članice.

2. Unija je otvorena za sve države Evrope koje poštuju njene vrednosti i koje se angažuju na njihovom unapređenju.

Član 1-2: Vrednosti Unije

Unija je zasnovana na vrednosti poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države, kao i poštovanju prava čoveka, uključujući i prava lica koji pripadaju nacionalnim manjinama. Ove vrednosti su zajedničke svim državama članicama u društvu koje karakteriše pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca.

Član 1-3: Ciljevi Unije

1. Cilj Unije je unapređenje mira, njenih vrednosti i blagostanja njenih naroda.

2. Unija pruža svojim građanima prostor slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica i unutrašnje tržište sa slobodnom i nenarušenom konkurencijom.

3. Unija se angažuje na dugoročnom razvoju Evrope, koji počiva na ujednačenom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, tržišnoj privredi visoke konkurentnosti, koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom napretku, visokom nivou zaštite i poboljšanju kvaliteta životne sredine. Ona omogućava naučni i tehnički razvoj. Bori se protiv socijalne isključenosti i diskriminacije i za unapređenje pravde i socijalne zaštite, jednakosti između žena i muškaraca, za solidarnost između generacija i zaštitu prava dece. Unapređuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu usklađenost i solidarnost između država članica.

Unija poštuje bogatstvo svoje kulturne i jezičke raznovrsnosti i stara se o očuvanju i razvoju evropskog kulturnog nasleđa.

4. U odnosima sa ostalim delom sveta, Unija štiti i unapređuje svoje vrednosti i interese. Ona doprinosi miru, bezbednosti, dugoročnom razvoju planete, solidarnosti i uzajamnom poštovanju između naroda, slobodnoj i ujednačenoj trgovini, eliminisanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, posebno prava dece, kao i striktnom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, naročito poštovanja principa iz Povelje Ujedinjenih nacija.

5. Unija postiže ove ciljeve sopstvenim sredstvima, u skladu sa Ustavom dodeljenim nadležnostima.

Knjiga sa tekstom Ustava izlazi uskoro u prevođu dr Milutina Janjevića, u izdanju Centra za pravo EU iz Kragujevca

U ovom broju bavićemo se samo nekim institucijama Evropske unije.

Najvažnije su:

Evropski savet – čine ga šefovi država i vlada članica koji donose strateške odluke.

Savet EU-a – čine ga ministri članica i predstavlja vlade 25 država.

Evropska komisija – vodeća snaga Unije, ključna u pripremi i izvršenju svih politika Unije. Sastavljena je od predsednika i 24 komesara zaduženih za različite oblasti.

Evropski parlament – neposredno ga biraju građani država članica, ima zakonodavne i nadležnosti političke kontrole.

Sud pravde – vrhovna sudska instanca Unije, stara se o poštovanju evropskog prava.

Evropski računovodstveni sud – kontroliše kako se koristi budžet Unije.

Evropski ekonomski i socijalni komitet – konsultativni organ, izražava mišljenja organizovanog građanskog društva o ekonomskim i socijalnim pitanjima.

Komitet regiona – konsultativni organ; izražava mišljenja regionalnih i lokalnih vlasti.

Evropska centralna banka – odgovorna za monetarnu politiku i stabilnost evra.

Evropski ombudsman – bavi se žalbama građana na loš rad institucija Unije.

Evropska investiciona banka – finansiranjem investicionih projekata pomaže ostvarivanje ciljeva Unije.

Znati i umeti

Ustav Unije treba da čitamo sebe radi, da bismo videli kako da se organizujemo, u kakvoj sredini ćemo se jednog dana naći i kako da, pored opšteg dobra, što bolje ostvarimo svoje interese



PIŠE:
DR JOVAN TEOKAREVIĆ

Mnogima će se učiniti da Ustav Evropske unije sa našom zemljom ima tek posredne i ne preterano važne veze. Mi smo – rekli bi zagovornici takvog mišljenja – ionako daleko od Unije, ko zna da li ćemo ikada biti njeni članovi, a i ako to postanemo, moraćemo, hteli ne hteli, da se pomirimo sa rešenjima koja su i u naše ime drugi već usvojili.

Jedni će tome dodati da je sve ovo apstraktna i komplikovana priča, smišljena upravo da bi se prikriji realni odnosi moći u Evropi, koje smo mi, je l' da, na svojoj koži osetili, i to više puta. Drugi će izgovor za našu navodno opravdanu nezainteresovanost tražiti u činjenici da mi, ovako unikatni i značajni, i ne treba da pristajemo da se prilagođavamo kalupima, posebno zato što se za nas na kraju uvek nađe neko specifično i do tada neisprobano rešenje. Treći će, kao i ranije, reći da smo toliko mali i beznačajni, da naše mišljenje niko i ne očekuje i da bi možda najbolje bilo naći nekog zaštitinika u toj Uniji, koji će da nam pomaže i da nas ubacuje preko reda, postupali mi po pravilima ili ne.

Situacija je, mislim, drugačija, bar iz nekoliko razloga.

EFIKASNO I JAVNO: Prvi razlog je metodološke prirode, ako tako može da se kaže. Reč je o načinu na koji je tekst Ustava nastao, i odakle slede bar dve važne poruke za nas. Pre svega, suprotno Srbiji, Evropska unija je uspela da za par godina stvarno završi Predlog ustava, bez obzira na veliki broj država i mnoštvo drugih posebnih i često suprotstavljenih interesa koji su postojali i pre i posle ovog ogromnog posla. Zar ne bi bilo dobro da se bar u ovome ugledamo na ozbiljnije države i političke lidere, pa da se kod kuće dogovorimo oko nevelikog broja najvažnijih stvari, sve gledajući kuda nas to dugoročno vodi?

Kao i konačan rezultat Unije u ovom poslu, jednako je impresivno bilo videti put do njega. Pored Konvencije, kao prave i reprezentativne ustavotvorne skupštine, EU je organizovala i

javnu debatu o ustavu, bez predsedana. Ni Beogradski sporazum ni Ustavna povelja nisu bili ni izbliza praćeni takvim mogućnostima uticaja stručne i najšire javnosti. Možemo li drugačije, poput članica EU-a, kad na red konačno dođe Ustav Srbije?

PRAVILA I INTERESI: Drugi veliki razlog zbog kojeg nas se Ustav Unije zaista tiče jeste u vezi s njegovim sadržajem. Kad već obećavamo da ćemo se harmonizovati sa EU-om (iako to, izgleda, nikako ne mogu Srbija i Crna Gora međusobno), nije li vredno pogledati kako je Evropa uspela da u okviru jedne sasvim originalne pravne, političke i ekonomske tvorevine, uskladi toliko mnogo država, političkih grupacija, interesa, institucija? Kako sve to može snagom argumenata a ne sile, uz privlačenje drugih van vašeg kruga da vam se s entuzijazmom približe?

Ustav za Evropu nam je takođe važan jer nam pokazuje kako će Unija izgledati i funkcionisati kad joj se mi primaknemo mnogo bliže i konačno, valjda, postanemo njen deo. Paragrafi nam već sada stoje na raspolaganju, a mi možemo da pokušamo da vladanje njima iskoristimo i za opšte dobro i za svoje nacionalne interese, baš kao što to i svaka druga država radi. Jedna prošlomesečna analiza pokazala je, recimo, da je Velika Britanija država koja je možda najbolje od svih drugih za sebe iskoristila svoj EU-staž, kombinujući izuzetnu stručnost svoje administracije i veštinu svoje EU-diplomatije, uprkos tome što nisu svi Britanci oduševljeni članstvom u Uniji. Kako bi bilo da i mi baš na taj način prepoznamo svoje interese i – još važnije – da naučimo da ih ostvarimo, sve u skladu sa zajedničkim pravilima igre?

S KIM I KAKO: Iako ne uvek precizan i dorečen, Ustav Unije ipak jasno pokazuje naše mesto u vremenu do sticanja članstva i posle toga, upućuje na cilj naše akcije, čak možda i na sredstva. Recimo, osim što će samo jedan ministar spoljnih poslova odsad brinuti o spoljnim odnosima Unije, EU će do našeg pripeća na briselsku stanicu u punom smislu reći postati i odbrambeni pakt i prava i posebna vojna sila. Ako računamo da od naglašene vojne uloge Unije mi možemo imati čak veće koristi od drugih, kao "uvoznici" bezbednosti za naš region, kako bi bilo da je ohrabrimo u tom podu-



A Constitution
for Europe

hvatati i, još važnije, pomognemo koliko možemo? Krajem godine EU od NATO-a preuzima vojnu misiju u Bosni i Hercegovini, a možda ćemo jednu verziju takvog rešenja u budućnosti videti i na Kosovu. Eto prilike za iskazivanje dobre volje, za uspostavljanje čvrstog partnerstva i pre punog članstva, ali pre svega za iminaciju i inicijativu s naše strane prema Briselu kojem je pomoć potrebna, jer još nije jasno kuda ovaj novi put Unije tačno vodi.

Ako to već do sada nije postalo jasno, naši odnosi sa susedima biće veoma važni prilikom procene našeg "evropejstva", a tu šansu niko ne sme da propusti država sa toliko sukoba sa susedima u neposrednoj prošlosti. Ako prebrojimo glasove koje ćemo, kao članica EU-a, najverovatnije imati u njenim institucijama, lako ćemo zaključiti da ćemo upravo na kornšijske i slične male države biti upućeniji nego na one koji su zbog svoje veličine često "jednakiji od drugih". Razuđenost institucija i predstavnika u njima, kao i oblasti u kojima ćemo se sa drugima "evropski" hvatati za gušu, nagoveštavaju da će umesto većnih grupisanja država i savezništava među njima preovladavati privremeni savezi u Uniji, koji će lako i bez zlopamćenja ustupiti mesta drugima.

VEDRIJE NEBO: Reorganizacija Unije donosi i neke veoma dobre vesti za nas. Deo njene administracije koji se bavi nama i našim regionom uskoro će se naći u Direktoratu za proširenje Evropske unije. To je ohrabrujuće zbog samog naziva tog dela briselske mašinerije: kao da smo na ovaj način – i mi i drugi zapadni Balkanci i Turci – simbolično "osuđeni" na pridruživanje Uniji, poput deset država koje su do pre nekoliko meseci bile predmet rada ovog Direktorata. Uz znanje i iskustvo, nago milano u godinama rada sa zemljama sličnim našoj, očekuje nas i veća ekonomska pomoć posle 2006, ne više u okviru CARDS-a, već tzv. prepristupnih programa.

Ako se ove dobre vesti posmatraju zajedno sa skorašnjom odlukom Unije da olakša naš put ka članstvu primenom "dvostrukog kolo-seka" za Srbiju i Crnu Goru, čini se kao da se nebo ipak razvedrava. Ostale su "sitnice", tj. manje-više tipičan put ka članstvu, ali on, kao što vidimo, može da traje nešto više od decenije, kao kod srednjoevropskih država, ali i mnogo, mnogo duže, i još da bude neizvestan, kao u slučaju Turske. Izbor je sve više naš.

Autor je docent na Fakultetu političkih nauka i direktor BeCEI-a

EU između ugovora i Ustava

Ako ovaj nacrt bude voljom građana država članica pretvoren u ustav Unije, moći će slobodno da se kaže: stvorena je Evropa, a sad treba stvarati Evropljane



PIŠE: DR SLOBODAN SAMARDŽIĆ

Priča o "Ustavu Evrope" stara je koliko i proces evropske integracije, koji je započeo posle Drugog svetskog rata. Sa razvojem integracije, ova priča, koja je na početku imala izrazito utopijski karakter, postala je realni projekat, a onda i sama stvarnost Evropske unije (EU). Razume se, ne bi to bila evropska priča kada bi bila tako jednostavna i samo modifikovana u vremenu, od čiste utopije do ostvarene ideje. Da je stvar tako jasna, ne bi razni autori i tumači sve vreme postojanja ugovora koji utemeljuju evropske zajednice i kasnije EU u njima tražili i nalazili elemente ustavnosti, niti bi danas kada imamo prvi ugovor o Ustavu, doduše još uvek kao nacrt, govorili o ugovornom (u međunarodnompravnom smislu) karakteru toga Ustava.

Dakle, priča o "Ustavu Evrope" komplikovana je zato što je evropska, a evropska je zato što počev od Stare Grčke nudi još jedan civilizacijski, u pravom smislu reči epohalan novitet u nastojanju ljudskog roda da svoju političku zajednicu organizuje na najracionalniji način. Posle polisa i nacionalne države, Evropa je došla do izuma nadnacionalne zajednice kao kolektivnog umstvenog odgovora na temeljno pitanje vremena o dobro uređenom poretku. Ono što dijahrono povezuje ova tri epohalna oblika političke zajednice jeste kolektivni napor da se nađe *zakonska forma uređenja*. Otuda se evropski čovek danas bavi pitanjem "Ustava Evrope" kao krajnje konkretnim pitanjem, kao pitanjem koje je dobilo svoj krajnje akuelan povod.

KAKO SE DOŠLO DO "NACRTA UGOVORA O USTAVU"

Ono što se danas kolokvijalno naziva "Ustavom Evrope" nije (još) ustav u pravnom smislu. Najpre, reč je o "nacrtu", o pravnom dokumentu *in potentio*, koji će svoje važenje i dejstvo imati tek kada ga prihvate i odgovarajućim postupkom potvrde sve države članice EU-a, dakle njih dvadeset i pet. Osim toga, pomenuti način stupanja na snagu "Ustava Evrope" govori o njegovom izvornom među-

narodnompravnom, ugovornom karakteru, te stoga njegov zvaničan naziv "Ugovor o Ustavu" (doslovno: "Ugovor koji uspostavlja Ustav Evrope", *Treaty Establishing a Constitution for Europe*) nije samo verbalni ostatak neke prevaziđene forme evropskih zajednica ili Unije, već predstavlja tačan terminološki izraz same stvari. To što je "sama stvar" po svojoj prirodi dvojna, mogli bismo reći: hibridna – što ona pravno posmatrano sadrži i ugovorna i ustavna obeležja, predstavlja samo izraz ove epohalne mene unutar koje jedan savez država postepeno evoluirao u čvrstu pravnu i političku celinu.

Iako su i dosadašnji ugovori, koji su ustanovljavali evropske zajednice i Evropsku uniju, od prvog iz 1951. do poslednjeg, još važećeg, iz 2000. godine (stupio na snagu 2002), sadržali rastuće ustavne karakteristike, mogli bismo reći obeležja ustava u materijalnom smi-

ćiji je naziv dobro odražavao njegovu političku suštinu. To su bile konferencije predstavnika vlada (poznatije kao međuvladine konferencije), koje su davale početni i završni ton procesu izmene ugovora. Iako su u tom procesu svoju ulogu imali i drugi organi Zajednice/Unije – Komisija i Evropski parlament, kao i drugi zainteresovani učesnici, kao što su nacionalni parlamenti, naučne i stručne ustanove, pa i najšira javnost – međuvladine konferencije su nosile ulogu inicijatora i selektora brojnih predloga promena. Prilikom poslednje izmene ugovora, usvojene na zasedanju Evropskog saveta u Nici decembra 2000. godine, bila je usvojena i Deklaracija o budućnosti Evropske unije, čiji je cilj bio podsticanje sveopšte diskusije o pravcima razvoja ove u svetu jedinstvene nadnacionalne zajednice. Godinu dana kasnije, na zasedanju Evropskog saveta u Lakenu (Belgija), jednom



THE ECONOMIST, LONDON

slu, ovaj aktuelni, koji je još u formi nacrtu, i formalno i sadržinski predstavlja ugovor o Ustavu. O tome najpre govori način na koji se do Nacrta ugovora došlo.

Još je Jedinствeni evropski akt (1987) uneo klauzulu, ponavljaju u potonjim ugovorima (Mastriht 1992, Amsterdam 1997, Nica 2000) o potrebi periodičnih izmena osnivačkih ugovora, s obzirom na povećan broj poslova Unije i sve uže veze među državama članicama, ali imajući u vidu i perspektivu širenja Unije na sve veći broj država. Aktivnosti oko izmene osnivačkih ugovora vodilo je po pravilu telo

novom deklaracijom osnovana je Konvencija za izradu Ustava Evrope.

Sastav Konvencije i njen potonji rad ukazali su na novu stranicu u razvoju Evropske unije. Možda će se upravo ova činjenica u nekim potonjim istorijatima razvoja Unije tumačiti kao konačna tačka prelaza Unije u njeno neporecivo ustavno stanje. Konvencija nije bila međuvladino telo. Od njena 102 člana, samo je 15 predstavljalo vlade država članica (po jedan od tadašnjih 15); 30 članova je predstavljalo nacionalne parlamente, 16 članova je poticalo od Evropskog parlamenta, dva od Komisi-



PREDSTAVLJANJE NACRTA USTAVA
EU-A U SOLUNU, JUNA 2003.

je, dok je 13 predstavljalo vlade i 26 parlamentarne tadašnjih država kandidata. Ovi posljednji nisu imali pravo glasa.

Ono na čemu će tekst Nacrta i simbolički i normativno insistirati – da su konstituens Uni je njeni građani i njene države članice – bilo je *in nuce* sadržano već u sastavu Konvencije. Bez obzira na dodatni postupak, na činjenicu da je Međuvladina konferencija ipak bila ta koja je konačno odobrila Nacrt, ova karakteristična ustavna novina u procesu stvaranja novog ugovora o Ustavu ove osobene političke zajednice zadobija svoje puno konstitucionalno značenje. Jer, konvencija kao institucija koja stvara jedan ustav u osnovi nije drugo do ustavotvorna skupština. U konkretnom slučaju, po ugledu na onu (ne znam da li ovde analogija već prestaje ili tek počinje) koja je svoje-vremeno (1787) izradila tekst potonjeg Ustava Sjedinjenih Država. U oba slučaja normativni sadržaj Ustava bio je upravo takav jer ga je sačinilo i izložilo telo koje je posedovalo specifičnu demokratsku legitimnost za takav čin. Kao takvo, ono je odgovorno za političku supstancu i normativnu racionalnost datog Ustava. Sve ostalo, počev od konačnog prihvatanja Nacrta u državama članicama pa do efikasnog funkcionisanja različitih ustavnih institucija i instituta, zavisi od drugih.

ŠTA “UGOVOR O USTAVU” STVARNO DONOSI

Da li će u srećnom slučaju stupanja na snagu ovog Ustava EU postati prva nadnacionalna ustavna zajednica, o tome ne treba spekulirati. Ni ovaj nacrt nije Uniju oslobodio one

užasne unutrašnje složenosti pred kojom se čovek uvek pita kako uopšte funkcioniše, iako je vidljivo da, štaviše, dobro funkcioniše.

Ipak, neka normativna i institucionalna pojednostavljenja očigledna su već na prvi korak. Recimo, umesto dosadašnjeg većeg broja tekstova ugovora – o Evropskoj uniji, Evropskoj zajednici, Zajednici za uglj i čelik i EVRO-ATOM-u, a njima treba pridodati i Evropsku povelju o osnovnim pravima Unije – imamo jedan poprilično sistematizovan tekst ugovora. Zatim, umesto trojne strukture Unije (tri stuba), sada imamo jedinstvenu političku formaciju sa diferenciranim postupcima odlučivanja i sprovođenja odluka u zavisnosti od toga o kojoj je oblasti ustavnog uređivanja reč. Nadalje, iako nadležnosti Unije nisu znatno povećane, kao što je bio slučaj u prethodnim ugovorima, one su najzad sistematizovane u pet oblasti po jasnom kriterijumu udela Unije i država članica u njihovom sprovođenju. Takođe, propisi koje donose politički organi Unije dobili su konačno svoje odgovarajuće nazive. Osnovni propisi – zakoni, okvirni zakoni i uredbe, uz neizbežan atribut “evropski” za svaki – i terminološki i značenjski izjednačeni su sa odgovarajućim propisima koje donosi država. Najzad, da ovim završimo ovo više ilustrativno nego nabranje prednosti koje u odnosu na postojeće ugovore donosi ovaj nacrt, EU je konačno, kao jedinstvena celina, dobila status pravne ličnosti.

Ove i mnoge druge izmene i novine imaju za cilj da Uniju učine više legitimnom (demokratskom), efikasnijom i njene institucije preglednijim (nezaobilazna transparentnost). I bez obzira na to koliko su države članice još prisut-

ne ne samo kao “gospodari ugovora” već i kao činioci brojnih aktivnosti i politika Unije, pomenuti ciljevi tiču se osnovne referentne kategorije unutar Unije, a to su njeni građani. U ovom “Ustavu”, kao i u svakom modernom, građanin je dobio povlašćeno političko mesto. I kao na počecima većine modernih demokratskih ustava, ovo povlašćeno ustavno mesto građanina pre je normativna projekcija nego normativni refleks preovlađujuće stvarnosti. Imamo, naravno, u vidu političku ulogu građanina na nivou EU-a, a ne tek posredstvom njegove nacionalne države. I to ulogu aktivnog učesnika političkog života Unije, a ne samo korisnika svekolikih rezultata integracije.

Ako ovaj nacrt bude voljom državljana država članica pretvoren u Ustav Unije, moći će slobodno da se kaže: stvorena je Evropa, a sad treba stvarati Evropljane. Istorijski gledano, ovde nema ničeg dramatičnog, budući da su Amerikanci stvoreni posle Sjedinjenih Država, čak i Italijani posle Italije. Pitanje je samo, da li u svojoj normativnoj projekciji Nacrt daje dovoljno materijala za izgrađivanje građanina Evrope?

Otvorili smo veliko i teško pitanje. Na njega će se dugo čekati odgovor i onda kada Ustav Evrope stupi na javnu scenu. Ali, ako je grčki polis imao u svom centru slobodnog građanina, i ako je to bio slučaj i sa ustavnom i demokratskom nacionalnom državom, onda ni nadnacionalna Evropa kao njihov najlegitimniji sledbenik u epohi globalizacije neće moći da izbegne ovakav horizont svog istorijskog smisla.

Autor je profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu

Istorijski događaj

Ovim ustavom, EU je, sa tako kratkom sopstvenom historijom, stvorila pravno-politički milje za ključni zaokret od ekonomske ka političkoj i državnoj zajednici



PIŠE: DR RADOVAN VUKADINović

Usvajanje Ustava ili, preciznije rečeno, Ugovora o Ustavu Evrope, spada svakako u red istorijskih događaja od značaja ne samo za države članice Evropske unije nego i za čitavu Evropu. Doduše, moglo bi se reći da je sličnih istorijskih događaja bilo i ranije, a ovde ćemo pomenuti najvažnije.

Usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta, tadašnja Evropska ekonomska zajednica se 1986. godine konačno trglala iz letargije u koju je bila zapala 70-ih godina prošlog veka pre svega zbog nepostojanja jasnog pravca daljeg razvoja. Ovim dokumentom, koji je u suštini imao karakter ustavnih amandmana, put Zajednice je definitivno opredeljen ka što čvršćoj i potpunoj ekonomskoj integraciji. U tom smislu je kao neposredni cilj bilo određeno uspostavljanje unutrašnjeg tržišta, a kasnije i ekonomske unije.

Prvi korak na tom putu bilo je uspostavljanje jedinstvenog ili unutrašnjeg tržišta 1992, koje su Evropljani, ali pre svega državljani zemalja članica Unije, mnogo više osetili kao "Evropu bez granica". Deset godina kasnije, 2002. godine, 11 država članica su između sebe uspostavile "evrozonu" sa evrom kao jedinstvenim novcem i sa jedinstvenom monetarnom politikom i monetarnom vlašću oličenom u Evropskoj centralnoj banci. Ovi događaji zaslužuju epitet istorijskih jer je, recimo, samo nekoliko godina ranije bilo teško zamisliti Nemce bez sopstvene valute, marke, koja ih je posle Drugog svetskog rata uvela ne samo na međunarodnu ekonomsku već i na međunarodnu političku scenu.

Uspostavljanje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta i monetarne unije doprinelo je da Evropska zajednica postane najjači trgovinski blok u svetu. Ipak, sve to govori u prilog činjenici da je jedinstvo Evrope ojačavano pre svega u ekonomskom smislu, pa su i ovi događaji od prvorazrednog ekonomskog značaja.

Druga dva događaja su epitet istorijskih zaslužila u političkom smislu, kako zbog svoje originalnosti tako i zbog neizvesnosti u koju su uveli dotadašnju Evropsku ekonomsku zajednicu, odnosno njene države članice.

RAĐANJE "POLITIČKOG MONSTRUMA": Kada je 1992. godine u holandskom gradiću Maastrichtu, čije će ime kasnije svi zapamtiti, usvojen Sporazum o Evropskoj uniji, nikome nije bilo jasno šta je, zapravo, osnovano. Novi entitet je rođen bez sopstvenih ruku, jer ih je Evropska unija pozajmljivala od evropskih zajednica, ali i bez pravnog i političkog subjektiviteta. Zato su mnogi komentari naglašavali da je taj entitet "bez tela i duše", a drugi su ga nazivali "političkim monstrumom", sa politički potpuno neizvesnom budućnošću.

U vezi sa tako stvorenom "maastrichtskom Evropskom unijom", pre svega nije bilo jasno da li će takva neizvesna nova EU zameniti sasvim izvesne i uspešne evropske zajednice, ili će postojati paralelno sa njima. Evropska unija je kao objašnjenje svog statusa jedino mogla da ponudi upečatljivu, ali i dalje nejasnu sliku na kojoj je prikazana preko tri antička stuba čiji je krov ona predstavljala.

Drugi značajan korak, sa još nesagledivim posledicama, bila je odluka o širenju Evropske unije na Istok, a onda sredinom ove godine i prijem deset novih država. Istovremeni prijem tako velikog broja novih država, sa tako različitim istorijskim i svakim drugim pedigreeom, otvorio je mnogobrojne dileme. Da li će takva proširena EU moći da održi nivo ekonomskog i socijalnog blagostanja, koji je kao magnet privlačio ostale države nečlanice? Da li će biti razblažena koherentnost već postignute ekonomske i političke integracije, što bi moglo uzrokovati Evropu sa više brzina i sa koncentričnim krugovima u kojima bi države članice bile podeljene po značaju, tako da bi pored proklamovane jednakosti neke od njih bile "jednakije"? Da li nekontrolisano širenje Unije na Istok vodi njenom kraju?

U prilog ovim sumnjama isticana su novouvedena načela subsidiarnosti i fleksibilnosti, kao i neuspeli referendumi prilikom ratifikacije nekih od tih promena, ili pokušaj nemačkog Saveznog ustavnog suda da svojom odlukom povodom ratifikacije Ugovora iz Maastrichta promeni odnos između država članica i nove Unije.

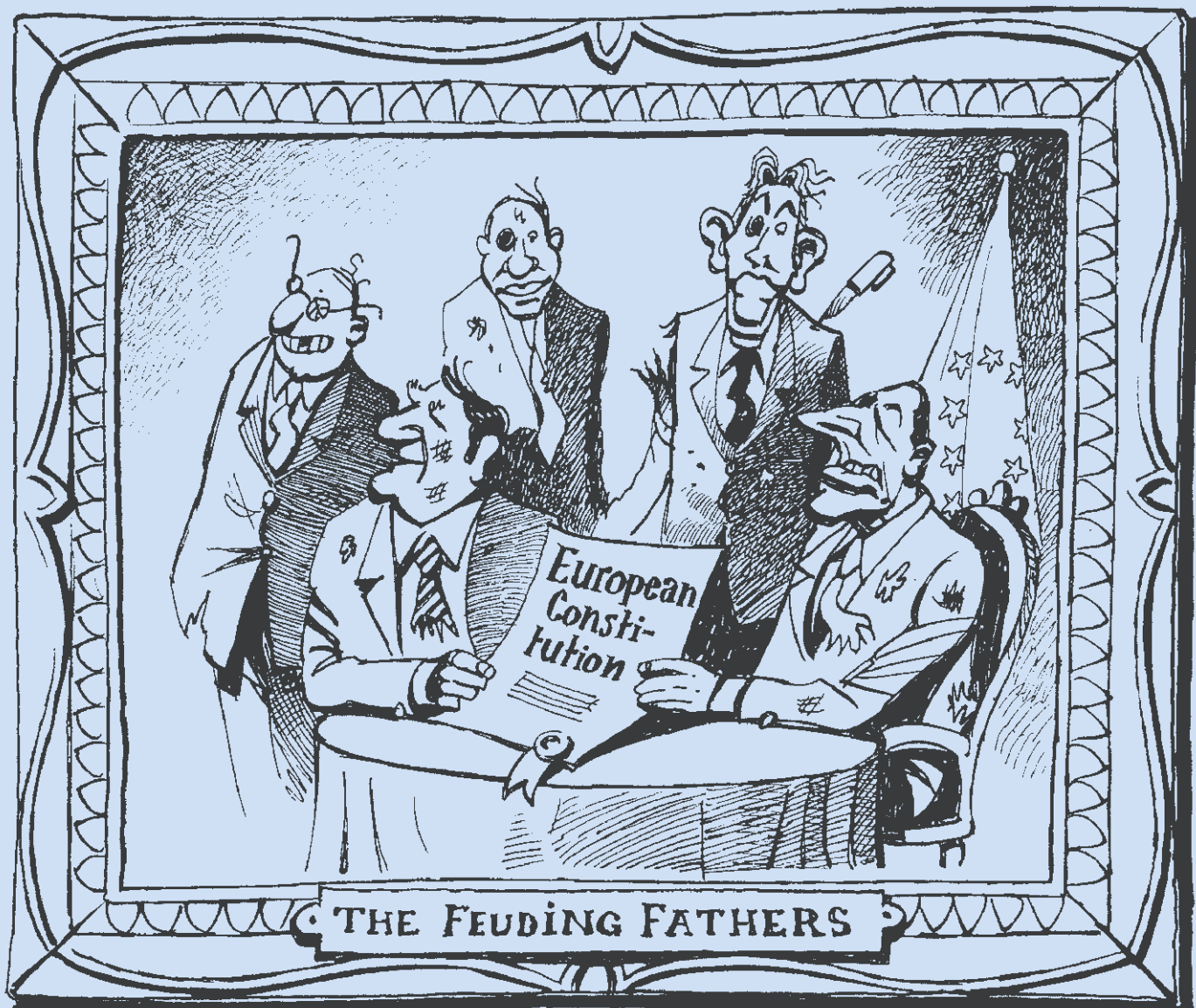
ODGOVOR EVROPSKE UNIJE: Na ove dileme Evropska unija je sredinom ove godine odgovorila usvajanjem teksta Ugovora o Ustavu za Evropu. Već samo njegovo usvajanje – i pored

odlaganja i opstrukcija – predstavlja presedan u evropskoj i svetskoj praksi. Usvojenim rešenjima su neke od ranijih dilema, poput one o prirodi EU-a i njenom odnosu prema postojećim zajednicama, konačno i jasno rešene. Jedno od osnovnih, a samim tim i najznačajnijih i najdalekosežnijih rešenja je ono prema kojem će Evropska unija zameniti postojeće zajednice, sa punim pravnim i međunarodnim subjektivitetom i kapacitetom. Nakon deseto-godišnjeg življenja uz pomoć tuđih ruku (jer, kako reče pomenuti nemački Savezni ustavni sud – "gospodari ugovora su države članice, a ne Unija") i na tuđim telima (stubove na kojima je počivala činile su evropske zajednice), Evropska unija je konačno dobila obličje po ugledu na složene države.

Drugo vrlo važno pitanje je odnos EU-a prema državama članicama. Iako Ustavom ovaj odnos nije bitno promenjen u odnosu na prethodno stanje, on je preciznije određen kroz potpunije i nešto izmenjene odredbe o vertikalnoj podeli vlasti. Mada je teško govoriti o jasnom modelu državnog uređenja koji je prihvaćen na osnovu ovako prenetih nadležnosti (ako jasni modeli osim u teoriji uopšte postoje u složenim državama), ipak bi se moglo zaključiti da se EU kreće ka federalnoj zajednici država članica. Razvoj takvog modela pretpostavlja da države članice, bez obzira na povremena guđanja, i dalje nastave da prenose svoja ovlašćenja, odnosno da ograničavaju svoj suverenitet, a za uzvrat će im biti priznato sve veće pravo na različitosti u kulturnom ili jezičkom pogledu, kao i u nekim drugim vidovima.

Ostaje, međutim, da se vidi da li je to dovoljna kompenzacija, čak i za novoprilmjene države, od kojih će neke tek što su potvrdile potpuni suverenitet morati da ga se sve više odriču. Neke druge buduće članice, koje su sve dale da bi dobile čvrste granice, moraće iste te granice da učine potpuno propustljivim i nevidljivim i za one kojima je do juče bio i ulazak zabranjen.

JAČI POJEDINCI: Ustav je ojačao položaj pojedinaca, ne više samo u oblasti ekonomskih sloboda (u pogledu prava na korišćenje slobodnog kretanja i zapošljavanja, slobodnog obavljanja usluga i nastanjanja, slobodnog prometa robe i slobodnog kretanja kapitala), već i u priznavanju većeg stepena zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda. To je obezbeđeno uključivanjem Povelje o osnovnim pravima u uvodni deo Ustava, čime je EU i u formalnom smislu postala zajednica zanovana na vladavini prava. Pojedincima je omogućeno da zaštitu svojih prava i legitimnih očekivanja ostvaruju ne samo na nivou država članica već i neposredno u EU-u, kako bi i oni EU osetili kao pravnu državu. Zamišljeno je da se to ostvaruje i preko koncepta evropskog građanina i evrop-



skog ombudsmana.

Ustav EU-a nema, međutim, ambicije da stvara "evropsku državu" ili "evropsku naciju". U njegovoj preambuli je navedeno da su "narodi Evrope, ostajući ponosni na svoj identitet i svoju nacionalnu istoriju, odlučni da prevaziđu stare podele i da sve tešnje povezani zajednički oblikuju svoju sudbinu".

SADRŽAJ USTAVA: U prvom delu Ustava, koji je označen kao pravi konstitucionalni deo, u 59 članova definisani su Unija, njene vrednosti, zadaci i raspodela nadležnosti između država članica i EU-a (vertikalna podela vlasti), ustanovljeni su organi, pravni instrumenti i finansijski okvir i propisani su uslovi o članstvu u Uniji. Ovde je važno istaći da je odredbama člana I-6 Predloga ustava na jasan način određeno da EU ima pravni subjektivitet i da će zaključivati sporazume sa trećim državama u svim oblastima.

Drugi deo u 54 člana sadrži Povelju o osnovnim pravima, kojom je na ovaj način i zvanično data snaga ustavnog teksta kojim se građanima Evrope daju najšira prava.

U trećem, najobimnijem delu, u 342 člana nalaze se odredbe o politikama Unije. Ovim odredbama je regulisano funkcionisanje tzv. četiri velike slobode na kojima se zasniva ekonomska integracija država članica – sloboda prometa robe, sloboda kretanja lica, sloboda obavljanja usluga i sloboda prometa kapitala – kao i odredbe o pravu konkurencije i načelima vođenja ostalih zajedničkih ili jedinstvene politike kao što su: zajednička poljoprivredna politika, trgovinska politika, politika razvoja, zaštite životne sredine, ali i spoljna i bezbednosna politika i mnoge druge.

Četvrti deo je u devet članova posvećen opštim i završnim odredbama. On je značajan i po tome što je stimulisan prestanak evropskih zajednica, a svi ugovori o njihovom osnivanju prestaju da važe. Evropska unija nasleđuje sva prava i obaveze evropskih zajednica i EU-a, koji su nastali pre stupanja na snagu Ustava. Time se praktično gube i tri stuba na kojima je počivala "mastiška EU", a Unija bi trebalo da dobije izgled složene države.

Int'l Herald Tribune *CHAPPATTE*

NEKE OD PREOSTALIH DILEMA: Kako je, međutim, novim ustavom državama članicama garantovano poštovanje identiteta i uvažavanje različitosti, ostaje dilema koja nije rešena na eksplicitan način: ko će u njenom daljem razvoju imati glavnu reč – države članice ili evropski građani. Tako je u EU-u, sa jako kratkom istorijom i sa malo istorijskih događaja, nakon usvajanja Ustava stvoren pravno-politički milje za ključni zaokret od ekonomske ka političkoj i državnoj zajednici, što se u nemačkoj terminologiji opisuje kao zaokret od privrednog ka političkom društvu. Neke druge davno institucionalizovane zajednice, sa vrlo bogatom i zajedničkom istorijom, u toj istoj Evropi sve će činiti da od državne zajednice naprave vrlo labavu društvenu ili neobaveznu zajednicu država, a sve u nadi da će tako lakše ući u tu istu Evropsku uniju.

Autor je direktor Centra za pravo EU-a i dekan Pravnog fakulteta u Kragujevcu. Dve njegove nove knjige pojaviće se do kraja godine: *Ustavno pravo EU-a* i *Pravo EU-a*

Ko upravlja Evropskom unijom?

Države članice EU-a preko teksta Ustava nastoje da zaštite svoja ovlašćenja i da umanje mogućnost njihovog daljeg prenosa na nadnacionalni nivo



PIŠE:
DR TANJA MIŠEVIĆ

Priča o razvoju procesa evropske integracije je, zapravo, priča o konstantnoj borbi dva teorijska pristupa: međuvladinog i nadnacionalnog. Pojednostavljeno, to je određivanje kolika i kakva je uloga država članica, a kakva institucionalnog mehanizma tri evropske zajednice (danas Evropske unije) u delovanju ove međunarodne organizacije sa nadnacionalnim obeležjima. Reč je o obimu nadležnosti koje imaju organi zajednica/Unije u odnosu na nadležnosti koje su ostale u rukama država članica. Ovaj odnos snaga vidi se i kroz uticaj koji države članice imaju na organe Unije i način njihovog delovanja. Time se pružaju elementi za odgovor na pitanje: ko definiše pravac daljeg delovanja, određuje viziju, odnosno: ko upravlja Evropskom unijom?

Tenzija nacionalno/nadnacionalno prisutna je još od nastanka Evropske zajednice za ugalj i čelik (1951. godine), funkcionalnog povezivanja šest evropskih država kako bi stvorile zajedničko tržište uglja i čelika. Da bi sprovele ovu svoju ideju, države nisu mogle da pribegnu klasičnom načinu međunarodnog povezivanja kakav postoji kod tipičnih međunarodnih organizacija (kao npr. kod Organizacije ujedinjenih nacija), već su morale deo svojih nadležnosti da prenesu na novi, nadnacionalni nivo i stvore posebnu institucionalnu strukturu. Ova struktura je podrazumevala formiranje posebnih organa: osim Saveta (u kojem su predstavljene države i njihovi direktni interesi), bili su predviđeni i Parlament (gde se okupljaju predstavnici naroda država članica), Visoka vlast (organ koji je jedini imao obeležje nadnacionalnosti i samostalno bio sposoban da uređuje delovanje planiranog zajedničkog tržišta) i Sud (zadužen za kontrolu procesa odlučivanja i ispravnosti primene donetih odluka). Novinu su predstavljale i odluke koje ne samo što su obavezujuće već se i neposredno primenjuju, što znači da bez intervencije države mogu obavezivati i fizička i pravna lica na teritoriji

država članica.

Upravo zbog ograničene uloge koju su u ovoj zajednici imale članice, već naredni koraci u daljem razvoju integracije išli su u nešto drugačijem smeru. Tako dve nove zajednice (Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju, 1957. godine) nemaju identična obeležja kao Evropska zajednica za ugalj i čelik. Komisija ovih zajednica nije izričito definisana kao nadnacionalna, već ključno mesto u delovanju zajednica dobijaju države članice, i to jačanjem uloge Saveta koji postaje isključiv zakonodavni organ.

Sve do Ugovora iz Maastrichta i formiranja Evropske unije (1992. godine) ovaj trend u zajednicama je zadržan: uz nešto malo ustupaka u korist nadnacionalnosti, sve ključne odluke o zajednicama i unutar njih donosile su države članice. Ugovor kojim se stvara EU menja sliku jer na scenu uvodi Uniju koja se sastoji od tri čuvena stuba: prvi je integracija, gde je preovlađujuća uloga organa Unije, dok u drugom (zajednička spoljna i bezbednosna politika) i trećem (pravosuđe i unutrašnji poslovi) glavnu ulogu imaju države članice, uz veoma malu mogućnost uticaja organa Unije. Tako tenzija – koja na prvi pogled nije jasno vidljiva – postaje i te kako uočljiva u svakodnevnom delovanju Unije, a ugovori iz Amsterdama (1997) i Nice (2000) zadržavaju je.

USTAVNI UGOVOR I MESTO DRŽAVE ČLANICE

Šta će se desiti sa ovim odnosom snaga kada (i ako) na snagu stupi Ustavni ugovor? Uprkos bojaznima evropske javnosti, Ustav nije predvideo stvaranje države, posebno ne formiranje "super federacije". Naprotiv, prema oceni mnogih, reč je o veoma pažljivom pokušaju da se, koliko je to moguće, odgovori na tri ključna zadatka koja se danas nalaze pred Unijom: da se unapredi njena efikasnost nakon proširenja, da se uveća njena legitimnost davanjem širih ovlašćenja Evropskom parlamentu, ali i nacionalnim parlamentima, te da se pomogne usklađivanje delovanja vlada država članica u oblastima kakva je zajednička odbrana. Za postizanje ovih ciljeva postojalo je samo

jedno moguće rešenje – kompromis između država članica.

Ko, dakle, danas upravlja Unijom?

Na ovo pitanje Ustavni ugovor ne daje direktan odgovor, ali se može uočiti da države članice EU-a preko teksta Ustava nastoje da bolje zaštite svoja ovlašćenja, umanje mogućnost njihovog daljeg prenosa na nadnacionalni nivo, a u nekim slučajevima čak nastoje i da smanje već ranije dogovoren prenos svojih ovlašćenja. Ustavni ugovor prvi put nastoji da podelu ovlašćenja između Unije i država članica načini što otvorenijom i jasnijom, a takođe sve nadležnosti deli u tri grupe: one u kojima EU pomaže aktivnost država članica, one u kojima Unija i njene članice dele ovlašćenja i one u kojima EU ima isključiva ovlašćenja (pravila konkurencije, monetarna politika za članice evrozona, trgovinska politika, carinska unija i zaštita morskih bioloških resursa).

Oblasti u kojima države zadržavaju većinu svojih nadležnosti (obrazovanje, na primer) stvar su, naravno, unutrašnje politike svake članice ponaosob. Uloga Unije ovde se svodi na ulogu koju ima Komisija sa svojom politikom koordinacije unutrašnjih politika svih članica i definisanjem najnižeg mogućeg stepena konvergencije među njima. Ostaje, dakle, pitanje oblasti gde su nadležnosti podeljene, a pitanje je utoliko značajnije jer su to, prvo, oblasti veoma značajne za Uniju (zajedničko tržište, poljoprivredna politika), kao i one koje su "kandidati" za prelaz sa nacionalnog na nadnacionalni nivo.

Države članice su se po tom pitanju zaštitile na više različitih načina, od kojih ćemo se ovom prilikom zadržati samo na novinama koje predviđa Ustavni ugovor a kojima se nastoji očuvati i sačuvati nadležnost članica.

Najpre, to su tzv. sigurnosne kočnice, koje predviđaju da, ukoliko se članica ne slaže sa odlukom koja je doneta kvalifikovanom većinom o pitanju koje smatra značajnim za nacionalni interes, ona može uputiti sopstveni zakonodavni predlog Evropskom savetu, a on, jednoglasno, može odlučiti ili da odobri meru ili da zatraži od Komisije novi predlog. Tako država koja koristi ovaj mehanizam zaštite nacionalnog interesa zapravo ima pravo veta, i to u tako značajnim oblastima kao što su krivično procesno pravo i socijalno osiguranje za državljane EU-a koji rade u nekoj drugoj državi članici.

Države su se zaštitile i u slučaju daljeg širenja većinskog odlučivanja u korist jednoglasnosti, ali na veoma interesantan način: uvele su nacionalne parlamente u definisanje toka evropske integracije. Reč je o takozvanoj *passerelle* (u slobodnom prevodu: premošćavanje) odredbi, kojom Ustav omogućava Uniji da pro-

širi broj oblasti gde se odluke donose kvalifikovanim većinskim odlučivanjem (odbrana se izuzima), uz saglasnost svih članica bez sazivanja nove međuvladine konferencije. Povodom tog predloga Evropski savet mora obavestiti sve nacionalne parlamente o svojoj odluci i dati im šest meseci da daju svoje mišljenje. Ukoliko makar jedan nacionalni parlament iznese primedbu na dalje širenje kvalifikovane većine, do njega ne može doći.

FLKSIBILNOST U USTAVNOM UGOVORU

Posebno su zanimljive odredbe o fleksibilnosti. One su prvi put unete u tekst Ugovora iz Amsterdama kroz princip "pojačane saradnje" između država članica, ali zbog veoma strogih uslova procedura nikada nije korišćena. Fleksibilnost je dvostruka: s jedne strane, reč je o različitim mehanizmima koje može koristiti manji broj članica kako bi bliže zajednički radile na predlozima koje nemaju podršku svih 25 članica; s druge strane, to je i mogućnost da država članica izuzme sebe od delovanja pojedinih politika (*opt-out*), kao što je slučaj sa uvođenjem jedinstvene politike viza (Šengenskim sporazumom) i primenom evra kao jedinstvene valute.

Ustav predviđa nove mogućnosti za članice koje žele da koriste "pojačanu saradnju". Tu grupu država može činiti najmanje trećina članica Unije, i one mogu usvajati odluke većinom glasova. Njihove odluke ne obavezuju države van ove grupe – ostali, naime, zadržavaju pravo da zabrane donošenje odluka kada se o njima raspravlja u Savetu. Posebna pravila postoje za saradnju u oblasti spoljne politike i odbrane, gde postoji "stuktorna saradnja", i pravosuđa i unutrašnjih poslova, gde se koristi tzv. akcelerator: na osnovu njega država članica može zadržati svoj predlog, koji predviđa viši stepen integracije, a čije je donošenje blokirano u Savetu (korišćenjem sigurnosnog mehanizma).

Ove odredbe pokazuju u kom pravcu se Unija kreće: nije reč o uobličavanju "Evrope u dve brzine", gde bi naprednije države učestvovala u svakom projektu a ostale mogle da u daljem integrisanju ne učestvuju. Ovi mehanizmi zapravo daju mogućnost različitog pristupa budućoj integraciji u skladu s različitim sposobnostima i željama država članica, ali i najneposrednije pokazuju ko, i dalje, upravlja Unijom. Ustavni ugovor nije mnogo izmenio stvari: to je i sada – a čini se da će tako ostati i u budućnosti – država članica.

Autorka je docent na FPN-u i direktor Odeljenja za evropske studije Instituta G17

Spoljna politika EU-a i novi ustav

Kad njen ustav stupi na snagu, EU će – uslovno rečeno – imati i svog "predsednika" i "ministra inostranih poslova", slično državama članicama, i više neće biti samo politička i ekonomska unija već i vojnoodbrambeni pakt



PIŠE: DR DUŠKO LOPANDIĆ

Zaključenje Ugovora o Ustavu za Evropu (Ustav EU-a) u junu 2004. godine obeležava kraj procesa započetog raspadom blokvske podele Evrope, koji je sadasimboličnokomplektiran proširenjem Evropske unije i preko granica bivšeg SSSR. Nekadašnji francuski predsednik Miteran je razvoj evropske integracije poređio sa gradnjom srednjovekovnih katedrala, koja je trajala generacijama: svako novo doba dodavalo bi ponešto na dotadašnju konstrukciju. U tom smislu, Ustav za Evropu predstavlja završetak osnovne građevine, uključujući i njen krov i njen novi spoljni izgled.

EU je postepeno izmenjena do neprepoznatljivosti u odnosu na ranije evropske zajednice: proširila je i produbila svoje nadležnosti, uvela zajedničku valutu i nove mehanizme i instrumente odlučivanja i funkcionisanja. Postala je daleko više od obične međunarodne organizacije – praktično neka vrsta (kon)federalnog entiteta koji u manjem ili većem obimu deluje praktično u svim pitanjima kojima se bavi i jedna klasična država.

MEĐUNARODNI SUBJEKTIVITET UNIJE

Sa Ustavom EU dolazi do serije inovacija i u spoljnim odnosima i međunarodnom položaju Unije, koje se nadovezuju na već postignute reforme iz prethodnih etapa (Ugovor iz Nice, 2001). Najveća izmena se odnosi na samu konstrukciju građevine, odnosno na institucionalne aspekte. Drugi veliki napredak je u zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici, kao jednoj od komponenti zajedničke spoljne politike Unije. Možemo čak da kažemo da nakon usvajanja njenog ustava, EU više neće biti samo politička i ekonomska unija nego će postati i vojnoodbrambeni pakt.

U prvom redu, Evropska unija će sa Ustavom EU-a dobiti eksplicitan međunarodni subjektivitet, odnosno postati pravno lice,

što do sada nije bio slučaj. Do sada su status pravnog subjekta imale samo evropske zajednice, kao uže komponente EU-a.

Dok je dosadašnja EU bila zasnovana na prilično veštačkoj podeli između "zajedničke spoljne i bezbednosne politike" (tzv. drugi stub saradnje) i spoljnih ekonomskih odnosa Unije (tzv. prvi stub saradnje), odnosno na dva različita ugovora, ta podela se Ustavom definitivno ukida. Sve oblasti spoljnih odnosa Unije, kao i pitanja zajedničke odbrambene politike podvedeni su pod isti krov, odnosno u jedno poglavlje jedinstvenog Ugovora (do sada su važila dva odvojena ugovora o EU-u, odnosno o EZ-u). Ova promena, međutim, ne podrazumeva i potpuno isti način odlučivanja. O pitanjima klasične spoljne politike i dalje će se odlučivati jednoglasno (uz manje izuzetke), za razliku od većinskog odlučivanja ("kvalifikovana većina") u drugim spoljnim, pretežno ekonom-



THE ECONOMIST, LONDON

skim oblastima (trgovina, energetika, saobraćaj, ribarstvo i dr.).

Sledeća inovacija u Ugovoru takođe ima institucionalni karakter. Naime, dok je dosadašnja pravna i funkcionalna podela između "spoljne politike" i "međunarodnih ekonomskih odnosa" bila otelotvorena i odvojenim funkcijama visokog predstavnika EU-a za spoljne odnose (Havijer Solana) i komesara zaduženog za spoljne odnose (Kris Paten), od stupanja na snagu Ustava uvodi se zajednička funkcija ministra inostranih poslova EU-a, odnosno "personalna unija" dve vrste međunarodnih delatnosti. To

znači mnogo bolju usklađenost u međunarodnom nastupu Unije.

Najbolji primer da nije postojala savršena usklađenost između onoga što je radio Solana (tj. Savet EU-a) i poslova za koje je bio zadužen Paten (tj. Komisija EU-a) jeste formiranje državne zajednice Srbija i Crna Gora, pod uticajem EU-a. Nakon što je Solana 2001. godine posredovao da se postigne politički aranžman između Beograda i Podgorice (Beogradski sporazum), nuđeci kao "šargarepu" približavanje Uniji, došao je Paten, koji je istakao da je aranžman nedovoljan za približavanje EU-u i da treba učiniti više. Na tome se, nažalost, i nakon tri godine ostalo.

MINISTAR INOSTRANIH POSLOVA

Ministra inostranih poslova Unije postavljaće Savet ministara, a on će istovremeno imati i funkciju potpredsednika Komisije EU-a. Biće zadužen za međunarodno predstavljanje Unije, za vođenje pregovora, kao i za funkcionisanje diplomatske službe EU-a, uključujući i predviđeni diplomatski aparat u okviru administracije EU-a.

U međunarodnom predstavljanju Unije ministar inostranih poslova neće biti sam. Naime, Ustavom je predviđen i izbor predsednika Evropskog saveta (šefovi država i vlada zemalja EU-a), koji će takođe "obezbeđivati međunarodno predstavljanje Unije u pitanjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike" – uz poštovanje nadležnosti koje ima ministar inostranih poslova.

Kad Ustav EU-a stupi na snagu, Unija će, uslovno rečeno, pored ministra spoljnih poslova imati i svog predsednika, slično organizaciji samih država članica. Ovim će najzad biti prevaziđena poznata primedba Henrija Kisindžera – da ne zna čiji broj telefona treba da okrene da bi razgovarao o stavovima EU-a prilikom neke međunarodne krize.

Evropskoj uniji je, takođe, novim ustavom data mnogo jasnija i konzistentnija struktura međunarodnih nadležnosti, utvrđeni su jasni ciljevi njenog međunarodnog delovanja, kao i podela na "isključive", "eksplicitne" i "implicitne" nadležnosti, u skladu sa dosadašnjim tumačenjima prava EU-a koje je dao Sud pravde Evropske unije. Posebno je značajno i novo formulisanje isključivih nadležnosti EU u okviru zajedničke spoljnotrgovinske politike, koja od sada obuhvata i pitanja stranih direktnih ulaganja, trgovine uslugama i komercijalnih aspekata intelektualne svojine.

POLITIKA SUSEDSTVA

Jednu od inovacija Ustava predstavlja i uvođenje institucionalnog koncepta "politi-

ke susedstva". Predviđeno je da će EU sa svojim susedima ("neposredno okruženje") zaključivati i specifične vrste sporazuma, zasnovane na zajedničkim vrednostima i posebnim interesima. Ove odredbe će se, verovatno, odnositi na buduće odnose Unije sa državama bivšeg SSSR, kao i sa zemljama južnog Sredozemlja i (možda) Bliskog istoka.

Posebna poglavlja u Ustavu posvećena su podršci Unije ekonomskom razvoju u svetu, humanitarnoj pomoći, saradnji sa međunarodnim organizacijama i načinu pregovaranja i sklapanja međunarodnih ugovora. Reč je, međutim, uglavnom o preuzimanju dosadašnjih, postojećih odredbi EU-a, uz njihovu jasniju prezentaciju. Treba ipak napomenuti dalje znatno jačanje uloge Evropskog parlamenta (EP) u formulisanju, a posebno u kontroli međunarodne politike EU-a. EP će uz Savet ministara biti zadužen i za ratifikaciju svih međunarodnih ugovora koje će Unija u budućnosti sklapati. Do sada, na primer, EP nije imao skoro nikakvu ulogu u ratifikaciji međunarodnih trgovinskih sporazuma Unije.

ZAJEDNIČKA ODBRAMBENA POLITIKA

Sa stupanjem na snagu novog ustava EU-a može se govoriti o zajedničkoj odbrambenoj politici. Tako je u ugovor uključen niz sasvim novih odredbi – poput klauzule o uzajamnoj pomoći za slučaj vojne agresije protiv jedne od država članica – proširen je broj tzv. zadataka iz Petersburga (delovanja u mirovnim operacijama), zatim je uvedena tzv. "klauzula solidarnosti" među članicama (za slučajeve terorističkog napada ili velikih nesreća), formirana je Evropska agencije za naoružanje, istraživanja i vojne kapacitete, predviđena je mogućnost tzv. stalne strukturne saradnje u pitanjima odbrane između manjeg broja država članica EU-a itd.

U celini, možemo da istaknemo da Ugovor o Ustavu za Evropu predstavlja ozbiljan napor da se EU transformiše u realnu političku zajednicu zemalja koje dele zajedničku sudbinu, i da se, za njene građane i za svet, uspostavi mnogo jasnija i potencijalno efikasnija, iako vrlo složena struktura – neka vrsta mimodopske, demokratske "imperije".

Na kraju, možemo se zapitati kako će ove promene uticati na SCG i naše okruženje? Zemlje Zapadnog Balkana su, da podsetimo, "potencijalni kandidati", a Hrvatska i Makedonija su već podnele i zahteve za članstvo u Uniji.

Tekst Ugovora o Ustavu predviđa da bi on trebalo da stupi na snagu 1. novembra 2006. godine, u godini kada će možda biti završen sadašnji proces širenja EU-a na 27 ili 28 država članica (pregovori se još vode sa Rumunijom

i Bugarskom) i koja i iz drugih razloga može biti značajna i za naš region (referendum u CG, Kosovo...).

Odredbe i kriteriji koji se odnose na uslove ulaska u EU nisu izmenjeni novim ustavom. Jedino su, kao novost, u tekst uključene i odredbe koje predviđaju proceduru eventualnog izlaska neke zemlje iz članstva Unije.

Međutim, iako formalni kriteriji ulaska u članstvo EU-a Ugovorom nisu menjani, nema sumnje da sa svakim proširenjem Unije zadatak narednih kandidata za članstvo postaje složeniji. Jednostavno, korpus "pravnih tekovina" (*acquis communautaire*) Unije je sve veći, a njena struktura i način funkcionisanja sve složeniji. Tako je u vreme ulaska Španije u EU (sredina '80-ih godina prošlog veka) ukupan broj stranica svih propisa tadašnje EZ iznosio oko 40.000, dok je sad veći od 100.000.

Iako se princip budućeg članstva zemalja Zapadnog Balkan neće dovoditi u pitanje, ulazak u članstvo je objektivno sve složeniji a verovatno i duži proces, koji bi mogao biti povezan i sa rešavanjem nekih drugih složenih pitanja koja se nalaze pred Unijom, poput članstva Turske i slično.

Srbija i Crna Gora zaostaju u institucionalnom približavanju Uniji, što je dobrim delom (iako ne isključivo) prouzrokovano našim internim sporom oko toga da li u Uniju treba da uđu zajedno ili odvojeno. Zaključenje našeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU-u potpuno je neizvesno, jer je i izrada studije o izvodljivosti pregovora o zaključenju ovog sporazuma gotovo celu godinu u potpunom zastoju. Ovakva situacija na duži rok ugrožava vitalne interese zemlje i nije održiva. Ipak, imajući u vidu novouspostavljeno "evropsko partnerstvo" između Unije i zemalja Zapadnog Balkana, proces približavanja EU-u nije zaustavljen, a i ugovorna saradnja bi mogla biti relativno brzo uspostavljena.

Deo (institucionalnog) kašnjenja u procesu približavanja EU-u mogao bi, međutim, biti nadoknađen tako što će Srbija (ili SCG) podneti zvaničan zahtev za članstvo u EU-u u istom momentu kada bude potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Presedan već postoji – ovako je postupila Slovenija 1996. godine. U slučaju SCG poželjan rok za podnošenje zahteva za članstvo u Uniji, odnosno za zaključenje SSP-a mogla bi biti već 2006. godina. Time bi istovremeno druga polovina ove decenije mogla biti iskorišćena za ubrzanje reformi i za brže usvajanje pravnih tekovina Unije, kako bi pregovori o članstvu mogli biti završeni negde oko 2010. godine.

Autor je pomoćnik srpskog ministra za ekonomske odnose sa inostranstvom

Evropski parlament

Iako uvećava nadležnosti Evropskog parlamenta i time nastavlja trend započet pre tri decenije, Nacrt Ustava ne podrazumeva zaista radikalne reforme



PIŠE:
IVANA RADIĆ

Posmatrajući tri institucije – Evropski parlament, Komisiju i Savet ministara (tzv. institucionalni trougao) – odmah se uočava da je najviše koristi, prema Nacrtu ugovora o ustavu Evrope, izvukao Evropski parlament. Nacrt ustava, naime, nastavlja sa trendom uvećavanja njegovih zakonodavnih moći, koji je vidljiv još od sedamdesetih godina dvadesetog veka. One su se, na samim počecima Zajednica, svodile na pravo Parlamenta da samo bude konsultovan ili da daje saglasnost, da bi kasnije, Jedinstvenim evropskim aktom 1987. godine, dobio mogućnost saradnje u zakonodavnom postupku, a posle toga (Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine) i pravo saodlučivanja sa Savetom. Postupak saodlučivanja podrazumeva mogućnost Parlamenta da, ako za to obezbedi apsolutnu većinu, spreči donošenje neke odluke, što prema postupku saradnje nije bio slučaj.

SAODLUČIVANJE PARLAMENTA I SAVETA:

Uprkos mogućnosti saodlučivanja, Parlament nije bio izjednačen sa Savetom, posebno zato što se ovaj postupak odnosio na mali broj oblasti: slobodno kretanje radne snage, usluge, stvaranje unutrašnjeg tržišta, obrazovanje, zaštita potrošača, transevropske mreže, itd.

Ugovorom iz Amsterdama postupak saodlučivanja, inače veoma komplikovan, nešto je pojednostavljen, ali je time istovremeno ojačan položaj Parlamenta u njemu. S druge strane saodlučivanje je moglo da se koristi i u novim oblastima, kao što su, na primer, javno zdravlje i borba protiv prevare.

Nacrt ustava nastavlja sa pojednostavljenjem postupka saodlučivanja i prvi put izjednačava Parlament sa Savetom. Proširuje se i broj oblasti u kojima će biti korišćen taj postupak, te se u Nacrtu ustava on sada naziva "uobičajena zakonodavna procedura". Ipak, ostavlja se prostor za odlučivanje pomoću "specijalne zakonodavne procedure", u posebnim slučajevima koji se navode u Nacrtu ustava. U ovakvim slučajevima će Savet, pri donošenju zakona ili okvirnih zakona, odlučivati sam uz učešće Parlamenta ili Parlament uz učešće Saveta. Pod "specijalnom zakonodavnom procedurom" pod-

razumevaće se i postupci poznatiji kao davanje saglasnosti i mišljenja od strane Parlamenta. Zbog najnovijeg a i narednih proširenja Unije, češća i šira upotreba saodlučivanja čini se neophodnom i vrlo verovatnom.

Nova budžetska procedura koju donosi Nacrt ustava nešto je jednostavnija nego postojeća, a Parlamentu takođe daje veću ulogu u njoj. Najpre, neće više biti podele budžeta na obavezne i neobavezne troškove, već će budžet u celini usvajati Savet i Parlament zajedno, što će Parlamentu dati mogućnost da utiče na izgled čitavog godišnjeg budžeta. Prema trenutno važećoj proceduri, Parlament može znatnije uticati samo na neobavezne troškove,

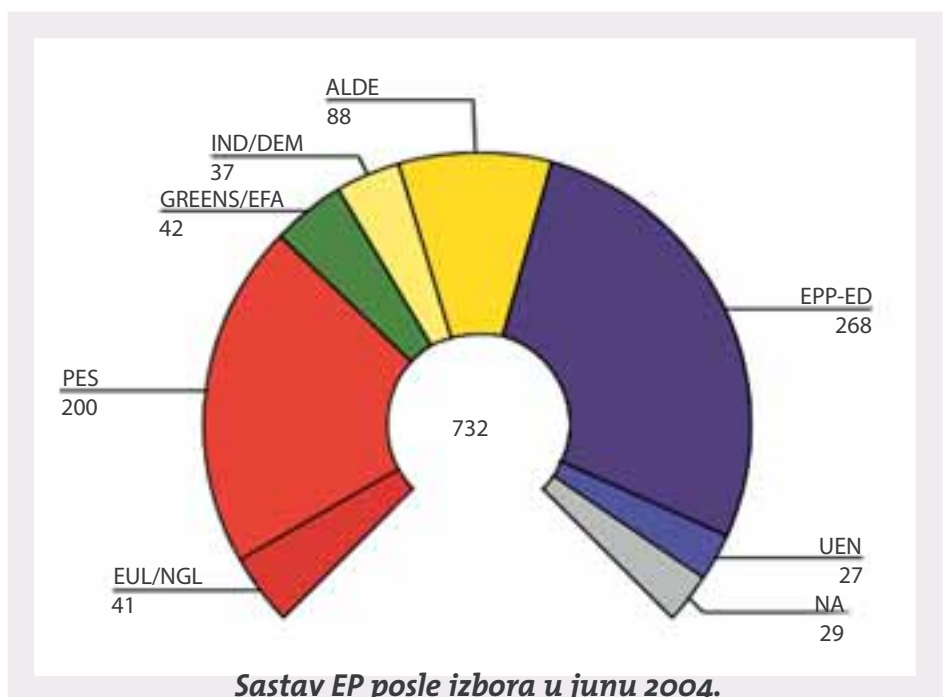
Izlaznost na izborima za EP

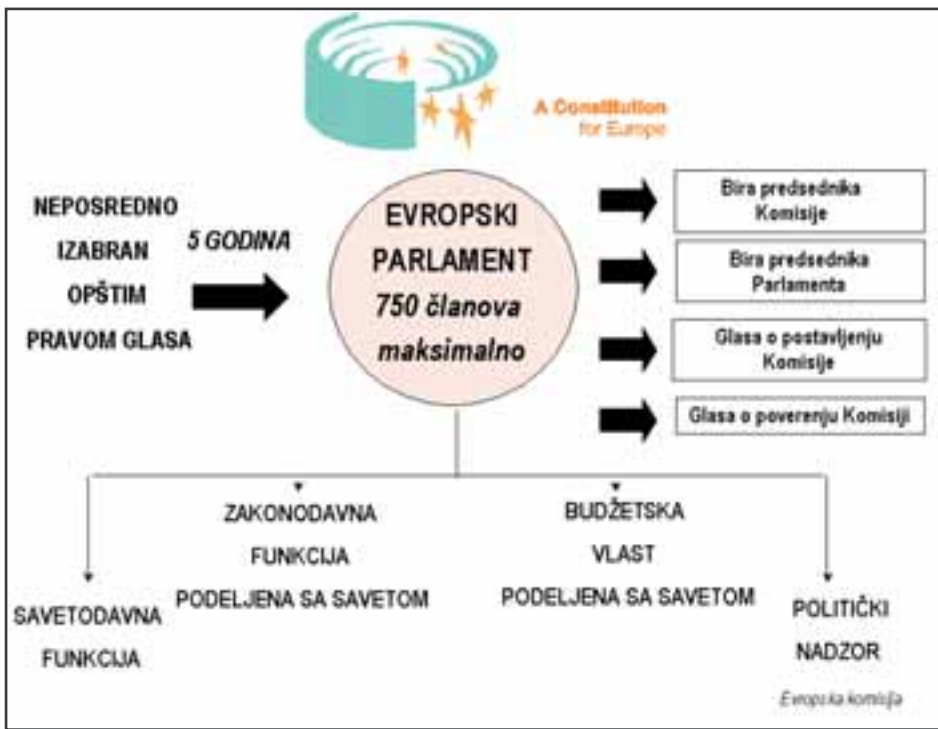
| | |
|-------|--------|
| 1979: | 63,0 % |
| 1984: | 61,0 % |
| 1989: | 58,5 % |
| 1994: | 56,8 % |
| 1999: | 49,8 % |
| 2004: | 45,7 % |

dok budžet u celini, onakav kakvog ga usvoji Savet, podleže odobrenju Parlamenta.

PARLAMENT I KOMISIJA: Duga borba Parlamenta da ostvari veću kontrolu nad Komisijom, u slučajevima kada joj Savet delegira nadležnosti za donošenje implementirajućih akata, završila se u Nacrtu ustava rešenjem da buduću odluku (odnosno zakon) o "komitologiji" Savet donese zajedno sa Parlamentom. Naime, u Nacrtu ustava se navodi da će se *zakonom* unapred utvrditi pravila i opšti principi za mehanizme kontrole od strane država članica nad implementirajućim aktima Unije. Ovde treba podsetiti da je tzv. odluke o komitologiji

| Skraćeni naziv | Pun naziv političke grupe u EP-u |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| EPP-ED | Grupa Evropske narodne partije (demohrišćani) i Evropskih demokrata |
| PES | Grupa Partije evropskih socijalista |
| ALDE | Grupa Evropskih liberala, demokrata i reformske partije |
| EUL/NGL | Konfederalna grupa Ujedinjene evropske levice/Nordijska zelena levica |
| Greens/EFA | Frakcija zelenih/ slobodne evropske alijanse |
| UEN | Grupa Unije za Evropu nacija |
| IND/DEM | Grupa za Evropu demokratija i razlika |
| NA | Grupa neopredeljenih |





ji (koje su sadržale takva pravila i opšte principe) do sada donosi Savet jednoglasno na predlog Komisije, a da je Parlament bio samo konsultovan. Sada će Parlament imati većeg uticaja, jer se zakoni donose u tzv. uobičajenoj zakonodavnoj proceduri, što znači u postupku saodlučivanja.

Takođe, uvodi se nova kategorija normi – delegirane regulative, koje će Komisija usvajati nakon odluke, i pod zajedničkom kontrolom Saveta i Parlamenta. Najpre, postoji odredba da će zakonom ili okvirnim zakonom, što znači uz učešće Parlamenta, biti definisani ciljevi, sadržaj, domašaj i trajanje delegiranja. Dalje je

predviđena mogućnost da Savet ili Parlament mogu odlučiti da povuku delegiranje, kao i da delegirana regulativa može stupiti na snagu samo ako Savet ili Parlament ne stavi prigovor u roku koji je predviđen zakonom ili okvirnim zakonom. Vredna pohvale je nova mogućnost Parlamenta da odlučuje, jednako sa Savetom, prilikom delegiranja ovakvih ovlašćenja. Setimo se da je prilikom delegiranja ovlašćenja Komisiji da donosi implementirajuće akte Parlament imao sasvim minimalnu ulogu, tj. bio je samo konsultovan.

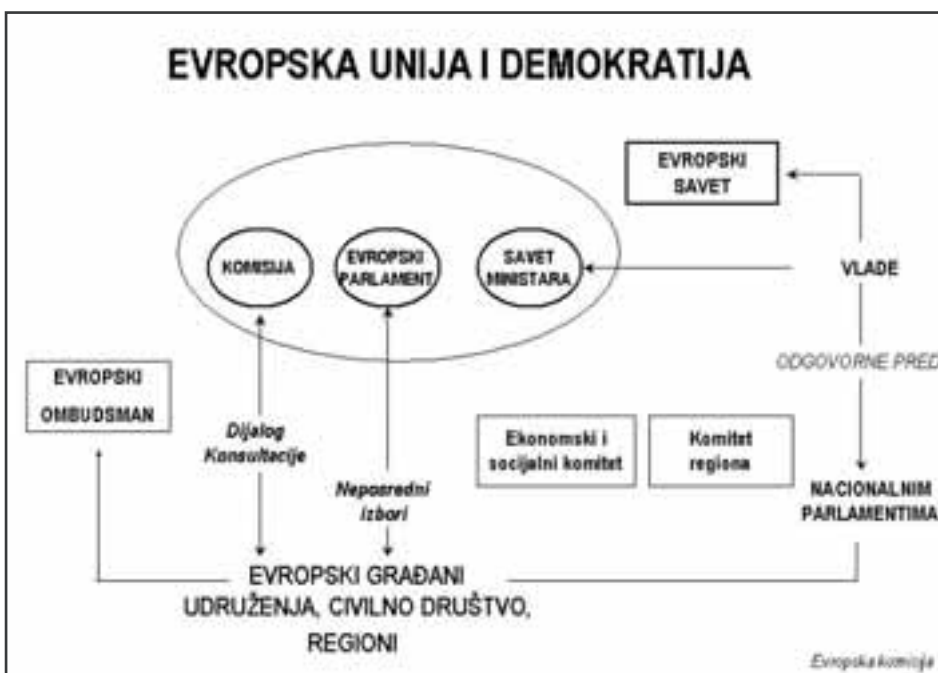
Što se tiče kontrole Parlamenta nad Komisijom, Nacrtom ustava nisu napravljene drastič-

ne izmene, iako je još od Ugovora iz Maastrichta primetna tendencija jačanja ovlašćenja Parlamenta i u ovoj oblasti. Ugovorom iz Maastrichta najpre je produžen mandat Komisije sa četiri na pet godina, koji od tada koincidira sa dužinom mandata Parlamenta. U ovakvom rešenju su neki videli veću mogućnost kontrolisanja Komisije od strane Parlamenta, kao i dobar način da se Komisiji da legitimitet kao političkom telu. Parlament je imao pravo da glasa o postavljenju nove Komisije i da joj, ako smatra za potrebno, izglasa nepoverenje. Pravo da daje saglasnost na imenovanje predsednika Komisije Parlament je dobio Ugovorom iz Amsterdama, dok je do tada mogao samo da daje mišljenje o osobi nominovanoj za tu funkciju.

Novina koju donosi Nacrt ustava je odredba o izboru predsednika Komisije. U članu I-26, tačka 1 kaže se da će predsednik Komisije “biti *biran* od strane Parlamenta većinom njegovih članova”. Ipak, teško se može reći da je to pravi izbor, jer će Parlament, kao i do sada, samo glasati za ili protiv kandidata koga predloži Evropski savet, kvalifikovanom većinom, “vodeći računa o rezultatima izbora za Evropski parlament”. To bi u krajnjoj liniji trebalo da znači da će Evropski savet predložiti kandidata iz partije koja je osvojila najviše mandata na izborima. Ovakvo rešenje omogućava veće vezivanje izbora predsednika Komisije za izbore za Evropski parlament, naglašavajući tako njegovu odgovornost pred Parlamentom i dajući istovremeno izborima veću važnost. Ovo svakako predstavlja korak napred ka mogućnosti da neka buduća reforma institucija dovede do situacije da Parlament sam bira predsednika Komisije.

Tendencija jačanja kontrolnih moći Parlamenta u odnosu na Komisiju dala je povoda za razmišljanje o Uniji kao o entitetu koji sve više liči na političke sisteme kakvi postoje u većini evropskih država. Smatra se da je mogućnost Parlamenta da glasa o postavljenju predsednika Komisije suštinski promenila njihov odnos u pravcu veće kontrole Parlamenta nad Komisijom i dala Komisiji veću političku težinu. Ipak, još smo daleko od odnosa Parlament – Vlada, jer ni jedna ni druga institucija nemaju u potpunosti klasične prerogative tih organa.

Trend uvećavanja nadležnosti Evropskog parlamenta nastavlja se i Nacrtom ugovora o Ustavu Evrope. Međutim, teško da se može tvrditi da je Nacrt ustava doneo nekakve radikalne reforme u ovom smislu. Može se zaključiti da je još jednom preovladalo opredeljenje za postepene, evolutivne reforme, kakve su mogle da se vide prilikom svih dosadašnjih revizija osnivačkih ugovora.



Deo prezentacije koju smo preuzeli na srpskom može se naći na sajtu BeCEI-a: www.becei.org

Autorka je menadžer projekata u BeCEI-u

Novi balans

Evropski savet je sada u stanju da menja ravnotežu između i unutar institucija



PIŠE: DR VESNA
KNEŽEVIĆ-PREDIĆ

Krajem aprila 2003. godine, dok se u okviru Konvencije o budućnosti Evrope još mukotrpno pregovaralo o nacrtu Ustava za Evropu, odjeknula je vest: "Evropska unija dobija predsednika!" Evropska, ali i svetska javnost tako su, naime, reagovale na predlog da se ustanovi nova funkcija predsednika Evropskog saveta, tj. predsednika jedne od najznačajnijih institucija EU-a, u kojoj su okupljeni šefovi država i vlada i predsednik Komisije.

Brže no što je postala udarna, ova je vest pala u zaborav, a aktuelnost, pa ni dramatičnost, neće povratiti ni sada, posle konačnog usvajanja teksta ugovora kojim se inauguriše Ustav za Evropu. Znači li to da uvođenje funkcije predsednika Evropskog saveta ne unosi značajne novine u ustaljeni institucionalni mehanizam EU-a? I da Ustav značajno ne menja poziciju Evropskog saveta i ne dira u postojeći interinstitucionalni balans ove jedinstvene međunarodne organizacije? Na prvi pogled, odgovor bi lako mogao biti potvrđan.

PRESEDNIK UMEMO PREDSEDAVAJUĆEG:

Naime, odeljak Ustava o institucijama Evropskom savetu (ES) posvećuje tek dva od preko trista članova, od čega je jedan u celini posvećen novoustanovljenoj funkciji njegovog predsednika. Njemu su poverena sledeća ovlašćenja: on predsedava Evropskim savetom i upravlja njegovim radom, priprema njegove samite i obezbeđuje kontinuitet rada, podstiče koheziju i konsensus u Evropskom savetu, podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog zasedanja i predstavlja Uniju u domenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Ovde, dakle, dominiraju ovlašćenja proceduralnog karaktera, koja nisu nepoznata dosadašnjoj praksi rada ES-a. Novina je ovlašćenje reprezentativnog karaktera, a još veća novina je način na koji se to ovlašćenje ostvaruje. Umesto predsedavajućem ES-a, koji se do sada menjao svakih šest meseci, ta su ovlašćenja sada poverena predsedniku, koga ES bira iz svojih redova i to na dve i po godine, uz mogućnost ponovnog izbora. Njegova funkcija je nespojiva sa funkcijom šefa države ili vlade sopstvene zemlje.

Nema ozbiljnih promena u pogledu članstva ES-a i lica koja mogu učestvovati u njegovom radu. I dalje ga čine šefovi država i vlada, kao i predsednik Komisije, i dalje u njegovom radu mogu učestvovati ministri inostranih poslova i jedan član Komisije. Novina je dopu-

štenje ministru inostranih poslova EU-a (još jedna nova funkcija koju uvodi Ustav) da učestvuje na samitima.

Što se ovlašćenja Evropskog saveta tiče, Ustav zadržava formulaciju po kojoj ES obezbeđuje Evropskoj uniji neophodan impuls razvoja. Uticaj na razvoj odnosio se dosad kako na teritorijalno širenje EU-a – prijem novih država članica i odlučivanje o kandidatima za članstvo – tako i na širenje domena EU-a (uvođenje novih oblasti u delokrug Unije) i, posebno, na proširivanje oblasti u kojima je EU isključivo nadležna. Odmah pošto ES-u povere definisanje opštih političkih smernica i prioriteta, što opet nije prevelika novina, ustavotvorci će osetiti potrebu da potvrde jednu od krucijalnih odlika njegovog dosadašnjeg statusa u okviru institucionalnog sistema EU-a: Evropskom savetu nisu poverene zakonodavne funkcije.

Ako bi se priča o ES-u i njegovom predsedniku ovde završila, zaključak da Ustav ozbiljno ne dira u postojeći interinstitucionalni balans bio bi neminovan. No, priča se ovde ne završava. Potonje odredbe Ustava ukazuju na bitna ovlašćenja koja su poverena upravo Evropskom savetu, a koja značajno utiču na strukturu i delovanje nekih drugih institucija Unije.

NOVA OVLAŠĆENJA: Na primer, ES je ovlašćen

da razreši institucionalni Gordijev čvor Saveta ministara, odnosno formacija u kojima on deluje. Savet ministara je, naime, često nazivan dvanaestoglavim (kasnije i višeglavim) čudovištem, zbog sastanaka resornih ministara koji su odlučivali u svom domenu bez ikakve koordinacije sa drugim, sličnim formacijama. Iako je ta nesinhronizovanost davno prepoznata, jer je vodila usvajanju protivrečnih odluka iste pravne snage, tek je ovaj ustav ponudio rešenje. On utvrđuje dve osnovne formacije – Generalni savet i Savet spoljnih poslova, koji i inače deluju na osnovu smernica ES-a – a Evropskom savetu ostavlja da odluči o osnivanju drugih formacija. ES takođe predlaže Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije.

Možda je najvažnije da je upravo Evropskom savetu – kao organu kome je zakonodavna funkcija izričito uskraćena – povereno ovlašćenje da menja Ustavom propisani postupak usvajanja evropskih zakona i okvirnih zakona. Naime, jedan od ciljeva koje je trebalo postići institucionalnom reformom Unije bio je uvođenje jedinstvenog i efikasnog postupka usvajanja zakonskih akata EU-a. Taj cilj je tek delimično ostvaren. Iako je kvalifikovana većina u Savetu ministara za usvajanje zakonskih akata Ustavom potvrđena kao

pravilo, ipak je ostao veliki broj pitanja – čini se i najvažnijih – o kojima Savet ministara odlučuje jednoglasno.

Osim, kako Ustav kaže, "uobičajenog" zakonodavnog postupka u kome se Savet ministara i Evropski parlament javljaju kao ravnopravni zakonodavci, pojavljuju se i "specijalni zakonodavni postupci". Iako nisu uspeali da potpuno uklone jednoglasnost i "specifičnost", tvorci Ustava su stvorili "pasarelu" prema željenom cilju: ovlastili su ES da specijalne procedure zameni uobičajenom, a jednoglasnost u Savetu kvalifikovanom većinom. On to može učiniti na sopstvenu inicijativu, ako se nacionalni parlamenti tome izričito ne usprotive, i ako Evropski parlament (poznati zagovornik kvalifikovane većine i postupka saodlučivanja) da odobrenje. Drugim rečima, ustavotvorci su ovlastili ES da izmeni ulogu koju je Ustav namenio institucijama koje su zakonodavci ili ovlašćeni da učestvuju u zakonodavnom procesu. Evropski savet je, dakle, u stanju da menja interinstitucionalni balans, kao i balans unutar institucija, istina, u određenom i ograničenom broju slučajeva i pod uslovom da je u samom ES-u postignuta jednoglasnost.

Reklo bi se da su i navedeni primeri dovoljni da opovrgnu pretpostavku da je Ustav zadržao institucionalni *status quo* kada je o Evropskom savetu reč. Ustav je izvršio stratešku i taktičku inkorporaciju ES-a u institucionalni sistem i proces odlučivanja, dajući mu respektabilna ovlašćenja. A da li ga je osposobio da ta ovlašćenja izvrši? Da li je kreirao mehanizam koji će omogućiti njegovo delovanje? Da li mu je stavio na raspolaganje određene instrumente za ostvarenje njegovih ovlašćenja?

Uvođenje funkcije predsednika jeste korak u tom pravcu. Ali, šta je sa načinom odlučivanja u samom Evropskom savetu? Konsensus kao metod odlučivanja tamo gde je za donošenje odluke potrebna opšta saglasnost ili bar odsustvo izričitog protivljenja (koji, kao pravilo, propisuje Ustav) teško da garantuje efikasnost odlučivanja. Rešenje je – kao i u mnogim drugim slučajevima kada je o Evropskoj uniji reč – potraženo i nađeno u, čini se, vešto izabranim izuzecima. A izuzetak se zove kvalifikovana većina glasova kao u Savetu ministara (za izbor predsednika, predlog za predsednika Komisije) i, kao najveći izuzetak – jednoglasnost za posebno značajna pitanja.

I, na kraju, pitanje instrumenata. Sve do sada odluke Evropskog saveta dobijale su obavezujući karakter tek pošto i ako ih Savet ministara usvoji kao sopstvene odluke. Ustav prvi put izričito ovlašćuje ES da donosi odluke koje obavezuju subjekte prava EU-a. To, kako smo videli, nisu odluke zakonodavnog karaktera, ali su obavezujuće i neposredno deluju. Rekli bismo: veliki korak za ES i nezanemarljiva promena interinstitucionalnog balansa unutar Evropske unije.

Autorka je profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu

Hronologija evrobalkanskih integracija



NOVA EVROPSKA KOMISIJA

JUL

13. jul – Odbor za evropske integracije Skupštine Srbije usvojio radni tekst Rezolucije o pridruživanju Evropskoj uniji, koji posle javne rasprave treba da se nađe u skupštinskoj proceduri u septembru, posle javne rasprave.

22. jul – Evropski parlament tajnim glasanjem potvrdio imenovanje Hozea Manuela Baroza za novog predsednika Evropske komisije, koji treba da preuzme dužnost od Romana Prodiya 1. novembra 2004.

AVGUST

8. avgust – Nakon petnaestomesečne zabrane, EU je Srbiji vratila pravo na povlašćeni izvoz šećera u Uniju.

12. avgust – Hoze Manuel Barozo, novoimenovani predsednik Evropske komisije, zvanično je predložio dvadeset četiri nova komesara koji bi trebalo da stupe na dužnost 1. novembra ako njihov izbor prethodno potvrdi Evropski parlament.

16. avgust – Savet ministara SCG imenovao Jelu Bačović za novog direktora Kancelarije Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, pošto je Milica Delević Đilas podnela ostavku na tu funkciju.

27. avgust – Evropska komisija otvorila kancelariju u Prištini, čiji će zadatak biti praćenje procesa stabilizacije i pridruživanja. Ona će raditi uporedo sa još jednom kancelarijom Unije na Kosovu – specijalnog predstavnika EU-a za bezbednost i spoljnu politiku Havijera Solane

SEPTEMBAR

4. septembar – Šefovi diplomatija Evropske unije ponovili su na neformalnom sastanku u Mاستrihtu snažnu podršku očuvanju državne zajednice SCG i potpisivanju jednog sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa SCG, ali sada uz poštovanje “dvostrukog koloseka” koji ne podrazumeva potpunu harmonizaciju u ekonomiji između Srbije i Crne Gore.

9. septembar – Hrvatska vlada imenovala ministra spoljnih poslova Miomira Žužula za šefa pregovaračkog tima sa Evropskom unijom, a ministarku za evropske integracije Kolindu Grabar-Kitarović za glavnog pregovarača.

13. septembar – Savet EU-a odobrio koncepciju vojne operacije Altea (Althea) u Bosni i Hercegovini, kojom od kraja 2004. godine Unija od NATO-a preuzima vojnu misiju.

14. septembar – Predstavnici EU-a Štefan Lene i Rajnhard Pribe razgovarali u Beogradu, a dan kasnije i u Podgorici, sa najvišim zvaničnicima Srbije i Crne Gore o nastavku procesa približavanja SCG Uniji, u okviru tzv. dvostrukog koloseka.

U Nacrtu zaključaka Komiteta za praćenje ispunjenja obaveza država članica Saveta Evrope ocenjeno da Srbija i Crna Gora nisu ispunile očekivanja da će formiranjem državne zajednice biti ubrzane reforme i proces integracija. Kao glavni razlog za ovakvu ocenu navodi se da države članice nisu uskladile svoje ustave sa Ustavnom poveljom. Takođe se ističe i zabrinutost zbog mogućeg pogoršanja međuetničkih odnosa, posebno u Vojvodini, a podseća se i na

obavezu saradnje sa Haškim tribunalom.

EU upozorila Albaniju da nedovoljno sprovi reforme i ne čini dovoljno kako bi iskorenili korupciju, trgovinu drogom i ljudima i zaštitila ljudska prava, te da će se odnosi između te zemlje i Unije pogoršati ukoliko albanske vlasti ne pojačaju borbu protiv organizovanog kriminala.

Savet ministara EU-a ukinuo je antidamping carinu od 15,4 odsto na izvoz srpskog čelika u zemlje Unije, uspostavljen u februaru 2000. godine, što će omogućiti veći izvoz.

EU upozorila Makedoniju da bi odbacivanje na referendumu zakona o decentralizaciji “ozbiljno dovelo u opasnost približavanje ove zemlje Uniji”.

16. septembar – Povodom žalbe Mađarske zbog incidenata protiv mađarske nacionalne manjine, Evropski parlament usvojio rezoluciju o Vojvodini u kojoj se ističe da će stepen i dinamika približavanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji u znatnoj meri zavisiti i od poštovanja i zaštite prava nacionalnih manjina u državnoj zajednici. EP je zatražio da jedna misija delegacije EP-a za Jugoistočnu Evropu poseti Vojvodinu, utvrdi činjenice i podnese izveštaj Spoljnopolitičkom odboru EP-a i njegovom Pododboru za ljudska prava.

17. septembar – Na Brdu kod Kranja u Sloveniji održana konferencija o evropskoj integraciji i najavljeno osnivanje novog centra za podršku približavanju zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, na osnovu odluke slovenačke vlade.

Demokratija kao bezbednosni rizik

Evropska unija, koja negoduje zbog predstojećeg referenduma u Makedoniji, mora da shvati da su građani Makedonije dostigli stepen političke kulture kada očekuju ne samo da imaju demokratiju nego i da je primenjuju



PIŠE: DR BILJANA VANKOVSKA

Od 2001. godine, Makedonija je bila hvaljena kao dokaz uspeha. Činilo se da stvari idu nabolje posle potpisivanja Ohridskog sporazuma te godine. Čak ni kriza zbog pogibije predsednika Trajkovskog nije omela državu da zatraži članstvo u Evropskoj uniji. Makedonija, međutim, ponovo postaje predmet zabrinjavajućih ocena u međunarodnim medijima, dok predstavnici EU-a i Međunarodne krizne grupe upozoravaju da je moguća eskalacija sukoba.

Bizarno, ali neposredan povod je uspešna inicijativa za raspisivanje obaveznog referenduma o teritorijalnoj organizaciji Makedonije. Panika u Briselu je, začuđujuće, prouzrokovana praktikovanjem neposredne demokratije, i to upravo kada se članice Unije spremaju za nacionalne referendume povodom prihvatanja Ustava EU-a. Građanima Makedonije šalju se poruke da referendum nije poželjan, da primena demokratije može biti bezbednosni rizik i da se zemlja time udaljava od evrointegracija. Zaista, po čemu je Makedonija drugačija od ostalih evropskih zemalja? Da li je možda trogodišnji mirovni proces bio toliko prividan da postoje ozbiljni razlozi za zabrinutost?

NEGATIVNI MIR: Međunarodna zajednica je izgubila iz vida nekoliko činjenica u vezi s napretkom demokratije i mira: (1) mirovni proces je sveden na političko-pravne reforme, dok su društveni aspekti građenja mira zaboravljeni; (2) sadašnja vlada je rezultat izbornog inženjeringa EU-a, koji je doveo do etnički, a ne politički definisanih pobednika, kao i do totalne relativizacije kategorije građanina i (3) elemente konsenzualne demokratije ostvaruju elite koje ili nemaju političku kulturu za donošenje odluka po ovom modelu, ili uopšte nemaju demokratski kredibilitet (jer su došli na krilima vojničkih uspeha).

Politički proces u Makedoniji sveden je, dakle, na etno-političke elite, dok su participativna demokratija i inkluzivna izgradnja mira učinjene izlišnim. Nedostatak unutra-

šnjeg legitimiteta kompenzuje se podrškom iz Brisela i Vašingtona, čime se ne podstiču ni autentična izgradnja institucija ni transparentnost u odlučivanju i odgovornosti elita. Pono vo pobeđuje (negativni) mir na račun demokratije i vlasti građana.

Zakonsko regulisanje funkcionalne i fiskalne decentralizacije prošlo je bez većih problema, ali je spor izbio oko *revizije* opštinskih granica. Građani koji su u ogromnom broju apstinirali za vreme proletošnjih predsedničkih izbora (47 odsto) sada su u kratkom roku

Panika u Briselu prouzrokovana je praktikovanjem direktne demokratije i to upravo kada se članice Unije spremaju za nacionalne referendume povodom prihvatanja evropskog ustava.

postigli visoki cenzus za obavezni referendum i time osporili zakon koji je vlada progurala kroz parlamenat. Ako je tačno ono što kaže Brisel – da je referendum osporavanje Ohridskog dogovora – zašto građani nisu protestovali za vreme donošenja ostalih zakona i mera mirovnog procesa?

DVOSTRUKI STANDARDI: Protest je sada izazvalo crtanje granica po etno-političkom principu i korišćenje vaninstitucionalnih kanala za cenkanje oko granica (u pregovorima sa lokalnim bivšim komandantima OVK, tako da je čak i uloga lidera Albanaca, Ahmetija, bila minorna). U nedostatku celovitog programa za razoružanje, demobilizaciju i reintegraciju bivših boraca, pristupilo se deobi kolača na lokalnom nivou – gde se možda mogu ispraviti neke nepravde iz 2001, kad je samo Ahmeti profitirao – ali time na dobitku nisu sami građani albanske nacionalnosti.

Saglasno dvostrukim standardima, decentralizacija je u jednom delu zemlje mera demokratizacije, a u drugoj – mera postkonfliktnog građenja mira?! Pregovori iza zatvorenih vrata praćeni su retorikom straha: jedni su pretili da će, ukoliko njihovi predlozi ne budu usvojeni,

doći do destabilizacije, drugi su koristili kosovsku epiku izjavljujući da su izgubili sa 3:0, jer je opstanak Makedonije bio doveden u pitanje. Pre donošenja zakona ignorisani su lokalni referendumima na kojima su građani odbili veštačko pripajanje seoskih opština gradskim – što je, inače, smišljeno samo da bi se promenila etnička struktura stanovništva; eksperti i građansko društvo bili su izolovani, dok su u lokalnim sredinama počeli antagonizmi. Tajni pregovori stvorili su nepoverenje i strah oko pravih ciljeva i rezultata procesa.

Za građane svih slojeva, i dijametralno oprečnih političkih pozicija, referendum je bio jedino preostalo sredstvo za protest zbog paternalističkog odnosa elita. Etnički Albanci imaju podjednako jake razloge da budu nezadovoljni nekim rešenjima, ali u etnički podeľjenom društvu potrebna je velika hrabrost da se stane uz svoje sugrađane makedonske nacionalnosti. Ohridski sporazum je jasan: ne postoje teritorijalna rešenja za etničke probleme. On zahteva *reviziju* (preocenjivanje na osi funkcije – finansije – veličina opština), a ne menjanje etničke strukture opština. Konačno, dokumenat predviđa *dijalog* između lokalnih i centralnih vlasti i predstavnika međunarodne zajednice. Ko to onda ne poštuje principe Ohridskog sporazuma?

Uspeh inicijative za obavezni referendum važan je sam po sebi: elite su dobile upozorenje da građani nisu politički nepismeni i amorfna masa. U trenu kada se demokratska kultura dokazuje u praksi, počinju se fabrikovati razni zastrašujući scenariji, sledeći izmišljeni dilemu: svako ko je protiv ovakvog donošenja zakona i ko je principijelno protiv kvaliteta ponuđenih rešenja – protivnik je mira, demokratije i Evropske unije!

Parlamentarni izbori iz 2002. godine bili su proglašeni svojevrsnim referendumom o ratu i miru. Danas građani zaslužuju normalnu atmosferu da odluče o sasvim konkretnom pitanju. Zapadne vlade, kao i EU, moraju shvatiti da su građani Makedonije postigli stepen političke kulture kada očekuju ne samo da imaju demokratiju nego i da je primenjuju. Oni koji prete nasiljem u bilo kom obliku (uključujući i razne scenarije, sankcije i "plan B") moraju snositi odgovornost za ishod, ali ne i oni koji su spremni da koriste mirna i ustavna sredstva. Ako insistiranje na demokratskim procedurama uznemiruje nekoga u međunarodnoj zajednici, onda je nešto veoma pogrešno u predstavi koju ta zajednica ima o sebi, ili u nivou informisanosti o stvarnim događajima u Makedoniji.

Autorka je profesor Filozofskog fakulteta u Skoplju i potpredsednik Građanskog pokreta Makedonije

Pojmovnik EU i evropskih integracija

Osnovne slobode i nediskriminacija u EU-u

1. Unija je, u svom okviru, garant slobodne cirkulacije lica, sredstva, usluga i kapitala, kao i slobode nastanjivanja, u skladu sa Ustavom utvrđenim odredbama.

2. U primeni Ustava, i bez štete po posebne odredbe, svi oblici diskriminacije zasnovani na državljanstvu isključeni su i zabranjeni.

Član I-4 Ustava EU-a

Državljanstvo Unije

1. Svako lice koje ima državljanstvo neke države članice ima državljanstvo Unije. Državljanstvo Unije se dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamenjuje ga.

2. Državljanima Unije uživaju prava i obavezni su da poštuju Ustavom predviđene obaveze. Oni imaju:

a) pravo da se slobodno kreću i da borave na teritoriji država članica;

b) pravo da biraju i da budu birani na izborima za Evropski parlament, kao i na opštinskim izborima u državi članici u kojoj imaju borište, pod istim uslovima kao državljani te države;

c) pravo na zaštitu, na teritoriji neke treće zemlje, u kojoj država članica čiji je on državljanin nije predstavljena, diplomatskih i konzularnih predstavništava bilo koje države članice pod istim uslovima kao državljani te države;

d) pravo da se peticijom obraćaju Evropskom parlamentu, da se obraćaju Evropskom ombudsmanu, kao i pravo da se obraćaju savetodavnim institucijama i organima Unije na jednom od Ustavom utvrđenih jezika i da primaju odgovore na istom jeziku.

3. Navedena prava primenjuju se u skladu s uslovima i limitima koji su utvrđeni Ustavom i propisima koji se donose za njegovu primenu.

Član I-10 Ustava EU-a

Pravo Unije

Ustav i pravne norme koje su usvojile institucije Unije u okviru dodeljenih im nadležnosti imaju prednost u odnosu na pravo država članica.

Član I-6 Ustava EU-a

Evropa na mreži

Ako o temi ovog broja "Evropskog foruma" želite da saznate više na internetu, najkorisnija je ova stranica veb sajta Evropske unije: http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm. Reč je o budućnosti, kao što se vidi, jer je i Ustav Unije proizašao iz razmišljanja prethodnih godina o tome kako treba menjati EU s obzirom na povećanje broja članica, kao i na nedostatke u demokratičnosti i efikasnosti njenih institucija.

Sam tekst "Ustava za Evropu" dostupan je na adresi http://europa.eu.int/futurum/eu_constitution_en.htm, a uz njega nije loše pročitati i izjavu predsednika država i vlada članica, datu tim povodom 18. juna ove godine: http://europa.eu.int/futurum/declarations_headstate_en.htm 18.6., kao i opis buduće ratifikacije (http://europa.eu.int/futurum/referendum_en.htm).

Donošenje Ustava EU-a karakteristično je po širokoj javnoj debati koja je pratila taj proces i u dobroj meri ga usmeravala i određivala konačna rešenja određenih članova. Internet i sam sajt Unije su za ovu svrhu iskorišćeni kao nikad ranije u sličnim prilikama. Sa polemikama o mnogim kontroverznim pitanjima, iznetim tokom prethodne Međuvladine konferencije, možete se upoznati na <http://ue.eu.int/showPage.ASP?id=251&lang=en>, a doprinose vlada članica EU-a naći ćete na http://europa.eu.int/futurum/congov_en.htm.

Sasvim bez presedana bio je broj i kvalitet predloga koje je povodom konstitucionalizacije Unije dalo građansko društvo, ali i stručnjaci iz velikog broja zemalja – i to ne samo onih koje pripadaju Uniji. (http://europa.eu.int/futurum/civil_society_en.htm)

O tome koliko obični građani znaju i šta misle o pojedinim predloženim rešenjima Eurobarometar je sproveo istraživanja javnog mnjenja: http://europa.eu.int/futurum/public_opinion_en.htm. Predlog ustava za Evropu pripreman je na Konvenciji o budućnosti Evrope, a na njenom veb sajtu (<http://european-convention.eu.int>) videćete i diskusije i tekstove radnih grupa o pojedinim oblastima ustavnog uređenja Unije.

Na kraju, dobra vest o još jednom besplatnom servisu: od 1. jula baza podataka CELEX (<http://europa.eu.int/celex>) može se koristiti bez naknade, a na njoj se mogu naći svi zvanični dokumenti Unije, objavljeni u njenom službenom glasniku ("Official Journal of the EU").



Beogradski centar za evropske integracije (BeCEI) okuplja domaće i strane stručnjake koji se bave istraživanjima, obrazovanjem i izdavaštvom u oblasti političkih, bezbednosnih i ekonomskih reformi, neophodnih za evropske integracije naše zemlje.

e-mail: info@becei.org, web: <http://www.becei.org>

Kontakt: dr Jovan Teokarević, direktor



Fondacija "Friedrich Ebert" je institucija koja daje doprinos razvoju pluralizma, pravne države, socijalne pravde i nenasilnom rešavanju konflikata u državi i društvu. Transformacija društva i razvoj demokratije, unutrašnji i spoljni procesi integracije Srbije, pravne, ekonomske i socijalne reforme oblasti su delovanja beogradske kancelarije ove Fondacije.

e-mail: fes.bgd@fes.org.yu, web: www.fes.org.yu

Kontakt: Dr Heinrich Sassenfeld, koordinator projekta za Srbiju i Crnu Goru



Mesečnik "Evropski forum" je izdanje Beogradskog centra za evropske integracije i redovni je dodatak nedeljnika "Vreme".

Osnovale su ga u januaru 2003. godine tri nevladine organizacije: Pax Christi Holandija, BeCEI i Centar za razvoj Srbije.

Urednici: Aleksandra Mijalković i dr Jovan Teokarević

Adresa: Vitanovačka 23, 11000 Beograd, Srbija i Crna Gora

Tel/fax: 011-464-180, e-mail: info@becei.org, www.becei.org

Ovaj broj je objavljen u saradnji sa Fondacijom "Friedrich Ebert" i uz finansijsku pomoć Radne grupe za političko obrazovanje AG Breitenbildung

Štampa: Rotografika, Subotica