

Vladimir Pavićević  
Vladimir Pavlović



RASPRAVE O EVROPI



Fond za evropske integracije  
Projekat finansira Evropska unija preko Evropske agencije za rekonstrukciju u saradnji sa Evropskim pokretom u Srbiji

*Izdavač*

Beogradska otvorena škola  
Beograd, Masarikova 5, Palata Beograd, XVI sprat  
Tel: +381 11 30 65 800, +381 11 30 61 372  
Faks: +381 11 36 13 112  
elektronska pošta: bos@bos.org.yu  
<http://www.bos.org.yu>

*Za izdavača*  
Vesna Đukić

*Urednici*  
Vladimir Pavićević  
Vladimir Pavlović

*Lektor i korektor*  
Miroslav Maksimović

*Tehnički urednik*  
Jovan Đorđević

*Slog i prelom*  
D©SIJE®

*Naslovna strana*  
Milan Popadić

*Štampa*  
D©SIJE®

*Tiraž*  
600 primeraka

ISBN 86-83411-29-X

Štampanje knjige omogućeno je donacijom Fonda za evropske integracije, sredstvima Evropske unije uz realizaciju Evropske agencije za rekonstrukciju i Evropskog pokreta u Srbiji.

Ocene iznesene u radovima su lični stav autora i ne izražavaju mišljenja Beogradske otvorene škole.

# RASPRAVE O EVROPI

*Priredili*

Vladimir Pavićević  
Vladimir Pavlović

Beograd  
2005

## SADRŽAJ

Predgovor .....	7
-----------------	---

### USTAV ZA EVROPU

<i>Vladimir Pavićević</i> Veliki kompromis: iskustva iz procesa konstituisanja SAD i Evrope...	11
---	----

<i>Ivana Radić</i> Nacrt Ugovora o ustavu Evrope – novi institucionalni balans!?	42
---	----

### EVROPA I IZAZOVI

<i>Miloš Mojsilović</i> Značenje Evrope: fakti i fantazija .....	79
---	----

<i>Vladimir Pavićević</i> Zajedništvo kao dominantna vrednost .....	83
--	----

<i>Vladimir Pavićević</i> Francusko-nemački motor u razvoju evropskih integracija .....	87
--	----

<i>Nebojša Stupar</i> Trgovinska politika Evropske unije .....	94
---	----

<i>Dragan Đorđević</i> Balkan i Evropa: kuda sad .....	97
---	----

<i>Aleksandar T. Lovčanski</i> Demokratski eksperiment: uporedni pregled tranzicionih procesa u zemljama Zapadnog Balkana .....	101
--	-----

*Branko Todorović*  
Ekonomске reforme u Srbiji – kritički osvrt i predlozi . . . . . 107

*Dragan Đorđević*  
O projektu Miroslava Mandića *Ruža lutanja* (1991–2001) . . . . . 115

#### PREDLOZI PRAKTIČNIH POLITIKA

*Ana Mićović, Andreja Komnenović, Božidar Stanišić,  
Jelena Dobrić, Ksenija Boreta, Nikola Mikašinović,  
Stanko Pavlović*  
Koliko nam je važan ulazak u NATO? . . . . . 121

*Bojan Veselić, Bojana Čavka, Ljiljana Jevtović, Marija Ludošan,  
Milan First, Stanislava Malić, Zdravko Ilić*  
Quo vadis, SCG? . . . . . 135

*Ranka Miljenović, Sanja Bogosavljević*  
Srpsko-albanski poker. . . . . 156

#### PREDGOVOR

Uprkos tome što na ideju Evrope kao jedinstvenog političkog entiteta nailazimo još u XVII veku u delu Viljema Pena, zatim u tekstovima Opata iz Sen Pjera u XVIII veku itd., tek je inicijativa francuskog ministra inostranih poslova Roberta Šumana za „okupljanje evropskih nacija“, koja zahteva da zauvek prestane vekovno suprotstavljanje Francuske i Nemačke, našla plodno tle i realizaciju u praktičnom političkom polju.

Šumanova inicijativa rezultirala je stvaranjem Zajednice za uglj i čelik 1951. te Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju 1958. godine. Hladnoratovsko razdoblje karakteriše, pre svega, povezivanje ekonomskih sistema država članica nabrojanih zajednica i pokušaj da se zapadnoevropskom krugu zemalja daju jasne konture u ekonomskom smislu. Jedinstveni evropski akt zaokružio je ekonomsku integraciju, da bi ugovor iz Mاستrihta utkao u čitav proces princip građanstva i politički karakter zajednice, a ugovori iz Amsterdama i Nice samo su osnažili i produbili nameru da na evropskom kontinentu nastavi da živi ne međunarodna organizacija, već entitet supranacionalnog karaktera nalik državi.

Pedestogodišnji uspešan razvoj zajednice evropskih naroda omogućio je šefovima država i vlada da na Evropskom samitu u Lakenu, u decembru 2001. godine, donesu odluku da stvore Konvent, čiji je cilj bio da kreira predlog ustava Unije: on bi trebalo da zameni ugovore u kojima su postavljena načela i principi funkcionisanja EU.

Konvent je predstavio nacrt Ugovora o ustavu Evropske unije na samitu šefova država i vlada zemalja članica EU u Solunu 2003. godine. Na istom skupu, zemlje Zapadnog Balkana dobile su jasan znak da su dobrodošle u članstvo Unije kada ispune sve uslove za prijem na način kako su to uradile zemlje Centralne i Istočne Evrope koje su sledeće godine postale članice Unije.

Konačno, u novembru 2005. godine, Srbija i Crna Gora otpočela je pregovore o stabilizaciji i pridruživanju EU. Pregovori bi trebalo da budu okončani u novembru 2006. zaključenjem Sporazuma o stabilizaciji i pri-

druživanju. Time bi Srbija i Crna Gora imala, izvršenjem obaveza omeđen i vremenski određen, isplaniran put ka dosezanju punopravnog članstva u Evropskoj uniji.

Knjiga *Rasprave o Evropi* je pokušaj studenata i saradnika na programu evropskih studija koji organizuje Odeljenje za napredne dodiplomske studije Beogradske otvorene škole da svojim razmišljanjima i sami doprinesu rasvetljavanju različitih pitanja koja se odnose na proces evropskih integracija. Interesovanje autora tekstova u knjizi kreće se od razmatranja razvoja ideje Evrope do tema koje se odnose na analizu budućeg razvoja Evropske unije kroz osvetljavanje rada Evropskog konventa te prikaza okvira u kojem će se odvijati naredne runde proširenja.

Knjiga je podeljena u tri celine. Prvi deo knjige, naslovljen Ustav za Evropu, odnosi se na razmatranje uzroka stvaranja Evropskog konventa i novina koje donosi tekst Ugovora o ustavu Evropske unije. Ova celina sadrži teorijski nivo razmatranja mogućih promena koje bi, izglasavanjem teksta Ugovora o ustavu, nastale u Evropi.

Druga celina sadrži kratke analize različitih pitanja koja se tiču procesa evropskih integracija. Tekstovi u ovoj celini odnose se kako na razmatranje ideje Evrope kao jedinstvenog ekonomskog, političkog i kulturnog prostora, te evropskih vrednosti, tako i na savremene tranzicione procese u zemljama koje su voljne da se uključe u proces integrisanja evropskih država.

Treću celinu čine predlozi praktičnih politika u odnosu na tri aktuelna pitanja u Srbiji: Srbija u evroatlantskim integracijama, rešenje kosovskog problema i regulisanje odnosa u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora.

Zasluga je, pre svega, studenkinja i studenata na Programu Evropska unija i Balkan Beogradske otvorene škole, zatim i saradnika BOŠ-a što se ovom publikacijom aktivno uključujemo u razmatranje karaktera procesa evropskih integracija i uloge koju bi u njemu mogla da ima naša zemlja.

*Vladimir Pavićević*  
*Vladimir Pavlović*

## USTAV ZA EVROPU

*Vladimir Pavićević*

## 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.<sup>1</sup> 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 namcrava 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

---

<sup>1</sup> 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).

Zanimljivost koja se odnosi na ovaj događaj jeste fakt da ni Džejs 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.<sup>6</sup> 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 Silderick 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 učestvovalе u radu dostupne su na internet adresama: [http://www.archives.gov/exhibit\\_hall/charters\\_of\\_freedom/constitution/founding\\_fathers.html](http://www.archives.gov/exhibit_hall/charters_of_freedom/constitution/founding_fathers.html) (posećen 20. februara 2003. godine) <http://www.wac.com/freedom/conhist.html> (posećen 28. februara 2003. godine).

je bitno drugačije.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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*

Četvrto, Amerika je bila eksperiment i isto se može reći za današnju Evropu.<sup>15</sup> 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, povezani strahom, odlučili na homogenizaciju i integrisanje.<sup>16</sup> 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 države 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

16 Kao kontraargument ovom stavu moguće je navesti ozbiljnu opasnost koja je zemljama Zapadne Evrope dolazila sa istoka, od Sovjetskog Saveza. Ovdje, 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 preči 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 Mastrohtu i osvežen Ugovorom iz Nice, kaže: „Unija će da počiva na Evropskim zajednicama, kao i na oblicima saradnje uspostavljenim ovim Ugovorom...“<sup>19</sup> 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.

<sup>19</sup> Ugovor o Evropskoj uniji, član 1, paragraf 3, tekst Ugovora dostupan je na internet adresi: [http://www.europa.eu.int/abc/treaties\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/abc/treaties_en.htm) (posećen 6. maja 2003).

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

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

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](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.<sup>32</sup>

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.“<sup>33</sup> 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 legitimisao načinom na koji je biran na funkciju. Predsednik se bira na opštim, direktnim izborima čime se njegovim politikama daje demokratska saglasnost.<sup>34</sup> Predsednik je dužan da periodično

32 Navčeni 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 Ovdje 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 impenimenta.

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...“<sup>35</sup> 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.“<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

Drugo, koncept opše volje svoj koren pronalazi u teorijama društvenog ugovora u 18. veku. Nameće se pitanje da li način na koji se bira predsednik jasno odlikava 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 ovalike 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 impenimenta;
- 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...“<sup>38</sup> Američki sistem stvoren je kako bi obezbedio ne samo unutrašnji integritet i slobode, već i spoljne granice, mir i ekonomski razvoj.<sup>39</sup>

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;
- preduzima specifične akcije u pogledu određenih politika.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup>

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;<sup>42</sup>
- 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,

prihvatanje zajedničkih akcija, usvajanje zajedničkih pozicija, označavanje saradnje između država članica.<sup>43</sup>

Savet u svom radu može da odlučuje jednoglasno ili kvalifikovanom većinom.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup>

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

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 ceseja koje je Hamilton napisao u prilog odbrani predloga koji je kasnije i unet u tekst ustava.<sup>47</sup>

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

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.

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 ceseja o ulozi sudova i argumentima koji su išli u prilog njegovoj viziji funkcionisanja sudstva, pogledati: *The Federalist*, str. 495–546.

poštuju procedure na kojima se temelji odnos grana vlasti u političkoj zajednici. Monteskejevo 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..."<sup>48</sup>

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

razliku 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.<sup>49</sup>

### 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup>

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.

48 The Treaty on the European Community.

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 članica 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 nacrta 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 Monteskijevom 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 zakon. 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 raspolaže 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 proveru 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 sporovima 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.<sup>52</sup>

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 dođemo 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 kvalifikovanom 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.<sup>53</sup>

52 Kada analiziramo Evropsku 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/bicnvcue.asp?lang=EN> (posećeno 9. maja 2003).

Veliki kompromis koji vezujemo za Evropsku uniju znatno se razlikuje od velikog kompromisa koji je 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.

Sučaj Evropa je različit. Na početku XXI veka ne možemo da tvrdimo da Evropi pretila opasnost spolja koja je tera na produbljevanje 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 multilateralni 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, Monteskeja 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 Mekilveja 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)<sup>1</sup>

### 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,<sup>2</sup> 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. Grcvi, *Time for a Government of the Union, The Europe We Need*, The European Policy Centre Working Paper, 10 April 2003, ([www.thepec.bc](http://www.thepec.bc)).

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“.<sup>3</sup> 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.“<sup>4</sup> 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“).<sup>5</sup>

Sama Konvencija je nov, mnogo demokratičniji način za izmenu postojećih ugovora,<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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](http://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.<sup>9</sup>

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.“<sup>10</sup> Ipak, „klub institucionalista uživa u ovoj igri: 'homo ludens' je svakako zastupljen u ovom klubu.“<sup>11</sup>

### 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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, *Medunarodne 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,<sup>15</sup> i da je, „u poslednjih 40 godina, verovatno, najžešće raspravljano bojno polje između Komisije, Saveta i Parlamenta“.<sup>16</sup>

### Jedinstveni evropski akt (1987)

Donošenjem Jedinstvenog evropskog akta predviđeno je,<sup>17</sup> 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...“.<sup>18</sup> 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. Miščević, (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, određaba 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 preneglašavati 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.<sup>19</sup>

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“.<sup>20</sup> Član 10 JEA predviđa da Savet treba da donese odluku kojom bi se utvrdila pravila i načela kojih se treba pridržavati prilikom delegiranja ovlašćenja.<sup>21</sup>

### Odluka o komitologiji (1987)

Savet je 1987. godine doneo tzv. Odluku o komitologiji, kojom je „legalizovana već postojeća praksa“<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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“.<sup>24</sup>

### 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.<sup>25</sup> 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 umanjn Ugovorom iz Amsterdam.

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.<sup>26</sup>

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,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

Ugovor iz Maastrichta 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 postavljanju nove Komisije.<sup>30</sup> Takođe, od sada postoji ugovorna obaveza država članica da konsultuju Parlament o osobi koju nameravaju da postave za predsednika Komisije.<sup>31</sup> 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 o 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,<sup>32</sup> 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 Maastrichta, 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).<sup>33</sup> Iako sve ove oblasti nisu od jednakog značaja, može se slobodno reći da je ovaj postupak postao „tipičan legislativni postupak Evropske zajednice“.<sup>34</sup>

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 – Maastricht – 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.<sup>35</sup>

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“,<sup>36</sup> 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“.<sup>37</sup> 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).<sup>38</sup> 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)<sup>39</sup> 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 predlagača 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 predlagač 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 državljani država članica, pod uslovom da je do tada broj ponderisanih glasova u Savetu izmenjen...“<sup>40</sup> 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“.<sup>41</sup>

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 kvalifikovanom 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.<sup>42</sup>

### 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 Savet, 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 Mاستrihta, 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,<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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.“<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> 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 proveri da li je u toj većini predstavljeno najmanje 62% populacije EU, te ako i taj kriterijum nije zadovoljen odluka neće biti usvojena.<sup>48</sup>

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 komplikovanijim, 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. Zčević, *Institucionalno prilagodavanje EU – šta sadrži Ugovor iz Nice*, u: *Međunarodni problemi*, sv. 53, br. 3/2001, str. 272–291.

članica.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

Na kraju, pomenimo još i reforme koje se tiču Parlamenta. Tu je, najpre, izvršena preraspodela poslaničkih mesta,<sup>51</sup> 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,<sup>52</sup> posebno kada se imaju u vidu predlozi koji su figurirali u toku međuvladine konferencije.<sup>53</sup>

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 volje 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](http://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, pridodatog Ugovoru iz Nice.

52 Procedura saodlučivanja proširena je na svega šest novih slučajeva, te od sada Parlament raspoloživo 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.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup>

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.<sup>57</sup> 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 ovom videti u Lcaken Declaration od 15/12/2001. ([www.europa.eu.int/futurum/contributions](http://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 Witt, *Après Nice: Time for a European Constitution?* u: *ECSA Forum: Analyzing the Treaty of Nice* ([www.eucnters.org/NiceTreatyForum.html](http://www.eucnters.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, demokratskičnosti i efikasnosti EU, kao i mere kojima se poboljšava struktura i jača uloga tri institucije, vodeći računa, pre svega, o posledicama proširenja.<sup>58</sup>

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 podela nadležnosti između Unije i država članica, uvode se kategorije nadležnosti, što bi trebalo da doprinese boljem razumevanju ko šta radi u EU.<sup>59</sup>

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 promovise 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.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup>

Nelegislativni akti, kojima se implementiraju legislativni akti i neke pojedinačne odredbe Ustava, usvajaće Savet ministara i Komisija.<sup>62</sup>

Svi ovi akti bi od sada trebali da se odnose i na nekadašnja druga dva stuba,<sup>63</sup> sem što se u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike eksplicitno navodi da neće biti korišćeni zakoni i okvirni zakoni.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

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 amandirati neki „ne-suštinski“ elementi zakona ili okvirnih zakona.<sup>66</sup>

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: strukturalni 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.ciop.or.at/ciop/texte/2003-009a.htm](http://www.ciop.or.at/ciop/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 Savetom, 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 Savet 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 Savet usvoji zajednički stav, u drugom čitanju Parlament ga može odbaciti, posle čega će se smatrati da akt nije usvojen. Prema sadašnjem stanju stvari, Savet 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.<sup>67</sup> 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“,<sup>68</sup> kada će Savet, pri donošenju zakona ili okvirnih zakona, odlučivati sam uz učestvovanje Parlamenta ili Parlament uz učesće Saveta.<sup>69</sup>

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 Savetu,<sup>70</sup> napredak i nije tako veliki.

67 Savetu 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 parlamenata, 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.<sup>71</sup>

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.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup>

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,<sup>74</sup> 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 prosledeni 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) imaju 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.<sup>75</sup>

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 nimenovanje 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“.<sup>76</sup> 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 daju 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,<sup>77</sup> 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“.<sup>78</sup> 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? Naposljetku, 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?<sup>79</sup>

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.“<sup>80</sup> Kao član Komisije (odnosno potpredsednik), „biće odgovoran za rukovođenje spoljnim odnosima i koordinaciju drugih aspekata spoljne delatnosti Unije.“<sup>81</sup> 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.<sup>82</sup>

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,<sup>83</sup> 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 bezbed- nosne politike, bez ugrožavanja nadležnosti ministra za inostrane poslove.<sup>84</sup>

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 percep- cija 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 predse- dava Unijom jednom u 12 godina. Ipak, ne treba preneglašavati 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.ccps.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 ministara<sup>85</sup> 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 vođstva nad Unijom.<sup>86</sup>

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“.<sup>87</sup>

Na kraju, ali ne manje bitno, treba reći da je Nacrt ustava malo vodio računa o demokratičnosti 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 predavati 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.ccps.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).<sup>88</sup> 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 svojevrsan 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“.<sup>89</sup> 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.'“<sup>90</sup>

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 Savetom.

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

<sup>89</sup> *Communication from the Commission, A Constitution for the Union...*, str. 3.

<sup>90</sup> 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.“<sup>91</sup>

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“,<sup>92</sup> 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... dco 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 – Matriht – 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.curopa.eu.int).
8. *Rome Declaration*, V. Giscard D'Estaing, Chairman of the European Convention, Rome, 18. July 2003, (www.europeanconvention.org.yu).

EVROPA I IZAZOVI

## ZNAČENJE EVROPE: FAKTI I FANTAZIJA

„Europi je jednom Afrodita poslala sladak san... Spavala je Europa, devičanska Fenikova kći i činilo joj se kao da se oko nje svađaju dva kontinenta, Azija i onaj naspram nje; jedna od njih izgledala je kao tuđinka, druga je ličila na domorotkinju... Ona reče da joj je voljom Zeusa Europa određena kao počasni dar. Ova prestrašeno skoči sa ležaja; srce joj je lupalo; san joj se, naime, učinio kao stvarnost.“

*(Iz mita o Evropi u verziji Mošosa iz Sirakuze, oko 150. godine pre Hrista)*

Osim razuma, na koji se čovek najčešće poziva kada sebe želi da ogradi od ostalih bića, i osećanja, mašta i fantazije čovekovi su pratioci, koji su češće usmeravali tokove ljudskih zajednica kroz prostor i vreme nego toliko slavljeni razum. Antička Helada je tako označavana kao doba očigledne prevlasti logičkog mišljenja; ali grčki mitovi, nastali iz potrebe da se objasni neobjašnjivo, uvek su iznova predstavljali inspiraciju mnogima da razmišljaju, stvaraju i deluju.

Poznato je da se u Antici formira višeslojan pojam Evrope: mitološki, geografski i politički... Geografski prikaz je najizvesniji. Ma kako bili ograničenih saznanja, ono što su stari narodi podrazumevali pod Evropom u određenom trenutku bilo je prilično pouzdano za putnike ili osvajače (npr. srednja Helada kao Evropa ili prostor rimskih provincija). I danas je prilično razumljivo gde se geografski prostire Evropa, koje su njene fizičke granice; iako postoje nedoumice gde je istočna granica Evrope, i to pitanje se društvenom konvencijom u skladu sa aktuelnim odnosima snaga dâ rešiti za određeno vreme. Međutim, mitologija i politika ne samo da se ne nalaze u potpunosti u polju faktičkog, već je određena doza fantastičnog i poželjna, doduše u mitu nešto više nego u politici. Mitološki, Evropa je stigla sa istoka, kao kćer feničanskog kralja koju je Zevs na prevaru, u vidu belog bika, preneo od obala Fenikije do Krita, gde joj se ukazao u pravom obličju. Iako

istočnjačkog porekla (kao i mnoge tekovine naše civilizacije), ona je određena kao počasni dar „boga nad svim bogovima“, grčkog Zeusa, čime joj je ukazana čast da postane izabranica plodnog i svemoćnog gospodara Olimpa. Od tada, Evropa nosi jednu značajnu mitološku, fantastičnu, ali time i veoma motivacionu simboliku: Evropa je tamo gde je plodnost, izobilje i sreća, ali i snaga, silina i odlučnost njenog zaštitnika.

Politika je možda još zanimljivija, jer je ona oblast koja može i hoće da upravlja i usmerava ogroman deo svih čovekovih aktivnosti. Još se u antici formira jedan predrasudan odnos (znači činjenički nezasnovan odnos – bilo da činjenice nisu bile dostupne ili su svesno prikrivane) prema okolnim civilizacijama i narodima. Azija se, vekovima kasnije, shvata kao zemlja despotizma, neprirodne vladavine, blage klime koja proizvodi slabe ljude koji nisu sposobni da spoznaju i dostignu slobodu evropskog čoveka. Današnje socijalnopsihološke teorije potvrđuju da se identitet i osećanja zajedništva (a sve u cilju unutrašnje kohezije) formira na osnovu prepoznavanja „drugog“, ma kako taj „drugi“ po mnogo čemu bio sličan „nama“, tj. ma koliko fakti bili u suprotnosti sa ljudskom fantazijom. Nosioци evropske civilizacije uvek su potencirali, nekad i krajnje nerealno i nepostojeće jedinstvo Evrope, često Evropi suprotstavljajući nekog drugog. Iza protagonista ovog jedinstva se uvek, sve do posle Drugog svetskog rata, krio poseban interes uskog kruga ljudi. I samim Evropljanima često se kao bumerang vraćalo njihovo odbijanje da priznaju „drugog“: Makedoncima, koji su kasnije osvojili Heladu, nije bilo dozvoljeno da učestvuju na olimpijskim igrama, za Rimljane su svi van njihovih provincija bili varvari, iako su kasnije ti isti varvari na kolena bacili Imperiju. I Makedonci i plemena sa severa nesumnjivo su živeli na prostoru koji danas smatramo Evropom. Nažalost (ili na sreću), nekim stvarima su bili potrebni vekovi da bi „sazrele“. Na nama je da ne ponavljamo greške predaka!

Srednji vek je specifičan period evropske istorije. Iako je geografski već poznat najveći deo onoga što danas nazivamo Evropom, to je period velike političke razjedinjenosti starog kontinenta. Postoji jedna snaga koja je uopšteno propagirala jedinstvo, ali samo u sferi koja je njoj odgovarala, dok joj je rasepkanost feuda i državnica sasvim bila poželjna. To je bila hrišćanska crkva, pre svega katolička (istočna crkva nije mogla da računa na univerzalnost, jer se rano stvaraju posebne pravoslavne crkve). I katolička crkva je težila da svojom dogmom, dosta oslonjenom na fantaziju, pokuša da Evropu predstavi kao jedinstveno telo pod njenom dominacijom. To jedinstvo pokušava da predstavi ebstorfska karta sveta, po kojoj je svet nekakvo mistično telo u obliku Hrista, a njegovi udovi su poznati kontinenti. Revitalizuje se antički mit o Evropi i biku, ali on dobija hrišćansku simboliku: Evropa je ljudska duša koja čeka sina božijeg da je spasi u obličju bika. Evropa se u

hrišćanskom tumačenju prikazivala i kao zemlja naseljena potomcima Nojevog sina Jafeta, pa je bilo ozbiljnih namera da se ona nazove i „Jafetijom“. Očigledno je pojam Evrope bio mnogo širi i primenljiviji od „Jafetije“, koja nije ušla u upotrebu jer je bila ograničena na polje religije. Fakti dovoljno govore o katoličkoj idealizaciji Evrope kao jedinstvenog korpusa. Oštre borbe pape i pojedinih vladara za vrhovnu vlast (koje kulminiraju u 11. veku sukobom oko investiture), pojave jeresi koje su često odnosile veliki broj žrtava i uništenje materijalne kulture (Francuska u 12. veku) i druge nesavršenosti crkve nisu je mogli učiniti stvarnim ujediniteljem Evrope. Zajednički kulturni efekti u vidu latinskog jezika i univerziteta u njenom okrilju gotovo su krajnji njeni dometi. Crkva je jedino uspela da ujedini pojedine vladare u periodima krstaških ratova, ali motivi pohoda na istok i posledice koje su oni ostavljali za sobom ne spadaju baš u najslavnije stranice evropske istorije.

Uspon apsolutnih monarhija ispisuje nove stranice evropske istorije. Gotovo svaki vladar koji je uspeo da konsoliduje stanje unutar granica svoje zemlje zanosio se fantazijama da silom nametne vlast i principe svoje vladavine drugim narodima. Takvo stanovište ne izgleda nam zastarelo samo sa pozicije današnjice. Već pravnik i pamfletista Pjer Dibo, početkom 14. veka, poručuje: „Ne verujem da bi razuman čovek u sadašnjem trenutku mogao smatrati mogućim da bi ovovremenim poslovima celoga sveta mogao da upravlja jedan jedini monarh... Ako bi, naime, razvoj krenuo u tom pravcu, bilo bi beskrajnih ratova, ustanaka i nesuglasica...“ Dibo ne samo da je bio kritičar, već i prognostičar. *Dok god su pojedini vladari smatrali da ujedinjenje Evrope mogu postići uz pomoć oružja, sile i straha, dok god je Evropom vladalo načelo jačeg, dok god je lakši život naroda bio u drugom planu u odnosu na političke ambicije i interese pojedinaca, koncepcije Evrope kao realnog, zajedničkog i mirnog životnog prostora mnogih lebdele su u sferi fantastičnog.* Nažalost, nakon srednjeg veka ovo još zadugo nije shvaćeno. Brojni silnici potresali su evropsko tlo još nekoliko vekova, smatrajući da su oni ti koji mogu da odrede šta Evropi treba. Napoleon i Hitler su samo najrepzentativniji od njih. Isto tako, dok god su Evropljani mislili, na osnovu mnogih kvaziteorija, da su superiornija rasa od ostatka sveta, dok su smatrali da je budućnost Evrope izvan Evrope, u kolonijama, teško da je moglo biti išeg što nam je danas poznato kao Evropska unija.

Nakon Vestfalskog mira, države su donekle shvatile da ne mogu a priori računati na teritorije drugih. Koncept nacionalne države postaje dominantan model koji traje i do danas. Međutim, ni taj model nije doneo zadovoljavajuća rešenja. Brojni ratovi nastavili su da uzimaju danak, sve do katastrofalnog Drugog svetskog rata, koji je osvestio ljude, zahtevajući da se iznađe novi

model zasnovan na realnim odnosima, ne na pokušaju dominacije jednog, na osnovu iracionalnih principa, religije, ne na osnovu univerzalnih i jednom datih rešenja. Faktička integracija počela je onim što svaki pojedinac neposredno oseća kao svoj standard, život i svoju budućnost – ekonomijom. *Time se pokušaji da se stvori neka vrsta jedinstva prenose iz sfere fantastičnog u sferu faktičkog.* Iako evropska istorija traje već više od dva milenijuma, iako se ona razvijala pod neposrednim prožimanjem gotovo svih ili bar velikog broja aktera, tek u poslednjih pedesetak godina taj razvoj počinje da se planski i svesno usmerava, na principima racionaliteta. Fantazija nije nestala, ona je samo ustupila mesto „opipljivijim“ stvarima, a ostaje nam da se nadamo da će mašta i čovekova imaginacija u budućnosti samo podržavati očigledno uspešno pronađenu formu rešavanja problema, a nikako joj se suprotstavljati. Istorija nam dovoljno pokazuje loše posledice sukoba faktičkog i fantastičnog.

Vladimir Pavićević

## ZAJEDNIŠTVO KAO DOMINANTNA VREDNOST

Prvi dan meseca maja leta gospodnjeg 2004. označio je istorijsku prekretnicu u razvoju evropskog kontinenta. Deset zemalja centralne i istočne Evrope postalo je deo evropske porodice naroda koja je svojim razvojem tokom druge polovine XX veka nastojala da jedan deo Evrope učini jedinstvenim ekonomskim i političkim prostorom. Istočno proširenje Evropske unije sugerije nam da ideja Evrope svoj adekvatan izraz nalazi upravo u pokušaju integrisanja svih evropskih zemalja, koje su tokom različitih istorijskih perioda bile odeljene nepremostivim granicama, političkim nerazumevanjima, netolerancijom i neprihvatanjem različitosti sa kojom su se, opet, neprekidno suočavale.

Ništa manje svečano bilo je i 9. maja, kada je Evropa proslavljala svoj rođendan. To je datum koji krije poraze jednako kao i evropske uspehe i pobeđe. Upravo taj datum tankim velom prekriva *raznovrsnosti i heteroglosiju koja krase ideju Evrope od njenog začetka do danas.*

Na odnos prema različitom i drugačijem kao relaciji koja se tiče političkog života i njegovog razvoja po prvi put nailazimo kod antičkih Grka, koji nam svojim mitovima dočaravaju razmišljanja o različitim pojavama, pa i o tome otkud termin Evropa kao oznaka određenog geografskog područja. Ako se držimo mita, a forma mita je priča, onda čitaocu može biti zanimljivo istražiti kako je starim Grcima upravo kroz priču podmetnut naziv Evropa.

Priča kaže da je Evropa bila kći feničanskog kralja Agenora i miljenica vrhovnog boga Zeusa. Evropa se često igrala na obali mora. Jednoga dana, dok je brala cveće, privukla je na sebe Zevsovu pažnju. Otac bogova se strasno zaljubio u Evropu i, da bi joj se približio, preobrazio se u lepog, belog bika, koji je odisao mirisom ruža i šafrana. Devojka je bez straha pristupila lepoj životinji i počela je nežno da je miluje, a zatim se, sa kotaricom cveća u rukama, popela na leđa krotke životinje.

Tada je bik jurnuo u more sa svojim plenom i udaljio se od feničanske obale. U pratnji Posejdona, Amfitrite i Afrodite, kao i Nereida, koje su pevale svatovske pesme, Zevs je preneo Evropu na ostrvo Krit. U Diktejskoj pećini Zevs se pod platanima sjedinio sa svojom miljenicom, koja mu je kasnije rodila tri sina – Minoja, Sarpedona i Radamanta. Da bi ovekovečio ovu ljubav, otac bogova je naredio da kritski platani nikad ne gube svoje lišće i da *deo sveta kome pripada ostrvo Krit* nosi ime njegove miljenice Evrope.

Sadržina ovog mita usmerava nas ka ideji da je nazivom Evropa u doba antike označavan onaj deo sveta koji su naseljavali Grci, ali ne i varvari. Ime kćeri feničanskog kralja Agenora korišćeno je da napravi jasnu distinkciju između *razboritih Grka*, koji su nastojali da svesno i autonomno urede politički život u svojim zajednicama, i varvara, koji su svog gospodara i dalje gledali kao Božjeg izaslanika, a on upravo zbog božanskog porijekla svoje moći ne treba da bude izložen suprotstavljanjima i kritici.

U samim začecima, Evropa je činila onaj deo sveta koji se od ostatka razlikovao civilizovanošću njenoga stanovništva, velikim dometima u različitim naučnim disciplinama, te posebnim stilom života koji je omogućio da evropocentrizam postane dominantna u političkim razmišljanjima u epohama koje su usledile.

Dosledno poštovanje sadržine mitske priče otkriva nam polje koje skriva simboličku ravan razvoja evropskog duha i ideje Evrope, no valjano bavljenje određenim pitanjem podrazumeva korišćenje realnijih i ukoliko je moguće faktografskih elemenata. Oni nas, što se tiče korena imena Evropa, upućuju na to da se ona razvijala u odnosu na drugi entitet, mnogo veći i bogatiji. Azijski kontinent je bio prostor u odnosu na koji je Evropa gradila svoj identitet, a koji je u svome okrilju negovao civilizacije naspram kojih je Evropa predstavljala običnu periferiju. Otud ne čudi što autentični koren svoga imena Evropa pozajmljuje upravo od drugih, od Arapa, čiji termin *ereb* označava zemlju zalazećeg Sunca, a zapravo samo zapadni deo evroazijske kopnene mase.

Ovaj izvor otkriva nam da ideja Evrope svoje ishodište nalazi u vremenu u kojem se Evropa ogledala u drugom, većem, snažnijem. Ona je u odrazu svoga uzora uspevala da vidi pogreške i nedostatke izvornog lika i insistiranjem na različitostima uspela sebe da učini drugačijom i plodnijom.

Evropa se razvijala i rasla, prihvatala nove teritorije i drugačije narode, sve dok taj pohod nije bio limitiran prirodnim limesom: morima na severu, zapadu i jugu, te planinom Ural na istoku. Pravni sistem Rimske imperije omogućio je da evropski kontinent bude integrisan jedinstvenim sklopom pravnih normi kojim se upravljalo iz jednog centra. Nestankom imperije,

nestaje i ideja o jedinstvenom političkom prostoru. Ona zamire sve do pojave Franaka koji, koristeći se i silom, nastoje učiniti da evropski narodi budu vođeni jednom idejom i jednim vladarom. Upravo u tom periodu prepoznajemo rađanje ideje Evrope kao sasvim artikulisane i prepoznatljive. Iz nje će kasniji autori crpiti nadahnuće za razmišljanja o njenom razvoju.

Tako nam Viljem Pen (William Penn) krajem XVII veka nudi ideje koje podupiru tezu o sadašnjem i budućem miru u Evropi. Razmišljanja o miru krasila su sve kasnije rasprave o razvoju evropskog kontinenta, budući da je on obuhvatao toliko različite načine življenja da su razlike nekada postajale nepomirljive, a nepomirljivosti su vodile ka sukobu. Svedočanstva koja upućuju na mir kao bazičnu kategoriju kojom se bave autori govore da su periodi mira zapravo bili kratki. Opat od Sen-Pjera (Abbé de Saint Pierr) početkom XVIII veka piše o trajnom miru među evropskim narodima, a Kant se nakon toga bavi pretpostavkama za stvaranje večnog mira.

Između dva rata, idejom Evrope naročito se bavio austrijski grof Kudenhov-Kalergi (Coudenhove-Kalergi) koji je osnovao Panevropski pokret, čija je misija bila stvaranje evropske države u kojoj će formula IN PLURIBUS UNUM, već iskorišćena u američkom eksperimentu, biti realizovana i u Evropi. Mimo Kudenhov-Kalergija, tadašnji državnici, Brijan i Štrezeman, predlagali su formiranje evropske federacije, ali su ih događaji nenaklonjeni integrisanju evropskog kontinenta omeli u pokušaju da realizuju plan. Početkom četrdesetih godina prošlog veka dešavala se najveća svetska nesreća ikada zabeležena – Drugi svetski rat. Njegove posledice bile su katastrofalne. Evropski gradovi bili su razoreni, ekonomija uništena, ljudi su umirali od gladi, život je tekao u znaku opšteg beznađa.

Period nakon okončanja rata nije nosio bilo kakav optimizam. U proleće 1950. godine činilo se da se Evropa nalazi na svom istorijskom zalasku. Jedan rat zamenjen je drugim. Sa početkom Hladnog rata, opasnost od sukoba istočnog i zapadnog dela kontinenta nadvila se nad Evropom. Pet godina nakon završetka Drugog svetskog rata, bivši neprijatelji su još uvek bili daleko od pomirenja.

Šta se moglo učiniti da se izbegne ponavljanje grešaka iz prošlosti i da se stvore uslovi za trajan mir među dojučerašnjim neprijateljima? Srž problema bio je odnos Nemačke i Francuske. Trebalo je stvoriti kariku koja bi povezala ove dve zemlje, ali kariku koja bi okupila i sve ostale slobodne zemlje Evrope, stvarajući tako zajednicu koja bi u Evropi očuvala mir. Žan Mone je bio taj koji je, svojim jedinstvenim pregovaračkim umećem, predložio ministru spoljnih poslova Francuske, Robertu Šumanu, i kancelaru Nemačke, Konradu Adenaueru, stvaranje zajednice u oblasti eksploatacije uglja i čelika.



Ta zajednica bi bila zasnovana na zajedničkom interesu, a nalazila bi se pod kontrolom nezavisne vlasti. Predlog je zvanično iznela Francuska, 9. maja 1950. godine, a toplo su ga prihvatile Nemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg.

Ugovor kojim se osniva prva evropska zajednica, Evropska zajednica za uglj i čelik (ECSC), potpisan je aprila 1951. godine u Rimu. Ovim ugovorom su otvorena vrata budućim dostignućima u integraciji Evrope. Napredak koji je usledio u potonjim godinama doveo je do stvaranja Evropske unije kakvu poznajemo danas, Unije koja je 1. maja 2004. godine svoja vrata širom otvorila i za istočnu polovinu kontinenta, od koje je toliko dugo bila odvojena.

Osobnosti razvoja Evropske unije više se ne otkrivaju pokušajem odgovora na pitanje: Da li će Evrope biti? Danas deluje arhaično argumentovati u korist nepostojanja evropskog glasa i evropskog zajedništva. Pitanja koje je uputno postaviti u bavljenju Evropskom unijom danas glase: Koja je dubina integracije koju Evropa može da podnese? Da li evropsko višeglasje čini nemogućim harmonični pojam evropskog hora?

Čini se da Evropa, šireći svoje granice, produbljuje integraciju koju je započela na zgarištu užasnog rata. Ovaj proces nameće joj suočavanje sa različitim izazovima i pristajanje na rizike, i istovremeno omogućava da konačno govorimo o periodu trajnog mira među evropskim narodima.

Deveti dan meseca maja leta gospodnjeg 2004. slavljen je kao dan Evrope. U čast svog rođendana Evropa je nazdravila novim članicama. U čast zajedničke budućnosti svih evropskih naroda interpretiran je poslednji stav Betovenove Devete simfonije, *Oda radosti*. Nikada se snažnije nije mogao osetiti ideal harmonije, na koji nas podseća dvanaest zvezdica na evropskoj zastavi. Nikada nije bilo jasnije da evropsko višeglasje jeste njeno najveće bogatstvo i da samo brinući o svojim različitostima Evropa može biti jedinstvena. I nikada nije bilo toliko očito da je Evropa stranac u zemlji u kojoj nastaju ovi redovi o njoj samoj.

Vladimir Pavićević

## FRANCUSKO-NEMAČKI MOTOR U RAZVOJU EVROPSKIH INTEGRACIJA

U proleće 1950. godine činilo se da se Evropa nalazi na svom istorijskom zalasku. Sa početkom Hladnog rata, opasnost od sukoba istočnog i zapadnog dela kontinenta nadvila se nad Evropom. Pet godina nakon završetka Drugog svetskog rata, bivši neprijatelji još uvek su bili daleko od pomirenja.

Šta se moglo učiniti da se izbegne ponavljanje grešaka iz prošlosti i da se stvore uslovi za trajan mir među dojučerašnjim neprijateljima? *Srž problema bio je odnos Nemačke i Francuske*. Trebalo je stvoriti kariku koja bi povezala ove dve zemlje, ali kariku koja bi okupila i sve ostale slobodne zemlje Evrope, stvarajući tako zajednicu koja bi u Evropi očuvala mir. Žan Mone je bio taj koji je, svojim jedinstvenim pregovaračkim umećem, predložio ministru spoljnih poslova Francuske, Robertu Šumanu, i kancelaru Nemačke, Konradu Adenaueru, stvaranje zajednice u oblasti eksploatacije uglja i čelika. Zajednica je trebalo da bude zasnovana na zajedničkom interesu, a nalazila bi se pod kontrolom nezavisne vlasti. Predlog je zvanično iznela Francuska, 9. maja 1950. godine, a toplo su ga prihvatile Njemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg.

Ugovor kojim se osniva prva evropska zajednica, Evropska zajednica za uglj i čelik (ECSC), potpisan je u aprilu 1951. godine u Parizu. Ovim ugovorom otvorena su vrata budućim dostignućima u integraciji Evrope. Napredak koji je usledio u potonjim godinama doveo je do stvaranja Evropske unije kakvu poznajemo danas, Unije koja je otvorena i za istočnu polovinu kontinenta, od koje je dugi niz godina bila odvojena. Najveći doprinos stvaranju jedinstvenog evropskog ekonomskog i političkog prostora dali su upravo državnici dve najveće evropske zemlje: Francuske i Nemačke.

## Konrad Adenauer – Šarl de Gol

Oblikovanje Evrope nakon Drugog svetskog rata bilo je uslovljeno odnosima Francuske i Nemačke. Dvojica državnika koji su svojim politikama dominantno uticali na proces evropskih integracija na početku Hladnog rata bili su Konrad Adenauer i Šarl de Gol. Odnos dvojice političara krasili su uzajamno poštovanje i saradnja, ali i sasvim drugačije viđenje odnosa evropskih zemalja prema SAD i nadnacionalnim integracijama u Evropi.

Nakon što su u Rimu potpisani Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici i EUROATOM ugovor, francusko-nemački odnosi u svetlu produbljivanja evropskih integracija nisu odicali stvarnim progresom. Ipak, bilateralni odnosi bivali su sve bolji, što je dovelo do potpisivanja tzv. Elysee Treaty, francusko-nemačkog ugovora o prijateljstvu potpisanog u Elysee palati u Parizu. Ugovor je Francusku i Nemačku učinio izuzetno bliskim partnerima, omogućivši da neprijateljstva iz prethodnih ratova (1870, 1914, 1939) prestanu da budu nepodnošljiv teret odnosima između dve zemlje.

Potpisi Adenauera i de Gola na Ugovor o prijateljstvu ubrzali su proces pomirenja između dve države i izvršili neprocenjiv uticaj na razvoj evropskog kontinenta u godinama koje su usledile.

Vrstu neslaganja između vodećih zemalja Evrope činio je odnos prema Sjedinjenim Američkim Državama. Nemačka je težila što čvršćim vezama SAD sa Evropom u hladnoratovskom periodu, imajući u vidu da zapadnoevropske granice treba da budu obezbeđene od crvene opasnosti sa istoka. Francuska je, sa druge strane, posmatrala Ameriku kao hegemonu koji nastoji minimizirati značaj Francuske i drugih evropskih zemalja u globalnim odnosima. Francuska i Engleska zaista su i postale sile od sekundarnog značaja već 1956, kada su, usled izostanka podrške SAD, ostale uskraćene za pozitivne efekte vojne intervencije u Suedu.

## Vili Brant – Žorž Pompidu

Vili Brant bio je prvi socijaldemokrata na čelu Nemačke nakon Drugog svetskog rata. Čuven je po izvinjenju koje je na pragu Varšave uputio Jevrejima za zločine koje su nacističke trupe počinile u logoru Aušvic.

Žorž Pompidu je svoje evropejsko usmerenje gradio i u periodu između dva rata učestvujući u aktivnostima Panevropskog pokreta. Panevropski pokret formiran je sredinom dvadesetih godina 20. veka, a idejni utemeljivač pokreta

bio je austrijski grof Kudenhov-Kalergi. Kudenhov-Kalergi uspio je da oko ideje stvaranja evropske federacije naroda okupi i značajna imena naučnog i političkog života svoga doba, a najvatreniji politički zastupnik ideja Panevrope bio je francuski političar Brijan, koji je, zajedno sa nemačkim državljaninom Štrezemanom, delovao u cilju osmišljavanja integrativnih procesa unutar evropskog kontinenta.

Odnos između Branta i Pompidua karakterističan je po izrazitom međusobnom nepoverenju. Nemačka se dolaskom Branta na vlast okrenula tzv. *ostpolitik*. Osim toga, Brantova vlada, uz podršku Slobodnih demokrata, kao sopstveni interes prepoznala je i proširenje EZ na druge evropske zemlje. Pompiduova vlada je prevashodno bila usmerena na razvoj zajedničke poljoprivredne politike, a kada je reč o proširenju Zajednice neblagonaklono je posmatrala ulogu koju Velika Britanija može imati u procesu evropskih integracija. Uprkos neslaganjima, političke odluke čiji su inicijatori i potpisnici bili Vili Brant i Žorž Pompidu ostvarile su izuzetan pozitivan uticaj na razvoj Evropske zajednice.

Najznačajniji događaj koji je obeležio periode predsednikovanja dvojice državnika bio je sastanak šefova vlada šestorice održan u Hagu 1969. godine. Samit u Hagu iznedrio je dogovor o prvom proširenju Zajednice na nove članice, uspostavio smernice za kreiranje novih zajedničkih politika, reafirmisao veru u političku integraciju zapadnoevropskih zemalja, otvorio vrata promeni stila kada je reč o mehanizmima odlučivanja unutar EZ i konačno odobrio predlog za finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike (Common Agricultural Policy – CAP), preusmeravajući izvore finansiranja u ovoj oblasti sa direktnih, nacionalnih izvora na izvore Evropske zajednice.

Francuska i Nemačka uspele su da 1973. vežu Veliku Britaniju za Evropsku zajednicu omogućivši joj da, nakon drugog kandidovanja, uz Irsku i Dansku postane jedna od zemalja članica EZ. Time je označeno i prvo, istorijsko proširenje Zajednice i od tog trenutka EZ imala je u svom sastavu devet članica.

## Helmut Šmit – Valeri Žiskar d'Esten

Drugu polovinu sedamdesetih godina 20. veka dešavanja u političkom polju Francuske i Nemačke obeležili su Helmut Šmit, koji je bio nemački kancelar od 1974. do 1982. godine, i Valeri Žiskar d'Esten, koji se nalazio na mestu predsednika Francuske od 1974. do 1981. godine. Odnosi između dvojice državnika bili su izuzetno dobri i kooperativni, a različitost nacional-

nih interesa dveju zemalja bivala je ublažena zajedničkim inicijativama u polju razvoja evropskih integracionih procesa.

„Evropskim poslovima više od svega nedostaje *autoritet*“, saopštio je 1974. godine Žan Mone, jedan od osnivača Evropskih zajednica. Francuski politički lideri uvek su voleli ideje organizovanja *samita* i tako se na tragu Moncove misli nalazio i predlog Žiskara da se sastanci šefova država i vlada ustale kao deo institucionalne sheme EZ. Ovaj predlog rado je prihvaćen od nemačkog kancelara i tako je prvi naredni samiti šefova država i vlada održan u Parizu u decembru 1974. godine. Najznačajniji rezultat samita upravo je bila odluka da se samiti Evropskog saveta, koji je sastavljen od šefova država ili vlada zemalja članica i predsednika Evropske komisije, ustale kao deo delovanja EZ. Na sastanku u Parizu dogovoreno je da se samiti Evropskog saveta održavaju tri puta godišnje, što je 1985. izmenjeno i odlučeno da se susreti šefova država ili vlada dešavaju dva puta godišnje.

Drugo zanimljivo postignuće koje se vezuje za aktivnosti Šmita i Žiskara bio je dogovor o direktnim izborima za Evropski parlament. Prvi neposredni izbori za ovo telo organizovani su 1979. godine i smatra se da je taj događaj ulio neophodni demokratski legitimitet u proces integracija, budući da niti jedna institucija EZ nije bila bazirana na neposredno izraženoj volji građana zemalja EZ.

U nizu značajnih odluka donesenih u periodu predsednikovanja Šmita i Žiskara nalazi se i inicijativa za Evropski monetarni sistem (EMS), nastala 1978. godine. Nisu sve države članice odlučile da odmah učestvuju u tek iniciranom EMS-u, ali je njeno stvaranje bilo značajno utoliko što je ubrzalo i pospešilo rad na stvaranju novih zajedničkih politika i harmonizaciji uslova i standarda u već postojećim.

Navedena postignuća otkrivaju nam koliko su dobri odnosi između Helmuta Šmita i Žiskara učinili za pospešivanje toka evropskih integracionih procesa nakon Drugog svetskog rata. Šmit i Žiskar predstavljaju centralne figure za operacionalizaciju onoga što je kasnije postalo istinska realnost institucionalnog sistema Evropske zajednice, a njihova saradnja postala je uzor kasnijim liderima dveju država, što je naročito bilo vidljivo u periodu upravljanja Kola i Miterana.

### Helmut Kol – Fransoa Miteran

Period od 1982. do 1998. godine smatra se izrazito plodnim periodom kada se govori o saradnji između Francuske i Nemačke i uticaju odnosa između dve zemlje na budućnost Evrope.

Odnosi između Kola i Miterana bili su prijateljski i srdačni, što je imalo značajne posledice na evropska pitanja. Francuska je u ovom periodu nastojala da osnaži sopstveni uticaj unutar Evropske unije, usmerivši se pre svega na ekonomska pitanja, i time obezbedi valjanu kontrolu narastajuće nemačke moći.

Nemačka je, sa druge strane, nastojala da obezbedi kontinuitet sa ekonomskim postignućima ostvarenim u prethodne tri decenije i na taj način osigura sebi značajnu poziciju unutar evropske kuće.

Među odlukama i događajima koji su obeležili period političke dominacije Kola i Miterana, izdvaja se potpisivanje *Ugovora iz Mاستrihta*. Njime je stvorena Evropska unija 1992. godine.

Potpisivanju Ugovora iz Mاستrihta prethodilo je Južno proširenje EZ kojim su najpre Grčka (1981), zatim Španija i Portugal (1986) postale članice Evropskih zajednica. Godine 1987. kreiran je Jedinostveni evropski akt (Single European Act), koji je značajno doprineo konsolidaciji institucionalnih mehanizama u realizaciji određenih politika EZ.

Ugovor iz Mاستrihta doneo je nov naziv i novo uređenje Zajednica. Naziv Evropska unija konačno je snažno usmerio evropske zemlje i ka političkoj integraciji, a osim Ugovora o EZ kao deo nove arhitekture unutar Evropske unije umetnuta su i pitanja zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti, te pitanja saradnje u oblasti pravosuđa i aktivnostima policije.

Miteranov odlazak poklopio se sa četvrtim proširenjem EU, kada su 1995. Uniji pristupili Austrija, Finska i Švedska. Od tog trenutka EU je činilo petnaest država članica.

Helmut Kol i Fransoa Miteran obeležili su razvoj evropskog kontinenta kooperativnošću i željom da Francuska i Nemačka zadrže liderstvo u evropskim poslovima. Značajnijih promena nije bilo ni u godinama koje su obeležili njihovi nastavljači.

### Gerhard Šreder – Žak Širak

Odnos Nemačke i Francuske u svetlu evropskih integracija zadržao je svoju stabilnost i čvrstinu i za vreme Gerharda Šredera i Žaka Širaka.

Kancelar Šreder je savezništvo sa Francuskom temeljio na razvoju zajedničkog spoljnopolitičkog nastupa, što je bilo naročito vidljivo pre i tokom vojne intervencije SAD u Iraku. Akcija u Iraku učinila je Francusku i Nemačku

veoma bliskim, ali je takav nastup učinio odnose ove dve zemlje sa SAD izrazito lošim.

Francuska je svoj interes videla u očuvanju temelja Zajedničke poljoprivredne politike, čiji je ona najveći primalac i korisnik. Istovremeno se u nastupima francuskog predsednika jasno mogla uočiti želja za liderstvom Francuske unutar EU.

Kada je reč o uticaju odnosa Francuske i Nemačke na razvoj EU, onda su tu nezaobilazni samiti u Nici i Lakenu. Samitom u Nici omogućeno je potpisivanje Ugovora iz Nice kojim je napravljen institucionalni aranžman za obezbeđenje neometanog proširenja EU na istok. Ugovor iz Nice predstavlja krunu aktivnosti članica EU ka pokušaju da se, nakon poluvekovne razjedinjenosti, konačno omogući spajanje dveju polovina evropskog kontinenta.

Korak dalje predstavlja finalni dokument samita u Lakenu kojim je stvoren Konvent, telo čija je nadležnost bila da utvrdi predlog teksta budućeg ustava Evropske unije. Za predsednika Konventa izabran je upravo nekadašnji francuski predsednik Valeri Žiskar d'Esten. Konvent je završio svoj rad sredinom 2003. godine, kada je u Solunu Evropskom savetu predat nacrt ustava EU. Od sredine 2003. godine do sada tekla je intenzivna rasprava o sadržini Ustava i značenju koje njegovo usvajanje može imati za buduću karakterizaciju Evrope. Šefovi država i vlada zemalja članica Evropske unije potpisali su tekst Ugovora o ustavu 29. oktobra 2004. godine u Rimu, nakon čega je usledio proces ratifikacije u zemljama članicama.

Gerhard Šreder i Žak Širak nastavili su izuzetnu saradnju Nemačke i Francuske po pitanju evropskih integracija, koja je započeta još u doba Konrada Adenauera i Šarla de Gola. Time je sačuvana i dominantna uloga koju ove dve zemlje imaju kada je reč o razvoju EU.



Pokušaji ujedinjavanja evropskih naroda u jedinstveni politički entitet činjeni su vekovima i pretpostavljali su različite ciljeve i sredstva kojima je proces trebalo da bude zaokružen. Ideja stvaranja jedne Evrope, inicirana nakon Drugog svetskog rata, razlikuje se od prethodnih pokušaja integracije i po tome što su veliki intelektualni duhovi toga doba kao što su Žan Mone, Altiero Spineli, Pol Anri Spak, Konrad Adenauer i drugi, kao krajnji cilj i vrednost integracija postavili *mir*.

Da bismo u Evropi imali trajan mir bilo je potrebno urediti odnose između Francuske i Nemačke na način koji bi onemogućio oživljavanje tradicionalnih neprijateljstava između dve zemlje. Evropski očevi osnivači vezali su nekadašnje neprijatelje ekonomskim interesima, koji su, zahvaljujući

razboritosti francuske i nemačke političke elite u drugoj polovini 20. veka, dali zamaha i političkoj integraciji

Ideja mira spojila je ne samo Francusku i Nemačku, već i druge zemlje evropskog kontinenta. No, rešenost upravo ove dve zemlje da žive pod zajedničkim evropskim krovom do sada je bila najsnažnija potpora razvoju Evrope kao bogate i harmonične zajednice.

Među evrooptimistima postoji uverenje da će naslednici Adenauera, Branta, Šmita, Kola i Šredera u Nemačkoj, te de Gola, Pompidua, Žiskara, Miterana i Širaka u Francuskoj u budućnosti samo učvršćivati već stvorene veze i učiniti Evropu najznačajnijim globalnim akterom. Nasuprot tome, evropesimisti imaju jaku sumnju u trajnost prijateljstva utemeljenog u palati *Elysee* 1963. godine, te je njihova pretpostavka da ostvarenju evropskog projekta predstoji krah ili barem nemogućnost njegovog punog ostvarenja.

Jednako dobro možemo argumentovati stav jedne i druge opcije. No, pola veka uspešnog razvoja Evrope usmerava nas ka tome da naše simpatije i privrženost radije pružimo uverenjima evrooptimista umesto ubeđenjima evropesimista.

## TRGOVINSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Kao jedna od najstarijih ljudskih delatnosti, trgovina je rasla i razvijala se uporedo sa razvojem ljudskih civilizacija. Od primitivne robne razmene pa do elektronske trgovine prošlo je dosta vremena kroz koje se trgovina neprestano menjala i prilagođavala tekućim potrebama ljudi. U poslednjih pedeset godina svedoci smo naglog rasta trgovine, tako da je njen obim danas čak šesnaest puta veći nego 1950. godine, a u tom periodu udeo trgovine u svetskom GDP je utrostručen. Najbrže rastući deo trgovine je trgovina uslugama, čiji je rast naročito primetan od sredine osamdesetih godina. Rast trgovine veoma je izražen u zemljama EU, posebno od sredine sedamdesetih godina. Danas, sa 6% svetskog stanovništva i 20% svetske trgovine, EU predstavlja pravu trgovinsku silu.

Prema mnogim ekonomskim teorijama, otvorena i potpuno liberalizovana spoljna trgovina predstavlja optimalni režim kada su u pitanju velike, a posebno kada su u pitanju male privrede. Savremeni svetski trendovi smanjivanja carinskih stopa i ukidanja kvantitativnih ograničenja, ogledani u kreiranju različitih vidova međunarodnih integracija, samo potvrđuju ovu tezu. EU je, sa svojom monetarnom unijom, najviši do sada dostignuti nivo ekonomske integracije i jedini je primer te vrste u svetu. Uspostavljanje prvo zajedničkog, a kasnije jedinstvenog tržišta podrazumevalo je ne samo uspostavljanje carinske unije između država članica u okviru koje bi se obezbedilo slobodno kretanje roba, usluga, ljudi i kapitala, već i preduzimanje mera i akcija kojima bi se na jedinstven način uticalo i na spoljnu trgovinu između EU i trećih zemalja. Trgovinski odnosi unutar država članica su vremenom i razvojem unije kao takve postajali otvoreniji, a paralelno sa usklađivanjem odnosa na unutrašnjem planu rastao je i broj bilateralnih i multilateralnih sporazuma sa zemljama nečlanicama, pa se kao neophodno pokazalo postojanje zajedničke trgovinske politike prema ovim zemljama.

Već u Ugovoru o EEZ, sklopljenom 1958. godine, države članice prenele su na organe Zajednice obimne nadležnosti radi zajedničkog vođenja

ekonomskih odnosa sa inostranstvom. Ovim ugovorom je pravo na vođenje carinske politike preneto sa država članica na Zajednicu, sa ciljem da se izbegnu razlike koje bi mogle proisteći iz različitih interesa koje bi po ovom pitanju mogle imati zemlje članice. Međutim, sadržina trgovinskih odnosa Zajednice prema državama nečlanicama se ne iscrpljuje samo u vođenju zajedničke carinske tarife. Prema odredbama člana 113. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, zajednička trgovinska politika se zasniva na jedinstvenim načelima naročito u odnosu na promene carinskih stopa, sklapanju carinskih i trgovinskih sporazuma, ostvarivanju jednoobraznih mera liberalizacije, politici izvoza i mera zaštite trgovine. Pošto je sistem kvantitativnih ograničenja (kvota) zabranjen pristupanjem EU Svetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO), pored carina, najčešće korišćene mere zajedničke trgovinske politike su: *anti-damping*, koji se primenjuje kad se roba uvozi po cenama koje su niže od onih koje se plaćaju na domaćem tržištu države izvoznice; *izvozne subvencije*, kojima se pomažu, najčešće, poljoprivredni proizvođači prilikom izvoza svojih proizvoda na tržišta trećih zemalja gde je cena ovim proizvodima po pravilu niža nego u EU; *prelevmani*, kojima se cena uvoznih proizvoda izjednačava sa cenom istih proizvoda na tržištu EU; *opšta šema preferencijala*, koja ujedno predstavlja i instrument razvojne politike jer zemljama u razvoju Evropska unija, prilikom uvoza proizvoda, odobrava odgovarajuće carinske olakšice (52% proizvoda iz ZUR ima preferencijalni tretman); *status najpovlašćenije nacije*, kojim se EU obavezuje da državi potpisnici odobri sve trgovinsko-političke povlastice koje odobrava i svim drugim državama koje uživaju ovaj status (to su praktično samo Amerika, Kanada, Australija i Japan). Prepreku potpuno slobodnom prometu robe u okviru EU ne predstavljaju samo carine i kvantitativna ograničenja, već i ostale mere kojima se na „finiji“ i „skriveniji“ način ograničava slobodan protok robe, nametanjem različitih vrsta prepreka, kao što su, na primer, razni oblici vancarinskih mera zaštite. To mogu biti administrativne i druge mere kojima se, na primer, propisuje da roba koja se uvozi mora biti pakovana u određenu ambalažu, imati određen sastav, biti praćena posebnim papirima, odgovarati posebnim tehničkim i drugim standardima i slično.

Zajednička trgovinska politika je jedna od najjače integrisanih politika EU i praktično obuhvata dva elementa: sporazume zaključene sa trećim državama, koji se obično nazivaju ugovornim ili konvencionalnim sporazumima, i unutrašnje mere trgovinske politike, koje se obično označavaju kao autonomne mere.

*Ugovorna trgovinska politika* obuhvata sve ugovorne sporazume EU sa trećim državama, koji se odnose na uvoz i izvoz roba. Ovi sporazumi mogu biti ograničeni na određene države, na grupe država, ali mogu imati i globalnu

dimenziju, kao, na primer, u slučaju paketa sporazuma kojim je 1993. godine završena Urugvajaska runda pregovora o Opštem sporazumu o carinama i trgovini (GATT). Ove sporazume zaključuje Savet, i to na predlog komisije, pri tome Savet nema čak ni obavezu da konsultuje Parlament. EU je sklopila mnoštvo najraznovrsnijih trgovinskih sporazuma sa trećim državama. Neki od tih sporazuma odnose se na ukupne trgovinske odnose, dok drugi, tzv. sektorski sporazumi, odnose se samo na neke proizvode ili grupe proizvoda, kao na primer tekstil. U proteklih deset godina Unija je svoje mogućnosti u trgovinskoj politici dosta koristila za bolje uključivanje i povezivanje sebi bliskog privrednog okruženja. Primere za to možemo naći kako u Evropskom sporazumu sa državama Srednje i Istočne Evrope, tako i u carinskoj uniji sa Turskom. Što se tiče trgovinskih odnosa sa ZUR, EU ima posebne odnose sa zemljama Afrike, kao i sa malim zemljama Kariba i Pacifika (ACP zemlje). Ovi posebni odnosi su proizašli iz činjenice da se uglavnom radi o zemljama koje su još u vreme zaključenja Rimskog ugovora o osnivanju EEZ bile kolonije pojedinih članica EU. Odnosi EU i ACP zemalja su institucionalizovani kroz Konvenciju iz Jaunde koja je od 1975. godine zamenjena sa Konvencijom iz Lomea. U junu 2000. godine Konvencija iz Lomea je zamenjena Koton ugovorom. EU takođe ima i specijalne odnose sa 12 zemalja Mediterana koji su od 1995. godine formalizovani preko tzv. Procesu iz Barselone. Glavni cilj Procesu iz Barselone je uspostavljanje Evro-mediterranske zone slobodne trgovine do 2010. godine.

*Autonomna trgovinska politika* obuhvata sve mere koje se odnose na uvoz i izvoz roba, a koje EU ne uvodi u okviru ugovornih obaveza preuzetih u odnosu na treće države, tj. one mere koje su „autonomne“. U njih spadaju zajednički izvozno-uvozni propisi, mere zaštite od dampainga, subvencionisani uvoz ili nedozvoljena trgovinska praksa, kao i količinska ograničenja, zaštitne klauzule i spoljnopolički motivisane trgovinske sankcije, kao što su, na primer, one uvedene Iraku i Srbiji.

Države članice ne prihvataju uvek dalja ograničavanja nadležnosti koje su im još uvek preostale u oblasti privrednih odnosa sa inostranstvom, u korist zajedničke trgovinske politike. Više takvih sukoba završilo je pred Evropskim sudom pravde, koji se najčešće odlučivao za tumačenje koje je išlo u korist dinamičnog rasta obima zajedničke trgovinske politike, kao najvažnijeg polja spoljnog delovanja Evropske unije. Od zajedničke trgovinske politike EU ne zavisi samo njen međunarodni ugled i uticaj već i milioni radnih mesta u državama članicama ali i u zemljama koje sa njom imaju snažne trgovinske odnose. Pored zajedničke trgovinske politike, Evropska unija bi morala voditi i zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, kako više ne bi važila krilatica da je ekonomski i trgovinski div ali politički patuljak i vojni mrav.

Dragan Đorđević

## BALKAN I EVROPA: KUDA SAD

*Kuda idemo?* Šta sve podrazumeva pojam *tranzicije*? Da li je moguće na neki *brži način preći etape* koje su *pred* nama i koje nas *razdvajaju* od EU? Odnosno, postoji li mogućnost *skraćivanja puta* na planu evropskih integracija? I pri tom, brine nas, koje ćemo sve to *Scile i Haribde* nažalost susresti na ovom našem *putešestviju* (rekli bismo čak *lutanju*), polazeći pri tom ogromnu nadu da bismo nekim slučajem mogli i *nabasati* na EU?...

### Preambula (vokabular, terminologija)

Alegorija *putovanja* u politici jedna je od najstarijih, najslikovitijih, pa prema tome i jedna od najrabljenijih retoričkih, simplifikativnih sredstava. Kao takva, ona je uvek sobom podrazumevala onog ko se tim putem kreće (*zajednica* koja je predstavljena najčešće preko metafore prevoznog sredstva/!?!/ – *broda*, dok su vođa, elite doživljavani kao *kormilari*), potom i metaforizovane fizičke kategorije brzine, vremena i pređenog puta, smer, pravac, zatim početak i, konačno, krajnje određite kretanja. Tako, u trenutcima ekonomsko-političke neizvesnosti neke zajednice, i političari, i mediji, i prost narod skloni su da jedni drugima postave upravo „putničko“ pitanje – *kuda sad?* Ono vrlo često ima za cilj samo jedan kontekst: da otvoreno prizna postojanje nemoći, odnosno *dezorijentacije u prostoru spoljne i unutrašnje politike dotične zajednice* (recimo, nedostatak uviđanja *smera kretanja* /...ka EU.../, ili nedosledno tretiranje izabranog *pravca* /demokratski režim.../), rečju – da objavi teško kontrolisanu *avanturu* u kojoj se zajednica u tom trenutku našla.

Pokadšto se na ulici čuje još jedna isto tako skeptična i deprimirano intonirana sentenca – *Nema nam više izlaza...* U takvim slučajevima, uz prateći osećaj da su *kola krenula nizbrdo...*, i da nam se *brod po ko zna koji put našao u oluji*, odnosno u *buri* svetske politike, obično se priziva sudbina konkretno jednog patnika-lutalice – legendarnog vladara ostrva Itake, Odise-

U deset godina, što je, istorijski gledano, veoma kratko razdoblje, uzeti učešće u iniciranju snažnog i apsolutno destruktivnog dezintegrativnog naboja, a potom, na istom tlu sejati klice evropskih integracija,<sup>4</sup> sve se to, dakle, danas mora razumeti ako ne kao čisto pitanje pomanjkanja skrupula, pa čak i ukusa, a onda kao sama neusklađenost (dezorijentisanost) politika koje su namenjene za Zapadni Balkan... Sa druge strane, nedavno iskustvo u Briselu pokazalo je – sudeći doduše samo prema zlobnim komentarima koji su potom usledili kao svojevrsni rezime samita – da je EU ranjivija nego što se predstavlja. Ne samo da je nastao problem sa Poljskom, već je tako i otvoreno nastala lančana panična reakcija povodom novog talasa članica koji pristupa Uniji sledeće godine... Negde se u izveštajima i reportažama provlačila i misao o samom opstanku EU... Zaista, ako postoji i malo osnova za ovakva pakosna tvrđenja, onda je očito reč o neobičnoj, iznad svega neizvesnoj situaciji koja nastaje za sve one koji su *se jutros dali na put evropskih integracija...*

### Prognoza

*Na putu se, prema tome, kao god i po zimskom vremenu i poledici, preporučuje oprez. Bez obzira na vremenske prilike, uvek je poželjno do-  
laženje do konačnog konsenzusa svih političkih struja povodom jedinstvenog  
smera i pravca koji će pratiti zajednica, makar i ne stigavši do EU. A što se  
tiče onih maločas namerno opkoračenih pitanja šta to vidimo na putu pred  
sobom..., trebalo bi možda imati u vidu i tu mogućnost da je EU toliko daleko  
od SCG da se ovdašnjem umornom putničkom oku možda može učiniti čak i  
idealnom...*

4 Ako se SFRJ ocenjuje kao federacija koja je počivala na lažnom bratimljenju naroda i narodnosti, po istom osnovu otvara se mogućnost problematizovanja sadašnjeg odnosa Evrope prema ovom regionu; drugim rečima, to znači da se sa kritike komunizma direktno može preći na kritiku moderne demokratije i globalizacije kao njene najznačajnije svetsko-političke rezultante.

Aleksandar T. Lovčanski

## DEMOKRATSKI EKSPERIMENT: UPOREDNI PREGLED TRANZICIONIH PROCESA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Nema sumnje da je svaki pokušaj uporedne analize određenih procesa ili faktora na osnovu kojih nastaju promene u društvima veoma složen i zahtevan zadatak, budući da je u tom zahvatu potrebno otkriti i definisati „opšta mesta“, radi pronalaženja onoga što je zajedničko u različitim sistemima i onoga što je *diferentia specifica* svakoga od njih. U tom smislu, veoma je važno da se prilikom pregleda svakog od tih sistema, u ovom slučaju radi se o pojedinačnim državama kao okvirima unutar kojih se odvija proces tranzicije, odrede referentne tačke, kao svojevrsni pokazatelji, na osnovu kojih će biti moguće poređenje tih država. Naravno, odabir „pokaznih varijabli“ je, u velikoj meri, subjektivnog karaktera, jer će on prevashodno zavistiti od polazišta samog autora, odnosno od njegovih uverenja o tome šta je to što predstavlja ključni momenat ili uzročnik na kome se gradi proces tranzicije, odnosno koji je uzrokuje. Treba, međutim, istaći da se, po pravilu, radi o čitavom skupu takvih uzročnika, te bi bilo veoma naivno verovati da samo jedan može biti odgovoran za tranzicione procese. Ovde će, međutim, biti reči prevashodno o političkim faktorima, s obzirom da se oni čine kao ključni za dalju analizu, ali će se biti i osvrta na ekonomske determinante. U stvarnosti, tranzicioni procesi su toliko složeni i uslovljeni mrežom međuzavisnih i neodvojivih faktora da je svaka podela kriterija uslovna, no da bi se predmet ovoga rada mogao lakše analizirati i eksplicirati ona je nužna. Osim političkih, prisutni su i drugi, brojni faktori, kao što su socijalni, istorijski, kulturni, tradicionalni i dr., koji zbog nedostatka prostora, ali i potrebnih informacija neće biti razmatrani u ovom radu, bar ne u onoj meri koju oni zahtevaju.

Pored ove dileme koja se tiče metodološkog pristupa, postoji i ona koja se odnosi na sadržinski deo rada. Naime, našao sam se u dilemi da precizno

odredim koje su to države koje spadaju u zapadni deo Balkana. Ova dilema jeste rezultat moga neodovoljnog poznavanja geopolitičkih podela i odrednica, ali i brojnih političkih, ideoloških ali i subjektivno-arbitrarnih stavova i tvrdnji koje ne idu u prilog jasnijem razgraničenju pojmova kao što su: Istočni Balkan, istinska granica Centralne Evrope i Zapadnog ili Severnog Balkana itd. Kao primer ove ambivalentnosti navešću stav hrvatske političke javnosti, koja gotovo vekovima iznosi tvrdnju da je Hrvatska deo Centralne ili Mediteranske Evrope te da ona predstavlja branu „balkanskom varvarstvu“. Takođe je opšti stav da je Slovenija država koja ne spada u zemlje Balkanskog poluostrva, uprkos činjenici da je kao republika članica bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije bila deo države koja se smatrala zapadno-balkanskom. Imajući u vidu navedene poteškoće i uz izvesnu dozu zadržke *a priori*, u ovom radu biće reči o sledećim državama: Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Srbija i Crna Gora, i Makedonija kao republike bivše SFRJ i zemlje koje čine Zapadni Balkan, zatim Bugarska i Rumunija. Čini se da je ovde neophodno istaći da sam se opredelio za politikološki pristup analizi tranzicionih procesa u ovim državama s obzirom da mi je on najbliži i najočigledniji. Upravo zbog toga, ovde će akcenat biti stavljen na političko-istorijske činioce koji su uticali na začetak tranzicije i koji su je proizveli.

Pre nego što se upustimo u konkretne uzroke promena u gorenavedenim državama, potrebno je objasniti šta se zapravo podrazumeva pod pojmom ili pojavom *tranzicija*. Sam pojam je nastao kako bi se opisao proces kroz koji su prolazile ili počele da prolaze bivše socijalističke države. Radi se, naime, o tzv. tranzicionom procesu koji podrazumeva promenu političkog, ekonomskog, ideološkog i drugih sistema u zemljama koje su doživele visok stepen krize, uzrokovan komunističkim odnosno socijalističkim načinom upravljanja. Reč je, uglavnom, o zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope koje su, nakon nekoliko desetina godine pod socijalističkim sistemom, počele da se preobražavaju u pluralističko-demokratsko-tržišne sisteme. Tranzicija podrazumeva dostizanje izvesnih vrednosti i ciljeva koji su otelovljeni u zemljama tzv. zapadnih demokratija.

Okolo onoga što je pokrenulo tranzicione procese, postoje razna i često suprotna stanovišta. Dok jedni drže da su ti procesi rezultat unutrašnjih napora i težnji u regionu Zapadnog Balkana da se dostigne stepen razvijenosti država Zapadne Evrope,<sup>1</sup> drugi smatraju da ovakav stav nema čvrstu osnovu kada je reč o ovom regionu, već da je tranzicija rezultat pada komunizma pod uticajem domaće politike, sa jedne, i međunarodne politike, sa druge strane.<sup>2</sup> Ovo je

1 Ovakav stav zauzima Lorens Vajthed, autor teksta „International Aspects of Democratization“.

2 Linc, Huan i Stepan, Alfred, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Vašington, 1998.

veoma važno u analizi začetka tranzicionih procesa na teritoriji bivše SFRJ u kojima je, čini se, međunarodni faktor odigrao ako ne presudnu, a ono isto toliko važnu ulogu kao i unutrašnji činioci. Već je spomenuto da je stepen demokratskičnosti jedno od ključnih obeležja na osnovu kojeg je moguće utvrditi „tranzicioni kapacitet“ ili „domašaj“. Jugoslavija nije bila u sovjetskom bloku, ali je Josip Broz Tito „manevrisao“ između Istoka i Zapada i tako oslabio međunarodni pritisak za uvođenje demokratije u zemlji. Znatno stepen liberalizacije, naročito kada se radi o putovanjima i mnogim univerzitetkim slobodama, smanjio je zapadne kritike Jugoslavije zbog još uvek velikog „demokratskog deficita“. Ključne 1989. godine, pojedinci na vlasti u jugoslovenskim republikama bili su u stanju da se odupru punoj demokratizaciji i uspostavljanju liberalnih vrednosti, zastupajući nacionalistički stav prema svojim susedima i domaćim nacionalnim manjinama.<sup>3</sup> Na taj su način nacionalno pitanje kao i etnička podeljenost postala predominantna pitanja u odnosu na demokratizaciju društva, tržišnu privredu i ostale napredne ideje. Za razliku od Jugoslavije, u Bugarskoj i Rumuniji bio je manje izražen uticaj međunarodnih činioaca na pad socijalističkog sistema i začetak tranzicionih procesa. Ipak, ne bi valjalo izgubiti iz vida činjenicu da je raspad Sovjetskog Saveza izazvao tzv. domino efekat koji je, manje ili više, presudno uticao na ubrzani pad komunizma u svim državama bivšega Varšavskoga pakta, između ostalih i u Bugarskoj i u Rumuniji. No, između ove dve zemlje postoje suštinske razlike u pogledu načina ulaska u tranziciju. Naime, dok je u Bugarskoj sam režim inicirao tranziciju i tako nijednog trenutka nije izgubio kontrolu nad njom, dotle će u Rumuniji glavni nosilac promena biti manje opozicija, a više narodne mase i vojska koje će na najnasilniji i najsureoviji način označiti kraj prethodnog i početak novog doba. Ne ulazeći u moralne ili vrednosne sudove prevrata u Rumuniji, želeo bih da istaknem da je upravo ovakav, rekao bih krvav, početak tranzicije u mnogo čemu doprineo da ovaj proces postane varljiv, spor, težak i nedovoljno utemeljen u ovoj zemlji.

Tranzicija u bivšim jugoslovenskim republikama, izuzev Slovenije, obeležena je nečim što bih nazvao „kontrolisanim promenama“ ili „autoritarno sprovođenje tranzicije“. Naime, ako uporedimo početak tranzicije u Hrvatskoj i Srbiji, prva nejasnost koja se javlja jeste zapravo pitanje kada je uopšte ovaj proces počeo u ovim zemljama? Svakako da period vladavine Franje Tuđmana u Hrvatskoj i Slobodana Miloševića u Srbiji ne možemo nazvati autentičnom ili „prilučničkom tranzicijom“. To je vreme mnogih ratova, ekonomskih kriza, socijalnih previranja i autoritarne vladavine. Da li pod takvim okolnostima možemo govoriti o tranziciji ili čak napretku?

3 Ibid., str. 282, 283.



Nemajući bolju definiciju, ovaj period nazvao sam periodom „kvazitrancizije“, koja podrazumeva izvestan otklon od komunističkog, odnosno socijalističkog sistema, no radi se samo o promenama deklarativnog karaktera, a nikako suštinskog. Zapravo, radi se o vremenu postkomunističke, nacionalističke i centralno-kapitalističke države, odnosno država, oplemenjenih recidivima titoističke totalitarističke tradicije. Ovo vreme predtrancizije trajalo je nekih desetak godina, da bi potom u obe zemlje otpočeo proces koji označavamo kao tranzicioni, a koji je započeo u susednim zemljama znatno ranije. Napomene radi, Bosna i Hercegovina, kao zemlja eks-Jugoslavije, ušla je u tranzicioni proces kao protektorat sa civilnom upravom međunarodne zajednice.

Što se intenziteta odnosno kvaliteta reformi tiče, one su, naravno, drukčije od države do države. Tako je, na primer, u Bugarskoj ispoljen izvestan stepen nasleđenih negativnih elemenata ranog posttotalitarizma,<sup>4</sup> kao što su politička apatija odnosno apolitičnost javnog mnjenja, ekonomski problemi, nedovoljno razvijeno civilno društvo itd. Zapravo, glavni problemi Bugarske i Rumunije jesu ekonomska zaostalost, loše sprovedena privatizacija i nedovoljno razvijena tržišna privreda. Premda su u Rumuniji mnogi formalni institucionalni aspekti demokratije ostvareni, a ljudi shvataju novo vreme kao pozitivnu promenu u odnosu na prošlost,<sup>5</sup> ipak smatram da je nedovoljna profilisanost građanskog društva nešto što karakteriše sadašnje stanje u ovoj zemlji. Napokon, većina političkih lidera na vlasti vuče svoju karijeru iz Komunističke partije, a to je činjenica na osnovu koje se možemo zapitati da li ljudi koji su bili nosioci jednog represivnog, nedemokratskog i nazadnog režima mogu biti protežeri promena? Doduše, to je pitanje više za antropološke, psihološke i socijalne studije, nego za analizu čija je tema proces tranzicije.

Ako posmatramo kvalitet dostignutih promena u Srbiji i Hrvatskoj od smene ratnohušakačkih režima u obe zemlje, onda možemo uočiti izvesnu prednost Hrvatske koja je, doduše, i ranije počela sa reformama. Premda je u ovoj zemlji izvršena privatizacija i uvedena tržišna privreda, ona je još uvek daleko od cilja koji je sebi zacrtala, a to je učlanjenje u Evropsku uniju. Naime, u Hrvatskoj još uvek postoje recidivi nacionalističkih i etničkih predrasuda, što

4 Linc, Huan i Stepan, Alfred, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Vašington, 1998, str. 419.

5 Ova konstatacija je, međutim, diskutabilna s obzirom da najnovija ispitivanja javnog mnjenja ukazuju na ogromno nezadovoljstvo građana, osobito zbog naglog ukidanja mnogih socijalnih funkcija države. Jedna anketa koja je sprovedena pre tri godine, pokazala je da bi, u slučaju da je bivši predsednik Čaušesku živ, osvojio na izborima većinu glasova. No, iako se čini da je ova anketa nerealna, ona ipak simbolički ilustruje nedovoljan stepen reformi u državi i društvu.

joj onemogućava da se u potpunosti integriše u Evropu. U tom svetlu valja sagledati i rezultate izbora iz 2003. godine, na kojima su se građani izjasnili za snage starog režima, u nešto obnovljenom ruhu, doduše. Čini se da će izbori u Srbiji imati slični konsekvencu, što je svojevrsni dokaz nedovoljno razvijene političke kulture kako građana tako i političkih elita. Građani postaju nesvesni uzroka katastrofalnih događaja iz ne tako davne prošlosti, dok su elite, očigledno, nesposobne da se uhvate u koštac sa problemima koje nosi tranzicija i da se oslobode balasta prošlosti koji se nadvio nad ovim državama kao kakva mračna senka koja opominje. Bez ikakvih pretenzija da zvučim poetično, želim samo da naglasim, odnosno da podvučem ona mesta za koja smatram da predstavljaju prepreku ostvarivanju cilja tranzicionog procesa, napokon, taj proces se i ne bi zvao tako da ne teži prelasku iz jednog stanja stvari u neko drugo.

Naposletku, trebalo bi ispitati kakve su perspektive tranzicije u zemljama Zapadnog Balkana i na koji je način moguće, ako ne ubrzati, a ono učiniti neizbežnim ciljeve do kojih se tranzicijom dolazi. U tom svetlu, treba se setiti iskustava deset zemalja koje će uskoro postati članice Evropske unije i koje će na taj način okončati proces prelaska iz, sada već davno prošlog, komunističkog vremena u novo, progresivno doba čije je oličenje Evropska unija kao svojevrsni dokaz prevazilaženja razlika i intenziviranja međuzavisnosti među državama.

Teško je predvideti kako će teći proces daljih reformi u odnosnim zemljama. Ono što se, međutim, može sa sigurnošću reći to je da se proces tranzicije neće zaustaviti, on se, dakako, može usporiti, ali se ne može zaustaviti. Uslovno rečeno, držim da je Evropska unija kao zajednica postala sama sebi cilj, *sui generis*. Ona je nešto što označava novu istorijsko-civilizacijsku tekovinu koja određuje osnovne i ključne zakonitosti modernog vremena. Sve zemlje koje geografski pripadaju Evropi će pre ili kasnije postati deo ove supranacionalne organizacije. Naravno, od velikog je značaja da li će to biti pre ili kasnije. Možda sam zabrazdio u jedno, odveć determinističko i evolucionističko stanovište, ali ako uporedimo različite istorijske epohe videćemo da su neke globalne ili svetske tendencije neizbežne i neminovne. One zahvataju sve aktere na međunarodnom planu. Neki ih sporije prihvataju, ali neizbežno postaju njihov deo. Pred Srbijom predstoji možda najveći put da dostigne onaj stepen reformi na osnovu kojeg će moći stati u ravan sa ostalim razvijenim evropskim državama. Gotovo u svim oblastima društvenog života potrebne su promene i naponi da bi se do njih došlo. Čini se da je ipak potrebna korenita promena načina razmišljanja i otklona od „finog i uhodanog“ načina poimanja države, vlasti, ekonomije...

Ove generalizacije nikako nisu rezervisane isključivo za Srbiju. Naime, Hrvatska i Bosna i Hercegovina i Makedonija takođe predstavljaju zemlje sa sličnim problemima i poteškoćama. Napokon, to je i dokaz da su sve četiri države ponikle iz jedne bivše zajedničke zemlje. Manifestacije tih problema su različite, ali su im uzroci isti. Bugarska i Rumunija su nešto ispred prethodne tri države, što je, verovatno, uzrokovano nepostojanjem ratnog sukoba na njihovim teritorijama. Osnovni problemi ove dve zemlje su konkretne priode i odnose se prevashodno na ekonomske faktore, no sfera civilnog društva takođe mora biti razvijena i stavljena na viši nivo.

*Summa summarum*, pred zemljama Zapadnog Balkana stoji put prepun novih iskušenja i potreba da se prevaziđu ne samo unutrašnji problemi nego i problemi koji postoje na polju spoljne politike među njima samima. Naime, prethodni ratovi su probudili itekako živu uspomenu na stradanja iz Drugog svetskog rata, te je potrebno uložiti izraziti stepen napora kako bi se prevazišle ove tenzije koje i dalje tinjaju na ovim prostorima. Sa reformisanim načinom razmišljanja, biće moguće reformisati sve sfere života, od političkih institucija pa sve do ekonomskog sektora, na kome počiva blagostanje jedne zajednice. Na taj će se način dostići onaj stepen demokratije koji je toliko nužan i koji je pokazatelj napretka jedne države u modernom svetu koji teži da počiva na principu slobode i demokratije.

*Branko Todorović*

## EKONOMSKE REFORME U SRBIJI – KRITIČKI OSVRT I PREDLOZI

Polazne pretpostavke za početak obuhvatnih, pa time i ekonomskih reformi u Srbiji su ispunjene tek političkim promenama 2000. godine. Imajući u vidu da su ostale zemlje u tranziciji iste procese otpočele pre oko 15 godina, to se Srbija ubedljivo nalazi na začelju. Ipak, i takva pozicija može imati svoje prednosti. Tranzicija bivših zemalja istočnog bloka u moderne demokratske države sa izgrađenom tržišnom ekonomijom i vladavinom prava je proces koji u istoriji nema ekvivalent po obimu, dubini i brzini promena. U takvoj situaciji, on se odvijao veoma različito od zemlje od zemlje, sa dosta uspeha, ali i grešaka. Upravo u tome je (bila) šansa Srbije da, koristeći iskustva drugih, svoj tranzicioni put maksimalno skрати.

Esencijalni deo tranzicije čine ekonomske reforme, koje najviše opredeljuju njeno trajanje i rezultate. Iskustvo zemalja poput Srbije pokazuje da samo visok nivo ekonomskih sloboda može voditi učvršćivanju i političkih sloboda, dok obrnuto nije moguće. To znači da se mere koje obezbeđuju razvoj ekonomskih sloboda moraju donositi *što pre*, jer osim što će osigurati razvoj političkih sloboda koje će obezbediti stabilan razvoj društva na dugi rok, takođe će i maksimizirati koristi od ekonomskih reformi, a minimizirati troškove koji su neizbežni. Odlaganje neophodnih ekonomskih reformi samo povećava troškove, smanjuje koristi, i odlaže očekivana poboljšanja kroz rast GDP-a, izvoza i životnog standarda.

Dosadašnje reforme u Srbiji sprovedene su nekonzistentno, parcijalno i plitko, sa periodima izrazite stagnacije, pa srpsku ekonomiju i dalje karakterišu nizak nivo GDP-a i životnog standarda, neznatno otvaranje novih radnih mesta, niske vrednosti izvoza, investiranja i štednje kao glavnih determinanti rasta. Prvi cilj koji je trebalo ispuniti je postizanje makroekonomske stabilnosti. I nakon pet godina reformi taj cilj nije u potpunosti dostignut, što čitav proces tranzicije u pogledu trajanja i rezultata čini neizvesnim.

Koje su opcije za nastavak ekonomskih reformi danas na raspolaganju Srbiji?

### 1. Zadržavanje sadašnjeg stanja (status quo)

Ova opcija u srednjem roku donosi stagnaciju ili vrlo nizak rast, a u dugom roku znači zadržavanje niskog nivoa standarda i raširenog siromaštva. Iako smatramo da ova opcija nije potpuno isključena, jer je sprovođenje ekonomskih reformi odluka, pre svega, političkog karaktera, nećemo je ozbiljnije razmatrati.

### 2. Nastavak delimične tržišne reforme

Prednost ove opcije je niži trošak za političare koji je primene (nešto viši nego u prethodnoj opciji), ali su i koristi veće. Stope rasta GDP sa kojima bi se moglo računati su 2–4%, što Srbiji ne bi donelo brz oporavak. Udvostručenje GDP-a bi se moglo očekivati tek za oko 20–35 godina.

### 3. Potpuna tržišna reforma

Ova opcija nosi izuzetno visoku cenu u kratkom roku kroz visoku nezaposlenost i pad popularnosti političara koji je sprovode, ali donosi i najveće koristi. Ovaj pristup je najprihvatljiviji za Srbiju, jer osim što je suočena sa niskim nivoom razvoja, veliki je problem i odnos građana prema poslu i preduzetništvu, koji je potpuno „iščašen“ u komunističkom sistemu, što se može promeniti samo radikalnim reformama. Stope rasta koje bi se mogle očekivati su 5–8%, tokom više godina, što bi udvostručilo GDP za period od približno 10–14 godina.

Ovde ćemo se zalagati za primenu potpune tržišne reforme. Pokušaćemo u najbitnijim tezama da predstavimo dosadašnje rezultate i korake koje treba preduzeti, najpre analizirajući makroekonomske, a potom i mikroekonomske aspekte.

**Monetarna politika.** Primarni cilj monetarne politike svake centralne banke je niska stopa inflacije, kao neophodan uslov održivog privrednog rasta na srednji i dugi rok. Iskustvo tranzicionih ekonomija pokazuje da, tokom reformi, ona treba konstantno da opada, čime ta stopa predstavlja jedan od indikatora uspešnosti sprovođenja reformi. U Srbiji je nakon 7% u 2003. godini stopa inflacije dostigla 13,5% prethodne, a za ovu godinu se predviđa vrednost između 15–18%. Kada pogledamo prosečnu stopu inflacije za region Jugoistočne Evrope od 4,7% u prošloj godini, očito je da se u Srbiji radi o velikom neuspehu koji destabilizuje proces reformi i usporava rast GDP-a.

Slamanje inflacije se dakle nameće kao primaran cilj ekonomske politike u celini, jer njen rast potire sve pozitivne efekte na drugim poljima. Ipak, učinak monetarne politike na tom polju nije uvek presudan. Njeni instrumenti se koriste tek kada su instrumenti drugih segmenata ekonomske politike – trgovinske, fiskalne i politike prihoda – iscrpljeni. U Srbiji imamo baš suprotnu situaciju. Monetarnom politikom se pokušavaju ispraviti propusti napravljeni u drugim oblastima. Tako se vrši sterilizacija viška likvidnosti kako bi se smanjila inflacija, što bez podrške ostalih instrumenata ekonomske politike može dovesti do povećanja kamatne stope i usporavanja privredne aktivnosti. Strukturne reforme se odlažu godinama, a uspešna kratkoročna monetarna politika ne može da ih zameni. Dakle, presudan razlog visoke inflacije krije se u domenu politike javnih finansija, tj. visokoj javnoj potrošnji u javnim preduzećima i još uvek prisutnoj administrativnoj kontroli čak 40% cena na tržištu. Sve dok se ne sprovedu ozbiljnije reforme u ovim segmentima, visoka inflacija i makroekonomska nestabilnost ostaće trajna karakteristika domaće ekonomije. Naravno, kao posledica, trajne karakteristike mogu ostati i niske strane investicije, izvoz i životni standard.

Osim pomenutih problema, veliki izazov sprovođenju monetarne politike daje i faktičko postojanje dvovalutnog sistema (iako on nije potpuno ozvaničen), čime je dejstvo sadašnjih mera monetarne politike ograničeno. Primetna je i nedovoljna koordinacija sa fiskalnom politikom, što sve zajedno ograničava mogućnosti upravljanja inflatornim i valutnim rizikom od strane privrednih subjekata. Pored postojećih instrumenata monetarne politike (promena devizne rezerve i politika kreditnih limita), potrebno je razviti i nove, pre svega operacije na otvorenom tržištu, koje su fleksibilnije i primerenije tržišnoj ekonomiji. Kada su u pitanju naponi usmereni na sterilizaciju dinarskog tržišta, oni nemaju mnogo efekta u uslovima dvovalutnog sistema, pa je potrebno razviti instrumente i za sterilizaciju deviznog tržišta.

**Fiskalna politika.** Reforma fiskalne politike ima centralno mesto. Time se postavlja osnov funkcionisanja države, upravljanja resursima i borbe protiv korupcije. Drugim rečima, cela država se najpre reformiše preko fiskalnog sistema.

Sistem javnih finansija treba da se zasniva na jednostavnosti, malom broju poreza i jedinstvenim poreskim stopama. Principi na kojima treba da počiva su uravnoteženost budžeta, transparentnost, pravičnost i prikupljanje sredstava iz realnih izvora. Privreda je izvor dohotka, a javne finansije njen servis, koji daje podršku privrednoj aktivnosti. Podrška ne podrazumeva mešanje države u privredu, već da politika javnih finansija bude vođena s obzirom na posledice koje njene mere imaju na privrednu aktivnost.

Dosadašnja politika javnih finansija je deformisana po tri osnova: (1) primarnost u odnosu na privrednu aktivnost, (2) odvojenost javnih finansija od privrede, čime se gubi njihova podrška privrednoj aktivnosti, i (3) visina javne potrošnje, blizu 50% BDP-a, što je, posmatrano po iznosu dohotka, daleko iznad nivoa tipičnih za zemlje poput Srbije. Veliki i neefikasan javni sektor je prepreka rastu čiji nosilac treba da bude privatni sektor. Prekomerni državni rashodi negativno utiču na rast time što zahtevaju održavanje visokih poreskih opterećenja, koja koče investiranje i rast produktivnosti, što podstiče neformalne aktivnosti i želju kod određenih ljudi za specijalnim povlasticama.

Reforme fiskalne politike treba da teku u pravcu smanjenja poreskog opterećenja privrede i stanovništva (stopa PDV-a od 18% se takođe može smatrati visokom). To bi dovelo do umanjenja izbegavanja plaćanja poreza uključivanjem sive ekonomije u legalne tokove. Porelno, potrebno je vršiti proširenje poreske osnovice i smanjenje javne potrošnje kroz potpuno ukidanje subvencija privredi. Postojeći nivo socijalnih transfera je najveća stavka u budžetu i na nivou je visoko razvijenih zemalja. Kako se 25% budžeta koristi na pokrivanje deficita penzionih i osiguravajućih fondova, to je sadašnje stanje tih institucija neodrživo. Potrebno ih je reformisati kako bi postale veliki investitori na tržištu kapitala.

**Spoljnotrgovinska politika.** Srpska privreda svoj oporavak može ostvariti jedino snažnom izvoznom ekspanzijom. Nakon znatnije liberalizacije spoljnotrgovinskog režima posle 2000. godine, uz visoku domaću tražnju, došlo je do ekspanzije uvoza, a izvoz je ostao nizak zbog nedovoljnog broja konkurentnih proizvoda, koji bi se plasirali na inostrana tržišta. Kao rezultat takvih kretanja, nastao je izuzetno visok spoljnotrgovinski deficit, koji se ne može smanjiti korekcijom deviznog kursa ili većim stepenom zaštite domaće privrede, iako je bilo i takvih predloga. Korekcija deviznog kursa nije primenjena, ali visok stepen zaštite je zadržan, pa domaćim tržištem i dalje dominiraju monopoli. Izvoz, osim što je dosta nizak, ima i neprimerenu strukturu, sa malom zastupljenošću usluga. Činjenica je, takođe, da se uglavnom izvoze radno ili resursno intenzivni proizvodi, a trebalo bi da to budu proizvodi intenzivni tehnologijom i znanjem. Iako je u prvih šest meseci 2005. zabeležen visok rast izvoza (čak 53%), ne radi se o realnom povećanju, već samo o njegovom realnijem iskazivanju, na šta je uticalo uvođenje PDV-a. Ovo dalje upućuje da i eventualna stopa rasta GDP-a za ovu godinu može biti statistička manipulacija, što nije nepoznata praksa izvršnoj vlasti.

Funkcija deviznog kursa nije da podstiče izvoz, pa treba insistirati na njegovom realnom nivou. Izvoz će rasti uz investicije u tehnološku osnovu privrede i necenovne faktore konkurencije. To će biti moguće samo uz dalje

restrukturiranje, privatizaciju i veći priliv *greenfield* investicija, gde još postoje brojne prepreke. Visok nivo subvencija je posebno štetan, jer udaljava preduzeća od prilagođavanja u skladu sa svetskim tržištem. Najviše štice i subvencionisana preduzeća i/ili čitave grane su po pravilu najmanje efikasne. Takođe, novi impuls rastu izvoza treba da dođe i od uklanjanja u Svetsku trgovinsku organizaciju i zakonodavne reforme u skladu sa pravnom tekovinom EU (*acquis communautaire*).

**Razvoj privatnog sektora i investiciona klima.** Sa veoma niskim učešćem privatnog sektora u ukupnoj zaposlenosti od oko 20% (vrednosti za ostale tranzicione zemlje su 62–85%), i u BDP-u od 45% (prosek za region 60%), jasno je da u Srbiji nije dovoljno razvijen konkurentan privatni sektor koji bi determinisao budući privredni rast.

Direktna prodaja kao model privatizacije u Srbiji, izabran uz podršku Svetske banke, ne treba suštinski menjati. Ipak, preveliko uplitanje države u ovaj proces, oličeno u formiranju Agencije za privatizaciju, je otvorilo put korupciji i brojnim aferama. Naročito pogrešnim smatramo pokretanje tržišta preuzimanja, gde je omogućena prodaja preduzeća čije se akcije ne kotiraju na berzi, pa samim tim i njihova cena nije tržišno određena. Predlažemo da se preuzimanje uslovi prethodnim izlaskom preduzeća na berzu i trgovinom njegovim akcijama najmanje 6 meseci.

Neophodno je da se proces privatizacije nastavi i ubrza. Njegov zastoj se može objasniti činjenicom da dosadašnji rezultati u razvoju privatnog sektora nisu omogućili veliko zapošljavanje radnika koji će ostati bez posla. Time pitanje nastavka privatizacije sa ekonomskog prelazi na socijalno-politički teren, što je samo po sebi štetno. Firme koje se ne mogu prodati potrebno je likvidirati, a mora otpočeti i primena Zakona o stečaju. Odlaganje restrukturiranja javnih preduzeća je već dalo veliku cenu, te se ono dalje ne sme odlagati, a privatizaciju ovih preduzeća treba obaviti metodom inicijalne javne ponude (*initial public offering – IPO*). Nakon završetka privatizacije, treba pristupiti otvaranju tržišta konkurenciji i liberalizaciji cena, što će u sektorima gde danas postoje monopoli (PTT saobraćaj, telekomunikacije, proizvodnja vode i električne energije) smanjiti cenu, a povećati kvalitet proizvoda i usluga.

Iako veoma značajna, privatizacija nije presudna za razvoj privatnog sektora. Najveći doprinos treba da dođe od velikog broja novoosnovanih privatnih firmi, koje su uvek znatno efikasnije od postojećih. Da bi njihovo masovno osnivanje i razvoj bio moguć, neophodno je stimulisati preduzetništvo uprošćavanjem administrativnih procedura, snižavanjem troškova re-

gistracije, i omogućavanjem osnivanja preduzeća za jedan dan. U ovom delu je učinjen određen napredak donošenjem Zakona o privrednim društvima, ali time se Srbija nije pozicionirala bolje od npr. Crne Gore.

Visina stranih direktnih investicija (SDI) je najznačajniji pokazatelj poboljšanja poslovnog okruženja i opšteg uspeha ekonomskih reformi. Posmatrano po visini SDI, Srbija se nalazi na četvrtom mestu u regionu, iza Rumunije, Bugarske i Hrvatske. Takođe, u sastavu SDI, dominiraju investicije kroz privatizaciju, gde je prevashodan motiv investitora bila kupovina domaćeg tržišta. To jasno govori da nije mnogo učinjeno na stvaranju pogodnih investicione klime, čime bi se Srbija učinila atraktivnom investicionom destinacijom. Da bi se na tom polju ostvario određen napredak, neophodna je reforma sudskog sistema kroz smanjivanje broja potrebnih dana da se procedure sprovedu (koji je među najdužima u svetu) i eliminisanje korupcije, omogućavanje fleksibilnije promene vlasništva nad zemljištem i veći pristup finansijskim sredstvima. Takođe, veći iznos investicija koje su privukle zemlje poput Bugarske i Hrvatske jasno govori da je progres u pristupanju Evropskoj Uniji jedna od bitnih determinanti. Što je zemlja bliža članstvu u Uniji, to se među stranim investitorima njen politički, ekonomski i pravosudni sistem percipiraju stabilnijim.

**Bankarstvo.** Do sada su likvidacijom nesolventnih državnih banaka i ulaskom banaka sa stranim kapitalom učinjeni određeni pomaci u reformi ove oblasti. Ipak, dosadašnji učinci nisu dovoljni, jer bankarski sistem nema dovoljan kapacitet ponude kredita i ima nisku efikasnost zbog nedovoljne konkurencije. Takođe, prisutno je i ograničenje slobodnog ulaska stranih banaka na domaće tržište.

Za razvoj ovog sektora je neophodno unapređenje makroekonomske stabilnosti i dalji rast štednje. Neophodno je izvršiti konstruktivnu prisilu ka hitnom internom reorganizovanju finansijskih institucija u skladu sa međunaradno priznatim prudencionim standardom (Bazel 2). Bazelski kriterijumi treba da budu osnova za strog nadzor nad bankarskim sektorom od strane centralne banke. Treba ukinuti odluku kojom se ulazak stranih banaka uslovljava kupovinom neke od domaćih banaka, jer se na taj način ograničava konkurentski pritisak koji dovodi do sigurnosti uloga i poboljšanja kvaliteta usluga uz pad cena. Česta promena obavezne rezerve ne treba da bude praksa. Takođe, učestće nebankarskih finansijskih posrednika (štedionica i štedno-kreditnih ustanova) na ovom tržištu je manje od 1%, pa treba omogućiti i njihov razvoj.

**Finansijsko tržište i berza.** Berza predstavlja osnovni stub svake privrede. Gledano kroz istoriju, postoji jasna uzročna veza između razvoja

trgovanja na berzi i dinamike ekonomskog rasta, odnosno, između dubine tržišta kapitala (mereno brojem finansijskih instrumenata) i visine *GDP per capita*. Odatle potiče i ogroman značaj berze za svaku tržišnu privredu. Berza najefikasnije funkcioniše kao posebno udruženje brokerskih kuća, koje vezu sa tržištem ostvaruje preko posrednika. Najveća opasnost za berzu dolazi od uplitanja države. Urušavanjem berze, urušava se i cela privreda.

Berzansko poslovanje u Srbiji karakterišu nizak nivo razvoja, mali broj učesnika, niska likvidnost i plitkost usled malog broja finansijskih instrumenata. Samim tim, finansijsko tržište nije u dovoljnoj meri mehanizam finansiranja realnog sektora, već samo mesto preraspodele vlasništva. Takođe, zakonski okvir koji bi regulisao ovu oblast još nije zaokružen, a potrebno je ugledati se na liberalne odredbe evropskog zakonodavstva.

Produbljivanje tržišta i povećanje njegove likvidnosti se nameće kao prvi zadatak. Na domaćoj berzi još nema *blue chip* kompanija, pa bi u tom smislu bio značajan izlazak velikih javnih preduzeća na berzu. Organima lokalnih vlasti je potrebno omogućiti emitovanje municipalnih obveznica. Jačanje nadzorne funkcije, kao i donošenje Zakona o investicionim fondovima koji će omogućiti mobilizaciju domaće privatne štednje su hitni ciljevi u ovoj oblasti. Činjenica je da je Srbija jedina zemlja u regionu u kojoj ovi fondovi ne postoje. Takođe, potrebno je liberalizovati tekuće i kapitalne transakcije, kako bi se omogućilo i domaćim investitorima da trguju na svetskim tržištima. Veliki impuls razvoju berzanskog poslovanja bi bio postignut određenom vrstom regionalnog povezivanja ili integrisanjem domaće berze u neku važniju svetsku berzu.

**Ekonomske reforme i evropske integracije.** Period posle 2000. godine u Srbiji je pokazao da kako među biračima, tako ni u političkom establišmentu ne postoji preovlađujuće opredeljenje za snažnu protržišnu reformu. Kako je malo verovatno da će se takvo raspoloženje bitnije promeniti u narednim godinama, to postaje jasno da odlučujući podstrek reformi može dati jedino pritisak Evropske unije, tj. obaveze koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Time se, iz ugla ekonomskog razvoja, priključivanje Srbije Evropskoj uniji nameće kao prvorazredan cilj.

I u evropskim integracijama, kao i u većini drugih reformskih kretanja, Srbija se nalazi na samom početku. *Studija o izvodljivosti* je dobijena tek u 2005. godini, što iako znači formalan napredak, suštinski više pokazuje kolika je udaljenost od punopravnog članstva u ovom trenutku, te podseća da ozbiljne reforme tek predstoje. Ekonomski deo ovog dokumenta i obaveze po SSP, pored već analiziranih problema, posebno opominju na problem liberalizacije unutrašnje i spoljne trgovine i, s njim povezanu, nisku konkurentnost domaće

privrede. Iako već sada Srbija može da izvozi sve svoje proizvode na tržište Unije (osim vina, mesa i nekih proizvoda za koje postoje kvote), činjenica je da je taj izvoz veoma nizak. Potpisivanjem SSP, Srbija će tokom nekoliko godina morati u potpunosti da otvori svoje tržište za zemlje EU25, a još ranije će ući u zonu slobodne trgovine sa zemljama regiona. Time se, usled izloženosti jakoj konkurenciji, može ugaziti jedan broj firmi ili čitavih privrednih grana.

Vlada Srbije je polovinom 2005. usvojila „*Nacionalnu strategiju Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*“. Imajući u vidu da svaka sednica vlada zemalja kandidata počinje analizom koraka koji su od prethodnog zasedanja učinjeni u evropskim integracijama, to se očekivalo da ovaj dokument postane okosnica daljeg rada Vlade Srbije. Nije teško primetiti da se to nije desilo, što govori da se Vlada Srbije ne ugleda previše na praksu uspešnijih zemalja. Time se postavlja pitanje da li su evropske integracije zaista „dugoročno i strateško državno i društveno opredeljenje Republike Srbije“, kako se u ovom dokumentu navodi? Kada su u pitanju ekonomske reforme, u Strategiji se ističe „odlučno sprovođenje svih tranzicionih i reformskih procesa“, „uspostavljanje zdravog tržišnog ambijenta“ i „unutrašnja i spoljna makroekonomska ravnoteža“ kao „suština strategije razvoja“, dok Srbiju već duže vreme karakterišu neodlučno sprovođenje reformi, odsustvo tržišnog ambijenta i dalje uplitanje države uz izrazito narušenu makroekonomsku ravnotežu, naročito u poslednje dve godine. Može biti da Vlada Srbije nije znala kojim putem treba reformisati ekonomiju, pa su ovim dokumentom otklonjene i poslednje dileme. Međutim, kada u detaljnijoj razradi pogledamo pretpostavke o „sprovođenju razvojne politike bez uplitanja birokratskih organa“, „obezbeđivanju potrebne pravne zaštite“, „liberalizaciji spoljno-trgovinske razmene i eliminisanju monopola“, ipak vidimo da preporuke Strategije i politika Vlade idu u suprotnim pravcima i nakon usvajanja tog dokumenta. To je sasvim razumljivo jer bi Vlada, ako bi htela da realizuje zadatke iz Strategije, morala iz korena da menja svoju dosadašnju ekonomsku politiku.

U ovom radu pokušali smo da analiziramo, po nama, najvažnija pitanja ekonomske tranzicije u Srbiji. Smatramo da mnoga rešenja koja se donose nisu optimalna imajući u vidu iskustva zemalja koje su dosta uspešno reformisale svoju ekonomiju na putu ka Evropskoj uniji. Ta iskustva pokazuju da jedino oslanjanje na tržište i privatna ulaganja u okvirima vladavine prava može doneti visoke stope rasta i povećanje životnog standarda. U Srbiji, pak, vidimo nedostatak saglasnosti po ovom pitanju, kao i tok reformi koji je pre rezultat političkih kompromisa nego odlučne želje za uvođenjem principa tržišne ekonomije.

Dragan Đorđević

## O PROJEKTU MIROSLAVA MANDIĆA RUŽA LUTANJA (1991–2001)

„Ruža je ruža je ruža“.

Gertruda Stejn

### Jedna botanička muzejska iluzija

Prvi veliki peripatetički duh naše kulture koji je sudbinu svog naroda video u Evropi bio je Dositej Obradović. Sve ono što je sprovodio u delo tokom života odnosilo se upravo na to – razumom i obrazovanjem odbaciti stegu Istoka, koje su vekovima obujmljivale Balkan, i *prilaženje*, odnosno *kretanje u pravcu* prosvetene Evrope. Ne koristimo se sada retoričkim figurama moderne politike, kao što bi moglo isprva da se pomisli; ovde nastojimo da povedemo reč o značaju stvarnog hodanja u pravcu Evrope naše zalutale i dezorijentisane kulture, kojoj je Dositej Obradović prizvan kao predvodnik i preteča;<sup>1</sup> Radomir Konstantinović za Dositeja kaže: „On uvek radi isto!“, što znači da bismo u njemu morali uvek da vidimo putnika, u koraku, kao što je to vazda u Univerzitetskom parku, na Valdekovoj skulpturi. I trajektorija njegovog putovanja Evropom izložena u Liceju, na Dorćolu, i danas impresivna je oku naroda koji je i potkraj dvadesetog veka bio osuđen na tumananje sa unutrašnje strane granica svoje male zemlje. Taj pogled uzaludnog i premorenog posmatrača biva zadovoljen i izvesnom estetikom koja se raskazuje sa uramljene karte Evrope – krivudavi, prosveteni put, kao kontura ružinog cveta...

<sup>1</sup> Ime „Dositej“ lako se može razumeti kao anagram imena „Odisej“! Tome u prilog govori i tendencioznost mnogih slika u *Životu i priklučeniju*, kao što je, recimo, opis njegovog dolaska na Krk (Korf) – ekvivalentan epizodi iz *Odiseje* kada se brodolomnik budi na feačkoj obali, okružen drugaricama princeze Nausikaje....

Nekoliko primera kako bi trebalo hodati, a da to uvek bude shvaćeno kao kulturni čin – sa jednom čisto šnajderskom opaskom...

Novosadski književnik i umetnik, konceptualista, Miroslav Mandić (1949. g.) 1991. godine u Londonu otpočeo je projekat desetogodišnjeg lutanja Evropom, nazvan *Ruža lutanja*. Književnik je sebi postavio zadatak da svakodnevno prelazi 20 km, izuzev nedeljom. U peripatetičkim zapisima koje je činio tokom svojih hodanja vidimo istinski dokument putnika, odnosno sve ono što takva jedna aktivna i dinamična figura sobom predstavlja – pored podataka o vremenskim prilikama, o povredama, bolestima, bolovima koji su znali da ga zadese tokom puta, Mandić je davao i sažete iskaze povodom poezije, umetnosti, filozofije, istorije, politike, povodom zemlje kroz koju upravo prolazi, i sa čijim se živopisnim žiteljima susreće. Na taj način, čin hodanja zaista ima sve pravo da postane kulturni čin, ali, ono što je posebno zanimljivo u ovom spoju izricanja fizičkog, fiziološkog i metafizičkog, i što bi moglo da ima i svoju alegorijsku vrednost, jeste unošenje neizvesnosti u sam kulturni čin hodanja. Mandić ne prestano, iz dana u dan, iz godine u godinu, stvara *Ružu lutanja*. *Ružu* koja nije ni bogomdata ni samorazumljiva, već je uvek veličanstvena i impresivna slika istrajnosti, snaženja volje, slika neprestane borbe za cvet u stalnom nastajanju, na tlu Evrope. Tako, drugog dana *Ruže*, Mandić je napisao (2. hodanje):

*Sedam belih ruža na Vitgenštajnovom grobu. Predvečerje je hladno. Neko stalno donosi ruže. Predvečerje se spušta. Dugo sam stajao nad Ludvigovim grobom. Počela je Ruža, zakrivljuje se prva latica. Držim ovaj blok i nagnut pišem. Hladno mi je na rukama. Stojim. Biti dobar na ovom svetu. Otvoriti se zemlji da me hrani.*

*Kembridž, 10. 11. 1991.*

Isto tako, 367. dana hodanja, druge godine „*Ruže lutanja*“, stigavši do Rumunije, Mandić zapisuje:

1146. Srećan sam od lepote koja me okružuje. Hodam već 367 dana rađajući ružu na tlu Evrope. Evropa koja je živo biće, i mnogo je više čine reke, jezera, bilje, životinje, vetrovi, nego čovek i njegova politika. Nadam se da ću i sledećih 9 godina hodati po njoj.

Takav je, otprilike, postupak i umetnički izraz Miroslava Mandića: stvoriti delo koje želi da komprimuje svekoliko čovekovo iskustvo u vremenu, a koje je istovremeno precizno locirano – stvoriti delo u obliku sveukupnosti iskustva Evrope. Još i izražavati se na taj način da se razlikovanje fizičkog i

duhovnog gotovo i ne vidi. Živopisna i dinamična, beskrajno vizuelna, ali ništa manje i spiritualna, *Ruža lutanja* na taj način poseduje samo jednu nevidljivu crtu, možda pre intonaciju – osećanje neomeđenosti, veselo odsustvo granica, apsolutnu integraciju svega onog što je u potpunosti čovekovo i evropsko, a što vekovima figurira kao odrođeno i strano. Ono čega nema u *Ruži* jeste nerazumevanje, odvojenost i podeljenost. Očevidno podudaranje sa proevropskim duhom u *Ruži lutanja* nije slučajno... Sa druge strane, shvatamo da takav sadržaj ni u kom slučaju ne napušta prizvanu sliku konture ružinog cveta. Skloni smo tome da ovaj Mandićev kulturni čin hodanja, i njegov umanjeni lik na karti, predstavljen u vidu krivudave linije, *na koncu* shvatimo kao posvećeno udaranje šava po rubovima evropskih država, o čemu govori i Mandićevo nastojanje da tokom *Ruže* onesposobi svaki vid administrativnog uobličavanja evropskog života, erotizujući smisao svog lutanja u činu „osvajanja“ (zavođenja) evropskog prostora, i stvarajući frivolni „pasoš čoveka u pokretu“:

376/3277

1185. *Ja sam žigolo Evrope.*

1186. *Penjem se po ovom ravnom putu.*

1187. *Svet se menja, i ja o tome slobodno razmišljam, Ruža lutanja učestvuje u promenama. Inspiriše ih. Za deset godina biću tvorac svetskog pasoša.*

*Umetnost Ruže kao osnov novog prava.*

PREDLOZI PRAKTIČNIH POLITIKA



Ana Mićović, Andreja Komnenović, Božidar Stanišić,  
Jelena Dobrić, Ksenija Boreta, Nikola Mikašinović,  
Stanko Pavlović

## KOLIKO NAM JE VAŽAN ULAZAK U NATO?

### Rezime

Nekadašnje oružje Zapada u vreme Hladnog rata, NATO je unekoliko promenio svoju ulogu nakon pada Berlinskog zida i bio veoma važan u smirivanju sukoba na Balkanu poslednje decenije 20. veka. Međutim, Balkan ni danas nije stabilan, a takva nestabilnost ima političke, ekonomske, demografske, vojne, istorijske korene. Budući da opasnost od novih sukoba nije izbegnuta, približenost NATO-u pruža okvir u kome se pitanje bezbednosti neće postavljati. Tako će se društvo mnogo lakše reformisati na ekonomskom, političkom, kulturnom, bezbednosnom planu.

Ukoliko se balkanske zemlje odluče samo za članstvo u EU, a ne i u NATO, postojaće uslovi da se prilikom prve veće ekonomske krize cela konstrukcija „Evropeizovanog Balkana“ raspadne. Time se stvara uslov za novu eksploziju. Članstvo u Partnerstvu za mir ne samo što omogućava da zemlja efikasnije odgovori na bezbednosne izazove, već i pruža jasan signal da je društvo na putu stabilizacije i oporavka. Sa druge strane, iako članstvo u NATO nije formalni uslov za članstvo u EU, treba istaći da su sve države koje su 2004. postale članice EU, već bile članice NATO.

Ukoliko Srbija i Crna Gora postane punopravna članica NATO, zemlja će biti bezbednija, a njena odbrana jeftinija. Današnji standardi međunarodnih odnosa su do te mere napredovali da se poštovanje uslova koje NATO postavlja jednostavno podrazumeva za svaku civilizovanu zemlju. Osim toga, budući da ni političke elite, a ni građani ne uviđaju urgentnost reforme sektora bezbednosti, za nas je veoma povoljna okolnost što će ona biti *kolateralna korist* svih drugih dobitaka koje evroatlantske integracije donose. Predložimo i mogućnost angažovanja naših trupa u operaciji obnove Iraka (kao i drugih kriznih područja u svetu, npr. Avganistan) i izgradnji mira, zajedno sa ostalim članicama koalicije.

Ovakav poduhvat države koja se sa velikim teškoćama bori za izgradnju svog međunarodnog ugleda, mogao bi sa blagonaklonošću biti prihvaćen od strane jedine preostale supersile, što bi se odrazilo na opšti prosperitet. Stoga ovim radom predložimo i pet grupa mera koje u rešavanju ovog pitanja treba preduzeti.

## NATO i odjeci pada Berlinskog zida

NATO je nastao pre više od pola veka. Njegova tadašnja svrha je bila da drži Amerikance u Evropi, Sovjete van, a Nemce pod kontrolom. U jesen 1989. čitava situacija se menja. Jedan za drugim padaju prosovjetski režimi u Evropi, ruši se Berlinski zid, simbol jednog vremena. Međutim, NATO, kao još jedan simbol Hladnog rata, nastavlja da postoji. Njegova uloga je unekoliko redefinisana. Sa jedne strane, on pokušava da u svoje okrilje primi one postkomunističke zemlje koje to članstvo žele. To nije samo prosta želja za uvećanjem svoje moći, već i način da se pomogne u stabilizaciji i tranziciji turbulentnih prilika na ovim područjima. Sa druge strane, on će preoblikovati i svoje delovanje, uspešno reagujući i na nove bezbednosne izazove. Izdvojićemo uspešnu NATO operaciju u Albaniji 1997, kada je Alijansa nastupila u trenutku urušavanja čitavog državnog aparata u ovoj državi.

Veoma je značajno pomenuti i značajan doprinos NATO-a u stabilizaciji prilika tokom ratova od 1990. do 1999. na prostoru Balkana. Koristeći svoju moć, NATO je, bilo „zveckanjem“ oružjem, bilo direktnom primenom oružane sile, doprineo da se rat završi brže. Prvenstveno mislimo na vazdušne udare po položajima Vojske Republike Srpske, što je rezultiralo spremnošću obe strane na dejtonske pregovore. Dalje, ma koliko bila kontroverzna, operacija „Milosrdni anđeo“ iz 1999. je dovela do određenog smirivanja na području Kosova.

Titova Jugoslavija je čitave četiri decenije uživala veoma udoban bezbednosni položaj. Koristeći svoje geostrateške prednosti, politički se pozicionirala između dva bloka. Nakon jeseni 1989. i pada tzv. Istočnog lagera, takva politika je postala neodrživa. SSSR je nestao. Područje sa ovakvim geostrateškim položajem se ne može neutralno odnositi prema jedinjoj preostaloj supersili. Zemlja mora da se opredeli za jedinu preostalu stranu.

Jedan od razloga za to je što i danas NATO ima veoma značajnu ulogu u regionu. Sve tvorevine koje su izašle iz rata bi veoma lako bez snažnog međunarodnog prisustva zapale u kaos. NATO je taj koji svojim prisustvom

daje neophodan uslov za funkcionisanje ovih društava. Tu prvenstveno mislimo na operacije Alijanse na Kosovu i Makedoniji, kao i doskora u BIH.

## Balkan danas: potencijalno bure baruta ili...

Da li je Balkan danas stabilan? Jedan od najkrvavijih sukoba u novijoj istoriji Evrope je, sa prekidima, trajao čitavu deceniju. Pored ratom razorenih društava, mrtvorodenih demokratija, kao posledica sankcija došla je i ekonomska kriza. Pogadala je i učesnike u ratu i susedne zemlje. Petog oktobra nestaje poslednja crna tačka u regionu. Činilo se da sa Balkana počinju da duvaju neki drugi vetrovi. Međutim...

Mnogo faktora negativno utiče na moguću stabilizaciju regiona. Jedan od najznačajnijih jeste ekonomija. Ekonomska nerazvijenost uzrokuje siromaštvo i nestabilnost. Ova destimulišuće deluje na potencijalne strane direktne investicije, što zatvara *circulus vitiosus*, povratno uzrokujući siromaštvo. Nema ni jakih institucija koje bi bile temelj funkcionalne tržišne privrede, a balkanske ekonomije su slabo konkurentne u svetskim okvirima.

Demografski faktor je veoma značajan, jer opasnost predstavlja neravnomeran rast stanovništva i izgledna promena nacionalne strukture u pojedinim državama.

Takođe, nije došlo do pomirenja među nekada zaraćenim nacijama. Nikada nije ustanovljena istina o događanjima ni tokom ratova ni tokom vladavine komunističkih režima. Još uvek postoji osećanje straha i nepoverenja unutar i između balkanskih društava.

Nikada nisu izgrađene jake i legitimne institucije, nije u potpunosti sprovedena podela vlasti. Preovlađuju polupredsednički sistemi, koji lako skliznu u manje ili više naglašen autoritarizam.

Svi ovi faktori mogu se ispoljiti u sledećim neuralgičnim tačkama: nasledeni sporovi Srbije i Hrvatske oko položaja manjina i povratka izbeglica, kompleks problema koji su posledica neodrživosti dejtonske BIH, problem odnosa između Srbije i Crne Gore, kao i pitanja Kosova, južne Srbije i zapadne Makedonije.

Sektor bezbednosti u SCG još je jedan od faktora ugrožavanja krhke demokratije. Njemu je potrebna reforma. Potrebno je omogućiti da stupanj demokratičnosti civilno-vojnih odnosa prati tempo demokratizacije društva. Civilna i demokratska kontrola ne znače samo da šef države i ministar odbrane budu civili, već i da se nad delatnošću vojske vrši efektivna kontrola. Preživle

strukture u oružanim snagama ugrožavaju demokratiju. Crpeći svoju društvenu moć iz tradicionalno izdvojenog položaja, oreola „pobednika“ u poslednjim ratovima i sopstvene ekonomske osnove, one se grčevito opiru reformama. Ni građani, niti političke elite nemaju neophodna stručna znanja o reformi ovog sektora, pa stoga dolazimo do apsurdna da vojska treba da reformiše samu sebe.

Sve pobrojano stvara uslove u kojima možemo konstatovati odsustvo subjektivne ili objektivne bezbednosti u regionu.<sup>1</sup> Obe mogu predstavljati problem, budući da deluju destimulišuće na proces demokratizacije, ekonomski razvoj i eliminisanje osećanja straha, nepoverenja i ksenofobije.

**Približenost evroatlantskim strukturama pruža onaj okvir u kome se pitanje bezbednosti neće postavljati, budući da će bezbednosni aparat znati da se odupre novim izazovima. Tako će se društvo mnogo lakše reformisati na ekonomskom, političkom, kulturnom, bezbednosnom planu. Lakše će ući u normalne evropske tokove.**

### Šta činiti: raspoložive opcije

#### 1. Članstvo u EU, bez NATO ili Evropa napred, NATO stoji!

Samo učlanjenje u EU i našoj zemlji i regionu donosi mnogo koristi. Mišljenja smo da je to jedinstvena prilika za smirivanje balkanskog „bureta baruta“. Međutim, moramo istaći da trenutni pristup EU integraciji zemalja Zapadnog Balkana u svoje redove nije odgovarajući. Ne uzimaju se u obzir specifičnosti regiona, bremenito istorijsko nasleđe, psihološke barijere, autoritarne i nasilne karakteristike balkanskih društava. Stabilizacija regiona se svodi na ekonomski progres, ne ide se na pomirenje, pacifikaciju i temeljnu transformaciju.

Postojeći pristup EU balkanskim zemljama stvara uslove da se prilikom prve veće ekonomske krize cela konstrukcija „Evropeizovanog Balkana“ raspadne, da nacionalne elite ponovo oštricu rešenja ekonomskih nedaća (često kroz prizmu „nenamirenih računa“ iz prošlosti) okrenu ka spolja, prema susedima. Time se stvara uslov za novu eksploziju.

<sup>1</sup> Objektivna bezbednost podrazumeva stvarno stanje ugroženosti onog kruga vrednosti koje smo ocenili kao vitalne za jedno društvo, a subjektivna označava subjektivan osećaj njihove ugroženosti.

Severnoatlantski savez upravo može biti onaj bezbednosni garant koji premošćava ovaj problem. Kroz stacioniranje stranih trupa članica Saveza (čitaj: zapadnih zemalja) i odredbama člana 5 Vašingtonskog sporazuma,<sup>2</sup> stvara se dovoljno jak faktor odvraćanja za bilo koga ko svoje unutrašnje napetosti, istorijske apetite, ili jednostavno iracionalnosti želi da razreši napadom na susede. Takođe, svi vidovi bezbednosne saradnje između balkanskih država umanjuju stepen nepoverenja. Kada ovo kažemo, ne mislimo samo na političke elite (jer je to sada najmanji problem), već na građane. Na primer, formiranje zajedničke srpsko-hrvatske jedinice za brza dejstva pod okriljem NATO može doprineti tom cilju. Samo postojanje jedinice koja okuplja, rame uz rame, Srbe i Hrvate, može (svakako pored drugih stvari) doprineti „otopljanju leda“ u odnosima između dva društva. Ako u obzir uzmemo i druge forme saradnje, čini nam se da su mogućnosti neslućene.

#### 2. Partnerstvo za mir ili više od partnerstva, manje od ljubavi

Partnerstvo za mir (PfP) je program koji je započeo 1994. Od tada mu je pristupilo 30 zemalja, od kojih su deset do sada postale članice NATO. To je bio jedan od načina da se zemlje bivšeg Istočnog bloka uvuku u orbitu NATO-a. Iako program nezvanično predstavlja prelaznu fazu ka punopravnom članstvu, to ne mora biti slučaj. Glavni zadatak PfP jeste uvećanje sposobnosti njegovih učesnika da deluju zajedno sa NATO snagama. Stalnim dijalogom učesnika programa i NATO, povećava se transparentnost u planiranju sistema nacionalne odbrane, ohrabruje demokratska civilna kontrola i pomaže učesnicima da se zemlje osposobe da deluju zajedno sa Alijansom. Opseg aktivnosti uključuje čisto vojna pitanja, kao što su upravljanje krizama, očuvanje mira, do civilnog planiranja hitnih situacija, pomoći u upravljanju avio-saobraćajem i drugih aktivnosti u skladu sa interesovanjem i potrebama svake zemlje.

**Članstvom u ovom programu se uvećava bezbednost zemlje, kao i njena sposobnost da odgovori na bezbednosne izazove. Na ovaj način se pruža jasan signal građanima, stranim investitorima, kao i celoj međunarodnoj javnosti da su zemlja i društvo na putu stabilizacije i oporavka.**

<sup>2</sup> Odredba osnivačkog ugovora NATO-a koja glasi: „Strane ugovornice se slažu da će svaki oružani napad protiv jedne ili više njih, biti smatran napadom na sve njih i stoga će im, ukoliko se takav napad dogodi, pomoći, individualno ili zajedno sa drugima, svim akcijama koje procene neophodnim, uključujući i upotrebu oružane sile da se uspostavi i očuva mir u severnoatlantskoj zoni. „

**Otvara se i bolja pozicija u daljim integracijama, ekonomskim, bezbednosnim, političkim.**

Takođe, ova mera evroatlantskih integracija ne pruža osnovu za veće nestabilnosti i lomove u društvu, s obzirom na relativno snažno protivljenje većine javnog mnjenja i dela političkih stranaka učlanjenju u NATO.

*Sa druge strane...*

Sve analize bezbednosne situacije u Evropi pokazuju da male zemlje ne mogu dobiti garanciju sopstvene bezbednosti van NATO. Program PfP u sebi ne nosi onaj vid bezbednosnih garancija koje su sadržane u članu 5 Vašingtonskog sporazuma, a to je kolektivna odbrana, odnosno princip da se napad na neku od članica Saveza smatra napadom i na sve ostale. Iako su današnji sukobi predominantno unutardržavni, možemo sa sigurnošću reći da opasnost od međudržavnih sukoba na Balkanu nije izbegnuta.

Razlika se takođe može izraziti i u onom tipu političkih pogodnosti (prednosti), koje ovim ne dobijamo u tako izraženom obliku. **Iako punopravno članstvo u NATO nije formalni uslov za članstvo u EU, svakako da pruža mnogo bolju perspektivu državama koje žele da postanu njene članice. Sve države koje su u tzv. „Petom proširenju“<sup>3</sup> postale članice EU već su bile članice NATO.**

Mogli bismo na kraju ovog segmenta reći i da ovim ne dobijamo hrabru i odlučnu političku elitu. Zadatak političke elite u društvu u izgradnji nije da prosto sledi javno mnjenje, nego da ukazuje na put kojim treba ići. Ne da sledi javno mnjenje, već da ga oblikuje. Poslednjih pola decenije srpske demokratije je pokazalo da nije suština slediti ono što je popularno, već raditi ono što je u interesu društva.

*Uslovi...*

Pre tri godine, generalni sekretar NATO Džordž Robertson je naveo uslove koje zemlja mora da ispuni da bi postala član PfP-a. To je pre svega povlačenje tužbe pred Međunarodnim sudom pravde u Hagu protiv nekoliko članica za bombardovanje 1999, zatim podrška naporima međunarodne zajednice na Kosovu, transparentnost odnosa sa Republikom Srpskom i puna saradnja sa Haškim tribunalom. Danas se kao primarni uslov pominje samo Hag (čitaj: **Ratko Mladić**). Nijedan od ovih uslova nije nerazuman i ne

3 Zemlje koje su postale članovi EU 1. maja 2004.

predstavlja nešto što već nije naša međunarodna obaveza. Tokom poslednjih pet godina nije bilo kapaciteta, volje, rešenosti i hrabrosti da se haško pitanje reši. To pitanje je ekstremno bitno pre svega za srpsko društvo, da se, kako je ovih dana popularno reći, suoči sa svojom prošlošću. Time bi steklo uslove za izgradnju svog identiteta u predstojećem veku. Ako je to jedino moguće kao nus-proizvod naših evroatlantskih integracija, to je samo još jedan argument u prilog njima.

### 3. Članstvo u NATO-u ili ako ne možeš da ih pobediš...

Kao žrtve višedecenijskog eksperimenta zasnovanog na diskontinuitetu i udaljenju naše zemlje od dugoročnog i strateškog savezništva sa zapadnim silama, koje je prethodilo silom nametnutom diskontinuitetu i obračunu sa nosiocima politike savezništva, savetujemo donosiocima odluka da učine konkretne i snažne korake u pravcu rehabilitacije ovog partnerstva.

Brojni praktični razlozi i očigledne prednosti diktiraju što brže i konkretnije približavanje Srbije i Crne gore Organizaciji severnoatlantskog ugovora. Posebno naglašavamo dve osnovne dugoročne prednosti koje proizilaze iz punopravnog članstva. **Naša zemlja će biti bezbednija, a njena odbrana jeftinija.** U ovom svetlu pomenućemo i učešće njenih političkih predstavnika u donošenju ključnih odluka u okviru misije ovog vojno-bezbednosnog saveza, koja joj je poverena od strane njenih država-članica.

Približavanje Severnoatlantskom savezu u ovom trenutku nema alternativu, uprkos intervenciji protiv SR Jugoslavije 1999. godine. Postoji, u tom svetlu, opravdana rezerva i nelagodnost prisutna kod većeg dela ovdašnjeg biračkog tela, koje u krajnjoj instanci i donosi tj. potvrđuje odluku o pristupanju. Razlozi za to su prekršene brojne norme međunarodnog javnog prava i ratnog prava, pravila i običaja ratovanja, a posebno u pogledu pravne kvalifikacije same intervencije odnosno agresije i ljudskih i materijalnih gubitaka. Ovo je već bilo predmet izjašnjavanja Međunarodnog suda pravde. To opterećuje odnose ovog vojnog saveza sa našom zemljom i postoji opasnost stalnog posezanja za njima u zavisnosti od političko-bezbednosnog trenutka i samih učesnika u pregovorima.

Stoga, preporučujemo političkim predstavnicima da se prilikom uzimanja u obzir pitanja pristupanja uzdrže od njegovog dnevno-političkog tretmana i pokušaja sticanja prednosti u stranačkoj borbi. Ovo pitanje zaslužuje poseban pristup i zahteva postizanje konsenzusa među svim relevantnim učesnicima političkog života.

## Uslovi...

Studija o proširenju NATO-a iz 1995. godine od budućih članova zahteva poštovanje odredbi Vašingtonskog ugovora iz 1949. godine, koje podrazumevaju:

- da buduće članice svoje napore ujedine zbog kolektivne odbrane i očuvanja mira i bezbednosti,
- da sve međunarodne sporove rešavaju mirnim sredstvima, da se uzdrže od pretnje silom ili upotrebe sile na način suprotan ciljevima Ujedinjenih nacija,
- da doprinose razvoju mirnih i prijateljskih odnosa i da održavaju efikasnost saveza kroz podelu uloga, rizika, odgovornosti i dobiti koji proizilaze iz zajedničkih bezbednosnih ciljeva.

Da bi postala punopravna članica NATO, Srbija i Crna Gora mora da ispuni sledeće političke uslove (ili ukoliko već jeste, obezbedi kontinuitet njihovog poštovanja): da učvrsti demokratski poredak, obezbedi vladavinu prava i poštovanje ličnih sloboda, pokaže privrženost načelima i normama OEBS-a (prvenstveno nepromenljivost granica i rešavanje sporova mirnim putem), uspostavi efektivnu civilnu i demokratsku kontrolu nad oružanim snagama, kao i da pokaže opredeljenje da se stabilnost i dobit postiču kroz ekonomske slobode, tržišnu privredu, socijalnu pravdu i odgovornost za čovekovu okolinu.

**Današnji standardi međunarodnih odnosa su do te mere napredovali da se poštovanje ovih uslova jednostavno podrazumeva za svaku civilizovanu zemlju. Stoga njihovo ispunjenje ne bi trebalo da bude problem.**

*Vojni uslovi (ili imperativ reforme Vojske)*

Od vojnih uslova treba izdvojiti: sposobnost da se doprinese kolektivnoj odbrani i novim misijama Saveza, prilagođavanje standardizaciji, naročito u oblasti operacija, administracije i materijala i postupanje u skladu sa više od 1200 ugovora i dokumenata. Reformama sistema odbrane se već pristupa u okviru samog programa Partnerstvo za mir, o čemu je već bilo reči. Ono podrazumeva stvaranje manje, mobilnije, efikasnije i profesionalne oružane sile, promenu pristupa kod planiranja sistema nacionalne odbrane uopšte, njenu civilnu i demokratsku kontrolu i konzistentniji i transparentniji način finansiranja. Ovo su samo neki od pravaca u kojima reforma bezbednosnog

sistema treba da se odvija i kroz koju su već prošle ili trenutno prolaze sve države jugoistočne Evrope. Bez izuzetka.

Na osnovu pomenutog, savetujemo preduzimanje koraka u ovom pravcu, bez obzira na prepreke, bilo unutrašnje ili spoljne prirode, koje se s vremena na vreme pojavljuju.

**Da li ćemo imati vojsku ustrojenu po sovjetskom modelu, glomaznu, sa brojnim zastarelim naoružanjem i prevaziđenim načinom funkcionisanja? Ili ćemo pak da je transformišemo u pravcu povećanja njene efikasnosti i u skladu sa potrebama vremena i odnosima u kojima živimo?**

Spremnost na reforme i transformaciju već je na umeren i pomalo stidljiv način definisana u okviru važeće Doktrine odbrane Srbije i Crne Gore. Međutim, malo toga je iz reči pretočeno u dela.

**Ukoliko ni političke elite, a čini se ni građani ne uviđaju urgentnost reforme ovog sektora, za nas je veoma povoljna okolnost što će ta reforma biti kolateralna korist svih drugih dobitaka koje evroatlantske integracije donose.**

*Zašto NATO?*

Što se tiče osnovnih razloga pristupanja Srbije i Crne Gore strukturama Severnoatlantskog saveza, bezbednosti i budžetske racionalnosti, moramo da naglasimo da njihova ubedljivost nalaže hitno delovanje u pravcu realizacije.

Kao što smo već pomenuli, članstvo Srbije i Crne Gore predstavljalo bi jednu od najboljih garancija stabilizacije prilika u regionu jugoistočne Evrope, punom potencijalnih konflikata. Novonastale balkanske države bi, umesto učešća u potencijalnim konfliktima, bile okrenute regionalnoj bezbednosnoj saradnji u okviru Severnoatlantskog saveza. U regionu bi se sprovodile one mere poverenja, koje svaki rat čine nezamislivim. Dojučerašnji protivnici postali bi saveznici, što u okviru struktura NATO-a predstavlja već proveren metod, izražen kroz primanje u članstvo Turske i Grčke 1952. godine, uz sve osobenosti oba navedena primera.

U ovom smislu, treba da pomenemo princip kolektivne odbrane na kome se zasniva NATO savezništvo, shodno članu 5. Vašingtonskog ugovora iz 1949. godine. Ovako uređen osnovni pravni temelj savezništva predstavlja veliku garanciju bezbednosti naše zemlje. Ulaskom u NATO, naša zemlja više nikada neće morati sama da se suočava sa bezbednosnim izazovima, što će svakako doprineti stvaranju novog osećaja sigurnosti i promeniti percepciju drugih o njoj.

Takođe, od značaja je i da se pomene jedan od ključnih modela po kome funkcioniše NATO savez. U pitanju je princip *Upravljanje krizama* (Crisis Management) koji uključuje:

- preduzimanje diplomatskih mera sa ciljem prevazilaženja kriza,
- reagovanje koje iziskuju krize kolektivne odbrane,
- operacije odgovora na krize, u okviru kojih se preduzimaju operacije podrške miru, očuvanja mira, sprovođenja mira, prevencije konflikata, razvijanja prevencije, uspostavljanja mira, izgradnje mira i humanitarne operacije, kao i
- operacije koje se preduzimaju u slučaju prirodnih, tehnoloških i humanitarnih katastrofa.

Ovo je okvir u kome se bazira aktivnost Organizacije severnoatlantskog ugovora, a o čijoj upotrebi odluku, prema postojećem mehanizmu, može da donosi i naša zemlja kao buduća članica.

**Na ovakav način, uz mogućnost da, unutar jedne od najmoćnijih međunarodnih organizacija, inicira, ali i blokira donošenje svake odluke, naša zemlja postaje aktivni subjekat međunarodnih odnosa. Ovako dobijamo mogućnost da se ne bavimo isključivo sami sobom, već i da utičemo na odnose u drugim delovima sveta.**

Šta je sa EU? Svedoci smo i rastućeg strateškog partnerstva NATO saveza i Evropske unije, na osnovu koga EU učestvuje u različitim oblicima aktivnosti, koristeći NATO podršku i kapacitete.

U stremljenju naše zemlje ka članstvu u Evropskoj uniji, smatramo da pristupanje atlantskim integracijama treba da bude integralni deo šireg procesa društvenih promena koje su neophodne. Stoga, apelujemo da se na pitanje komplementarnosti ova dva procesa obrati adekvatna pažnja.

Treba pomenuti i rastuću saradnju Severnoatlantskog saveza sa Rusijom (kroz PFP, Stalni savet Rusija – NATO) sa državama koje su članice Evroatlantskog partnerskog saveta (EAPC) i zemljama učesnicama NATO Mediteran dijaloga.

#### *Ko plaća?*

Pitanje troškova članstva u NATO savezu zauzima veoma značajno mesto u konceptu koji nastojimo da promoviramo. U okviru njegovog razmatranja postoji opasnost od predrasuda o nekakvim nepotrebnim i nesrazmernim troškovima, koje članstvo iziskuje. U tom smislu, valjalo bi da pomenemo da doprinosi država članica zajedničkom budžetu organizacije

iznose manje od 1% troškova predviđenih za vojne budžete država članica. U okviru same organizacije postoje tri budžeta: jedan civilni i dva vojna. Oni omogućuju funkcionisanje Saveza i sprovođenje njegove misije na dnevnoj bazi. Većina troškova vezanih za vojne strukture, kao i finansiranje posebnih vojnih poduhvata (primeri SFOR i KFOR), vezana je za budžete samih država članica. Prilikom procesa pristupanja NATO savezu, našoj zemlji bi usledila značajna finansijska i tehnička podrška reorganizaciji i reformi oružanih snaga, čiji su korisnici, uostalom bile sve države koje su postale članice 2004. godine (Bugarska, Estonija, Letonija, Litvanija, Rumunija, Slovačka, Slovenija).

Još jedna od očiglednih prednosti jeste i pomoć posustaloj vojnoj industriji Srbije i Crne Gore koja bi tako dobila nove mogućnosti za modernizaciju i plasman svojih proizvoda u zemljama članicama NATO-a.

Stabilna Srbija i Crna Gora kao članica Severnoatlantskog saveza je svakako atraktivnija za strane investicije i kao partner u svetskoj trgovini, što je pokazalo i iskustvo novih članica. Svesni svojstva kapitala, da reaguje na različite oblike destabilizacije, naša zemlja bi rešavanjem ovog značajnog problema doprinela stabilnosti celog regiona, a samim tim bi i investicijama bio omogućen dobar protok i sigurnost. Zbog svega navedenog, Srbija bi, zahvaljujući svom ekonomskom potencijalu, proporcionalno imala mnogo više koristi od bilo kog drugog kandidata za ulazak u NATO.

#### *Strategija „NATO +“ ili Put kojim se ređe ide...*

Posebno skrećemo pažnju donosiocima odluka na mogućnost zaobilazanja standardne procedure prijema u članstvo, koja je posledica dva faktora. Prvi je postojanje specifičnog uslova u vidu zahteva za saradnjom sa Haškim tribunalom, koji već dugo opterećuje odnose sa Savezom. Drugi se odnosi na postojanje izvesnog neslaganja među samim članicama NATO saveza, prouzrokovanog intervencijom vojne koalicije SAD i Velike Britanije u Iraku 2003. godine.

Ako savezništvo sa Sjedinjenim Američkim Državama predstavlja jedan od prioriteta domaće spoljne politike, smatramo da, uz postizanje **bilateralnog političkog dogovora**, treba koristiti mogućnosti ekstenzivnijeg pristupa savezništvu. Potrebno je odgovoriti na poziv SAD za proširenje koalicije, uz preduzimanje ozbiljnih koraka u cilju podizanja naših odnosa na najviši mogući nivo. Napominjemo da je ovo moguće realizovati u okviru opcije koja podrazumeva punopravno članstvo naše zemlje u NATO-u.

Konkretnije, ovo podrazumeva učestvovanje naših vojnih snaga u operaciji obnove Iraka (kao i drugih kriznih područja u svetu, npr. Avganistan) i izgradnje mira, zajedno sa ostalim članicama koalicije. U pitanju je slanje određenog broja profesionalnih vojnika i oficira, adekvatno opremljenih, koji poseduju već značajno iskustvo u konfliktnim zonama. Ovakav poduhvat države koja se sa velikim teškoćama bori za izgradnju svog međunarodnog ugleda (imamo u vidu period posle oktobarskih promena iz 2000), mogao bi sa blagonaklonošću biti prihvaćen od strane jedine preostale supersile i, što je takođe veoma značajno, odrazio bi se na opšti prosperitet.

Našoj zemlji je potreban aktivan i ozbiljan pristup u cilju obnove strateškog savezništva, a pomenuti način za postizanje tog cilja smatramo najprihvatljivijim i najefikasnijim.

## ŠTA ČINITI: PREPORUKE

Podstaknuti odgovornošću koju osećamo prema zemlji čiji smo državljani i značajem trenutka u kome se nalazimo, osećamo obavezu da skrenemo pažnju predstavnicima društvene elite na postupke koje treba preduzeti.

**1. Mere usmerene ka javnom mnjenju** koje će sprovesti državni organi kako bi pripremili javno mnjenje na ulazak u NATO i što je više moguće umanjili otpore:

1. osnivanje komisija za ustanovljavanje istine o ratovima u protekloj deceniji, ulozi zaraćenih strana, kao i međunarodne zajednice;
2. povećanje informisanosti građana o evroatlantskim integracijama;
3. usvajanje strategije koju bi sproveli državni organi uz pomoć dela nevladinog sektora koji se bavi ovim pitanjem;
4. medijsko promovisanje i naglašavanje istorijske povezanosti Srbije i zapadnih saveznika u okviru obrazovnog sistema.

**2. Političke mere.** Živimo u vremenu kada donošenje odluke od ovakvog značaja treba aktivno da zastupaju domaća intelektualna i politička elita i da iz pomenutih struktura bude dat ključni impuls ovom procesu. Potrebno je da elita u ovom trenutku zauzme aktivan stav i u skladu sa koristima koje on donosi ukaže društvu na put kojim valja ići. Eventualno prikrivanje iza biračkog tela ili posezanje za populizmom kao sredstvom borbe u političkoj areni, treba svakako izbeći.

1. Skupština Srbije i Crne Gore, kao i parlamenti država članica treba da usvoje deklaraciju kojom će se snažno manifestovati rešenost države da krene putem evropskih i evroatlantskih integracija;
2. sve relevantne političke stranke, pozicije i opozicije, treba da postignu sporazum o čvrstoj podršci ovom procesu, kako bi se udruženim snagama delovalo i da se ne bi dogodilo da neka od njih ubira jeftine političke poene;
3. formiranje širokog društvenog fronta koji bi pružio podršku ovom projektu. Taj front bi uključivao, pored političkih stranaka i nevladinog sektora, i institucije od nacionalnog značaja, poput: verskih organizacija, medija, univerziteta, akademije nauka i umetnosti...

**3. Ekonomskim merama** doprinosi se stabilizaciji regiona i stvaranju povoljne političke klime u kojoj će se ovaj proces odvijati. Treba imati u vidu da ovaj odnos ima i povratni karakter, jer će svaki politički potez na ovom polju imati značajnu ekonomsku posledicu:

1. otvaranje tržišta prema spolja;
2. stvaranje okvira i mogućnosti za privatizaciju i modernizaciju sektora vojne industrije;
3. snažna finansijska podrška države reformi sektora bezbednosti;
4. zaključivanje povoljnih kreditnih aranžmana sa međunarodnim finansijskim institucijama, kako bi troškovi integracija u NATO vršili što manji pritisak na domaću ekonomiju.

**4. Mere „pojačane“ balkanske saradnje.** Balkanske bezbednosne izazove je potrebno minimizirati i napetosti koje još uvek postoje u regionu elminisati. Volja NATO alijanse da u članstvo primi zemlje Zapadnog Balkana bila bi značajno umanjena ako bi ova organizacija rizikovala da se balkanske nesuglasice prenesu u njenu strukturu:

1. ponovo oformiti jedinstveni južnoslovenski kulturni prostor kao sponu čitavog regiona, u svim zemljama Balkana obezbediti umetnicima nacionalni tretman;
2. postojeće ugovore o slobodnoj trgovini dalje postepeno produbiti sve do ekonomske unije. Na ovim prostorima je čitavih sedam decenija postojao jedinstven ekonomski prostor, tržišta, posebno ex-SFRJ republika, su komplementarna jedna drugom, robe koje se proizvode su konkurentnije u balkanskim nego u evropskim okvirima. Ekonomska saradnja bi trebalo da bude jedna od spona čitavog regiona;

3. bezbednosna saradnja je veoma bitna za stabilizaciju regiona. Potrebno je preduzeti mere za umanjeње nepoverenja: dalje smanjenje naoružanja, demilitarizacija pojasa uz granicu, mehanizmi razmene informacija i saradnje obavешtajnih službi kroz neku vrstu balkanske obavешtajne zajednice. Takođe bi bilo dobro i formirati multinacionalne snage za brza dejstva;
4. usvajanje deklaracija o nacionalnom i balkanskom pomirenju u parlamentima država, uz formiranje komisija koje će utvrditi istinu o spornim događanjima;
5. Bezuslovna i puna saradnja sa Haškim tribunalom.

**5. Mere u cilju reforme sektora bezbednosti** treba da doprinesu da se pripadnici ovog sektora bave isključivo stručnim pitanjima, a da efektivno upravljanje ovim segmentom vlasti bude u rukama civilnih organa:

1. napraviti oštre personalne rezove u okviru čitavog bezbednosnog sektora, uz čišćenje od kadrova koji su imali istaknutu ulogu u režimu Slobodana Miloševića;
2. stvaranje i jačanje institucionalnih mehanizama za kontrolu sektora bezbednosti;
3. intenzivan rad na prenošenju stručnih znanja iz oblasti reforme sektora bezbednosti na civilni segment vlasti;
4. promocija prednosti reforme sektora bezbednosti među građanima;
5. treba izvršiti transformaciju naših oružanih snaga, u saradnji sa NATO-om, kako bi one bile sposobne da se aktivno uključe u multilateralne vojne operacije.

## ZA KRAJ...

Već se, počev od demokratskih promena 2000. godine, pokazala na delu svojevrsna zakonitost, prema kojoj svako odlaganje rešavanja ključnih nacionalnih pitanja čini problem sve komplikovanim, a njegovo rešavanje težim. Stoga, apelujemo na donosioce političkih odluka da se u što kraćem vremenskom roku stave u službu rešavanja ovog pitanja. Samo u takvom kontekstu možemo konsolidovati naše društvo i razviti tržišnu privredu. Nijedna zemlja slična našoj u tome nije uspela sama. Nećemo ni mi. Zato evroatlantske integracije moraju da budu prioritet.

*Bojan Veselić, Bojana Čavka, Ljiljana Jevtović,  
Marija Ludošan, Milan First, Stanislava Malić,  
Zdravko Ilić*

## QUO VADIS, SCG?

### Počelnica

Razlaz Srbije i Crne Gore predstavljaće, s jedne strane, logičan rasplet neminovnog procesa dezintegracije SFRJ, a sa druge strane, pružiće neophodan uvid u neodrživost politike hegemonije. Napor koji bude uložen u razumevanje ove činjenice biće višestruko nagrađen.

Srbija može i mora odigrati ključnu ulogu u stabilizaciji i smirenju političkih turbulencija na Balkanu i time potvrditi da je faktor mira i stabilnosti na ovim prostorima. Stvaranje ovakvog imidža otvoriće nove opcije za kvalitetnije rešenje pitanja koja su po srpske interese daleko važnija (isporuka haških optuženika, budući status Kosova, evroatlantske integracije, itd), nego što je to pitanje zajednice sa Crnom Gorom.

S tim u vezi, sve tzv. suštinske sporove koji postoje na relaciji Srbija i Crna Gora, a tiču se etniciteta, jezika, crkve itd. treba što pre rešiti, jer predstavljaju zablude kojima se manipuliše, a sve u cilju dobijanja političkih poena.

Nužan put kojim Srbija treba da krene jeste put evropskih integracija, a ostvarenje ovog strateškog cilja pre svega zavisi od konsenzusa političkih elita, ali i od opšte društvene saglasnosti.

Srbija mora istrajati na ovom kursu uprkos velikim poteškoćama sa kojima je suočena, jer od ostvarenja ovoga cilja zavisi budućnost njenih građana.



## Početak kraja

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, koja je na principu federativnog uređenja obezbeđivala, tj. trebalo je da obezbedi politiku bratstva i jedinstva svih svojih naroda i narodnosti, počela je da doživljava sunovrat početkom devedesetih. Proglašavanjem nezavisnosti, najpre Slovenije i Hrvatske, zatim Makedonije i BiH, jasno je pokazano da je druga Jugoslavija za mnoge bila nepodnošljivo mesto stanovanja, te da su odlučni u nameri da u budućnosti izgrade svoje nove kolektivne i državne identitete. Arogantno odbijanje kompromisa svih strana povećalo je cenu koja se morala platiti za realizaciju ovih ciljeva. SFRJ se raspala u krvi.

Srbija i Crna Gora su jedine bivše republike koje iz procesa dezintegracije SFRJ nisu izašle sa konstituisanom individualnom državnom nezavisnošću. Stvaranje SRJ 1992. godine zapravo je predupredilo prirodan i logičan epilog dezintegracionog procesa „velike Jugoslavije“.

**Pokušaj zaustavljanja procesa disolucije SFRJ polurešenjima, stvaranjem SRJ, samo je produžio i produbio krizu. SRJ je konstituisana kao rezultat građanskog rata, proizvod slučajnosti i sile.**

## Što se grbo rodi, vrijeme ne ispravi

Nastanak Savezne Republike Jugoslavije 1992. godine nije na pravi način uredio odnose između Srbije i Crne Gore. Tvorci nove države imali su sistemski problem da spoznaju da država koju stvaraju jeste i formalno, ali i sadržinski nova i drugačija u odnosu na SFRJ i da stoga ima sasvim specifične potrebe i zahteve. Ustav od 27. aprila 1992. godine nije se bavio ovim specifičnostima, koje su se pre svega zasnivale na teritorijalnoj, demografskoj i ekonomskoj asimetriji. To je izazvalo nastanak brojnih protivrečnosti i konfuzije. Problemi su iznova stvarani, a ne rešavani.

**SRJ nije uspostavljena kao izraz ustavno formulisanog razmišljanja u cilju osiguranja konstitucionalne tranzicije iz komunističkog u otvoreno društvo.**

Većina sadašnjih problema, strahova i tenzija između Srbije i Crne Gore započinje 1997. godine. Izbornu krizu u Srbiji, koja je delegitimisala Miloševića kao neprikosnovenog lidera, Vlada Crne Gore koristi kao priliku da se od njega distancira. Milo Đukanović, u to vreme premijer Crne Gore, bio je prvi koji je otvoreno kritikovao Miloševića i njegovu politiku: „Bilo

bi u potpunosti politički pogrešno da Slobodan Milošević ostane na bilo kojoj poziciji u političkom životu Jugoslavije“. Đukanović naziva Miloševića „čovekom zastarelih političkih ideja, kojem nedostaju sposobnosti da formira stratešku viziju rešenja problema sa kojima se njegova zemlja suočava“ (Vreme, 22. februar 1997). Đukanović SRJ u budućnosti vidi kao prozapadno orijentisanu državu, sa znatno liberalnijim tržištem, zaštitom ljudskih prava i institucionalizacijom demokratije. Konsenzus je nemoguć, budući da Milošević insistira na centralističkom uređenju bez bilo kakvih reformskih poduhvata. Između Miloševićevog pojačanog pritiska na Crnu Goru – u svom nastojanju da zadrži moć i politički uticaj po bilo koju cenu – i naglašavanja političara Crne Gore da ne mogu i neće večno čekati na demokratizaciju Srbije, pojavljuju se izjave i naznake ideje o nezavisnosti Crne Gore. Milošević optužuje Đukanovića za separatizam.

Uvidevši da autoritarna kontrola federalnih institucija postaje nemoguća, Milošević počinje progresivno da ih uništava. Kako bi zaštitila svoje interese, Vlada Crne Gore ignoriše zakonodavstvo na federalnom nivou i preduzima niz koraka kako bi se ekonomski odvojila od Srbije. Uspeva da obezbedi finansijsku pomoć SAD i EU, što doprinosi očuvanju socijalne i političke stabilnosti. Zahvaljujući ovim merama, Crna Gora se oslobađa finansijske zavisnosti od Srbije. Iz spoljašnje vizure, ona je u poređenju sa Srbijom bila „uspešna priča“. Ova međunarodna pomoć „razvoju demokratije“ Crne Gore (da li je pomoć prešla u starateljstvo?!) kvalitativno i kvantitativno je uvećala njene ambicije za nezavisnošću.

Tokom NATO bombardovanja 1999. godine, Crna Gora je proglasila svoju neutralnost i odbila da u potpunosti saraduje sa Srbijom u odbrani SRJ. Bio je to jedan od uzroka izrazito napetog odnosa između Crne Gore i Vojske Jugoslavije, jedinog preostalog Miloševićevog instrumenta uticaja na Crnu Goru. Đukanović se našao u teškoj političkoj situaciji. Bio je protiv Miloševićeve agresivne politike, a sa druge strane je podržavao zapadnu politiku, koju je teško mogao da odbrani od nezadovoljstva naroda kada je na Crnu Goru palo nekoliko „prijateljskih bombi“. Vojska Jugoslavije ga je optužila za izdajništvo, ali je on veštima političkim manevrima uspeo da opstane. Ovakvi odnosi između Crne Gore i VJ održavali su strah od vojnog obaranja Vlade Crne Gore i agresije iz Srbije i posle NATO bombardovanja. Avgusta 1999. godine, Crna Gora iznosi pred srpskog partnera svoju prvu platformu sa predlogom (pre)uređenja budućih odnosa. Beograd nikada zvanično na nju nije odgovorio.

Vrhunac subordinirajuće uloge Crne Gore u SRJ, u Miloševićevnoj viziji, bila je promena Ustava u julu 2000. godine. Milošević je jednostrano,

političkim nasiljem, promenio Ustav amandmanima prema kojima se predsednik kao i poslanici oba veća Parlamenta biraju direktno. Efekat je bio jasan – Milošević, kojem je isticao mandat, jednostavno se mogao premestiti iz republičke u saveznu predsedničku fotelju. I reakcija vladajuće crnogorske koalicije bila je onakva kakvu je Milošević očekivao i priželjkivao – bojkot saveznih izbora 24. septembra 2000. godine. Broj njegovih pristalica, ipak, nije bio dovoljan za pobedu.

Savezni izbori septembra 2000. godine i konačan pad Miloševićevog režima, 5. oktobra iste godine, nisu značili i rešenje sudbine SRJ. Đukanovićev položaj se pogoršao i spolja i iznutra. U centru interesovanja i podrške međunarodne zajednice sada su demokratske promene u Srbiji i njeni akteri, a svaki eventualni jednostrani korak Crne Gore ka nezavisnosti oštro se osuđuje. Krajem 2000. godine Podgorica je predstavila novu platformu koja je, za razliku od prethodne (avgust 1999), podrazumevala još labavije veze između dve republike. Počivala je na ideji o dve nezavisne države sa međusobnim sporazumom o saradnji u ograničenom broju oblasti, koje su uključivale odbranu, spoljnu politiku i zajedničko tržište. Savez bi imao predsednika, Parlament, Savet ministara i Vrhovni sud, ali sa ograničenom mogućnošću uticaja, koji su se pre svega zasnivali na koordinaciji i harmonizaciji rada republičkih ministarstava. Osnov pregovora nije činila ova, crnogorska, već DOS-ova platforma iz januara 2001. godine. Vojislav Koštunica, novi predsednik SRJ, koji je pokazivao političku volju za pregovore sa Crnom Gorom, zalaže se za viziju zajedničke države kao federacije koja u idealnom obliku podseća na Kanadsku federaciju, sa Crnom Gorom u ulozi Kvebeka. Koštunica insistira na dugim i strpljivim pregovorima u okviru osnova koje predstavljaju postojeće federalne institucije, dok, istovremeno, tadašnji premijer, Zoran Đinđić, pokazuje više želje da postigne dogovor sa Đukanovićem, što ugrožava nivo federalne vlade i autoritet predsednika SRJ. Tako je sporazum sa Crnom Gorom postao element unutrašnje političke borbe za (pre)vlast u Beogradu.

Situacija nije promenjena, jer je i crnogorska i srpska politička scena videla sporazum kao sredstvo jačanja političke dominacije u svojim republikama. U novim uslovima diferencirali su se i novi igrači: u Srbiji – Đinđić i Koštunica, a u Crnoj Gori – SNP i DPS. Stvaraju se nove koalicije, sa novim interesima i novim međusobnim odnosima.

Do juče zajednički borci protiv torture, nakon petooktobarskih promena pokazali su se mnogo različitim nego što se to moglo pretpostaviti. Dogovor se i dalje ne nazire, a agonija se nastavlja.

## Povratak u prošlost

Poput ostalih ekskomunističkih država, Srbija i Crna Gora su pred sobe postavile ultimativni cilj – obuhvatnu reformu političkog, ekonomskog i bezbedonosnog sistema koja će dovesti do demokratskog i evropskog preobražaja društva i, konačno, članstva u EU. Prvi korak na ovom putu trebalo je da bude redefinisane međusobnih odnosa. Ispostavilo se da je ovaj proces izuzetno težak, dug i spor.

Između marta i jula 2001. godine, pregovori na relaciji Beograd – Podgorica su suspendovani. Nakon formiranja vlade (nastala kao rezultat parlamentarnih izbora 22. aprila 2001. godine), koju je sačinjavala koalicija pronezavisnih partija Crne Gore – „Pobjeda je Crne Gore“ (DPS + SDP) i Liberalni savez Crne Gore, održavanje referenduma o nezavisnosti postalo je izvesnije.

Ponovni razgovori pokrenuti su tek avgusta 2001. godine sa predlogom iza kojeg su stajale poražena koalicija, „Zajedno za Jugoslaviju“, i aktuelna vlast u Beogradu. Međutim, pokazalo se još jednom da se u zaglušujućoj galami partneri opet nisu čuli.

Ovakav razvoj događaja rezultirao je konkretnom akcijom EU. Havijer Solana, Visoki predstavnik ZSBP, preuzeo je diplomatsku misiju koja je za cilj imala prevenciju dezintegracije SRJ. Pod pritiskom međunarodne zajednice i jasnog stava EU o neophodnosti očuvanja zajedničke države Srbije i Crne Gore, dolazi do ublažavanja stava crnogorske vlade, pregovora i konačnog potpisivanja Polaznih osnova za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore („Beogradski sporazum“) 14. marta 2002. godine.

Ovaj sporazum trebalo je da bude temelj budućeg ustavnog uređenja dve republike. Apodiktičnost naših političara, sa jedne, i spoljašnji zahtev za pre svega onakvim rešenjem koje neće ugroziti regionalnu stabilnost, sa druge strane, doveli su do drugačijeg čitanja „Beogradskog sporazuma“. Sve što se dešavalo, išlo je u prilog dijagnozi da srpska i crnogorska (vladajuća) elita imaju različite tj. suprotstavljene interese, koji se reflektuju kroz različite vizije sopstvenih država i njihovih odnosa.

„Polazne osnove“ čitane su, shvatane i interpretirane isključivo kao prelazne osnove tehničkog karaktera pomoću kojih je samo trebalo premostiti period od tri godine do referenduma o promeni državnog statusa, odnosno istupanja iz državne zajednice jedne od njenih država članica.

## Carevo novo odelo

Na osnovu Polaznih osnova za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore, Savezna skupština, na sednici Veća građana 4. februara 2003. godine i na sednici Veća republika istog dana, donela je Odluku o proglašenju Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora.

Ma koliko postojali jaki politički razlozi za uređenje izraženo u Ustavnoj povelji, ono je u svojoj suštini zastarelo, ukoliko ga posmatramo u evropskim okvirima. Novija evropska istorija nije imala ovakve slučajeve unutrašnjeg uređenja. Poslednji sličnog tipa bili su: Švajcarska konfederacija do 1848, Nemački savez do 1870. i Austro-ugarska monarhija (realna unija) do 1914. godine.

Daljim predstavljanjem i analizom ustavnih obeležja Srbije i Crne Gore postaje jasno da se ustavotvorac opredelio za provereni kurs odlaganja, neizvesnosti i iskonstruisanih nefunkcionalnih institucija koje će zakamuflirati odgovornost izabranih predstavnika građana Srbije i građana Crne Gore.

Politički tvorci se mogu optužiti za sve, osim za nameru da rešenja iz Ustavne povelje sprovedu u delo i učine ih trajnima, s obzirom na kratko vreme koje su predvideli za proveru njenog funkcionisanja.

U praksi, neprecizno formulisani članovi Ustavne povelje ostavljaju širok manevarski prostor republičkim političkim elitama za njena različita i najčešće suprotstavljena tumačenja. Zajedno sa nedostatkom političkog konsenzusa o budućnosti zajedničke države i neuspehom u usaglašavanju republičkih ustava, ova činjenica znatno utiče na funkcionisanje demokratskih institucija i poštovanje vladavine prava. Sve ovo dovodi do ustavne i pravne nesigurnosti.

Nadležnosti dodeljene državnoj zajednici (čl. 17 Ustavne povelje) dovode se u pitanje od strane država članica, naročito od strane Crne Gore. Funkcionisanje institucija Zajednice koje nemaju sopstvene izvore prihoda oslabljeno je zbog nesuglasica oko budžetskih prihoda dve republike. Tezu o nipodaštavajućem odnosu političkih elita prema Ustavnoj povelji ilustruju članovi koji ili do danas nisu ispunjeni (npr. 12, 13, 51) ili je njihova implementacija kasnila. Ukoliko na ovo dodamo i kašnjenje u izvršenju člana 3. Zakona o sprovođenju Ustavne povelje, kojim se reguliše i period konstituisanja Suda državne zajednice, postavlja se pitanje: ko može da pruži pravnu zaštitu građanima Zajednice od samovoljnog i proizvoljnog kršenja njenih zakona od strane političkih aktera?

Realizacija preostalih ciljeva proklamovanih Ustavnom poveljom, a koji se odnose pre svega na uključivanje i usklađivanje propisa i prakse sa evropskim strukturama (naročito sa EU), takođe je dovedena u pitanje zbog neadekvatnog instrumentarija. Problem ovde prividno olakšava činjenica da je Srbija i Crna Gora, prema Ustavnoj povelji, jedan subjekt međunarodnog prava (čl. 15, st.1), te prema tome sposobna da sklapa međunarodne ugovore i ulazi u međunarodne organizacije. Teškoće proizilaze iz same prirode državne zajednice i načina na koji je ona projektovana u Ustavnoj povelji. Reč je o savezu država, a ne o složenoj državi koja bi raspolagala punim kapacitetom međunarodnog predstavljanja svojih građana i konstitutivnih jedinica. Ovakav, gledano sa strane međunarodnog statusa, državno netipičan položaj Zajednice dolazi više do izražaja u meri u kojoj je sadržaj međunarodnog ugovora obimniji i kompleksniji. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je upravo primer obimnog i složenog ugovornog odnosa. U tom pogledu institucionalni mehanizam Zajednice, kao mehanizam permanentnog internog pregovaranja, toliko je složen da je veliko pitanje u kojoj meri i u kojem tempu može da izađe u susret zahtevima takvog ugovora.

Ne treba se iznenaditi ovakvim „rešenjima“ u Ustavnoj povelji kada se uzme u obzir protekla dekada nerazumevanja i različitih vizija o vlastitoj budućnosti ove dve republike.

**Srbija i Crna Gora imaju dva različita interesa i čvrsto ih se drže. Suština problema na relaciji Beograd – Podgorica ekonomske je prirode i uzima različite forme u cilju samopromocije.**

**Crna Gora: „Ko na brdo ak' i malo stoji,  
više vidi no onaj pod brdom“**

Crnogorski vladajući tandem DPS – SDP nalazi se na čelu Crne Gore još od 1998. godine bez dostojnog takmaca ni u trenucima najvećih političkih kriza (izlazak NS iz koalicije, afera sa švercom cigareta i trgovinom ljudi ...). To je omogućilo da vizija ovih političkih činilaca postane dominantna u Crnoj Gori i da druge političke partije pod njihovim uticajem profilisu svoje političke nazore. Sudeći po izjavama, dokumentima i akcijama crnogorske vlade, Crna Gora ima za cilj da postane otvorena ekonomija bazirana na uslugama, sa spoljnom politikom koja je prevashodno usmerena na bliže okruženje (kao najverovatnija buduća tržišta) uz distanciranje od regionalnih problema.

Koncept mikrodržave sa velikom deregulacijom ekonomskog sistema i maksimalno smanjenom državnom upravom u slučaju Crne Gore (ukoliko pretpostavimo iskrenu volju) zaista je ostvarljiv. Ona je mala država, tj. malo

tržište koje samo po sebi nije privlačno investitorima. U takvim uslovima liberalizacija i otvaranje ekonomskog sistema je i izvodljivo bez većih problema i preporučljivo. Izvodljivo, jer ne postoje snažni lobi centri u privrednim granama koji bi tražili zaštitu, niti postoje interesi da se to učini u budućnosti (poput duvanske industrije u Srbiji). Preporučljivo, jer veliki stepen liberalizacije okrepljujuće utiče na konkurenciju i preduzetnički duh društva. Proizvodi koji se domicilno ne proizvode bili bi uvezeni sa najmanjim opterećenjima i prodavani po konkurentnim cenama. To takođe povoljno utiče na turizam, koji je dominantna grana crnogorske privrede, kao i na povezane grane kao što su ugostiteljstvo, telekomunikacije, saobraćaj...

U tim uslovima, Crna Gora je prevashodno zainteresovana za svoju infrastrukturu (ključni faktor u razvoju usluga) i stabilno dobru investicionu klimu. Tu nastupa deregulacija i pravna država. Mikrodržave se ne upliću previše u svoje ekonomije, svesno se odriču određenih instrumenata ekonomske politike, kao što je monetarna (primer Luksemburga i pre evra), oslanjajući se na važne igrače, osiguravajući sebi stabilnost. Njihova politika nije restriktivna, ali je proceduralno definisana. Njihova uloga prevashodno je usmerena na konkretna rešenja na mezoekonomskom nivou. To im daje fleksibilnost i povećava mogućnosti iskorišćavanja njihovih ne toliko velikih potencijala (prirodni resursi, energetika, obrazovano stanovništvo...). Imajući ovo u vidu, zajednički ekonomski prostor (zajedničko tržište ili ekonomska unija) Crne Gore i Srbije samo bi otežao ostvarivanje ove vizije. Zašto?

*Carinska unija* značila bi povećanje carina ključnih proizvoda (setimo se sudbine Akcionog plana) i stoga smanjenu otvorenost privrede. *Monetarna unija*: primer Luksemburga je najbolji primer kako mikrodržava uvozi ekonomsku stabilnost. Slično, stoji da je sudbina Crne Gore da ima tuđu valutu, s tim što se u ovom slučaju radi o izboru između: (a) stabilnog, sigurnog i konvertibilnog evra, koji pokriva dvanaest evropskih država i (b) srpskog dinara, čija je godišnja depresijacija u odnosu na evro oko 10% i koji dolazi iz države sa dvocifrenom inflacijom. *Politička unija* sa ekonomske tačke gledišta ima smisla onoliko koliko smanjuje politički rizik u strukturi ukupnog rizika zemlje. Nasleđeni problemi Srbije (npr. Hag), kao i intracrnogorski konflikti koji nastaju na temeljima nerešenih odnosa sa Srbijom svakako nemaju takav efekat.

### Srbija: „Neka bude što biti ne može“

Za razliku od crnogorske vizije, srpska vizija nikada nije tako jasno artikulisana i za to postoji nekoliko razloga.

- Za razliku od ekskomunističkih zemalja, Srbija nije imala to inicijalno oduševljenje pri oslobađanju od komunizma, personifikacije okupatora. Petooktobarski momentum vrlo brzo je iščezao i ona se morala suočiti sa svojim očajnim stanjem u privredi (samoupravljanje, kontrolisana ekonomija i potom rat) i lošim imidžom u svetu. Srpski privrednici su izgubili svoje konkurentne pozicije u inostranstvu, u plebsu je rasla sacionostalgija, a jačala je kleptokratija. Kuda dalje?
- Privreda zavisna od pomoći, nesamokritično javno mnjenje i trvenje političkih elita nisu omogućavali da se iskristališe jedinstvena vizija Srbije.
- Srbija je značajno veća i manje fleksibilna ekonomija, čiji su nasleđeni problemi i po intenzitetu i po kompleksnosti mnogo veći od crnogorskih.

Vlasti u Srbiji su početkom 2001. godine imale za cilj ekonomsku stabilizaciju, povratak u relevantne međunarodne institucije i rešavanje pitanja duga. „*Od 2000 do 2003. godine tržišno orijentisane politike stabilizacije dovele su do oporavka realnog BDP-a za kumulativno 19% i značajnog smanjenja inflacije sa preko 100% na jednocifren broj krajem 2003. godine... Od 2001 do 2003. godine obuhvatnije ekonomske reforme i stabilizacija dovele su do održive ekonomske stabilnosti*“ – ocenjuje Evropska komisija u Studiji o izvodljivosti. Paralelno sa stabilizacijom tekao je i proces privatizacije i snažna zakonodavna aktivnost koja je trebalo da sakupi kritičnu masu reformi do 2003/04. godine. Raspad koalicije DOS uzrokovao je političku nestabilnost koja je usporila reforme. Situacija je kulminirala atentatom na srpskog premijera, dr Zorana Đinđića, nakon čega je usledio opšti zastoj. Prvi koraci nove vlade u velikoj meri bili su posvećeni preispitivanju prethodnog reformskog toka (personifikaciju ovog procesa naći u liku ministra za privredu i privatizaciju i ministarke za obrazovanje), tako da se ozbiljan kurs zauzeo tek u poslednjem kvartalu 2004. godine i početkom 2005. godine (kada su i pomenuti ministri smenjeni).

I pored svega, Srbija nema integralni dokument „Strategija razvoja privrede“, koji bi trebalo da artikulise budući razvoj. Po procenama nekih ekspertskih grupa, Srbija bi mogla da ima konkurentne prednosti (pre svega u odnosu na okruženje) u oblastima vezanim za poljoprivredu tj. prerađivačku industriju, poput prehrambene, duvanske i drvne industrije, ali i u granama visokog razvoja, poput IT i farmaceutske industrije. Za razliku od Crne Gore, Srbija ima jake interne lobiste (bili oni strani investitori ili srpski oligarsi) koji promovišu svoje interese i usporavaju mogući konsenzus. Srbija dodatno hronično pati od: (a) velikog deficita platnog i trgovinskog bilansa usled

slabog izvoza i priliva stranih direktnih investicija (SDI), (b) nerešenog pitanja vlasništva i (c) nesolventnih državnih preduzeća koja su neretko ključ socijalne stabilnosti u pojedinim regionima/gradovima. Zaključak koji se nameće jeste da su njene ekonomske performanse (BDP, inflacija, zaposlenost, SDI, platni i trgovinski bilans, konkurentnost, kurs dinara...) na toliko niskom nivou da, ukoliko bi se preduzele neke snažnije akcije u cilju podizanja nivoa jednog/grupe pokazatelja, po principu spojenih sudova, oni drugi bi ušli u crvenu zonu nestabilnosti (u formi socijalnih nemira ili odlaganja *stand by* aranžmana sa MMF-om ili sl). Kada su koraci tako bolni, potrebna je jasna politička volja i moć zasnovana na širem političkom konsenzusu. S druge strane, ne postoji ni tranzicioni *drive* inherentan društvima koja beže od „spoljnih diktatora“ (kakva je bila Rusija za zemlje Varšavskog pakta i sama Srbija Sloveniji i Hrvatskoj<sup>1</sup>).

Kada se to stavi u kontekst modela srpsko-crnogorskih odnosa: *carinska unija* nameće po mnogima ishitrenu liberalizaciju, koja može pogubno da deluje na pojedine grane; *monetarna unija* praktično je bez značajnih efekata, uzimajući u obzir veličinu crnogorskog tržišta i agregate ekonomske saradnje; *politička unija* besmislena je sa ekonomskog aspekta, imajući u vidu srpsko-crnogorske konflikte i njihove manifestacije u Srbiji.

**Kakva je sada vizija Državne zajednice Srbija i Crna Gora i da li ona na pravi način podržava ova dva interesna stanovišta? Odnosno, da li bi Zajednica preživela test supsidijarnosti, da on postoji?**

Opšti je utisak da „zajedničarenje“<sup>2</sup> Srbije i Crne Gore jeste previše skupo. Političko bure će držati vodu najdalje do kraja 2006. godine, a ekonomsko se odavno raspalo. U svakoj sferi poslovanja privrednih subjekata postoje problemi. Možda Ustavna povelja govori o jedinstvenom tržištu, ali ga domaći učesnici, a posebno strani investitori ne vide. Ovo se najbolje može ilustrovati pojedinim izvodima iz Studije o izvodljivosti:

„Dve republike, Srbija i Crna Gora, vode različite trgovinske i srodne politike, usled različitih zakona o trgovini, različitih carinskih uprava i carinskog zakona. I zakonski i u praksi, one autonomno upravljaju svojim spoljnotrgovinskim režimima. S obzirom na različite ekonomske interese... Unutrašnja carinska granična linija funkcioniše sada u praksi više kao eksterna granica.“

1 Želimo da naglasimo da je ovde u pitanju percepcija, a ne kvalifikacija.

2 V. Stevanović, novinar nedeljnika „Economist“.

„Različiti propisi u domenu socijalne politike i kretanja radne snage u dvema republikama će očigledno otežati privlačenje državljana EU koji nameravaju da budu aktivni u obema republikama.“

„Organi Državne zajednice i republički organi moraju unaprediti saradnju u obezbeđivanju koherentnosti raznih mehanizama za sprovođenje ovih propisa“ (intelektualna, industrijska i komercijalna svojina).

Javne nabavke – „Od jula 2004. godine, obe republike primenjuju domaću šemu povlastica, koja se ne odnosi na ponuđače iz druge republike.“

„Ipak, mnogi standardi (npr. propisi o kvalitetu, bezbednost hrane, pravila o hemikalijama i njihovom pakovanju, itd.) regulisani su na nivou republika, mada na prilično nekoordinisan način“ (afera „srpske vode“).

Analizirajmo Državnu zajednicu sa aspekta grube *cost-benefit* analize. Postojanje jedinstvenog tržišta bazira se na neto pozitivnom toku efekata koje to jedno (veće) tržište donosi. Klasična ekonomska teorija federalizma prepoznaje sledeće efekte:

#### Rešenje problema eksternalija

Srbija i Crna Gora su odvojeno aplicirale u STO, potom su podelile veći deo Procesu stabilizacije i pridruživanja (tj. onaj ekonomski deo), tako da svaka pregovara posebno. U relevantnim međunarodnim institucijama zna se ko zastupa srpske, a ko crnogorske interese. Hijerarhijski odnosi njihovih zastupnika su horizontalno i vertikalno, pa čak i dinamički balansirani, što stvara nepotrebno velike troškove.<sup>3</sup> Na ovaj način nijedna od strana ne uživa bilo kakve uštede iz odnosa prema trećim stranama. Naprotiv, Crna Gora u svojoj pronezavisnoj i Srbija u svojoj „prozajednica“ kampanji generišu dodatne troškove lobiranja koji nisu beznačajni.

#### Ekonomija obima u javnim uslugama

Činjenica je da države članice ne rade iskreno na izgradnji Državne zajednice, pa stoga ista, sa malim autoritetom i nadležnostima, minimizira efekat ekonomije obima u državnim uslugama. Vojska se pojavljuje kao možda jedini primer efektivnog zajedničkog „servisa“. No, usled različite percepcije bezbednosnih izazova, kao i uloge vojske u tranziciji i ove uštede

3 Horizontalna balansiranost – raspodela misija po republikama (Srbija – Pariz, Crna Gora – London).

se relativizuju. S druge strane, primeri ministarstva spoljnih poslova, carinske službe, privrednog registra i sl. dodatno potvrđuju tu tezu. Minimalna uloga koordinacije neretko se svodi na nemoguću misiju izmišljanja veza između dve politike koje ne žele da se međusobno koordiniraju.

### Minimizacija monopolističkih distorzija vlade

Slaba uloga Državne zajednice povezuje se i sa efektom diversifikacije moći (vlasti) koja je inherentna federacijama. Ne postoji princip supsidijarnosti i stoga ne postoji adekvatna demonopolizacija republičkih vlasti, što je trebalo da dovede do povećanja konkurentnosti/efikasnosti između organa. Problem se dodatno komplikuje činjenicom da postoji velika asimetrija između dve države članice. Ovo poslednje izaziva i opravdanu bojazan da će predviđeni kvazi jednoglasan način odlučivanja (u Skupštini) dovesti do monopolizacije manje strane.

### Redistributivna politika

Na to se nadovezuje i problem redistributivne politike. Sukob vizija je sukob distribucije novca.

*Troškovi dogovaranja i oportunitetni troškovi* – pečat su odnosa Srbije i Crne Gore od nastanka Državne zajednice. Sama Državna zajednica nastajala je u mučnim i neuspešnim tet-a-tet pregovorima, koji su spoljnom medijacijom dovedeni do privremenog kompromisa. Ništa se nakon Beogradskog sporazuma, Ustavne povelje (i njenih izmena) i Akcionog plana harmonizacije nije promenilo na bolje. To je uticalo i na težu ostvarljivost strateških ciljeva Srbije i Crne Gore (EU, STO...). Krivac je uvek neko drugi, a stvarne saradnje nikada nije ni bilo.

*Zaključak* je da moderne ekonomske integracije nastaju zbog budućih efekata ujedinjenja, prema kojima se postavlja upravljajući. Cilj je sniziti troškove i maksimizirati koristi. U tom smislu, da je Zajednica rezultat želje, posvećenosti, rada i pre svega, rezultat komplementarnih interesa, u dugoročnom smislu pokazala bi pozitivne neto efekte. Ovim se ostavlja prostor da možda jednog dana, kada se za to stvore uslovi (plebiscitarna većina i podrška relevantnih političkih elita), Zajednica bude uspešan projekat. Ne treba gubiti iz vida i to da su Srbija i Crna Gora buduće članice EU, tj. delovi zajedničkog evropskog tržišta i članice EMU. Tako gledano, njihovi dugoročni ciljevi rezultiraju (ekonomskim) ujedinjenjem, ali u mnogo boljim uslovima. Treba imati u vidu da se područja sa zajedničkim kulturnim, jezičkim i istorijskim

nasleđem brže međusobno integrišu. Kratkoročna rešenja tada postaju besmislena.

### Doba službenog odrođavanja<sup>4</sup>

U trenutku kada je ratna solidarnost nestala, Crna Gora je shvatila da pod Miloševićem ona ostaje u ulozi srpskog satelita. Ovaj sindrom je bio pojačan činjenicom da su postojale međunarodne sankcije prema SRJ, što je štetilo njenim ekonomskim interesima i međunarodnom ugledu. Kao reakciju na to, Crna Gora je počela da koristi analogije iz raspada prethodne jugoslovenske federacije. Pojačali su se pritisci na opštem društvenom nivou za većom autonomijom od starijeg partnera. Naša je teza da je konflikt između Srbije i Crne Gore umnogome sličan konfliktu između Srbije i Slovenije, između 87. i 91. godine. Poput Slovenije i Hrvatske 90. i 91. godine, proces dezintegracije započeo je uz snažnu kampanju *nacionalnog osvešćenja*.

Konflikt je pre svega političke i ekonomske prirode, a ne nacionalne kakvim ga žele prikazati pojedini političari obeju republika. Srbi i Crnogorci su prijateljski narod, bili, ostali i biće. Potrebno je konflikt izvući iz nacionalne sfere i postaviti ga na pravo mesto, a to je političko-ekonomska arena.

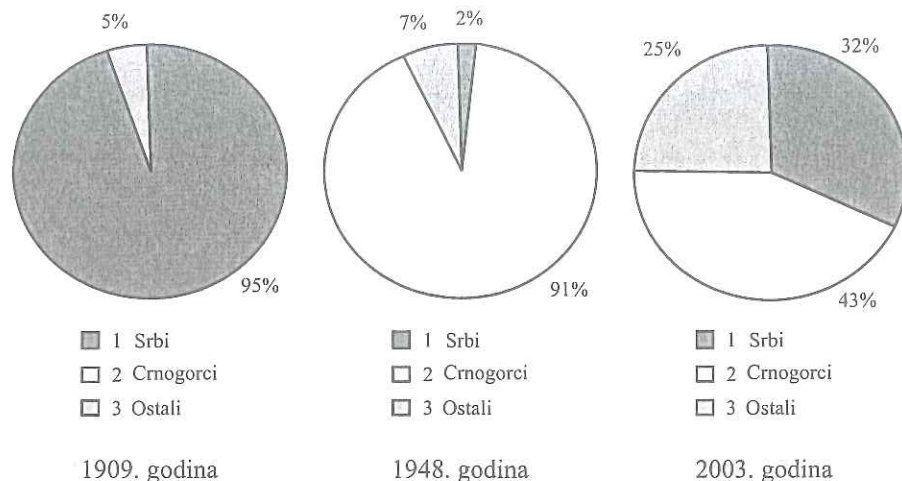
### Etnicitet

Pre nego što je ideja nezavisne Crne Gore postala aktuelna, odnos srpskog i crnogorskog etniciteta bio je kompleksan, ali bez konfrontirajućih tendencija. Sa samom idejom o nezavisnosti pojavila se diferencijacija crnogorske nacije na one koji smatraju da se ta dva pojma međusobno isključuju, odnosno dopunjuju.

Tridesetih godina 20. veka kreirana su dva drugačija viđenja crnogorskog identiteta. Prvo, komunističko – o Crnogorcima kao nacionalnosti koja proističe iz starije srpske nacije i drugo, nastalo u Hrvatskoj – o Crnogorcima kao potomcima Dukljana, koji su sinonim za srednjovekovne crvene Hrvate. Dolaskom komunista na vlast, ozvaničena je ideja o crnogorskoj naciji i ona je proglašena 1945. Ipak sve veći broj Crnogoraca se tokom narednih decenija vraćao srpskom nacionalnom identitetu.

<sup>4</sup> Ivanović, Nikola (2004). *Debata – Crkva i politika, doba službenog odrođavanja*.

Rezultati popisa stanovništva u Crnoj Gori



Iz navedenih podataka proističe da se Srbi u Crnoj Gori nikako ne mogu posmatrati kao drugi narod u odnosu na Crnogorce koji su prihvatili crnogorsku naciju, pošto su u pitanju isti ljudi koji su se u različitim vremenskim intervalima različito izjašnjavali o svojoj nacionalnoj pripadnosti.

Crkva

Pitanje crkve je nadasve uvek zanimljivo. Čini se da je autokefalnost crkve nužna za konstituisanje jednog naroda, nacije. Tako je i pitanje autkefalnosti crnogorske pravoslavne crkve došlo na red.

Po Ustavu Crne Gore postoje: Srpska pravoslavna crkva, Mitropolija crnogorsko-primorska, zatim Rimokatolička i Islamska verska zajednica. Januara 2000. godine na Cetinju osnovana je Crnogorska pravoslavna crkva. Ovim činom nastupa doba službenog odrođavanja Crnogoraca od njihovih srpskih korena. Crnogorska pravoslavna crkva sledi put stvaranja Makedonske pravoslavne crkve. Obeležavanja velikih verskih praznika i verskih obreda obe crkve neretko su obojena konfrontacijama i incidentima uz prisustvo državnih zvaničnika i inteligencije.

Treba primetiti nezadrživu potrebu za samostalnošću na ovim prostorima, kao preduslovom za kreiranje atmosfere mira i saradnje. Mi se nećemo upuštati u crkvene rasprave oko (ne)opravdanosti zahteva za autokefalnošću Crnogorske pravoslavne crkve. To prepuštamo crkvenim velikodostojnicima. Smatramo da ovaj zahtev treba posmatrati u teleološkom svetlu, u kontekstu

savremenih koncepata 21.veka i ulozi crkve u promovisanju ideje mira i saradnje.

Sukobi na relaciji SPC – CPC su konstantni, ali i pomirljivi. Obe crkve se moraju što pre dogovoriti i pogledati šta imaju da poruče sveti spisi. Jevanđelje po Marku kazuje:

„Ljubi bližnjeg svoga kao sebe samog“ Marko (12,31)

Jezik

Evo nas na polju za koje se može reći da predstavlja ključni element u stvaranju identiteta jedne nacije, a to je pitanje jezika. Da li jedna nacija mora da ima sopstveni jezik, svojstven samo njoj ili može govoriti tuđim, drugim jezikom? Može li postojati narod bez sopstvenog jezika?

Službeni jezik u Crnoj Gori je srpski ijekavskog izgovora. Međutim, na novembarskom popisu stanovništva 2003. godine, Crnogorci su se međusobno podelili. Od ukupnog broja stanovnika (620.145) u Crnoj Gori, 22% građana Crne Gore izjasnilo se da govori crnogorskim jezikom, a 64% Crnogoraca upisalo je u popisni upitnik kao maternji srpski jezik.<sup>5</sup> Krajem marta, ministar prosvete, Slobodan Backović, potpisao je nastavni plan za osnovnu školu i opštu gimnaziju u kojem je imenovan novi nastavni predmet „maternji jezik i književnost“. Ova promena izazvala je mnogobrojne nesuglasice i konflikte. Stvoreni su novi tabori „za odbranu srpskog jezika“, s jedne, i za afirmaciju crnogorskog jezika, sa druge strane, među lingvistima, političarima, u školama, medijima, u najširoj javnosti. Novak Kilibarda, političar veoma naklonjen aktuelnoj crnogorskoj vlasti, inače, univerzitetski profesor narodne književnosti i jezika, povodom „jezičkog pitanja“, tvrdi da: „Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Muslimani, Hrvati 'u korenskom značenju' govore istim jezikom, ali da su svi ti narodi, vremenom, izgradili neki svoj jezički identitet. Osim Crnogoraca, svi oni su to i nominalno ozvaničili, dajući jeziku kojim govore svoje nacionalno ime. Zašto to pravo ne bi imali i Crnogorci?“

„Jezički rat“ mnogo je više od lingvističkog pitanja. U duhu kampanje nacionalnog osvešćenja, isticanje nacionalnog imena jezika za crnogorske kulturne i političke elite predstavlja vid odbrane od „srpske asimilacije“.

<sup>5</sup> Republika Crna Gora, Zavod za statistiku Crne Gore, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003. godini.

Kao što se etničko pitanje politizuje, tako se i jezik koristi u dnevno političke igrarije, a sve u cilju izbegavanja odgovornosti za postojeće stanje.

### Kulturne elite

Pronezavisna kulturna elita u Crnoj Gori koncentrisala se u tzv. Dukljanskoj akademiji i Matici crnogorskoj. Njena tumačenja crnogorskog etničkog porekla često su u suprotnosti sa prihvaćenim istorijskim faktima, u tolikoj meri da idu i do potpunog odricanja od južnoslovenskog porekla.

Značajan broj crnogorskih intelektualaca su članovi SANU i aktivno se zalažu za očuvanje zajedničke države. Oni crnogorski nacionalizam i separatizam doživljavaju kao razbijanje srpske države i razdvajanje jednog istog naroda koji živi u obe republike.

Danas, u kontekstu ovog problema, intelektualna elita se i eksplicitno podelila u dva udruženja, za zajedničku državu, odnosno za nezavisnost. Kada se malo bolje pogleda, može se primetiti da, većim delom, objavljeni radovi vode političku bitku, a ne bave se suštinom kulturnog prosvetivanja naroda.

### Političke stranke

Što se tiče političkih partija, ne treba zanemariti činjenicu da ne postoje relevantne političke partije koje funkcionišu u obe države članice. Ova činjenica dovoljno govori o zajedničkim interesima i budućem razvoju SCG. Savezni parlament, kao sedište zajedničke budućnosti, pravo je ogledalo dubine podeljenih ideja i interesa ove dve republike.

### Preporuke

Srbija, da bi ostvarila svoje interese, mora temeljno da izmeni svoj koncept odnosa sa okruženjem. Potrebno je dozvoliti završetak dezintegracije SFRJ. Ovo je krajnji momenat da Srbija pokaže konstruktivan odnos prema regionu i na taj način promeni svoj imidž hegemonu. To ne znači da ona treba da se odrekne svojih interesa na ovim prostorima. Dvadeset prvi vek je promovisao nove forme uticaja.

Ekonomskim, kulturnim i društvenim preporodom, Srbija bi mogla da bude glavni partner malim državama u svom okruženju. Na početku, potrebno je da se okrene konsolidaciji sopstvenih snaga. Potrebno je mirno i dugoročno

rešiti aktuelne probleme, jer su oni neophodan uslov za otpočinjanje ozbiljnijih reformi. Kada ekonomski razvoj učvrsti svoj tempo i kada se sam pojam Srbije dovoljno pacifikuje, ona će moći da računa na aktivniju ulogu u okruženju. U tom svetlu, prvi korak bio bi konstruktivan pristup rešavanju crnogorske krize. Neophodno je uložiti napor u cilju smanjenja tenzija i tendencija ka politizaciji i dramtizaciji konflikta. Time se jasno stavlja do znanja da ta odluka nije salto mortale u odnosima Srbije i Crne Gore. Ovakav odnos prema problemu dokazao bi i međunarodnoj zajednici da je Srbija zrela da rešava probleme u regionu, konstruktivno.

- Potrebno je prihvatiti da politička sudbina SCG zavisi u prvom redu od referenduma u Crnoj Gori.
- *Zašto referendum?* Zato što su sve ostale opcije istrošene. Političke elite su u direktnim pregovorima sa posrednicima pokazale nesposobnost da postignu konsenzus. Referendum je stoga logična posledica.
- *Zašto ne i u Srbiji?* Srbija nikada nije pokazala snažnu želju da se o tome izjasni na referendumu. Nijedna relevantna politička partija nije pokrenula to pitanje. S druge strane, mogući konflikti usled drugačijih rezultata i efekat na problem Kosova dodatno obeshrabruju.
- *Zašto ne ignorisati?* Pitanje odnosa SCG često je korišćeno u raznorazne svrhe koje nemaju skoro nikakve veze sa njegovom prirodom. Na ovaj način veštački se održava alibi za neuspeh i nevoljnost da se Srbija uhvati u koštac sa svojim ključnim problemima.
- Potrebno je definisati **Akcioni plan** koji bi obuhvatao sled koraka nakon referenduma u slučaju oba ishoda. Koristi od ovakvog plana imali bi svi stejkholderi:
  - *Gradani* bi najviše profitirali od ovakvog plana. Na prvom mestu bilo bi očiglednije da referendum ne predstavlja salto mortale u srpsko-crnogorskim odnosima. To umanjuje strah od hazardnih efekata i mogućnosti manipulacije. Građani bi unapred znali koje su referendumske opcije, kao i moguće efekte svoga izbora.
  - *Investitori* i ostali privredni subjekti ovakvim planom dobijaju ako ne izvesnost, onda barem strukturiran rizik, kao i sigurnost da implementacija bilo koje opcije neće ugrožavati ekonomsku stabilnost.



- *Države članice*, odnosno njihove vlade dobijaju veći prostor za realizaciju svojih ekonomskih i drugih planova, kao i povećan ugled u međunarodnoj zajednici.
- *Zainteresovani činioci* dobijaju jasnu projekciju budućih odnosa unutar kojih mogu da se odrede i artikulišu svoju promotivnu strategiju.

Treba napomenuti da formulacija alternativa i eventualnog sleda događaja pri njihovoj implementaciji nije nimalo jednostavna. Otuda se preporučuje organizacija specijalnog tela koje bi uspeo efikasno da podrži politički dogovor konfrontiranih strana sa jedne, ali i tehnički karakter plana sa druge strane.

- Kao **podrška** ovakvom **planu** potrebno je obezbediti intrasrpski konsenzus o ulozi Srbije, tj. njenih organa i političkih faktora u ovom procesu. Posebnu pažnju treba obratiti na upravljanje potencijalnim faktorima nestabilnosti.
- Organi Republike Srbije (pre svega vlada i parlament) i političke partije treba da promovišu vrednosti koje će amortizovati emotivne tenzije, kojih će u diskursu o budućnosti SCG sigurno biti. Na taj način sprečavaju se manipulacije destruktivnih ekstremnih faktora. Te vrednosti treba da budu iznad opredeljenosti za bilo koju opciju.
- Posebnu pažnju treba usmeriti na razumevanje neutemeljenosti straha od domino-efekta i moguće nezavisnosti Kosova po raspadu SCG. Kosovo je pod ingerencijom UN i Srbija nema nikakvu jurisdikciju nad tom teritorijom, a sa druge strane, Ustavna povelja (zasnovana na Beogradskom sporazumu, čiji je garant EU) jasno distancira problem Crne Gore i Kosova.
- Politički akteri u Srbiji ne treba da se direktno mešaju u organizaciju referendumu. Uticaj treba da se svede na sigurnost implementacije evropskih standarda, posredno, preko relevantnih međunarodnih organizacija kao što su OEBS i Savet Evrope.
- Pitanje etniciteta, jezika, crkve i kulturne nekompatibilnosti treba postepeno izvlačiti iz političkog domena i prepustiti ga adekvatnim institucijama. Celokupna debata o ovim pitanjima mora dobiti ispravan okvir i mora se rešavati po već postojećim standardima. Svaki konsenzus o bilo kom pitanju predstavljao bi snažan doprinos smirivanju političke strasti i bio pokazatelj političke zrelosti.

- U ekonomskoj sferi potrebno je odustati od procesa harmonizacije u domenu zajedničkog tržišta van konteksta Procesu stabilizacije i pridruživanja. Ulaskom u EU u bilo kojoj formi (kao dva entiteta ili kao jedan koji će se postepeno harmonizovati) harmonizacija će nužno biti sprovedena uz pomoć EU, čime će sam proces biti umnogome olakšan.
- Srbija i Crna Gora treba da učine sve da, nezavisno od ishoda referendumu sačuvaju i unaprede ekonomske odnose. Mnoge studije pokazale su da mehanizmi saradnje koji postoje ne pokazuju efekte. U biti ovog problema je refleksija konflikta u neekonomskim sferama. Vlade treba da maksimalno podrže saradnju privrednika, pojednostavljenjem procedura i mehanizama kojima se ona ostvaruje.

### Naposletku ...

*Rešenje tražimo kada imamo problem, ali kada smo u problemima do guše, tražimo mehanizam za njihovo rešavanje.*

Pritisnut nasleđem krvavog raspada SFRJ, diskurs o odnosima Srbije i Crne Gore već duže vreme je sterilan. Rešenje se ne vidi ni u konturama, a neizvesnost koči razvoj. Ne postoje ni ličnosti ni institucije koje se čine sposobnim i kredibilnim da se ozbiljno uhvate u koštac sa ovim problemom. Otud se težiste ovog rada pomerilo sa određivanja optimalnog modela odnosa na optimalni mehanizam rešavanja problema. U želji da se izbegne „sindrom Godo“ okrenuli smo se vrednostima i mehanizmima, različnim i pravednim, kako bi i Srbiju i Crnu Goru popeli za jedan stepenik više.

I Srbija i Crna Gora imaju veliki zadatak pred sobom: pronalaženje sopstvenog identiteta i razumevanje izazova savremenog doba. Danas je najmanje bitno da li će se to osveščivanje desiti unutar federacije, konfederacije ili nezavisnih država. Tu jedna drugoj malo mogu da pomognu, ali mnogo da odmognu. Stoga pitanje odnosa treba rešiti poštujući vrednosti koje su oba društva prihvatila kao paradigme. Dobit će predstavljati dokaz da su bolesti devedesetih preležane i da je Evropa na horizontu. Ne treba prenebregnuti ni činjenicu da su Srbija i Crna Gora višestruko povezane i to od banalnog fizičkog susedstva preko istorijskog i kulturnog nasleđa do zajedničkih tranzicionih izazova. Te veze preživele su različita državna uređenja, a čini se da su danas najmanje intezivne. Zašto?

## Bibliografija

- *Akcioni plan harmonizacije ekonomskih sistema Srbije i Crne Gore* (2003).
- Balkan report 129, ICG (2002). *Still buying time: Montenegro, Serbia and the European Union*.
- *Beogradski sporazum*.
- Bjelić, Predrag (2005). „Srbija, CG i STO“, članak iz dnevnika *Pregled*.
- *Budućnost Srbije i Crne Gore*, izveštaj sa istoimenog okruglog stola (2005).
- Cerović, Stojan (2001). *Serbia and Montenegro-Reintegration, Divorce or Something Else?* United States Institute of Peace.
- ESI (2001). *Sovereignty, Europe and the Future of Serbia and Montenegro*.
- ESI (2001). *A case study of institution building in Montenegro 1998–2001*.
- European Stability initiative (2001). *Politics, interests and the future of Yugoslavia: An agenda for dialogue*.
- Evropski pokret u Srbiji (2003). *Srbija i Crna Gora na putu ka Evropskoj uniji*, zbornik radova.
- Fondacija Fridrih Ebert (2003). *Srbija i Crna Gora – pogled u budućnost*.
- Grupa autora. *Proceeding Points for the Restructuring of Relations Between Serbia and Montenegro*. Review of International Affairs No. 1105, 2002.
- Ivanović, Nikola (2004). *Debata – Crkva i politika, doba službenog odrođavanja*.
- *Izveštaj Svetske banke o progresu strukturnih reformi za SCG* (2003).
- Izveštaj Međunarodne komisije za Balkan: *Balkan u evropskoj budućnosti*.
- Lukić, Reneo (2003). *The painful birth of new state – Union of Serbia and Montenegro*. The Europe-Russia Conference Series, Ottawa, Canada.

- Mijatović Boško, Popović Dragoljub, Samardžić Slobodan (2000). *The Union of Serbia and Montenegro – Proposal for the constitutional reconstruction of FRY*. Center for liberal-democratic studies.
- Obradović, Katarina. *Specific Aspects of the Process of Accession of the State Union of Serbia And Montenegro to the WTO*.
- Republički zavod za statistiku Republike Crne Gore (2004). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003 godini*. MONSTAT.
- Samardžić, Slobodan. *Ustavne i institucionalne mogućnosti SCG za pridruživanje EU*. Evropski forum, br. 2/04. str. 4–7.
- *Studija izvodljivosti*.
- *Ustavna Povelja*.
- Vekarić, Vatroslav (2003). *The Future of Serbia and Montenegro and the Stability of the Balkans*. Review of International Affairs No. 1112.
- Wikipedia (2005). *History of Serbia, Montenegro, Yugoslavia, the Balkans, Serbian Orthodox Church* [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

## SRPSKO-ALBANSKI POKER

### Rezime

Pitanje statusa Kosova postaje goruće. Došlo se do trenutka kada dalji napredak i stabilizacija regiona zavise upravo od rešavanja ovog problema koji je dugo prolongiran. Nakon insistiranja na „standardima pre statusa“, međunarodna zajednica počinje sa promocijom „standarda uz statute“. Ključna stvar je početak političkog dijaloga, spremnost na kompromise i konstruktivnost obe strane. Za sada je predloženo nekoliko opcija: status quo, starateljstvo UN-a, podela, de facto nezavisnost, puna nezavisnost, autonomija u okviru Srbije i uslovna nezavisnost. Predlog je da se započnu konstruktivni pregovori, organizuje međunarodna konferencija, da se pozovu Srbi sa Kosova da uzmu učešće u kosovskim institucijama, da se izvrši decentralizacija, da se manjinama garantuju njihova prava i obezbedi povratak izbeglih. Međunarodno vojno prisustvo je još uvek neophodno, kao i demilitarizacija. Jačanje institucija postaje imperativ. Preko je potrebna i zaštita verskih i kulturnih dobara.

### Igre i igrice

Godine 1974. počinje proces političke, privredne i kulturne dezintegracije Jugoslavije i jačaju konfederalne tendencije. Nakon donošenja Ustava iste godine, Kosovo dobija veliku autonomiju u okviru Srbije, te postaje gotovo republika unutar republike. Sem što je slalo delegate direktno u Saveznu skupštinu (Veće republika i pokrajina), Kosovo je moglo da blokira donošenje odluka, s obzirom da se nijedna nije mogla doneti bez saglasnosti pokrajina. Godine 1981, tokom još jednih albanskih demonstracija, reaktivira se parola „Kosovo – republika“, lansirana 1968, i sve se više insistira na nezavisnosti. Pod pritiskom albanskih iredentista, a sa ciljem da ostvare etnički čisto Kosovo, proces iseljavanja Srba se ubrzano nastavlja.

Amandmanima na Ustav Srbije iz 1989. godine, Srbija postaje jedinstvena republika, bez tako velike autonomije za pokrajine. To izaziva revolt Albanaca i njihovu pobunu iste godine, zbog čega se na Kosovu zavodi vanredno stanje. Ustavom Srbije iz 1990. godine, Milošević još jednom potvrđuje ukidanje autonomije date Kosovu 1974. godine, a kao odgovor na to Albanci se povlače iz svih zvaničnih institucija i osnivaju paralelne. Juna i septembra, tada već ratne, 1991. održan je referendum, donesena Deklaracija o nezavisnosti i proglašen Ustav Kosova. Zatim, 1995. godine formira se OVK – paravojna organizacija, koja sve više dobija na popularnosti među Albancima. U isto vreme, državni vrh formira parapolicijske snage za obračun sa Albancima i polako kreće nadmudrivanje OVK i srpskih snaga. Nakon početnih uspeha, OVK je slomljena u ofanzivi u leto 1998.

Istovremeno, međunarodna zajednica se sve više interesuje za probleme na Kosovu. Nakon bezuspešnih pokušaja smirivanja situacije (Holbruk 1998. i Rambuje 1999. godine), marta 1999. dolazi do NATO bombardovanja, koje traje do juna iste godine, kada je potpisan Kumanovski sporazum. Po rezoluciji SB UN 1244, Kosovo postaje protektorat UN. Sem toga, *rezolucija se izričito poziva na neuspeli sporazum iz Rambujea i tako kreira pravni osnov za buduće rešenje pitanja Kosova; bilo je predviđeno da se građani Kosova nakon tri godine na referendumu izjasne o statusu, a s obzirom da 99% stanovništva Kosova čine Albanci, jasno je kakav bi konačan ishod bio. Još tada je bilo jasno da je, zbog pogrešne politike vođene godinama, Srbija izgubila jedan deo teritorije. Tamo više nije bila suverena, nisu važili njeni zakoni, niti su poštovane njene institucije.*

Dolaskom KFOR-a počinje povratak Albanaca, ali Srbi masovno odlaze. Sistematski napadi na Srbe i druge nealbance, te kulturna i verska dobra, vrše se tokom svih 5 godina, a vrhunac dostižu u martu 2004. Problem Kosova ostao je zapušten dugi niz godina. Činjenica je da su obe strane u sukobu kršile ljudska prava. U ovom konfliktu, najvećem na tlu Evrope od kraja II svetskog rata, nema nevinih i slika nije crno-bela.

### Ulog: Kosovo

Kosovo je veliki problem za Srbiju. Formalno je ostalo u sastavu Srbije. Fakt je da Srbija nema nikakav autoritet nad kosovskom vladom i parlamentom. Srbi su bojkotovali izbore za kosovski parlament i nemaju svoje predstavnike. Politički dijalog Beograda i Prištine se tek nazire. Sve dok se ne postavi realno najbolje rešenje za obe strane, dok se ne postigne kompromis

i ne usaglase interesi, obe strane će onu drugu posmatrati kao pretnju. Dogovor mora da se bazira na činjenici da su i Srbija i Kosovo sastavni deo šire regionalne saradnje koja vodi ka približavanju EU. Potrebno je da vlasti u Beogradu zauzmu jedinstven, konstruktivan stav o problemu, koji je sve aktuelniji. Srbija pregovorima može afirmisati svoje zahteve i raditi na njihovom ostvarenju, dok odbijanjem da bude deo dijaloga, smanjuje svoje šanse i rizikuje da izgubi sve.

Problem Kosova je dobio svoju međunarodnu dimenziju 1999. godine, intervencijom NATO-a. Zemlje NATO-a su, radi sprečavanja humanitarne katastrofe, izložile Srbiju bombardovanju. Po završetku intervencije, snage NATO-a su pod mandatom Ujedinjenih nacija ušle na Kosovo i uspostavile protektorat UN nad Kosovom. Rezolucijom 1244, Kosovo je formalno ostalo deo Srbije; u stvari Beograd ne poseduje stvarni suverenitet nad južnom srpskom pokrajinom. Dolaskom međunarodnih snaga, situacija se nije promenila nabolje po kosovske Srbe. Položaj srpske manjine na Kosovu je sastavni deo složenog problema statusa Kosova. Nerešen status teritorije u srcu Balkana uzrokuje nestabilnost celog regiona.

Albanci su dolazak KFOR-a, kao „oslobodilačke vojske“, videli kao korak ka odavno priželjkivanoj nezavisnosti. Srbi sa Kosova nadali su se zaštiti od albanske odmazde. Ni jedni ni drugi nisu dobili ono što su očekivali.

Rezolucijom 1244 je rešavanje problema samo odloženo, dok se situacija ne stabilizuje i ne stvore uslovi za normalno funkcionisanje institucija. Predviđeno je održavanje referenduma o nezavisnosti kroz 3 godine. U ovom periodu očekivala se normalizacija situacije nakon višegodišnjeg rasula. Međutim, ovakva pretpostavka se nije ostvarila. Na teritoriji Kosova ne postoje nezavisne i funkcionalne institucije, ne postoje zakoni koji se sprovode. Administrativna uprava UN-a nije za 6 godina uspela da učini vlasti na Kosovu funkcionalnom. Vlada Kosova i kosovski parlament nisu jake institucije koje bi nezavisno od UNMIK-a mogle upravljati teritorijom Kosova i uspostaviti minimalan red, pravnu državu i vladavinu prava. Snage KFOR-a, takođe, nisu ostvarile svoju funkciju čuvara reda i mira. Kosovom još uvek slobodno šetaju naoružani pojedinci, ugrožavajući bezbednost svih. Srpska manjina živi u strahu od napada kosovskih Albanaca, u enklavama, pod nadzorom KFOR-a, bez čije pratnje se ne mogu slobodno kretati.

Međunarodna zajednica je na početku krize oko Kosova stala iza stava „standardi pre statusa“. Kako se ovo stanovište pokazalo neodrživim, cela međunarodna zajednica, predvođena najuticajnijim državama sveta, menja svoj stav u „standardi uz status“. To znači da se rešavanju problema mora

pristupiti brzo, jer teritorija koja je, praktično, u stanju haosa, pretila da destabilizuje i svoje susede.

Srbi su ugrožena manjina. Njihova osnovna ljudska prava se ne poštuju. To je posebno postalo jasno nakon martovskih zbivanja 2004. godine. Oni ne žive bezbedno i stalno su izloženi mogućnosti da ponovo budu napadnuti. Osim toga, ekonomska situacija ne garantuje normalne uslove života. Privreda koja stagnira, sa slabom upravom, ne daje rezultate. Primanja su mala ili nikakva, a uslovi za život su katastrofalni. U takvoj atmosferi došlo je do iseljavanja Srba sa Kosova nakon dolaska KFOR-a. Time je Srbija postala preopterećena iseljenim licima i postala po tom broju prva država u svetu u 2005.

Svi Srbi sa Kosova gledaju u Beograd i traže da im se reši problem statusa drugorazrednih građana i obezbede normalni uslovi za život u miru. U isto vreme, Albanci su jasni u svom zahtevu da se neće vratiti pod zajedničku državu i preko 90% njih smatra da je takvo rešenje nezamislivo. Pri tom, situacija na Kosovu, koje se naslanja na Srbiju, Makedoniju i Albaniju, izvor je potresa i u tim zemljama. Preko Kosova, čije granice nisu dobro čuvane, prelaze putevi droge i organizovanog kriminala (nelegalna prodaja žena, dece, oružja...).

## Karte su podeljene

Problem Kosova već 6 godina čeka rešenje. Do sada su primenjene mere za ublažavanje zaoštrene situacije. Takve mere se nisu pokazale kao adekvatne. Rešavanju problema konačnog statusa Kosova mora da se pristupi odmah, jer nestabilnost Kosova može izazvati nestabilnost regiona.

Koliko je za međunarodnu zajednicu bitno razrešenje situacije pokazuje i promena zvaničnog stava: prethodno je bilo potrebno ostvariti standarde, pa tek onda pokrenuti pitanje statusa Kosova. Posle martovskog nasilja nad Srbima, problem je ponovo postao aktuelan, jer se situacija na Kosovu ne može više držati pod kontrolom nejakih institucija. Međunarodna zajednica je reafirmisala svoj stav: pitanje statusa će se rešavati zajedno sa ispunjavanjem standarda.

Rešenje koje bi obuhvatilo sve zainteresovane strane je najbolje započeti za pregovaračkim stolom, na međunarodnom skupu. Na ovoj konferenciji bi trebalo da se izlože opcije za rešenje konačnog statusa i potrebno je prihvatiti ono koje najviše odgovara realnoj situaciji. Na pregovaračkom stolu se mogu naći sledeće opcije: status quo, starateljstvo UN, podela Kosova,

de facto nezavisnost, puna nezavisnost, autonomija i uslovna nezavisnost. Obe strane moraju odustati od svojih rigidnih zahteva, sagledati realnu situaciju i videti koji su realni zahtevi, i potruditi se da do rešenja dođu na miran način. Izbor najboljeg rešenja doprineće stabilizaciji i prosperitetu regiona.

### Status quo

Ova opcija predlaže da se pitanje statusa Kosova ostavi nerešenim, dok problem ne postane manje politički. Za sve ovo vreme Kosovo bi se nalazilo pod starateljstvom tj. pod upravom Ujedinjenih nacija. Ovakav potez je kupovina vremena. Ovo je najlakše, ali ne i najbolje rešenje i predstavlja opravdanje za inerciju.

Starateljstvo Ujedinjenih nacija se sprovodi međunarodnim prisustvom, uz porast rastuće samouprave. Dobra strana predloga je da uklanja strahove i odstranjuje ekstremne koncepte obe strane: nezavisnost i suverenitet Srbije, time što se na UN prenose suverena ovlašćenja. Ono što ovaj koncept čini nepogodnim za primenu je da se njime ništa ne rešava: Srbi će živeti u strahu očekujući da se status okonča nezavisnošću, a Albanci će u UNMIK-u videti prepreku ka nezavisnosti. Uvek postoji mogućnost za nove izlive nasilja, na koje se ne može adekvatno odgovoriti (trenutno prisutni mehanizmi nisu u stanju da ovakvo nasilje spreče). Može se pretpostaviti da postoji mogućnost napada na KFOR od strane kosovskih Albanaca, jer ga mogu doživeti kao prepreku koja im uskraćuje nezavisnost. Problem koji zabrinjava srpsku manjinu ovakvim odlaganjem nije rešen. Srbi će i dalje imati problem ugrožene manjine, ljudskih prava, bezbednosti i loših ekonomskih uslova.

Očuvanje status quo-a neće biti dovoljno da se postignu trajan mir, stabilnost, ekonomski prosperitet, niti da se poploča put za evropsku integraciju. Status quo je postao neodrživ jer bi mogao da povede region ka novom periodu nestabilnosti. Očuvanje status quo-a nimalo ne doprinosi rešavanju problema – naprotiv – blokira put ka približavanju EU. Teško je očekivati da bi pitanje određivanja statusa Kosova moglo da se odloži do vremena kada bi članstvo Kosova u EU postalo realno. Evropa nije spremna da uveze bilo kakav konflikt ili nerešeno teritorijalno pitanje.

Kosovo se već 6 godina nalazi pod administrativnom upravom UN-a. Misija Ujedinjenih nacija nije na Kosovu ostvarila uspeh. Za vreme UN mandata nije došlo do povratka izbeglih Srba. Srpsko stanovništvo koje je ostalo na Kosovu, i koje predstavlja manjinu, nije dobilo adekvatnu zaštitu ljudskih prava. Pod mandatom UN-a je došlo do martovskih zbivanja. Kosovo ima bezbednosni problem. Tu se nalazi 18000 stranih vojnika koji ne čine

ništa da spreče ubistva, ilegalne puteve droge, trgovinu ljudima i sl. Da li postoji korupcija u UNMIK-ovoj administraciji i među NATO vojnicima?

Situacija kada se ne preduzima ništa tj. kada se odžava status quo, ne donosi ni Srbiji ni Kosovu nekakav napredak. Srbija nema jasno definisane granice, ne zna se koja je veličina njene teritorije, ni gde važe srpski zakoni. Svedoci smo toga da, do sada, Srbija nije mogla mnogo da učini da se Srbima na Kosovu obezbedi kakv-takav normalan život. Sve je to zavisilo u velikoj meri od UNMIK-ove administracije i KFOR-a. Problemi sa Kosova se prelivaju u Srbiju zbog poroznih granica. Srbija na ovaj način rizikuje sopstvenu bezbednost, kada nema dobro čuvane granice. Da li želimo da se Srbija nađe na udaru terorista kao što su se našle SAD, Velika Britanija, Španija, samo što bi to u našem slučaju bili albanski ekstremisti koji bi na ovaj način iziskivali nezavisnost za Kosovo?

Srbija mora da traži izlaz iz status quo-a, jer dosadašnje iskustvo ne daje razloga da se veruje u uspeh ovog rešenja. Pri tom, Srbija nije bila u mogućnosti da se sa većim kredibilitetom založi za preostale Srbe na Kosovu, i nije mogla ostvariti veliku ulogu u rešavanju unutrašnjih neprilika Kosova.

### Podela

Ovim bi se srpski (severni i manji) deo priključio Srbiji, a deo naseljen Albancima Albaniji. Smatra se da bi se tako došlo do kompromisa i zadovoljile obe strane. Ovaj predlog nailazi na protivljenje Albanaca, međunarodnih organizacija, međunarodne zajednice i ključnih država u njoj, iz razloga što bi se granice povukle po etničkim linijama, iz čega bi se mogli izroditi novi konflikti na Balkanu. To bi bio pokušaj stvaranja monoetničkih regija i novih podela na Balkanu. Do problema bi došlo pri iscertavanju tih granica. Pitanje je kako postaviti granice, a da obe strane budu zadovoljne. Jer, manjine bi ostale u oba dela, sa obe strane granice, što može uzrokovati nove sukobe. Uvek će postojati želja da se priključe matičnoj državi. Sem toga, ovakvim potezom situacija se ne bi smirila, jer bi on ostavio posledice i u ostalim državama i tako doveo do zahteva za novim podelama (Albanci u Makedoniji i jugoistočnoj Srbiji, Republika Srpska). U suštini, ovo rešenje vodi daljoj nestabilnosti i novoj „balkanizaciji“ (fragmentaciji) regiona.

Dobra strana ovog predloga je da bi njime bio ostvaren zahtev srpskog javnog mnjenja da Srbi sa Kosova ostanu u sastavu Srbije. Srbija bi dobila novu teritoriju, oblast severnog Kosova. Ono što ovaj predlog ne čini obuhvatnim je da ostaju srpska naselja na jugu Kosova koje će biti pod kosovskom upravom. Istovremeno, deo albanskog stanovništva će podelom

ući u sastav Srbije, jer sever i jug nisu homogene i etnički čisto naseljene oblasti.

Srbija o ovom rešenju ne bi trebalo ni da razmišlja, jer joj ono apsolutno ne odgovara. Iako ova solucija predstavlja neku vrstu fizičkog kompromisa (svakom po malo) i iako bi se tako moglo reći da je sačuvala bar deo teritorije, ovim bi se u Srbiji uzrokovale nove nestabilnosti i ona bi se našla pred novim problemima. Vrlo bi teško bilo sprečiti težnje onih Albanaca koji bi ostali sa srpske strane granice da se priključe svojim sunarodnicima. Sem toga, kako bi Srbija reagovala na želje Srba sa albanske strane koji bi isto tako želeli drugačiju liniju razdvajanja. Uvek bi bilo nezadovoljnih novim granicama, ma koliko južno ili severno one bile povučene, što bi dovelo do novih sukoba i pobuna. Zatim, ko bi se usudio da odredi novu liniju razdvajanja i kaže gde će biti povučena. Niko se ne bi odvažio na ovaj potez i tako izazvao gnev i jednih i drugih koji smatraju da je takva granica nepravedna. Ipak, ono što je najvažnije je to da je ovo rešenje neprihvatljivo zbog kreiranja *novih* granica.

#### De facto državnost

Predlog podrazumeva samoupravu Kosova, ali bez međunarodnog priznanja, dok bi SiCG i dalje bila ta koja ima suverenost. De facto državnost bi omogućila zahteve kosovskih Albanaca za samoupravom, istovremeno ne ukidajući srpski suverenitet. Model za ovo rešenje je Tajvan, koji vodi svoju politiku nezavisno od Kine, ali koji ne priznaje većina država i sa njima nema diplomatske odnose.

Ovo rešenje je slično autonomiji, te bi kosovski Albanci teško pristali, a ni Srbi mu nisu skloni. Ne bi postojale zajedničke institucije preko kojih bi se uticalo na prilike na Kosovu. U suštini, sve bi funkcionisalo kao da se radi o dve nezavisne države. Status se ovim predlogom ne rešava, već se rešenje bespotrebno odlaže, njime bi se problemi samo gurnuli pod tepih i tako se samo još više zakomplikovala situacija. Albanci su na korak od željenog cilja – stvarna nezavisnost – i malo je verovatno da bi se zadovoljili unutrašnjom samoupravom, pa bi to silom pokušali da ostvare. Predlog podrazumeva povlačenje međunarodnih snaga, čime bi i ono malo zaštite koju su Srbi imali nestalo. Kosovske institucije još nisu dovoljno jake da bi mogle da zaštite manjine i da same funkcionišu bez međunarodnog nadzora nad njihovim radom. Postoji velika verovatnoća da bi izbio novi oružani sukob i vrlo bi teško bilo sprečiti nasilje nad manjinama. Takođe, povlačenjem međunarodnih vojnih snaga i nadzornih administrativnih organa, međunarodna zajednica

ostaje bez uvida u situaciju na terenu. Ko će onda pratiti ostvarivanje i poštovanje ljudskih prava ugrožene srpske manjine?

Uloga Srbije bi se, ovakvim rešenjem, svela na minimum i ona se ništa ne bi pitala. Ne bi imala više mogućnosti ni da utiče na poboljšanje uslova života tamošnjih Srba, ni da zahteva ostvarivanje njihovih sloboda i prava. Kosovo u suštini ne bi bilo međunarodno priznato, ali Srbija ne bi mogla da ostvari svoju suverenost nad Kosovom, jer koncept suverenosti podrazumeva najvišu vlast na jednoj teritoriji, nezavisnu spolja. A, kao što je poznato, Srbija je baš to, kada je Kosovo u pitanju, odavno izgubila. Kosovski Srbi bi ostali bez kakve-takve zaštite međunarodnih snaga, zbog njihovog povlačenja, a Srbija ne bi mogla da spreči mogućnost novog nasilja, baš zbog te izgubljene suverenosti. A i ako bi pokušala to da spreči, našla bi se u opasnosti od izbijanja još jednog rata.

#### Puna nezavisnost

Nakon martovskog nasilja, predsednik Kosova Ibrahim Rugova je izjavio da je Kosovu potrebna nezavisnost da bi se ubrao demokratski i ekonomski razvoj. Puna nezavisnost kao rešenje za status Kosova podrazumeva međunarodno priznanje Kosova kao nezavisne i suverene države, bez ikakvih dodatnih uslova koje bi trebalo da ispuni. Srbija i kosovski Srbi ne podržavaju ovo rešenje. I međunarodna zajednica je čvrsta u stavu da puna nezavisnost odmah, uopšte ne dolazi u obzir. Ova opcija nije realna, jer ne pruža garancije za Srbe koji će ostati na Kosovu. Za razliku od uslovne nezavisnosti, ne pruža jemstvo da će se stanje popraviti. Puna nezavisnost za sada je nemoguća s obzirom na katastrofalne uslove za život manjina i nefunkcionisanje institucija. Kosovske institucije se nisu razvile u dovoljnoj meri da garantuju svim svojim građanima sigurnost i ostvarivanje njihovih prava. Krivični i pravosudni sistem još uvek nije zaista nepristrasan i efikasan. Manjine i dalje nemaju slobodu kretanja i ekonomsku i socijalnu sigurnost. Nisu obezbeđeni osnovni uslovi za opstanak nealbanaca, ugrožena su njihova ljudska prava i bezbednost. Kai Eide, kao specijalni predstavnik UN-a, i međunarodne zajednice, za sada smatra da je u ovom trenutku, *bez ikakvih ispunjavanja standarda, nezavisnost Kosova nemoguća*.

Ovakvim izborom se otvara mogućnost da se Kosovu prizna nezavisnost, bez ikakvih uslovljavanja. Kosovski Albanci nisu onda obavezni da se zauzmu i da garantuju izvesna ljudska i politička prava srpskoj manjini. Srbi ostaju bez ikakve međunarodne zaštite, koja bi im garantovala bezbedan život u miru.

Naglo priznanje, bez ikakvih uslova koje bi trebalo ostvariti (garantovanje osnovnih prava čoveka) izazvalo bi nestabilnost u zemljama regiona. Takav potez bi mogao da pošalje pogrešan signal da se nezavisnost može postići upotrebom sile.

Puna nezavisnost predstavlja legalizaciju postojećeg stanja i u ovom bi slučaju Srbija bila suočena sa svršenim činom. U slučaju da dođe do pune nezavisnosti Kosova – što je malo verovatno, zbog nedostatka podrške međunarodne zajednice ovoj opciji – došlo bi do totalne propasti srpske diplomatije. Standardi koji se tiču prava i zaštite manjina i jačanje institucija koje bi omogućile tu zaštitu ne bi bili ostvareni i više ne bi bilo garancija da će se stanje popraviti. Situacija za srpsku manjinu bi se sve više pogoršavala, a vlada u Beogradu ne bi bila u stanju da utiče ne bi li se to promenilo. Diplomatske note i demarši ne predstavljaju baš jake instrumente reakcije. Ovim Srbija dobija novog, problematičnog suseda kog karakteriše neuređena i nefunkcionalna država. Kako bi se, u vremenu u kome je ekonomska međuzavisnost država ogromna i kada su nužno upućene jedna na drugu, makar i započela neka saradnja, na nivou kada odnosi dve strane uopšte ne postoje i kada nema političkog dijaloga među njima, još je jedan od problema koji se nameće.

### Autonomija

Ovim predlogom Kosovo bi dobilo samoupravu i široku autonomiju, ali bi samo Srbija bila suverena i međunarodno priznata. Međutim, ovaj predlog nema podršku kosovskih Albanaca.

Formula koja se često čuje ovih dana „više od autonomije, manje od nezavisnosti“ je samo puka politička fraza, bez stvarnog sadržaja. Istina je da ni njeni tvorci sami ne znaju šta podrazumevaju pod ovom novoskovanom parolom. Ona služi za zavaravanje sopstvenih građana, sakupljanje političkih poena i kupovinu vremena.

Šta Srbija stvarno dobija, a šta gubi ostankom Kosova u njenim granicama? Mogu li mogući i ne tako značajni dobici da nadomeste potencijalno velike gubitke i probleme koji se mogu (a sasvim je izvesno i da hoće) javiti?

Prvo pitanje koje se nameće je oblik državnog uređenja takvog kompleksnog društva. Pored već ionako nakaradne tvorevine u liku državne zajednice imali bismo još jedan sui generis institut. Trebalo bi definisati odnos Kosova sa centralnom vlasti iz Beograda. Da li bi se kosovski Albanci

zadovoljili statusom autonomije, da li bi Kosovo postalo još jedna članica nestabilne državne zajednice ili bi sa Srbijom ostalo u konfederalnom odnosu?

Ako se Kosovo *vрати* pod suverenost Srbije to znači da će najmanje 2 miliona Albanaca morati da se integriše u Srbiju, državu koju ne smatraju svojom. To predstavlja značajan procenat građana albanske nacionalnosti. Ako se demokratija sprovodi do kraja, oni će morati da budu zastupljeni sa odgovarajućim (srazmerno velikim) brojem poslaničkih mesta u parlamentu, mogli bi da dobiju i određeni broj ministarskih mesta u vladi, potpredsednika vlade, a jednog dana i premijera i predsednika!

Kosovu pretil demografski bum. Na Kosovu je najveća stopa demografskog rasta u Evropi. Za 20–30 godina, Albanci će postati većinski narod u Srbiji, a u saglasnosti sa demokratskim principom vladavine većine, oni bi bili ti koji bi diktirali politiku ove države. Da li su građani Srbije spremni da postanu manjina u sopstvenoj državi?

Ovo područje je i najnerazvijenije u Evropi. Uprkos ulaganjima još i za vreme bivše SFRJ, kosovska privreda je vrlo zaostala. Integracija ove slabe ekonomije, iza koje su godine propadanja, i pomaganje Kosovu da stane na noge donelo bi još jednu kočnicu Srbiji na putu kroz već dovoljno bolnu tranziciju. Jedva se izlazi na kraj sa već postojećim ekonomskim problemima; svi novi, pogotovo tako teški, unazadili bi Srbiju i onemogućili uspešan završetak reformi u skorije vreme.

Sem toga, kako na Kosovu caruje organizovani kriminal, trgovina drogom, oružjem i ljudima, Srbija bi morala da se pozabavi i njihovim rešavanjem. Tu je i međunarodni terorizam, čiji se tragovi, kako upozoravaju stručnjaci, mogu pratiti i do Kosova. Nekima od ovih problema Srbija se i sad bavi, ali u mnogo manjem obimu nego što bi morala zadržavanjem Kosova. Ni mnogo jače i stabilnije države, sa mnogo više sredstava i mehanizama, ne uspevaju da izađu na kraj sa ovakvim situacijama, a kamoli ovako slaba i nefunkcionalna država.

Ovakvim razrešenjem statusa Kosova došlo bi i do nezadovoljstva Albanaca, većinskog naroda na ovom prostoru. *Kosovo je već de facto izuzeto iz jurisdikcije Beograda još od 1999. godine* i njegovo stanovništvo nije spremno da se vrati u bilo kakvu vrstu zajedničke države sa Srbijom. Vrlo je realno očekivati da bi ponovo izašli iz zajedničkih institucija i bojkotovali ih. Još jedan mogući scenario je da bi sve ovo moglo da eskalira i u nasilnom suprotstavljanju Albanaca.

U interesu svih je stabilizacija Balkana, a ne prolongiranje konflikta. Može li Srbija sebi da dozvoli još jedan sukob i da li su građani spremni da plate takvu cenu samo da bi se reklo da je Kosovo i dalje *zvanično* u Srbiji?

## Uslovna nezavisnost

Uslovnu nezavisnost kao rešenje za konačan status Kosova predložile su Međunarodna krizna grupa i Međunarodna grupa za Balkan. Međunarodna krizna grupa je došla do 3 važna zaključka: zaštita prava manjina je osnovna stvar od koje će dalji razvoj situacije zavisiti; povratak Kosova pod jurisdikciju Beograda neće biti podržan u međunarodnoj zajednici; nije moguće ujedinjenje Kosova sa Albanijom. Uslovna nezavisnost kao predlog za rešenje statusa Kosova podrazumeva da ono bude međunarodno priznato, uz postavljanje uslova koji bi se ticali ljudskih prava manjina, uz obavezno međunarodno prisustvo. Pri tom, kosovska vlada se mora obavezati na dosledno sprovođenje demokratije u društvu, na dobru upravu i ispunjavanje standarda koji se tiču ljudskih prava. Ovaj predlog predstavlja dugoročno rešenje problema. Komisija za Balkan predlaže 4 etape pre nego što Kosovo dobije pravu i punu nezavisnost. Rezultat bi trebalo da bude Kosovo, kao stabilna država, sa prihvaćenim standardima i usvojenim pravom EU, koju bi EU mogla da prihvati kao punopravnog člana.

Prva faza predstavlja de facto odvajanje Kosova od Srbije. Ova faza je u stvari dosledno sprovođenje Rezolucije 1244 kada je Kosovo transformisano u protektorat UN-a. U drugoj fazi Kosovo dobija nezavisnost bez punog suvereniteta. Kosovo bi bilo priznato kao nezavisni entitet. Međunarodna zajednica bi zadržala ovlašćenja u oblasti ljudskih prava. Postepeno bi se prenosile ovlašćenja sa UNMIK-a na kosovske institucije, i izvršila bi se decentralizacija. Specijalan status je predviđen za oblast oko Kosovske Mitrovice i za srpske manastire. Takođe, postepeno se vrši i prenos sa UNMIK-a na EU. Kosovo će se tretirati kao nezavisna, ali ne i suverena država. Treća faza se označava kao vođeni suverenitet. EU bi se odrekla ovlašćenja u oblasti ljudskih prava, i Kosovo bi bilo priznato kao kandidat za pristupanje EU. Pun suverenitet Kosovo bi dobilo u četvrtoj fazi, kada će nastupiti uključivanje Kosova u EU. Dakle, Kosovo bi pravu nezavisnost zaslužilo nakon ispunjenja svih zahteva. To bi Kosovo iz jedne slabe i problematične države transformiralo u konsolidovanu i funkcionalnu demokratsku državu, koja je spremna za izazove integracije sa EU.

Pre nezavisnosti, Kosovo mora da postigne određene rezultate. Potrebno je napraviti popis stanovništva, rešiti sporna svojinska pitanja i primeniti politiku povratka. Međunarodna zajednica garantuje za ispunjavanje ovih uslova pre bilo kakvog de iure priznanja. Ispunjavanje ovih neophodnih uslova je ono na čemu vlada u Beogradu mora insistirati i čemu mora težiti, jer ono garantuje miran i bezbedan život srpske manjine na Kosovu. Svakako, pri

ovakvom razvoju situacije, nemoguće je isključiti Beograd iz procesa nadgledanja ispunjavanja standarda.

Ovakvim rešenjem može se sprečiti domino efekat. Na prvi pogled Srbija gubi, ali činjenica je da je Srbija već faktički izgubila Kosovo, gubitkom suvereniteta, nemogućnošću da pomogne srpskoj manjini i da se za njih zauzme. Preko uslovne nezavisnosti, Srbija dobija garanciju za srpsko stanovništvo. Srbija, kao aktivni učesnik u pregovaračkom procesu može insistirati na ispunjavanju standarda; Srbija može umesto ugroženih istupati pred međunarodnom zajednicom i tražiti ispunjenje standarda.

## Karte na sto

Poznato je da naši političari nisu dalekovidni i da radi nekih kratkoročnih dobitaka često ne vide ili zanemaruju dugoročne interese. Zato je najvažnije realno sagledati situaciju i na osnovu dobre procene izvući maksimum. Vlada u Beogradu bi trebalo da shvati da samo putem saradnje i konstruktivnih pregovora može da se izbori za prava kosovskih Srba. Formulisanje manje ambicioznih, a ostvarivih ciljeva je prioritet. Dijalog i rešenje ne treba opstruirati samo zato što neko ponuđeno rešenje trenutno ne odgovara. Srbija treba potpuno da učestvuje u stvaranju i ostvarivanju najboljih mogućih uslova za život kosovskih Srba.

Problem ispunjenja standarda na Kosovu, kao i konačnog statusa treba rešavati diplomatskim pregovorima, na međunarodnom skupu, gde će biti prisutni pregovarački timovi obe strane, uz posredničko učešće međunarodne zajednice. Na ovom skupu se moraju prezentovati platforme o budućem razvoju Kosova i njegovoj budućnosti. Obzirom da zemlje Zapadnog Balkana imaju predodređen put približavanja EU, zemlje EU će se naći kao zainteresovane strane za rešavanje situacije na Kosovu. Evropa nije spremna da uveze konflikt na svoju teritoriju, niti nedovoljno razvijene, disfunkcionalne i problematične države.

Beograd bi trebalo da podrži tamošnje Srbe da uzmu učešće u kosovskim institucijama i političkom životu. Srpski lideri sa Kosova bi trebalo da predstavljaju svoju zajednicu kroz konstruktivnu participaciju u samoupravnim institucijama i saradnju sa UNMIK-om. Beograd bi trebalo da prestane sa opstrukcijom i podrivanjem institucija Kosova. Treba shvatiti da se srpski interesi najbolje mogu ostvariti kroz puno učešće u političkom životu, jer za svoja se prava treba boriti. Na primer, u kosovskom parlamentu Srbi imaju zagarantovanih 10 mesta. Izlaskom na izbore mogli su da postanu treća po



snazi strana i time ozbiljan faktor na koji se mora računati. Bojkotom samo rade protiv sebe, svojih prava i interesa.

Srbija, kakav god bio konačan status teritorije Kosova, mora raditi na tome da postigne maksimalnu zaštitu za stanovništvo srpske nacionalnosti i da se izbori za njihov ravnopravan položaj. Predlog je da se na Kosovu sprovede decentralizacija i da se ojača lokalna samouprava. Paralelno sa ovim mora da teče i formiranje čisto srpskih opština, koje bi pomoću prenetih ovlašćenja mogle upravljati lokalnom zajednicom. Na taj način bi srpske opštine bile u rukama Srba, koji bi upravljali radom opštine, brinuli se za bezbednost i privredni razvoj. Zajedno sa ovim, treba raditi i na formiranju srpskih lokalnih policijskih snaga koje će voditi računa o miru i bezbednosti.

Manjine na Kosovu i dalje nemaju mogućnosti za ostvarivanje svojih prava i sloboda. One moraju da žive bezbedno i dostojanstveno, bez diskriminacije. Garancije njihovih prava treba ojačati i zalagati se za njihovo poštovanje. Ustavne garancije sa efikasnim mehanizmima zaštite bile bi najbolje. Sem toga, Evropska unija bi trebalo da prati i nadzire poštovanje ljudskih prava.

Status Kosova se ne može razrešiti a da se prethodno ne uzme u obzir da je puno Srba izbeglo u Srbiju nakon 1999. Jedno praktično rešenje koje pretenduje da reši zaoštrenu situaciju na Kosovu mora sadržati i garantovati povratak svih Srba i pripadnika ostalih nealbanskih nacionalnosti koji se žele vratiti svojim domovima. Kosovo mora postati demokratsko i multikulturalno društvo, ako želi krenuti napred, i ako želi da se razvija. Ovim potezom, tj povratkom izbeglih lica, i teret koji nosi Srbija će biti lakši. Povratnicima se mora obezbediti sigurno životno okruženje, što je prvi korak ka normalizaciji života na Kosovu. Zatim će oni dati svoj doprinos učešćem u političkom životu, i na taj način se boriti za bolje uslove.

Što se tiče srpskih kulturnih i verskih dobara na teritoriji Kosova, za njih bi, u saradnji sa međunarodnim organizacijama iz te oblasti (UNESCO), trebalo osmisliti poseban pravni režim i staviti ih pod međunarodnu zaštitu.

Institucije na Kosovu još nisu dovoljno efikasne i ne ispunjavaju svoje funkcije. Sve je više oblasti nad kojima privremene kosovske institucije dobijaju nadležnost. Radi njihove bolje funkcionalnosti i mogućnosti da ostvare garanciju prava manjina trebalo bi ih ojačati i osposobiti za obavljanje propisanih im zadataka. Moraju se izgraditi demokratske, efikasne i etnički reprezentativne institucije. Srbi i ovde mogu učestvovati stalnim zalaganjem za njihovo osnaživanje, bolji rad i napredak.

Jedan od važnih uslova koje treba ostvariti je i poštovanje teritorijalnog integriteta drugih država u regionu. Međunarodna zajednica je jednoglasna u

zahtevu da nema promene granica Kosova, bilo podelom ili sjedinjenjem sa bilo kojom državom ili teritorijom druge države nakon rešavanja konačnog statusa. Ovo se, međutim, ne odnosi na evropske integracije. U tu svrhu bi budući ustav trebalo da sadrži restriktivne odredbe sa jasno preciziranom nemogućnosti ujedinjenja sa nekom susednom državom.

Sadašnje prisustvo vojnih snaga nije u dovoljnoj meri uspelo da zaustavi nered, progone i da tako bude garant mira. Sa druge strane, činjenica je da bi bez prisustva međunarodnih snaga došlo do nemira većih razmera i Evropa bi postala svedok novih krvoprolića. Da bi se situacija na Kosovu mogla držati pod kontrolom, i da bi se održala krhka demokratija, potrebno je prisustvo vojnih snaga sve dok se ne ustanovi da kosovske institucije mogu biti garanti bezbednosti svim građanima na Kosovu.

Zajedno sa ostankom međunarodnih vojnih snaga, mora se izvršiti totalna demilitarizacija Kosova. Demilitarizacija se mora izvršiti bez obzira na nacionalnost nosioca oružja. Preko Kosova ide nelegalni put trgovine oružjem. Potrebno je tome stati na put, sprovesti demilitarizaciju i sprečiti organizovani kriminal. Pojedinci koji se Kosovom šetaju sa oružjem su potencijalni napadači, teroristi i ugrožavaju bezbednost svih građana. Takođe, albanski ekstremisti koji su u posedu oružja neće oklevati da izvrše teroristički napad na srpsko stanovništvo. Dakle, da bi se postigla bezbednost u trenutnom stanju anarhije, potreban je ostanak međunarodnih vojnih snaga, i potrebna je dosledna demilitarizacija. Kasnije, sa normalizacijom situacije, Kosovu sa funkcionalnim demokratskim institucijama mogu se postepeno vraćati ingerencije u oblasti zaštite ljudskih prava i u oblasti očuvanja javnog reda i bezbednosti.

## Izbor je na nama

Pokretanje inicijative za pregovore o rešenju kosovskog problema od strane Beograda može doneti puno pozitivnih poena u očima međunarodne zajednice. Mnogi nisu svesni da je imidž Srbije veoma loš u svetu. Pozivom na razgovore, vlasti u Beogradu će pokazati da su zrele i spremne da se suoče sa ozbiljnim problemom. Kakav će biti konačan ishod pregovora, može se samo pretpostaviti.

U datoj situaciji, mora se izabrati rešenje koje najviše odgovara realnoj situaciji, uzimajući u obzir interese kosovskih Srba. Pošto ispunjenje maksimalnih zahteva nikad nije moguće, sem iz pozicije sile i hegemonu, Srbija mora biti spremna na kompromis.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

341.217 (4-672EU) (082)

342.4 (4-672EU) (082)

321.7/.8(497) (082)

339.56 (4-672 EU) (082)

339.923:061.1EU (082)

RASPRAVE o Evropi / priredili Vladimir Pavićević, Vladimir  
Pavlović. – Beograd : Beogradska otvorena škola, 2005 (Beograd :  
Dosije). – 169 str. ; 24 cm

Tiraž 600. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija  
uz pojedine radove.

ISBN 86-83411-29-X

1. Павићевић, Владимир 2. Павловић, Владимир  
a) Европска унија – Трговинска политика – Зборници  
b) Уставност – Европска унија – Зборници  
c) Европа – Интеграција – Зборници  
d) Балканске државе – Транзиција – Зборници  
COBISS.SR-ID 127362060

Knjiga *Rasprave o Evropi*, predstavlja pokušaj studenata i saradnika na Programu evropskih studija koje organizuje Odeljenje za napredne dodiplomske studije Beogradske otvorene škole da svojim razmišljanjima i sami doprinesu rasvetljavanju različitih pitanja koja se odnose na proces evropskih integracija.

Interesovanje autora tekstova u knjizi kreće se od razmatranja razvoja ideje Evrope do tema koje se odnose na analizu budućeg razvoja Evropske unije kroz osvetljavanje rada Evropskog konventa te prikaza okvira u kojem će se odvijati naredne runde proširenja.

