

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Jovana Joke D. Marović

**STRUKTURNI PROBLEMI
DEMOKRATIJE U POLITIČKOM
SISTEMU EVROPSKE UNIJE**

doktorska disertacija

Beograd, 2012.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Jovana Joke D. Marović

**STRUCTURAL DEMOCRACY
PROBLEMS IN THE POLITICAL SYSTEM
OF EUROPEAN UNION**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2012

Mentor:

Prof. dr Slobodan Samardžić
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Članovi Komisije:

Doc. dr Maja Kovačević
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Prof. dr Radovan Vukadinović
Univerzitet u Kragujevcu
Pravni fakultet

Hvala mojim roditeljima i bratu

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

(rezime)

Stvaranje Evropske unije bespovratno je narušilo tradicionalno ustrojstvo država, pa i samog međunarodnog poretka. Uspostavljanje strukture koja obuhvata više centara moći u okviru kojih se (ne)ravnopravno donose odluke od značaja za život građana, uticalo je na slabljenje nacionalnih, a nedovoljnu samostalnost nadnacionalnog nivoa unutar nje. Stalno pregovaranje i lobiranje na kojima počiva Unija pruža mogućnost za ostvarivanje ciljeva pojedinih interesnih grupa i država. Koncept demokratije je ovakvim stanjem najviše izgubio.

Pojam demokratije je teško definisati, isto koliko je komplikovano pronaći kriterijume za njeno identifikovanje a koji su primjenljivi na sve političke sisteme. Situacija se dodatno usložnjava kada je ove kriterijume neophodno prepoznati u okviru nedovršenog političkog sistema kakav je onaj u Evropskoj uniji. Problemi u demokratskoj legitimizaciji Unije, koji se javljaju uporedo sa uspjesima u integraciji, otvaraju pitanje primjenljivosti "standardnog" modela demokratije na ovu tvorevinu. Priroda funkcionisanja Evropske unije, u kojoj je na snazi upravljanje na više nivoa, zahtijeva prilagođavanje demokratskih principa njenom specifičnom političkom sistemu.

Mada ne postoji konsenzus među teoretičarima koji su dali doprinos objašnjavanju pojma demokratije u Evropskoj uniji da li postoji demokratski deficit unutar nje, kao ni koji su najbolji uslovi za razvoj autentične demokratije u EU, moguće je identifikovati brojne strukturne probleme demokratije u političkom sistemu Evropske unije. U okviru postojećeg institucionalnog mehanizma Evropske unije problemi nastaju usljed isprepletenih nadležnosti između institucija i osjetnog jačanja izvršne u odnosu na zakonodavnu granu vlasti. Centralnu ulogu od institucija ima Savjet koji funkcioniše po principu međuvladine saradnje. Praktično nijedna evropska politika ne može se usvojiti bez djelovanja ove institucije i uplitanja država članica, što Savjet čini glavnim zakonodavnim tijelom Unije. Evropski parlament, sa druge strane, iako neposredno izabran, zbog svojih još uvijek ograničenih nadležnosti, i dalje je glavni uzročnik demokratskog deficita u Uniji. Stoga bi talas demokratizacije institucija Unije trebalo da

obuhvati „prelivanje“ moći sa Savjeta na Evropski parlament i jačanje međuinstitucionalne saradnje između Evropskog parlamenta i Evropske komisije.

Evropska unija nema uređenje poput tradicionalne nacionalne države. Ne postoji ni demokracija na evropskom nivou, te, stoga, nema ko da obezbijedi neophodni legitimitet evropskim politikama. Iako je nesumnjivo da politike Evropske unije proizvode velike koristi za njene građane, ova realnost, zajedno sa razvijenim mehanizmima konsultovanja sa građanima, ipak ne umanjuje ključni problem u komunikaciji *Unija – građani*: manjak adekvatnog predstavljanja građana, što je za zajednicu koja se u svojim osnivačkim dokumentima deklariše kao predstavnička ipak nedostatak. Ni sami građani ne pokreću političku debatu o specifičnim evropskim pitanjima na nivou koji bi bio izazov za nacionalne vlade. Demokratska legitimizacija evropskih institucija zahtijeva i veću ulogu političkih partija i njihovu revitalizaciju na evropskom nivou, kao i otvoreno političko takmičenje koje uključuje građane.

Proces integrisanja zemalja Evropske unije prouzrokovao je ozbiljne demokratske probleme ne samo na nivou Unije, već i u državama članicama. “Problemi demokratije” u državama članicama koji proizilaze iz funkcionisanja Unije drugačije se reflektuju u različitim nacionalnim političkim sistemima. Pritisku koji dolazi od integrisanja unutar Evropske unije bolje se prilagođavaju države koje imaju federalno od onih koje imaju unitarno uređenje. Federalni karakter uređenja u državi već podrazumijeva više nivoa odlučivanja i decentralizaciju vlasti, pa se ovaj sistem lakše prilagođava upravljanju na više nivoa unutar Evropske unije. To ne može biti slučaj sa zemljama koje su tradicionalno centralizovane.

Dalji razvoj Evropske unije može ići u pravcu zadržavanja trenutnih principa integrisanja uz obrazloženje da su demokratske države članice garant legitimiteta Unije. Na taj način bi i dalje međuvladin princip imao primat u odnosu na nadnacionalni. Model koji bi transformisao Evropsku uniju u zajednicu demokratskog karaktera jeste federalni. Evropska unija posjeduje elemente federalizma, a toj konstrukciji nedostaje kapacitet za oporezivanje i mogućnost predlaganja izmjena osnivačkih, konstitutivnih, ugovora. Trenutno postojanje federalnih elemenata u funkcionisanju Unije ukazuje da njihovo dodatno osnaživanje neće neminovno dovesti do njene transformacije u zajednicu federalnog karaktera, ali će svakako uticati na smanjivanje postojećeg demokratskog deficita.

Naučno-istraživački pristup korišćen u ovom radu određen je predmetom i ciljevima istraživanja. Značajnu primjenu imale su metodologija svojstvena političkim naukama, komparativna metoda, analiza sadržaja dokumenata, kao i specijalizacija. U dokazivanju postavljenih hipoteza primjenu su našle i sinteza, generalizacija, indukcija i dedukcija.

Ključne riječi: integracija, demokratija, prava, legitimitet, deficit, identitet, reforma, federalizam, konstitucionalizam.

Naučna oblast: političke nauke

Uža naučna oblast: evropske studije

UDK: 341.1+341.217

341.174 (4-672 EU)

Structural democracy Problems in the Political System of European Union

(abstract)

The creation of the European Union has irreversibly undermined the traditional establishment of states, including the international order thereof. The establishment of a structure encompassing multiple power centers entailing (un)equal decision making relevant to the lives of citizens, has triggered the downturn in national, subsequently weakening the supranational level of autonomy within it. Constant negotiations and lobbying representing the cornerstones of the Union, provides for an opportunity for achieving the objectives of individual groups and states. In the light of the above, the democracy concept has suffered the most.

The democracy concept is difficult to define, being leveraged by the complication in finding criteria for its identification which are applicable to all political systems. The situation is further complicated in case of a need to identify these criteria within an unfinished political system like the one in the European Union. The problems behind democratic legitimization of the Union, arising along with the integration success, are opening up the question of the applicability of "standard" democracy model to this creation. The nature of the European Union functioning governed by the multiple levels management, requires adjustment of the democratic principles to its specific political system.

Although there is no consensus among theorists who have contributed to clarifying the democracy concept in the European Union on neither whether there is a democratic deficit within it, nor what are the best conditions for the development of a genuine democracy in the EU, nevertheless it is possible to identify a number of structural problems of democracy in the political system of the European Union. In the framework of existing institutional mechanism of the European Union, the problems arise because of overlapping responsibilities between the institutions and the appreciable strengthening of the executive over the legislative branch of government. The Council plays the central role, operating on the principle of intergovernmental cooperation. Practically not a single European policy may be adopted without the operation of this institution and the interference of the member states, making the Council the leading legislative authority of the Union. The European Parliament, on the

other hand, although directly elected, due to its still limited competences, being the main trigger of the democratic deficit in the Union. Thus, the wave of democratization of the EU institutions should include the "spillover" of power from the Council to the European Parliament and strengthening the inter-institutional cooperation between the European Parliament and European Commission.

The European Union has not been grounded as the traditional national state. Demos don't exist at the European level and, therefore, there is no one to provide the necessary legitimacy of the European policies. Although undoubtedly, the European Union policies are generating great benefits for its citizens, this reality, along with developed mechanisms of consultation with citizens, however, does not reduce the key problem in communication between the Union - citizens: lack of adequate representation of citizens, representing a deficiency having in mind that its founding documents are declaring it as a representative Community. Even the citizens themselves are failing to launch political debate on specific issues at the European level that would be a challenge for the national governments. Democratic legitimization of European institutions requires a greater role of political parties and their revitalization at the European level, as well as open political competition involving the citizens

The integration process of the European Union countries has caused serious democratic problems not only at the level of the Union, but also in the member states. "Democracy problems" in the member states deriving from the functioning of the Union are reflected differently in different national political systems. Unlike unitary governments, federal ones are better adapting to the pressure deriving from the integration within the European Union. Federal feature of organization in the state already implies the multiple levels of decision making and decentralization of powers, thus the system is easily adapting to the multiple levels of management within the European Union. This is not the case with countries that are traditionally centralized.

The further EU development may be directed in retaining the current integration principles with the rationale that the democratic member states represent legitimacy guarantor of the Union. In the light of the above, the intergovernmental principle should supersede the supranational. However, a model that would transform the EU into a democratic community is federal. The European Union has elements of federalism and this structure lacks the capacity for taxation and possibility of proposing amendments to

founding, constitutional contracts. Currently the existence of federal elements in the functioning of the Union is pinpointing that its further strengthening will not inevitably lead to the transformation of the Union into the community with federal character, but will most likely impact on reducing the existing democratic deficit. However, the model that would transform the European Union into the Community with democratic feature is the federal one. The European Union has the federalism features, and this structure suffers the lack of taxation capacity and the option of proposing amendments to the founding and constitutional treaties. The current existence of federal elements within the functioning of the Union is implying that its additional strengthening will not inevitably generate the transformation of the Union into the Community of federal feature, yet it will affect the decline in the current democratic deficit.

Scientific methods used in this thesis are based on specific topic and research objective. Therefore, the methodology inherent in political science, comparative method, content analysis of documents, as well as specialization are used to a large extent. In proving the hypotheses a great usage has found the synthesis, generalization, induction and deduction.

Key words: integration, democracy, rights, legitimacy, deficit, identity, reform, federalism, constitutionalism.

Scientific area: Political science.

Narrow science area: European studies.

UDC: 341.1+341.217

341.174 (4-672 EU)

| | |
|---|----|
| Uvod | 1 |
| 1. Pojam i teorijsko određenje demokratije | 12 |
| 1.2. Obilježja demokratije | 21 |
| 1.2.1. Garancije osnovnih prava i sloboda..... | 21 |
| 1.2.2. Političko predstavljanje | 26 |
| 1.2.3. Podjela vlasti | 30 |
| 1.2.4. Vladavina prava..... | 35 |
| 1.3. Uslovi za postojanje demokratije | 39 |
| 1.4. Građansko i civilno društvo i demokratija | 43 |
| 1.5. Modeli i tipologija demokratije | 47 |
| 1.5.1. Participativna vs. predstavnička demokratija | 48 |
| 1.5.2. Konsensualna vs. većinska demokratija | 50 |
| 1.5.3. Kosmopolitska vs. nacionalna demokratija | 53 |
| 2. Demokratsko nasljeđe poslijeratne Evrope | 55 |
| 2.1. Tri talasa demokratizacije modernog svijeta | 56 |
| 2.1.1. Demokratizacija zapadnoevropskih članica Evropske unije | 59 |
| 2.1.1.1. Demokratizacija Grčke | 60 |
| 2.1.1.2. Demokratizacija Španije..... | 66 |
| 2.1.1.3. Uspostavljanje demokratskih institucija vlasti u Portugaliji | 70 |
| 2.1.1.4. Pridruživanje Kipra i Malte Evropskoj uniji | 76 |
| 2.1.2. Tranzicija centralnih i istočnoevropskih zemalja u društva liberalne demokratije i tržišne ekonomije | 77 |
| 3. Pojam i klasifikacija političkih sistema | 86 |
| 3.1. Predsjednički sistem | 88 |
| 3.2. Parlamentarni sistem | 91 |
| 3.2.1. Politički sistem Velike Britanije..... | 92 |
| 3.2.2. Politički sistem Savezne Republike Njemačke | 93 |
| 3.2.3. Politički sistem Italije | 96 |

| | |
|---|-----|
| 3.3. Karakteristike političkog sistema Evropske unije | 98 |
| 3.3.1. Političke partije predstavljene u Evropskom parlamentu | 101 |
| 3.3.2. Civilno društvo u Evropskoj uniji | 105 |
| 3.4. Institucionalni mehanizam Evropske unije..... | 107 |
| 3.4.1. Evropski parlament..... | 107 |
| 3.4.2. Evropski savjet | 114 |
| 3.4.3. Savjet | 115 |
| 3.4.4. Evropska komisija | 117 |
| 3.4.5. Sud pravde | 119 |
| 3.5. Uloga parlamenata država članica u demokratskoj kontroli unutar Evropske unije ... | 121 |
| 3.5.1. Kontrola vlada u odnosu na evropske politike | 123 |
| 3.5.2. Saradnja između parlamenata država članica | 124 |
| 3.6. Zakonodavstvo Evropske unije | 125 |
| 4. Evropska unija i demokratska obilježja..... | 128 |
| 4.1. Garantovanje prava i sloboda unutar Evropske unije..... | 128 |
| 4.1.1. Ekonomska prava i slobode | 128 |
| 4.1.1.1. Elementi ekonomskih prava u okviru ECSC, EEC i EAEC-a..... | 128 |
| 4.1.1.2. Jedinostveni evropski akt | 130 |
| 4.1.2. Socijalna prava | 130 |
| 4.1.3. Sloboda kretanja lica u EC kao ekonomsko pravo | 131 |
| 4.1.4. Politička prava i slobode..... | 134 |
| 4.2. Političko predstavljanje u EU | 138 |
| 4.3. Podjela vlasti | 140 |
| 4.3.1. Horizontalna podjela vlasti..... | 140 |
| 4.3.2. Vertikalna podjela nadležnosti | 141 |
| 4.4. Vladavina prava u EU..... | 143 |
| 5. Teorijski pristupi pitanju demokratije u Evropskoj uniji | 147 |
| 5.1. Pojam demokratskog deficita | 147 |
| 5.2. Demokratski legitimna Unija | 150 |

| | |
|--|-----|
| 5.2.1. Evropska unija i suverenost..... | 154 |
| 5.3. Demokratski deficitarna Unija..... | 156 |
| 5.4. Demokratski deficit – problem funkcionalne, ne institucionalne prirode | 159 |
| 5.5. Prilagođavanje demokratskih principa modelu Evropske unije | 161 |
| 6. Reformski pokušaji prevazilaženja demokratskog deficita i približavanja Evropske unije njenim građanima | 163 |
| 6.1. Ugovor iz Mاستrihta..... | 165 |
| 6.1.1. Ograničenja koncepta građanstva Evropske unije..... | 167 |
| 6.2. Ugovor iz Amsterdama..... | 171 |
| 6.3. Ugovor iz Nice | 173 |
| 6.3.1. Bijela knjiga o upravljanju | 175 |
| 6.4. Ugovor o ustavu za Evropu | 177 |
| 6.4.1. Evropski simboli..... | 179 |
| 6.5. Ugovor iz Lisabona | 182 |
| 6.5.1. Ojačana pozicija nacionalnih parlamenata | 187 |
| 6.5.2. Lisabonski ugovor – osnov za budućnost? | 190 |
| 7. Uticaj integracije na demokratiju u državama članicama..... | 192 |
| 7.1. Problem decentralizacije kod unitarnih država | 192 |
| 7.2. Evropeizacija i federalne države..... | 198 |
| 7.3. Regionalizam i regionalne države | 200 |
| 8. EU i demokratija – perspektive | 202 |
| 8.1. Evropska unija – evropska federacija ili federacija u nastajanju?..... | 206 |
| 8.1.1. Razvoj zajedničkih evropskih vrijednosti..... | 209 |
| 8.1.1.1. Ideja Evrope..... | 210 |
| 8.1.1.2. Evropski identitet..... | 213 |
| 8.1.1.3. Identitet i Evropska unija..... | 214 |
| 8.1.1.4. Religijski identitet Evropske unije | 217 |

| | |
|--|-----|
| 8.1.2. Elementi federalizma u političkom sistemu Evropske unije i predlozi za njihovo jačanje..... | 221 |
| 8.1.2.1. Konstitucionalizam EU..... | 225 |
| 8.2. Ostali predlozi za prevazilaženje demokratskog deficita u EU | 228 |
| Zaključak | 228 |
| Literatura: | 240 |
| Prilozi: | 249 |

„Istinske demokratije nikada nije bilo, niti će je biti“ –

Žan Žak Ruso

Uvod

Demokratija je oduvijek bila zanimljiva pojava za istraživanje. Od antičke Grčke pa sve do danas, prihvatana sa većim ili manjim oduševljenjem, demokratija je najčešće korišćena riječ u okviru svih političkih procesa a mnogi su je koristili i u kontekstu opravdavanja svojih režima.¹ Izvjesno je da je demokratija oblik organizacije javne vlasti bez koga se ne može u XXI vijeku, iako se u svom izvornom značenju ne može identifikovati nigdje u svijetu.

Pojam demokratije se može shvatati i definisati usko i široko, ali onaj esencijalni element svake definicije koji distancira i odvaja demokratiju od svakog drugog oblika uređenja je sloboda izbora i samoodređenja naroda da sagleda sopstvene interese i pravilnim izborom ih štiti.

Demokratija se prvenstveno vezuje za nacionalnu državu. Nastala u okvirima grčkih polisa, razvila se i očuvala unutar modernih nacionalnih država. Kako je „nacionalna država ... samo istorijski trenutak“,² Evropa i svijet poslije Drugog svjetskog rata postaju scena za drugačiji vid saradnje, povezivanja, integrisanja. Drugim riječima, saradnja između država se podiže na viši nivo od nacionalnog, na međunarodni, globalni nivo. Okvir za ovakvo povezivanje postale su međunarodne organizacije i njihove institucije, a najviši nivo integrisanja do sada poznat u svijetu dostignut je u okviru Evropske unije.

Proces integracija, koji je zahvatio teritoriju Evrope pedesetih godina prošlog vijeka u vidu brojnih evropskih pokreta, nastavio se osnivanjem Savjeta Evrope – najstarije evropske organizacije, a svoju kulminaciju doživio unutar Evropske unije, u potpunosti je pomjerio pažnju sa nacionalne na evropsku i međunarodnu scenu i bespovratno uticao na stvaranje više centara moći i odlučivanja. Logikom kojom su se rukovodili tvorci Ujedinjenih nacija, da se ujedinjeni narodi lakše mogu izboriti za očuvanje najznačajnijih dobara civilizacije – mira, bezbjednosti i prosperiteta, danas se služe i čelnici drugih međunarodnih organizacija – „ujedinjene u različitosti“³ države će

¹ Npr. general Franko je svoj režim u Španiji nazivao *organskom demokratijom*

² Dal Robert, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999, str. 279.

³ Moto Evropske unije

jednostavnije ostvarivati ekonomske, političke, kulturološke vrijednosti. Integracija je doprinijela da države danas zajedno odlučuju o oblastima koje su nekada tradicionalno bile u njihovoj isključivoj nadležnosti. Da li je zadiranje u nacionalni suverenitet zbog ekonomske dobrobiti realnost XXI vijeka?

Nesumnjivo da je ekonomska integracija bila primarni cilj nastanka Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropske zajednice za atomsku energiju i Evropske ekonomske zajednice. Stoga je ekonomski interes nedvosmisleno bio istaknut u okviru njihovih osnivačkih ugovora. S vremenom je postignut napredak i čvrsta veza između članica i otvorile su se nove šanse za saradnju i potreba da se povezivanje produbi. Prvi i odlučujući korak napravljen je usvajanjem Jedinog evropskog akta 1986. godine, a vrhunac ovog povezivanja predstavlja politička saradnja i formiranje same Evropske unije.

Osim po svom obliku i uređenju Evropska unija je po mnogo čemu specifičan vid integrisanja evropskih država, stoga i ne čudi što je poseban način njenog stvaranja stvorio i izvjesne probleme u njenoj demokratskoj legitimnosti. Nedostaci proizilaze iz činjenice da Evropska unija nesumnjivo posjeduje politički sistem koji stvara i direktno štiti i implementira odluke na teritoriji država članica. U praksi odluke koje se donose unutar Unije imaju direktan uticaj na život njenih građana, a pojedinci ne mogu na direktan način da utiču na usvajanje politika Unije. Na taj način u Uniji se stvaraju strukturni problemi demokratije, ili, rečnikom teoretičara evropskih integracija, demokratski deficit. Definicija demokratskog deficita polazi od predstave da postoje problemi demokratije u okviru Evropske unije koji direktno proizilaze iz načina nastanka i funkcionisanja Evropske unije.

Proces konstituisanja Unije započeo je formiranjem Evropske zajednice za uglj i čelik (*European Coal and Steel Community – ECSC*) 18. aprila 1951. godine u Parizu, kada je šest zapadnoevropskih zemalja odlučilo da krene u zajedničku integraciju u okviru jedinstvenog tržišta za oblasti uglja i čelika. Osnivanje ove Zajednice označilo je novu eru u međunarodnom povezivanju zahvaljujući činjenici da su unutar ECSC do tada suprotstavljene države izrazile svoju spremnost da djeluju zajedno u svom sopstvenom interesu i interesu Evrope, već i zahvaljujući funkcionalnom povezivanju evropskih država, koje ne uključuje i političku vezu. Ugovor o Evropskoj zajednici za

ugalj i čelik obuhvatio je odredbe po kojima je trebalo da države koje su osnovale Zajednicu ukinu sve restrikcije na trgovinu uglja i čelika u periodu od pedeset godina. Uspješna saradnja u okviru ECSC bila je dobra polazna osnova za nove predloge i projekte koji su sadržali i ideje da se integracija proširi i produbi na nove oblasti.

Šest godina nakon zaključenja Ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik, 25. marta 1957. godine, istih šest država zaključilo je u Rimu dva nova ugovora - Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (*European Economic Community, EEC*) i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (*European Atomic Energy Community, EAEC*). Na taj način integracija je proširena na dvije nove oblasti. U široj perspektivi Evropska ekonomska zajednica je imala za cilj uspostavljanje carinske unije koja bi omogućila slobodan protok ljudi, roba, usluga i kapitala, kao i izgradnju zajedničkog tržišta. Evropska agencija za atomsku energiju imala je kao primaran zadatak razvoj evropske nuklearne industrije.

Prvobitno, svaka od tri zajednice posjedovala je sopstveni institucionalni mehanizam, ali su iz finansijskih i iz razloga praktične prirode 1965. godine, Sporazumom o spajanju, formirane zajedničke institucije.

ECSC, EEC i EAEC postizale su, na samom početku, velike ekonomske uspjehe i ostvarivale veliki napredak u povezivanju u ugovorima definisanim oblastima. Šezdesetih i sedamdesetih godina dolazi do prvih velikih kriza i razmimoilaženja u mišljenjima kojom brzinom i kojim smjerom bi trebalo da se kreće integracija. Pored ovih prepreka, ono što zaista jeste usporavalo dalju integraciju bila je jednoglasnost u glasanju Savjeta koja je sprečavala Komisiju da u svom radu djeluje u interesu zajednica i konačno je usmjeri u pravcu dubljeg povezivanja između država članica i stvaranja jače veze između nje i njenih građana.

U pokušaju prevazilaženja ovih pitanja i problema lideri, tada, devet država članica sastali su se 14. i 15. decembra 1973. godine u Kopenhagenu i izglasali *Deklaraciju o evropskom identitetu*. Ovim dokumentom lideri evropskih zemalja pokazali su spremnost da „svoj rad dalje unaprijede u budućnosti sa ciljem stvaranja progressa u konstrukciji ujedinjene Evrope“.⁴ Predstavnicima država članica složili su se da su nepremostive razlike koje su ih razdvajale sada prošlost i da zbog zajedničkog

⁴ *Declaration on European Identity*, in: Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12, p. 118–122.

nasljeđa i zajedničkih vrijednosti treba djelovati jedinstveno u odnosu na ostatak svijeta. U tekstu Deklaracije se, dalje, navodi da su države odlučne da zaštite princip reprezentativne demokratije, vladavine prava, socijalnu pravdu i poštovanje ljudskih prava, a svi ovi elementi čine osnovu evropskog identiteta. Kao vremenski interval za ostvarivanje ovih ciljeva u ovom periodu se spominje razdoblje od deset godina, koji se pokazao kao preambiciozan rok.

Tvorci zajednica intenzivno su se bavili problemom demokratije, pa je tako nakon Deklaracije o evropskom identitetu izglasana još jedna – *Deklaracija o demokratiji*, koja je bila jedan od prvih pokušaja isticanja značaja povećanja demokratičnosti zajednica.⁵ Inicijativa je potekla od institucije koja će i ubuduće predstavljati pokretača u okviru Zajednice/Unije i koja će davati najznačajnije političke smjernice – Evropskog savjeta. Dakle, na sastanku Evropskog savjeta u Kopenhagenu 7. i 8. aprila 1977. godine šefovi država i vlada su usvojili Deklaraciju u kojoj se, između ostalog, izražava potreba za izborom članova Evropskog parlamenta putem neposrednih izbora, kako bi se na taj način ideali demokratije dijelili sa građanima. U Deklaraciji se jasno ističe opredijeljenost država članica da poštuju vrijednosti njihovih pravnih poredaka, kao i osnovne postulate predstavničke demokratije, vladavine prava, socijalne pravde i poštovanja ljudskih prava.

Prvi uspješan korak u pravcu obezbjeđivanja demokratske kontrole unutar Evropskih zajednica vezuje se za 1975. godinu. Naime, sedamdesetih godina prošlog vijeka zajednice su razvile sopstveni izvor finansiranja, a novonastala situacija zahtijevala je parlamentarnu kontrolu nad raspodjelom ovih sredstava. Djelimična parlamentarna kontrola nad ovim sredstvima je omogućena sporazumom između Savjeta i Evropskog parlamenta, kojim je budžetska vlast podijeljena između ova dva tijela. Sporazum je omogućio Evropskom parlamentu kontrolu i upravljanje kreditima koji se usmjeravaju i troše na nove oblasti zajednica, što praktično znači da jača uticaj EP na budžet i da preko ove svoje uloge Parlament počinje uspješno da kontroliše aktivnosti zajednica. Pored ove, nesumnjivo važne novine, Evropski parlament je dobio pravo da, ukoliko postoje izvjesni važni razlozi u prilog tome, odbije predlog budžeta u cjelini.

⁵ Vidjeti: *Declaration on Democracy*, European Council of 8 April 1978. EC Bulletin No. 3 (1978)

Za građane podjela budžetske vlasti između Savjeta i Parlamenta na samom početku nije mnogo značila jer su članovi Evropskog parlamenta delegirani iz nacionalnih parlamenata. Evropski parlament su činile delegacije nacionalnih parlamenata sve do 1979. godine kada su održani prvi neposredni izbori. Sam Evropski parlament je još 1960. godine iznio predlog o neposrednim izborima, ali je odluka Savjeta uslijedila tek 1976. S obzirom na to da je tokom svih ovih godina jedan od problema bio zakon koji bi važio na nivou Zajednice, ni odluka Savjeta nije donijela napredak u tom pravcu, tako da su prvi i svi naredni izbori održani po zakonima nacionalnih zakonodavstava.

Nakon 1979. godine i prve značajne reforme Evropskog parlamenta i druge institucije pretrpjele su izvjesne promjene u radu. Najznačajnija izmjena u tom smjeru jeste uvođenje kvalifikovane većine u rad Savjeta a u vezi sa pitanjima uspostavljanja unutrašnjeg tržišta kao prostora bez unutrašnjih granica. Riječ je o tijelu koje je na samom početku procesa integrisanja, 1952. godine, zamišljeno kao vrsta kontrabalansa u odnosu na nadnacionalnu Visoku vlast, kasnije Komisiju. Savjet je oduvijek bilo centralno legislativno tijelo unutar zajednica i institucija koja je direktno štitila nacionalne interese država članica. Prva kriza u radu zajednica reflektovala se kroz francusku politiku „prazne stolice“ u radu ove institucije. Situacija je razriješena tzv. „Luksemburškim kompromisom“ 1966. godine. Rješenje je dodatno usporilo rad u okviru zajednica, jer je mogućnost da se država članica u svakom trenutku može pozvati na vitalne interese i na taj način blokirati odluku samo otežalo rad. Stoga je uvođenje kvalifikovane većine Jedinstvenim evropskim aktom u pravom smislu riječi bio „demokratski iskorak“.

Jedinstveni evropski akt se u literaturi često ističe kao presudan dokument koji je vodio ka političkoj uniji i prvim konkretnim odredbama u tom pravcu. Jednom usvojen i ratifikovan od strane država članica, Jedinstveni evropski akt je trebalo da izvrši reviziju tri osnivačka ugovora, a donio je važne odredbe koje su doprinijele demokratizaciji zajednica. Jedna od njih je već pomenuto uvođenje pravila kvalifikovane većine za donošenje odluka u Savjetu o pitanjima u vezi sa unutrašnjim tržištem. Moglo bi se reći da su pored ovog još dva aspekta Jedinstvenog evropskog akta bila od centralnog značaja za demokratizaciju zajednica: uvođenje procedure saradnje koja poboljšala poziciju Evropskog parlamenta u „zakonodavnoj grani vlasti“;

kao i odluka svih država članica da „rade zajedno na promovisanju osnovnih prava koja su zajednička u ustavnim tradicijama i pravima država članica, i koja su sadržana u Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropskoj socijalnoj povelji.“⁶

Nakon Jedinistvenog evropskog akta, zajednice su doživjele najznačajnije promjene i cjelokupnu strukturnu transformaciju Ugovorom iz Mاستrihta, 1992. godine. Ovim ugovorom zajednice su transformisane u tzv. prvi stub u okviru kojeg je zadržan nadnacionalni oblik integrisanja država članica, a dodate su i dvije oblasti u kojima je saradnja do tada bila neinstitucionalizovana i koja je bila tek u začetku. Oblasti koje su nekada bile „kamen spoticanja“ između država EC sada postaju oblasti saradnje u okviru kojih se donose zajednički stavovi, strategije i zajedničke akcije. Takođe, Ugovorom iz Mاستrihta oblast garantovanja prava podiže se na nivo iznad nacionalnog i to uvođenjem prava građanstva.

Polazeći od prvobitne ideje da se razvije zajednica ujedinjenih politički jakih i stabilnih država koja će njegovati tradicionalne vrijednosti Zapadne Evrope uz ekonomsko povezivanje nasuprot državama Istočnog bloka tokom Hladnog rata, Evropska unija je devedesetih godina transformisana u entitet otvoren za sve države koje ispunjavaju kriterijume demokratičnosti i ekonomske razvijenosti. Na taj način Evropska unija se našla u poziciji ujedinitelja i reformatora Evrope. Proširivanje „sfere uticaja“ EU i na ove zemlje označilo je izvjesne pogodnosti i za samu Uniju, ne samo za nove države članice kojima je članstvo zapravo bilo garant stabilnosti, sigurnosti i prosperiteta. Sa aspekta Evropske unije, ova nadnacionalna zajednica je proširila liberalizovano i slobodno tržište i povezujući sve djelove Evrope i doprinoseći na taj način ekonomskom rastu u svim državama.

Pored promjena koje su se odrazile u smislu dugoročnih efekata u primjeni određenih politika, proširenje je bespovratno uticalo i na promjenu institucija Unije koje su morale odgovoriti na izmijenjeno i prošireno članstvo: povećanje broja članova Evropskog parlamenta; promjena u broju komesara Evropske komisije; proširenje primjene kvalifikovane većine; predstavljanje modela fleksibilne i pojačane saradnje u zavisnosti od toga da li su države voljne ili ne da se dublje integrišu u okviru određene politike.

⁶ *The Single European Act*, Bulletin EC, Supplement 2, 1986, p. 5. (Preamble of the SEA)

Produblјivanje procesa integracija unutar Evropske unije poslije Maastrichta odrazilo se dvostruko: proširivanjem politika koje se prebacuju sa nivoa država članica na nivo Unije; transformisanjem institucija kako bi mogle odgovoriti na novonastalu situaciju. Ovakav razvoj situacije je uticao da države članice i građani sve češće preispituju nadležnost i legitimnost institucija Unije. Prije svega jasno se ukazuje na manjak odgovornosti donosioca odluka u okviru Evropske unije.

Upravo od trenutka kada se sve više oblasti koje imaju direktan uticaj na život građana počinju prebacivati sa nacionalnog, nivoa država članica, na nivo Unije, demokratija postaje pitanje kome se treba posvetiti u okviru ove nadnacionalne tvorevine. Odričući se dijela svojih nadležnosti i prebacujući ove nadležnosti na nivo Unije, države članice se suočavaju sa narastajućim demokratskim deficitom i ova činjenica se ne reflektuje samo na nadnacionalnom nego i na nacionalnom nivou. U oblastima koje su u nadležnosti Unije građani ne mogu na neposredan način da utiču na njihovo formulisanje. Jednom kada pojedina oblast pređe u isključivu nadležnost Unije, ova je obavezna da donese odluku koja će se neposredno primjenjivati na teritorijama država članica. S obzirom na to da se, po pravilu, radi o odlukama nadnacionalnog karaktera nadležnost za njihovo sprovođenje ima Evropska komisija. Takođe, neposredna sudska zaštita dolazi od još jedne evropske nadnacionalne institucije, Suda pravde. Upravo da bi se, na neki način, „zaštitile“, države članice, insistiraju na glasanju po sistemu jednoglasnosti u okviru Savjeta. Na taj način, Savjet, kao glavno zakonodavno tijelo ima primat u odnosu na Evropski parlament, kome bi kao neposredno izabranom tijelu trebalo da pripada zakonodavna funkcija. Slabost Evropskog parlamenta, zajedno sa jačanjem izvršne u odnosu na parlamentarnu vlast, jedan je od najčešće isticanih razloga demokratskog deficita u Uniji. Stoga je jedan od ciljeva ovog rada objašnjavanje termina demokratski deficit i zašto se on vezuje za Evropsku uniju.

Da bi se objasnio manjak demokratske legitimnosti, neophodno je povući paralelu između pojma demokratije i demokratskih političkih sistema s jedne strane, i, uslovno rečeno, modela demokratije koji je prilagođen nedovršenom političkom sistemu Evropske unije, s druge strane. Iz ovog razloga uvodni dio rada obuhvata objašnjenje pojma demokratije, antičkog i savremenog, kao i modela demokratije koji danas postoje u svijetu.

U ekonomsku integraciju unutar Evropske zajednice za ugalj i čelik, kao što je već istaknuto, pedesetih godina prošlog vijeka krenulo je šest zapadnoevropskih zemalja.⁷ Od tada do danas Unija je prošla kroz šest proširenja, pa su članice postale i nekada socijalističke zemlje koje su prošle potpuno drugačije procese demokratizacije u odnosu na zemlje zapadne Evrope.⁸ Pridruživanje deset zemalja centralne i istočne Evrope uticalo je na stvaranje velike heterogenosti političkih i ekonomskih interesa u Uniji. Zbog toga je u okviru ove teme urađena uporedna analiza procesa demokratizacije članica Evropske unije, kako zemalja istočne tako i zemalja zapadne Evrope. S obzirom na to da se Grčka često naziva “kolijevkom demokratije”, kao i da je njeno pridruživanje bilo prvo i do sada jedino pojedinačno pridruživanje koje je po mnogo čemu specifično, napravljen je poseban osvrt na demokratizaciju ove zemlje. U radu su izloženi i naponi koje je Evropska unija uložila u demokratizaciju zemalja kandidata za članstvo zaključivanjem evropskih sporazuma.

Centralni dio rada obuhvata analizu strukturnih problema demokratije u Evropskoj uniji, sa posebnim osvrtom na objašnjenje i definiciju pojma demokratskog deficita. Ova analiza obuhvata sagledavanje elemenata demokratskog deficita u okviru institucija i u okviru politika Unije. Izloženi su i najznačajniji stavovi teoretičara koji su se bavili ovom problematikom. S obzirom na to da među teoretičarima koji su dali doprinos definisanju i objašnjenju pojma demokratskog deficita ne postoji jedinstven stav o tome da li Evropskoj uniji uopšte treba demokratija, u odgovoru na ovo pitanje prezentovani su razlozi iz kojih slijedi zaključak da bi politički sistem EU trebalo da posjeduje demokratske karakteristike.

Proces integrisanja zemalja Evropske unije prouzrokovao je ozbiljne demokratske probleme ne samo na nivou Unije već i u državama članicama, ali se on drugačije manifestuje u zemljama federalnog, u odnosu na zemlje unitarnog uređenja.

⁷ Francuska, Zapadna Njemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg

⁸ Prvo proširenje bilo je 1973. godine kada je „Evropa šestorice“ dobila tri nova člana: Veliku Britaniju, Irsku i Dansku; deseta članica 1981. godine postala je Grčka; 1986. godine članice EC su postale Španija i Portugalija, a 1995. godine Austrija, Finska i Švedska. Najveće i najambicioznije proširenje do sad bilo je 1. maja 2004. godine kada je u talasu primljeno deset zemalja iz centralne, istočne i južne Evrope i to su: Letonija, Litvanija, Estonija, Kipar, Malta, Slovenija, Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska. Najzad, poslednje proširenje Unije je bilo 2007. godine kada su članice postale Rumunija i Bugarska.

Budući da se problemom prevazilaženja demokratskog deficita nisu bavili samo teoretičari već i evropski zvaničnici i direktni akteri procesa evropskog integrisanja poseban dio rada posvećen je Ugovoru iz Lisabona, promjenama koje on unosi u djelovanje Unije, kao i izmjenama koje su značajne za smanjivanje demokratskog deficita unutar Unije. Rad na ovoj problematici je započeo u periodu kada Ugovor iz Lisabona još uvijek nije stupio na snagu pa su detalji ovog reformskog ugovora razmatreni detaljno i odvojeno, te će rješenja koja predviđa ovaj Ugovor biti smještena u dijelu koji se odnosi na reformske pokušaje, zajedno sa ugovorom iz Maastrichta, Amsterdama i Nice i neuspjelim Nacrtom ugovora o ustavu za Evropu. Takođe, napravljen je i poseban osvrt na postojeće elemente federalnog ustrojstva Unije, kao i o predispozicijama za njenu „federalizaciju“ u budućnosti.

Rasprave o tome koje su to zajedničke vrijednosti oko kojih se okupljaju države Evropske unije ne zaobilaze demokratiju kao jednu od njih. Kao takva (vrijednost), demokratija je prepoznata u osnivačkim dokumentima Unije. Dakle, države Evropske unije i sama Unija, prepoznaju demokratiju kao zajedničku vrijednost. Demokratija je jedna od osnovnih vrijednosti oko kojih se udružuju zemlje članice Evropske unije. Česte polemike baš u pogledu vrijednosti i ideja oko kojih bi se „okupljale“ evropske države i njeni narodi, tj. koje bi trebalo da budu temelj Unije ponovo su započele u periodu nastanka „evropskog ustava“. Ekonomsko povezivanje nije zahtijevalo ovakvu vrstu razmišljanja jer je smisao ovog povezivanja bio više nego očigledan – temeljio se na ekonomskom interesu država članica. Nakon uspostavljanja evropskog građanstva, a naročito nakon početka pregovora o novom dokumentu koji bi se bar na papiru zvao ustav, otpočela su razmišljanja o tome što je vezivno tkivo ovih procesa.

U prilog priči o definisanju vrijednosti i osnovnih prava država, a rukovodeći se temom ovog rada, treba spomenuti i to da je Evropska unija u stvari politička cjelina sa specifičnim identitetom koji se ne može poistovjetiti sa identitetom nijedne države članice, i polazeći od toga, ona posjeduje i svoje sopstvene vrijednosti. Ove vrijednosti (konsolidacije) demokratije, uspostavljanja vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i sloboda čine „normativnu bazu“ Evropske unije. Stoga se *acquis* usvaja u skladu sa osnovnim vrijednostima: idejama mira i slobode oko kojih se evropski narodi okupljaju još od Šumanove deklaracije; demokratije; vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

Mada je Evropska unija prošla kroz više proširenja tokom kojih je „Evropa šestorice“ transformisana u nadnacionalnu zajednicu koja trenutno ima 27 država članica a tokom ovog perioda širila su se i njena ovlašćenja, fundamentalne vrijednosti koje su isticali očevi osnivači Evropske zajednice za ugalj i čelik nisu se promijenile do danas.

Pošto je nesumnjivo da države članice posjeduju demokratske političke sisteme, zagovornici teorije o nepostojanju demokratskog deficita u Evropskoj uniji istuču da ona upravo „crpi“ svoj demokratski legitimitet od članica. Ipak, na nadnacionalnom nivou je situacija malo komplikovanija. Stoga priča o demokratiji u EU povlači za sobom pitanje *evropskog naroda* i, s njim u vezi, identiteta. U skladu sa tim, ideja Evrope, pojam evropskog identiteta i njegova neposredna veza sa Evropskom unijom, obrazloženi su od svojih začetaka pa do danas.

Najzad, zaključna razmatranja istraživanja bave se mogućim pravcima razvoja Unije i na koji način će njena eventualna buduća transformacija uticati na njenu demokratsku legitimizaciju.

Naučno-istraživačke metode koje su korišćene u ovom radu određene su na osnovu predmeta i ciljeva istraživanja..

S obzirom na to da proces evropske integracije uključuje ekonomsku, političku, kulturološku i druge oblike saradnje između država članica Evropske unije, značajnu primjenu tokom istraživanja imao je i multidisciplinarni metodološki pristup, prije svega metodologija svojstvena političkim naukama. Komparativna metoda je korišćena u dijelu rada koji se odnosi na povlačenje paralela između klasičnog pojma demokratije koji je karakterističan za grčke polise i savremeni pojam demokratije, kao i u dijelu primjene kriterijuma za definisanje demokratije na politički sistem Evropske unije.

Upotrebu je imao i veliki broj posebnih metoda: od analitičkih posebnih metoda - analiza i to prilikom rastavljanja predmeta istraživanja na njegove sastavne djelove, kao i prilikom utvrđivanja odnosa između ovih činioaca i njihovog uticaja na demokratiju unutar Evropske unije. Kao poseban dio analize primjenjivana je parcijalna analiza -

analiza sadržaja. Specijalizacija je korišćena kod saznavanja posebnog i pojedinačnog u opštem.

U dokazivanju postavljenih hipoteza primjenu su našle i sintetičke osnovne metode: sinteza, generalizacija, indukcija i dedukcija.

Analiza sadržaja dokumenata doprinijela proučavanju teme iz razloga što je pokušaje prevazilaženja demokratskog deficita bilo najlakše objasniti neposrednim uvidom u reformske ugovore.

Brojna literatura domaćih i stranih autora bila je osnov za sažimanje glavnih teorijskih pristupa koji su se bavili pitanjem demokratskog deficita i demokratije uopšte.

1. Pojam i teorijsko određenje demokratije

U pokušaju definisanja jednog tako kompleksnog pojma kao što je pojam demokratije neophodno je poći od saznanja da je nemoguće pronaći univerzalnu definiciju demokratije, otuda što postoje brojna značenja, elementi i različita tumačenja u zavisnosti od političkih i socijalnih premisa koje pojedini autori uzimaju u obzir u objašnjavanju ovog pojma.

Većina definicija polazi od stava da demokratija (grčki – δημοκρατία) podrazumijeva vladavinu naroda, što je i doslovan prevod riječi (demos δημος – narod, kratos κρατος – vladavina).⁹ Demokratija je, dakle, forma političkog uređenja u okviru kojeg vlast legitimitet dobija direktno od naroda – izabrani predstavnici od strane naroda odlučuju, ali u skladu sa interesom naroda.

S obzirom na to da je nemoguće postignuti jedinstven stav u okviru naroda postavlja se pitanje koga predstavlja vlast/vlada? Odgovor se sam nameće – većinu naroda koja joj je svojim glasom dala povjerenje. Takođe, ključna karakteristika demokratije je odgovornost vlasti prema građanima koji se smatraju politički jednakim. Stoga je demokratija vladavina izabrane manjine u ime većine koja je izabrala, a u interesu svih građana. U okviru ovako definisanog sistema, građanima je neophodno omogućiti mehanizam formulisanja zahtjeva koje će individualnim i kolektivnim akcijama prezentovati vlasti i ostalim članovima društva. Za demokratski život je karakterističan proces formiranja i oblikovanja mišljenja, dakle, jedinstvo među građanima na osnovu kojeg zajednički utiču na kreiranje politika koje imaju neposredan uticaj na njihove živote. Demokratski sistem podrazumijeva jednako uvažavanje svih zahtjeva građana, bez diskriminacije u odnosu na prirodu zahtjeva ili u odnosu na podnosioca zahtjeva.

I mada je francuski Ustav iz 1791. godine nastao u svijetlu rasprave o neograničenom mandatu izabranog predstavnika koji nakon izbora više nije odgovoran

⁹ U svom govoru 1863. godine u Getizburgu, Abraham Linkoln kaže da je „demokratija vladavina naroda, od naroda, za narod – *Democracy is a government of the people, by the people and for the people*“ – Navedeno prema: Sartori Đovani, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001, str. 102.

biračima već naciji,¹⁰ izabrana vlast nije ni beskonačna ni bezgranična – njen mandat je ograničen i suštinski i vremenski. Iznad svake vlasti su ustav i zakoni, zato je prirodna sredina demokratije konstitucionalizam. Upravo zakoni i vremenski određuju mandat izabраниh predstavnika.

Osim što su politički jednaki, građanima se garantuju u jednakoj mjeri (naravno uz određene uslove) prava i slobode. Garancija prava i sloboda je tekovina liberalizma,¹¹ a kao jedan od njegovih začetnika smatra se Džon Lok. Društvo je, po njegovom mišljenju, iznad države tj. vlasti i ova je ograničena interesima pojedinaca. Pojedinci u društvu su jednaki po pravima i niko nema više vlasti od drugog. To je moguće samo ukoliko se pojedinci dogovorom-ugovorom usaglase da nekome daju više moći i bolji položaj u odnosu na druge, ali i to kao i sve ostalo zavisi isključivo od volje pojedinaca, koji ne postoje zbog zajednice, već zajednica postoji zbog interesa pojedinaca.¹²

U teoriji i praksi demokratija ne nailazi uvijek na odobravanje. Tako je npr. Herodot (484–425 p.n.e.) u svojoj *Istoriji* kroz razgovor trojice oslobodilaca Persije navodio da je vlada naroda i po imenu nešto najljepše na svijetu i podrazumijeva ravnopravnost za sve. Ipak, po Herodotovom mišljenju, uvijek postoji mogućnost da ono najgore i najpodlije iz naroda izađe na površinu. Herodot je tvorac imena demokratija.¹³

Sagledavajući fenomen demokratije ispravno je istaknuti da postoji velika razlika između onoga što bi demokratija trebalo da bude i između onoga što ona zaista jeste u praksi. Demokratija nije kao tvorevina jednom za svagda data, već se mijenja u

¹⁰ Upor: Bobio Norberto, *Budućnost demokratije – Odbrana pravila igre*, Filip Višnjić, Beograd, 1990, str. 21.

¹¹ Lok se zajedno sa Monteskejom, Kantom i Dž. S. Milom smatra utemeljivačem liberalizma. Ali, ovim teoretičarima je sam naziv liberalizam bio nepoznat, pa se prvi put srijeće kao španski *liberales* 1811. godine, doživljavajući svoju širu popularizaciju u Francuskoj – *liberaux*. U istorijskom kontekstu, a uzimajući u obzir savremeni pojam demokratije (ne i antički), jasno je da je liberalizam prethodio demokratiji. Liberalna država nema monopol ni nad političkom ni nad ekonomskom sferom, a izgubila ga je davanjem političkih i ekonomskih sloboda svojim građanima. S obzirom na to da je država „nužno zlo“, poklonici liberalizma smatraju da država ne može biti niti apsolutna niti patenistička, ona mora biti demokratska. Takođe, liberalna država nije apsolutna već ustavna.

¹² Stanovčić Vojislav, *Civilno društvo u: Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 176.

¹³ Sartori Đovani, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001, str. 184.

skladu sa razvijanjem političkih procesa. Sistem koji je „pasivan“ i koji ne evoluiru vremenom, osuđen je na propast. „Za demokratski režim stanje preobražaja je njegovo prirodno stanje: demokratija je dinamična, despotizam je statičan i uvek jednak sebi samom.“¹⁴

Polazeći od pitanja šta je svrha (*telos*) demokratije odgovor se neposredno vezuje za ograničavanje moći nosioca vlasti, tj. djelovanje vlasti u interesu građana. Između ograničenja vlasti i njene demokratske kontrole od strane građana postoji uzročno-posljedična veza. Na taj način sprečava se samovolja pojedinaca ili grupe pojedinaca.

Za postojanje demokratije od značaja je i u kakvim uslovima/sredini ovaj koncept opstaje, tj. šta je njen *topos*. Demokratija je svoje stanište mogla naći samo u grčkom polisu i u savremenoj nacionalnoj državi.¹⁵ Savremena, moderna, demokratija koja se vezuje za nacionalne države rezultat je teorijskog poimanja koji se izgrađivao dugi niz godina. Nasuprot njoj antička demokratija je proizvod političke prakse, načina života starih Grka i forme uređenja polisa, pa se ne može ni shvatiti ni opisati bez objašnjenja nastanka i djelovanja polisa.

1.1. Antičko shvatanje demokratije

U okviru današnjeg evropskog poretka pogodno tlo su našla brojna antička načela i principi. Grčka je savremenom svijetu ostavila u nasljeđe: demokratiju, vladavinu prava, osobenu arhitekturu, posebne književne i umjetničke forme (epika, pripovijedanje o herojskim djelima u uzvišenom stihu, lirsko pjesništvo, tragedija i komedija). I sama riječ demokratija, kao što smo vidjeli, potiče iz grčkog jezika i zadržala je taj grčki korijen u gotovo svim jezicima.

¹⁴ Bobio Norberto, navedeno djelo, str 5.

¹⁵ Vidjeti: Samardžić Slobodan, *Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? – Jedinstveni slučaj Evropske unije*, u: Podunavac Milan (priređivač), *Država i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 476–477.

Antička Grčka je „pružila svetu prvi demokratski preobražaj od ideje i prakse vladavine malog broja do ideje i prakse vladavine velikog broja.“¹⁶ Zahvaljujući tome gotovo sva istraživanja i teorije demokratije, po pravilu, uvijek polaze od grčkog primjera i neposrednog učešća njenih građana u vršenju javnih poslova.

O antičkoj ili „ograničenoj“ demokratiji se može govoriti tek nakon transformacije grčkog društva i selidbe iz mikenske palate. Osim promjene središta društvenog i političkog života, presudna je promjena staleških odnosa, pa umjesto relacije suveren–podanik za antičku demokratiju je karakteristično da su građani ravnopravni. Zbog toga se o demokratiji može govoriti tek sa pojavom *polis*a, malene, nezavisne, zajednice. Sačinjavali su je građani koji su taj status dobijali nasljeđem. Iako se za polis često kaže grad-država, ovaj pojam nije ispravan, jer antička Grčka nije poznavala državno uređenje, pa je u tom smislu adekvatniji termin grad-zajednica.¹⁷

Kriterijumi za dobijanje statusa građanina (*politiai, astoi*) su bili izuzetno oštri, pa je u određenim periodima ovaj status u Grčkoj bio gotovo ekskluzivitet. Naime, 451. godine p.n.e. atinski zakoni su propisivali da građanin Atine može postati samo osoba čiji su i roditelji bili Atinjani. Pored toga, građani jednog polis-a bili su samo punoljetni muškarci. Robovi, žene i rezidentni stanovnici (stranci) nisu bili ubrajani u građane, pa samim tim nisu uživali nikakva prava. Na taj način svojstvo građanina je bilo isključujućeg karaktera, što je nezamislivo u modernim nacionalnim državama. Građanin polis-a je, bez obzira na druga prava koja je uživao, bio određen na osnovu učešća u političkom životu. To je, u stvari, još jedan „proizvod“ antičke Grčke – ideja po kojoj je čovjek po prirodi političko biće.¹⁸

Središnji dio polis-a činio je trg (*agora*) koji je bio mjesto okupljanja građana. U smislu političkih institucija okupljeni slobodni građani (*demos*) činili su Narodnu skupštinu koja je od V vijeka bila najznačajniji organ grčkog polis-a.

U okviru grčkih polis-a nisu se razvijali isti oblici društvenog uređenja, svaki polis je bio drugačiji u odnosu na drugi. Uzmimo za primjer Atinu i Spartu, dva veoma uticajna polis-a u okviru kojih su razvijena dva potpuno različita načina života. Sparta je

¹⁶ Dal Robert, *Demokratija i njeni kritičari*, str. 57.

¹⁷ U ovom radu će biti korišćena izvorna riječ *polis*.

¹⁸ Aristotel – čovjek je političko biće (*zoon politikon*).

bila vojna država sa veoma rigidnim sistemom prava, dok je u okviru Atine uspostavljena ograničena demokratija. Upoređujući različite oblike društvenih uređenja u grčkim polisima, slijedi zaključak da se demokratija i demokratski uređen polis razvio u Atini. Tako npr. za razliku od Atinjana koji su od govorništva napravili vještinu, građani Sparte nisu imali pravo da debatuju u skupštini o određenom zakonodavnom predlogu. Imali su pravo samo da jednostavno glasaju u prilog ili protiv određenog predloga. U Atini, građanin koji nije imao zvaničnu poziciju i koji nije bio govornik (*habitual*) u skupštini zvao se *idiotai*.

U atinskom polisu se demokratija razvila ne samo zahvaljujući činjenici da su svi slobodni građani učestvovali u kreiranju političke volje zajednice već zahvaljujući istaknutim misliocima koji su svojim reformama doprinijeli uspostavljanju ovakvog uređenja. Ovdje se misli na dvojicu reformatora Solona i Klistena koji su u velikoj mjeri usmjerili društveni razvoj atinskog polisa.¹⁹

Solon (oko 640–560. p. n. e.) je cjelokupno građanstvo podijelio, ali ne više na osnovu porijekla, već na osnovu privatne svojine, prihoda od žetve i novčanih prihoda. Od toga kojoj je grupi pojedinac pripadao zavisila su njegova politička prava i njegovo učešće u donošenju odluka i visina priloga za vojsku. Ukoliko su nezadovoljni pojedinim odlukama ili zakonima, građani su se mogli obratiti narodnom sudu (narodni sud – *heliaia*). Svojim reformama Solon je doprinio da se aristokratska vlast u značajnoj mjeri ograniči.

Klisten je, nakon Solona, kompletno izmijenio društveni osnov na kome je počivala Atina, uvodeći organizaciju države po teritorijalnom principu. Na taj način omogućeno je nesmetano i slobodno kretanje za sve građane.

Svakako najznačajnija reforma bilo je oduzimanje moći plemstvu i njihovo zajedničko djelovanje i odlučivanje sa običnim građanstvom o stvarima koje su bile od značaja za život zajednice. Učešće građana u političkom životu bila je obaveza, a onaj koji je izbjegavao ova svoja politička prava u potpunosti je lišavan svih građanskih prava. Zbog toga se kaže da je poslije Solonovih i Klistenovih reformi ostvaren prelaz u demokratiju u atinskom polisu.

¹⁹ Vidjeti: Korać Veljko, *Platonov ideal jedinstva filozofije i politike*, str. VI u: Platon, *Država*, BIGZ, Beograd, 1993.

Promjena uređenja atinskog polisa nastala Solonovim i Klistenovim reformama još uvijek nije označila i konačno uspostavljanje demokratije. U tom smjeru morao je da bude ispunjen niz drugih preduslova:²⁰

1. Dobar građanin rukovodi se interesima cijele zajednice i uvijek misli na opšte dobro. Stoga, građani moraju imati usklađene interese. Da bi zaista i djelovali u interesu polisa, građani moraju imati usklađene interese.
2. Zajedničko djelovanje građana zahtijeva njihovu homogenost. Svaka nejednakost – imovinska, ekonomska, kulturološka – može dovesti do konflikta.
3. Broj stanovnika mora biti mali. Još je filozof Platon (427–347. p. n. e.) govorio da je istinski kriterijum za određivanje veličine polisa da se svi građani znaju između sebe, a isto to ponovio je i Aristotel (384–322. p. n. e.) diskutujući o porijeklu polisa u *Politici*, kao i da je neophodno za građane da ih je toliko da svi znaju lične kvalitete jedan drugog. Ako to jeste slučaj, građani polisa će lakše birati svoje zvaničnike.
4. Građani neposredno učestvuju u vlasti i donose zakone. Samim tim što su građani homogeni i nisu brojni omogućava im da se lako okupljaju na gradskim trgovima (*agorama*) i odlučuju o svim značajnim pitanjima. Grcima je bio stran i neprihvatljiv drugi način odlučivanja.
5. Uloga građana u političkom životu Atine nije se ograničavala samo na učešće u radu skupštine, već je podrazumijevala i upravljanje gradom. Veliki broj javnih obaveza omogućavao je svim građanima da makar jedan period učestvuju u njima.
6. Polis mora biti autonoman. Svoju nezavisnost mora ispuniti i pokazati u ekonomskom, političkom i vojnom smislu.

Svoj vrhunac Atina je dostigla u vrijeme vladavine Perikla koji je upravljao državnim poslovima od 461. do 429. godine prije nove ere. Doprinos Perikla da se upravo u Atini razvije demokratija bio je nemjerljiv. Centralnu ulogu u upravljanju gradom imala je skupština u okviru koje je bila koncentrisana izvršna, zakonodavna i sudska vlast, a njeni članovi su bili slobodni Atinjani stariji od 18 godina. Državna

²⁰ Navedeno prema: Dal Robert, *Demokratija i njeni kritičari*, str. 75.

služba je bila vremenski ograničena, pa je na taj način bilo obezbijeđeno da svi građani makar jednom budu u prilici da učestvuju u vlasti. U narodnoj skupštini donosile su se sve najznačajnije odluke u vezi sa razvojem zajednice. Za vrijeme vladavine Perikla Atina se nametnula kao najrazvijenija u odnosu na ostale grčke gradove i po obliku uređenja i po kulturnim sadržajima. Veličanje atinske demokratije najbolje se ogleda u *Nadgrobnoj besjedi*, jednakost i ravnopravnost građana je njen osnov. „U privatnim poslovima vlada za sve ravnopravnost po zakonu, a što se tiče javnog života, svako se, prema tome kako se ko u čemu odlikuje, bira u državnu upravu, ne zato što je član nekog staleža, nego po svojoj ličnoj zasluzi.“²¹

Veliki grčki filozofi – Platon i Aristotel imali su ozbiljnih primjedbi na račun demokratskog uređenja. Po njima, oblik uređenja u okviru kojeg se vlast koncentriše u rukama većine je dobra po kvantitetu, ali ne i po kvalitetu.

Platon je u *Državi* demokratiju vrlo oštro kritikovao i svrstavao je u loše oblike vladavine zajedno sa timokratijom, oligarhijom i tiranidom.²² Oblici vladavine se smjenjuju po ciklusima, a najbolji oblik vladavine je onaj gdje je vlast u rukama nekolicine izabranih. Da bi neko bio na čelu polisa mora se po svojim sposobnostima isticati u odnosu na masu. Najbolja država je, dakle, ona u kojoj su na čelu izabrani najučeniji ljudi, tj. filozofi.

Demokratija ne predstavlja izrazito loš oblik vladavine ukoliko se većina rukovodi zakonima, ali ukoliko to nije slučaj ona može poprimiti i nasilničke razmjere. Stoga, demokratija „nije sposobna ni za velika dobra ni za velika zla“.²³ Najveći „teret“ koji je Platon stavljao na račun demokratije jeste pretjerana sloboda svjetine, koju je ovaj filozof poistovjetio sa razuzdanošću, a ova, pak, doprinosi nepoštovanju zakona. U tom slučaju demokratija se lako pretvara u tiraniju. Demokratija utiče da se izjednačavaju nespojive stvari koje se po logici ne mogu izjednačavati, zato je ona

²¹ Đurić Miloš, *Istorija starih Grka do smrti Aleksandra Makedonskog – u odabranim izvorima*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1983, str. 147.

²² Platon, *Država*, BIGZ, Beograd, 1999, str. 238. (544c)

²³ Stanovčić Vojislav, *Demokratija, konstitucionalizam i vladavina prava*, u: Podunavac Milan (priređivač) *Država i demokratija*, str. 113.

„divno državno uređenje, anarhično i šareno, koje svima bez razlike, i jednakima i nejednakima, deli nekakvu jednakost.“²⁴

Isti stav o demokratiji Platon ponavlja i u svom djelu *Državnik*. Jednom zajednicom mogu upravljati: pojedinac, nekolicina ili mnoštvo. Platon smatra da je u uslovima u kojima je društvo dobro uređeno najbolja vladavina monarha, pa potom nekolicine, dok je najgora ona u kojoj je vlast u rukama većine. Jer, „treba naime čovjeka koji posjeduje kraljevsko znanje vladao on ili ne, nazivati kraljem“.²⁵ Izvjesno je da Platon i u ovom spisu primat u upravljanju daje izabranim pojedincima. Najbolje je, dakle, kad zajednicom upravlja jedan ili veoma mali broj umnih ljudi „bilo da vladaju privolom ili voljom podanika, bilo po pisanim zakonima ili bez njih, bilo kao bogataši ili siromasi, moramo po našem sadašnjem shvaćanju držati da vladaju po umijeću, kakav god bio oblik njihove vlasti“.²⁶

Platon u svojim ranijim radovima prednost u upravljanju zajednicom daje učenim ljudima u odnosu na zakone obrazlažući svoj stav time da zakoni nikada ne mogu obuhvatiti sve ono što je najbolje i najpodesnije za sve građane. Snaga pravednosti leži u onome ko stvara zakon. Ovaj svoj stav Platon će značajno redefinisati u *Zakonima*.²⁷

U kontekstu loših oblika vlasti, Platon smatra da je najgori loš vladar – tiranin, slijedi vladavina nekolicine – oligarhija, a najmanje „zla“ je demokratija, jer „mnoštvo nije sposobno steći bilo kakvo umijeće“.²⁸

Ubjeđenja da je demokratija loš oblik vladavine bio je i Aristotel. Preciznije, Aristotel je vladavinu svjetine ili demokratiju svrstavao u „izopačene“ oblike državnog upravljanja, zajedno sa tiranijom i oligarhijom.

Aristotel je, dalje, isticao da se oblik demokratske vladavine razlikuje po tome da li većina vlada u interesu svih ili samo one nekolicine koji formalno i jesu na vlasti. Demokratija je loš oblik vladavine jer, vrlo često, može da se izopači i iskviri. U

²⁴ Platon, *Država*, str. 254. (558c)

²⁵ Platon, *Državnik*, u: *Državnik – Sedmo pismo*, Informator i FPN, Zagreb, 1976, str. 345. (292c)

²⁶ Platon, *Državnik*, str. 346. (293b)

²⁷ O ovome će biti riječi kasnije.

²⁸ Platon, *Državnik*, str. 355. (300e)

odnosu na svrhu vladavine – one (vladavine) koje pri djelovanju misle samo na svoj interes su loše i tu spadaju: tiranija, oligarhija i demokratija. Na drugoj strani su monarhija, aristokratija i republika, i opšti interes je u osnovi ovih vladavina.

Demokratija je vladavina siromašnih koja je lako podložna kvarenju te se brzo transformiše u vladavinu rulje, jer je *“pučka vladavina kad slobodnjaci i siromašni, budući u većini, imaju vrhovnu vlast”*.²⁹ Govoreći o vladavini siromašnih Aristotel je smatrao da oni vladaju u svom interesu, a odlučujući kriterijum za ovaj zaključak nije brojnost siromašnih, oni bi isto upravljali bez obzira na to da li ih ima više ili manje.

Osnovni princip koji definiše demokratiju je sloboda, koju Aristotel ne prepoznaje kao pozitivno stanje *„jer vladavinu najboljih ograničavala je krepost, vladavinu manjine bogatstvo, pučku vladavinu sloboda“*.³⁰

Demokratski politički sistem je, po Aristotelovom mišljenju, uređen na sljedeći način: u okviru demokratskog uređenja svi učestvuju u vlasti i biraju se u svim službama; svi vladaju pojedincima i obrnuto, svaki pojedinac vlada svima; na mjesta u javnoj vlasti biraju se pojedinci na osnovu žrijeba na ograničeno vrijeme, i to po pravilu kratko (vrijeme); za upravne položaje nije neophodna nikakva članarina, ili je ona najniža; ista osoba ne može dva puta biti izabrana na isti položaj, osim kada su u pitanju ratničke dužnosti; sudskim poslovima se bave svi; skupština ima vrhovnu vlast; upravne službe rukovode samo onim oblastima od manjeg značaja; svi za rad primaju nadoknadu.³¹

Najgori od ovih oblika je onaj gdje se vlast ne rukovodi zakonima nego nameće svoju volju drugima. Kako je narod nemoguće potpuno isključiti njegova uloga u političkom životu podrazumijeva pravo na biranje skupštinskih predstavnika. Zanimljivo je da Aristotel u *Politici* razlikuje i diferencira pojmove narod, nacija (*εἶνος*) i puk (*δημος*). Dakako, kao predstavnici se nameću one grupacije ljudi koje su se po svojim kvalitetima izborile za upravljačke pozicije. Aristotelov modalitet ispravnog upravljanja predstavlja korijen predstavničke demokratije. Isto tako, iz

²⁹ Aristotel, *Politika*, Globus, Zagreb, 1988, str. 122. (1290b (17))

S obzirom na to da je u tekstu korišćen hrvatski prevod Aristotelove *Politike*, u citatima se demokratija označava kao pučka vladavina.

³⁰ Aristotel, *Politika*, str. 133. (1294a (11))

³¹ Ibid., str. 201–202. (17-35)

navedenih primjera može se vidjeti da, bez obzira na to koji oblik organizovanja javne vlasti se predlaže, ideal u antičkom svijetu predstavlja ona vlast koja djeluje u interesu svih pojedinaca.

I Konfučije (551–479. p. n. e.) je jasno isticao otpor prema formi upravljanja koju zagovara demokratsko ustrojstvo, smatrajući da masa nije sposobna da upravlja, a ujedno opravdavajući ovu svoju tvrdnju jednostavnošću mase koja se graniči sa vulgarnošću.³²

“Uvek će biti korisno proučavati antičke narode, ali bi bilo detinjasto i opasno oponašati ih.”³³ Štaviše, svaki pokušaj da se oblik demokratije svojstven antičkim Greima, transponuje u savremene uslove, unaprijed bi bio osuđen na propast.

1.2. Obilježja demokratije

Da bi se politički poredak ili sistem mogao označiti kao demokratski, mora da ispunji četiri osnovna preduslova, tj. mora posjedovati sledeća formalna obilježja: 1. ustavne garancije osnovnih sloboda i prava 2. političko predstavljanje 3. podjelu vlasti 4. vladavinu prava.³⁴

1.2.1. Garancije osnovnih prava i sloboda

Pojam ljudskih prava najlakše je definisati uzimajući u obzir njihovu distinkciju u odnosu na državno pravo. Ona su, po ustavnopravnoj teoriji, subjektivna javna prava koja im matična država mora garantovati. Na ovaj način pojedinci su zaštićeni od državne samovolje, i to samim tim što postoje određena prava koja im ne mogu biti uskraćena. Time se susrećemo sa subjektivnim pravima koja su zapravo prirodna prava i dobijaju se samim rođenjem. Zbog toga se ova grupa prava terminološki odvaja od ostalih prava koja se pojedincima garantuju nezavisno od države i objektivnog prava

³² Upor: Radonjić Radovan, *Demokratija*, Centar za građansko obrazovanje, Podgorica, 2004, str. 12.

³³ E. Labule, navedeno prema: Sartori Đovani, *Demokratija – šta je to?*, str. 181.

³⁴ Navedeno prema: Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998, str. 129–130.

koga ona stvara. U kategoriju ljudskih prava spadaju pravo na život, integritet, mišljenje itd.

Ljudska prava su oblast koja je zajednička za sve demokratske sisteme, pa je kao takva *univerzalna*. Karakteriše ih *politička priroda*, jer se ostvaruju u okviru državnog poretka i *imunitet su pojedinca od državne vlasti*.³⁵ Stoga se subjektivna prava (građanska i politička) određuju negativno, jer podrazumijevaju nemiješanje države. S druge strane, država je obavezna da reguliše oblasti ekonomskog, socijalnog i drugih elemenata društvenog života, pa se prava pojedinaca u ovim oblastima određuju na osnovu pozitivne obaveze državne vlasti. To su tzv. prava druge generacije – ekonomska, socijalna i kulturna prava.³⁶

Objektivno pravo podrazumijeva propisani način ponašanja od strane države koji je obavezan za sve. Ovaj skup normi stvoren je od strane zakonodavnog organa jedne države, a pravi garant da će one i biti ispoštovane jeste sama država, njen autoritet i aparat prinude kojim ona raspolaže. U nekim jezicima postoji i terminološka razlika za pojmove objektivnog prava (npr. engleski *law*) i za pojam subjektivnog prava (*right*) a u našem jeziku (kao i npr. u njemačkom – *das Recht*) pravo je pravo.

Iz svega do sada navedenog može se zaključiti da pojedinac ne zavisi u potpunosti od „matične“ države u pogledu definisanja osnovnih prava. Ali, samim tim što se garantuju svim ljudima bez obzira na pol, vjeru, rasu itd., korpus ljudskih prava je i najmanji.

Danas ovim pravima raspolažu svi punoljetni građani, Ali, to nije bio slučaj i u prošlosti. Vidjeli smo da je u antičko vrijeme status građanina bilo izuzetno teško dobiti. Vremenom se status pojedinaca u društvu promijenio, a ovo jačanje njihove pozicije bilo je praćeno garantovanjem prava. Osnov za garantovanje prava pojedincima postojao je u okviru zvaničnih dokumenata. Tradicija garantovanja ljudskih prava najprije je počela u zemljama koje se danas nazivaju zemljama zapadnog nasljeđa, ali su ih vrlo brzo počele pratiti i ostale zemlje.

³⁵ Navedeno prema: Vučinić Nebojša, *Osnovi ljudskih prava i sloboda*, CID, Podgorica, 2001, str. 9.

³⁶ Ibid., str. 9.

Prvi korak u pravcu garantovanja prava načinila je Engleska i to Velikom poveljom o slobodama – *Magna charta libertatum* – iz 1215. godine, koju je donio kralj Jovan bez Zemlje (*John Lackland*) na instistiranje engleskih feudalaca. Ova povelja označava sam početak u razvoju ljudskih prava, i prvi ustavni akt uopšte poznat u svijetu, a nastala je u pokušaju da se ograniči samovolja kralja, kao i da se stvori pogodno tlo za ideju da postoji nešto što je iznad kraljeve moći, a to je zakon. U Povelji se kaže: „*Pravo i pravdu nećemo nikom prodati, uskratiti ili odgoditi*“.³⁷

Na osnovu Velike povelje u Engleskoj je bilo zabranjeno nezakonito lišavanje slobode, bilo kakva vrsta mučenja i torture kako bi se na taj način dobilo neko priznanje, a tako je učinjen prvi napor u pravcu zaštite ljudskog dostojanstva i njegove ličnosti.

Ipak, čak ni Velika povelja o slobodama nije otklonila ključni nedostatak koji je bio dotadašnja praksa – garantovanje prava i sloboda samo pojedinim slojevima društva, pojedinim kategorijama. Otklon u tom smjeru napravile su građanske revolucije, čiji je ideal i smisao bilo definisanje svih ljudi jednakim pred zakonom, sa istim pravima i obavezama. Tako se u Deklaraciji o nezavisnosti (*The Declaration of Independence*) Sjedinjenih Američkih Država iz 1776. godine kaže: „*Mi smatramo očiglednim istinama da su ljudi stvoreni jednaki, i da ih je njihov Tvorac obdario neotuđivim pravima među koje spadaju život, sloboda i traženje sreće*“.³⁸

Ubrzo, po uzoru na američki rat za nezavisnost, sličan talas zahvatio je i evropske zemlje. Najpoznatija u nizu revolucija, i prva među njima, bila je Francuska buržoska revolucija (1789) koja je iznjedrila Deklaraciju čovjeka i građanina (*La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*). Francuska revolucija uvodi i samu riječ građanin, i mada ova riječ nailazi i na pogrдна shvatanja i poistovjećivanje sa razbojničkim krugovima, ona je prava demokratska tekovina Revolucije i upravo ona označava brisanje riječi i uloge podanika. Geslom *Il n'y a plus de sujets* („*Nema više podanika*“) Francuska buržoaska revolucija je i konačno označila kraj feudalnih odnosa u Evropi. U Deklaraciji čovjeka i građanina se kao osnovna – prirodna ljudska prava ističu: sloboda, svojina, sigurnost i suprotstavljanje nasilju. Stoga: „*Ljudi se rađaju i*

³⁷ Dimitrijević Vojin (priređivač), *Temelji moderne demokratije*, Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215–1989), IRO Nova knjiga, Beograd, 1989, str. 41.

³⁸ Dimitrijević Vojin, *Temelji moderne demokratije*, str. 107.

žive slobodni i jednaki u pravima. Društvene razlike mogu biti zasnovane samo na zajedničkoj koristi.“³⁹

Upravo je Francuska revolucija dala najveći doprinos borbi za prava čovjeka, a ono po čemu se ona razlikuje od borbe za nezavisnost SAD i Deklaracije o nezavisnosti ove države (iako i jedna i druga imaju isti cilj) je to što je „Američka revolucija postavila ljudska prava kao filosofiju svoje nezavisnosti i opravdanje za borbu; drugim rečima vezala ih je za nacionalni teren. Francuska revolucija dala je ljudskim pravima internacionalnu dimenziju postavljajući ih *erga omnes*“.⁴⁰ Takođe, kada govorimo o građanstvu u modernom smislu riječi, onda se uvijek misli na građanstvo koje je nastalo tokom Francuske revolucije.

Praveći još jednu paralelu između antike i Francuske revolucije neophodno je istaći da „u demokratskoj i republikanskoj antici, u središtu prava nije bio *čovjek*, već *građanin*. U modernom prirodnom pravu *čovjek* postaje istinski medijum pravosti *pored* građanina“.⁴¹ Međutim, kako Leopold fon Vize primjećuje, vođe Francuske revolucije bile su podijeljene oko mišljenja koja prava bi građanima trebalo da budu garantovana.⁴²

Nova epoha u garantovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda jeste njihovo dodjeljivanje na nivou koji je iznad državnog, tj. u okviru međunarodnih organizacija. Drugi svjetski rat je razdoblje sistematskog i stalnog kršenja i nepoštovanja ljudskih prava. Otuda su logičan slijed događaja bile stalne inicijative, koje su još u toku trajanja šestogodišnjeg rata bile pokrenute od strane savezničkih snaga, za stvaranjem sveobuhvatnog dokumenta o ljudskim pravima.⁴³ Vrhunac u tom smjeru bilo je usvajanje Povelje Ujedinjenih nacija na Konferenciji Ujedinjenih nacija o međunarodnim organizacijama u San Francisku 26. juna 1945. godine od strane 50 zemalja osnivača UN. Povelja je imala brojne nedostatke koji su uspješno otklonjeni upotpunjavanjem ovog dokumenta *Univerzalnom deklaracijom o pravima čovjeka*

³⁹ Dimitrijević Vojin, navedeno djelo, str. 137.

⁴⁰ Avramov Dr Smilja, Kreća Dr Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2003, str. 314.

⁴¹ Tadić Ljubomir, *Tradicija, legitimnost i revolucija*, Zavod za udžbenike Beograd, Službeni glasnik, 2007, str. 166.

⁴² Ibid., str. 157.

⁴³ Npr. Atlantska povelja, Deklaracija Ujedinjenih nacija

(usvojena u Generalnoj skupštini UN 10. decembra 1948. godine). Deklaracija je više preporuka državama članicama o ponašanju koje je poželjno, ali ne i obavezno, i nema obavezujuću pravnu snagu. Uprkos tome, ova Deklaracija je bila prvi međunarodni sveopšti dokument o ljudskim pravima.⁴⁴ U članu 1 ove Deklaracije svečano se proglašava: „*Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo bez ikakve razlike, da ih zakon jednako štiti. Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog podsticaja na ovakvu diskriminaciju*“.⁴⁵

Sistem garantovanja ljudskih prava ušao je u novu etapu usvajanjem međunarodnih konvencija i deklaracija jer je, na taj način, zaštita ovih prava podignuta na viši nivo, pa se tako najrazvijeniji sistem zaštite ljudskih prava razvio u okviru najstarije evropske međunarodne organizacije, Savjeta Evrope. Ova evropska regionalna organizacija nastala je 1949. godine, a kao najvažniji uslov za prijem u članstvo ove organizacije u njenom statutu (članovi 3 i 4) istaknut je princip poštovanja ljudskih prava i sloboda.

Ubrzo nakon osnivanja Savjeta Evrope pripremljen je nacrt konvencije koja je usvojena 4. novembra 1950. godine u Rimu, od strane trinaest država članica. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) je nakon procesa ratifikacije, u skladu sa ratifikacionim instrumentima država članica, stupila na snagu 1953. godine. U periodu poslije 1953. godine uz ovu konvenciju usvojeno je još 11 protokola.

Evropska konvencija je postala najrazvijeniji međunarodni instrument za zaštitu ljudskih prava, u prvom redu zahvaljujući tome što su samim stupanjem na snagu Konvencije osnovani organi za njeno adekvatno sprovođenje: Evropski komitet za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava. S obzirom na to da je Evropska konvencija nastala ubrzo poslije Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima u velikoj mjeri su se njeni tvorcii u odabiru prava rukovodili ovom Deklaracijom. Države članice

⁴⁴ Pored Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima u okviru Ujedinjenih nacija usvojene su još i Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965); Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966).

⁴⁵ Dimitrijević Vojin, navedeno djelo, str. 188.

Savjeta Evrope usvajanjem Evropske socijalne povelje 1961. godine doprinijele su i zaštiti i ekonomskih i socijalnih prava na evropskom nivou.

Značajan doprinos zaštiti prava napravljen je i u okviru Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (*Organization for European Security and Cooperation*) dokumentima koji su temelji ove organizacije: Helsinškim završnim aktom (*Helsinki Final Act*, 1975) i Pariskom poveljom za novu Evropu iz 1990. godine.⁴⁶ Posebno značajna novina za oblast ljudskih prava jeste uvođenje nove dimenzije u rad organizacije, koja je i danas ključna u njenom radu. Ljudska dimenzija uvedena je na Konferenciji u Beču 1986. godine, a i danas je jedan od tri pravca djelovanja OEBS-a.

1.2.2. Političko predstavljanje

Političko predstavljanje je odnos između građana i demokratski izabranih predstavnika i ravnoteža između stvarnih potreba građana i mandata koji dodjeljuju političkim predstavnicima.⁴⁷ Zbog toga, „pored osiguranja integriteta poslanika, treba razmišljati i o obezbeđenju birača od jednostranih poteza izabranih poslanika.”⁴⁸

Političko predstavljanje, dalje, omogućava izbor građana i to na osnovu opredjeljenja za političke programe i liste. Otuda je političko predstavljanje u neposrednoj vezi sa političkim partijama i izborima. Političke partije su nastale u periodu kada se javna vlast odvojila od društva. Stoga se o njima ne može govoriti prije XVII vijeka i formiranja dvije britanske političke frakcije: torijevaca i vigovaca. Moderne političke partije nastale su tokom XIX vijeka i to nakon velikih građanskih revolucija. Polazeći od toga da se političke grupacije formiraju između istomišljenika one se najčešće definišu kao grupe ljudi koji su povezani zajedničkim interesom, i to u prvom redu političkim interesom. Političke partije djeluju i institucionalizovane su

⁴⁶ Izvorno: Konferencija o evropskoj bezbjednosti i saradnji (KEBS)

⁴⁷ Vidijeti: Lennertz E. James, *Political Representation in the Central and Eastern European Democracies*, in: Stivachtis A. Yannis (editor), *The State of European Integration*, ASHGATE, 2007, p. 162.

⁴⁸ Goati Vladimir, *Političke partije i partijski sistemi*, Centar za monitoring, CEMI, Podgorica, 2007. str. 111.

poput organizacija, a razlikuju se na osnovu programa, ideologije i cilja. Osnovni cilj i smisao postojanja političkih partija jeste borba za vlast.⁴⁹

Izbori nisu samo mogućnost za politički izbor građana već i mehanizam kontrole u odnosu na kurs politike vlade. Jednom izabrana vlast/vlada, uostalom kao i opozicione partije, ne „ocjenjuju“ se samo na osnovu izbornih kampanja i izrečenih stavova već, u značajnijoj mjeri, na osnovu njihovog neposrednog djelovanja.

Političkim partijama je omogućeno da ravnopravno učestvuju u formiranju institucija javne uprave, a na osnovu rezultata postignutih na neposrednim izborima. Izbori podrazumijevaju postupak u okviru kojeg članovi jedne državne/društvene zajednice biraju predstavnike koji će u njihovo ime donositi odluke i sačinjavati izvršnu vlast. Izbori su, dakle, glavni „demokratski iskorak“ i razlikuju se od ostalih načina biranja nosioca javnih funkcija. Nasljeđivanje, izbor kockom i sl. su neki od modaliteta koji se mogu sresti kroz istoriju i kroz različita politička uređenja.

Mada građani glasaju i na plebiscitima i referendumima, ove forme se ne mogu nazvati izborima u pravom smislu riječi, jer se na njima odlučuje o važnim političko-društvenim pitanjima, a ne o izboru političkih predstavnika.

Nosioci javnih funkcija dobijaju legitimitet u okviru demokratske procedure i ova procedura se odvija u unaprijed određenom roku, pa se na taj način predstavnici regularno mijenjaju. Na osnovu glasanja za određene predstavnike, glasači se odlučuju za određene društvene opcije, ili, modernim rječnikom, političke programe, ali, čak i ostvarena većina na izborima ne znači legitimitet vlasti. Da bi izbori formalno bili demokratski potrebno je da imaju sljedeća normativna obilježja: „1. izborni prijedlog koji izbore podvrgava jednakim mjerilima (sloboda izbornog nadmetanja), a koji ne može nadomjestiti izbornu odluku birača; 2. nadmetanje kandidata koje se spaja s konkurencijom između političkih pozicija i programa; 3. jednakost šansi u području izbornog nadmetanja (kandidatura i izborna borba); 4. sloboda biranja koja se osigurava tajnim glasanjem; 5. izborni sustav (pravila pretvaranja glasova birača u mandate) koji ne smije uzrokovati politički konfliktne ili za demokraciju opasne izborne rezultate

⁴⁹ Više o političkim partijama: Goati Vladimir, navedeno djelo, str. 19–113.

(poput prevelikih većina); 6. izborna odluka za vrijeme jednog izbornog razdoblja (izbor i sloboda biranja u budućim izborima ne ograničavaju se prije donesenom odlukom).⁵⁰

Građanima je najvažnije da imaju vladu kojoj vjeruju, zbog toga je „izborni sistem koji najviše odgovara demokratiji pre svega onaj koji bolje predodređuje kvalitetni izbor.“⁵¹

Prvi izbori u smislu opšte reprezentacije bilježe se u kolijevci parlamentarizma – Engleskoj. Naime, 1254. godine kralj Henrik III je formirao skupštinu predstavnika svih srezova, da bi deset godina kasnije bio formiran i prvi parlament. Prva izborna reforma u Engleskoj je izvršena 1832. godine (*The Reform Act*).⁵²

U odnosu na nivo održavanja izbore je moguće podijeliti na nacionalne i lokalne, dok sa pojavom međunarodnih organizacija i nadnacionalnih tvorevina može se govoriti o regionalnim izborima. U kontekstu Evropske unije, susrećemo se sa evropskim izborima.

Izbori se održavaju na osnovu procedure koja se naziva izborni sistem. Ne postoje univerzalni kriterijumi za određivanje najboljeg izbornog sistema, ali je ispravno istaći:⁵³

1) izborne obrasce (metode) – načini na osnovu kojih se izborni glasovi „pretvaraju“ u poslaničke mandate. Ovi obrasci najčešće se dijele na većinske, proporcionalne (srazmjerne) i mješovite (kombinovane). Većinski obrazac podrazumijeva da je pobjednik na izborima, tj. onaj koji dobija mandat, kandidat koji ima najviše glasova; druga verzija većinskog obrasca jeste ona po kojoj se glasa za liste, te ona koja osvoji većinu nosi ili osvaja sve mandate. Proporcionalni obrazac se upotrebljava u složenim (višečlanim) izbornim jedinicama u okviru kojih se građani opredjeljuju za više izbornih lista. Kandidati sa ovih lista (određeni broj njih) ulaze u parlament, pod uslovom da lista pređe unaprijed određeni cenzus (izborni prag koji po pravilu iznosi 3–5%). Kombinovan obrazac je zapravo pokušaj da se prevaziđu

⁵⁰ Nohlen Dieter, *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992. str. 16.

⁵¹ Sartori Đovani, *Demokratija – šta je to?*, str. 61.

⁵² Izvor: internet prezentacija parlamenta Velike Britanije: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseofcommons/reformacts/overview/reformact1832/>

⁵³ Navedeno prema: Radonjić Radovan, navedeno djelo, str. 93.

negativne posljedice većinskog i proporcionalnog obrasca. Najpoznatiji kombinovani obrazac jeste D'Ontov, po kome se u okviru proporcionalnog sistema mandati određuju na osnovu podjele sa zajedničkim djeliteljem, pa se potom dobijeni rezultati ređaju po dobijenim rezultatima.

2) izbornu tehniku – koja obuhvata nekoliko faza: formiranje izbornih jedinica; proceduru/način kandidovanja; određivanje karaktera izbornih lista; regulisanje načina glasanja.

3) izbornu ponašanje – djelovanje i aktivnosti pojedinaca u okviru izbornog procesa. Od važnih činilaca koji mogu uticati na izborni proces jeste i izborna kampanja.

4) izbornu zakonodavstvo – centralnim zakonom koji se odnosi na izbore regulišu se svi formalno-pravni aspekti izbornog procesa.

Predstavnička demokratija je karakteristična za moderne demokratske sisteme. Teoretičari koji su se bavili pitanjem dodjeljivanja mandata i koji su smatrali da se sloboda građana narušava time što se o politikama ne odlučuje neposredno izjednačavali su slobodu pojedinaca samo i isključivo sa fazom izbora/glasanja. Međutim, brojniji su zagovornici izbora predstavnika, svjesni ograničenja neposrednog političkog odlučivanja naroda.⁵⁴

Jednom izabrani politički predstavnici svoj angažman ostvaruju u okviru predstavničkog tijela – najčešće parlamenta. Efikasan i funkcionalan parlament u savremenim nacionalnim državama predstavlja osnov ustavne demokratske države preko čijih izabranih predstavnika građani ostvaruju svoje interese. Predstavljanje, tj. reprezentacija, podrazumijeva temelj demokratskog ustrojstva svake države. Upravo su parlamenti odigrali značajnu ulogu u uspostavljanju nacionalnih država, ali su njihova dominantna uloga i suverenost vremenom bili „ugroženi“ od drugih strana vlasti.

⁵⁴ Npr. Žan-Žak Ruso je bio zagovornik direktne demokratije, dok je najznačajniji poklonik ideje predstavničke demokratije Šarl Monteskje, navedeno prema: Goati Vladimir, navedeno djelo, str. 105, 106.

Štaviše, pojedini autori smatraju da evropski konstitucionalizam, onaj nastao u okvirima Evropske unije, dodatno narušava suverenitet nacionalnih parlamenata.⁵⁵

U zavisnosti od političkog sistema koji je na snazi centralna institucija zakonodavne vlasti može biti različito organizovana u pojedinim zemljama, ali njena osnovna uloga je svuda ista i podrazumijeva usvajanje zakona, kao i političku kontrolu u odnosu na izvršnu vlast. Parlament svoju legitimnost crpi direktno od naroda.

Predstavničku demokratiju je pogrešno poistovjećivati sa parlamentarnom demokratijom. Svrha političkog predstavljanja jeste da se kolektivne odluke ne donose neposredno od strane građana nego od demokratski izabranih predstavnika – što znači da to mogu biti parlament, predsjednik ili, pak, parlament zajedno sa drugim tijelima u zavisnosti od uređenja države.

1.2.3. Podjela vlasti

Načelo podjele vlasti u ustavnopravnoj teoriji i praksi savremenih država predstavlja temeljni princip organizacije državne vlasti. Na ovaj način određuje se odnos između tri grane vlasti – izvršne, zakonodavne i sudske. To zapravo znači da je prvi element doktrine podjele vlasti – razdvajanje upravljanja na tri dijela.

Drugi element doktrine podrazumijeva da svaka od grana vlasti ima specifična ovlašćenja tj. ima u nadležnosti obavljanje posebnih državnih poslova. Najzad, treći, i najvažniji, element podrazumijeva da se striktnom horizontalnom podjelom vlasti sprečava preplitanje nadležnosti i osigurava funkcionalnost u ispunjavanju ustavom definisanih ovlašćenja. Istovremeno, koncentrisanje vlasti u jednoj instituciji je potpuno onemogućeno, tj. međuinstitucionalnom podjelom vlasti osigurava se nezavisnost u radu svake od tri grane.⁵⁶

Ustavom ograničena moć svake grane vlasti rezultat je težnji da se spriječi samovolja koja je bila toliko sveprisutna u prošlosti. Otuda podjela vlasti doprinosi

⁵⁵ Vidjeti: F. R. Florente, *Constitutionalism in the „integrated“ states of Europe*, The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, New York, 1998.

⁵⁶ Više o ovome: Vile M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis Liberty Fund, 1998, p. 15–18.

efikasnijem i racionalnijem upravljanju. Štaviše, ona je osnov demokratski uređenih sistema.

Svoje začetke podjela vlasti ima, opet, u antičkom polisu, budući da je institucionalna struktura polisa obuhvatala: narodnu skupštinu (*ekklesia*); savjet (*boule*); neku vrstu senata (*gerousia*); skup magistrata (*archai*); sudove (*dikasteria*). U modernom smislu separacije nadležnosti, podjela vlasti je tekovina buržoaskih revolucija, a najbolje je objašnjena u Montesjkjeovom djelu *O duhu zakona*: „Sve bi bilo izgubljeno kada bi isti čovek ili isto telo vladalaca, plemića ili naroda vršilo sve tri vlasti: vlast donošenja zakona, vlast izvršenja državnih akata i vlast suđenja zločina ili sporova među pojedincima“.⁵⁷

Monteskje nije osmislio podjelu vlasti, njome su se prije njega bavili veliki liberalni pisci, posebno Džon Lok, ali je najviše doprinio pojašnjenju pojma uvodeći nove elemente u koncept, posebno u odnosu na položaj sudstva. S obzirom na to ko upravlja u zajednici – vrhovna vlast, dobar ili loš suveren, Montesjkje je razlikovao republikansku, monarhijsku i despotsku vlast. Republikansko uređenje dalje dijeli na demokratsko i aristokratsko. Sistem podjele i kontrole vlasti je stran za despotsko uređenje, a isto se može reći i za aristokratiju, budući da su izvršna i zakonodavna vlast koncentrisane na jednom mjestu. Demokratija, koja je pogodna samo za male zajednice, podložna je korupciji, jer narod pokušava da sam bude i zakonodavac i izvršitelj i sudija. U nekoj mjeri demokratiju je potrebno ograničiti podjelom nadležnosti, smatrao je Montesjkje, ali ovaj stav nije dalje razvio. Obrise podjele vlasti moguće je prepoznati u okviru monarhije gdje vladar upravlja na osnovu zakona. U okviru ograničene monarhije (gdje je podjela vlasti jedino i moguća) posrednici imaju značajnu ulogu i Montesjkje ih imenuje: plemstvo, sveštenstvo i parlament (*parlements*), kao i sudije koje služe zakonu, pa monarha imenuje kao vrhovnu vlast a posrednike kao podređenu vlast. Ključno u Montesjkjeovoj teoriji jeste razdvajanje nosioca od izvršioca vlasti, jer bez ovog preduslova ni sloboda nije moguća.⁵⁸

⁵⁷ Navedeno prema: Lukić D. Radomir, *Uvod u pravo*, Službeni list SRJ, 1995, str. 166. Upor: Montesjkje Šarl, *O duhu zakona*, Filip Višnjić, Beograd, 1989.

⁵⁸ Upor: Vile M.J.C, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, p. 57.

Ideja podjele vlasti šire je obrazložena tokom buržoaskih revolucija, te se u francuskoj *Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina* ističe da se ne može govoriti o ustavu u državi gdje ne postoji podjela vlasti.⁵⁹

Horizontalna podjela moći omogućava međusobnu kontrolu grana vlasti. Ova kontrola je dodatno pooštrena u situaciji kada je na čelu države pripadnik jedne političke partije, a većinu u predstavničkom tijelu čine predstavnici druge. Parlament raspolaže kontrolnim mehanizmima u odnosu na izvršnu vlast – kontrolna i konsultativna saslušanja, premijerski sat i poslanička pitanja su neka od njih. Takođe, centralno zakonodavno i predstavničko tijelo imenuje sudije ustavnih sudova, a svoju najznačajniju funkciju ispunjava putem usvajanja zakona.

Usvojeni zakoni implementiraju se od strane izvršne vlasti, koju najčešće, opet u zavisnosti od uređenja, čini vlada.

Zadatak sudske vlasti je primjena i tumačenje zakona. U okviru horizontalne podjele, sudska vlast ima najveći značaj, jer njena uloga obuhvata upravo kontrolu preostale dvije, ali i krajnjeg tumača ustavnih i zakonodavnih akata i ujedno i zaštitnika ovih odredbi. Stoga se mora obezbijediti nezavisnost i samostalnost u radu sudstva – nezavisnost u smislu djelovanja i akcije, samostalnost u pogledu pozicije ovih tijela. Sudije uživaju imunitet u odnosu na stavove i mišljenja koje iznose i odluke koje donose u okviru svoje službene dužnosti. U skladu sa načelom nepristrasnosti, sudije ne mogu biti članovi političkih partija niti bilo kojih udruženja koja su u neposrednoj vezi sa političkim partijama.

Tri grane vlasti ne smiju biti u sukobu, jer je njihova zajednička misija očuvanje ustavnosti i demokratije unutar jedne države.

Zanimljivo je ukazati na ustavni sistem Sjedinjenih Američkih Država koji određuje da svaka grana vlasti dijelom učestvuje u vršenju nadležnosti ostale dvije. Predsjednik države može da spriječi usvajanje zakona Kongresa, ali Kongres može

⁵⁹ Član 16, Navedeno prema: Stanovčić Vojislav, *Uloga ustavnog sudstva u ostvarivanju „vladavine prava“ i „podjele vlasti“*, u: *Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu*, zbornik radova, Beograd, 2004, str. 24.

pokrenuti proceduru za njegovo smjenjivanje. Istovremeno, Kongres ograničava i sudsku i izvršnu vlast.⁶⁰

U savremenim političkim teorijama države terminom podjela vlasti uvijek se označava horizontalna tj. funkcionalna podjela vlasti, ali, moguća je i vertikalna, socijalna i politička disperzija moći.⁶¹ Vertikalna postoji kada se odluke ne donose samo u okviru jednog nivoa (centra moći) već postoji jasna podjela nadležnosti između centralnog i nižih nivoa. Ovakva podjela moguća i u okviru unitarnih, regionalnih i federalnih država, ali isključivo ako u najvišem pravnom aktu postoje predispozicije za to, pa je neophodno garantovati određeni stepen autonomije subnacionalnim nivoima. Vertikalna podjela vlasti je posebno vidljiva u okviru federalnih oblika uređenja, gdje se regulisanje oblasti ustavom definiše između federalnog i nivoa država članica. Savremeni integracioni tokovi vrše snažan pritisak na države u pogledu visokog stepena autonomije lokalnih nivoa, tj. decentralizacije. Socijalna i politička podjela moći označava učestvovanje u donošenju odluka različitih organizacija civilnog društva, političkih partija i interesnih grupa, ali „iza scene“.

Funkcionalna podjela vlasti određena je i uslovljena djelovanjem i zaštitom ustavnosti i prava od strane ustavnog suda. Korijene načela da je ustav „najviši od svih pravnih akata“ u jednoj državi pronalazimo u prvom modernom ustavu – Ustavu Sjedinjenih Američkih Država iz 1787. godine i to u članu 6, po kome je ustav najviši zakon zemlje i sve sudije će biti njime vezane.

Na evropskom kontinentu je načelo o sudskoj kontroli ustavnosti i zakonitosti usvojeno nešto kasnije. Ustav koji je donio otklon od sumnje u ovaj koncept jeste onaj koji usvojen u Austriji 1920. godine.⁶² Smatra se da je Savezni ustavni sud Njemačke (*Bundesverfassungsgericht*) uzor za evropske političke sisteme pa i šire. Pred ovim sudom se spor može pokrenuti incidentno, ali i direktno, izvan konkretnog sudskog spora koji ukazuje na povredu ustavnosti. Prvi način poznaje američki ustavni sistem, drugi austrijski, pa otuda i dva modela koja se danas mogu sresti u okviru evropskih

⁶⁰ Upor: Stanovčić Vojislav, *Uloga ustavnog sudstva u ostvarivanju „vladavine prava“ i „podjele vlasti“*, str. 30.

O političkom sistemu Sjedinjenih Američkih Država će biti riječi kasnije.

⁶¹ Ibid., str. 32.

⁶² Navedeno prema: Košutić Budimir, *Mesto ustavnog suda u sistemu podele vlasti*, u: *Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu*, str. 74.

političkih ustrojstava. Njemački ustavni sistem primjenjuje oba modela i zato služi kao uzor. S obzirom na to da je Savezni ustavni sud najviši sud u Njemačkoj, njegove presude obavezne za sve sudove, ali i za sve organe državne vlasti i subjekte.⁶³

Kontrola ustavnosti je moguća u formalnom i materijalnom smislu – prva u svojstvu procjene da li je došlo do povrede procedure usvajanja pravnih propisa, druga u pogledu odlučivanja da li je u sadržinskom smislu pravni akt u skladu sa ustavom. U odlučivanju da li je došlo do povrede ustavnosti u materijalnom pogledu dva principa su od presudnog značaja: *lex posterior derogat priori* i *lex superior derogat legi inferiori*. To jest, u slučaju da dođe do sukoba propisa iste pravne snage, prednost ima onaj propis koji je kasnije usvojen, dok kada je riječ o propisima različite pravne snage primat ima onaj koji je veće pravne snage. Ustav ima primat u odnosu na sve zakone i sve propise. Institucionalizacija ustavnog suda u jednoj državi zahtijeva hijerarhiju pravnih normi i ustavom garantovana ljudska prava i slobode. Takođe, potrebno je da ustav bude čvrst i pisan, jer postojanje mekog i nepisanog ustava podrazumijeva njegovu laku promjenu, u parlamentu, na osnovu standardne zakonodavne procedure.

Uređivanje državnih odnosa ustavom naziva se konstitucionalizam i podrazumijeva horizontalnu i vertikalnu disperziju moći.

U savremenom političkoj teoriji konstitucionalizam podrazumijeva skup pravnih i političkih ideja koje su se razvijale od prosviteteljstva na ovamo, a uključuje ideju po kojoj je vlast neophodno ograničiti zakonima.⁶⁴ Konstitucionalizam je koncept unutar kojeg se ustavno-pravne i demokratske tekovine najbolje štite, a ono što ga čini osobenim jesu dva nivoa zakonskih pravila – „više pravo“ i ostali zakoni koji su podređeni ovom višem pravu. Centralni značaj konstitucionalizma za ustavno-pravni poredak, a posredno i za demokratiju, jeste ideja po kojoj država funkcioniše na osnovu ograničenja iz višeg prava, u većini slučajeva – ustava.

U pokušaju da se odgovori na pitanje da li su pojmovi demokratije i konstitucionalizma komplementarni postoje oprečna mišljenja. Tako npr. pojedini teoritičari smatraju da je konstitucionalizam preduslov za uspostavljanje demokratski

⁶³ Ibid., str. 76–77.

⁶⁴ O konstitucionalizmu: Upor: Stanovčić Vojislav, *Demokratija, konstitucionalizam i vladavina prava* u: Podunavac Milan (priređivač), *Država i demokratija*, str. 132–141.

uređene zajednice i konstituisanje naroda i njegovih sloboda,⁶⁵ dok postoje i suprotna gledišta po kojima su ova dva pojma kontradiktorna.⁶⁶ Osnov za ovakav stav jeste da konstitucionalizam ne ograničava samo političku volju onih koji vladaju već ograničava i pojedinca tj. građanina, dakle, ograničava sve članove društva. Najzad, postoje i autori koji smatraju da su i konstitucionalizam i demokratija pojmovi od presudnog značaja pa ih je potrebno „pomiriti“.⁶⁷ U tom smislu i privatni i građanski sektor imaju jednake interese.

U političkom sistemu u okviru kojeg je ustav najviši pravni akt, zakoni mogu biti promijenjeni samo i isključivo na osnovu ustavne procedure. Glavni cilj ustava jeste da stvori stabilnost unutar političkog sistema i da zaštiti temeljne principe, prava i slobode unutar jednog društva. Zbog toga ustav najčešće sadrži nadležnosti centralnih institucija vlasti, osnovnih vrijednosti i ljudskih prava. U slučaju da ustav uređuje politički sistem koji je složen ili na više nivoa, u okviru njega postoji i podjela nadležnosti između nivoa.

Kao što samo postojanje ustava ne označava bezuslovno postojanje ustavnosti, tako ni donošenje i postojanje zakona ne podrazumijeva automatski i zakonitost.

Ovim pojašnjenjem kontrole ustavnosti došli smo do zaključka da sudska vlast zapravo kontroliše zakonodavnu. Ustavni sudovi su još jedan garant poštovanja ljudskih prava i sloboda i zato su osnova demokratskih sistema.

1.2.4. Vladavina prava

„Vladavinu prava je možda teško dostići, ali je njen nedostatak lako uočljiv“.⁶⁸

⁶⁵ Vidjeti: Dworkin Ronald, *Constitutionalism and Democracy*, European Journal of Philosophy, Volume 3, Issue 1, 1995, p. 2–11.

⁶⁶ Vidjeti: Dal Robert, *Demokratija i njeni kritičari*

⁶⁷ Npr. Jürgen Habermas

⁶⁸ Sellers Mortimer, *An Introduction to the Rule of Law in Comparative Perspective*, in: Sellers Mortimer and Tomaszewski Tadeusz (eds), *The Rule of Law in Comparative Perspective*, Springer, 2010, p. 99.

Iako se smatra da je vladavina prava tekovina zapadnoevropske civilizacije, još su stare civilizacije vrednovale moralno-pravni zakon kao najznačajniji, pa se tako u tom periodu prepoznaje sankcionisano pravilo ponašanja – budistička i bramanska *dharma*.⁶⁹ Primat norme u odnosu na političku volju može se prepoznati samo kod zapadnoevropske civilizacije. Isto tako, jednako je važno naglasiti da zapadnoevropska teorija poznaje ideju vladavine zakona prije ideje demokratije.

Rodonačelnici pojma vladavine prava su, kao što smo vidjeli, grčki filozofi Platon i Aristotel. Platon se, nakon spoznaje svih nedostataka koncepta vladavine nekolicine, u *Zakonima* okrenuo vladavini prava kao najboljem garantu demokratske vladavine. Aristotel je ovu ideju dalje razradio. Ipak, još u V vijeku p.n.e. u antičkom gradu Gortin na Kritu nastao je čitav set propisa koji predstavljaju najveću sačuvanu zbirku zakona iz antičkog perioda. I ne samo to, ova zbirka počinje rečenicom u kojoj se ističe da zakon mora prethoditi pravnoj akciji.⁷⁰

U *Zakonima* Platon ističe da je od velike važnosti imati zakone u državi koje je moguće promijeniti samo i isključivo na osnovu vrlo stroge procedure, a ovi zakoni se moraju primjenjivati na zvaničnike bez obzira na dužnost koju obavljaju.⁷¹

Platonovu teoriju o najboljem „drugom“ uređenju (poslije vladavine izabranih) dalje je proširio njegov učenik Aristotel u *Politici*. On naglašava da zakone sprovode specijalni zvaničnici, koje on simbolično naziva „čuvarima zakona“. Aristotel, dalje, ističe da su tvorci zakona primorani da ponekad improvizuju definicije u okviru zakona, jer je nemoguće pronaći univerzalno primjenljive odredbe. I Platon i Aristotel se slažu da bi zakoni bili bespotrebni u slučaju idealnog ustrojstva i ustavnog poretka u kome bi mudar vladalac upravljao svojim podanicima, te ne bi bio primoran niti bi postojala potreba da se pokorava nekom višem zakonu u odnosu na njegov položaj. S obzirom na to da je nemoguće pronaći idealnog vladaoca, vladavina zakona je neophodna zbog uspostavljanja pravde za sve ljude.⁷²

⁶⁹ Približno značenje pojma *dharma* je moralni i društveni poredak. Upor: Singer Piter (priređivač), *Uvod u etiku*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2004.

⁷⁰ Vidjeti: Miller D. Fred, *The Rule of Law in Ancient Greek Thought*, in: Sellers Mortimer and Tomaszewski Tadeusz (eds), *The Rule of Law in Comparative Perspective*, Springer, 2010, p.11.

⁷¹ Ibid., str. 15.

⁷² Ibid., str. 15–17.

Tokom rimskog perioda ideja vladavine zakona je dobila svoje obrise u okviru Justinijanovog kodeksa (*Codex Iustinianus*) iz 529. godine. Osnovi ovog zakonika postavili su načela vladavine zakona i kao takva ova načela su postala temelj kasnijeg ustrojstva država zapadnoevropske civilizacije, a po njima i strog zakon je zakon i mora se poštovati, ali samo i isključivo ukoliko poštuje principe pravičnosti i časnosti.

Vladavina prava je normativni princip koji podrazumijeva vladavinu zakona a ovi se sprovode zahvaljujući činjenici da predstavljaju pozitivno pravo. Dakle, važan preduslov je da se radi o zakonskim normama koje su na snazi. Takođe, od velikog je značaja da li norme koje se primjenjuju ispunjavaju kriterijume u pogledu vrijednosti. Princip vladavine prava stavlja pravo iznad države i „državnih razloga“. Primjenom zakona i adekvatnim kažnjavanjem za njegovo neizvršavanje osigurava se princip ograničavanja i samovolje vlasti. Ali, princip vladavine prava praktično znači da nije dovoljno da vlastodržac usvoji norme i da ih sprovodi na osnovu prinude, što je naravno moguće samim tim što vlast raspolaže monopolom državne prinude, već norme koje se sprovode moraju ispunjavati određene standarde. U protivnom se ne može govoriti o demokratskom sistemu u kome se one sprovode. Pravo mora biti racionalan odraz regulisanja odnosa. Takođe, pravo mora da pruži realne i povoljne uslove za život određene društvene zajednice.

Vladavina prava je gotovo univerzalna vrijednost, jer koncept kao takav ima široku primjenu, a prepoznat je i okviru Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija.⁷³

Pravo je oduvijek dvostruko uslovljeno i kontradiktorno: dijelom podrazumijeva volju onih koji su na vlasti, a jednim dijelom podrazumijeva ograničavanje ove političke volje. Suština prava jeste da su svi jednaki pred zakonom i da nema povlašćenih kada je primjena normi u pitanju. Primjena normi nije i ne može biti selektivna.

Vladavina prava mora da ispuni osnovne civilizacijske zahtjeve u pogledu zaštite osnovnih ljudskih prava. Pored toga što se, u tom smislu, ovo odnosi na osnovno demokratsko načelo, tj. na većinu, ovdje se moraju uzeti u obzir i prava manjine. Prava

⁷³ Vidjeti: Sellers Mortimer, *An Introduction to the Rule of Law in Comparative Perspective*, in: Sellers Mortimer and Tomaszewski Tadeusz (eds), *The Rule of Law in Comparative Perspective*, Springer, 2010, p. 1.

koja se garantuju nacionalnim manjinama spadaju u grupu političkih, vjerskih, ideoloških i etničkih prava i po pravilu su garantovana najvišim državnim aktom, ustavom.

Da bi se za jedno društvo/državu moglo reći da počiva na vladavini prava određeni broj preduslova mora biti ispunjen:⁷⁴

1. *Nezavisno i nepristrasno sudstvo* – Principi prava su iznad države i državnih principa. Podjela vlasti unutar jednog društvenog sistema podrazumijeva da postoji grana vlasti koja štiti pravo i pravne norme – to je sudska grana vlasti. Ovaj preduslov je moguće ispuniti samo ako se sudije biraju na osnovu kriterijuma stručnosti, uz profesionalno obavljanje svoje dužnosti tj. poštovanje i primjenu pozitivnog prava – zakona koji su na snazi. To praktično znači da su sudije u svom radu ograničene samo ustavnim normama i odredbama važećih zakona i da su zabranjene bilo kakve instrukcije spolja.
2. *Zakoni moraju ispunjavati određene standarde da bi se nazivali pravom* – Zakoni, dakle, moraju biti pravedni prema onima na koje se primjenjuju. Otuda je posebno važno ostvariti balans između stvarnih potreba građana i ograničavanja samovolje onih koji su na vlasti.
3. *Sistem check and balances, tj. sistem kontrole i ravnoteže grana vlasti, takođe mora biti na snazi* – Zakonodavna, izvršna i sudska vlast su odvojene, ali dio njihovih ustavom definisanih nadležnosti podrazumijeva nadzor u odnosu na aktivnosti druge dvije grane vlasti.

Vladavina prava, dakle, podrazumijeva da su u okviru društva, u kojem su na snazi „kvalitetni“ zakoni u skladu sa dobrom međunarodnom praksom i standardima zajedničkim za zemlje koje imaju demokratsku tradiciju, grane vlasti u međusobnom odnosu kontrole i ravnoteže. Sudska grana vlasti u takvoj državi je oslobođena svakog „pritiska“, izuzev onog koji „proizilazi“ iz normi ustava i zakona.

Većina teoretičara smatra da je u jednom društvu značajnije uspostaviti vladavinu prava nego demokratiju, zbog toga što ovaj pojam podrazumijeva

⁷⁴ Sellers Mortimer, navedeno djelo, p. 5.

ograničavanje svake vlasti pa i one narodne. Ispravnije je podvući da je vladavina prava zapravo preduslov za demokratiju. Teoretičari, dakle, opravdano, postavljaju pitanje: ako ustav uspostavlja demokratska načela i demokratsko ustrojstvo da li zapravo konstitucionalizam ograničava demokratiju? Da li su konstitucionalizam i demokratija uopšte komplementarni? Uzimajući u obzir da demokratska ustavna država postoji već više od dva vijeka, konstitucionalizam i demokratija imaju zajedničke postulate koji su, svakako, definisani najvišim pravnim aktom – ustavom, a ustav u okviru ovog „sukoba“ ima primat.

Prebacivanje sve većeg broja nadležnosti i odgovornosti sa nacionalnog – državnog nivoa na međunarodni – nadnacionalni uticalo je na razvijanje međunarodnog pravnog sistema koje je, samim tim, izvan državnog okvira i koje se primjenjuje na sve subjekte unutar međunarodne zajednice ili preciznije na članice određene međunarodne organizacije. Pristupanjem međunarodnoj organizaciji država se obavezuje da će primjenjivati pravo/propise koji su nastali u okviru nje. Ova neminovnost integracije najuočljivija je upravo unutar Evropske unije, u okviru koje se *acquis* primjenjuje neposredno na teritoriji država članica. Samim tim svjedoci smo da je i princip vladavine prava dvostruko zaštićen: mehanizmima na nadnacionalnom i nacionalnom nivou.

1.3. Uslovi za postojanje demokratije

Jedinstvene kriterijume za „prepoznavanje“ demokratije nemoguće je utvrditi. Minimalni uslovi podrazumijevaju precizno utvrđena pravila koja jasno određuju subjekte ovlašćene da donose kolektivne odluke, kao i procedure za donošenje ovih odluka. Legitimitet onih koji donose odluke dolazi od toga da odluke podržava većina građana dok su svi bez izuzetka politički jednaki. Ovoj „minimalnoj“ listi uslova za demokratiju nedostaje još jedan: mogućnost da građani biraju između najmanje dvije opcije/alternative. Iz ovog preduslova proizilaze slobode za građane: da slobodno iznose svoje mišljenje i imaju slobodu udruživanja. Sve su ovo karakteristike liberalne države koja je, opet, pravna pretpostavka demokratije.⁷⁵

⁷⁵ Više o ovome: Bobio Norberto, navedeno djelo, str. 14–17.

„Minimalna“ definicija demokratije pomaže da se odrede pojedini formalni uslovi koji su nužni za njeno postojanje. Ovdje se prvenstveno misli na aktivno i pasivno biračko pravo građana, tj. slobodu građana da se izjašnjavaju za određene političke programe, kao i slobodu da se kandiduju za političke funkcije. Različite političke i ekonomske programe predstavljaju stranke, a njihovim predstavnicima je neophodno obezbijediti uslove za nadmetanje i prezentovanje svojih stavova. Arena za političko takmičenje su slobodni, neposredni i pošteni izbori, koji se održavaju u unaprijed ustavom određenom periodu. Artikulisanje volje i interesa građana mora biti omogućeno putem slobode udruživanja i slobode izražavanja. Najzad, građanima moraju biti obezbijeđeni različiti izvori informisanja u cilju obezbjeđivanja potrebnih saznanja o političkim programima. Politički sistem koji posjeduje sve navedene preduslove mora definisati i institucije javne politike koje su nastale na osnovu povjerenja građana i u skladu sa njihovom izraženom političkom voljom.

Izloženi kriterijumi u skladu su sa uslovima za postojanje demokratije koje je definisao Robert Dal, a koji se u praksi najčešće i uzimaju kao parametri demokratskih sistema, a oni taksativno nabrojani izgledaju ovako: „1. Sloboda da se stvaraju organizacije i da se u njih stupa; 2. Sloboda govora; 3. Pravo glasa; 4. Pravo izbora u javne službe; 5. Pravo političkih vođa da se takmiče za podršku; 5.a. Pravo političkih vođa da se takmiče za glasove; 6. Alternativni izvori informacija; 7. Slobodni i pošteni izbori; 8. Da institucije koje stvaraju politiku vlade zavise od izbora i na druge načine izraženih zahteva“.⁷⁶

Slobodno udruživanje građana predstavlja jedno od temeljnih principa demokratije, a podrazumijeva stvaranje interesnih grupa u skladu sa međusobnim zahtjevima njihovih članova. S obzirom na to da samo postojanje zajedničkih interesa nije dovoljno, neophodno je postojanje institucija udruženja i stalnost ove tvorevine. Ovakva udruženja su neprofitnog karaktera i glavni cilj im je društvena korist. Najčešće se zajednički nazivaju nevladinim organizacijama i pravo na njihovo osnivanje garantovano je u svim evropskim državama, ali pod različitim uslovima. U pojedinim državama postoje zakonske odredbe o osnivanju i djelovanju udruženja građana, pa ove

⁷⁶ Robert Dal, *Poliarhija*, Filip Višnjić, Beograd, 1997, str. 13.

odredbe u velikoj mjeri određuju pravac djelovanja organizacija, ponekad čak i restriktivno. Takođe, u nekim evropskim zemljama nevladine organizacije imaju status pravnog lica dok je u drugima pravni okvir drugačije regulisan. Slična situacija je i u pogledu prava ko može osnovati nevladinu organizaciju, pa negdje to mogu samo državljani te države, a u drugim zemljama i stranci mogu ravnopravno da formiraju ova udruženja.

U cilju sprečavanja sužavanja prava i slobode udruživanja ovo pravo regulisano je članom 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.⁷⁷ Na taj način građani i njihova udruženja imaju mogućnost obraćanja Evropskom sudu pravde u Strazburu u slučaju zloupotrebe ovog prava.

Iako su članice Evropske unije, kao članice Savjeta Evrope, obavezane na poštovanje Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i pravo EU se bavi ovim pitanjem. Naime, u Povelji o osnovnim pravima Evropske unije slobodu okupljanja i slobodu udruživanja definiše član 12 stav 1: *“Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim nivoima, posebno u političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima, što podrazumijeva pravo svakoga da osniva sindikate i pristupa im radi zaštite svojih interesa.”*⁷⁸

Sloboda izražavanja (govora) podrazumijeva pravo svakoga na sopstveno mišljenje i izražavanje bez prava države da to pravo ograničava i sprečava. U neposrednoj vezi sa ovim pravom je i obaveza država da garantuju slobodu medija i njihovo pravo na objektivno informisanje u odnosu na pitanja od javnog interesa. Demokratsko društvo se upravo i zasniva na razmjeni mišljenja, pluralizmu i toleranciji. Mediji omogućavaju fer i pošteni demokratsku utakmicu između različitih političkih

⁷⁷ „1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima, uključujući pravo na osnivanje sindikata ili pravo na pristupanje radi zaštite svojih interesa.

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne bezbednosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj član ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.”, navedeno prema: Mataga Zvonimir, *Pravo na slobodu udruživanja prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Strazbur, oktobar 2006, str. 7.

⁷⁸ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal of the European Communities C 364/10

struja putem sučeljavanja mišljenja, nepristrasnog informisanja i prenošenja informacija. Iz ovog razloga politički je nedopustivo polovično saopštavanje informacija, pogrešno tumačenje i prosuđivanje bez utemeljenih činjenica i tvrdnji.

Građanima je neophodno obezbijediti efektivnu jednakost tokom procesa donošenja obavezujućih odluka, što podrazumijeva jednak pristup informacijama, jednaku mogućnost za postavljanje pitanja o temi koja se nalazi na dnevnom redu kako bi im, na taj način, bilo omogućeno da odlučuju o ishodu političkog djelovanja, kao i da iznose razloge u prilog predloženoj akciji ili protiv nje.

Poput slobode udruživanja i sloboda izražavanja je definisana članom 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava. Upravo sam Evropski sud za ljudska prava zastupa stav po kome je sloboda izražavanja ključna u demokratskim društvima, jer se uvažavanjem ovog prava stvara mirno, tolerantno, demokratsko društvo.

Biračko pravo je jedno od temeljnih političkih prava i produkt je demokratskih buržoaskih revolucija, a podrazumijeva pravo građana da kao nosioci suvereniteta odlučuju o načinu konstituisanja institucija vlasti. Kao što i samo ime kaže, biračko pravo podrazumijeva slobodan izbor, ne i obavezu, pojedinaca da učestvuju u izboru predstavnika koji će štiti njihove interese. Slobodna je volja građana da li će to svoje pravo iskoristiti ili ne. Neizlazak na izbore isto tako predstavlja demokratski izbor građana.

Uslov koji se mora ispuniti da bi građani i njihovi interesi bili adekvatno predstavljeni jeste garantovanje biračkog prava i postoje dva njegova oblika: aktivno i pasivno biračko pravo.

Aktivno biračko pravo je pravo pojedinaca da na neposrednim i tajnim izborima biraju članove predstavničkog tijela – parlamenta. Biračko pravo se garantuje podjednako svim građanima, pod uslovima koji su propisani ustavom i zakonom o izborima. Iako je ovo danas „demokratski standard“ nije oduvijek bilo tako. S obzirom na to da je feudalizam bio ključno obilježje velikog dijela srednjeg vijeka, ne čudi što su veleposjednici, zajedno sa pripadnicima crkve, uživali veliki ugled i imali ogroman uticaj u društvu. Isto tako, upravo veličina zemljišta kojim je jedno lice raspolagalo bila je dugo odlučujući kriterijum za određivanje prava glasa. Veći dio stanovništva, stoga, nije ni uživao ovo pravo. Štaviše, i oni koji su uživali biračko pravo nisu ga imali u

jednakoj mjeri, jer su pojedini dobijali onoliko glasova koliko je njihova klasa vrijedjela.

Osim što se tokom XIX vijeka biračko pravo određivalo imovinskim cenzusom, postojao je još jedan kriterijum za njegovo dodjeljivanje – kriterijum obrazovanja stanovništva. Biračko pravo je potpuno isključivalo žene, a kao što je istaknuto, bilo je ograničeno i za muškarce. Proširivanje biračkog prava najprije počinje u Velikoj Britaniji 1832. godine, ali je opšte biračko pravo uvedeno 1918. za muškarce, a za žene 1928. godine. U Francuskoj je opšte biračko pravo za muškarce uvedeno nakon građanske revolucije 1848. godine. Ženama je ovo pravo dodijeljeno nakon II svjetskog rata. Slična situacija je bila i u ostalim evropskim državama,⁷⁹ pa je opšte pravo glasa u Njemačkoj, na primjer, uvedeno poslije I svjetskog rata, a u Francuskoj i Italiji nakon II svjetskog rata.

Danas se kao najčešći uslovi za sticanje biračkog prava ističu državljanstvo, punoljetstvo i poslovna sposobnost. Aktivno biračko pravo nemaju lica koji su sudskom presudom lišena građanskih prava, osobe koje su izgubile poslovnu sposobnost i one koje su pod starateljstvom. U društvima koja su po svojoj prirodi nedemokratska dešava se da se određenim grupama oduzima biračko pravo zbog političke nepodobnosti.

Uslovi za aktivno i pasivno biračko pravo ne moraju se podudarati. Pasivno biračko pravo je pravo pojedinca da se kandiduje za člana predstavničkog tijela – poslanika. Stoga su, u ovom slučaju, i uslovi za uživanje ovog prava nešto zahtjevniji: veća je starosna granica, pojedinac mora imati prebivalište u izbornoj jedinici u kojoj se kandiduje i sl. Kada je jedno lice izabrano za poslanika ono ne može obavljati neke druge funkcije istovremeno, jer je ova pozicija inkompatibilna sa funkcijama u izvršnoj vlasti.

1.4. Građansko i civilno društvo i demokratija

Građansko društvo svoje korijene vuče još iz srednjeg vijeka, zapravo raspad feudalizma predstavlja njegov nastanak, kao i prelazak sa feudalnih staleških monarhija kao dominantnog oblika uređenja na apsolutističke monarhije. „Apsolutizam se obično

⁷⁹ Sa izuzetkom Švedske u kojoj je ženama biračko pravo dodijeljeno 1867. godine za glasanje na lokalnim izborima

određuje kao *prelazni* politički oblik iz staleškog u buržoasko društvo⁸⁰, a „tek sa nastankom apsolutističke monarhije kao moderne države i sa svesnim formulisanjem njenog osnovnog pojma, mogao je, u krilu racionalnog prirodnog prava, da se formuliše i pojam narodnog suvereniteta“.⁸¹

Same rasprave o građanskom društvu postale su sve učestalije od XVI do XIX vijeka. U vremenu kada je apsolutistička država željela da podredi sve sebi, kao i da potčini svakog pojedinca, u intelektualnim krugovima se javlja ideja da postoji oblast u društvu koja je iznad same države, koja djeluje i razvija se izvan nje, a postoji da bi uticala na samu državu i ograničavala je. U literaturi se vrlo često susrećemo sa mišljenjem da su teorije društvenog ugovora prve demokratske teorije, ali ono što je izvjesno jeste da u njima možemo prepoznati ideju civilnog društva, onu „klicu“ iz koje se kasnije zaista i razvio ovaj koncept u savremenom obliku. Ovim konceptom „služili su se mislioci, kao Dž. Lok, Hegel (Hegel, 1770–1831) i drugi da bi izrazili svoje koncepcije i poglede na karakter i razvitak društva kao nečeg što se razlikuje od države, kao i za označavanje jednog novog tipa društva kao nastale, ili nastajuće istorijske i društvene činjenice“.⁸² Tokom srednjeg vijeka u Zapadnoj Evropi – država i građansko društvo su jedno isto. Prvi je pojmove građanskog društva i države razdvojio njemački filozof Georg Vilhelm Fridrih Hegel koji je primat dao državi. Iako je, po njegovom mišljenju, neophodno da građansko društvo bude odvojeno od države, jedino je država sposobna da takvom društvu „nametne“ ispravan poredak. Mišljenja da je jaka, suverena, država iznad društva i da postoji da bi društvo držala „pod kontrolom“ često se mogu sresti na početku novog vijeka. Tako, npr. Nikolo Makijaveli (1469–1527) u svom najpoznatijem djelu *Vladalac* ističe da je najbolje kada narodom-društvom upravlja pojedinac-monarh. S obzirom na to da je društvo iskvareno i ne rukovodi se moralnim niti bilo kakvim drugim vrijednosnim kodeksom, jedino vladar na pravi način može da usmjeri „masu“. Na tom putu mora da se služi svakakvim lukavstvima i da se dovija svakakvim vještinama da bi svoj zadatak uspješno obavio, ali su mu i sva sredstva dozvoljena. Vladar mora u potpunosti i preuzeti odgovornost.

⁸⁰ Tadić Ljubomir, *Tradicija, legitimnost i revolucija*, str. 26.

⁸¹ Tadić Ljubomir, navedeno djelo, str. 27.

⁸² Stanovčić Vojislav, *Civilno društvo u Enciklopedija političke kulture*, str. 175.

Prednost suverenu dao je i Tomas Hobs (1588–1679). Država se, po njegovom mišljenju, stvara dogovorom između građana i suverena. Trenutkom zaključenja državotvornog ugovora pojedinci sva svoja prirodna prava prenose na vladara i njihovo dalje uživanje zavisi isključivo od njega. Od tog momenta svjetina više nije mnoštvo, ona postaje narod. Dakle, sva prava su u rukama suverena, čak i ona prava koja se nazivaju narodna ostaju takva samo ako se vladar sa tim složi. U tom smislu, građansko društvo kod Hobsa se svodi na minimum, sva vlast i moć su u rukama vladara (države).

Za razliku od Makijavelija i Hobsa, Džon Lok u *Dvije rasprave o vladi* u odnosu društvo – država prioritet daje društvu. Lok, zajedno sa Hobsom i Žan-Žakom Rusoom (1712–1778), pripada školi koja se naziva *Teorije društvenog ugovora*. Poput navedene dvojice mislilaca, Lok je smatrao da odnosi u državi postoje i baziraju se na ugovoru koji se zaključuje između pojedinaca i vlasti koja postoji iznad njih. Lok zagovara shvatanje da su neophodna dva ugovora: prvim ugovorom stvara se društvo; drugim se formira vlada, „pri čemu je društvo primarno, a vlada je tek društvena agencija kojoj je poveren jedan broj poslova u čijem vršenju se mora pridržavati pravila (zakona) i podleže kontroli“.⁸³ Društvo je iznad vlade (države), i vlada je strogo ograničena interesima pojedinaca. Lok smatra da su svi ljudi jednaki i da u društvu niko ne može imati više vlasti i bolji položaj od drugoga. To je moguće samo ukoliko se pojedinci dogovorom-ugovorom usaglase da nekome daju više moći i bolji položaj u odnosu na druge, ali i to kao i sve ostalo zavisi isključivo od volje pojedinaca. Džon Lok je zagovarao stav da sudbina pojedinca ne zavisi od teritorije na kojoj se rodio već da on navršavanjem određenih godina može da bira gdje će da živi i kojim će se zakonima pokoravati. To zapravo znači da pojedinac ne postoji zbog zajednice, nego da zajednica postoji zbog interesa pojedinca.

Žan-Žak Ruso se smatra najuticajnijim filozofom prosvjetiteljstva. Njegovo učenje imalo je velikog uticaja na Francusku buržoasku revoluciju i na stavove njemačkih klasičnih filozofa. Posebno je uticajna bila ideja o uspostavljanju društva u kome će narod biti nosilac suvereniteta i u takvom društvu će mu biti garantovana prava na slobodu, jednakost i ravnopravnost. Ruso se slaže sa Lokom da su svi ljudi rođeni jednaki, ali iako je rođen slobodan, čovjek je posvuda u okovima. Čovjek je po prirodi

⁸³ Stanovčić Vojislav, *Civilno društvo u Enciklopedija političke kulture*, str. 176.

dobar, ali ga sredina u kojoj živi mijenja. Razlog tome treba tražiti u iskvarenom društvu i savremenoj kulturi, koja se jako udaljila od prirode i zato je neophodan povratak prirodi. Poput Loka i Hobsa, i Ruso smatra da država nastaje društvenim ugovorom.

Opšta karakteristika novog vijeka, a posebno prosvjetiteljstva kao pravca, jeste samospoznaja čovjeka – pojedinca, ili, rječnikom Imanuela Kanta „izlazak čoveka iz njegove nepunoletnosti (za koju je sam kriv). Nepunoletnost je nemoć da se služimo svojim vlastitim razumom bez vođstva nekog drugog“.⁸⁴ Načela za koja su se zalagali i koja su isticana od strane najistaknutijih mislilaca s početka novog vijeka pomogla su pojedincima da samostalno donose svoje odluke, bez tuđeg uticaja, na osnovu sopstvenog razuma.

Ideja civilnog društva svoju punu afirmaciju doživljava tek u drugoj polovini XX vijeka. Porast broja institucija i organizacija koje se bave istraživanjem praktičnih politika bio je uslovljen prvenstveno potrebom za obnavljanjem institucija društva, pa se, zbog toga, o njima u pravom smislu riječi može i govoriti tek nakon 1945. godine. Ekspanzija organizacija civilnog društva je dodatno uslovljena urbanizacijom i industrijalizacijom, tj. problemima koji su nužne posljedice ovih procesa – porastom siromaštva i narušavanjem životne sredine. Dakle, problemi koji su nastajali i na koje vladin sektor nije mogao na adekvatan način da odgovori, uslovio je nastajanje nevladinih (i drugih strukovnih) organizacija koje su činile kontrabalans državnim strukturama. Ove organizacije su osnivane sa ciljem da svojim radom doprinesu unapređenju novonastalih situacija. Pored toga što vladajuće strukture nisu bile u mogućnosti da odgovore na sve izazove i probleme koji proizilaze iz složenosti društvenih događaja, takođe, kao jedan od činilaca koji je uslovio nastanak organizacija civilnog društva jeste i nemogućnost da vlada odgovori na zahtjeve svih građana, već samo onih koji su joj svojim glasom dale legitimitet.

Uporedo sa povećanjem broja nevladinih organizacija i ostalih organizacija civilnog sektora, započela je neka vrsta intelektualne revolucije u Evropi i svijetu.

Civilno društvo je svojstveno demokratski uređenim sistemima, a ovaj segment društva zapravo predstavlja ograničenja države. Diskurzivna demokratija koju zagovara

⁸⁴ Tadić Ljubomir, *Tradicija, legitimnost, revolucija*, str. 18.

Jirgen Habermas stavlja civilnog čovjeka-građanina (*homo civicus*) ispred čovjeka koji se rukovodi samo svojim interesima (*homo economicus*) i koji je u ostvarivanju istih egoističan i ne obazire se na dobrobit zajednice.

Osnov ovog modela je ideja da je demokratija javni diskurs i najbolje se ostvaruje kroz dijalog i razmjenu mišljenja, i ne može biti agregacija bilo čijih preferencija. Na taj način i proces odlučivanja se najbolje ostvaruje kroz otvoreni dijalog. U tom smislu ovaj oblik se zalaže za jačanje javne svijesti i javnog interesa/dobra koji ne može biti odraz bilo čijih privatnih interesa.⁸⁵

Diskurzivni model demokratije je oslobađajući i republikanski usmjeren. Ujedno je i komunikativan i zalaže se za komunikativnu racionalost, i, vidjeli smo, prije je okrenut civilnom društvu nego državi.

Savremene demokratske teorije počivaju na stanovištu da moderno doba u velikoj mjeri sužava prostor i ograničava uslove za postojanje demokratije pa moraju postojati minimalni preduslovi za njeno postojanje koji se mogu definisati na sledeći način:

1. Postojanje odgovornih i autoritativnih institucija koje imaju kapacitete da usvajaju i primjenjuju obavezujuće odluke.

2. Obezbeđivanje jedinstvenog prostora za komunikaciju u okviru civilnog društva koji je prostor za djelovanje građana i slobodno izražavanje mišljenja. U okviru ovakvog foruma građani su pozvani da jasno iznose svoje interese i da pozovu institucije vlasti da ove interese i štite.⁸⁶

1.5. Modeli i tipologija demokratije

Kriterijumi za tipologizaciju demokratije mogu biti brojni. U zavisnosti od toga da li građani učestvuju u donošenju kolektivnih odluka neposredno ili preko izabranih predstavnika, demokratija se može podijeliti na *participativnu* i *predstavničku*.

⁸⁵ Više o ovome: Habermas Jurgen, *Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996, p. 330–341.

⁸⁶ Navedeno prema: Eriksen and Fossum, *Europe in Transformation: How to reconstitute democracy*, RECON Online Working Paper 2007, p. 8.

Određenje demokratije kao „vladavine naroda“ utiče na postavljanje pitanja: Ko vlada u ime naroda ako postoje oprečna mišljenja u narodu šta je zajednički interes? Vladavina većine, u smislu većine naroda, osnov je *većinskog* modela demokratije. Nasuprot većinskoj demokratiji je *konsensualna*, koja je zasnovana na principu konsenzusa i nastoji da uključi što veći broj ljudi u „vladanje“.⁸⁷ I konsensualna demokratija se, dakle, zasniva na vladavini većine, ali ne na minimalnoj koja je dovoljna za vladanje, već se ova većina nastoji proširiti koliko god je to moguće.⁸⁸

Najzad, imajući u vidu da se demokratija može posmatrati u kontekstu države ili naddržavnih tvorevina, ona može biti *nacionalna* i *kosmopolitska*.

1.5.1. Participativna vs. predstavnička demokratija

Istaknuto je da je participativna demokratija nastala je u okviru grčkih polisa. Atinski pojam građanstva podrazumijevao je direktno, neposredno, učešće svih njenih slobodnih stanovnika u javnim poslovima. Pod neposrednom demokratijom se podrazumijeva oblik političke vlasti u okviru kojeg se odluke donose neposredno od strane svih građana sa pravom glasa, a ne putem izabranih predstavnika kao što je to slučaj kod predstavničke demokratije. Pored ovog oblika neposredne demokratije koji je bio svojstven za antički grad-državu i ne može se više u ovoj formi pronaći nigdje u svijetu, savremeni politički sistemi poznaju oblik neposredne demokratije na osnovu koje građani neposredno, putem referendumu, odlučuju o važnim pitanjima za zajednicu. Postupak donošenja odluka na osnovu principa plebiscita je dopunski instrument političke participacije građana. Država u okviru koje je princip savremene neposredne demokratije u najširoj primjeni jeste Švajcarska i to zbog čestog sprovođenja referendumu, koji je, ipak, samo dio direktne demokratije.

Za participativnu demokratiju je karakteristično neposredno učešće građana u odlučivanju o najvažnijim društveno-političkim pitanjima; fleksibilnost institucija za

⁸⁷ Upor: Lajphart Arend, *Modeli demokratije*, Službeni list SCG, Beograd i CID Podgorica, 2003, str. 75.

⁸⁸ Ibid., str. 75.

razne političke oblike; reorganizacija političkih partija zbog uspostavljanja kontrole članstva nad rukovodstvom.⁸⁹

Participativni model je radikalniji model koji je stroga kritika neoliberalnog modela demokratije. Suština ovog modela je zapravo lociranje procesa odlučivanja u okviru svih nivoa vlasti.

Osnov participativne demokratije jeste direktno učešće građana u okviru procesa odlučivanja, kako u okviru centralnog nivoa, tako i u okviru svih ostalih nivoa. Građanski aktivizam prozilazi i uslovljava snažno civilno društvo. U središtu ovog modela je izuzetno snažan građanski aktivizam i podrazumijeva izuzetno snažne forme neposredne demokratije.

Građansko učešće je posebno izraženo u sferi rada te participativna demokratija zahtijeva više socijalne i ekonomske jednakosti.

Demokratija je antička tekovina, koja je svoje „drugo prirodno stanište“ našla u okviru moderne nacionalne države, ali ne više u formi neposredne, direktne demokratije, već u vidu predstavničke. Razlog za davanje prednosti predstavničkoj demokratiji leži isključivo u veličini moderne države, kao i u vjerovanju da pojam predstavničke ne narušava izvorno značenje demokratije – vladavinu većine. Koncept predstavničke demokratije, dalje, počiva na ubjeđenju da će izabrani predstavnici, sa većim iskustvom u političkom životu, bolje nego li sami građani procijeniti i štititi njihove interese. Izabrani predstavnici predstavljaju naciju kao cjelinu, a njihov mandat je određen isključivo interesom građana i nije opterećen nikakvim imperativom od bilo koga.

Pod modernom demokratijom, dakle, podrazumijevamo predstavničku, u okviru koje izabrani predstavnici nisu neposredno obavezni pojedinačnim individuama, nego naciji u cjelini. Zbog toga, moderna demokratija ima za pretpostavku atomizaciju nacije i njeno ponovno uspostavljanje na parlamentarnom nivou. Proces atomizacije identičan je onom iz kojeg proizilazi liberalno poimanje države, a njeno utemeljenje valja tražiti u potvrđivanju prirodnih i nepovredivih prava pojedinca.

Ključna pretpostavka ovog oblika upravljanja jeste izbor predstavnika na osnovu opšteg prava glasa na slobodnim izborima. Predstavnička demokratija je dobila svoj

⁸⁹ Radonjić Radovan, *Demokratija*, str. 31.

oblik tek kada je uvedeno opšte pravo glasa. Kao što smo vidjeli, opšte pravo glasa najprije je uvedeno u zemljama zapadne Evrope, pa je i sama liberalna demokratija nastala ovdje, a kasnije su je i ostale zemlje prihvatile kao odgovarajući oblik vladavine.

1.5.2. Konsensualna vs. većinska demokratija

Konsensualna demokratija počiva na principu konzenzusa između političkih partija i koalicija koje formiraju vladu.⁹⁰ U ovakvim, najčešće duboko podijeljenim, društvima nemoguće je za jednu političku partiju da samostalno formira vladu, jer bi, u tom slučaju, većina stanovništva morala da se pokorava pravilima koja ne štite njihove interese. Ovakva politika vodila bi novim sukobima i nemirima. Zbog toga, u ovakvim državama, formiraju se koalicioni kabineti koji odluke donose isključivo ukoliko se postigne konsenzus između svih partija koje učestvuju u vlasti. Dakle, u državama u kojima postoje konsensualna demokratija sve najznačajnije političke partije učestvuju u izvršnoj vlasti.

Konsensualni model demokratije odlikuje se ravnotežom između izvršne i zakonodavne vlasti koja je najčešće organizovana u dva parlamentarna doma. Ove demokratije su karakteristične i po višestranačkom sistemu, gdje ni jedna partija po svojoj jačini i povjerenju građana ne prednjači u odnosu na ostale. Takođe, odlika ovih sistema su pisani ustavi.

Klasičan primjer konsensualne demokratije je Belgija, kao država sa tri dominantna regiona (Flandrija, Valonija i dvojezična prijestonica Brisel), multijezična je, sa visokim procentom nacionalnih grupacija. Takođe, u okviru nje postoje i tri zvaničnih jezika. Kao i sve konsensualne demokratije Belgija okuplja više političkih partija u izvršnoj vlasti. Garancija da će ove političke partije uključivati predstavnike svih najznačajnijih političkih grupacija postoji u belgijskom Ustavu. Odredba o zastupljenosti nacionalnih jezičkih grupacija u izvršnoj vlasti predviđa da u kabinetu, sa mogućim izuzetkom premijera, mora biti jednak broj članova koji govore holandski i francuski jezik.

⁹⁰ Upor: Lajphart Arend, *Modeli demokratije*, str. 95–102.

Belgijski stranački sistem je do 1960. godine obuhvatao tri velike partije: hrišćanske demokrate, socijaliste i liberale, koji su se smjenjivali na vlasti. Nakon 1960. godine partije su se podijelile po jezičkoj osnovi, tako da trenutno više od dvadeset partija periodično učestvuju i smjenjuje se u formiranju kabineta.

Konsensualnu demokratiju moguće je prepoznati i u okviru tvorevina koje su kompleksnije od država, pa tako postoje autori koji smatraju da se kriterijumi za njeno razlikovanje mogu pronaći i u okviru političkog sistema Evropske unije.⁹¹ U obrazlaganju ove teze treba poći od toga da se izvršna vlast unutar Unije dijeli u okviru široke koalicije uzimajući u obzir da izvršnu vlast Evropske unije predstavlja Evropska komisija unutar koje učestvuje dvadeset sedam predstavnika država članice. Ovakva „koalicija“ je stalna i podložna je promjenama u slučaju priključivanja novih država članica. Najnovija lisabonska ugovorna rješenja koja reformišu Evropsku komisiju donekle će promijeniti širinu evropske koalicije, ali će i dalje postojati preduslov konsensualne demokratije po kojem se izvršna vlast dijeli između više političkih grupacija.

Ravnoteža između izvršne i zakonodavne vlasti u Evropskoj uniji postoji između Evropske komisije kao izvršne vlasti na jednoj i Evropskog parlamenta na drugoj strani. Iako Evropski parlament svakih pet godina odobrava sastav Evropske komisije, činjenica po kojoj je ovo tijelo i dalje deficitarno u pogledu svojih zakonodavnih ovlašćenja proizvodi disbalans između izvršne i zakonodavne vlasti u Evropskoj uniji. Kada se u klasifikaciju uvede Savjet kao glavna zakonodavna institucija, koju mnogi vide kao jedan od domova parlamenta, može se, donekle, govoriti o ravnoteži ove dvije grane vlasti u EU.

Višepartijski sistem Evropske unije čini osam političkih grupacija unutar Evropskog parlamenta. Iako se članovi Evropskog parlamenta biraju neposrednim izborima, ne postoji jednoobrazan izborni sistem na teritoriji svih država članica, ali bi se, i pored nekih odstupanja, moglo reći da je na snazi proporcionalan sistem.

⁹¹Upor: Lajphart Arend, navedeno djelo, str. 102–105.

Unija nije federacija, iako posjeduje neka njene karakteristike, ali je izuzetno decentralizovana. Ustav Evropske unije ne postoji u smislu jedinstvenog akta i u formi kakvu poznajemo u okviru nacionalnih državi, ali su osnivački ugovori Evropskih zajednica i drugi reformski ugovori vremenom dobili karakteristike „ugovora ustava“. Procedura njihove promjene je komplikovana i zahtijeva saglasnost svih država potpisnica.

Kao tumač prava Evropske unije i čuvar zakonitosti unutar nje, Sud pravde ima pravo sudske revizije. Ova mogućnost postoji zbog nadređenosti prava Unije u odnosu na nacionalno, što zapravo znači da Sud pravde ima pravo da poništi sve propise i zakone koji nisu u skladu sa pravom EU.

Najzad, Evropska unija posjeduje i nezavisnu centralnu banku – Evropsku centralnu banku sa sjedištem u Frankfurtu, što je, takođe, preduslov za konsensualnu demokratiju.

Ako su Belgija i Evropska unija najbolji primjeri za konsensualnu demokratiju, onda je prototip za većinsku Velika Britanija i zato se često ovaj model demokratije i zove *vestminsterski*.⁹²

Većinsku demokratiju⁹³ karakterišu jednostranački kabineti u okviru kojih je koncentrisana izvršna vlast. Kabinet ima dominantnu poziciju u političkom sistemu i formira se na osnovu „tjese većine“. Koalicioni kabineti su prava rijetkost. Partija je na vlasti zahvaljujući podršci građana koja nije nadmoćna. S obzirom na to da je politički sistem po pravilu dvopartijski, a da stranka koja je izgubila na izborima nije dio kabineta, „značajna manjina“ tj. gotovo polovina biračkog tijela ne učestvuje u vlasti. Vestminsterska demokratija je zbog toga izuzetno pogodna za djelovanje velikog broja interesnih grupa. Naime, građani koji su isključeni iz vlasti ovakvim angažovanjem nastoje da se izbere za svoje interese. Zato se kaže da u zemljama većinske demokratije postoji pluralizam interesnih grupa.

⁹² Arend Lajphart navodi da je još ilustrativniji primjer za većinski model demokratije Novi Zeland do 1996. godine, ali pošto on više nije na snazi u ovom radu će fokus biti na modelu demokratije Velike Britanije. Upor: Lajphart Arend, navedeno djelo, str. 79.

Više o većinskom modelu demokratije u dijelu Politički sistem Velike Britanije, str. 104.

⁹³ Više o ovome: Lajphart Arend, navedeno djelo, str. 80–94.

Članovi parlamenta biraju se na osnovu većinskog i disproportionalnog izbornog sistema, dok je zakonodavna vlast koncentrisana u okviru jednodomnog tijela.

Vlast je unitarna, tj. izuzetno centralizovana. Jedinice lokalne uprave imaju određene nadležnosti, ali one nisu ustavom garantovane kao što je to slučaj u federativnim uređenjima.

U zemljama većinske demokratije na snazi je „fleksibilan“ ustav koji spada u kategoriju „mekih“ nepisanih. Samim tim što ustav nije pisan ne postoji ni sudska kontrola ustanovnosti, pa je za ove demokratije karakteristično odsustvo revizije.

Najzad, za većinsku demokratiju je karakteristično kontrolisanje Centralne banke od strane izvršne vlasti.

1.5.3. Kosmopolitska vs. nacionalna demokratija

Osim participativne demokratije koja se razvila u okviru polisa i u tom obliku se ne može danas prepoznati, pojam demokratije danas se vezuje, kao što je već istaknuto, za nacionalnu državu i zato se, uslovno rečeno, često naziva nacionalnom demokratijom. Vraćajući se na osvrt sa početka, neophodno je istaći da se u savremenim uslovima fokus dešavanja i uređivanja praktičnih politika sve više pomjera i prebacuje sa nacionalnog na nadnacionalni nivo. Otuda se može govoriti o novim oblicima demokratije, koji su svojstveni i koji se prilagođavaju novim uslovima i novim središtima odlučivanja.

Kosmopolitska demokratija je oblik koji je nastao u savremenim uslovima globalizacije.⁹⁴ Uspon moderne države i svjetske ekonomije uticao je na veću međuzavisnost između država, pa je vremenom politike moguće definisati i regulisati samo izvan okvira suverene države i to zajedničkim naporima velikog broja država. Današnju modernu državu je nemoguće sagledati i razumjeti bez njenog postavljanja u globalni kontekst.

Razvoj međunarodnog prava i korpusa ljudskih prava koji se štite ne više na nacionalnom već na nadnacionalnom nivou, nametnuo je posmatranje države kao samo

⁹⁴ Upor: Held Dejvid, *Demokratija i globalni poredak, od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini*, Filip Višnjić, Beograd, 1997, str. 309–328.

jednog od subjekata (aktera) međunarodnog poretka. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Savjeta Evrope omogućila je pojedincima da se neposredno obraćaju Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu. Uspostavljanjem građanstva Evropske unije 1992. godine i istovremeno uvođenjem evropskog ombudsmana i mehanizma podnošenja peticija Evropskom parlamentu omogućeni su dodatni sistemi zaštite prava građana. Takođe, građanima Evropske unije omogućeno je da se obrate i Sudu pravde Evropskih zajednica za zaštitu svojih ekonomskih prava i sloboda koji se nalaze u okviru prava Evropske unije. Mogućnost zaštite ličnih prava na nivou koji je iznad nacionalnog omogućila je evropskim građanima da ostvarivanje svojih prava vide izvan okvira nacionalne države.

Stvaranje globalne masovne kulture je takođe jedna od posljedica sve veće međuzavisnosti između država, mada su nacionalne kulture su jako ukorijenjene u državama. Nove forme i vidovi komunikacije stvaraju nove forme kulturnih identiteta, ali istovremeno inspiriše države i nacije da što više osnažuju nacionalne identitete i sačuvaju svoje jezičke i vjerske osobenosti.

Transnacionalne kompanije se najbrže šire, razvijaju i razgranavaju svoje strukture širom svijeta. Međunarodne ekonomske mreže u velikoj mjeri uslovljavaju državnu ekonomsku politiku i utiču na donošenje izvjesnih mjera za njihovo regulisanje koje diktira svjetsko ekonomsko tržište. Stoga je evidentno da međunarodno povezivanje bespovratno narušava suverenitet država.

Navedeni uslovi i pretpostavke stvaraju „*model kosmopolitske demokratije* ili *kosmopolitski model demokratske autonomije*, pod kojom pre svega podrazumevam sistem demokratske vladavine koji nastaje iz raznovrsnih uslova i međupovezanosti ljudi i nacija, sistem koji je takvom stanju stvari prilagođen.“⁹⁵

⁹⁵ Held Dejvid, navedeno djelo, str. 167.

2. Demokratsko nasljeđe poslijeratne Evrope

Demokratizacija najčešće podrazumijeva nekoliko istorijskih ciklusa ili preobražaja u okviru kojih država transformiše svoje uređenje od hegemonističkog ili oligarhijskog, najprije, u približnu poliarhiju tj. u društveno uređenje koje je najbliže demokratiji, ali još uvijek nije demokratija u pravom smislu riječi. Poliarhija se razlikuje od demokratski uređenih sistema po ograničenoj mogućnosti pojedinaca za političku participaciju.⁹⁶

Drugi preobražaj obuhvata dostizanje pune poliarhije, tj. prvog poslije najboljeg uređenja, da bi se, najzad, ciklus završio potpunom demokratizacijom društva i uspostavljanjem liberalne demokratije.

Proces transformacije zatvorenih hegemonističkih društva u društva liberalne demokratije može biti postepen, kao što je to bio slučaj sa Velikom Britanijom u kojoj su se tokom XIX vijeka formirale dvije političke grupacije i djelimično proširivalo biračko pravo da bi konačna transformacija uslijedila već početkom XX vijeka. Preobražaj može biti i skraćen, kao npr. u Italiji i Njemačkoj poslije II svjetskog rata. Bez obzira na ova dva uspješna primjera „brze“ demokratizacije, skraćeni postupak rijetko donosi dobre rezultate, jer može doprinijeti novim nestabilnostima i sukobima u društvu. Primjeri Italije i Njemačke su se pokazali uspješnim zbog toga što je njihova transformacija imala pritisak spolja – bila je prouzrokovana potpunim vojnim slomom ovih država i nasilnim rušenjem hegemonističkih režima.

Procedura uspostavljanja poliarhije u jednoj državi u velikoj mjeri uslovljena je i određena polaznom osnovom, tj. zavisi od toga da li se radi o prethodno zavisnoj ili nezavisnoj državi. U situaciji kada se poliarhija uspostavlja unutar zavisne države obično se uspostavlja putem borbe ove zemlje za nezavisnost, tj. rušenjem nasilno nametnutog režima. Novi režim se time već na početku svog upravljanja suočava sa problemom nedostatka legitimiteta. Stoga su u ovim društvima najkritičnije transformacije one prve tokom kojih je stanovništvo još uvijek podijeljeno i neopredijeljeno između starog i novog režima. Ovakav način uspostavljanja poliarhije

⁹⁶Vidjeti: Dal Robert, *Poliarhija*, 1997.

ojačan je političkom ideologijom nacionalizma koja je proistekla iz konačne opredijeljenosti naroda za slobodom. U savremenim, modernim društvima, ovaj vid demokratizacije je gotovo iskorijenjen.

Poliarhiji pogoduje pluralističko, višepartijsko, društvo, pa iako postoji mišljenje da i jednopartijsko društvo može biti demokratsko, ono je više pogodno za centralističko uređenje i hegemoniju. Najdrastičnije promjene u društvu događaju se kada se jednopartijski sistem transformiše u višepartijski kao što je to bio slučaj u mnogim zapadnoevropskim zemljama poslije II svjetskog rata. Zemlje istočne Evrope su se pluralizovale znatno kasnije, tek devedesetih godina XX vijeka, zato je i njihov proces evropeizacije kasnio pola vijeka. Priroda jednopartijskog sistema je bila u određenoj mjeri različita od zemlje do zemlje.

Društvo uređeno na osnovu poliarhijskih, demokratskih, postulata zahtijeva odvojenost vojnih i policijskih struktura od politike. Dodatni uslov je i decentralizovana ekonomija, bez obzira na prirodu vlasništva. Otuda slijedi zaključak da privatno vlasništvo nije nužan preduslov za poliarhiju. Što je jedna država na većem stupnju društveno-ekonomskog razvoja, vjerovatnije je da će ona imati pluralističko političko ustrojstvo.

Pogodnije tlo za poliarhiju su i, sa kulturološkog aspekta, relativno homogene zemlje, u odnosu na one koje su podijeljene u brojne subkulture. Pojedine evropske zemlje su kulturološki i religijski podijeljene u nekoliko jedinica, ali su ipak poliarhije.

2.1. Tri talasa demokratizacije modernog svijeta

Moderno doba i evropske države pamte tri talasa demokratizacije, ali i dva povratna talasa povratka na totalitarne režime.⁹⁷

Prvi talas demokratizacije (1828–1926) svoje korijene ima u Francuskoj buržoaskoj revoluciji, ali se zaista kao „pravi početak“ ovog talasa uzima XIX vijek kao period kada su počele da se uspostavljaju demokratske institucije. Ovaj demokratski progres praćen je prvim povratnim talasom (1922–1942) koji je započeo dolaskom na

⁹⁷ Upor: Hantington P. Samjuel, *Treći talas*, CID, Podgorica i Politička kultura, 2004, str. 22–29.

vlast Musolinija u Italiji i širenja fašističkih režima svuda po Evropi. Demokratske institucije i u ovom periodu su se zadržale u Velikoj Britaniji i Francuskoj.

Drugi talas demokratizacije (1943–1962) bio je vremenski dosta kraći od prvog, a njegova karakteristika je uspostavljanje demokratskih institucija u svim zapadno-evropskim zemljama. Zemlje centralne i istočne Evrope, tj. zemlje tzv. socijalističkog bloka onemogućene su u pokušaju demokratizacije sovjetskim uticajem. Povratni talas drugog ciklusa demokratizacije trajao je od 1958. do 1975. godine i karakteriše ga ponovno vraćanje na nedemokratsko ustrojstvo. U oblasti Mediterana, grčka demokratija je ponovo poklekla, a u Turskoj vojska je zbacila civilnu vlast (vojni udar).

Najzad, treći talas demokratizacije počeo je 1974. godine u Portugalu, da bi svoj vrhunac doživio 1989. godine sa promjenama koje su se desile u svim zemljama centralne i istočne Evrope.

Budući da je za ovo istraživanje najznačajnije uspostavljanje demokratskih institucija u sadašnjem obliku u zemljama Evropske unije ovdje ćemo se osvrnuti upravo na period njihovog konstituisanja, tj. na poslijeratni period.

Nakon Drugog svjetskog rata i konferencije na Jalti, 1945. godine Sjedinjene Američke Države preuzimaju ulogu lidera, koju je do tada držala Velika Britanija u suzbijanju sovjetske ekspanzije u Evropi.

Poslijeratna Evropa zahtijevala je sveobuhvatnu, sistematsku i zajedničku politiku za svoj privredni oporavak. Takođe, u uslovima opšte ekonomske krize postojala je velika opasnost jačanja brojnih kvazidemokratskih režima unutar evropskih zemalja. Prvi podsticaj u vidu ekonomske pomoći, a u pravcu demokratizacije evropskih država pružile su Sjedinjene Američke Države uz pomoć Maršalovog plana i na taj način doprinijele privrednoj stabilnosti i otuda okretanju prema demokratskim vrijednostima.

Istočne zemlje su odbile Maršalovu pomoć i nastavile svoj razvoj poslije rata na osnovu drugačijih političkih i ekonomskih principa od onih koji su preovladali u zemljama zapadne Evrope. Stoga su zemlje istočne Evrope prešle mnogo duži put do evropskih integracija. „Istočni dio Evrope i sveta zaostajao je za ostatkom Evrope pre svega u ekonomskoj sferi, Istok se sve više, i često isključivo, poistovećivao sa industrijskom zaostalošću, sa nedovoljno razvijenim društvom bez institucija tipičnih za

razvijeni kapitalistički Zapad, sa iracionalnošću i sujeverjem na koje zapadno prosvetiteljstvo nije ostavilo nikakvoga traga⁹⁸.

Već pomenuta konferencija na Jalti označila je početak podjele Evrope, tj. diobe interesnih sfera na Balkanu. Tako su Rumunija i Bugarska prepuštene sovjetskom uticaju, dok je Velika Britanija dobila pravo da politički uređuje grčku teritoriju. Mađarska i Jugoslavija su ostavljene po strani sa namjerom da se njihova sudbina riješi kasnije. Za Rumuniju i Bugarsku karakteristična je dominacija Komunističke partije, koja je u Rumuniji odnijela konačnu pobjedu novembra 1946. godine na nedemokratskim izborima, a u Bugarskoj godinu dana kasnije.

Habermas primjećuje da geografska arena evropskog kontinenta nudi dva istorijska kretanja. Prvi dolazi od raspada Sovjetskog Saveza, propadanja komunizma i državnog socijalizma u Evropi, unifikacije Njemačke i prelaženja mnogih država centralne i istočne Evrope u zemlje liberalne demokratije. Drugo istorijsko kretanje je proces ekonomske i političke integracije u okviru zemalja Evropske unije.⁹⁹

Na prvi pogled bi se moglo reći da su ova dva istorijska kretanja odvojena, ali, oni zapravo proizilaze jedan iz drugoga. Raspad Sovjetskog Saveza, propadanje jednog do tada dominantnog društveno-političkog uređenja i ujedinjenje istočnog i zapadnog dijela Njemačke, označilo je konačan kraj jedne ideologije koja je Evropu držala razjedinjenu pola vijeka. Zemlje centralne i istočne Evrope tada su otpočele razvijanje tržišne ekonomije, liberalne demokratije i višepartijskog sistema, po uzoru na zemlje zapadne Evrope. Demokratske zemlje „u povelju“ su zapravo počele mukotrpan proces primjenjivanja „formule uspjeha“ na svom sopstvenom primjeru. Sa druge strane, ni zemlje „zapadnog bloka“ nisu mirno posmatrale ove procese. Nizom projekata, sporazuma i programa pomoći države članice EC su nastojale da pruže neophodnu pomoć reformskim procesima u postsocijalističkim zemljama. I dok je kod jednih „prilagođavanje“ išlo brže, druge su se i dalje borile sa demonima iz prošlosti, jakim nacionalnim identitetima, koji su težili konačnom nacionalnom „pakovanju“ u okvire nacionalnih država. Grubo povučena linija između ove dvije grupe zemalja zapravo

⁹⁸ Todorova Marija, *Imaginarni Balkan, XX vek*, BIGZ, Beograd, 1999, str. 30.

⁹⁹ Navedeno prema: Shaw Josephine, *Citizenship of the Union: towards post-national membership?*, *The Modern Law Review*, Vol. 61, No. 3, 1998, p. 13.

samo treba da označi neriješena nacionalna pitanja i probleme kod druge grupe zemalja koji su usporili njihovo prilagođavanje i pristupanje Evropskoj uniji, budući da se konačan datum pristupanja gotovo i ne nazire.

2.1.1. Demokratizacija zapadnoevropskih članica Evropske unije

Uloga EC/EU u demokratizaciji zapadne Evrope različito se može sagledati u zemljama koje su primljene u članstvo sa već izgrađenom demokratskom tradicijom u odnosu na države koje su morale najprije proći kroz proces demokratizacije i uspostavljanja stabilnih demokratskih institucija. Posebno je zanimljiva transformacija onih država čiji se početak procesa demokratizacije vremenski poklapa sa zaključivanjem sporazuma o pridruživanju sa EC.

Ovi sporazumi predstavljaju odnos ugovornog karaktera između EU i trećih subjekata, jedne ili grupe država ili međunarodnih organizacija, putem kojeg se utvrđuju ciljevi i oblasti buduće saradnje između dvije ravnopravne strane. Sporazumi o pridruživanju podliježu procesu ratifikacije u državama članicama i Evropskom parlamentu, pri čemu je potrebna podrška, saglasnost, apsolutne većine članova EP da bi sporazum stupio na snagu. Pridružena država nije obavezna da se pridržava odluka koje se donose u okviru Evropske unije niti se uključuje u rad njenih institucija, ali njeno pridruživanje podrazumijeva recipročna prava i obaveze i zajedničke akcije.

Sporazumi o pridruživanju mogu biti i suspendovani na određeno vrijeme kao što je to bio slučaj sa Grčkom, nakon vojnog puča 1967. godine, i Turskom, nakon uvođenja vojne diktature 1980. godine.

Partnerstva za pridruživanje zaključena između Unije i zemalja kandidata predstavljaju glavnu osovinu strategije pridruživanja i omogućavaju kanalisanje različitih tipova pomoći. Partnerstva, takođe, služe kao potpora drugim instrumentima predpridruživanja: istovremena evaluacija srednjoročnih prioriteta ekonomske politike; zajednička borba protiv organizovanog kriminala; nacionalni planovi razvoja, kao i drugi neophodni sektorski programi, naročito na planu poljoprivrede.

Prve obaveze koje proističu iz pridruživanja EU su: usvajanje *acquis-a*, povećanje efikasnosti administracije; jačanje sudskih sistema; povećanje bezbjednosti spoljašnjih granica, jer to postaju granice Evropske unije.

2.1.1.1. Demokratizacija Grčke

„Grčka pripada Zapadu“ –
Konstantinos Karamanlis

Grčka kao prva moderna hrišćanska kraljevina na Balkanu postala je prva balkanska država kojoj su velike sile odlučile da daju nezavisnost, kao što će sto pedeset godina kasnije biti prva balkanska država koja je ušla u Evropsku zajednicu. Kao da je Helenska republika ovo „pravo prvenstva“ stekla viševjekovnom kulturnom i istorijskom dominacijom. Na ovaj način, jasno je porušena zabluda i mit o predodređenosti Balkanskog poluostrva da vječito bude „evropska periferija“. Iako je balkansko područje vjekovima bilo na udaru i vjetrometini osmanskih talasa, iako su se na njemu vjekovima sudarali i preplitali i uticaji Istoka i Zapada, a nedemokratski talasi mnogo duže opstajali, više je nego jasno na koji način se izlazi iz letargije i obamrlosti i koliko su značajni pravovremeni koraci i prepoznavanje ispravnog. Grčka je najbolji primjer za to.

Grčka je 1961. godine postala prva koja je zaključila Sporazum o pridruživanju, tzv. „Atinski sporazum“ sa Evropskom ekonomskom zajednicom.¹⁰⁰ Sporazum nije pokrивao samo trgovinsku politiku već cijelu seriju koraka koje je trebalo da budu preduzeti da bi osigurali progresivnu integraciju Grčke u cjelokupni sistem života Zajednice. Ovi koraci su podrazumijevali, naprije, uspostavljanje carinske unije i to na taj način što će obje strane smanjivati carine u periodu od dvanaest godina. Fazu uspostavljanja carinske unije pratilo bi usaglašavanje ekonomskih politika u onim oblastima koje su navedene u samom Sporazumu. Najzad, treći nivo prilagođavanja podrazumijevao je finansijsku pomoć od strane EEC kako bi se ubrazao ekonomski napredak zemlje.¹⁰¹ Pojedinačno i praktično gledajući, Atinski sporazum je specijalno bio namijenjen za pripremanje terena za eventualno punopravno članstvo Grčke.

Potreba Grčke da postane moderna evropska zemlja datira još od uspostavljanja nove grčke države. Mada je Grčka, zajedno sa Turskom, još 1952. godine primljena u

¹⁰⁰ *Agreement Establishing on Association Between the European Economic Community and the Republic of Greece*, OJ L 294/63

¹⁰¹ Navedeno prema: Mišćević Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, ESPI Institut, Beograd, 2005, str. 99.

članstvo Sjevernoatlantskog pakta (NATO) i na taj način napravila zaokret u politici u odnosu na komunističke struje u Grčkoj i okruženju, ovakva orijentacija dobija konačnu konkretizaciju podnošenjem zahtjeva vlade Konstantina Karamanlisa za prijem u novoosnovanu Evropsku ekonomsku zajednicu 1959. godine. Na taj način Grčka je bila prva „treća“ država koja je zatražila prijem u „Evropu šestorice“. Razlozi su bili brojni, a kao glavne ispravno je navesti: želju Grčke za institucionalnim okvirom koji će obezbijediti stabilizaciju političkog sistema i institucija; težnju za jačanjem regionalne i institucionalne pozicije; ambicije da članstvo u Zajednici postane značajan faktor za razvoj i modernizaciju grčke ekonomije i društva.

Događaji u Grčkoj nakon te 1961. godine kreću nekim drugim, manje progresivnim tokovima. Konstantinos Karamanlis, nakon kampanje protiv Ustava i sukoba sa kraljicom Frederikom, napušta zemlju. Zavjerom konzervativnih oficira formirana je diktatorska vlada, vlast preuzima vojna hunta koja sebe naziva „*Revolucija 21. aprila 1967*“. Pukovnički režim vraća Grčku državu natrag, ne samo zbog uslova pod kojima je živjelo grčko društvo u ovom periodu, već, u kontekstu evrointegracija, zbog vraćanja na početak. Kralj Konstantin II je krajem 1967. godine pokušao kontraudar, ali nakon neuspjeha i sam napušta zemlju. „Građanske slobode više nisu postojale u zemlji u kojoj je nastala riječ ‘demokratija’“.¹⁰²

Sporazum o pridruživanju nije sproveden u rokovima kako je istim bilo zamišljeno. Njegova primjena ograničena je na „tekuću administraciju“, tj. na primjenu isključivo onih odredbi koje se odnose na carinsku politiku. Svi ostali djelovi su „zamrznuti“, uključujući harmonizaciju politika, finansijsku dimenziju, političke organe i dr. Sporazum o pridruživanju se ponovo počeo primjenjivati nakon ponovnog uspostavljanja demokratskih institucija u zemlji, povratka Karamanlisa poslije jedanaest godina izgnanstva i proglašenja za predsjednika 24. jula 1974.¹⁰³ Godinu dana kasnije zbačena je monarhija i uspostavljena republika, a Grčka traži prijem u članstvo EC.

Grčka težnja za članstvom u EC je, u stvari, želja da Grčka bude i zvanično dio Evrope, da se putuje po njoj bez ograničenja, da se više ne „putuje u Evropu“ već da se bude i ostane dio nje. Štaviše, Grčka je, u prvom redu zbog svog geografskog

¹⁰² Laker Valter, *Istorija Evrope 1945-1992*, Clio, Beograd, 1999, str. 484.

¹⁰³ Klog Ričard, *Istorija Grčke novog doba*, Clio, Beograd, 2000, str. 172.

položaja,¹⁰⁴ ali i zbog relativiteta socijalno-ekonomskog razvoja bila isključena iz evropskog života, bez obzira što je bila jedna od članica osnivača OEBS-a, postala članica Savjeta Evrope odmah nakon njegovog formiranja 1949. godine i članica NATO-a.

Sve ovo nije mnogo uticalo na Evropsku komisiju, koja u svom mišljenju iz 1976. godine izražava sumnju da su grčka privreda i birokratija spremne za evropske integracione tokove. U mišljenju se kaže da se Zajednica prvi put nalazi u ovakvoj situaciji, tj. da prijem u članstvo traži država koja već ima ugovorni odnos sa Zajednicom. Takođe, mišljenje Evropske komisije da za članstvo u EEC nisu bitni samo ekonomski već i politički kriterijumi, a u slučaju Grčke nijedan od ovih uslova nije ispunjen. Pored toga što je zemlja ekonomski bila nespremna za pritisak koji je dolazio pridruživanjem ekonomski mnogo razvijenijem tržištu, u mišljenju Evropske komisije se jasno navodi spoljnopolitički problem Grčke sa Turskom, a „izgledi za punopravno članstvo Grčke u Zajednicu pokreću problem nesporazuma između Grčke i Turske, pridružene zemlje koja ima sporazum sa Zajednicom i koji ima punopravno članstvo kao krajnji cilj.”¹⁰⁵

Evropska zajednica nije i ne može postati saučesnik u nesuglasticama između Grčke i Turske...“ .¹⁰⁶

Stav Evropske komisije je, dakle, bio jasan – Grčka nije bila spremna za članstvo u Evropskoj zajednici. Sam stav prema kome članstvo u Evropskoj uniji zahtijeva ispunjavanje niza uslova potvrđen je kasnije kriterijumima iz Kopenhagena.

Zahvaljujući intenzivnim političkim aktivnostima grčkog premijera i inicijativama pojedinih evropskih lidera, predstavnici Evropske ekonomske zajednice su ipak potpisali sa predstavnicima Grčke, maja 1979. godine, u zdanju atinskog *Zapiona*,

¹⁰⁴ Pirinejsko poluostrvo je značajno udaljeno od tadašnjeg jezgra Evropske zajednice, pa ni danas se, još uvijek, Grčka ne graniči sa zemljama Evropske unije.

¹⁰⁵ Ugovor o pridruživanju koji datira od 12. septembra 1963. godine

¹⁰⁶ Iz mišljenja Evropske komisije o zahtjevu Grčke za prijem u članstvo EZ – *Opinion on Greek Application for Membership. Transmitted to the Council by the Commission on 29 January 1976. COM (76) 30 final, 20 January 1976. Bulletin of the European Communities, Supplement 2/76, p. 7.*

Ugovor o prijemu Grčke u punopravno članstvo Evropske zajednice. Ugovor je ratifikovan veoma brzo, pa je zemlja postala članica EEC 1. januara 1981. godine.¹⁰⁷

Na osnovu dosad navedenih podataka proces evropeizacije/demokratizacije Grčke može se podijeliti u tri faze: 1) Prva faza obuhvata period od 1975. do 1985. godine, a karakteriše je, najprije, promocija zahtjeva za punopravno članstvo, a potom petogodišnji period tranzicije za prijem u punopravno članstvo u EC/EU. Otuda se prvi period može podijeliti u dva potperioda: a) od 1975. do 1981. godine i prijema u EC; b) period nakon prijema, period tranzicije. 2) Druga faza obuhvata vremensko razdoblje od 1985. do 1995. godine. 3) Treća faza je počela 1996. godine.¹⁰⁸

Prva faza grčke evropeizacije u velikoj mjeri je obilježena nezadovoljstvom i nesprennošću grčkog naroda da prihvati i primijeni, popularno rečeno, evropske standarde. Uopšteno rečeno, uslovi u zemlji nisu bili idealni za razvijanje evropske ideje u politički i institucionalni sistem. Situacija u zemlji, uostalom kao i prije toga, bila je prepuna političkih previranja, kao i sukoba „najboljih“ rješenja i ideja za grčko društvo, od „trećeg puta ka demokratskom socijalizmu“ (ideja PASOK-a), do evropske perspektive pod okriljem EC.

U ovom periodu izrodila se ideja koja je za Grčku željela tzv. „poseban“, povlašćeni status u okviru EC. Rukovodeći se ovakvom logikom, Grčka je 1982. godine u martu podnijela poznati Memorandum, tražeći poseban status kada su u pitanju državni monopoli i odnosi država – društvo.¹⁰⁹ EC nije imala razumijevanja za ovakve zahtjeve Grčke. Uz obrazloženje da će zemlja mnogo brže izaći iz krize primjenjujući zajedničku politiku, a ne uporno odlažući njenu primjenu, EC je pristala na jedan značajan investicioni paket za jačanje grčke ekonomije, koji je realizovan (usvojen) 1985. godine sa Mediteranskim integrisanim programima.

¹⁰⁷ Mišćević Tanja, navedeno djelo, str. 102.

¹⁰⁸ Faze u evropeizaciji Grčke i dalje o ovim fazama navedeno prema: Ιωακειμίδης, Π.Κ., „Η Ελλάδα στη Ευρωπαϊκή Ένωση, 1981/1996“, Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη ευρωπαϊκών θεμάτων, Αθήνα, 1997. - Ιωακίμίδης, „Greece in the European Union, 1981/1996“, Foundation, Library of European Affairs, Athens, 1997 – *Izvodi iz ove knjige dostupni zahvaljujući ljubaznosti osoblja zaposlenog u grčkoj ambasadi u Crnoj Gori*

¹⁰⁹ *Greek Memorandum. Position of the Greek Government on Greece's Relations with the European Communities, 22 March 1982. Bulletin of the European Communities, No. 3, 1982, pp. 90-93.*

Grčka se opirala evropeizaciji na više nivoa. Prvi najjači otpor bio je upućen protiv usaglašavanja grčke ekonomije sa ekonomskom politikom EC, a u okviru nje glavni je protest protiv transformacije javnih preduzeća monopolskog karaktera u privatni sektor, što je jedna od odredbi Ugovora iz Rima. Štaviše, Grčka je prekršila ovu odredbu nacionalizujući industriju cementa „Ηρακλής“ (Herakle), 1983. godine. Iste godine osnovala je Organizaciju za restrukturiranje preduzeća, kako bi ojačala „problematična preduzeća“ u privatnom sektoru o kojima se mnogo govorilo. Ovi i slični „jednostrani“ potezi Grčke doveli su do opterećenja javnog sektora, ali i sukoba Grčka – EEC, kao i velikog broja sudskih slučajeva, od kojih su pojedini dospjeli i do Evropskog suda označili početak nove usklađene politike EC/EU i u nastavku vodili ka „paketima Delor“.¹¹⁰

Drugi nivo nezadovoljstva i otpora je u oblasti spoljne politike. Nasuprot principima Evropske političke saradnje, Grčka je insistirala na zadržavanju svoje policije. Takođe, isključivi stavovi Grčke na međunarodnom polju bili su u suprotnosti sa stavovima EEC.¹¹¹

Druga faza grčkog „prilagođavanja“ EEC, kao što je već rečeno, počela je 1985. godine. Ovo je godina kad se završio petogodišnji tranzicioni period predviđen Sporazumom o pridruživanju.

Simbolički rečeno, nije se samo Grčka oslobodila „stega“, već i sama EC. Ovo je period konsolidacije zajedničkih politika. Takođe, 1986. godine usvojen je Jedinostveni evropski akt koji uz reformu osnivačkih ugovora, postavlja prve, doduše nesigurne, obrise zajedničke političke saradnje. Jedinostveni evropski akt je uspostavio jače veze na svim nivoima između evropskih partnera.

Treća faza evropeizacije zemlje počinje 1996. godine imenovanjem Kostasa Simitisa. Uspon na vlasti Simitisa i grupe političara koji su ga podržavali protumačen je kao preovladavanje evropskih političkih snaga.¹¹² Zaista, vlada Simitisa može se

¹¹⁰ Program finansijske podrške nazvan po tadašnjem predsjedniku Evropske komisije (1985–1994) – Žaku Deloru. Prvi finansijski okvir tzv. Delor paket I obuhvatao je vremenski period od 1988. do 1992. i podrazumijevao je pomoć državama članicama EZ u uspostavljanju unutrašnjeg tržišta. Drugi okvir obuhvatao je šest godina, 1993–1999, Delor paketi II kojima su sredstva usmjerena na kohezionu politiku i uvođenje eura. Preuzeto sa: http://ec.europa.eu/financial_perspective/questions/index_en.htm

¹¹¹ Bliski istok, sukob *Istok-Zapad* tokom Hladnog rata.

¹¹² Th. Pagalos, V. Papandreu i ostali

smatrati „najevropskijom“ vladom koju je Grčka imala od svog pristupanja EC/EU, u onom smislu u kom je značajan broj njenih članova razumio duh evropskog ujedinjenja i posjedovao značajno iskustvo u pregovaranju (sporazumijevanju) sa EU. Sukobi koji su se javili unutar PASOK-a kao da potvrđuju tumačenje da je uspon Simitisa označio dominaciju evropskih političkih snaga.

Ono što opravdava karakterizaciju promjena u januaru 1996. godine kao početak novog perioda je da se sa vladom Simitisa javljaju sistematski pokušaji uspostavljanja dosljednosti između retoričkog deklarisanja za evropsko ujedinjenje i političke prakse.

Postavlja se pitanje zašto je proces evropeizacije u Grčkoj išao tako sporo i zašto je nailazio na toliki otpor. Iz prostog razloga što je zahtijevao kompletnu transformaciju zemlje. Dakle, evropeizacija u slučaju Grčke zahtijevala je redefinisane uloge, veličine, funkcija i strukture države. Poteškoće koje su se javljale u toku procesa mogu se obrazložiti posebnim istorijskim, kulturnim i političkim specifičnostima. Postojanje klijentskog-vazalskog sistema, rezultiralo je izraženo centralizovanom organizacijom države, kontrolisanoj od političkih partija i elita, koja se ne može jednostavno prilagoditi i odgovoriti izazovima okruženja.

Evropska zajednica je u velikoj mjeri, u ovom periodu, vršila pritisak na Grčku. Prije svega, ti pritisci su bili usmjereni na samu ulogu države, jer je bilo neophodno smanjiti njenu kontrolu. Glavni problem je u stvari bio taj što se proces privatizacije u Grčkoj odvijao i odvija prinudno, pod pritiskom, a ne kao zakonska obaveza i cilj sam po sebi.

Grčko pridruživanje Evropskoj uniji služilo je svim postkomunističkim zemljama kao primjer uspješnog prevazilaženja ekonomskih i političkih problema. Takođe, Grčka je školski primjer transformacije jedne potencijalno komunističke zemlje u modernu, demokratsku zemlju. Zapravo ovo priključenje je jasno pokazalo da je članstvom u Uniji moguće, vrlo lako, prevazići sukobe, sprovesti lakšu i bržu tranziciju i uživati sve pogodnosti članstva u EU.¹¹³

Bez obzira na sve polemike i komentare u grčkom javnom mnjenju, Evropska unija poslužila je Grčkoj kao katalizator mira i omogućila joj i da prevaziđe neke

¹¹³ Teokarević Jovan, *Od balkanske zemlje u Evropi do evropske zemlje na Balkanu – Grčke evropske lekcije*, BeCEI, Evropski forum, 2003.

ključne probleme u spoljnoj politici. Grčka država se izdigla iz siromaštva, političkih sukoba, građanskih ratova, da bi danas čvrsto i stabilno držala svoju poziciju u okviru Evropske unije, NATO-a i svih drugih relevantnih međunarodnih organizacija. Ono što je u Grčkoj prepoznato još šezdesetih godina prošlog vijeka bila je dobra lekcija svima koji su „otrežnjenje“ doživjeli četrdeset godina kasnije.

Moglo bi se reći da je pridruživanje Grčke zapravo više donijelo koristi njenoj demokratizaciji i modernizaciji, dok se ekonomsko prilagođavanje ni danas ne odvija željenom dinamikom. Naime, Evropska unija je Ugovorom iz Maastrichta predvidjela da fiskalni deficit države članice ne može biti veći od 3% od GDP-a na kraju fiskalne godine, kao ni da odnos između javnog duga i GDP-a ne može biti veći od 60%. Ovaj kriterijum pokazao se za Grčku kao veliki izazov. Grčko tržište se ne oslanja na sopstvene snage, niti ima pozitivan balans između potrošnje i proizvodnje pa je, samim tim, zaduživanje neminovno. Društveni dug zemlje je 2011. godine dostigao iznos od preko 350 milijardi eura, pa je prouzrokovao usvajanje srednjoročnog programa štednje za period 2012–2015. godine.¹¹⁴ Grčka kriza je okarakterisana u Evropskoj uniji kao „kriza sistema“, te je zemlja potpomognuta kreditima od strane EU i MMF-a. Zapravo, kriza u Grčkoj je pokazala svu neodrživost sistema u okviru kojeg 17 zemalja ima jedinstvenu monetu, a različite fiskalne i bankarske sisteme. Zbog toga je problem Grčke¹¹⁵ imperativ koji su zemlje Evropske unije morale riješiti, ili makar prolongirati njegovo trajno rješavanje, kako bi sačuvale osnov na kome počiva evrozona.

2.1.1.2. Demokratizacija Španije

Grčko proširenje se često naziva i „južnim“ ili „mediteranskim“, zajedno sa proširenjem iz 1986. godine kada su članice Evropske zajednice postale Španija i Portugalija. Osim što imaju zajedničko ime, ova dva proširenja su slična još po mnogo čemu. Suština je u činjenici da je Evropska zajednica imala političku obavezu da konsoliduje demokratiju u sve tri zemlje.

¹¹⁴ Upor: *Medium Term Fiscal Strategy 2012-2015*, Hellenic Republic, Ministry of Finance, Athens, June 2011.

¹¹⁵ I ostalih zemalja koje se suočavaju sa istim problemom, ali u manjoj mjeri: Irska, Španija, Portugalija.

Nakon II svjetskog rata Španija je bila opterećena mnogim problemima: ekonomski potpuno uništena, zemlja je bila i politički podijeljena. Mada je u ovom periodu izgledalo gotovo izvjesno da će se zemlja prikloniti „zapadnom trendu“, predviđanja da će se general Francisko Franko kratko zadržati na vlasti bila su neutemeljena. Njegova moć nakon II svjetskog rata, zasnivala se na četvrtom fundamentalnom Zakonu o nasljeđu iz jula 1947, a omogućavala mu je *sui generis* poziciju šefa države u okviru „Rimokatoličke, socijalno reprezentativne države... uređene kao monarhija“.¹¹⁶ Iako je režim prvi put ozbiljno poljuljan 1951. godine radničkim demonstracijama, u ovom periodu opozicione partije su nedovoljno jake da bi se ozbiljnije suprotstavile režimu, koji je, uz to, kontrolisao i vojsku i policiju. Zapravo, demokratske ideje su ili puko nabrajane ili su bile potpuno nejasne za jedan dio političke javnosti (npr. ljevica). Monarhistički pokret je često isticao demokratske ideje bez adekvatne akcije u pravcu prodiranja ovih ideja u društvo. Ipak, te 1951. godine, španska vlada počinje da biva manje konzervativna i manje religiozno autoritarna, upravo zamjenom ministara iz redova Katoličke akcije. Situacija pedesetih godina prošlog vijeka u zemlji i među narodom održavala je i dalje veliku apatiju i autokratizam. Cijene su bile gotovo sedmostruko veće u odnosu na početak II svjetskog rata i opšte ekonomsko stanje u zemlji je bilo zabrinjavajuće, broj političkih zatvorenika je rastao, cenzura medija je bila izuzetno jaka.¹¹⁷ Karakteristični su protesti u studentskim i radničkim krugovima, osnivaju se čak i privatni univerziteti.¹¹⁸

Španija postaje pridružena članica Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju 1958. godine te pristupa Međunarodnom monetarnom fondu (MMF) i Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj. Na taj način, španski režim je želio da prekine makar ekonomsku izolaciju države. U ovom periodu stručnjaci SAD i MMF-a posjećuju Španiju uz jasne preporuke da je za prekid izolacije neophodno da država napravi značajne korake u ekonomskoj politici, koji su uključivali, između ostalog, i devalviranje pezete, napuštanje komandne privrede, spremnost za integraciju u EEC.

¹¹⁶ Samardžić Nikola, *Istorija Španije*, Plato, Beograd, 2005, str. 514.

¹¹⁷ Više o ovome: Samardžić Nikola, navedeno djelo, 523–536.

¹¹⁸ Opus Dei je 1952. godine osnovao privatnu školu za visoke studije u Pamploni – Opšte studije Navare – koje su 1962. godine dobile licencu za izdavanje univerzitetskih diploma.

Često se simbolički kaže da je „otvaranje“ Španije prema Evropi počelo sa širokim učešćem tehnokrata u vladi 1962. godine i kasnije.¹¹⁹ Tri godine kasnije Španija je usvojila Zakon o štampi koji je u velikoj mjeri omogućio slobodu medija, uz, još uvijek, mogućnost da država kontroliše vijesti iz inostranstva. Reformisane su mnoge oblasti u ovom periodu, pored napretka u slobodi medija, unaprijeđena su i prava radnika kojima je, najzad, dodijeljeno pravo na štrajk, iako još uvijek ograničeno. Takođe, ukinuti su i vojni sudovi, a unaprijeđena su i prava manjinskih religija.¹²⁰

Na izmaku šezdesetih Franko je imenovao svog nasljednika – Huana Karlosa Burbona, jula 1969. godine. Te, 1969, broj protesta u Španiji je bio toliki da je nekoliko mjeseci trajalo i vanredno stanje kako bi se „odgovorilo” na njih.

Sredinom 70-ih godina prošlog vijeka postalo je jasno da je Frankova diktatura na zalasku. Nemogućnost da se odupre narastajućem otporu i starost uticali su da Franko 1973. godine imenuje Karera Blanka za predsjednika vlade. Time je prvi put neko imenovan na tu funkciju od 1936. godine, kada je državnim udarom general objedinio ove dvije funkcije. Niz generalnih štrajkova odražavao je opšte nezadovoljstvo u zemlji, a bio je potpomognut snažnim širenjem demokratskih ideja putem štampe. U ovom periodu jača drugi vid otpora prema režimu – terorističko udruživanje i jačanje terorističkih pokreta. Najpoznatija od ovih terorističkih grupa svakako je baskijska separatistička organizacija *Euzkadi Ta Askatsuna* („Baskija i sloboda”) – ETA. Ova organizacija izvršila je „Operaciju div“, 20. decembra 1973. godine, kada je ubijen predsjednik Vlade Karero Blanco.

Dva dana nakon smrti generala Franka, 22. novembra 1975. godine, „monarhija bez monarha“ vratila je svog stvarnog vladara – kralja Huana Karlosa. Frankov režim je stvoren rušenjem španske demokratije koja je tek „iznicala”, da bi bio okončan upravo sopstvenim demokratskim transformisanjem. Ono što je, dakle, karakteristično za uspostavljanje demokratije u Španiji, a što nije bila osobenost niti jednog poretka u Evropi, jeste da je transformacija počela i odvijala se u samoj unutrašnjosti Frankovog režima, odlikovali su je „prestolonaslednik i ideja parlamentarne monarhije koja se

¹¹⁹ Samardžić Nikola, navedeno djelo, str. 42.

¹²⁰ Upor: Laker Valter, navedeno djelo, str. 472.

nagoveštavala, crkva koja se otimala od sopstvene prošlosti, duga i bogata istorija sindikata, slobodni univerziteti i slobodni studenti”.¹²¹

Španski tranzicioni period uživao je dvostruku podršku: unutrašnju – građana i spoljnu – saveznika sa Zapada, koji su podržavali uspostavljanje ustavne monarhije. Transformacija je bila djelo kralja, intelektualnih krugova, opozicije i svih građana.

Uspostavljanje demokratskih institucija omogućeno je usvajanjem i potvrđivanjem na referendumu Zakona o političkoj reformi, 1976. godine koji je predvidio neposredne izbore za dvodomni parlament – Kongres i Senat. U martu 1979. godine usvojen je i izborni zakon. Partije u Španiji su legalizovane u toku vladavine premijera Ariasa Navara, dok je sa Komunističkom partijom to bio slučaj 1977. godine.¹²²

Konačno konstituisanje demokratskih institucija uslijedilo je nakon prvih izbora 15. juna 1977. godine, a pratilo ih je usvajanje Ustava. Ovi izbori predstavili su četiri političke grupacije na političkoj sceni Španije: Unija demokratskog centra (*Unión de Centro Democrático*), Španska socijalistička radnička partija (*Partido Socialista Obrero Español*), Komunistička partija Španije (*Partido Comunista de España*), Narodna alijansa (*Alianza Popular*). Sa izuzetkom Komunističke partije preostale tri su prisutne na španskoj političkoj sceni i danas. Kongres u kome su većinu imale Unija demokratskog centra i Španska socijalistička radnička partija izglasao je Ustav 1978. godine.

Španija je, dakle, u velikoj mjeri imala unutrašnje „raspoloženje“ za transformaciju u zemlju tržišne ekonomije i parlamentarne demokratije; i, najzad, nedvosmisleni želju da se priključi EEC, koja je u ovom periodu služila kao garant mira, stabilnosti i ekonomske dobrobiti. Španija je vjerovala da njena kultura, tradicija i vrijednosti koje se unutar nje njeguju ne mogu „ostati“ izvan Evrope, koju u ovom slučaju simbolizuje EEC. Za razliku od npr. Grčke, u Španiji je stanovništvo bezrezervno podržavalo članstvo u EC.

Španija je podnijela zahtjev za članstvo u EEC odmah nakon izbora 1977. godine. General Franko je odobrio pregovore o pristupanju zajedničkom tržištu još

¹²¹ Samardžić Nikola, navedeno djelo, str. 569.

¹²² Vid: Laker Valter, navedeno djelo, str. 603.

1961. godine, ali su oni započeli 1967. Pregovori nisu podrazumijevali potpuno integrisanje države, jer je to bilo nemoguće zbog tadašnjeg institucionalnog ustrojstva Španije. 1970. godine uspostavljeni su preferencijalni odnosi Španije i EEC. Godinu dana nakon podnošenja kandidature za članstvo, imenovan je ministar bez portfelja koji se bavio isključivo “evropskim pitanjima” (Kalvo Sotelo). Najvećeg protivnika tokom izuzetno teških pregovora Španija je imala u Francuskoj i njenom predsjedniku Žiskaru d’Estenu.¹²³

U kontekstu španskih pretenzija prema EC najvažniji izbori su održani 1982. godine, kada je na mjesto premijera imenovan Felipe Gonzalez. Kompletna politika Gonzalesa zasnivala se na odnosima sa EEC.

Dolaskom na vlast Socijalističke partije, koja je bila opoziciona partija Frankovom režimu, smatra se da je tranzicija Španije simbolički završena. Ovaj izbor, zapravo, i praktično je označavala nemogućnost povratka na nedemokratski način uređenja.

Sporazum sa EEC Španija je potpisala juna mjeseca 1985. godine, a već nakon pristupanja Zajednici godinu dana kasnije, ova država je zauzela značajno mjesto u njoj, dok je predsjedavanje prvi put preuzela 1989. godine.¹²⁴ Tri godine nakon pristupanja EEC, Španija se priključila i NATO-u.

Karakteristično za sve poslijeratne vlade Španije jeste to da su se sve zalagale za regionalizaciju i da se brojne oblasti u zemlji dobile snažnu autonomiju. Otuda se zemlja lako prilagodila integracionim trendovima u EU.

2.1.1.3. Uspostavljanje demokratskih institucija vlasti u Portugaliji

Portugalija se udaljavala od demokratskih vrijednosti i demokratskog uređenja od 1926. godine kada je u ovoj zemlji uspostavljena vojna diktatura. General De Salazar 1928. godine dobija značajno mjesto na političkoj sceni izborom na poziciju ministra finansija; da bi njegov „projekat” bio uobličen pet godina kasnije, kada je uspostavljena

¹²³ Vid: Samardžić Nikola, navedeno djelo, str. 588.

¹²⁴ Dva komesara u Evropskoj komisiji, 60 evrodeputata.

tzv. Nova država (*Estado Novo*) ograničenog demokratskog ustrojstva sa autoritarnim principima.¹²⁵ Opstala je sve do rušenja režima 1974. godine.

Portugalija je tokom ovog perioda bila odlučna da opstane u svijetu koji je sama izgradila, biti u Evropi, ali ne biti u potpunosti dio nje. Ovakav stav bio je potpomognut ogromnim kolonijalnim posjedima u Africi.¹²⁶ Interesantno je da je general Salazar otvoreno, u periodu kada se Evropa počela ujedinjavati pedesetih godina prošlog vijeka oko ideje ekonomske integracije, izražavao sumnju u uspjeh ove integracije. U dokumentu koji je bio odraz portugalske spoljne politike u odnosu na početak evropskog integrisanja a koji je distribuiran svim portugalskim ambasadama, Salazar ističe svoj skepticizam u odnosu na mogućnost bilo kakvog evropskog ujedinjenja, a posebno kada je riječ o političkom ujedinjenju. U dokumentu se dalje ističe da čak i da evropski federalizam doživi uspjeh, to nije nešto što bi moglo da interesuje Portugaliju. Najzad, u slučaju da regionalno integrisanje dovede do stvaranja izvjesnih koalicija ili blokova, za Portugaliju bi svakako bila značajnija saradnja sa Španijom, Brazilom ili, pak, Afrikom.¹²⁷ Ova politika djelimično se promijenila dolaskom na vlast Marsela Kaetana 1968. godine, i postala više evropska, u smislu trgovine i ekonomske razmjene sa evropskim državama.

U odnosu na Španiju, Portugalija nije bila u potpunosti izolovana, jer je kao zemlja osnivač NATO saveza dobijala izvjesnu novčanu pomoć, a ona se između ostalog ogledala i u podršci koja je evropskim zemljama pružena na osnovu Maršalove pomoći i OEEC-a.¹²⁸

Državno ustrojstvo značajno je bilo uzdrmano brojnim studentskim i radničkim protestima šezdesetih i sedamdesetih godina. Velika ekonomska kriza koja je vladala Evropom u Portugaliji je uzela najviše maha pa je ova zemlja bila jedna od najsiromašnijih na starom kontinentu. Svi ovi događaji dodatno su ubrzali rušenje

¹²⁵ Upor: Baiôa Manuel, Fernandes Paulo Jorge, De Meneses Filipe Ribeiro, *The Political History of Twentieth-Century Portugal*, e-JPH, Vol. 1, number 2, Winter 2003, p. 6.

¹²⁶ Upor: Lloyd-Jones Stewart, *Portugal's history since 1974*, CPHRC Working Papers, Series 2, Number 1, November 2001, p. 1.

¹²⁷ Navedeno prema: Costa Pinto António, Teixeira Nuno Severiano, *From Atlantic Past to European Destiny*, in: Kaiser Wolfram and Elvert Jurgen, *European Union Enlargement*, Routledge, London and New York, 2004, p. 115.

¹²⁸ Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju

režima. Vlast je najviše bila uzdrmana kolonijalnim ratovima i odbijanjem da popusti pred opštim talasom dekolonizacije. Kolonijalni ratovi koji su počeli, najprije u Angoli, 1961, Gvineji Bisao, 1963. i Mozambiku, 1964. godine, podijelili su čak i centralna uporišta vlasti – Katoličku crkvu i vojsku.¹²⁹ Ogromni troškovi i gubici koji su predstavljali teret za zemlju doprinijeli su već pomenutom siromaštvu i velikim talasima ljudi koji si napuštali zemlju. Iseljavanje je posebno bilo karakteristično za ono stanovništvo koje je živjelo u rurarnim sredinama.

U februaru 1974. godine, bivši rukovodilac portugalske vojske u Gvineji Bisao Antonio de Spínola, izdao je knjigu u kojoj je oštro kritikovao „politiku“ države prema Africi. Upravo javno nezadovoljstvo i iznošenje podataka od strane osobe koja je bila na čelu portugalskih snaga u Africi uticalo je na snažno nezadovoljstvo u vojsci i odbijanje da se dalje slijedi politika vlasti.¹³⁰ Stoga je demokratizacija Portugalije započela revolucijom 25. aprila 1974. godine (*Revolução dos Cravos*) kada je režim Kateana smijenjen od strane pokreta, u najvećem broju, po rangu srednjih, oficira.

U prelaznom periodu, do formiranja demokratskih institucija, zemljom je upravljao „Savjet nacionalnog spasa“. Tokom maja mjeseca 1974. godine formirana je koalicija tri partije konzervativne i socijalističke orijentacije, koja je oformila vladu sa snažnim vojnim prisustvom.¹³¹ Na čelu ove koalicije se nalazio Antonio de Spínola koji je imenovan za predsjednika.¹³² Na ovom mjestu ga je zamijenio, već nakon šest mjeseci, general Kosta Gomez, ali je pomenuta promjena uslovila niz protesta i napada Spínolinih pristalica, od kojih je najznačajniji preuzimanje kontrole nad aerodromom u martu 1975. godine, dva mjeseca prije održavanja prvih izbora nakon rušenja režima. Ovo zapravo znači da je predizborni period u Portugaliji protekao u atmosferi velikih nereda i napada, a izbori su održani 25. aprila 1975. godine.¹³³

¹²⁹ Baiôa Manuel, Fernandes Paulo Jorge, De Meneses Filipe Ribeiro, navedeno djelo, str. 8.

¹³⁰ Lloyd-Jones Stewart, navedeno djelo, p. 2.

¹³¹ Ibid., str. 3.

¹³² Koaliciju su činile: Partido Popular Democrático; Partido Socialista (PS); Movimento Democrático Português.

¹³³ Na izborima je većinu glasova i mjesta u parlamentu osvojila Socijalistička partija, u odnosu na Komunističku partiju, odnos glasova je bio: 37, 9% naspram 12,5%. Navedeno prema: Lloyd-Jones Stewart, *Portugal's history since 1974*, p. 6.

Prve godine nakon formiranja demokratskih institucija vlasti bile su, takođe, izuzetno turbulentne. Tokom ovog perioda okončalo se portugalsko upravljanje nad afričkim teritorijama (koje je postojalo od 1415. godine) proglašavanjem nezavisnosti ovih područja. Više od pola miliona Portugalaca vratilo se iz Afrike u Portugaliju, pa je situacija u zemlji dodatno otežena velikim brojem izbjeglica.

Izbori su održani i godinu dana nakon prvih demokratskih izbora, a pobjedu na njima su, takođe, odnijele demokratske snage. Zapravo, ključno za demokratizaciju zemlje i uspostavljanje demokratskih obilježja jeste uklanjanje vojnog radikalizma iz politike i iz vojske.¹³⁴ Zbog toga se često kaže da je centralni period za demokratizaciju Portugalije upravo i bilo razdoblje od 1974. do 1976. godine.

Za zemlju je dugi niz godina bio karakterističan veliki broj izbora. Tako je npr. tek vlada Demokratske alijanse, koja je formirana 1980-e, uspjela da inkorporira principe sadržane u Ustavu iz 1976. godine.

Učvršćivanje demokratskih snaga na vlasti zemlje omogućile su političkom vođstvu da se nakon višegodišnjih nemira okrene rješavanju ekonomske situacije u zemlji, jer je situacija bila zabrinjavajuća.

U ovom periodu Portugalija je uživala veliku podršku Sjedinjenih Američkih Država i NATO-a, ali je tek pristupanje EC označilo početak perioda u kome su se napori da se transformišu u zemlju liberalne demokratije konačno i ostvarili. Upravo definisanje spoljnopolitičkih prioriteta pomoglo je zemlji da učvrsti demokratske vrijednosti. Zajedno sa Španijom, Portugalija je postala članica EEC 1. januara 1986. godine, ali ne samo nakon ovog perioda nego i ranije, „evropska ideja“ je bila je centralna za razvoj i konsolidaciju portugalske demokratije.

Slabo razvijena ekonomija spriječila je Portugaliju da zatraži članstvo u EEC 1961. godine, što je kao članica EFTA trebalo da uradi u periodu kada je prijem zatražila Velika Britanija. Zato je Portugalija zaključila trgovinski sporazum sa Evropskom ekonomskom zajednicom, više od decenije kasnije, jula 1972. godine. Od pada režima u ovoj zemlji, 1974. godine, EEC joj je pružala ekonomsku pomoć u namjeri da potpomogne uspostavljanje demokratskih institucija. Evropski savjet jasno je

¹³⁴ Maxwell Keneth, *The Making of Portuguese History*, Cambridge University Press, 1995, p. 2.

ukazao na to da pristupni pregovori ne mogu početi dok se ne uspostavi pluralistički sistem.¹³⁵

Portugalija je najprije zatražila prijem u Savjet Evrope, avgusta 1976, dok je zahtjev za članstvo u EEC podnijela aprila mjeseca 1977. godine. Nakon pozitivnog mišljenja Evropske komisije, početak pregovaračkog procesa je uslijedio u Luksemburgu tokom oktobra 1978. godine i bio je uslovljen brojnim problemima koji su bili prouzrokovani izuzetnim siromaštvom zemlje.

Brojna ekonomska pitanja se nisu mogla usaglasiti, pa su pregovori dugo i trajali.¹³⁶ Ako je za Španiju i njeno pridruživanje EC bio od značaja dolazak na vlast Felipea Gonzalesa 1982. godine, za Portugaliju je veoma važan izbor Maria Suareza 1983. godine.¹³⁷ Osnova programa oba lidera je bila proevropski orijentisana politika i glavni cilj ove politike članstvo u EC. Motiv za ovakvu politiku jeste upravo okončanje izolacije i jačanje tek uspostavljenih demokratskih sistema.

Na izmaku XX vijeka portugalska demokratija je najzad bila konsolidovana. Oslobođena vojnog uticaja u definisanju politike, zemlja je imala snažan ekonomski, a kasnije i politički, oslonac pod okriljem Evropske unije.

Španija i Portugalija su dio Evropske zajednice postale istovremeno – 1986. godine, ali pridruživanje ove dvije zemlje nije slično samo po godini pristupanja. I jedna i druga država su u periodu kada je evropsko ujedinjenje počinjalo bile „opterećene“ vojnim diktaturama, koje su ih u potpunosti izolovale od ostatka Evrope. Demokratija i demokratske vrijednosti u ovakvim uslovima nisu mogle opstati. Ipak, diktature su takođe podložne promjenama pa je bilo jasno da u opštim talasima promjena i prilagođavanja novim integracionim talasima dominacija vojnih režima ne može opstati. Bilo je više nego jasno i sa aspekta EEC i iz perspektive ove dvije države ne samo da su

¹³⁵ Costa Pinto António, Teixeira Nuno Severiano, navedeno djelo, p. 121.

¹³⁶ Sedam godina.

¹³⁷ Suarez je bio prvi civilni predsjednik Portugalije u periodu od šezdeset godina.

one geografski dio Evrope, već su to i kulturološko-istorijskom, vrijednosnom i religijskom smislu.¹³⁸

Pridruživanje najrazvijenijem tržištu na svijetu značilo je za ove države veliki ekonomski rast, dok se trgovina sa zemljama EU povećala dramatično. Ekonomska stabilnost je bila garant očuvanju demokratskih vrijednosti.

Simbolički, riječima čuvenog španskog filozofa Ortega i Gaset „Španija je problem, Evropa je rješenje“.¹³⁹ U uslovima izgrađivanja mladih demokratskih institucija Španija i Portugalija su u EC naišle na oslonac koji je omogućio opstajanje i jačanje demokratije u uslovima izuzetno velikih unutrašnjih „previranja“. Države Iberijskog poluostrva su imale jasnu viziju i ubjeđenje da je opstanak demokratije moguć samo u okviru šireg konteksta Evropske zajednice. Uz ulogu aktera u integracionim tokovima, Španiji i Portugaliji je u velikoj mjeri olakšano reformisanje unutrašnjeg sistema. Stoga je procese evropeizacije i demokratizacije gotovo nemoguće razdvojiti, jer su u ovim zemljama, i ne samo u njima, snažno isprepleteni. Proces pridruživanja Španije i Portugalije vodio je uspješnoj konsolidaciji „demokratske tradicije“ koja je bila bazirana na „sinhronizacija i homogenizacija nacionalnih kultura i institucija, sa onim evropskim“.¹⁴⁰

Sa aspekta „mediteranskih pridruživanja“ često se kaže kako je odluka o pristupanju EU zapravo političke prirode, a ne ekonomske, i da kriterijumi koji su pred evropske zemlje postavljeni nemaju odlučujuću ulogu.

EC je usmjeravala demokratske snage i u periodu kada su na vlasti bile nedemokratske snage. Upornim odbijanjem zahtjeva ovih zemalja da se priključe Evropskoj zajednici, EC je jačala opozicione partije i demokratske snage koje su se zalagale za liberalizaciju i tržišnu ekonomiju. Veliki broj partija je svoje programe dopunjavao u odnosu na članstvo u EC. Poseban pritisak u pravcu demokratizacije izvršen je u periodu pregovaranja za članstvo.

¹³⁸ Royo Sebastian, *Challenges of EU integration: Iberian Lessons for Eastern Europe*, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 5, No. 27, August 2005, p.1.

¹³⁹ Royo Sebastian, navedeno djelo, p. 3.

¹⁴⁰ Costa Pinto António, Teixeira Nuno Severiano, navedeno djelo, p. 123.

2.1.1.4. Pridruživanje Kipra i Malte Evropskoj uniji

Sporazum o pridruživanju Malte EEC potpisan je 1970. godine; kao i ostali sporazumi ove vrste na neodređeni period, trebalo je da bude realizovan tokom dvije faze. Prva faza, prvobitno predviđena da traje pet godina, produžavana je protokolima, od kojih je poslednji stupio na snagu 1991. Godinu dana ranije Malta je zatražila prijem u EEC. Osim Sporazuma o pridruživanju, EEC je sa Maltom zaključila i četiri finansijska protokola.¹⁴¹

Proces pristupanja Malte obilježen je odsustvom unutrašnjeg konsenzusa o priključivanju EC. Naime, partije na političkoj sceni Malte nisu dijelile isto mišljenje o tome da li je strateški spoljnopolitički i ekonomski interes države pristupanje EEC. U periodu podnošenja zahtjeva za članstvo u EEC na vlasti u Kipru se nalazila konzervativna Nacionalna partija Malte, koja je smatrala da je Evropska unija realan izbor i adekvatno mjesto za realizaciju većine političkih i ekonomskih prioriteta. Situacija se komplikuje kada na izborima 1996. godine ponjeđuje opoziciona Laburistička partija, koja je bila protiv članstva u EU, pa je u skladu sa svojom partijskom politikom i ukazanim povjerenjem od strane birača povukla kandidaturu za članstvo u EU. Konačan obrt i ponovno vraćanje na „evropski“ kolosjek uslijedilo je dvije godine kasnije kada se, na vanrednim izborima, konzervativci vraćaju na vlast i nastavljaju proces približavanja EU. Nakon pozitivne ocjene i odluke Evropske komisije Malta je započela pregovore o članstvu u EU 1999. godine i uspješno ih okončala 2002. godine. Završetak procesa pregovaranja o članstvu Kipra nije označio i konačan kraj unutrašnjeg preispitivanja odluke o pristupanju, ali je uspjeh referendumu 2003. godine i pobjeda konzervativaca na izborima iste godine označilo konačnu pobjedu proevropskih snaga u ovoj državi.¹⁴²

Pridruživanje Kipra EEC uspostavljeno je Sporazumom o pridruživanju ove republike i EEC, potpisanim u Briselu 1972. godine.¹⁴³ Sporazum je karakterističan po tome što je, za razliku od drugih sporazuma ove vrste, zaključen samo između Kipra i

¹⁴¹ Mišćević Tanja, navedeno djelo, str. 110.

¹⁴² Ibid., str. 111.

¹⁴³ *Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and the Republic of Cyprus*, OJ L 133/1973.

EEC, a ne i njenih država članica. Razlog je taj što ovaj Sporazum nije obuhvatao elemente finansijske pomoći Kipru, pa zbog toga nije imao države članice EEC kao potpisnice, već samo konkretne mjere za eliminaciju prepreka u trgovini i ostvarivanju carinske unije između ove dvije strane u desetogodišnjem periodu. Prva faza pridruživanja Kipra trebalo je da traje do 1977. godine, ali je ona produžavana nekoliko puta, pa je Protokol o prelasku u drugu fazu potpisan 1987. godine. Kao i u slučaju Grčke, formiran je Savjet pridruživanja, koji je imao u nadležnosti ostvarivanje svih prava i obaveza predviđenih Sporazumom.¹⁴⁴

Promjene na Kipru i ostvarivanje Sporazumom predviđenih mjera nisu realizovani željenom dinamikom, a najvažniji problem koji je usporio pridruživanje ove republike EEC bio je političke prirode. Sjeverni dio ostrva je okupiran 1974. godine od strane turskih trupa, pa je time izvršena podjela ove države. Odredbe Sporazuma o pridruživanju su primijenjivane od strane onog dijela ostrva koje je bilo u grčkoj vlasti. Pošto je utvrđeno od strane EC da se članovi Sporazuma primjenjuju na odgovarajući način, Kipar je 1990. godine podnio zahtjev za članstvo u EC, pa su nakon pozitivnog mišljenja Evropske komisije pregovori o članstvu počeli 1998. godine.

2.1.2. Tranzicija centralnih i istočnoevropskih zemalja u društva liberalne demokratije i tržišne ekonomije

*„Narode, vratila vam se vaša država“¹⁴⁵ –
Vaclav Havel, posljednji predsjednik Čehoslovačke*

Posljednje velike promjene XX vijeka u Centralnoj i Istočnoj Evropi označile su, makar na papiru, konačan raskid sa hegemonističkim i autoritarnim vladavinama i nagli prelazak na pluralizam i višepartijske sisteme po uzoru na one koji su već bili visoko razvijeni u Zapadnoj Evropi.

„Istorijski, postoji centralno područje u Evropi sa specifičnim karakteristikama, oblast koja se prostire od Baltičkog do Egejskog mora, između latino-njemačkog zapada

¹⁴⁴ Više o ovome: Mišćević Tanja, navedeno djelo, str: 106–110.

¹⁴⁵ Berend Ivan, *Centralna i Istočna Evropa 1944-1993 – Iz periferije zaobilaznim putem nazad u periferiju*, CID, Podgorica, 2001, str. 351,

i vizantijsko-slovenskog istoka, čiji je politički centar Moskovska Rusija¹⁴⁶. Istočna Evropa obuhvata polovinu evropskog kontinenta i predstavlja najveći evropski region. Nekada dio jedinstvenog Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (SSSR), danas ova regija obuhvata sedam država.¹⁴⁷

Krajem osamdesetih godina prošlog vijeka zemlje centralne i istočne Evrope počinju da bivaju poprište „demokratskih promjena“, da bi potvrdu za ovu transformaciju dobile članstvom u Evropskoj uniji. U okviru područja centralne Evrope pet država se pridružilo Evropskoj uniji 2004. godine – Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska i Slovenija. Letonija, Litvanija i Estonija, zajedno sa pet navedenih i Kiprom i Maltom, takođe su postale članice Evropske unije, u do sada najvećem proširenju. Tri godine kasnije, 2007, članice Unije postale su i Rumunija i Bugarska. Njihova transformacija u zemlje tržišne ekonomije i parlamentarnog uređenja je bila duga i bolna. Zemlje centralne i istočne Evrope ne samo da su morale odbaciti nedemokratsku vlast i uređenje koje se silom održavalo više od četiri decenije, već su morale potpuno promijeniti ustrojstvo koje je dugi niz godina bilo drugačije od onoga na zapadnoj strani. Inkorporacija demokratskih vrijednosti u ovim zemljama je sporije tekla krajem XIX vijeku, da bi u XX te iste vrijednosti bile oštro kritikovane.

Podjela između Istoka i Zapada je postojala mnogo prije Hladnog rata i drugačijeg usmjeravanja društveno-političko-ekonomskog uređenja dva bloka nakon Drugog svjetskog rata. „Granica između Zapadne Evrope i Centralne i Istočne Evrope, čudnovato, ona ista linija duž reka Labe i Zale u vreme smrti Karla Velikog 815. godine baš kao i 1945. godine kada su se tamo susrele američka i sovjetska vojska“.¹⁴⁸ I mada su zemlje centralne i istočne Evrope dva puta ranije pokušale da se približe vrijednostima Zapada, tek je godina čuda, 1989, donijela ključni zaokret i postkomunističku transformaciju. Naime, prvi pokušaj da se zemlje usmjere i priklone tradiciji Zapada i demokratskim vrijednostima bio je krajem XIX i početkom XX vijeka kada su se oslobodile uticaja i dominacije Austrije, Rusije i Turske. Drugi se vezuje za

¹⁴⁶ Leoncini Francesco, *Federalism in Central Europe: Past and Present* in: Kirschbaum J. Stanislav (editor), *Central European History and the European Union – The meaning of Europe*, Palgrave Macmillan, 2007, p. 23,

¹⁴⁷ Ukrajina, Bjelorusija, Moldavija, Litvanija, Letonija, Estonija i jedan dio Rusije

¹⁴⁸ Szücs Jëno, 1985, *Les Trois Europes*, Paris: Editions l'Harmattan, Navedeno prema: Berend Ivan, *Centralna i Istočna Evropa 1944-1993*, str. 11.

period neposredno poslije 1945. godine kada su države centralne i istočne Evrope u veoma kratkom vremenskom razdoblju uspostavile demokratske sisteme, ali su ih brzo zamijenile državnim socijalizmom.¹⁴⁹ Sakrivena iza imena *narodna demokratija* komunistička vlast je u potpunosti nacionalizovala zemlje oponašajući model koji je Staljin „uspješno“ oprobao u okviru SSSR-a. Kolektivno vlasništvo i jednopartijski sistem samo su neka od obilježja ustrojstva zemalja centralne i istočne Evrope u poslijeratnom periodu. Ovakav režim mogao je da opstane samo u uslovima potpune izolacije, pa su, stoga, ove države bile zatvorene za spoljne uticaje.

Prihvatana sa odobravanjem na samom početku, državni socijalizam prošao je teške ispite: revolucije u Mađarskoj i Poljskoj 1956. godine; *Praško proljeće* u Čehoslovačkoj i reformske procese, opet, u Mađarskoj 1968. godine – samo su neki od njih. Iako su ovi izazovi prevaziđeni upotrebom sile, jednom kada su ekonomski parametri uspjeha počeli da slabe počeo je i početak kraja komunističkih režima u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Preciznije, države koje su imale tradicionalno nisku stopu ekonomskog rasta, koja je tokom dvije decenije (1950–1973) rasla, te u ovom sve bilježe ubrzan ekonomski razvoj. Ali, nakon te, 1973, godine ove zemlje se suočavaju sa strukturalnom krizom, tehničkom zaostalošću i zastarjelom infrastrukturom.¹⁵⁰

„Ukratko, Sovjetski Savez je izgubio rat jer više nije mogao da nosi svoj ekonomski teret i drži korak sa revolucionarno naprednim tehnologijama koje su stalno transformisale vojnu strukturu i zahtevale neprestanu i skupu modernizaciju.“¹⁵¹ Ovaj krah i nemogućnost da se prate ubrzani i moderni ekonomski tokovi bio je praćen naglim i potpunim distanciranjem programa komunističkih partija u zemljama zapadne Evrope u odnosu na onaj koji je dolazio iz SSSR-a. Najzad, međunarodni događaj koji je na simboličan način pratio ovo „propadanje sovjetske imperije“ jeste potpisivanje Završnog akta Konferencije za evropsku saradnju i bezbjednost od strane SSSR-a, a ovim potpisom su se obavezale na suverenost svih država potpisnica, princip nemiješanja u unutrašnje stvari drugih država, kao i na poštovanje ljudskih prava i sloboda. Na taj način aktivisti, protivnici režima, novinari, jednom riječju građanstvo, u

¹⁴⁹ Berend Ivan, navedeno djelo, str. 361.

¹⁵⁰ Više o ovome: Berend Ivan, *Centralna i Istočna Evropa 1944-1993*, str. 263–297.

¹⁵¹ Ibid., str. 275.

zemljama centralne i istočne Evrope dobilo je djelimičnu slobodu (još uvijek značajno ograničenu aparatom fizičke prinude koji je bio u rukama vladajuće partije) da izražavaju svoje protivljenje i da se zalažu za opštu demokratizaciju društva. Helsinški završni akt im nije garantovao da će biti izuzeti od odmazde, ali je omogućavao bezrezervnu podršku međunarodne zajednice.

Centralna i Istočna Evropa „demokratski preobražaj“ doživjele su gotovo istovremeno. „Poljaci su, kao i ranije u svojoj prošlosti, prvi krenuli na put ka slobodi.“¹⁵² Kada je 1989. godine na vlast u ovoj zemlji došla *Solidarnost*, formirana je prva nekomunistička vlast u čitavoj Istočnoj Evropi nakon četrdeset godina. Nova vlada otpočela je ubrzani program uspostavljanje tržišne ekonomije koje je pratilo ukidanje tržišnih subvencija i stabilizacija valute. Konačan raskid sa komunističkim ustrojstvom označilo je ukidanje Komunističke partije u ovoj zemlji, tj. njena transformacija u Socijaldemokratsku partiju.¹⁵³

Sličan scenario pratila je i Mađarska u kojoj se iste godine kad i u Poljskoj Komunistička partija transformisala u socijalističku. Mlade demokratske institucije dobijaju značajno mjesto u ovoj državi, od kojih je najvažnija bila aktivnost parlamenta u donošenju novih zakona i ustava.

Nasuprot Poljskoj i Mađarskoj, u kojima su se promjene dogodile unutar samih partija koje su bile na vlasti, u Čehoslovačkoj i Istočnoj Njemačkoj odluka o smjeni vlasti i promjeni sistema donesena je na ulici. Talasi stanovnika Istočne Njemačke koji su tokom čitave 1989. godine svakodnevno prelazili u zemlje zapadne Evrope nagovijestili su „oslobađanje“ zemlje. Oktobar 1989. godine umjesto proslave četrdeset godina od uspostavljanja komunizma donio je smjenu Politbiroa. Kada su u martu sljedeće godine održani prvi slobodni izbori, promjene su simbolično proslavljene otvaranjem Berlinskog zida. Ujedinjenje Njemačke je uslijedilo u oktobru iste, a svenjemački izbori dva mjeseca kasnije.

Kraj režima u Čehoslovačkoj započeo je protestnim šetnjama povodom pedeset godina od ubistva studenata i zatvaranja čeških univerziteta. Prije najavljenog generalnog štrajka u Pragu, Politbiro u ovoj zemlji je podnio kolektivnu ostavku, a

¹⁵² Laker Valter, navedeno djelo, str. 671.

¹⁵³ Upor: Laker Valter, navedeno djelo, str. 672.

nakon nekoliko dana za predsjednika države je izabran Vaclav Havel, dramski pisac. „Čehoslovačka revolucija bila je jedinstvena po tome što nije bilo ni mnogo verbalnog nasilja, kamoli hapšenja. Mada opozicija nije bila dobro organizovana, bila je to vjerovatno najdisciplinovanija, najzrelija i najhumanija revolucija svih vremena, što je još neuobičajenije u svjetlu više decenija potlačenosti. Revolucija je izvedena u tradiciji češkog prosvetiteljstva i Masarika; po mnogo čemu bio je to protest protiv nasilja.“¹⁵⁴

Ako su revolucije u Čehoslovačkoj i Istočnoj Njemačkoj bile karakteristične po tome što su započete na ulici, revolucija u Bugarskoj je bila specifična po tome što su je pokrenuli sami članovi Politbiroa protiv onih članova koji su vladali. Todoru Živkovu koji je bio na čelu partije uručena je ostavka, a nakon nekoliko dana izbačen je iz partije. Komunistička partija je transformisana u Socijalističku partiju i ova partija je osvojila većinu mjesta u parlamentu na prvim višepartijskim izborima koji su održani u junu 1990. godine¹⁵⁵

Rumunija je pratila događaje i reforme u susjednim zemljama, ali se njen predsjednik, Nicolae Čaušesku, nije obazirao na njih. Država je, po njegovom mišljenju, mogla da opstane izolovana i „imuna“ na sva dešavanja. Rumunski narod nije dijelio njegovo mišljenje pa je javno ispoljio svoje nezadovoljstvo krajem decembra 1989. godine. Demonstrante je podržala i vojska odbijajući da sluša naredbe Čaušeskog, da bi ga 25. decembra vojni tribunal osudio na smrt. Za razliku od drugih zemalja istočne Evrope, u Rumuniji je i nakon rušenja režima bilo puno pritužbi i prigovora na izborne procedure i ostale reformske procese. Stoga su i same reforme u ovoj zemlji sprovodile znatno sporije nego u ostalim zemljama istočne Evrope.

Prvi demokratski izbori poslije uspostavljanja višepartijskih sistema u Centralnoj i Istočnoj Evropi upravo su pokazali nejednaku demokratsku zrelost kod ovih zemalja. Upravo način održavanja neposrednih izbora najbolje pokazuje demokratsku spremnost za istinsko i slojevito transformisanje društva. U tom kontekstu, kao i više puta tokom poslijeratne istorije, najviše se izdvajala Mađarska, gdje su prvi izbori održani u otvorenoj političkoj borbi različitih društveno-političkih grupacija, po uzoru na one koji su se decenijama unazad održavali u Zapadnoj Evropi. Drugi tip

¹⁵⁴ Ibid., str. 681.

¹⁵⁵ Laker Valter, navedeno djelo, str. 685.

izbora karakterističan je za Poljsku i Čehoslovačku u okviru kojih je jedna politička grupacija imala „odgovor na sva pitanja“ nudeći različita politička gledišta. Najzad, najmanje demokratski su bili izbori u onim državama u kojima je Komunistička partija transformisana u partiju socijalističke orijentacije, odnoseći apsolutnu pobjedu u odnosu na ostale konkurente.¹⁵⁶ Otuda je samo vlada u Mađarskoj uspjela da se održi, dok su se sve ostale zemlje vrlo brzo suočile sa novim izborima. Godine koje su uslijedile bile su izuzetno turbulentne, ali su sve ove zemlje uspjele da pronađu konačan kurs svoje spoljne politike, između ostalog, i opredjeljenjem da postanu članice EC.

Godina pada komunizma, 1989, završila se krahom i konačnim raspadom SSSR-a. Početak kraja Varšavskog pakta i velike „sovjetske imperije“ bile su izjave njenog predsjednika Mihaila Gorbačova da svi građani Evrope treba da grade „zajednički evropski dom“.¹⁵⁷

Ubrzo nakon uspostavljanja višepartijskih sistema, zemlje istočne Evrope započinju, uz veliku podršku Evropske unije, svoju kampanju za priključenje evropskim integracionim tokovima od kojih je u kontekstu „uslovljavanja“ najznačajnija ona za članstvo u Evropskoj uniji.

Načelno postavljeni kriterijumi za članstvo Ugovorom o Evropskoj uniji, po kojima svaka evropska država koja poštuje principe slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i pravne države može da zatraži prijem u članstvo Unije, konkretizovani su na samitu Unije u Kopenhagenu juna 1993. godine i oni podrazumijevaju: 1. Stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina. 2. Funkcionisanje tržišne ekonomije kao i sposobnost da se pridržavaju srazmjernog pritiska i tržišnih snaga unutar Unije. 3. Sposobnost da se preuzmu obaveze i ciljevi koji proizilaze iz članstva u EU.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Vidjeti: Berend Ivan, navedeno djelo, str. 352.

¹⁵⁷ Gleni Miša, *Balkan 1804 – 1999. – Nacionalizam, rat i velike sile*, B92, Beograd, 2001., str. 334.

¹⁵⁸ Upor: Accessioncriteria: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm

Kopenhagenskim kriterijumima pridodat je još jedan i to 1995. godine u Madridu koji pred zemlju kandidata postavlja uslov neophodnih institucionalnih reformi. Madridski kriterijum ukazuje na potrebu „da se stvore uslovi za postepenu, skladnu integraciju zemalja (aplikanata), posebno kroz razvoj tržišne ekonomije, prilagođavanje njihovih administrativnih struktura i stvaranje stabilnog ekonomskog i monetarnog ambijenta“.¹⁵⁹ Ovaj kriterijum ima za cilj da ojača administrativne kapacitete države koja želi postati članica Evropske unije. Transformacija javne uprave i pravosudnih struktura zapravo je garant da će država na adekvatan način transponovati *acquis* u nacionalno zakonodavstvo i kasnije ga implementirati.

U praksi se pokazalo da svaka država mora da ispuni i svoje „sopstvene kriterijume“. Unija je, zapravo, utvrdila u potpunosti fleksibilan proces pristupanja kandidata u kojem će svaka zemlja biti ocijenjena na osnovu sopstvenih zasluga i biti primljena onda kada bude u mogućnosti da ispuni sve obaveze koje proističu iz članstva. Ovaj pristup počeo se primjenjivati u periodu kada je Centralna i Istočna Evrope (CIE) počele da traže zahtjeve za članstvo u EU.

Odnosi između EC i zemalja centralne i istočne Evrope do 1975. godine bili su puni nepovjerenja, ali od ove se u značajnoj mjeri mijenja situacija i to zahvaljajući događajima na međunarodnoj sceni i to prvenstveno, opet, zbog osnivanja Konferencije za evropsku saradnju i bezbjednost (KEBS) i usvajanja Završnog akta ove Konferencije. Takođe, u ovom periodu i neke unutrašnje promjene u zemljama centralne i istočne Evrope dovode do promjena u odnosima ovih zemalja sa EEC. U prvom redu ovdje se misli na sve veći spoljopolitički dug ovih zemalja koji je uslovljavao intenziviranje robne razmjene sa ekonomski razvijenim zapadnim dijelom Evrope.

Uspostavljanje odnosa započelo je 1988. godine deklaracijom o međusobnom priznavanju Evropske zajednice i Savjeta za uzajamnu pomoć (SEV), a nastavilo se ostvarivanjem diplomatskih odnosa između EC i svih članica SEV-a, uključujući i Sovjetski Savez. Godinu dana kasnije, EC je započela program finansijske pomoći PHARE za Mađarsku i Poljsku, a sa ciljem podrške i ostalim zemljama CIE osnovana je i Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) koja je davala neophodne zajmove za privredni oporavak.

¹⁵⁹ Upor: Isto

Druga faza u procesu približavanja i prilagođavanja zemalja CIE standardima koji su nastali pod okriljem EC jeste zaključivanje tzv. evropskih sporazuma, tj. druge generacije sporazuma o pridruživanju. Sporazumi su zaključeni najprije sa Mađarskom i Poljskom 1991. godine. Dvije godine kasnije sporazumi su zaključeni sa Rumunijom, Bugarskom, Češkom i Slovačkom, i, najzad, 1996. godine sa Estonijom, Letonijom, Litvanijom i Slovenijom.¹⁶⁰

Preambula evropskih sporazuma sadrži odredbu po kojoj osnov za pridruživanje predstavlja opredjeljenje zemalja CIE ka pluralističkoj demokratiji, principu vladavine prava i poštovanju ljudskih prava i sloboda. Takođe, njihov politički sistem, po uzoru na sisteme država koje su već u EC, treba da bude višepartijski i da počiva na principima tržišne ekonomije.

Zanimljivo je da je u zemljama centralne i istočne Evrope u toku desetogodišnjeg perioda upravo članstvo u Evropskoj uniji bio instrument političkog, ekonomskog, kulturološkog i društvenog razvoja. Takođe, od posebnog značaja za razvoj demokratije i demokratskih procesa u ovim zemljama jeste formiranje jakih organizacija civilnog društva koje su propagirale i težile da razvijaju liberalne vrijednosti. Dakle, suočene sa rušenjem starih režima u talasima revolucionarnih promjena 90-ih godina prošlog vijeka, države CIE imale su svesrdnu pomoć u uspostavljanju demokratskih institucija i tržišne ekonomije u organizacijama civilnog društva.

Pridruživanje zemalja CIE koje su tokom Hladnog rata bile suprotstavljene zemljama zapadne Evrope i koje su duži niz godina zaostajale u političkom i ekonomskom razvoju u odnosu na ove zemlje, označilo je konačno približavanje „suprotstavljenih strana“. Ispunjavanjem kriterijuma koji su bili postavljeni za članstvo, ove države i simbolično su pokazale demokratsku zrelost i napredak u reformskim procesima koji su upravo i uticali na uspostavljanje demokratskih institucija i tržišne ekonomije. U tom smislu ovaj napredak najslikovitije je opisan izjavom Žaka Delora, predsjednika Evropske komisije, na jesen 1989. godine: „kao što je veliki broj evropskih lidera do sada naglasio, ovo je naša Zajednica, Zajednica koja se zasniva na vladavini prava, demokratski entitet i živa ekonomija, koja je poslužila kao model i katalizator

¹⁶⁰ Više o pridruživanju zemalja CIE EU: Mišćević Tanja, navedeno djelo, str. 121–148

ovih kretanja. Zapad se ne kreće istočno, Istok je taj koji se izjednačava sa Zapadom.”¹⁶¹

¹⁶¹Vachudova Anna Milada, *Europe Undivided – Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford University Press, 2005, p. 84.

3. Pojam i klasifikacija političkih sistema

Posmatrajući društvo kao široki skup, politički sistem je njegov podskup, zajedno sa ostalim, ekonomskim, kulturološkim i drugim sistemima. Glavna karakteristika po kojoj se politički sistem razlikuje od ostalih sistema upravo je donošenje legitimnih opšteobavezujućih odluka. Osnovu političkog sistema čini pojedinac, čiji su interesi prioritetni prilikom donošenja odluka.

Svaki politički sistem funkcioniše u određenim granicama u okviru kojih je neophodno uspostaviti mehanizam za alokaciju vrijednosti. Ova alokacija vrši se usvajanjem zakona/propisa, formulisanjem sektorskih politika, usmjeravanjem javnih/budžetskih sredstava, implementacijom usvojenih odluka. Jasno, usvojene politike koje štite određene vrijednosti u zajednici nisu u jednakoj mjeri „po volji“ svim građanima. Zbog toga je od posebne važnosti da politički sistem može da sprovede odluke i kad se dio pojedinaca sa njima ne slaže.

Sistem vrijednosti u društvu nije univerzalno data kategorija i zavisi od više faktora, ali bi se moglo reći da savremeni demokratski sistemimi funkcionišu na određenim vrijednostima koje su zajedničke za sve. Zbog toga bi se moglo reći da one podrazumijevaju opšte karakteristike pojedinca i grupe koji su produkt socijalnih, istorijskih i drugih činilaca, a stremljenje ka tim vrijednostima upravo i usmjerava djelovanje pojedinaca.

Kada govorimo o kategorizaciji političkih sistema Gabriel Almond i Dejvid Iston ističu četiri elementa i oni obuhvataju:¹⁶² 1. stabilne institucije u okviru kojih se donose kolektivne odluke, kao i sistem normi koji reguliše odnose između institucija i unutar njih; 2. građane i grupacije koji nastoje da ostvare svoje interese; 3. kolektivne odluke koje u političkom sistemu imaju uticaj na alokaciju i distribuciju ekonomskih resursa i društvenih i političkih vrijednosti; 4. postojanje interakcija između političkih ishoda, novih zahtjeva ka sistemu, novih odluka i sl.

¹⁶² Navedeno prema: Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 24.

Almond i Iston, dalje, smatraju da jedinicu političkog sistema čini političko djelovanje. Podsticaji za ovo djelovanje dolaze iz društvene okoline, tj. od zahtjeva pojedinaca, ali i od same prirode političkog sistema. To znači da ukoliko je politički sistem predsjednički, on mora imati koncentrisanu vlast u instituciji predsjednika. Rezultat političke akcije su obavezujuće odluke koje na određeni način uređuju elemente društva i građani ih se moraju pridržavati. Održivost političkog sistema zavisi od podrške većine njegovih članova.¹⁶³

Da bi se jedan sistem mogao nazvati političkim mora posjedovati određene karakteristike. Almond ističe sedam elemenata za njegovo prepoznavanje: političku socijalizaciju i regrutovanje; interesnu artikulaciju; interesnu agregaciju; političku komunikaciju; donošenje pravila; primjenu pravila; presuđivanje prema pravilima.¹⁶⁴

Prve četiri karakteristike nalaze se u okviru tzv. *input* strane političke akcije, dok su preostale u okviru *output* funkcija.

Politička socijalizacija predstavlja pripremu i edukovanje pojedinaca za odgovornu političku ulogu i definisanje njihovih interesa. Nakon ove faze slijede zahtjevi za političku akciju od strane različitih interesnih grupa, u formi crkvenih, etničkih grupa, radničkih sindikata... Nakon definisanja političkih interesa slijedi njihovo „transformisanje“ u javnu politiku. Po pravilu ovo je zadatak političkih partija. U zavisnosti od broja i jačine političkih partija sistemi se dijele na jednopartijske, dvopartijske i višepartijske. Politička komunikacija postoji u svim sistemima zbog stvaranja demokratske komunikacije, razmjene mišljenja i upravljanja interesima cijele zajednice i društva. Rezultat navedenih akcija jeste donošenje obavezujućih pravila, njihova neposredna primjena i presuđivanje na osnovu njih. Najznačajnija funkcija političkog sistema je u stvari upravo ova sposobnost pretvaranja impulsa, zahtjeva i potreba društva u neposredne rezultate, u ovom slučaju to su opšteobavezujuće i direktno primjenjive odluke. Konvertovanje interesa građana u norme i zakone vrši se u okviru najvišim pravnim aktom definisanih i uspostavljenih institucija. U cilju osiguravanja primjene ovih zakona institucije vlasti raspolažu aparatom za fizičku prinudu.

¹⁶³ Vidjeti: Jovanović Pavle, Dimitrijević Nenad, Popović Milan, *Savremeni politički sistemi*, Univerzitet Crne Gore, „Štamparija OBOD“ dd – Cetinje, Podgorica, 1998. str. 57.

¹⁶⁴ Navedeno prema: Jovanović Pavle, Dimitrijević Nenad, Popović Milan, navedeno djelo, str. 58.

Klasifikacija političkih sistema polazi od nekog jednostavnog obilježja političkog sistema. Najpoznatija tradicionalna klasifikacija političkih sistema je ona Aristotelova u kojoj on za kriterijum klasifikacije uzima broj pojedinaca koji učestvuju u vršenju vlasti. Na osnovu ovog kriterijuma Aristotel prepoznaje sljedeća uređenja unutar grčkog polisa:¹⁶⁵

- *monarhiju*, kao dobar oblik vladavine koja postoji ukoliko je na vlasti samo jedna osoba – monarh. Vlast monarha se može preobratiti i u loš oblik vladavine ukoliko on ne djeluje u interesu pojedinaca. U tom slučaju radi se o *tiraniji*.

- *aristokratiju*, koja postoji kada se u okviru polisa na vlasti nalazi odabrana nekolicina. Loš oblik ove vladavine jeste *oligarhija*.

- *republiku*, kao oblik vladavine u kome je vlast u rukama većine i *demokratiju* kao njen loš vid.

Savremene klasifikacije političkih sistema polaze od toga da li je u okviru tog sistema prisutno jedinstvo vlasti ili podjela na izvršnu, sudsku i zakonodavnu. Prvi sistem prepoznaje se po koncentrisanju vlasti u predstavničkom, zakonodavnom tijelu, koje je istovremeno nosilac i izvršne i zakonodavne vlasti. U okviru sistema gdje je podjela vlasti utvrđena između samostalnih grana vlasti – zakonodavna i izvršna vlast su nosioci suvereniteta i svaka je odgovorna u okviru svojih ovlašćenja. Ovi politički sistemi mogu biti organizovani u dva osnovna oblika: predsjednički i parlamentarni.

3.1. Predsjednički sistem

Ako se za Englesku može reći da je kolijevka parlamentarizma, onda su Sjedinjene Američke Države, u smislu moderne ustavnosti, država sa najstarijim ustavom.¹⁶⁶ Najviši pravni akt usvojen je 1787. godine i još uvijek je na snazi u ovoj državi. U odgovoru na pitanje zbog čega traje neobično dugo, a imajući u vidu da su se društveno-političko-ekonomske prilike u savremenom svijetu značajno promijenile u odnosu na XVIII vijek, odgovor povlači za sobom nekoliko primjesa. Američko društvo

¹⁶⁵ Upor: Aristotel, *Politika*, str. 128. i dalje

¹⁶⁶ Za politički sistem Sjedinjenih Američkih Država – Upor: Jovanović Pavle, Dimitrijević Nenad, Popović Milan, navedeno djelo, str. 230–301.

i država su se u manjoj mjeri promijenile u odnosu na npr. evropske države; osnovna ustavna rješenja su zadržana do danas, a vremenom su se mijenjale samo pojedine njegove odredbe; ustavni aranžman podjele vlasti i distribucije moći između centralnog nivoa i država članica je zadržan do danas. I mada je usvojen veliki broj amandmana na tekst Ustava, procedura za izmjene nije jednostavna. S obzirom na to da američki Ustav spada u čvrste ili rigidne ustave, njegova promjena je moguća samo ako za nju glasa dvotrećinska većina u oba Doma Kongresa, kao i tri četvrtine zakonodavnih tijela država članica.

Sjedinjenje Američke Države su zemlja ograničene i podvojene vlasti (*separated and divided powers*). U tom smislu, nosioci zakonodavne, izvršne i sudske vlasti su: Kongres, predsjednik i Vrhovni sud. Iako se kaže da je Kongres nosilac zakonodavne vlasti, njegovo djelovanje je ograničeno dvostruko: ne može usvojiti zakon koji dovodi u pitanje ustavne odredbe, niti onaj koji je izvan ovlašćenja (oblasti) koje su mu Ustavom povjerene. Svi ostali zakonodavni akti u nadležnosti su država i lokalnih zajednica. Sačinjen od dva doma – Predstavničkog doma i Senata, Kongres je isključivi inicijator zakonodavnih predloga. Ovaj predlog mora biti usvojen u oba doma, ali tek nakon odobravanja od strane predsjednika predlog postaje zakon. U SAD ovo predsjednikovo ovlašćenje nije formalno-pravne prirode već izražava stav centralne figure izvršne vlasti u odnosu na zakonodavni predlog. To znači da predsjednik ima pravo suspenzivnog veta u odnosu na zakonodavne predloge, ali Kongres može izglasati i onaj predlog sa kojim se predsjednik nije složio ako za njega glasa dvotrećinska većina u oba Doma.

Članovi Predstavničkog doma Kongresa biraju građani neposredno i mandat im traje dvije, dok svaka država članica imenuje po dva svoja predstavnika – senatora u Senat i to na period od šest godina. Sastav Senata nije isti tokom šestogodišnjeg perioda, jer se trećina senatora imenuje svake druge godine, i ovo imenovanje poklapa se sa izborima za Predstavnički dom.

Iako predsjednik države ima široka Ustavom garantovana ovlašćenja kao nosilac izvršne vlasti, njegova pozicija je značajno ograničena jer, osim što svojim potpisom i stavom potvrđuje zakone, nema pravo da predloži zakon niti da utiče na njegov sadržaj. Takođe, kao i svaki drugi građanin SAD, predsjednik odgovara za krivična djela.

Proceduru pokreće Predstavnički dom, a odluku o razrješenju ili oslobađanju krivice donosi Senat dvotrećinskom većinom.

U pogledu nadležnosti predsjednik je Ustavom ovlašćen da: predstavlja državu i vrhovni je komandant vojnih snaga; imenuje veliki broj državnih funkcionera od sudija Vrhovnog suda do državnog sekretara; zaključuje ugovore sa drugim državama, uz prethodnu saglasnost Senata i obavezno potvrđivanje u ovom tijelu.

Razvoj političkog sistema Sjedinjenih Američkih Država u velikoj mjeri određen je djelovanjem Vrhovnog suda. Slučaj koji je označio prekretnicu u smjeru doprinosa Vrhovnog suda kontroli ustavnosti i zakonitosti jeste *Marbury vs. Madison*, 1803. godine, gdje je sud ocijenio da „ako sud sudu na osnovu ustava i zakona donetih radi njegova sprovođenja, a sudije se zaklinju (ili svečano izjavljuju) da će poštovati ustav (odsek treći člana VI), tada zakoni moraju biti u saglasnosti sa ustavom, da bi se sudovanje moglo odvijati kako valja“.¹⁶⁷

Devet sudija Ustavnog suda imenuje predsjednik SAD uz saglasnost Senata, a niko ih sa te funkcije ne može smijeniti. S obzirom na to da su jednoglasne odluke gotovo nemoguće, mišljenje onih sudija koji se ne slažu sa mišljenjem većine sastavni je dio presude.

Politički sistem Sjedinjenih Američkih Država karakteriše izborna demokratija. U uslovima dvopartijskog sistema, ne poput onog u Engleskoj već su to više dvije široke koalicije, najznačajniji su predsjednički izbori. Dvije dominantne struje svoje začetke imaju u političkim snagama koje su se u XIX vijeku okupljale oko Tomasa Džefersona i A. Hamiltona. Danas su grupisane pod republikanskim i demokratskim geslom. Osim ove podjele za američko društvo je karakteristična podjela partija/pojedinaca na liberale i konzervativce.

Neku vrstu modifikacije predsjedničkog sistema, sa jakom predsjedničkom funkcijom, ali sa vladom koja učestvuje u izvršnoj vlasti, možemo sresti u francuskoj Petoj republici, gdje je na snazi tzv. *polupredsjednički* politički sistem. Ovaj sistem je osmišljen u skladu sa idejom o mješovitom ustavu na osnovu koga se u državi kombinuju različiti oblici uređenja, ima elemente i predsjedničkog i parlamentarnog

¹⁶⁷ Ibid., str. 299.

sistema, a njegov glavni cilj je bilo jačanje izvršne u odnosu na parlamentarnu vlast.¹⁶⁸

U zavisnosti od toga da li je predsjednik Republike iz redova partije koja čini većinu u parlamentu ili manjinske, sistem više „lični“ predsjedničkom, tj. parlamentarnom u drugom slučaju.

Prvi je polupredsjednički sistem definisao Moris Diverže, objašnjavajući da on postoji kada predsjednik, biran neposrednim izborom, posjeduje ovlaštenja veća nego što obično predsjednici imaju u parlamentarnim političkim sistemima. Ali, vlada je i dalje sastavljena od kabineta koji može biti raspušten odlukom parlamenta.¹⁶⁹

Politički sistem Francuske proizilazi iz odredbi Ustava koji je u ovoj zemlji usvojen 1958. godine. Predsjednik u Francuskoj se bira neposrednim izborima, od 1962. godine. Ova ustavna revizija značajno je osnažila poziciju šefa države. U praksi, francuski predsjednik ima šira ovlaštenja u odnosu na ona koja su garantovana Ustavom i to dijelom zbog specifične tradicije u zemlji, ali više zahvaljujući upravo uporištu u većinskoj partiji u parlamentu na čijem čelu se nalazi.

Predsjednik, između ostalog, ima pravo suspenzivnog veta, ali ne u formi u kojoj postoji u SAD. Naime, predsjednik Francuske može privremeno spriječiti donošenje odluke i vratiti predlog na ponovno odlučivanje, ili prepustiti narodu da odluči o njoj (putem vanrednih parlamentarnih izbora ili referendum). Ovlašten je da imenuje premijera, ima pravo da pokrene određeni zakonodavni predlog.

3.2. Parlamentarni sistem

Parlamentarni sistem je sistem meke (gipke) podjele vlasti, a u okviru njega je vlada odgovorna parlamentu; parlament neposredno izglasava izbor vlade, a ujedno vrši i nadzor i kontrolu njenog rada. U ovakvom sistemu vlasti parlament ima centralnu ulogu, a njegova ovlaštenja su: ustavotvorna, zakonodavna, kontrolna, a posjeduje i ovlaštenja koja se odnose na izborni proces.

¹⁶⁸ Upor: Grossman Emiliano, *The President's choice? Understanding government and cabinet turnover under Fifth Republic*, Contribution to "France's political institutions at 50", special, p. 4,

¹⁶⁹ Duverger Maurice, *Institutions politiques et Droit constitutionne*, 1, 11th ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1970, p. 277.

3.2.1. Politički sistem Velike Britanije

Prva značajna karakteristika modela većinske demokratije koji je svojstven Velikoj Britaniji je, kao što smo vidjeli, koncentracija izvršne vlasti unutar jednopartijskog kabineta.¹⁷⁰

Vladajuća partija uživa podršku Donjeg doma (*House of Commons*) Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva. Ovo je osnova parlamentarnog sistema. Većina koju partija na vlasti ima u Donjem domu Parlamenta osigurava njen ostanak na vlasti, a ujedno i podršku njenim zakonodavnim predlozima.

Partijski sistem Velike Britanije čine dvije dominantne partije: Konzervativna (*Conservative Party*) i Laburistička (*Labour party*). Britanski politički sistem je dvopartijski. Ove dvije partije su približno iste snage i smjenjuju se na vlasti. Treća značajna partija u političkom sistemu Velike Britanije je Liberalna partija (*Liberal Party*). Prije II svjetskog rata liberali su bili druga najjača britanska partija, ali je nakon rata njeno mjesto preuzela Laburistička partija. Konzervativna i Liberalna partija su „nasljednice“ dvije glavne političke grupacije koje su na britanskoj političkoj sceni prisutne od 1832. godine – *torijevaca* i *vigovaca*. Laburistička partija je nastala 1900. godine.

Osnovna razlika između političkih partija u Britaniji ogleda se u njihovom regulisanju ekonomskih i socijalnih pitanja: Liberalna partija je stranka centra, konzervativci su desno, a laburisti lijevo od centra. Britanska socijalna politika je u velikoj mjeri obilježila i integrisanje država članica Evropske unije u ovoj oblasti. Naime, sve dok je na vlasti bila Konzervativna partija, Velika Britanija je bila izvan zajedničke socijalne politike Evropske unije. Tek kada je Toni Bler 1997. godine formirao kabinet u ime Laburističke partije, Britanija je počela da učestvuje u integraciji okviru ove oblasti.¹⁷¹

¹⁷⁰ Za politički sistem Velike Britanije – Upor: Jovanović Pavle, Dimitrijević Nenad, Popović Milan, navedeno djelo, str. 165–230.

¹⁷¹ Sadašnji predsjednik Konzervativne partije i premijer Dejvid Kameron najavljuje je ponovno isključivanje Ujedinjenog Kraljevstva iz socijalne politike Evropske unije. Ostaje da se vidi kakva će biti pozicija Britanije u budućnosti u odnosu na socijalnu politiku.

Ujedinjeno Kraljevstvo je unitarna i centralistička tvorevina. Lokalni nivo vlasti posjeduje određena ovlašćenja i dosta uzak krug nadležnosti koje nisu regulisane ustavom.

Zakonodavnu vlast Britanije čine dva doma: Donji dom i Dom lordova (*House of Lords*). Neposrednim izborom se bira Donji dom, dok Dom lordova čine članovi nasljednog plemstva. Zapravo, zakonodavnom vlašću u velikoj mjeri raspolaže Donji dom; drugi dom, Dom lordova, može da odloži stupanje na snagu zakonodavnih predloga.

Karakteristično za politički sistem Velike Britanije je nepostojanje pisanog ustava. Dakle, ne postoji jedinstveni dokument koji sadrži organizaciju institucija vlasti, kao ni korpus prava građana. Pravo se zasniva na običajima i tradiciji. Na ovaj način pravne akte je vrlo lako promijeniti, budući da nije propisana komplikovanija procedura za njegovu izmjenu, niti se zahtijeva ojačana većina (već prosta) u parlamentu za neophodne amandmane.

Odsutnost pisanog ustava uzrokuje još jedno bitno obilježje političkog sistema Velike Britanije – nepostojanje sudske revizije. Neprisutnost najvišeg pravnog akta čini nemogućom provjeru usklađenosti redovnih zakonskih akata sa njim. Britanski parlament ima i u pravom smislu riječi suverenu vlast. Ipak, pridruživanjem EC 1973. godine Velika Britanija je prihvatila nadređenost komunitarnog prava u odnosu na svoje nacionalno i ovo, u nekoj mjeri, ugrožava suverenost parlamenta. Potvrđivanje nadređenosti prava Evropske unije omogućilo je Sudu pravde da vrši sudsku reviziju usklađenosti nacionalnih pravnih normi sa normama *acquis*-a. Takođe, i britanski sudovi imaju to isto pravo.

Izborni sistem Velike Britanije je uninominalni prosti većinski sistem.

3.2.2. Politički sistem Savezne Republike Njemačke

Parlamentarni politički sistem prepoznatljiv je po dominaciji parlamenta u okviru institucionalnog mehanizma, ali ne mora uvijek da se odlikuje karakteristikama koje su izložene na primjeru političkog sistema Velike Britanije. S obzirom na to da postoji više oblika parlamentarnog sistema upravljanja ukazaćemo na drugi primjer – model Njemačke, zemlje parlamentarnog političkog sistema, ali federalnog

ustrojstva.¹⁷² Njemački federalni model je za ovo istraživanje značajan zbog toga što se često uzima kao mogući primjer buduće transformacije političkog sistema Evropske unije.

Kooperativni federalizam, gdje je Njemačka gotovo prototip, zasnovan je na funkcionalnoj podjeli poslova između različitih nivoa upravljanja. Dok federacija donosi zakone, države su odgovorne za njihovo sprovođenje.

Njemačka je tokom većeg dijela XIX bila razjedinjena, da bi tek 1871. godine pod hegemonijom Pruske postala jedinstvena država. Ujedinjena Njemačka imala je karakter monarhističko-autokratske savezne države. Danas se ovaj vid države naziva *pseudofederacija*. Tokom istorije njemačko ustrojstvo je većim dijelom bilo federalno, pa je i Vajmarska republika (1919–1933) bila federalno uređena. Jedini prekid decentralizovanog političkog sistema postoji u periodu vladavine Adolfa Hitlera, tokom kojeg je bila centralizovana, totalitarna državna tvorevina, ali je već 1945. godine preovladalo mišljenje da federalni oblik uređenja mora biti više izražen u odnosu na Vajmarsku republiku. Ovakva mišljenja i naponi išli su u pravcu sprečavanja ponovnog kretanja ka centralizmu, koji je bio poguban po Njemačku.

Administrativno razgraničenje Njemačke nakon II svjetskog rata nije odgovaralo geografskim i kulturološkim cjelinama unutar države. Teritorija Zapadne Njemačke je podijeljena u 11 federalnih administrativnih jedinica koje su date na upravljanje savezničkim zemljama. 1951. godine ujedinile su se dvije federalne jedinice jugozapadne oblasti Savezne Republike i obrazovale *Baden-Virtemberg*. Šest godina kasnije status federalne jedinice dobila je Sarska oblast, a nakon unifikacije Njemačke 1990. godine i „pridruživanja“ pet saveznih zemalja Demokratske Republike Njemačke, Savezna Republika se konačno dijeli na šesnaest federativnih jedinica, koliko ih je i danas.

Instutucionalna struktura njemačkog političkog sistema obuhvata parlament, saveznu vladu, saveznog predsjednika i savezni ustavni sud.

Savezni predsjednik se bira na period od pet godina i imenuje ga Savezna skupština (*Bundesversammlung*), tijelo sastavljeno od poslanika. Predsjednik nije

¹⁷² Za politički sistem Savezne Republike Njemačke – Upor: Jovanović Pavle, Dimitrijević Nenad, Popović Milan, navedeno djelo, str. 387–430.

samostalan u vršenju svojih dužnosti. Nema pravo da vrati zakone koji su izglasani na osnovu ustavom predviđene procedure. Takođe, njemački predsjednik je samo jedan od potpisnika izglasanih zakona, zajedno sa resornim ministrom.

Njemački parlament, *Bundestag*, nakon unifikacije Njemačke, broji 662 poslanika od kojih se 331 bira na osnovu većinskog izbornog sistema.¹⁷³ Druga polovina poslanika bira se na osnovu rezultata koje dobijaju političke partije na izborima. *Bundestag* formiraju dva doma. Prvi čine predstavnici koji su direktno izabrani od strane građana. Drugi je *Bundesrat* – dom federalnih jedinica. U njemu je predstavljeno šesnaest njemačkih federativnih jedinica, pri čemu se njihovi predstavnici ne biraju direktno već ih imenuju vlade ovih jedinica. Zbog činjenice da se članovi *Bundesrata* ne biraju na osnovu neposrednih izbora, ovom domu se često zamjera da nije demokratski legitiman. Broj predstavnika iz jedne federalne jedinice zavisi od njenog broja stanovnika, što zapravo znači da broj predstavnika iz federalnih jedinica nije jednak. Predstavnici jedne jedinice moraju istupati jedinstvenim stavom i njihovi glasovi važe samo ukoliko su jednoobrazni. Ovakva odredba polazi od stava prema kome se zastupaju interesi federalne jedinice i otuda mora postojati jedinstveni stav u pogledu opšteg dobra. *Bundesrat* učestvuje u donošenju saveznih zakona, iako su njegova ovlašćenja manja u odnosu na drugi dom Parlamenta, stoga što Osnovni zakon ne zahtijeva saglasnost oba Doma na zakonodavni predlog. Za razliku od same procedure izglasavanja zakona, *Bundesrat* ima velika kontrolna ovlašćenja.

U savremenim parlamentarnim demokratijama vlada predstavlja središte izvršne moći. U Njemačkoj vladu čine savezni kancelar i savezni ministri. Iako je savezni kancelar formalno neuslovljen u izboru svoga tima, u praksi se mora rukovoditi realnim političkim odnosom snaga. Zašto se onda žargonski često kaže da je prema njemačkom Ustavu ova zemlja u stvari „kancelarska demokratija“? Ono što saveznom kancelaru dodjeljuje centralnu poziciju jeste ustavna odredba po kojoj on određuje osnovne linije politike. Naravno, ako ima široka ovlašćenja u definisanju državnih politika, savezni kancelar ima i najvišu odgovornost za eventualne neuspjehe iste.

¹⁷³ Njemačka teritorija je podijeljena u 331 izborna okruga, stoga je pravilo da se jedan poslanik bira u okviru jednog okruga.

Savezni ustavni sud je glavno revizorsko tijelo u Njemačkoj koje raspolaže mehanizmom kontrole ustavnosti zakonodavnih akata. Ustavni sud je odvojen od ostalih njemačkih institucija i ostalog sudskog sistema.

Do 1983. godine njemački politički sistem je bio stabilan tropartijski. Dvije najjače političke strukture su demohrišćanska i socijaldemokratska, koje se smjenjuju na vlasti.¹⁷⁴ Presjek dosadašnjih izbornih rezultata pokazuje da su rijetke bile vlade koje su obrazovane od jedne političke partije.

3.2.3. Politički sistem Italije

U Italiji je monarhija ukinuta na referendumu 1946. godine na kome se 54% stanovništva opredijelilo za republiku. Dvije godine kasnije usvojen je Ustav i uspostavljena parlamentarna demokratija, i to u formi bikameralizma.¹⁷⁵

Na čelu države je predsjednik koga bira parlament na period od 7 godina. Predsjednik države je na čelu vojnih snaga, ima pravo veta na zakonodavne predloge, saziva izbore i imenuje premijera ili predsjednika Savjeta (*Presidente del Consiglio dei Ministri*), kako se mjesto predsjednika vlade zove u Italiji.

Predsjednik Savjeta podleže procesu parlamentarnog odobravanja i imenuje ostale članove Savjeta, tj. ministre. U Italiji svako može biti imenovan za ministra nezavisno od toga da li pripada političkoj partiji ili ne.

Parlament u Italiji ima dva doma, prvi, Predstavnički dom, biraju direktno građani koji su stariji od 18 godina na period od pet godina. Ukupno je 630 članova ovog tijela Parlamenta. Predsjednik države ima ovlašćenje da raspusti Parlament i prije isteka mandata, što je u Italiji dosta čest slučaj.

Drugi dom, Senat, ima 315 članova i biraju ga građani koji su stariji od 25 godina, takođe na period od pet godina. Uloga parlamenta u Italiji nije samo

¹⁷⁴ Najjače njemačke političke partije su Hrišćansko-demokratski savez (CDU); Hrišćansko-socijalni savez (CSU); Socijaldemokratska partija (SPD); Slobodna demokratska partija (FDP).

¹⁷⁵ Vidjeti: *Hronologija italijanske istorije nakon II svjetskog rata* u: McCarthy Patrick, *Italy since 1945*, Oxford University Press, 2000, p. 231.

zakonodavna, već on priprema smjernice za vladu i ima kontrolnu/nadzornu ulogu u odnosu na izvršno tijelo.¹⁷⁶

Ustavni sud Italije je vrhovni sud u ovoj zemlji. Čine ga 15 sudija od kojih trećinu imenuje predsjednik, trećinu parlament, a preostali broj biraju osnovni i administrativni biro.

Tabela 1: Institucionalna struktura jednostavnih i složenih zajednica

Izvor: Schmidt A. Vivien, *Democracy in Europe – The EU and National Politics*, Oxford University Press, 2006, p. 51

| | Struktura | Moć | Nadležnost | Vertikalna podjela nadležnosti Centar/Periferija | Horizontalni odnosi između funkcionalnih djelova |
|--|------------------|--------------------|------------------------|--|--|
| Jednostavne zajednice (Francuska, Velika Britanija) | Unitarna | Koncentrisana | Jedinstvena | Vertikalna integracija moći koje su koncentrisane u centru | Integracija moći između funkcionalnih djelova sa kontrolom izvršne vlasti |
| Složene zajednice (Španija, Italija) | Regionalizovana | Djelimično difuzna | Djelimično podijeljena | Djelimična vertikalna podjela moći između centra i periferije sa zakonskim garancijama za periferiju | Integracija moći između funkcionalnih djelova sa kontrolom izvršne vlasti |
| Složene zajednice (Njemačka) | Federalna | Difuzna | Podijeljena | Vertikalna podjela moći između centra i periferije sa zakonskim garancijama za periferiju | Podjela nadležnosti između funkcionalnih djelova sa malom kontrolom izvršne vlasti |

¹⁷⁶ Izvor: internet prezentacija Parlamenta Italije: <http://www.senato.it/english>

| | | | | | |
|--|----------------|---------------|--------------------|---|---|
| Visoko složene zajednice (Evropska unija) | Kvazifederalna | Veoma difuzna | Visoko podijeljena | Vertikalna podjela moći koja je koncentrisana na periferiji | Konfuzija nadležnosti sa odvojenim funkcionalnim djelovima bez kontrole |
|--|----------------|---------------|--------------------|---|---|

3.3. Karakteristike političkog sistema Evropske unije

Evropska unija je specifična tvorevina koja ima obelježja nadnacionalne, federalne zajednice, kao i elemente međuvladine saradnje. EU je značajno razvijenija od ostalih sličnih asocijacija ili međunarodnih organizacija: jedina je razvila jedinstvenu valutu; jedinstveno tržište; jedan glas u međunarodnim trgovinskim pregovorima; zajedničku politiku u mnogim oblastima, od kojih je svakako najznačajnija zajednička spoljna i bezbjednosna politika; pa čak i začetke u zajedničkoj odbrambenoj politici.

Istraživači procesa evropskih integracija nazivaju Evropsku uniju različitim imenima, pa je tako ona za bivšeg predsjednika Evropske komisije Žaka Delora „nedefinisani politički objekt“, a za neke čak „prva istinska postmoderna politička forma“, kao što je slučaj sa Džonom Rugijem.¹⁷⁷ Najinteresantnije je mišljenje po kome je Evropska unija „regionalna država“ u nastajanju ili regionalna unija država, a autorka ovaj stav opravdava time da je prirodno da Evropa kao rodno mjesto moderne nacionalne države i koncepta suverenosti bude i kolijevka suverene regionalne države.¹⁷⁸

Uzimajući u obzir već izrečen stav da je politički sistem Evropske unije prožet federalnim i nadnacionalnim elementima treba istaći da EU garantuje svojim državama članicama, kao konstitutivnim članicama, mnogo više nezavisnosti nego što je to slučaj kod bilo kojih federalnih jedinica. Ovdje se konkretno misli na pravo veta kod donošenja akata Unije. Takođe, sve reforme osnivačkih ugovora podliježu ratifikaciji u državama članicama. Isto se odnosi na prijem nove države u članstvo. Što se tiče institucija Evropske unije, upoređujući ih sa institucijama federalne države, jedino Sud pravde ima nadležnosti koje su tipične za vrhovne sudove u federalnim sistemima.

¹⁷⁷ Upor: Wiener Antje, *European Citizenship Practice: Building institutions of a Non-state*, Boulder; Westview, 1998, p. 9.

¹⁷⁸ Wiener Antje, navedeno djelo, p. 7.

Savjet je glavno zakonodavno tijelo, a ne parlament kao što je to slučaj u federacijama. Evropski parlament je slab u okviru zakonodavnih nadležnosti, jer pored toga što Savjet ima najznačajnija ovlašćenja u pogledu usvajanja akata i pravo inicijative pripada Evropskoj komisiji. Tvorci ECSC, EAEC i EEC bili su obazrivi u kategorizaciji institucionalnog mehanizma. Slična situacija je i danas, reforme osnivačkih ugovora i proširivanje nadležnosti institucija nisu donijele pomak u tom pravcu.

Evropska unija je, zapravo, bliža „kvazifederalnom“ obliku uređenja sa vertikalnom podjelom nadležnosti između nadsudnacionalnog i nacionalnih nivoa, i horizontalnom podjelom između institucija koje imaju isprepletene nadležnosti.

Rukovodeći se već iznesenim kriterijumima za identifikaciju političkog sistema, pokušaćemo da ih prepoznamo unutar Evropske unije. Najprije, institucije Unije su uspostavljene osnivačkim ugovorima i njima su precizno definisani sastav, izbor, način djelovanja i nadležnosti ovih institucija. Takođe, sve institucije Evropske unije su održive, a ova održivost potiče prvenstveno od postojanja Suda pravde čija djelatnost garantuje njihovu stabilnost i odnos između njih. U Evropskoj uniji postoji supremacija prava Unije u odnosu na nacionalno pravo, kao i određena pravila i principi koji imaju ustavnu snagu. Na ovaj način prepoznata je važnost akata Unije, zajedno sa razvijenim sistemom njihovog garantovanja koji proizilazi iz zaštite Suda pravde. Značaj normi Evropske unije potvrđen je i činjenicom da je preko 80% „domaćeg“ zakonodavstva država članica usvojeno upravo u Briselu i u okviru evropskih institucija.

Evropska unija po načinu nastanka podsjeća na klasične međunarodne organizacije, ali ono što je odvaja od deklarisanja i svrstavanja u okvire međunarodnih organizacija jeste razvijen sistem lobiranja i „borbe“ za interese država članica, gdje učestvuju pored vlada i interesne grupe, građani, političke partije. U prilog priči o demokratskim obilježjima Evropske unije treba istaći da demokratija nije obilježje međunarodnih organizacija, ali bi bilo pogrešno zaključiti da u strukturi EU preovladavaju obilježja međunarodnih organizacija. Iako prisutni, ovi elementi nisu dominantni.

Navedeni kriterijumi ukazuju da Evropska unija jeste politički sistem, ali nije država. Elementi koji nedostaju za ustrojstvo poput državnog su raspolaganje monopolom za fizičku prinudu; unutrašnji poredak; spoljna politika, pa u velikoj mjeri i

pravosuđe. Ovo su oblasti u kojima države članice Unije još uvijek imaju suvereno pravo.

Obilježje koje diferencira Evropsku uniju od nacionalnih država jeste podjela nadležnosti unutar nje. Vidjeli smo da klasična podjela vlasti podrazumijeva horizontalnu podjelu – raspodjelu nadležnosti između izvršne, zakonodavne i sudske vlasti. Osim klasične, u Uniji postoji i tzv. vertikalna podjela nadležnosti.¹⁷⁹

Ako se uzmu u obzir kriterijumi po kojima se prepoznaju države, teritorija, stanovništvo i suverena vlast, kod Evropske unije sva tri elementa su pod znakom pitanja. Države su određene svojim granicama, Evropska unija u sadašnjosti ima utvrđene granice, ali bez striktno utvrđenog plana kako će one izgledati u budućnosti. Pitanja da li će Turska biti članica Evropske unije, i da li će to biti Ukrajina, ili čak Rusija, još uvijek su otvorena i o njima postoji različito mišljenje u evropskim intelektualnim krugovima. Gdje se Evropa završava nije samo geografsko pitanje, već i ekonomsko, političko i društveno.

Postoji vjekovna potreba za razgraničenjem evropskog kontinenta, a sa sobom je proizvodila i potrebu o definisanju i deklarisanju pojedinih velikih sila, u prvom redu Rusije – evropskim ili azijskim. Iz tih težnji kao granica između Evrope i Azije često se navodi rijeka Don ili planina Ural. Ovu granicu postavila je sama ruska strana, tj. Petar Veliki u XVIII vijeku. Polemike oko toga da li je Rusija, ili, npr., Turska, evropska ili azijska i danas se vode i zauzimaju značajno mjesto u raspravama o budućnosti evropske ideje, a ove rasprave potiču iz mišljenja o zaostalosti Rusije u odnosu na Evropu, ili, kulturnih, vjerskih, osobenosti Turske. Pripadanje Evropi je oduvijek bilo „pitanje htenja.“¹⁸⁰

Ista situacija je i u vezi sa pitanjem stanovništva. Pri tom je nejasno da li se u ovom slučaju pod stanovništvom podrazumijeva cjelokupna populacija, bez obzira na identitet, koja se nalazi na teritoriji država članica, ili su to samo pojedinci koji imaju državljanstvo. Istraživanje je pokazalo da se samo 4 % građana Evropske unije 1999.

¹⁷⁹ O podjeli nadležnosti u okviru Evropske unije će biti riječi u okviru poglavlja 4.

¹⁸⁰ Šmale Wolfgang, *Istorija evropske ideje*, Clio, Beograd, 2003, str. 54.

godine izjasnilo kao Evropljani, 45% kao pripadnici jedne nacije, a 48% posjeduje neku vrstu mješavine nacionalnog i evropskog identiteta.¹⁸¹

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije identifikuje predstavničku demokratiju kao način funkcionisanja EU.¹⁸² U okviru ovakvog ustrojstva građani Unije su direktno predstavljeni u Evropskom parlamentu, države članice u Savjetu, gdje ih predstavljaju nacionalni ministri, i Evropskom savjetu, gdje sjede njihovi šefovi država i vlada. Ugovor precizira da su ministri i šefovi država ili vlada direktno odgovorni svojim parlamentima i svojim građanima. Sami građani raspolažu pravom učešća u demokratskom životu Unije.

3.3.1. Političke partije predstavljene u Evropskom parlamentu¹⁸³

„Političke partije, na evropskom nivou, doprinose formiranju evropske političke svesti i izražavaju volju građana Unije“,¹⁸⁴ navodi se u Članu 10 (4) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Da bi političke stranke na evropskom nivou mogle biti finansirane od strane Unije moraju ispunjavati određene uslove, a ovi podrazumijevaju obavezu da partije imaju pravni status u državi članici u kojoj su registrovane, tj. u kojoj imaju sjedište; u svojim programskim aktivnostima neophodno je da ističu principe (principe demokratije; poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavinu prava na kojima počiva Unija), i, najzad, ove partije imaju obavezu da učestvuju na izborima za Evropski parlament.

Grupe u Evropskom parlamentu se ne obrazuju prema nacionalnoj već prema političko-programskoj orijentaciji. Ustanovljene su 1953. godine, a pravilo da političke frakcije moraju biti iz više od jedne države-članice uvedeno je 1999. godine. Parlamentarnu grupu čine najmanje 23 poslanika ukoliko oni dolaze iz dvije zemlje članice, 18 ukoliko dolaze iz tri, a 14 ukoliko dolaze iz više zemalja članica.

¹⁸¹ Wiener Antje, *European Citizenship Practice: Building institutions of a Non-state*, p. 17.

¹⁸² Član 10 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁸³ Napomena: podaci o političkim grupama u Evropskom parlamentu preuzeti sa njihovih zvaničnih internet prezentacija. Spisak prezentacija se nalazi u odjeljku Literatura.

¹⁸⁴ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 32.

Strukturu Evropskog parlamenta čini sedam političkih grupacija i njihov odnos u posljednjem sazivu koga čini 736 članova, izabranom 2009. godine izgleda ovako:

Tabela 2: Parlamentarne grupe u Evropskom parlamentu i broj članova u sazivu 2009 –2014. godine

Izvor: Internet portal Evropskog parlamenta: www.europarl.europa.eu/

| Grupa | Broj članova |
|--|--------------|
| Evropska narodna partija | 265 |
| Progresivna alijansa socijalista i demokrata | 184 |
| Aijansa evropskih liberala i demokrata | 84 |
| Zeleni/Evropska slobodna alijansa | 55 |
| Evropski konzervativci i reformisti | 54 |
| Evropska ujedinjena ljevica-Nordijska zelena ljevica | 35 |
| Nezavisnost/Demokratija | 31 |
| Neopredijeljeni | 28 |

Grupa Evropske narodne partije (EPP)¹⁸⁵ se neprestano i uspješno angažuje u konsolidaciji Evropske unije na osnovama vladavine prava i poštovanja osnovnih ljudskih prava, zatim na primjeni principa podjele vlasti, i na stvaranju nezavisnih demokratskih institucija sa namjerom da se budući progres ostvaruje u zajedničkom interesu svih Evropljana.

Evropsku narodnu partiju čine članovi iz 26 država članica i za nju se često kaže da je jedina koja je zaista evropska partija, tj. partija na evropskom nivou. Grupom predsjedava tzv. predsjedništvo, a ima i svoj sekretarijat u okviru Evropskog parlamenta.

Progresivna alijansa socijalista i demokrata (S&D) je 2009. godine „naslijedila“ u Evropskom parlamentu Partiju evropskih socijalista, a čine je partije

¹⁸⁵ EPP u Evropskom parlamentu predstavlja vodeću političku snagu i nasljeđuje tradiciju koju su pedesetih godina dvadesetog vijeka uspostavili Rober Šuman, Konrad Adenauer i Alsid de Gasperi, što znači da je jedna od tri najstarije grupacije u EP.

socijaldemokratske orijentacije. Ukupan broj poslanika ove grupe čine članovi iz 14 država članica Unije.¹⁸⁶

Alijansa evropskih liberala i demokrata (ALDE) je, takođe, jedna od tri najstarije grupacije u Evropskom parlamentu, što znači da je bila zastupljena još u okviru skupštine Evropske zajednice za uglj i čelik.¹⁸⁷ U trenutnom sastavu ova grupa ne čini većinsku koaliciju „neophodnu“ za izglasavanje odluka.

Grupa **Zeleni/Savez za slobodnu Evropu (Greens-EFA)** ujedinjena je oko niza opštih principa koje su učešćem na izborima 1999. godine svojevrijem usvojile partije stvarajući jedinstveni manifest. Ciljevi ove grupe su: izgradnja društva koje će poštovati fundamentalna ljudska prava i pravedan odnos prema životnoj sredini: prava na samoopredjeljenje, na stanovanje, na zaštitu zdravlja, na obrazovanje, na kulturu, i na visok kvalitet života. Uz to, grupa se u svom programu zalaže za povećanje stepena sloboda u području rada, ne samo smanjenjem nezaposlenosti nego i proširenjem mogućnosti izbora što će osloboditi kreativne mogućnosti ljudi; produbljivanje demokratije decentralizacijom i direktnim učešćem ljudi u donošenju odluka koje ih se tiču, i dodatnim otvaranjem vlade u Savjetu i Komisiji EU, koju treba učiniti potpuno odgovornom Parlamentu; izgradnja Evropske unije slobodnih naroda zasnovanoj na principima društva čiji članovi vjeruju u solidarnost sa drugima i sa svim narodima svijeta. Preusmjeravanje Evropske unije, koja trenutno preneglašava svoju ekonomsku koncepciju na uštrb socijalnih, kulturnih i ekoloških vrijednosti.

¹⁸⁶ Partija evropskih socijalista je bila ujedinjena oko zajedničkog manifesta koji je usvojen 1999. godine na Kongresu u Milanu. Manifest je definisao obaveze PES prema biračkom tijelu u ključnim poljima evropske politike, a oni su se zalagali: za Evropu sa zaposlenjem i održivim razvojem, za Evropu socijalne pravde, za bezbjedniju životnu sredinu, za građanska prava a protiv diskriminacije, za mir i bezbjednost u svijetu, za reforme institucija EU. Do izbora 1999. godine ovo je bila najveća grupacija u Evropskom parlamentu.

¹⁸⁷ Grupa pod sadašnjim imenom postoji od posljednjeg saziva Evropskog parlamenta. Bez obzira na česte promjene imena od samog početka činile su je partije liberalne i demokratske orijentacije, tokom svih ovih godina zadržane su i temeljne vrijednosti i ciljevi. Evropske „liberal-demokrate“ vjeruju u Evropu zasnovanu na fundamentalnim liberalnim principima slobode, demokratije, ljudskih prava, vladavine prava, tolerancije i solidarnosti. Ova grupa želi da poveže sposobnosti svake osobe i svih osoba u društvu, da bi im se omogućilo da ostvare svoje potencijale, da se oslobode siromaštva, neznanja i pritiska, da se saobraze sa okolinom. Za potrebe ostvarenja ovih ciljeva, oni pokušavaju da reformišu evropsku ekonomiju u prosperitetniju i konkurentniju, sa više boljih radnih mjesta i stabilnim cijenama potrošnih dobara. Rade na promovisanju održivog razvoja i zaštiti životne sredine. Vode kampanju za bezbjedno, slobodno i pravedno društvo, koje ima ulogu u stvaranju pravednijeg, mirnog i stabilnog svijeta.

Glavna ideološka orijentacija ove grupacije jesu regionalizam i zaštita životne sredine.

Grupaciju **Evropskih konzervativaca i reformista** (ECR) čine anti-federalističke, konzervativne i evroskeptične partije. Peta najveća grupacija u EP i jedna je od dvije koje su protiv produbljivanja integracija, mada, sa nešto umjerenijim stavom u odnosu na grupu Evropa slobode i demokratije. Najbrojnija i najveća partija unutar ove grupe je Konzervativna partija Velike Britanije.

Grupu **Konfederalna grupa Evropske ujedinjene ljevice/Nordijska zelena ljevica** (GUE-NGL) čine lijevo orijentisane nacionalne partije. Formirana je 1995. i od tada neprestano zastupljena u Evropskom parlamentu. Centralni ciljevi grupe sadržani su u deklaraciji o osnivanju i podrazumijevaju: promjene koje bi omogućile potpunu demokratizaciju institucija Unije; preovladavanje neoliberalne monetarne politike i zajedničku saradnju u razvoju Unije, bez bilo kakvih odstupanja i pristrasnosti.

Evropa slobode i demokratije (EFD) je grupa koju čine evroskeptici i partije tzv. evrorealista. U EP je zauzela poziciju tzv. nasljednika Grupe za Evropu demokratija i raznolikosti (EDD).

Ova grupa je imala mnogo veći uticaj u prethodnom sazivu EP, ali joj je članstvo značajno opalo zahvaljujući rezultatima izbora održanih 2009. godine. Najveći broj članova ove grupacije dolazi iz Velike Britanije.

Pored pomenutih političkih grupacija Evropski parlament čini i dvadeset osam neopredijeljenih članova.

Evropski parlament je depolitizovan, jer u njemu ne postoji ni vlast ni opozicija u pravom smislu riječi. Za izglasavanje odluka, u parlamentu se stvara grupacija koja čini prostu većinu neophodnu za izglasavanje „zakonodavnih“ predloga. Najčešće se u EP ova „koalicija“ formira između dvije najjače političke partije.

Demokratska legitimizacija evropskih institucija zahtijeva veću ulogu političkih partija, revitalizaciju na evropskom nivou i jačanje uloge političkih partija, otvorenu političku borbu koja uključuje građane. Odsustvo jakog evropskog partijskog sistema predstavlja dodatnu poteškoću.

Evropeizacija je trebalo da dovede do institucionalizacije evropskog političkog sistema u smislu formiranja političkih partija na evropskom nivou. Proces evropskih

integracija utiče na političke partije na više načina. Prije svega ovo se odnosi na proširivanje njihovog programa djelovanja, potom na formiranje različitih koalicija. Najzad, na indirektan način, od 1951. godine, političke partije slabe zbog stalnog porasta i jačanja raznih interesnih grupacija i organizacija, grupa za pritisak i ostalih udruženja trajnijeg karaktera. Ove grupacije dobijaju značajno mjesto na nadnacionalnom nivou, na taj način boreći se za ostvarenje svojih ciljeva direktnim lobiranjem u Briselu.

3.3.2. Civilno društvo u Evropskoj uniji

Intenzivni ekonomski integracioni tokovi koji su uticali da se odluke koje imaju neposredan uticaj na evropske građane donose na nivou Unije, pomjerali su mjesto djelovanja organizacija civilnog sektora, pa sada na formulisanje javnih politika ne utiču samo u svojim državama već i u okviru institucija EU. S obzirom na to da se moć koncentriše u središtu evropskih institucija – Briselu, belgijska prestonica postala je mjesto djelovanja brojnih lobi grupa. Danas je Brisel drugo najvažnije središte lobiranja, odmah poslije Vašingtona. Interesantno je da ove organizacije (nevladine, preduzeća, sindikalna udruženja) ne dolaze samo iz zemalja koje su već članice Evropske unije, već i iz zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, ali i iz SAD i drugih važnih ekonomskih centara, na koje politike EU imaju i te kako uticaja. Ekonomski interesi utiču i na formiranje multinacionalnih udruženja koja doprinose koordinisanoj i zajedničkoj akciji, a krajnji rezultat je uticaj na regulativu koja se usvaja u EU.

Rastući demokratski deficit uticao je na brojne tendencije da se u potpunosti učini transparentnim rad Evropske komisije, tijela koje pokreće sve predloge za usvajanje propisa u Uniji, te da se makar uvid u informacije zainteresovanim stranama. Dozvoliti pristup informacijama interesnim grupama nikada nije bio prioritet niti željeni rezultat za Evropsku komisiju. Ovo svoje odbijanje Evropska komisija je 1992. godine

obrazložila željom da vodi otvoren dijalog sa svima, bez potrebe da se pojedine grupe stavljaju u povlašćeni položaj.¹⁸⁸

Evropska komisija je prezentovala i Zeleni papir – „Evropska inicijativa za transparentnost“ (*European Transparency Initiative-ETI*), 2006. godine u kojoj ističe značaj partnerstva sa interesnim grupama kroz konsultacije i participaciju.¹⁸⁹ Evropska komisija i Evropski parlament su u novembru 2005. godine pokrenuli ovu inicijativu i na taj način iskazali opredijeljenost da se ide korak dalje u pravcu veće transparentnosti. Na tom putu otvaranja institucija prvi korak je bilo usvajanje uredbe 1049/2001 koja je obezbijedila okvir za pristupanje neobjavljenim dokumentima na osnovu registracije zainteresovanih ili na osnovu zahtjeva za pristup informaciji od strane pojedinca.¹⁹⁰ Formiran je i registar dokumenata kao što je uredba predviđala. ETI istovremeno obavezuje i organizacije civilnog društva na veću transparentnost.

Odnosi između Evropske komisije i registrovanih organizacija civilnog sektora određen je Kodeksom koji je usvojila EK, prateći zaključke javnih konsultacija održanih u periodu od decembra 2007. do februara 2008. godine.¹⁹¹

Interesi civilnog društva reflektuju se na nivou EU u dva smjera: prvi kroz interese u ključnim ekonomskim oblastima; drugi, kroz socijalne interese.

Tabela 3: Tip i broj interesnih grupa aktivnih u javnoj sferi EU

Izvor: EurActiv (2002); Euroconfidentiel (2001); European Commission (2002d); Landmarks (2001); Scotland Europa (2002a); Union of International Associations (1999). Navedeno prema: Greenwood Justin, *Interest representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2003, p. 9.

| Tip | Broj |
|---|-------|
| Formalne interesne grupe koje djeluju na EU nivou | 1,450 |
| U Belgiji | 829 |
| U Briselu | 768 |

¹⁸⁸ Upor: *An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups*, 93/C63/02

¹⁸⁹ U pravnom sistemu Evropske unije zelene knjige predstavljaju akte koji su nastali pod okriljem Evropske komisije u okviru kojih se prezentuje stav EU u vezi sa određenom temom.

¹⁹⁰ Vid: *Regulation (EC) No 1049/2001*, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf

¹⁹¹ Upor: Internet stranica Evropske komisije posvećena odnosima sa interesnim grupama: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/code_en.htm

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Kompanije | 350 |
| | <i>Kompanije sa kapacitetom da reprezentuju javne politike u Briselu</i> | 250 |
| 3. | Nacionalne interesne grupe sa kancelarijama u Briselu | 170 |
| 4. | Kancelarije regiona u Briselu | 171 |
| 5. | Pravne firme u Briselu | 125 |
| 6. | Komercijalne konsultantske kuće za javne politike u Briselu | 143 |

3.4. Institucionalni mehanizam Evropske unije

Složeni politički sistem koji postoji u Evropskoj uniji nemoguće je razumjeti bez objašnjavanja njenih institucija – njihovog sastava, nadležnosti i načina funkcionisanja.

3.4.1. Evropski parlament

S obzirom na to da je Evropski parlament jedini neposredno izabrani višenacionalni parlament na svijetu, kao i da je jedino tijelo Evropske unije koje se bira direktno od strane njenih građana, ne čudi što gotovo svi autori koji se bave istraživanjem demokratskog deficita unutar Evropske unije polaze upravo od ove institucije. Kao institucija koja direktnim izborom svoju legitimnost dobija od strane građana Evrope, Evropski parlament bi trebalo da se definiše kao demokratsko tijelo i kao glavni instrument demokratizacije cijelog političkog sistema Evropske unije. Ali, da li je to slučaj sa parlamentom Evropske unije?

Evropski parlament se suprotstavlja lakoj kategorizaciji i objašnjenjima. Nije sličan parlamentima država članica. Tipičan je predstavnički, ali ne i zakonodavni organ. Višejezičan je i ima tri različite lokacije za rad. Od početka procesa integracije Evropski parlament je doživio veliki razvoj. Tokom svoje evolucije od 1952. godine,¹⁹² Evropski parlament je u nekoliko navrata mijenjao svoje ime,¹⁹³ mijenjao se broj i način izbora njegovih članova i, što je najvažnije, jačala su njegova ovlašćenja. I pored toga,

¹⁹² 10. septembra 1952. godine ustanovljena je Skupština ECSC koja se smatra institucionalnom pretečom Evropskog parlamenta.

¹⁹³ Od Skupštine (The Assembly), preko Evropske parlamentarne skupštine (The European Parliamentary Assembly), do sadašnjeg imena Evropski parlament (The European Parliament).

Evropski parlament je i danas uskraćen za brojne funkcije koje spadaju u nadležnosti parlamenata na nacionalnom nivou.

U jednom političkom sistemu koji se po svojim karakteristikama može svrstati u demokratski, parlament raspolaže sa tri grupe ovlašćenja: predstavničkim, zakonodavnim i kontrolnim ovlašćenja. Na nivou Evropske unije, Evropski parlament zaista i raspolaže ovim nadležnostima, ali ne u mjeri koja bi ga na ključni način svrstala u instituciju demokratskog karaktera.

Kao predstavničko tijelo naroda Evropske unije, Evropski parlament se konstituiše slobodnim i neposrednim izborima preko kojih milioni građana Evrope „vrše svoje osnovne političke funkcije kroz izbor svojih predstavnika,¹⁹⁴“ ali to nije bio slučaj od samog početka. Evropski parlament je popunjavan delegacijama nacionalnih parlamenata do 1979. godine, kada su i održani prvi neposredni izbori. Sam Parlament je još 1960. godine formulisao predlog o neposrednim izborima, a na odluku u Savjetu čekalo se sve do 1976. godine. Odluka o neposrednim izborima iako usvojena u pravcu demokratizacije Evropskog parlamenta, nije ostvarila i stvaran napredak na tom polju. Početno oduševljenje nastalo dodijeljenom privilegijom građanima da neposredno biraju ko će ih predstavljati u okviru Evropskog parlamenta brzo je splasnulo, zbog toga je opšta karakteristika svih dosadašnjih izbora, koji se održavaju svakih pet godina, slaba izlaznost građana. Takođe, na evropske izbore izlazi manji procenat građana u odnosu na nacionalne parlamentarne izbore. U teoriji i praksi neposredan izbor Evropskog parlamenta uticao je na nove debate koje traže odgovor na pitanje – zašto se neposredno bira institucija kojoj, očigledno, nedostaju značajne nadležnosti.

Na početku procesa integracije EP je imao neobavezujući karakter i djelovao je više kao forum, a ne kao predstavničko tijelo, zbog toga što je uloga koju su Evropskom parlamentu dodijelili ugovori o osnivanju ECSC, EAEC i EEC bila isključivo konsultativno-savjetodavna. To zapravo znači da je dugi niz godina, sve do 1986. godine, Evropski parlament učestvovao samo u okviru osnovnog postupka donošenja odluka u kome je njegovo pravo na konsultovanje bilo zagarantovano ugovorima o osnivanju, ali je Savjet odluku mogao da donese bez obzira na to kakvo je mišljenje Parlamenta o stvari koja se nalazila na dnevnom redu. Ovakva uloga je povlačila za

¹⁹⁴ Sidanski Dušan, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996. god, str. 200.

sobom dilemu zašto su države članice uopšte formirale Parlament, ako je njegova uloga bila simbolična. Da li je kreiranje Parlamenta u stvari trebalo da bude korak u pravcu legitimizacije Evropske zajednice za ugalj i čelik? Takođe, da li je stvaranje „predstavničkog“ tijela uopšte bilo neophodno kada je početkom pedesetih godina Zajednica bila ekonomskog karaktera i nije ni postojala potreba da se ona demokratski legitimiše? Ako je odgovor potvrđan, paradoks je da je slabost ove institucije zapravo doprinijela manjku demokratije unutar Zajednice, kasnije Unije. Takođe, ako je od samog starta bilo jasno da manjak parlamentarnih nadležnosti doprinosi manjku demokratičnosti, zašto se toliko čekalo da se ove nadležnosti prošire?

Odgovor na postavljena pitanja bi zapravo trebalo da bude jasan: tvorci ECSC nisu formirali Skupštinu zbog veće demokratičnosti Zajednice.

Uzimajući u obzir sistem *check and balances* na kome počiva tradicionalno ustrojstvo političkih sistema i nacionalnih država, posebno karakterističan za parlamentarne demokratije, postaje jasnije da Skupština Evropske zajednice za ugalj i čelik sa manjkom nadležnosti ne odgovara „zakonodavnom“ elementu ovog sistema te da nije ni trebalo da bude centralna institucija ove grane vlasti. Stoga slijedi zaključak da institucionalnom sistemu ECSC zapravo i nije bilo potrebna ovo tijelo i da je ono osnovano iz čisto „dekorativnih“ razloga.

S vremenom je državam članicama EC bilo jasno da proces integrisanja, koji je zahtijevao nadležnosti u sve većem broju oblasti sa država članica na nadnacionalni nivo, za sobom povlači stvaranje dodatnog mehanizma legitimizacije. Zbog toga ponovo dolazi do prve velike reforme Evropskog parlamenta, ovog puta, Jedinstvenim evropskim aktom kojim se uvode dvije nove procedure donošenja odluka – procedure saradnje i davanja saglasnosti.

Pozicija Evropskog parlamenta u okviru procedure saradnje je ojačana u odnosu na osnovni postupak donošenja odluka, ali, i u okviru ove procedure Savjet može samostalno donijeti odluku o predlogu bez obzira na mišljenje i stav Parlamenta. Ova situacija jeste dodatno složenija time što je Savjetu za odluku koja je protivna stavu Parlamenta potrebna jednoglasnost, ali je i dalje uloga Parlamenta oslabljena u odnosu na Savjet.

Evropski parlament je u proteklih pet decenija prerastao iz jednog „kvazi-legislativnog tijela“ u tijelo koje aktivno utiče na donošenje akata Zajednice, a njegova

pozicija u zakonodavnom postupku zavisi od „vrste“ procedure koja se primjenjuje. Tek sa procedurom saodlučivanja, koja je uvedena ugovorom iz Maastrichta, Parlament ravnopravno sa Savjetom usvaja akte Zajednice, pri čemu, ako se bilo koja od ove dvije institucije ne složi sa predlogom odluke, ista se neće donijeti dok god se u okviru Komiteta za usaglašavanje ne postigne dogovor.

Parlament dvadeset sedam država članica Evropske unije raspolaže i kontrolnim ovlaštenjima, pa EP ima pravo da odobri imenovanje predsjednika Evropske komisije, kao i sastav ovog tijela u cjelini, a takođe i pravo da izglasa nepovjerenje Evropskoj komisiji. Dalje, Evropska komisija ima obavezu da jednom godišnje prezentuje izvještaj pred članovima Parlamenta o svom radu, kao i izvještaj o implementaciji budžeta. U slučaju da činjenice ukazuju na lošu administraciju ili lošu primjenu prava EU, Evropski parlament ima pravo da formira privremeni komitet koji će ispitati sporan slučaj, kao i pravo da postavi pitanja Evropskoj komisiji.

Budžet i finansije su u Evropskoj uniji, i ne samo u njoj, najosjetljivije područje. Cilj određivanja godišnjeg budžeta i višegodišnje finansijske prognoze jeste obezbjeđivanje sredstava za aktivnosti Unije. Budžetska sredstva su do 1970. godine obezbjeđivale države članice svojim doprinosima, a od tada izvor budžetskih prihoda su tzv. sopstvena sredstva, pri čemu se misli na prelevmane na agrarne proizvode, carine, sredstva iz poreza na višak vrijednosti. Dakle, sedamdesetih godina dvadesetog vijeka, Zajednica je razvila sopstvene resurse, a novonastala situacija zahtijevala je parlamentarnu kontrolu koja je i omogućena sporazumom iz 1975. godine između Savjeta i Evropskog parlamenta. Ovim sporazumom budžetska vlast je podijeljena između te dvije institucije, a sporazum je omogućio EP kontrolu i upravljanje kreditima koji se usmjeravaju i troše na nove oblasti Zajednice. Ovo praktično znači da jača uticaj Evropskog parlamenta na budžet i da na taj način Parlament uspješno kontroliše aktivnosti Zajednice. Pored ove, nesumnjivo važne novine, EP je dobio pravo da, ukoliko postoje izvjesni važni razlozi u prilog tome, odbije predlog bužeta. Ovu pogodnost EP je i iskoristio u nekoliko navrata. Do Ugovora iz Lisabona pravila se razlika između obaveznog i neobaveznog trošenja, tj. obavezujućih i neobavezujućih

troškova,¹⁹⁵ pri čemu je kod izdataka koji proizilaze iz Ugovora presudnu ulogu imao Savjet, dok kod neobavezujućih izdataka poslednju riječ je imao EP.

Kao što smo vidjeli, Evropski parlament raspolaže i predstavničkim, i zakonodavnim, i kontrolnim ovlašćenjima. Što ga onda čini institucijom na koju se prvo pomisli kada se govori o manjku demokratije unutar Evropske unije? U nacionalnim demokratskim sistemima nacionalni parlamenti su osnova i centar demokratske legitimnosti, u Evropskoj uniji slabost neposredno izabranog tijela upravo doprinosi manjku demokratske legitimnosti.

Izvjesno je da se uloga i moć Evropskog parlamenta mijenja i mijenjala se u skladu sa voljom i ovlašćenjima koje su države članice bile spremne da prenesu na ovu neposredno izabranu instituciju. Evropski parlament, dakle, zavisi od volje država članica Unije, a ne njenih građana.

Evropski parlament je u velikoj mjeri evoluirao od nastanka Evropske zajednice za ugaj i čelik, ali, i pored toga, njegova legislativna ovlašćenja su još uvijek problematična. Za razliku od nacionalnih parlamenata koji imaju centralnu ulogu u donošenju zakona, Evropski parlament i u okviru procedura u kojima učestvuje nema krajnju riječ. Takođe, procedure u kojima EP učestvuje i dalje se ne primjenjuju na sve oblasti. Otuda što se procedura saodlučivanja, bez obzira na činjenicu da je Ugovor iz Lisabona predstavlja kao redovnu zakonodavnu proceduru, ne primjenjuje na sve oblasti koje se nalaze u nadležnosti Unije, a Evropski parlament je gotovo sasvim isključen iz procesa odlučivanja u oblasti spoljne i bezbjednosne politike. Činjenica da se u ovoj oblasti odlučuje u okviru Savjeta i Evropskog savjeta, institucija u kojima su zastupljeni interesi država članica, ne pomaže većoj demokratičnosti Unije. Što se, pak, procesa formulisanja akata Unije tiče, uloga Evropskog parlamenta je ograničena na davanje preporuka.

Evropski parlament ima brojna kontrolna ovlašćenja u odnosu na Evropsku komisiju, ali, ove nadležnosti, u odnosu na Savjet i Evropski savjet, su marginalizovane. Kada govorimo o Savjetu, Evropski parlament ima pravo postavljanja pitanja nacionalnim ministrima, članovima Savjeta, kada oni prisustvuju sjednicama EP ili njegovih stalnih komiteta. Što se, pak, tiče Evropskog savjeta, ovaj je u obavezi da

¹⁹⁵ Podjela je ukinuta Ugovorom iz Lisabona.

podnosi izvještaje Evropskom parlamentu o svom djelovanju i napretku Unije. Sve važnije političke odluke, kao i odluke o reformi osnivačkih ugovora, donose se na međuvladinim konferencijama, a EP ovdje nema nikakvog uticaja. Čak i kad EP učestvuje u nekim od ovih pitanja, kao što je slučaj bio sa Poveljom o osnovnim pravima, to zavisi od volje država članica.

Broj članova Evropskog parlamenta koji bira svaka država članica nije proporcionalan broju stanovnika, a ovo odstupanje ide u prilog manjim državama, tako da u EU ne važi jedno od temeljnih pravila demokratije „jedan čovjek – jedan glas“, a ovo odstupanje ide u prilog manjim državama.

Kao što smo vidjeli od 1979. godine Evropski parlament se bira na opštim i neposrednim izborima u državama članicama, ali države članice do danas nisu uspjele da definišu jedinstveni izborni sistem koji bi važio za evropske izbore. Svi dosadašnji izbori za EP održani su na osnovu nacionalnih izbornih sistema država članica, pa su tako tokom prvih izbora sve države, sa izuzetkom Velike Britanije i Francuske u kojima je na snazi većinski sistem, koristile proporcionalni sistem.

Danas svih 27 država članica koristi proporcionalan sistem, pri čemu se u 20 zemalja koristi tzv. *at-large* sistem, gdje je cijela država jedna izborna jedinica, dok je pet država članica podijeljeno na više izbornih jedinica i to na sljedeći način: Ujedinjeno Kraljevstvo (12), Francuska (8), Italija (5), Republika Irska (4), Belgija (3).

Posmatrajući šemu dosadašnjih izbora za Evropski parlament, nameće se zaključak da u skoro svim državama Evropske unije od 1979. godine procenat izlaznosti građana značajno opada. Posebno je zanimljiv izrazito nizak procenat izlaznosti u zemljama koje su pridružile EU 2004. i 2007, otuda što je u ovim državama koje su relativno od skora članice podrška evropskoj integraciji bila ogromna, a vrijeme za razvijanje evroskepticizma kratko.

Tabela 4: Izlaznost u procentima na izborima za Evropski parlament (1979–2009)

Izvor: internet prezentacija Evropskog parlamenta: www.europarl.europa.eu

| Država članica | 1979 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 | 2004 | 2009 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Belgija | 91.36 | 92.09 | 90.73 | 90.66 | 91.05 | 90.81 | 90.39 |
| Danska | 47.82 | 52.38 | 46.17 | 52.92 | 50.46 | 47.89 | 59.54 |
| Njemačka | 65.73 | 56.76 | 62.28 | 60.02 | 45.19 | 43 | 43.3 |
| Irska | 63.61 | 47.56 | 68.28 | 43.98 | 50.21 | 58.58 | 58.64 |
| Francuska | 60.71 | 56.72 | 48.8 | 52.71 | 46.76 | 42.76 | 40.63 |
| Italija | 85.65 | 82.47 | 81.07 | 73.6 | 69.76 | 71.72 | 65.05 |
| Luksemburg | 88.91 | 88.79 | 87.39 | 88.55 | 87.27 | 91.35 | 90.75 |
| Holandija | 58.2 | 50.88 | 47.48 | 35.69 | 30.02 | 39.26 | 36.75 |
| Velika Britanija | 32.35 | 32.57 | 36.37 | 36.43 | 24 | 38.52 | 34.7 |
| Grčka | | 80.59 | 80.03 | 73.18 | 70.25 | 63.22 | 52.61 |
| Španija | | | 54.71 | 59.14 | 63.05 | 45.14 | 44.9 |
| Portugalija | | | 51.1 | 35.54 | 39.93 | 38.6 | 36.78 |
| Švedska | | | | | 38.84 | 37.85 | 45.53 |
| Austrija | | | | | 49.4 | 42.43 | 45.97 |
| Finska | | | | | 30.14 | 39.43 | 40.3 |
| Češka Republika | | | | | | 28.3 | 28.2 |
| Estonija | | | | | | 26.83 | 43.9 |
| Kipar | | | | | | 72.5 | 59.4 |
| Litvanija | | | | | | 48.38 | 20.98 |
| Letonija | | | | | | 41.34 | 53.7 |
| Madarska | | | | | | 38.5 | 36.31 |
| Malta | | | | | | 82.39 | 78.79 |
| Poljska | | | | | | 20.87 | 24.53 |
| Slovenija | | | | | | 28.35 | 28.33 |
| Slovačka | | | | | | 16.97 | 19.64 |
| Bugarska | | | | | | | 38.99 |
| Rumunija | | | | | | | 27.67 |
| Izlaznost u EU | 61.99 | 58.98 | 58.41 | 56.67 | 49.51 | 45.47 | 43 |

3.4.2. Evropski savjet

Evropski savjet je u institucionalnom smislu potpuno nova tvorevina unutar Evropske unije i nema svoj pandan u državama članicama, otuda se, u ovom slučaju, ne može povući paralela između ovog tijela i srodne institucije na nacionalnom nivou.

Iako je „najmlađi“, jer je institucionalizovan tek 1974. godine, a dobio pravnu osnovu 1987, moglo bi se slobodno reći da Evropski savjet ima jednu od nosećih uloga u institucionalnoj strukturi Evropske unije. Ili bar u onom dijelu koji je važan za funkcionisanje političke saradnje.

Institucionalne preteče Evropskog savjeta predstavljaju *ad hoc* samiti šefova država i vlada u periodu od 1969. do 1974. godine. Na prvom samitu te vrste, u Hagu 1969, tadašnji francuski predsjednik Žorž Pompidu je istakao ubjeđenje o neophodnosti učestalijih sastanaka ovog karaktera i predložio da se oni institucionalizuju. Na odluku je trebalo čekati čitave četiri godine, jer je donešena na Samitu u Kopenhagenu, 1973. godine, a kao redovni oblik organizovanja, Evropski savjet je konstituisan 1974, na Samitu u Parizu. Ovo tijelo je trinaest godina bilo izvan osnivačkih ugovora zajednica. Tek Jedinstvenim evropskim aktom, Evropski savjet dobija svoju pravnu osnovu.

Evropski savjet je tijelo sačinjeno od šefova država ili vlada država članica. Djeluje kao neka vrsta samita ili konferencije na vrhu. U njegov sastav od 1992. godine ulazi i predsjednik Evropske komisije, ali bez prava glasa. Sastaje se četiri puta godišnje, tj. dva puta u toku jednog predsjedavanja, sastancima predsjedava predsjednik Evropskog savjeta.¹⁹⁶ U radu Evropskog savjeta učestvuju i ministri inostranih poslova zemalja članica kao i jedan član Evropske komisije i najčešće je to potpredsjednik Evropske komisije. Poslije svakog sastanka Evropski savjet je u obavezi da podnese izvještaj o svom radu Evropskom parlamentu, kao i godišnji izvještaj o ostvarenom napretku Unije.

Smjernice koje „kreira“ Evropski savjet osobito su važne kod sprovođenja spoljne i bezbjednosne politike. Tako je u članu 9B Ugovora o EU navodi se da načela i smjernice u okviru spoljne politike i bezbjednosti kao i kod pitanja odbrane daje

¹⁹⁶ Do Ugovora iz Lisabona, Evropskim savjetom je predsjedavao šef države ili vlade koja je predsjedavala Unijom.

Evropski savjet. Prilikom formulisanja spoljne politike Evropski savjet odlučuje o zajedničkim strategijama u oblastima u kojima zemlje članice imaju srodne interese; predstavlja ciljeve te strategije; predviđa trajanje strategije, kao i sredstva koja će biti neophodna za njeno sprovođenje.

Evropski savjet obezbjeđuje generalni politički podsticaj u izgradnji Evrope; definiše pristupe za brži razvoj Unije; inicira saradnju u novim oblastima; zvanično istupa sa zajedničkim pozicijama u okviru pitanja iz spoljne politike.

Odluke unutar ovog tijela se donose konsenzusom, jer se radi o odlukama koje su od strateškog značaja za razvoj Zajednice.

S obzirom na to da je Evropski savjet tijelo koje je sastavljeno od šefova država i vlada država članica ne može se automatski okarakterisati kao tijelo za koje je karakterističan manjak demokratske legitimnosti, otuda što je svaki član Evropskog savjeta legitimno izabran u okviru svoje države i otuda crpi svoj izborni legitimitet. Bez ovog legitimiteta ne bi ni mogao sjedjeti u Evropskom savjetu. Takođe, unutar svake države članice postoje zakonski mehanizmi za smjenu i šefa države ili šefa vlade. Dakle, svaki član Evropskog savjeta je pobjednik nacionalnih izbora, ima podršku većine biračkog tijela u državi članici, a istovremeno i podršku nacionalnog parlamenta.

Demokratski deficit unutar Evropskog savjeta postoji zbog činjenice da građani/glasači, odlučujući se na nacionalnim izborima, zapravo glasaju za nacionalne programe. I zaista, izborna tijela se ne poziva da odluči koji lider, partija ili koalicija ima najbolji evropski program. U ovom slučaju demokratski deficit je političke prirode i uglavnom dolazi zbog marginalizacije evropskih pitanja, čak iako paradoksalno, skoro svi teoretičari, pa čak i političari, saglasni su da nema puno pitanja koja i dalje ekskluzivno uključuju nacionalne procese donošenja odluka.

3.4.3. Savjet

Savjet,¹⁹⁷ u vidu Komiteta ministara, postoji od formiranja institucija Evropske zajednice za ugalj i čelik, 1952. godine. Čine ga predstavnici vlada država članica,

¹⁹⁷ Često se ovo tijelo naziva i Savjet ministara. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona ovo tijelo se označava i kao Savjet Evropske unije. Upor: internet prezentacija Savjeta Evropske unije: <http://www.consilium.europa.eu/homepage> S obzirom na to da se u Konsolidovanom ugovoru o

resorni ministri koji su nadležni da u ime svoje vlade i države preuzimaju obaveze. U odnosu na temu koja se nalazi na dnevnom redu Savjeta to mogu biti ministri inostranih poslova, finansija, poljoprivrede. Najznačajnija formacija Savjeta jeste ona koju čine ministri inostranih poslova, tzv. Opšti Savjet, kome, osim što razmatra opšta pitanja, ujedno pripada i funkcija koordinacije funkcionalnih savjeta.

Na čelu Savjeta nalazi se predsjednik koji ima zadatak da saziva sjednice ovog tijela, na osnovu njegove i inicijative Evropske komisije, ali i na osnovu zahtjeva jednog broja članova samog Savjeta. Predsjednik je onaj ministar iz zemlje države članice koja u tom trenutku predsjedava Evropskom unijom. Sistem rotirajućeg predsjedavanja mijenja se svakih šest mjeseci.

S obzirom na to da se pred Savjetom nalaze vrlo zahtjevni zadaci, bilo je neophodno ostvariti kontinuitet u njegovom radu, što ministri svojim povremenim sastancima ne mogu ostvariti. Stoga je formiran komitet stalnih predstavnika, smješten u Briselu – COREPER. Osnovna funkcija COREPER-a jeste da priprema rad Savjeta i olakša njegovo funkcionisanje. COREPER I se bavi tehničkim pitanjima, pa, nakon što se o određenom pitanju postigne saglasnost unutar njega, odluka o političkim pitanjima se donosi na nivou stalnih predstavnika – COREPER II.

Tehničku pripremu sjednica obavlja Generalni sekretarijat Savjeta. Najznačajnija funkcija Savjeta je njegova uloga u procesu donošenja akata Unije. Savjet je ovlašćen da donosi odluke samostalno ili zajedno sa Evropskim parlamentom, kroz procedure saradnje i saodlučivanja. Po pravilu, rasprave u Savjetu su zatvorenog tipa, a način glasanja u okviru njega zavisi od toga da li predlog o kome se glasa dolazi od Komisije. Naime, kada se odlučuje o predlogu Komisije, da bi odluka bila donešena potrebno je da za nju glasa 255 članova od ukupno 345, a 255 članova iz zemalja koje čine 62% stanovništva u svim ostalim slučajevima. Kada se glasa na ovaj način kaže se da Savjet odlučuje kvalifikovanom većinom, što je i osnovno pravilo odlučivanja ovog tijela. Na osnovu izmjena koje je uveo Ugovor iz Lisabona, od 1. novembra 2014. godine kvalifikovanu većinu će činiti najmanje 55% članova (15 članova) i to iz zemalja

Evropskoj uniji ovo tijelo označava samo kao Savjet u ovom radu će biti korišćen taj naziv. Upor: Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

koje imaju najmanje 65% stanovništva Evropske unije. Blokirajuću manjinu u ovom slučaju čine četiri člana Savjeta.

Osim kvalifikovanom većinom, u Savjetu se glasa i po principu jednoglasnosti i apsolutne većine. U ovim slučajevima primjenjuje se princip – jedna država jedan glas.

U slučaju Savjeta i njegove demokratske legitimnosti mogli bi se navesti isti razlozi i isti argumenti kao i kod Evropskog savjeta. Svaki ministar raspolaže direktnim demokratskim legitimitetom, jer pripada političkoj stranci/koaliciji koja uživa većinsku podršku u državi članici i koja je, otuda, i formirala vladu. Razlozi koji su iznijeti da bi objasnili demokratski deficit u Evropskom savjetu su stoga primjenljivi i kod Savjeta – ministri koji sjede u Savjetu su pobijedili na izborima zahvaljujući, uglavnom, nacionalnom programu.

Ako postoji demokratski deficit na *input* strani, postoji i na *output* strani. Na jednoj strani, članovi vlada država članica i njihove partije ne preuzimaju odgovornost za javne politike koje formulišu i potvrđuju u Savjetu i ne osvrću se na svoje evropske uspjehe u toku izbornih kampanja. Zaista, jedini koji koriste evropska pitanja u toku svojih kampanja su oni koji su protiv Evrope. Na drugoj strani, deficit zavisi i od samih građana koji ne pokreću političku debatu o specifičnim evropskim pitanjima na nivou koji bi bio izazov za samu vladu.

3.4.4. Evropska komisija

Nastala kao Visoka vlast Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropska komisija je od samog početka procesa integrisanja imala obilježja nadnacionalnosti. Sam tekst Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik sadržao je odredbu „supranacionalan“ za Visoku vlast, preteču današnje Komisije. U kasnijim tekstovima ugovora ova odredba se briše, ali i pored toga Komisija zadržava karakteristike nadnacionalnosti do danas.

Članovi Evropske komisije su državljani država članica, dosadašnje pravilo, reformisano ugovorom iz Lisabona, bilo je da svaka država ima po jednog komesara u okviru ovog tijela. Od 1. novembra 2014. godine broj članova Komisije će biti manji u odnosu na broj članica Evropske unije, a vodiće se računa o ravnomjernom sistemu

rotacije zemalja, koji omogućava da se odrazi „demografska i geografska celina država članica“.¹⁹⁸

Preporuka za izbor na funkciju komesara jeste kvalifikovanost kandidata. U svom radu komesar je nezavisan i ne prima instrukcije ni od koga, što znači da djeluje isključivo u interesu Unije. Članovi Komisije se imenuju na period od pet godina uz mogućnost reizbora.

Evropskoj komisiji pripada gotovo isključivo pravo predlaganja „zakonodavnih akata“ unutar EU, bilo da se radi o osnovnom postupku, postupku saradnje ili saodlučivanja, ili, pak, i u pojedinim slučajevima kada Savjet odluke donosi samostalno. Pored ove funkcije Komisija raspolaže i funkcijom podsticanja integracije putem preporuka i mišljenja; nadzornom funkcijom poštovanja primarnog i sekundarnog prava EU; dio izvršne, kao i funkcija korišćenja nadležnosti koje na nju prenosi Savjet.

Nadležnost Komisije kao izvršnog organa proizilazi iz osnovnih ugovora i odluka Savjeta kojima se na EK prenose izvršna ovlašćenja. Ova ovlašćenja mogu se grupisati u četiri kategorije: usvajanje odluka i pravila kojima se obezbjeđuje primjena osnovnih ugovora i akata Savjeta; primjena odredaba ugovora na posebne slučajeve (npr. ekskluzivna prava koja preduzećima daje država); primjena zaštitnih klauzula a u pravcu adekvatnog sprovođenja trgovinske politike Unije; upravljanje sredstvima koja su određena za javne troškove Unije i sredstvima njenih glavnih fondova.¹⁹⁹

Komisija se vrlo često upoređuje sa vladom u okviru nacionalnih političkih sistema. Stoga, demokratski deficit Evropske komisije prvenstveno dolazi od načina njenog izbora, na koju se još osvrtao bivši francuski predsjednik general Šarl de Gol, govoreći da je „Evropska komisija sastavljena od apatrida koji nikome nisu odgovorni“.²⁰⁰ Zapravo u tome jeste suština djelovanja Komisije. Njeni članovi i treba da se osjećaju kao „bez zemlje“ tj. bez nacionalnih obaveza i veza sa zemljom iz koje dolaze. Ali, upravo zbog toga Komisija često izgleda kao tehničko tijelo sa veoma značajnim kapacitetima, ali ograničenom političkom autonomijom. Isto tako, kao što je

¹⁹⁸ Janjević Milutin (priređivač), *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 28.

¹⁹⁹ Knežević Predić Vesna, *Ogled o suverenosti*, Institut za političke studije, Beograd, 2001, str. 222-223.

²⁰⁰ Van Der Eyden A.P.J, *Public Management of Society: Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context*, IOS Press,US, 2003, p. 107.

već istaknuto, izbor predsjednika i članova Komisije povjeren je vladama država članica, što znači da EK crpi legitimnost od tijela koje nema mandat za to i nije ograničen bilo kojim obavezama od izbornog tijela.

Drugi problem koji se često ističe u vezi sa Komisijom jeste pitanje kome su njeni članovi odgovorni. Stoga ne čudi što pozivi za reformisanje ove institucije polaze upravo od ovog problema. Demokratski legitimna Komisija morala bi biti odgovorna Evropskom parlamentu, koji bi isto tako morao biti jači u odnosu na sadašnju poziciju. Drugi model je tzv. predsjednički, koji bi omogućio građanima da neposredno biraju ličnost na čelu ove institucije. Ovakvi modeli transformisali bi Komisiju u pravu evropsku vladu, ali i Uniju u zajednicu federalnog karaktera.

3.4.5. Sud pravde

Sud pravde (The Court of Justice) je sudsko tijelo Evropske unije i ima zadatak da tumači pravo EU i osigura njegovu jednaku primjenu na teritoriji svih država članica. Preteča današnjeg Suda jeste Sud pravde Evropske zajednice za ugalj i čelik, uspostavljen 1952. godine, a njegovo sjedište je u Luksemburgu. Iako je na samom početku uloga Suda bila značajno ograničena i to isključivo na tehnička pitanja, širenje oblasti integracija uticalo je i na širenje oblasti o kojima Sud odlučuje. S obzirom na to da je Mاستriht i reforma osnivačkih ugovora „izuzeo“ Sud pravde iz „arbitriranja“ u oblastima spoljne politike i bezbjednosti, kao i oblastima unutrašnjih poslova i pravosuđa, situacija se dijelom mijenja nakon Amsterdama i prebacivanja pitanja u vezi sa slobodnim kretanjem lica u oblasti integracije, pa samim tim i pod okrilje Suda.

Kompozicija Suda obuhvata dvadeset sedam sudija, po jednog iz svake države članice. Sudije se biraju na period od šest godina, a u radu im pomaže osam pravobranioca. Izbor sudije je uvijek između kandidata koji su pravni eksperti i istaknuti stručnjaci u oblasti za koju se biraju. Takođe, sudije, tokom svog rada, moraju biti oslobođeni od bilo čijeg uticaja. Na čelu Suda nalazi se predsjednik koga imenuju sudije na period od tri godine.

Sud pravde je jedina institucija Evropske unije u kojoj ne postoji demokratski deficit. Ova institucija ne pati od demokratskog deficita, jer ne odgovara istim

kriterijumima kao ostale institucije. Nezavisno djelovanje Suda pravde je jedan od preduoslova za demokratiju i ispunjen je.

Sud ima najznačajniju ulogu, kao što je već istaknuto, u „oblikovanju“ prava EU, i ova uloga je dodijeljena mogućnošću da odlučuje o prethodnom pitanju (*Preliminary ruling*), a obezbijedena je članom 19 (3) Ugovora o EU.²⁰¹ U pomenutom članu se ističe da Sud ima pravo da odluči o prethodnom pitanju kada tumači: osnivački Ugovor; akte koji su doneseni u okviru EU ili u okviru Evropske centralne banke; statute tijela koje je osnovao Savjet. I sudovi država članica mogu da se obrate Sudu pravde kada se ovo pitanje postavi u okviru procesa na nacionalnom nivou, ili u predmetu pred nacionalnim sudom čije odluke ne podležu pravnom lijeku unutrašnjeg prava. Djelovanjem u okviru ove svoje nadležnosti Sud pravde je uveo princip suprematije i direktnog dejstva prava EU, o čemu je već bilo riječi.

Pozicioniranje ovog tijela kao suda više instance u odnosu na sudove u državama članicama je u velikoj mjeri bilo omogućeno time što su upravo ovi, po pravilu niži sudovi u okviru nacionalnih poredaka, dozvoljavali Sudu pravde da odlučuje o pitanjima koja su najčešće bila suprotna odlukama koje su donošene od strane javnih vlasti u matičnim državama. Ovoj činjenici doprinosi i to što su upravo nacionalni sudovi tražili odluku o prethodnom pitanju i bili spremni da je inkorporiraju u okviru svoje konačne odluke.²⁰²

Odlučivanje prethodnom pitanju nesumnjivo je najznačajnija nadležnost Suda pravde u kontekstu inauguracije prava Evropske unije, ali to nije i njegova jedina nadležnost. Naime, Sud pravde odlučuje o:

- Tužbama za poništaj (*Action for annulment*) – u postupku u okviru kojeg država članica, institucija EU ili pojedinac na koga se propis neposredno odnosi može zatražiti poništenje pravnog akta. To praktično znači da ona država članica koja je „preglasana“ tokom odlučivanja o određenom propisu može u praksi zatražiti da se ukine propis sa kojim se ne slaže.
- Tužbama za neispunjenje obaveza (*Action for failure to fulfil obligations*) – gdje Sud procjenjuje da li je propušteno da se primijeni pravo Unije na teritoriji

²⁰¹ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 38.

²⁰² Više o ovome: Vajler Džosef, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002, str. 221–224.

- država članica, a tužbi prethodi mogućnost koju Evropska komisija pruža članici da obrazloži zašto se pravo Unije ne primjenjuje i daje joj se rok da to izmijeni.
- Tužbama za propust u radu organa Evropske unije (*Action for failure to act*) – u slučajevima kada Sud ispituje zakonitost nečinjenja neke institucije.
 - Tužbama za nadoknadu štete (*Application for compensation*) – zbog eventualne štete koju su pretrpjela fizička ili pravna lica Unije a zbog neizvršavanja obaveza iz njene nadležnosti.
 - Žalbama (*Appeals*) – odlučuje o prigovorima o pravnim pitanjima na odluke Suda prve instance.
 - Usklađenosti sporazuma koje Unija zaključuje sa trećom državom ili međunarodnom organizacijom sa osnivačkim Ugovorom.

3.5. Uloga parlamenata država članica u demokratskoj kontroli unutar Evropske unije

Države članice se nerado odriču centralne pozicije parlamenta i značaja predstavničke demokratije za ustavno ustrojstvo, a ovo se najbolje ogleda u mišljenju Ustavnog suda Njemačke (*Bundesverfassungsgericht*) iz 1992. godine o Ugovoru iz Maastrichta.²⁰³ Naime, u ovom mišljenju se kaže da u onim nadležnostima u kojima EU preuzima suverenu vlast za države članice je najvažnije da putem parlamenata osiguraju demokratsku kontrolu. Širenjem nadležnosti Zajednice javlja se potreba za jačom ulogom nacionalnih parlamenata.

Pozicija nacionalnih parlamenata u institucionalnom sistemu zajednica dobija na značaju tek početkom devedesetih godina XX vijeka u radovima potencijalnih reformatora i teoretičara demokratije. U odgovoru na pitanje na koji način reformisati Evropsku uniju, uloga parlamenata država članica mogla je da riješi dva ključna pitanja i potrebe – za političkom i „demokratskijom“ Unijom. Zbog toga nacionalni parlamenti mogu imati ulogu u rješavanju dva problema unutar Evropske unije: problema legitimnosti sistema i političkog pitanja podjele nadležnosti, tzv. vertikalne podjele nadležnosti. Iako je prepoznata potreba za aktivnim uključivanjem parlamenata država

²⁰³ CASE NOS. 2 BvR 2134 I 2159/92 , 12 Oct. 1993.

članica, ostalo je nejasno na koji način ih uključiti u rad političkog sistema Evropske unije. Kao jedno od rješenja predlagano je formiranje novog tijela u kome bi nacionalni parlamenti bili direktno predstavljeni. Nacionalni parlamenti još uvijek nisu postali direktni činioци u okviru Evropske unije.

Sa sadašnjeg aspekta uloga nacionalnih parlamenata u političkom sistemu Evropske unije bi mogla biti trojaka:²⁰⁴

1. Nacionalni parlamenti predstavljaju građane država članica
2. Nacionalni parlamenti imaju legislativnu ulogu koja Uniji garantuje legitimitet
3. Parlamenti država članica kontrolišu izvršnu vlast u odnosu na njihovo djelovanje o evropskim pitanjima.

Ova treća uloga uključuje i predlaganje kandidata za institucije Evropske unije.

Pitanje uključivanja nacionalnih parlamenata bilo je i na dnevnom redu Evropskog savjeta u Lakenu 2001. godine, pa su na osnovu zaključaka sa ovog samita započeli novi predlozi za unapređenje pozicije ovih tijela u političkom sistemu Evropske unije.²⁰⁵ Reformski pokušaji i predlozi nakon Nice vodili su Ugovoru o ustavu Evropske unije, a ovom dokumentu pridodata su dva protokola koja imaju poseban značaj za poziciju nacionalnih parlamenata u političkom sistemu Evropske unije: Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Protokol o primjeni načela subsidiarnosti i proporcionalnosti. Ovo nije prvi put da se protokol o ulozi nacionalnih parlamenata dodaje jednom zvaničnom dokumentu, jer je to bio slučaj i 1997. godine, kada je sličan protokol postao integralni dio Ugovora iz Amsterdama.

Protokol koji se nalazi u dodatku ustava predstavljao je značajan napredak u odnosu na dotadašnje reformske pokušaje, a predviđao je, između ostalog, obavezu dostavljanja nacrtu evropskih „zakonskih“ predloga na tri adrese: Savjetu, Evropskom parlamentu i nacionalnim parlamentima. Ova novina je progresivna, jer je do tada

²⁰⁴ Upor: Zemanek Jiri, *Improving the Union's democratic legitimacy: the European parliament and national parliaments*, Prague, 2003, p:237–242.

²⁰⁵ European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001, Presidency Conclusions, SN 300/1/01 REV 1

protokol iz Amsterdama obavezivao na dostavljanje legislative nacionalnim parlamentima tek pošto ih je Savjet već razmatrao i definisao.

Ugovor o ustavu za Evropu dodijelio je nacionalnim parlamentima značajno mjesto i u ocjenjivanju primjene načela subsidiarnosti. Po ovom dokumentu procedura polazi od Komisije koja prije nego što formuliše legislativni predlog mora ispitati da li se ovaj bolje može ostvarivati na nacionalnom ili na evropskom nivou. Nakon što je Komisija utvrdila da se predlog na osnovu principa subsidiarnosti bolje može ostvariti na evropskom nivou, predlog se prosljeđuje Savjetu, EP i nacionalnim parlamentima. Dakle, na parlamentima država članica je da utvrde da li se poštovao princip subsidiarnosti. Ukoliko se, nakon šest nedelja, koliko je vremensko ograničenje za izjašnjavanje parlamenata najmanje 1/3 izjasni da je narušen princip subsidiarnosti obrazloženo mišljenje o tome dostavlja EP, Savjetu i Komisiji. U tom slučaju Komisija je obavezna da revidira svoj predlog pri čemu je na ovom tijelu da li će predlog uputiti u dalju proceduru ili će ga povući. Ipak, nacionalnim parlamentima je ostavljena mogućnost da slučaj pokrenu pred Sudom pravde Evropske unije. Iako je Ugovor o ustavu doživio neuspjeh, Ugovor iz Lisabona je ponovio ojačanu ulogu nacionalnih parlamenata u ocjeni principa subsidiarnosti, a istovremeno je i proširio nadležnosti parlamenata dvadeset sedam država članica, ali će o ovome u radu biti riječi kasnije.

3.5.1. Kontrola vlada u odnosu na evropske politike

Uloga nacionalnih parlamenata u političkom životu EC bila je gotovo marginalizovana do sredine osamdesetih godina prošlog vijeka, otuda što se ona svodila isključivo na ratifikovanje pravnih akata Zajednice. Učestale rasprave o demokratskim problemima Zajednice nisu mogle zaobići ni nacionalne parlamente, i neophodnost njihovog intenzivnijeg uključivanja u evropske poslove. Razlog za ovakvo stremljenje svakako je taj da se evropske integracije ne mogu isključivo prepustiti izvršnoj vlasti na teritoriji država članica. Otuda je prvi reformski napredak za jačanje pozicije nacionalnih parlamenata, a ujedno i za njihovu veću legitimacijsku funkciju u odnosu na EC, bilo osnivanje odbora za evropske integracije. Ova parlamentarna tijela postoje u svim državama članicama izuzev na Malti, koja se opredijelila za model na osnovu kojeg će svi evropski poslovi biti u nadležnosti Ministarstva za spoljne poslove.

Parlamentarno djelovanje na nacionalnom nivou u odnosu na predloge koji su se formirali u Briselu značajno je određeno stranačkom pripadnošću njegovih članova. Poslanici parlamentarne većine, tj. vlasti prilično su bili pasivni u odnosu na predloge EU i uglavnom su se saglašavali sa pozicijama koje bi izvršna vlast zauzimala u odnosu na ove akte. Poslanici parlamenata starih članica²⁰⁶ smatraju da domen evropskih pitanja spada u njihovu nadležnost, dok poslanici u državama koje su se pridružule 2004. i 2007. godine radije prepuštaju ovaj resor institucijama koje se isključivo bave spoljnim odnosima.

Glavna uloga nacionalnih parlamenata je u kontroli nad vladama u odnosu na politike Evropske unije. U ovom slučaju nacionalni parlamenti od početka procesa evropskih integracija zavise od informacija koje dobijaju direktno od vlade o politikama koje se kreiraju unutar EU. Isti slučaj je i sa pozicijama drugih država članica, i u ovom slučaju parlamenti podatke dobijaju od svojih vlada. Reforma je, dakle, morala krenuti od prava da parlamenti dobijaju stavove direktno od institucija Evropske unije. Prvi pomak u tom pravcu predstavljen je protokolom koji je dodat ugovoru iz Amsterdama, 1997. godine. Na osnovu ovog protokola Evropska komisija je u obavezi da svi konsultantski predlozi moraju biti dostavljeni parlamentima, kao i svi legislativni predlozi koji moraju biti dostavljeni u periodu koji je dovoljan parlamentima da zauzmu poziciju. Ovaj period obuhvata šest nedjelja između dana kada je predlog dostavljen parlamentima i dana kada se nađe na dnevnom redu Savjeta.

Parlamenti država članica još uvijek nisu pronašli svoju pravu funkciju u evropskoj politici, stoga ne doprinose značajno legitimacijskom kredibilitetu Unije.

3.5.2. Saradnja između parlamenata država članica

Parlamentarna saradnja između država članica u vezi sa evropskim politikama je još jedan vid unapređivanja demokratske kontrole unutar Unije. Bilateralna saradnja između parlamenata država članica postoji od ranije, a od 1989. godine omogućena je multilateralna saradnja unutar Interparlamentarne konferencije tijela specijalizovanih za

²⁰⁶ Države koje su činile „Evropu petnaestorice“, dakle, prije pridruživanja država 2004. i 2007. godine.

evropske poslove (COSAC).²⁰⁷ Inicijativa za formiranje ovog tijela vezuje se za tadašnjeg predsjednika francuskog parlamenta Laurenta Fabiusa.²⁰⁸

Potreba za intenziviranjem saradnje između parlamenata država članica je posljedica neposrednih izbora za Evropski parlament. Do prvih neposrednih izbora za EP države članice su delegirale poslanike u Evropski parlament pa su pojedinci u isto vrijeme bili i poslanici nacionalnih parlamenata i EP. Na taj način nacionalni parlamenti su bili u neposrednom kontaktu sa politikama zajednica. Direktni izbor Evropskog parlamenta označava progres za ovu instituciju, ali istovremeno i udaljavanje parlamenata država članica od kreiranja i kontrole evropskih politika.

U periodu kada je COSAC nastao nisu svi parlamenti država članica imali tijela ili odbore za evropske integracije pa je ova konferencija na početku pomagala u formiranju ovih tijela.

COSAC nema važan status i države članice nisu pretjerano zainteresovane za učešće u okviru ovog tijela, stoga su i pokušaji da se COSAC institucionalizuje doživjeli neuspjeh.

Parlamenti država članica su više zainteresovani za direktnu kontrolu vlada, a manje za parlamentarnu saradnju.

Na sadašnjem nivou razvoja Unije nacionalni parlamenti mogu zatražiti od COSAC-a da razmotri i raspravi predloge EU i da svoj sud o „valjanosti“ pojedinih predloga akata. Takođe, COSAC ima ovlaštenje da redovno predlaže akte koji bi se usvojili na nadnacionalnom nivou.

3.6. Zakonodavstvo Evropske unije

Kao što smo vidjeli Evropska unija je specifična tvorevina i razlikuje se od klasičnih međunarodnih organizacija prvenstveno zbog toga što se njene odluke neposredno primjenjuju na teritoriji država članica. Jednom usvojena regulativa postaje obaveza država članica, jer je njihova odgovornost transponovanje propisa u nacionalno

²⁰⁷ Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Engleski naziv za konferenciju je Conference of Community and European Affairs Committees, ali se francuski akronim koristi u svim državama članicama.

²⁰⁸ Podaci o COSAC-u preuzeti sa zvanične internet prezentacije: <http://www.cosac.eu/en/>

zakonodavstvo i implementacija. Nad ovim procesom monitoring vrši Evropska komisija.

Pravni akti koji se donose na nivou Evropske unije dijele se na: 1. *uredbe* (akti koji obavezuju u cjelini i neposredno se primjenjuju u svakoj državi članici); 2. *direktive* (obavezuje u pogledu cilja, državi članici se prepušta da odabere instrument izvršenja); 3. *odluke* (obavezujuća za subjekte kojima je upućena); 4. *preporuke* i 5. *savjetodavna mišljenja* (nemaju obavezujući karakter).²⁰⁹

Proces donošenja pravnih akata, nakon reforme Ugovora iz Lisabona, odvija se na osnovu redovne i specijalne zakonodavne procedure. Redovna zakonodavna procedura je procedura saodlučivanja. Termin *specijalna procedura* odnosi se na tri mogućnosti usvajanja:²¹⁰

1. u okviru tzv. *ad hoc* procedure koja se primjenjuje samo u slučaju usvajanja budžeta i usvajaju ga Savjet i Parlament zajedno;

2. procedura u kojoj Evropski parlament usvaja akte nakon dobijene saglasnosti od Savjeta i Evropske komisije (procedura se primjenjuje u tri slučaja i to prilikom izglasavanja Statuta za članove Evropskog parlamenta; Statuta ombudsmana i Odredbi koje se tiču sprovođenja prava na istragu).

3. akti koje usvaja Savjet samostalno, najčešće nakon dobijenog pozitivnog mišljenja Evropskog parlamenta.

Ugovor precizno definiše oblasti u kojima se i kada primjenjuju navedene procedure.

U redovnoj zakonodavnoj proceduri predlog akta pokreće Evropska komisija konsultujući prije formulisanja predloga relevantne interesne grupe. Zakonodavni predlog je najčešće praćen Zelenim ili Bijelim papirom u kojima se obrazlaže početna pozicija i šta se legislativom želi postići. Nakon završenog procesa konsultacija, Komisija formuliše predlog i dostavlja ga Evropskom Parlamentu, Savjetu i državama

²⁰⁹ Član 288 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

²¹⁰ Navedeno prema: http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal_bases_en.pdf

U okviru dokumenta je dostupna i kompletna lista slučajeva kada se primjenjuje specijalna a kada redovna procedura.

članicama.²¹¹ U slučaju da se radi o oblastima koje se neposredno tiču rada Ekonomskog i socijalnog komiteta ili Komiteta regiona, predlog će biti upućen na mišljenje i ovim tijelima.

O predlogu se najprije izjašnjava Evropski parlament koji upućuje svoj stav Savjetu, a ovaj odlučujući kvalifikovanom većinom, formuliše zajednički stav. Savjet, potom, vraća zajednički stav Parlamentu na „drugo čitanje“. Kada predlog dođe pred Parlament drugi put, ovaj ima na raspolaganju sljedeće mogućnosti: može odobriti zajednički stav ili u roku od tri mjeseca ne donijeti nikakvu odluku, u tom slučaju, Savjet usvaja akt u skladu sa zajedničkim stavom; odbiti zajednički stav i time se procedura završava neusvajanjem; predložiti amandmane na zajednički stav, apsolutnom većinom glasova svojih članova. Treći slučaj za sobom povlači sazivanje Komiteta za usaglašavanje. Rok za izjašnjavanje Komiteta za usaglašavanje je šest nedjelja, a njegova odluka može pozitivno okarakterisati zajednički predlog (akt se smatra usvojenim pod uslovom da za njega glasa apsolutna većina članova EP i kvalifikovana većina u Savjetu), ili pak negativno i tada se smatra da predlog nije usvojen.

²¹¹ Ugovor iz Lisabona uvodi novinu dodjeljujući parlamentima država članica pravo da odbiju predlog ukoliko je u suprotnosti sa principom subsidijarnosti. Detaljnije o izmjenama u poglavlju 6.

4. Evropska unija i demokratska obilježja

Uzimajući u obzir da se demokratija najbolje određuje u odnosu na obilježja koja su pojašnjena u drugom poglavlju, ovdje će biti prikazan njihov pregled u okviru političkog sistema Evropske unije.

4.1. Garantovanje prava i sloboda unutar Evropske unije

Posmatrajući demokratiju u Evropskoj uniji u odnosu na garantovanje prava i sloboda treba istaći da je mehanizam dodjeljivanja prava za građane na nivou EU dosta ograničen. No, krenimo redom.

4.1.1. Ekonomska prava i slobode

Početak procesa integrisanja evropskih država u okviru EC bio je i početak u garantovanju prava za njihove građane. S obzirom na to da se integracija šest država osnivača ECSC ograničila samo na „sirovine rata“ – ugalj i čelik i u određivanju prava se krenulo obazrivo. Za početak države potpisnice Ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik odlučile su se za načelo slobodnog kretanja radnika, što je i dan danas jedan od temeljnih principa Unije. Proširivanjem integracije na dvije nove oblasti 1957. godine, evropske države su krenule u uspostavljenje zajedničkog tržišta kojem je svrha bila ekonomska integracija evropskih država radi što veće ekonomske dobrobiti. U tom smislu, trebalo je poboljšati uslove života i rada radnika – građana na teritoriji ovih evropskih država. Otuda i ta početna sloboda kojom je radnicima omogućeno da nesmetano traže bolje uslove za život i rad.

4.1.1.1. Elementi ekonomskih prava u okviru ECSC, EEC i EAEC-a

Budući da je cilj nastanka Evropske zajednice za ugalj i čelik, Evropske zajednice za atomsku energiju i Evropske ekonomske zajednice bilo stvaranje zajedničkog tržišta u okviru koga bi bio slobodan protok ljudi, roba, usluga i kapitala, bilo je neophodno otkloniti sve prepreke i barijere za ispunjenje pomenutog cilja. Rukovodeći se ovim zadatkom lideri evropskih država koje su otpočele zajedničke

ekonomske aktivnosti željeli su radnicima da omoguće nesmetano kretanje i boravak na teritoriji zajednica. Naime, u članu 69 stav 1 VIII odjeljka Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik se kaže: „*Države članice se obavezuju da će otkloniti svako ograničenje na osnovu državljanstva, a u vezi sa zapošljavanjem u industriji uglja i čelika, radnika, kvalifikovanih za rad u ovoj industriji, koji posjeduju državljanstvo jedne od država članica; ova obaveza će biti predmet ograničenja nametnutih osnovnim potrebama zdravlja i javnog poretka*“.²¹²

U pomenutom članu se dalje precizira da će države članice u cilju primjene ove odredbe raditi zajedno na definisanju uslova kvalifikovanosti i da će zajedničkim dogovorom odrediti ograničenja ovog prava. Države članice su se obavezale da će ukloniti svaku vrstu diskriminacije između „nacionalnih“ radnika i imigranata, bez bilo kakvih predrasuda i specijalnih mjera koje bi se primjenjivale na imigrante.

Pored članova koji su isključivo ekonomskog karaktera Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik sadrži i neke socijalne odredbe po kojima je neophodno otvoriti nova radna mjesta u Zajednici (član 2) i poboljšati uslove za rad u istoj (član 3). Navodi se i potreba subvencija pri zapošljavanju i ističe značaj profesionalnih obuka i trening programa.

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (1958) ponavlja opredjeljenja i mjere koji su navedeni u Ugovoru o Evropskoj zajednici za uglj i čelik i navodi potrebu za povećanjem životnog standarda (član 1).

Sveobuhvatniji korpus ekonomskih prava i odredbi koje se tiču implementacije ovih prava, svakako donosi Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (1958). Član 3B ovog Ugovora sadrži odredbe u kojima Zajednica ima isključivu nadležnost i to su: slobodno kretanje lica, odnosno radnika (članovi 48–51); zaštita zdravlja i bezbjednosti radnika (član 118 A); jednakost plaćanja muškaraca i žena za rad jednake vrijednosti (član 119); unapređenje socijalnog dijaloga (član 118 B); planovi plaćenih

²¹² Tekst ugovora dostupan na internet adresi:
[http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Coal_and_Steel_Community_\(EC_SC\)](http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Coal_and_Steel_Community_(EC_SC))

odmora (član 120); osnivanje Evropskog socijalnog fonda (član 130 A–D); obrazovanje, profesionalno osposobljavanje i omladina (članovi 126 i 127).²¹³

4.1.1.2. Jedinstveni evropski akt

Ubrzo nakon osnivanja ECSC, EAEC i EEC prepoznata je potreba nove politike koja bi vezala građane čvršće uz sebe. Svakako da evropskim liderima nije odgovaralo nezadovoljstvo i skepticizam pojedinaca, nepovjerenje građana. Učestale debate i rasprave bile su pokušaj prevazilaženja zastoja u radu Zajednice i pokušaja ponovnog uspostavljanja odnosa povjerenja sa svojim građanima, koje se i javilo zbog krize u djelovanju njenih institucija. Jedan od uspješnih projekata u tom pravcu, kako za samu Zajednicu tako i za pojedince koji žive u njoj, bilo je usvajanje Jedinstvenog evropskog akta, 1986. godine. Ovim aktom garantovani su: sloboda kretanja; jednak tretman muškaraca i žena; sigurnost i javno zdravlje.

Takođe, Jedinstveni evropski akt proširio je zakonodavnu nadležnost Zajednice u oblasti prava radnika i uveo glasanje kvalifikovanom većinom u Savjetu u okviru ove oblasti.

4.1.2. Socijalna prava

Pored prava na slobodno kretanje i zapošljavanje građani Evropske ekonomske zajednice uživali su određena prava koja čak i nisu nastala u okviru EC. Ovdje se misli na socijalna prava koja su im garantovana kodifikovanjem zaštite socijalnih prava državljana država članica EEC u okviru Savjeta Evrope, putem usvajanja Socijalne povelje 1962. godine. Ipak, socijalna prava dugo su zanemarivana u EC u odnosu na ekonomska prava. Socijalnu politiku koja se razvijala pod okriljem Evropske zajednice karakteriše i odsustvo Velike Britanije iz nje (sve do 1997. godine). Tako su 1989. godine, bez Ujedinjenog kraljevstva, države članice EC usvojile Povelju Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika, a donijeta je na osnovu člana 117 Ugovora o EC.

Preliminarni nacrt Povelje o osnovnim socijalnim pravima radnika usvojila je Evropska komisija 30. maja 1989. godine, a sama Povelja usvojena je na sjednici

²¹³ Navedeno prema: Lubarda Branko, *Evropsko radno pravo*, CID, Podgorica, 2004, str. 84.

Evropskog savjeta u Strazburu od strane jedanaest država članica.²¹⁴ U njoj su proklamovani sljedeći ciljevi: poboljšanje uslova rada i života; jačanje ekonomske i socijalne kohezije; socijalni konsenzus koji vodi konkurentnosti preduzeća i otvaranju novih radnih mjesta.

Poveljom su garantovana brojna prava radnicima Zajednice i svrstana su u dvije kategorije: individualna i kolektivna prava. Po ovoj Povelji u osnovna individualna prava spadaju: 1. slobodno kretanje radnika na teritoriji Zajednice; 2. besplatno korišćenje usluga berzi rada; 3. pravo na pravičnu zaradu (platu); 4. pravo na odgovarajuće uslove u vezi sa radnim vremenom; 5. pravo na oblike rada koji nisu izjednačeni sa radom na neodređeno vrijeme; 6. pravo na odmore i odsustva; 7. pravo na profesionalno osposobljavanje; 8. prava starijih i lica sa invaliditetom; 9. pravo na zaštitu djece i omladine; 10. jednakost tretmana muškaraca i žena; 11. pravo na odgovarajuću socijalnu zaštitu.

Kategorija osnovnih kolektivnih prava obuhvata: 1. slobodu udruživanja i kolektivnog pregovaranja (uključujući i pravo na štrajk kao metod rješavanja industrijskih konflikata – pored mirenja, posredovanja i arbitraže); 2. pravo na informisanje, konsultovanje i participaciju radnika u odlučivanju na nivou preduzeća i ustanova.

4.1.3. Sloboda kretanja lica u EC kao ekonomsko pravo

Sloboda kretanja lica je jedno od četiri glavna načela na kojima Evropska zajednica počiva, zajedno sa slobodnim kretanjem roba, usluga i kapitala. U kontekstu slobodnog kretanja radnika ovo pravo im omogućava da slobodno traže bolje uslove za rad i da, kada ih pronadu u jednoj od država članica Evropske unije, imaju mogućnost da se slobodno nastane na teritoriji te zemlje u cilju obavljanja profesionalnih djelatnosti.

Smisao ovog prava leži u činjenici da je u interesu i Zajednice i pojedinaca, i uopšte ekonomske integracije, da se podstiče razmjena radnika. Štaviše, postoji i ugovorna odredba po kojoj države članice treba da, putem raznih povoljnih programa

²¹⁴ Povelja o osnovnim socijalnim pravima za radnike objavljena 20. oktobra 1989. – COM (89) 248 (Preliminary draft, Community Charter of Fundamental Social Rights)

razmjene, omogućće radnicima koji to žele, da se zaposle na teritoriji bilo koje države članice, pod istim uslovima kao i njeni državljani. Pored ove povlastice, smisao „razmjene radnika“ je upoznavanje evropskih kultura, jezika, stvaranje duha zajedništva, evropskog identiteta, društvene povezanosti između država članica.

Pravni osnov slobodnog kretanja lica je član 3, stav C, Ugovora o osnivanju Evropske zajednice u kome se predviđa „uklanjanje prepreka slobodnom kretanju ljudi, usluga i kapitala između država članica“, kao i u odredbi 7 istog Ugovora, u kome se kaže da je zabranjena diskriminacija na osnovu državljanstva u primjeni ovog Ugovora. Za dalje pravno određenje tu su sljedeća prava i slobode: sloboda kretanja radnika (poglavlje I, članovi 48–51); pravo nastanjivanja (poglavlje II, članovi 52–58); pravo pružanja usluga (poglavlje III, članovi 59–66); sloboda kretanja kapitala (poglavlje IV, članovi 67–73).²¹⁵

Osim ovih izvora, odredbe koje regulišu domete ovog prava donosi Savjet, odlučujući kvalifikovanom većinom, zajedno sa Evropskim parlamentom. U ovoj proceduri obavezno je konsultovanje Ekonomskog i socijalnog komiteta. Odluke Savjeta u ovoj oblasti spadaju u sekundarne izvore prava, a jedna od najznačajnijih odluka Savjeta je uredba br. 1612/68, kojom su unifikovani propisi država članica u oblasti slobodnog kretanja radnika. Na osnovu ove odluke, i amandmana,²¹⁶ radnicima država članica obezbijeđen je nacionalni tretman u pogledu uslova za zaposlenje i ostalih prava vezanih za radni odnos, kao i uživanje socijalnih prava.

Sloboda kretanja lica (radnika) obuhvata pravo ulaska na teritorije država članica, pravo boravka u njima i pravo izlaska (s tim što lica imaju pravo da se slobodno kreću iz jedne države članice u drugu). Ove odredbe zajedno čine imigraciono pravo Evropske unije.

²¹⁵ Navedeno prema: Vukadinović Radovan, *Pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1995.

²¹⁶ Council Regulation (EEC) No 312/76 of 9 February 1976 amending the provisions relating to the trade union rights of workers contained in Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community; Council Regulation (EEC) No 2434/92 of 27 July 1992 amending Part II of Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community OJ L 245, 26.8.199; Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

Pravo na slobodno kretanje dvostruko je ograničeno: uživaju ga samo radnici, samozaposlena lica i davaoci usluga.²¹⁷ Pored ovog ograničenja, postoji i drugo, po kojem je sloboda kretanja garantovana samo za ona lica koja na put kreću iz ekonomskih, a ne i iz nekih drugih razloga. Razloge ovog ograničenja treba tražiti u tome što se na početku procesa evropskih integracija i sama Zajednica razvijala isključivo na ekonomskom polju, pa su i norme koje su se donosile pod njenim okriljem bile kreirane u tom pravcu. Kasnije, sa razvijanjem političke integracije i sa odlučujućim zaokretom Zajednice ka političkoj uniji, ova sloboda je proširena i na studente, penzionere i lica koja imaju obezbijeđena stalna primanja.

Osim radnika,²¹⁸ kako su u Ugovoru definisani, slobodu kretanja uživaju i članovi njihovih porodica,²¹⁹ kao i privremeni radnici; pogranični radnici; lica koja su protiv svoje volje ostala bez zaposlenja; stalno nesposobna i penzionisana lica.

Ovo pravo ne garantuje se radnicima iz trećih zemalja, onima koji su zaposleni u javnim službama, licima bez državljanstva, azilantima.

Pored radnika još jedna „kategorija“ lica uživa pravo na slobodno kretanje. To su samozaposlena lica (lica koja djelatnost obavljaju ličnim radom). Samozaposlena lica

²¹⁷ U članu 69 (2) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (18. april 1951, Pariz) i članu 96 (1) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (25. mart 1957, Pariz) sloboda kretanja je ograničena i rezervisana je samo za radnike koji su zaposleni u oblasti uglja i čelika i nuklearne energije.

²¹⁸ „Pojam radnika obuhvata sve kategorije zaposlenih lica koji se bave tzv. nesamostalnim zanimanjima tj. obavljaju poslove za drugoga uz naknadu, bez obzira da li vrše upravljačke ili fizičke funkcije (poslove) i bez obzira na pravni osnov njihovog angažovanja“, navedeno prema: Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1995.

²¹⁹ U članove porodice se ubrajaju: bračni drug; djeca, unuci i potomci, ako su mlađi od 21. godinu i ako su zavisna ili izdržavana lica od radnika; roditelji, roditeljevi roditelji i drugi preci, ako su izdržavani od radnika.

Stanovište da pored radnika slobodu kretanja uživaju i članovi njihovih porodica potvrdio je Sud pravde u slučaju *Emir Gül v Regierungspräsident Düsseldorf*. Presuda Suda od 7. maja 1986, Slučaj 131/85. Izvještaj Evropskog suda 1986, strana 01573, u kojoj se kaže: „Član 11 Uredbe 1612/68 mora biti tumačen u smislu da je pravo bračnog druga radnika da se slobodno kreće na teritoriji Zajednice i da preuzima aktivnosti kao zaposlena osoba i da u skladu sa tim obavlja djelatnosti koje su predmet sistema administrativnih dozvola i posebnih zakonskih pravila upravljanja tih djelatnosti, kao što je medicina, ako bračni drug pokaže da ima profesionalne kvalifikacije i diplome koje se traže od zemlje domaćina za obavljanje djelatnosti koja je u pitanju. Bračni drug radnika koji je državljanin države članice na koga se član 11 Uredbe 1612/68 odnosi mora biti tretiran na isti način kao i državljanin zemlje domaćina u pogledu pristupa, kao zaposlena osoba, medicini, i obavljanju ove profesije bilo da su njegove kvalifikacije priznate od strane zakonodavstva zemlje domaćina ili na osnovu direktive 75/363“.

obuhvataju četiri kategorije: lica koja očekuju samozaposlenje; privremeno nesposobna samozaposlena lica; trajno nesposobna i oštećena samozaposlena lica; članove porodice.

Radnici imaju pravo da prihvate stvarno ponuđeno zaposlenje i pravo da se slobodno kreću na teritoriji država članica EC. Pored ovih prava oni mogu da borave na teritoriji država članica, u skladu sa njenim zakonskim i administrativnim propisima kojima su utvrđeni uslovi zapošljavanja radnika državljana tih država članica, kao i pravo da ostanu na području države članice nakon zapošljavanja u toj državi. Ova prava čine ekonomsku sadržinu prava na slobodno kretanje.

Pravo na prihvatanje stvarno ponuđenog zaposlenja ostvaruje se: putem određivanja liberalnih uslova za zapošljavanje; jednakog tretmana zaposlenih i davanja određenih prava porodici zaposlenog radnika.

4.1.4. Politička prava i slobode

Za razliku od ekonomskih prava i sloboda, garantovanje političkih prava, u ovom periodu, bilo je ili neprikosnoveno pravo država članica ili su se na evropskom nivou garantovala u okviru druge organizacije – Savjeta Evrope, pa je, zbog toga, prošlo mnogo više vremena, u odnosu na ekonomska prava i slobode, da bi se stekli uslovi za njihovu primjenu u EC. Prvi iskorak u pravcu garantovanja političkih prava na nivou EC bila je odluka o neposrednim izborima za Evropski parlament, koja je usvojena u Savjetu 1976. godine. Od ove godine biračko pravo je prvo političko pravo koje je postojalo u Evropskim zajednicama.

Govoreći o definisanju ljudskih prava, potrebno je istaći da se njihovo definisanje razlikuje od države do države, a upravo ovim definicijama, i opredjeljujući se koja će se prava istaći u relevantnim dokumentima, države se opredjeljuju i za osnovne vrijednosti u društvu. Najčešće se u garantovanju ljudskih prava najprije polazi od najvišeg pravnog akta – u najvećem broju slučajeva ustava – a potom se obezbjeđuje jak sistem sudske zaštite koji je pravi garant da su prava pojedinaca neprikosnovena. Prema tome, osnovna prava su „izraz vizije čovečnosti koja čini najdublje vrednosti individue i koju, stoga, niko ne može dovesti u pitanje“.²²⁰

²²⁰ Vajler Džosef, navedeno djelo, str. 126.

Zaista se ne bi moglo reći da su prava evropskih građana doživjela ekspanziju poslije donošenja odluke o neposrednim izborima i uvođenja biračkog prava. Do promjene u tom smjeru dolazi devedesetih godina, preciznije 1992. godine, kada je izglasan Ugovor o Evropskoj uniji.

Ugovor iz Maastrichta donosi najznačajnije političke i institucionalne promjene u EC (sad već Evropskoj uniji), pa otuda i za status građana. Samo inkorporiranje građanstva u Ugovor označilo je početak novog talasa rasprava o budućnosti Unije, kao i mjestu i ulozi njenih građana u njoj. Šta novo koncept građanstva zapravo unosi u rad EC/EU? Kriterijum za posjedovanje građanstva Evropske unije je posjedovanje državljanstva jedne od država članica. Ukoliko je lice državljanin jedne od dvadeset sedam država članica EU, steklo je osnov za uživanje sljedeće grupe prava: pravo slobodnog kretanja i nastanjivanja na teritoriji država članica; aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament u državi u kojoj je nastanjen; pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu diplomatsko-konzularnih predstavništava na teritoriji treće države kod koje država državljanstva nije predstavljena; pravo na pisanje peticije Evropskom parlamentu i pravo obraćanja ombudsmanu.

Pravo građana EC/EU na slobodno kretanje i nastanjivanje nije novo već potiče još od Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, iako je tada bilo garantovano samo za radnike i njihove porodice. Od Maastrichta ono važi za sve građane Unije koji posjeduju državljanstvo neke od država članica ili borave, imaju prebivalište, u nekoj od njih. Moglo bi se slobodno reći da je ovo pravo osnovno, jer je preduslov za uživanje svih ostalih prava.

Svi građani Unije imaju pravo da uđu na teritoriju druge države članice sa ličnom kartom ili važećim pasošem i ne zahtijeva se dodatan uslov za kretanje po teritorijama država članica Evropske unije. Njihove porodice uživaju isto pravo.

Državljanima Unije koji su nastanjeni na teritoriji neke druge države članice dodijeljeno je pravo da glasaju i da se kandiduju, da biraju i da budu birani, na izborima za lokalni organe vlasti, kao i na izborima za Evropski parlament. Ovo pravo im je garantovano pod istim uslovima kao i državljanima država na čijoj teritoriji se nalaze. Ovo pravo je neka vrsta omogućavanja bržeg prilagođavanja na sredinu u kojoj boravi. Tvorci odredbi o pravima građana Unije imali su na umu da učestvovanjem u donošenju

odluka na lokalnom nivou pojedinac doprinosi i utiče na donošenje odluka koje ga se neposredno tiču.

Građani Evropske unije pravom da glasaju tamo gdje imaju svoje prebivalište ne gube automatski pravo da glasaju na izborima za organe lokalnih vlasti u zemlji u kojoj su rođeni i čije imaju državljanstvo. Situacija nije ista kada su u pitanju izbori za Evropski parlament. Pojedinac ima pravo da glasa isključivo u onoj zemlji u kojoj mu je prijavljeno boravište. Ova zabrana postoji zbog činjenice da bi pojedino lice moglo dva puta da glasa za određenu listu koja se kandidovala na izborima za Evropski parlament, tj. imalo bi dva glasa na „evropskim izborima“.

Pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu omogućava svim građanima Unije da, kada se nalaze na teritoriji treće države gdje država čiji je on državljanin nije predstavljena, uživaju zaštitu diplomatskih i konzularnih predstavništava bilo koje države članice Evropske unije, pod istim uslovima kao i ti državljani.²²¹

S obzirom na to da se radi o pravu koje spada i u okvire spoljne i bezbjednosne politike Evropske unije,²²² ne čudi što o pravilama koja su neophodna za realizaciju zaštite interesa građana Unije koji se nalaze na teritoriji treće države odlučuju države članice i Savjet. Ovlašćeni predstavnici država članica i Savjet međusobno pregovaraju oko utvrđivanju ovih pravila.

Danom stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta svega pet država je imalo svoja predstavništva u svim državama članicama Unije, pa ne treba posebno objašnjavati značaj ovog prava.²²³ Sama činjenica da građani uživaju diplomatsku i konzularnu zaštitu u stranoj državi bez obzira što njegova država nema diplomatsko-konzularno predstavništvo u toj zemlji daje im pravo da se slobodno kreću i izvan granica Unije. Zaštita koju uživaju putem ovog prava obuhvata zaštitu iz domena konzularnih pitanja: pitanje pasoša, pomoć kod pitanja koja se odnose na porodično i nasljedno pravo, obezbjeđivanje predstavljanja pred sudom itd.²²⁴

²²¹ Na osnovu odluke, zaštitu pružaju stalna diplomatska predstavništva ili počasnici konzuli zaduženi za tu oblast.

²²² Član 16 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

²²³ Drugi izvještaj Komisije o građanstvu Unije, COM/97/230, 11.

²²⁴ Konzularno pravo regulisano je Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima koja je usvojena 24. aprila 1963. godine.

Građani Evropske unije imaju pravo pisanja peticije Evropskom parlamentu. Ovo pravo mogu iskoristiti pojedinačno ili zajedno sa drugim građaninom ili grupom građana, a pitanje koje se postavlja predstavničkom organu Evropske unije mora biti u okviru djelatnosti kojima se bavi Zajednica.

Evropski građani mogu se obratiti i evropskom zaštitniku (ombudsmanu) koji je neka vrsta posrednika između građana i Evropske unije, i obavlja funkciju od jednih do drugih izbora za EP, a na tu funkciju može biti ponovo izabran. Na osnovu člana 228 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije “Evropski zaštitnik građana, koga bira Evropski parlament, ovlašćen je da prima žalbe svakog građanina Unije ili svakog fizičkog ili pravnog lica koje ima prebivalište ili statutarno sedište u nekoj državi članici, i odnose se na slučajeve lošeg rada institucija, organa ili tela Unije, sa izuzetkom Suda pravde Evropske unije, u vršenju njegovih funkcija. On proučava ove predloge i sačinjava izveštaj o njihovoj suštini.”²²⁵

Žalbe koje ombudsman prima od strane građana Unije, dakle, odnose se na slučajeve loše uprave u radu institucija.

Uslove vršenja funkcije ombudsmana određuje Evropski parlament, poslije dobijenog mišljenja Komisije i uz odobrenje Savjeta, koji odluku donosi kvalifikovanom većinom.

Ideja o evropskom ombudsmanu nekoliko puta je pokretana sedamdesetih godina prošlog vijeka. Slične institucije postojale su u Velikoj Britaniji od 1967, u Francuskoj 1973, Austriji i Portugalu 1976. godine. Nakon što je institucija ombudsmana uvedena u Španiji, i to Ustavom 1978. godine (*Defensor del Pueblo*), i Irskoj, samo četiri države članice EU, u periodu kada je EU imala petnaest država članica, nisu imale ombudsmana na nivou nacionalnih vlada – Njemačka, Belgija, Grčka i Italija.

Juna 1985. godine Evropski parlament je izglasao rezoluciju po kojoj je zbog razlika u nacionalnim pravnim sistemima i sistema Zajednice nemoguće prebacivanje institucije ombudsmana pa je zbog toga bolje uspostaviti parlamentarni komitet za peticije. Institucija ombudsmana inkorporirana je u Ugovor iz Matrihta 1992. godine. Ideja je potekla od španskog premijera Felipea Gonzalesa, maja 1990. godine. Španka

²²⁵ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 151.

inicijativa je podržana od strane Danske – memorandumom iz oktobra 1990. godine, zbog činjenice da je ova institucija doživjela u svom radu veliki uspjeh u Danskoj.

Evropskom parlamentu se izašlo „u susret“ sa odredbom da će ubuduće on birati evropskog ombudsmana. Ovo je, zajedno sa razvojem procedure saodlučivanja, bio dovoljan znak i garancija Evropskom parlamentu da mu institucija ombudsmana neće predstavljati prijetnju.²²⁶

Uvođenje ove institucije veliki je korak za evropske građane i za zaštitu njihovih prava, jer po riječima samog ombudsmana „važan dio misije ombudsmana jeste da unaprijedi odnose između institucija Zajednice i evropskih građana. Stvaranje kancelarije ombudsmana Ugovorom o Evropskoj uniji htjela se naglasiti obaveza Unije na otvorene, demokratske i odgovorne forme administracije“²²⁷

4.2. Političko predstavljanje u EU

Političko predstavljanje građana Evropske unije uređeno je članom 10 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije u kome se ističe da Unija funkcioniše na osnovu principa predstavničke demokratije. Ovo praktično znači da je direktno predstavljanje građana omogućeno putem izabranih predstavnika u Evropskom parlamentu. S druge strane, države članice su predstavljene u institucijama u kojima se nacionalni interesi najbolje reflektuju – Evropskom savjetu i Savjetu. U drugom paragrafu člana 10 dva različita kanala političkog predstavljanja su navedena – nadnacionalni kanal kroz Evropski parlament i međuvladin kroz nacionalni sistem političke reprezentacije. Član ugovora, dakle, pojašnjava da su predstavnici u Evropskom savjetu i Savjetu demokratski odgovorni svojim nacionalnim parlamentima, ili svojim građanima.²²⁸ U okviru ovako definisanog političkog sistema svim građanima Unije je omogućeno pravo da učestvuju u demokratskom životu Unije, a za što bolje artikulisanje političke volje građana konstituišu se političke partije na evropskom nivou koje pomažu izražavanju volje građana.

²²⁶ Prvi ombudsman Evropske unije bio je Jacob Söderman koga je Evropski parlament izabrao 12. jula 1995. godine, a bio je ponovo izabran na tu funkciju 27. oktobra 1997. godine.

²²⁷ EU Ombudsman, 1996: 32.

²²⁸ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 32.

I pored deklarativno iskazane volje o uspostavljanju predstavničke demokratije u Evropskoj uniji postoje brojne prepreke istinskom zaživljavanju ovog koncepta. S obzirom na to da je u Evropskoj uniji dominantna uloga tijela koja funkcionišu po principu međuvladine saradnje, to utiče da je predstavljanje država članica izraženo na nivou Unije, a ne predstavljanje građana. Uz sve to centralna institucija, Savjet, ne podliježe gotovo nikakvoj kontroli ni unutar Unije, ni od strane država članica. Unutar Evropske unije Savjet je samo marginalno „ograničen“ kontrolnom funkcijom Evropskog parlamenta, dok države članice nemaju uspostavljen mehanizam za kontrolisanje rada ministara na nadnacionalnom nivou.

Vidjeli smo da su se nadnacionalne karakteristike Evropske unije vremenom razvijale, uporedo su ih pratile i nadnacionalne nadležnosti. Ovo jačanje nadnacionalnih institucija i nadnacionalnog prava nije bilo praćeno efikasnim i adekvatnim predstavljanjem građana Unije. Nacionalni parlamenti država članica su još 1987. godine odredbama Jedinstvenog evropskog akta izgubile mogućnost da u potpunosti kontrolišu politike koje se usvajaju u okviru ove institucije. Usvajanje pravila glasanja kvalifikovanom većinom ubrzalo je integraciju, ali je onemogućilo države da spriječe odluke sa kojima nijesu saglasne, dok, sa druge strane, ovaj gubitak nije kompenziran većim ovlašćenjima Evropskog parlamenta.²²⁹ Upravo u ovoj činjenici počiva osnov demokratskog deficita u EU. Građani su predstavljeni u okviru institucije koja nema adekvatan politički uticaj i političku kontrolu unutar Evropske unije, koja se bira na osnovu neposrednih, ali „neevropskih izbora“.²³⁰

Odsustvo adekvatnog političkog predstavljanja građana Unije u njenim institucijama je jedan od glavnih razloga manjka demokratske legitimnosti. Nedostaje i Evropska vlada koja je bi bila direktno odgovorna Evropskom parlamentu. Ovo tijelo, Parlament, je, dalje, osiromašeno u nadležnostima u odnosu na tradicionalna parlamentarna ovlašćenja. U EU je, takođe, još uvijek slabo izražena kontrolna uloga nacionalnih parlamenata u okviru kojih su građani direktno predstavljeni. Političke

²²⁹ Schmitt Hermann and Thomassen Jacques (eds), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 1999, p. 4.

²³⁰ O ovome će biti riječi kasnije.

partije na evropskom nivou ne doprinose formiranju evropske političke svijesti i ne pomažu ostvarivanju interesa građana.

Povjerenje građana u Uniju se prvenstveno može steći putem jačanja uloge nacionalnih parlamenata, tj. parlamenata država članica, jer su ove institucije konstituisane na osnovu političke volje građana i prvenstveno su odraz narodnog suvereniteta. Zahvaljujući tome uloga parlamenata je veoma važna za legitimitet Evropske unije.

Kako višedimenzionalni kontekst utiče na demokratiju u EU? Građani EU predstavljeni su u njenim institucijama preko malog broja izabраниh predstavnika, koji se rijetko rukovode mišljenjem javnosti u odnosu na evropska pitanja. Procesi globalizacije i evropeizacije uticali su na demokratske procese u pravcu velike međuzavisnosti između nacionalnih i međunarodnih institucija i organizacija. Na taj način građanima su onemogućeni mnogi mehanizmi da utiču na političke tokove i procese. Ovdje se prvenstveno misli na metod političkog predstavljanja, koji je ujedno i najznačajniji za demokratsko ustrojstvo. Zbog toga, odluke koje se usvajaju ne mogu biti okarakterisane kao volja većine. Nedostatak je dijelom ublažen davanjem većeg značaj regionima i to formiranjem Komiteta regiona, 1992. godine.²³¹ Efekti regionalizacije tek treba da prođu test vremena.

4.3. Podjela vlasti

4.3.1. Horizontalna podjela vlasti

Kako u Evropskoj uniji ne postoji jasno definisana granska podjela vlasti između institucija, na djelu je koncept isprepletenih nadležnosti. U skladu sa tim Evropski parlament, Evropska komisija i Savjet učestvuju i u izvršnoj i u zakonodavnoj vlasti, pa

²³¹ Komitet regiona je sačinjen od predstavnika lokalnih i regionalnih vlasti zemalja Evropske unije. Sjedište komiteta nalazi se u Briselu, a države članice imaju nejednak broj od ukupno 317 članova, pa on varira od pet do dvadeset četiri člana, u zavisnosti od veličine zemlje. Države koje imaju status kandidata za članstvo u EU imaju posmatrački status u okviru ovog komiteta. Komitet regiona ima savjetodavnu funkciju u oblastima koje su od značaja za regionalnu integraciju i regionalnu saradnju, sastaje se pet puta godišnje i daje svoje preporuke i mišljenja Savjetu i Evropskom savjetu. Oblasti u kojima Savjet ima obavezu da konsultuje Komitet regiona podrazumijevaju zdravstvo, kulturu i panevropske mreže lokalnih i regionalnih vlasti. S obzirom na to da ovo tijelo ima isključivo savjetodavni karakter, njegovo mišljenje nije obavezujuće.

je, u slučaju EU, neprimjerena „klasična“ podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Institucije Evropske unije je najzahvalnije podijeliti po liniji nadnacionalne – nacionalne. U prvu kategoriju spadaju Evropska komisija, Evropski parlament i Sud pravde (tumač ugovora i zaštitnik zakonitosti u Evropskoj uniji), a u drugu Evropski savjet i Savjet (to su organi u kojima su predstavljene države članice). Iako je zakonodavna vlast podijeljena između Parlamenta i Savjeta a procedura saodlučivanja redovna zakonodavna procedura, i dalje postoji određeni broj oblasti u kojima Savjet donosi odluke samostalno. Dakle, i na institucionalnom nivou (kao i na konstitutivnom i na nivou ugovornih nadležnosti Unije) ogleda se njen „dvostruki“ karakter – međuvladin i nadnacionalni.

U EU Evropska komisija ima isključivo pravo iniciranja „zakonskih predloga“.

Evropska unija, dakle, nema tradicionalan način upravljanja, tj. podjele vlasti. Od svih institucija jedino Sud pravde ima nadležnosti koje su tipične za vrhovne sudove u federalnim sistemima.

Sve češće se govori da se unutar Evropske unije razvija nova grana vlasti – regulatorna. “Regulatorna država” ima primat u odnosu na razne privatne kompanije i ostale privredne subjekte, jer na efikasan način stabilizuje makroekonomiju i preraspodjelu prihoda.

Posmatrajući primjer Unije, države članice na viši nivo prenose one nadležnosti koje su neophodne za funkcionisanje jedinstvenog tržišta, stoga je Evropska unija neka vrsta regulatorne agencije koja se stara o pravilima za funkcionisanje ovog tržišta, kao i ispravljanju nepravilnosti koje su sastavni dio procesa.²³²

4.3.2. Vertikalna podjela nadležnosti

Tokom istorijata Evropske unije njeni čelnici ulagali su velike napore u pokušaju da nadležnosti u sprovođenju politika EU na adekvatan način distribuiraju između nivoa Unije i država članica. Lisabonski ugovor ovoj materiji pristupa na taj način što nadležnosti dijeli u tri kategorije: nadležnosti Unije; podijeljene nadležnosti

²³² Majone Gaudentino, *A European regulatory state?*, u zborniku: *European Union – Power and Policy – Making*, ed. by Jeremy Richardson, Routledge, London and New York, 1996, p. 274.

između država članica i komplementarne (dopunjujuće) nadležnosti.²³³ I ovakva klasifikacija nadležnosti u praksi može donijeti nove nedoumice, jer u okviru podijeljenih i dopunjujućih nadležnosti i Unija i države članice imaju ovlaštenja da djeluju. Ugovor iz Lisabona, dalje, precizira da će se nadležnosti između dva nivoa dijeliti na osnovu principa: dodijeljenih nadležnosti; nadređenosti prava Unije; principa subsidiarnosti i proporcionalnosti. S obzirom na to da su parlamenti država članica, na osnovu lisabonskog ugovora, dobili posebne nadležnosti u implementaciji vertikalne nadležnosti, potrebno je posebno objasniti princip subsidiarnosti i na koji način će u budućnosti parlamenti država članica moći da nadgledaju primjenu ovog principa.

Princip subsidiarnosti, uveden Ugovorom iz Maastrichta, neka je vrsta zaštite država članica od prebacivanja sve većeg broja nadležnosti na nadnacionalni nivo. Osnova principa subsidiarnosti podrazumijeva da će se odluke donositi na nivou Unije samo u slučaju da se odluka ne može da adekvatan način donijeti na nivou država članica. Ili, po tekstu člana 5 (3) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije:

„U skladu sa principom subsidiarnosti, u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Unija interveniše samo, i u meri, u kojoj ciljevi razmatrane akcije ne bi mogli biti ostvareni na zadovoljavajući način od strane država članica, kako na centralnom tako i na regionalnom i lokalnom nivou, već se, imajući u vidu veličinu ili učinak razmatrane akcije, oni mogu bolje ostvariti na nivou Unije“²³⁴

Izvjeshno je da princip subsidiarnosti ostavlja dosta prostora državam članicama i onemogućava Uniju da djeluje u pojedinim oblastima u kojima bi se napredak brže postigao aktivnostima na nadnacionalnom nivou. Mnogi odredbu o subsidiarnosti tumače kao prikriveno pravo „veta“ država članica.

Koncept upravljanja na više nivoa proizašao je iz proučavanja višedimenzionalne strukture Evropske unije.²³⁵ Ovaj relativno nov model proizašao je iz posmatranja procesa evropskih integracija i prvi put se može sresti upravo u studijama o

²³³ Članovi 2–6 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Upor: Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 60–62.

²³⁴ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 30.

²³⁵ Više o ovome: Piattoni Simona, *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, USA, 2010, p. 19–47.

posljedicama koje po savremene političke tokove ima integrisanje evropskih zemalja. Model se u većoj mjeri vezuje za Evropsku uniju iz razloga što ona posjeduje politički sistem koji je diferencira u odnosu na međunarodne organizacije koje su nastale na sličan način.

Upravljanje na više nivoa podrazumijeva stalno pregovaranje između država članica Evropske unije sa raznim političkim i teritorijalnim akterima na nadnacionalnom i subnacionalnim nivoima. Koncept je posebno aktuelizovan nakon što su regionalne jedinice u Evropskoj uniji dobile na značaju poslije Mاستrihta. Formiranje više centara moći povlači za sobom pitanje alokacije nadležnosti između ovih nivoa, a ujedno i disperziju moći koja je najvidljivija u okviru legislativne grane vlasti. U ovom slučaju ne postoji institucija koja suvereno raspolaže legislativnim ovlašćenjima: ona su podijeljena između Komisije, Savjeta i Evropskog parlamenta.

Savremene nacionalne države takođe posjeduju više centara moći, ali između njih postoji hijerarhija, pa je centralni nivo dominantniji u odnosu na niže. U Evropskoj uniji to nije slučaj, pa se proces odlučivanja sastoji u stalnom pregovaranju između različitih nivoa. U ovakvim uslovima javni i privatni akteri igraju značajnu ulogu. Zbog toga se često kaže da Unija sa svojim načinom funkcionisanja uvodi novi način upravljanja stvarajući i omogućavajući stvaranje mreže zainteresovanih aktera.

4.4. Vladavina prava u EU

Ugovor o ustavu za Evropu predviđao je da je jedna od temeljnih vrijednosti na kojoj počiva Unija vladavina prava. Njime je, takođe, i institucionalna struktura reformisana kako bi pratila ovu osnovnu vrijednost.

Isti principi potvrđeni su i Ugovorom iz Lisabona, pa se u preambuli Ugovora o EU u članu 2 ističe da je Unija zasnovana, između ostalih vrijednosti, i na vladavini prava.²³⁶

Ideja vladavine prava je duboko ukorijenjena u okviru evropske tradicije pa je zbog toga preuzeta i nalazi se i u osnovi evropskih integracija. Vladavina prava se u Evropskoj uniji ostvaruje kroz nekoliko mehanizama, a postoji stalna težnja da se ovi

²³⁶ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 29.

mehanizmi prošire. Najznačajniji od ovih načina za ostvarivanje vladavine prava Unije jeste preko sudske instance EU – Suda pravde.

Sud pravde jeste najviše sudsko tijelo u okviru Evropske unije, ali samo za pitanja i oblasti koje se nalaze u okviru *acquis*-a. Odredbe nacionalnog prava ne mogu biti predmet spora pred ovim sudom. Iako je 1992. godine uspostavljena saradnja između zemalja EU u okviru dvije nove oblasti, polje djelovanja Suda pravde i dan danas obuhvata oblasti integracije, ne saradnje. Najprije je Sud pravde odlučivao i imao pravo nadležnosti samo i isključivo u okviru prvog stuba saradnje, tj. u oblastima koje su se ticale funkcionisanja zajednica. Ugovor iz Amsterdama „prebacio“ je politiku viza, azila... u prvi stub, pa je samim tim i proširio nadležnost Suda pravde i na ove oblasti. Najzad, Ugovor iz Lisabona je i dio trećeg stuba tj. dio oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa stavio pod okrilje djelovanja Suda pravde. Za sada izvan dometa ovog Suda samo oblast spoljne i bezbjednosne politike Evropske unije, jer u okviru ove oblasti i dalje se odlučuje isključivo po principu međuvladine saradnje.

Tokom istorijata integrisanja u okviru EC/EU građani su se vrlo često pozivali na odredbe osnivačkih ugovora Evropskih zajednica, a njihovi nacionalni sudovi tim povodom obraćali Sudu pravde za preliminarna mišljenja. Neka od ovih mišljenja postala su, u unutrašnjoj praksi EC, izvori prava.

Slučajevi koji se ističu kao presudni za neposredno primjenjivanje prava Evropskih zajednica i nadređenost ovog prava u odnosu na nacionalno i koji su proširili listu prava državljana Evropskih zajednica koje nacionalni sudovi moraju štiti su *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*²³⁷ i *Costa v. Ente Nazionale per l' energia elettrica (ENEL)*.²³⁸ Mišljenja koja je o ovim slučajevima dao Sud pravde postala su osnova za novo pravo – pravo Evropskih zajednica, potvrdili su pravo građanima da se ubuduće mogu pozivati na njega i na taj način „natjerati“ nacionalne institucije da poštuju njihova prava i slobode garantovana na nivou Zajednice. Na taj način inaugurisana su dva osnovna principa na kojima počiva pravo Evropske unije i to su: *princip neposrednog djelovanja komunitarnog prava*; *princip nadređenosti komunitarnog prava*.

²³⁷ Case 26/62, 1963, ECR 1.

²³⁸ Case 6/64, 1964, ECR 585.

Slučaj *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* je pokrenut 1962. godine, a nastao je usljed povećanja carinskih stopa za karbamid formaldehid, što je po mišljenju holandskog građanina Van Gend en Loosa bilo suprotno odredbama člana 12 Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici o smanjenju carinskih stopa. Na zahtjev holandske Komisije za tarife, Sud pravde Evropskih zajednica je član 12 protumačio kao „obavezu država članica da se uzdrže od određenog ponašanja“.²³⁹ Ukoliko se država članica ne ponaša na taj način, krši svoju ugovornu obavezu. Sud je svojim daljim tumačenjem objasnio na koji se način obaveza države članice može posmatrati i kao pravo pojedinaca: priznavanjem Ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici svojstva ustava; priznavanjem koncepta komunitarnog prava kao novog pravnog poretka.

Sud, dalje, zagovara stanovište da je u prirodi tog novog pravnog poretka ne samo da nameće obaveze pojedincima nego i da im dodjeljuje prava. Štiteći pravo građana EC da se pozivaju na ovaj, i na ostale članove Ugovora, Sud pravde je pokrenuo neposrednu zaštitu pojedinaca na teritoriji država članica.

Costa v. ENEL je slučaj koji je inaugurisao drugi temeljni princip komunitarnog prava – princip nadređenosti komunitarnog prava u odnosu na nacionalno. Slučaj je pokrenuo italijanski državljanin Kosta pred milanskim sudom zbog računa za električnu energiju kompanije, čiji je i sam bio akcionar. Kosta je tvrdio da je nacionalizovanjem ove kompanije prekršen Ustav Italije i Ugovor o EEC i to njegovi članovi 37, 53, 93 i 102. U pokušaju da utvrdi da je komunitarno pravo iznad nacionalnog prava, Sud se ponovo pozvao na stanovište da je Ugovor o EEC stvorio sopstveni pravni poredak, kao i u slučaju *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*. Takođe, naglašava se da Ugovor o EEC u stvari ima karakter ugovora – ustava. Ovo, kao što je već više puta isticano, u stvari znači da su države članice, u određenim oblastima, dio svojih nadležnosti prenijele na nivo Zajednice i u okviru njih ona sada ima isključivu nadležnost. Stoga, Sud je zaključio da:

²³⁹ Knežević Predić Vesna, navedeno djelo, str. 277.

*„izvršna snaga komunitarnog prava ne može varirati od države do države u zavisnosti od potonjih domaćih zakona a da se ne ugrozi ostvarenje ciljeva ugovora predviđenih članom 5(2) i da se ne izazove diskriminacija zabranjena članom 7“.*²⁴⁰

Iako ugovorima nigdje nije striktno predviđena nadležnost Suda pravde u oblasti zaštite ljudskih prava, tokom svoje prakse, tumačenjem osnivačkih ugovora i davanjem preliminarnih mišljenja, Sud je proširio svoju djelatnost i na ovu oblast.

Najjači mehanizam koji stoji na raspolaganju subjektima unutar Unije a u svrhu zaštite vladavine prava jeste mogućnost podnošenja tužbe za poništenja akta. Lisabonski ugovor je dalje proširio dostupnost ove tužbe. Sistem sudske kontrole u Evropskoj uniji unaprijeđen je članom 277 Ugovora o funkcionisanju EU²⁴¹ koji predviđa mogućnost podnošenja prigovora na primjenljivost određene uredbe.

Pristupanjem Evropske unije Evropskoj konvenciji za ljudska i manjinska prava odluke EU iz ove oblasti postaće podložne kontroli Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Na taj način će biti omogućena dvostruka kontrola ovih akata.

Na osnovu svega rečenog nameće se zaključak da u Evropskoj uniji postoji stalna težnja da se unaprijedi vladavina prava i to na osnovu jačanja mehanizama sudske kontrole i zaštite.

²⁴⁰ Ibid., str. 297.

²⁴¹ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 166.

5. Teorijski pristupi pitanju demokratije u Evropskoj uniji

Kada se govori o demokratiji unutar Evropske unije nepobitno se misli na njene nadnacionalne/komunitarne, a ne na međuvladine politike.²⁴² Zagovornici međuvladine teorije u integrisanju Evropske unije pojam demokratije na nivou EU vezuju za pojam demokratije unutar država članica i otuda smatraju da je Unija demokratski legitimna. Da bi se sveobuhvatnije razmotrilo pitanje demokratije u političkom sistemu EU, na ovom mjestu će biti izloženi svi teorijski pristupi i pravci koji su se bavili demokratijom u Evropskoj uniji, dakle, i oni koji smatraju da u EU ne postoji manjak demokratske legitimnosti.

S obzirom na to da sve teorijske rasprave o problemu demokratije na evropskom nivou polaze od pitanja da li u Evropskoj uniji postoji demokratski deficit i da se ovaj pojam vezuje upravo za nju, u objašnjavanju demokratije na nadnacionalnom nivou pođimo prvo od definisanja samog pojma “demokratski deficit”.

5.1. Pojam demokratskog deficita

Budući da „očevi osnivači“ Evropskih zajednica nisu pridavali previše pažnje demokratiji, ona postaje pitanje kome treba posvetiti više pažnje od trenutka kada se sve više oblasti koje imaju direktan uticaj na život građana počinje prenositi sa nacionalnog na nivo Zajednice/Unije.

Definicija demokratskog deficita polazi od predstave da postoje demokratski problemi u okviru Evropske unije, a koji direktno proizilaze iz procesa nastanka Evropske unije. Termin „demokratski deficit“ prvi je upotrijebio Bil Njuton Dan, britanski član Evropskog parlamenta u pamfletu 1980. godine²⁴³

²⁴² Vid: Samardžić Slobodan, *Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? – Jedinствен slučaj Evropske unije*, u: Podunavac Milan (priređivač) *Država i demokratija*, str. 476.

²⁴³ Navedeno prema: Siedentop Larry, *Democracy in Europe*, Columbia University Press, 2001.

Postoji više definicija demokratskog deficita, a ovdje će biti izložena dopunjena „standardna verzija“, čiji je tvorac Džosef Vajler. Manjak demokratije u Evropskoj uniji postoji iz pet razloga:²⁴⁴

1. U okviru Evropske unije ne postoji ravnoteža u horizontalnoj podjeli vlasti, a takođe, ne postoji ni balans između grana vlasti, izvršne, zakonodavne i sudske, već je osjetno jača izvršna vlast u odnosu na parlamentarnu. Razlog je slabo razvijena parlamentarna kontrola u Uniji. Takođe, unutar Evropske unije akte i odluke zajedno usvajaju institucije izvršne i parlamentarne vlasti. Uz izuzetak spoljne i bezbjednosne politike, odluke donosi ili Savjet samostalno ili Savjet zajedno sa Evropskim parlamentom u okviru procedura saradnje i saodlučivanja. S obzirom na to da je i dalje veliki broj oblasti u okviru kojih Savjet odlučuje samostalno, a da je Evropska komisija gotovo ekskluzivni predlagač akata u Uniji, jasno je da „izvršna vlast“ ima bolju poziciju u odnosu na parlamentarnu vlast u legislativnoj djelatnosti.

I pored toga što svi parlamenti država članica posjeduju odbore za evropske integracije, stavovi koje ministri država članica i predstavnici koje vlade imenuju kao komesare najčešće su izvan monitoringa od strane ovih parlamentarnih odbora, upravo zbog činjenice da su sjednice Savjeta i Komisije zatvorene za javnost. Ovo utiče na to da se i u okviru država članica javlja jačanje izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu kada su u pitanju evropski poslovi.

2. Evropski parlament je suviše slab i u tom smislu ne odgovara potrebama i ne štiti interese građana koji neposredno utiču na njegov izbor. Bez obzira na konstantno jačanje ove institucije od 1979. godine, još uvijek postoji dosta razloga zbog kojih parlament ne predstavlja demokratsku instituciju.

3. Ne postoje „evropski izbori“ u pravom smislu riječi, jer građani ne mogu da glasaju o evropskim listama i politikama. Jedina mogućnost jeste glasanje na referendumima, ali se i oni sve manje koriste kao ratifikacioni instrumenti zbog brojnih negativnih ishoda u prošlosti. Izbori za Evropski parlament nisu evropski izbori, ne postoje partije na evropskom nivou. Evropski izbori su gotovo nezanimljivi za građanina Evropske unije. Kampanje za izbore za Evropski parlament u velikoj mjeri

²⁴⁴ Dopunjena standardna verzija demokratskog deficita navedena prema: Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, str. 177–178.

obuhvataju nacionalna pitanja i probleme, a ne evropske; odsustvo jedinstvenog izbornog sistema, činjenica da evropske političke grupe nisu relevantan faktor na ovim izborima doprinose navedenoj konstataciji. Takođe, ovakvi „evropski izbori“ ne doprinose stvaranju evropskog demosa, što je još jedan od preduslova za demokratiju.

4. Evropska unija je nerazumljiva za njene građane. Ogroman birokratski aparat, složene procedure za donošenje odluka, netransparentnost rada institucija utiču na to da je Evropska unija nerazumljiva velikoj većini stanovništva. Svoje nezadovoljstvo građani pokazuju neizlaskom na izbore za Evropski parlament i, vrlo često, odbijanjem reformskih ugovora; prvo Ugovora o ustavu, a potom i Ugovora iz Lisabona. I mada je u drugom pokušaju Ugovor iz Lisabona prihvaćen u Irskoj, na ponovljeni referendum je izašao veoma nizak procenat građana ove države.

Sam Vajler je za prevazilaženje ovog problema predlagao formiranje „Evropskog javnog prostora“, što bi bio veliki korak u pogledu jačanja transparentnosti Unije, a za njegovo ostvarivanje nije neophodno vršiti reviziju osnivačkih ugovora već je do cilja moguće doći sporazumom između institucija i to: Evropske Komisije, Savjeta i Evropskog savjeta.²⁴⁵ Na osnovu ove inicijative cjelokupni proces donošenja odluka u Uniji, ne samo komitologije, uključujući i svu dokumentaciju, bio bi stavljen na internet.²⁴⁶ Pod dokumentima se u ovom slučaju ne podrazumijevaju samo bilteni i žurnali Evropskih zajednica, već se ovo odnosi na sva dokumenta, pri čemu povjerljiva i tajna dokumenta mogu biti na vrijeme i na pravi način zaštićena. U predlogu se ističe da dokumenti moraju biti dostupni u svako doba javnom mnjenju. Na ovaj način građani bi u svakom trenutku bili upućeni u rad Unije, takođe, mogli bi da prate koliko se napredovalo u donošenju neke odluke koja je za njega od posebnog značaja. Pored boljeg sistema informisanja javno objavljivanje dokumentacije bi bilo značajno i za mlađe generacije.²⁴⁷

²⁴⁵ Vajler Džosef H. H., *Ustav Evrope*, str. 388.

²⁴⁶ Lexcallibur – Evropski javni kvart.

²⁴⁷ S obzirom na to da je od formulisanja ovog predloga prošlo više godina, neophodno je istaći da je ova inicijativa u velikoj mjeri urodila plodom, jer danas se na internet portalu Evropske unije mogu pronaći svi relevantni dokumenti i odluke koje imaju neposredan uticaj na građane Unije. Na ovaj način građani na pravi način koriste ova publikovana dokumenta i koriste ih u objavljivanju naučnih radova, prilikom ostvarivanja svojih prava u procesima eventualnih tužbenih zahtjeva itd.

5. Zbog svih ovih gorenavedenih razloga unutar Evropske unije se donose politike koje ne podržava većina građana u velikom broju država članica Unije.

Teoretičari se uglavnom slažu u pogledu sadržine demokratskog deficita unutar Evropske unije, pa se tako Craig i de Burca u obrazlaganju pozivaju na sljedeće razloge:²⁴⁸

1. „Nemogućnost da se odgovori na demokratski pritisak“ – glasači ne mogu da promijene vladu Unije, jer tijelo koje biraju, Evropski parlament, samo je jedna komponenta legislativnog procesa Evropske unije.
2. Rastući disbalans između egzekutivne i legislativne vlasti unutar Unije.
3. Uloga komitologije u Uniji čini da jača uloga tehnochrata i interesnih grupa koji dobijaju sve značajniju ulogu.
4. Zbog prenošenja nadležnosti sa nižeg nivoa na nivo Unije, politike se udaljuju od građana.
5. Problem transparentnosti i kompleksnosti – većina akata koji se usvajaju iza „zatvorenih vrata“, kao i složenost procedura za usvajanje doprinose da građani ne razumijevaju procese i politike Unije.
6. Rastući disbalans između tržišta i kapitala.

5.2. Demokratski legitimna Unija

Đandomeniko Majone, tvorac teorije regulatorne politike, zagovara stav da problem sa kojim se Unija suočava nije rezultat manjka demokratije.²⁴⁹ Sve rasprave o demokratizaciji unije upravo polaze od standardne definicije demokratskog deficita – prirode, ciljeva i functionisanja Unije, a to je pogrešan put. Argumenti ovih teoretičara idu u pravcu logičnog preliivanja integracije na političku, pa se, u skladu sa tim, i elementi za demokratizaciju prepoznaju na osnovu onih sa nacionalnog nivoa. Jedini

²⁴⁸ Upor: Craig P, Bùrca de G, *EU Law, Texts, Cases and Materials*, Oxford 2003, p. 168.

²⁴⁹ Vidjeti: Majone Giandomenico, *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*“ *European Law Journal*, Vol. 4, No 1, 1998, p. 5-28 i Follesdal Andreas and Hix Simon, *Why There is A Democratic Deficit in the EU: Responce to Majone and Moravcsik*, *European Governance Papers*, 2005, No. C-05-02, 2005, p. 7.

mogući model kome ih vode argumenti u tom pravcu je onaj federalni koji, pak, ne uživa pretjeranu podršku u evropskim zemljama. Ugovorna i reformatorska rješenja do sada nisu ostavila nikakav optimizam u smjeru buduće transformacije Unije u zajednicu federalnog karaktera. U skladu sa tim, Majone smatra da nije realističan pristup po kome se demokratija u Uniji ocjenjuje na osnovu standarda koji nisu prisutni sada niti će to biti slučaj u budućnosti.

S obzirom na to da je Evropska unija regulatorno tijelo, poput bilo koje korporacije, proces donošenja odluka unutar nje ne mora biti demokratski. Zbog toga nije potrebno raditi na njenoj demokratizaciji, jer bi svi pokušaji bili kontraproduktivni. Tako bi neposredni izbor Evropske komisije i dalje jačanje Evropskog parlamenta, po riječima Majonea, vodili politizovanju Unije. Evropska unija razvija trend upotrebe regulative u promociji evropskih integracija – *evrocentrizam*.

Majone predlaže transparentniji proces donošenja odluka; veći profesionalizam službenika Unije; tehničku ekspertizu; pravila koja štite prava manjina; kao i efikasniji monitoring od strane privatnih aktera, medija i parlamentaraca kako na evropskom tako i na nacionalnom nivou.

Iako ističe da Evropska unija nema problema sa manjkom demokratske legitimnosti, Majone smatra da je prisutan manjak političke odgovornosti. Problem, dakle, nije demokratske prirode, već je u pitanju „kriza kredibiliteta“.

Profesor harvardskog univerziteta Endrju Moravčik smatra da je apsurdno definisati Evropsku uniju kao despotsku tvorevinu koja ne posjeduje demokratske karakteristike. On ističe da je mišljenje koje zagovaraju evroskeptici nije istinito iz više razloga.²⁵⁰ Evropska unija nije „super država“ i ne treba se plašiti njenog „birokratskog despotizma“.²⁵¹

²⁵⁰ Endrju Moravčik je centralna figura druge velike teorije evropskih integracija – međuvladinog pristupa, nakon neofunkcionalizma, koji se zalaže za integraciju u tehničkim oblastima koja bi se vremenom prelila (*spill over*) i na druge oblasti. Teoriju je formulisao profesor na harvardskom univerzitetu Stenli Hofman, a razvili upravo Moravčik i Tejlor. Po ovom stanovištu integracija je *zero-sum* igra. Jednoglasnost je pravilo odlučivanja, a nadnacionalne institucije imaju više konsultativnu i sekundarnu ulogu.

²⁵¹ Vidjeti: Moravcsik Andrew, *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, *JCMS*, Vol. 40, No. 4, 2002, p. 603–624.

Evropska unija nije neodgovorna tehokratija. U njoj postoji direktna i indirektna kontrola njenih institucija na više nivoa – direktna od strane njene neposredno izabrane institucije, Evropskog parlamenta i indirektna preko izabranih predstavnika država članica.

Moravčik ističe da su ministri u nacionalnim vladama najodgovorniji političari. Evropski parlament je tokom nekoliko institucionalnih reformi u Evropskoj uniji izašao kao najveći pobjednik od svih drugih institucija. Uvođenjem procedure saodlučivanja 1992. Parlament je dobio jednaka prava kao i Savjet u procesu donošenja odluka. Ova procedura omogućila je državama da ako budu nadglasane u okviru Savjeta, još uvijek imaju mogućnost da lobiraju za svoju poziciju o istom predlogu u Evropskom parlamentu.

Osvrćući se na stav zagovornika teorije demokratskog deficita da je Evropska unija strana i nerazumljiva za običnog građanina, Moravčik naglašava da je EU sada transparentnija nego većina nacionalnih sistema. Evropska unija omogućava interesnim grupama, civilnom društvu, privatnim i fizičkim licima direktan pristup informacijama, pa je sada njena pozicija otvorenija u vezi s tim pitanjem nego na nacionalnom nivou. Građani u cilju zaštite svojih prava mogu da se obraćaju Sudu pravde, ombudsmanu i Evropskom parlamentu. Na taj način Evropska unija im omogućava da na neposredan način ukazuju na povrede prava i nepravilnosti u sistemu funkcionisanja Unije.

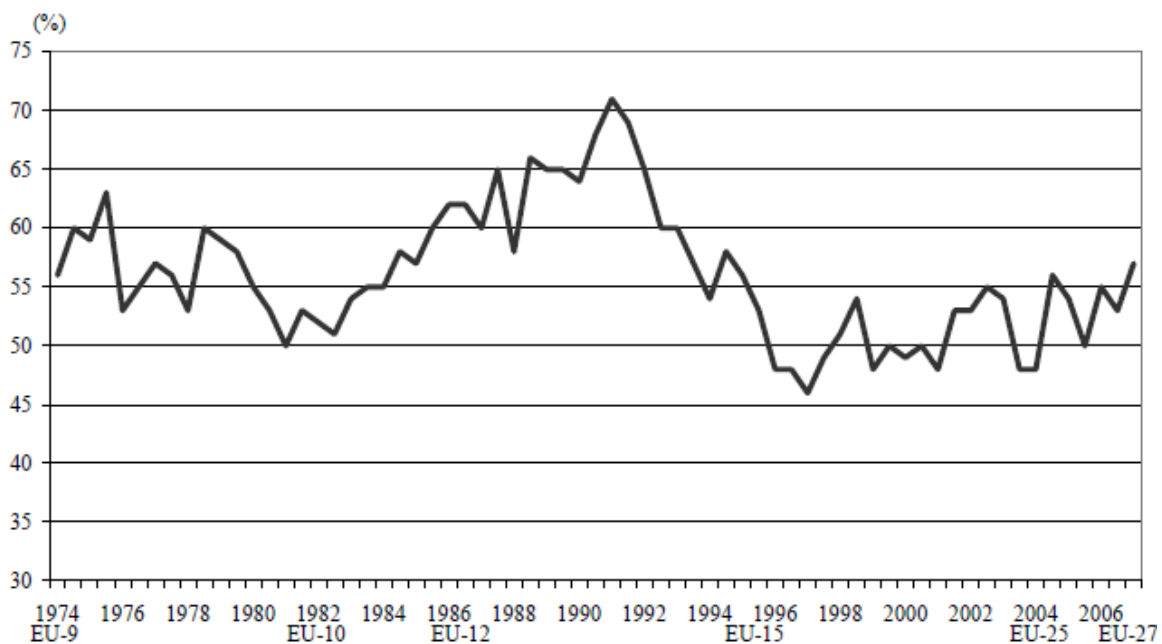
U liberalno-međuvladinoj teoriji Endrjua Moravčika se ističe da su u Uniji jako razvijena kontrolna ovlašćenja, pored aktivnosti nacionalnih sudova i Suda pravde, monitoring vrše nacionalni parlamenti i Evropski parlament. Boljoj kontrolnoj funkciji i monitoringu doprinosi uvođenje „*early warning*“ mehanizma za nacionalne parlamente. Mehanizam kontrolisanja primjene principa subsidijarnosti od strane parlamenata država članica predstavljen je Ugovorom o ustavu Evropske unije, a postao sastavni dio prava Unije sa Ugovorom iz Lisabona. Na taj način države članice će moći da blokiraju legislativne predloge i prije nego što oni „napuste“ Evropsku komisiju.

Moravčik dalje iznosi argumente po kojima se unutar Unije mora postići visoki stepen saglasnosti između država članica prilikom usvajanja odluka. Tako je npr. neophodna jednoglasnost za reformu ugovora. U Uniji postoji stalno pregovaranje između država članica o svim politikama. Proces pregovaranja je posebno iscrpan kada

se radi o „osjetljivim“ pitanjima po državnu suverenost, što zapravo znači da države neće donijeti odluku koja je protivna njihovim interesima i interesima njihovih građana.

Zaključak je da evropska demokratija nije neophodna, jer su institucije Evropske unije direktno kontrolisane od strane država članica. Zbog toga što države članice nesumnjivo posjeduju demokratski legitimitet i ne mogu se okarakterisati kao nedemokratske, Evropska unija dobija svoj legitimitet upravo od njih.

Po njegovom mišljenju, demokratska legitimizacija nije neophodna iz najmanje dva razloga. Evropska unija je produkt međunarodnog sporazuma, dogovora između država, koji je pretočen u ugovor(e). Integracija je omeđena ovim ugovorima i okvir je održiv i prihvatljiv za države članice. Međusobnim dogovorom i stalnim usklađivanjem pitanja koja su predmet neslaganja države kontrolišu proces koji, s vremena na vrijeme, prevazilazi ustaljenu dinamiku, ali se najčešće održava *status quo*. Najzad, uvođenje i predstavljanje metoda za participaciju na nadnacionalnom nivou ne mora i neće neminovno povećati nivo participacije, a samim tim ni nivo legitimizacije. U velikoj mjeri ovaj stav je potvrđen pravima koja su uvedena, a koja se u manjoj mjeri koriste od strane evropskih građana. Ovdje se kao primjer nameće biračko pravo za izbor članova Evropskog parlamenta, koje se koristi mnogo manje u odnosu na izbore za nacionalni parlament. Odgovor na pitanje zašto je to tako leži u karakteru Unije koja je tehničke prirode, i koja može da podnese političku apstinenciju svojih građana.



Grafikon 1: Participacija u Evropskoj uniji: procenat građana koji podržavaju participaciju na nivou EU

Izvor: Eurobarometar, prema: Micossi Stefano, *Democracy in the European Union*, CEPS Working Document No. 286, 2008, p. 2.

Moravčik se osvrće i na neuspjeh Ugovora o ustavu i ovog reformskog pokušaja u pravcu demokratizacije Unije.²⁵² Po njegovom mišljenju, u pogledu transformisanja Unije u oblik federalnog karaktera, Ugovor o ustavu je predstavljao potpuni neuspjeh, dok neuspjeh samog dokumenta proizilazi iz njegove nedovoljne ambicioznosti i nespremnosti Francuske, Njemačke i Velike Britanije da i ovakav dokument prihvate.

5.2.1. Evropska unija i suverenost

Postoje četiri različita stanovišta odnosa države i prava prema mišljenju Nila Mekormika: 1) jusnaturalistička doktrina – država je zasnovana na pravu i zavisi od prava. Zakoni omogućavaju njenu legitimnost. Prirodno pravo je moralno pravo i država ga ne može ograničavati. (Teorija koja ima uporište u Lokovom učenju); 2)

²⁵² Više o ovome: Moravcsik Andrew, *What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, *Politische Vierteljahresschrift*, 47:2, 2006.

pravo proističe iz države – suverena vlast je nadređena svim pojedincima, osim pravu pojedinca da živi bezbjedno. Bez zakona pojedinci su u stalnom sukobu – *svi protiv svih*. (Hobs); 3) pravo i država su uzajamno zavisni; 4) postoji identitet prava i države: pravo i država ne prozilaze jedno iz drugog, dakle, pravo i država su samo različito viđenje jednog istog objekta (Hans Kelzen).²⁵³

Govoreći o suverenosti Evropske unije, a polazeći od njenih institucija, Mekormik smatra da najprije treba istaći već pomenutu presudu Evropskog suda pravde iz 1964. godine u slučaju *Costa vs. Enel*, po kojoj Evropske zajednice stvaraju novi pravni poredak. Prije ukidanja strukture EU koja je obuhvatala tri stuba, teorije o suverenosti su se fokusirale na I stub ili Evropske zajednice i to zahvaljujući tome što u okviru prvog stuba Sud pravde ima nadležnost da odlučuje o sporovima i da tumači značenje pojedinih odredbi i akata komunitarnog prava. Presude Suda pravde su obavezujuće za države članice. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, kao što je već više puta istaknuto, nadležnost Suda se proširila i na oblast unutrašnjih poslova i pravosuđa. Hijerarhijski posmatrajući, nesumnjivo je da Sud pravde ima primat u odnosu na najviši sud unutar države članice, kao i da se pravo EU primjenjuje neposredno na teritoriji država članica. To je, dakle, najbolji dokaz da države članice u tim oblastima više nemaju isključivu nadležnost. Presude Suda pravde su izvori prava unutar Unije.

S obzirom na to da Unija nema oblik ili ustrojstvo poput federacije ili konfederacije, tj. nalik na države u tradicionalnom smislu, ne bi se moglo reći da posjeduje suverenitet u pravom smislu riječi. Ali, upravo je priroda funkcionisanja Evropske unije doprinijela da koncept nacionalne države i ujedno suverenost koja se vezuje za ovakav oblik uređenja gube na značaju. Posmatrajući države članice, Unija je uticala da više ne postoje apsolutno suverene države.

Uzimajući u obzir da je sloboda pojedinca u stvari garant demokratičnosti jedne zajednice, moglo bi se reći da je Evropska unija demokratska. Mekormik dalje ističe da

²⁵³ Upor: MacCormick Neil, *Questioning Sovereignty – Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 1999, p. 19–22.

i kontrolni mehanizmi unutar Unije garantuju da su odluke koje se donose unutar nje demokratske.²⁵⁴

5.3. Demokratski deficitarna Unija

Jedan od glavnih zagovornika teorije o postajanju problema demokratije u Evropskoj uniji Sajmon Hiks odbacuje većinu obilježja standardne verzije demokratskog deficita.²⁵⁵ Po njegovom mišljenju manjak demokratije u Uniji ne postoji zbog jače izvršne vlasti; slabog Evropskog parlamenta; udaljenosti građana od politika koje nisu u skladu sa željama građana. Glavni problem je nedostatak evropskog karaktera izbora. Demokratija se ne može poistovjetiti samo sa političkim ishodima koji su dizajnirani u skladu sa interesima stanovništva. Esencijalni karakter demokratije predstavlja mogućnost građana da biraju između različitih političkih opcija, tj. grupacija koje se ravnopravno takmiče za naklonost birača na izborima. Na ovaj način, svaki politički akter je odgovoran za svoje postupke i na biračima je da “ocijene” njegovu političku aktivnost. Ali, pored ovog, nesumnjivo najznačajnijeg političkog prava – biračkog, participacija građana u političkom životu uključuje i podrazumijeva političke debate, sučeljavanje mišljenja i pregovaranje.

Osnova demokratije je politički izbor. U Evropskoj uniji “politička utakmica” je značajno limitirana prvenstveno zbog toga što je naglasak na ekonomskoj integraciji, u okviru koje se odluke donose na osnovu ustaljenih mehanizama na koje je gotovo nemoguće uticati “spolja”. Ukoliko birači imaju ovakvu predstavu o politikama EU, kao i svijest da je nemoguće na bilo koji način promijeniti ove mehanizme, jasno je zašto iskazuju sve manje interesovanja za evropske parlamentarne izbore. Neglasanje na izborima za Evropski parlament na neposredan način odražava nezadovoljstvo administracijom EU i utiče na narastajući evroskepticizam.

Input strana demokratije u Evropskoj uniji kompletno nedostaje. Proces izbora nacionalnih predstavnika koji donose većinu odluka u Savjetu odvija se kroz nacionalne

²⁵⁴ Ibid., p. 137–157

²⁵⁵ Vidjeti: Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, str. 175–203 i Follesdal Andreas and Hix Simon, *Why There is A Democratic Deficit in the EU: Responce to Majone and Moravcsik*, European Governance Papers, 2005, No. C-05-02.

izbore, gdje evropske politike ne predstavljaju predmet nadmetanja. Nesumnjivo je da evropska orijentacija ima makar djelimično udjela u izboru političkih kandidata na nacionalnom nivou, ali ona nije od presudnog značaja, jer se ovi izbori baziraju na nacionalnim političkim i ekonomskim programima. Izuzetno rijetko su evropska pitanja predmet predizbornih političkih debata. Izbori za Evropski parlament su više kao drugorangirani izbori ili „drugorazredno nacionalno takmičenje“²⁵⁶ i kao takvi su nezanimljivi za evropske građane. Nerijetko na njima pobjeđuju opozicione partije.

Ne treba posebno isticati da su izbori veoma važan mehanizam u obrazovanju političkog identiteta. U EU ne postoji evropski *demos*, ali ovo ne isključuje mogućnost formiranja evropskog političkog identiteta. Za tako nešto neophodna je demokratska politička utakmica.

Kada je riječ o političkim partijama na nacionalnom nivou, tj. u okviru država članica, socijalisti su na vlasti u većini zemalja koje su lijevo orijentisane, dok su one u kojima je desnica na vlasti podijeljene na hrišćansko-demokratske i konzervativce. Ljevičarske države zagovaraju evropske integracije, dok su građani koji podržavaju desničarske partije po pravilu evroskeptici.

Više puta je ukazano na činjenicu da izbori za Evropski parlament nisu interesantni evropskim građanima, ali kada su u pitanju referendum i glasanje o pojedinim suštinskim odlukama za razvoj Unije i država članica, situacija je bitno drugačija.

Tabela 5: Referendumi o evropskoj integraciji, 1972–2003.

Izvor: Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, str. 195.

| Datum | Država članica | Tema | Rezultat (da u %) | Izlaznost (%) |
|------------------|----------------|------------|-------------------|---------------|
| 23. 04. 1972. | Francuska | Proširenje | 68.3 | 60.2 |
| 10. 05. 1972. | Irska | Članstvo | 83.1 | 70.9 |
| 24–25. 09. 1972. | Norveška | Članstvo | 46.5 | 79.2 |
| 02. 10. 1972. | Danska | Članstvo | 63.1 | 90.1 |

²⁵⁶ Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, str. 190.

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

| | | | | |
|---------------|------------------|-------------------------------|------|------|
| 03. 12. 1972. | Švajcarska | Ugovor (EC-EFTA) | 72.5 | 52.0 |
| 05. 06. 1975. | Velika Britanija | Članstvo (nastavak) | 67.2 | 64.0 |
| 23. 02. 1982. | Grenland | Članstvo (nastavak) | 46.0 | 74.9 |
| 26. 02. 1986. | Danska | Ugovor (SEA) | 56.2 | 75.4 |
| 06. 05. 1987. | Irska | Ugovor (SEA) | 69.6 | 44.0 |
| 18. 06. 1989. | Italija | Mandat za Ugovor Spinski | 88.1 | 85.4 |
| 03. 06. 1992. | Danska | Ugovor I (Mastriht) | 49.3 | 82.9 |
| 18. 06. 1992. | Irska | Ugovor (Mastriht) | 68.7 | 57.3 |
| 20. 09. 1992. | Francuska | Ugovor (Mastriht) | 51.1 | 69.7 |
| 06. 12. 1992. | Švajcarska | Ugovor (EEA) | 49.7 | 78.0 |
| 13. 12. 1992. | Lihteštajn | Ugovor (EEA) | 55.8 | 87.0 |
| 18. 05. 1993. | Danska | Ugovor II (Mastriht) | 56.8 | 85.5 |
| 12. 06. 1994. | Austrija | Članstvo | 66.6 | 82.4 |
| 16. 10. 1994. | Finska | Članstvo | 56.9 | 70.4 |
| 13. 11. 1994. | Švedska | Članstvo | 52.3 | 83.3 |
| 20. 11. 1994. | Ajlandska ostrva | Članstvo | 73.6 | 49.1 |
| 28. 11. 1994. | Norveška | Članstvo | 47.8 | 89.0 |
| 09. 04. 1995. | Lihtenštajn | Članstvo (EEA) | 55.9 | 82.1 |
| 08. 06. 1997. | Švajcarska | Članstvo (otvoreni pregovori) | 25.9 | 35.0 |
| 22. 05. 1998. | Irska | Ugovor (Amsterdam) | 61.7 | 56.3 |
| 27. 05. 1998. | Danska | Članstvo u EMU | 46.9 | 87.5 |
| 21. 05. 2000. | Švajcarska | Ugovor (EU-Švajcarska) | 67.2 | 48.0 |
| 28. 05. 2000. | Danska | Članstvo u EMU | 46.9 | 87.5 |
| 04. 05. 2001. | Švajcarska | Članstvo | 23.2 | 55.0 |

| | | (obnavljanje pregovora) | | |
|------------------|-----------------|-------------------------|------|------|
| 07. 06. 2001. | Irska | Ugovor I (Nica) | 46.1 | 34.8 |
| 19. 10. 2002. | Irska | Ugovor II (Nica) | 62.9 | 79.5 |
| 09. 03. 2003. | Malta | Članstvo | 53.5 | 90.9 |
| 23. 03. 2003. | Slovenija | Članstvo | 89.6 | 60.2 |
| 12. 04. 2003. | Mađarska | Članstvo | 83.3 | 45.6 |
| 10–11. 05. 2003. | Litvanija | Članstvo | 89.9 | 63.4 |
| 16–17. 05. 2003. | Slovačka | Članstvo | 92.5 | 52.2 |
| 07–08. 06. 2003. | Poljska | Članstvo | 77.5 | 58.9 |
| 13–14. 06. 2003. | Češka Republika | Članstvo | 77.3 | 55.2 |
| 14. 09. 2003. | Estonija | Članstvo | 66.8 | 64.1 |
| 14. 09. 2003. | Švedska | Pristupanje EMU | 42.0 | 82.6 |
| 23. 09. 2003. | Letonija | Članstvo | 67.7 | 72.5 |

Slično Hixsu, brojni autori smatraju da Evropska unija nikada neće biti dovoljno efikasna dok ne postane demokratska na prvom mjestu.²⁵⁷ Demokratska legitimnost je preduslov za efikasnost.

5.4. Demokratski deficit – problem funkcionalne, ne institucionalne prirode

Teorije koje zagovaraju demokratski deficit svakako su brojnije u odnosu na stavove po kojima problem demokratskog legitimiteta nije od presudnog značaja za funkcionisanje Unije.

Postoje i stavovi po kojima Evropska unija nije fundamentalno nedemokratska pošto su njen osnovni institucionalni mehanizam i način donošenja odluka demokratski. Zagovornik ove teorije Kristof Krombez napominje da u Evropskoj uniji postoje dva zakonodavna i jedno izvršno tijelo, te da se, stoga, ovakva intuitivna struktura

²⁵⁷ Npr: Chopin T, Macek L, *The Reform Treaty: are we moving towards a European Union policy [sic]?*, European Issues (Foundation Robert Schuman), 78, November, 2007.

Unije ne razlikuje od one na nacionalnim nivoima.²⁵⁸ Po mišljenju Krombeza – *hardware* Unije, tj. njen institucionalni dizajn, demokratski je, pod uslovom da se Savjet posmatra kao jedan od dva doma Parlamenta u kome su predstavljene države članice, dok su u EP predstavljeni građani Unije. Komisija je u ovakvoj institucionalizaciji izvršno tijelo. Problem je u *softweru*, procesu donošenja odluka, jer nedostaju transparentnost i kontrola, a osim toga način usvajanja odluka je previše komplikovan.

U Evropskoj uniji postoje dvije „struje“ koje nastoje da transformišu proces donošenja odluka unutar nje: prva, kojoj pripadaju evroskeptici i koja teži jačanju Savjeta kod donošenja odluka, i, druga, federalistička, koja se zalaže za osnaživanje Parlamenta. Oba ova sistema – od Evrope nacionalnih država, u prvom, do federalne, u drugom slučaju – mogu biti demokratska, ali problem manjka demokratije ne bi ključno i konačno bio riješen samo regulisanjem ovog pitanja, on zavisi i od drugih elemenata. Debata koja u EU traje od osnivanja ECSC traje još uvijek i nema izgleda da će biti završena u bliskoj budućnosti. Čak i primjeri proširivanja nadležnosti Evropskog parlamenta u suštinskom smislu nisu dovele do napretka u rješavanju problema, jer je ovo tijelo ostalo isključeno iz pojedinih oblasti saradnje.

Demokratizacija je prema Krombezovom stavu moguća otvaranjem sjednica Savjeta za javnost. Institucija koja je najuticajnije u okviru institucionalne strukture Unije i u okviru koje se rješavaju najznačajnija pitanja, predstavlja stalno mjesto pregovaranja i usklađivanja interesa i mišljenja između država članica. S obzirom na to da se u okviru ove institucije donose odluke u svim oblastima saradnje i integracije država članica, a da te odluke imaju neposredan uticaj na život građana, potrebno je građanima omogućiti neposredan uvid u sve akte.

Drugi Krombezov predlog za demokratizaciju Unije neposredno se odnosi na Evropsku komisiju. Po njegovom mišljenju moguća su dva načina za njen izbor: američki model koji podrazumijeva direktan izbor predsjednika, koji potom ima mandat da imenuje članove EK, izbor potvrđuje Savjet; i drugi, koji postoji u zemljama parlamentarne demokratije – Parlament izglasava Komisiju. U oba ova slučaja,

²⁵⁸ Vidjeti: Crombez Christophe, *The Democratic Deficit in the European Union: Much A do about Nothing?*, European Union Politics, Vol. 4, No. 1, 2003, p. 101–120.

nadležnosti Komisije se ne bi promijenile, već samo način njenog imenovanja. Sada postoji situacija u kojoj država članice koncentrišući vlast u rukama Savjeta namjerno biraju slabu Evropsku komisiju.²⁵⁹

5.5. Prilagođavanje demokratskih principa modelu Evropske unije

Polazna osnova teoretičara koji su zagovornici “nove forme” demokratije na evropskom nivou jeste ta da razlog demokratskog deficita u Uniji treba tražiti u tome što tradicionalne forme demokratskog predstavljanja nisu primjenljive u slučaju Evropske unije. Zbog toga ne treba prilagođavati Uniju ovim principima, već principe demokratskog predstavljanja treba prilagoditi Uniji. Tako npr. postoje stanovišta prema kojima građani Unije nisu u potpunosti lišeni mehanizama za politički uticaj, zbog toga što vrše pritisak na svoje nacionalne parlamente i vlade, a preko njih i na Savjet i Evropski savjet.²⁶⁰ Takođe, na indirektan način građani su do sada mogli i da kontrolišu sastav Evropske komisije, pa je tako 2004. godine bilo spriječeno imenovanje italijanskog kandidata Butiljonea za komesara, na taj način što su se partije u Evropskom parlamentu oštro suprotstavile njegovom izboru. I pored dva nivoa i dvije vrste političkog predstavljanja u Uniji i dalje postoji manjak demokratske kontrole političkog sistema i efektivnog političkog predstavljanja.

Zagovornik ovog stanovišta Piter Mer smatra da se ovo neadekvatno političko predstavljanje može sagledati sa tri aspekta: kroz slabost i manjak ovlašćenja Evropskog parlamenta koji ne može na pravi način da kontroliše izvršnu vlast; na osnovu nemogućnosti partija na evropskom nivou da sprovedu volju i reprezentuju interese svojih birača; kroz nedostatak vlade koja bi bila formirana na osnovu rezultata izbora.

Dakle, za razliku od nacionalnih država u Evropskoj uniji ne postoji vlada koja bi bila odgovorna Evropskom parlamentu ili građanima. U tom smislu Komisija je ograničeno odgovorna EP i to na taj način što Parlament odobrava sastav EK. Uz to Parlament ima samo na izvjestan način uticaj na Komisiju, jer njen sastav određuju

²⁵⁹ Ibid., str. 116.

²⁶⁰ Vidjeti: Mair Peter (2005), *Popular Democracy and the European Union Polity*, European Governance Papers, No. C-05-03, p. 1–29.

dogovorom države članice. Stoga nema ni govora da se ovaj dio izvršne vlasti u Uniji formira u skladu sa rezultatima izbora za Evropski parlament. Neposredno izabrano tijelo Evropske unije niti formira niti kontrolira evropsku vladu.

6. Reformski pokušaji prevazilaženja demokratskog deficita i približavanja Evropske unije njenim građanima

Tokom procesa evropske integracije od 1951. godine, reformski pokušaji su bili usmjereni i težili su da riješe zastoje u radu institucija EC koji su izazvani ili proširenjem, i u tom smislu nedovoljne prilagođenosti institucija novonostaloj situaciji, ili, pak, manjkom demokratskog legitimiteta. Potreba za reformama je postala još urgentnija nakon velikih demokratskih promjena koje su zahvatile teritoriju Evrope devedesetih godina prošlog vijeka.

Rušenje režima u zemljama centralne i istočne Evrope i početak reformskih procesa u ovim zemljama, ujedinjenje Njemačke, neki su od događaja koji su označili početak izgradnje jedinstvene Evrope. Pad Berlinskog zida i nestajanje bipolarnog svijeta stvorili su potrebu da EC aktivnije učestvuje u rješavanju međunarodnih problema i stavi naglasak i na svoje djelovanje u političkoj sferi. Stvaranje nove ere međunarodnih odnosa, kako je novonastala situacija simbolično nazivana u izjavama evropskih zvaničnika, zahtijevala je redefinisane ili, preciznije, definisanje uloge Evropske zajednice u spoljnim poslovima. Jasno, ono nije moglo biti realizovano bez revizije osnivačkih ugovora.

Nakon što je Evropski parlament 1990. godine usvojio izvještaj koji je sadržao početnu poziciju EC u nastojanju da zauzme aktivniju ulogu na međunarodnoj sceni, države članice su izašle sa predlozima za unapređenje. Belgijski memorandum o političkoj uniji iz 1990. godine trebalo je da bude podstrek konačnom kretanju Evropske unije prema političkoj uniji i okviru njega se ističu dva ključna pravca u kom bi reformski pokušaji trebalo da se odvijaju: pojašnjavanje političkog cilja Zajednice u kontekstu međunarodne političke transformacije i suočavanje sa „narastajućim demokratskim deficitom“ koji je bio prateća pojava razvoja jedinstvenog tržišta. Belgijski dokument istakao je neophodnost uključivanja odredbi koje bi stvorile jaču

vezu između Zajednice i njenih građana, npr. na osnovu jedinstvene izborne procedure i prava za građane Zajednice da glasaju na lokalnim izborima.²⁶¹

Kako je ovaj period bio veoma bogat predlozima i projektima treba spomenuti i pismo njemačkog kancelara Helmuta Kola i francuskog predsjednika Fransoa Miterana upućeno Savjetu, 19. aprila 1990. godine u kome se daje francuski i njemački doprinos, kao i mnogo puta prije toga, u pravcu rekonstrukcije rada Zajednice. U pismu se navode „prioritetne oblasti“ koje zahtijevaju hitnu i neodložnu akciju i to su: jačanje demokratske legitimnosti Unije; prikazivanje institucija mnogo efikasnijim; obezbjeđivanje jedinstvenosti i koherentnosti ekonomije Unije, monetarne i političke akcije; definisanje i implementiranje zajedničke spoljne i bezbjednosne politike.²⁶²

Trendu sveopšte zabrinutosti i posvećenosti pronalaženja rješenja za rad Zajednice pridružio se i predsjednik Evropskog parlamenta Enrique Baron Crespo, koji je neposredno prije sastanka Evropskog savjeta u Dublinu (u ovom periodu Evropskim zajednicama je predsjedavala Republika Irska) izjavio je da bi „*volio da samit u Dublinu izrazi poziciju u prilog brzom skoku u Zajednici, bez obzira koja se procedura izabere*“. Njegova očekivanja su se i obistinila, jer je Evropski savjet u Dublinu, 28. aprila 1990. godine ispunio dva zadatka koja su mu povjerena: postojala je potreba za političkim impulsom – dat je; bilo je neophodno uspostaviti proceduru – odluka je bila donesena.²⁶³ U Dublinu je donijeta odluka da sa radom počnu dvije paralelne međudržavne konferencije o reviziji evropskih konstitutivnih ugovora – jedna o Evropskoj monetarj uniji i druga o produbljivanju saradnje u neekonomskim politikama. Konferencije su označile početak nove ere u istoriji evropskog kontinenta. Svoj vrhunac dostigle su u reformskim dostignućima Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁶¹ Više o ovome: Vanhoonacker Sophie, *Belgium and European Political Union*, u: Laursen Finn and Vanhoonacker Sophie (eds), *The Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms, new policies, and international identity of the European Community*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1992, p. 40–46.

²⁶² Ibid., str. 118–119.

²⁶³ Ibid., str. 219–222.

6.1. Ugovor iz Mاستrihta

Ugovor o Evropskoj uniji potpisan je 7. februara 1992. godine u holandskom gradiću Mاستrihtu i označava ključnu prekretnicu u razvoju Unije. Ugovorom je EC dobila novu strukturu, dimenziju, nove pravce i okvire djelovanja, i simbolički rečeno, dobila je svoje „građane“. Konceptom građanstva koji je Ugovorom o Evropskoj uniji inaugurisan otvorene su široke mogućnosti za dalje korake u procesu: „*stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je moguće otvorenije i na nivou što je moguće bližem građanima*“.²⁶⁴

Ovaj član označava odlučnost evropskih zvaničnika da Uniju transformišu u zajednicu koja će biti transparentnija i razumljivija za njene građane i u okviru koje će se odluke donositi uz neposredno uvažavanje mišljenja i volje njenih građana. Deklarativna opredijeljenost nije donijela velike pomake u praksi.

Ugovorom iz Mاستrihta je izvršena najradikalnija revizija dotadašnje EC. Tri postojeće zajednice integrisane su u prvi stub evropske građevine, gdje je zadržan dotadašnji način odlučivanja. Odgovor na nove političke i međunarodne izazove bilo je dodavanje dvije nove oblasti saradnje – Zajednička spoljna i bezbjednosna politika (CFSP) i Unutrašnji poslovi i pravosuđe. Novim „stubovima“ saradnje Unija je trebalo da potvrdi svoj međunarodni identitet.

U okviru novih oblasti djelovanja Evropski savjet je dobio ključnu političku ulogu koja podrazumijeva davanje opštih političkih smjernica i one su posebno važne prilikom sprovođenja CFSP. Smjernice koje je predložio Evropski savjet sprovede u život Savjet neophodnim odlukama. Evropski savjet daje preporuke i kod pitanja odbrane.

U način odlučivanja centralnog zakonodavnog tijela Unije – Savjeta, Ugovor o EU je proširio broj slučajeva glasanja kvalifikovanom većinom. Pozicija Evropske Komisije je promijenjena načinom njenog imenovanja, u cilju jačanja njene nezavisnosti i nadnacionalnog karaktera, i uvođenja demokratske kontrole od strane

²⁶⁴ Član 1 Ugovora o Evropskoj uniji, *Osnivački ugovori Evropske unije-Ugovor o Evropskoj uniji; Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU*, priredio Duško Lopandić, Kancelarija za pridruživanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Beograd, 2003.

Evropskog parlamenta. Mandat Komisije je produžen sa četiri na pet godina. Novim ugovornim rješenjima Komisija je punopravno uključena u rad na sprovođenju CFSP.

U institucionalnom mehanizmu najvažnije reforme tiču se mjera koje su preduzete u pravcu poboljšanja uloge Evropskog parlamenta u usvajanju zakonodavstva. Prvi korak u tom pogledu bilo je uvođenje procedure saradnje Jedinstvenim evropski aktom. Mاستriht je otišao korak dalje predstavljajući novu zakonodavnu proceduru saodlučivanja. I mada je zadržan velik broj oblasti u kojima Savjet odlučuje jednoglasno, postupak saodlučivanja primjenjuje se u više oblasti od naročito značaja za razvoj EU i realizovanje unutrašnjeg tržišta.

Demokratska kontrola nije osnažena samo pravom Evropskog parlamenta da odobrava sastav Evropske komisije ili, pak, da se ne saglasi sa njenim imenovanjem, već mu je i dodijeljeno ovlašćenje da oformi istražnu komisiju koja bi ispitala žalbe građana o nepravilnom administrativnom radu organa. Evropski parlament do sada nije iskoristio ovo ovlašćenje, ali je 1999. godine Santerova komisija podnijela kolektivnu ostavku upravo pod prijetnjom izglasavanja nepovjerenja. Razlozi za otvorenu prijetnju od strane Evropskog parlamenta su bile brojne finansijske malverzacije koje su se stavljale na teret tadašnjeg sastava Evropske komisije.

Mada nadležnosti Suda pravde Ugovorom iz Mاستrihta nisu značajno promijenjene, važno je novo ovlašćenje Suda da novčano kazni državu članicu ukoliko tvrdi da ova ne poštuje odredbe osnovnih ugovora. Sud nema nadležnost za tumačenje odredbi iz dvije nove oblasti djelovanja – spoljno-političkih i bezbjednosnih pitanja, kao ni za oblast unutrašnjih poslova.

Institucionalnoj strukturi EC/EU dodata su dva nova tijela: Komitet regiona i Finansijski sud. Uvođenje „pomoćnih“ organa imalo je za cilj da ojača računovodstvenu kontrolu, kao i da omogući evropskim regionima da budu direktno predstavljeni na nivou Unije. Novoformirane institucije, poput Ekonomskog i socijalnog komiteta, nisu dobile pravo da usvajaju opšteobavezujuće odluke, već su one više savjetodavnog karaktera, ali je njihov značaj ogroman u oblastima koje neposredno regulišu.

Najzad, Ugovor iz Mاستrihta je utvrdio da će se raspodjela nadležnosti između nivoa Unije regulisati na osnovu principa subsidijarnosti. Princip je preuzet iz prakse federalnih zemalja.

6.1.1. Ograničenja koncepta građanstva Evropske unije

Uvođenje prava građanstva Evropske unije pratilo je decenijske pomake i zastoje u povezivanju evropskih država, uz konstantne pokušaje podizanja nivoa integracije na viši, politički nivo. „Uvođenje evropskog građanstva omogućeno je zbog dubokog osećanja depresije i nezadovoljstva evropskom tvorevinom koja je pretila da potkopa svoju političku legitimnost“.²⁶⁵

Samo uspostavljanje koncepta građanstva „imalo je za cilj da učini Evropsku uniju legitimnijom i pogodnosti koje pruža opipljivijim za njene građane“.²⁶⁶

Građanstvo Evropske unije, budući da pojam građanstva zadire u suverenitet i sam smisao postojanja savremenih nacionalnih država, iako ograničeno i šturo po definiciji i pravima koja se garantuju evropskim građanima, značajan je korak i presedan u međunarodnim odnosima. Zapravo, koncept građanstva Evropske unije i uopšte definisanje građanstva u aktima jedne međunarodne organizacije je novina u međunarodnom pravu.

Prilikom definisanja prava koja će omogućiti veću demokratičnost za Uniju i veće slobode za građane, Unija se obavezala na veću transparentnost, koja podrazumijeva pravo na informaciju.²⁶⁷ Ovo pravo se preklapa sa pravom na slobodan pristup dokumentima, a pojedinci ovo pravo uživaju na taj način što mogu tražiti pristup određenom dokumentu bez potrebe dokazivanja da za ovo imaju poseban interes. Ograničenja postoje i to u pogledu javne bezbjednosti, odbrane, inostranih odnosa, finansija, valute i ekonomske politike, kao i zaštite privatnosti, posebno privatnosti podataka.²⁶⁸ Slobodan pristup dokumentima u potpunosti je isključen kada se radi o dokumentima koji su u fazi izrade, tj. koja su u pripremnoj fazi. Sud pravde je zauzeo stanovište da se ova ograničenja neće promijeniti ni u budućnosti.

Pored prava koja su izričito navedena u odjeljku o građanstvu Ugovora o Evropskoj uniji, a koje smo nabrojali ranije, građanima Unije su, putem prakse Suda

²⁶⁵ Vajler Džosef, navedeno djelo, str. 366.

²⁶⁶ Bellamy Richard, Warleigh Alex, *Citizenship and Governance in the European Union*, London: Continuum, 2001. p. 3.

²⁶⁷ Paragraf 12 preambule, članovi 1 (2) Ugovora o EU i 255 Ugovora o EZ.

²⁶⁸ Direktiva 95/46/EC o zaštiti pojedinaca u odnosu na procesiju ličnih podataka i slobodu kretanja takvih podataka, OJ br. L 281, 31.

pravde, obezbijedena i druga prava. Prije svega ovdje je riječ o pravu na upotrebu sopstvenog jezika. Osim što se putem priznavanja dvadeset tri službena jezika Unije zabranjuje diskriminacija jezika bilo koje države članice, Sud pravde je ovo potvrdio u slučaju Bickel,²⁶⁹ gdje je tuženima iz Austrije i Njemačke, protiv kojih je pokrenut krivični postupak u Trentinu u oblasti Južnog Tirola, dozvoljeno da se proces odvija na njihovom maternjem jeziku.

Iako uvedeno i inkorporirano u osnivačke ugovore da bi se na taj način „izašlo u susret“ građanima i doprinijelo demokratskom legitimitetu, građanstvo definisano Mاستriškim ugovorom doprinijelo je novom talasu nezadovoljstva, polemika i rasprava. Građanima Unije bilo je u startu neophodno pojašnjenje da građanstvo Unije ne zamjenjuje već dopunjuje nacionalno državljanstvo.²⁷⁰ Pored građana ni sama Unija nije bila spremna za implementaciju novonastalih odredbi, tj. prava građanstva.

Koji su razlozi slabosti evropskog građanstva? Možda bi razloge najprije trebalo tražiti u ishitrenosti prilikom pripreme i usvajanja ovog koncepta. „Postoji legenda o genezi člana 8 na osnovu koje je pitanje građanstva bilo daleko od tvoraca TEU sve do poslednjih minuta kada je premijer, prema toj legendi Felipe Gonzales, nezadovoljan delovima Ugovora koji nisu EMU, i svestan krize legitimiteta u evropskoj javnosti koja nastaje, predložio da se nešto uradi sa građanstvom. Skeptična Međuvladina konferencija (MVK) je kao odgovor brzo skrpila „glavu“ o građanstvu. Ovo je, naravno, legenda.“²⁷¹

Zapažanje španskog premijera u finalnoj etapi usvajanja Ugovora iz Mاستrihta bilo je da postoji neravnoteža između ekonomske veze i integracije evropskih država i skromnog političkog napretka koji su države članice spremne da inkorporiraju u pomenuti ugovor, kao i da će to dovesti do novog nezadovoljstva građana. Možda zbog te nespremnosti i žurbe evropskih zvaničnika da na neki način izađu u susret svojoj javnosti, posao oko građanstva nije urađen na pravi način.

Ipak, i u pogledu ovakvog koncepta građanstva mišljenja su oprečna. Pro-evropski nastrojeni tvrde da je koncept krajnje restriktivan. Najznačajnije pravo na slobodno kretanje je nedovoljno razvijeno, ostala prava – više nego ograničena. Oni

²⁶⁹ Case C-274/96, Bickel, (1998) ECR I-7637, paras. 16, 23 et seq; Commentary by A Gattini, *Rivista di Diritto Internazionale*, 82 (1999), 106.

²⁷⁰ Ova odredba će kasnije biti inkorporirana u Ugovor iz Amsterdama – član 17.

²⁷¹ Vajler Džozef, navedeno djelo, str. 370.

malo radikalniji tvrde da ovakvo građanstvo samo odslikava realno stanje: uzalud su svi pokušaji da se pokrene i razvije ideja Evrope; razvijena je ekonomska integracija, politička integracija se ne bi čak ni mogla tim imenom nazvati.

Sa druge strane, čak i ovakav koncept građanstva predstavlja prijetnju za evroskeptike. Njihovo opredjeljenje u vezi sa Evropskom unijom kreće se u pravcu sprečavanja i protivljenja svakoj daljoj i dubljoj političkoj integraciji. Evroskeptike u evropskim zemljama treba tražiti u Velikoj Britaniji (Konzervativna partija), Republici Irskoj, Poljskoj, Danskoj.

Danci su Ugovor o Evropskoj uniji odbili na referendumu koji je održan juna 1992. Folketing, Danski parlament, prezentovao je u decembru u Edinburgu Evropskom savjetu, dokument „Danska u Evropi“. Na inicijativu Evropskog savjeta, kako bi se na taj način olakšala danska potvrda Ugovora, zvanično je pojašnjeno da evropsko građanstvo nije zamjena nacionalnom državljanstvu.

Danska delegacija je iznijela unilateralnu (jednostranu) deklaraciju koja je sumirala veliki dio elemenata njihovog evroskepticizma u odnosu na evropsko građanstvo:

„ (...) građanstvo Unije je politički i zakonski koncept koji se potpuno razlikuje od koncepcije građanstva u smislu koji se provlači kroz Ustav Kraljevine Danske u danskom zakonskom sistemu (...)

Određenje Ugovora ne utiče niti predviđa na obavezu dodjeljivanja i kreiranja evropskog građanstva koji će biti ekvivalent nacionalnom građanstvu (...)

*Građanstvo Unije ne garantuje uopšte bilo rezidentu druge države članice pravo sticanja Danskog državljanstva ili bilo kog prava, obaveze, privilegije ili prednosti koja prozilazi iz danskog ustava i zakona“.*²⁷²

Budućnost građanstva Unije će zavisiti od evolucije javnog mišljenja njihovih država članica između ova dva oponentna gledišta, odnosno, koje će se od ova dva stanovišta više razviti.

Nesumnjivo da je građanstvo od početnih začetaka iz perioda antičke Grčke do danas doživjelo veliku transformaciju, ali, suština se zadržala do danas – ono što

²⁷² Official Journal of the European communities, 92/C 348/01, 31. December 1992.

ključno diferencira jedno građansko društvo od drugog jeste pitanje ko se smatra njenim građaninom, a ko strancem – na osnovu pravila isključivanja. U Evropskoj uniji je ovaj kriterijum lako primjenljiv. Građaninom Evropske unije se smatra onaj pojedinac koji posjeduje državljanstvo jedne od država članica. Kriterijumi za dodjeljivanje državljanstva i dalje se u isključivoj nadležnosti država, pa to stvara paradoksalne situacije: isto lice koje dolazi iz treće zemlje pod istim okolnostima može biti tretirano na različite načine. U nekim državama ova osoba može dobiti državljanstvo i samim tim postati evropski građanin, dok u drugim zemljama, ovaj pojedinac može biti isključen iz državljanstva i evropskog građanstva.

Samo građanstvo Evropske unije ima takođe „isključujući“ karakter, njime su isključeni milioni državljana trećih zemalja koji žive u okviru svojih granica. Na jednoj strani Evropska unija je Šengenskim sporazumom izvršila liberalizaciju kretanja za svoje građane, brišući na taj način sve unutrašnje granice i kontrole. Ova liberalizacija unutra bila je praćena pooštavanjem viznog režima spolja – na spoljnim granicama Unije, i putem jačanja (pooštavanja) procedura za dobijanje azila.

Ovo je zapravo jedan od glavnih problema Evropske unije – na koji način istovremeno „isključivati“ i „uključivati“ pojedince. Zajednica koja gradi imidž demokratske trebala bi da razvije nešto liberalniju politiku prema velikom broju građana, koji jesu značajan element Evrope i, zbog toga, evropskog identiteta, kojeg bi evropski građani trebali da budu osnova.

Vratimo se ponovo na pitanje i problem demokratskog deficita – pitanje građanstva u Evropskoj uniji na neposredan način je povezano sa ovim problemom. Pitanja od kojih građani imaju neposredan interes (ekonomska i monetarna unija) u nadležnosti su institucija koje svoj legitimitet ne dobijaju od strane evropskih birača. Evropski komesari izabrani su načelno dogovorom između država članica – svaka vlada imenuje po jednog kandidata pa potom predsjednik Komisije dodjeljuje portfelje;²⁷³ Savjet djeluje po principu međuvladine saradnje, a i dalje je velik broj odluka koje donosi jednoglasnošću. Jedina institucija koja se bira na neposredan način jeste Evropski parlament, ali su njegova ovlašćenja toliko ograničena da su njegove odluke i

²⁷³ Evropski parlament mora da da saglasnost na sastav Evropske komisije, pa se tu djelimično može tražiti posredan uticaj evropskih građana.

debate uglavnom ignorisane od strane javnog mnjenja. Sve ove institucije su jako daleke od Evropljana, koji ih uglavnom posmatraju kao izabrane od strane tehničke birokratije.

Iz ovoga proizilazi zaključak – da bi se u Evropskoj uniji izgradilo pravo evropsko građanstvo, neophodno je riješiti problem demokratskog deficita, a da bi on bio prevaziđen, građanstvo unutar Evropske unije ne može biti pasivna kategorija. Građanima Unije mora biti omogućeno da efektivno uživaju u pravima i slobodama koja su im ugovorima garantovana. Ispunjavanje ovog uslova je praćeno proširivanjem liste u bliskoj budućnosti. Građani, dalje, moraju biti aktivni politički učesnici.

Ugovor iz Mاستrihta predvidio je značajne i korjenite promjene za sistem funkcionisanja Unije, upravo zbog toga je i ovaj ugovor izazvao jak otpor u nekim državama članicama, od kojih su pojedine odbile i njegovu ratifikaciju. U Danskoj je Ugovor prihvaćen na referendumu tek iz drugog pokušaja, u Njemačkoj je postupak ratifikacije obavljen pred Ustavnim sudom. Cjelokupan postupak ratifikacije Ugovora iz Mاستrihta trajao je duže od planiranog roka (kraj 1992. godine), pa je stupio na snagu 1. novembra 1993. godine.

6.2. Ugovor iz Amsterdama

Poboljšanja koja je Ugovor iz Mاستrihta unio u djelovanje Unije su bila brojna, ali, jednim reformskim pokušajem nisu se mogli riješiti svi problemi u njenom funkcionisanju. To je bilo jasno i tvorcima Ugovora pa su u sam tekst unijeli plan njegove buduće revizije koji je obuhvatio sljedeće oblasti: pitanje efikasnosti i mehanizma organa Zajednice; revizija Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike; proširenje procedure saodlučivanja Savjeta i Parlamenta; pitanja uključivanja oblasti energije, turizma i civilne zaštite; razmatranje hijerarhije komunitarnih akata.²⁷⁴ Zbog toga je radni naziv budućeg ugovora bio *Mاستriht II*, da bi potpisivanjem u holandskoj prijestonici Amsterdamu 1997. godine, dobio ime ovog grada.²⁷⁵

Same reforme izvršene su u duhu Preambule Ugovora iz Mاستrihta: “*U želji da ojačaju demokratski karakter i uspješnost djelovanja institucija, kako bi im se*

²⁷⁴ Navedeno prema: Lopandić Duško, *Ugovor iz Amsterdama o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica – komentar*, str. 18.

²⁷⁵ Ibid., str. 17.

*omogućilo da, u jedinstvenom institucionalnom okviru, ispunjavaju zadatke koji su im povereni.*²⁷⁶ Tokom međuvladine konferencije 1996–1997. godine ključni naponi uloženi su u pravcu institucionalnih promjena, tj. povećanja efikasnosti u radu tijela Unije, kao i eliminisanja demokratskog deficita.

Najznačajnije promjene Ugovor unosi u oblast u okviru koje je saradnja do tada bila loše razvijena – Unutrašnji poslovi i pravosuđe. Stoga su prelazak spoljnih i unutrašnjih granica zemalja Evropske unije, politike viza, azila i imigracija prebačeni iz trećeg u prvi stub, nadnacionalni. Time su ove politike koje se neposredno odnose na temeljno pravo građana Unije – pravo na slobodu kretanja, prebačeni u oblast djelovanja Evropskih zajednica. Samim tim, i Sud pravde je dobio nadležnost o tumačenju prava u ovim oblastima. Predviđeno je da će odluke o ovim pitanjima biti donijete na inicijativu i predlog Evropske komisije, a na osnovu glasanja Savjeta kvalifikovanom većinom. Postojala su i brojna ograničenja ovog „transfera“: utvrđen je prelazan period od pet godina za potpuno prebacivanje, ograničeno je i „uplitanje“ Suda i sl.

Djelovanje u oblasti krivičnih poslova i pravosuđa dobilo je novi instrument za saradnju – „okvirnu odluku“, dok je Komisija dobila pravo inicijative u određenim slučajevima u okviru trećeg stuba, a Sud pravde mogućnost davanja preliminarne mišljenja. Šengenski sporazumi, na osnovu Protokola koji je pridodat, postali su sastavni dio Ugovora.

U oblasti Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike takođe je uveden novi instrument – zajednička strategija. U okviru formulisanja spoljne politike Evropski savjet odlučuje o zajedničkim strategijama u oblastima u kojima zemlje članice imaju srodne interese; predstavlja ciljeve te strategije; predviđa trajanje strategije, kao i sredstva koja će biti neophodna za njeno sprovođenje. Takođe, predviđeno je i uvođenje funkcije Visokog predstavnika za spoljnu i bezbjednosnu politiku, koji je istovremeno i generalni sekretar Savjeta.

Ugovorom iz Amsterdama uvedene su izmjene u postupku donošenja odluka time što je veoma komplikovana procedura saodlučivanja „uprošćena“, a djelimično je izmijenjena i procedura glasanja u Savjetu na taj način što je uvedena mogućnost

²⁷⁶ Ibid., str. 17.

konstruktivnog uzdržavanja od glasanja. Potom, princip glasanja kvalifikovanom većinom u Savjetu je ponovo proširen, kao i broj oblasti o kojima se odlučuje procedurom saodlučivanja. Ojačan je položaj predsjednika Komisije u odnosu na ostale članove.

Principom „fleksibilnosti“ ili bliže saradnje u okviru prvog i trećeg stuba saradnje omogućeno je onim državama koje to žele da prodube integraciju. Oblast spoljne politike je, dakle, isključena iz dublje i dalje integracije, jer je mogućnost postojećeg konstruktivnog uzdržavanja dovoljan osnov za fleksibilnost.²⁷⁷

S obzirom na to da se Mاستriht nije bavio pitanjem budućih proširenja Unije, Amsterdam je morao reformama da odgovori i na ovaj izazov – „pripremanja terena“ za nove države članice. Zbog toga se ciljevi institucionalne reforme koja je uvedena Ugovorom iz Amsterdama mogu ukratko opisati kao potreba modernizacije Unije i njenog pravnog okvira prije otpočinjanja nove etape istorijskog razvoja.

6.3. Ugovor iz Nice

Tekst Ugovora iz Nice usaglašen je na sastanku Evropskog savjeta od 7. do 11. decembra 2000. godine, potpisan je 26. februara 2001. godine, a stupio na snagu 1. februara 2003. godine. Reforme iz Nice bile su usmjerene u pravcu boljeg funkcionisanja institucija pa se najvažnije odredbe Ugovora odnose na sastav institucija i način odlučivanja u Savjetu. Najznačajnija novina u tom smjeru, a tiče se upravo Savjeta, jeste da se još više proširuje broj oblasti o kojima se odlučuje kvalifikovanom većinom. Odnos glasova u Savjetu određuje se na osnovu tzv. ponderacije glasova, odnosno raspodjelom broja glasova ministrima država članica, a na osnovu odnosa demografske, političke i privredne snage njihove države. U zamjenu za jači uticaj u Savjetu, pojedine države, koje su do tada brojale dva člana u Evropskoj komisiji, morale su se odreći te privilegije.

²⁷⁷ Ibid., str. 26.

Tabela 6: Pregled proširivanja glasanja kvalifikovanom većinom

Izvor:

The Bruges Group, <http://www.brugesgroup.com/mediacentre/comment.live?article=4056#footnote2>
 - The Extension of Qualified Majority Voting from the Treaty of Rome to the European Constitution, House of Commons Library Research Paper 04/54, 7 July 2004.

| Ugovor | Broj članova o kojima će se glasati kvalifikovanom većinom ili članovi o kojima se glasalo jednoglasnošću, a koji su pomjereni za glasanje kvalifikovanom većinom |
|-------------------------------------|---|
| Ugovor iz Rima (plus dodaci) | 38 |
| Jedinstveni evropski akt | 12 |
| Mastriht (Ugovor o Evropskoj uniji) | 30 |
| Ugovor iz Amsterdama | 24 |
| Ugovor iz Nice | 46 |
| Ugovor o ustavu za Evropu | 68 ²⁷⁸ |
| Ugovor iz Lisabona | 68 |

Ovim ugovorom promijenjena je procedura imenovanja predsjednika Evropske komisije. Predsjednika, koji se od Mastrihta bira zajedničkim sporazumom države članice a nakon konsultovanja sa Evropskim parlamentom, novim ugovornim rješenjima imenuje Savjet koji se sastaje na nivou šefova država ili vlada i to odlučujući kvalifikovan većinom. Nova procedura za imenovanje onemogućava državama pravo veta. Predsjednik ovog tijela je dobio i nova ovlašćenja u vezi sa utvrđivanjem interne strukture i rada Evropske komisije. Odgovoran je za raspodjelu nadležnosti u Komisiji, može tokom mandata i da vrši preraspodjelu, a ima i ovlašćenje da zatraži od pojedinog člana da se povuče prije isteka mandata.

Izmjene je pretrpjela i procedura za imenovanje članova Evropske komisije. Imenuje ih Savjet (klasičan) i to kvalifikovanom većinom uz obavezne konsultacije sa kandidatom za predsjednika ovog tijela.

²⁷⁸ Izvor: Heeger Klaus, Comparison of the 2007 Lisbon Treaty with the earlier EU Constitution, EUWatch issue 8, October 2007.

Ugovor iz Nice je bio još jedna etapa u razvoju Evropske unije, a koja je bila uslovljena kako eksternim faktorima (proširenje, globalizacija), tako i unutrašnjim potrebama obezbjeđivanja veće konkurentnosti, ekonomskog rasta, zaposlenosti i napretka EU.

6.3.1. Bijela knjiga o upravljanju

U cilju većeg uključivanja građana, Evropska komisija je 21. jula 2000. godine izglasala Bijeli papir o evropskom upravljanju u kome se kaže: „Demokratske institucije i predstavljanje građana, na nacionalnom i evropskom nivou, treba i mora da stvori vezu između Evrope i njenih građana. Ovo je početni uslov za efikasnije i relevantnije politike.“²⁷⁹

U Bijelom papiru se ističe da je Evropska unija postigla rezultate koji nisu mogli biti postignuti pojedinačnim i samostalnim djelovanjem država. Ovi rezultati postignuti su zahvaljujući demokratskim principima. „Unija je izgrađena na vladavini prava; dobijena iz Povelje o osnovnim pravima i slobodama, i ima dvostruki demokratski mandat preko Parlamenta koji predstavlja građane EU i Savjeta koji predstavlja izabrane vlade država članica.“

Potreba za daljim reformama je bila neophodna zbog nedostataka tadašnjeg ugovornog okvira, ali je neophodnost čvršće veze sa građanima bila još urgentnija. Prvi postavljeni cilj ovog dokumenta je bolja uključenost i veća otvorenost. U pravcu približavanja politika EU njenim građanima i transparentnijeg cjelokupnog procesa Evropska komisija preporučuje otvoren i jednostavniji način za usvajanje ovih politika, koji bi istovremeno bio razumljiviji za njene građane. Većina ljudi ne razlikuje institucije, ne razumije ko donosi odluke a koje imaju neposredan uticaj na njihove živote i smatraju da institucije ne djeluju efikasno. Koraci koje treba preduzeti za prevazilaženje ovakve situacije uključuju niz aktivnosti: omogućavanje da informacije putem zvaničnih internet prezentacija budu dostupne svima; omogućavanje uvida u proces donošenja odluka u svim njegovim fazama; neohodnost veće interakcije država

²⁷⁹ European Governance, A White Paper, Brussels, 25. 07. 2001 COM (2001) 428 Final, p. 3.

sa regionalnim i lokalnim nivoima i civilnim društvom. S obzirom na to da demokratija počiva na aktivnoj ulozi građana, neophodno je da institucije Unije i države članice komuniciraju aktivno sa javnošću o evropskim pitanjima. Efikasna komunikacija doprinijela bi razvijanju osjećaja „pripadnosti Evropi“ kod njenih građana.

Od posebnog je značaja i uloga Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u pokretanju političke debate o budućnosti Evrope.

U neposrednoj vezi sa prvim ciljem je i drugi: kvalitetnije evropske politike i njihova efikasnija implementacija. Na kvalitet regulative EU svakako utiče da li se pojedini akti bolje mogu donijeti i implementirati na nadnacionalnom ili na nacionalnom nivou. Otuda princip subsidijarnosti ima poseban značaj. Kada je već utvrđeno da je propis bolje donijeti na nivou Unije njegovo usvajanje je, bez obzira na komplikovanost procedura, neophodno ubrzati.

Uspjeh u radu Evropske unije se najčešće ocjenjuje na osnovu uticaja koje njene regulative stvaraju u državama članicama. Zbog toga je neophodno stalno unapređivati kvalitet ovih normi. Najbolji način za unapređivanje zakonodavstva je putem kombinacije raznih instrumenata (razne forme legislative, vodiči, programi, korišćenje strukturnih fondova).

Evropska komisija, takođe, poziva na efikasnije globalno upravljanje od strane Unije, kao i koherentniju akciju i saradnju između država članica i evropskih institucija. Po tekstu ovog dokumenta dobro upravljanje podrazumijeva poštovanje pet principa: otvorenost, participaciju, odgovornost, efikasnost i koherentnost. U skladu sa ovim principima Bijeli papir izlazi sa sljedećim preporukama:²⁸⁰

1. Uspostaviti mehanizme za saradnju Evropske unije i civilnog društva. Konsultacije će doprinijeti većem stepenu odgovornosti sa obje strane, a ujedno će unaprijediti dijalog i podstaći otvorenost organizovanog civilnog društva.
2. Veće korišćenje praktičnog iskustva regionalnih i lokalnih aktera. Odgovornost za ovaj zadatak je na državama članicama, ali u isto vrijeme i sama Unija bi trebalo da u većoj mjeri koristi fleksibilnost kako bi

²⁸⁰ European Governance, A White Paper, p. 33.

unaprijedila načine na osnovu kojih se evropska politika primjenjuje na terenu.

3. Izgraditi javno povjerenje u način korišćenja ekspertskih savjeta od strane donosioca odluka.
4. Podržati jasnije definisane ciljeve politika EU i unapređivanje njihove efikasnosti.
5. Stvoriti uslove za formiranje regulatornih agencija EU. Osnovni cilj ovih agencija jeste omogućavanje da EU zakoni postanu jasniji i efikasniji i za javnost i za privredne subjekte.
6. Fokusrati ulogu i odgovornosti svake institucije.

S obzirom na to da Ugovor iz Nice nije doprinio boljem funkcionisanju Unije kome se težilo, a da je Bijeli papir utvrdio smjernice za buduće upravljanje pristupilo se izradi novog dokumenta – ustava.

6.4. Ugovor o ustavu za Evropu

Ugovor o ustavu za Evropu (*Treaty establishing a Constitution fo Europe - TCE*) koji je studiozno pripreman više od šest mjeseci u okviru Evropske konvencije trebalo je da zamijeni sve dotadašnje osnivačke ugovore Evropske unije. Sam dokument trebalo je da stupi na snagu 2009. godine, sa ciljem da obezbijedi uslove za transformisanje Unije u „globalnog igrača“.

Najradikalnije promjene koje je predviđao Ugovor o ustavu su: omogućavanje parlamentima država članica da razmatraju sve zakonske predloge Evropske unije; uvođenje funkcija ministra inostranih poslova i predsjednika Evropskog savjeta; „dodjeljivanje“ Evropskoj uniji statusa pravnog lica; inkorporiranje Povelje o osnovnim pravima EU u pravni sistem Unije.

Funkcija predsjednika Evropskog savjeta je zamišljena kao neka vrsta predsjednika Evropske unije uz mandat od dvije i po godine. Zadatak predsjednika je da predstavlja Uniju prema „spolja“, ali ne na štetu, takođe, nove funkcije ministra inostranih poslova. Ministra, na osnovu člana I-28 Ugovora o ustavu, imenovao bi Evropski savjet, uz saglasnost predsjednika Evropske komisije, odlučujući

kvalifikovanom većinom.²⁸¹ Na osnovu iste ove procedure, Evropski savjet je dobio ovlaštenje i za razrješenje ministra inostranih poslova Unije.

Ono što je bio pomak po Ugovoru o ustavu, jeste inkorporiranje Evropskog savjeta u jedinstveni institucionalni mehanizam, a ovo tijelo je trebalo u budućnosti da nudi i konkretne predloge za reviziju osnivačkih ugovora.

Ugovor o ustavu za Evropu ratifikovali su parlamenti u Italiji, Grčkoj, Mađarskoj, Litvaniji, Sloveniji, Austriji, Slovačkoj i Njemačkoj. Poznato je da je referendum uvijek „opasniji“ ratifikacioni instrument od parlamenta, jer u parlamentu vlade uvijek imaju većinu, pa se, nakon uspješnog referenduma u Španiji,²⁸² Francuska izjasnila negativno o „evropskom ustavu“ 29. maja 2006. godine. Isto je učinila i Holandija nekoliko dana kasnije.

Ugovor o ustavu je zapravo bio pokušaj legitimizacije Unije. Sama riječ *ustav* u imenu Ugovora asocirala je na transformaciju Unije u oblik organizovanja državnog karaktera, ali, tekst nije sadržao nikakvu odredbu koja bi ovo potvrdila.

Sam dokument pokrenuo je brojne polemike oko toga da li je Evropi potreban ustav i da li njegovo usvajanje transformiše Uniju u oblik uređenja koji se može poistovjetiti sa državom. Odgovor ne mora biti izričit, kao što i ističe Lari Siedentop u svojoj knjizi „Demokratija u Evropi“: *„velika ustavna debata ne mora unaprijed obavezivati na federalnu opciju, kao najpoželjniju evropsku varijantu. Ona može konstatovati da je Evropa u procesu kreiranja nove političke opcije, nešto što je više od konfederacije a manje od federacije – unije suverenih država koje zadržavaju suverenitet u domenu nekoliko ograničenih područja, i u različitom intenzitetu, unije koja ne mora obavezno prakticirati prisilnu moć nad svojim građanima koju imaju nacionalne države.“*²⁸³

Može se zaključiti da je Ugovor o ustavu za Evropu predstavljao ozbiljan napor da se EU transformiše u realnu političku zajednicu zemalja koje dijele “zajedničku sudbinu”, kao i da se uspostavi mnogo jasnija i potencijalno efikasnija, iako vrlo

²⁸¹ Treaty establishing a Constitution for Europe - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, p. 29.

²⁸² Ustav potvrđen sa 77% glasova .

²⁸³ Navedeno prema: Habermas Juergen, *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, New Left Review 11, September–October 2001, p. 3.

složena struktura – neka vrsta mirnodopske, demokratske imperije. Ugovor o ustavu je podsticao participativnu demokratiju kroz otvoreni dijalog sa građanima Unije i njihovim interesnim grupama.²⁸⁴

Sastavni dio Ugovora o ustavu je bila i Povelja o osnovnim pravima koja predstavlja veliki iskorak u pravcu kodifikovanja prava građana.²⁸⁵ Povelja je usvojena na sjednici Evropskog savjeta u Nici, 7. decembra 2000. godine.

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima je, prvi put u istoriji Evropske unije, na jednom mjestu integrisala cijeli korpus prava – ljudska, politička, ekonomska i socijalna prava evropskih građana. Ova prava podijeljena su u šest kategorija. Tako građani Unije imaju pravo na: a) Dostojanstvo b) Slobodu c) Jednakost d) Solidarnost e) Prava građanstva f) Sudsku zaštitu.

Nakon usvajanja Povelje o osnovnim pravima i slobodama 2000. godine, dokument nije imao nikakvu pravnu obaveznost za njene građane, dakle bio je deklarativnog karaktera. Da bi Povelja imala status prava Zajednice potrebno je da bude sastavni dio osnivačkih ugovora. Naravno to je jasno i njenim tvorcima i evropskim liderima, pa je Povelja sa tom namjerom inkorporirana u tekst Ugovora o ustavu. Kako je „ustav“ doživio neuspjeh na referendumima u Francuskoj i Holandiji, Povelja je ostala izvan osnivačkih ugovora do nove reforme iz Lisabona.

6.4.1. Evropski simboli

Članom I-8 Ugovor o ustavu za Evropu uvodi odredbe o simbolima Evropske unije.²⁸⁶ Evropska integracija koja je išla sve većim intenzitetom „povukla“ je za sobom i sopstvene simbole, tako da su kao simboli Evropske unije određeni himna, zastava, euro kao valuta, Dan Evrope i moto „Ujedinjeni u različitosti“.

Evropska himna, *Oda Radosti*, Deveta simfonija Ludwiga van Beethovena usvojena je od Savjeta Evrope 1972. godine i koristi se u Evropskoj Uniji od 1986.

²⁸⁴ Član I-47.

²⁸⁵ Povelja je objavljena 18. decembra 2000. godine, Official Journal of the European Communities C 364/10.

²⁸⁶ Treaty establishing a Constitution for Europe-Luxembourg, p. 19.

godine.²⁸⁷ Te iste 1986. godine Savjet Evrope je usvojio zastavu koja je postala amblem Evropske unije. Na plavoj pozadini koja simboliše nebo, dvanaest zlatnih zvjezdica poredanih kružno, predstavljaju jedinstvo naroda Evrope. Broj zvjezdica je statičan, dvanaest je simbol perfekcije i jedinstva.²⁸⁸ Neke potajne veze ima i u godini 1986-oj, jer je upravo te godine usvojen Jedinstveni evropski akt koji je sadržao neke ključne odredbe o kasnijoj političkoj integraciji. Već je rečeno da je Dan Evrope 9. maj, dan kada je predstavljena Šumanova deklaracija, a smatra se početkom kreacije tvorevine koja se danas naziva Evropska unija.

Priča o dvanaest evropskih zvjezdica može dobiti novi epilog i novu „simboliku“. Sve češće se javljaju priče po kojima je izgled evropske zastave zapravo usvojen 8. decembra 1955. godine od strane evropskih ministara. Inicijativa je pokrenuta 1950. godine kada je uopšte i krenula priča o zajednici na teritoriji Evrope, a zadatak da „kreira“ zastavu za buduću evropsku zajednicu povjeren je Arsenu Heitzu. Od više ponuđenih rješenja ovog autora evropski lideri izabrali su dvanaest zlatnih zvjezdica na plavoj pozadini. Heitz je u skorijoj prošlosti objasnio da dvanaest zvjezdica zapravo predstavlja oreol Bogorodice onako kako je predstavljen u tradicionalnoj katoličkoj ikonografiji. Ostaje samo nedoumica u pogledu toga da li je ovo značenje obrazloženo tadašnjim evropskim zvaničnicima i da li je zapravo to bio odlučujući kriterijum u izboru. Svjedoci smo da se kulturološke i religijske raznolikosti ističu „na papiru“, u praksi je malo drugačije.

Zvaničan stav je da „*amblem Evrope, koji može ili treba da predstavlja cijelu Evropu, ne može više da se poziva na sasvim određene osobine Evropljana, već samo na smisao za zajedništvo*“.²⁸⁹

Ne treba posebno isticati da je za promociju jedne zemlje, u ovom slučaju više njih, od posebnog značaja novac, jer je u svakodnevnoj upotrebi. Uvođenjem evra januara 1999. godine, Evropska unija je zaokružila uspostavljanje Ekonomske i monetarne unije. Kada je 2002. godine evro i zvanično pušten u opticaj u, opet,

²⁸⁷ Herbert von Karajan, jedan od najvećih kompozitora prošlog vijeka, pristao je na zahtjev Savjeta Evrope da napiše tri instrumentala za solo piano, duvački i simfonijski orkestar.

²⁸⁸ Savjetodavna skupština Savjeta Evrope je 25. septembra 1953. godine prihvatila za simbol petnaest zlatnih zvijezda na plavoj pozadini, ali je u jesen 1955. godine odlučeno da se broj zvijezda smanji na dvanaest. Ovaj simbol tada nije zaživio nego dosta godina kasnije.

²⁸⁹ Šmale Volfgang, *Istorija evropske ideje*, str. 281.

dvanaest država članica, on je postao sredstvo plaćanja i zamijenio je eki (EKU) kao obračunsku jedinicu. Ima simbolike i u tome. Eki kao termin ili ime značajan je za Francusku. Prirodno je da će Evropa više biti „vezana” za „evro”, jer joj više i pripada. U tom pravcu i izgled novčanica prilagođen je evropskim prilikama i „potrebama“. Evro-novčanice prikazuju arhitektonske stilove karakteristične za klasiku, romantiku, gotiku, renesansu, barok i rokoko.

Grčki kulturni identitet imao presudan uticaj i kod određivanje imena valute Evropske unije. Naime, poslije dugogodišnjih polemika da li je pravo ime za novac Evropske unije – eki²⁹⁰ ili neko drugo, na Ministarskom sastanku koji se održao u decembru 1995. godine u Madridu, evropska moneta je dobila ime “euro“. Simbol eura je inspirisan grčkim slovom “epsilon“. Evropa počinje slovom E, a Grčka je uzeta kao simbol nastanka evropske civilizacije (horizontalne paralelne linije predstavljaju stabilnost). Takođe, od članica euro zone (Grčka joj je pristupila 1. januara 2001. godine), jedino Grčka smije ime zajedničke monete pisati drugačije (i to zbog toga što koristi grčki alfabet).

Što se tiče grčkog doprinosa izgledu evropske monete, ona je odabrala da na reversu novčića od jednog evra bude sova, koja je još u petom veku prije naše ere kovana na atinskom novcu od četiri drahme. Isto tako na grčkoj kovanici evra nalazi se slika boginje Evrope (po kojoj je najstariji kontinent i dobio ime) u rukama Zeusa.

Nakon Mاستrihta i, simbolički rečeno, uspostavljanja političke Unije, građanima Evrope je bila potrebna nova osnova za identifikaciju unutar EC/EU – konstitutivni akt. U tom smislu Ugovor o ustavu je mogao da ispuni ta očekivanja i intenzivira pravac djelovanja država članica, bez obzira na vrstu politika oko kojih bi se ova saradnja grupisala.

Neuspjeh Ugovora o ustavu zapravo pokazao da zemlje članice EU i dalje vide nacionalnu državu kao jezgro demokratskog legitimiteta. Takođe, države članice, za sada, na ovaj način „legitimiziraju“ i EU – jer su, po njihovom mišljenju, demokratske

²⁹⁰ Ideja Francuske.

nacionalne institucije garant legitimnosti nadnacionalnih institucija. Ipak, ova vrsta zakonitosti ispunjava demokratske kriterijume i načela samo i isključivo kada se radi o međuvladinom obrascu saradnje i ne može se primijeniti na komunitarne politike.

Stoga je u pravcu demokratizacije Unije neophodna njena konstitucionalizacija, o čemu će biti riječi kasnije.

6.5. Ugovor iz Lisabona

Odbijanje država članica da ratifikuju Ugovor o ustavu uticao je na stvaranje krize u funkcionisanju Unije. Obaveza prevazilaženja krize i novi reformski pokušaj unutar Evropske unije koji je na sebe preuzela Njemačka, kao zemlja koja je predsjedavala Evropskom unijom u prvoj polovini 2007. godine, ispunjena je usvajanjem reformskih rješenja na sjednici Evropskog savjeta u Briselu jula mjeseca. Šta su, zapravo, ova rješenja predviđala?

Tokom procesa ratifikacije Ugovora o ustavu za Evropu jedan od glavnih razloga koji je nalazio na neodobravanje i na nezadovoljstvo građana, ali i zvaničnika EU bio je sam naziv dokumenta. Problem je razriješen time što je predviđeno je da termin „ustav“ ne bude više u zvaničnoj upotrebi.

Uprkos velikom protivljenju Poljske, lideri evropskih zemalja su se složili u vezi sa uvođenjem novog sistema glasanja kojim je ojačana kvalifikovana većina u Savjetu, a novi sistem glasanja trebalo bi da bude na snazi od 2014. godine.

Višegodišnje rasprave o tome da li je dobro da Evropska unija ima dvije funkcije sa vrlo sličnim nadležnostima i ovlašćenjima, koja su se međusobno preplitala, okončana je odlukom da funkcije Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbjednost i Komesara za spoljne poslove i bezbjednost budu objedinjene u vidu Visokog predstavnika za spoljnu i bezbjednosnu politiku ili ministra inostranih poslova.²⁹¹

Odredbe o evropskoj himni i evropskim simbolima neće biti sastavni dio novog ugovora. Određivanje simbola Evrope – grba, himne, dana Evrope, imalo je za cilj

²⁹¹ Na sjednici Evropskog savjeta u Briselu, 19. novembra 2009. godine za prvog ministra inostranih poslova Unije je izabrana Ketrin Ašton iz Velike Britanije, član britanske Laburističke partije.

uticanje na stanovništvo i formiranje neke vrste identifikacije kod njih, države članice su nakon decenija upotrebe ovih simbola na sastanku Evropskog savjeta u Briselu, juna 2007. godine, postigli saglasnost da se simboli Evrope neće spominjati ni u jednom zvaničnom dokumentu niti će se ubuduće javno označavati kao simboli Evrope. To ne znači da simboli neće ostati u upotrebi, jer za njihovu upotrebu ni do sada nije bila potrebna ugovorna odredba.

Rješenjima koje je usvojio „briselki“ Evropski savjet uvedena je nova funkcija – predsjednika Evropskog savjeta.²⁹² Predviđena je i zamjena dosadašnjeg sistema rotirajućeg predsjedavanja na period od dvije i po godine, koje će omogućiti kontinuitet u radu ovog tijela i šansu da se unaprijed određene agende zemlje koja predsjedava Evropskom unijom do kraja i ispune, jer je šest mjeseci zaista bio kratak period za pojedine vrlo zahtjevne zadatke.

Na osnovu člana 9B Ugovora iz Lisabona predsjednika će birati sam Evropski savjet kvalifikovanom većinom,²⁹³ a njegov mandat može biti prekinut i prije isteka roka od dvije i po godine na osnovu iste procedure. Predsjednik Evropskog savjeta može još jednom biti izabran na istu poziciju, a u okviru ovog perioda obavljaće sljedeće funkcije: predsjedavanje sjednicama Evropskog savjeta; obezbjeđivanje kontinuiteta u radu ovog tijela u saradnji sa predsjednikom Komisije; omogućavanje konsenzusa između država članica; prezentovanje izvještaja Evropskom parlamentu nakon svake sjednice Evropskog savjeta; predstavljanje Unije, na svom nivou i u svom kapacitetu, u oblasti spoljne i bezbjednosne politike, ali bez miješanja u obast djelovanja Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbjednosnu politiku.

Godina 2014. je uzeta i kao početna za još jedan vrlo komplikovan zadatak – od tog perioda biće smanjen broj evropskih komesara i to tako što će od 1. novembra 2014. godine broj komesara zajedno sa predsjednikom Evropske komisije i Visokog predstavnika za spoljnu i bezbjednosnu politiku biti jednak ukupnom broja država

²⁹² Na istoj sjednici Evropskog savjeta, novembra mjeseca 2009. godine, donešena je odluka da prvi predsjednik Evropske unije bude Herman Van Rompij, dosadašnji premijer Belgije. Prije ove funkcije Rompij je bio i predsjednik donjeg doma belgijskog parlamenta. Kao obrazloženje ovakve odluke predsjednik Evropske komisije Žose Manuel Baroso je istakao da je ova odluka dug Belgiji za konstantnu podršku.

²⁹³ Janjević Milutin (priređivač), *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, str. 26.

članica. Izbor komesara vršiće se na osnovu sistema rotacije, uzimajući u obzir demografske i geografske karakteristike svake zemlje. Ovakav način izbora komesara primjenjivaće se sve dok Evropski savjet, odlučujući jednoglasno, ne poveća ili smanji broj članova ovog tijela.

Novim ugovorom Savjet i Evropski parlament dobiće jednaka prava u donošenju budžeta Evropske unije. Termin budžet Evropskih zajednica biće zamijenjen imenom budžet Unije.

Princip „ojačane saradnje“ će i dalje biti na snazi za države koje to budu željele, dok će drugima, poput Ujedinjenog Kraljevstva, biti dozvoljeno da ostanu izvan tijesne saradnje – u ovom slučaju radi se o policijskoj saradnji.

Navedena rješenja trebalo je da budu pretočena u novi ugovor u relativno kratkom periodu. I zaista nepunih šest mjeseci kasnije ugovor je i usvojen. Evropski savjet, sastajući se u Lisabonu u toku portugalskog predsjedavanja Evropskom unijom, 13. decembra 2007. godine usvojio je Ugovor iz Lisabona. Dakle, i drugi zadatak je, naizgled, uspješno riješen. Lisabonske mjere se u velikoj mjeri oslanjaju na rješenja koja su usvojena u Briselu, ali, postoje i određena odstupanja pa ćemo se na njima malo i zadržati.

Ugovor iz Lisabona, po uputstvima Evropskog savjeta koji je zasijedao u Briselu, sadrži odredbu o povećanju broja oblasti u kojima se odluke u Savjetu donose većinski, a ne kao do sada, jednoglasno, na pedeset novih oblasti. Ovo bi se zaista moglo okarakterisati kao pomak u radu ovog tijela, jer pomenute oblasti obuhvataju i policijsku saradnju, obrazovanje i ekonomsku politiku, tradicionalno „osjetljive oblasti“ oko kojih je najčešće teško postići konsenzus. Jednoglasnost će se i dalje primjenjivati tokom odlučivanja u oblastima spoljne politike, odbrane, socijalnih pitanja, oporezivanja i kulture.

Novina koju je predvidio Evropski savjet iz juna mjeseca 2007. godine, potvrđena je ugovorom iz Lisabona: lideri Evropske unije odlučili su da uvedu funkciju predsjednika Evropskog savjeta čiji će mandat trajati dvije i po godine. Svrha uvođenja nove funkcije jeste zamjena dosadašnjeg sistema po kome se predsedavajuća zemlja Evropskom unijom mijenja svakih šest mjeseci po sistemu rotacije. Šestomjesečno rotirajuće predsjedavanje biće zadržano u okviru Savjeta, a novi sistem primjenjivaće se na Evropski savjet.

Formalno je potvrđen i novi sistem glasanja, koji će uz odstupanje vezano za Poljsku, biti primjenjivan od 2014. godine. Poljska će do pomenute godine imati veći broj glasova u odnosu na broj stanovnika nego što to Ugovor predviđa. Novi sistem glasanja podrazumijeva da će odluke biti donošene glasovima 55 odsto zemalja članica i 65 odsto stanovništva Unije od 490 miliona. Blokirajuća manjina, na osnovu novog sistema glasanja, podrazumijeva 35% stanovništva Unije plus jedan član Savjeta. Ovaj sistem glasanja primjenjivaće se na Poljsku od 2017. godine.

U Lisabonu je postignut dogovor da Povelja o osnovnim pravima i slobodama usvojena 7. decembra 2000. godine u Nici, na način kako je adaptirana 12. decembra 2007. godine u Strazburu bude sastavni dio teksta novog Ugovora i da ima jednaku pravnu snagu kao i ugovori. Konačno jedan od najznačajnijih pomaka u pravcu inkorporacije odredbi o ljudskim pravima jeste član 6(2) kojim se predviđa pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.²⁹⁴ U ovom članu se dalje kaže da prava koja su garantovana ovom Konvencijom predstavljaju dio ustavne tradicije država članica i da će kao takva predstavljati osnovne principe prava Evropske unije.²⁹⁵

Pitanje poštovanja ljudskih prava unutar Evropske unije bilo bi zaista i riješeno pristupanjem Unije Evropskoj konvenciji o osnovnim pravima i slobodama. Time bi trajno bilo riješeno da se ljudska prava garantuju na nivou Unije u skladu sa najvišim evropskim standardima, a bila bi i riješena i kontrola primjene ovih standarda, i to spolja. Ovakvo rješenje ima svog poklonika u „nadracionalnom“ tijelu Evropske unije – Evropskoj komisiji, koja već dugo i predlaže da Evropska unija pristupi Evropskoj konvenciji. Prvobitno, mišljenjem Suda pravde br. 2/94 od 28. marta 1996. godine, ova mogućnost je bila u potpunosti odbačena uz obrazloženje da Evropska zajednica nema ovlašćenje da pristupi Konvenciji.²⁹⁶

Kako je Sud pravde zauzeo stanovište da ne postoji osnov za pristupanje Konvenciji, situacija se mogla izmijeniti samo reformom osnivačkih ugovora, tj. amandmanom koji bi ovo omogućio.

²⁹⁴ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 31.

²⁹⁵ Član 6(3) Ugovora o Evropskoj uniji, *Ibid.*, str. 31.

²⁹⁶ Upor: Opinion 2/94 [1996] ECR I-1759.

To je, kako je naglašeno, i učinjeno Ugovorom iz Lisabona, gdje je istaknuto stanovište da Evropska unija treba da pristupi Konvenciji i da će to u bliskoj budućnosti i učiniti. Dakle, na osnovu člana 6 (2) Ugovora iz Lisabona, stvorena je pravna osnova za pristupanje Evropskoj konvenciji.

Mišljenja da Evropska unija treba da pristupi ovoj Konvenciji je i organizacija pod čijim okriljem je Evropska konvencija i nastala – Savjet Evrope. Naime, u više navrata saopštenjima iz Parlamentarne skupštine ove organizacije skrenuta je pažnja na hitnu potrebu definisanja odnosa između Evropske unije i Savjeta Evrope na polju zaštite ljudskih prava. Podrazumijeva se da je Savjet Evrope kamen temeljac ljudskih prava u Evropi i, zbog toga, budući memorandum o razumijevanju između Savjeta Evrope i Evropske unije treba da nastane na osnovu prethodnog pristupanja Unije Konvenciji. Nakon toga ove dvije organizacije bi koordinirale svoje aktivnosti na polju zaštite ljudskih prava, ne bi bilo „dupliranja“ aktivnosti, a zajedno bi se krenulo i u definisanje standarda.

U Ugovoru iz Lisabona se dalje naglašava da će u Uniji svi njeni građani biti jednaki i ravnopravni i dobijaće isti tretman pred institucijama, tijelima, zvaničnicima i agencijama Unije.

Član 10 (3) Ugovora određuje da svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije, a da će se u okviru nje odluke donositi na nivou što je bliže građanima (odredba koja postoji od Ugovora iz Maastrichta).²⁹⁷ Političke partije na evropskom nivou doprinosiće formiranju evropskog političkog ubjedenja i izražavanju volje građana Unije.

Ugovorom iz Lisabona utvrđena su i nova prava građana Evropske unije, a najznačajnija od njih su: sloboda govora i vjeroispovesti; pravo na zaštitu; pravo na obrazovanje; pravo na kolektivne ugovore; pravo na poštene, pravedne uslove rada.

Ova prava nalaze su u okviru Evropske socijalne povelje koja će biti obavezujuća za većinu članica Evropske unije; izvan nje su Velika Britanija i Poljska, pa se odredbe ove Povelje na njih neće primjenjivati.²⁹⁸

²⁹⁷ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 32.

²⁹⁸ Ugovor predviđa da se na Veliku Britaniju i Poljsku neće primjenjivati ni Povelja EU o osnovnim pravima.

Lisabonski ugovor predstavio je novi oblik građanske participacije – Evropsku građansku inicijativu (*The European Citizens' Initiative – ECI*). Na predlog Evropske komisije, Evropski parlament i Savjet usvojili su Uredbu 211/2011.²⁹⁹ Uredba određuje da milion građana iz najmanje jedne četvrtine država članica može da podnese zakonodavni predlog iz oblasti u kojima Evropska komisija ima nadležnost da pokrene inicijativu. Organizacioni komitet koji pokreće inicijativu mora se sastojati od najmanje sedam državljana Evropske unije, iz sedam država članica. Vremenski period koji je ostavljen Komisiji da donese odluku u vezi sa inicijativom obuhvata tri mjeseca. Građanima će biti omogućeno da pokreću inicijative od 1. aprila 2012. godine.

Ovo pravo je zapravo uvedeno Nacrtom ugovora o ustavu, a Ugovorom iz Lisabona je potvrđeno.

6.5.1. Ojačana pozicija nacionalnih parlamenata

Korak dalje u prevazilaženju demokratskog deficita Unije koji donosi Ugovor iz Lisabona jeste intenzivnije uključivanje nacionalnih parlamenata u rad Unije, i to na taj način što parlamenti moraju biti informisani od strane institucija Unije i svaki nacrt legislativnog predloga prosljeđuje im se u isto vrijeme kad i Savjetu i Evropskom parlamentu.³⁰⁰ Lista dokumenata koji moraju biti proslijeđeni parlamentima obuhvata bilo koji konsultativni dokument, uključujući Bijeli i Zeleni papir; godišnji zakonodavni program; nacrt legislativnog predloga; godišnji izvještaj Revizorskog suda i dnevni red Savjeta kad odlučuje o legislativnim predlozima.

Nacionalni parlamenti dobiće posebnu ulogu i u implementaciji politika Unije u oblasti slobode, bezbjednosti i pravde, kao i u političkom monitoringu Europol-a i Eurojust-a. Revizija procedura Ugovora će ubuduće biti polje djelovanja parlamenata država članica, a biće obavještavani i o aplikacijama država članica za članstvo u

²⁹⁹ Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council 16 February 2011 on the citizens' initiative, dostupno na:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>

³⁰⁰ Član 1 Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji, Upor: Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 201.

Pod nacrtom legislativnog predloga podrazumijevaju se predlozi Komisije, inicijative grupa država članica, inicijative Evropskog parlamenta, zahtjevi Suda pravde, preporuke Evropske centralne banke, kao i zahtjevi Evropske investicione banke za usvajanje legislativnih akata.

Evropskoj uniji. Ugovor iz Lisabona predviđa i podstiče međuparlamentarnu saradnju i saradnju nacionalnih parlamenata sa Evropskim parlamentom. Ugovoru je pridružen i Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji koji precizno definiše učešće parlamenata država članica u radu Evropske unije. Na osnovu njega, Bijeli i Zeleni papiri, kao i godišnji legislativni program biće odmah nakon publikovanja distribuirani od strane Komisije parlamentima, a ovi mogu predsjedniku Evropskog parlamenta, Savjetu i Komisiji dostaviti svoje mišljenje da li je nacrt u saglasnosti sa principom subsidiarnosti. Revizorski sud će dostavljati redovni godišnji izveštaj o svom radu nacionalnim parlamentima u isto vrijeme kad i Evropskom parlamentu i Savjetu.

Nacionalni parlamenti država članica, po odredbama Ugovora iz Lisabona, imaju svoju ulogu u vertikalnoj podjeli nadležnosti u okviru Evropske unije i zaštiti principa subsidiarnosti. Definisano Ugovorom iz Maastrichta, princip subsidiarnosti omogućio je nacionalnim parlamentima kontrolu njegove primjene. „*Early warning mechanism*“ (EMW) omogućava parlamentima država članica da daju mišljenje o eventualnom narušavanju primjene principa subsidiarnosti. Vremenski period koji je predviđen za izjašnjavanje parlamenata obuhvatao je šest nedelja, a lisabonski ugovor mijenja i produžava ovaj rok djelovanja sa šest na osam nedjelja.³⁰¹

Tokom osam nedjelja parlamenti država članica razmatraju predlog legislativnog akta i zauzimaju stav da li je predlog donesen u skladu sa principom subsidiarnosti. Mišljenje se potom prosljeđuje Evropskoj komisiji, Savjetu i Evropskom parlamentu. Ako je nacionalni parlament(i) zauzeo stav da je princip subsidiarnosti narušen predlogom akta, institucija koja ga je inicirala ima obavezu da preispita predlog. Ova novina obaveze preispitivanja stava od strane predlagača akta uvedena je Ugovorom iz Lisabona, a u ovom slučaju mišljenje nacionalnih parlamenata ne mora i biti prihvaćeno. Protokol precizira i da ukoliko 1/3 parlamenata država članica zauzme stav da postoji narušavanje principa subsidiarnosti, Evropska komisija, ili neka druga institucija koja je predložila akt, mora uzeti u razmatranje mišljenje nacionalnih parlamenata i revidirati predlog akta. Najzad, Protokol predviđa da u slučaju da

³⁰¹ Član 4 Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji, Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 202.

polovina od dvadeset sedam parlamenata ocijeni da je Unija usvojila nacrt predloga koji ne spada u okvire njene nadležnosti, Evropska komisija od pomenutog predloga mora odustati.

Ugovor iz Lisabona predstavlja obavezu predlagača da sasluša stav nacionalnih parlamenata, ali čak i da se postigne jednoglasnost kod dvadeset sedam parlamenata država članica, Evropska komisija ne mora uvažiti ovaj stav, već samo obrazložiti zašto mišljenje nije ispoštovano. Čini se da nacionalni parlamenti u legislativnom postupku EU prolaze kroz isti usporeni postupak proširivanja nadležnosti koji je primjenjivan i kod Evropskog parlamenta.

Poslednji i najmoćniji mehanizam kojim se mogu služiti nacionalni parlamenti u zaštiti principa subsidiarnosti podrazumijeva da, nakon što je legislativni predlog usvojen, nacionalni parlamenti³⁰² se mogu obratiti Sudu pravde Evropske unije sa zahtjevom da se sporni slučaj razriješi. Ova „privilegija“ za nacionalne parlamente jeste način da se njihovo mišljenje uvaži, iako, na taj način, unutar države članice može doći do još većih problema u smjeru vlada – parlament. U slučaju da se mišljenje vlade i parlamenta poklapa, država članica može da ostvari svoja prava pred Sudom pravde Evropske unije, ali problem nastaje ako ne postoji razumijevanje između ove dvije nacionalne institucije.

Iako Ugovor iz Lisabona predstavlja nove mehanizme za uključivanje nacionalnih parlamenata u vertikalnu podjelu nadležnosti u Evropskoj uniji i dalje postoje ozbiljni nedostaci za njihov stvaran doprinos smanjenju demokratskog deficita. Vremenski period, povećan sa šest na osam nedjelja, još uvijek je dosta kratak i ograničen s obzirom na to da u okviru njega najmanje devet parlamenata mora da zauzme zajednički stav i poziciju. Evropska komisija još od 2006. godine prosljeđuje legislativne predloge parlamentima država članica. Od tog perioda do danas neki parlamenti uopšte nisu dostavljali bilo kakve stavove na predloge koji su im bili prosljeđeni.³⁰³ Ovakva, gotovo, nezainteresovanost može biti posljedica konstantne prenatrpanosti parlamenata domaćim zakonodavnim predlozima i amandmanima.

³⁰² U ovom slučaju ih predstavljaju njihove vlade.

³⁰³ Npr. estonski parlament.

6.5.2. Lisabonski ugovor – osnov za budućnost?

Lisabonski ugovor, nakon skoro desetogodišnjih napora na institucionalnim reformama, stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine. Šta „nova“ rješenja iz Lisabona zapravo znače za Evropsku uniju i koliko je ove reforme „demokratizuju“?

Evropski savjet će, kao i do sada, imenovati predsjednika Evropske komisije, ali ubuduće će prilikom izbora uzimati u obzir rezultate izbora za Evropski parlament. Političke partije imaju pravo da pravovremeno, u značajnom vremenskom periodu prije izbora za Evropski parlament, imenuju kandidata za predsjednika Evropske komisije iz svojih redova. Ovim će građani na aktivan način uticati na izgled nadnacionalnog tijela Evropske unije. Takođe, poštovanje izborne volje uticaće na veću izlaznost birača na evropske izbore, koja je u konstantnom opadanju od 1979. godine na ovamo. Teorijski, ova odredba značajno će povećati legitimnost Evropske komisije. Kako će to sve izgledati u praksi? Zavisice od prvih neposrednih izbora koji će se održati nakon ratifikacije Ugovora iz Lisabona, 2014. godine. Tumačeći odredbu Lisabonskog ugovora u praksi bi svaka politička grupacija trebalo da imenuje svog „predsjedničkog“ kandidata prije izbora za Evropski parlament. Građani bi, u tom slučaju, imali dovoljno vremena da se upoznaju sa kvalitetom i kvalifikacijama kandidata za ovu poziciju. U okviru ove procedure i Evropski parlament bi imao značajno mjesto. Naime, neposredno izabrana institucija Evropske unije bi trebalo da, pod prijetnjom izglasavanja nepovjerenja Komisiji, izvrši pritisak na Evropski savjet da prihvati i imenuje samo onog kandidata iz političke grupe koja pobijedi na izborima, ili lidera potencijalne koalicije koja bi se formirala nakon izbora. Jedino u ovom slučaju građani bi zaista imali osjećaj da aktivno utiču na politički sistem Unije.

Druga značajna novina koja se neposredno tiče Evropske komisije, ali u ovom slučaju i spoljne i bezbjednosne politike, jeste objedinjavanje funkcija komesara za spoljnu politiku i Visokog predstavnika za spoljnu i bezbjednosnu politiku. Novoizabrani Visoki predstavnik za spoljnu i bezbjednosnu politiku istovremeno je i potpredsjednik Evropske komisije, a ujedno će i predsjedavati sjednicama Savjeta, kada ovaj zasjeda u formaciji ministara inostranih poslova. Nova odredba omogućice koordinisaniju akciju država članica u oblasti spoljne i bezbjednosne polike, s obzirom na to da će koordinacija sada dolaziti iz jednog „centra“, tj. od strane jedne ličnosti.

Evropski parlament, ubuduće, dobija kontrolna ovlašćenja i nad Visokim predstavnikom za spoljnu i bezbjednosnu politiku, jer će istovremeno obavljati i funkciju potpredsjednika Evropske komisije, a preko kontrole ove ličnosti imaće kontrolu nad spoljnom i bezbjednosnom politikom. Evropski parlament ima pravo da bude informisan, a u nekim slučajevima i konsultovan, ali i da nadgleda, da raspravlja dva puta godišnje o pitanjima iz oblasti spoljne i bezbjednosne politike, kao i da daje preporuke i usvaja budžet u oblasti spoljne i bezbjednosne politike.

7. Uticaj integracije na demokratiju u državama članicama

Integracija unutar Evropske unije je fokus interesa sa nacionalnih nivoa prebacila na Brisel, pa 27 nacionalnih izvršnih vlasti zajedno odlučuje o pitanjima o kojima se do skora odlučivalo samostalno. Zbog toga je demokratski deficit problem koji se značajnije reflektuje na nacionalnom nego na evropskom nivou.

Glavna zakonodavna aktivnost nacionalnih parlamenata država članica je prevođenje *acquis*-a u nacionalno zakonodavstvo. Nacionalne partijske politike su marginalizovane, ministri govore u Savjetu više u prilog nacionalnim interesima nego u ime većine koja je obrazovala vladu. Nacionalne vlade su prebacile veliki dio nadležnosti na nivo Unije, i u skladu sa tim, dijele autoritet.

Članstvo u Evropskoj uniji narušava nacionalni suverenitet u tri pravca: u odnosu na nacionalne institucije; proces donošenja nacionalnih politika, kao i na same nacionalne politike.³⁰⁴ Posljedice integracije koje utiču na tradicionalnu raspodjelu moći drugačije se reflektuju na zemlje unitarnog uređenja, u odnosu na one koje imaju federalno ustrojstvo, ili su, pak, regionalizovane. Zapravo narušavanje balansa moći između grana vlasti najoučljivije je u unitarnim državama, potom u regionalizovanim zemljama, dok je najmanje primjetno, i gotovo zanemarljivo, u klasičnim federacijama.

7.1. Problem decentralizacije kod unitarnih država

Države unitarnog ustrojstva su, kao što smo vidjeli, izuzetno centralizovane, pa, stoga decentralizacija i upravljanje na više nivoa koje postoji u Evropskoj uniji nailazi na blagi otpor u primjeni u okviru država ovog tipa. Otuda jačanje i autonomija regiona i lokalne samouprave postaje prijetnja nacionalnom jedinstvu i tradicionalnom ustrojstvu unitarnih država. Lokalna sloboda nije dobra za centralnu autonomiju. Zbog ovakvih „bojazni“ lideri unitarnih država članica Evropske unije godinama su protiv bilo kakvih inicijativa koje imaju za cilj njeno transformisanje u oblik federalnog karaktera. Uzmimo za primjer Francusku i predsjednika koji je svojim političkim

³⁰⁴ O uticaju integracije na demokratiju u državama članicama – upor: Schmidt A. Vivien, *Democracy in Europe – The EU and National Politics*, Oxford University Press, 2006, p. 46 – 219.

uticajem ostavio pečat ne samo u francuskoj historiji, već i u historiji Evropskih zajednica – Šarla de Gola. Oštri protivnik federalizma, rukovodeći se francuskim nacionalnim interesima, De Gol je u više navrata sprečavao dublju integraciju zemalja članica EC. Evropsku zajednicu je posmatrao kao prijetnju po francusku nacionalnu suverenost, jer su tadašnji predlozi za njeno transformisanje u zajednicu političkog karaktera lišavali Francusku vojske i stvarali pogodan teren za njemačku hegemonističku politiku. Zapravo, „predsjednička dotjerivanja“ Fušeovog plana pokazala su da De Gol nije bio protiv jače Evrope, ali je ova dalja integracija bila prihvatljiva samo pod francuskom dominacijom i mehanizmom koji neće ugrožavati interese Francuske. Od De Gola do danas francuski predsjednici imaju istu stratešku poziciju u odnosu na evropske integracije: dalje povezivanje može transformisati Evropu u uniju država, ali ne i u federaciju, pa su se, u skladu sa tim, odbijali i svi simboli koji bi čak i na posredan način ukazivali na federalne elemente. U periodu pripremanja Nacrta ugovora o ustavu, tadašnji francuski predsjednik Žak Širak insistirao je na objašnjenju da je ovaj dokument zapravo pojednostavljena verzija već postojećih ugovora i da nema ništa zajedničko sa ustavom u tradicionalnom smislu riječi.

I pored oštrog suprotstavljanja daljem transformisanju i drugačijem ustrojstvu Unije, dosadašnja integracija uticala je na promjene unutar francuske centralističke strukture. Uspostavljanje većeg stepena suverenosti u velikom mjeri je određeno velikom količinom finansijskih sredstava, koja su u francuskim regionima obezbijedena iz strukturnih fondova EU. Takođe, trend stalnog rasta stepena autonomije određen je direktnim lobiranjem u Briselu. Iako se Francuska dugo opirala zakonodavnim promjenama koje bi i formalno uspostavile veći stepen autonomije regiona, 80-ih godina uvedene su neophodne reforme, koje su potvrđene i postale sastavni dio francuskog Ustava, 2003. godine. Francuski regioni su podložni i sankcijama koje predviđa pravni sistem Evropske unije za neizvršavanje obaveza. Stoga je francuska država bila prinuđena da uspostavi manje centralizovanu i dirigovanu kontrolu svojih regiona.

EU je promijenila francusku unitarnu strukturu u dva pravca: putem slabljenja izvršne autonomije i ograničavanja zakonodavne vlasti na jednoj strani; i jačanjem autonomije i vlasti lokalne samouprave, na drugoj strani.³⁰⁵

S obzirom na to da je već ukazano na različito političko ustrojstvo unitarnih država, imajući u vidu koncentrisanje vlasti unutar britanskog parlamenta, posljedice koje proces evropskih integracija ima na ustrojstvo ove države donekle se razlikuje u odnosu na Francusku. Naime, ako se Francuska štitila od evropeizacije nastojeći da zaštiti svoju izvršnu vlast, Britanija je imala cilj više: očuvanje nezavisnosti centralne figure svog političkog ustrojstva – parlamenta. Zbog toga su Britanci oduvijek proces evropskih integracija posmatrali kao prijetnju suverenosti, pa su se njihovi lideri, bilo da su oni dolazili iz Konzervativne ili Laburističke partije, zalagali za jačanje integracije isključivo u ekonomskim oblastima. Bojazan da bi integracija mogla narušiti unitarno ustrojstvo sa visokim stepenom parlamentarne suverenosti, koje je za ovu zemlju karakteristično još od usvajanja Velike povelje, u stvari je temelj britanskog *evroskepticizma*. Ova činjenica nije uticala na to da Velika Britanija godinama na efikasan način ostvaruje svoje interese kroz EU. Štaviše, paradoksalno, ali istinito, unitarne države su u stanju da lakše projektuju svoje interese u procesu evropskih integracija nego čak federalne ili regionalizovane države.

Za Britaniju je karakteristično odsustvo normi koje bi uticale na jačanje regiona, pa je u periodu kada je Margaret Tačer zauzimala mjesto premijera, ova država bila bez regiona, a njihovo formiranje počinje sa dolaskom na vlast Laburističke partije, 1997. godine, kada su se nacionalne skupštine formirale u Škotskoj, Velsu i Sjevernoj Irskoj, dok je London postao samoupravljačka jedinica.³⁰⁶ U Britaniji i danas samo Škotska, Vels i Sjeverna Irska imaju izabrana tijela sa zakonodavnim nadležnostima, ali i dalje u ograničenom broju oblasti. Takođe, institucionalne promjene koje su morale biti proizvod pristupanja Velike Britanije Evropskim zajednicama u ovoj zemlji su kasnile decenijama. Naime, britansko političko ustrojstvo, kao što je već istaknuto, ne podrazumijeva tradicionalnu sudsku reviziju, već je u njenom slučaju parlament ne

³⁰⁵ Upor: Schmidt A. Vivien, *Democracy in Europe – The EU and National Politics*, 2006, p. 81

³⁰⁶ Self-governing, Više o ovome: Schmidt A. Vivien, p. 86.

samo vrhovni zakonodavac, već i vrhovni arbitar. Zahvaljujući ovoj činjenici Britaniji je posebno „teško“ bilo usvajanje suprematije prava Evropske unije i direktne primjene normi Unije. Budući da je Zajednica/Unija od samog starta funkcionisala na osnovu principa suprematije njenog prava u odnosu na prava država članica, iako se Velika Britanija članstvom obavezala na ovaj „princip“ kada je 1972. godine Parlament odobrio Ugovor o pristupanju, Dom lordova je tek 1990. godine usvojio akt o suprematiji prava EC.³⁰⁷

Slična je situacija kod unitarnih država i kada se radi o procesu donošenja odluka. U okviru Evropske unije postoji više modela/načina donošenja odluka, ali, bez obzira na metod koji se primjenjuje, proces donošenja odluka u EU je višeslojan. Ovaj proces se odvija kroz nekoliko faza: širok vid konsultovanja; proces usvajanja; transponovanje u nacionalno zakonodavstvo od strane država članica; implementacija koja, takođe, spada u nadležnost država članica. Otuda je od posebne važnosti obezbijediti da se odluke EU transponuju u nacionalno zakonodavstvo u „duhu“ u kom su i usvojene, a ujedno i iskontrolisati njihovu adekvatnu implementaciju. To, zapravo, znači da veliki dio odgovornosti za implementaciju ovih odluka je, osim na nacionalnim institucijama država članica, i na samim građanima.

Proces donošenja odluka u Evropskoj uniji redukuje i ograničava autonomiju zakonodavnih organa u državama članicama bez obzira na vrstu uređenja. U kontekstu zemalja koje imaju unitarno uređenje značajno je teže prilagođavanje odluka Evropske unije u zemljama koje imaju etatistički proces donošenja odluka. Takođe, ovo prilagođavanje je komplikovanije za Francusku nego za Veliku Britaniju.

U Francuskoj je postupak donošenja odluka rigidniji u odnosu na implementaciju, koja je značajno fleksibilnija. To zapravo znači da država direktno predstavlja i štiti interese svojih građana i da se postupak donošenja odluka odvija bez prevelikog uticaja društvenih, interesnih, grupacija, ali i da su one uključene u toku faze implementacije. Odsustvo konsultacija sa zainteresovanim stranama i njihova nemogućnost da na adekvatan način učestvuju u kreiranju javnih politika se na neki način kompenzira mogućnošću da se ove politike djelimično „modifikuju“ tokom faze implementacije. Vremenom je pritisak spolja, sa nivoa Unije, uticao da društvena

³⁰⁷ Ibid., p. 87.

participacija ojača i oslabi centralizam države u ovom pravcu. Razlog treba tražiti u tome što su francuske interesne grupe, posebno biznisne grupacije, devedesetih godina prošlog vijeka na neposredan način počele da utiču na proces donošenja odluka na nadnacionalnom nivou. Na taj način, francuski građani su pronašli mehanizam učestvovanja u kreiranju politika koje ih se na neposredan način tiču, a koji im nije bio omogućen na nacionalnom nivou. Ovaj „pritisak“ i lobiranje se kretalo u dva pravca: prvi, zajednički, sa francuskom vladom i drugi, autonomni. U kontekstu donošenja odluka po oblastima direktni uticaj odluka Evropske unije najviše se u Francuskoj odrazio na politiku zaštite životne sredine.³⁰⁸

Poput Francuske i u Velikoj Britaniji državni akteri mogu kreirati i formulirati politike bez pretjeranog uplitanja društvenih grupa. Ipak, interesne grupe imaju mogućnost većeg uticaja kroz otvorenu mrežu i putem samoregulativnih aranžmana za njihovo djelovanje. I u ovoj zemlji je uticaj društvenih grupa vremenom jačao, a biznis sektor u Britaniji je još šezdesetih godina prošlog vijeka imao razvijene mehanizme za lobiranje u parlamentu.

Evropska unija i njen način funkcionisanja, pored toga što ima uticaj i narušava suverenitet nacionalnih institucija i način donošenja odluka, utiče, kao što je istaknuto u uvodu ovog poglavlja, i na same nacionalne politike. Ovo se prvenstveno odnosi na zaštitu nacionalnih interesa koji bi trebalo da se reflektuju i na nacionalnu politiku.

Francuska je tokom procesa evropskih integracija bila jedna od država koje su aktivno učestvovala u kreiranju reformskih ideja i podsticaja za prevazilaženje kriza i zastoja u integrisanju. Nerijetko se dešavalo da većina tih predloga bude „obojena“ francuskim nacionalnim interesima, a posebno, vidjeli smo, u periodu kada se na njenom čelu nalazio general Šarl de Gol koji je insistirao na nezavisnosti francuske spoljne politike.³⁰⁹ Zapravo je Francuska od 1951. godine insistirala na tome da su francuski nacionalni interesi i autonomija države ispred evropskog integrisanja. Zbog toga i ne čudi francusko „ne“ na referendumu na kome se odlučivalo o sudbini evropskog ustava. Građani Francuske su, u ovom slučaju, očuvanje nacionalne

³⁰⁸ Ibid., p. 128.

³⁰⁹ Planovi Fuše i i II; Politika „prazne stolice“ 1965. i sl.

suverenosti stavili ispred ekonomskog interesa. Takođe, nacionalni problemi su, po mišljenju građana, prouzrokovani evropeizacijom.

U Francuskoj je, po pravilu, na izborima uvijek pobjeđivala ona partija/koalicija koja je bila proevropski orijentisana, iako ni antievropski blok nikada nije bio zanemarljiv, a kulminacija u „sukobljavanju“ ove dvije strane je bila u periodu ratifikovanja Ugovora iz Maastrichta, kada je tadašnji francuski predsjednik Mitteran obezbijedio podršku Ugovoru i to zaista minimalnu.³¹⁰ Vidjeli smo da uobičajena „francuska retorika“ nije urodila plodom kod glasanja za Ugovor o ustavu za Evropu. Zbog toga se iz ovog neuspjeha mogu izvući mnogi zaključci: građani Francuske zaista žele ulogu lidera za svoju državu u Evropi, koja će na presudan način uticati na kreiranje evropskih politika, ne umanjujući na taj način sopstveni suverenitet. Takođe, Francuzi žele da pojedine oblasti odlučivanja koje su sada u isključivoj nadležnosti država vrata na nacionalni nivo uz uključivanje javnosti u odnosu na oblasti koje se tiču „evropeizacije“.

Britanski politički sistem je, za razliku od „revolucionarnog“ francuskog, nastao evolutivnim putem i izgrađivao se vjekovima, otuda bi se moglo reći da je i stabilniji. Isto tako, britanskom parlamentarnom sistemu je mnogo bliskije konsensualno pregovaranje na nivou Evropske unije, nego što je to slučaj sa francuskom državom. Ali, upravo tradicija i osobenost britanskog građanstva mnogo duže je „držala“ Britaniju izvan evropskog integrisanja i izvan EEC i u tom smislu su ograničavali i usmjeravali kretanje države isključivo ka jačanju sopstvene nacije. Pristupanjem EEC Britanija je zadržala svoju stratešku poziciju i stav: EEC je prihvatljiva iz ekonomskih razloga, sve dok njen nadnacionalizam ne narušava nacionalni suverenitet.

Britanska politika, uz izvjesna odstupanja, mogla bi se okarakterisati kao izuzetno evroskeptična, od pristupanja do danas. Jedan od tih izuzetaka je prihvatanje pravila kvalifikovane većine osamdesetih godina prošlog vijeka, koje je vodilo liberalizaciji tržišta. Isto tako, moglo bi se reći da je godinama dominantna britanska politika u odnosu na Evropsku uniju zapravo odbijala integrisanje u onim oblastima koje su predstavljale prijetnju po nacionalnu politiku. Tako je Velika Britanija dugo bila izvan integrisanja u socijalnim pitanjima; na nju se ne primjenjuje ni monetarna

³¹⁰ 50,8 prema 49,2 %, Izvor: Schmidt A. Vivien, p. 182.

politika, kao i ni odredbe Povelje o osnovnim pravima i slobodama u EU. Takođe, građani u Velikoj Britaniji smatraju da se previše odluka koje se neposredno tiču države donosi na nivou Evropske unije.³¹¹

7.2. Evropeizacija i federalne države

Federalno uređenje države već podrazumijeva upravljanje na više nivoa, a u okviru ovakvog sistema centralni nivo prenosi dio nadležnosti na nivo federalnih jedinica. Otuda, države članice koje imaju federalno uređenje mnogo lakše sublimiraju pritisak i uticaj koji nadnacionalna struktura vrši na suverenost zemlje i nezavisnost nacionalnih institucija. Primjenjujući ovu pretpostavku na federalnu strukturu njemačke države može se izvući zaključak da integracija nije narušila tradicionalno uspostavljenu strukturu unutar koje se i inače pregovara i odlučuje u okviru više „centara moći“, i u okviru koje se nastoje „pomiriti“ različiti interesi i interesne grupe.

Njemačka država je dugo bila razjedinjena pa je, u periodu „uspostavljanja“ moderne države krajem XIX vijeka, bilo moguće birati koji će se oblik političkog i društvenog uređenje primijeniti. Koliko god da je, u ovom periodu, unitarno uređenje bilo primamljivo, njemački „ujedinitelj“ kancelar Oto fon Bizmark, uzimajući u obzir broj i strukturu njemačkih država i njihovu dotadašnju razjedinjenost, opredijelio se za federalni oblik državnog uređenja. Njemačka, dakle, nema dugu tradiciju federalnog uređenja, ili, preciznije, ne toliko koliko su duge tradicije unitarnog uređenja Velike Britanije i Francuske. Proces evropskih integracija nije mogao predstavljati toliku prijetnju za izvršnu vlast u Njemačkoj, jer ona nikada nije imala onaj stepen autonomije kao što je to slučaj sa Francuskom ili Britanijom.

Federalni oblik uređenja je zapravo toliko utemeljen u njemački sistem upravljanja da ga lideri ove zemlje godinama unazad predlažu i za samu Uniju.

Za Njemačku čak ni problem ograničavanja nacionalnog suvereniteta ne predstavlja prijetnju s obzirom na to da njemački Osnovni zakon, *Grundgesetz*, članom

³¹¹ Eurobarometar poll 2005: 69% građana.

24 na eksplicitan način utvrđuje mogućnost prebacivanja nadležnosti na viši nivo, tj. nivo međunarodnih organizacija.³¹²

Parlament Savezne Republike Njemačke, poput svih ostalih parlamenata država članica, trpi zbog činjenice da se veliki dio politika usvaja na nadnacionalnom nivou i da je u tim oblastima ne samo izgubio pravo inicijative, već i centralnu zakonodavnu nadležnost. Ali, bez obzira što godinama gubi dio svojih nadležnosti, Parlament je 1993. godine članom 23 Osnovnog zakona zaštitio svoj glas u kreiranju „evropskih politika“. Pomenutim članom Parlamentu je osigurana mogućnost da iznese svoj stav u odnosu na odluke Savjeta.³¹³ Isto tako, za prenos nadležnosti sa federalnog nivoa na nivo Evropske unije Osnovni zakon „zahtijeva“ odobrenje oba doma Parlamenta, i Bundestaga i Bundesrata.³¹⁴ Na ovaj način direktno su zaštićeni interesi njemačkih građana, jer o najosjetljivijim pitanjima koja se neposredno odnose na prenošenje dijela suverenih prava odlučuje institucija koja je direktno izabrana od strane građana.

Federalne države, takođe, mnogo lakše adaptiraju odluke sa nadnacionalnog nivoa, nego što je to slučaj sa unitarnim državama. U Njemačkoj država zajedno sa određenim „povlašćenim“ društvenim grupacijama kreira javne politike, a proces pregovaranja odvija se između državnih agencija, biznis sektora, sindikata i raznih dobrovoljnih asocijacija i grupa građana. Upravo „kultura“ konsenzusa je ono što čini Njemačku bliskom Evropskoj uniji. Široke koalicije i stalno pregovaranje uticalo je na to da Njemačka ima mnogo manje problema sa procesima koji su uslovljeni prirodom funkcionisanja EU.

Njemačka pozicija u EU je u velikoj mjeri od osnivanja bila uslovljena konsenzusom koji se u samoj državi postizao između ljevice i desnice. Ujedinjenjem države ona postaje najmnogoljudnija u Uniji, pa samim tim i sa najvećim uticajem u nadnacionalnim institucijama upravo zahvaljujući toj prednosti u broju stanovnika. U skladu sa novonastalom pozicijom mijenja se i strateški položaj Njemačke u Uniji i to na taj način što se izgradnja nacionalnog identiteta i suvereniteta kroz EZ transformisala u nastojanje da se nacionalni identitet i suverenitet a ujedno i nacionalni interesi

³¹² Ibid., p. 89.

³¹³ Ibid., p. 91.

³¹⁴ Ibid., p.92.

valorizuju i ostvare kroz dominaciju unutar EU. Dio ovih nastojanja ogleda se i kroz težnju da se ustrojstvo Unije transformiše po ugledu na njemački federalni model.

7.3. Regionalizam i regionalne države

Poput Njemačke i Italija je dugo bila razjedinjena, pa je kao moderna država uspostavljena krajem XIX vijeka, ali, za razliku od Njemačke, kao dominantno unitarna. Opređeljenje za ovaj oblik uređenja bilo je određeno slabošću italijanskih regiona, manjkom njihove autonomije i odsustvom međusobne saradnje. Otuda je centralna kontrola morala biti izražena. Za razliku od klasičnih unitarnih država izvršna vlast u Italiji nikada nije bila jača u odnosu na ostale grane vlasti.

Italija se često naziva fragmentiranom državom³¹⁵ zbog nejedinstva regiona na sjeveru i jugu, a u skladu sa ukorijenjenom podjelom na bogati sjever i siromašniji jug. Za razliku od unutrašnje diferencijacije regiona u kome su južni djelovi inferiorniji, oni su se bolje prilagodili regionalizmu EU i u većoj mjeri koriste fondove EU zahvajući boljem regionalnom političkom vođstvu.

Iako zemlja koja je u Evropskim zajednicama od samog početka, Italija nikada nije bila zemlja koja je pretendovala da preuzme lidersku poziciju daljeg procesa integrisanja, a pokazala je i slabo interesovanje, ili, pak, nemoć, i u kreiranju evropskih politika. Razlog su stalna politička „previranja“ i unutrašnji problemi sa korupcijom. Dakle, opterećenost unutrašnjim problemima sprečava Italiju da preuzme jednu od ključnih liderskih pozicija unutar Evropske unije.

Evropske integracije nisu za Italiju nikada bile prijetnja nacionalnoj suverenosti, ili makar ne na način na osnovu koga bi se ova „prijetnja“ jasno iznosila u javnost i predstavljala kao razlog za nestabilnost unutrašnjih institucija. Naprotiv, Evropska unija je za Italiju pandan na koga se uvijek usmjeravaju političke debate. Proces evropskih integracija jača državu, unutrašnje reforme i generalno demokratizuje zemlju. Na ovaj način političke strukture u Italiji predstavljaju Evropsku uniju kao stabilizatora unutrašnjeg ustrojstva države. Zbog toga je ova zemlja oduvijek bila zagovornik daljeg i dubljeg integrisanja.

³¹⁵ Ibid., p. 94.

Uticaj integracije na suverenost nacionalnih institucija u Italiji nije toliko primjetan kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji i Francuskoj. Ove institucije su u velikoj mjeri dosta neažurne u okviru procesa uvođenja pravnih normi Evropske unije u nacionalno zakonodavstvo. Štaviše, italijanski Parlament je sve do kasnih 80-ih bio bez parlamentarnog odbora za evropske integracije.

Za Italiju je karakteristično često održavanje izbora i izuzetno nestabilne vlade koje u prosjeku rukovode izvršnom vlašću svega dvanaest mjeseci. U uslovima stalne političke nestabilnosti Evropa je bila paravan za objašnjavanje uloge vladavine „za narod“. Poput Njemačke, i Italija je u Evropskoj uniji našla „utočište“ za oporavak i iscjeljivanje ratnih ožiljaka, ali ne i za izgradnju novog identiteta, već za vraćanje uspomena na uzvišenost italijanskog (rimskog) identiteta i slavne prošlosti.

Bez obzira na državnu konsolidaciju i značajno unapređenje pozicije u odnosu na kraj Drugog svjetskog rata, neki negativni trendovi u Italiji su se nastavili bez obzira na članstvo u EC/EU. Prije svega misli se na razlike u razvijenosti regiona; konstantan porast broja političkih partija i otuda još većih problema za formiranje političkih koalicija i postizanja konsenzusa unutar njih. Politika ljevice i desnice³¹⁶ značajno se tokom godina razlikovala u odnosu na uticaj Evropske unije na stabilnost zemlje i ekonomske trendove u zemlji. Zbog toga se nerijetko dešavalo da vladajuća koalicija krivi euro i monetarnu politiku EU za nestabilnost i ekonomsku krizu u zemlji, ali, za razliku od ostalih država od kojih su stavovi pojedinih i ovdje iznijeti, u Italiji nikada blagonaklonost prema EU nije dovedena u pitanje. Štaviše, građani u Italiji su uvijek bili više skeptični prema italijanskoj demokratiji i nacionalnim politikama nego prema onima koji dolaze iz Brisela, tj. sa nivoa EU. U tom kontekstu Italijani se najčešće izjašnjavaju u korist isključive nadležnosti Unije u odnosu na oblasti koje se neposredno tiču nacionalnih politika.

³¹⁶ Pri čemu je centralističko-desničarska koalicija uvijek više evroskreptički orijentisana.

8. EU i demokratija – perspektive

Teoretičari koji su se bavili problemom demokratskog deficita u Evropskoj uniji saglasni su da postoje dva pravca prevazilaženja problema integracija-demokratija. Prvi način je prolongiranje trenutne situacije uz obrazloženje da je međuvladin način integrisanja dominantan u okviru Unije, a demokratske države članice su one koje legitimizuju samu Uniju. Zagovornici ove teorije su Endrju Moravčik i Đandomeniko Majone.

Druga grupa autora smatra da je jedini način da Unija postane demokratska tvorevina njena transformacija u oblik uređenja federalnog karaktera.

Rukovodeći se ovim mogućim pravcima, Eriksen i Fossum smatraju da su u Evropskoj uniji moguća tri ideal-tipska modela demokratije:³¹⁷

Model **delegirane demokratije** polazi od pretpostavke da je demokratija tvorevina koja se razvila i koja je primjenjiva u okvirima nacionalne države. Članice su element koji Uniji daje legitimnost, a Unija funkcioniše u okviru nadležnosti koje joj one delegiraju. S obzirom na to da države odlučuju koje oblasti delegiraju Uniji i u kojoj mjeri će Unija biti ovlašćena da djeluje u okviru njih, one imaju sva prava da te nadležnosti i povuku kada smatraju da je to neophodno. Ovakav model demokratije podrazumijeva odsustvo klasične primjene kriterijuma demokratičnosti na Evropsku uniju. U njoj ne postoji evropski narod kao konstitutivni element, ali on nije ni neophodan. Države su „narod“ i izvor legitimnosti. Posmatrajući Uniju kao ugovornu tvorevinu, nerijetko se ističe da su države „gospodari ugovora“, i u tom smislu države predstavljaju narod Unije, pa se samim tim uspostavlja ugovorni poredak.

Federalna demokratija – Osnov demokratski uređenog sistema su zakoni koje formuliše legitimno izabrana vlast. Legimitet vlasti počiva na povjerenju koje joj je narod dao na demokratskim i slobodnim izborima. U ovom slučaju narod predstavlja *pouvoir constituant* sistema. Model koji je izložen karakterističan je za ustavom uređene države. Državna vlast raspolaže legitimitetom za donošenje zakona i istovremeno aparatom za fizičku prinudu koji omogućava njihovu nesmetanu primjenu. Ono što bi

³¹⁷ Eriksen, Erik O, and Fossum, John Erik, *Europe in Transformation: How to Reconstitute Democracy?*, in: *European Union Studies Association (EUSA) > Biennial Conference > 2007 (10th), May 17-19, 2007, Montreal, Canada*, p. 17–35.

trebalo da povezuje građane Evropske unije je „zajednička sudbina“, što je osobina i države blagostanja. Uniji, dakle, nedostaje evropski identitet, a da bi mogao „nastati“ treba da postoje institucije koje ga podstiču. U ovom slučaju – federalne demokratije – ovaj evropski identitet bi bio osnov legitimizacije. Stoga je najbolji model – multinacionalna federalna evropska država sa ustavnim principima koji bi zamijenili formalnu jednakost.

Ideja **kosmopolitske demokratije**, kao što je već istaknuto, polazi od pretpostavke da u eri globalizacije i nacionalne države imaju problem sa demokratskim deficitom, s obzirom na to da se pojedine odluke koje ih se neposredno tiču usvajaju izvan nacionalnih središta moći. Zbog toga Eriksen i Fossum vide Evropsku uniju kao postnacionalnu tvorevinu koja bi bila regionalni element jedne globalne, kosmopolitske demokratije. Problem koji se javlja u okviru kosmopolitskog modela demokratije je taj što u ovom slučaju države i dalje raspolažu sredstvima prinude, pa jedino što zajednici kosmopolitskog karaktera preostaje jeste povinovanje njenim pravilima od strane građana na dobrovoljnoj osnovi. S obzirom na to da se zajednice ovog karaktera bave pitanjima koje su značajne za sve njene građane, mogući način prevazilaženja poteškoća polazi od pretpostavke da je moguće postići „svjetski konsenzus“ o pojedinim pitanjima. Opšte slaganje u određenim pitanjima doprinijelo bi stvaranju „autonomnog“ globalnog transnacionalnog civilnog društva. Ako je ovakvo društvo moguće postići na svjetskom nivou, isti zadatak bi bilo mnogo lakše ostvariti na evropskom nivou, tj. nivou Evropske unije.

Kosmopolitska Unija funkcionisala bi po principima nenasilnog rješavanja sporova i poštovanja prava i zajedničkih civilizacijskih vrijednosti. Osnov ovog funkcionisanja bila bi ljudska prava, principi demokratije i vladavine prava. Kada se način djelovanja i principi ovako postave, unutrašnje granice između država članica nemaju nikakve važnosti, bitna je samo granica prema spolja, prema onim entitetima i tvorevinama koji ne funkcionišu po istovjetnim pravilima.

Ideja o kosmopolitskoj demokratiji ističe značaj deliberacije kao jedinog osnova za političku legitimizaciju. Javna rasprava je najbolji instrument za razmjenu mišljenja i učestvovanje svih zainteresovanih strana.

Tabela 7: Indikatori za tri demokratska poretka u Evropi³¹⁸

| Kriterijum | Delegirana demokratija | Federalna demokratija | Kosmopolitska demokratija |
|---------------------------------------|--|---|---|
| Suverenitet | Države članice su formalno suvereni entiteti Demokratija Unije je izvedena iz država članica | Unija je prepoznata kao suverena država u skladu sa međunarodnim pravom | Suverenitet je multidimenzionalan i podijeljen između nivoa, u skladu sa kosmopolitskim principima građanskog suvereniteta |
| Aparat za prinudu | Nivo Unije nema sopstveni aparat prinude Vojne i policijske snage su kontrolisane od strane država članica | Nivo Unije ima vojne i policijske snage Države članice imaju policijske funkcije | Vojni i policijski autoritet je podijeljen između različitih nivoa |
| Nadležnost za donošenje odluka | Ustavna ograničenja na nivou Unije za nadležnost Nivo Unije – problem se rješava na bazi delegirane nadležnosti Nivo Unije – proces donošenja odluka i sposobnost za sankcionisanje ograničena je na oblasti zajedničkog tržišta | Ustav poput onih nacionalnih određuje nadležnosti Unije i država članica Institucije koje imaju nadležnost za donošenje odluka su na oba nivoa (Unija/države članice) u odnosu na unaprijed podijeljene nadležnosti Sposobnost za sankcionisanje i implementaciju | Ustavno je određena granica između nadležnosti i odgovornosti između horizontalnih i vertikalnih linija Unijina sposobnost za sankcionisanje je ograničena Nadležnost za usvajanje zakona je demokratski uređena kroz deliberativne procedure |

³¹⁸ Eriksen and Fossum, navedeno djelo, p. 38–39.

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

| | | | |
|-------------------------------------|---|---|--|
| | Države članice: Drže suverenu nadležnost u svim drugim oblastima u skladu sa nacionalnim interesima | politika na oba nivoa | |
| Raspodjela resursa | Nivo EU: nema nezavisnu vlast za oporezivanje Države članice odlučuju jednoglasno o oporezivanju i redistribuciji na njihovoj teritoriji | Nivo EU: nezavisna fiskalna politika i oporezivanje Nivo država članica: nadležnost za oporezivanje | Nivo EU: nema nezavisnu vlast za oporezivanje Svi nivoi: obavezani na globalnu redistribuciju |
| Članstvo/regulisanje granica | Unija je otvorena za sve evropske države koje su se kvalifikovale u funkcionalnom smislu | Granice Unije su uspostavljene u skladu sa obilježjima evropejstva | Granice Unije su iscertane u skladu sa demokratskim kriterijumima za samoodrživ demokratski entitet i u odnosu na razvoj sličnih regionalnih asocijacija |
| Teritorijalno isključenje | Odredbe za isključenje – odobravaju se od strane Unije (potrebna podrška većine) | Odredbe za pravno otcjepljenje bilo koje pojedince od Unije – ustavno regulisano | Unija ima odredbe za isključenje za pojedince (subjekt ograničenja na osnovu kosmopolitskog zakona) |
| Vrsta legitimizacije | | Izabrana tijela od strane naroda na osnovu reprezentativne demokratije na svim nivoima; nadležnosti podijeljene u skladu sa bipolarnim federalnim modelom | Izabrana tijela u okviru sistema pravne "hijerarhijske" kompetentnosti |
| Formiranje identiteta | Nivo EU: slab i pravno ograničen okvirom za djelovanje Unije Nivo država članica: jak ali „evropeizovan“: | Nivo EU: jak i na ustavu zasnovan patriotizam Nivo država članica: odredbe za građansko | Nivo EU: postnacionalni i zasnovan na univerzalnim normama, osnovnim pravima i demokratskim procedurama |

| | | | |
|--------------------|---|--|---|
| | subjekt odredbi u svakoj državi članici | održavanje odvojenih evropskih i nacionalnih identiteta Mehanizmi za međusobno prepoznavanje evropskog i nacionalnog identiteta | Nivo država članica: poštovanje različitosti: značajno ograničen evropskim i kosmopolitskim normama i vrijednostima |
| Javna sfera | Javna sfera je ograničena nacionalnom državom | Evropska široka sfera | Višestruko preklapanje (evropsko i globalno) |

8.1. Evropska unija – evropska federacija ili federacija u nastajanju?

Institucionalna struktura Evropske unije na prvi pogled najviše podsjeća na federalnu strukturu koja je konstituisana na bazi podjele nadležnosti između centralnog i nižih nivoa, kao i horizontalne distribucije vlasti između izvršne, zakonodavne i sudske. EU ipak nema tradicionalno ustrojstvo. Samo Sud pravde ima, u određenoj mjeri, tipičnu sudsku nadležnost kao što imaju sudovi u federalnim sistemima.

Više puta je naglašeno da je Evropa, zapravo Zapadna Evropa, integraciju započela 9. maja 1950. godine – Šumanovom deklaracijom, ovaj datum se danas obilježava kao Dan Evrope za zemlje Evropske unije i za sve one koje joj teže. „Od 1950. godine u Deklaraciji Šuman kristališu se brojni naponi koji disperzivno teže istom cilju: stvaranju evropske federacije. Zapravo, nalazeći se na ušću federalističkih i funkcionalističkih pokreta, kao i velikih političkih tokova, Žan Mone i Robert Šuman postavljaju temelje evropske građevine. Postavljene su osnove budućnosti evropske federacije, čvrste, iako nepotpune“.³¹⁹

Osnivači i utemeljivači današnje EU Pol Anri Spak, Žan Mone, Altiero Spinali – federalisti koji su željeli federalno ustrojstvo za evropsku tvorevinu, budući da su na samom startu naišli na neodobravanje, odlučili su se da ne preciziraju kakvog je

³¹⁹ Sidanski Dušan, navedeno djelo, str. 61.

karaktera tvorevina koju stvaraju. Zato se za Evropsku uniju često kaže simbolično da je „federalna unija“, „kooperativni federalizam“, „kooperativni federalizam bez države“.

Federalno ustrojstvo Unije nalik na njemački model predlagao je njemački ministar inostranih poslova Joška Fišer 2000. godine.³²⁰ Od 2000. i govora Joške Fišera pitanje evropske demokratije je pitanje koje je otvoreno pokrenuto pred evropskom javnošću i pokrenulo „lavinu“ predloga. Do tada ovo pitanje je bilo otvarano samo u dijalogu između država članica.

Fišer iznosi stav prema kome je jačanje izvršne i zakonodavne vlasti u Uniji beskorisno bez neophodnih finansijskih resursa. Bez oporezivanja i raspodjele sredstava koja se dobijaju putem oporezivanja Unija neće biti efikasna i legitimna. Fišer, dalje, predlaže konstituisanje dvodomnog parlamenta, tj. formiranja drugog doma, po uzoru na njemački *Bundesrat*, u kome bi države članice bile predstavljene kao konstitutivni elementi Evropske unije. Ovakva Unija imala bi najviši akt u vidu „evropskog ustavnog ugovora“ koji bi na precizan način utvrđivao nadležnosti Unije i nadležnosti država članica. Ustavni ugovor bi bio sačinjen po uzoru na njemački Osnovni zakon. Njemački predlog sadrži i mogućnost neposrednog izbora predsjednika Evropske unije.

Postavlja se pitanje uloge drugog doma koje bi bilo neka vrsta „doma država članica“ u ovako predloženoj institucionalnoj arhitekturi Evropske unije, s obzirom na to da se *Bundesrat*, koji je uzet kao uzor, sastoji od predstavnika federalnih jedinica, ali se mjesta u njemu raspodjeljuju na osnovu broja stanovnika ovih jedinica. Ako bi se ovaj princip primjenjivao u drugom parlamentarnom domu Evropske unije, ukazujući na činjenicu da se od njega odustalo u Evropskom parlamentu u cilju „favorizovanja“ manjih država, to bi iznova značilo nadglasavanje manjih država od strane uticajnijih. Podrazumijeva se, imajući u vidu sadašnju ponderaciju glasova u Savjetu, da bi isti slučaj bio i u slučaju transformisanja ove institucije u drugi parlamentarni dom.

³²⁰ Fishers discussion with Jean-Pierre Chevènement, *Die Zeit*, June 21, 2000, pp. 13–18, and his speech on 7 July 2000 at the European Parliament – Izvor: Börzel A. Tanja and Risse Thomas, *Who is Afraid of a European Federation – How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System?*, Cambridge, 2000.

Imajući u vidu skepticizam evropskih zvaničnika prema federalnom ustrojstvu Evropske unije, kao prirodan slijed takvih preovlađujućih stavova, u ovom periodu bilježe se dva kontrapredloga ovom njemačkom, federalnom, predlogu. Prvi dolazi iz Francuske, zemlje koja sa Njemačkom tradicionalno predstavlja „osovinu“ integrisanja. Predlog francuskog predsjednika Žaka Širaka podrazumijevao je „uniju nacionalnih država“ umjesto federacije, sa ustavom koji je trebalo da bude samo neka vrsta sažetka svih dosadašnjih osnivačkih ugovora i dokumenata Evropske unije.³²¹ Ovaj model ne predviđa dvodomno uređenje Parlamenta a, takođe, isključuje mogućnost jačanja nadležnosti regiona u odnosu na centralni nivo. Na prvi pogled se vidi da je francuski predlog zapravo manje-više zadržavanje statusa koji je već postojao u Evropskoj uniji. Predložene izmjene su bile način da se sačuva unitarni karakter Francuske države, koji je mogao biti narušen eventualnim transformisanjem Unije u oblik federalnog karaktera.

Britanski predlog je, poput francuskog, bio za očuvanje preovlađujućeg principa međuvladine saradnje.³²² Velika Britanija je oštro bila protiv federacije, ali čini se sa još većom odlučnošću je odbijala „ustav“ Evropske unije. Razlog tome treba tražiti u odsustvu klasičnog pisanog ustava u ovoj zemlji.

Poput francuskog predloga ni britanski nije predvidio promjenu koja bi zaista doprinijela prevazilaženju zastoja u radu institucija, a posebno ne smanjivanju demokratskog deficita. Zaključak proizilazi iz predloga o konstituisanju parlamentarnog tijela koji bi bio isključivo reprezentativnog karaktera, bez ovlašćenja da na presudan način utiče na donošenje zakonodavnih akata.

Zajedničko za sva tri „reformska“ predloga je težnja njihovih autora da transformišu Uniju po uzoru na sopstvene političke sisteme. Ono što su autori ovih predloga zanemarili jeste da pokušaji za „redizajniranje“ Evropske unije po nacionalnim vizijama demokratije ne znače automatski transformaciju u oblik koji se predlaže i ne moraju biti odgovarajući kao oblik upravljanja sistema koji su u velikoj mjeri razlikuje od nacionalnog.

³²¹ Jacques Chirac, speech to the Bundestag, June 27, 2000, Izvor: European Essay No. 9, The Federal Trust, Enlightening the Debate on Good Governance, 2000.

³²² Upor: Tony Blair, speech to the Polish Stock Exchange, Warsaw, October 6, 2000, dostupno na: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.number10.gov.uk/Page3384>

Period nakon negativnog izjašnjavanja građana Francuske i Holandije o evropskom ustavu, bio je neobično sadržajan predlozima za prevazilaženje konstitucionalne krize. U jednom od njih tadašnji belgijski premijer Guy Verhofstadt u svom manifestu za Sjedinjene Države Evrope iznosi ubjeđenje da ako čelnici evropskih država žele da Unija bude globalni igrač moraju pronaći rješenje za veću integraciju – poput modela Sjedinjenih Američkih Država, koji može biti pogodan za EU. Ideja o stvaranju konstitucionalizma EU nalik onome u SAD nije nova već je često korišćena u Evropskoj uniji. Jedan od predloga koji se zasnivao na ideji ustava za Sjedinjene Države Evrope je onaj Altierija Spinelija koji je još 1957. godine napisao esej na tu temu – „*Il modello costituzionale americano e i tentavi di unità Europea*“.³²³

Osnov predlaganog modela Verhofstadta zasniva se na stavu da budućnost Evrope nisu samo velike države i da njihov uticaj jeste važan, ali ne i presudan u daljem procesu integrisanja. S obzirom na to da model ustrojstva SAD podrazumijeva jaki centralni autoritet i jedinstvo jezika, ovaj “problem” u okviru EU može i treba da se rješava na osnovu principa subsidiarnosti, pošto ovaj model ne samo da štiti kulturni diverzitet već i obezbjeđuje da one oblasti koje mogu na adekvatan način da se tretiraju na nacionalnom nivou ne treba da budu u nadležnosti Unije. Ali, Unija mora imati jedinstven pristup u oblastima: borbe protiv kriminala; obrazovanja i uspostavljanja transevropske informacione mreže. Unija treba da oformi zajedničku vojnu snagu i istupa u domenu spoljne politike „jednim glasom“.³²⁴

8.1.1. Razvoj zajedničkih evropskih vrijednosti

Vidjeli smo da je gotovo opšteprihvaćeni stav da federalni oblik demokratije može da se primijeni na Evropsku uniju samo ako postoji evropski demos ili, makar, evropski identitet.

³²³ Altiero Spinel se borio za evropsku vladu vodeći se idejom federalizma koji će Evropi prenijeti američko političko iskustvo. Prema Spineliu, federalizam treba da prethodi jačanju ratom oslabljenih država jer – federalne institucije utemeljuju mir, a iz mira proizilaze vrijednosti slobode i jednakosti. On je u avgustu 1943. osnovao Evropski federalni pokret kako bi stvorio Evropsku federaciju i nadnacionalnu vladu. Od 1970. do 1976. godine Spinel je bio na funkciji evropskog komesara za industrijsku politiku i razvoj nauke.

³²⁴ Upor: Verhofstadt Guy, *Forging 'United States of Europe' is key to the future*, December 2005. Dostupno na: <http://www.euraction.org/committee/newsletter/Verhofstadt.pdf>

Pošto se demokratija poistovjećuje sa vladavinom naroda, teoretičari i istraživači demokratskih političkih sistema polaze od pretpostavke da narod već postoji. Kako samo dio naroda ima pravo učešća u vlasti, ovaj dio se naziva *demos*. Stoga se nameće zaključak da bez evropskog demosa ne može postojati ni demokratija na evropskom nivou. *“Demos treba da obuhvati sve odrasle koji su podvrgnuti opštebaveznim kolektivnim odlukama asocijacije“*.³²⁵

8.1.1.1. Ideja Evrope

*„...Doći će dan kada ćete se vi Francuzi, vi Italijani, vi Englezi, vi Nemci, vi nacije ovog kontinenta, čvrsto stopiti u jedno više jedinstvo, ne morajući da napuštate svoju posebnu osobitost i slavnu individualnost...“*³²⁶

Viktor Igo

Ideja Evrope prvi put se prepoznaje u djelima grčkih filozofa. Iako „evropska ideja“ u okviru antičkog svijeta nije kao takva izložena u djelima grčkih filozofa, niti je zabilježeno učestalo pominjanje samog imena Evrope, ona je bila „srećno slučeni, nenamjeravani, sveukupni proizvod i tekovina grčke filozofije“.³²⁷ Uporište ovog stava pronalazimo, ponovo, kod Aristotela, koji je u *Politici* isticao stanovište o „fizičkim“ predispozicijama i geografskim ili klimatskim pogodnostima koje su doprinosile i činile Grke intelektualno zrelijim, hrabrijim i istrajnijim u odnosu na, na primjer, Azijate. Preciznije, ideja Evrope je „prirodna i neizbežna posledica uspostavljanja same grčke filozofije kao posebnog oblika duha, kao novog, dotad nepoznatog smisaonog odnošenja čoveka prema samom sebi i prema svetu oko sebe“.³²⁸

³²⁵ Dal Robert, navedeno djelo, str. 193.

³²⁶ Izvod iz govora Viktora Igoa (1802–1855) na Kongresu pacifista održanom u Parizu, 1849, navedeno prema: Šmale Wolfgang, *Istorija evropske ideje*, str. 101.

³²⁷ Đurić Mihailo, *Poreklo i budućnost Evrope*, SANU i Plato, Beograd, 2001, str. 21.

³²⁸ Ibid., str. 22.

Po grčkom predanju evropski kontinent je nastao tako što je Zevs oteo boginju Evropu.³²⁹ Mit koji je opisan pozitivno i simboliše sreću, izabranost i plodnost uticao je da dugi niz godina simbol i oznaka Evrope bude slika djevojke i bika.

Samo ime Evropa po pojedinim autorima potiče od semitskog „ereb“ što znači „mračan“, „veče“, dok drugi, pak, smatraju da je korijen ove riječi grčki – „*Europós*“ – „dalek“, „širok“.³³⁰

Seoba i kretanje evropskih naroda ka sjeveru i hristijanizacija sjevernih evropskih predjela potpomogla je dalje prenošenje ideje Evrope. Evropski ratnici koji su u svoje pohode kretali širom Evrope počeli su se označavati imenom *europenses*.

Ideja Evrope, nezavisno od imena te ideje, kao sveobuhvatni pojam, svoje obličje dobija od XIV vijeka, a bila je rezultat slabljenja carskog i papskog apsolutizma. Opterećena sveprisutnim religijskim shvatanjima ta ideja se u ovom periodu vrlo često označava imenom *hrišćanska republika*, a pojmovi koji su upotrebljavani u tu svrhu bili su *Res Christiana* i *Christianitas*. Pojmovi evropeizacija i *Respublica Christiana* pripisuje se papi Piju II (1458–1464) a označavao je zajedničku strategiju i odbranu Evropljana protiv Otomanske imperije.³³¹

Kao početak političkih koncepcija o jedinstvenoj Evropi uzima se projekat Pjera Diboe (1250–1320), koji poziva Evropljane na zajedničko djelovanje u vidu novog hrišćanskog rata koji će Evropu osloboditi od varvara i pagana. Diboja poziva na stvaranje kongresa vladara i obrazovanje arbitražnog suda. Kako su vladari bili najvažnije figure u ovom periodu ključno obilježje njegovog projekta nije bilo stvaranje „Evrope građana“ ili „Evrope država“ već „Evrope vladara“.

Cjelokupniji doprinos obrazovanju evropske političke zajednice može se sresti kod češkog kralja Jiržija Podjebradskog (1420–1471) sa projektom o savezu ili „Evropi nacija“ koje bi bile predstavljene u saveznoj skupštini čije bi sjedište najprije bilo u Bazelu, a potom bi se rotiralo između nacija koje čine savez.

Stvarno jačanje ideje o Evropi kao jedinstvenoj geografsko-kulturnoj sredini započelo je u XVIII vijeku. Do tada, ideal koji je povezivao većinu stanovništva, izuzev

³²⁹ Grevs Robert, *Grčki mitovi*, Familet, Beograd, 2002, str. 158.

³³⁰ Šmale Wolfgang, navedeno djelo, str. 15.

³³¹ Fuše Mišel, *Evropska republika*, Stubovi kulture, Beograd, 2000, str. 29.

imperijalističkih pretenzija apsolutističkih vladara, bila je želja za održavanjem mira. Stoga se Piter Berk ispravno pita „*Did Europe exist before 1700?*“³³² Istina je da je do XVIII vijeka riječ Evropa bila korišćena i prisutna samo u intelektualnim krugovima. Prvobitno korišćena, da bi označila diferenciranje Evropljana i evropskih naroda od Turaka i njihovog kulturnog identiteta, riječ Evropa je u XVIII vijeku postala simbol zajedničkog kontinenta i svijesti pojedinaca o povezanosti sa tom zajedničkom teritorijom, kulturom, privredom i ljudima sa kojima je dijele. Pojedini autori smatraju da je upravo sa tom spoznajom o uzajamnoj vezi različitih naroda sa kontinentom na kome žive otpočela evropska istorija.³³³ Pojam Evrope je od geografskog pojma, koji je postojao na jonskoj kartografiji još u VI vijeku prije nove ere, evoluirao u kulturni tokom prosvjetiteljstva pa sve do pojma evropskog identiteta nakon Drugog svjetskog rata.

Spoznaja je doprinijela brojnim idejama o savezima u XIX vijeku – djelovala je Međunarodna liga za mir i slobodu; 1899. godine je održana i Prva mirovna konferencija. Uzrok usporavanja evropskog ujedinjavanja svakako da je bio I svjetski rat. Posljedice koje su njime izazvane uslovile su osnivanje Društva naroda, a uloga novoosnovane međunarodne institucije bila je održavanje kolektivne bezbjednosti. Upravo ispred Društva naroda predsjednik francuske vlade Aristid Brijan zahtijevao je privredne strukture i zajedničke privredne, političke i socijalne odluke za cijelu Evropu. Njemački ministar inostranih poslova pozivajući se na Evropu kao privredni sistem već tada je predlagao jedinstvenu monetu.

Aristid Brijan se ponovo oglasio 1930. godine – memorandumom kojim proglašava Društvo naroda kao okvir za evropsku saradnju kojoj se težilo. Za Brijana je politička saradnja imala prednost u odnosu na privrednu i carinsku saradnju.

Tridesete i četrdesete godine dvadesetog vijeka karakteristične su po nicanju nacističkih i fašističkih projekata, koji su u svojim osnovama imali apsolutističke i imperijalističke težnje, a koje su koristile Evropu kao paravan za pridobijanje podrške.

Pred kraja rata ideje o savezu, uniji ili zajednici na teritoriji Evrope su se ponovo množile. Pomenimo Kudenhofa-Kalergija, Pol-Anrija Spaka, Denija de Ružmona,

³³² Ibid., str. 5

³³³ Ibid., str. 6

Morisa Alea, De Gola, Spinelija i dr., i konkretne korake – carinska unija između Belgije, Holandije i Luksemburga septembra mjeseca 1944. godine je jedan od njih.

Nakon Drugog svjetskog rata zemlje zapadne Evrope su započele proces demokratizacije i uspostavljanja tržišne ekonomije, dok su zemlje istočne Evrope počele razvoj na sasvim drugačijim osnovama. Stoga su zemlje istočne Evrope, vidjeli smo, prešle mnogo duži i trnovitiji put do evropskih integracija. „Istočni dio Evrope i sveta zaostajao je za ostatkom Evrope pre svega u ekonomskoj sferi, Istok se sve više, i često isključivo, poistovećivao sa industrijskom zaostalošću, sa nedovoljno razvijenim društvom bez institucija tipičnih za razvijeni kapitalistički Zapad, sa iracionalnošću i sujevjerjem na koje zapadno prosvetiteljstvo nije ostavilo nikakvoga traga“.³³⁴ I otuda ni ovdje ne treba tražiti „evropske“ simbole niti pokazatelje jedinstvene evropske ideje, jer su „simboli“ u ovom periodu, kao npr. Berlinski zid, označavali podijeljenost. Tek će demokratske promjene u Istočnoj Evropi, ujedinjenje Njemačke i dovršavanje nastajanja zajedničkog unutrašnjeg jedinstvenog tržišta označiti kraj podijeljenosti i početak stvarnog zajedništva. „Posle preokreta 1989. Zapadna Evropa je izgubila monopol na upotrebu reči Evropa“.³³⁵

8.1.1.2. Evropski identitet

Identitet znači svijest pojedinca o pripadanju jednoj određenoj grupi ili o posjedovanju nekih određenih posebnih karakteristika. Identitet može biti razlikovan na osnovu kulture i regiona ili određenih karakteristika (rod, godine, religija, biografija, specifična profesija) i u tom smislu pojedinac se može pozivati na lokalni, regionalni, nacionalni i evropski nivo.

Identitet je najlakše obrazovati između pripadnika iste nacije, jer one (nacije) počivaju na istim kolektivnim uspomenu, političkim strukturama, na osjećaju zajedničke sudbine. Kada govorimo o nacionalnoj formi „reč je o nejednakom („preferencijalnom“) pristupu izvesnim dobrima i pravima, u skladu sa statusom

³³⁴ Todorova Marija, navedeno djelo, str. 30.

³³⁵ Fuše Mišel, navedeno djelo, str. 25.

državljanina ili stranca, koji pripada ili ne pripada dotičnoj zajednici“.³³⁶ To znači da integrisanje jednih znači isključivanje drugih, „kolektivni identitet pripadnika nacije definiše se drugošću stranaca“.³³⁷

8.1.1.3. Identitet i Evropska unija

Izazov sa kojim se srijeće *evropski identitet* jeste ispunjavanje uslova koji su neophodni i za nacionalne identitete, a čija je bezuslovnost postojanja neupitna i na evropskom nivou, i to su: imperativ građanstva zasnovan na evropskom društvu; konstrukcija široke evropske javne sfere političke komunikacije (potrebno je otvaranje integralne komunikacije država članica, jednih prema drugima. Unija funkcioniše sa 23 zvanična jezika, ali su Holandija, Danska, Švedska i Norveška dobar primjer obrazovnog sistema koji je prihvatio engleski kao drugi maternji jezik za cijelu populaciju); politička kultura koja je zajednička, koju dijele svi narodi Evrope (u okviru socijalne dimenzije moderna Evropa je razvila procedure i institucije za borbu sa intelektualnim, socijalnim i političkim konfliktima); Savjet Evrope sa svojom Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropskom socijalnom poveljom transformisao je Evropu u oblasti ljudskih prava u mnogo specifičniju i povezaniju od bilo koje oblasti na svijetu; jasna i opšta evropska podrška međunarodnim krivičnim tribunalima je takođe u istoj liniji.³³⁸

U kontekstu Evropske unije neophodno je razdvojiti pravno i socijalno značenje pojma *demos* (*demos* i *ethnos*).³³⁹ Shvatanje *demos*a u pravnom smislu ogleda se u stvaranju institucija unutar Zajednice, zajedničkih prava za građane, najzad, i uspostavljanje principa građanstva. Socijalno značenje ovog pojma podrazumijeva zajedničku kulturu, identitet, jezik, istoriju i osjećaj solidarnosti. Pojedini autori smatraju da se evropski narod ne može razviti na osnovu kulturno-organskih elemenata,

³³⁶ Balibar Etjen, *Mi, građani Evrope*, Beogradski krug, Beograd, 2003, str. 56.

³³⁷ *Ibid.*, str. 111.

³³⁸ Upor: Juergen Habermas, *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, p. 20.

³³⁹ Vdjeti: Jolly Mette, *A Demos for the European Union*, Politics, Volume 25, Issue 1, 2005, p. 12–18

ali može na određenim normativnim elementima, tj. zajedničkim evropskim vrijednostima (demokratija, sloboda, tolerancija).³⁴⁰

Trebalo bi da građanin Unije posjeduje više identiteta i to bi se rječnikom Džozefa Vajlera moglo nazvati – principom „koncentričnih krugova“:³⁴¹ regionalni – u smislu osjećaja povezanosti sa regijom u kojoj živi unutar države; nacionalni – vezanost za državu u kojoj je rođen, i evropski. Reklo bi se da je teorijski zamisliv dvostruki javnopravni status pojedinca, on bi mogao istovremeno biti građanin države članice i Unije. Ali, u tom slučaju, pojedinac bi morao da posjeduje i dvostruki politički identitet i dvostruku političku lojalnost.³⁴²

Kod pojedinaca se vrlo često može javiti osjećaj kolektivnog identiteta koji ih i međusobno povezuje i stvara ubjeđenje kod njih o pripadnosti određenoj zajednici, u ovom slučaju Evropskoj uniji, a sve zbog korpusa prava koja im se garantuju i koje zajedno sa ostalim članovima zajednice uživaju. Ako pođemo od ove pretpostavke logičan je zaključak da u EU ovaj preduslov postoji. Ugovorom iz Mاستrihta utvrđena su prava koja se pojedincima-državljanima EU garantuju na evropskom nivou, bez obzira na više puta isticanu činjenicu da je ovaj korpus prava strogo ograničen. Ipak, postavlja se pitanje da li uživanje ovih prava zaista stvara osjećaj pripadnosti Uniji, kao i osjećaj kolektivnog evropskog identiteta kod pojedinaca.

Evropska unija je pokrenula koncept garantovanja prava građanstva Ugovorom iz Mاستrihta, želeći da na neki način pruži osnov građanima za stvaranje „kolektivne svijesti“, povezanosti i identiteta Evropljana. Koncept je restriktivan u dva smjera: prvo, u pogledu prava koja građani uživaju, jer su strogo ograničena, pa sva druga prava građanstva pojedinac i dalje ostvaruje preko svoje matične države, tj. države čiji je državljanin; drugo, u pogledu pravnog osnova za uživanje ovih prava – uslovljena su državljanstvom koje je i dalje u isključivoj nadležnosti država članica.³⁴³

Korpus prava građanstva nije ispunio očekivanja njegovih tvoraca i zato ga je u cilju kretanja Unije ka federaciji potrebno proširiti. Neophodno je i pronalaženje

³⁴⁰ Jolly je jedan od njih.

³⁴¹ Vidjeti: Weiler JHH, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, CES Working Paper, Vol. 1, no. 2, 1998, p. 32.

³⁴² Upor: Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, str. 71.

³⁴³ Ibid., str. 65.

mehanizama za njegovo adekvatno sprovođenje. Građani Unije ne mogu postati građani u političkom smislu bez punih političkih prava.

Veliki broj autora koji se bave ovom oblašću smatra da ne postoji nešto što bi se zvalo zajednička evropska kultura, istorija i jezik, što znači da je nemoguće stvoriti evropski kulturni identitet.³⁴⁴ Isti pisci smatraju da je na teritoriji Evrope nemoguće govoriti o evropskom demosu – i u smislu naroda i u smislu nacije. Nemoguće je govoriti i o osjećaju zajedničkog kolektivnog identiteta i lojalnosti i o nekoj vrsti homogenosti organskih nacionalno-kulturnih uslova u kome narodnost zavisi od zajedničke kulture, zajedničke istorije, zajedničkih sredstava komunikacije. Pod ovim okolnostima jedni mogu željeti da se demos razvije u budućnosti, za druge je to nepoželjan rezultat.

Istaknuto je da Evropska unija ima specifičan oblik uređenja koji se ne može poistovijetiti sa onim na državnom nivou. Postoji najmanje tri razloga za nemogućnost poistovjećivanja Evropske unije sa državom: EU zavisi u velikoj mjeri od svojih država članica u izgrađivanju kolektivne povezanosti građana sa Evropom, takođe, postoji nedostatak zajedničkog jezika, evropskog komunikacionog sistema, političkog vođstva sa evropskom širokom izbornom kampanjom. Evropska unija je zamišljena i obrazuje se kroz objektivne nacionalnih identiteta i ciljeva. To znači da ne postoji ni demos koji bi se mogao identifikovati na evropskom nivou. Ako ne postoji evropski demos da li bi se onda politika Evropske unije mogla okarakterisati kao demokratska kad nema ko da je podrži i da joj pruži neophodni legitimitet? Nacionalne države u tom smislu imaju ustavnost koja je iznad evropske. Ovo gledište nije potpuno ispravno, jer uređenje ne iziskuje neophodno demos; zašto bi predstavljanje bilo ograničeno zahtjevom za pripadanjem etno-kulturološkom identitetu?

Ovaj argument najčešće ističu evroskeptici, jer je po njihovom mišljenju nemoguće promijeniti bilo što u legitimnoj osnovi Evropske unije, od međunarodnih ugovora do ustava, jer ne postoji evropski narod koji bi verifikovao te promjene.

Iako se teoretičari slažu da ne postoji demos, pojedini autori smatraju da se može govoriti o evropskim narodima, *demosi*, koji stvaraju EU „*demoicracy*“.³⁴⁵

³⁴⁴ Npr. Džozef Vajler, Jirgen Habermas

³⁴⁵ Npr. Kalypso Nicolaidis, navedeno prema: Schimdt Vivien, navedeno djelo, p. 22.

Uzimajući u obzir da je formiranje identiteta proces, a ne nepromijenjena i jednom za svagda data struktura, nameće se zaključak da se evropski identitet formirao u prošlosti i da se još uvijek formira oko zajedničkih evropskih vrijednosti. Takođe, ako je stvaranje evropskog identiteta moguće na temeljima istorijskih okolnosti koje su doprinijele formiranju istinskih vrijednosti – onih koje su se razvile u okviru Evropske unije – onda osnov za legitimnost Unije proizilazili iz zajedničkih vrijednosti koje su nastale iz zajedničke tradicije.

8.1.1.4. Religijski identitet Evropske unije

Pitanje identiteta povlači za sobom i vjerski osnov evropskog zajedništva. Iako su se članice Evropske unije Ugovorom iz Amsterdama deklarativno izjasnile da poštuju položaj crkvi i vjerskih asocijacija/zajednica na osnovu nacionalnog prava država članica,³⁴⁶ pitanje religijskog osnova Evropske unije više puta je zloupotrebavano.

Religijska ubjeđenja su igrala značajnu ulogu u formiranju sekularnih političkih ciljeva u evropskim zemljama.³⁴⁷ U kontekstu integrisanja država Evropske unije, Katolička crkva je podržavala demokratske promjene 1989. godine, kao što je i otvoreno podsticala povezivanje evropskih država od samog početka. Pravoslavna crkva ravnodušno je posmatrala oba ova istorijska događaja. Ista situacija je i sa Islamskom zajednicom u Turskoj, čak je do skora postojao negativan stav prema integraciji Turske u EU. Neki od razloga za aktivno miješanje Katoličke crkve u evropske poslove nalaze se u njenom jedinstvu, hijerarhijskoj strukturi i upravljanju iz jednog centra koji smatra da je Evropa organski hrišćanska civilizacija, čije se jedinstvo nalazi upravo u Katoličkoj crkvi. U skladu sa svojom „institucionalizacijom“, Katolička crkva je skeptična u odnosu na koncept nacionalne države još od Vestfalskog mira 1648. godine i, iako je priznala državu kao legitimnu u XX vijeku, mnogo je bliža uređenju zajednica.

³⁴⁶ Upor: Ugovor iz Amsterdama, Deklaracija 11, str. 134, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>

³⁴⁷ Upor: Phillpott Daniel and Shah Samuel Timothy, *Faith, freedom, and federation: the role of religious ideas and institutions in European political convergence*, u: Byrnes T. Timothy and Katzenstein (eds), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge University Press, 2006, p. 33,

Najzad, demokratija, vjerske slobode i ljudska prava su vrijednosti koje su stalno i iznova zastupljene u učenjima poglavara ove crkve.

Pravoslavna crkva u zemljama u kojima je dominantna igra značajnu ulogu u formiranju nacionalnog identiteta i kulturne autonomije i manje „vjeruje“ Evropskoj uniji od Katoličke crkve. Uzmimo za primjer – Grčku. U periodu zaključivanja Sporazuma o pridruživanju ove države EEC, Crkva se držala po strani, bez uplitanja. Njeno djelovanje u odnosu na evropsku integraciju postalo je aktivnije zahvaljujući nizu faktora, ali prije svega zbog učestalih rasprava o kulturnom identitetu Evropske unije u periodu nastanka Povelje EU o ljudskim pravima, kao i inicijative da se definiše i prepozna hrišćanstvo kao osnova na kojoj počiva Unija. Grčka je podržala ovaj predlog a grčki arhiepiskop Hristodoulos Paraskevides se javno zalagao za ovu ideju. Papa Jovan Pavle II je pokrenuo inicijativu, koju su podržavali i raniji poglavari Katoličke crkve. Inicijativu su osim Grčke podržale lobi grupe i partije desnog centra u Španiji, Portugaliji, Italiji i Poljskoj.

Tek sa prvim (i do sada jedinim) pojedinačnim pridruživanjem Grčke, 1981. godine, Evropa je konačno dobila skice buduće multikulturalne sredine. Zapravo, pristupanje pravoslavne zemlje označilo je u pravom smislu riječi ono čemu se i teži: sredinu koja se odlikuje poštovanjem razlika.

Iako ni Katolička ni Pravoslavna crkva nisu deklarativno protiv pridruživanja Turske, ovakve inicijative ključno determinišu Evropu u jednom smjeru i automatski sužavaju mogućnost konačnog priključenja Turske (i ostalih nehrišćanskih evropskih država), koja je Sporazum o pridruživanju sa Evropskom unijom zaključila još 1963. godine, i otpočela pregovore o članstvu 3. oktobra 2005. godine. Upravo i u ovoj činjenici mnogi traže, i nalaze, smisao vrlo strogih kriterijuma koje je EU nametnula Turskoj da bi se pregovori o članstvu uspješno i okončali. Očigledno da je to i evropskim čelnicima bilo jasno, pa je tekst Ugovora o ustavu za Evropu sadržao odredbu po kojoj naglašava „*kulturno, religijsko i humanističko nasleđe Evrope*“. Dakle, i u ovom članu se poslije velikih rasprava potvrdila stalna politika i obazrivost država članica u definisanju odredbi koje na presudan način (ne)određuju jednoobrazni karakter Evropske unije.

Islam nakon sekularizacije Turske evropski koncept posmatra kao anti-muslimanski. Situacija se mijenja kasnih devedesetih prošlog vijeka kada i islamističke snage počinju da vjeruju da je upravo Evropska unija mjesto za očuvanje demokratskih vrijednosti.³⁴⁸

Katolička crkva je imala značajnu ulogu i u okviru samog procesa evropske integracije i to iz dva razloga:³⁴⁹ Vatikan je 3. marta 2004. godine objavio završnu fazu beatifikacije Roberta Šumana, „oca osnivača“ evropskog ujedinjenja, dok se, samo tri nedjelje kasnije, njemački kancelar Gerhard Šreder javno zahvalio papi Jovanu Pavlu II za konsolidaciju procesa, pomažući time da se približe Istok i Zapad. Iako su se i drugi rimokatolički poglavari prije njega jasno zalagali i podržavali integraciju, Jovan Pavle je prvi i prije demokratskih promjena, tj. 1988. godine, pozivao na ujedinjenje Istočne i Zapadne Evrope kako bi ona ponovo mogla da „diše na oba plućna krila“.³⁵⁰

Osim što hrišćanstvo čini, po mišljenju Katoličke crkve, jezgro evropske ideje, važno je napomenuti da hrišćanske partije čine osnov političkog života Unije (u okviru Evropske narodne partije) od samog početka integrisanja, kao i da su upravo ove partije najveći zagovornici dalje integracije.

Više puta je ponovljeno da se Evropska unija zasniva na opredijeljenosti njenih država članica da budu *ujedinjeni u različitosti*. Smisao ove odredbe je da svaka nacija i kultura zauzima posebno mjesto u evropskom sistemu vrijednosti.

U pokušaju da odgovori na pitanje što znači biti Evropljanin, Semjuel Hantington misli da je to građanin zemalja zapadne Evrope.³⁵¹ Po njegovom mišljenju Evropa završava tamo gdje istočno pravoslavno hrišćanstvo i islam počinju. Očito, ova definicija ima manjkavosti. Nije li već spominjana Grčka postala vrlo brzo članica evropskog kluba? Osim toga, Grčka je klasičan primjer „Evrope na Balkanu“, primjera kako se jedna zemlja nastala i razvijala po sasvim drugačijem kulturološkom, vjerskom,

³⁴⁸ Više o ovome: Phillipott Daniel and Shah Samuel Timothy, navedeno djelo, p. 33–64.

³⁴⁹ Ibid., p. 51.

³⁵⁰ Sutton Michael, 1997, *John Paul II's Idea of Europe*, Religion, State, and Society 25, str. 17, navedeno prema: Phillipott Daniel and Shah Samuel Timothy, navedeno djelo, p. 52.

³⁵¹ Hantington P. Semjuel, *Sukob civilizacija*, CID, Podgorica i Romanov, Banja Luka, 2000.

jezičkom obrascu, može transformisati, u zemlju „zapadnog tipa“, da na kraju uopšte i niste svjesni da se odstupa od pravila.

8.1.2. Elementi federalizma u političkom sistemu Evropske unije i predlozi za njihovo jačanje

Česti predlozi za demokratizaciju Evropske unije podrazumijevaju transformaciju Unije u zajednicu federalnog karaktera sa Savjetom kao gornjim domom parlamenta i Komisijom u obliku evropske vlade.

Vidjeli smo da politička zajednica ima obilježja federalizma ako ispunjava dva osnovna uslova: a) vertikalnu podjelu vlasti – putem raspodjele nadležnosti između dva nivoa. Sastavne jedinice federacije i sama federacija su geografski definisane.; b) integraciju heterogenih društava, a u isto vrijeme očuvanje njihove kulturne i političke autonomije.

Stoga je evidentno da Evropska unija već sada ima neka obilježja federalizma: sistem upravljanja na dva nivoa; osnivačke ugovore, koji u ovom slučaju posjeduju elemente ustava, kao sredstvo za raspodjelu nadležnosti između ova dva nivoa; supremaciju prava EU u odnosu na pravo država članica; direktnu primjenu normi na teritoriji država članica; evropsko zakonodavstvo obavezuje države članice i protiv njihove volje, budući da nastaje na osnovu većinskog odlučivanja; direktno izabrani parlament. Elementi koji nedostaju federalnoj konstrukciji su kapacitet za oporezivanje, i činjenica da države članice i dalje imaju ekskluzivno pravo da mijenjaju osnivačke, konstitutivne, ugovore.

Federalni elementi koji se mogu prepoznati u Evropskoj uniji su dokaz da jedna politička zajednica može funkcionisati po federalnim principima, a opet ne biti federacija. To znači da se unutar Unije mogu dodatno osnažiti ovi federalni elementi i da to neće neminovno dovesti do njene transformacije u federaciju.

Analizom postojećih federalnih modela, a u odnosu na distribuciju moći unutar njih, predstavljanje država u federaciji i poreskog sistema, izdvajaju se dva dominantna modela: kooperativni federalizam koji se razvio u Njemačkoj, karakterističan po funkcionalnoj podjeli nadležnosti između centralnog i nivoa sastavnih jedinica. Zakoni se donose na nivou federacije, sastavni djelovi federacije su odgovorni za njihovo sprovođenje. Drugi model je dvojni koji postoji u Sjedinjenim Američkim Državama. U ovom sistemu postoji jasna vertikalna podjela nadležnosti između više nivoa. Svaki nivo ima autonomnu sferu odgovornosti.

U Saveznoj Republici Njemačkoj, iako su federalne jedinice slobodne u donošenju zakonodavnih akata u oblastima koje su određene Osnovnim zakonom, federalni dio i u ovim oblastima usvaja opšte smjernice ili okvir za zakonodavno djelovanje. Ali, što je posebno bitno za ovaj model, Njemačka je prvenstveno država koja posjeduje *Volk* – homogenitet u jezičkom, kulturnom i socijalnom smislu. Američki model je dragocjen iz razloga što je pogodno tlo za razne društvene i lobi grupe koje vrše pritisak na Kongres, što je slučaj i sa Evropskom unijom. Brojnost grupa za pritisak uticala je na decentralizaciju u ovoj zemlji i formiranje velikog broja komisija kao „autonomnih grana“ koje vrše dio izvršne vlasti.³⁵²

Transformisanje Unije u oblik federalnog karaktera odrazilo bi se na njenu institucionalnu strukturu. U jednoj klasičnoj evropskoj federaciji, u Evropskom parlamentu bi bili zastupljeni interesi građana Unije i odgovarao bi Domu predstavnika, Savjet bi odgovarao Senatu i u njemu bi bili zastupljeni interesi država članica, po uzoru na američki model, a Komisija bi dobila funkcije koje odgovaraju funkcijama nacionalnih vlada i bila bi direktno odgovorna Parlamentu.

Predlozi koji Evropsku uniju vide ne kao parlamentarni oblik federacije već kao predsjednički predlažu da se predsjednik Evropske unije bira na osnovu neposrednog izbora od strane građana Unije. Predsjednik koga izaberu građani imenovao bi svoj „kabinet“. Poput modela Senata u Sjedinjenim Američkim Državama, Savjet bi bio transformisan u gornji dom u kome bi bile predstavljene države članice na osnovu teritorijalnog ustrojstva. Građani bi kao i do sada bili predstavljeni u Evropskom parlamentu.

Jirgen Habermas, na primjer, navodi sljedeće elemente koji bi trebalo da budu transformisani u Evropskoj uniji:³⁵³

1. Konstituisanje drugog doma Evropskog parlamenta po modelu američkog Kongresa sa sličnim nadležnostima i sa slabim političkim partijama.
2. Jačanje nadležnosti drugog doma „naroda“ Evropskog parlamenta koji bi prerastao u dominantno zakonodavni dom. Ovaj dom bio bi dominantniji sa širim ovlašćenjima u odnosu na Senat u SAD. Takođe, na račun uvećanja

³⁵² Sidanski Dušan, *U traganju za novim evropskim federalizmom*, Gutenbergova galaksija, Beograd, 2002. str. 19–24.

³⁵³ Habermas Jirgen, *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, p. 23–24.

nadležnosti Evropskog parlamenta slabila bi ovlašćenja Evropske komisije. Prirodno, Evropska komisija ne bi imala ni približno široka ovlašćenja kakva su ona kojima raspolaže Bijela kuća.

3. Dalje jačanje Suda pravde Evropske unije po uzoru na Vrhovni sud. Na taj način ovo tijelo bi u pravom smislu riječi postalo zaštitnik ustavnosti u okviru Unije.

Pored dva navedena federalna modela koja se najčešće mogu sresti u predlozima za demokratizaciju Unije, imajući u vidu njen multinacionalni karakter, nameće se i treći model federalizma – onaj koji je na snazi u Švajcarskoj. Poput Unije, i Švajcarska je mjesto stalnog pregovaranja između političkih snaga i potrage za konsenzusom. Potom, problemi koji sada stoje pred nadnacionalnom Unijom izazovi su sa kojima se sretala i Švajcarska – utvrđivanje članstva (kantona u ovoj državi) i problemi u definisanju spoljne politike. „Formula“ tek treba da prođe test u okviru Evropske komisije. Problem sa kojim se Švajcarska suočavala u spoljnoj politici riješen je njenom neutralnošću. Imajući u vidu snažno međunarodno djelovanje pojedinih država članica EU, kao i opredijeljenost Unije da nastavi da saraduje i usvaja zajedničke stavove u oblasti spoljne politike, ovakvo rješenje za nju nije održivo.

„Nov“ model evropskog federalizma za kojim Unija traga može biti onaj u okviru kojeg se Savjet dijeli na „Savjet“ i „Savjet država“, gdje bi ovaj drugi učestvovao u zakonodavnim procedurama i birao se ili po principu nominacije od strane nacionalnih vlada, parlamenta ili, pak, direktno od strane građana.³⁵⁴

Pod uslovom da se zaista može govoriti o jako razvijenom evropskom identitetu kod pojedinaca unutar Unije, federalni model demokratije pretvorio bi Evropsku uniju u multinacionalnu federalnu „superdržavu“. Federalna evropska država zahtijevala bi osim već pomenutih institucionalnih reformi i klasičnu podjelu na izvršnu-sudsku-parlamentarnu vlast, bez preplitanja ovlašćenja i miješanja jedne institucije u aktivnosti ove druge. Evidentno je da kod država članica ne postoji raspoloženje za stvaranje evropske „superdržave“. Jirgen Habermas predlaže rezervno rješenje – federaciju nacionalnih država kao oblik uređenja koji označava progres ka federativnom uređenju

³⁵⁴ Vidjeti: Sidanski Dušan, navedeno djelo, str. 98.

u odnosu na sadašnji oblik uređenja, ali koji je labaviji način veze u odnosu na federalnu evropsku državu koju zagovaraju Eriksen i Fosum.

Dosadašnje djelovanje država članica pokazuje da nisu spremne za promjene „federalnog“ tipa, jer da nije tako, evropske države se ne bi odricale himne, grba, dana Unije – klasičnih obilježja države. Takođe, na taj način prevagu su odnijeli oni teorijski pravci koji zagovaraju „funkcionalnu demokratiju“ svojstvenu jedinoj nadnacionalnoj zajednici.³⁵⁵ Takođe, napori bi bili usmjereni na jačanje institucije u kojima su neposredno izraženi interesi naroda Evrope – Evropskog parlamenta. Ma koliko da Ugovor o ustavu za Evropu nije imao dodirnih tačaka sa ustavom u klasičnom smislu riječi, čak i njegovo odbacivanje pokazalo je nespornost za djelovanje Evrope u pravcu stvaranja zajednice federalnog tipa.

Prirodno, federalizam podržavaju one države koje imaju iskustva sa njim, dok su, s druge strane, najžešći protivnici federalnih elemenata one koje se odlikuju unitarnim uređenjem i koje se već suočavaju sa velikim problemima na nacionalnom nivou, a usljed upravljanja na više nivoa.

Jedan od problema je raspodjela nadležnosti gdje centralni nivo ne upravlja svim oblastima koje bi trebalo da su u njegovoj nadležnosti, odnosno kojima raspolaže federalni dio u okviru ove vrste uređenja. Naglasak je na spoljnim poslovima, odbrani – oblastima u kojima se odlučuje na osnovu međuvladine saradnje.

Ali, rukovodeći se ključnim obilježjima federalizma, da li se Unija opredijelila ka federalizmu onog trenutka kada je odlučila da njeguje razičitost?³⁵⁶ „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.“³⁵⁷

³⁵⁵ Samardžić Slobodan, *Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? – Jedinstven slučaj Evropske unije*, u: Podunavac Milan (priređivač), *Država i demokratija*, str. 485.

³⁵⁶ Siđanski Dušan, *U traganju za novim evropskim federalizmom*, str. 12.

³⁵⁷ *Ibid.*, str. 13.

8.1.2.1. Konstitucionalizam EU

Ideja konstitucionalizma na evropskom nivou pokrenuta je na Samitu u Lakenu, februara 2002. godine. Podsjetimo, na ovom Samitu formirano je posebno tijelo sa zadatkom da započne rad na tekstu ustava EU. Sam tekst dokumenta uticao je na nove diskusije i nedoumice u pogledu toga šta se njime želi postići i kakav treba da je karakter zajednice u koju se Unija transformiše. Takođe, nove nedoumice su se javile u pogledu pravne prirode dokumenta na kojem je trebalo da počiva buduće ustrojstvo: da li je u pitanju ugovor ili ustav? Ugovor o ustavu za Evropu u formalno-pravnom smislu zaista i jeste bio međunarodni ugovor uzimajući u obzir njegov način donošenja i preduslov ratifikacije od strane svih država članica. S druge strane, dokument je imao revizionu karakter koji je ukidao „arhitektonsku“ trostubnu osobenost Evropske unije. Takođe, struktura dokumenta koja je obuhvatila preambulu sa korpusom ljudskih prava i sloboda odavala je utisak ustavnog karaktera Ugovora o ustavu.

Ključni „noviteti“ koje je ovaj dokument predviđao podrazumijevali su, između ostalog, međunarodno-pravni subjektivitet Unije koji je do tada bio karakteristika Evropskih zajednica. Ista odredba je sastavni dio Ugovora iz Lisabona. Na taj način, Unija je postala nosilac prava i obaveza, čime može biti pozvana i na odgovornost.

Međunarodno-pravni subjektivitet je bio jedan od argumenata evroskeptika kojim se obrazlagalo da se Unija kreće ka konstitucionalizmu koji je svojstven državama. Pored subjektiviteta, isticano je i pravo zakonodavne inicijative kod određenih ograničenih procedura a koje je dodijeljeno Evropskom parlamentu. Time je Evropska komisija prestala da bude „ekskluzivni predlagač“ u Evropskoj uniji. Takođe, jedan od problema je bio i nov institucionalni mehanizam koji obuhvata tipične državne funkcije: predsjednika i šefa diplomatije. Ministar inostranih poslova koji je bio predviđen ustavom „preimenovan“ je u Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbjednosnu politiku. Funkcija predsjednika Evropskog savjeta je zadržana Ugovorom iz Lisabona.

Izvjesno je da bi ustav riješio mnoge ključne probleme u funkcionisanju Unije – precizna distribucija nadležnosti između nivoa i konačno utvrđivanje teritorijalnih granica su neki od njih.³⁵⁸

Ipak, i bez postojanja formalnog ustava moglo bi se reći da je konstitucionalizacija Unije (ranije Zajednice) na djelu od samog početka integracije. Osnivački ugovori su pravo višeg stepena i imaju primat u odnosu na nacionalno pravo u oblastima koje uređuju. Oni konstituišu *nezavisne organe vlasti* (institucije EU), ali i formiraju „nova prava“ građanima Unije (prava građanstva).³⁵⁹ Ali, konstitucionalizam država članica je superiorniji u odnosu na evropski jer se konstitucionalizam ogleda u postojanju demosa, a njega nema na nivou Unije. Nacija ili narod su osnov demokratske države, a ona, država, utvrđuje granicu u kojoj narod „vrši vlast“. Otuda, posebno značajno mjesto ima parlament kao tijelo u kome su građani/narod direktno predstavljeni. Afirmacija konstitucionalizma ogleda se, dakle, i kroz jačanje uloge parlamenta. Evropski parlament je, jednim dijelom i u manjoj mjeri upravo zbog svoje slabosti, izvor demokratske legitimizacije Unije. Njegovo jačanje zavisi od nekoliko elemenata: uniformne izborne procedure za izbor članova EP na teritoriji svih država članica; daljim proširivanjem upotrebe procedure saodlučivanja i smanjivanjem oblasti u okviru kojih Savjet donosi odluke samostalno. Kada je o nacionalnim parlamentima riječ, njihova uloga u političkom sistemu Evropske unije, poput uloge Evropskog parlamenta, je jačala, ali samo zahvaljujući činjenici da im je od početka procesa integracije bilo gotovo onemogućeno da utiču na politike koje se donose na nivou Zajednice/Unije.

Uzimajući u obzir do sada poznata politička uređenja moguće je identifikovati tri modela konstitucionalizma: a) *francuski* republikanski koji je utemeljio Ruso a podrazumijeva kulturni homogenitet demosa koji se najbolje reprezentuje kroz

³⁵⁸ Habermas Jurgen, navedeno djelo, str. 23.

³⁵⁹ Upor: Brunkhorst Hauke, *Demokratija shvaćena ozbiljno: Evropa posle propasti ustava*, Anali, godina LIII, br. 2, 2005, str.7.

parlament b) *njemački* - „vladavina ljudi“ je zamijenjena „vladavinom prava“ a Vrhovni sud je čuvar ustava c) *britanski*, karakterističan po ravnoteži i podjeli vlasti.³⁶⁰

U Evropskoj uniji ne samo da ne postoji demos na nadnacionalnom nivou, već se izuzetno mali procenat građana izjašnjava kao Evropljanin/Evropljanka. Pri tome, ovdje se ne pravi distinkcija u odnosu na primarni ili sekundarni identitet. Moglo bi se reći da je uvođenje građanstva Evropske unije značajan iskorak u približavanju Unije njenim građanima i u pravcu njene demokratske legitimizacije, iako ograničenost korpusa političkih prava garantovanih na nadnacionalnom nivou kao i već navedeni problemi u njihovoj implementaciji ukazuju na manjkavost koncepta kao takvog.

Od uspostavljanja građanstva Evropske unije učestale su debate kojima se ističe neophodnost veće građanske participacije za prevazilaženje demokratskog deficita. Jedan od načina jeste uspostavljanje evropske javne sfere. Na ovom nivou razvijenosti institucionalnih mehanizama unutar Unije, ova vrsta komunikacije je moguća samo na nacionalnom nivou i ne može se prebaciti na nadnacionalni nivo. Jedan preduslov za evropsku javnu sferu je već ispunjen: jednojezičnost u medijima. Pojedine države čak ravnopravno sprovode i preferiraju engleski jezik u obrazovanju (npr. Holandija i Švedska). Ovdje se prvenstveno misli na one magazine i časopise koji se distribuiraju na teritoriji svih država članica Evropske unije, ali se opravdano nameće pitanje da li su magazini koji su trenutno dostupni zaista prilagođeni potrebama „običnih“ građana, i da li bi, u tu svrhu, trebalo započeti neki novi projekat koji bi upravo omogućio neposredno izražavanje mišljenja građana.

Drugi preduslov za evropski javni prostor jeste postojanje/uspostavljanje zajedničke evropske političke kulture. Premise za zajedničku kulturu dijelom postoje: hrišćanstvo kao zajednička religija; moderna nauka kao osnov napretka i otuda zajedničke vrijednosti, u prvom redu poštovanje ljudskih i manjinskih prava pod okriljem Evropske konvencije za ljudska prava, koja su najvećim dijelom prenesena u Povelju Evropske unije o ljudskim pravima pa su na taj način, uz četiri osnovna prava tj.

³⁶⁰ Bellamy Richard, *Which Constitution for What Kind of Europe? Three Models of European Constitutionalism*, Paper for the CIDEL Workshop “Constitution-making and Democratic Legitimacy in the EU”, London, 12-13 November 2004, p. 7.

slobode, postali osnov za funkcionisanje Suda pravde (slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala).

8.2. Ostali predlozi za prevazilaženje demokratskog deficita u EU

U svom djelu *EU demokratija i demokratski deficit* Dimitris Chrysochoou ističe četiri demokratska modela za politički sistem Evropske unije: a) parlamentarni, b) konfederalni, c) federalni, d) konsocijativni.³⁶¹

U okviru parlamentarnog modela naglasak je stavljen na direktno izabrana tijela Evropske unije, što trenutno nije moguće postići, jer ovaj model podrazumijeva izvjesnu društvenu identifikaciju građana sa centralnim institucijama. Za ovaj model neophodna je nefragmentirana priroda evropskog građanstva i kolektivni evropski osjećaj.

Konfederalni model bi počivao na međuvladinom modelu kao dominantnom u okviru kojeg bi se formiralo demokratsko društvo evropskih država umjesto demokratije na nadnacionalnom nivou. Postupci odlučivanja bi na taj način bili direktno u rukama država članica, a ne nadnacionalnih institucija, pa bi, stoga, i problem demokratskog deficita bio direktno riješen. Isto tako, demokratija i odgovornost direktno su određeni i osigurani nacionalnim parlamentima država članica.

U okviru federalnog modela države članice su predstavljene ravnopravno u okviru nivoa Unije, a vlast podijeljena između nivoa.

Najzad, konsocijativan model podrazumijeva zaštitu podgrupa u okviru cjeline koja je sačinjena od više različitih kolektiviteta. Karakteristike ovog sistema su: velike koalicije; proporcionalno predstavljanje svih podgrupa; podijeljena autonomija gdje svaki član koalicije ima autonomiju u okviru svoje teritorije; jednoglasnost koja je potrebna kada se odlučuje o vitalnim političkim pitanjima. Analizom pomenutih kriterijuma dolazi se do zaključka da ovaj model zapravo podsjeća na politički sistem Evropske unije.

Iako pomenuti predlozi djelimično rješavaju problem demokratskog deficita, ni jedan od njih ne otklanja problem nedostatka evropskog demosa.

³⁶¹ Chrysochoou N. Dimitris, *EU Democracy and the Democratic Deficit*, in: *European Union Politics* by Michelle Cini, Oxford University Press, New York, 2003, pp. 374–378.

Zaključak

„Demokratija u svetu nije baš najboljeg zdravlja, kao što, uostalom, nikada nije bila u prošlosti, ali nije ni na rubu propasti“³⁶².

Evropska unija/Evropska zajednica je nastala kao model ekonomske integracije i ovaj test je prošla sa velikom uspjehom. Ekonomski vid povezivanja nije zahtijevao demokratski legitimitet. Napor da se ekonomsko povezivanje prenese na političku i socijalnu dimenziju samo je djelimično ispunjen. Pored toga, i bez obzira na stalno pozivanje na veću transparentnost unutar Unije, i dalje postoji veliki broj akata koji se donose iza zatvorenih vrata tj. na zatvorenim sjednicama. Negativan trend je stalno prisutan i kada se govori o izlaznosti na izbore za Evropski parlament. Na izborima koji su održani 2009. godine zabilježen je najniži procenat izlaznosti. Kada se ovaj procenat prebaci u nacionalne okvire, tradicionalno, najniži procenat zabilježen je u Velikoj Britaniji (35%). Ovo praktično znači da umjesto stalne potrebe i težnje da se smanji jaz između građana i Unije, on se godinama stalno uvećava, bez obzira na reformske pokušaje i učestale teorijske preporuke kako ovo prevazići. Rezultati izbora za Evropski parlament pokazuju začuđujuće rezultate po kojima najviše glasova dobijaju partije koje se zalažu za političke programe koji zapravo i nemaju previše dodirnih tačaka sa evropskim integracijama. To praktično znači da građani ne glasaju za programe, već protiv političkih elita koje upravljaju iz Brisela.

Uspjesi u ekonomskoj integraciji država članica EC pokrenuli su integrisanje evropskih zemalja u pravcu koji gotovo da je bio nezamisliv pedeset godina prošlog vijeka. Predlozi oko kojih su se okupljali oni koji su zagovarali ideju evropskog kulturnog, političkog i ekonomskog jedinstva svakako su bili preuranjeni tokom perioda kada su ožiljci iz rata još uvijek bili svježi. Stoga je Evropa tada za svoj put odabrala funkcionalni pristup, ili integraciju „sektor po sektor“. Ideja kojom su se rukovodili tvorcii ovog pristupa je zapravo bila da će ekonomski uspjesi pokrenuti i „preliti se“ i na druge oblasti.

³⁶² Bobio Norberto, navedeno djelo, str. 5.

Evropska unija je svoje postojanje započela na uskom polju saradnje između država sličnih vrijednosti, da bi ojačala povjerenje, razmjenu i njihovu odbrambenu moć u odnosu na SSSR. Dosadašnja integracija je dovela do znatnog širenja zajedničkih politika i povezivanja svih država članica veoma snažnim vezama.

Iako ne postoji konsenzus između teoretičara da li demokratski deficit postoji na evropskom nivou, kao ni u pogledu stava da li je demokratija zaista potrebna u Evropskoj uniji i koji su najbolji uslovi za razvoj autentične demokratije u Evropi, istraživanje je ukazalo na neke ključne nedostatke političkog sistema EU iz kojih proizilazi zaključak da postoje demokratski problemi u unutar Unije i na nivou država članica i na nadnacionalnom nivou Unije.

Dakle, bez obzira što je klasičan model demokratije nastao u okvirima nacionalne države i što se, po mišljenju većine, ne može primijeniti na Evropsku uniju, zajednica, čije se odluke neposredno primjenjuju na teritorijama država članica, u velikoj mjeri je prevazišla okvire tradicionalnih međunarodnih organizacija, pa bi se morala odlikovati demokratskim obilježjima. „Demokratija daje auru legitimnosti modernom političkom životu: zakoni, propisi i praktična rešenja kao da su opravdani samo ako su 'demokratski'“.³⁶³

Demokratski deficit je postao akutni problem za Evropu. Kao što je već više puta isticano, izvorno, tvorci Evropskih zajednica nisu se bavili demokratijom, niti im je demokratsko uređenje bilo važno tokom procesa konstruisanja ovih zajednica. Demokratija kao „problem“ javila se u periodu kada su pretjerani birokratizam i tehnokratija prijetili da potpuno otuđe ovu tvorevinu od njenih građana. Rješavanje strukturnih problema je počelo sa pozivom za širenje i jačanje ovlašćenja neposredno izabrane institucije – Evropskog parlamenta; i veću transparentnost Evropske komisije i Evropskog savjeta, a kulminiralo preispitivanjem rada Evropske komisije i neophodnim reformama Zajednice da bi odgovorila na novonastalu situaciju usljed velikog tzv. „istočnog“ proširenja. Pokušaj otklanjanja problema sa „ustavom“ doživio je neuspjeh. Jedno od obrazloženja zašto je Ugovor o ustavu odbijen u nekim zemljama (koje su ga s visokim procentom odbile na referendumima) jeste da su građani mnogo više zainteresovani da riješe demokratske probleme koji su nastali u njihovim sopstvenim

³⁶³ Held Dejvid, *Demokratija i globalni poredak, od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini*, str. 17.

zemljama, nego one na nadnacionalnom nivou. Ugovor o ustavu, dakle, nije uspio da poboljša demokratski legitimitet Unije. Kakva je situacija sa novim ugovornim rješenjima?

Izvesno je da Evropska unija, u funkcionalnom smislu, ispunjava očekivanja. Njena legitimnost se mjeri „pogodnostima“ koje proizvodi za građane i druge učesnike integracionih procesa. U tom smislu postoji legitimnost *output*-a, ali se ona ne može poistovjetiti sa demokratijom.

Dakle, u Evropskoj uniji ne postoji demokratija u tradicionalnom smislu riječi. Stoga se nameće zaključak da unutar Evropske unije nastaje novi oblik demokratije koji se vezuje za nadnacionalnu zajednicu, ne više za tradicionalnu državu. Na taj način se mijenja i *telos* i *topos* demokratije. U tom smislu svako nezadovoljstvo aktera procesa integracije narušava legitimnost i demokratiju.³⁶⁴

Demokratska legitimnost u državama tradicionalno se „mjeri frazom“ koju je kreirao Abraham Linkoln “*government by the people, of the people, and for the people*”. Navedeni citat podrazumijeva da je u demokratskim sistemima građanima garantovano političko učešće, građansko predstavljanje i efikasna vlada. U Evropskoj uniji volja naroda i dalje može biti ostvarena – indirektno, kroz predstavnike u Savjetu i direktno kroz Evropski parlament.

Vidjeli smo da postoji zaista veliki broj mišljenja na koji način je moguće prevazići demokratski deficit u Evropskoj uniji. Većina autora su saglasni da u Evropskoj uniji demokratski deficit postoji zbog manjka *input demokratije* kroz političku participaciju i odsustvo kolektivne volje i identiteta ili zajedničkog političkog prostora. Centralni problem za razvijanje institucija Evropske unije koje bi bile „demokratskije“ jeste fragmentirana priroda demokratije unutar EU.

Grupa koja zagovara dalju integraciju, tzv. *evrooptimisti*, zalaže se za jačanje Evropskog parlamenta i transformaciju Unije u oblik federalnog uređenja. Osnova ovih predloga počiva na stavu da u EU postoji demokratski deficit i da ga je moguće otkloniti institucionalnim reformama. Brojni su predlozi za prevazilaženje „demokratskog deficita“ EU. Jedni se zalažu za primat Evropskog parlamenta, u pogledu nadležnosti u

³⁶⁴ Samardžić Slobodan, *Postoji li demokratija u nadnacionalnoj zajednici? – Jedinstven slučaj Evropske unije*, u: Podunavac Milan (priređivač), *Država i demokratija*, str. 484.

odnosu na druge institucije EU. Njihovi argumenti su da sve institucije EU moraju biti makar približno razvijene, pa stoga, ako jača pozicija izvršnih i sudskih organa, potrebno je ojačati i ulogu Evropskog parlamenta. Drugi, pak, predlažu uvođenje drugog doma u Strazburu, preko kojeg bi države članice uticale na rad EP. Postoje i predlozi koji polaze od poboljšanja djelovanja Parlamenta kroz funkciju informisanja. EP bi se informisao o mišljenjima i stavovima u drugim državama preko medija i vladinih ustanova.³⁶⁵

U skladu sa više puta istaknutim slabim položajem Evropskog parlamenta u institucionalnom sistemu Evropske unije, najispravnije je istaknuti da je on još uvijek u fazi razvoja. Sve su prilike da po ovom, razvojnom kriterijumu počinju i završavaju se sve priče o Evropskom parlamentu. On zaista jeste značajno „evoluirao“, ali samo zahvaljujući činjenici da su tvorci ECSC, EC, i EAEC za njega rezervisali isključivo savjetodavnu ulogu. I pored više puta isticanog napretka u ovlašćenjima, broju i načinu izbora njegovih članova, EP je daleko od uloge i pozicije kakvu imaju parlamenti u demokratskim zemljama. Polazeći od ove konstatacije, nije teško istaći da u cilju „kretanja Unije ka demokratiji“ treba ojačati moć neposredno izabranog tijela. Budući da su države članice još uvijek nespremlne da ojačaju neposredno izabrano tijelo EU, ne treba očekivati da će Parlament, bar u skorije vrijeme, prestati da „trpi“ zbog ove činjenice.

Dalji razvoj Evropskog parlamenta kretaće se ili ka slabljenju ionako slabih ovlašćenja, ili ka jačanju nadležnosti kojima bi EP u potpunosti raspolagao funkcijama kakvima parlamenti inače raspolažu. Reforma Evropskog parlamenta će zavisiti od odluke država članica u kom pravcu bi trebalo da se dalje kreće razvoj Evropske unije. Ta odluka će zavisiti od volje birača i od spremnosti vlada država Evrope da jednog dana izaberu da li će živjeti u federaciji, uniji nacionalnih demokratija ili sasvim novoj, originalnoj tvorevini. Kakva je situacija sa reformama koje predlaže Ugovor iz Lisabona za Evropski parlament?

Ugovor iz Lisabona reformiše Evropski parlament u dva značajna pravca: jača njegova zakonodavna i budžetarna ovlašćenja. Proširivanje procedure saodlučivanja na

³⁶⁵ Više o tome u: Prokopijević Miroslav, *Konstitucionalna ekonomija Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998. god, str. 53–58.

četrdeset novih oblasti i jačanje uloge Parlamenta u usvajanju budžeta zahtijevaju unutrašnju organizaciju neposredno izabranog tijela Evropske unije koja bi odgovarala novonastalim potrebama i promjenama. Pored unutrašnjih promjena Evropski parlament će doživjeti i određene promjene ka spolja tj. u odnosima sa Evropskom komisijom i Savjetom, institucijama koje zajedno sa EP učestvuju u postupku saodlučivanja. Budžetarna ovlašćenja su poboljšana u toj mjeri što sada Parlament zajedno sa Savjetom ravnopravno odlučuje o svim troškovima u okviru Unije. Evropskom parlamentu je „priznata“ još jedna vrlo značajna uloga i to u mogućnosti da dá predlog za reviziju Ugovora i to na osnovu člana 48 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.³⁶⁶ Metod konvencije je obavezan sve dok Parlament ne da pristanak Evropskom savjetu da oformi konferenciju umjesto konvencije. Konvencija će biti sastavljena od predstavnika nacionalnih parlamenata, šefova država i vlada država članica, Evropskog parlamenta i Komisije, a imaće ovlašćenja da, glasajući konsenzusom, usvoji preporuke Evropskog savjeta o formiranju konferencije. Amandmani će potom stupati na snagu nakon ratifikacije u svakoj državi članici. I pored novih ovlašćenja za Evropski parlament koje donosi Ugovor iz Lisabona, u slučaju promjene ugovora, države članice imaju posljednju riječ.

Tvorci Ugovora iz Lisabona kao da su namjerno ostavili problem demokratije, uređenja Unije i mnoga druga „osjetljiva“ pitanja nedorečenim. „*Cilj ustavnog ugovora je bio da bude čitljiv, cilj ovog ugovora je da bude nečitljiv. Ustav je trebalo da bude jasan, dok ovaj ugovor treba da bude nejasan. To je uspjeh.*“³⁶⁷

Na stavu prema kojem se demokratski deficit može prevazići putem korekcija unutar institucionalne strukture počivaju i teorije tzv. *evrorealista*. Ovi teoretičari predlažu izmjene u procedurama i praksi Unije. Zagovornici ove teorije smatraju da je konceptualizacija demokratije moguća izvan nacionalne države. U tom smjeru od posebne je važnosti ne porediti demokratiju kakva postoji u državama sa onom koja se razvija ili koja bi se mogla razviti u Evropskoj uniji. Nedostatak koji je nastao

³⁶⁶ Janjević Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, str. 52.

³⁶⁷ Izjava Karela de Guhta, ministra spoljnih poslova Belgije za časopis *Flandreinfo*, Upor: *Legal Analysis of Select provisions of the Lisbon Treaty*, European Centre for Law and Justice, Strasbourg, 2008, p. 3.

neadekvatnim razvijanjem predstavničke demokratije moguće je otkloniti putem participativne i deliberativne demokratije.

Manjkavosti predstavničke demokratije moguće je prevazići i razvojem novih upravljačkih principa i metoda upravljanja (supsidijarnost, fleksibilnost, otvoreni metod koordinacije).

Evroskeptici su saglasni da u Evropskoj uniji postoje ozbiljni demokratski problemi, ali kao način njihovog prevazilaženja ne samo da predlažu održavanje *statusa quo*, već instistiraju na „vraćanju unazad“. Dakle, demokratski deficit je moguće riješiti povlačenjem svih oblika saradnje i integrisanja koji narušavaju suverenitet i legitimitet država članica.

Dio teoretičara procesa evropskih integracija odbacuje jačanje uloge parlamenta, kao i predsjedničke predloge za transformaciju Unije, a ujedno daju prednost raznim grupama koje kroz djelovanje Unije vide ostvarivanje interesa što se kod nekih autora često naziva „novim formama upravljanja“ kao i postparlamentarna demokratija.³⁶⁸ Osnova ovih predloga je neposredno otvaranje organa izvršne vlasti za spoljni uticaj. Ipak, primjetno je da se ovakav tok integracije vezuje samo za određene grupacije, a ne za cjelokupnu populaciju.

Zagovornici postparlamentarne legitimizacije smatraju da netransparentnost rada institucija Unije ne predstavlja problem po demokratiju, jer je evropska demokratija zaštićena evropskom političkom kulturom.

Osnovni problem ovakvih ideja o demokratizaciji jeste potpuno isključivanje građana iz procesa legitimizacije Unije. Zaključak proizilazi iz nastojanja da se u potpunosti marginalizuje uloga i nacionalnih parlamenata i parlamenta Evropske unije.

Interesne grupe i korporacije ne predstavljaju građane Unije, ili ne u onoj mjeri u kojoj bi se moglo nedvosmisleno moglo ukazati na njihov legitimitet. One su, u stvari, rezultat napora, kao što im i samo ime kaže, pojedinih interesnih grupa građana koje putem organizacija ovog tipa nastoje ostvariti zacrtane ciljeve. Lobiranje je oduvijek bilo značajan način za kanalsanje i usmjeravanje političkih htjenja, ali, istovremeno, vrlo je teško pratiti njihov rad, pa je njihova demokratska kontrola gotovo

³⁶⁸ Vidjeti: Andersen, S. Burns, T (1996), *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance*, in: Andersen, S, Eliassen, K. (eds.) *The European Union: how democratic is it?*, London: Sage, 1996, p. 227–251.

onemogućena. Zbog toga su, u kontekstu klasičnih teorija demokratije, postparlamentarni predlozi nezamislivi i neodrživi.

Institucionalni okvir Evropske unije mora doživjeti izvjesne izmjene kako bi bio demokratski odgovoran za proces donošenja odluka. Politički sistem EU, prema mišljenju mnogih, ne može se porediti sa nacionalnim u pogledu: legitimnosti, transparentnosti i odgovornosti, jer u okviru njega postoji deficit koji se odnosi na sva tri obilježja. Dodatni problem je to što u ovom kontekstu političke partije ne igraju ključnu ulogu u izražavanju interesa građana.

Izbori za Evropski parlament, iako ne toliko zanimljivi za evropske građane i sa niskim procentom izlaznosti, pokazali su izvjesne „trendove“. Prije svega misli se na nerijetko glasanje protiv političkih partija koje su na vlasti u državama. Takođe, protivno potrebi za većim vezivanjem građana sa demokratskim mehanizmima i institucijama Evropske unije, izbori za Evropski parlament su pokazali sve veći jaz između građana i evropskih politika. Rješenje za ovaj problem je moguće putem demokratske političke debate na nivou Unije, samo kroz jačanje evropskih političkih partija. U tom smislu, napredak je imenovanje predsjednika Evropske komisije od strane Evropskog parlamenta i to na osnovu rezultata izbora za EP.

Demokratski deficit je sa jedne strane produkt institucionalnog mehanizma Unije, a sa druge strane „kulturološke krize“ među građanima država članica tj. u evropskom društvu. Pasivan stav i nezainteresovanost je zapravo najlakši način neodgovaranja na probleme. Građani bi trebalo da preuzmu neku vrstu odgovornosti i da najprije putem izbora za Evropski parlament pokažu odlučnost da svojim glasom doprinose kreiranju „evropske volje“.

Godina 2009. je bila značajna godina za Evropsku uniju iz više razloga, a u prvom redu zbog ratifikovanja i stupanja na snagu većine novih rješenja predviđenih Ugovorom iz Lisabona. Institucionalne promjene (ili njihovo odsustvo) koje su (će) nastupile izmjenama na osnovu ovog Ugovora nameću pitanje: koji model dominira ovakvom Unijom – federalni ili međuvladin?

Na osnovu uočene erozije u funkcionisanju institucija Unije i njihovih nadležnosti, nameće se zaključak da konture i inače slabih federalnih obilježja, dodatno

slabe. Ovakva situacija dijelom je određena i finansijskom krizom i povećanjem evroskepticizma na nacionalnom nivou. Na taj način evropski političari postaju još neodlučniji u namjeri da prošire i prodube politike Evropske unije.

Mada je procedura saodlučivanja Ugovorom iz Lisabona predstavljena kao redovna zakonodavna procedura, proces donošenja odluka u okviru EU i dalje je pretežno međudržavnog karaktera. Uočljivo je da su sastanci Evropskog savjeta, ne računajući one redovne godišnje, sve učestaliji.³⁶⁹ Na taj način povećava se broj neformalnih razgovora između evropskih lidera pa se stvara slika da do izražaja dolaze interesi koji se upravo kroz ovaj vid „saradnje“ artikulišu. Takođe, po pravilu, najznačajnije odluke o budućnosti Unije se upravo i donose na sastancima ovog tipa. Na taj način transparentnost postaje još veći problem, a međuvladina saradnja jača.

Postoje i nagovještaji da lisabonskim institucionalnim promjenama ne jačaju samo međuvladini elementi u Uniji već i federalni. Evropska komisija je poboljšala svoju poziciju u institucionalnom mehanizmu. Ponovni izbor Žose Manuela Barosa ojačao je ulogu ove nadnacionalne institucije, a dijelom i Evropskog parlamenta. Predsjednik Komisije je postao u većoj mjeri odgovoran Parlamentu.

Imajući u vidu ove nove trendove, čini se da EU i dalje funkcioniše na istoj tradicionalnoj ravnoteži između međudržavne saradnje (EU kao projekat saradnje među državama članicama) i federalizma (EU kao projekat sa nadnacionalnim institucijama). Prošla godina je pokazala istovremeno jačanje nadnacionalne Unije s jedne i političke kontrole od strane država članica s druge strane. Ovo se čini kao dobra početna tačka (i legitimnija) za EU u rješavanju unutrašnjih, regionalnih i globalnih izazova.

Da li je demokratija neophodna u okviru Evropske unije? Nakon Mاستrihta i deklarativne želje da se odluke donose na nivou što bližem građanima, a ujedno i stvaranjem prava građanstva, postalo je jasno da se Evropska unija ubuduće mora posmatrati nezavisno od međunarodnih organizacija i drugih tvorevina koje su joj po načinu nastanka slične. Ova diferencijacija je pokrenula brojne analize i predviđanja u kom pravcu će se kretati dalja integracija, a u pravcu „susretanja“ želja građana. Jednom

³⁶⁹ Osim zvaničnih sastanaka Evropskog savjeta (četiri puta godišnje), održavaju se i ad hoc sastanci šefova država ili vlada sa liderima trećih zemalja, kao svečana obilježavanja istorijskih događaja, pripremni sastanci, okupljanja 27 država u okviru G-3, G-6 i drugim formacijama.

prepoznato postojanje političkog sistema EU sa kvazidemokratskim obilježjima povuklo je za sobom i neophodnost donošenja politika koje se modifikuju na osnovu direktnog političkog uticaja građana Unije. Sa slabim Evropskim parlamentom, nerazvijenim političkim predstavljanjem i manjkom mehanizama za građansko učestvovanje, ovakva nastojanja za sada nisu urodila plodom. Nepobitno je da Evropska unija posjeduje neke demokratske karakteristike, ali jednako je jasno da ona nije, još uvijek, demokratija.

Da li je moguća demokratija na nadnacionalnom nivou? Odgovor na ovo pitanje je, čini se, veoma komplikovan. Kako Norberto Bobio primjećuje da je nezahvalno biti prognozer budućnosti demokratije,³⁷⁰ zaključak se nameće da je u toj ulozi još nezahvalnije biti kada je demokratija u okviru Evropske unije u pitanju. Zagovornici demokratskog ustrojstva Unije ističu neophodnost transformisanja ove zajednice u oblik državnog karaktera. Sa ustavom ili bez njega, Unija bi se na osnovu ovih reformskih predloga morala „preobraziti“ u oblik uređenja u okviru kojeg građani biraju predstavnike sa stvarnom političkom moći da kreiraju evropske politike.

Odbijanje Ugovora o ustavu kao dokumenta, koji je dijelom propagirao neka federalna obilježja Unije, nije prouzrokovalo preveliki zastoj u institucionalnom smislu. Čak i da jeste, uspješno je razriješen Ugovorom iz Lisabona. Ono što je postalo jasno odbijanjem ovog dokumenta na nacionalnim referendumima jeste (ne)raspoloženje i nepovjerenje građana prema daljem transformisanju Unije. Isti stav zauzeli su i evropski zvaničnici oštrim suprotstavljanjem da se novi dokument zove ustav. Slična situacija je i sa evropskim simbolima. „Dobro je... što svi simbolični elementi nedostaju, i što je najvažnije – jezgro je – ostalo.“³⁷¹

Za mnoge Ugovor iz Lisabona nije ništa drugo do ustav „upakovan“ u novo ime. Za druge, pak, on predstavlja mnogo više od osnivačkog ugovora Evropske unije, i prekretnicu za budućnost Unije. Reklo bi se za njeno kretanje unazad. Ugovor je, iako na prvi pogled donosi značajne novine, samo uvod u obazriviji i oprezniji pristup daljem procesu integrisanja. Na taj način federalistički zanos i pozivi za veću demokratičnost su, makar privremeno, potisnuti u drugi plan. Takođe, evropske zemlje pokazale su gdje su trenutne granice evropske saradnje. Stupanjem na snagu ovog ugovora „pomirene“ su

³⁷⁰ Bobio Norberto, navedeno djelo, str. 14.

³⁷¹ Izjava danskog premijera Andersa Fogh Rasmussen za dnevni list *Jyllands-Posten*, 25. jun 2007. godine, upor: <http://www.openeurope.org.uk/research/byanyothename.pdf>

dvije strane: evroskeptici i evrooptimisti. Prvi, zbog toga što je dalja integracija usporena i što je trenutni okvir okarakterisan kao dovoljan i adekvatan za saradnju; drugi, prevazilaženjem zastoja u radu Unije. Kao što je i do sada bio slučaj Ugovor je obezbijedio mogućnost pojačane integraciju za zemlje koje to žele. Poglavljem o pojačanoj saradnji precizirano je da je potrebno devet zemalja da bi se krenulo u dalju integraciju u određenoj oblasti, što čini jedna trećina ukupnog broja država članica EU. Samim tim, može se očekivati produbljivanje saradnje u oblasti pravosuđa, unutrašnjih poslova i bezbjednosti (izuzev V. Britanije, Irske, pa i Danske), socijalnih pitanja, kao i pitanja spoljne politike. Evropa u više brzina dopriniće daljem pregrupisanju i daljem raslojavanju. U prilog demokratiji pravila bi trebalo da su ista za sve.

Ono što je isto tako izvjesno da je implementacija novog ugovora sveobuhvatan proces koji će dugo trajati, otuda što postoje prelazne odredbe za čiji početak primjene je potrebno četiri ili pet godina. Do nekog sljedećeg proširenja Lisabonski ugovor će još dugo ostati pokretač aktivnosti unutar Evropske unije.

Globalna ekonomska kriza snažno je uzdrmala pojedine članice i Uniju u cjelini, ali su njeni čelnici odlučni u namjeri da očuvaju princip zajedničkog funkcionisanja, svjesni da se ova formula pokazala uspješnom. U svrhu očuvanja ekonomske dobrobiti su i predlozi o jačanju *evrozone*, koje bi uključivalo i redovne samite dva puta godišnje, kao i formiranje ekonomske vlade. Održavanje *statusa quo* u ovim uslovima pokazalo se kao neprihvatljivo i neodgovorno.³⁷² Kao i više puta u toku historijata Evropske unije, države pokretači cjelokupnog procesa – Francuska i Njemačka, istupili su u želji da podstaknu i ostale članice na dublje integrisanje. Zbog toga je moguće očekivati formiranje čvrstog jezgra država članica koje bi usmjerilo integrisanje u pravcu federalnog ustrojstva. Federalno jezgro država članica bi u određenom stadijumu moralo da odluči da li da zajedničko integrisanje prenese i na druge oblasti ili se

³⁷² Predlog njemačke kancelarke Angele Merkel i francuskog predsjednika Nikolasa Sarkozyja, 17. avgust 2011. godine, upor: http://www.slobodnaevropa.org/content/merkel_i_sarkozy_veca_integracija_evrozone_nema_eu_obvezni_ca/24299379.html

Ovaj predlog podsjeća na nekadašnju inicijativu Žaka Delora o uvođenju Savjeta evropskih vicepremijera, koji bi imao zadatak da omogući jedinstvo aktivnosti unutar Unije, upor: Siđanski Dušan, navedeno djelo, str. 58.

„umešati u sitničarenje oko međudržavnosti i konfrontiranje nacionalnih interesa.“³⁷³ Ovo bi svakako bilo najbolja upotreba omogućenog principa ojačane saradnje. U takvoj situaciji, pod uslovom da se prvi scenario pokaže kao adekvatniji, bilo bi moguće otvoriti debatu i o ustavu, kao i o uključivanju ostalih država članica u „središte integracije“.

Nasuprot ovom „idealnom scenariju“ je sistem koji je trenutno na snazi u Evropskoj uniji, a koji se, vidjeli smo, iz više razloga suprotstavlja demokratskim principima. Situacija u kojoj je tijelo koje formuliše zakonodavne predloge podložno demokratskoj kontroli, a ono koje ih usvaja u potpunosti isključeno, doprinosi nezadovoljstvu i nepovjerenju evropskih građana u institucije koje određuju i usmjeravaju politike koje se neposredno na njih odnose. Kada se tome doda da Savjet koji ne podliježe nikakvoj demokratskoj kontroli u Uniji, a samostalno odlučuje u velikom broju oblasti, uz Parlament koji i dalje ne igra ključnu „legitimacijsku“ ulogu, slika ograničenja je potpunija.

Uz sva navedena ograničenja demokratije u Evropskoj uniji, jasno je da su problemi koji zahtijevaju urgentno rješavanje brojni. Ovo pod uslovom da Unija zaista želi da se izbori sa *strukturnim problemima demokratije*. U protivnom, i ubuduće će se na zastoje u njenom funkcionisanju odgovarati rješenjima koja su nedovoljan korak u pravcu demokratizacije.

Stoga je više nego jasno da će bez konstitucionalizma na nadnacionalnom nivou sistem upravljanja Evropske unije na više nivoa i dalje biti osuđen na nepovjerenje od strane njenih građanama koje je moguće promijeniti samo sa konačnim preovladavanjem federalnih elemenata u njenom funkcionisanju.

³⁷³ Sidanski Dušan, navedeno djelo, str. 109.

Literatura:

ARISTOTEL, *Politika*, Globus, Zagreb, 1988.

ANDERSEN, S, Eliassen, K. (eds), *The European Union: how democratic is it?*, London: Sage, 1996.

AVRAMOV Smilja, KREĆA Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2003.

BALIBAR Etjen, *Mi, građani Evrope*, Beogradski krug, Beograd, 2003.

BELLAMY Richard and WARLEIGH Alex, *Citizenship and Governance in the European Union*, London: Continuum, 2001.

BEREND Ivan, *Centralna i Istočna Evropa 1944 –1993 – Iz periferije zaobilaznim putem nazad u periferiju*, CID, Podgorica, 2001.

BOBIO Norberto, *Budućnost demokratije – odbrana pravila igre*, Biblioteka Libertas, Filip Višnjić, Beograd, 1990.

BÖRZEL A. Tanja and RISSE Thomas, *Who is Afraid of a European Federation – How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System?*, Cambridge, 2000.

BYRNES T. Timothy and KATZENSTEIN (eds), *Religion in an Expanding Europe*, Cambridge University Press, 2006.

CHRYSSOCHOOU N. Dimitris, *EU Democracy and the Democratic Deficit*, in: *European Union Politics* by Michelle Cini, Oxford University Press, New York, 2003.

CRAIG P, Búrca de G, *EU Law, Texts, Cases and Materials*, Oxford 2003.

DAL Robert, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999.

DAL Robert, *Poliarhija, participacija i opozicija*, Filip Višnjić, Beograd, 1997.

DIMITRIJEVIĆ Vojin (priređivač), *Temelji moderne demokratije*, Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215–1989), IRO Nova knjiga, Beograd, 1989.

DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et Droit constitutionne*, 1, 11th ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.

ĐURIĆ Miloš, *Istorija starih Grka do smrti Aleksandra Makedonskog – u odabranim izvorima*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1983.

ĐURIĆ Mihailo, *Poreklo i budućnost Evrope*, SANU i Plato, Beograd, 2001.

- EASTON David, *An Approach to the Study of Political Systems*, World Politics 9 (5), 1957.
- EASTON David, *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York, 1965.
- GLENI Miša, *Balkan 1804–1999. – Nacionalizam, rat i velike sile*“, B92, Beograd, 2001.
- GOATI Vladimir, *Političke partije i partijski sistemi*, Centar za monitoring, CEMI, Podgorica, 2007.
- GREENWOOD Justin, *Interest representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2003.
- GREVS Robert, *Grčki mitovi*, Familet, Beograd, 2002.
- HABERMAS Jurgen, *Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.
- HABERMAS Jirgen, *Postnacionalna konstelacija*, Otkrovenje, Beograd, 2002.
- HANTINGTON P. Samjuel, *Sukob civilizacija*, CID, Podgorica i Romanov, Banja Luka, 2000.
- HANTINGTON P. Samjuel, *Treći talas*, CID, Podgorica i Politička kultura, 2004.
- HELD David, *Models of Democracy*, Polity University Press, 2006.
- HELD Dejvid, *Demokratija i globalni poredak, od moderne države ka kosmopolitskoj vladavini*, Filip Višnjić, Beograd, 1997.
- HIKS Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- FUŠE Mišel, *Evropska republika*, Stubovi kulture, Beograd, 2000.
- INGLOT Tomasz, *Welfare states in East Central Europe, 1919-2004*, Cambridge University Press, 2008.
- IOAKIMIDIS, *Greece in the European Union, 1981/1996*, Foundation, Library of European Affairs, Athens, 1997. - Ιωακειμίδης, Π.Κ. »Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 1981/1996«, Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη ευρωπαϊκών θεμάτων, Αθήνα, 1997.
- JANJEVIĆ Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – Od Rima do Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

- JANJEVIĆ Milutin (priređivač), *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- JOVANOVIĆ Pavle, Dimitrijević Nenad, Popović Milan, *Savremeni politički sistemi*, Univerzitet Crne Gore, „Štamparija OBOD“ dd – Cetinje, Podgorica, 1998.
- KAISER Wolfram and ELVERT Jurgen, *European Union Enlargement*, Routledge, London and New York, 2004.
- KIRSCHBAUM J. Stanislav (editor), *Central European History and the European Union – The meaning of Europe*, Palgrave Macmillan, 2007.
- KLOG Ričard, *Istorija Grčke novog doba*, Clio, Beograd, 2000.
- KNEŽEVIĆ PREDIĆ Vesna, *Ogled o suverenosti*, Institut za političke studije, Beograd, 2001.
- LAJPHART Arend, *Modeli demokratije*, Službeni list SCG, CID, Podgorica, 2003.
- LAKER Valter, *Istorija Evrope 1945–1992*, Clio, Beograd, 2000.
- LAURSEN Finn and VANHOONACKER Sophie (eds), *The Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms, new policies, and international identity of the European Community*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1992.
- LUBARDA A. Branko, *Evropsko radno pravo*, CID, Podgorica, 2004.
- LUKIĆ D. Radomir, *Uvod u pravo*, Službeni list SRJ, 1995.
- MacCORMICK Neil, *Questioning Sovereignty – Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 1999.
- MAKIJAVELI Nikolo, *Vladalac*, IP Knjiga, Neven, Zemun, 2005.
- MAXWELL Keneth, *The Making of Portuguese History*, Cambridge University Press, 1995.
- McCARTHY Patrick, *Italy since 1945*, Oxford University Press, 2000.
- MIŠČEVIĆ Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2005.
- MONTESKJE Šarl, *O duhu zakona*, Filip Višnjić, Beograd, 1989.
- NOHLEN Dieter, *Izborno pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.

- PAVLOVIĆ Vukašin, *Civilno društvo i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- PIATTONI Simona, *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, USA, 2010.
- PLATON, *Država*, BIGZ, Beograd, 1993.
- PLATON, *Državnik*, u *Državnik – Sedmo pismo*, Informator i FPN, Zagreb, 1976.
- PODUNAVAC Milan (priređivač), *Država i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- PROKOPIJEVIĆ Miroslav, *Konstitucionalna ekonomija Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
- RADONJIĆ Radovan, *Demokratija*, Centar za građansko obrazovanje, Podgorica, 2004.
- RUSO Žan Žak, *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd, 1993.
- SAMARDŽIĆ Nikola, *Istorija Španije*, Plato, Beograd, 2005.
- SAMARDŽIĆ Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
- SARTORI Đovani, *Demokratija – Šta je to?*, CID, Podgorica, 2001.
- SCHMIDT A. Vivien, *Democracy in Europe – The EU and National Politics*, Oxford University Press, 2006.
- SCHMITT Hermann and THOMASSEN Jacques (eds), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 1999.
- SHAW Josephine, *Citizenship of the Union: towards post-national membership?*, *The Modern Law Review*, Vol. 61, No. 3, 1998.
- SELLERS Mortimer and TOMASZEWSKI Tadeusz (eds), *The Rule of Law in Comparative Perspective*, Springer, 2010.
- SIĐANSKI Dušan, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, 1996.
- SIĐANSKI Dušan, *U traganju za novim evropskim federalizmom*, Gutenbergova galaksija, Beograd, 2002.
- SIEDENTOP Larry, *Democracy in Europe*, Columbia University Press, 2001.
- SINGER Piter (priređivač), *Uvod u etiku*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 2004.

STIVACHTIS A. Yannis (editor), *The State of European Integration*, ASHGATE, 2007.

ŠMALE Wolfgang, *Istorija evropske ideje*, Clio, Beograd, 2003.

TADIĆ Ljubomir, *Tradicija, legitimnost i revolucija*, Zavod za udžbenike: Službeni glasnik, Beograd, 2007.

TEJLOR Čarls, *Prizivanje građanskog društva*, Beogradski krug, Beograd, 2000.

TODOROVA Marija, *Imaginarni Balkan, XX vek*, BIGZ, Beograd, 1999.

Treaty establishing a Constitution for Europe-Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu, zbornik radova, Beograd, 2004.

VACHUDOVA Anna Milada, *Europe Undivided – Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford University Press, 2005.

VAJLER Džosef H. H., *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2000.

VAN DER EYDEN A.P.J., *Public Management of Society: Rediscovering French Institutional Engineering in the European Context*, IOS Press, US, 2003.

VILE M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund, 1998.

VUČINIĆ Nebojša, *Osnovi ljudskih prava i sloboda*, CID, Podgorica, 2001.

VUKADINOVIĆ Radovan, *Pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1995.

WIENER Antje, *European Citizenship Practice: Building institutions of a Non-state*, Boulder; Westview, 1998.

ČLANCI I PUBLIKACIJE:

BAIÃO Manuel, FERNANDES Paulo Jorge, De MENESES Filipe Ribeiro, *The Political History of Twentieth-Century Portugal*, e-JPH, Vol. 1, number 2, Winter 2003.

BELLAMY Richard, *Which Constitution for What Kind of Europe? Three Models of European Constitutionalism*, Paper for the CIDEL Workshop “Constitution-making and Democratic Legitimacy in the EU”, London, 12-13 November 2004.

BRUNKHORST Hauke, *Demokratija shvaćena ozbiljno: Evropa posle propasti ustava*, Anali, godina LIII, br. 2, 2005, str.7.

CHOPIN T, MACEK L, *The Reform Treaty: are we moving towards a European Union policy [sic]?*, European Issues (Foundation Robert Schuman), 78, November, 2007.

CROMBEZ Christophe, *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?*, European Union Politics, Vol. 4, No. 1, 2003.

DWORKIN Ronald, *Constitutionalism and Democracy*, European Journal of Philosophy, Volume 3, Issue 1, Pages: 2–11, 1995.

ERIKSEN and FOSSUM, *Europe in Transformation: How to reconstitute democracy*, RECON Online Working Paper 2007/1.

ERIKSEN Erik Oddvar, JOERGES Christian and RODL Florian, *Law and Democracy in the Post-National Union*, Centre for European Studies, University of Oslo, 2006.

European Essay No. 9, The Federal Trust, Enlightening the Debate on Good Governance, 2000.

FOLLESDAL Andreas and HIX Simon, *Why There is A Democratic Deficit in the EU: Responce to Majone and Moravcsik*, European Governance Papers, No. C-05-02, 2005.

F. R. FLORENTE, *Constitutionalism in the „integrated“ states of Europe*, The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice, New York, 1998.

GROSSMAN Emiliano, *The President's choice? Understanding government and cabinet turnover under Fifth Republic*, Contribution to "France's political institutions at 50", special.

HABERMAS Jurgen, *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies, 2001. and New Left Review 11, September - October 2001.

HEEGER Klaus, *Comparison of the 2007 Lisbon Treaty with the earlier EU Constitution*, EU Watch issue 8, October 2007.

JOLLY Mette, *A Demos for the European Union*, Politics, Volume 25, Issue 1, 2005.

Legal Analysis of Select provisions of the Lisbon Treaty, European Centre for Law and Justice, Strasbourg, 2008.

LLOYD - Jones Stewart, *Portugal's history since 1974*, CPHRC Working Papers, Series 2, Number 1, November 2001.

LONGMAN Chris, Perez-Solorzano Chris, *The Constitutional Construction of European Values*, Working Paper No: 4, Institute for Advanced Studies in Management and Social Sciences, Lancaster University

LOPANDIĆ Duško, *Ugovor iz Amsterdama o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica – komentar.*

MAIR Peter, *Popular Democracy and the European Union Polity*, European Governance Papers, No. C-05-03, str. 1–29, 2005.

MAJONE Gandomenico, *A European regulatory state*, u zborniku: *European Union – Power and Policy – Making*, ed. by Jeremy Richardson, Routledge, London and New York, 1996.

MAJONE Giandomenico, *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, *European Law Journal*, Vol. 4, No 1, 1998.

MATAGA Zvonimir, *Pravo na slobodu udruživanja prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Strazbur, oktobar 2006.

MICOSSI Stefano, *Democracy in the European Union*, CEPS Working Document No. 286, 2008.

MORAVSČIK Andrew, *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, *JCMS*, Vol. 40, No. 4, 2002, pp. 603–624.

MORAVSČIK Andrew, *What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, *Politische Vierteljahresschrift*, 47:2, 2002, 219–241.

PETROVAS Sotirios, *Parliamentary Democracy in the Lisbon Treaty*, Centre International de Formation Européenne, Institut Européen des Hautes Études Internationales, 2008.

ROYO Sebastian, *Challenges of EU integration: Iberian Lessons for Eastern Europe*, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 5, No. 27, August 2005.

TEOKAREVIĆ Jovan, *Od balkanske zemlje u Evropi do evropske zemlje na Balkanu – Grčke evropske lekcije*, BeCEI, Evropski forum, 2003.

The Extension of Qualified Majority Voting from the Treaty of Rome to the European Constitution, House of Commons Library Research Paper 04/54, 7 July 2004.

VERHOFSTADT Guy, *Forging 'United States of Europe' is key to the future*, December 2005.

WEILER JHH, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, CES Working Paper, Vol. 1, no. 2, 1998.

ZEMANEK Jiri, *Improving the Union's democratic legitimacy: the European parliament and national parliaments*, Prague, 2003.

DOKUMENTI:

Agreement Establishing an Association between the European Economic Community and the Republic of Cyprus, OJ L 133/1973.

Agreement Establishing an Association Between the European Economic Community and the Republic of Greece, OJ L 294/63

An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups, 93/C63/02

Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities C 364/10

Council Regulation (EEC) No 312/76 of 9 February 1976 amending the provisions relating to the trade union rights of workers contained in Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community.

Council Regulation (EEC) No 2434/92 of 27 July 1992 amending Part II of Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community OJ L 245, 26.8.199

Declaration on Democracy, European Council of 8 April 1978. EC Bulletin No. 3 (1978)

Declaration on European Identity, in Bulletin of the European Communities, December 1973, No 12

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001, Presidency Conclusions, SN 300/1/01 REV 1

European Governance, A White Paper, Brussels, 25. 07. 2001 COM (2001) 428 Final

Greek Memorandum. Position of the Greek Government on Greece's Relations with the European Communities, 22 March 1982. Bulletin of the European Communities, No. 3, 1982

Medium Term Fiscal Strategy 2012-2015, Hellenic Republic, Ministry of Finance, Athens, June 2011.

Official Journal of the European communities, 92/C 348/01, 31. December 1992.

Opinion on Greek Application for Membership. Transmitted to the Council by the Commission on 29 January 1976. COM (76) 30 final, 20 January 1976, Bulletin of the European Communities, Supplement 2/76

Preliminary draft, Community Charter of Fundamental Social Rights, COM (89) 248

Regulation (EC) No 1049/2001

Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council 16 February 2011 on the citizens' initiative

The Single European Act, Bulletin EC, Supplement 2 (1986)

INTERNET ADRESE:

COSAC: <http://www.cosac.eu/en/>

Komitet regiona: <http://www.cor.europa.eu>

Evropski parlament: www.europarl.eu

Evropska narodna partija: www.eppe.org

Evropske Liberal-demokrate: www.eldr.org

European Integration On-Line Papers: <http://eiop.or.at/eiop>

Harvard Jean Monnet Working Paper Series: <http://jeanmonnetprogram.org>

Ministarstvo inostranih poslova Grčke: <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/en-US>

Parlament Italije: <http://www.senato.it/english/>

Parlament Velike Britanije: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseofcommons/reformacts/overview/reformact1832/>

Partija evropskih socijalista: www.eurosocialist.org

The Bruges Group:
<http://www.brugesgroup.com/mediacentre/comment.live?article=4056#footnote2>

Zeleni/Savez za slobodnu Evropu: www.europeangreens.org

Prilozi:

Pilog 1: Hronologija događaja koji su oblikovali modernu Evropu

Izvor: Kirschbaum J. Stanislav (editor), *Central European History and the European Union – The meaning of Europe*, Palgrave Macmillan, 2007, p. 17–19.

| Datum | Zapadna Evropa | Centralna Evropa |
|-----------|---|---|
| 1492 | Kristofer Kolumbo otkriva Novi svijet | |
| 1526 | | Mohačka bitka; Stvaranje Habzburške monarhije |
| 1789-1815 | Francuska revolucija i Napoleonovi ratovi; reorganizacija djelova Evrope | Zavjera na habsburškom tlu |
| 1830 | “Julska monarhija” u Francuskoj | Poljski ustanak |
| 1846 | | Poljski ustanak |
| 1848-1849 | Kraj julske monarhije u Francuskoj; Karl Marks objavljuje Komunistički manifest | “Proljeće nacija”; Slovenski kongres u Pragu; Slovačka revolucija; Revolucije u Vlaškoj i Moldaviji |
| 1859 | | Unija autonomnih principala Vlaške i Moldavije pod Otomanskom vladavinom |
| 1861 | Ujedinjenje Italije | |
| 1863 | | Poljski ustanak |
| 1870-71 | Francusko-pruski rat; stvaranje njemačkog carstva | |
| 1878 | Berlinski kongres | Stvaranje Rumunije |
| 1881 | | Proglašenje Kraljevine Rumunije |
| 1908 | | Stvaranje Bugarske; aneksija Bosne i Hercegovine od strane Austro-Ugarske |
| 1913 | | Stvaranje Albanije |

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

| | | |
|----------------|---|--|
| 1914-18 | Prvi svjetski rat | Prvi svjetski rat |
| 1918-20 | Ugovor iz Versaja; stvaranje Austrije | Stvaranje baltičkih država – Estonije, Letonije i Litvanije – Čehoslovačke, Mađarske, Poljske i Jugoslavije; Boljševička revolucija u Rusiji |
| 1938 | Aneksija Austrije od strane Njemačke | Sudetenland u Čehoslovačkoj je dat Njemačkoj na Minhenskoj konferenciji; djelovi Slovačke i Rumunije dati Mađarskoj |
| 1939-45 | Drugi svjetski rat | Drugi svjetski rat; Njemačka i Sovjetska unija podijelile Poljsku; Baltičke države inkorporirane u Sovjetsku uniju; Ruthenia (Čehoslovačka) i Besarabija i Sjeverna Bukovina (Rumunija) aneksirane od strane Sovjetske unije |
| 1948 | Ugovor iz Brisela; Berlinska blokada (24. jun – 11. maj 1949) | “Praški državni udar” i formiranje Sovjetskog bloka; isključenje Jugoslavije iz Kominform-a (Komunistički Informacioni biro) |
| 1949 | Ugovor iz Vašingtona i formiranje Sjevernoatlantskog pakta (NATO) | Formiranje Savjeta za zajedničku ekonomsku saradnju (COMECON) |
| 1951 | Stvaranje Evropske zajednice za ugalj i čelik | |
| 1953 | Grčka i Turska su postale članice NATO-a | Protest radnika u Njemačkoj Demokratskoj Republici u istočnom Berlinu |
| 1955 | Federalna Republika Njemačka postaje članica NATO-a | Stvaranje Varšavskog pakta |
| 1956 | Francuska i Britanska invazija na Suecki kanal | Destaljinizacija u SSSR-u; Poljski oktobar; Mađarska revolucija |
| 1957 | Potpisivanje Ugovora iz Rima kojim je stvorena Evropska ekonomska zajednica (EEZ) | |

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

| | | |
|-------------|--|---|
| 1960 | Stvaranje Evropske slobodne trgovinske organizacije | |
| 1961 | | Druga destaljinizacija SSSR; Izgrađen Berlinski zid |
| 1967 | EEZ prerasta u Evropsku zajednicu | |
| 1968 | Studentski protesti u Francuskoj i Njemačkoj | “Praško proljeće” i invazija na Čehoslovačku od strane WTO trupa; Studentske demonstracije u Poljskoj za reformski pokret u Čehoslovačkoj |
| 1970 | | Štrajkovi radnika u Poljskoj doprinijeli su promjenama u komunističkom vođstvu |
| 1973 | Danska, Irska i Velika Britanija pridružile su se EEZ | |
| 1975 | Helsinški završni akt | Helsinški završni akt |
| 1977 | | Povelja 77 u Čehoslovačkoj |
| 1978 | Karol Kardinal Wojtyła iz Poljske postao je papa Jovan Pavle II | |
| 1980 | | Kreiranje <i>Solidarność</i> |
| 1981 | Grčka se pridružila EEZ | Umetanje ratnog prava u Poljskoj |
| 1982 | Španija se pridružuje NATO-u | |
| 1986 | Španija i Portugalija su se pridružile EEZ; potpisan je Jedinstveni evropski akt | Mađarski manifest u spomen Revolucije iz 1956. |
| 1989 | | Nekomunistička vlada je imenovana u Poljskoj; pad Berlinskog zida; pad komunističkih vlada u Bugarskoj, istočnoj Njemačkoj, Mađarskoj, Čehoslovačkoj i Rumuniji |

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

| | | |
|-------------|--|--|
| 1990 | Ujedinjenje Demokratske Republike Njemačke sa Federalnom Republikom Njemačkom | Raspad Jugoslovenske lige komunista |
| 1991 | | Raspad WTO i COMECON-a; nezavisnost Estonije, Letonije i Litvanije; nezavisnost Makedonije i Moldavije; raspad Sovjetske unije |
| 1992 | Ugovorom iz Maastrichta je stvorena Evropska unija (EU) | Nezavisnost Hrvatske, Slovenije, Bosne i Hercegovine; pad komunističke vlade u Albaniji; raspad Čehoslovačke – stvaranje Češke republike i Slovačke |
| 1995 | Austrija, Finska i Švedska su se pridružile EU | |
| 1999 | Proširenje NATO-a | Češka republika, Mađarska i Poljska su pozvane da postanu članice NATO-a |
| 2004 | Proširenje NATO-a; Proširenje EU Kipar i Malta su se priključile EU | Bugarska, Estonija, Letonija, Litvanija, Rumunija, Poljska, Slovačka i Slovenija su postale članice NATO-a; Češka republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija su postale članice EU; Savezna Republika Jugoslavija je postala Srbija i Crna Gora |
| 2005 | Umro papa Jovan Pavle II a naslijedio ga je Žozef Kardinal Racioner iz Njemačke koji je postao papa Benedikt XVI | |
| 2006 | | Crna Gora proglasila nezavisnost |
| 2007 | Proširenje EU | Bugarska i Rumunija postale članice EU |

Prilog 2: Razvoj preambule Ugovora o ustavu za Evropu

Izvor: Longman Chris, Perez-Solorzano Chris *The Constitutional Construction of European Value*“, Working Paper No: 4, Institute for Advanced Studies in Management and Social Sciences, Lancaster University, p. 28–32.

| <p>First Draft of the Preamble from the Convention CONV 722/03 May 2003</p> | <p>Second Draft of Preamble from the Convention CONV 797/03 June 2003</p> | <p>Final Convention Preamble in the Draft Constitutional Treaty CONV 850/03 July 2003</p> | <p>Final Preamble from the Treaty establishing a Constitution for Europe CIG 87/1/04 REV 1 October 2004</p> |
|---|---|---|--|
| <p><i>Our Constitution is called a democracy because power is in the hands not of a minority but of the whole people. Thucydides II, 37</i></p> | <p><i>Our Constitution is called a democracy because power is in the hands not of a minority but of the greatest number. Thucydides II, 37</i></p> | <p><i>Our Constitution is called a democracy because power is in the hands not of a minority but of the greatest number. Thucydides II, 37</i></p> | <p>(no motto)</p> |
| <p>Conscious that Europe is a continent that has brought forth civilisation; that its inhabitants, arriving in successive waves since the first ages of mankind, have gradually developed the values underlying humanism: equality of persons, freedom, respect for reason,</p> | <p>Conscious that Europe is a continent that has brought forth civilisation; that its inhabitants, arriving in successive waves since the first ages of mankind, have gradually developed the values underlying humanism: equality of persons, freedom, respect for reason,</p> | <p>Conscious that Europe is a continent that has brought forth civilisation; that its inhabitants, arriving in successive waves from earliest times, have gradually developed the values underlying humanism: equality of persons, freedom, respect for reason,</p> | <p>(paragraph removed)</p> |
| <p>Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, which, nourished first by the civilisations of GrEEZe and Rome, characterised by spiritual impulse always present in its</p> | <p>Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, which, always present in its heritage, has embedded within the life of society its perception of the central role of the</p> | <p>Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, the values of which, still present in its heritage, have embedded within the life of society the central role of the</p> | <p>Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and inalienable rights of</p> |

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>heritage and later by the philosophical currents of the Enlightenment, has embedded within the life of society its perception of the central role of the human person and his inviolable and inalienable rights, and of respect for law,</p> | <p>human person and his inviolable and inalienable rights, and of respect for law,</p> | <p>human person and his or her inviolable and inalienable rights, and respect for law,</p> | <p>the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law,</p> |
| <p>Believing that reunited Europe intends to continue along this path of civilisation, progress and prosperity, for the good of all its inhabitants, including the weakest and most deprived; that it wishes to remain a continent open to culture, learning, and social progress; and that it wishes to deepen the democratic nature of its public life, and to strive for peace, justice and solidarity throughout the world,</p> | <p>Believing that reunited Europe intends to continue along this path of civilisation, progress and prosperity, for the good of all its inhabitants, including the weakest and most deprived; that it wishes to remain a continent open to culture, learning, and social progress; and that it wishes to deepen the democratic and transparent nature of its public life, and to strive for peace, justice and solidarity throughout the world,</p> | <p>Believing that reunited Europe intends to continue along the path of civilisation, progress and prosperity, for the good of all its inhabitants, including the weakest and most deprived; that it wishes to remain a continent open to culture, learning and social progress; and that it wishes to deepen the democratic and transparent nature of its public life, and to strive for peace, justice and solidarity throughout the world,</p> | <p>Believing that Europe, reunited after bitter experiences, intends to continue along the path of civilisation, progress and prosperity, for the good of all its inhabitants, including the weakest and most deprived; that it wishes to remain a continent open to culture, learning and social progress; and that it wishes to deepen the democratic and transparent nature of its public life, and to strive for peace, justice and solidarity throughout the world,</p> |
| <p>Convinced that, while remaining proud of</p> | <p>Convinced that, while remaining proud of</p> | <p>Convinced that, while remaining proud of</p> | <p>Convinced that, while remaining proud of</p> |

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

| | | | |
|---|---|---|---|
| <p>their own national identities and history, the peoples of Europe are determined to transcend their ancient divisions, and, united in an ever closer fashion, to forge a common destiny,</p> | <p>their own national identities and history, the peoples of Europe are determined to transcend their ancient divisions, and, united ever more closely, to forge a common destiny,</p> | <p>their own national identities and history, the peoples of Europe are determined to transcend their ancient divisions and, united ever more closely, to forge a common destiny,</p> | <p>their own national identities and history, the peoples of Europe are determined to transcend their former divisions and, united ever more closely, to forge a common destiny,</p> |
| <p>Convinced that, thus "united in its diversity", Europe offers them the best chance of pursuing, with due regard for the rights of each individual and for their responsibilities towards future generations and the Earth, the great venture which makes of it a special area of human hope,</p> | <p>Convinced that, thus "united in its diversity", Europe offers them the best chance of pursuing, with due regard for the rights of each individual and in awareness of their responsibilities towards future generations and the Earth, the great venture which makes of it a special area of human hope,</p> | <p>Convinced that, thus "united in its diversity", Europe offers them the best chance of pursuing, with due regard for the rights of each individual and in awareness of their responsibilities towards future generations and the Earth, the great venture which makes of it a special area of human hope,</p> | <p>Convinced that, thus "united in diversity", Europe offers them the best chance of pursuing, with due regard for the rights of each individual and in awareness of their responsibilities towards future generations and the earth, the great venture which makes of it a special area of human hope,</p> |
| | | | <p>Determined to continue the work accomplished within the framework of the treaties establishing the European Communities and the Treaty on European Union, by ensuring the continuity of the</p> |

Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | Community acquis, |
| Grateful to the members of the European Convention for having prepared this Constitution on behalf of the citizens and States of Europe. | Grateful to the members of the European Convention for having prepared this Constitution on behalf of the citizens and States of Europe, | Grateful to the members of the European Convention for having prepared this Constitution on behalf of the citizens and States of Europe, | Grateful to the members of the European Convention for having prepared the draft of this constitution on behalf of the citizens and states of Europe |

Biografija autora:

Jovana Joke Marović je rođena 10. 10. 1977. godine u Kotoru. Diplomirala je na katedri za međunarodne odnose na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Na istom fakultetu je i magistrirala sa tezom „Građanstvo Evropske unije“. Završila je Diplomatsku akademiju Pravnog fakulteta u Podgorici i Ministarstva inostranih poslova Crne Gore.

Ima trogodišnje radno iskustvo na poslovima savjetnice za Evropsku uniju u sektoru multilaterale Ministarstva inostranih poslova Crne Gore, nakon čega je radila kao savjetnica za međunarodne odnose i evropske integracije u kabinetu predsjednika Opštine Budva.

Od 2009. godine aktivna je u nevladinom sektoru kao projektna menadžerka, a od maja 2010. godine zaposlena je u Institutu alternativa, istraživačkom centru (think tank) sa sjedištem u Podgorici, na mjestu koordinatorke istraživanja.

Kao predstavnica nevladinog sektora uključena je u rad radne grupe Vlade Crne Gore za XXIII poglavlje, Pravosuđe i temeljna prava, u okviru procesa pregovora za članstvo u Evropskoj uniji.

Autor je velikog broja naučnih i novinskih članaka i publikacija iz oblasti evropskih integracija, kao i javno-privatnih partnerstava, lokalne samouprave i decentralizacije.

Angažovana je kao predavačica istorijata, političkog sistema Evropske unije i procesa pridruživanja u okviru brojnih programa i projekata neformalnog obrazovanja.

Uspješno je završila više specijalizovanih programa obuke u oblastima diplomatije, evropskih integracija, pisanja predloga praktičnih politika i sl. od kojih su najznačajniji: Ljetnja akademija OEBS-a u organizaciji ASPR i OEBS-a u Stadtschlainingu u Austriji; Program obuke za diplomate iz JIE u organizaciji Instituta za međunarodne odnose u Hagu (The Cliengendael); TRAIN program Centra za međunarodne odnose u Berlinu (DGAP); ESDP program obuke za zemlje JIE u organizaciji CEP-a iz Ljubljane i Ministarstava odbrane Srbije i Makedonije; Obuka za PR Instituta za medije, itd.

Govori engleski jezik.

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Структурни проблеми демократије у политичком систему Европске уније

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 30. 04. 2012. године

