

USTAV ZA EVROPU

VELIKI KOMPROMIS: ISKUSTVA IZ PROCESA KONSTITUISANJA SAD I EVROPE

Uvod

U želji da postojeće bazične ugovore zameni ugovorom o ustavu, Evropski savet je odlučio da stvori Konvent, telo koje je dobilo zadatak da pripremi predlog budućeg evropskog ustava.¹ Ovakva odluka trebalo je da uputi na zaključak da Evropska unija, kao akter koji se u prethodnih pedeset godina nalazio u neprekidnom procesu menjanja i preoblikovanja, konačno namerava da definiše svoj pravni status i karakter. Rasprava o evropskom ustavu trebalo je da sasvim razreši dilemu da li Evropska unija ostaje organizacija supranacionalnog karaktera ili će da preraste u federalnu državu.

U Deklaraciji iz Lakena, jasno su definisana četiri cilja koja Konvent treba da ostvari svojim radom:

1. reorganizacija nadležnosti organa Unije;
2. pojednostavljenje instrumenata kojima se EU služi u pripremi i realizaciji svojih politika;
3. osnaženje demokratičnosti, transparentnosti i efikasnosti u delovanju EU;
4. simplifikacija postojećih bazičnih ugovora Evropske unije.

Centralni deo ovog teksta posvećen je pokušaju da se ustanovi da li ciljevi definisani Deklaracijom iz Lakena mogu da vode stvaranju federalne

¹ Pogledati Deklaraciju o budućnosti Evrope, koja je doneta u Lakenu, Aneks Zaključka samita, stranice 19–27. Pogledati internet stranicu: <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=68827&LANG=1&File=/pressData/en/ec/68827.pdf&Picture=0> (posećena 3. marta 2003. godine).

evropske države na način na koji je proces konstitucionalizacije započet u SAD krajem 18. veka.

Rasprava o ovom pitanju postaje zanimljivija ukoliko u sećanje prizovemo činjenicu da je Ustav SAD predstavljao rezultat široke rasprave u okviru Američkog konventa 1787. godine. Utoliko se korisnim čini pokušaj da uporedimo uslove i razloge koji su usmerili ključne političke aktore u SAD i u Evropi da rade na stvaranju ustava u svojim entitetima. Pitanja na koja ćemo pokušati da damo odgovor u ovom tekstu glase:

1. Do koje mere je proces konstitucionalizacije Evrope modeliran radom Američkog konventa?
2. Koji razlozi su se nalazili u pozadini odluka o stvaranju konventa u SAD i u Evropi?
3. Do kog nivoa će rezultati rada Evropskog konventa biti uslovljeni načinom na koji je Konvent radio svoj posao?

Drugim rečima, ovom analizom pokušaćemo da ustanovimo da li Evropljani proživljavaju sopstvenu Filadelfiju.

Ideja o ustavu

Proces konstituisanja SAD

Svaranju ustava SAD prethodio je rat za nezavisnost. Ovaj rat bio je oivičen dvama događajima: prvi događaj je izglasavanje Deklaracije nezavisnosti, kojom je trinaest američkih kolonija odlučilo da formira savez koji će se izdvojiti iz sastava Ujedinjenog Kraljevstva; drugi događaj čini potpisivanje Ugovora o miru u Parizu 1783. godine, kojim je Ujedinjeno Kraljevstvo priznalo nezavisnost severnoameričkih kolonija.² Tokom rata, stvoren je dokument „Članovi konfederacije“. Taj dokument je, do donošenja ustava iz 1787. godine, služio kao vrsta bazičnog ugovora o uređenju odnosa između kolonija koje su zajednički učestvovala u ratu protiv britanske krune.

Dokument „Članovi konfederacije“ sadržao je trinaest članova,³ a korišćen je da saradnju među kolonijama predstavi kao *ligu prijateljstva* koja

2 Pored činjenice da je rat za nezavisnost suštinski okončan u leto 1781. godine, bilo je potrebno još dve godine kako bi bila pripremljena mirovna konferencija.

3 Sledeće kolonije bile su članice konfederacije: New Hampshire, Massachusetts-Bay, Rhode Island and Providence Plantations, Connecticut, New-York, New-Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North-Carolina, South-Carolina i Georgia

treba da bude stvorena. Time je trebalo da različiti entiteti obezbede funkcionisanje zajedničkog diplomatskog servisa i jedinstvenih akcija usmerenih protiv Krune.⁴ To je ujedno bio i prvi dokument stvoren tokom rata za nezavisnost kojim su odnosi između kolonija podignuti na određeni nivo.

Nakon što je labav savez američkih kolonija ostvario svoju funkciju postizanjem nezavisnosti u odnosu na Krunu, postavilo se pitanje redizajniranja sadržine dokumenta „Članovi konfederacije“. Zasluga je Džejmisa Medisona, koji se bavio političkom teorijom i naročito delima Herodota, Platona, Aristotela, Polibija i Monteskeja, što je otkrivena formula federalizma, koja je kasnije uneta u američki politički sistem. Medison je konfederaciju smatrao veoma slabom formom upravljanja: ona ne može da omogući institucionalna pravila koja bi mladu američku državu usmerila ka obezbeđenju prosperiteta, slobode i sreće svojih građana. Medison je smatrao da jedino snažna, centralna vlada, koja bi samo u određenoj meri delila ovlašćenja i odgovornosti sa državama članicama, može da osigura stabilnost države, bezbednost života i poredak. Upravo ti motivi nalazili su se u pozadini stvaranja Američkog konventa i zato je Americi bio potreban novi konstitucionalni ugovor koji bi nastajuću državu utemeljio na modernom pravnom sistemu.⁵

Nastanak Konventa u SAD ima veoma zanimljivu istoriju. Prethodio mu je predlog Medisona i Tajlera, koji je bio razmatran u Kongresu države Virđžinija. Predlog je, kao jednu od sugestija, sadržao ideju da među nadležnostima Kontinentalnog kongresa bude uređivanje pravila trgovine unutar Konfederacije.

Skupština Virđžinije ocenila je predloženi tekst kao prihvatljiv i uputila poziv predstavnicima drugih država da se okupe u Kontinentalnom kongresu kako bi se razmotrilo pitanje preuređenja njihovih odnosa. Kongres je održan u Anapolisu u septembru 1786. godine, a rezultat njegovog rada bio je tekst deklaracije čiji su pisci bili Džejmis Medison i Aleksandar Hamilton. Tekstom Deklaracije bilo je predviđeno da britanske kolonije, koje su namerne da osiguraju nezavisnost, donesu odluku o stvaranju Konventa, čiji bi osnovni zadatak bio razgovor o izmeni teksta „Članovi konfederacije.“

4 Korisni tekstovi o poreklu američkog federalizma nalaze se i u: Richard P. Nathan, „Federalism – the Great –Composition‘, in *The New American Political System*, edited by Anthony King, The AEI Press, Washington DC, 1990.

5 Različiti autori imaju različita viđenja o motivaciji učesnika Konventa da delaju u jednom ili u drugom smeru. Sledi spisak korisnih eseja na ovu temu: John P. Roche: „The Founding Fathers: a Reform Caucus in Action“; and Charles A. Beard: „Framing the Constitution“ in Peter Wall: *American Government, Readings and Cases*, Harper Collins College Publishers, New York, 1993, str. 11–43.

Zanimljivost koja se odnosi na ovaj događaj jeste fakt da ni Džejsms Medison niti bilo koja druga ličnost nije imala ovlašćenja da pripremi takav tekst Deklaracije, ali to nije sprečilo Kontinentalni kongres da uputi zvaničan poziv delegatima da se okupe u Filadelfiji 1787. godine. Njihov ključni cilj bio je stvaranje saglasnosti o neophodnosti promene postojećeg ugovora o savezu američkih kolonija.

Pedeset pet delegata, koji su predstavljali novouspostavljene autonomne vlasti u kolonijama, okupili su se u maju 1787. godine u Filadelfiji, kako bi učestvovali u raspravi o potrebi usvajanja dokumenta koji bi na nov način pravno uredio odnose među kolonijama.⁶ Za predsednika Konventa izabran je Džordž Vašington. U Konventu je tokom četiri meseca vođena rasprava između takozvanih federalista i protivnika federacije, između podržavalaca jake centralne vlade i zastupnika ideje da države članice treba da očuvaju značajnija ovlašćenja u odnosu na federalnu vlast. Rad Konventa okončan je usvajanjem teksta novog ustava, koji je upućen na ratifikaciju svim članicama Konfederacije.

Uporedo sa aktivnostima Konventa, zastupnici različitih vizija uređenja budućih odnosa među američkim državama bili su veoma angažovani u pokušaju da u ispravnost svoje vizije ubede i javno mnjenje. Kao rezultat aktivnosti federalista nastao je *Federalist*. To je najznačajniji dokument ikada napisan o teoriji federalizma. Sastavljen je od 85 eseja koje su očevi osnivači (Medison, Hamilton i Džej) napisali u odbranu ideja koje bi SAD trebalo da učine jakom federacijom.

Američki ustav stupio je na snagu 2. jula 1788. godine, kada je poslednja država članica (New Hampshire) ratifikovala dokument. Istog dana Kongres je uputio poziv nadležnom Komitetu da proglasi da je ustav usvojen.

Stvaranje evropskog ustava

Dok je procesu konstitucionalizacije SAD prethodio rat za nezavisnost, koji je značajno determinisao buduće američko uređenje, evropsko iskustvo

6 Više na ovu temu može se pročitati u: Max Belloc, *The Debate on the American Revolution*, Nikolas Kaye Ltd, London, 1949; Barbara Silderdick Feiberk, *The Articles of Confederation: The First Constitution of the United States*, Twenty First Century Books, 2002. Značajne informacije o radu Konventa i ličnostima koje su učestvovala u radu dostupne su na internet adresama: http://www.archives.gov/exhibit_hall/charters_of_freedom/constitution/founding_fathers.html (posećen 20. februara 2003. godine) <http://www.wae.com/freedom/conhist.html> (posećen 28. februara 2003. godine).

je bitno drugačije.⁷ Više od pola veka prošlo je u pokušajima da se evropske države približe. Pokušaji integracija najpre su primenjeni u oblasti ekonomije, da bi krajem 20. veka saradnja evropskih država bila zaokružena nastajanjem novog entiteta koji po svom karakteru nadilazi domet međunarodne organizacije, a još uvek nije država.

Kroz istoriju su postojale različite ideje o ujedinjavanju evropskih država. Među mnogim idejama, pomenućemo Viljema Pena i njegov esej naslovljen *O sadašnjem i budućem miru u Evropi*, napisan u periodu 1692–1694. godine. Veoma poznat, ali ne naročito uticajan jeste i tekst Opata od Sen-Pjera *Ideje za večni mir u Evropi*. Inspirisan delima klasičnih autora i ponet državničkom pozicijom koju je imao nakon Drugog svetskog rata, francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman inicirao je dublje integrisanje zemalja Zapadne Evrope.⁸ Njegova ideja bila je stvaranje organizacije koja bi vekovni animozitet između Francuske i Nemačke prevazišla pretvaranjem dve države u najbliže saveznike i time onemogućila nove ratove na evropskom kontinentu.

Šumanova inicijativa, nastala 1950. godine, rezultirala je osnivanjem Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine, a zatim i Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za korišćenje atomske energije 1957. godine. Tokom Hladnog rata, države osnivači pokušavale su da kreiraju slobodnu ekonomsku zonu, koja bi umrežila ekonomske sisteme zemalja učesnica. Cilj započetog procesa ujedinjavanja bio je uspostavljanje ekonomski jakog zapadnoevropskog bloka.

Jedinstveni evropski akt je 1987. godine finalizovao proces ekonomskog integrisanja, a Ugovor iz Mاستrihta (1992) uveo je u proces evropskih integracija pitanje građanstva i definisanja EU kao političkog aktera. Ugovori iz Amsterdama i Nice osnažili su ideju razvoja Evrope ne kao klasične međunarodne organizacije, već kao nadnacionalnog entiteta koji ima određene karakteristike države.

Pedeset godina razvoja Unije donelo je i razmatranje mogućnosti produbljenja i osnaživanja evropskih integracija. Evropski savet je 2001. godine doneo odluku o stvaranju Konventa, čiji je glavni zadatak bio priprema teksta ustava Evrope koji bi trebalo da zameni postojeće bazične ugovore.⁹

7 O razvoju procesa evropskih integracija pogledati: Peter M. R. Stirk, *A History of European Integration since 1914*, Continuum, London, 2001; Anthony Pagden (ed.), *The Idea of Europe: from Antiquity to the European Union*, Cambridge University Press, London, 2002; Volter Laker, *Istorija Evrope 1945–1992*, Klio, Beograd, 1999.

8 Robert Schumann, *Za Evropu*, Europski dom, Zagreb 2000, str. 65.

9 Bazični ugovori, koji se obično nazivaju konstitucionalnim ugovorima EU, su: *Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik* (1951), *Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice*

Jedan od najvažnijih ciljeva Konventa bio je da procesu evropskih integracija osigura legitimitet, koji je, prema sudu mnogih autora, izgubljen tokom pola veka razvoja Unije. Njegova je namena da EU učini više demokratskom, transparentnijom i efikasnijom. Stvaranje Konventa je jedan od najznačajnijih događaja u institucionalnoj izgradnji Evropske unije od momenta kada su održani prvi direktni izbori za Evropski parlament i od kada je Ugovor iz Mاستrihta stupio na snagu.

Konačno, zadatak je Konventa da pripremi predlog teksta koji bi trebalo da postane konstitucionalni ugovor za Evropu. Time se zainteresovanima za proces evropskih integracija pružila prilika da definišu pravni karakter i prirodu entiteta koji se nalazi u neprekidnom procesu menjanja tokom pedeset godina.

U periodu koji je usledio nakon osnivanja Konventa, organizovana je široka rasprava različitih aktera o sadržini teksta koji Konvent treba da usvoji. Upravo zbog toga su u radu Konventa bli predstavljani interesi institucija EU, zemalja članica i kandidata za članstvo, Komiteta regiona, Evropskih socijalnih partnera i nevladinog sektora. To nam govori da je procesu ujedinjavanja evropskih država neophodna široka podrška i legitimacijska podloga.

Pogled u ogledalo?

U pokušaju da uporedimo procese konstitucionalizacije SAD i Evrope, značajno je uputiti na sličnosti i razlike koje je moguće ustanoviti. I sličnosti i razlike mogu da se iskoriste na različite načine u argumentaciji različitih viđenja, pa ćemo se na narednim stranicama posvetiti analizi jednih i drugih.

Sličnosti

Najpre se čini važnim napomena da su u oba slučaja bile formirane organizacije ili savezi u kojima su različite države učestvovala u zajedničkim poslovima do određenog nivoa. Saradnja među državama bila je uređena ugovorima koji su u oba slučaja postojali i pre nego što je osnovan Konvent. U SAD je ovaj ugovor nazvan „Članovi konfederacije“,¹⁰ dok smo u evropskom slučaju imali tzv. bazične ugovore, koji su, po interpretacijama

(najčešće nazivan Rimskim ugovorom, 1957), *Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za korišćenje atomske energije* (1957) i *Ugovor o osnivanju Evropske unije* (1992).

10 Članovi konfederacije stvoreni su 1781. godine a bili su na snazi sve do ratifikacije Ustava 1788. godine.

nekim autora, imali konstitucionalni karakter.¹¹ Procesi integracija u oba slučaja bili su uslovljeni potrebom da se prevaziđu nedostaci prethodno uspostavljenog sistema.¹²

U oba primera postojale su države članice koje nisu imale jedinstvenu viziju budućeg razvoja entiteta čiji su deo. Štaviše, i jedan i drugi slučaj karakteriše borba između zagovornika stvaranja jake centralne vlade kojoj će niži nivoi vlasti biti u velikoj meri podređeni i onih koji žele slabu centralnu vlast kojoj će ključna uloga biti koordinacija stvaranja i realizacije politika između država članica.¹³

Jedinstvenost stava aktera u procesu konstitucionalizacije SAD i EU jasno se odnosila na potrebu formiranja šire asocijacije ili zajednice. Postojala je potpuna saglasnost o neophodnosti nastanka zajedničke vlade. Razlike su, međutim, došle do izražaja kada je rasprava usmerena na razmatranje vertikalne distribucije moći, odnosno kada je trebalo precizirati do kog nivoa bi nadležnosti centralne vlade trebalo da budu proširene.

Treće, i u jednom i u drugom slučaju imamo organizovanu najširu raspravu zainteresovanih aktera, što se ogleda u načinu na koji su radili i američki i evropski Konvent i u dužini rada ovih tela. Iz toga zaključujemo da su oba procesa veoma ozbiljno realizovana, računajući sa posledicama koje su imali. I dok su u Američkom konventu predstavnici svih država učestvovali u radu, Evropski konvent je okupio ne samo predstavnike institucija nacionalnih država, već i predstavnike ključnih evropskih institucija, država kandidata za članstvo u EU, nevladinih organizacija, Evropskih socijalnih partnera i slično.¹⁴ Time se naslućuje da je proces uobličavanja rada Konventa i u jednom i u drugom slučaju upućivao na njegovu demokratičnost. Konačni dogovori su bez sumnje imali demokratski legitimitet.

11 Postoji odličan tekst napisan na ovu temu: Jean Claude Piris, *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?* Tekst je dostupan na internet stranici: <http://www.jeanmonnet-program.org/papers/00/000501.html#fn1> (posećena 14. marta 2003).

12 Pogledati: John P. Roche, „The Founding Fathers: a Reform Caucus in Action“, in: *American Government...*, str. 12–15.

13 Što se tiče primera SAD, Roš kaže: „Postojala je uobičajena podela članova Konventa na 'federaliste' i 'čuvare prava država' uz niz kategorija koje su se odnosile na manjinu onih koji nisu pripadali dvema polarizovanim grupama ('umereni federalisti' i slično). No, ova podela je nezahvalna budući da nekada unosi više konfuzije nego što pojašnjava prirodu problema.“ Roš: *Očevi osnivači*, str. 16.

14 Demokratski kapacitet američkog Konventa veoma je dobro obrazložio Roš: „Konvent u Filadelfiji nije okupio 'Odbor kardinala' koji su radili u manipulativnom, preddemokratskom okviru; to je bio nacionalni reformski poduhvat koji je trebalo da upravlja delikatnim problemom sa namerom da u političkom kosmosu punom neprijatelja postigne jedan ultimativni cilj – opštu podršku. Roš: *Očevi osnivači*, str. 12.

Četvrto, Amerika je bila eksperiment i isto se može reći za današnju Evropu.¹⁵ Uprkos činjenici da slučaj Evropa možemo da analiziramo na tragu analogija sa procesom nastanka drugih federalnih država, npr. SAD, Kanada, Švajcarska, Nemačka i Australija, nesumnjivo je da je proces evropskog ujedinjavanja jedinstven. Karakter eksperimenta nas upućuje na pokušaj uporednog prikaza procesa konstituisanja Evrope sa onim što se događalo u slučaju SAD. Zato se, kao pretpostavka od koje polazimo, javlja ideja da je proces izgradnje nove Evrope do određenog nivoa modeliran načinom na koji je nastala američka država.

Konačno, američki ustav je predstavljao rezultat tzv. *velikog kompromisa* između zainteresovanih učesnika u pogledu načina na koji je utemeljena ravnoteža moći između centralne vlade i vlada država članica. Imajući u vidu institucionalnu arhitekturu Evropske unije, lako je pretpostaviti da će svaki naredni dogovor oko redizajniranja postojećeg institucionalnog sklopa, pa i ovaj koji nam je predstavljen tekstom ustava za Evropu, biti vrsta *velikog kompromisa* između nacionalnih država, nevoljnih da se odreknu svojih nadležnosti i moći, i komunitarnih institucija koje žele da u svoj portfelj umetnu što je moguće širi krug nadležnosti. Značajno pitanje za naše istraživanje može da bude: do kog nivoa će evropski kompromis biti različit u odnosu na ishod rada Američkog konventa i šta su uzroci toga. Pokušaj da otkrijemo odgovor na ove dileme upućuje nas na analizu institucionalne strukture, distribucije moći između organa i vertikalne raspodele nadležnosti u slučaju SAD i EU.

Razlike

U pokušaju da ustanovimo relevantne razlike, polazimo od pravnog okvira koji je u obe situacije prethodio procesu donošenja ustava. I pored toga što su SAD i EU do stvaranja Konventa imale određeni pravni okvir funkcionisanja, omeđen bazičnim ugovorima, uslovi u kojima se taj proces odvijao i uzroci njegovog nastanka bili su različiti. Dok su američke države, okončavši Rat za nezavisnost, imale potrebu da obezbede svoje granice, te i zbog toga videle potrebu za formiranjem Konventa, stvaranju Evropskog konventa prethodilo je pedeset godina ekonomskog prosperiteta i razvoja evropskog integracionog procesa.

Proces ujedinjavanja evropskih naroda nakon Drugog svetskog rata razvijao se zahvaljujući, pre svega, političkim elitama koje su bile namerne da okončaju vekovna nerazumevanja i ratove na evropskom tlu. Za postizanje

15 Ludger Kühnhardt, *Towards Europe 2007: Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe*, ZEI Discussion Paper, Center for European Integration Studies, Bonn, 2001, str. 34.

ovih ciljeva iskorišćena su sredstva koja nam nudi ekonomija. Drugim rečima, Evropljanima nije pretila opasnost spolja da bi se, povezano strahom, odlučili na homogenizaciju i integrisanje.¹⁶ Motiv integracionog procesa nalazio se u potrebi da se obezbedi trajan mir, jer samo u uslovima mira jeste moguć ekonomski napredak i jačanje Evrope na globalnom nivou.

Drugo, u najvažnije razloge za sazivanje Američkog konventa, očevi osnivači su svrstali korisnost buduće Unije u smislu omogućavanja zaštite od neprijatelja, zaštite od sukoba među državama i zaštite od unutrašnjih podela. Ovi motivi su, po sudu očeva osnivača, bili naglašeniji u odnosu na slabosti tadašnje konfederacije i potrebe za utemeljenjem centralne vlade koja bi počivala na principima podele vlasti i vertikalne distribucije nadležnosti između federalne vlasti i država članica.

Evropska unija je, u određenom smislu, drugačiji primer. Korisnost stvaranja i postojanja Evropske unije je jedan od glavnih argumenata evro-optimista kada govore u prilog neophodnosti daljeg integrisanja država unutar EU. Na taj način dolazimo do značajnih razlika u raspravama koje su krasile Američki i Evropski konvent. Evropske zemlje ne osećaju takvu vrstu straha od spoljnog neprijatelja kakav su osećale američke državnice krajem XVIII veka. Od stvaranja NATO, najveći broj država članica EU nalazi se i u članstvu NATO, organizacije koja je u trenutku formiranja dobila zadatak da štiti evroatlantske zemlje od opasnosti komunizma. Nakon što je okončan Hladni rat, misija NATO je izmenjena, ali ona svakako i dalje ima kao svoj cilj zaštitu zemalja Evropske unije.¹⁷ Više od toga, Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU, koja čini drugi stub u strukturi Evropske unije, uvedena je i kao deo strukture NATO. Time dolazimo do potvrde stava iznetog na početku da zemlje Evropske unije, za razliku od američkih država u trenutku nastajanja američkog ustava, ne osećaju bilo kakvu opasnost spolja na koju ne bi u uslovima u kakvima sada funkcionišu mogle uspešno da reaguju.¹⁸

16 Kao kontraargument ovom stavu moguće je navesti ozbiljnu opasnost koja je zemljama Zapadne Evrope dolazila sa istoka, od Sovjetskog Saveza. Ovde, pak, želimo da naglasimo da je razumevanje evropskih zemalja da je mir najznačajnija vrednost na kojoj Evropa treba da se ponovo izgradi dominantno u odnosu na bilo koji drugi razlog ili motiv koji bi mogao da se navede kao podstrek evropskim integracionim procesima nakon Drugog svetskog rata. Opasnost spolja mogla je samo da ubrza proces, ali bi on bio realizovan i u slučaju da takve opasnosti nije bilo.

17 Zemlje EU koje nisu u članstvu NATO su: Austrija, Finska, Irska i Švedska.

18 U ovom delu se čak može učiniti zanimljivijim raspravljati o tome da li se Evropljani osećaju dovoljno komforno pod potpunom dominacijom američkih generala u NATO. No, ova činjenica ne dovodi u pitanje nemogućnost poistovećivanja položaja američkih država 1788. i evropskih zemalja 2003. godine. Osim toga, evropske zemlje imaju i svoje armije kojima upravljaju nezavisno od strukture NATO i koje mogu da upotrebe u slučaju da im pretila ratna opasnost.

Kao treći argument možemo da navedemo neefikasnost postojećih institucija, što je karakterisalo američki sistem pre donošenja ustava. U slučaju Evrope, o neefikasnosti postojećih institucija nikako ne može biti reči. Tokom pedeset godina razvoja evropskog integracionog procesa, institucije Zajednica bile su veoma uspešne i efikasne u radu. Upravo se najveća razlika između slučaja SAD i EU pojavljuje u zapažanju američkih očeva osnivača da su suštinske institucionalne promene u Americi bile neophodne za budući razvoj zajednice. Njihova promena i razvoj inicirani su upravo zbog neefikasnosti prethodne institucionalne sheme. EU je sasvim drugačiji primer. Upravo su evropske institucije bile te koje su pomerale integracioni proces napred i omogućile evropskim državama stvaranje jake Unije.

Konačno, socio-ekonomski ambijent na početku XXI veka znatno se razlikuje od onog koji je postojao na američkom kontinentu pre dva veka. Proces evropskih integracija je dodatno osnažen fenomenom globalizacije. Ovaj fenomen jeste determinisao i u budućnosti će u značajnoj meri usmeravati proces ujedinjavanja evropskih naroda i upravo je to mesto koje evropsko iskustvo u procesu donošenja ustava bitno razlikuje od američkog.



Postoje jaki argumenti koji afirmišu pretpostavku da procesi konstitucionalizacije SAD i EU jesu slični, ali je jasno da su oni istovremeno i veoma različiti. Nemoguće je zamisliti da ova dva procesa, razdvojena velikom vremenskom distancom i omeđena različitim uticajima, mogu biti modelirana na istovetan način. No, ključne linije rasprave koje su vođene u Američkom i Evropskom konventu su, po sudu autora ovog teksta, uporedive.

Na osnovu tog suda možemo da zaključimo i da je rad Evropskog konventa rezultirao u vrsti velikog kompromisa kakav je stvoren u američkom slučaju. U pokušaju da potvrdimo ovaj stav, analiziraćemo institucionalnu arhitekturu oba entiteta, u želji da dođemo do odgovora na pitanje da li Evropi sledi veliki federalni kompromis kakav je dobila Amerika.

Uporedni prikaz konstitucionalnih sistema

Ovo poglavlje posvećeno je razmatranju sličnosti koje postoje između SAD i EU kada je reč o raspodeli moći među organima na federalnom odnosno komunitarnom nivou i vertikalnom rasporedu nadležnosti između centralnih institucija i tela koja predstavljaju članice.

Jasno je da su SAD i EU veoma komplikovani sistemi, koji garantuju konstitucionalne nadležnosti različitim nivoima vlasti. Pokušaćemo da utvrdimo koliko su kompromisna rešenja koja su ugrađena u jedan i u drugi sistem. Drugim rečima, pokušaćemo da utvrdimo koliko američki kompromis liči na kompromis na kojem počiva sistem EU i pre donošenja teksta ustava.

Američki sistem se karakteriše kao predsednički sistem. U njemu je izvršna vlast predstavljena jakim predsednikom koji ima nadležnost da kreira svoj kabinet koji deluje kao Vlada SAD.

Američki ustav, napisan 1787. godine, koji nikada nije menjan, i koji je dopunjen sa 27 amandmana, sadrži sedam članova od kojih su četiri u celini posvećena regulisanju distribucije moći između organa centralne vlasti. Federalni nivo vlasti u SAD predstavljen je sledećim ključnim institucijama: Kongres, Predsednik i Vrhovni sud.

Slučaj Evropske unije je donekle različit i složeniji. Ugovor o Evropskoj uniji, potpisan u Matrihtu i osvežen Ugovorom iz Nice, kaže: „Unija će da počiva na Evropskim zajednicama, kao i na oblicima saradnje uspostavljenim ovim Ugovorom...“¹⁹ To znači da su sve institucije, ustanovljene Ugovorom o Evropskoj zajednici, istovremeno i institucije Evropske unije. Postoji, međutim, i jedna institucija koja nije telo Evropske zajednice, već samo organ Evropske unije, a to je Evropski savet.

Član 7 Ugovora o Evropskoj zajednici jasno saopštava koje su to institucije koje treba da upravljaju aktivnostima Zajednice. To su: Evropski parlament, Savet ministara, Komisija i Sud pravde. Član 4 Ugovora o Evropskoj uniji, istovremeno, naznačuje da je Evropski savet institucija Evropske unije koja Uniji obezbeđuje neophodni podsticaj za dalji razvoj. Njegova je ključna uloga u tome da definiše generalne političke smernice.

Neko bi mogao saopštiti stav da nije izvesno da evropski sistem može uopšte da bude uporediv sa američkim. Poteškoća u mogućnosti poređenja dolazi nam i otud što su evropske institucije na specifičan način prožete različitim nadležnostima koje su podeljene tako da se čini nemogućim precizno zapisati da li ova prožetost može da bude predstavljena kao podela vlasti u klasičnom smislu.

Pitanje od koga polazimo glasi: kakvu vrstu moći poseduje svaka od bazičnih institucija EU? U ovom poglavlju ponudićemo odgovor na to pitanje i pokušaćemo da uporedimo institucionalnu strukturu SAD i EU.

¹⁹ *Ugovor o Evropskoj uniji*, član 1, paragraf 3, tekst Ugovora dostupan je na internet adresi: http://www.europa.eu.int/abc/treaties_en.htm (posećen 6. maja 2003).

Podela moći između organa

Tekst Ustava SAD i bazični ugovori EU sadrže odredbe kojima se kaže da su najviši nivoi odlučivanja u oba entiteta predstavljeni centralnim institucijama²⁰ koje imaju ili različite ili podeljene nadležnosti. Pokušaćemo da odgonetnemo da li su nadležnosti centralnih vlasti u oba slučaja jasno podeljenje na legislativnu, egzekutivnu i sudsku vlast. Ovde ćemo se poslužiti konceptom podele vlasti kao mehanizmom u odnosu na koji možemo porediti funkcionisanje institucija entiteta kojima se bavimo.

Zakonodavna vlast

Zakonodavna grana vlasti u okviru konstitucionalnog sistema SAD odlično je opisana u delu „Federalistički spisi“.²¹ Ne samo da je Džejsms Medison sjajno predstavio funkcije zakonodavne vlasti već je veoma jasno opisao funkcionisanje celokupnog sistema. Naznačivši da američki sistem počiva na principu podele vlasti,²² koji bi trebalo da garantuje efikasnost formule *In Pluribus Unum*, Medison je citirao Monteskeja koji je napisao „...da zakonodavstvo ne sme da se meša u polje izvršne vlasti iako je na određene načine kontroliše...“.²³

Imajući na umu da neutralnost zakona, zajedno sa podelom vlasti, mora da čini temelje sistema, pisci američkog ustava su nadležnosti legislativne vlasti opisali već u članu 1 Ustava. Član 1 kaže: „Celokupnom legislativnom moći upravljaje Kongres Sjedinjenih Američkih Država...“.²⁴

To bi trebalo da znači da nijedan organ mimo Kongresa nema mogućnost da izglasa bilo koji zakon. Član 1 Ustava sadrži više paragrafa u kojima se navodi struktura Kongresa, način izbora njegovih članova, ali se

20 Ovde je zanimljivo i terminološko razlikovanje, što može biti veoma značajno. Centralni nivo vlasti se u SAD naziva federalnim nivoom, a u EU komunitarim.

21 Eseji, počev od 52. do 66, posvećeni su zakonodavnoj grani vlasti a zanimljiv podatak je da su dva trojica autora (Hamilton, Medison i Dže) napisali barem jedan od pomenutih eseja. Eseji se mogu naći u delu: Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison, *The Federalist*, Random House, New York, str. 336–429.

22 O podeli vlasti kao principu federalizma i o federalizmu uopšte videti: Daniel J. Elazar: „Federalism“ in: David Sills (ed), *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, str. 353–367, The Macmillan Company, 1968; Miodrag Jovičić, „Federalizam“, u: Milan Matić, Milan Podunavac: *Enciklopedija političke kulture*, str. 331–340, Savremena administracija, Beograd, 1993.

23 *Federalist* broj 47, u: „*The Federalist*“ str. 310.

24 Ustav Sjedinjenih Američkih Država, u: Jerome B. Agel (ur), *We, the People, Great Documents of the American Nation*, Barnes and Noble Books, New York, 2000, str. 36.

najvažnijom sekcijom čini paragraf 8 prvog člana, kojim se navode nadležnosti Kongresa.²⁵ Jasno se vidi iz sadržine paragrafa 8 da bilo koja odluka izvršne vlasti u SAD mora da ima uporište u zakonima koje donosi legislativni organ vlasti. I ovde nailazimo na dve veoma važne tačke kada je u pitanju odnos između legislative i egzekutive u američkom sistemu:

- a) Prva tačka odnosi se na nadležnosti Kongresa koje su dodatne u odnosu na funkciju donošenja zakona. Paragraf 3 člana 1 sadrži odredbu po kojoj će Senat (Gornji dom Kongresa) imati pravo da pokrene postupak impičmenta.²⁶ Ova vrsta nadležnosti, dodaje se u nastavku paragrafa, može da bude korišćena samo u saradnji sa drugim domom (Predstavničkim domom Kongresa).

To znači da pod određenim uslovima, Kongres može da postavi pitanje poverenja predsedniku i da ga ukloni sa vlasti. Ovaj paragraf nas upućuje na zaključak da zakonodavni organ vlasti u SAD jeste osnažen dodatnim ovlašćenjima kako bi princip kočnica i ravnoteža bio ojačan.

Druga primedba odnosi se na ograničenja sa kojima se u vršenju svojih nadležnosti suočava Kongres:

- b) Paragraf 7 člana 1 glasi: „Svaki zakon koji izglasaju Predstavnički dom i Senat biće, pre nego što postane zakon, predstavljen predsedniku SAD“.²⁷ U ovom slučaju, predsedniku se daje ovlašćenje da uspori stupanje zakona na snagu i da stavi veto na njegovo usvajanje.

Paragraf 7 može da nam izgleda kao kontrabalans paragrafu 3. U ovom slučaju, predsedniku je data uloga čuvara ustava, čime mu se daje moć da obuzda Kongres u nameri da donese bilo kakav, pa i nepravedan zakon. Mehanizam kočnica i ravnoteža je obezbeđen i sadržinom paragrafa 7.

Ove dve tačke nam govore o uzajamnoj prožetosti zakonodavne i izvršne grane vlasti. To znači da različite vlasti nisu odvojene, bez mogućnosti da imaju bilo kakvog dodira, svaka vršeci svoje funkcije. Američki sistem počiva i na kontroli različitih grana vlasti i omogućava svakoj od njih da prati, kritikuje i kontroliše aktivnosti one druge.

Jasno je da, kada se tiče legislativne moći, američki Kongres ima najjaču poziciju u pogledu mogućnosti stvaranja zakona. On ima punu legislativnu nadležnost i može, u određenim slučajevima, da kontroliše predsednika ukoliko on preduzima akcije koje nisu u skladu sa načelima pravičnosti.

25 The Constitution of the United States of America, u: „*We, the People...*“, str. 39.

26 The Constitution of the USA, in: *We the People...*, str. 39.

27 The Constitution of the USA, in: *We, the People...* str. 39.

Istovremeno, moć Kongresa nije neograničena budući da upravo predsednik ima mogućnost da nadgleda legislativni proces i spreči Kongres da usvoji zakon koji može da bude nepravičan.²⁸

Ukoliko se sada usmerimo ka evropskom primeru, mogli bismo da očekujemo da, analogno američkom slučaju, Evropski parlament ima punu legislativnu moć u evropskom konstitucionalnom okviru. To je, međutim, pogrešna pretpostavka, budući da u EU Savet ministara igra ulogu koju u američkom sistemu igra Kongres. Zakonodavni akti koje usvaja Savet ministara mogu imati različite oblike i različite mehanizme docnije primene unutar nacionalnih sistema. Legislativni oblici koje Savet ima na raspolaganju su nabrojani u članu 249 Ugovora o Evropskoj zajednici.²⁹

Naredno poglavlje teksta biće usmereno na detalje koji opisuju efekat koji doneseni zakonski akti EU imaju na države članice, pa ćemo se na ovom mestu fokusirati na odnos između institucija Evropske unije u pogledu njihovih nadležnosti.

Ugovor o Evropskoj uniji sadrži tekst kojim se kaže da Parlament, Savet i Komisija imaju uloge u legislativnom procesu unutar Evropske unije. Komisija je telo koje ima moć predlaganja teksta zakona i time se i okončava nadležnost Komisije u ovom postupku.³⁰

Članovima 251, 252 i 272 Ugovora o Evropskoj zajednici uređuje se uloga Parlamenta u procesu stvaranja zakona. U određenim slučajevima, Parlament ima mogućnost da spreči Savet u izglasavanju zakonskog teksta. To je, međutim, više preventivna nego aktivna uloga Evropskog parlamenta u ovom procesu.³¹

Konačno, Savet je telo EU koje mora da potvrdi svaki pojedinačni dokument kao legislativni akt Unije. Savet može da prihvati ili odbije predlog

28 Za više informacija o ulozi predsednika u američkom sistemu pogledati eseje: Fred Barnes, „Congressional Despots, Then and Now“; Lawrence C. Dodd, „Congress and the Quest for Power“, u Peter Wall, *American Government, Readings and Cases*, Harper Collins College Publishers, New York, 1993, str. 410–431.

29 Ovi legislativni dokumenti su: regulative, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Više o njima pogledati u tekstu ugovora koji je dostupan na internet stranici: http://www.europa.eu.int/abc/treaties_en.htm (posećen 6. maja 2003).

30 U nekim slučajevima Komisija ima mogućnost i da stvara zakon. Za to je dobar primer privatizacija telekomunikacija. Da bi se stvorili uslovi da Komisija odigra ovu ulogu, potrebno je da se prethodno obezbedi najširi konsenzus. Nakon primera telekomunikacija, Komisija nikada nije bila u prilici da deluje na sličan način.

31 U proceduri saodlučivanja Parlament može da ima značajnu ulogu, ali je njegov značaj i u tom slučaju nemereljiv u odnosu na kompetencije nacionalnih parlamenata.

Komisije, on može da odlučuje koristeći prostu ili kvalifikovanu većinu, on može da zatraži mišljenje Evropskog parlamenta, ali to mišljenje ga ne može sprečiti da deluje. Najvažnije je da Savet okuplja predstavnike vlada država članica. Budući da Savet igra i ključnu ulogu u postupku izglasavanja zakona, to se nameće kao zaključak da su, kada je reč o institucionalnim mehanizmima EU, nacionalni interesi nadređeni komunitarnim.

Sada je očigledno da, u poređenju sa konstitucionalnim sistemom SAD, institucionalna građevina EU deluje komplikovanije. Naročito je važno zapaziti koliko je evropski legislativni trougao umrežen različitim mehanizmima saradnje i formi zakonskih akata koji mogu da budu usvojeni. Teorija i praksa funkcionisanja EU nudi tri moguće opcije saradnje između organa koji učestvuju u procesu stvaranja zakona: procedura saodlučivanja, procedura saradnje i procedura konsultovanja.³²

Koja od procedura će biti primenjena u određenom slučaju, zavisi od tipa dokumenta koji se pokušava izglasati. Imajući u vidu da je 3/4 sekundarnog komunitarnog prava nastalo služeći se procesom saodlučivanja, a da Evropski parlament ima ulogu u ovom obliku, možemo naslutiti da će simplifikacija instrumenata kojima se EU služi u legislativnom okviru ojačati Parlament. To znači da bi legislativni proces sve više mogao da bude usmeravan ka telu koje bi po svom karakteru i trebalo da bude nosilac zakonodavnog procesa.

Izvršna vlast

Član 2 američkog ustava opisuje moć izvršne vlasti u američkom sistemu. U stavu 1 ovog člana kaže se: „Izvršnu vlast imaće predsednik Sjedinjenih Američkih Država.“³³ Nadležnosti predsednika nabrojane su u stavu 2 istog člana. Ove nadležnosti podjednako se odnose na aktivnosti predsednika unutar političkog sistema SAD i na akcije koje su usmerene ka spoljnom svetu.

Svoju moć predsednik naročito legitimise načinom na koji je biran na funkciju. Predsednik se bira na opštim, direktnim izborima čime se njegovim politikama daje demokratska saglasnost.³⁴ Predsednik je dužan da periodično

32 Navedeni oblici su opisani u članovima 251 i 252 Ugovora o Evropskoj zajednici, *The Treaty on the European Community*.

33 *We, the People*, str. 40.

34 Ovde su važne dve stvari. Prvo, nije sasvim precizno stanovište da se američki predsednik bira na neposrednim izborima, s obzirom na elektorski sistem koji elektore čini posrednicima u komunikaciji predsednika i građana. Time se dovodi u pitanje demokratski legitimitet američkog predsednika.

podnosi izveštaje Kongresu o svom radu. Osim legislativnim okvirom koji stvara Kongres, delanje američkog predsednika ograničeno je još samo mogućnošću da Kongres pokrene proces impičmenta.

Nakon što je Američki konvent okončao rad, jedan od očeva osnivača, Aleksandar Hamilton, je zapisao: „Teško je pronaći bilo koje pitanje o kojem smo teže došli do rešenja od ovog...“³⁵ Razlozi za ovakvu tvrdnju su jasni: institucija predsednika dobila je najjača ovlašćenja a čitav sistem je izgledao kao polupredsednički po svom karakteru. Upravo je Aleksandar Hamilton zapisao i sledeće: „Snaga izvršne vlasti je vodeća sila u definisanju dobre vlade.“³⁶ No, kritičari teksta ustava SAD uobičajavali su da novostvoreni sistem označe monarhističkim, ukazujući na značajan broj nadležnosti koje su smeštene u ruke izvršne vlasti.

Američki ustav jasno saopštava sledeće nadležnosti predsednika Sjedinjenih Američkih Država:

- realizacija politika
- učestvovanje (u ograničenom domenu i na veoma limitiran način) u procesu stvaranja zakona stavljanjem veta na određene akte. Predsednik ima pravo da vrati Kongresu tekst zakona koji je Kongres prethodno usvojio nakon čega treba da bude organizovana nova rasprava. Ukoliko bi Kongres insistirao na usvajanju istog zakona, bilo bi neophodno da ga drugi put usvoji kvalifikovanom većinom od dve trećine poslanika
- biranje ambasadora, konzula, magistrata itd., što je podeljenja nadležnost sa Kongresom
- odabir sudija Vrhovnog suda i nižih sudova, što je podeljena nadležnost sa Kongresom;
- upravljanje američkom vojskom u slučaju rata. Predsednik je komandant armije, vazduhoplovnih snaga i mornarice SAD. To, ipak, ne znači da predsednik objavljuje rat. Punu moć proglašenja ratnog stanja, ipak, ima Kongres.³⁷

Drugo, koncept opšte volje svoj koren pronalazi u teorijama društvenog ugovora u 18. veku. Nameće se pitanje da li način na koji se bira predsednik jasno odslkava opštu volju zajednice, kako je to zapisano u teoriji.

35 Alexander Hamilton, „The Federalist No. 67“, u: *The Federalist*, str. 429.

36 Alexander Hamilton, „The federalist No. 70“, u: *The Federalist*, str. 447.

37 Član 2 Ustava SAD, u: *We, the People*, str. 41.

Naročito je zanimljivo da američki sistem potvrđuje da svu izvršnu vlast treba da ima jedna osoba, koja može da formira svoj kabinet bez dogovaranja sa Kongresom. Tri su ključna ograničenja ovolike moći predsednika:

- predsednik je obavezan da podnosi redovne izveštaje Kongresu o stanju nacije;
- kongres može da optuži predsednika da ne obavlja svoj posao na način koji predviđa ustav i u tom slučaju ima mogućnost da pokrene postupak impičmenta;
- predsednički izbori se održavaju svake četiri godine, što je period suviše kratak da bi osoba koja je izabrana za predsednika zanemarila ustavne nadležnosti, a suviše dug da bi se zanemarila mogućnost zloupotrebe moći.

Jedan od glavnih razloga za odbranu pozicije stvaranja jake izvršne vlasti krajem XVIII veka u SAD bio je strah od podeljenosti. „Unija može biti uništena na dva načina: ili raspoređivanjem moći u dva ili više organa koji bi bili ravnopravni autoriteti; ili dati sve jednom...“³⁸ Američki sistem stvoren je kako bi obezbedio ne samo unutrašnji integritet i slobode, već i spoljne granice, mir i ekonomski razvoj.³⁹

Proces integrisanja evropskih država tekao je drugačije u odnosu na američki primer, a pozicija izvršne vlasti sasvim je različito regulisana. U pogledu egzekutive, postoje dva komunitarna tela koja dele nadležnosti izvršne vlasti: Komisija i Savet ministara.

Uobičajeno nazivana „čuvarem ugovora“, Komisija je značajno uključena u proces donošenja važnih odluka i zakonodavnih akata na svim nivoima funkcionisanja Unije. Ukoliko smo saglasni oko toga da Komisija deluje jednim delom kao izvršni, a drugim i kao organ koji učestvuje u zakonodavnoj vlasti, onda se deo njenih nadležnosti koji se odnosi na egzekutivnu funkciju može predstaviti kroz:

- aktivnosti predsednika Komisije;
- aktivnosti Komisije u celini.

Kao prvi među jednakima, predsednik Komisije može da:

- predstavlja Komisiju u odnosu prema drugim institucijama EU;

38 Alexander Hamilton, „The Federalist No. 40“, u: *The Federalist*, str. 249.

39 O izvršnoj vlasti SAD pogledati eseje: Clinton Rossiter, „The Presidency – Focus of Leadership“; Richard E. Neustadt, „Presidential Power“; James David Barber, „The Presidential Character“, u: Peter Wall, *American Government, Readings and Cases*, Harper Collins College Publishers, New York, 1993, str. 292–328.

- predstavlja Komisiju i Evropsku uniju u odnosu prema spoljnim entitetima;
- daje zamajac budućem razvoju Unije;
- nadgleda najvažnije aktivnosti Komisije;
- preuzima specifične akcije u pogledu određenih politika.⁴⁰

Nadležnosti Komisije kao organa egzekutive u EU nisu identične nadležnostima organa izvršne vlasti u nacionalnim državama. Portfolio Komisije može biti zaokružen sledećim kompetencijama: moć iniciranja predloga za donošenje određenih pravila, upravljanje finansijama EU, nadgledanje implementacije mera u okviru politika koje su usvojene, upravljanje regulatornim politikama, predstavljanje izvan EU i pregovaranje, posredovanje i mirenje.⁴¹

Savet ministara je druga institucija Evropske unije koja uživa određene nadležnosti izvršne vlasti. Obično se za Savet kaže da je to „Vlada Zajednice“, čime se implicira različitost u arhitektonici između stubova na kojima počiva EU.

Pored toga što Savet ima ključnu ulogu u procesu stvaranja komunitarnog prava, on ima i sledeće nadležnosti:

- moć nadgledanja – koja je navedena u članu 202 Ugovora o Evropskoj zajednici. Ovaj član označava Savet kao telo koje kontroliše da li su aktivnosti Komisije odgovarajuće usvojenim odlukama Saveta;
- koordinacija opštih ekonomskih politika – što implicira da Savet vrši koordinaciju ekonomskih politika država članica;
- priprema budžeta – Savet odlučuje o predlogu budžeta i predlog upućuje Parlamentu na razmatranje;⁴²
- spoljna politika – upravo Savet ima najvažniju reč kada je u pitanju spoljna politika EU. Član 12 Ugovora o Evropskoj uniji sadrži listu instrumenata koji mogu biti iskorišćeni u okviru zajedničke spoljne politike EU, što uključuje definisanje principa i generalnih smernica zajedničke spoljne politike, odlučivanje o zajedničkim strategijama,

40 Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, New York, 1999, str. 107.

41 Nugent, *The Government...*, str. 123.

42 Čitava procedura je veoma komplikovana budući da uključuje Savet, Komisiju i Parlament i upravo je to mesto na kojem Parlament može da iskoristi svoju moć. Parlament može ne samo da daje amandmane na predloženi budžet, već i da ga odbije kao neprihvatljiv, što može imati drastične političke efekte. Pogledati član 272 Ugovora o Evropskoj zajednici.

prihvatanje zajedničkih akcija, usvajanje zajedničkih pozicija, oznaživanje saradnje između država članica.⁴³

Savet u svom radu može da odlučuje jednoglasno ili kvalifikovanom većinom.⁴⁴

Savet i Komisija su organi koji imaju ulogu aktera izvršne grane vlasti. Neke nadležnosti u ovom domenu su podeljene između ova dva tela, ali je Savet, koji predstavlja interese vlada zemalja članica, definisan ugovorima kao centralno telo i kada je u pitanju egzekutiva.

Sudska vlast

Član 3 američkog ustava sadrži reference o sudskoj grani vlasti u SAD. Sudska vlast predata je Vrhovnom sudu, te nižim sudovima koje Kongres može da uspostavi.⁴⁵

U istom članu nabrojani su slučajevi u kojima Sud ima mogućnost da donosi presude i jedino postupak impichmenta ne pruža Sudu pravo presuđivanja i daje ga Kongresu. U svim drugim slučajevima, nadležan je Vrhovni sud sa nižim sudovima.⁴⁶

Tokom debate u Konventu, značajan deo rasprave bio je usmeren na pitanje uloge sudova u američkom sistemu. O značaju ove rasprave najbolje svedoči broj i sadržina eseja koje je Hamilton napisao u prilog odbrani predloga koji je kasnije i unet u tekst ustava.⁴⁷

Očevi osnivači su, kada je reč u sudskoj grani vlasti, dali svoje ideje vezane za vremenski period za koji sudije treba da budu birane, za postavljanje sudija i njihovu smenu, te za odnose između federalnih i sudova država članica, porotništvu i slično. Ono što nas naročito zanima jeste način na koji je uređen odnos sudske i drugih grana vlasti.

Kao što je Monteskje napisao u svom delu *Duh zakona*, „...od svih pomenutih vlasti, sudska je najbliža nikakvoj vlasti.“ Otkud ovakav stav?

Sudska grana vlasti, naime, nema nadležnost da stvara zakone, ona ne kreira i ne realizuje politike, ona postoji isključivo da bi kontrolisala da li se

43 Pogledati The Treaty on European Union.

44 Pregovarački proces sa trećom stranom u okviru domena spoljnih poslova definisan je u članovima 300 i 310 Ugovora o Evropskoj zajednici, pogledati the Treaty on the European Community.

45 *We, the People*, str. 42.

46 To su slučajevi navedeni u stavu člana 3 Ustava, *We, the People*, str. 42.

47 Hamilton je napisao šest eseja o ulozi sudova i argumentima koji su išli u prilog njegovoj viziji funkcionisanja sudstva, pogledati: *The Federalist*, str. 495–546.

poštiju procedure na kojima se temelji odnos grana vlasti u političkoj zajednici. Monteskejeovo tumačenje bi se moglo lakše razumeti ako bismo uvažili i njegov stav da zakonodavna vlast jeste najznačajnija budući da iz nje izvire sve druge vlasti. No, to ne umanjuje značaj sudova u kontekstu ove analize.

Ako pogledamo kostur američkog sistema, čiji je deo i sudstvo, opažamo da sud ima jednako značajne kompetencije kao što su nadležnosti predsednika ili Kongresa. Jedino pitanje koje izmiče kontroli suda jeste proces impičmenta. No, impičment podrazumeva proceduru koja je veoma komplikovana i koja se koristi samo u slučajevima očiglednih zloupotreba koje bi počinio predsednik. Čitava procedura i jeste napravljena složenom kako bi predsednik bio zaštićen od neozbiljnih optužbi aktera koji bi mogli da se pozovu na proceduru impičmenta.

Pravni okvir Evropske unije sadrži jasne odredbe o poziciji suda u komunitarnom pravu. Mesto Evropskog suda pravde, kao najviše sudske instance Evropske zajednice, nije lako uporedivo sa načinom uređenja sudske vlasti u SAD. Teškoće proizilaze već iz podele Evropske unije na tri stuba. Dok u drugom stubu (Zajednička spoljna i bezbednosna politika) Evropski sud pravde ne igra nikakvu ulogu, u trećem stubu može da se pojavi kao akter u određenim okolnostima, a najznačajniju ulogu igra u okviru tzv. komunitarnog ili prvog stuba Unije.

U Ugovoru o Evropskoj zajednici piše da je ključna uloga Evropskog suda pravde obezbeđenje zakonitosti svih akata koje Zajednica stvori i akcija koje sprovede. To je formulacija veoma slična onoj koju sadrži stav 2 člana 3 Ustava SAD.

Dok nadležnost Suda mahom referira na mogućnost protivpravnog delovanja država članica Evropske unije, postoje delovi Ugovora kojima se uređuje uloga Suda u kontroli delovanja komunitarnih institucija. Član 230 Ugovora o Evropskoj zajednici glasi: "Sud pravde ima nadležnost da preispita legalnost akata koje zajednički usvoje Savet i Parlament, akata koje usvoji Savet, akata koje usvoji Komisija i Evropska centralna banka, izuzev preporuka i mišljenja..."⁴⁸

Evropski sud pravde igra, dakle, značajnu ulogu u regulisanju onog dela funkcionisanja EU koji se odnose na ekonomske aktivnosti te slobode u pogledu kretanja ljudi, kapitala, roba i usluga. Oblast u kojoj Sud ni na koji način ne može da se javi kao akter jeste polje spoljnih poslova i bezbednosti, i upravo ovde nalazimo ključnu razliku u odnosu na sudsku vlast u SAD. Za

48 The Treaty on the European Community.

razilku od Evropskog suda pravde, Vrhovni sud SAD ima sudsku nadležnost nad svim slučajevima definisanim ustavom, uključujući ugovore sa trećim stranama i sporovima u kojima SAD mogu da se pojave kao strana u sporu.⁴⁹

Vertikalna distribucija moći

Federalno uređeni sistemi u svetu poznaju različite nivoe raspodele nadležnosti između centralnih i nižih nivoa vlasti. Odredbe ustava federalnih država najčešće su definisane tako da jasno upućuju na to koje su ekskluzivne nadležnosti centralnog nivoa vlasti (federalni ili komunitarni nivo) ili koje su nadležnosti rezervisane za članice federacije. Pitanje odnosa između centralne vlade i federalnih jedinica nalazi se u srcu teorije federalizma. Federalne vlasti polaze od pretpostavke da su aktivnosti različitih grana vlasti podeljene i po vertikalnoj osi na takav način da svi nivoi vlasti imaju mogućnost preduzimanja određenih aktivnosti, ali da centralna vlast donosi odluke u krajnjoj instanci.⁵⁰

Dva su nivoa razmatranja problema vertikalne distribucije nadležnosti: prvo je pitanje nivoa do kojeg može da ide centralizacija vlasti u federaciji; a drugo pitanje odnosi se na jačinu pozicije država članica u okviru delovanja federalnih institucija.

Sudeći po tekstu američkog ustava, politički sistem SAD je prilično centralizovan. Imajući u vidu da je tekst ustava kratak, dalo bi se naslutiti da najveći broj nadležnosti nije eksplicitno naveden u konstitucionalnom aktu. Ali, stvar stoji sasvim drugačije. Postoji veliki broj odredbi koje isključuju države članice kao aktere u igri. Član 1, stav 8 ustava odnosi se na značajan broj nadležnosti koje su date Kongresu, a lista kompetencija centralnog nivoa vlasti naročito je proširena delanjem koje je rezervisano za predsednika.⁵¹

To ne znači da je proces donošenja odluka sasvim centralizovan. Želimo samo naglasiti da postoji visoki nivo centralizacije vlasti u SAD, u kojem federalne jedinice imaju mogućnost da razvijaju sopstveni politički sistem koji će takođe biti podeljen na legislativu, egzekutivu i sudstvo. Moć država članica SAD je dodatno uvećana bikameralnom strukturom Kongresa.

Bikameralna struktura znači podeljenost zakonodavnog tela na dva dela, od kojih jedan predstavlja interese država članica (u njemu su delegati država

49 "The Constitution of the United States", u: *We, the People*, str. 42.

50 Pogledati, David McKay, *Designing Europe, Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford University Press, New York 2001, str. 9.

51 *We, the People*, str. 46.

članica). Kongres SAD se, kako piše u ustavu, sastoji od Senata i Predstavničkog doma. Dok Predstavnički dom čine poslanici koji su glasove dobili na izborima, Senat je sastavljen od po dva predstavnika iz svake države članice i u njemu svaki senator ima jedan glas. Predsednik Senata je istovremeno potpredsednik Sjedinjenih Američkih Država.

Budući da Kongres SAD ima punu zakonodavnu moć i da oba njegova doma učestvuju u legislativnom postupku, to su i interesi država članice preko njihovih predstavnika do određene mere zaštićeni na federalnom nivou. U ovom slučaju, struktura federalne institucije nam takođe govori o načinu na koji države članice mogu da realizuju svoju moć.

Navedeno nam ukazuje koliko je složen balans koji u federalnoj državi postoji između različitih nivoa vlasti. Balans je stvoren kako bi onemogućio niže nivoe vlasti da blokiraju funkcionisanje centralne vlade, ali i da bi sprečio centralnu vlast da se ponaša despotski. Zahvaljujući tako uspostavljenom balansu snaga, za američki sistem se kaže da je najbolji i najreprezentativniji federalni sistem u istoriji.

Sličnim načinom pokušaćemo da analiziramo pitanje vertikalne distribucije nadležnosti unutar Evropske unije.

Pitanja jedinstvenog tržišta i ekonomskih aktivnosti, u Evropskoj uniji su mahom uređena komunitarnim pravom. Sasvim suprotno se dešava kada dođemo do polja spoljne i bezbednosne politike, te sudske i saradnje policija u krivičnim stvarima. U ovim oblastima države članice i dalje imaju punu nadležnost regulacije. Ako bismo uporedili EU i SAD, uočili bismo da, dok američki sistem daje centralnoj vladi jake nadležnosti u oblasti spoljnih poslova i krivičnih pitanja, Evropska unija iste oblasti tretira drugačije. Zato se očiglednim čini i zaključak da je sistem EU manje centralizovan. To znači da države članice EU imaju izuzetno jake pozicije kada su u pitanju njihove kompetencije. Upravo ovo jeste mesto gde nalazimo argument kojim se gradi stav da o Evropskoj uniji ne možemo ni da govorimo kao o federalnoj državi.

Ovde je, međutim, važno spomenuti i princip supsidijarnosti, koji bazično kaže da će odluke donesene na komunitarnom nivou biti implementirane na nivou vlasti koji je najbliži građanima, a da će komunitarne institucije delati u slučaju da niži nivoi vlasti nisu u stanju da sami upravljaju aktivnošću. To znači da su, u striktnoj podeli nadležnosti između komunitarnog nivoa i nižih nivoa vlasti, niži nivoi vlasti dobili mogućnost da delaju i u onim oblastima u kojima nemaju nadležnosti ali njihovo učešće može da bude efikasno. Komunitarne institucije bi u kontekstu principa supsidijarnosti

mogle da preduzmu akciju ako niži nivo vlasti ne može sa uspehom da se angažuje po određenom pitanju.

Što se tiče uticaja koji države članice mogu da imaju u centralnim institucijama, nailazimo na mnoge razlike između SAD i EU. Evropski parlament ni približno ne može biti uporediv sa Kongresom. Uprkos činjenici da se članovi Parlamenta biraju na neposrednim izborima, ne treba zaboraviti da se oni kandiduju na listama političkih partija koje deluju unutar nacionalnih država. Više od toga, Evropski parlament nema bikameralnu strukturu niti igra značajnu ulogu u procesu donošenja zakona.

Nadležnosti država članica su uvećane time što nijedan zakon ne može biti usvojen, a da ne dobije odobrenje Saveta u kojem su zastupljeni interesi država članica. To znači da međuvladin dominira nad komunitarnim metodom.

Postoje, međutim, i stavke koje nas vode drugačijem razmišljanju. Tri četvrtine zakona EU usvojeno je kvalifikovanom većinom, a Evropski parlament dobija sve značajnije nadležnosti. Političke grupacije koje funkcionišu u Parlamentu mogle bi u skoroj budućnosti da nastupaju na evropskim izborima kao jedinstvene, evropske grupacije, a ne samo u nacionalnim arenama.

Ipak, Evropu možemo pre posmatrati kao izrazito decentralizovan entitet, kao jednu veoma slabu federaciju koja se, možda, razvija u pravcu stvaranja jake federalne države. Dobar deo budućeg razvoja Evropske unije zavisi i od načina na koji Evropa bude upravljala rezultatima rada Konventa i mogućnostima da rešenja iz nacarta Ugovora o ustavu budu i primenjena.

Veliki kompromis

Proces koji je kao krajnji ishod imao usvajanje teksta ustava SAD predstavljao je borbu između federalista, zastupnika jake centralne vlasti i čuvara interesa država članica. Budući da je postignuto rešenje doneto veoma teško i nakon duge rasprave, ono je nazvano „veliki kompromis“.

Američko rešenje predstavlja kompromis koji u sebi sažima formulu pravljenja odgovarajućeg balansa moći između institucija na federalnom nivou, a isto tako i između federalne vlade i vlada država članica. Ovako uređen sistem trebalo je da svim građanima garantuje uživanje osnovnih prava i sloboda, a vladama njihovih država odgovarajući skup nadležnosti.

Američki konstitucionalni sistem je veoma složen sistem u kojem se moć deli duž nekoliko nivoa podele:

- podela moći između federalnih institucija – što građanima ukazuje na ideju da nijedna od osnovnih institucija SAD ne može da deluje a da je u njenom radu ne kontroliše neka druga. Ova vrsta podele vlasti je uređena na način koji je opisan u Montesjkjevom delu *Duh zakona*;
- osnovna prava i slobode garantovane su svim građanima Federacije – što znači da u pogledu poštovanja ljudskih i građanskih prava ne sme da bude suštinskih razlika između država članica. Sud je akter koji nadgleda da li se ovaj princip poštuje do kraja;
- odnos između centralne vlasti i nivoa vlasti država članica – što nam ukazuje da su države članice prenele veliki deo svojih nadležnosti na centralni nivo vlasti, ali im je omogućeno da kroz učešće u radu federalnog sistema utiču na proces donošenja odluka. Istovremeno je subfederalnim nivoima moći omogućeno da u pojedinim poljima deluju sami, bez obaveze da konsultuju višu vlast u zajednici.

Čini nam se velikim izazovom da na ovom mestu utvrdimo da li u slučaju Evropske unije možemo da govorimo o velikom kompromisu na način na koji smo to uradili u slučaju razmatranja američkog sistema. Od osnivanja Evropske ekonomske zajednice 1957. godine, jasno je da se Evropa razvija u smeru stvaranja što čvršćih odnosa između zainteresovanih strana. Odluka da se stvori Konvent usmerila je mnoge analitičare procesa evropskih integracija ka pokušaju da se pronađe odgovor na pitanja: da li stvaranje ustava za Evropu znači da će EU da postane država? Da li nas postojeća institucionalna arhitektura Evropske unije ili ona koja će da bude formirana tekstem Ugovora o ustavu upućuje na sličnosti sa strukturom koja je pre dva veka uspostavljena u novonastaloj američkoj državi a koju smo nazvali velikim kompromisom?

Ukoliko napravimo uporedni pregled načina na koji je uređen institucionalni okvir u SAD i EU, možemo da dođemo do sledećih zaključaka:

1. Evropsku uniju, kao i SAD, čine i institucije koje imaju moć da stvaraju zakone. Za razliku od SAD, gde Kongres ima suverenu moć izglasavanja zakona, legislativni kapacitet u EU imaju tri institucije: Komisija, Parlament i Savet. No, i američki predsednik kao predstavnik izvršne vlasti raspolaze određenim nadležnostima u domenu stvaranja zakona, čime se uspostavlja mogućnost pravljenja analogije sa evropskim primerom. Za našu analizu je, međutim, važno da je u oba slučaja upravljanje legislativnom vlašću jasno definisano ustavom (primer SAD) ili bazičnim ugovorima (slučaj EU);

2. kao i SAD, i Evropa raspolaže egzekutivnim organima a to su Komisija i Savet ministara. Uprkos tome što je, kada je reč o sprovođenju zakona i politika, najveći broj značajnih pitanja ostavljen u nadležnost nacionalnih država, nemoguće je poreći tvrdnju da u određenom kapacitetu organi izvršne vlasti EU učestvuju u procesu odlučivanja, nadgledanju i proveri izvršenja, te realizaciji politika koje su usvojene na komunitarnom nivou;
3. Evropski sud pravde raspolaže moći da presuđuje u sporovima između institucija Evropske unije i u sprovima koji se javljaju između institucija i država članica u pogledu tumačenja komunitarnog prava i njegove delotvornosti. Vrhovni sud u SAD ima i šire nadležnosti u poređenju sa onim koje ima Evropski sud pravde, ali to nije oduvek bio slučaj. Prošle su decenije dok Vrhovni sud nije uobličio svoju aktivnost i postigao važnost koju u američkom sistemu ima sada. Ukoliko pretpostavimo da će proces evropskih integracija biti osnažen i u vremenu koje sledi, legitimno je očekivati da će i uloga Evropskog suda pravde biti osnažena;
4. zakoni koje donose institucije Evropske unije su nadređeni zakonima država članica i mogu da imaju direktni efekat na građanstvo zemalja članica. Unija je organizovala jedinstveno tržište a jedinstvena moneta i monetarni sistem funkcionišu u većini država članica. Veliki je broj pitanja u kojima su države članice izgubile moć da usvajaju zakone ili da pregovaraju uslove za postizanje međunarodnih ugovora. Postoje i oblasti u kojima određeni zakon može da bude usvojen, koji obavezuje članicu da ga poštuje ili će u suprotnom država biti obavezna da plati kaznu ili odštetu osobama koje su zbog propusta oštećene. Isti je slučaj i u SAD;
5. pravni sistem Evropske unije uokviren je bazičnim ugovorima koji definišu institucije EU, njihove nadležnosti i koji ih obavezuje da deluju u skladu sa principima vladavine prava i ljudskih prava. Bazični ugovori, koje su usvojile vlade država članica i ratifikovale ih u nacionalnim okvirima, predstavljaju vrstu konstitucionalne arhitekture Evropske unije. Ovakva karakterizacija procesa ujedinjavanja evropskih naroda bila bi naročito ojačana usvajanjem teksta Ugovora o ustavu EU;
6. ne samo da su nadležnosti između institucija centralnih vlasti jasno definisane osnovnim aktima u EU i SAD, već je i sistem vertikalne distribucije moći regulisan na sličan način u oba entiteta. I u jednom

i u drugom primeru imamo dva nivoa upravljanja sa manje ili više jasno definisanim linijama razgraničenja kompetencija svih vlasti.⁵²

Sličnosti koje su navedene u pokušaju da se dâ uporedni pregled funkcionisanja SAD i EU mogu da navedu čitaoca na zaključak da suštinskih razlika u strukturi SAD i EU nema, što nije slučaj. Razlike se ne primećuju kada govorimo o karakteru rešenja koja su uneta u osnovne dokumente jednog i drugog entiteta. One se pojavljuju kada želimo da izmerimo u kojoj meri su i na koji način raspoređene nadležnosti različitih nivoa upravljanja. Na ovom mestu se sasvim jasno uočavaju razlike: federalna vlada u SAD poseduje znatno više nadležnosti u odnosu na komunitarne organe u EU kada je reč o rasporedu kompetencija između viših i nižih nivoa vlasti; očito je i to da je podela vlasti jedan od definišućih principa američkog sistema, dok u Evropi nalazimo ovaj princip samo u određenoj meri zastupljen kroz funkcionisanje i međusobnu kontrolu svih institucija Zajednice.

Ipak, ako se podsetimo prethodnih poglavlja rada, možemo da dodemo do zaključka da je veliki kompromis, postignut tokom procesa stvaranja američkog ustava, predstavljao volju zainteresovanih strana da osiguraju postizanje zajedničkog interesa. Isti je slučaj i u EU. O velikom kompromisu može da se govori kada stare nacionalne države, kao što je veliki broj država članica Evropske unije, odluče da učestvuju u procesu usmerenom ka stvaranju supranacionalnog entiteta, koji može da gradi zakonodavstvo nezavisno od volje država članica.

O velikom kompromisu se govori i kada velike države, kao što je Nemačka, prihvate mogućnost da budu nadglasane u sistemu odlučivanja kvalifikovanim većinom, što se primenjuje na velikom broju pitanja kojima se bavi Evropska unija. Ovde ne treba zanemariti koliko su žustre bile polemike o nadležnostima organa Unije tokom rada Evropskog konventa i koliko je teško ostvariti kompromis u složenom sistemu kakav je EU.⁵³

52 Kada analiziramo Evrpsku uniju u ovom kontekstu ne treba zaboraviti da, pored institucija EU i država članica, regioni imaju značajnu ulogu u delovanju Unije. Princip subsidiarnosti, definisan u članu 5 Ugovora o Evropskoj zajednici, omogućava regionima i nižim nivoima vlasti da učestvuju u stvaranju i realizaciji politika. Upravo zbog toga se kaže da Evropska unija nema dva već tri nivoa upravljanja. Sve to dodatno usložnjava sistem, umrežavajući u polju odlučivanja brojne, često suprotstavljene, interese i želje različitih aktera.

53 Najzanimljivija je bila rasprava o predsedniku Saveta. Ona je podrazumevala ne samo razmatranje država članica o efektima odluke da Savet ima predsednika, već i borbu Komisije da ne dozvoli da se kapacitet drugih komunitarnih institucija povećava u odnosu na nju samu. Raspravu je moguće pročitati na internet stranici: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN> (posećeno 9. maja 2003).

Veliki kompromis koji vezujemo za Evropsku uniju znatno se razlikuje od velikog kompromisa koji ja napravljen u Americi krajem XVIII veka. No, najveća spona dva kompromisa koji su predmet naše analize jeste da u oba slučaja imamo izuzetno jake države članice koje su nespremne da rado ispuste nadležnosti iz svojih ruku i prepuste je drugim akterima. Amerikance je na kompromis naterala spoljna pretnja i ekonomski interes koji se jasno nazirao iz perspektive nastanka jedne velike države.

Slučaj Evropa je različit. Na početku XXI veka ne možemo da tvrdimo da Evropi preta opasnost spolja koja je tera na produbljivanje integracija, ali je izvesno da samo ujedinjena Evropa može da obezbedi sebi mesto na međunarodnoj sceni na kojoj dominiraju SAD. Mimo toga, i evropske zemlje su zaključile da igra Evropa nikoga ne čini gubitnikom, već da svi učesnici imaju jasnu korist od zajedničkog života.

Veliki kompromis, stvoren u SAD, različit je od kompromisa o kojem govorimo kada analiziramo osobenosti evropskog projekta. Ključno pitanje za sve Evropljane odnosi se na budućnost Evrope. Da li će evropski veliki kompromis da vodi ka snažnijoj Evropi, Ujedinjenim Evropskim Državama, ili će ona biti stecište međuvladinih dogovora?

Budućnost i Evropa

Velikim kompromisom okončana je rasprava u okviru rada Američkog konventa. Naš pokušaj uporedne analize američkog sistema i sistema EU završićemo razmatranjem efekata koje bi rešenja iz predloženog teksta Ugovora o ustavu Evropske unije mogla da imaju na budući razvoj Unije. Ključno pitanje u završnom poglavlju rada glasi: do kojeg nivoa bi institucionalni okvir EU, redizajniran ustavnim ugovorom, mogao da se razlikuje od sistema koji je zaokružen Ugovorom iz Nice 2000. godine?

Različita su mišljenja o postavljenom pitanju. Sa jedne strane nalaze se analitičari koji smatraju da Ugovor o ustavu neće da promeni ništa, što znači da bi Evropska unija trebalo da nastavi da funkcioniše kao što je bio slučaj i do sada. Bazični argument ove linije tumačenja EU počiva na činjenici da je međuvladina saradnja dominantni oblik odlučivanja i dogovaranja unutar EU, te da Ustav ne donosi važnije promene.

Sa druge strane imamo razmišljanje koje polazi od toga da će tekst Ustava nužno da donese promene. Argumentaciju za ovaj stav pronalazimo u karakteru ustavnog dokumenta koji se nužno razlikuje od klasičnog međunarodnog ugovora kakvi jesu svi bazični ugovori Evropske unije. Ugovor o

ustavu EU predstavlja, takođe, međunarodni ugovor, ali se njegov značaj pojačava korišćenjem termina ustav u nazivu dokumenta koji treba da bude usvojen.

Na ovom mestu nužno dolazimo do novih pitanja: da li bi usvajanje teksta Ugovora o ustavu EU konačno zaokružilo institucionalnu strukturu Evropske unije? I dalje: da li bi ustavni ugovor, kada bi bio prihvaćen, od Evrope napravio entitet koji možemo da nazovemo državom, a ne samo organizacijom sa elementima nadnacionalnosti kao što je slučaj sada?

U pokušaju da damo odgovor na pitanja koja nam se čine važnim usmerićemo se na dve važne stvari:

- razmotrićemo da li ustav kao specifična forma pravnog dokumenta nužno upućuje na postojanje države koja treba da bude uređena sadržinom ustava;
- pokušaćemo da utvrdimo kakve su promene u strukturi EU neophodne kako bismo eliminisali prepreke za nastanak evropske federacije.

Funkcije ustava

Postoji više termina kojima se označavaju postignuti dogovori između zainteresovanih strana, a koji su slični dokumentu koji nazivamo ustavom. Tako se može čuti za povelju, ugovor, statut, ustav i druge. Dok se statutom i poveljom najčešće označavaju bazični akti međunarodnih organizacija, ugovorom bilateralni ili multilateralne sporazumi postignuti između zainteresovanih strana iz kojih se razvija saradnja u različitim oblastima ili kojima se utemeljuje nova organizacija, ustav obično predstavlja najviši pravni akt države. Četiri su funkcije ustava:

- uređivačka;
- ograničavajuća;
- funkcija legitimiziranja;
- teleološka ili funkcija integracije.

Prva funkcija upućuje da se ustavom organizuje i reguliše život jedne države. On definiše odnos između ključnih institucija i aktera u političkoj zajednici, opisuje njihove nadležnosti i moć kojom raspolažu. Ideju o uređivačkoj funkciji ustava nalazimo u delima Platona i Aristotela. Među modernim piscima uređivačku funkciju ustava naročito su isticali anglosaksonski konstitucionalni teoretičari poput Loka, Dajlsija i Ostina. Zagovornici ideje da ustav uvek treba da vrši uređivačku funkciju posmatraju ustav kao

način da se uredi politički i pravni poredak u državi. Ovu funkciju treba da vrši svaki ustav.

Druga i treća funkcija ustava su složenije. I jedna i druga funkcija sadrže u sebi ideju da svaki ustav jeste vrsta osnovnog zakona. Kao osnovni zakon, ustav je društveni ugovor koji stvaraju građani zajednice. Svrha ugovora je dvostruka:

- ustav daje legitimacijski titulus onima koji upravljaju;
- ustav saopštava na koji način će vlast onih koji upravljaju biti ograničena.

Ideju o ustavu kao legitimizacijskoj osnovi upravljača možemo da otkrijemo u delima Hobsa, Monteskjea i Pejna. Ova funkcija govori nam o tome da se legitimacijski osnov svake vlasti nalazi u tekstu ustava. To znači da će određena institucija, ukoliko deluje van pravila koja propisuje ustav, ostati bez legitimiteta.

U modernoj političkoj teoriji dominantna je ideja da ključna funkcija ustava treba da bude funkcija ograničenja. Ovaj stav dolazi nam iz polja konstitucionalizma, koji posmatra ustav kao šansu i mogućnost da kontrolišemo i ograničavamo moć koja je koncentrisana u institucijama države. Ideja o ograničavajućoj funkciji ustava izvanredno je opisana u delima Mekilvejlja i očeva osnivača.

Konačno, četvrta funkcija ustava je teleološka, koja nam sugeriše da ustav treba da osnaži one funkcije zajednice koje doprinose snažnijem integrisanju pripadnika zajednice, formiranju njenog zasebnog identiteta i jačanju osećanja pripadnosti članova zajednice kao snaženju njenog legitimacijskog osnova.

Ako pokušamo da primenimo značenje nabrojanih funkcija ustava na tekst Ugovora o ustavu EU, možemo da zapazimo da ustav za Evropu vrši uređivačku funkciju na način da reguliše odnose između ključnih institucija Evropske unije. Osim što uređuje odnos između komunitarnih institucija, ustavni ugovor definiše do određenog nivoa i raspodelu nadležnosti između komunitarnih organa i institucija nacionalnih država koje su članice Evropske unije.

Kao dokument koji upućuje na Evropu kao na entitet sa nadnacionalnim karakterom, Ugovor o ustavu imaće primat u odnosu na ustave država članica, a evropskim institucijama biće omogućen jači legitimacijski osnov.

Što se tiče funkcije ograničavanja, institucije Evropske unije i prema postojećim bazičnim ugovorima poseduju mogućnosti kontrole i ograničavanja drugih institucija. Ustavni ugovor dodatno pojačava postojeći režim

kontrole i ograničavanja unošenjem Povelje o fundamentalnim ljudskim pravima kao dela ustava.

Konačno, ustav za Evropu upućuje da se Evropa razvija na temelju sopstvenih vrednosti i ciljeva koji su utkani u celokupan proces evropskih integracija. Time se osnažuje integrativni proces koji vodi ka staranju Evrope građana.

Četiri funkcije koje vrši svaki ustav povezane su idejom da razgovor o ustavu nužno znači razgovor o državi ili političkoj zajednici. Kada je tekst ustava usvojen od strane određenog broja aktera, onda se njegova sadržina više ne posmatra u kontekstu razvoja međunarodnih odnosa već u kontekstu uporednih političkih sistema. Ova logika usmerava nas na zaključak da će Evropska unija, nakon što bude usvojen ustavni ugovor, izgubiti osobenosti međunarodne organizacije i da će pre biti posmatrana kao politički sistem. Ukoliko se saglasimo da će Evropska unija, ako sve zemlje članice daju saglasnost na usvajanje tekst ustava, više da liči na državu, onda naše poslednje pitanje u ovome radu glasi: kakva će država biti EU?

Ka evropskoj federaciji

O Evropi kao federaciji možemo da govorimo samo ukoliko se dogodi značajna promena u postojećem institucionalnom poretku Evropske unije. Ideja Sjedinjenih Evropskih Država bila je deo sna velikog broja političkih filozofa, analitičara, umetnika, političara. Taj san bi u modernom dobu mogao da bude ostvaren samo ukoliko ideju Evropa nacija uspemo da pretvorimo u ideju Evrope građana. Samo u tom slučaju mogli bismo sa sigurnošću da tvrdimo da se Evropa temelji na principima podele vlasti, vladavine prava sa sopstvenim pravnim subjektivitetom i svojom državnošću.

Vizija federalne Evrope pretpostavlja postojanje tri grane vlasti koje međusobno dele nadležnosti. Kao što je predstavljeno u drugom poglavlju rada, Evropsku uniju na početku XXI veka predstavljaju komunitarne institucije između kojih ne postoji precizna podela na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. To nam govori da evropska građevina jeste oblikovana idejom podele vlasti, ali ta ideja nije ostvarena na način koji odlikuje federacije.

Sjedinjene Evropske Države bi trebalo da imaju svoj Parlament koji će imati punu zakonodavnu moć. Evropski parlament bi, s obzirom na evropsku raznolikost i njenu veličinu, trebalo da bude podeljen na dva doma: Gornji i Donji dom. Članovi Donjeg doma trebalo bi da budu birani na direktnim izborima, dok bi Gornji dom činili predstavnici država članica.

Ako pogledamo postojeću strukturu, Savet ministara, koji igra ključnu ulogu u procesu nastajanja zakona unutar EU, trebalo bi da postane Gornji dom Parlamenta, a Evropski parlament, kakav je danas, mogao bi da postane Donji dom novog Parlamenta.

U novoj arhitektonici EU posebnu pažnju trebalo bi da privuče odnos između dva doma Parlamenta. Gornji dom trebalo bi da dobije nadležnosti koje su veće od onih koje ima Senat u Kongresu SAD. Imajući u vidu specifične interese koje imaju države članice EU, Gornji dom bi učestvovao u izglasavanju zakona na isti način i u identičnom kapacitetu koji ima i Donji dom. To bi značilo da predlog zakona može da postane zakon samo ukoliko su oba doma u saglasnosti.

Izvršnu vlast u EU činila bi Komisija. Članovi Komisije mogli bi da budu birani apsolutnom većinom glasova ostvarenom u oba doma Parlamenta. Komisija bi vršila sve funkcije koje obično vrše vlade nacionalnih država.

Evropski sud pravde trebalo bi da postane Ustavni sud Evropske unije, a niži sudovi bi bili uspostavljeni po uzoru na postojeće federacije u svetu.

Evropski savet bi u ovoj viziji bio zamenjen predsednikom Unije. On bi trebalo da bude biran na direktnim izborima na kojima bi glasalo građanstvo EU. Predsednik bi u okviru svojih nadležnosti imao mogućnost da predstavlja Uniju u inostranstvu, te da vrši protokolarne dužnosti. Susreti šefova država ili vlada zemalja članica EU opstali bi u formi neformalnih susreta, a jednom godišnje bili bi organizovani samiti predsednika EU sa predsednikom Komisije, Parlamenta i šefovima država i vlada članica.

Ovakav sistem koji nadilazi rešenja koja sadrži Ugovor o ustavu EU garantovao bi državama članicama da njihovi najznačajniji interesi ne bi bili dovedeni u pitanje, a Evropa bi se pojavila kao snažan entitet koji počiva na federalnim temeljima. Tek tada, Evropa nacija bila bi zamenjena Evropom građana. Izrada i usvajanje Ugovora o ustavu trebalo bi da bude način da se napravi još jedan korak ka tom cilju.

Amerika i Evropa temelje se na sličnim vrednostima. Dok su, pre dva veka, te vrednosti usmerile SAD ka jačem integrisanju njenih država, Evropa se nakon pedest godina uspešnog razvoja suočava sa sličnim izazovom. Evropske vrednosti neće same po sebi učiniti Evropu jačom i integrisanijom, ali bez oslanjanja na vrednosti koje su najveće evropsko nasleđe nijedno rešenje neće biti dobro. Čak ni federalno.

NACRT UGOVORA O USTAVU EVROPE – NOVI INSTITUCIONALNI BALANS!?

„Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions.“

(J. Monnet)¹

Uvod

Često se o Evropskim zajednicama i Evropskoj uniji govori kao o pojavi *sui generis* koju je teško opisati i objasniti. Takva situacija proizilazi, između ostalog, iz činjenice da Zajednice imaju veoma specifičnu institucionalnu strukturu kakvu ne nalazimo u istoriji međunarodnog organizovanja. Problem se čini još većim ako imamo na umu da su se institucionalna rešenja, od nastanka Zajednica, postepeno menjala i, više ili manje, prilagođavala potrebama trenutka. Taj proces i danas traje i, možda više nego ikad, zaokuplja pažnju kako akademskih krugova, tako i šire javnosti. Razlozi za takvo interesovanje su brojni, ali se svi mogu svesti na zanimanje za posledice koje će doneti dva osnovna toka koja obeležavaju život Zajednica od njihovog osnivanja: povećanje broja država članica (widening) s jedne strane, i sve veće proširivanje broja zadataka koji se prenose na Uniju (deepening), s druge. Valja reći da je najnovije proširenje najveće proširenje do danas,² a u isto vreme, radi se mahom o državama koje su bile iza „gvozdene zavese“.

Kako bi institucije izdržale teret novog proširenja, pokušalo se da se pitanje njihove reforme reši Ugovorom iz Amsterdama (1997), ali je tek

1 G. Grevi, *Time for a Government of the Union, The Europe We Need*, The European Policy Centre Working Paper, 10 April 2003, (www.theepc.be).

2 Prvog maja 2004. godine, nove članice su postale: Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija, Malta i Kipar.

Ugovor iz Nice (2001) i Protokol o proširenju, koji mu je pridodat, doneo konkretna rešenja. Ipak, priči ovde nije kraj. Samit u Nici, na kom je, između ostalih, doneta i Deklaracija o budućnosti Evropske unije (Deklaracija br. 23), pokrenuo je široku raspravu o budućnosti Evropske unije, koja je doživela svoj vrhunac u vidu sastavljanja „Nacrta ugovora o ustavu Evrope“ („Draft Treaty establishing a Constitution for Europe“). Naime, Deklaracija sa samita u Lakenu (decembar, 2001) sadrži odluku o sazivanju Konvencije koja će da razmotri „ključna pitanja koja proizilaze iz budućeg razvoja Unije i da pokuša da identifikuje različite moguće odgovore“.³ U daljem tekstu Deklaracije se kaže da će Konvencija izraditi „nacrt finalnog dokumenta koji može sadržati različite opcije, navodeći stepen podrške koji su one dobile, ili preporuke ako je postignut konsenzus“, kao i da će ovaj dokument „predstavljati početnu tačku za diskusiju na međuvladinoj konferenciji, koja će doneti konačne odluke.“⁴ I zaista, Konvencija je sazvana u februaru 2002. i trajala do jula 2003. godine, a rezultat njenog rada upravo je, konsenzusom usvojen, pomenuti Nacrt ugovora o ustavu Evrope (u daljem tekstu: „Nacrt ustava“).⁵

Sama Konvencija je nov, mnogo demokratičniji način za izmenu postojećih ugovora,⁶ u poređenju sa radom međuvladinih konferencija. U rad Konvencije, koji je javan, na različite načine je uključen veliki broj zainteresovanih strana. Pored predstavnika vlada država članica, koji tradicionalno rade na izmenama osnivačkih ugovora, tu mogućnost su dobili i članovi nacionalnih parlamenata, članovi Evropskog parlamenta, predstavnici Komisije, kao i predstavnici država koje su u to vreme bile kandidati za prijem.⁷ Ovakvo rešenje nudi mogućnost temeljnije i sveobuhvatnije analize pitanja o kojima se raspravlja, omogućavajući da o njima svoj sud da širi krug ljudi nego što je to do sada bio slučaj. Ipak, ovo je tek drugi put da se pribegava ovom postupku,⁸ mada bi ovakvu praksu trebalo ustaliti. Nacrt ustava i sadrži ovakvo rešenje, predviđajući da se za sve buduće izmene Ugovora o ustavu

3 *Laeken Declaration on the Future of the European Union*, Annex I to the Presidency Conclusions, Laeken, 14 and 15 December 2001, (prevod autora), (www.europa.eu.int/futurum).

4 Isto.

5 U pitanju je dokument CONV 850/03 *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, The European Convention, The Secretariat, Brussels, 18. July 2003.

6 Iako se o konačnom izgledu dokumenta u pitanju, još uvek, odlučuje na međuvladinoj konferenciji.

7 Predstavnici država kandidata potpuno su uključeni u rad Konvencije, međutim oni ne mogu sprečiti konsenzus među državama članicama. Predstavnicima Ekonomskog i socijalnog komiteta, Komiteta regiona, kao i Evropskom ombudsmanu se daje status posmatrača. *Laeken Declaration...*, deo III.

8 Decembra 1999. godine održan je prvi sastanak Konvencije, zadužene za redigovanje povelje o osnovnim ljudskim pravima.

Evrope sazove Konvencija. Nakon što Konvencija bude postigla konsenzus o novim rešenjima, konačne odluke biće usvojene na međuvladinoj konferenciji.⁹

Cilj ovog rada jeste da razmotri koja je nova rešenja doneo Nacrt ustava, a koja se tiču institucija Zajednice, tj. Unije. Da li je Nacrt ustava, u želji da osposobi institucije da odgovore zahtevima za efikasnošću, većim legitimitetom i boljim razumevanjem od strane građana, (ako je u tome uopšte uspeo) napravio (i ako jeste koje) ozbiljne promene u institucionalnom balansu? Koje su to nove institucije predviđene ovim Nacrtom i da li je njihovo uvođenje dovelo do pomeranja moći od jedne ka drugoj instituciji? Pre svega, razmatraće se odnos tzv. „institucionalnog trougla“ – Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije, promene u njihovim nadležnostima i ulozi u legislativnom procesu.

Kako Ustav još uvek nije usvojen, moglo bi se reći da su ova razmatranja „igra spekulacija i očekivanja.“¹⁰ Ipak, „klub institucionalista uživa u ovoj igri: 'homo ludens' je svakako zastupljen u ovom klubu.“¹¹

Ugovor o spajanju organa (1967)

Da bi se uspešno odgovorilo postavljenom zadatku, neophodno je „vratiti se u prošlost“ i videti kako su institucije dobile sadašnji izgled i šta se postiglo njihovom reformom, koje se tendencije mogu primetiti, a koje je moguće očekivati i u budućnosti. Logičan početak ovog istraživanja, kada uostalom ovo pitanje i postaje zanimljivo, je stupanje na snagu Ugovora o spajanju organa (1967), kada su tri Zajednice dobile zajedničke organe (Savet i Komisiju) i time jedinstvenu institucionalnu strukturu.¹²

Savet je u to vreme bio glavni legislativni organ, koji je donosio odluke na predlog Komisije. U praksi, međutim, Savet će često Komisiji zatražiti da sačini predlog koji se tiče određenog pitanja. Skupština je samo imala pravo da bude konsultovana, a njeno mišljenje nije obavezivalo Savet.

9 Odredbe o proceduri za reviziju Ugovora o ustavu Evrope nalaze se u članu IV-7 Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

10 D. Nickel, *The Amsterdam Treaty – a shift in balance between the institutions!?* U: D. Nickel, M. Petite, *Amsterdam and European Institutional Balance, A Panel Discussion*, (www.jeanmonnet-program.org/papers/98/98-14.html), str. 3.

11 Isto.

12 Do tada, Zajednice su imale jedinstvenu Parlamentarnu skupštinu i Sud pravde.

Skupština je, međutim, imala pravo kontrole nad Komisijom. Ona je razmatrala godišnje izveštaje Komisije, a negativan stav prema izveštaju bio je ravan izglasavanju nepoverenja Komisiji. Takođe, članovi Komisije bili su dužni da odgovaraju na pitanja pred Skupštinom. Ipak, Skupština nije imala udela u postavljanju članova Komisije.

Videćemo ubrzo da su moći Skupštine u ovoj oblasti, kao i u legislativnom postupku, postepeno rasle. Već sedamdesetih godina ona dobija mogućnost da odobri ili odbaci budžet Zajednica, kao i mogućnost da modifikuje obavezni i amandira neobavezni deo troškova. Godine 1979. održani su prvi direktni izbori za Evropski parlament (1962. Skupština je sebi dala ovaj naziv), i mada je mogućnost za tako nešto bila predviđena već u Ugovoru iz Rima (1957), čekalo se da Savet o tome donese odluku. Iako direktni izbori nisu doneli nikakve nove moći Parlamentu, on je ipak dobio veći legitimitet, i time, više samopouzdanja u svom radu. I, odmah nakon prvih direktnih izbora, Parlament će prvi put odbaciti predlog budžeta. Može se reći da je ovim Parlament dobio mogućnost da radi efikasnije, jer njegovi članovi više nisu bili delegirani članovi nacionalnih parlamenata, već evropski poslanici, koji su mogli da se posvete isključivo pitanjima evropske integracije.¹³

Porast značaja Komisije možemo pratiti kroz postepen porast značaja uloge predsednika Komisije. U vreme donošenja Ugovora o spajanju, predsednik je bio samo prvi među jednakima, on nije imao nikakva posebna ovlašćenja u odnosu na ostale članove Komisije. Njega su, kao i potpredsednike, među ostalim članovima birali predstavnici vlada država članica, mandat im je trajao dve godine i mogao se obnoviti. Članove Komisije birale su države članice sporazumno, a mandat Komisije trajao je četiri godine.

Kada je reč o nadležnostima Komisije, one nisu znatnije menjane otkako su utvrđene ugovorima o osnivanju Zajednica. Njene klasične funkcije su: staranje o sprovođenju prava Zajednica, formulisanje preporuka i mišljenja o pitanjima sadržanim u ugovorima, samostalno donošenje odluka i vršenje ovlašćenja koja joj delegira Savet.¹⁴ Ova poslednja ovlašćenja, kao i status Komisije kao glavnog predlagача komunitarnih akata, posebno su interesantna za ovaj rad, jer je odnos Komisije i Saveta kroz njih najvidljiviji. Naime, pravo predlaganja akata i mogućnost njihove izmene ili čak potpunog povlačenja tokom legislativnog postupka (ovo pravo joj je kasnije, uvođenjem procedure saodlučivanja, derogirano), najznačajnija je mogućnost uticaja Komisije na čitav proces. Njeno pravo donošenja implementirajućih akata,

13 Jedan od rezultata bio je i Spinelijev nacrt ugovora o Evropskoj uniji.

14 Videti o nadležnostima Komisije šire u: O. Račić, *Međunarodne organizacije* (Beograd: Savremena administracija, 1980).

međutim, ograničeno je na veoma uzak krug pitanja. Ipak, postoji mogućnost da joj Savet delegira takva ovlašćenja prilikom čega će, međutim, osnivati različite komitete (sastavljene od predstavnika država članica, a predsedava im neki od funkcionera Komisije) kojima će Komisija davati na razmatranje svoje predloge akata pre nego što ih usvoji. Jedinstvenim evropskim aktom (1986), pokušano je da se unese više reda u tzv. komitologiju, ali ta tema će, među ostalima, biti obrađivana u sledećem delu ovog rada. Na ovom mestu treba još reći da je komitologija na više mesta kritikovana kao nepotrebna restrikcija moći Komisije i kao mehanizam međuvladine kontrole,¹⁵ i da je, „u poslednjih 40 godina, verovatno, najžešće raspravljano bojno polje između Komisije, Saveta i Parlamenta“.¹⁶

Jedinstveni evropski akt (1987)

Donošenjem Jedinstvenog evropskog akta predviđeno je,¹⁷ između ostalog, postepeno formiranje zajedničkog tržišta do 31. decembra 1992. godine, što je podrazumevalo donošenje velikog broja propisa u ovoj oblasti. U tu svrhu, proširen je broj slučajeva odlučivanja kvalifikovanom većinom, što je izuzetno povećalo efikasnost i brzinu odlučivanja u Savetu.

Ono što je možda od još većeg značaja je uvođenje procedure saradnje, čime je Parlament po prvi put uključen u legislativni postupak. Jedinstveni evropski akt je tako, „označio početak novog trougaonog odnosa između Saveta, Komisije i Parlamenta...“.¹⁸ Međutim, Parlament nije ovim dobio poslednju reč u odlučivanju. Jedino što će on od tada moći, to je da oteža donošenje odluke, odbacujući u drugom čitanju zajednički stav Saveta sa kojim nije saglasan, tako što će se za donošenje odluke zahtevati jednoglasnost u Savetu. Parlament može da eventualno predloži amandmane na zajednički stav Saveta, koje Savet može da usvoji kvalifikovanom većinom, ako se sa

15 R. Dehousse, *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance* u *ABC About European Union*, pripremila: T. Mišević, (Beograd: Konrad-Adenauer-Stiftung – G17 Institut, 2002), str. 175–198.

16 G. Haibach, Council Decision 1999/468 – A New Comitology for the 21th Century!?, (www.eipa.nl/eipascope99/3), str. 10.

17 Veoma važna novina u JEA, koja doduše neće biti predmet ovog rada, je uvođenje u ugovor, po prvi put, odredaba o evropskoj političkoj saradnji i Evropskom savetu, kao i Suda prve instance koji će početi svoj rad nakon odluke Saveta o tome 1989. godine.

18 C. Neuhold, *Into the New Millennium: The Evolution of the European Parliament from Consultative Assembly to Co-legislator*, (www.aei.pitt.edu/archive/00000782/01/2000_1_1.pdf), str. 4, (prevod autora).

njima složila Komisija, ili da izmeni predlog kada mu je potrebna jednoglasnost. Ako se Komisija ne složi sa izmenama koje je predložio Parlament, Savet će predlog Komisije usvojiti kvalifikovanom većinom, a ako želi da usvoji amandmane Parlamenta biće mu potrebna jednoglasnost.

Kao što se može videti, uvođenjem procedure saradnje, pokreće se veća komunikacija između ove tri institucije. Parlament će svakako nastojati da ubedi Komisiju da u svoj predlog uvrsti njegove amandmane. Međutim, ne treba pre naglašavati značaj postupka saradnje u ovom smislu, jer je Parlament to radio i pre donošenja Jedinstvenog evropskog akta. Ono što je novo, jeste da Komisija sada ima pravnu obavezu da njegove amandmane razmotri, i da, ako ih ne prihvati, dâ obrazloženje.¹⁹

Jedinstveni evropski akt će, za Parlament, doneti još jednu značajnu novinu koja se tiče njegovog učešća u donošenju odluka. Radi se o postupku davanja saglasnosti ili odobrenja na odluke koje donese Savet na predlog Komisije. Radilo se o odlukama koje su se ticale sklapanja ugovora o prijemu novih članova i sporazuma o pridruživanju. Ipak, prava Parlamenta kao legislatora biće još neko vreme prilično ograničena, dok će Savet i dalje imati glavnu reč u donošenju odluka.

Kada je reč o odnosu Komisije i Saveta, već je rečeno da je Jedinstveni akt pokušao da unese više reda u oblast delegiranja ovlašćenja za donošenje implementirajućih akata. Najpre, JEA predviđa da Savet sada ima obavezu da delegira ovlašćenja za implementiranje akata Komisiji, dok je to do ovog momenta bila samo mogućnost. Savet će odlučiti da implementiranje zadrži za sebe samo u „specijalnim slučajevima“.²⁰ Član 10 JEA predviđa da Savet treba da donese odluku kojom bi se utvrdila pravila i načela kojih se treba pridržavati prilikom delegiranja ovlašćenja.²¹

Odluka o komitologiji (1987)

Savet je 1987. godine doneo tzv. Odluku o komitologiji, kojom je „legalizovana već postojeća praksa“²² formiranja komiteta. Vremenom je postalo uobičajeno da se koriste tri postupka: učešće savetodavnog (*Advisory*

19 T. Hartli, *Osnovi prava Evropske zajednice* (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 1998), str. 39.

20 G. Haibach, navedeno delo.

21 T. Hartli, navedeno delo.

22 V. Knežević-Predić, *OGLED O SUVERENOSTI: Suverenost i Evropska unija* (Beograd: Institut za političke studije, 2001), str. 188.

Committee), upravljačkog (*Management Committee*) i kontrolnog (*Regulatory Committee*) komiteta.²³ Svaki postupak različito uređuje odnos Komisije i odnosnog komiteta, s tim što je sloboda delovanja Komisije kod prvog najšira, dok je kod druga dva ona ograničena mogućnošću Saveta da odbije predlog Komisije.

Savetodavni komitet ima, kako mu ime i govori, savetodavnu ulogu, i njegovo mišljenje ne obavezuje Komisiju. U druga dva slučaja, ako se komitet ne složi sa mišljenjem Komisije (kod kontrolnog komiteta, i ako komitet ne odgovori na predlog), predlog akta se podnosi Savetu na razmatranje, koji treba da odgovori u predviđenom roku (obično jedan ili tri meseca kod upotrebe kontrolnog komiteta). Komisija neće doneti svoju odluku ako Savet donese drugačiju meru ili, u slučaju kontrolnog komiteta, odluči da ne usvoji predlog Komisije, prilikom čega ne mora doneti bilo kakvu, drugu meru.

Delegiranje nadležnosti Komisiji bilo je zamišljeno sa ciljem da rastereti Savet u njegovom radu i omogući efikasnije i stručnije donošenje implementirajućih akata. Međutim, formiranjem pomoćnih tela Saveta (komiteta), pokazala se namera da se ta funkcija Komisije što više kontroliše i da se obezbedi „dosledno reprezentovanje stavova Saveta“.²⁴

Ugovor o Evropskoj uniji – Ugovor iz Mاستrihta (1993)

Ugovor iz Mاستrihta je najradikalnija, do tada, revizija osnivačkih ugovora. Pored institucionalnih i proceduralnih reformi, koje će biti detaljnije razmotrene u nastavku ovog dela, vredi pomenuti i još neke, veoma važne inovacije koje je doneo ovaj ugovor, a koje se ne tiču isključivo odnosa između tri do sada razmatrane institucije. Radi se o formiranju Evropske unije koja je dobila sasvim specifičnu strukturu, tzv. strukturu „tri stuba“. Pored tri Zajednice koje su sada činile prvi, nadnacionalni stub, stvorena su i druga dva, međuvladina stuba: saradnja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.²⁵ Stvaranjem EU, dakle, Zajednice nisu prestale da postoje. Naprotiv, sve one su zadržale status pravnog lica, dok Unija taj status nije dobila.

23 Ova dva poslednja imaju po dve varijante, IIa i IIb, i IIIa i IIIb.

24 Isto, str. 190.

25 Ovaj poslednji, III stub će promeniti svoj naziv i biće sadržinski umanjen Ugovorom iz Amsterdamama.

Što se tiče institucionalnog okvira, dosad pominjane institucije nastavile su da služe i EZ i Uniju, ali važno je napomenuti da one nemaju iste nadležnosti u okviru prvog, s jedne, i drugog i trećeg stuba, s druge strane. U oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, uloga Saveta je najznačajnija, dok Komisija i Parlament imaju veoma ograničene nadležnosti.

Vratimo se sada temi i najvažnijim novinama koje je doneo Ugovor, a koje su od značaja za odslikavanje promene u odnosu između tri institucije.

Svakako najvažnija novina je uvođenje procedure saodlučivanja, čime je Parlament dobio mogućnost da, ako za to obezbedi apsolutnu većinu, spreči donošenje neke odluke. Naime, Parlament u drugom čitanju može da najavi da će da odbaci zajednički stav Saveta, kada se može sazvati Komitet za usaglašavanje. Parlament takođe može i da predloži amandmane na zajednički stav Saveta, posle čega će oni biti upućeni Savetu i Komisiji na razmatranje. Savet može usvojiti amandmane kvalifikovanom većinom ili, ako se Komisija sa njima ne slaže, onda je potrebna jednoglasnost. Ako pak, Savet ne usvoji amandmane Parlamenta, predsednik Saveta će, u saglasnosti sa predsednikom Parlamenta, sazvati Komitet za usaglašavanje, u čijem radu će, pored jednakog broja predstavnika Saveta i Parlamenta, učestvovati i predstavnik Komisije, koji će nastojati da približi stavove prethodne dve grupe. Ako Komitet odobri zajednički tekst, i Savet i Parlament ga moraju odobriti, inače akt neće biti usvojen. Ako Komitet ne odobri zajednički tekst, Savet može potvrditi zajednički stav (moguće i sa amandmanima Parlamenta), i ako ga odobri Parlament, akt će biti usvojen. Savet može i da ne preduzme ništa u utvrđenom roku (šest nedelja), i akt neće biti usvojen.

Odmah možemo primetiti veliku razliku procedure saodlučivanja u odnosu na proceduru saradnje, u kojoj Parlament nije mogao da spreči donošenje odluke sa kojom se ne slaže. To je, svakako, ozbiljan pomak u uvećavanju moći Parlamenta u legislativnom postupku. Ipak, Parlament još uvek nema mogućnost da samostalno donosi odluke. Sve što može da učini je da onemogući da Savet usvoji odluku koja mu nije po volji, ako za to obezbedi apsolutnu većinu. S druge strane, sama procedura saodlučivanja odnosila se na samo petnaest oblasti, što je zanemarljivo u odnosu na celokupnu legislativu Zajednice.²⁶

Međutim, uloga Parlamenta ojačana je još nekim novinama koje donosi ovaj Ugovor, a to su pre svega proširenje broja slučajeva kada je za donošenje

26 Neke od oblasti na koje se primenjivao postupak saodlučivanja bile su: slobodno kretanje radne snage, osnivanje preduzeća, obrazovanje, kultura, zaštita potrošača, istraživanje i razvoj, životna sredina i druge. O tome detaljnije u: V. Knežević-Predić, navedeno delo, str. 202.

odluke potrebna njegova saglasnost,²⁷ pravo da od Komisije traži da načini predloge propisa za sprovođenje zakonskih akata, pravo postavljanja evropskog posrednika, tj. ombudsmana, kao i pravo da obrazuje istražne komisije za utvrđivanje povrede prava Zajednice.²⁸ Veća uloga Parlamenta u odlučivanju, naposljetku, doprinela je većem kvalitetu, kao i legitimitetu odluka, mada to nije otklonilo rasprave o tzv. demokratskom deficitu EU.

Kada je reč o Komisiji, možemo primetiti da je njeno pravo da predlaže akte donekle derogirano uvođenjem procedure saodlučivanja. Naime, ona svoj predlog može izmeniti sve do momenta kada stvar dođe pred Komitet za usaglašavanje. Tada Savet, kvalifikovanom većinom, zajedno sa Parlamentom, može izmeniti predlog Komisije iako se ona sa tim ne slaže. Tako dolazimo do situacije da, kada Savet, na primer, želi da usvoji amandmane Parlamenta sa kojima se Komisija ne slaže, a u isto vreme ne može da postigne jednoglasnost, sve što treba da učini je da sačeka da čitava stvar dođe do Komiteta.²⁹

Ugovor iz Mاستrihta doneo je i neke izmene koje se tiču postavljanja Komisije i trajanja njenog mandata. Radi se o produženju mandata sa četiri na pet godina, koji sada koincidira sa dužinom mandata Parlamenta, u čemu su neki videli veću mogućnost kontrolisanja Komisije od strane Parlamenta, kao i dobar način da se Komisiji da legitimitet kao političkom telu. Od velike važnosti u ovom smislu je mogućnost Parlamenta da glasa o postavljenju nove Komisije.³⁰ Takođe, od sada postoji ugovorna obaveza država članica da konsultuju Parlament o osobi koju nameravaju da postave za predsednika Komisije.³¹ Sam položaj predsednika Komisije nešto je poboljšan time što sada države članice, sporazumno, prvo biraju njega, pa se onda sa njim konsultuju o licima koja nameravaju da postave za članove. Ovaj trend jačanja uloge predsednika Komisije biće nastavljen i prilikom narednih revizija osnivačkih ugovora.

Povećan je i broj slučajeva kada Savet odlučuje kvalifikovanom većinom, čime je stvorena mogućnost za njegov efikasniji rad. Nakon što su,

27 Neke od oblasti gde je Parlament dobio pravo davanja saglasnosti su: utvrđivanje jedinstvene procedure za izbore za Parlament, slobodno kretanje i nastanjivanje, međunarodni ugovori koji proizvode institucionalne, budžetske ili legislativne posledice itd. Isto, str. 205–206.

28 Isto, str. 103.

29 O tome videti u: T. Hartli, navedeno delo, str. 43.

30 D. Nickel, navedeno delo, str. 6–7.

31 Ovim je samo legalizovana već ustaljena praksa, koju je Parlament razvio posle prvih opštih izbora, kada je u svoj poslovnik uneo odredbe o debati i glasanju u poverenju Komisiji. O tome šire u: V. Knežević-Predić, navedeno delo, str. 216.

1995. godine, Austrija, Švedska i Finska postale članice EU, kvalifikovana većina iznosila je 62 glasa, s tim što je, u slučajevima kada se odluka nije donosila na predlog Komisije, u prilog odluci moralo glasati najmanje deset država članica. Kada se želeo izmeniti predlog Komisije, neophodna je bila jednoglasnost, koja je bila ublažena činjenicom da uzdržani glasovi nisu bili smetnja donošenju odluke.

Prijemom novih članica 1995. godine, nije stavljena tačka na proširenje EU. Zahteve za članstvo podnelo je, do 1996, još petnaest država,³² te je shvaćeno da institucije koje su bile formirane i dobro funkcionisale za šest, pa i dvanaest, neće biti efikasne za Uniju od trideset država članica. Stoga je već Ugovor iz Mاستrihta, u članu N, predvideo da se 1996. održi nova međuvladina konferencija, na kojoj će biti predložene izmene Ugovora o Evropskoj uniji. Neke od tih izmena odnosile su se na efikasnost rada organa EU i proširenje primene procedure saodlučivanja. Koliko se Ugovorom iz Amsterdama uspešno u nameri da se institucije osposobe za prijem novih članica, dovoljno govori činjenica da je već 2001. godine u Nici potpisan drugi ugovor sa istim zadatkom i novim rešenjima. Ipak, Ugovor iz Amsterdama doneo je neke važne novine, kojima je donekle olakšano funkcionisanje institucija, i one zaslužuju da im se u narednom odeljku posveti pažnja.

Ugovor iz Amsterdama (1997)

Najpre, treba reći da je ovim Ugovorom značajno uvećana moć Parlamenta. Prvo, upotreba procedure saodlučivanja proširena je sa 15 na 38 oblasti (i još dve, pet godina nakon stupanja na snagu Ugovora).³³ Iako sve ove oblasti nisu od jednakog značaja, može se slobodno reći da je ovaj postupak postao „tipičan legislativni postupak Evropske zajednice“.³⁴

Druga važna novina je da je sama procedura pojednostavljena, tako što je potpuno izbačeno tzv. treće čitanje. Sada, ako Komitet za usaglašavanje ne uspe da dođe do zajedničkog teksta, akt uopšte neće biti usvojen. Podsetimo

32 Turska, Kipar, Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska, Rumunija, Bugarska, Letonija, Estonija, Litvanija, Slovenija, Švajcarska, Norveška i Malta. D. Lopandić, *Ugovor iz Amsterdama...*, u *Ugovor o Evropskoj uniji – Rim – Mاستriht – Amsterdam*, (Beograd: Međunarodna politika, 1999), str.17.

33 Neke od novih oblasti u kojima je bila predviđena upotreba postupka saodlučivanja bile su: transport, energija, razvoj, neki aspekti socijalnih pitanja, itd. Nakon isteka pet godina od stupanja na snagu Ugovora, postupak saodlučivanja će se primenjivati na procedure i uslove za dobijanje viza, kao i na ujednačavanje pravila o viznom režimu. O tome videti u: C. Neuhold, navedeno delo.

34 D. Nickel, navedeno delo, str. 7.

se da je, po Ugovoru iz Maastrichta, Savet mogao opet da potvrdi svoj zajednički stav, a Parlament je jedino mogao da ga odbaci, ako uspe da obezbedi apsolutnu većinu glasova, tako rizikujući da bude okrivljen za neuspeh čitavog postupka.

Novi Ugovor takođe omogućava da akt bude usvojen odmah u prvom čitanju, ako Parlament nema zamerki na predlog Komisije, ili ako Savet prihvati sve njegove amandmane. Tako je stvorena mogućnost za neuporedivo jednostavniji i efikasniji legislativni postupak, koji sada simultano započinje u Savetu i Parlamentu. Drugo i treće čitanje biće ostavljeno samo za akte oko kojih postoje veća razmimoilaženja.

Moglo bi se reći da su Savet i Parlament sada izjednačeni u svojim moćima prilikom donošenja odluka. Ipak, ne treba zaboraviti da Parlament, još uvek, u jednom broju oblasti, ima pravo da samo bude konsultovan (na primer zajednička poljoprivredna politika i fiskalna harmonizacija), kao i da je taj broj Ugovorom iz Amsterdama proširen na još devet novih ugovornih odredbi.³⁵

Treća važna inovacija, a tiče se moći Parlamenta, jeste činjenica da Parlament više ne daje samo svoje mišljenje na postavljanje predsednika Komisije, već sada ima pravo da odobri njegovo nimenovanje.

Sama pozicija predsednika Komisije ojačana je ovim Ugovorom, tako što se kaže da će „Komisija raditi pod političkim vođstvom svog predsednika“,³⁶ dok se u deklaraciji uključenoj u Finalni akt konferencije kaže da „predsednik Komisije mora uživati široka prava u dodeljivanju zadataka unutar kolegijuma, kao i reorganizaciji tih zadataka tokom trajanja mandata Komisije“.³⁷ U članu 214(2) se kaže da „vlade država članica zajednički, uz saglasnost imenovanog predsednika, određuju druge ličnosti koje nameravaju da imenuju za članove Komisije“. Nije na odmet setiti se da je predsednik Komisije, do Ugovora iz Amsterdama, bio samo konsultovan o osobama koje će biti imenovane za članove Komisije.

Bilo kako bilo, Ugovor iz Amsterdama nastavlja sa tendencijom povećanja nadležnosti Parlamenta, kako u legislativnom postupku, tako i u odnosu na Komisiju. Ovaj trend dao je povoda za razmišljanje o Uniji kao o entitetu koji sve više liči na parlamentarne, federalne sisteme kakvi postoje u većini evropskih država. Smatra se da će postepeno izjednačavanje uloge Parlamenta i Saveta u procesu donošenja odluka, u čemu je upravo ovaj

35 C. Neuhold, navedeno delo, str. 5.

36 R. Dehousse, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?* (March, 1998, European University Institute, Working Paper RSC No 98/11), str. 8.

37 Isto.

Ugovor napravio glavni pomak napred, naposljetku dovesti do dvodomnog sistema predstavljanja, u kojem će u jednom domu biti predstavljene države članice (Savet), a u drugom građani Unije (Parlament).³⁸ Takođe se kaže da je mogućnost Parlamenta da glasa o postavljenju predsednika Komisije suštinski promenila njihov odnos u pravcu veće kontrole Parlamenta nad Komisijom i dala Komisiji veću političku težinu. Ipak, ne treba žuriti sa preuranjenim zaključcima o dvodomnom sistemu i zaboraviti da je, kada je o donošenju legislativnih akata reč, Savet i dalje zadržao glavnu ulogu, posebno ako imamo u vidu nadležnosti ovih institucija u drugom i trećem stubu, i da u velikom broju slučajeva Parlament ima samo konsultativnu ulogu. Kada je reč o odnosu Parlamenta sa Komisijom, još uvek smo daleko od odnosa parlament – vlada, jer ni jedna ni druga institucija nemaju u potpunosti klasične prerogative navedenih.

Može se takođe smatrati da je nadležnost svih institucija proširena ako se ima na umu da Ugovor prenosi ceo jedan deo (vize, azil i imigracije i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje lica) iz trećeg (međuvladina saradnja)³⁹ u prvi stub (nacionalni). Drugim rečima, taj deo je komunitarizovan, tj. na njega će se primenjivati komunitarni metod. Međutim, predviđeno je jedno ozbiljno ograničenje prava Komisije kao isključivog predlagачa u ovoj oblasti. Radi se o prelaznom periodu od pet godina, u kom Komisija deli pravo predlaganja akata sa državama članicama. Nakon isteka tog perioda Komisija će postati isključivi predlagач i u ovoj oblasti, s tim što će imati obavezu da razmotri svaki zahtev države članice da se određeni predlog podnese Savetu.

Važno je, na kraju, pomenuti i Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja Evropske unije, koji je pridodat Ugovoru iz Amsterdama. U Protokolu se kaže: „U momentu stupanja na snagu prvog proširenja Unije..., Komisiju će činiti po jedan državljanin država članica, pod uslovom da je do tada broj ponderisanih glasova u Savetu izmenjen...“⁴⁰ Dalje se kaže da

38 O dva osnovna pravca u shvatanju EU (regulatorni i parlamentarni model) i njihovom uticaju na oblikovanje institucionalne strukture, a posebno njihovoj kombinaciji u Amsterdamskom ugovoru, detaljnije videti u: R. Dehousse, *European Institutional Architecture after Amsterdam...* str. 2–9.

39 Sam treći stub, osim što je sadržinski izmenjen, promenio je i naziv u „Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima“. Komisija je ovde dobila pravo predlaganja akata, ali ga deli sa državama članicama, dok je Savetu omogućeno, u manjem broju slučajeva, većinsko odlučivanje. Ugovorom je predviđena još jedna važna novina koja se tiče drugog stuba (Zajednička spoljna i bezbednosna politika), a to je uvođenje institucije Visokog predstavnika za spoljnu politiku koji ima rang generalnog sekretara Saveta.

40 Prvi član Protokola (br. 7) o organima u perspektivi proširenja Evropske unije u *OSNIVAČKI UGOVORI EVROPSKE UNIJE, Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU*, (Beograd:2003, priredio D. Lopandić), str. 231.

„najmanje godinu dana pre nego što broj članica Evropske unije pređe dvadeset, biće organizovana konferencija predstavnika vlada država članica sa ciljem da se izvrši sveobuhvatno preispitivanje odredbi Ugovora koje se odnose na sastav i funkcionisanje organa“.⁴¹

Kao što se iz navedenog primećuje, velike države su pristale da se odreknu drugog komesara, ali pod uslovom da im se to kompenzuje preraspodelom broja glasova (i tako zauzimanjem boljih pozicija) u Savetu prilikom odlučivanja kvalifikovanim većinom. Treba reći da je prilikom rasprava o reformi institucija, u svetlu novog proširenja, figurirala još jedna opcija kad je reč o sastavu Komisije. Radi se o predlogu koji su zastupale uglavnom veće države, a to je da se broj članova Komisije smanji tako što neće sve države imati svog državljanina na mestu komesara. Ovom predlogu su se usprotivile male države, koje Komisiju smatraju za čuvara njihovih interesa, sa sumnjom da će upravo one biti te koje će se morati odreći svog člana Komisije. Ova dva predloga biće zastupljena i na narednim međuvladinim konferencijama, a o njima se još uvek raspravlja.

Pitanje koje je takođe, i dalje, u centru pažnje, i oko čega se lome koplja velikih i malih država, je preraspodela broja glasova u Savetu i potrebna kvalifikovana većina za donošenje odluka. Jasno je da Ugovor iz Amsterdama nije uspeo da reši ovaj problem, ali to nije jedino pitanje koje je ovaj Ugovor ostavio otvorenim. Jedno od njih je i pitanje komitologije, o kome je bilo reči na konferenciji, ali države članice nisu bile spremne da u Ugovor unesu odgovarajuće amandmane. Sve što su one uradile jeste da su Ugovoru pridodale deklaraciju u kojoj Konferencija poziva Komisiju da Savetu, do 1998. godine, podnese predlog za izmenu njegove Odluke o komitologiji od 1987.⁴²

Nova odluka o komitologiji (1999)

Parlament je, od uspostavljanja prvih komiteta šezdesetih godina, kritikovao čitavu priču oko komitologije, ne videći svoju ulogu u procesu, posebno mogućnost kontrole nad Komisijom prilikom donošenja implementirajućih akata. Njegove kritike su se naročito intenzivirale nakon uvođenja

41 Isto, str. 232.

42 Prema članu 202, odluku će usvojiti Svet, na predlog Komisije, nakon što dobije mišljenje Parlamenta. Detaljnije o predlozima o komitologiji koji su se mogli čuti u toku međuvladine konferencije, procesu koji je prethodio donošenju nove Odluke o komitologiji, kao i o samoj Odluci, videti u: G. Haibach, navedeno delo.

procedure saodlučivanja Ugovorom iz Mastrihta, kada je bilo logično da Parlament dobije ulogu kontrole nad Komisijom, bar prilikom implementiranja onih akata koje su on i Savet zajednički doneli.

Nova Odluka o komitologiji ipak neće doneti velike moći Parlamentu u ovom pogledu, pošto on neće, ni sada, moći da utiče suštinski na odluku, ali ono što će dobiti jeste pravo da bude informisan od strane Komisije o postupku koji je u toku, kao i mogućnost da ukaže na slučajeve kada smatra da implementirajuća mera prevazilazi u datom slučaju predviđene nadležnosti. Ipak, Parlament ne može sprečiti Komisiju da određenu meru usvoji. Ovim, kao što se vidi, Parlament nije stavljen u istu ravan sa Savetom, ali ova Odluka, ipak, predstavlja napredak, s obzirom na to da se u prethodnoj Parlament i ne pominje.

Po čemu je još ova Odluka napredna u odnosu na prethodnu?

Najpre, uvedeni su kriterijumi za izbor određenog Komiteta u konkretnom slučaju,⁴³ tako da je proizvoljnost donekle izbegnuta, pa samim tim i smanjen broj razloga za sukobe između tri institucije. Međutim, Savet je napravio veliku ogradu u ovom smislu, navodeći u Odluci da ovi kriterijumi nemaju obavezujući karakter.

Druga značajna novina, u odnosu na prethodnu Odluku o komitologiji, je pojednostavljenje postupaka. Iz procedura II i III (Upravljački i Kontrolni komitet), izbačene su varijante a) i b). Kod postupka sa upotrebom Upravljačkog komiteta promenjen je samo vremenski period u kome Savet razmatra predlog Komisije sa jednog na tri meseca, dok je kod Kontrolnog komiteta napravljena veća izmena. Najpre, ako Komitet ne odobri predlog Komisije, Komisija će ga uputiti Savetu i *obavestiti Parlament*. Dalje, Savet će, ako se ne slaže sa predlogom, *najaviti, kvalifikovanom većinom*, da se suprotstavlja predlogu. Može se primetiti da Savet više ne može odbaciti predlog prostom većinom kao što je bio slučaj kod primene postupka IIIb). Takođe, ako Savet ne donese nikakvu odluku u roku od tri meseca, Komisija *može* usvojiti svoj predlog.

Nova Odluka o komitologiji neće napraviti velike promene u ravnoteži moći između tri institucije, ali će nešto popraviti položaj Komisije, kao i Parlamenta, koji je sada formalno uključen u proces. Ostaje da se vidi da li će neka buduća odluka o komitologiji dati veći značaj ovim dvema institucijama kada se radi o usvajanju implementirajućih akata. U svakom slučaju,

43 Upravljački komitet biće upotrebljen prilikom usvajanja mera za primenu zajedničke poljoprivredne i politike u oblasti ribolova ili kod primene programa sa suštinskim budžetskim implikacijama. Ibid. Str. 14.

može se očekivati da će Parlament i dalje nastojati da popravi svoj položaj po ovom pitanju.

Iako je napravio važne izmene, koje su umnogome popravile položaj Parlamenta, pre svega menjajući donekle postupak saodlučivanja i proširenjem njegove upotrebe, Ugovor iz Amsterdama ipak je ostavio nerešenim mnoga pitanja, veoma važna kada se ima u vidu naredno proširenje EU. Najvažniji od tih nerešenih problema (*Amsterdam's leftovers*) su svakako veličina i sastav Komisije, preraspodela glasova u Savetu i povećanje broja slučajeva odlučivanja kvalifikovanom većinom.⁴⁴ O njima će se raspravljati na međuvladinoj konferenciji u Nici, kada će biti doneta nova rešenja.

Ugovor iz Nice (2003)

Osnovni cilj Ugovora iz Nice bio je da Evropsku uniju i njene institucije pripremi za naredno proširenje. U tu svrhu trebalo je rešiti pitanja sastava i veličine Komisije, preraspodele glasova u Savetu, kao i proširivanje primene odlučivanja kvalifikovanom većinom.

Treba, međutim, odmah napomenuti da novi Ugovor nije doneo naročito velike promene u institucionalnom balansu, ali ono što je bitno je da je rešio tehničke probleme koje je Ugovor iz Amsterdama ostavio otvorenim.

Pogledajmo sada, ukratko, koje to novine donosi Ugovor iz Nice, odnosno Protokol o proširenju Evropske unije koji mu je pridodat.

Što se tiče sastava i veličine Komisije, stvari stoje ovako:

Pošto, 2005. godine, nova Komisija stupi na dužnost, svaka država imaće po jednog svog državljanina u njoj, a kada Uniji pristupi 27. država, broj komesara biće manji od broja država članica. „Članovi Komisije će se birati na osnovu sistema rotacije zasnovanog na načelu jednakosti, o čemu Savet jednoglasno donosi aranžmane sprovođenja ovog sistema.“⁴⁵

Ugovor iz Nice donosi novine i u izboru predsednika Komisije. Njega će od sada imenovati Savet okupljen na nivou šefova država i vlada, ali kvalifikovanom većinom (ne više sporazumno), nakon što njegov izbor odobri

44 Evropski savet iz Helsinkija (decembar 1999. godine) doći će do zaključka da bi ova pitanja trebalo da se raspravljaju na sledećoj međuvladinoj konferenciji, kao i ostala pitanja koja se tiču evropskih institucija.

45 Član 4 Protokola o proširenju Evropske unije, priložen Ugovoru o Evropskoj uniji i ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica. Dalje se navode i dodatni kriterijumi o kojima treba voditi računa prilikom određivanja sastava Komisije.

Parlament. Kada je Predsednik izabran, u dogovoru sa njim, Savet će (ovog puta na ministarskom nivou) kvalifikovanom većinom sačiniti listu kandidata koje namerava da postavi za članove Komisije. O podršci celom kolegijumu, uključujući i predsednika, glasa Parlament. Nakon pozitivnog ishoda glasanja, predsednika i kolegijum imenuje Savet, opet kvalifikovanom većinom glasova.

Tendencija jačanja položaja predsednika Komisije nastavljena je i Ugovorom iz Nice. Predsednik Komisije politički rukovodi Komisijom, odlučuje o njenom unutrašnjem uređenju, može izvršiti preraspodelu zaduženja u toku trajanja mandata. Članovi komisije rade pod nadzorom predsednika i moraju dati ostavku ako to on od njih zahteva, ali nakon odobrenja kolegijuma. Predsednik, takođe nakon što to odobri kolegijum, postavlja potpredsednike, odabrane među članovima Komisije.⁴⁶

Glasanje kvalifikovanom većinom u Savetu prilikom imenovanja predsednika i članova Komisije omogućilo je da se čitava procedura odvija brže, što u svakom slučaju predstavlja napredak, ako se ima u vidu naredno proširenje. Takođe, izbegnuta je situacija u kojoj je bilo moguće da jedna država, nasuprot svih ostalih, sprečava imenovanje određenih osoba.

Ugovorom iz Nice izvršena je nova ponderacija glasova prilikom glasanja kvalifikovanom većinom u Savetu.⁴⁷ Uvedena je tzv. trostruka većina potrebna za donošenje odluke. Od sada, kada Savet odlučuje kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije, odluka će biti usvojena ako je dobila najmanje 169 glasova, i ako je u prilog glasala većina država članica (8 od 15). Kada se odluka ne donosi na predlog Komisije, pored 169 pozitivnih glasova, u prilog će morati da glasa najmanje dve trećine država članica. Pored toga, bilo koja država članica može tražiti da se proverí da li je u toj većini predstavljeno najmanje 62% populacije EU, te ako i taj kriterijum nije zadovoljen odluka neće biti usvojena.⁴⁸

Ovakvo rešenje svakako ide u prilog velikim državama, koje su na ovaj način dobile kompenzaciju za odricanje od drugog člana Komisije. Ipak, ne može se reći da je ovim pojednostavljeno odlučivanje u Savetu. Naprotiv, trostruka većina ga je učinila dosta komplikovanim, posebno ako se ima u vidu činjenica da Uniju od 1. maja 2004. čini 25, a uskoro možda i više država

46 Član 217 Ugovora iz Nice o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i nekih pratećih akata.

47 Nemačka 29, Francuska 29, Velika Britanija 29, Italija 29, Španija 27, Holandija 13, Belgija 12, Grčka 12, Portugal 12, Švedska 10, Austrija 10, Finska 7, Irska 7, Danska 7 i Luksemburg 4. To je ukupno 237 glasova.

48 O tome videti u S. Zečević, *Institucionalno prilagodavanje EU – šta sadrži Ugovor iz Nice*, u: *Međunarodni problemi*, sv. 53, br. 3/2001, str. 272–291.

članica.⁴⁹ Broj slučajeva odlučivanja kvalifikovanom većinom proširen je na 27 novih oblasti različitog stepena važnosti, dok za proširenje polja saodlučivanja možemo reći da je bilo zanemarljivo.⁵⁰

Na kraju, pomenimo još i reforme koje se tiču Parlamenta. Tu je, najpre, izvršena preraspodela poslaničkih mesta,⁵¹ a limit koji se tiče ukupnog broja poslanika i koji je bio postavljen Ugovorom iz Amsterdama na 700, sada je povećan na 732. Uticaj Parlamenta u procesu odlučivanja nije značajno porastao. Već je rečeno da je procedura saodlučivanja proširena na relativno mali broj slučajeva,⁵² posebno kada se imaju u vidu predlozi koji su figurirali u toku međuvladine konferencije.⁵³

Bilo kako bilo, Ugovor iz Nice privukao je mnoge kritike. Uspeo je da reši zaostale probleme iz Amsterdama, ali njegov rezultat ne predstavlja kompletno i potpuno rešenje koje će na duže staze omogućiti skladno funkcionisanje Unije od 25, pa i više država. Ono što je, međutim, veliki rezultat Nice je pokretanje tzv. postNica procesa. Radi se o već pominjanoj Deklaraciji br. 23 koja je pozvala na široku raspravu o pitanjima vezanim za buduću organizaciju Unije. Deo te rasprave svakako je Konvencija o budućnosti Evropske unije – ona je kao rezultat svog rada proizvela Nacrt ugovora o ustavu Evrope, koji će biti predmet razmatranja osmog dela ovog teksta.

Post Nica proces

Deklaracija o budućnosti Evropske unije nije pravno obavezujući dokument. Ona, ipak predstavlja izraz volja država članica da o pitanjima o

49 U Deklaraciji o proširenju Evropske unije naveden je broj glasova koji će imati nove države članice u Savetu, prilikom čega se računalo na sve države sa kojima su vođeni pregovori u tom trenutku, uključujući i Bugarsku i Rumuniju, ali bez Turske. Tom prilikom je utvrđen i budući najmanji broj glasova koji će biti potreban za donošenje odluke. O tome videti u: X. A. Yataganas, *The Treaty of Nice, The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective*, (Harvard Jean Monnet Working Paper 01/01, www.jeanmonnetprogram.org).

50 Isto.

51 Broj poslaničkih mesta koji otpada na svaku državu članicu, kao i buduće članice, nalazi se u tabeli 1 Deklaracije o proširenju Evropske unije, pridonatog Ugovoru iz Nice.

52 Procedura saodlučivanja proširena je na svega šest novih slučajeva, te od sada Parlament raspolaze pravom saodlučivanja u svega 21,3% svih ugovornih osnova Zajednice. A. Mauer, *Ugovor iz Nice u: Evropa od A do Š, Priručnik za evropsku integraciju*, str. 346.

53 Misli se pre svega na predlog Komisije o uspostavljanju veze između odlučivanja kvalifikovanom većinom i procedure saodlučivanja sadržan u mišljenju Komisije *Adapting the Institutions to Make a Success of Enlargement* od 26. 01. 2000.

kojima nije postignut kompromis i dalje raspravljaju i da na nekom budućem sastanku, odnosno međuvladinoj konferenciji, eventualno usvoje nova rešenja. Ono oko čega su se države članice složile jesu pitanja koja će biti raspravljana, kako se u Deklaraciji kaže, „sa svim zainteresovanim stranama“. To su, između ostalih, sledeća pitanja: preciznije razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica, status Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, koja je bila proglašena na sastanku u Nici, pojednostavljenje Ugovora i uloga nacionalnih parlamenata u evropskoj arhitekturi.⁵⁴

Decembra 2001. godine, na samitu u Lakenu države članice su donele novu Deklaraciju, u kojoj su detaljnije identifikovale probleme za koje treba pronaći rešenja tokom debate o budućnosti Unije. To su: bolja podela i definicija nadležnosti u Evropskoj uniji, pojednostavljenje instrumenata Unije (prilikom čega se ne misli samo na osnivačke ugovore), obezbeđivanje više demokratije, transparentnosti i efikasnosti u EU (misli se na obezbeđivanje demokratskog legitimiteta i transparentnosti u tri institucije, ulogu nacionalnih parlamenata, kao i na veću efikasnost i transparentnost prilikom donošenja odluka u Uniji od 30 država članica) i eventualno usvajanje Ustava za građane Evrope.⁵⁵

Deklaracija, takođe, saziva Konvenciju o budućnosti Evrope, čiji cilj će biti da razmotri i pokuša da pronađe odgovore na prethodno postavljena pitanja. Na Samitu su određeni predsedavajući (Valeri Žiskar D'Esten) i potpredsednici Konvencije, kao i njen sastav, način i početak rada.⁵⁶

Razlog za sazivanje Konvencije možemo naći u sve češćim ocenama, koje su se mogle čuti i pre samita u Nici, da bi mehanizam međuvladinih konferencija, uprkos svojim praktičnim dostignućima, bio manje pogodan za kreiranje i usvajanje Ustava.⁵⁷ Ipak, ostaje opredeljenje da, na kraju, sve reforme moraju biti dogovorene na međuvladinoj konferenciji.

Konvencija o budućnosti Evropske unije dobila je zadatak da izradi dokument koji će biti osnova za pregovore upravo na međuvladinoj konfe-

54 Deklaracija o budućnosti Evropske unije usvojena na konferenciji u Nici.

55 Detaljnije o ovome videti u Leaken Declaration od 15/12/2001. (www.europa.eu.int/futurum/contributions)

56 Konvenciju će činiti 15 predstavnika šefova država ili vlada država članica, 30 članova nacionalnih parlamenata, 16 članova Evropskog parlamenta i dva predstavnika Komisije. Države kandidati biće predstavljene, takođe, sa po jednim predstavnikom vlade i po dva člana nacionalnih parlamenata. Oni će moći da učestvuju u radu Konvencije, ali neće moći da spreče konsenzus između država članica. Rad Konvencije biće javan, održavaće se u Briselu, a prva sednica zakazana je za 1. mart 2002. godine.

57 B. De Witte, *Apres Nice: Time for a European Constitution?* u: *ECSCA Forum: Analyzing the Treaty of Nice* (www.eucet.org/NiceTreatyForum.html).

renciji, koja će doneti konačne odluke. Finalni dokument je donesen u vidu Nacrta ugovora o ustavu Evrope, koji je državama članicama predstavljen na samitu u Solunu juna 2003. godine. Tom prilikom je ocenjeno da Nacrt predstavlja dobru osnovu za otpočinjanje međuvladine konferencije, i pozvano je buduće italijansko predsedništvo da na sledećem sastanku Saveta, u julu iste godine, sazove međuvladinu konferenciju u oktobru 2003. na kojoj će Nacrt ustava biti razmatran. Pogledajmo sada šta je to novo doneo Nacrt ugovora o ustavu Evrope.

Nacrt ugovora o ustavu Evrope

U predgovoru Nacrta ustava navodi se da je Konvencija došla do „odgovora na pitanja koja su postavljena u Deklaraciji iz Lakena“ tako što predlaže: bolju podelu nadležnosti između Unije i država članica, sjedinjavanje svih dosadašnjih ugovora i dodelu Uniji statusa pravnog lica, pojednostavljenje instrumenata Unije, mere za povećanje transparentnosti, demokratičnosti i efikasnosti EU, kao i mere kojima se poboljšava struktura i jača uloga tri institucije, vodeći računa, pre svega, o posledicama proširenja.⁵⁸

Nacrt ustava zaista predstavlja jedinstven dokument koji zamenjuje sve dosadašnje ugovore i daje Evropskoj uniji status pravnog lica koji ona do sada nije imala. Što se tiče podele nadležnosti između Unije i država članica, uvode se kategorije nadležnosti, što bi trebalo da doprinese boljem razumevanju ko šta radi u EU.⁵⁹

Nadalje, uvodi se nova tipologija akata, kojih će od sada biti šest: (evropski) zakoni, okvirni zakoni, regulative, odluke, preporuke i mišljenja. Prva dva tipa su tzv. legislativni, a evropske regulative i evropske odluke, nelegislativni akti. Preporuke i mišljenja nisu obavezujućeg karaktera. Legislativne akte usvajaće zajednički Evropski parlament i Savet, na predlog

58 Predgovor Nacrta ugovora o ustavu Evrope (prevod autora).

59 Navode se: 1. isključive nadležnosti Unije, 2. nadležnosti koje Unija deli sa državama članicama u određenim oblastima, prilikom čega će i Unija i države članice moći da donose pravno obavezujuće akte, 3. nadležnost da promoviše i koordinira ekonomske i politike zapošljavanja država članica, 4. nadležnost da definiše i primenjuje zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, i 5. u određenim oblastima i pod uslovima navedenim u Ustavu, Unija će imati nadležnost da izvodi akcije podrške, koordinira ili dopunjava aktivnosti država članica, bez ukidanja njihovih nadležnosti u ovim oblastima. Videti član 11. Nacrta ugovora o ustavu Evrope. Treba još reći da Unija nije dobila nove isključive nadležnosti. Član I-12. navodi pet takvih nadležnosti koje je Unija i ranije posedovala.

Komisije, prilikom čega će biti korišćena uobičajena legislativna procedura tj. saodlučivanje.⁶⁰ Inače, opredeljenje da se polje primene ovog postupka proširi (tj. da se on učini uobičajenim legislativnim postupkom), logičan je razvoj događaja, imajući u vidu da takva tendencija postoji otkako je uveden postupak saodlučivanja.⁶¹

Nelegislativni akti, kojima se implementiraju legislativni akti i neke pojedinačne odredbe Ustava, usvajaje Savet ministara i Komisija.⁶²

Svi ovi akti bi od sada trebali da se odnose i na nekadašnja druga dva stuba,⁶³ sem što se u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike eksplicitno navodi da neće biti korišćeni zakoni i okvirni zakoni.⁶⁴ Iako zakoni i okvirni zakoni odgovaraju već postojećim uredbama i direktivama, cilj je bio da se nazivi usklade sa onima koji postoje u većini evropskih država i tako približe, tj. postanu razumljiviji građanima.⁶⁵

Pored navedenih, tu su još i: novi tip akata, delegirane regulative, kao i već poznati implementirajući akti. Naime, zakonom ili okvirnim zakonom, Komisiji se može delegirati ovlašćenje da donosi delegirane regulative kojima će se dopunjavati ili amendirati neki „ne-suštinski“ elementi zakona ili okvirnih zakona.⁶⁶

Moglo bi se reći da je ovim napravljen pomak u pravcu sticanja većih moći za Komisiju. Međutim, treba imati u vidu mnoga ograničenja koja su predviđena prilikom delegiranja ovakvih ovlašćenja. Najpre, postoji odredba da će zakonom ili okvirnim zakonom biti definisani ciljevi, sadržaj, domašaj i trajanje delegiranja. Dalje je predviđena mogućnost da Savet ili Parlament mogu odlučiti da povuku delegiranje, kao i da delegirana regulativa može stupiti na snagu samo ako Savet ili Parlament ne stave prigovor u roku koji

60 Član I-33(1) Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

61 Neke od oblasti u kojima je predviđen uobičajeni legislativni postupak/saodlučivanje su: strukturni i kohezioni fondovi (član III-119), poljoprivreda i ribarstvo (III-127) i pravo azila i imigracije (III-167).

62 U specijalnim slučajevima predviđenim Ustavom, evropske odluke može donositi Evropski savet, dok Evropska centralna banka može usvajati i evropske regulative kada je na to ovlašćena Ustavom. Član I-34(1) Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

63 Podsetimo se da su se u drugom stubu (Zajednička spoljna i bezbednosna politika) koristili: principi, opšte smernice, zajedničke strategije, zajedničke akcije, zajednički stav, dok su uobičajeni akti u trećem stubu bili: zajednički stav, okvirna odluka, odluke i konvencije.

64 Član I-39 tačka 7. Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

65 H. C. H. Hofmann, *A Critical Analysis of the new Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, (www.eiop.or.at/eiop/texte/2003-009a.htm).

66 Član I-35 tačka 1. Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

je predviđen zakonom ili okvirnim zakonom. Ono što je, ipak, vredno pohvale je mogućnost Parlamenta da odlučuje, jednako sa Svetom, prilikom delegiranja ovakvih ovlašćenja. Setimo se da je, prilikom delegiranja ovlašćenja Komisiji da donosi implementirajuće akte, Parlament imao sasvim minimalnu ulogu.

Kada je već reč o implementiranju akata, treba reći da Nacrt ustava ne donosi velike novine u odnosu na važeće ugovore. Ono što je ipak važna novina je da se u članu I-36, tačka 3. navodi da će se *zakonom* unapred utvrditi pravila i opšti principi za mehanizme kontrole od strane država članica nad implementirajućim aktima Unije. Ovde treba podsetiti da je tzv. odluke o komitologiji (koje su sadržale takva pravila i opšte principe) do sada donosio Svet jednoglasno na predlog Komisije, a da je Parlament bio samo konsultovan. Sada će Parlament imati većeg uticaja jer se zakoni i okvirni zakoni donose u tzv. uobičajenoj legislativnoj proceduri, što znači u postupku saodlučivanja.

Sam postupak saodlučivanja nešto je pojednostavljen, a uloga Parlamenta u njemu je malo poboljšana. Sada, nakon što Svet usvoji zajednički stav, u drugom čitanju Parlament ga može odbaciti, posle čega će se smatrati da akt nije usvojen. Prema sadašnjem stanju stvari, Svet bi mogao da sazove Komitet za usaglašavanje. Treće čitanje, nakon što Komitet za usaglašavanje usvoji zajednički tekst, takođe je promenjeno u tom smislu što je Parlamentu potrebna prosta, a ne više apsolutna većina da konačno usvoji akt.⁶⁷ Iako je postupak saodlučivanja generalizovan kao „uobičajena legislativna procedura“, Nacrt ustava ostavlja prostor za odlučivanje, u specijalnim slučajevima koji se navode u Nacrtu ustava, pomoću „specijalne legislativne procedure“⁶⁸ kada će Svet, pri donošenju zakona ili okvirnih zakona, odlučivati sam uz učestvovanje Parlamenta ili Parlament uz učešće Saveta.⁶⁹

Broj slučajeva odlučivanja kvalifikovanom većinom povećan je za tridesetak, što će svakako olakšati usvajanje odluka u znatno proširenoj Uniji. Ipak, ako imamo u vidu da je ostalo još oko 50 slučajeva kada se zahteva jednoglasnost u Svetu,⁷⁰ napredak i nije tako veliki.

67 Svetu je i dalje potrebna kvalifikovana većina za tako nešto. Opis postupka saodlučivanja ili uobičajene legislativne procedure, kako se sada naziva, nalazi se u članu III-302 Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

68 Član I-33 tačka 2.

69 Isto.

70 Draft Constitution for Europe Prepared by the European Convention – Presentation to Citizens (www.europa.eu.int/futurum).

Ono što je, međutim, dobro, jeste da Evropski savet, na sopstvenu inicijativu, nakon konsultovanja Parlamenta i informisanja nacionalnih parlamenta, može odlučiti da se pređe na kvalifikovanu većinu u slučajevima gde Nacrt ustava inače predviđa jednoglasnost. Ipak, Evropskom savetu će trebati jednoglasnost za takvu odluku, kao i period za razmatranje od najmanje šest meseci.⁷¹

Korak napred predstavlja nova definicija kvalifikovane većine: sastojće se od većine država članica u kojoj će biti predstavljene najmanje tri petine populacije Unije. Kada se odluka ne donosi na predlog Komisije ili na predlog ministra za spoljne poslove, kvalifikovanu većinu moraće da čine dve trećine država članica, predstavljajući najmanje tri petine populacije. Ovo svakako predstavlja napredak u odnosu na komplikovanu i teško dostižnu trostruku većinu koju je predvideo Ugovor iz Nice, ali na primenu ove nove formule moraće da se sačeka do 1. novembra 2009. godine, pošto budu obavljani izbori za Evropski parlament.⁷² U međuvremenu, primenjivala bi se ponderacija glasova kako je određena u članu 2. Protokola o predstavljanju građana u Evropskom parlamentu i odmeravanju glasova u Evropskom savetu i Savetu, koji je pridodat Nacrtu ustava. Neslaganje država oko nove ponderacije glasova u Savetu, jedan je od glavnih razloga neuspeha međuvladine konferencije u oktobru i decembru 2003. godine.⁷³

Vredna pomena svakako je nova budžetska procedura, u kojoj osetno rastu moći Komisije, a posebno Parlamenta. Predlog budžeta, koji podnosi Komisija na osnovu predračuna rashoda koji su joj prethodno podnele sve institucije, u isto vreme stiže i u Savet i Parlament (a ne više samo u Savet). Komisija ostaje „gospodar“ svog predloga (Savet ga više ne može izmeniti) sve dok ne dođe do Komiteta za usaglašavanje.

Čitava procedura veoma liči na postupak saodlučivanja,⁷⁴ pošto se budžet u celini (nema podele na obavezne i neobavezne troškove) više ne može doneti bez pristanka Parlamenta.

Kao što je rečeno, postupak počinje podnošenjem predloga od strane Komisije Savetu i Parlamentu, nakon čega će Savet usvojiti svoj stav i proslediti ga Parlamentu, navodeći razloge koji su ga vodili da takav stav

71 Član I-24 tačka 4.

72 Definicijom kvalifikovane većine bavi se član I-24 Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

73 Poljska i Španija bile su glavni oponenti novom rešenju, ne želeći da izgube prekomeran broj glasova koji su dobile Ugovorom iz Nice.

74 Rokovi predviđeni kod budžetske procedure mnogo su kraći nego oni predviđeni u uobičajenom legislativnom postupku.

usvoji. Parlament može da odobri zajednički stav, ili da ne reaguje u predviđenom roku, posle čega će akt biti usvojen.

Parlament, takođe, može apsolutnom većinom glasova staviti amandmane na stav Saveta koji će biti prosleđeni Savetu i Komisiji. Nakon toga, obrazovaće se Komitet za usaglašavanje (po istim pravilima kao i kod uobičajene legislativne procedure), osim ako u roku od deset dana Savet obavesti Parlament da je usvojio sve njegove amandmane.

Ako Komitet usvoji zajednički tekst, Savet (kvalifikovanom većinom) i Parlament (prostom većinom) imaće na raspolaganju 14 dana da konačno usvoje akt. Ako, međutim, Komitet ne usvoji zajednički tekst ili ga Savet odbije, Parlament može potvrditi svoje amandmane, ako je glasala većina njegovih članova i u prilog dato tri petine glasova. Ako Parlament ne potvrdi amandmane, akt će biti usvojen u skladu sa stavom Saveta. Na kraju, ako Parlament, istom većinom, odbaci zajednički tekst, on može tražiti da se podnese novi predlog budžeta.⁷⁵

Svakako veliki napredak predstavlja mogućnost Parlamenta da zajedno sa Savetom usvaja celokupan budžet Unije, a ne samo da amandira neobavezne troškove i modifikuje obavezne, kao što je to prema sadašnjem stanju stvari. Međutim, još značajnije je to što se Parlamentu daje mogućnost da svoje amandmane ponovo potvrdi (iako pojačanom većinom glasova) i pored neuspešnog postupka usaglašavanja u Komitetu ili nakon odbacivanja zajedničkog teksta u Savetu. Ovo je svakako suštinski pomak u uvećanju moći odlučivanja Parlamenta. Može se sa velikom sigurnošću očekivati da će Parlament u budućnosti nastojati da dobije ovakva prava i u drugim oblastima gde odlučuje zajedno sa Savetom.

Što se tiče odnosa Parlamenta i Komisije, tu nisu napravljene drastične izmene. On će i dalje imati pravo da odobri naimenovanje Komisije i da joj, ako smatra za potrebno, izglasa nepoverenje. Ono što je, međutim, novo je izbor predsednika Komisije. U članu I-26, tačka 1, kaže se da će predsednik Komisije „biti biran od strane Parlamenta većinom njegovih članova“. Ipak, teško se može reći da je to pravi izbor, jer će Parlament samo glasati za ili protiv kandidata koga predloži Evropski savet kvalifikovanom većinom, „vodeći računa o rezultatima izbora za Evropski parlament“.⁷⁶ To bi u krajnjoj liniji trebalo da znači da će Evropski savet predložiti kandidata iz partije koja je osvojila najviše mandata na izborima.

⁷⁵ Odredbe vezane za usvajanje budžeta nalaze se u članu III-310 Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

⁷⁶ Član I-26(1).

U svakom slučaju, iako Parlament još uvek, u pravom smislu reči, ne bira predsednika Komisije, ova novina ipak predstavlja korak napred ka vezivanju izbora predsednika za rezultate izbora Parlamenta i time za volju građana Unije, a samim tim i davanju većeg legitimiteta kako predsedniku, tako i celoj Komisiji.

Ono što je još važno, a vezano je za predsednika Komisije, jeste da je Nacrtom ustava nastavljeno sa već pomenutim trendom uvećavanja njegovih ovlašćenja. Najpre, tu je mogućnost da sam bira evropske komesare i komesare sa liste koju čine po tri osobe oba pola, koju sastavlja svaka država članica. Nadalje, tu su i stara ovlašćenja da imenuje potpredsednike (mada se ne navodi koliko njih) i da zahteva da evropski komesar, ili komesar, podnese ostavku. Ono što je ovde, međutim, novost je da predsednik za ovo više ne mora da traži saglasnost kolegijuma.

Kolegijum će se sastojati od predsednika, ministra inostranih poslova (jedan od potpredsednika Komisije) i trinaest evropskih komesara iz trinaest država, koji će se odrediti prema sistemu jednake rotacije. Ostale države daće komesare koji nemaju pravo da glasaju prilikom donošenja odluka u Komisiji. Nacrt ustava, međutim, ne predviđa kakav će biti sastav Komisije u periodu od eventualnog stupanja na snagu Ustava i 1. novembra 2009. godine, kada bi ove odredbe trebalo da počnu da se primenjuju.

Može se primetiti da predloženo rešenje predstavlja kompromis između dva već pomenuta zahteva koja su bila razmatrana još od Ugovora iz Amsterdama, zahteva za legitimitetom, koji se obezbeđuje delom tako što sve države imaju bar po jednog komesara, s jedne, i zahteva za efikasnošću koja bi bila postignuta sa manjim brojem komesara, s druge strane.

Sama Komisija kritikovala je ovakav sastav i način rada, i dala svoj predlog u tom smislu,⁷⁷ koji je uputila državama članicama da ga razmotre na međuvladinoj konferenciji. Glavna zamerka joj je podela na evropske komesare, koji glasaju, i komesare, koji to pravo nemaju, smatrajući da je takva podela komplikovana i neoperabilna, kao i da „preti osnovi kolegijalnosti, a to je jednakost za sve članove Komisije“.⁷⁸ Postavlja se dalje pitanje

77 Communication From the Commission, A Constitution for the Union, COM (2003)548 Final. U aneksima 2 i 3 dat je detaljan predlog sastava i organizacije Komisije. (www.europa.eu.int/eur-lex).

78 Smatrajući da Komisija treba da ima onoliki broj komesara koliko je država članica, kao i da svi komesari treba da imaju jednak status, kako bi se očuvao legitimitet i obezbedila kolegijalnost, Komisija je predložila drugačiji način strukturisanja kolegijuma. Radi se o strukturisanju u grupe komesara. Kolegijum, koji obuhvata sve komesare, trebalo bi da donosi samo ograničen broj odluka, dok bi sve druge odluke donosile grupe komesara koje će delovati u okviru polja svojih nadležnosti, a u okvirima smernica koje propisuje kolegijum. Isto, str. 6.

koja su prava komesara (onih koji ne glasaju), da li oni mogu prisustvovati sastancima kolegijuma i učestvovati u diskusiji? Naposletku, kako se neko može držati odgovornim za odluku na koju nije imao mogućnosti da utiče? Ako komesar bez prava glasa ima svoj resor, kako on efikasno može vršiti svoje dužnosti, ako nema mogućnost da učestvuje u kolektivnoj odluci?⁷⁹

Pomenuta je već nova funkcija, koja se prvi put uvodi u institucionalnu strukturu Unije, i koja verovatno predstavlja najveću novinu koju donosi Nacrt ustava. Radi se o ministru inostranih poslova Unije, koji će u isto vreme biti jedan od potpredsednika Komisije i predsedavati Savetom, kada se ovaj poslednji sastaje kao Savet spoljnih poslova. Ministra će birati Evropski savet, kvalifikovanom većinom, uz saglasnost predsednika Komisije.

Ta ličnost će voditi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Imaće zadatak da „doprinosi, svojim predlozima, razvoju zajedničke spoljne politike, koju će sprovoditi po nalogu Saveta ministara. Isto će se primenjivati i na zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku.“⁸⁰ Kao član Komisije (odnosno potpredsednik), „biće odgovoran za rukovođenje spoljnim odnosima i koordinaciju drugih aspekata spoljne delatnosti Unije.“⁸¹ U radu će mu pomagati Evropska služba za spoljne aktivnosti (European External Action Service) koju će činiti službenici generalnog sekretarijata Saveta i službenici Komisije, kao i osoblje iz nacionalnih diplomatskih službi. Savet i Komisija će se, bez ugrožavanja prava Evropskog parlamenta, dogovoriti kako će ova služba biti uspostavljena.⁸²

U Nacrtu ustava se ne navodi koliko će trajati mandat ministra, ali pošto je on potpredsednik Komisije, može se pretpostaviti da je to pet godina.

Uvođenjem ove nove funkcije, sjedinjene su funkcije Komesara za spoljne poslove (u to vreme ju je vršio Kris Paten) i Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednost (Havijer Solana). Međutim, već na prvi pogled nameće se pitanje o mogućnosti uticaja Saveta na rad Komisije, i obratno, upravo preko funkcije ministra inostranih poslova.

Naime, otvara se mogućnost da Komisija utiče na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, posebno ako se imaju u vidu odredbe o pravu ministra da daje predloge u ovoj oblasti. Član I-27(2) kaže da će ministar „doprinositi svojim predlozima razvoju zajedničke spoljne politike“. Dalje se u članu

79 Isto.

80 Član I-27 Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

81 Isto.

82 Deklaracija o formiranju Evropske službe za spoljne poslove, pridodata Nacrtu ugovora o ustavu Evrope.

I-39(7), u kome se nalaze pojedinačne odredbe za sprovođenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike, navodi da će „Evropski savet i Savet ministara delovati na predlog države članice, ministra spoljnih poslova ili ministra uz podršku Komisije“. Sa druge strane, otvorena je mogućnost da odluke Saveta utiču na politike koje spadaju u nadležnost Komisije, kao što su, na primer, trgovina, pomoć trećim zemljama i razvoj.

Kanal uticaja svakako postoji, a ostaje da se vidi kako će pojedine države reagovati na uvođenje ove funkcije, prilikom rasprava na međuvladinoj konferenciji. U svakom slučaju, uvođenjem institucije ministra Unije za spoljne poslove, dat je odgovor na poznato Kisindžerovo pitanje: „Koga zovem kada želim da razgovaram sa Evropom?“

Predlog koji je verovatno privukao najviše pažnje tokom rada Konvencije bio je tzv. ABC predlog,⁸³ koji je na kraju i uvršten u Nacrt ustava, a radi se o uvođenju stalnog predsednika Evropskog saveta. Nacrt ustava, naime, ukida dosadašnju praksu šestomesečnog predsedavanja Unijom, i umesto toga uvodi instituciju stalnog predsednika Evropskog saveta. Njega će birati Evropski savet, kvalifikovanom većinom, i mandat će mu trajati dve i po godine, sa mogućnošću jednog reizbora. Osoba koja bude vršila ovu funkciju neće moći da drži nacionalni mandat, što znači da su trenutni šefovi država ili vlada isključeni. Glavni zadaci predsednika biće da podstiče rad i predse-dava sednicama Evropskog saveta, obezbedi njihovu adekvatnu pripremu, kao i kontinuitet u saradnji sa predsednikom Komisije. Takođe, biće zadužen da na svom nivou predstavlja Uniju, po pitanjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike, bez ugrožavanja nadležnosti ministra za inostrane poslove.⁸⁴

Može se odmah pohvaliti namera Konvencije da Uniji obezbedi kontinuitet u spoljnom predstavljanju i spreči konfuziju koja je s tim u vezi bila prisutna. Treće države svakako su nailazile na teškoće u komunikaciji sa Unijom, koje su, jednim delom, bile prouzrokovane šestomesečnom smenom na njenom čelu. Diskontinuitet u radu, koji je proizilazio iz različitih percepcija država o spoljnim prioritetima Unije, posebno bi bio izražen u Uniji proširenoj na 25 država članica. Tada bi došlo i do situacije da svaka država predsedava Unijom jednom u 12 godina. Ipak, ne treba prenaplašavati značaj uvođenja ovakvog rešenja, jer stalni predsednik ne znači da će države nadalje govoriti jednim glasom. Takođe, mogućnost za konfuziju nije potpuno

83 Predlog je dobio naziv po prvim slovima prezimena trojice koja su ga podržala, tadašnji premijer Jose Maria Aznar, premijer Tony Blair i predsednik Jacques Chirac. K. Huges, *A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again? Assessing the EU's Draft Constitution*, (www.ceps.be).

84 Član I-21 Nacrta ugovora o ustavu Evrope.

otklonjena. Unija će imati tri ličnosti koje će biti zadužene za spoljne odnose: ministar za spoljne poslove, predsednik EU i predsednik Komisije. Ovakva situacija, takođe, može dovesti i do eventualnih sporova oko nadležnosti između ove tri funkcije.

Šta uvođenje stalnog predsednika EU može da znači u kontekstu institucionalnog balansa?

Postoji mogućnost, a posebno su male države izrazile strahovanja u tom pravcu, da će ova nova institucija ojačati Evropski savet, pa i Savet ministara⁸⁵ u odnosu na nadnacionalne institucije, pre svega u odnosu na Komisiju, kao i pozicije velikih država nasuprot malih. Takođe, vrlo je verovatno da će ovakvo rešenje doprineti postepenom razvoju atmosfere nadmetanja između funkcija predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije oko vodstva nad Unijom.⁸⁶

Valja pomenuti da je Komisija, u svom već pomenutom mišljenju, izrazila rezerve prema pitanju uvođenja stalnog predsednika Unije, navodeći ipak da ne predlaže da se dovodi u pitanje kompromis do kog je došla Konvencija. Komisija ipak smatra da bi „svako proširenje dužnosti iznad zadataka predsedavanja sastancima Evropskog saveta i predstavljanja Unije u kontekstu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, neizbežno promenilo institucionalnu arhitekturu dogovorenu u Konvenciji i stvorilo konfuziju u raspodeli nadležnosti“.⁸⁷

Na kraju, ali ne manje bitno, treba reći da je Nacrt ustava malo vodio računa o demokričnosti i legitimitetu institucije predsednika. Kao što je već rečeno, njega bira Evropski savet iza zatvorenih vrata, dok Parlament tu nema nikakvu ulogu. Dalje, Parlament nema nikakvih sredstava da predsednika pozove na odgovornost. Predsednik ima obavezu jedino da podnese izveštaj Parlamentu nakon svakog sastanka Evropskog saveta.

85 Šestomesečno predsedavanje je takođe ukinuto i kad se radi o Savetu ministara. Nacrt ustava predlaže da predsedavanje formacijama Saveta (osim Saveta za spoljne poslove kojim će predsedavati ministar inostranih poslova) drže predstavnici država članica, iz samog Saveta, na bazi jednake rotacije, na period od najmanje godinu dana. „Evropski savet će usvojiti odluku o pravilima takve rotacije, uzimajući u obzir evropsku političku i geografsku ravnotežu i različitost država članica.“ Legislativni i Savet opštih poslova imaće zadatak da obezbedi konzistentnost u radu Saveta. Član I-23.

86 Interesantno rešenje u tom smislu predstavlja predlog o ujedinjenom predsedavanju, tj. da predsednik Komisije bude istovremeno i predsednik Evropskog saveta. W. Coussens, B. Crum, *Towards Effective and Accountable Leadership of the Union, Options and Guidelines for Reform*, (www.ceps.be).

87 Communication From the Commission, A Constitution for the Union..., str. 10.

Zaključna razmatranja

Konvencija o budućnosti Evrope je zaključila svoj rad predstavivši Nacrt ugovora o ustavu Evrope na samitu u Solunu (jun 2003).⁸⁸ Sam način rada Konvencije, u koji su bili uključeni predstavnici država članica, država kandidata za prijem, kao i predstavnici nacionalnih parlamenata i institucija Unije, vredan je pohvale kao nov, transparentniji, metod za izmenu osnivačkih akata. Takođe, Nacrt ustava predviđa da se sve izmene budućeg Ustava, sem ako je njihov domašaj ograničen, vrše na isti način, sazivanjem Konvencije.

Nacrt ustava doneo je mnoge novine Evropskoj uniji, od kojih su, za ovaj rad, najinteresantnije bile one institucionalne, koje se tiču odnosa između Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije. Ostaje da se vidi koliko će od rešenja koje je Konvencija usvojila biti prihvaćeno od strane država članica na međuvladinoj konferenciji. Dosadašnji sastanci bili su uglavnom neuspešni zbog neslaganja država oko ponderacije glasova u Savetu, kao i zbog nove definicije kvalifikovane većine.

Posmatrajući tri institucije, odmah se uočava činjenica da je najviše koristi, prema Nacrtu ustava, izvukao Evropski parlament. Nacrt ustava nastavlja sa trendom uvećavanja njegovih legislativnih moći. One su se, na samim počecima Zajednica, svodile na pravo Parlamenta da samo bude konsultovan ili da daje saglasnost, da bi kasnije dobio mogućnost saradnje u legislativnom postupku, a nadalje i pravo saodlučivanja sa Savetom.

Sam postupak saodlučivanja je poboljšavan, kako Ugovorom iz Amsterdama, tako i Nacrtom ustava, čime je u isto vreme dalje ojačan položaj Parlamenta.

Nova budžetska procedura koju donosi Nacrt ustava mnogo je jednostavnija nego postojeća. Uloga Komisije kao predlagača u ovoj oblasti je ojačana, dok se Parlamentu daje mogućnost zajedničkog usvajanja celokupnog godišnjeg budžeta sa Savetom, što prema trenutno važećim odredbama nije slučaj. Usvajanjem ove nove procedure, napraviće se svojevrstan proboj u uvećanju kapaciteta odlučivanja Parlamenta. Dajući Parlamentu mogućnost da, istina uz ojačanu većinu, usvoji svoje amandmane sa kojima se Savet nije složio, Nacrt ustava je verovatno porušio mnoge sumnje da je jednak status sa Savetom, prilikom donošenja odluka, najviše što će Parlament ikada dobiti. Ipak, treba imati na umu da konačnu odluku o prihvatanju ovakvog rešenja tek treba da donesu države članice na međuvladinoj konferenciji. Ono što se,

⁸⁸ Ostalo je da se dorade još neka tehnička pitanja u delu III Nacrta ustava, čime je u julu 2003. konačno završen posao Konvencije.

međutim, čini sigurnim je da će Parlament nastojati da u budućnosti dobije ovakve moći i u drugim oblastima gde odlučuje sa Savetom.

Gledano sa druge strane, opredeljenje da se jednoglasno odlučivanje u Savetu zadrži u još oko pedeset slučajeva, kao i izričito odricanje, u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, od upotrebe zakona i okvirnih zakona (koji se usvajaju u tzv. uobičajenoj legislativnoj proceduri – postupku saodlučivanja), vraća nas na činjenicu da se države članice još uvek neće odreći glavne reči u pojedinim oblastima delovanja Unije. Ipak, imajući u vidu najnovije proširenje broja članica, kao i perspektivu novih uvećanja Unije, dalje proširenje polja upotrebe saodlučivanja čini se neophodnim i vrlo verovatnim u bliskoj budućnosti.

Duga borba Parlamenta da ostvari veću kontrolu nad Komisijom u slučajevima kada joj Savet delegira nadležnosti za donošenje implementirajućih akata, završila se u Nacrtu ustava rešenjem da buduću odluku o komitologiji (odnosno zakon) Savet donese zajedno sa Parlamentom. Takođe, uvodi se nova kategorija normi – delegirane regulative, koje će Komisija usvajati nakon odluke, i pod kontrolom Saveta i Parlamenta zajedno.

Evropski parlament, međutim, nije dobio veće moći kada je reč o izboru Komisije i njenog predsednika. Iako se u Nacrtu ustava kaže da će Parlament „birati“ predsednika Komisije, teško da se radi o pravom izboru. Ipak, odredba da Evropski savet mora voditi računa o rezultatima izbora za Parlament prilikom predlaganja kandidata predstavlja značajan korak ka davanju većeg legitimiteta predsedniku, pa i celoj Komisiji. Ako bi se na međuvladinoj konferenciji prihvatilo ovakvo rešenje, mogućnost da neka buduća reforma institucija dovede do situacije da Parlament sam bira predsednika Komisije, čini se izvesnom.

Najveća novina u Nacrtu ustava svakako je uvođenje funkcije ministra inostranih poslova Unije, koju će vršiti jedan od potpredsednika Komisije i koji će istovremeno predsedavati Savetom za spoljne poslove. Sigurno je da će ovakvim rešenjem Komisija dobiti priliku da utiče na Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku u većoj meri nego što je to danas slučaj, posebno ako se ima u vidu pravo ministra da daje predloge u ovoj oblasti. Ne treba zaboraviti, međutim, da je mogućnost uticaja dvosmerna, i da će, vrlo verovatno, ukupna politika Saveta uticati na smer kretanja spoljne delatnosti Komisije.

Pored trenda jačanja uloge Parlamenta, koji je vidljiv još od sedamdesetih godina prošlog veka, lako se uočava i tendencija jačanja moći Komisije, kao i njenog predsednika. Uloga predsednika Komisije ostala je, međutim, u senci uvođenja institucije stalnog predsednika Evropskog saveta. Sama Ko-

misija već je izrazila rezerve prema ovakvom rešenju, kao i male države, koje smatraju Komisiju čuvarom njihovih interesa, dok u Evropskom savetu vide mesto kojim dominiraju velike države članice.

Sigurno je da će Međuvladina konferencija, da bi izbegla neuspeh, morati da vodi računa o zahtevima kako velikih, tako i malih država. Ono na šta je i Komisija skrenula pažnju, jeste preporuka da države ne bi trebalo drastično da menjaju rešenja koja je Konvencija usvojila, već bi rad međuvladine konferencije trebalo da se svodi na „poboljšanja, razjašnjenja i dovršavanje Nacrta ustava“.⁸⁹ U suprotnom bi se obesmislio jednogodišnji rad Konvencije. Takođe, vrlo važno će biti pažljivo izbalansirati međuvladine i nadnacionalne elemente, o kojima je, može se reći, i Konvencija veoma vodila računa. Svaka promena u nadležnostima i funkcionisanju bilo koje od tri institucije moraće da ispoštuje „ravnotežu između opšteg evropskog interesa, s jedne, i različitih nacionalnih interesa, sa druge strane. Kako to predsedavajući Konvencije Žiskar D'Esten navodi: 'ako moć bude koncentrisana oko Saveta, opšti evropski interes se više neće uzimati u obzir, i jednakost građana biće žrtvovana pred jednakošću država. Ako se slična koncentracija moći desi oko čisto komunitarnih institucija (...) interesi država članica neće moći da dođu do izražaja i (...) jednakost država, malih ili velikih, više se neće raspoznavati pored jednakog predstavljanja građana.',“⁹⁰

Vratimo se sada pitanju koje je postavljeno u uvodnom delu ovog rada: da li je Nacrt ustava napravio ozbiljne promene u institucionalnom balansu?

Posmatrajući nadležnosti tri razmatrane institucije, lako se uočava da Komisija i dalje ima pravo predlaganja akata, štaviše, ono je u nekim oblastima i ojačano. Takođe, Komisija i dalje ima i izvršne funkcije, dok je kontrolna uloga Parlamenta nad njom ostala gotovo nepromenjena. Kada je reč o Parlamentu, njegove budžetske i legislativne nadležnosti postepeno se proširuju, ali ih on i dalje deli sa Svetom.

Da li se, dakle, može govoriti o radikalnim ili ozbiljnim promenama u institucionalnom balansu? Ako se prihvati stanovište da bi radikalna promena značila ozbiljno zalaženje bilo koje od institucija u nadležnosti koje su tradicionalno bile funkcije druge dve, lako se uočava da je odgovor na postavljeno pitanje negativan. U suprotnom, moglo bi čak da se govori i o institucionalnom debalansu. Svakako da ovo nije slučaj sa rešenjima koja je doneo Nacrt ustava.. Pre bi se moglo reći da je još jednom preovladalo opredeljenje za postepene, evolutivne reforme, kakve su mogle da se vide

89 *Communication from the Commission, A Constitution for the Union...*, str. 3.

90 W. Coussens, B. Crum, navedeno delo, str. 5.

prilikom svih dosadašnjih revizija osnivačkih ugovora. „Nacrt ugovora o ustavu Evrope (...) predstavlja ključni korak u evropskoj integraciji, koji i dalje čuva dostignuća pedeset godina integracije. Institucionalna struktura ostaje suštinski ukorenjena u komunitarnom metodu, čiji je domašaj proširen.“⁹¹

Naivno bi, međutim, bilo misliti da će zbog toga sva usvojena rešenja biti lako prihvaćena od strane država članica na međuvladinoj konferenciji i da će Nacrt ustava, potpuno neizmenjen, postati Ugovor o ustavu Evrope. Naprotiv. Države se oštro spore upravo oko institucionalnih pitanja, a kada se ima u vidu činjenica da ovaj dokument mora da prođe postupak ratifikacije u 25 zemalja članica, a u nekima čak i referendum, put do prvog Ustava Evrope čini se veoma dug. Ipak, potreba za efikasnim funkcionisanjem, boljim razumevanjem od strane građana i većim legitimitetom „Unije koja stoji na raskršću, u odlučujućem momentu svog postojanja“,⁹² daje nadu da će većina institucionalnih rešenja iz Nacrta ustava biti usvojena, i da će se pokazati da rad Konvencije o budućnosti Evrope nije bio uzaludan.

Korišćena literatura i dokumenti

Literatura

1. *After the Brussels Summit: What Next for the EU?*, policy brief, Centre for European Reform, (www.cer.org.uk), 2003.
2. Brand, M, *Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union*, EUI Working Paper LAW No. 2004/2, 2004.
3. Cini, M, *European Union Politics*, Oxford University Press Inc, New York, 2003.
4. Coussens, W, Crum, B, *Towards Effective and Accountable Leadership of the Union, Options and Guidelines for Reform*, EPIN Working Paper No. 3, January 2003, (www.ceps.be).
5. Craig, P, *The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order*, EUI Working Paper LAW No 2004/7, 2004.

91 *Communication from the Commission, A Constitution for the Union...*str. 2.

92 *Laeken Declaration...*, deo I.

6. De Witte, B, *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced studies and Academy of European Law, 2003.
7. Dehousse, R, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary system or Regulatory Structure?*, European University Institute, Working Paper RSC No98/11, (www.iue.it), 1998.
8. Dehousse, R, *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance u ABC About European Union*, pripremila: T. Mišćević, (Beograd: Konrad-Adenauer-Stiftung – G17 Institut, 2002).
9. *Evropa od A do Š, Priručnik za evropsku integraciju*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003.
10. Goci, S, *Evropska vlada*, BMG, Beograd, 2003.
11. Grant, C, Keohane, D, *A Primer on the EU's Constitution*, Centre for European Reform, (www.cer.org.uk), 2003.
12. Grevi, G, *Time for a Government of the Union, The Europe We Need*, The European Policy Centre Working Paper, (www.theepc.be), 10 April 2003.
13. Haibach, G, *Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21th Century!?*, Eipascope 99/3, 1999.
14. Hartli, T, *Osnovi prava Evropske zajednice*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1998.
15. Hofmann, H. C. H, *A Critical Analysis of the new Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 7 (2003) N° 9, (www.eiop.or.at).
16. Hughes, C, *A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again? Assessing the EU's Draft Constitution*, EPIN Working Paper No.8, July 2003.
17. Hughes, K, *Summit Collapse: Ongoing Crisis for the Enlarged EU*, (www.ceps.be).
18. Knežević-Predić, V, *OGLED O SUVERENOSTI: Suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd, 2001.
19. Lopandić, D, *OSNIVAČKI UGOVORI EVROPSKE UNIJE, Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU*, Beograd, 2003.
20. Lopandić, D, *Ugovor o Evropskoj uniji – Rim – Mاستriht – Amsterdam*, Međunarodna politika, Beograd, 1999.
21. Ludlow, P, Ross, G, Philippart, E, Meunier, S, Nicolaidis, K, de Burca, G, de Witte, B, *ECSA Review Forum: Analyzing the Treaty of Nice*, (www.eucen-ters.org/NiceTreatyForum.html), 2001.
22. Nentwich, M, Falkner, G, *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance*, European Integration online Papers (EioP) Vol.1 (1997) No. 15, (www.eiop.or.at), 1997.

23. Neuhold, C, *Into the New Millennium: The Evolution of the European Parliament from Consultative Assembly to Co-legislator*, Eipascope 2000/1, (www.eipa.nl), 2000.
24. Nickel, D, Petite, M, *Amsterdam and European Institutional Balance*, A Panel Discussion, (www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-14.html), 1998.
25. Račić, O, *Međunarodne organizacije*, Savremena administracija, Beograd, 1980.
26. Rittberger, B, *Removing conceptual blinders: Under what conditions does the 'democratic deficit' affect institutional design decisions?*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No.5/2003, (www.les1.man.ac.uk/conweb/), 2003.
27. Samardžić, S, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
28. *The CER Guide to the Draft EU Constitution*, policy brief, Centre for European Reform, (www.cer.org.uk), 2003.
29. *The Politics of the IGC*, policy brief, Centre for European Reform, (www.cer.org.uk), 2003.
30. Wallace, H, Wallace, W, *Policy – Making in the European Union*, Oxford University Press Inc, New York, 2000.
31. Yataganas, X. A, *The Treaty of Nice, The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective*, Harvard Jean Monnet Working Paper 01/01, 2001.
32. Zečević, S, *Institucionalno prilagođavanje EU – šta sadrži Ugovor iz Nice*, u: *Međunarodni problemi*, sv. 53, br. 3/2001, str. 272–291;

Dokumentacija

1. Commission of the European Communities, *Adapting the Institutions to Make a Success of Enlargement*, COM(2000)34 final, Brussels, 26.1.2000.
2. Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *A Constitution for the Union*, COM(2003)548 final, Brussels, 17.9.2003.
3. Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *A Project for the European Union*, COM(2002)247 final, Brussels, 22.5.2002.
4. Commission of the European Communities, *European governance*, A White Paper, COM(2001)428 final, Brussels, 25.7.2001.
5. *Draft Constitution for Europe Prepared by the European Convention – Presentation to Citizens*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.

6. *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, CONV 850/03, The European Convention, The Secretariat, Brussels, 18. July 2003.
7. *Laeken Declaration on the Future of the European Union*, Annex I to the Presidency Conclusions, Laeken, 14 and 15 December 2001, (www.europa.eu.int).
8. *Rome Declaration*, V. Giscard D'Estaing, Chairman of the European Convention, Rome, 18. July 2003, (www.europeanconvention.org.yu).

