

ZBORNİK

najboljih master radova o
EVROPSKOJ UNIJI



-  Institucionalne reforme
-  Demokratija
-  Lisabonski ugovor
-  Regionalizam
-  Multikulturalizam
-  Žan Mone
-  Komitologija
-  Neofunkcionalizam
-  Migracije

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora predstavljenih tekstova i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

Fotografije:

Evropska komisija – audiovizuelni servis

<http://ec.europa.eu/avservices/>

Publikacija je dostupna na internetu na sledećim adresama:

www.euinfo.rs i www.europa.rs

Objavio i štampao Informacioni centar EU u Beogradu, april 2016.



Projekat finansira Evropska unija

ZBORNİK

najboljih master radova o
EVROPSKOJ UNIJI

Autori

-  Tamara Šmitran
-  Damjan Ćuprić
-  Miloš Samardžić
-  Ivana Radić Milosavljević
-  Milena Manojlović
-  Ivana Jovanović
-  Dragana Dabić
-  Miljana Golubović
-  Denis Ćoragić

Beograd, 2016

Sadržaj

	Tamara Šmitran Kriza procesa upravljanja u Evropskoj uniji – da li opstaje metod integracije Žana Monea?	7
	Damjan Čuprić Funkcionisanje evropskog regionalizma	23
	Miloš Samardžić Demokratski deficit EU – između zahteva za dubljom legitimnošću odluka i efikasnosti sistema	37
	Ivana Radić Milosavljević Uloga neofunkcionalizma u razumevanju savremene evropske integracije	51
	Milena Manojlović Raspodela odgovornosti unutar Zajedničkog evropskog sistema azila	69
	Ivana Jovanović Modeli integracije imigranata u državama članicama Evropske unije. Studija slučaja: Francuska, Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo	81
	Dragana Dabić Mogućnost upravljanja institucionalnom krizom Evropske unije	99
	Denis Ćoragić Lisabonski ugovor kao odgovor Evropske unije na geopolitičke izazove – osvrt iz 2015. godine	117
	Miljana Golubović Lisabonski ugovor – zaokret u razvoju komitologije	141

Uvodnik

Među istraživačima iz oblasti Evropskih studija decenijama je preovladavala slika evropske integracije koja se poistovećuje sa mirom, socijalnom stabilnošću i materijalnim blagostanjem. U vremenu u kome je integracija shvatana kao cilj po sebi, evropske upravljačke elite i nauka našli su se na istom zadatku. Dok su političke arhitekture Evropske unije sve više premeštale odlučivanje o ekonomiji, bezbednosti i spoljnim poslovima sa država na evropski nivo vlasti, naučnici su nastojali da nastajućem sistemu upravljanja na više nivoa pribave normativno opravdanje, kao i da predlože načine unapređenja njegove efikasnosti. Međutim, nakon što su građani Francuske i Holandije odbili da ratifikuju Ugovor o ustavu, ideja o integraciji kao putu ka obećanoj zemlji počela je da se urušava. Sa eskalacijom krize Evrozona 2009. godine ta slika se u potpunosti izlivala. O tome svedoče milioni nezadovoljnih ljudi koji na ulicama Atine, Rima i Madrida protestuju protiv evropskih politika štednje, birači koji na nacionalnim izborima u sve većem broju glasaju za partije koje predlažu ili izlazak ili radikalnu transformaciju EU, kao i rezultati referenduma o antikriznim politikama. U okolnostima koje su se suštinski promenile u odnosu na period kada je integracija donosila nesumnjivu korist svojim učesnicima, uključujući tu države, regione i razne javne i privatne interesne grupe, profesori i studenti suočili su se sa pitanjem na koji način pristupiti proučavanju Evropske unije. Po inerciji nastaviti sa prozaičnim pristupom koji integraciju jednostavno vidi kao cilj po sebi značilo bi sve veće udaljavanje nastave i istraživanja od društvene i političke stvarnosti. Zbog toga su predavači na modulu Evropske studije Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu odlučili da studente podstaknu na kritičko preispitivanje dosadašnjih pristupa proučavanju EU, na razmatranje problema legitimiteta ove složene političke zajednice u nastanku, na dovođenje u pitanje svrsishodnosti njenih najvažnijih politika poput monetarne politike, politike imigracije i azila kao spoljne i bezbednosne politike, na razmatranje posledica dosadašnjeg načina suočavanja sa krizom itd. Zbornik koji je pred Vama predstavlja odraz takve naučno-istraživačke orijetacije. U njemu se nalaze tekstovi nastali na osnovu najboljih magistarskih i master teza studenata Fakulteta političkih nauka koji su odbranjeni u poslednjih nekoliko godina. U vremenu u kome u srpskoj javnoj sferi preovlađuje pamfletski pristup većini tema uključujući i evropske integracije, zbornik studentskih radova koje odlikuju naučna radoznalost, intelektualno poštenje i istraživačka strast predstavljaće pravo osveženje. Sa jedne strane, zbornik može poslužiti kao orijentir za snalaženje donosilaca odluka u okolnostima iščezavanja granice između unutrašnje i spoljne politike. Sa druge strane, ovi radovi mogu poslužiti kao podsticaj drugim mladim istraživačima u Srbiji da se uključe u ozbiljno proučavanje beskrajno inspirativnog procesa kakav je izgradnja ujedinjene Evrope.

Doc. dr Bojan Kovačević



■ Tamara Šmitran

Kriza procesa upravljanja u Evropskoj uniji - da li opstaje metod integracije Žana Monea?¹

Apstrakt

U okviru rada se zastupa stanovište da je model integracije koji je promovisao Žan Mone u periodu nakon izbijanja sistemske krize 2005. godine u Evropskoj uniji pokazao svoja kontradiktorna svojstva. Potreba za brzim i efikasnim sistemom donošenja odluka marginalizovala je Evropsku komisiju i istakla Evropski savet kao ključnu političku instituciju. Ugovor iz Lisabona koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, dodatno je usložnio već kompleksan proces donošenja politika i odluka unutar Evropske unije. Usled velikih razmimoilaženja država članica u pogledima daljeg razvoja Unije, diferencirana integracija se nameće kao budući dominantan model integracije.

Ključne reči:

Evropska unija,
Žan Mone,
Evropski savet,
Evropska
komisija, proces
upravljanja,
Ugovor iz
Lisabona,
diferencirana
integracija

¹ Članak je nastao na osnovu master rada pod naslovom *Kriza procesa upravljanja u Evropskoj uniji - da li opstaje metod integracije Žana Monea?* koji je odbranjen 14.11.2014. godine na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

Uvod



Žan Mone

Ekonomska kriza koja se u Evropsku uniju (u daljem tekstu: EU) prelila iz Sjedinjenih Američkih Država 2008. godine potvrdila je ono što je bilo očigledno nakon neuspelih referenduma i neusvajanja Ugovora o ustavu za Evropu - da je Unija ušla u jednu novu fazu integracije, fazu krize². Period refleksije³, kako se naziva vreme nakon dva neuspela referenduma i polemike među zvaničnicima država članica kako rešiti nepredviđen problem, potrajao je sve do juna 2007. godine. U tom periodu evropski političari su se koristili nekim od principa koje je Žan Mone (*Jean Monnet*)⁴ definisao 50-ih godina prošlog veka. Naime, sve češće sastanke Evropskog saveta tokom krize političari su pravdali nužnošću da se odluke donose brzo i zaobilazeњem komplikovanih procedura. Stoga, elitistički pristup izgradnje Unije za koji se i Mone zalagao, bio je dominantan tokom krize. Međutim, on je takođe pokazao svoje ograničene domete. Milioni nezadovoljnih građana koji su svoja neslaganja sa ekonomskim poteškoćama u svojim nacionalnim državama, a samim tim i u Uniji iskazali na protestima, dokaz su da je proces politizacije neizbežan. U radu se politizacija shvata na sledeći način: „...politizacija je proces putem kojeg se moć odlučivanja i povezane autoritativne interpretacije činjenica i okolnosti dovode u političku sferu, to jest, premeštaju bilo u politički podsistem (definisan mogućnošću donošenja kolektivno obavezujućih odluka), bilo u politički prostor (definisan javnim debatama o pravom kursu rešavanja datog problema)⁵.

Strategija integracije jednog po jednog sektora je kroz rad predstavljena kao jedna od najzaslužnijih za zaokruživanje jedinstvenog tržišta Evropske unije. Istovremeno, početni polet procesa evropskih integracija omogućio je da se rešavaju isključivo gorući problemi, trenutno i u cilju nastavka dalje integracije. Između ostalih, to je jedan od razloga zašto trenutna, sistemska kriza traje duže i intenzivnije nego što je iko mogao da predvidi. Dalji prenos suvereniteta država članica i formiranje potpune političke Unije nije izvodljiv prema istim principima. Pored toga, Unija nije više samo primer saradnje u ekonomskim pitanjima, ona je, prema mišljenju brojnih autora, prerasla i u politički sistem⁶. Paralelno sa izgradnjom ekonomske i monetarne unije, razvio se i novi metod koji je poznat pod nazivom Otvoreni metod koordinacije (OMK). Iako prvobitno nije osmišljen za sprovođenja ciljeva EMU, ekonomska unija se godinama razvija na njegovim principima. Suprotan „metodu Zajednice“ koji su osmislili Mone i saradnici, OMK postaje bitan deo nove realnosti Unije.

² Pol Tejlor, *Kraj evropske integracije*, Albatros plus i Službeni glasnik, Beograd, 2010. str. 5.

³ Tanja Mišćević (ur.), *Ugovor iz Lisabona - sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Službeni glasnik, Beograd, 2011. godine, str. 18.

⁴ Prvi „počasni građanin Evrope“ koji to postaje 1979. godine. Sahranjen je pored velikana poput Voltera, Rusoa i drugih. Danas preko 200 katedri na svetu na brojnim uvaženim univerzitetima nosi njegovo ime, a izuzetak nije ni Fakultet političkih nauka, Univerziteta u Beograd

⁵ Wilde P., Zurn M., *Can the Politization of European Integration be Reserved?*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, 2012, p. 139.

⁶ Almond (1956) i Iston (1957) definišu četiri glavna elementa: 1. stabilne institucije u kojima se donose kolektivne odluke; 2. građani ostvaruju svoje političke želje kroz politički sistem; 3. kolektivne odluke utiču na alokaciju i distribuciju resursa političkih vrednosti širom sistema; 4. postoji neprestana interakcija između ishoda i novih političkih zahteva na osnovu kojih je moguće razlikovati politički sistem od države. Iako su odavno definisali ove principe, isti važe i danas kada je u pitanju Unija. O njima i specifičnosti ovog jedinstvenog političkog sistema može se pročitati u knjizi Sajmona Hiksa, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

Moneova vizija Evrope

U Parizu, 18. aprila 1951. godine, potpisan je Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik⁷ (skraćeno EZUČ, na engleskom ECSC od *European Coal and Steel Community*). Pored Francuske, koja je imala poseban interes da nemački uglj i čelik kao osnovna sredstava za ratovanje stavi pod svoju kontrolu, i Zapadne Nemačke, učesće u radu su uzele još četiri države: Luksemburg, Holandija, Italija i Belgija, koje danas smatraju državama osnivačima današnje Unije. Ugovoru je prethodilo usvajanje Šumanove deklaracije⁸, dokumenta u koji je Mone, dok je bio direktor Plana modernizacije⁹ (*Plan de modernisation*) Francuske, pretočio svoju celokupnu ideju o načinu obezbeđivanja mira u Evropi i modelima saradnje između država.

Oko načina rada Visoke vlasti¹⁰, glavne institucije EZUČ-a, bilo je najviše sporenja. U suštini, njeno delovanje bez direktnog učesća predstavnika država članica predstavljalo je nov vid organizacije u Evropi - nadnacionalnost. Odluke ovog organa Zajednice bile su obavezne za sva pravna i fizička lica svih država članica. Međutim, države, osetljive na narušavanje i prenošenje svog suvereniteta, insistirale su i na organu Zajednice koji će zastupati samo njihove interese, i za tu svrhu oformljen je Savet ministara. Evropska zajednica za uglj i čelik prestala je da postoji 2002. godine, ali je njena uloga u istoriji evropskih integracija velika. Prvobitna uspešna saradnja ohrabrila je šest država da planiraju i zajedničku kontrolu nad drugim oblastima, pretežno iz ekonomske sfere.

Predvođena Evropskom komisijom, Evropska ekonomska zajednica je uspela da 18 meseci pre zadatog roka, 1968. godine zaokruži stvaranje Carinske unije¹¹. Na taj način su sprovedene Moneove zamisli. Depolitizovana Komisija, sačinjena od stručnjaka a ne političara, diktirala je tempo dalje saradnje. Ekonomski rezultati su građanima država članica bili dovoljni da se prećutno saglase sa prenošenjem nadležnosti država na Komisiju i druge institucije Zajednice. Ovaj fenomen prećutne saglasnosti građana se u istoriji evropske integracija naziva „permissivni konsenzus“ (*permissive consensus*)¹². Naime, ovaj konsenzus bio je prisutan sve do 90-ih godina XX veka. Legitimitet rezultata je omogućavao, s jedne strane, da građani ne pokazuju posebno interesovanje za način odlučivanja i usvajanja odluka koje su i njih direktno pogađale. A sa druge strane je ohrabrivao nacionalne političare da intenziviraju saradnju u važnim oblastima kakve su poljoprivredna politika, politika ribarstva, itd.

⁷ Više podataka o samom Ugovoru i organizaciji možete pronaći na sledećem linku: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm.

⁸ Rober Šuman (Robert Schuman) bio je dva puta biran na mesto predsednika Vlade Francuske, a pre toga i ministra spoljnih poslova. Pored funkcija u svojoj zemlji, bio je i predsednik Evropskog parlamenta.

⁹ Dezmon Dinan, *Sve bliža Unija-uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009. str. 29.

¹⁰ Na njenom čelu, kao prvi predsednik izabran je Žan Mone. Mone, zastupnik stava da suverene nacionalne države ne mogu na efikasan način da rešavaju svoje velike ekonomske probleme i da je saradnja među više država adekvatnije rešenje, imao je ambiciozne ideje o širenju uticaja Visoke vlasti.

¹¹ Carinska unija predstavlja ekonomski prostor u okviru kojeg su države ukinule namete i carine između sebe, a istovremeno su formirale prema trećim državama zajedničku tarifu. Dezmon Dinan, *Sve bliža Unija - uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2010. str. 62.

¹² Pojam definišu Lindberg i Scheingold 1970. godine. Više o tome na strani 8: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb40/eb40_en.pdf.

Skrivena integracija kao moto upravljanja u Evropskoj uniji

Zamisao Moneove strategije korak po korak je bila da se stvori neophodan pritisak za produbljivanje saradnje i zajedničko upravljanje u novom, ekonomskom sektoru. U senci ovog funkcionalnog prelivanja odigravalo se i političko prelivanje¹³, odnosno, korak po korak Zajednice su postale i politički, a ne samo ekonomski projekat. Žan Mone, jedan od tvoraca ove strategije, tvrdio je da će se na kraju iz ekonomske Unija preliti u snažnu političku zajednicu. Tokom velikog dela istorije evropske integracije konkretni problemi nisu rešavani na način koji bi predstavljao najadekvatnije i najracionalnije rešenje. Najbolji primer za ilustraciju navedenog bi mogao da posluži događaj iz 1965. godine koji je u istoriji integracija poznat pod nazivom „kriza prazne stolice“. Ova prva institucionalna kriza je rešena usvajanjem takozvanog „Luksemburškog kompromisa“. Odluka da se popusti pred francuskom politikom i prihvate njeni uslovi razvitka Zajedničke poljoprivredne politike pokazala je da se i u tom slučaju težilo ciljevima dalje integracije, a ne usvajanju adekvatnog i održivog rešenja koje će svima doneti ekonomsku korist i razvoj značajne oblasti kao što je poljoprivreda.¹⁴ Češće su odluke donošene da služe daljem sprovođenju ciljeva integracije. Na taj način, odluke koje su usvajane bile su posledica političkih kompromisa u tom trenutku, i težnja ka produbljivanju Unije (širenju nadležnosti) bila je prioritet.

Majone (*Giandomenico Majone*) definiše tri principa na osnovu kojih se Unija razvijala od svog nastanka do danas. U toku rada biće prikazano da su pojedine tekovine integracije izgrađene upravo na ovim principima. Sprovođenje ovih principa nije u potpunosti prouzrokovalo sistemsku krizu sa kojom je Unija danas suočena, ali je njihov uticaj na intenzitet krize neminovan. Principi koje je Majone definisao su sledeći:

- *Integracija kao najviša vrednost*
- *„Strategija svršenog čina“*
- *Bitne su procedure, pokret, kretanje napred ka što većem broju evropskih nadležnosti.*

Najbitnije je naglasiti da ovi principi nigde (osim u Majoneovoj knjizi) nisu jasno definisani. Kao i sam proces evropskih integracija, principi su najčešće primenjivani i modifikovani vremenom i uslovima, neprimetno i skriveno najviše od građana Unije. Jedna od najvažnijih stvari u kojima se bitno razlikuju Moneova Unija i ova danas, koja nas okružuje (i utiče na naše živote), jeste što se kod građana razvila svest da stvaranje Unije ima i svoju negativnu stranu.

¹³ Giandomenico Majone, *Dilemmas of European integration*, Oxford University Press, NY, 2005. Preface.

¹⁴ Više o samom događaju u: D. Dinan, *Sve bliža Unija - uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2010. str. 63-66.

Apsolutno vođstvo prvog principa tokom prvih decenija integracije marginalizovao je značaj drugih vrednosti, prvenstveno demokratije, i ovaj fenomen je u istoriji integracija poznat kao „demokratski deficit“¹⁵. Izbor predsednika Komisije koji nije direktno izabran iz redova najbrojnije političke partije u Parlamentu, primer je zaobilaženja pravila klasične demokratije. Suštinu „strategije svršenog čina“ predstavlja stara izjava Žana Monea: „Budući da ljudi nisu spremni da prihvate integraciju, morate da nastavite sa tim bez njih i ne govoreći (objašnjavajući) previše o tome šta se dešava.“¹⁶ Početak ambicioznog projekta kakav je bio stvaranje monetarne unije bez prethodnog učvršćivanja političke unije, najverniji je prikaz ove strategije na delu. Nastanak Evropske centralne banke, važne nezavisne institucije, upravo je omogućila strategija svršenog čina. U političkom vakuumu, bez ijedne druge stabilne političke institucije, ECB je preuzela na sebe odgovorne nadležnosti. Pored država članica, i njihove teritorijalne jedinice su veliki broj svojih nadležnosti prenele na novu instituciju Unije zarad veće efikasnosti. To predstavlja najbolju ilustraciju trećeg, ne i najmanje bitnog pravila. Međutim, nepostojanje bilo kakvog dokumenta kojim bi se definisalo teritorijalno širenje Unije, ali i u „dubinu“ kako se često naziva, i povećanje nadležnosti može negativno da utiče na rad Unije usled prevelikog obima ovlašćenja.

Sprovedenjem Moneovog metoda političari su nastojali da ostvare više integracije za elite, a prosperitet za mase koje ih podržavaju. Kada su neophodni rezultati izostali, preispitavanje dosadašnjih pravila je krenulo iz korena. Stoga, ne čudi ni pitanje koje postavlja veliki broj teoretičara koji izučavaju Evropsku uniju: „Da li je Mone kriv za krizu“?¹⁷ Nakon propasti planova koji su imali za cilj pokušaj stvaranja neke vrste političke zajednice¹⁸, odlučeno je da do daljeg budući pravac razvoja bude isključivo nastavak ekonomske integracije. Zaobilaznim putem, odnosno prelivanjem integracije iz sektora u sektor, očekivalo se da će se u konačnosti izgraditi političko jedinstvo. Insistiranjem na jačanju kapaciteta Evropske komisije i nezavisnih regulatornih agencija, Mone i zagovornici njegove vizije Evrope su verovali da na taj način neće (ne sme) doći ni do kakve politizacije procesa evropskih integracija.

¹⁵ O pojmu demokratskog deficita koji se u današnje vreme najviše vezuje za EU i njene institucije, pisao je čuveni sociolog Dal još 80-ih i 90-ih godina prošlog veka. Pojednostavljeno tumačenje ovog pojma podrazumeva odsustvo izabranih predstavnika od strane naroda u kontroli vlasti, odnosno izvršne vlasti. Pod ovim pojmom u širem smislu podrazumeva se i isključenost javnog mnjenja u procesu donošenja odluka i prevlast izvršne grane vlasti nad zakonodavnom. Na primeru Evropske unije i dominacije Evropskog saveta i Komisije nad Evropskim parlamentom, a što je najvažnije marginalizacijom nacionalnih parlamenata država članica najuočljiviji je ovaj savremeni fenomen. Više o samom pojmu na T. Jensen, *The Democratic Deficit of the European Union*, <http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/viewArticle/lrd-2009-2/9>. Takođe, u nauci postoji i kontradiktorno razmišljanje o ovom pojmu. Velika grupa autora zastupa gledište da Unija nije niti će biti država i stoga nema potrebe razmišljati o postojanju, odnosno o nepostojanju demokratije u okviru njenih granica, jer se stepen primene demokratskih postulata može sumirati u okviru granica države. Među zagovornicima ovakvog tumačenja demokratskog deficita je i Majone. Više u G. Majone, *Dilemmas of European integration*, Oxford University Press, NY, 2005. str. 36-40.

¹⁶ G. Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, New York, 2009, r. 2.

¹⁷ U septembarskom izdanju (2011. godine) renomirani časopis *The Economist* objavljuje članak pod nazivom *The End of Monnet* (Clarengman) u kojem pažnju skreću argumenti da je metod Ž. Monea kriv za krizu koja intenzivno pogađa Uniju, ali i adekvatna karikatura. Tekst i sliku možete pogledati na sledećem linku: <http://www.economist.com/node/21528269>.

¹⁸ Na primer, propast Fuševog plana 1962. godine.

Kriza kao izvesnost Evropske unije

U svojim "Memoarima" Žan Mone je na jednom mestu zabeležio : „Ljudi prihvataju promenu samo kada su suočeni sa nužnošću, a prepoznaju nužnost samo kada su suočeni sa krizom“¹⁹. Prvi znaci sistemske krize u Evropskoj uniji su se pojavili još nakon usvajanja Ugovora iz Maastrichta 1992. godine. Posle toga, usledile su česte promene osnivačkih ugovora. Za promenu takvog stanja Moneov recept je jasan - promena je nužna. Novi Ugovor ili reformski ugovor, kako se još naziva, usvojen je 13. decembra 2007. godine u Lisabonu. Nakon velikog broja međusobno razmenjenih ustupaka, tekst ovog Ugovora je naposljetku bio najmanji mogući činilac oko čega su se svi akteri složili²⁰. Na taj način, pokušano je da se spreči kraj „biciklističke teorije integracije“²¹.

Evropski savet - mesto i uloga prema Ugovoru iz Lisabona

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, Evropski savet postaje jedna od sedam glavnih institucija Evropske unije. Žan Mone je indirektno učestvovao u formiranju ove danas važne institucije. Svestan da nadnacionalne odluke moraju da imaju i široku podršku političara iz država članica, podržao je nastanak „izvršne evropske vlade“. Privremeni zastoj u procesu evropskih integracija stvorio je prostor da umesto nezavisnih tehnokrata dominantnu ulogu preuzmu najviši državni političari. Na taj način, prethodni ad hoc samiti su formalizovani i stvoren je još jedan organ Evropske unije. Od 1975. godine, Evropski savet počinje svoje sastanke, najmanje jednom godišnje.

Ugovor iz Lisabona u svom opštem delu o institucijama govori o osnovnom položaju i ulozi Evropskog saveta u procesu upravljanja Evropskom unijom. Stav broj jedan člana 15 je svakako najvažniji: „Evropski savet daje Uniji podsticaj potreban za njen razvoj i utvrđuje opšte političke smernice i prioritete. Evropski savet nema zakonodavnu funkciju“²². Na prvi pogled, bitnijih izmena u odnosu na ranije ugovore nema. Evropski savet je i dalje institucija političkog karaktera koja daje osnovni okvir u pravcu delovanja celokupne Unije, a druge institucije nastoje da shodno odlukama Evropskog saveta usmere i svoje delovanje. Tekst Ugovora propisuje da se Evropski savet sastaje kvartalno. Ekonomska kriza bila je povod za češće sastanke šefova država i vlada i na taj način su iskoristili svoj položaj da odlučuju o pitanjima koja su isključivo u nadležnosti Unije, a ne međuvladine saradnje. U periodu od januara 2014. do juna 2015. godine, Evropski savet se sastao čak petnaest puta. Pored ovolikog broja formalnih sastanaka, nije zanemarljiv ni broj onih neformalnih na kojima se često usaglasile pitanja koja se kasnije predstavljaju svim članicama²³.

¹⁹ Mayne R., Ball W. G., *Jean Monnet*, Doubleday and Company, New York, 1978, r. 239.

²⁰ Jean-Claude Piris, *The origins and birth of the Lisbon Treaty, The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010, pp. 25-49.

²¹ Tanja Mišćević (ur.), *Ugovor iz Lisabona - sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Službeni glasnik, Beograd, 2011. godine, str. 18.

²² Ugovor iz Lisabona, član broj 15; preuzetosa: <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

²³ Pre prvog formalnog sastanka u martu 2015. godine, Evropski savet je održao večeru 12. februara na kojoj su između ostalog razmatrane mogućnosti rešenja političke krize u Ukrajini i buduću pravac u borbi protiv terorizma.

Prema slovu Ugovora, odluke unutar Evropskog saveta se donose konsenzusom. „Termin konsenzus je važan pojam političke teorije kada se iziskuje saglasnost političkih učesnika ili suparnika u nekom važnom političkom pitanju“²⁴. Takav način odlučivanja podrazumeva da akteri koji odlučuju o određenom pitanju postignu najširu moguću saglasnost (dogovor) o odluci koja bi trebalo da se donese. U najranijem periodu evropske integracije, konsenzus je bio glavni obrazac prema kojem su se najvažnije političke odluke usvajale. Razlog za to bi trebalo tražiti u saglasnosti svih aktera o daljem razvoju integracije. Rast nepoverenja između odlučilaca unutar Evropskog saveta, ali i straha od usvajanja odluka koje će biti nepovoljne po njihove nacionalne interese, uslovio je da se nemali broj samita šefova država i vlada koji su održani u poslednjih pet godina završi bez usvajanja ikakve konačne odluke.

Evropski savet je najveći “neto” dobitnik Lisabonskog ugovora²⁵. Njegove odluke imaju političku prirodu i samim tim su obavezujuće. Pored odlučivanja o broju i vrsti konfiguracija Saveta ministara, Evropski savet ima zadatak i da određuje broj poslanika Evropskog parlamenta. Na taj način indirektno utiče na rad jedine demokratski izabrane nadnacionalne institucije. Takođe, Evropski savet daje predlog Evropskom parlamentu o izboru predsednika Komisije. Dajući sve prethodno nabrojane nadležnosti Evropskom savetu, šefovi država i vlada su obezbedili da imaju politički uticaj na sve grane vlasti u sistemu Evropske unije.

Najbolnija tačka Evropske unije: Ekonomska i monetarna unija

Žak Delor (*Jacques Delors*), predsednik Evropske komisije u dva mandata,²⁶ bio je naročito posvećen sprovođenju zamisli svog sunarodnika Žana Monea o izgradnji Unije korak po korak, i konačnom nastanku političke Unije i formiranju Ekonomske i monetarne unije (EMU). Nakon dva neuspešna pokušaja i neprimenjivanja Vernerovog plana da se ekonomska i monetarna unija pokrene do 1980. godine, kao i stvaranje Ekonomskog i monetarnog sistema 1979. godine, dogovor iz Mastrihta je treći, najobimniji predlog o načinu stvaranja EMU. Trofazni pristup izgradnje EMU je podrazumevao potpuno zaokruživanje jedinstvenog tržišta država članica Evropske unije i tesnu koordinaciju ekonomskih politika članica.²⁷

Da bismo u potpunosti mogli da razumemo današnju ekonomsku krizu unutar Unije ne smemo zanemariti podatke koje su izneli ekonomski stručnjaci 90-ih godina prošlog veka. Tvrdnju

²⁴ L.J. Tadić, *Politikološki Leksikon*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1996, str. 102.

²⁵ Vesna Knežević-Predić u: *Ugovor iz Lisabona - sigurna luka ili početak putovanja?*, Tanja Mišćević (ur.), Beograd, Službeni glasnik, 2010. god. str. 48.

²⁶ U periodu od 1985. do 1995. godine.

²⁷ Više o tome: Dezmon Dinan, *Sve bliža unija-uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2010. str. 455-488. i Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 292-321; R. Boldvin i Čarls Vilpoš, *Ekonomska evropskih integracija*, Data status, Beograd, 2010, str. 488-579.

ekonomista da Evropska unija nije optimalna valutna zona²⁸ političari su zanemarili. Takođe, smatrali su da će je pobiti usvajanjem niza političkih odluka kojima će nedostatke (na primer, nedovoljna mobilnost radne snage) nadomestiti. Ovo je najbolja ilustracija sprovođenja „strategije svršenog čina“.

Finansijska i ekonomska kriza koja neravnomernim intenzitetom potresa Evropsku uniju poslednjih pet godina, kao jednu od svojih posledica pokazala je nedostatke međuvladinog metoda odlučivanja u ekonomskoj i monetarnoj uniji. Evropska unija ima isključivo nadležnost u monetarnoj politici za države čija je zajednička valuta evra²⁹. Monetarnom unijom jedna grupa zemalja upravlja na drugačiji način od grupe država koje nisu prihvatile evro kao zajedničku valutu. S druge strane, ekonomska unija podleže sasvim drugačijem režimu odlučivanja. Ekonomske politike država članica se mogu podvesti pod zajedničke nadležnosti država i Evropske unije. Međutim, one nisu oblast klasične podeljene nadležnosti. Naime, države članice su obavezne samo da koordiniraju saradnju između sebe i sa institucijama Unije. Na taj način, stvara se u potpunosti decentralizovan sistem odlučivanja i minimalno učešće Unije i njenih organa u formulisanju i sprovođenju ovih politika. Evropski savet i Savet ministara su dominantne institucije unutar kojih se usklađuju ekonomske politike država članica. Evropska komisija ima mogućnost da uputi preporuku o čemu smatra da je neophodno da se raspravlja. Savet ministara usvaja jedino opšte preporuke, koje nisu obavezni pravni akti prema hijerarhiji pravnih akata Evropske unije. Nakon usvajanja opštih preporuka, Evropski parlament se obaveštava o njihovom donošenju.

Žak Delor, nekada najveći zagovornik stvaranja EMU, u intervjuu za decembarsko (2011. godine) elektronsko izdanje časopisa „The Guardian“ priznao je da je projekat izgradnje evra bio promašaj od samog početka. Uz to, istakao je i da su svi oni koji su ikada tvrdili da zajednička valuta ne može da opstane bez zajedničke vlade (vlasti), u pravu³⁰. Instistiranje na međuvladinom modelu i isključivoj koordinaciji i usaglašavanju različitih monetarnih politika, bez napretka ka jedinstvenoj, ekonomskoj politici samo će doprineti produbljivanju krize evra ili pak, izbijanju neke nove, veće krize.

Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ekonomskom politikom

Posle više neuspešnih rešenja koja su usvojena na samitima Evropske unije, ali i nepostojanja dogovora u kojoj pravnoj formi je nužno usvojiti dugoročno rešenje, predstavnici država članica i Komisije su 1. marta 2012. godine postigli konsenzus. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i

²⁸ Teorija o optimalnim valutnim područjima izučava pod kojim uslovima se određenoj državi isplati da napusti svoju nacionalnu valutu i pridruži se monetarnoj uniji više država. Svakako, pri takvoj odluci država se rukovodi odnosom dobiti i troškova pristupa monetarnoj uniji. Da bi takva unija ispunila uslove i optimalnog valutnog područja, potrebno je da ispuni i pet uslova: asimetrični šokovi, otvorenost ka međunarodnim tržištima, diverzifikacija trgovine, mobilnost rada, fiskalni transferi, homogena preferencije i solidarnost. Robert Mandel 1969. godine stvara teoriju optimalne valutne oblasti koju posle njega nadograđuju Ronald Mekinon i Piter Kenen. Više o tome u knjizi Ričarda Baldvina i Čarlsa Vilpoša, *Ekonomija evropskih integracija*, Data status, Beograd, 2010, str. 314-347.

²⁹ Član 3, stav c UOFEU.

³⁰ Ceo intervju bivšeg predsednika Evropske komisije možete pročitati ovde: <http://www.theguardian.com/business/2011/dec/03/eurozone-flawed-start-jacques-delors>

upravljanju ekonomskom politikom koji je široj javnosti poznatiji pod nazivom „fiskalni pakt“³¹, usvojen je 2. marta 2012. godine.³² Odlučeno je da novi Ugovor bude zaseban međuvladin sporazum, a njegovom potpisivanju je pristupilo 25 država članica, izuzev Velike Britanije i Češke Republike. Države koje su ujedno i članice evrozone, bile su u moralnoj obavezi (ne i formalnoj) da pristupe potpisivanju ovog Ugovora, dok je državama koje nisu prihvatile evro kao zajedničku valutu ostavljena mogućnost da se same izjasne da li žele ili ne da budu njegove potpisnice. Prvog dana 2013. godine, Ugovor je stupio na snagu. Uslovi za to su se stekli kada je ratifikacione instrumente priložilo 12 članica evrozone, što je i bio uslov da njegova primena počne. Takođe, njima su se pridružile još četiri države: Danska, Litvanija, Letonija i Rumunija. Državama potpisnicama je ostavljen period do 1. januara 2014. godine da u potpunosti svoje ustave i ostale zakonske akte prilagode odredbama Ugovora.

Prema slovu Ugovora, Evropski sud pravde ima ovlašćenja da nametne paušalno plaćanje penala za države koje prekorače usvojena pravila. S druge strane, odgovornost Komisije je fokusirana na kreiranje izveštaja o poštovanju odredbi Ugovora od strane ugovornica. Pokretanje postupka pred Sudom pravde neće biti moguće bez prethodnog dogovora država potpisnica o tome. Sama Komisija nema pravo inicijative pokretanja postupka pred Sudom, što je degradiranje njenih ovlašćenja u odnosu na prethodna rešenja koja su bila na snazi. Takođe, priliku da inicira pokretanje postupka pred Sudom pravde imaju i druge države potpisnice, nezavisno od izveštaja Komisije. Odluke Suda pravde su obavezujuće za države članice. Međutim, novčane kazne koje države moraju da plate zapravo automatski postaju deo novog Stabilizacionog fonda. Naravno, to pravilo važi isključivo za države koju su prihvatile evro kao zajedničku valutu, dok se kazne za države koje nisu deo evrozone, automatski slivaju u budžet Evropske unije. Suma kao kazna koju je određena država dužna da uplati, ne može biti veća od 0,1 % njenog bruto domaćeg proizvoda³³.

Evropski stabilizacioni mehanizam bi, prema zamisli tvoraca fiskalnog ugovora, trebalo da predstavlja fond Unije za pomoć finansijski ugroženim državama. Međutim, uslov da se dobija pomoć iz sredstava tog fonda je obavezna ratifikacija ugovora. Veliki paradoks ovakve zamisli predstavlja činjenica da države koje prekrše pravilo o fiskalnoj disciplini, penale uplaćuju u fond za stabilizaciju. I upravo država koja ne želi da se pridržava pravila, iz fonda dobija sredstva kako bi se izborila sa krizom.

Protesti koji su se odigrali na Kipru početkom 2013. godine još jednom su podsetili da finansijska kriza u Španiji, Portugalu, Grčkoj i Italiji nije izuzetak, već novo pravilo unutar Evropske unije. Iz tog razloga, u evropskoj javnosti, ali najviše među novinarima, čuje se da je Uniju obuzelo „prokletstvo evra kao zajedničke valute“³⁴. U tim tekstovima neretko se može pročitati ime Žana Monea. Istina, ne u kontekstu „velikog oca Evrope“ već kao jednog od krivaca za ovu sistemsku krizu čije su naznake primetne još od 90-ih godina 20. veka. Pet godina od izbijanja

³¹ Da su države članice uočile ozbiljnost situacije u Uniji pokazuje neformalna preambula Ugovora koja glasi: „Svesni svoje obaveze, kao članice Evropske unije, da posmatraju svoje ekonomske politike, kao pitanje od zajedničkog interesa; U želji da promoviše uslove za snažniji privredni rast u Evropskoj uniji i, u tom smislu, da razvije sve bližu koordinaciju ekonomskih politika u evrozoni (...); Svesne potrebe da se osigura da njihov opšti državni deficit ne prelazi 3% bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cenama, a da njihov opšti javni dug ne prelazi, ili dovoljno opada ka 60% njihovog bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cenama; Podsećajući da ugovornice, kao članice Evropske unije, treba da se uzdrže od svih mera koje bi mogle da ugroze ostvarenje ciljeva Unije u okviru ekonomske unije, posebno praksa nagomilavanja duga izvan opšte vlade”.

³² Ceo tekst Ugovora možete preuzeti sa sledećeg linka: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf

³³ Član 8 Ugovora.

³⁴ Isto mišljenje deli i poznati ekonomista Pol Krugman.

krize, kada su sva prethodna rešenja donela samo privremeni oporavak, politički najodgovornije ličnosti u državama članicama su počele da razmišljaju o radikalnijem rešenju. Kada je prvi put pre dve godine na samitu Evropske unije inicirano pitanje mogućnosti i efikasnosti stvaranja fiskalne unije³⁵, njeni protivnici ali i zagovornici su za njen nastanak povezali ime Žana Monea. Zagovornici prenošenja seta fiskalnih pravila u nadležnosti Unije smatraju da je to samo još jedan u nizu „malih koraka“ koje je Mone imao na umu kada je Evropu video kao „sjedinjene države Evrope“. S druge strane, protivnici ovog mišljenja smatraju da su nacionalne države već suviše svojih ovlašćenja prenele na nadnacionalni nivo.

„Sve bliža Unija naroda“ - cilj koji je sve dalji?

Kroz Lisabonsku strategiju³⁶ koja je usvojena na samitu Evropske unije marta 2000. godine, afirmisan je Otvoren metod koordinacije (engl. Open Method of Coordination – OMC).

Osnovne karakteristike Otvorenog metoda koordinacije su sledeće: decentralizovan i fleksibilan metod odlučivanja; definisanje zajedničkih ciljeva na nivou svih država članica; priprema nacionalnih strategija kao dodatak glavnoj strategiji i usvojenim dokumentima; finalno zajedničko ocenjivanje strategija i dokumenata koje sprovode Evropska komisija i države članice.³⁷

Otvoren metod koordinacija predstavlja korak unazad u integraciji u odnosu na period 60-ih i 70-ih godina prošlog veka za koji se u istoriji evropskih integracija povezuje najveća ekspanzija nadležnosti Unije, tada Zajednice.³⁸

„On (metod, prim. aut) nastoji da bude najbolji od svih svetova, spajajući decentralizovano odlučivanje sa reintegracijom na nivou EU. On deluje u oblastima u kojima Komisiji nedostaje formalno ovlašćenje i gde države nisu spremne da prihvate nikakav gubitak suvereniteta ni formalno proširivanje uloge Komisije. On je alternativa daljem proširivanju ovlašćenja Komisije. Stoga, iako može doprineti organičenju praktičnih razlika, on takođe može omogućiti njihovo zadržavanje.“³⁹ Nastanak OMK ima dvostruki značaj. S jedne strane, on je začetak izbegavanja klasičnog Metoda zajednice i jedan od načina njegovog menjanja. Takođe, ne manje bitna je i činjenica da se prilikom osmišljavanja šeme institucija koje će učestvovati u izgradnji ekonomske i monetarne unije, kao i njihovim ovlašćenjima, za ekonomsku oblast upravo ovaj metod postavio kao glavni⁴⁰.

³⁵ Tokom krize, u Uniji se pojavilo veliko interesovanje za položaj i uticaj Evropske centralne banke. Naime, ova institucija ima pravo da usvaja odluke, preporuke i mišljenja, rešenja. Ta činjenica podstiče raspravu o potencijalnom proširenju njenih nadležnosti, kao i da li je kao nezavisna institucija odgovorna za pronalaženje rešenja za izlazak iz krize.

³⁶ Političari država članica, svesni da bez ekonomskog prosperiteta u okviru granica Unije neće biti moguće razviti ni druge oblike integracije pod čime se prvenstveno misli na političku uniju, usvajaju strategiju koja se u tom trenutku najavljivala kao dokument koji će doprineti spektakularnim rezultatima sa ciljem da Unija postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija u svetu do 2010. godine. Budući da je 2010. godinu obeležila velika ekonomska kriza, kao i prethodne i naredne godine, unutar Unije se dovodi u pitanje svrha usvajanja ove strategije kada su njeni rezultati više nego poražavajući. Na stranu ekonomski aspekt ovog dokumenta, ona je značajna po modelu usvajanja odluka i njenog sprovođenja.

³⁷ Više o karakteristikama metoda na: http://ec.europa.eu/youth/focus/open-method-of-coordination_en.htm

³⁸ Džozef Vajler, *Transformacija Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002. str. 35.

³⁹ Pol Tejlor, *Kraj evropske integracije*, Službeni glasnik i Albatros, Beograd, str. 26.

⁴⁰ Nemačka kancelarka Angela Merkel je još 2010. godine u govoru koji je održala studentima u Brižu inicirala javnu raspravu o mogućem revidiranju postojećeg metoda i izgradnji novog, „metoda Unije“, kako ga je nazvala. Kako je i sama istakla, uslovi za to su se stekli nakon usvajanja Lisabonskog ugovora.

Mogući ishodi krize

Grubom podelom na dve grupe možemo svrstati raznovrsna potencijalna rešenja za budući razvoj Unije. U prvu grupu bismo mogli svrstati sve one koji su zagovornici kraja evropske integracije ili nastanka labavog saveza država, odnosno konfederacije. Ovakvim pogledima na integraciju neće biti posvećena posebna pažnja budući da je Unija građena postepeno. Povezanost država članica nije svedena samo na ekonomsku saradnju, stoga je za svakog od aktera koristan, ali i međusobna povezanost veća. Pojedine nadležnosti države su prenele na nadnacionalni nivo još pre 50 godina i upitno je pitanje mogućnosti efikasnog odlučivanja država u istim tim oblastima u slučaju da odluka o potpunoj dezintegraciji bude doneta. Stoga, i njen kraj, koji se objektivno neće dogoditi u skorijem vremenskom periodu, neće se desiti odjednom.

Drugu grupu čine ideje o izgradnji Unije u različitim prstenovima, odnosno krugova država. Formalna mogućnost da se Unija razvija kao „Evropa u više brzina“ pojavila se nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta. Prvi put je u tom ugovoru diferencijacija Unije predstavljena kao legitimno pravo članica. One koje su ispunile kriterijume konvergencije sa namerom su svrstane u grupu koja nastavlja intenzivniji proces integracija i istovremeno ga produbljuje.

U okviru grupe 17 država koje su prihvatile evro kao jedinstvenu valutu mogu se izdvojiti dve manje grupe. U jednoj su one države čije su ekonomije pokazale velike nedostatke prilikom pristupanja monetarnoj uniji. Iako se do sada to nije dogodilo, kandidati za istupanje iz evrozone su na prvom mestu Grčka, zatim Italija, Španija i moguće Portugal. Ovo bi nesumnjivo za navedene države predstavljalo korak unazad u procesu integracije. Sa druge strane, pojedine države evrozone zahtevaju da se krene u proces daljeg produbljivanja integracije i prelazak na sledeći nivo.

„Evropa u više brzina“ ili diferencirana integracija je realni model razvoja Unije⁴¹. Nespremnost svih država da prate određeni tempo integracija ne bi trebalo da sprečava ostale da svoju bliskost iskoriste i prodube međusobne odnose. Ovakav način izgradnje Unije nije posledica krize i postoji formalno od usvajanja Ugovora iz Amsterdama (stupio na snagu 1999. godine). Koncept pojačane saradnje omogućava državama da zajedno sarađuju bliže uz poštovanje zakonskog okvira Unije. Međutim, ovakav vid saradnje ne dozvoljava proširenje ovlašćenja utvrđenih Ugovorom, kao ni u oblastima koje predstavljaju isključivo nadležnost Unije⁴².

U raspravama koje potenciraju kontradiktorna svojstva Moneovog metoda upravljanja Evropskom unijom, proces politizacije, odnosno depolitizacije, zauzima prioritarno mesto. Izgradnja Unije kakvu je Mone imao u vidu, uz odlučivanje u krugu malog broja političara i bez učešća građana, više nije moguća. Odluke koje se usvajaju na nivou Unije se odražavaju na živote više miliona građana. Izgradnja, na primer, bankarske unije ili mesto Evropske centralne banke su najnovija pitanja u fokusu građana Evrope. Stoga, neophodno je ove teme učiniti predmetom javnog regulisanja i/ili predmetom javne diskusije.⁴³

⁴¹ G. Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, New York, 2009, pp 215-217.

⁴² Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da najmanje devet država članica može učestvovati u donošenju zajedničke odluke da se pristupi pojačanoj saradnji u određenoj oblasti.

⁴³ Na ovaj način De Wilde i Cirić definišu proces politizacije u: Wilde P., Zurn M., *Can the Politicization of European Integration be Reserved?*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, 2012, p 139.

Zaključak

Priključenje 28. države članice⁴⁴, 1. jula 2013. godine, Evropska unija je dočekala nespremna da apsorbuje nove probleme ili nestabilnosti koje bi mogle da se pojave. Od početka XXI veka Unija se suočava sa povremenim krizama, ali ono što je zajedničko za sve njih jeste da, pre nego se jedna reši, druga već uzima maha. Iz tog razloga, sistemska kriza je najbolja definicija stanja u Evropskoj uniji. Ovaj rad je bio pokušaj da se predstavi uticaj Žana Monea i njegove vizije Evrope na izgradnju Evropske unije kakva je danas i da se istovremeno ukaže šta je doprinelo da se trenutna kriza manifestuje u ovolikom obimu, a šta je uticalo na njeno ublažavanje.

Sistemska kriza, u koju su prerasle mnogobrojne nerešive situacije u poslednjih 13 godina zahteva sveobuhvatno rešenje. To rešenje bi trebalo da iskoristi sve pozitivne strane dosadašnjeg procesa integracije i podrazumeva da se promeni ono što šteti Evropskoj uniji. Lisabonski ugovor, ali i kriza, omogućili su prevlast međuvladinih dogovora i dominaciju njihovog načina usvajanja odluka. Zbog nužnosti da se brzo deluje u vremenima krize, Evropska komisija, zamišljena da deluje u ovakvim situacijama, marginalizovana je od strane Evropskog saveta kada god je to bilo moguće. Stoga, obistinila se tvrdnja da EU nije formirana kako bi se nosila sa krizom.

Konstantna dinamičnost razvoja nekada Evropske zajednice, danas Unije, ogleda se u stalno prisutnom preispitavanju ciljeva, metoda i sredstava na koji način bi trebalo sprovesti zacrtane ciljeve. Pored toga, unutrašnja promena načina delovanja institucija, ali i njihove pozicije u sistemu, čine Uniju podložnom za nastanak, ali i opstanak kriza. Nakon neuspeha Ugovora o ustavu za Evropu, pitanje procesa politizacije evropske integracije postaje jednako bitno kao i pronalaženje mogućih rešenja za krizu. Naime, isključivanje šire evropske javnosti iz aktivnog traženja rešenja krize asocira na predloge koje je imao Mone. Stvoriti Uniju po modelu elitističkog pristupa, omogućiti ekonomske rezultate sada, a politiku posle. Sistemska kriza je pokazala da evropska integracija više ne može da trpi izbegavanje politizacije njenih ključnih problema.

⁴⁴ Republika Hrvatska je 1.7.2013. godine postala punopravni član Unije, tačno deset godina nakon što je podnela zahtev za članstvo, februara 2003. godine.

Crisis of the Management Process in the European Union – Is Jean Monnet’s Integration Model Surviving?

Abstract

The paper argues that a model of integration promoted by Jean Monnet, in the period of systemic crisis in the European Union, has demonstrated its contradictory properties. The need for fast and efficient decision-making system has marginalised the European Commission and emphasised European Council as the key political institution. The Treaty of Lisbon, which entered into force on 1 December 2009, has further compounded the already complex process of policy and decision-making within the European Union. Due to significant differences between the Member States regarding the future development of the Union, differentiated integration is emerging as the future dominant model of integration.

The economic crisis that overflowed from the United States and into the European Union in 2008 confirmed what was obvious after the failed referendum and the failure to adopt the Treaty establishing a Constitution for Europe: the Union has entered a new phase of integration phase crisis. The period after two failed referendums and debates among officials of Member States seeking to solve unforeseen problems, referred to as “the period of reflection”, lasted until June 2007. In that period, European policy makers have used some of the principles laid down by Jean Monnet in the 1950s. Holding more frequent meetings, the politicians in the European Council have justified the necessity to reach decisions quickly and bypass cumbersome procedures. Therefore, the elitist approach of building the Union for which Monnet advocated during the crisis was dominant. However, it also showed some limited effects. Millions of disgruntled citizens have protested against economic difficulties in their national countries and consequently in the Union, prove that the process of politicisation is inevitable. The paper describes politicization as “[...] the process in which the decision-making power and the associated authoritative interpretation of the facts and circumstances lead to the political sphere, that is, their transfer either into political subsystem (defined by the possibility of making collectively binding decisions) or political space (defined by public debates trying to find the right course to solve a given problem).”

Keywords:

European Union, Jean Monnet, European Council, European Commission, process management, the Treaty of Lisbon, differentiated integration

Literatura

- Balint Sleze, *Crisis are opportunities - Jean Monnet and the first steps toward Europe*, University of Miskolc, Hungary, 2003.
- Vasiljević B., Gobeljić., *Politička ekonomija evra*, Ministarstvo prosvete i nauke R. Srbije, Beograd, 2010.
- Vajler Džozef, *Transformacija Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
- Boldvin i Čarls Vilpoš, *Ekonomija evropskih integracija*, Data status, Beograd, 2010. str. 488-579.
- Dinan Desmond, *Governance and Institution - Implementing the Lisabon Treaty*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, 2011., pp. 103-121.
- Dinan Desmond, *Institution and Governance - A New Treaty, A New Elected Parilament*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48., 2010., pp. 95-118.
- Dinan Dezmon, *Sve bliža Unija - uvod u Evropske integracije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Dinan Dezmon, *Menjanja Evrope - istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- European documentation, *Jean Monnet, a grand design for Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1988.
- Kovačević Maja, *Višedimenzionalnost Saveta Evropske unije*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2009.
- Knežević-Predić Vesna, Radivojević Zoran, *Institucije Evropske unije*, Sven, Niš, 2008.
- Tadić Ljubomir, *Politikološki leksikon*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1996.
- Majone Giandomenico, *Europe as the would-be World power*, Cambridge University Press, New York, 2009.
- Majone Giandomenico, *Dilemmas of European Integration*, Oxford University Press, New York, 2005.
- Mišćević Tanja (ur.) , *Ugovor iz Lisabona - sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Monar Jorg, *The European Union's balance of power after the Treaty of Lisbon*, College of Europe, Bruges, 2010.
- McCormick John, *Crisis and the future of European union*, Ciceron Foundation, Indianapolis, 2012.
- Mayne R., Ball W. G., *Memoirs Jean Monnet*, Doubleday and Company, New York, 1978.
- Piris Jean-Claude, *The origins and birth of the Lisbon Treaty*, The Lisbon Treaty, Cambridge University Press, 2010, pp.7-71.
- Popović Aleksandra (ur.), *Evropa sa dušom, govori koji su odredili savremenu Evropu*, Fondacija Kondar Adenauer, Beograd, 2009.
- Schmidt Vivien, *Re-Envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy*, *Journal of Common Market Studies*, 2009.
- De Schoutheete Philippe, *The European Council and Community Method*, Notre Europe, 2012.
- Samardžić Slobodan, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, *Pravo i društvo*, Službeni glasnik, Beograd, vol. 1., 2012.
- Samardžić Slobodan i Ivana Radić Milosavljević (urs), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Tejlor Pol, *Kraj evropske integracije*, Službeni glasnik, Beograd 2010.
- Fuše Mišel, *Evropska unija, pola veka kasnije: stanje i scenarij obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Fabbrini Sergio, *Intergovernmentalism and its outcomes: The implication of the euro crisis on the*

European union, School of Government, Rome, 2012.

- Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Hix Simon, *What's wrong with EU and how to fix it*, Polity Press Cambridge, London, 2007.
- Wilde P., Zurn M., *Can the Politicization of European Integration be Reserved?*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, 2012, pp.137-153.

Internet

www.european-council.europa.eu

www.ec.europa.eu

www.europa.eu

www.euroactiv.rs

www.ecb.int

www.eur-lex.europa.eu

www.eurotrities.com

www.eurozone.europa.eu

www.consilium.europa.eu

www.economist.com

www.notre-europe.eu

www.eurostat.ec.europa.eu



■ Damjan Čuprić

Funkcionisanje evropskog regionalizma¹

Apstrakt

Regionalizam kao fenomen ima tri glavna strukturna problema – koncepcijski, uporedni i problem praktičnog funkcionisanja. Osnovnu tezu rada čini stav da se ne može govoriti o evropskom regionalizmu kao modelu već o regionalizmu u evropskim državama, koji se međusobno razlikuju kako po stepenu autonomije, tako i po tome u kojoj meri sadrže elemente federalizma.

U članku se pravi jasna razlika između fenomena regionalizma i federalizma, jer se rad bavi regionalizmom u evropskim regionalnim državama koji sadrži elemente federalizma. Regionalizam ima svoje šire i uže značenje, a za potrebe ovog članka biće analiziran uži koncept, shvaćen kao princip državne organizacije i to samo u okviru regionalne države. Uži koncept regionalizma neizostavno uzima u obzir pravna i ustavna pitanja.

Ključne reči:

Evropski regionalizam, federalizam, regionalizacija, regionalna država, Republika Italija, Kraljevina Španija

¹ Ovaj članak nastao je na osnovu master rada pod naslovom *Načela i funkcionisanje evropskog regionalizma*, koji je 27. februara 2013. godine odbranjen na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Na konceptijskom nivou analize, razmatraju se osnovni oblici, aspekti i karakteristike evropskog regionalizma u okviru države. Uočavanje suštinskih razlika između oblika i aspekata regionalizma važno je zbog toga što njihova društvena uloga, značaj i posledice nisu isti.

Na uporednom nivou analize, teorijski su predstavljene najznačajnije sličnosti, razlike i međusobna povezanost između pojmova regionalizam, federalizam, regionalizacija, regionalna država. U ovom delu rada posebno se izdvaja odnos između regionalizma i federalizma, regionalizma i regionalizacije, regionalizma i regionalne države.

Na nivou praktičnog funkcionisanja, posebno se analiziraju ustavne promene u Italiji i Statut Katalonije u Španiji, gde se zaključuje da obe države idu u pravcu federalizma. Na primeru Italije kao regionalne države, regionalizam se nalazi u nezadrživom procesu federalizacije. Na primeru Španije kao regionalne države, u kojoj je prisutan federalizam bez federacije, uviđa se odnos između regionalizma i konkretnog tipa političke regionalizacije „odozdo“.

Uvod

Evropski regionalizam ima tri glavna strukturna problema – konceptijski, uporedni i problem praktičnog funkcionisanja. Glavni doprinos članka ogleda se u prepoznavanju i analizi navedenih strukturnih problema regionalizma.

U radu se zastupa osnovna teza da se ne može govoriti o evropskom regionalizmu kao modelu već o regionalizmu u evropskim državama, koji se međusobno razlikuju kako po stepenu autonomije, tako i po tome u kojoj meri sadrže elemente federalizma. Osnovna teza članka dokazuje se analizom fenomena regionalizma na konceptijskom, uporednom i na nivou praktičnog funkcionisanja, u slučaju dve regionalne države.

Na konceptijskom nivou analize, razmatraju se osnovni oblici, aspekti i karakteristike evropskog regionalizma u okviru države. Uočavanje suštinskih razlika između oblika i aspekata regionalizma važno je zbog toga što njihova društvena uloga, značaj i posledice nisu isti. U fokusu rada je političko-teritorijalni oblik regionalizma, odnosno njegov ustavno-pravni aspekt i to samo u okviru regionalne države.

Na uporednom nivou analize, teorijski su predstavljene najznačajnije sličnosti, razlike i međusobna povezanost između pojmova regionalizam, federalizam, regionalizacija, regionalna država. U ovom delu rada posebno se izdvaja odnos između regionalizma i federalizma, regionalizma i regionalizacije, regionalizma i regionalne države. Analiza je ukazala na sličnosti i razlike između ovih pojmova, ali i na određeni nivo povezanosti koji postoji između njih, naročito na primeru regionalne države.

Na nivou praktičnog funkcionisanja, razmatraju se Italija i Španija, kao primeri regionalnih država.² Posebno se analiziraju ustavne promene u Italiji i Statut Katalonije, gde se zaključuje da obe države idu u pravcu federalizma. U Italiji se regionalizam nalazi u nezadrživom procesu

² Zajedničko za Italiju i Španiju kao regionalne države: asimetričnost, evolutivnost (elementi federalne države u nastajanju), multikulturalnost i fleksibilnost (odlika regionalizma, zato i dozvoljava nejednak položaj regiona u državi).

federalizacije. U Španiji je prisutan federalizam bez federacije, gde se razmatra odnos između regionalizma i konkretnog tipa političke regionalizacije „odozdo“.

Postoje autori koji smatraju da se može govoriti o evropskom regionalizmu kao modelu. O tome pišu Jovan Komšić³ u svojoj knjizi *Principi evropskog regionalizma*, Nadia Skenderović Ćuk⁴ u svom radu *Evropske koncepcije regionalizma – pregled i analiza*, Stevan Lilić⁵ u članku *Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije*, kao i Milan Jovanović⁶ u radu *Dileme i ograničenja Srbije u razvoju regionalne demokratije*.

Međutim, u ovom članku se na primeru Italije, kao države regiona i Španije, kao države autonomnih zajednica, dokazuje da se regionalizam u evropskim državama međusobno razlikuje kako po stepenu autonomije, tako i po tome u kojoj meri sadrži elemente federalizma (Španija pre svega, zatim Italija).

Koncepcijski nivo analize evropskog regionalizma

Izlaganje o evropskom regionalizmu, s obzirom na njegovu višeznačnost, kao prethodno pitanje zahteva preciziranje o kom obliku regionalizma se raspravlja. Bez namere da se umanjí potreba razmatranja drugih oblika regionalizma (od geografskih i statističkih, preko ekonomskih i administrativnih), ovaj članak će se baviti samo političko-teritorijalnim oblikom regionalizma, naročito njegovim ustavno-pravnim aspektom i to samo u okviru regionalne države. Inače, političko-teritorijalni oblik regionalizma ima svoj ustavno-pravni unutardržavni (sub-nacionalni), međuregionalni (inter-nacionalni) i evropski (supra-nacionalni) aspekt,⁷ dok se administrativno-teritorijalni regionalizam, pre svega odnosi na njegov statistički i upravni (administrativni) aspekt.⁸

³ Jovan Komšić zastupa tezu da postoje jasno artikulisani i opšteprimenljivi evropski standardi decentralizacije i regionalizacije nacionalnih država. Smatra da u zemljama Evropske unije i u njenom širem okruženju, sa organizacionom osnovom u regionalnoj organizaciji država koja se zove Savet Evrope, postoje vrlo relevantni i razudeni decentralističko-regionalistički aranžmani (ideje, institucionalni realiteti i procedure političkog odlučivanja, vladavine i upravljanja), koji mogu da se obuhvate jednim terminom „evropski“ (Jovan Komšić, *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope – Philia, Novi Sad, 2007, str. 6).

⁴ Nadia Skenderović Ćuk razmatra evropske koncepcije regionalizma. Pod tim ne podrazumeva samo regionalizam u formalnom institucionalnom smislu organizacije sistema vlasti države, već i funkcionalni proces izgradnje moderne arhitekture društva u kojoj se može prepoznati jasna evropska orijentacija (Nadia Skenderović Ćuk, *Evropske koncepcije regionalizma – pregled i analiza*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2011, str. 81).

⁵ Stevan Lilić smatra da na evropskom nivou postoje odgovarajući standardi - instrumenti, koji su relevantni za rešavanje unutrašnje regionalne strukture i decentralizacije država. U radu zastupa stav da višedecenijska praksa regionalizacije evropskih država, kao i mnogobrojnih inicijativa u okviru evropskih institucija, daju sve više empirijskog osnova da se u okviru EU i Saveta Evrope profilise opšteprijhvatljiv korpus osnovnih pojmova i principa koji su zajednički u svim realno egzistirajućim modelima regionalne autonomije (Stevan Lilić, „Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije, Izazovi evropskih integracija, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 12).

⁶ Milan Jovanović u radu *Dileme i ograničenja Srbije u razvoju regionalne demokratije* zastupa tezu da su donošenjem Nacrta povelje o regionalnoj demokratiji, od strane Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, normativno uređeni bitni principi i forme regionalizma, regionalizacije i regionalne demokratije (Milan Jovanović, *Dileme i ograničenja Srbije u razvoju regionalne demokratije*, Nove regionalne politike i evropska iskustva, Megatrend univerzitet, Beograd, 2012, str. 67).

⁷ Slobodan Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998, str. 74-75.

⁸ Međuregionalni (prekogranični) i evropski (vandržavni) aspekt regionalizma ogledaju se u njegovoj širokoj institucionalizaciji, koja je uočljiva u postojanju brojnih organa i tela Saveta Evrope i Evropske unije, koji se bave regionima, kao i njihovim aktima, koji uređuju odnose i postavljaju standarde organizovanja, povezivanja i upravljanja regionima.

Imenički atribut „evropski“ nema samo istorijsko-geografsko značenje vezano za kontinent na kome su se razvijali različiti oblici regionalizma, već je prvenstvena odredba ovog atributa specifičnost političkog prostora u kome se razvija regionalizam, tj. njegova raznolikost, kao i njegova unutrašnja istorijska, kulturna i teritorijalna različitost.⁹ Deklaracijom o regionalizmu u Evropi,¹⁰ određena su načela na kojima treba da se temelji ideja regionalizma u Evropi. Neka od tih načela su: načelo autonomije regija, načelo političke decentralizacije, načelo supsidijarnosti,¹¹ načelo finansijske autonomije regija, načelo solidarnosti, načelo finansijskog izjednačavanja, itd.¹²

Prilikom teorijskog razmatranja regionalizma, važno je da se ukaže na razliku koja postoji između šireg i užeg značenja fenomena regionalizma. U širem značenju, regionalizam ne uzima u obzir pravni ili eventualno ustavni status dela državne teritorije, već se pre svega odnosi na društvenu stvarnost. Šire značenje regionalizma shvata se kao pojam koji označava geografsku podelu države u teritorijalne jedinice koja nema veze sa državnim sistemom, ili kao međudržavno povezivanje u cilju uspostavljanja saradnje između država u različitim oblastima.¹³ Ovaj članak analizira uži koncept regionalizma, shvaćen kao princip državne organizacije i to samo u okviru regionalne države. Uži koncept regionalizma neizostavno uzima u obzir pravna i ustavna pitanja.¹⁴

Miodrag Jović je ovako definisao pojam regionalizma, odnosno regiona: „Pojam regionalizma vezuje se za reč region. Regionalizam označava pre svega više ili manje institucionalno opredeljenje određenih teritorija kao posebnih celina. Pojam regionalizma po pravilu se tiče političko-teritorijalne podele jedne zemlje, predstavlja njen element.“¹⁵ Regionalizam se odnosi na ideologiju i politički pokret koji odražava zahteve građana određene teritorije za većom kontrolom nad poslovima regiona i za uspostavljanjem regionalne vlasti.¹⁶ Autori poput Elizabet Fiks (*Elisabeth Fix*) definišu regionalizam kao način politizovanja subnacionalnih teritorijalnih jedinica.¹⁷

Dragoljub Popović definiše regionalizam kao princip državne organizacije, koji ispunjavajući njegove glavne funkcije, bilo one tehničke, kooperativne integrativne ili demokratske, vodi ka uvođenju obrasca regionalizovane države.¹⁸ Od svih glavnih funkcija regionalizma, najznačajnija je demokratska, jer regionalizam u svom najdubljem smislu označava demokratski proces.¹⁹

⁹ Slobodan Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, op. cit., str. 75.

¹⁰ Skupština evropskih regiona (AER) 1996. godine usvojila je Deklaraciju o regionalizmu u Evropi.

¹¹ Princip supsidijarnosti sadržan je u skoro svim evropskim dokumentima i još jednom je potvrđen u Ugovoru iz Lisabona, iz 2009. godine, tj. u članu 5. Ugovora o Evropskoj uniji: „U skladu sa principom supsidijarnosti u oblastima koje nisu u isključivo njenoj nadležnosti, Evropska unija deluje samo ako i u meri u kojoj države članice ne mogu na zadovoljavajući način da postignu ciljeve koji su sadržani u predloženim merama bilo na centralnom ili regionalnom i lokalnom nivou, a koji se bilo zbog obima, bilo zbog efekta mera, mogu postići na bolji način na nivou Unije. Institucije Unije će primeniti princip supsidijarnosti kako je to predviđeno Protokolom o primeni principa supsidijarnosti i proporcionalnosti. Nacionalni parlamenti će obezbediti usklađenost sa principom supsidijarnosti u skladu sa procedurom predviđenom protokolom.“

¹² Vedran Đulabić, *Regionalizam i regionalna politika*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2007, str. 314.

¹³ Miodrag Jović, *Regionalna država – ustavno pravna studija*, Vajat, Beograd, 1996, str. 7.

¹⁴ Dragoljub Popović, *European Regionalism, A Challenge to New Democracies*, Institut du Federalisme Fribourg Suisse, Helbing & Lichtenhahn, Bale – Geneve – Munich, 2002, p. 8.

¹⁵ Miodrag Jović, odrednica, *Regionalizam, Leksikon političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 47.

¹⁶ Veran Stančetić, *Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 12.

¹⁷ Elisabeth Fix, *Niedergang des Nationalstaates? Zur konstruktiven Rolle des nation-building für die Genese von Regionalismen*, Frankfurt am Main, 1991, p. 26.

¹⁸ Dragoljub Popović, *European Regionalism, A Challenge to New Democracies*, op. cit., p. 12.

¹⁹ Način na koji regionalizam transformiše državu i sprovodi reforme omogućava građanima da učestvuju u procesima donošenja odluka na različitim nivoima, što čini potpunijim demokratski sistem. Uvođenjem regionalizma, državni sistem je u velikoj meri izmenjen i spreman da obezbedi ne samo jednaka prava građanima, nego i ispunjavanje tih prava suštinskim sadržajem.

Uporedni nivo analize evropskog regionalizma

Regionalizam i federalizam²⁰ slični su, međusobno bliski i povezani, ali ipak različiti koncepti. Sa pravnog stanovišta, oba pojma odnose se na principe državne organizacije, ali kao takvi, vode ka dva različita tipa država – regionalnoj državi ili federaciji.²¹

Ferdinand Kinski (*Ferdinand Kinsky*) razmatra razliku između regionalizma i federalizma u okviru razlike između regionalizovane države i federacije, iako federalizam shvata kao princip organizacije, a ne kao proizvod primene takvog principa.²² Ključnu razliku između regionalizma i federalizma, Kinski pronalazi u razlici u statusu regiona i federalnih jedinica.

Žan Bofaj (*Jean Beufays*) uzima u obzir osam odlika koje su ključne za regionalizam i sedam za federalizam.²³ Jedina odlika koja nedostaje federalizmu predstavlja nešto što postoji samo u federalnim državama; naime, nema regionalnog sudstva. Ostale karakteristike koje Bofaj uzima u razmatranje uglavnom su iste za oba koncepta, ali se razlikuju u kvantitetu. To se odnosi na autonomiju ili učešće jedinica na centralnom nivou vlasti. Bofaj je u pravu kada u kontekstu uočavanja razlike koja postoji između ova dva pojma ukazuje da su regionalizam i federalizam fenomeni u stalnoj promeni i stoga ih je teško podvrći jasnoj teorijskoj formulaciji.²⁴ Međutim, za razliku od Kinskog, Bofaj ne uspeva da na precizan način definiše regionalizam i federalizam, kao principe državne organizacije.

U odnosu regionalizma i regionalne države postoji nekoliko bitnih razlika, među kojima je najbitnija ustavna. Na teorijskom nivou, regionalizam je širi pojam u odnosu na regionalnu državu i nema u vidu pravnu i ustavnu prirodu položaja regiona, kao teritorijalne celine unutar nacionalne države. Regionalizam se odnosi na svaku državu koja ima u svom okviru regione, koji poseduju svoju samosvojnost. U regionalnoj državi, regioni su posebne teritorijalne jedinice u sistemu državne vlasti, što predstavlja ključnu razliku u odnosu na lokalnu samoupravu. To zapravo znači da nema prave regionalne države bez prisustva i postojanja regionalizma. „Regionalizam, kao i lokalna samouprava, jasno se dovode u vezu sa decentralizacijom, odnosno označavaju oblicima teritorijalne decentralizacije i pažljivo odvajaju od federalizma.“²⁵

U stručnoj literaturi često se prepliću srodni pojmovi, „regionalizam“ i „regionalizacija“. Međutim, u pravno-političkom i sociološkom smislu, oni nisu oznake za istovetne sadržaje.²⁶ Oba pojma označavaju jačanje regionalnog nivoa uprave. Regionalizam predstavlja ideološko usmerenje čiji je cilj da bude protivteža centralnoj vlasti (*bottom-up* pristup). Regionalna samouprava predstavlja pravni i politički iskaz ovog ideološkog usmerenja. S druge strane, regionalizacija je proces koji je iniciran od strane države (*top-down* pristup). Regionalizacija je proces u kome vlasti kreiraju politiku i prenose je na regionalni nivo, kao najadekvatniji

²⁰ Federalizam je normativna politička doktrina (ideologija). To je uvek ustavom utvrđena ravnoteža između autonomije (*self-rule*) i participacije na nivou zajedničke države (*shared-rule*). Drugim rečima, suštinsko određenje federalizma podrazumeva da je u pitanju ustavom zagarantovana ravnoteža vlasti, kao ustavnog instrumenta vertikalne podele vlasti.

²¹ Dragoljub Popović, *European Regionalism, A Challenge to New Democracies*, op. cit., str. 38.

²² Ferdinand Kinsky, *Federalismus: ein gesamteuropaisches Modell*, Bonn, 1995, p. 55.

²³ Jean Beufays, *Theory du regionalisme*, Bruxelles, 1986. p. 56-62.

²⁴ Ibidem, str. 4.

²⁵ Bogoljub Milosavljević i Dragoljub Popović, *Ustavno pravo*, Četvrto izdanje: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 317-320.

²⁶ Jovan Komšić, *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope – Philia, Novi Sad, 2007, str. 13.

za njeno sprovođenje. Stoga formiranje regiona na ovaj način predstavlja tehnokratski proces „odozgo“.²⁷

Regionalizacija se institucionalno shvata kao stvaranje novog, tzv. srednjeg nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji sa novim institucijama koje mogu široko varirati u pogledu organa, odgovornosti i ovlašćenja, ali koje se uvek nalaze iznad nivoa postojećih lokalnih institucija.²⁸ Regionalizacija podrazumeva stvaranje određenih teritorijalnih celina sa atributima autonomnog odlučivanja u kreiranju i vođenju javnih poslova (politike), odnosno u formiranju organizacionih struktura upravljanja (organa) radi ostvarivanja tih poslova.

Analiza na nivou praktičnog funkcionisanja evropskog regionalizma

U Italiji je veoma značajno pitanje tokom poslednje decenije 20. veka bilo vezano za nedovršen proces regionalizacije.²⁹ Regioni sa običnim statusom, ustanovljeni tek ranih sedamdesetih, imali su nedostatak političke kulture i iskustva u upravljanju. Korak napred bilo je formiranje Stalne konferencije za saradnju između države, regiona i autonomnih provincija (ital. *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome*), kooperativnog tela ustanovljenog u cilju diskusije o pitanjima od regionalnog značaja.³⁰

Prvom ustavnom reformom u Italiji (Ustavni zakon br.1/1999), uvedeni su direktni izbori za predsednika regiona i promenjene su procedure za odobravanje regionalnih statuta. Regioni sa običnim statusom dobili su pravo da sopstvenim zakonom donose svoj statut, koji sada usvaja regionalni savet,³¹ a ne više nacionalni parlament. Ovim zakonom institucionalizovane su i konsultacije između regiona i lokalnih, opštinskih vlasti.

Dve godine kasnije, italijanski parlament odobrio je i Ustavni zakon br. 3/2001, kojim je drastično promenjena podela zakonodavnih i administrativnih nadležnosti između države i jedinica teritorijalne organizacije, pre svega regiona. Narodni „potvrđni“ referendum, održan u jesen 2001. godine i prvi takav u istoriji Republike Italije, podržao je reforme sa ubedljivom većinom. Ovom reformom ustavni tekst značajno je izmenjen, u korist regionalnog nivoa vlasti, uz obezbeđivanje uslova za „fiskalni federalizam“. Uspostavljena je i parlamentarna Komisija za regionalna pitanja, otvarajući na taj način novi kanal uticaja za regione u radu Parlamenta.³²

U vezi sa regionalnim kontekstom, ustavna reforma iz 1999-2001. godine, donela je velike promene u sistemu organizacije vlasti u Italiji, a među najbitnijim su: eksplicitno ustavno

²⁷ Veran Stančetić, *Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji*, op. cit., str. 12-13.

²⁸ Stevan Lilić, *Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije*, op. cit., str. 8.

²⁹ Razvoj italijanskog regionalizma može se grubo podeliti na tri etape: rani period (1948-1972), implementacija regionalne autonomije (1972-1999), i novi ustavni okvir (od 1999. godine do danas). (Paolo Bilancia, Francesco Palermo, Ornella Porchia, *The European fitness of Italian Regions*, Perspectives on Federalism, Vol. 2, issue 2, 2010, internet: http://www.on-federalism.eu/attachments/063_download.pdf, str.124.).

³⁰ Paolo Bilancia, Francesco Palermo, Ornella Porchia, *The European fitness of Italian Regions*, Perspectives on Federalism, Vol. 2, issue 2, 2010, internet: http://www.on-federalism.eu/attachments/063_download.pdf, str. 125.

³¹ Član 123. stav 2. Ustava Italije.

³² Marketa Šustakova, *The External Dimension of Italian Regions: Regions in the European Arena*, internet: <http://www.ces.upol.cz/pic/item/pdf/39.pdf>, str. 51.

prepoznavanje federalnog karaktera Republike; eksplicitno ustavno prepoznavanje jednakog statusa za sve konstitutivne činioce teritorijalne organizacije – opštine, gradovi, provincije, regioni i države; raspodela javnih funkcija na četiri nivoa na bazi principa supsidijarnosti; direktan izbor regionalnog predsednika; zakonodavna odgovornost regiona u svim oblastima politike izuzev onih eksplicitno nabrojanih u Ustavu u kojima je država titular (dakle, uneta je pretpostavka nadležnosti u korist regiona); uklanjanje prava preventivne kontrole države nad regionalnim zakonodavstvom (uklanjanje funkcije vladinog komesara); ojačana regionalna fiskalna autonomija, odn. veća prava regionalnih vlasti da ubiraju poreze; pravo regionalnih vlasti da sklapaju ugovore, u okvirima nacionalnog zakonodavstva, sa drugim regionima, državama ili regionima drugih država; zadržavanje prava države da zaštiti suštinski „nacionalni interes“.³³

Uzrok za davanje jednakog statusa različitim entitetima teritorijalne organizacije može se naći u političkoj potrebi da se obezbedi veći uticaj velikih gradova, poput Rima i Milana, da razvijaju nezavisnu politiku od regiona čiji su deo. Međutim, neki naučnici smatraju da je na taj način potisnuta suprematija države. Sada država nije „najjače“ državno telo već samo najveće. Taj novi sistem u literaturi nazvan je „jednaki institucionalni pluralizam“ (ital. *pluralismo istituzionale paritario*).³⁴

Ovaj izraz označava da su država, regioni, provincije, opštine i gradovi različiti po svojim funkcijama, ali jednaki po svom ustavnom statusu. S druge strane, međusobno povezivanje regiona trebalo bi da dovede do „takmičenja“ regiona, pre svega u pitanjima ekonomske politike. Takve pojave u stručnim debatama nazvane su „kompetitivni regionalizam“.³⁵

Ustavnom reformom svakako je ojačana regionalna autonomija, pre svega novom procedurom za direktni izbor predsednika regiona, i uvođenjem nekih novih izvornih nadležnosti za regione. Pravo direktno izabranog predsednika regiona da imenuje i raspušta članove regionalne vlade, daje političku težinu regionima i njihovim liderima. Pored značajnog smanjenja zakonodavnih i upravnih ovlašćenja centra, ukidanja kontrole regionalnih zakona od strane centra, uneta je u Ustav pretpostavka nadležnosti u korist regiona. Od sada, zakonodavne nadležnosti države, kao i oblasti zajedničkog zakonodavstva³⁶ taksativno su nabrojane u članu 117. Nadležnost za donošenje zakonodavnih akata u svim drugim oblastima pripada regionima. Ovakva klauzula tipična je za federalno uređene države. Reformom su povećane moći regionima sa redovnim statusom, ukidajući na taj način granicu koja ih odvaja od regiona sa posebnim statusom.

Pojedini stručnjaci, uključujući i profesora i bivšeg senatora Paskina, kritikovali su paket reforme kao slab i konfuzan.³⁷ Sa druge strane, profesor Frančesko Palermo³⁸ smatra da je reč o „puzajućem federalizmu“, odnosno „devolutivnom asimetričnom federalizmu u nastajanju.“³⁹

³³ Ustavni sud Italije interpretira nacionalni interes (ital. *interesse nazionale*) kao generalno pravno ograničenje za regionalno zakonodavstvo. (Simone Pajno, *Regionalism in the Italian constitutional System*, http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2009_n9/05_studi-08_S_Pajno.pdf, p. 629.).

³⁴ Simone Pajno, *Regionalism in the Italian constitutional System*, op. cit., p. 638.

³⁵ Paul Furlong, *Italian regional reform in constitutional context*, School of European Studies, Cardiff University, April 2003; internet: <http://www.psa.ac.uk/cps/2003/paul%20furlong.pdf>, str. 9.

³⁶ To su oblasti u kojima regioni mogu da donose zakone samo u okvirima i osnovama utvrđenim na nacionalnom nivou.

³⁷ Paul Furlong, *Italian regional reform in constitutional context*, op. cit., str. 9.

³⁸ Prof. Palermo ističe da je regionalizam u Italiji asimetričan i kvazifederalan (Francesco Palermo, *Regionalism in Italy*, Asymmetric, “quasi-federal” regionalism and the protection of minorities. The case of Italy, 2003, p. 9.).

³⁹ Francesco Palermo and Jens Woelk, *Italy takes the slow boat to federalism*, Federations, 2007, p. 17-18.

Termin „devolutivni“ prikladan je jer se vlast premešta sa nacionalnog nivoa na nivo regiona; termin „asimetričan“ označava da postoje dve vrste regiona i primena federalizma zavisi od regiona do regiona; odrednica „federalizam u nastajanju“ obrazlaže da čak i nakon ustavne reforme iz 2001. godine, termin „federalno“ ili „federalizam“ ne postoji u Ustavu. Federalizam se u Italiji razvija postepeno, korak po korak, najpre usvajanjem osnovnih zakona (ustava) od strane svakog regiona. Ustavni okvir u Italiji svakako dozvoljava federalni oblik vladavine.

Dakle, mišljenja oko toga da li je Italija ovakvom reformom postala ili je bliža federalnoj državi duboko su podeljena. Neosporno je da su regionalne reforme donele značajne promene u strukturi italijanske države, i to u korist regiona, što potvrđuje početnu tezu da se regionalizam u Italiji nalazi u nezadrživom procesu federalizacije.

Ustav Španije u članu 2. proglašava „neraskidivo jedinstvo španske nacije“, ali i priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnosti i regiona od kojih je sastavljena. Tako je stvorena regionalna država, „država autonomnih zajednica“ (šp. *Estado de las Autonomias*).⁴⁰ Ustav ne nabraja konkretno sve autonomne zajednice, ali predviđa mogućnost i utvrđuje uslove za njihovo obrazovanje.⁴¹ Član 143. Ustava propisuje da se autonomne zajednice mogu konstituisati u tri oblika: najpre, pogranične pokrajine (kao jedinice najvišeg stepena u sistemu lokalne samouprave) sa zajedničkim istorijskim, kulturnim i ekonomskim karakteristikama; zatim ostrva; i najzad pokrajine koje predstavljaju istorijski regionalni entitet.⁴²

Za obrazovanje konkretnih autonomnih zajednica traži se inicijativa odgovarajućih pokrajinskih, odnosno opštinskih organa.⁴³ Pored lokalne inicijative, postoji još nekoliko Ustavom predviđenih načina, za dobijanje autonomije. Naime, pristup autonomiji se može pokrenuti uz pomoć centralnih organa države. Nacionalni parlament⁴⁴ može, putem organskog zakona, vođen razlozima opšteg interesa, pokrenuti inicijativu umesto lokalnih organa. Treći, specijalni proces, daje mogućnost regionima da neposredno pristupe autonomiji sa višim nivoom dodele nadležnosti, ograničenoj jedino isključivim nadležnostima države.⁴⁵ I najzad, izuzetan proces sticanja autonomije jesu tzv. istorijske nacionalnosti, tj. Katalonija, Baskija i Galicija.

Sve španske autonomne zajednice, nakon svog obrazovanja, usvajaju demokratske, konstitutivne statute autonomije (šp. *Estatutos de Autonomia*), kojima se uređuje njihova unutrašnja organizacija. Ustav je izvor legitimnosti iz koga autonomne zajednice crpe pravo na svoju samoupravu. Statuti autonomija su „osnovne institucionalne norme“ svake autonomne zajednice i država ih priznaje i štiti kao integralni deo svog pravnog poretka.⁴⁶

⁴⁰ Autonomne zajednice (šp. *Comunidades Autonomas*) uvedene su Ustavom iz 1978. godine kao teritorijalne jedinice koje raspolažu širokom autonomijom.

⁴¹ Korišćenjem ustavnih mogućnosti, obrazovano je ukupno 17 autonomnih zajednica: Katalonija, Baskija, Galicija, Andaluzija, Kastilja i Leon, Kastilja La Manča, Aragon, Madrid, Navara, Asturija, Mursija, Kantabrija, La Rioha, Estremadura, Valensija, Balearska ostrva i Kanarska ostrva.

⁴² Miodrag Jovićić, *Regionalna država – ustavnopravna studija*, op. cit., 1996, str. 38.

⁴³ U slučaju da opštine pokreću inicijativu, uslov je da inicijativu podrži dvotrećinska većina opština koja čini pokrajinu ili ostrvo. Dodatni uslov u tom slučaju je da pomenuta dvotrećinska većina opština istovremeno ima stanovništvo koje obuhvata najmanje prostu većinu biračkog tela pokrajine ili ostrva.

⁴⁴ U daljem tekstu Generalni kortes ili Kortes.

⁴⁵ Član 151. Ustava Španije ovde propisuje da inicijativa treba da dobije odobrenje tri četvrtine opština i da se dodatno potvrdi na referendumu apsolutnom većinom birača u svakoj pokrajini.

⁴⁶ Član 147. stav. 1 Ustava Španije.

Politička i društvena situacija koja je u Španiji stvorena u vezi sa usvajanjem Statuta Katalonije ilustruje približavanje ove države federalizmu. Krajem 2005. godine odobren je predlog novog statuta za Kataloniju u regionalnom parlamentu, a dobio je i inicijalnu podršku Generalnog kortesa. Statut je bio izraz zahteva za većom kontrolom poreske politike i svih drugih aspekata ekonomske politike. Regionalna vlada želela je veću kontrolu u pravnim i sudskim poslovima, kao i veća ovlašćenja za luke i aerodrome. Tako značajna politička, ekonomska i sudska ovlašćenja značila bi presedan, i imala bi posledice za državu u celini.⁴⁷

Posebno sporno u Statutu bilo je eksplicitno navođenje Katalonije kao „nacije“. Problem je bio u činjenici da bi pozivanje na „istorijska prava“ Katalonije moglo u budućnosti predstavljati izazov supremaciji Ustava Španije nad pravom Katalonije, kao autonomne zajednice. Ustavni sud Španije doneo je odluku sredinom 2010. godine kojom je osporio 73 od 114 članova Statuta, među kojima i nekoliko najvažnijih, pre svega u vezi sa upotrebom pojma „nacija“. Presudio je da je upotreba pojma „nacija“, kojim se Katalonija definiše u preambuli Statuta, legalna kao istorijski fakat, ali da to nije pravno relevantno, s obzirom da Ustav Španije poznaje samo jednu naciju – špansku.

Mada španski Ustav ni u jednoj od svojih odredbi ne sadrži reč „federalno“, naučnici, poput Luisa Morena (Moreno), tvrde da se Španija veoma približila federalnom modelu državnog uređenja. Profesor Moreno, sa madridskog Instituta za napredna društvena istraživanja,⁴⁸ smatra da od početka 1980-ih godina Španiju zahvata proces latentne federalizacije, praćen decentralizacijom pokrenutom sa centra (tzv. *top-down*). Reč je o devolucionom federalizmu (engl. *devolutionary federalism*). Moreno ističe dvostepenu organizaciju vlasti – centralnu i regionalnu, gde svaka uživa Ustavom garantovane nadležnosti i predstavnička tela.⁴⁹

Ustav Španije predviđa čak i postojanje sudske vlasti u okviru autonomnih zajednica, svojstvo koje ne poseduju čak ni federalne jedinice Belgije i Austrije.⁵⁰ Pored toga, vlade nekih autonomnih zajednica nastoje da njihova veza sa centralnom vlašću bude nalik onoj u federalnim državama. I pored toga što Ustav eksplicitno zabranjuje formalne federalne strukture, praksa pokazuje da se Španija u velikoj meri približila federalnom modelu, zbog čega je opravdano konstatovati da je u pitanju regionalna država sa elementima federalizma, ali (još uvek) bez federacije.

⁴⁷ Drugim rečima, od izuzetka koji bi bio učinjen na primeru Katalonije, mogao bi da se napravi slučaj koji može da postane pravilo, tako što bi primerom Katalonije pošle i druge „istorijske“ autonomne zajednice, što bi se u krajnjem ishodu odrazilo na integritet i jedinstvo Španije.

⁴⁸ Šp. *Instituto de Estudios Sociales Avanzados Madrid*.

⁴⁹ Luis Moreno, *Subnational Constitutionalism in Spain*, 2003, Available from: <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>, (Accessed 12 September 2015), p. 1.

⁵⁰ Bojan Kovačević, *Mesto i uloga regiona u političkom i ekonomskom sistemu Evropske unije*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2009, str. 72.

Zaključak

Svrha ovog rada nije da glorifikuje regionalizam zanemarujući nedorečenost u koju on često zapada, ili kompromisnu notu prisutnu u njegovom modeliranju, koja u krajnjoj liniji dovodi do nedovoljne efikasnosti ovog koncepta. Cilj rada je da se regionalizam prikaže onakvim kakav zaista jeste i da se kao takav razume i prihvati.

Regionalizam je složen i višeznačan fenomen. U radu se uz termin regionalizam koristi odrednica „evropski“, pre svega zbog posebnosti političkog prostora u kome se razvija. Precizno teorijsko i praktično određenje regionalizma otežavaju tri njegova glavna strukturna problema – konceptijski, uporedni i problem praktičnog funkcionisanja.

Na konceptijskom nivou analize regionalizma, razjašnjava se o kom obliku i aspektu regionalizma se raspravlja i jasno se određuje okvir istraživanja. U fokusu rada je političko-teritorijalni oblik regionalizma, odnosno njegov ustavno-pravni (subnacionalni) aspekt i to samo u okviru regionalne države.

Uporedni nivo analize regionalizma posvećen je teorijskom razgraničenju između fenomena regionalizma i pojmova federalizam, regionalizacija, regionalna država. Analiza je ukazala na sličnosti i razlike između ovih pojmova, ali i na određen nivo povezanosti koji postoji između njih, naročito na primeru regionalne države.

Analizom na nivou praktičnog funkcionisanja, razmatra se funkcionisanje regionalizma u Italiji i Španiji i konstatuje da obe države idu u pravcu federalizma. U Italiji se, nakon izvršenih ustavnih reformi, regionalizam nalazi u nezadrživom procesu federalizacije. Na primeru Španije kao regionalne države uviđa se odnos između regionalizma i konkretnog tipa političke regionalizacije „odozdo“, gde regionalizam u velikoj meri sadrži elemente federalizma.

Primeri Italije i Španije pokazuju da regionalna država nije ni „bolja“ ni „demokračićnija“ od države sa drugim oblikom uređenja, osim kada postoje stvarni, nužni i dovoljni razlozi. Time se argumentuje da regionalizam nije unapred željeno stanje nego odgovor na već nastale okolnosti, zbog čega je „iznuđeno“ stanje.

Upravo je to razlog zbog kog treba da se govori o regionalizmu u evropskim državama, koji se međusobno razlikuju kako po stepenu autonomije, tako i po tome u kojoj meri sadrže elemente federalizma. Zbog toga je predmet analize članka regionalizam u regionalnoj državi, jer se na primeru dve regionalne države uviđa da su u pitanju različiti modeli regionalizma, čiji se razvojni tok, uprkos mnogobrojnim sličnostima, ipak kreće u različitim smerovima.

Functioning of European Regionalism

Abstract

This paper starts by defining the three major structural problems of Regionalism – the problem of the concept itself; the comparative problem and the problem of practical functioning. The main hypothesis of this article is that it is not possible to speak about European regionalism as a model, but the regionalism in European countries, which varies from country to country. These differences are most striking when observing levels of autonomy, as well as the presence or lack of certain elements of federalism.

The article makes a clear difference between the phenomena of regionalism and federalism, by taking into consideration the regionalism in European regional states, which holds some of the elements of federalism. This article focuses on the strict sense of regionalism, conceived as a principle of state organisations, taking into account only the regional states. Also, both legal and constitutional issues are being considered. At the conceptual level of analysis, the basic forms, aspects and characteristics of European regionalism within the state are reviewed.

At the comparative level of analysis, the article presents the most important similarities, differences and mutual connections between the concepts of regionalism, federalism, regionalisation and regional state. This part of the study stresses the relationships between regionalism and federalism, regionalism and regionalisation, regionalism and regional states.

At the level of practical functioning, the article provides an analysis of constitutional changes in Italy and the Statute of Catalonia in Spain, concluding that both countries are moving towards federalism. Taking Italy as an example of a regional state, this study shows that regionalism find itself in the unstoppable process of federalisation. On the other hand, taking Spain as an example of regional state in which federalism exist without the federation, the article finds the connection between regionalism and that specific type of political “bottom-up” regionalisation.

Keywords:

European regionalism, federalism, regionalisation, regional state, Republic of Italy, Kingdom of Spain

Literatura

- Beufays Jean, *Theory du regionalisme*, Bruxelles, 1986.
- Fix Elisabeth, *Niedergang des Nationalstaates? Zur konstruktiven Rolle des nation-building fur die Genese von Regionalismen*, Frankfurt am Main, 1991.
- Đulabić Vedran, *Regionalizam i regionalna politika*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2007.
- Jovanović Milan, *Dileme i ograničenja Srbije u razvoju regionalne demokratije*, Nove regionalne politike i evropska iskustva, Megatrend univerzitet, Beograd, 2012.
- Jovićić Miodrag, *Regionalna država – ustavnopravna studija*, Vajat, Beograd, 1996.
- Jovićić Miodrag, *odrednica, Regionalizam, Leksikon političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- Kinsky Ferdinand, *Federalismus: ein gesamteuropaisches Modell*, Bonn, 1995.
- Kovačević Bojan, *Mesto i uloga regiona u političkom i ekonomskom sistemu Evropske unije*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2009.
- Komšić Jovan, *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope – Philia, Novi Sad, 2007.
- Lilić Stevan, *Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije*, Izazovi evropskih integracija, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Lopez Guillen Enrique, *Judicial Review in Spain: The Constitutional Court*, Loyola of Los Angeles Law Review, 2008.
- Milosavljević Bogoljub i Popović Dragoljub, *Ustavno pravo*, Četvrto izdanje: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Palermo Francesco and Woelk Jens, *Italy takes the slow boat to federalism*, Federations, 2007.
- Palermo Francesco, *Regionalism in Italy*, Asymmetric, “quasi-federal” regionalism and the protection of minorities. The case of Italy, 2003.
- Popović Dragoljub, *European Regionalism, A Challenge to New Democracies*, Institut du Federalisme Fribourg Suisse, Helbing & Lichtenhahn, Bale – Geneve – Munich, 2002.
- Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
- Stančetić Veran, *Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Ćuk Skenderović Nadia, *Evropske koncepcije regionalizma – pregled i analiza*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2011.

Dokumenti

- *Consolidated version of the Treaty on European Union*, Official Journal of the European Union, C 115, 9.5.2008.
- *Ustav Italije*, <http://www.servat.unibe.ch/icl/it000000.html>.
- *Ustav Španije* (Constitucion Espanola, Publicada en el Boletin Oficial del Estado de 29 de Diciembre de 1978.), <http://www.servat.unibe.ch/icl/sp000000.html>.

Internet

- Bilancia Paolo, Palermo Francesco, Porchia Ornella, *The European fitness of Italian Regions*, Perspectives on Federalism, Vol. 2, issue 2, 2010, internet: http://www.on-federalism.eu/attachments/063_download.pdf, (Accessed 17 October 2015).
- Forum of Federations, internet: <http://www.forumfed.org>, (Accessed 14 September 2015).
- Furlong Paul, *Italian regional reform in constitutional context*, School of European Studies, Cardiff University, 2003; internet: <http://www.psa.ac.uk/cps/2003/paul%20furlong.pdf>, (Accessed 18 October 2015).
- Moreno Luis, *Subnational Constitutionalism in Spain*, 2003, Available from: <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>, (Accessed 12 September 2015).
- Pajno Simone, *Regionalism in the Italian constitutional System*, http://www.dirittoquestioni-pubbliche.org/page/2009_n9/05_studi-08_S_Pajno.pdf, (Accessed 18 October 2015).
- Šustakova Marketa, *The External Dimension of Italian Regions: Regions in the European Arena*, internet: <http://www.ces.upol.cz/pic/item/pdf/39.pdf> (Accessed 17 October 2015).



■ Miloš Samardžić

Demokratski deficit EU – između zahteva za dubljom legitimnošću odluka i efikasnosti sistema¹

Apstrakt

Ovaj rad pokušava da odgovori na pitanje da li postoji i u čemu se sastoji demokratski deficit EU, i kakav je položaj demokratije u EU. Za razliku od država članica, koje imaju demokratski sistem podele vlasti i u kojima je demokratija osnov legitimiteta, politički sistem EU ima samo određene odlike demokratskih sistema, dok su glavni elementi političkog sistema EU zaštita interesa država članica i funkcionalnost u postizanju željenih rezultata. Po funkcionalističkom principu, u početnim godinama procesa integracije glavni odnos u institucionalnom sistemu EU uspostavljen je između Saveta ministara, kao principala (početnog nosioca vlasti) i Evropske komisije, kao agenta (tela koje izvršava poverene zadatke), dok je Evropski parlament sklonjen u stranu dobivši simboličnu savetodavnu ulogu, daleku od procesa donošenja odluka. Uspostavljeni institucionalni sistem dobro je funkcionisao

Ključne reči:

Demokratija, institucionalni sistem EU, regulatorne (pareto) politike, prenos nadležnosti, proces integracija, institucionalna kriza

¹ Ovaj članak je nastao na osnovu magistarskog rada pod naslovom *Demokratski deficit Evropske unije i izazovi demokratske legitimizacije nadnacionalnih institucija*, koji je odbranjen 19.12.2014. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu.

dok su se prenosile regulatorne (pareto) politike i dok je njihov broj bio nevelik. Međutim, naročito od Mastroškog ugovora, veliki broj prenesenih politika i više integrisani sistem postavio je pitanje demokratskog deficita kao pitanja (potrebne) dublje legitimnosti sve više političkih odluka institucija EU. U različitim analizama „demokratskog deficita“ pokazuje se da bi odgovor na ovo pitanje mogla biti postepena demokratizacija rada institucija EU koja bi pratila proces integracije i stepen integrisanosti sistema. Ovakav zaključak, pokazao se, može važiti samo za mirna i stabilna vremena polaganog razvoja, jer će svetska ekonomska kriza uzdrmati institucionalni sistem EU do temelja, pokazujući njegovu krhkost, istovremeno udaljavajući demokratski princip još dalje od procesa donošenja odluka.

U čemu se sastoji pitanje demokratskog deficita EU

Pitanje odnosa demokratije i procesa evropske integracije, tj „demokratije u EU“, svakako predstavlja jedno od najvažnijih i najizazovnijih pitanja koja se tiču temelja i funkcionisanja same EU. Princip demokratije, koji u sebi nosi i druge suštinske karakteristike evropskog načina mišljenja i života, kao što su racionalnost (traženje najboljih, „racionalnih“ rešenja za zajednicu), pravo pojedinaca da učestvuju u javnim poslovima, pravo na predstavljanje, vladavinu prava itd., duboko je utkan u moderne evropske države, neupitan vrednosni temelj i nezaobilazan princip zapisan u najviše pravne akte svih modernih država.

Kakvo je, međutim, mesto ovog principa u procesu evropskih integracija, i zauzima li demokratija neprikosnoveno mesto koje ima u državama članicama koje su stvarale Uniju? Od nastanka evropskih zajednica bilo je jasno, naročito njenim tvorcima, da njene institucije rade na drugačijim principima od demokratskih principa pojedinačnih država članica, da na nivou Zajednice/Unije² ne postoji klasična demokratska podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, da ne postoji demokratska kontrola vlasti koja bi se odvijala kroz izborne cikluse i na taj način vlast utvrđivala svoj legitimitet, već da su institucije Zajednice/Unije skrojene po drugim pretpostavkama i ciljevima i sa drugačijom osnovom svog legitimiteta. Novostvorene nadnacionalne institucije i pravila stvoreni su prema principima efikasnosti i apolitičnosti, i njihova osnovna svrha je bila ispunjavanje ciljeva integracije u vezi sa kojima su se dogovorile države članice, dok je demokratija kao princip donošenja odluka i legitimiteta sistema sklonjena u drugi plan.

Budući da je okvir poslova u početku rada Zajednice bio nevelik i da je ona ostvarivala pozitivne rezultate u svim zacrtanim ciljevima, ova razlika između rada institucija Zajednice i klasičnih demokratskih pravila nije privlačila pažnju, pa se pitanje rada ovih institucija iz ugla poštovanja demokratskih načela nije ni otvaralo. Međutim, kako se nadležnost Zajednice proširivala i produbljivala i polako obuhvatala sve značajnije nadležnosti, kako su pod uticajem integracije odluke Zajednice/Unije postajale sve više političke, sa „dobitnicima“ i „gubitnicima“, otvorilo se pitanje rada nadnacionalnih institucija iz ugla poštovanja demokratskih principa i procedura.

Upravo na ovoj razlici između klasičnog demokratskog sistema, koji jeste, ili bi trebalo da bude obeležje svake čvrste političke zajednice, i postojećeg institucionalnog sistema EU, koji nije demokratski, već usmeren ka efikasnosti nadnacionalnih institucija, a s obzirom na sve veću

² Izraz „Zajednica/Unija“ će se u radu upotrebljavati uvek kada treba da se označi kontinuitet tri „evropske zajednice“ i kasnije Evropske unije.

politizaciju sistema, nastaje pitanje „demokratskog deficita“ Evropske unije. Ova razlika koja predstavlja demokratski deficit EU nema, međutim, jednoznačni odgovor, već otvara raznovrsna pitanja u pogledu političkog sistema EU i svrhe celokupnog procesa evropskih integracija. Da li demokratskog deficita uopšte ima, ili je on samo proizvod loše analize EU; da li je demokratija u EU uopšte moguća, sa obzirom da nema evropskog naroda i želje za ujedinjenjem u čvrstu političku zajednicu; da li postoje drugi metodi za prevazilaženje postojeće krize legitimiteta EU; da li je demokratski deficit u samoj srži problema i legitimnosti i funkcionisanja EU, samo su neka od mnogih pitanja koja otvara pitanje demokratskog deficita. Najзад, na pitanje demokratskog deficita EU uticaće i svetska ekonomska kriza od 2008. godine, pokazujući realne domete vođenja jedne više demokratske politike u EU.

Logika evropskih integracija i uspostavljen institucionalni sistem

Od samih početaka evropskih integracija demokratija nije predstavljala vodeći princip u ovom procesu. Nakon neuspeh pokušaja evropskih federalista da proces integracija ide preko političkih integracija i skokovitog stvaranja jedne federalne nove evropske države, kao i odbacivanja stvaranja Evropske odbrambene zajednice i sa njom povezane Evropske političke zajednice,³ postalo je jasno da proces evropskih integracija treba da se zasnuje na nekim novim principima i sa drugačijim institucijama. Moneova ideja procesa integracije zasnivala se na ekonomskim integracijama, na polaganom prebacivanju nadležnosti država članica na nadnacionalni nivo u poslovima od zajedničkog interesa i od kojih bi sve države imale koristi. Druga karakteristika Moneove ideje bila je da nadnacionalna institucija koja treba da sprovodi zajedničke politike ne treba da se bavi političkim temama, već da, po ugledu na tehnokratska tela, bude apolitična i efikasna u obavljanju poverenih zadataka. Ova dva zahteva, da proces integracije bude pod kontrolom država članica, i da zajedničke politike sprovodi efikasno apolitično telo, dovešće do osnovnog oblika nadnacionalnih institucija, u kojima će interese država na nadnacionalnom nivou štiti predstavnici država kroz Savet ministara, a interes zajednice kao celine obavljaće Evropska komisija.⁴

Ovi principi i ovakva podela poslova nadnacionalnih institucija najpre su se primenili na oblast uglja i čelika, stvarajući Evropsku zajednicu za uglj i čelik (EZUČ) 1951. godine, da bi se u sličnom obliku (samo sa jačom ulogom Saveta) ponovili i sa ostale dve „evropske zajednice“ (Evropska ekonomska zajednica - EEZ, Evropska zajednica za atomsku energiju EZAE 1957. godine). Ovaj prvi period u nastajanju zajednica izuzetno je važan jer je stvoren obrazac institucija koji će odrediti proces integracija i faktički ostati na snazi do današnjih dana.⁵

Institucionalni sistem napravljen na početku procesa integracija odgovarao je u potpunosti ovako postavljenoj logici integracija. Politike oko kojih bi se države složile da se prenesu na nadnacionalni nivo i da postanu deo procesa integracija postajale bi deo „komunitarnih“ politika i nadležnosti Zajednice/Unije. U okviru nadnacionalnih institucija Savet bi kroz

³ Dušan Sidanski, *U traganju za novim evropskim federalizmom*, Gutenbergova galaksija, Beograd, 2001, str. 66.

⁴ U EZUČ naziv zajedničke nadnacionalne institucije je Visoka vlast, dok se prilikom stvaranja dve nove evropske zajednice 1957. godine menja u naziv Evropska komisija.

⁵ Dušan Sidanski, *U traganju za novim evropskim federalizmom*, Gutenbergova galaksija, Beograd, 2001, str. 107.

zakonodavni proces kontrolisao donošenje propisa i odluka, dok bi EK bio inicijator propisa i kontrolor njihovog sprovođenja. Da bi se prenesene, zajedničke politike efikasno sprovodile, bilo je neophodno formirati zajedničko nepristrasno telo, koje će inicirati novo zakonodavstvo i biti kontrolor njegovog sprovođenja, a to je EK. U politikama u kojima su pozicije država slične i u kojima je potrebna veća stručna ekspertiza, potreba za zajedničkim telom bi jačala, pa bi EK dobijala više nadležnosti, a u poslovima u kojima bi se pozicije država veoma razlikovale, uloga nezavisnog tela bi bila smanjena. Odnos koji se uspostavio između Saveta i EK, tj. između interesa država i zajedničke nadnacionalne institucije EK je specifičan za odnos između principala – početnog držaoca vlasti, i agenta, tela koja sprovodi poverene zadatke.⁶ Između Saveta kao principala i EK kao agenta postoji stalna tenzija, jer Savet nevoljno prebacuje nadležnosti i funkcije na EK i pokušava da je maksimalno kontroliše, dok EK želi da maksimalno proširi svoju nadležnost i uticaj.⁷ U odnosu na ovaj glavni odnos između institucija, EP je, kao demokratska komponenta u sistemu, na početku bio potpuno sklonjen u stranu, dobivši samo savetodavnu ulogu u zakonodavnom procesu. Ovakvo institucionalno rešenje za nadnacionalne institucije će, prema tome, biti onoliko uspešno koliko bude uspelo da efikasno sprovodi politike koje su ušle u proces integracija, a čitav proces integracija onoliko legitiman koliko države i njeni građani od tog procesa budu imali koristi.

Ovakva logika procesa integracija odredila je nadležnosti (politike) koje su se prenosile na nivo Zajednice/Unije. Pošto je za prenošenje politika na nadnacionalni nivo bila potrebna široka saglasnost država članica, prenošene su politike koje su za sve države, a potom i ostale aktere integracija (preduzeća, udruženja, interesne grupe, građane) proizvodile više koristi ako bi se sprovodile sa zajedničkog nadnacionalnog nivoa. Ove politike su bile, dakle, regulatorne, ili pareto politike, koje po pravilu ne predstavljaju klasična politička pitanja, već oblasti u kojima je potrebna ekspertiza i znanje u usaglašavanju standarda u stvaranju zajedničkog tržišta. Takve politike koje se sprovode sa nivoa Zajednice imaju veći sveukupan pozitivan efekat nego kada bi ostale na nivou država članica, i to je logika koja je vodila proces integracija. Primeri takvih politika su politika konkurencije, trgovinska politika, stvaranje uslova za zajedničko tržište, usvajanje zajedničkih standarda u raznim oblastima itd. Karakteristika ovih politika je da su one više „nepolitične“ od ostalih pitanja, više povezanih sa suverenim pitanjima država kao što je odbrana, spoljna politika, unutrašnja bezbednost ili socijalna politika. Ovaj princip podele na pareto politike koje se prenose na nadnacionalni nivo i na više politička pitanja koja ostaju na nacionalnom nivou se u svojim osnovnim crtama održao do današnjih dana.⁸

Iz ovako dodeljenih funkcija institucija Zajednice/Unije proizilazi njen poseban politički sistem i specifična podela nadležnosti među njenim institucijama. U odnosu na klasičnu demokratsku podelu vlasti na zakonodavnu (parlament), izvršnu (vlada) i sudsku (sudovi), funkcije institucija Zajednice/Unije deluju izmešano. Tako Savet kao telo predstavlja države članice ima centralno mesto i sjedinjuje zakonodavnu i izvršnu vlast; EK ima pravo zakonodavne inicijative, dakle, ima deo zakonodavne funkcije, i u određenim oblastima ima izvršne funkcije (među kojima su i one koje joj delegira Savet); EP ima delom zakonodavnu funkciju, jer zajedno sa Savetom učestvuje u donošenju odluka, ali nema pravo zakonodavne inicijative. Takođe, EP delom kontroliše EK kroz mogućnost opoziva, ali pošto se EK ne bira direktno u Parlamentu, nema

⁶ Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Edicija Evropska unija, Službeni glasnik, 2007, str. 45-48.

⁷ Ibid., str. 45-48.

⁸ Tako na primer Hiks smatra da je podela nadležnosti u procesu integracija, tj. „ustavno pitanje“ završeno još sa Jedinstvenim evropskim aktom, i da veće promene neće biti ni u budućnosti. Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Edicija Evropska unija, Službeni glasnik, 2007, str. 37-41.

klasične podele na poziciju i opoziciju, već se koalicije stvaraju oko svakog pojedinačnog pitanja, po čemu liči više na američki kongres nego na parlamente u evropskim državama.⁹ Takođe, zbog malih ovlašćenja koja ima i bez jasne većine i manjine, EP hronično, od prvih izbora, pati od slabe izlaznosti birača; izbori za EP su percipirani kao „izbori drugog reda“, što povratno dodatno slabi njegov legitimitet.¹⁰

Pored ovakve složenosti i isprepletenosti funkcija, problem sa institucijama EU, a što se direktno odnosi i na problem demokratskog deficita EU, jeste teško lociranje tačke odgovornosti, tj. odgovorne institucije za određene politike ili donesene odluke. Propise predlaže EK, telo izabrano u Evropskom savetu i potvrđeno u EP, a propis dalje dolazi u Savet, čiji članovi vrlo često većinom glasova (ili pod pretnjom preglasavanja) u netransparentnim dogovorima trguju glasovima među različitim pitanjima da bi se došlo do kompromisnog rešenja. Ovakve netransparentne procedure, iako u nekim situacijama dobre za dolaženje do kompromisa i povećanu fleksibilnost Saveta, ipak, unose konfuziju među građane/birače i onemogućavaju praćenje i ocenjivanje donesenih odluka, što je, gledano iz demokratskog ugla, jasan deficit. Propis najzad dolazi i do Parlamenta, koji zbog svoje slabe legitimnosti ne može predstavljati jasnu volju evropskih birača. Ovakva međusobna isprepletenost nadležnosti institucija EU dovodi do praktične nemogućnosti da evropski birači jasno ocene koja je institucija donela određenu odluku i da ponesu odgovornost za svoj dobar ili loš rad. Ocena birača tako postaje neodređena, opšta, ona se usmerava na ocenu sveukupnog procesa integracija, što je suviše neodređeno i haotično za jedan sistem u kojem važnu reč treba da imaju građani/birači.

Ako se sada vratimo unazad i ponovo odredimo proces integracija kao proces prenošenja nadležnosti sa nivoa država članica nivo institucija EZ/EU, videćemo da ove nadležnosti prenošenjem na nadnacionalni nivo izlaze iz mehanizma demokratskih institucija nacionalnih država i ulaze u mehanizam nadnacionalnih institucija, podešenih na način da što efikasnije sprovedu poverene politike, uz najveću moguću kontrolu država članica. Ovakav prelaz nadležnosti iz demokratskih u funkcionalističke institucije dovodi do smanjene mogućnosti da se politike kontrolišu demokratskim procedurama, što dovodi do smanjenja mogućnosti demokratske kontrole i povećanja demokratskog deficita.

Na početnim osnovama logike i stvorenog institucionalnog sistema proces integracije se razvijao veoma intenzivno sledećih decenija, tako da je veliki broj nadležnosti prenesen na nadnacionalni nivo. Politike koje su se prebacivale na nadnacionalni nivo (stvaranje Evropskog monetarnog sistema, regionalne politike, socijalne politike, životna sredina itd.) stvarale su jedan isprepleten, međuzavisan, sve više integrisan sistem, u kome nije više bilo moguće jasno odvajati nacionalne od nadnacionalnih politika. U vezi sa poodmaklim procesom integracije, poznata je Delorova izjava iz 1988. godine da će za 10 godina „80% našeg ekonomskog zakonodavstva, a možda i našeg fiskalnog i socijalnog zakonodavstva, poticati od EU.“¹¹ Zajednica/Unija se potpuno transformisala za samo tridesetak godina u meri da su se svi akteri evropskih integracija (države, institucije EU, odnos država prema Uniji, mesto građana, interesnih organizacija, preduzeća) našli u jednom potpuno drugačijem okruženju od onog sa početka procesa integracije.¹²

⁹ Ibid., str. 105-107.

¹⁰ Ibid., str. 190-194.

¹¹ Desmond Dinan, *Menjanje Evrope – istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, 2010, str. 227.

¹² Džozef Vajler, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002, str. 31.

Trenutak pregovaranja oko Mاستriškog ugovora je posebno značajan jer se proces, do tada vođen od strane evropskih elita i sa prećutnom podrškom građana država članica (permisivni konsenzus), odjednom našao u žiži javnog i političkog diskursa, kao najvažnije političko pitanje. Proces integracije je toliko napredovao da su države odlučile da naprave korak ka pravoj političkoj zajednici, što ambiciozni projekat Mاستriškog ugovora, sa velikim brojem integracionih politika i daljim jačanjem komunitarnih institucija, jasno pokazuje. Trenutak donošenja Mاستriškog ugovora predstavlja „ustavni momenat“ za EU, jer je permisivni konsenzus nestao, a dotadašnji proces integracija i budući izgled nove zajednice, Evropske unije, postao predmet debata javnog mnjenja, o kojoj se morao postići široki javni konsenzus.¹³ Od elitističkog projekta koji su vodile evropske elite uz permisivni konsenzus građana, evropske integracije od donošenja Mاستrihta postaju deo političkih rasprava i javnog mnjenja, kao i sva ostala značajna politička pitanja u državama članicama.¹⁴

Upravo iz razloga odmaklog procesa evropskih integracija, velikog broja prenesenih nadležnosti na nadnacionalni nivo i već stvorenog isprepletenog, složenog, integrisanog sistema u okviru EU, devedesetih godina 20. veka pitanje demokratskog deficita postaje aktuelno. Veća integracija, a samim tim i polagana politizacija sistema zahtevala je dublju, demokratsku legitimnost odluka koje je EU donosila. Rasprava u vezi sa demokratskim deficitom pokušala je da odgovori na pitanja sistema koji se ubrzano menjao i postajao sve integrisaniji pod uticajem evropskih integracija.

Različiti pogledi na pitanje demokratskog deficita; „postepena demokratizacija“ kao mogući odgovor na pitanje demokratskog deficita

Specifičnost pitanja u vezi sa demokratskim deficitom je u tome što ne postoji opšta saglasnost teoretičara da li ovaj problem uopšte realno postoji, ili proizilazi samo od pogrešnih pretpostavki pri analizi političkog sistema EU, a sami tim će i prikaz ovog problema i odgovori na njega biti veoma različiti.

E. Moravčik (*Andrew Moravcsik*) predstavnik je struje mišljenja koja smatra da problem demokratskog deficita ne postoji, i da je ovaj problem plod pogrešne analize političkog sistema EU.¹⁵ Po Moravčiku, EU je nastala iz potrebe integracije za prenošenjem određenih nadležnosti sa država članica na nivo Zajednice/Unije. Pošto su države želele da što je više moguće kontrolišu nadnacionalne institucije, nastao je u političkom sistemu čitav niz ograničenja, koje ne dozvoljavaju autonomno delovanje tih institucija, tako da se ne može govoriti o otuđenoj strukturi koja donosi odluke nezavisno od interesa država, građana ili drugih aktera integracija. Ta ograničenja, tj. mehanizmi kontrole EU od strane država članica, toliko su jaki, da se za

¹³ Džozef Vajler, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002, str. 23-31.

¹⁴ Iako pitanja integracija postaju sve značajnija u javnom mnjenju, mora se naglasiti da ne postoji jedinstveno javno mnjenje EU, već se ona dalje zadržavaju u okvirima država članica (Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998, str. 41-42). Nepostojanje jedinstvenog javnog mnjenja EU još je jedan fenomen u kome se lako uočava nedostatak jednog od osnovnih obeležja demokratije na nivou EU. Ipak, rasprava o evropskim integracijama, makar i u okviru država članica, veliki je pomak napred ka demokratiji u EU.

¹⁵ Andrew Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, JCMS 2002 Volume 40. Number 4, pp. 603-624.

EU pre može reći da konfederacija kontrolisana od država članica nego da je „federacija u nastajanju“ ili pak superdržava, koja bi na bilo koji način vršila pritisak na države članice.

Prvo i najveće ograničenje je način promene Ugovora, koji kontrolišu države članice pri svakom koraku integracija. One su u toku integracija odlučivale i o institucionalnom sistemu EU i o nadležnostima koje će preneti na nivo Zajednice/Unije, tako da je sveukupan proces pod njihovom kontrolom. Drugo ograničenje je fiskalno: budžet EU je mali u odnosu na budžete država članica i iznosi oko 1,3% njihove vrednosti, njegovu strukturu određuje Savet zajedno sa EP na predlog Komisije, on se troši manjim delom na administraciju, a većim delom na poljoprivredu i regionalnu politiku, dok su pravila trošenja određena od strane Saveta, tj. od država članica. Takođe, proces donošenja odluka je složen i dugotrajan, u njemu učestvuju sve institucije EU, koje imaju punu legitimnost: Savet predstavlja interese građana država članica, a Parlament legitimnost dobija na direktnim izborima. U procesu integracija države članice su na nadnacionalni nivo prebacivale samo one politike za koje su bile uverene da će doneti više koristi ako se sprovode sa nivoa Zajednice/Unije, tzv. pareto politike. Prebacivanje takvih politika na nezavisne institucije je potpuno uobičajeno i u okviru modernih demokratskih država, a najbolji primeri su institucije kao što je Centralna banka ili postojanje raznih regulatornih agencija. U takvim poslovima mnogo se više traži ekspertsko znanje i zbog toga su izvučene iz mehanizma klasičnog političkog odlučivanja, koje svoju potvrdu i ocenu dobijaju na izborima za nacionalni parlament. Dakle, kontrola čitavog procesa integracija od strane država članica, jaka ograničenja za institucije EU od strane država članica i pareto politike koje su prenesene na nivo EU su jaki razlozi zbog kojih demokratskog deficita ne može biti, i jer je teza o postojanju demokratskog deficita pogrešna.

Slično stanovište o nepostojanju problema demokratskog deficita zastupa i G. Majone (*Giandomenico Majone*),¹⁶ ali on za razliku od Moravčika smatra da problem legitimiteta EU postoji, ali da ovaj problem treba rešiti ne „demokratizacijom“ sistema, već boljom kontrolom regulatornih (pareto) politika EU. Po Majoneu, posle neuspeha evropskih integracija po modelu federalista, po kojem bi nova država nastala uz veliku podršku građana država članica i skokovitim prenosom suvereniteta sa država članica na nivo nove evropske ujedinjene države, elite koje su vodile proces integracije našle su se pred dilemom: ili demokratija (sa velikom podrškom građana uz demokratske procedure) ili proces integracija koje bi vodile elite, ali bez „demokratskog principa“.¹⁷ Elite su odlučile da proces integracija sprovode „bez demokratije“, a stvoren institucionalni sistem nije bio demokratski, već stvoren kako bi se zaštitili interesi država članica kao konstitutivnih delova Zajednice/Unije, sa osnovnim zadatkom da bude efikasan i da sprovodi zacrtane rezultate. Usled ovakvog institucionalnog dizajna Zajednice/Unije, ona od početka nije bila demokratska, niti je svoj legitimitet dobijala preko demokratskih procedura, već preko legitimnosti svojih rezultata. Ovo će biti osnovna logika integrativnog procesa, tako da je poređenje sa demokratskim sistemima u startu pogrešno. Po Majoneu, osnovni interesi koji se moraju zaštititi u okviru institucionalnog sistema Zajednice/Unije jesu korporativni (interesi država članica), a kako se u procesu integracija nije stvorio „evropski narod“, pogrešno je jačati institucije koje u demokratskim državama štite interese naroda, tj. pogrešno bi bilo jačati EP, nauštrb Saveta ministara i EK.

¹⁶ Majone Giandomenico, *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, European Law Journal, Vol. 4, No. 1, March 1998, pp. 5-28.

¹⁷ Giandomenico Majone, *Europe as Would-be World Power, The EU at Fifty*, Cambridge University Press, 2009, pp. 26.

Majone, kao i Moravčík, smatra da su politike koje su se prenosile na nivo Zajednice/Unije bile regulatorne (konkurencija, trgovina, Evropska centralna banka itd.), i da mehanizmi kontrole nad radom ovakvih politika postoje i u okviru modernih demokratskih država. Kod prenesenih nadležnosti glavno je pitanje kako kontrolisati rad ovih institucija da bi one bile efikasne u okviru svojih nadležnosti i da bi ostvarile rezultate zbog kojih su osnovane. Da bi rad ovakvih institucija bio kontrolisan i efikasan, i na taj način da bi one opravdale svoju legitimnost, one moraju biti odgovorne u proceduralnom (zakoni kojima se osnivaju, način ovlašćenja, kontrola rada) i sadržajnom smislu (kapacitet i znanje da se ispune povereni poslovi).

Do krize legitimiteta EU dolazi, po Majoneu, već sedamdesetih godina, a pojačava se devedesetih godina 20. veka, a razlog ovih kriza je povećanje broja nadležnosti Unije, povećan broj država članica (koje sve teže dolaze do dogovora), i povećana svest građana da proces integracija može uzrokovati i negativne, a ne samo pozitivne rezultate. Na primer, odluke Evropske centralne banke imaju direktne efekte na građane, na vrednost novca, kamata itd., ili proces proširenja može uzrokovati ulazak jeftinije radne snage iz novih država, povećati nezaposlenost itd.¹⁸ Drugim rečima, politike Zajednice/Unije ne proizvode samo pozitivne, već mogu proizvoditi i negativne rezultate, one nisu samo „pareto korisne“, već postaju i političke i sa negativnim posledicama po živote građana država članica.

U skladu sa ocenom da je kriza EU kriza legitimiteta, a ne kriza zbog nedostatka demokratije, i odgovor na postojeću krizu Majone vidi ne u jačanju demokratskih institucija i procedura, već u boljoj i kvalitetnijoj kontroli rada nadnacionalnih institucija. Da bi sistem vratio efikasnost i uzdrmani legitimitet, on mora pojačati kontrolu rada nadnacionalnih institucija, prema modelu koji važi za regulatorne institucije u demokratskim državama. Postojeći institucionalni sistem EU ne treba radikalno menjati, uvođenjem demokratskih procedura, već ga treba unaprediti preko jače kontrole prenesenih regulatornih politika.

Za razliku od Moravčíka i Majonea, S. Hix (*Simon Hix*) smatra da je osnovni uzrok krize legitimiteta EU upravo postojanje demokratskog deficita, i ako se taj problem reši, EU može ponovo da povрати svoj legitimitet i da se dalje uspešno kreće putem integracija.¹⁹ Po Hixu, institucionalni sistem napravljen na početku integracija je bio odgovarajući sa obzirom na postojeće interese aktera (države) i na željenu efikasnost sistema. Institucionalni mehanizam EU napravljen je da maksimalno zaštiti interese država članica kao osnovnih jedinica procesa integracija i da unapredi efikasnost sprovođenja pareto politika koje su države prenosile na nivo Zajednice/Unije. Zbog toga Savet ministara ima centralnu ulogu u kreiranju celokupnog procesa integracija i u procesu donošenja odluka, dok EK izvršava poverene poslove od strane Saveta. Osnovni odnos koji se uspostavio između Saveta i EK je odnos principala – početnog držaoca vlasti i agenta – tela koje sprovodi poverene poslove.²⁰

Pod izgrađenim institucionalnim mehanizmom proces integracije postigao je velike uspehe kao što su zajedničko tržište, veliki stepen integrisanosti drugih politika (transport, socijalni standardi, životna sredina itd.), sloboda kretanja ljudi, integrisana ekonomija itd. Međutim, usled prenosa velikog broja nadležnosti na Zajednicu/Uniju, stvaranja integrisanog sistema i postepene „politizacije“ celokupnog procesa, odluke koje se donose na nivou EU postaju sve više redistributivne, a problemi postaju sve više zajednički problemi jedinstvenog sistema umesto

¹⁸ Giandomenico Majone, *Europe as Would-be World Power, The EU at Fifty*, Cambridge University Press, 2009, pp. 10-12.

¹⁹ Hix Sajmon, *What's wrong with European Union and How to Fix It*, Polity Press, 2008.

²⁰ Hix Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Edicija Evropska unija, Službeni glasnik, 2007, str. 45-49.

izdvojeni problemi pojedinih država. Tako Hiks predviđa da u EU može doći do perioda „političkih konflikata“²¹ zbog pitanja koja dolaze na dnevni red a koja imaju redistributivni karakter, kao što su konsekvence ekonomskih i socijalnih propisa, vođenje monetarne politike ili socijalna prava građana trećih država. Zbog povećanog broja ovih zajedničkih problema usled procesa integracije dolazi do krize EU, koja se pokazuje kao „zakrčenost“ sistema, sporost u donošenju odluka i nemogućnosti daljih koraka integracije (završetak zajedničkog tržišta, stvaranje zajedničke energetske politike, promena pravila u starim politikama kao što je poljoprivreda itd).

Problem u koji je EU zapala je, po Heksu, upravo u tome što sistem pokazuje manjak demokratije. EU bi verovatno prošla test postojanja „proceduralne demokratije“, koja se odlikuje poštovanjem osnovnih demokratskih procedura (reprezentativne institucije i fer izbori – za EP), ali teško da bi prošla test „suštinske“ demokratije, koja se odlikuje borbom elita za vlast putem demokratskih izbora, jasnih političkih programa, postojanja vlasti i opozicije, uključenosti građana u politički proces, jakog javnog mnjenja i smenjivošću različitih stranaka na vlasti. Ovaj suštinski element demokratije nedostaje EU i zbog toga je i zapala u krizu usporenog funkcionisanja i nemogućnosti daljih integracija.

Izlaz iz ovakve situacije Hiks vidi u konceptu „postepene demokratizacije“ političkog sistema EU. Jednom prenesene nadležnosti na nivo EU ne mogu se vratiti državama članicama, jer bi se, očigledno, poništili pozitivni rezultati dosadašnjeg procesa integracije, ali EU ne može otići ni u drugu krajnost i stvoriti čisto demokratski (vestminsterski) sistem, jer još nije došla do tog stepena integracija.²² Rešenje je, dakle, postepena demokratizacija sistema. Hiks predlaže i konkretne mere: slobodno predlaganje kandidata za predsednika EK, koji bi imao svoj program i koji bi onda bio biran na osnovu rezultata za EP. Ovako bi EK bila manje neutralna i „centralistička“, a više politički profilisana, a samim tim i politički prepoznatljivija građanima EU. Rad Saveta ministara bi morao da bude potpuno transparentan, čime bi se stalo na put tajnim pregovorima u procesu donošenja njenih odluka, a Savet dobio važnu odliku demokratskog zakonodavnog tela. Rad EP bi trebalo promeniti na način da nema traženja balansa i ravnomerne podele mesta među svim političkim partijama, već po pravljenu podele između pozicije i opozicije. Većinu glavnih funkcija treba raspodeliti samo između vladajuće koalicije stranaka, čime bi rad EP-a postao prepoznatljiv i napravila bi se oštrija linija između pozicije i opozicije. Ovakvim promenama napravile bi se programske koalicije u institucijama EU, koje bi bile stalne i vodile dugoročne prepoznatljive politike. Sistem na nivou EU bi trebalo učiniti više demokratskim, više političkim, treba odustati od neutralne i centralističke pozicije EK. Ovom delimičnom demokratizacijom Hiks uvodi elemente klasičnih demokratskih sistema u rad institucija EU kako bi sistem postao više politički, u skladu sa sistemom EU koji je i sam, usled procesa integracija, postao integrisaniji, jedinstveniji i više „politički“.

Ono što je zanimljivo i privlačno u Hiksovom predlogu je to što ove promene ne zahtevaju promene osnovnih Ugovora i nove nadležnosti postojećih institucija, već se mogu sprovesti u okviru postojećih Ugovora o EU. U odnosu na Moravčika i Majonea, Hiks priznaje svrsishodnost institucija EU koje su napravljene da bi štatile interese država i bile efikasne u sprovođenju pareto politika. Međutim, prva dvojica nemaju odgovor na povećanu integraciju i politizaciju sistema EU i njihovi predlozi samo su ponavljanje i eventualno popravljavanje već postojećih procedura bez stvarne promene sistema. Hiksov predlog odgovara na veću integraciju i politizaciju sistema EU nastalu usled odmaklog procesa integracija.

²¹ Hiks Sajmon, *What's wrong with European Union and How to Fix It*, Polity Press, 2008, pp. 107.

²² Ibid., pp. 109.

O konkretnim Hiksovim predlozima za postizanje „postepene demokratizacije“ sistema može se polemisati: da li su predložene promene dovoljne, da li odgovaraju stepenu integrisanosti sistema, da li sistem EU i pored tih predloga u suštini zadržava prvobitni model principala i agenta između Saveta i EK i time ipak ostaje u suštini nedemokratski? Osnovno pitanje u vezi sa Hiksovim predlozima je da li rešenje postojećeg deficita u radikalnijem napuštanju ovog osnovnog odnosa u nadnacionalnim institucijama, i da li možda EK treba vezati za Parlament, a odvojiti od Saveta, čime bi se možda prešla magična granica prvobitnog modela usmerenog efikasnosti ka demokratskom modelu koji bi važio i za institucije EU.

U svakom slučaju, logika Hiksove analize i mogućeg rešenja problema kao da zahvata problem demokratskog deficita u njegovoj suštini. O konkretnim rešenjima za institucionalni sistem EU može se raspravljati, ali je osnovna ideja rešenja problema demokratskog deficita u tome da stepen demokratičnosti institucija EU mora da prati stepen integrisanosti i politizacije sistema. Ako bi, dakle, demokratičnost sistema odgovarala stepenu integrisanosti i politizacije sistema, demokratskog deficita ne bi bilo, i sistem EU bi bio onoliko demokratski koliko je to potrebno i dovoljno za postignuti stepen integracija.

Svetska ekonomska kriza iz osnova menja način donošenja bitnih odluka u EU

Da je svetska ekonomska kriza od 2008. godine za EU zaista samo ekonomska kriza, priča o njoj i njenim posledicama ne bi mogla da se nađe u raspravi o demokratskom deficitu EU. Ova kriza je, međutim, toliko poremetila osnovne odnose aktera i institucija da je trajno promenila institucionalni oblik EU i pokazala nemogućnost vođenja demokratske politike u EU, po Hiksovom, ili nekom sličnom predlogu.

Kada je u jednom trenutku postalo jasno da se nekim članicama evrozona mora novčano pomoći (kriza je naročito pogodila Irsku, Portugal, Italiju i Grčku) jer ne mogu vraćati svoje dugove nastale zaduživanjem (uglavnom) u vremenu krize, otvorilo se pitanje postojanja EU kao političke zajednice. Države koje ne mogu vraćati dugove, prema slovu Ugovora i prema Paktu stabilnosti i rastu koji definiše uslove za ulazak u evrozonu, trebalo bi da izađu iz evrozona, čime bi ona ostala više kompaktna, a njene članice lišene obaveze da izdvajaju novac za pomoć zaduženim državama. Ovakav korak bi bio, međutim, korak unazad u procesu evropske integracije i pokazao bi da EU nije politička zajednica koja rešava probleme svojih sastavnih delova. Odluka koja je doneta da se zaduženim državama pomogne je politička odluka i pokazuje da EU jeste prešla prag čisto interesne zajednice okupljene oko zajedničkih pareto politika.²³

²³ Intervju Angele Merkel u emisiji BBC-a „Njuznajt“ 26.3.2012: „Nemačka kancelarka Angela Merkel izjavila bi da bi bila 'katastrofa' dopustiti Grčkoj da zbog svojih dužničkih problema napusti evrozonu“. „Doneli smo odluku da budemo u monetarnoj uniji. Ali to nije bila samo monetarna, nego i politička odluka. Bilo bi katastrofalno kad bismo sad rekli jednoj od zemalja koja je odlučila da nam se pridruži: 'Više vas ne želimo'; „Ona je dodala da 'ni Ugovori EU ne dopuštaju takvu mogućnost, a kad bi se to ipak dogodilo, ljudi širom sveta bi se pitali ko je sledeći, a evrozona bi bila znatno oslabljena“; vest sa sajta: http://www.b92.net/biz/vesti/svet.php?yyyy=2012&mm=03&dd=26&nav_id=594419

Takođe Nikola Sarkozy kaže: „Ako smo već stvorili evro, ne možemo da dopustimo da propadne zemlja koja je članica evrozona. U suprotnom, stvaranje evra nema smisla“; izjava pred posetu Jorgosa Papandreua Parizu, 6.3.2010. <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/179664/Sarkozy-EU-ne-sme-da-dozvoli-da-Grcka-propadne>

Međutim, takva odluka je aktere integracija (države) postavila u situaciju koja će potpuno promeniti njihov međusobni odnos i time prekršiti jedan od osnovnih (prećutnih) principa integracije o jednakosti država pri donošenju važnih odluka za izgled celokupne Unije. Budući da je za pomoć zaduženim državama trebalo izdvojiti veliki novac, države su se podelile na one koje novac imaju i koje pružaju pomoć, i samim tim one koje se pitaju o uslovima davanja pomoći, i države koje pomoć primaju i time su stavljene u položaj da faktički ne odlučuju o načinu vraćanja pomoći.²⁴ Države koje novac imaju u vremenima krize će donositi najvažnije odluke i time uticati na međusobne odnose u EU i na buduću izgled EU. Velika razlika će se napraviti čak i među državama koje „novac imaju i pozajmljuju“, jer se po ekonomskoj snazi i veličini među njima, a time i po ulozi u rešavanju krize, izdvojila Nemačka.²⁵

Druga posledica krize je potreba da se u takvim vremenima deluje brzo i efikasno, što dovodi do centralizacije sistema i do potpunog zanemarivanja dotadašnjeg složenog i sporog sistema koji je odlikovao EU. Pod pritiskom krize na značaju dobijaju institucije kao što su Evropski savet, Evrogrupa,²⁶ ECB, Ekofin (Savet ministara za ekonomska i finansijska pitanja), tj. institucije koje donose ekonomske i finansijske odluke i sa političkim kapacitetom da ih sprovedu. Od 2010. godine skoro sva zasedanja Evropskog saveta i Evrogrupe su bila posvećena finansijskoj krizi, a ECB i Evrogrupa su postali dominantni akteri u ovom procesu.²⁷

Promena odnosa u značaju država u Evropskom savetu (oni koji pozajmljuju, sa posebnom ulogom Nemačke, i oni koji primaju novac) i potreba za brzim i kredibilnim odlukama doveli su do formiranja procesa donošenja odluka koje se donose „u centru“ sistema, prema (ekonomskoj) snazi država, a ne prema principu konsenzusa svih država kod donošenja važnih odluka. Odluke koje se na taj način donesu postaju bezalternativne, a „prateće“ države i institucije ih moraju prihvatiti i sprovesti. Tako, kada su donesene odluke dovodene u pitanje, kao u slučaju Grčke sa predlogom o referendumu za propisane mere štednje, ili u Italiji pod premijerom Berlusconijem, centar koji odlučuje, tj. „jezgro EU“, donosilo je odluke o promeni neposlušnih režima i na njihova mesta postavljalo provereni kadar, sa zadatkom da donesene odluke sprovede u delo.²⁸ Čak i kada su vlade birane sa jakim mandatom da promene nametnute uslove vraćanja kredita, dakle, sa jakim političkom i demokratskom

²⁴ Kolika je dubina krize i potreba za pomoći posrnutim državama članicama, najbolje govori obim odobrenih sredstava za njihovu pomoć: za Grčku je u maju 2010 (izvan ova dva mehanizma) odobren paket pomoći od 80 milijardi evra od članica evrozona, i 30 milijardi od MMF-a; zatim, trogodišnji paket pomoći od 109 milijardi evra kroz EFSF i četvorogodišnji paket od 28 milijardi evra od MMF-a; Irska je u novembru 2010. godine dobila trogodišnji paket pomoći od 85 milijardi evra (po 22,5 milijardi od EFSM, ESFS i MMF-a), a ostatak od Danske, Švedske i Britanije; Portugal je ugovorio trogodišnji paket od 78 milijardi evra: po 26 milijardi iz EFSM, EFSF i MMF (preuzeto iz: Zoran Čupić: *Evropska unija u tranziciji, Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs), Šta donosi Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ekonomskom i monetarnom unijom*, Službeni glasnik, 2013, str. 91).

²⁵ Ne čudi zbog toga što su glavni akteri u poslednjim pregovorima na suprotnim polovima u vezi pomoći EU nesolventnim državama bili V. Šojble, ministar finansija Nemačke sa jedne, i A. Cipras, premijer Grčke, sa druge strane.

²⁶ Telo sastavljeno od predstavnika ministarstava finansija evrozona, kao i predstavnika EK i ECB.

²⁷ Maja Kovačević: *Diferencirana integracija i kriza ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova*, Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs), *Šta donosi Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ekonomskom i monetarnom unijom*, Službeni glasnik, 2013, str. 152.

²⁸ Na mesto Papandreua u Grčkoj došao je Papademos (11. novembra 2011), sa zadatkom da „progura kroz Parlament uslove drugog paketa spasa od 130 milijardi evra, i da ubedi Grke da te mere prihvate“; vest sa sajta: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/features/2011/11/11/feature-04 Na mesto Bersluskonija došao je M. Monti (početak novembra 2011), sa sličnim zadatkom da „spovede bolne reforme penzionog sistema, zakona o radu i javnog sektora, kao što zahtevaju tržišta i evropski partneri“; vest sa sajta: <http://www.vesti-online.com/Vesti/Svet/179262/Mario-Monti-novi-premijer-Italije>

legitimacijom, kao u Grčkoj 2015. godine, donesene odluke „centra“ ne bi se menjale, makar to dovodilo do jakih političkih potresa, socijalnih nemira i loših prognoza u pogledu ekonomske situacije za dugi niz sledećih godina. U zaoštrenom sukobu u vremenu krize između jakog centra i perifernih pokušaja vođenja „demokratskih“ politika zasnovanih na željama većine građana pojedinih država članica, pobjedu je odneo „centar“, pokazujući realnu političku snagu i dominantan princip donošenja odluka.

Zaključak

Demokratija kao sekundarni princip u procesu evropskih integracija

U raspravi o demokratskom deficitu, kako se videlo, uglavnom su dominirale teme da li je institucionalni sistem EU odgovarajući za politike koje su se prenosile na nivo Zajednice u toku integracija, i da li uvoditi demokratski elemente u taj sistem, koji bi odgovarali stepenu integrisanosti i sve većoj politizaciji sistema. Međutim, udar svetske ekonomske krize potpuno je promenio fundamentalne odnose između država i institucija u okviru EU, i umesto jednakosti država i institucionalne sredenosti doveo do nejednakosti između država i nebitnosti formalne podele nadležnosti među institucijama. I države i institucije u EU podelile su se na one prvog i drugog reda, na one koje odluke donose i one koje odluke bezalternativno sprovode. Sa krizom i promenom ovih fundamentalnih odnosa unutar EU, nestalo je spoljašnje i unutrašnje stabilnosti, koja se pokazala kao neophodan uslov za postepenu izgradnju sistema i proces integracija. Umesto složenog i sofisticiranog sistema, u kome bi i države i institucije imale svoje mesto i svoju ulogu, kriza je dovela do stvaranja centralizovanog sistema u kome dominira političko i finansijsko „jezgro EU“, koje relativno brzo i efikasno donosi obavezujuće odluke za sve ostale aktere u okviru EU.

Pod zahtevima pojednostavljenog i efikasnog sistema, koji je nametnula velika ekonomska kriza, demokratski princip uređenja sistema otišao je, na sličan način kao i na početku integracija, u stranu, ustupajući mesto efikasnosti i funkcionalnosti, kao dokazanim primarnim principima u istoriji evropskih integracija.

Democratic Deficit in the EU

– Between Demand for Deeper Legitimacy of Decisions and System Efficiency

Abstract

This article seeks to answer the following question: Is there a democratic deficit in the EU and if so, what is its essence, while at the same time trying to determine the position of democracy in the EU. Unlike the Member States, characterised by the democratic system of sharing the power where democracy is the foundation of system legitimacy, the political system of the EU has only few characteristics of such democratic systems, whereas its main goals are the protection of interests of Member States and the ability to achieve desiring results (principle of functionality). The functionality principle requires the main relation in the EU institutional system to be established among councils of ministers, as “principals” (primary holders of power) and the European Commission as “the agent” (the body which executes delegated tasks), leaving the European Parliament sheltered aside and given the symbolic, advisory role, far from the decision-making process. The established institutional system had been functioning well as long as the number of regulatory (pareto) policies remained low and as long as they were transferred on supranational level. However, since the signature of the Maastricht Treaty, large number of transferred policies and more integrated system posed a question of democratic deficit, that is, the need for deeper legitimacy of the increasingly political decisions being made by EU institutions. Other analyses of the “democratic deficit” suggest that the solution to this problem could be the gradual democratisation of EU institutions, in accord with the process of integration and the level of integration of the system. This suggestion, as shown in this article, turns out to be valid only in times of peace and stability and steady development, because the global economic crisis proved to be able to shake the EU institutional system to its foundation, pulling its fragility to the surface and at the same time pulling the democratic principle even further from the decision-making process.

Keywords:

Democracy, EU institutional system, regulatory (pareto) politics, integration process, institutional crisis

Literatura

- Vajler Džozef, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
- Dinan Dezmon, *Menjanje Evrope – istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, 2010.
- Maja Kovačević: *Diferencirana integracija i kriza ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova*, Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs), *Šta donosi Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ekonomskom i monetarnom unijom*, Službeni glasnik 2013, str. 152.
- Majone Giandomenico, *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, March 1998, pp. 5-28.
- Majone Giandomenico, *Europe as Would-be World Power, The EU at Fifty*, Cambridge University Press, 2009.
- Moravcsik Andrew, *The Myth of Europe's Democratic Deficit*, *Intereconomics, Journal of European Public Policy*, (November-December 2008), pp. 331-340.
- Hiks Sajmon, *What's wrong with European Union and How to Fix It*, Polity Press, 2008.
- Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Edicija Evropska unija, Službeni glasnik, 2007.
- Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
- Sidanski Dušan, *U traganju za novim evropskim federalizmom*, Gutenbergova galaksija, Beograd, 2001.



Ivana Radić Milosavljević

Uloga neofunkcionalizma u razumevanju savremene evropske integracije¹

Apstrakt

Rad ispituje relevantnost teorije neofunkcionalizma u razumevanju savremene evropske integracije i mesto ove teorije u savremenim studijama Evropske unije. Osim testiranja, autorka nalazi prostor da teoriju revidira, odnosno dopuni vodeći računa o ontološkoj i epistemološkoj osnovi teorije neofunkcionalizma, ali imajući u vidu poslednji prodor ove teorije ka širem konstruktivističkom teorijskom okviru koji je u jednom od svojih posled-

Ključne reči:

Neofunkcionalizam, razvoj evropske integracije, studije evropske integracije, konstruktivizam, meki racionalni izbor, prelivanje

¹ Članak je nastao na osnovu magistarskog rada pod naslovom *Neofunkcionalizam u savremenom promišljanju evropske integracije* koji je odbranjen 27. decembra 2013. godine na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

njih doprinosa načinio njen začetnik Ernst Has (*Ernst B. Haas*). Autorka zaključuje da iako nedovoljna za potpuno razumevanje kompleksnog procesa evropske integracije, teorija neofunkcionalizma, pored drugih teorija EI, ostaje nezaobilazan okvir za njegovo izučavanje.

Uvod

Nastojanje da se razume evropska integracija prisutno je u teoriji, ali i u društvenom i političkom životu od samog nastanka evropskih zajednica. Zašto i kako je nastala nadnacionalna integracija u Evropi, šta je pokreće i na koji način funkcioniše, kakva je njena priroda i koji je njen krajnji oblik i cilj samo su neka od pitanja na koja su istraživači na različite načine pokušavali da daju odgovore u okvirima različitih teorijskih pravaca. Na samom začetku studija evropske integracije 1950-ih, neki od autora su pretendovali da razviju opštu teoriju evropske integracije (odnosno regionalne integracije), dok je većina drugih, koji su kasnije počeli da razvijaju svoje teorije, imala manje ambiciozne naučne ciljeve usredsređujući svoju pažnju na samo neke aspekte ovog složenog procesa. U prvu grupu teorija svakako ulazi neofunkcionalizam u svojoj originalnoj verziji koju su Ernst Has i Leon Lindberg (*Leon N. Lindberg*) razvijali paralelno sa nastupanjem prvih koraka evropske integracije.² Neofunkcionalizam se, međutim, tokom decenija napredovanja evropske integracije i sam razvijao, odnosno menjao, a jedna od promena je bila i njegovo prevođenje u grupu parcijalnih teorija evropske integracije.³ Razvoj teorije neofunkcionalizma je pratio sudbinu svog predmeta izučavanja. Zamah integracije pratila je i popularnost tada dominantne teorije neofunkcionalizma, da bi sa prvim krizama integracije polovinom 1960-ih i neofunkcionalizam doživeo prve kritike, pa i reviziju. Jedan broj autora nastavio je da menja i dopunjava ovu teoriju, kao i da precizira značenja njenih nedovoljno definisanih koncepata sve do savremenog doba.

I pored činjenice da je danas malo onih koji bi se mogli nazvati neofunkcionalistima, ovoj teoriji vredi posvetiti pažnju i ispitati njen značaj u savremenom studiju evropske integracije. Neofunkcionalizam je bio i ostao najuticajnija teorija evropske integracije iz nekoliko razloga. Osim što su njime začete studije evropske integracije, mnoge kasnije razvijene teorije su pozajmljivale i gradile sopstvene hipoteze na osnovnim postulatima teorije neofunkcionalizma. Neke teorije evropske integracije su se razvile na kritici neofunkcionalizma, kao, na primer, međuvladin pristup izučavanju evropske integracije Stenlija Hofmana (*Stanley Hoffmann*) ili, nešto kasnije, liberalna teorija međuvladinih odnosa (*liberal intergovernmentalism*) Endrua Moravčika (*Andrew Moravcsik*). Pored toga, ne samo da je u velikoj meri „obojio“ studije evropske integracije, neofunkcionalizam je i oblikovao način razmišljanja o nadnacionalnoj integraciji u Evropi mnogih kreatora i nosilaca ovog procesa.

² Evropska zajednica za ugalj i čelik, osnovana 1952. godine, bila je neposredan povod, ali i svojevrsno ogledno dobro koje je poslužilo Hasu da postavi prve temelje neofunkcionalizmu u svom delu *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, što se ujedno smatra i začetkom studija evropske integracije.

³ O tome govore radovi savremenih teoretičara neofunkcionalizma kakav je na primer, Arn Niman (*Arne Niemann*), koji najveći značaj neofunkcionalizma vidi u objašnjenju ishoda procesa odlučivanja u EU. U skladu s tim viđenjem je i naslov njegovog rada posvećenog testiranju i revidiranju neofunkcionalizma. Videti: *Arne Niman, Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, New York, 2006.

Ako se ima u vidu današnji stepen razvoja studija evropske integracije i raznovrsnost teorija koje su u poslednje dve decenije iznikle unutar različitih pristupa, nameće se potreba za vraćanjem jednoj ovako značajnoj teoriji i postavljanje pitanja o mestu koje ona zauzima unutar savremenog studija evropske integracije. Centralno pitanje kojim se bavi ovaj članak jeste da li neofunkcionalistička teorija, nastala 1950-ih i višestruko revidirana tokom nekoliko decenija, može da pomogne u razumevanju savremenog razvoja evropske integracije. Uz ovo pitanje, postavlja se i pitanje o odnosu neofunkcionalizma sa savremenim teorijama evropskih integracija i njegovom mestu u evropskim studijama. U članku se daje pregled zaključaka jednog šireg istraživanja koje je imalo za cilj da testira neke od ključnih neofunkcionalističkih pretpostavki. Radi se o analizi uzročno-posledičnih veza između evidentiranog razvoja ili stanja integracije u pojedinim oblastima delovanja današnje Evropske unije i različitih oblika prelivanja definisanih revidiranom teorijom neofunkcionalizma.⁴ Osim delimičnog testiranja teorije, razmatra se da li je i pod kojim uslovima moguća još jedna dopuna teorije neofunkcionalizma u skladu sa zaostavštinom njenog začetnika, Ernsta Hasa, koji ju je u jednom od svojih poslednjih doprinosa smestio u okvir društvenog konstruktivizma u izučavanju evropske integracije. U skladu sa tom tendencijom, u članku se predlaže definisanje za neofunkcionalizam novog mehanizma – demokratskog prelivanja – koji je, kako se u članku tvrdi, posledica potrebe prevazilaženja jedne od tenzija integracije – demokratskog deficita.⁵

Osnovne postavke neofunkcionalizma

Neofunkcionalizam je teorija koja je nastala unutar discipline međunarodnih odnosa i koja je u to vreme bila dominantan okvir unutar kojeg se izučavala evropska integracija kao jedan međunarodni projekat.⁶ Ernst Has, začetnik ove teorije, okarakterisao ju je kao treći pristup pored realizma i idealizma.⁷ Prema Hasovoj tvrdnji, svoje idejne korene ova teorija vuče iz funkcionalizma od kojeg prihvata da država nije adekvatan ili dovoljan okvir organizovanja, kao i iz pluralizma čiju ideju o pluralnosti političkih aktera neofunkcionalizam prenosi u međunarodnu arenu. Takođe, od funkcionalizma preuzima ideju o postupnosti integracije koja počinje u nekontroverznim, tehničkim oblastima. Međutim, dok funkcionalizam vidi integraciju kao nepolitički proces, neofunkcionalizam, koji je preokupiran regionalnom integracijom, definiše je kao *politizacijom podstaknut proces koji vodi ka formiranju političke zajednice* (kur-

⁴ Prelivanje je jedan od centralnih koncepata neofunkcionalizma, onaj po kojem je ova teorija verovatno najpoznatija. Dalje u tekstu će biti više reči o pojmu prelivanja, a na ovom mestu treba reći da se radi o mehanizmu napredovanja integracije koji je podrazumevao njeno širenje („prelivanje“) iz prvobitno integrisanih na nove oblasti politike (sektore). Prvobitno se pretpostavljalo da će se prelivanje odigravati pod uticajem funkcionalne međuzavisnosti različitih, pre svega ekonomskih sektora, dok je kasnijim revizijama neofunkcionalizma ovaj pojam nešto drugačije definisan.

⁵ O pomenutoj mogućnosti dopune neofunkcionalizma videti takođe: Ivana Radić Milosavljević, *Demokratija kao pokretač evropske integracije*, u Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević, ur, *Evropski građanin u vremenu krize*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2014, str. 175-189.

⁶ U savremenom izučavanju evropske integracije, pored međunarodnih odnosa, svoje mesto nalaze i klasični teorijsko-metodološki alati političkih nauka. Unutar ovog pristupa, Evropska unija se posmatra ne kao međunarodna organizacija ili savez država, nego kao politički sistem. Videti: Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

⁷ „Želeo sam da pokažem da postoje drugi putevi ka miru osim sile i prava. U ovome sam bio naročito pod uticajem E. H. Kara i Dejvida Mitranića, kao i američkih teoretičara demokratskog pluralizma Dejvida Trumana i Roberta Dala.“ (prevod: autor) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2004, p. *XIV.

ziv: autor).⁸ Prema najranijoj verziji neofunkcionalizma, svako novo prenošenje nadležnosti na nadnacionalne institucije u sve većem broju oblasti (od tehničkih do onih kontroverznijih) trebalo bi vremenom da dovede do preusmeravanja očekivanja i lojalnosti na novi centar. Središnji problem oko kojeg se gradi teorija neofunkcionalizma je odgovor na pitanja pod kojim uslovima, na koji način funkcioniše i zašto se odvija ova promena, odnosno kakva logika se krije iza regionalne integracije. Koncept preliivanja (*spill-over*), o kojem će biti više reči dalje u tekstu, predstavlja ključni mehanizam putem kojeg se proces integracije razvija.

Još jedna razlika u odnosu na funkcionalizam sastoji se u tome što neofunkcionalizam nije razvijen kao normativna ili preskriptivna teorija, već su njegovi autori nastojali da ga oblikuju kao naučno i empirijski zasnovanu i metodološki preciznu teoriju. Drugim rečima, neofunkcionalizam je imao za cilj da analizira činjenično stanje i postavi proverljive hipoteze o logici i budućnosti procesa političke integracije. Taj cilj je trebalo da bude postignut izučavanjem primera regionalne integracije u Evropi, a zaključci bi poslužili za objašnjavanje eventualnih pojava integracije drugde u svetu.⁹ U ovakvom opredeljenju autora neofunkcionalizma delom leži objašnjenje razloga zbog kojih se neofunkcionalizam nije preciznije odredio prema konačnom ishodu integracije. Osim utvrđivanja da bi politička integracija trebalo da dovede do političke zajednice, nema detaljnijeg razjašnjenja niti izraženih preferencija o kakvim konkretno oblicima ili obliku političke zajednice se radi. U neofunkcionalizmu ovo pitanje ostaje irelevantno i u njegovom savremenom razvoju.¹⁰

Kako je pomenuto, neofunkcionalizam prepoznaje značajan broj aktera integracije. Pored nadnacionalnih ili centralnih institucija koje su neizostavne u stvaranju nove političke zajednice, političku integraciju podstiču mnogobrojni individualni i grupni nacionalni i transnacionalni akteri, odnosno, dosta široko shvaćene političke elite (političke partije, sindikati, multinacionalne kompanije, vladini zvaničnici, interesne grupe...). Autori neofunkcionalizma, međutim, nisu davali značaj uticaju javnog mnjenja ili učešću građana država članica u procesu političke

⁸ Političku integraciju Ernst Has definiše kao „proces tokom kojeg su politički akteri iz nekoliko različitih nacionalnih okvira navedeni da svoje lojalnosti, očekivanja i političko delovanje usmere ka novom centru čije institucije poseduju ili zahtevaju jurisdikciju nad već postojećim nacionalnim državama. Krajnji rezultat procesa političke integracije je nova politička zajednica, nadgrađena na već postojeće.“ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, op.cit., p. 16. Politizacija igra veoma važnu ulogu u neofunkcionalističkoj teoriji jer je viđena kao jedan od pokretača dalje integracije. Shvaćena kao uvećanje kontroverznosti procesa integracije sa uvećanjem broja društvenih grupa pogođenih ovim procesom, zbog čega dolazi do povećanja klijentele ili publike zainteresovane i aktivne u procesu integracije, politizacija bi trebalo da podstakne usvajanje prointegracionih odluka u cilju rešenja nagomilanih kontroverzi.

⁹ Neofunkcionalizam, međutim, kao i većina drugih teorija, nije bio potpuno bez normativnih ciljeva. Kako navodi Has: „Glavni razlog za izučavanje regionalne integracije je tako normativni: jedinice i aktivnosti koje se izučavaju predstavljaju jednu živu laboratoriju za posmatranje miroljubivog stvaranja mogućih novih tipova ljudskih zajednica sa veoma visokim nivoom organizovanosti, kao i procesa koji bi mogli voditi uslovima za njihovo stvaranje.“ Ernst B. Haas, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, International Organization 24, no. 4, 1970, p. 608.

¹⁰ Šmitter je u jednom od svojih članaka pokušao da zamisli buduću oblik Evropske unije kao jedan od četiri moguća idealnotipska modela koji je nazvao *condominio* (ostali razmatrani modeli su *stato/federatio*, *confederatio* i *cosortio*). Da bi Unija mogla uzeti oblik *condominio* naveli su ga pokazatelji koje su sa sobom nosila rešenja iz Ugovora iz Maastrichta. Međutim, Šmitter je zaključio da izazovi sa kojima se suočava Unija posle Maastrichta, kakvi su proširenje, politizacija, spoljašnji izazovi i nemogućnost adekvatne kontrole sprovođenja politika EU, onemogućavaju da se predvidi konačan ishod i da se „nastajuća evropska politička zajednica (u originalu, Euro-polity) kreće u neodredivom pravcu“ odnosno da može zadobiti bilo koji od ova četiri zamišljena oblika. Kako sam Šmitter primećuje, „nijedna od vodećih teorija integracije ne može da predvidi koji će (ukoliko ijedan) od navedena četiri idealna tipa biti najbliži nastajućoj evropskoj političkoj zajednici. Sve (teorije, prim. aut) se fokusiraju na proces, a ne na ishod.“ Philippe C. Schmitter, *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts*, in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 1996, p. 137.

integracije. Upravo suprotno, neofunkcionalizam razume političku integraciju kao elitistički proces koji se odigrava u situaciji takozvanog permisivnog konsenzusa, odnosno u situaciji u kojoj postoji prećutno odobravanje ili nezainteresovanost šire javnosti za integraciju u kojoj su angažovane političke elite.

Prema razumevanju neofunkcionalista, akteri procesa integracije su racionalni, oni se vode prvenstveno interesima sopstvene dobrobiti. Ti interesi oblikovani su kako materijalnim, tako i nematerijalnim vrednostima i, za razliku od shvatanja realističke škole međunarodnih odnosa, interesi su promenljivi.¹¹ Prema oceni koju daje sam Has, radi se o pristupu „mekog racionalnog izbora“ (*soft rational choice*). Pretpostavka o mogućnosti da se interesi menjaju i vrednosti redefinišu u susretu sa interesima drugih aktera trebalo je da omogući neofunkcionalizmu da objasni zašto se države odriču suverenosti sopstvenom voljom u korist regionalnih institucija. Takođe, pristup „mekog racionalnog izbora“ omogućio je Hasu da u svojim poslednjim razmatranjima o neofunkcionalizmu, ovu teoriju podvede pod širi okvir društvenog konstruktivizma (*social constructivism*).¹²

Konačno, najpoznatiji koncept neofunkcionalizma, koncept prelivanja, trebalo je da posluži u objašnjenju na koji način dolazi do napredovanja integracije, odnosno koja logika se krije iza ekspanzivne dinamike ovog procesa. Evropska integracija je otpočela u relativno uskom sektoru uglja i čelika, a neofunkcionalizam je najpre razvio objašnjenje kako je došlo do njenog prodora u druge oblasti. Funkcionalno prelivanje je koncept razvijen na pretpostavci da su različiti sektori (oblasti javnih politika) međusobno funkcionalno povezani, te će se prelivanje integracije odigrati najpre u onim ekonomskim, da bi u kasnijim fazama došlo i do prelivanja u oblasti „visoke politike“.¹³ Kako je prvobitno definisan koncept prelivanja, kao onaj koji je inherentan sektorskoj integraciji, kritičarima neofunkcionalizma izgledalo je kao da bi integracija trebalo automatski da se odvija.¹⁴ Ono što je Has zapravo imao u vidu jeste da će funkcionalna međuzavisnost različitih sektora integracije biti dominantan podsticaj u odnosu na sve druge (na primer, ideološke preferencije aktera). Has, posmatrajući iskustvo Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ), opisuje: „Sektorska integracija, međutim, stvara sopstveni podsticaj ka širenju na čitavu ekonomiju, čak i u odsustvu posebnih grupnih zahteva i njihovih pratećih ideologija. Tako su službenici EZUČ, govoreći u ime nacionalnih vlada, konstantno nalazili neophodnim da 'harmonizuju' svoje odvojene politike kako bi omogućili da integrisani sektori funkcionišu, a da nisu obavezno izražavali bilo kakvu ideološku posvećenost evropskoj ideji“.¹⁵ Dakle, i pored toga što sektorska integracija stvara „sopstveni podsticaj ka širenju“, već je u

¹¹ Realistička škola razume suverenu državu kao monolitnog aktera međunarodnih odnosa sa nepromenljivim interesom za očuvanjem nacionalne bezbednosti. Neofunkcionalizam za razliku od toga, osim država članica, prepoznaje i druge aktere regionalne integracije i pretpostavlja da su njihovi interesi odnosno preferencije raznovrsni i promenljivi. „Ukoliko budu osujećeni, oni (akteri, prim. I.R.M) će preispitati svoje vrednosti, redefinisati svoje interese i odabrati nova sredstva kako bi ih ostvarili.“, Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, p. *XV.

¹² Ivana Radić Milosavljević, *Demokratija kao pokretač evropske integracije*, u Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević, *urs*, Evropski građanin u vremenu krize.

¹³ Pojmove „visoke“ i „niske“ politike je sredinom šezdesetih godina definisao Stenli Hofman koji ih je upotrebio u svojoj kritici neofunkcionalističkog koncepta prelivanja. Videti više u: Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, 95(3), 1966, pp. 862-915.

¹⁴ Leon Lindberg prelivanje definiše kao „... situaciju u kojoj dato delovanje koje je u vezi sa određenim ciljem, stvara situaciju u kojoj originalni cilj može biti osiguran samo preduzimanjem daljeg delovanja, što opet stvara dodatni uslov i potrebu za daljom aktivnošću i tako dalje.“, Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963, citirano prema Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave, 2000, p. 60.

¹⁵ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, op. cit., p. 297.

ranom neofunkcionalizmu jasno da se ona neće odigrati sama po sebi, odnosno bez podsticaja od strane različitih aktera (u datom opisu su to službenici). Osim postojanja funkcionalne međuzavisnosti među sektorima, potrebno je da akteri integracije prepoznaju tu povezanost, kao i sopstveni interes u daljoj integraciji.¹⁶

Kasnije revizije neofunkcionalizma su poslužile da se, osim funkcionalnog preliivanja, utvrde još neki mehanizmi razvoja integracije (političko, kultivisano, egzogeno, društveno preliivanje) o čemu će još biti reči. Na ovom mestu valja pomenuti da je Has, razmatrajući odnose EZUČ sa Velikom Britanijom u drugoj polovini 1950-ih kada je sa ovom zemljom potpisan sporazum o pridruživanju, definisao još jedan oblik preliivanja – geografsko preliivanje (*geographical spill-over*).¹⁷ Iako se Has vrlo šturo pozabavio ovim konceptom, može se pretpostaviti iz njegovog širokog shvatanja geografskog preliivanja da bi se u njega mogla svrstati praktično svaka promena u nivou odnosa sa trećim državama kodifikovana međunarodnim sporazumom, pod uslovom da je nastupila pre svega kao posledica već ostvarene uspešne integracije.

Savremeni neofunkcionalizam kao rezultat odgovora na kritiku i samokritiku

Kako je već pomenuto, neofunkcionalizam se vremenom menjao i dopunjavao u pokušaju da odgovori na brojne kritike koje su dolazile iz različitih teorijskih pravaca. Prve i najoštrije kritike stigle su iz realističke škole međunarodnih odnosa i teorija o dominaciji međuvladinih odnosa u procesu evropske integracije. Prigovora neofunkcionalizmu je bilo mnogo, opravdanih i neopravdanih, ali se najznačajniji mogu sumirati na sledeći način: (1) prigovori upućeni na račun koncepta preliivanja i pretpostavke o automatizmu i ireverzibilnosti procesa integracije, (2) kritika zanemarivanja uticaja spoljašnjih faktora na oblikovanje preferencija država članica i posledica po evropsku integraciju, (3) kritika upućena pretpostavci o društvenom pluralizmu kao povoljnom faktoru integracije i (4) kritika ambicije neofunkcionalizma da predstavlja opštu teoriju regionalne integracije čiji će se zaključci, izvučeni na evropskom primeru, primeniti na sve druge slučajeve regionalne integracije.

Odgovarajući na kritike od druge polovine 1960-ih godina do današnjih dana, različiti autori su teoriju revidirali i dopunjavali. Najznačajniju reviziju načinio je Filip Šmitter (neo-neofunkcionalizam), zatim Has, a u novije vreme Tranholm-Mikkelsen (*Jeppe Tranholm-Mikkelsen*) i Arn Niman. Revizija i dopuna neofunkcionalizma je išla u nekoliko pravaca:

1. U prvim revizijama neofunkcionalizma zapaža se nastojanje da se dalje razrade preduslovi integracije, odnosno definišu i operacionalizuju nezavisne varijable koje bi pomogle u razumevanju moguće pojave takozvane automatske politizacije, a onda i preliivanja.¹⁸ Koncept preliivanja od gotovo sigurne, izvesne pojave prerastao je u verovatnu, to jest onu koja će se odigrati

¹⁶ Has je ovo dodatno objasnio u predgovoru drugom izdanju svoje knjige *The Uniting of Europe*. Videti: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957, Author's Preface*, 1968, pp. XIX-XX.

¹⁷ Ibidem, p. 317.

¹⁸ Videti posebno: Mario Barrera and Ernst B. Haas, *Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note*, *International Organization*, Vol. 23, No.1 (Winter, 1969), pp. 150-160 i Philippe C. Schmitter, *Further Notes on Operationalizing Some Variables Related to Regional Integration*, *International Organization*, Vol.23, No.2 (1969), pp. 327-336.

ukoliko se steknu identifikovani preduslovi.¹⁹ Integracija nije više siguran, linearan proces koji će automatski napredovati, već se naglasak stavlja na preduslove pod kojima će se ona odigrati, i veći značaj se pridaje uticaju delovanja različitih aktera, odnosno njihovih interesa na ishod integracije.

2. Jedna od posledica razvijanja preduslova za uspešno napredovanje integracije bio je zaključak da bi integracija mogla da krene i nekim drugim tokom osim preliivanja ukoliko se utvrđeni preduslovi ne steknu. Najpoznatije alternativne ishode integracije definisao je Šmitter kao one koji će nastati u zavisnosti od toga da li će akteri integracije odlučiti da tenzije razreše uvećanjem ili umanjnjem nivoa i/ili opsega integracije (osim preliivanja, to su širenje, nadgradnja, povlačenje, zamagljivanje i nazadovanje) ili odlučiti da ne deluju (učaurenje, *encapsulation*).²⁰ Na koji način će se sasvim izvesne tenzije rešiti, zavisice i od toga u kojem se ciklusu razvoja integracija nalazi.²¹ Ipak, iako integracija može da krene i unazad, to jest ka dezintegraciji, Has utvrđuje da postoji „prag integracije“ koji podrazumeva da su akteri integracije ostvarili takve pozicije ili koristi od prethodnih integrativnih koraka da neće dozvoliti vraćanje na stare oblike delovanja.²² Dakle, u kom pravcu će se kretati integracija zavisice od toga kako su akteri odgovorili na tenzije koje su svojstvene procesu integracije i nastaju kao posledice ranijih odluka unutar regionalne integracije. Šmitter je definisao i nekoliko vrsta osnovnih tenzija ili kontradikcija koje provociraju razvoj integracije u određenom pravcu.²³

3. U prvim revizijama teorije, neofunkcionalisti prihvataju činjenicu da su zanemarili uticaj spoljašnjih faktora na tok integracije. Međutim, uticaj spoljašnjeg okruženja po mišljenju neofunkcionalista ne mora obavezno negativno da utiče na integraciju. Naprotiv, regionalni akteri mogu ostati indiferentni, ali isto tako na zahteve spoljašnje sredine mogu reagovati formulisanjem zajedničke spoljne politike u nekoj oblasti. Pretpostavka je da će ova reakcija zavisiti od već ostvarenog stepena integracije i preuzetih međusobnih obaveza u pojedinim oblastima.²⁴ Šmitter je, kako bi odgovorio na prigovor o zanemarivanju spoljašnjih faktora, razvio hipotezu o eksternalizaciji kao jednoj od tenzija koja provocira delovanje aktera integracije (videti fusnotu 24).

4. Krajem 1980-ih obnavlja se interesovanje za teoriju neofunkcionalizma nakon čega se definišu nove vrste preliivanja, osim već poznatog funkcionalnog i geografskog. Tranholm-Mikelsen govori još o političkom (*political spill-over*) i kultivisanom (*cultivated spill-over*) preliivanju, dok

¹⁹ Lindberg, na primer, navodi četiri grupe preduslova potrebnih kako bi se odigralo preliivanje: postojanje centralnih regionalnih institucija, kapacitet tih institucija da iniciraju ekonomske i društvene procese, zadaci koji se na institucije prenose moraju biti po svojoj prirodi ekspanzivni i države članice moraju percipirati vezu između sopstvenih interesa i nadnacionalnog procesa. Videti: Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, p. 59.

²⁰ Philippe C. Schmitter, *A Revised Theory of Regional Integration*, *International Organization*, Vol. 24, No. 4, *Regional Integration: Theory and Research* (Autumn, 1970), pp. 836-868.

²¹ Prema Šmitteru, to može biti početni ili ciklus inicijacije (*initiation cycle*), napredni ili središnji ciklus (*priming cycle*), transformativni (*transforming cycle*) i ciklus transcendencije (*transcending cycle*). Ibidem.

²² Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, *Author's Preface*, 1968, op.cit., pp. XXIX-XXX.

²³ Neizvesnost mogućnosti da se garantuje relativna jednakost u ostvarivanju percipiranih koristi (pravičnost, *equity*), nemogućnost daljeg održavanja odvojenosti različitih oblasti politike u kompleksnoj matrici međuzavisnih javnih politika (lančana reakcija ili veza, *engrenage*), otežano održavanje izolovanosti zajedničkog regionalnog dogovaranja od konteksta globalne socioekonomske međuzavisnosti (eksternalizacija, *externalization*) i uvećana osetljivost „partnera“ na međusobne komparativne uspehe generisane povećanim transakcijama i dostupnim informacijama (zavist, *envy*). Philippe C. Schmitter, *A Revised Theory of Regional Integration*, op.cit., pp. 839-840.

²⁴ Videti: Philippe C. Schmitter, *Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration*, *International Organization*, Vol. 23, No. 1, (Winter, 1969), p. 165.

Niman uvodi i pojmove egzogenog i društvenog preliivanja.²⁵ Ovi autori utvrđuju da pojava različitih vrsta preliivanja zavisi od uticaja mešavine povoljnih okolnosti i suprotstavljenih sila i nastoje da ih identifikuju. Konačno, ovi autori definitivno prihvataju neofunkcionalizam kao parcijalnu teoriju evropske integracije koja objašnjava samo pojedine aspekte ovog procesa.

5. Konačno, u jednom od svojih poslednjih razmatranja o neofunkcionalizmu, Has zapravo nije revidirao teoriju, nego je analizirao njen odnos prema drugim teorijama međunarodnih odnosa i podveo je pod jedan širi teorijski okvir – teoriju društvenog konstruktivizma.²⁶ Ovaj njegov doprinos otvorio je nove mogućnosti za dopunu teorije neofunkcionalizma i omogućio njen dalji „život“, o čemu će biti reči u nastavku.

Neofunkcionalizam i savremeni razvoj evropske integracije

Osnovno pitanje koje se postavlja u ovom članku je ono o mogućnosti revidiranog neofunkcionalizma (ili neo-neofunkcionalizma) da pomogne u razumevanju savremenih tokova evropske integracije. Zato je testiranje teorije vršeno unutar tri oblasti delovanja Evropske unije u poslednje dve decenije – ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU), politici proširenja i bezbednosnoj i odbrambenoj politici. Nekoliko je razloga za ovakav odabir politika. Najpre, radi se o oblastima delovanja Unije čiji se razvoj u poslednje dve decenije može smatrati veoma značajnim za razvoj evropske integracije u celini, odnosno onim koje su u navedenom periodu bile visoko na listi prioriteta evropskih elita. Zatim, odabrane su oblasti u kojima neofunkcionalistička teorija navodno uspešno objašnjava logiku integracije (EMU), kao i oblasti u kojima neofunkcionalizam, prema tvrdnjama kritike ali i samih neofunkcionalista, nije imao uspeha niti mnogo interesovanja. Na nivou pojedinačnih politika, ekonomska i monetarna unija je odabrana kao ona koja se smatrala jednim od najvećih uspeha evropske integracije, ali i ona od koje u vreme jedne od najvećih kriza EU zavisi dalji tok integracije. Zatim, u slučaju politike i prakse proširenja radi se o oblasti u kojoj su vršena opširna empirijska istraživanja unutar evropskog studija, posebno povodom najvećeg proširenja EU koje je okončano 2004. godine.

Međutim, ovom aspektu integracije nedostaje ozbiljna teorijska potka, te ova politika predstavlja „glavni izazov za teoriju integracije koji dolazi iz stvarnog sveta“.²⁷ Konačno, oblast odbrane

²⁵ U domaćoj literaturi ne postoji utvrđen naziv na srpskom jeziku za ovu vrstu preliivanja. Može se koristiti i “odgajano” ili “podsticano” preliivanje. Radi se o preliivanju koje se odigrava kao posledica delovanja Evropske komisije, ali, u novije vreme, i drugih zajedničkih institucija koje podstiču integraciju kroz gajenje, odnosno održavanje kontakata sa nacionalnim interesnim grupama i birokratama iznalaženjem novih zajedničkih rešenja ili odluka. Egzogeno preliivanje, prema Nimanu, obuhvata one pokretačke snage integracije koje nastaju izvan samog procesa integracije. Pojam političkog preliivanja Niman svodi na razvoj integracije pod uticajem organizovanih nevladinih interesa na evropskom nivou, dok društveno preliivanje podrazumeva razvoj integracije pod uticajem procesa mešanja, socijalizacije i učenja vladinih elita tj. birokrata. Videti: Jeppe Tranholm-Mikkelsen, *Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC*, Millennium – Journal of International Studies, 1991, Vol. 20, No. 1, pp. 1-22, i Arne Nieman, *Explaining Decisions in the European Union*.

²⁶ Videti: Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, 2004, p. *XIII.

²⁷ Frank Schimmelfennig, *Integration Theory*, u Michelle Egan, Neill Nugent and William E. Patterson (eds.), *Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*, Palgrave Macmillan, 2010, p. 45. Potreba da se proširenje EU uvrsti kao tema dubljeg i ozbiljnijeg istraživanja prepoznata je kod još nekoliko autora. Videti još dva članka u istom zborniku: Karen E. Smith, *The European Union in the World: Future Research Agendas* i Heather Grabbe and Ulrich Sedelmeier, *The Future Shape of the European Union*.

i bezbednosti kao tipičan primer „visoke politike“ u kojoj, prema kritičarima neofunkcionalizma, vlada logika dezintegracije, odabrana je kao jedna od najdinamičnijih arena evropske integracije u posmatranom periodu.

Kako na ovom mestu nema prostora za opsežnije analize, biće prikazani samo najvažniji zaključci istraživanja sadržanog u već pomenutom magistarskom radu. Poseban fokus je na procesima prelivanja kao najpoznatijih neofunkcionalističkih procesa iako se ova teorija nikako ne može svesti isključivo na njih.

Zajednička bezbednosna i odbrambena politika kao slaba tačka neofunkcionalizma

Prva od analiziranih oblasti bila je zajednička bezbednosna i odbrambena politika koja, kako je navedeno, predstavlja najozbiljniji test za neofunkcionalizam. Tek revidirani neofunkcionalizam koji se posebno pozabavio ulogom zajedničkih institucija (ne samo Komisije) u podsticanju integracije (kultivisano prelivanje), kao i uticajem socijalizacije među nacionalnim službenicima unutar zajedničkih tela u stanju je da objasni pojedine aspekte integracije u ovoj oblasti. To se posebno odnosi na evidentnu pojačanu institucionalizaciju saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane u poslednjoj deceniji, kao i izvesnost da u budućnosti procesi kultivisanog i društvenog prelivanja postanu zastupljeniji mehanizmi unutar ove politike kao posledica pomenute institucionalizacije i već definisanih ciljeva ZBOP. Dominantni faktori koji su do sada uticali na razvoj saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane, međutim, nisu bili delovanje zajedničkih institucija i socijalizacije, nego eksterni faktori na koje je Unija reagovala definisanjem novih ciljeva politike (kakvi su, na primer, ciljevi postavljeni u oblasti prevencije konflikata i upravljanja krizama). Pokazalo se da se socijalizacija i učenje aktera iz iskustva zajedničkog odlučivanja i promene preferencija aktera, iako postoje istraživanja koja su ih zabeležila, odvijaju teže u ovoj oblasti u kojoj su karakteristični teško promenljivi, čvrsto ukorenjeni nacionalni interesi.

Razvoj saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane odvijao se među državama članicama Evropske unije pod značajnim uticajem izvanregionalnih izazova. Eksternalizacija kao tenzija, kako je definisao Šmitter, mogla se prepoznati u pojedinim slučajevima u kojima je Unija delovala odgovarajući na izazove koji su dolazili iz okruženja, a koji su primorali države članice „da izgrađuju kolektivne, zajedničke pozicije“.²⁸ Međutim, države članice su na spoljne podsticaje često delovale odgovarajući pojedinačnim aktivnostima ili samostalnim delovanjem podstaknute zaštitom sopstvenih, nacionalnih interesa, a ne zaštitom ili unapređenjem već dostignutog nivoa integracije.

Logika razvoja saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane čini se da odoleva i pretpostavci neofunkcionalizma o pluralizmu aktera integracije, odnosno očekivanju da će pored nacionalnih, i subnacionalni i transnacionalni akteri biti pokrenuti i motivisani da utiču na ishode procesa integracije. I pored definisanja zajedničkih ciljeva i formiranja stalnih i povremenih tela u ovoj

²⁸ Kada je reč o Šmitterovoj tezi o eksternalizaciji, još 1969. godine ovaj autor je pretpostavio da će jednom kada se pokrene projekat regionalne integracije i razviju zajedničke politike, „učesnici postati prinuđeni – bez obzira na svoje početne namere – da usvajaju zajedničke politike prema trećim stranama. Članovi će biti primorani da izgrađuju kolektivne zajedničke pozicije (a vremenom će se u tome sve više oslanjati na nove centralne institucije)“. Schmitter, Philippe C., *Three Neo-functional Hypotheses about International Integration*, op. cit., p. 169.

oblasti, koja okupljaju mnogobrojne stručnjake, službenike, funkcionere država članica, ova „zajednička“ politika zbog svoje prirode ne uspeva da mobilise značajnije interesovanje i organizovano delovanje interesa mimo službenih nacionalnih interesa država članica i nečlanica.

Politika proširenja Evropske unije viđena kroz prizmu neofunkcionalizma

Politika proširenja EU tek odnedavno se našla u fokusu teorija evropske integracije i ovaj nedostatak evropskog studija su priznali i teoretičari neofunkcionalizma. U već navođenom zborniku *European Integration Theory*, Šmitter i Niman u zajedničkom tekstu ocenjuju da osim Hasovog koncepta „geografskog preliivanja“, koji je ovaj upotrebio da opiše odnose nekadašnje Zajednice sa Ujedinjenim Kraljevstvom, neofunkcionalizam može samo „donekle da objasni geografski rast Zajednice“.²⁹ Procesi eksternalizacije i egzogenog preliivanja su se, prema mišljenju ova dva autora, ogledali u činjenici da su zemlje Centralne i istočne Evrope bile privučene već ostvarenim uspesima Zajednice kakvi su mir na kontinentu, ekonomski prosperitet, uspeh projekta 1992, odluka o EMU i prvi koraci ka političkoj zajednici, ali i u proaktivnom stavu Zajednice prema ovom regionu.

Koncept kultivisanog preliivanja, takođe, može biti od koristi u razumevanju procesa proširenja. Posebno je bila vidljiva uloga Evropske komisije koja je u ovoj oblasti dobila značajna ovlašćenja i iskoristila ih da suštinski utiče na proces i oblikuje politiku proširenja, i pored činjenice da su države članice zadržale dominantnu ulogu u odlučivanju.

Kako pokazuje studija slučaja proširenja EU na zemlje CIE, međutim, neofunkcionalistička pretpostavka o uticaju interesnih grupa koje su nosioci tzv. političkog preliivanja, od slabe je koristi u razumevanju proširenja. Interesne grupe koje deluju unutar EU nisu pokazale značajnije interesovanje prilikom formulisanja nekih od ključnih dokumenata koji su oblikovali ovu politiku, a posebno se ne može reći da su na organizovan način podsticale oblikovanje politike proširenja. Ovaj mehanizam počeo je da deluje tek nešto kasnije i to u fazama implementacije pojedinih segmenata politike proširenja, ali pod uticajem grupa sa sedištem izvan EU tj. u državama kandidatima koje su nastojale da ostvare koristi iz procesa.

Neofunkcionalizam, dakle, nepotpuno objašnjava razloge koji su vodili oblikovanje politike proširenja, čak i kada se primeni njegova najnovija verzija uklopljena u teoriju konstruktivizma i u analizu uvedu i ideološki razlozi širenja vrednosti na susedni region. Sa druge strane, njegove pretpostavke o preliivanju korisne su u objašnjenju uticaja proširenja na neke druge politike Unije i na njen institucionalni i pravno-proceduralni mehanizam. Međutim, i tu postoje izuzeci upravo u politikama koje su ovde uzete za studiju slučaja i u kojima proširenje nije podstaklo države članice da prošire (a ni umanje) opseg i/ili nivo integracije. Štaviše, kako je jedno od većih bezbednosnih pitanja – percipirani potencijalni rizik koji je dolazio iz zemalja bivšeg Istočnog bloka – rešeno proširenjem, države članice su mogle da nastave sa usporenim tempom saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane.

²⁹ Philippe C. Schmitter, and Arne Niemann, *Neofunctionalism* in Antje Wiener and Thomas Diez, eds., *European Integration Theory*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2009, p. 62.

Ekonomska i monetarna unija kao povoljan slučaj za testiranje neofunkcionalizma

Na prvi pogled, povoljan primer za neofunkcionalizam je bila oblast EMU, ali je prelivanje koje se odigralo iz zajedničkog tržišta u monetarnu sferu početkom 1990-ih zapravo bilo jedini takav slučaj do danas u ovoj oblasti. U međuvremenu, integracija se nalazila u stanju učenja, kako Šmiter u svojoj verziji neo-neofunkcionalizma i pretpostavlja da će biti. Međutim, poslednja kriza je takvih razmera i proizvodi takve troškove za aktere integracije da bi, prema pretpostavkama neo-neofunkcionalizma, trebalo da dođe do promene njihovih strategija i integracija se pokrene u jednom od pretpostavljenih pravaca. To se, međutim, sve do 2015. godine nije desilo, jer, kako objašnjava Dermot Hodson (*Dermot Hodson*), državama članicama nije lako da se odreknu suverenosti u makroekonomskoj politici. On navodi da „inicijative kakve su *six-pack* i *two-pack* potvrđuju želju država članica da Komisija igra odlučniju ulogu“ u vršenju pritiska na države članice, ali ne i „u formulisanju i sprovođenju makroekonomske politike per se“.³⁰ Poslednji pomaci u pravcu uspostavljanja bankarske unije i jedinstvenog mehanizma nadzora i dokapitalizacije banaka mogli bi da budu okarakterisani kao uvod u funkcionalno prelivanje posebno ukoliko se nastavi sa koracima ka uspostavljanju daljih zajedničkih pravila u ovoj oblasti.

Jedan od ozbiljnih testova za neofunkcionalizam koji se pojavio unutar EMU, ali i nekih drugih politika, jeste primer integracije u više brzina ili diferencirane integracije. Pomenuta zajednička pravila u ovoj oblasti važe samo za države članice evrozone. Neofunkcionalizam jednostavno nema aparaturu koja bi omogućila potpuno objašnjenje razloga zbog čega se prelivanje odigrava samo u nekim državama članicama, a ne u svim.

U analizi tri oblasti delovanja savremene Evropske unije pokazalo se da nijedan od izabranih slučajeva ne predstavlja primer integracije koji jednostavno dokazuje teoriju neofunkcionalizma. Međutim, jedan od osnovnih zaključaka jeste da niti jedan od analiziranih primera ne opovrgava u potpunosti ovu teoriju, čak i u oblasti ZBOP koja se smatrala njenim najvećim izazovom. Naime, poneki od neofunkcionalističkih mehanizama je moguće prepoznati kao deo logike razvoja integracije unutar svake oblasti delovanja EU – od funkcionalne međuzavisnosti, preko napredovanja integracije pod uticajem zajedničkih institucija, interesnih grupa, socijalizacije i učenja nacionalnih birokrata do kreiranja zajedničkih odgovora pod uticajem spoljašnjih faktora. Iako navedeni faktori nisu uvek jedini niti dominantni pokretači integracije, potpuno razumevanje evropske integracije u bilo kojem domenu njenog delovanja bez njih bi bilo nemoguće.

³⁰ Dermot Hodson, *Policy-Making under Economic and Monetary Union* u Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2015, Seventh edition, p.189.

Neofunkcionalizam kao prethodnica i deo konstruktivizma: mogućnost dopune teorije

Analizirajući teoriju neofunkcionalizma od njenog nastanka do poslednjih revizija u pokušaju da se odredi njeno mesto i uloga u savremenom studiju evropske integracije, nameće se pitanje mogućnosti odgovora ove teorije na jedno od najznačajnijih problema savremene Evropske unije – problema demokratskog deficita. Kako je krajnji cilj procesa političke integracije, koji je u fokusu istraživanja neofunkcionalističke teorije, stvaranje političke zajednice, nemoguće je zaobići pitanje demokratije u takvoj zajednici. Ono je, međutim, gotovo u potpunosti ostalo izvan pažnje autora neofunkcionalizma zbog čega se ovoj teoriji može uputiti ozbiljna zamerka. Kako na ovom mestu nema prostora da se analizira neofunkcionalističko razumevanje demokratije, biće samo ukratko predstavljen predlog da se ovaj nedostatak teorije donekle ispravi – koliko je moguće, a da se ne odstupi od ontološke osnove neofunkcionalizma.

Neofunkcionalizam ima nekoliko dodirnih tačaka sa konstruktivizmom što je Hasu omogućilo da neofunkcionalizam nazove prethodnicom i delom konstruktivizma u izučavanju evropske integracije. Osim usredsređenosti na izučavanje integracije kao transformativnog procesa koji vodi do formiranja političke zajednice, neofunkcionalizam kao teorija „mekog racionalnog izbora“ sa određenim formama konstruktivizma deli uverenje o ulozi ideja i epistemičkih zajednica u oblikovanju ishoda integracije.³¹

Kako, dakle, prema Hasu, i nematerijalne vrednosti oblikuju ponašanje aktera integracije, opravdano je pretpostaviti da će i korpus demokratskih vrednosti kojima se ovi akteri vode, uticati na ishode integracije. Mnogi preduzeti koraci u razvoju evropske integracije opravdavaju su potrebom za demokratizacijom sistema, pa definisanje novog mehanizma napredovanja integracije koji se odvija pod uticajem ovih vrednosti izgleda kao potrebna dopuna teoriji. Taj mehanizam mogao bi se nazvati „demokratskim prelivanjem i/ili nadgradnjom“.³²

Međutim, da bi se ovaj mehanizam nazvao neofunkcionalističkim, potrebno je da se steknu još najmanje dva uslova: (1) da se integracija putem demokratskog prelivanja odvijala postepeno i (2) da je demokratsko prelivanje rezultat tenzija nastalih prethodnim obavezivanjem, to jest, da postoji funkcionalistička uzročno-posledična veza između ostvarenog prelivanja i prethodnih integrativnih koraka. Analiza nekolicine slučajeva prelivanja ili nadgradnje integracije, koji se inače ne mogu adekvatno objasniti motivima zadovoljavanja materijalnih interesa aktera integracije, govori da se integracija odvijala upravo pod ovim uslovima. Radi se o slučajevima uvođenja principa građanstva EU i korpusa prava koji prati ovaj princip, kodifikovanja i regulisanja zaštite osnovnih prava u EU usvajanjem Povelje o osnovnim pravima, kao i kontinuiranom osnaživanju Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja.³³

³¹ O mestu i ulozi konstruktivizma u studiju evropske integracije videti: Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen and Antje Wiener, *The Social Construction of Europe*, Sage Publications, 2001.

³² O drugim mogućim pravcima kretanja integracije tj. mogućim strategijama koje zauzimaju akteri, a koje je definisao Šmiter u svom članku *A Revised Theory of Regional Integration*, na ovom mestu neće biti reči jer su pomenute dve strategije (prelivanja i nadgradnje) dovoljne da ilustruju mogućnost dopune teorije neofunkcionalizma, uz prepoznavanje mogućnosti da bi vrednosno zasnovani interesi mogli biti u pozadini i drugih mogućih strategija kakve su: „širenje“ (*spill-around*), „povlačenje“ ili „ograničavanje“ (*retrench*), „zamašnjivanje“ (*muddle-about*), „nazadovanje“ (*spill-back*) i „učaurenje“ (*encapsulation*).

³³ Podrobniju analizu videti u: Ivana Radić Milosavljević, *Demokratija kao pokretač evropske integracije* u Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević, urš, *Evropski građanin u vremenu krize*, str. 181-186.

Pomenute nove oblasti delovanja Unije i nadležnosti jedne od njenih institucija uvedene su pod pritiskom potrebe za dostizanjem demokratskih vrednosti u funkcionisanju Evropske unije, odnosno prevazilaženjem problema “demokratskog deficita”. Osim toga, ove novine i same proizvode nove tenzije, odnosno deluju kao podstrek za dalju demokratizaciju političkog sistema EU.³⁴

Na ovom mestu potrebno je načiniti jednu važnu napomenu. Uvođenjem koncepta demokratskog preliivanja ne rešava se problem demokratskog deficita u Evropskoj uniji. Ovaj problem se definiše kao samo jedna od tenzija koja povremeno motiviše ili podstiče aktere integracije da promene svoje strategije, odnosno preduzmu korake koji vode integraciju u nekom od mogućih pravaca (na primer, ka preliivanju). Domet koncepta demokratskog preliivanja, međutim, ograničen je, jer objašnjava samo pojedinačne, relativno retke slučajeve napredovanja integracije podstaknute nematerijalnim vrednostima aktera. Ovaj koncept može da objasni samo one slučajeve preliivanja koji se nisu odigrali kao posledica ponašanja zasnovanog na računanju relativnih troškova i koristi od integracije, koje je, prema dosadašnjem iskustvu, dominantan obrazac u evropskoj integraciji.

Zaključak

Mesto i uloga neofunkcionalizma u studiju evropske integracije

Neofunkcionalistička teorija je razvila mnoge važne alate i koncipirala mehanizme koji i dalje mogu pomoći u razumevanju dinamike evropske integracije, pre svega u razumevanju razloga za ishode odluka kakve usvajaju njeni akteri. Stoga, neofunkcionalizam i dalje nije prevaziđen. Iskustvo integracije je pokazalo da je veliki broj sektora funkcionalno povezan i da integracija u jednom nije moguća ili ne može biti uspešna bez posezanja za integracijom u drugim oblastima. Isto tako, kako revidirani neofunkcionalizam dodatno naglašava, ovaj strukturni mehanizam ne bi bio moguć bez agenata koji će ovu strukturnu povezanost percipirati i pretvoriti u nove integrativne korake. Ponekad će ti agenti biti same države članice, odnosno njihovi predstavnici unutar zajedničkih tela, a nekada će im ovu vezu predočiti drugi agenti – centralne (nacionalne) institucije i stalna tela u Briselu, kao i sve brojnije interesne grupe zainteresovane za ostvarivanje sopstvenih interesa u procesu integracije. Međutim, empirijska istraživanja pokazuju da se integracija takođe odvijala (napredovala i stagnirala) pod uticajem faktora koji se ne mogu nazvati neofunkcionalističkim, na primer, pod uticajem geopolitičkih interesa pojedinih država članica, ali i pritiskom nečlanica na neke od njih. Ovako složen proces kakav je evropska integracija koja kombinuje nadnacionalne sa međuvladinim elementima, racionalne sa ideološkim motivima, teško se može pojmiti u okvirima jedne teorije, pa i revidiranog neofunkcionalizma. Stoga je za potpuno razumevanje ovog procesa potrebno angažovati mnoge druge teorije, one iz discipline međunarodnih odnosa i političke teorije uopšte.

³⁴ Rasprostranjeno je stanovište da je za dostizanje prethodno ustanovljenog cilja – ostvarivanje istinskog evropskog građanstva – neophodno rešiti probleme kakvi su, na primer, nedostaci mehanizama učešća građana u kreiranju politika Evropske unije. Rešavanje takvih problema moglo bi dovesti do novog preliivanja ili nadgradnje.

Neofunkcionalizam, dakle, ostaje parcijalna teorija, kao uostalom i mnoge druge teorije unutar evropskog studija, i nedovoljan okvir za potpuno razumevanje evropske integracije, a posebno za eventualno predviđanje njenog budućeg kretanja. Kako je i sam začetnik neofunkcionalizma, Ernst Has, priznao, jedan način da ova teorija nastavi da živi jeste da se okoristi znanjima iz drugih teorija – institucionalističkog mišljenja i konstruktivizma.³⁵

Danas gotovo da nema studije o teorijama evropske integracije koja u opisivanju evropskog studija ne citira Pučalinu (*Donald J. Puchala*) metaforu o slonu i slepim ljudima.³⁶ Ova metafora govori da su teoretičari evropske integracije kao slepi ljudi koji, opipavajući samo jedan deo slona, nastoje da opišu celu životinju prema obliku onoga što su napipali. Ovakvo viđenje implicira da su teorije evropske integracije parcijalne teorije i da su relativno izolovane jedna od druge. Ovakvo gledište je samo delimično ispravno. Naime, ovde razmatrana teorija neofunkcionalizma, iako jeste parcijalna teorija, nikako nije bez dodirnih tačaka, a ni sukobljena sa većinom teorija unutar evropskog studija. Jedan od najvažnijih razloga koji neofunkcionalizmu daje na značaju jeste činjenica da on prožima mnoge teorije evropske integracije koje su od ove prve teorije evropskog studija pozajmljivale različite koncepte i pretpostavke. Kako bi odnos neofunkcionalizma sa drugim teorijama evropskog studija mogao biti predmet posebnog istraživačkog projekta, na ovom mestu će biti dato samo nekoliko primera koji ilustruju ovu isprepletenost teorija.

Najpre, neofunkcionalizam vidi integraciju kao proces koji tokom vremena „transformiše prirodu nacionalnih aktera i njihovih međusobnih odnosa“.³⁷ Ovu transformativnu logiku sledile su druge teorije evropske integracije, kakve su federalizam ili istorijski institucionalizam. Za razliku od teorije federalizma, neofunkcionalizam vidi proces integracije kao postepen. Inkrementalistički pristup razumevanja integracije imaju i neke druge teorije unutar evropskog studija, na primer, Majoneova „regulatorna“ teorija ili opet, istorijski institucionalizam, kao i društveni konstruktivizam u studiju evropske integracije.

Neofunkcionalizam je proces integracije razumeo kao onaj koji vodi kreiranju političke zajednice, ali nije definisao konkretan oblik te zajednice što je ostalo kao konstanta u studiju evropske integracije ili bar većem njegovom delu. Manje-više uobičajena slika evropske integracije i danas jeste ona o integraciji kao nedovršenom procesu bez definisanog krajnjeg oblika – *finalité politique* – koji se uostalom nije mogao ugledati ni na jedan stvarni oblik političke zajednice.

Neofunkcionalizam je zaslužan za uvođenje osnova pluralističke teorije politike u studije evropske integracije. Pretpostavka da će interesne grupe delovati na određeni način u procesu integracije prihvaćena je od mnogih teorija koje su im dale različite uloge. Na primer, liberalna teorija međuvladinih odnosa pretpostavlja da će interesne grupe imati uticaj na oblikovanje inače promenljivih preferencija vlada država članica, ali se prema ovoj teoriji, za razliku od neofunkcionalizma, njihovo delovanje završava na nacionalnim granicama. Nadalje su države

³⁵ Videti Hasov predgovor iz 2004. za njegovu *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, op.cit., *XIII-LVI. Takođe, njegov prilog *Does Constructivism Subsume Neo-functionalism?* u Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen and Antje Wiener, *The Social Construction of Europe*, pp. 22-29.

³⁶ Donald J. Puchala, (1971), *Of Blind Men, Elephants and International Integration*, JCMS: Journal of Common Market Studies, volume 10, issue 3, pp. 267-284.

³⁷ Philippe C. Schmitter, *Neo-Neo-Functionalism*, European University Institute, July 2002, tekst pripremljen za objavljivanje u Wiener, Antje, and Diez, Thomas, *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2003, internet: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>, pristupljeno: 10.11.2015, p. 5.

te koje se u evropskoj areni bore za svoje preferencije.³⁸ Pristup koji EU razume kao sistem upravljanja na više nivoa pretpostavlja pluralizam aktera koji deluju u ovom sistemu, mada ne isključivo interesnih grupa.

Doprinos neofunkcionalizma jeste dakle činjenica da je pluralističko gledište demokratije, vezano prvenstveno za unutardržavnu arenu, primenio na jedan međunarodni projekat mnogo pre nego što su Zajednice zaličile na politički sistem. Time je postavio osnovu za izučavanje Evropske unije ne kao puke međunarodne organizacije, već političke zajednice pri čemu je moguće koristiti se širim spektrom analitičkih alata političkih nauka. Posebno u savremeno doba neprekidnog rasta broja različitih interesnih grupa i pojave nove generacije ovih jedinica kao i njihovog nesumnjivog uticaja na politički proces na svim nivoima vlasti, bez ovog doprinosa neofunkcionalizma razumevanje procesa evropske integracije ne bi bilo moguće.

U vezi sa prethodnim, neofunkcionalizam je upotrebio još jedan značajan pojam koji je posebno koristan za objašnjenje dinamike evropske integracije od Ugovora iz Maastrichta naovamo. Radi se o pojmu politizacije koji je za neofunkcionaliste podrazumevao uvećanje kontroverznosti procesa integracije sa uvećanjem broja društvenih grupa pogođenih ovim procesom. Iako pojam politizacije, kako je shvaćen u teoriji neofunkcionalizma, ima ograničenu eksplanatornu vrednost, neofunkcionalizmu bi trebalo dati u zaslugu stavljanje u fokus ovog danas aktuelnog termina i razumevanja integracije kao konfliktnog procesa, procesa stalnog prevazilaženja kriza i iznalaženja konsenzusa.

Na kraju treba dodati da su koncepti neofunkcionalizma poslužili kao inspiracija za pojmove koji su kasnije uvedeni u izučavanje evropske integracije. Tako na primer, koncept preliivanja verovatno je zaslužan za uvođenje pojma „*path dependence*” u teoriji istorijskog institucionalizma. Ovaj termin naročito koristi Pierson da objasni napredovanje integracije uslovljeno ranije donetim odlukama.³⁹ Konačno, neofunkcionalizam je uveo u evropske studije mnogobrojne pojmove koji se danas uzimaju zdravo za gotovo, koriste se od strane teoretičara različitih teorija, pa čak i u svakodnevnom „evrogovoru”: nadnacionalnost, preliivanje, komunitarni metod, *acquis communautaire*.

Kao parcijalna teorija, neofunkcionalizam ne samo da se pojedinim pitanjima ne bavi, nego mnoge savremene tokove ne može da objasni na zadovoljavajući ili potpun način kakvi su uticaji proširenja EU, motivi koji su stajali iza određenih rešenja ili stagnacije integracije, negativan uticaj politizacije, logiku napredovanja integracije u više brzina i sl. Parcijalnost, međutim, nije osobena karakteristika neofunkcionalizma, već i svih drugih teorija unutar evropskog studija, naročito onih najnovijih. Sa druge strane, zahvaljujući ovoj teoriji, evropski studij danas raspolaže bogatim asortimanom alata koji su prihvaćeni i u drugim teorijama bez kojih bi bilo nezamislivo sagledati evropsku integraciju. Neofunkcionalizam i dalje boji sočiva kroz koja se posmatra Evropska unija – on je deo načina mišljenja o evropskoj integraciji među teoretičarima, kao i među kreatorima sadašnjosti i budućnosti Evropske unije, čak i među onima koji se ne deklariraju kao neofunkcionalisti. Stoga se neofunkcionalizam i danas nalazi u srži evropskog studija i nezaobilazan je okvir za svakoga ko želi da razume logiku evropske integracije.

³⁸ Videti o tome, na primer: Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, op.cit. str. 35.

³⁹ Vid. na primer, Paul Pierson, *Path to European Integration: a Historical-Institutionalist Analysis*, u Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, New York, 1998.

The Role of Neo-functionalism in Understanding of Contemporary European Integration

Keywords:

Neofunctionalism, development of European integration, constructivism, soft rational choice, spill-over

Abstract

The paper examines the relevance of neo-functionalist theory in understanding contemporary European integration and determines its place in modern EU studies and its relation with other theories. Neo-functionalism is being tested against three policy areas of contemporary European Union – Common Foreign and Security Policy, Enlargement policy and Economic and Monetary Union. Mentioned policies have been chosen as the most dynamic ones in the last two decades and the ones having significant implication on the European integration process in modern times. The EMU has been chosen as somewhat favourable, whereas CSDP as a difficult case to test neo-functionalism. The enlargement policy has been chosen as one of the most under-theorised policy areas.

As a general finding, the paper states that at least some of the neo-functionalist mechanisms (functional spill-over being only one of them) may be recognised in the dynamics of EU policy areas. Although the neo-functionalist mechanisms are not the sole driving forces of integration, their conceptualisation represents an indispensable tool in understanding the whole picture of complex motives and numerous actors and structures which shape the outcomes of integration. Defining these mechanisms represents major contribution of neo-functionalism to the study of European integration.

Apart from testing the theory, the author further develops the theory by introducing new concepts into its already heavily broadened agenda. While taking steps to enrich the theory, the author shows careful consideration for its ontological and epistemological basis. Contribution to the theory proposed in this paper is based upon the last Ernst Haas's contribution to the studies of regional/European integration – that of subsuming the neo-functionalism to constructivism. Starting from Haas's definition of neo-functionalist ontology as "soft rational choice", the paper proposes the introduction of a mechanism titled "democratic spill-over", defined as a process of integration development provoked by non-material, democratic values. As, according to soft-rationalist ontology, actors' preferences are formed and can be changed under the pressure of both material and non-material values, democratic spill-over might be one of the possible strategies (in Philippe Schmitter's terms) of EU actors reacting to specific tensions or contradictions arising from regional integration. For the purpose of this paper, these specific tensions or contradictions, the ones not envisaged by the original neo-functionalism or its neo-neo-version, are named "democratic deficit".

Despite being reviewed many times since 1950s and enriched with new concepts including those proposed in this paper, neo-functionalism still lacks capacity to comprehend some of the major trends and challenges of modern European Union – with some of the examples being issues of political representation of citizens in an emerging political community (polity) and multi-speed Europe. However, without neo-functionalism, our understanding of European integration process would be seriously limited.

Literatura

- Barrera, Mario and B. Haas, Ernst, *Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note*, *International Organization*, Vol. 23, No.1 (Winter, 1969), pp. 150-160.
- Christiansen, Thomas, Jørgensen, Knud Erik and Wiener, Antje, *The Social Construction of Europe*, Sage Publications, 2001.
- Egan, Michelle, Nugent, Neill and Patterson, William E., (eds.), *Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*, Palgrave Macmillan, 2010.
- Haas, Ernst B., *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, *International Organization* 24, no. 4, 1970.
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2004.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Hodson, Dermot, *Policy-Making under Economic and Monetary Union*, u Wallace, Helen, Pollack, Mark A. and Young, Alasdair R., *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2015, Seventh edition, pp. 166-195.
- Hoffmann, Stanley, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, 95(3), 1966, pp. 862-915.
- Nieman, Arne, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, New York, 2006.
- Puchala, Donald J., (1971), *Of Blind Men, Elephants and International Integration*, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, volume 10, issue 3, pp. 267-284.
- Radić Milosavljević, Ivana, *Demokratija kao pokretač evropske integracije*, u Samardžić, Slobodan i Radić Milosavljević, Ivana, *urs, Evropski građanin u vremenu krize*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2014.
- Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, 2000.
- Schmitter, Philippe C. and Niemann, Arne, *Neofunctionalism* in Wiener, Antje and Diez, Thomas, eds., *European Integration Theory*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2009.
- Schmitter, Philippe C., *Neo-Neo-Functionalism*, European University Institute, July 2002, tekst pripremljen za objavljivanje u Wiener, Antje, and Diez, Thomas, *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2003, internet: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>
- Schmitter, Philippe C., *Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration*, *International Organization*, Vol. 23, No. 1, (Winter, 1969), pp. 161-166.
- Schmitter, Philippe C., *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts*, in Marks, Gary, Scharpf, Fritz W., Schmitter, Philippe C., and Streeck, Wolfgang, *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, 1996.
- Schmitter, Philippe C., *A Revised Theory of Regional Integration*, *International Organization*, Vol. 24, No. 4, *Regional Integration: Theory and Research* (Autumn, 1970), pp. 836-868.
- Schmitter, Philippe C., *Further Notes on Operationalizing Some Variables Related to Regional Integration*, *International Organization*, Vol.23, No.2 (1969), pp. 327-336.
- Stone Sweet, Alec and Sandholtz, Wayne, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, New York, 1998.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe, *Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC*, *Millennium – Journal of International Studies*, 1991, Vol. 20, No. 1, pp. 1-22.



■ Milena Manojlović

Raspodela odgovornosti unutar Zajedničkog evropskog sistema azila¹

Apstrakt

Reforme i pravac daljeg razvoja Zajedničkog evropskog sistema azila predstavljaju jedno od najaktuelnijih unutarpolitičkih pitanja Evropske unije (EU) i jedno od retkih na osnovu kojeg trpi kritike zbog nepoštovanja ljudskih prava i onih vrednosti na kojima je sazdana. Strukturalni deficiti tzv. Dablinskog sistema, na kojem se evropska politika azila temelji, dovode do neravnomerne raspodele odgovornosti među državama članicama, kao i do nepravilnog postupanja prema tražiocima azila. Manjak solidarnosti među članicama, okrenutim zaštiti sopstvenih interesa, sprečava razvitak istinski zajedničke, na solidarnosti zasnovane evropske politike azila. Loš položaj tražilaca azila u EU rezultat je nerazdvajanja politike azila od restriktivne migratorne politike Unije, kao i lošeg položaja u kojem se, u savremenom svetu suverenih država, nalaze lica koja su ostala bez zaštite svoje države.

Ključne reči:

Evropska unija, azil, međunarodno pravo izbeglica, solidarnost, Zajednička evropska politika azila, migracije, ljudska prava, evropske integracije

¹ Ovaj članak je napisan na osnovu master rada *Raspodela odgovornosti unutar Zajedničkog evropskog sistema azila*, koji je 23.1.2015. godine odbranjen na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Uvod

Ženevska konvencija o statusu izbeglica, zajedno sa Njujorškim protokolom iz 1967. godine, nalazi se u temelju sistema međunarodne zaštite ove ranjive kategorije ljudi. Ona definiše izbeglicu kao lice progonjeno zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, a koje se našlo izvan zemlje čije državljanstvo ima i koje ne želi ili zbog tog straha neće da traži zaštitu te zemlje. Tražilac azila je lice koje za sebe tvrdi da je izbeglica i koje zahteva zaštitu, traži azil od države čiji nije državljanin i sa kojom nije pravno povezan. Ukoliko ta država proceni da je njegov zahtev osnovan, tada on dobija status izbeglice. Pristupajući Ženevskoj konvenciji, države su se obavezale da će poštovati princip zabrane proterivanja i vraćanja, odnosno da lice koje im se opravdano obrati tražeći od njih zaštitu neće proterati nazad gde bi njihov život bio u opasnosti. Ovaj princip je minimum i osnova na kojoj sistem zaštite počiva i otuda je važnost nacionalnih sistema azila velika jer od njihove pravičnosti zavisi poštovanje osnovne norme međunarodnog prava izbeglica.

Zemlje EU opredelile su se za izgradnju Zajedničkog evropskog sistema azila (*Common European Asylum System – CEAS*), koji nosi ogomno breme i odgovornost jer upravo od njegove efikasnosti zavisi sudbina stotine hiljada tražilaca azila koji se svake godine obrate državama članicama EU, tražeći od njih zaštitu. Cilj rada je da pruži uvid u politiku azila Unije sa posebnim osvrtom na dva istaknuta pitanja odgovornosti – odgovornost članica među sobom i odgovornost EU prema tražiocima azila.

Osnova CEAS-a je tzv. Dablinski sistem po kojem je država koja je odgovorna za razmatranje zahteva za azil ona prva na čiju teritoriju tražilac azila stupi. Ovakvo pravilo dovelo je do neproporcionalne opterećenosti graničnih država Unije čiji nacionalni sistemi azila nisu zadovoljili kriterijume koje je EU postavila, kao ni kriterijume Konvencije o statusu izbeglica i drugih obavezujućih dokumenata. Osnovna teza rada je da je Dablinski sistem relikvija međudržavne saradnje, te da nije adekvatan za politiku koja je istinski zajednička i koja se zasniva na solidarnosti i ravnopravnoj raspodeli odgovornosti među državama članicama. Unija, usled svoje restriktivne migracione politike, ne odustaje od Dablinske regulative čije loše posledice samo ublažava periodičnim reformama. Uočljiva je nesposobnost ili nezainteresovanost EU da razdvoji pitanja azila od pitanja migracije i stvori posebnu proceduru za tražioce azila, kojom bi ih izdvojila od ekonomskih migranata. Takođe, prilikom kreiranja CEAS-a, države EU prvenstveno su vodile računa o svojim interesima, dok su interesi tražilaca azila zanemareni. Navedeno dovodi do njihovog teškog položaja, pogoduje razvoju trgovine ljudima i ostalim oblicima kriminala, kao i razvoju praksi država članica koje su u suprotnosti sa međunarodnim pravom.

Izučavanje CEAS-a možda je još značajnije zbog pitanja koje ono otvara u savremenoj političkoj teoriji. Proučavanje položaja tražilaca azila u EU, koje kao svoje članove ne štiti suverena država već odredbe međunarodnog prava, otvara pitanja odnosa između univerzalnosti ljudskih prava i suverenosti država, kao i pitanja članstva u liberalnoj teoriji. Tražilac azila se pojavljuje kao granični pojam koji razbija fikciju moderne suverenosti time što predstavlja prekid kontinuiteta između golog ljudskog života i državljanina. Teza od koje rad polazi jeste da je da je sistem zaštite tražilaca azila i izbeglica ograničen jer univerzalna ljudska prava na koja se oslanja – i koja su izbeglicama jedina na raspolaganju usled nedostupnosti građanskih prava – ne znače mnogo ukoliko nema zajednice spremne da ih uvaži i prizna.

Teorijsko utemeljenje prava na azil

U savremenoj političkoj teoriji retko se postavlja pitanje zašto su moderne liberalne države ograničile raspodelu dobara na svoje pripadnike, dok se potrebe nepripadnika najčešće u potpunosti zanemaruju. Odgovori na ova pitanja usmeravaju nas, kako Jael Tamir (*Yael Tamir*) ističe, na nacionalne vrednosti koje su skrivene unutar liberalne agende.² Oni otvaraju kontroverznu debatu u savremenoj političkoj teoriji koja se tiče odnosa liberalizma i nacionalizma, građanstva i nacionalnog identiteta, kao i stvarnog dometa ljudskih prava kada se ne ostvaruju kroz državu, voljnu da obezbedi njihovo poštovanje.

Sa jedne strane postoje ljudska prava, neotuđiva prava svakog čoveka koja su mu data samim rođenjem i čije poštovanje i unapređivanje čini osnovu univerzalističkih principa savremenih ustavnih demokratija. Sa druge strane, tu je realnost sveta podeljenog u suverene države nacije, kontinuirane zasebne istorijske zajednice koje nastoje da očuvaju svoj poseban karakter i usmerene su na zaštitu sopstvenih članova, građana. Kako objasniti primenu univerzalističkih principa pravde i ljudskih prava savremenih liberalnih država samo na pripadnike sopstvene nacije, na članove svoje zajednice, a ne na sva ljudska bića? Jer dosledno poštovanje univerzalističkih principa ustavnih demokratija dovelo bi do globalnog sistema distributivne pravde. Dosledno poštovanje tih načela stoga bi dovelo i do potpuno drugačijeg poimanja prava na azil. Međutim, skoro sve politike modernih liberalnih država okrenute su, sasvim legitimno, zaštiti svojih članova, svojih budućih članova i očuvanju sopstvene kulture.

Sami uslovi sticanja državljanstva upućuju na zaključak da su moderne liberalne države negde između prirodnih zajednica, oblikovanih istorijom, kulturom i zajedničkom sudbinom i slobodnih asocijacija, kojima individue po slobodnoj volji pristupaju ili ih napuštaju. „U modernom svetu, većina individua rođena je u nekoj naciji i državi i time se članstvo u tim asocijacijama određuje kao pitanje sudbine a ne izbora. No i pored toga, iako uobičajen način za sticanje članstva i u državi i u naciji ostaje sticanje putem rođenja, članstvo ostaje pitanje izbora sve dok individue mogu da se pridruže ili odu.“³ Klasični tražioci azila ne pokušavaju da steknu trajno članstvo i državljanstvo već privremenu zaštitu svojih osnovnih ljudskih prava. Međutim, u slučaju modernih tražilaca azila u EU, teško je napraviti jasnu distinkciju između izbeglice i ekonomskog migranta. Naime, cilj većine tražilaca azila je ostanak u državama članicama Unije, u kojima vide šansu za bolji život, a ne povratak u svoju zemlju nakon okončanja ratnog sukoba.⁴ Otuda je i odvajanje politike azila od politike migracija Unije dodatno otežano.

Ipak, temeljni nedostatak CEAS-a je taj što je on zasnovan na logici ograničenja i kontrole migracije (prijema novih članova) umesto da pronalazi načine za izdvajanje izbeglica od migranata (adekvatna briga o nepripadnicima tj. o njihovom osnovnim ljudskim pravima). Navedeno bi se npr. donekle moglo postići ekstrateritorijalnim razmatranjem zahteva za azil u državama koje se nalaze u susedstvu teritorija u kojima je izbio rat. Međutim, briga o ljudskim pravima nepripadnika, dakle, svih ljudi na ovoj planeti, univerzalistički je liberalni kocept a restriktivna imigraciona politika je teško spojiva sa istim tim liberalnim principima. Ukoliko su države EU fokusirane na brigu o svojim sadašnjim i budućim članovima i nisu spremne na prijem novih

² Jael Tamir, *Liberalni nacionalizam*, Filip Višnjić, Beograd, 2002. str. 198.

³ Ibidem, str. 206.

⁴ Milan Škulić, *Migranti i sigurna kuća Srbija, Politika*, 2015. Internet, dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/Komentari/Migranti-i-sigurna-kuca-Srbija.lt.html> (Pristupljeno 22.9.2014)

članova, zašto bi onda one uopšte vodile računa o potrebama nečlanova? Zbog toga se „tvrđava Evropa“ ograđuje i povlači od odgovornosti prema izbeglicama, dok nelogičan i neefikasan CEAS doprinosi migrantskoj krizi tako što do njenih granica, pored izbeglica, privlači i veliki broj ekonomskih migranata.

Masovna pojava lica koja nisu imala zaštitu svojih država, već su bila primorana da se oslone isključivo na univerzalna ljudska prava, naterala je Hanu Arent (*Hannah Arendt*) da u svom delu «*Izvori totalitarizma*» pristupi temeljnoj analizi utemeljenosti ovih prava. Analizirajući urušavanje prava na azil tokom perioda Lige naroda i Drugog svetskog rata, Arent iznosi zaključke koji su u potpunosti validni i za današnju politiku azila EU. Ona najpre upozorava da kršenje zakona koje počinju lica koja ne uživaju zaštitu neke nacionalne države nosi sasvim drugačije motive. „Najbolji kriterijum za prosuđivanje da li je neko bio nateran da prekrši zakon jeste pitanje da li je on imao koristi od počinjenog zločina. Ako postoji verovatnoća da će mala krađa poboljšati naš zakonski položaj, makar privremeno, možemo biti sigurni da nas lišavaju ljudskih prava.“⁵ Nisu li upravo ovo motivi tražilaca azila u neregularnom položaju koji stupaju na teritoriju EU nadajući se da će ih ovo kršenje zakona dovesti u bolji položaj i da će ih, makar i kroz dodeljivanje kazne pritvora, opet uvesti pod neki pravni i zakonski okvir? Tek kršenjem zakona EU tražilac azila prestaje da bude, kako to Arent formuliše, „svetski šljam“ i postaje neko dostojan toga da ga informišu o zakonu po kojem će mu suditi, odnosno razmatrati opravdanost njegovog zahteva.⁶ Činjenica da su tražioci azila primorani da prekrše zakon EU kako bi je zainteresovali za njihovu situaciju najviše govori o nepravdosti CEAS-a, njegovoj isključivoj okrenutosti interesima država članica EU i zanemarivanju tražilaca azila.

Arent ističe da je celo pitanje ljudskih prava od samog početka isprepleteno sa pitanjem nacionalne emancipacije, te da je postajalo očigledno da se ljudska prava mogu osigurati samo kroz suverenitet sopstvenog naroda – narod, a ne pojedinac postaju slika čoveka. „Prava čoveka, konačno, definisana su kao ‘neotuđiva’ jer se pretpostavljalo da treba da budu nezavisna od svih vlada; ali je ispalo da onog trenutka kad ljudska bića nemaju svoju vladu i moraju da spadnu na svoja minimalna prava, nema nijednog autoriteta da ih zaštiti i da nijedna institucija nije voljna da garantuje za njih.“⁷ Od ovog zaključka autorke prošlo je više od šezdeset godina i u međuvremenu razvijen je međunarodni institucionalni i zakonski okvir koji je trebalo da pruži ove garancije licima lišenih zaštite svoje države. Međutim, pored velike popularnosti i sveprisutnosti pozivanja na ljudska prava, domet stvarne zaštite zavisi od odluka nacionalnih država a one svoje odluke, u ovoj kao i u drugim sferama međunarodne politike, temelje na svojim interesima. Funkcionisanje CEAS-a je adekvatan primer za potvrdu ove teze.

Sam gubitak domova i socijalne sredine koja su ova lica pretrpela za Arent, kako ona ispravno uviđa, nije bez presedana. Međutim, ono što jeste novina je nemogućnost nalaženja novog doma. „Niko nije bio svestan da je čovečanstvo, na koje se tako dugo gledalo kao na porodicu nacija, došlo do stepena na kom se svako ko je izbačen iz jedne od tih čvrsto organizovanih zatvorenih zajednica našao izbačen iz porodice svih nacija.“⁸ Čini se da gubljenjem zaštite svog suverena lica postaju ne samo lišena svojih građanskih prava već i prava na pripadnost bilo kojoj organizovanoj zajednici. Zato Hana Arent gubitak političkog statusa upoređuje sa proterivanjem iz samog čovečanstva.

⁵ Hana Arent, *Izvori totalitarizma*, Feministička izdavačka kuća, Beograd, 1998. str. 293.

⁶ Ibidem, str. 274.

⁷ Ibidem, str. 298.

⁸ Ibidem, str. 301.

Navedeni zaključci doveli su Arent do teškog priznanja da su se argumenti kojima se Edmund Berk suprotstavio Deklaraciji prava čoveka iz Francuske revolucije pokazali pragmatičnim i tačnim: „Oni podupiru njegovu tvrdnju da su ljudska prava ‘apstrakcija’, i da je bilo mnogo mudrije osloniti se na ‘neotuđivo nasleđe’ prava koje čovek svojoj deci prenosi kao sam život, i tražiti da čovekova prava budu ‘prava Engleza’ radije nego neotuđiva prava čoveka“. Prema Berku, prava koja mi uživamo izviru „iz nacije“ tako da ni prirodni zakon, niti božanska uprava, niti ijedan koncept čovečanstva kao što je Robespjerova „ljudska rasa“, „suveren zemlje“, nisu potrebni kao izvor zakona.⁹ Hana Arent stoga zaključuje da, suočeno sa licima lišenim svog političkog statusa i svedenim na svoju ljudskost, čovečanstvo nije pronašlo ništa sveto u nagosti ljudskog bića. Tražioci azila, kao i sva druga lica koja su ostala bez zaštite suverena, bivaju svedena na svoj goli život.

Dinamikom odnosa politike i političkog i golog života bavio se italijanski filozof Đorđo Agamben (*Giorgio Agamben*), koji tvrdi da upravo goli život, da sama činjenica rođenja, donošenjem prvih deklaracija o ljudskim pravima, postaje izvor i nositelj prava. Međutim, goli život se ubrzo, koliko u sledećim članovima deklaracija, pretapa u figuru građanina. Naposljetku, suverenost se prenosi na naciju. Goli život (izvor i subjekat ljudskih prava) – građanin (član naše zajednice) – nacija kao suveren (sam naziv etimološki proizilazi iz latinskog *nascere*, roditi se). I upravo se ovde krije ogroman teorijski značaj pojma izbeglice ili tražioca azila, odnosno svakog lica koje je izgubilo zaštitu svog suverena. Ova lica su primer prekida kontinuiteta između čoveka i državljanina, između rođenja i nacionalnosti. Figura izbeglice ukazuje na fikciju na kojoj se zasniva moderna suverenost, tako što u političkoj, javnoj sferi, prikazuje goli život koji je njegova skrivena pretpostavka. „U tomu je smislu on doista, kao što sugerira Hana Arent, ‘čovjek prava’, njegova prva i jedina realna pojava bez maske državljanina koja ga neprestance skriva. No upravo je stoga tako teško politički definirati njegovu figuru.“¹⁰

Agamben se za definisanje situacije u kojoj se nalaze izbeglice i tražioci azila u EU poslužio konceptom pozajmljenim iz rimskih pravničkih spisa koji u sebi, poput pandana u današnjici, nosi skoro nerazmrsive protivrečnosti. U pitanju je „homo sacer“, odnosno sveti čovek, čiji se život ne sme žrtvovati (jer je svet baš kao što je i goli život osnova svetih ljudskih prava), ali se sme nekažnjeno ubiti (jer ga ne štiti nikakav ljudski zakon baš kao što se na tražioce azila ne odnose građanska prava država članica). Sličnost pozicije tražilaca azila ogleda se u činjenici da su oni živi, hodajući primeri utelovljenja golog života koji je osnova – izvor i glavni subjekt ljudskih prava koja grade neprikosnovene postulate na kojima počivaju ustavi i uređenja modernih demokratskih država, kakve su članice EU. Sa druge strane, ovi moderni sveti ljudi lišeni su zaštite građanskih prava u koja se ljudska prava, odnosno goli život pretapa u modernim nacijama. Tražioci azila su time, kako Agamben, čini se, potpuno ispravno primećuje, i pored izgradnje pravnog sistema međunarodne zaštite izbeglica ostala lišena političke zaštite. Jer se korišćenje ljudskih prava van konteksta građanskih prava ne temelji na političkim već na humanitarnim osnovama. U današnjem svetu na snazi su dva paralelna procesa. Goli ljudski život bez zaštite suverena, sa jedne strane pravno nikada bolje zaštićen, ali sa druge na snazi je njegova potpuna depolitizacija. Jer nadnacionalni nivo zaštite ne nosi nikakvu političku težinu u smislu snošenja odgovornosti modernih suverena za kršenje normi. Nema ni političke odgovornosti koju podrazumeva bavljenje državljanima, odnosno članovima te političke zajednice.

⁹ Ibidem, str. 306.

¹⁰ Đorđo Agamben, *Homo sacer. Suverena moć i goli život*, Multimedijalni institut, Zagreb, 2006. str. 114.

Strukturalni defцити CEAS-a

Iz ideje i prakse stvaranja najpre zajedničkog, a onda i jedinstvenog tržišta EU izrodila se potreba za saradnjom na području pravosuđa i unutrašnjih poslova. Priželjkivano ukidanje unutrašnjih granica omogućilo bi kretanje tražilaca azila iz jedne u drugu državu članicu. Kamen temeljac zajedničke evropske politike azila čini *Konvencija za utvrđivanje države odgovorne za razmatranje zahteva za azil podnesenih u jednoj od država članica Evropske zajednice*, poznatija kao Dablinska konvencija.¹¹ Sam dokument predstavlja klasičan međudržavni ugovor, usvojen je 1990. godine van institucija EZ i postao zvaničan deo evropskog zakonodavstva Ugovorom iz Maastrichta. Ovaj multilateralni međudržavni ugovor za svoj cilj nije imao harmonizaciju i približavanje različitih pravila i procedura o dodeli azila država članica. Cilj Dablinske konvencije bio je uspostavljanje jasnih kriterijuma raspodele odgovornosti među potpisnicama, koja će od njih biti nadležna za ispitivanje zahteva za azil. Potpisnice Konvencije pretpostavljaju da sve članice poštuju usvojene međunarodne standarde određene Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica i Njujorškim protokolom, na koje se i pozivaju u članu 2. Konvencije. Stoga se u Konvenciji hijerarhijski utvrđuju i navode kriterijumi po kojima će se odlučivati o državi nadležnoj za ispitivanje zahteva za azil dok se prebacivanje nadležnosti za razmatranje zahteva obavlja po automatizmu.

U članu 6. Dablinske konvencije, kao četvrti kriterijum u hijerarhiji, stoji da kada se može utvrditi da je podnosilac zahteva za azil neregularno prešao granicu države članice EZ (kopneno, morem ili vazduhom), tada je upravo ta država odgovorna za ispitivanje njegovog zahteva. Ovo pravilo ostalo je okosnica zajedničke politike azila, za čiji se razvitak EU opredelila i nalazi se u kasnije usvojenim, unapređenim verzijama Dablinske konvencije, regulativama Dublin II (2003)¹² i poslednjoj Dublin III (2013).¹³ Daljim institucionalnim razvojem EU je CEAS razvijala i uređivala petogodišnjim programima, nazivanim po gradovima u kojima su usvajani – Tampere, Hag i Stockholm program.

Međutim, neki od nedostataka Dablinskog sistema postali su uočljivi jako brzo, poput neuspeha CEAS-a da stvori iste zajedničke standarde širom EU. Postojale su ogromne razlike između država članica u pogledu uslova prijema, trajanja procedure dodele azila, proceduralnih prava tražilaca azila, ali i u procentu odobrenih azila. I pored proklamovanih zajedničkih standarda, svaka članica je nastavljala da prima tražioce azila i procenjuje njihove zahteve prema sopstvenom skupu standarda i ograničenjima svojih resursa i kapaciteta.¹⁴ Ne čudi što je najgora situacija zabeležena u Grčkoj koju je potresala dužnička kriza i u kojoj su mere štednje nametale velika ograničenja koja su sprečavala razvoj njenog sistema azila.

¹¹ *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, Official Journal C 254, 19.8.1997.*

¹² *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003. laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal L 031, 6.2.2003.*

¹³ "Regulation (EU) No 604/2013 of The European Parliament and of The Council of 26 June 2013. establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)", *Official Journal L 180, 29.6.2013.*

¹⁴ Lillian M. Langford, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, in: *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 26 Issue 1, p. 238.

Upravo takva Grčka našla se, zajedno sa ostalim graničnim državama, pod najvećim opterećenjem usled tzv. pravila prve zemlje ulaska. Ovakav razvoj situacije u sistemima za azil graničnih država ne može da iznenadi ukoliko se u obzir uzme da je npr. 2009. godine čak 75% neregularnih migranata u EU ušlo najpre kroz Grčku.¹⁵ Ovo je posledica geografskog položaja ove članice koja je prva zemlja EU u koju stupa većina migranata iz Afrike i Azije. Iako ovo nije prvi kriterijum u dablinskoj hijerarhiji, ipak se na osnovu njega najčešće određuje odgovorna članica. Tako je po zabeleženim statistikama za 2009. godinu u 15.389 slučajeva, kada je bilo potrebno utvrditi članicu odgovornu za razmatranje zahteva za azil, u čak 96,7% to učinjeno na osnovu pravila prve zemlje ulaska.¹⁶ Loša i isključivo geografskim položajem uslovljena situacija sa raspodelom odgovornosti između država članica CEAS-a eskalirala je nakon Arapskog proleća i konflikata u Libiji i Siriji. Pristup EU, odnosno ostalih članica teškoj situaciji u Grčkoj, Italiji, Malti i ostalim graničnim državama sveo se na na mere kao što su programi obuke za pogranične činovnike i osoblje koje radi u sistemima azila tih članica.¹⁷ Članice koje su snosile veći teret usled Dablinskog sistema prepuštene su sebi u traženju načina da ispune standarde direktiva i regulativa Unije.

Osnovna pretpostavka na kojoj se ceo Zajednički sistem azila EU zasniva je da je svaka zemlja članica Unije ujedno i sigurna zemlja koja poštuje preuzete međunarodne obaveze i standarde. Međusobno ispitivanje nacionalnih sistema za azil članica nije predviđeno ni u jednom usvojenom instrumentu CEAS-a. Potpuno urušavanje sistema azila u Grčkoj nije moglo promaći institucijama EU i ostalih država članica. Ipak, ništa nije preuzimano i CEAS je nastavljao svoje funkcionisanje.

Ovu praksu ignorisanja realnosti i svojevoljnog zavaravanja EU konačno je prekinuo sud druge evropske institucije, Saveta Evrope, Evropski sud za ljudska prava, presudom *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, donetom januara 2011. godine.¹⁸ Podnosilac zahteva, M.S.S, bio je Avganistanac koji je napustio Kabul, proputovao kroz Iran i Tursku i preko Grčke ušao u Evropsku uniju, a februara 2009. godine stigao je u Belgiju, gde je zatražio azil. U skladu sa Regulativom Dublin II, belgijske vlasti su uputile lice na Grčku, ignorišući dopis UNHCR-a, koji je obavestio nadležno belgijsko ministarstvo o poznatim nepravilnostima u proceduri i lošim uslovima u prihvatnim centrima u ovoj članici EU. Sam podnosilac zahteva uložio je žalbu na odluku o transferu u Grčku, ali je ona odbijena. Presudom je utvrđeno da je Grčka povredila član 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima (zabrana nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) zbog uslova pritvora u kojima je držan podnosilac zahteva, kao i zbog uslova života u kojima je živeo i član 13 (pravo na delotvoran pravni lek) zbog nepravilnosti u proceduri azila primenjenoj u slučaju podnosioca zahteva. Međutim, Sud se nije zaustavio na tome i utvrđena je i odgovornost Belgije za povredu istih članova. Najpre člana 3. zbog toga što je podnosioca zahteva izložila rizicima nastalim usled nepravilnosti u proceduri azila u Grčkoj, kao i zbog toga što ga je izložila uslovima pritvora i života u Grčkoj a potom i člana 13. zato što podnosilac zahteva nije imao delotvoran pravni lek protiv naloga za proterivanje. Stav suda bio je da su belgijske

¹⁵ Human Rights Watch, *Greece: Asylum Reform Delay Unacceptable*, 2009. Internet, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4c9846281a.htm> (Pristupljeno 12.10.2014).

¹⁶ Eurostat, *Dublin Incoming Requests – Annual Data*, 2009. Internet, dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (Pristupljeno 12.10.2014).

¹⁷ Lillian M. Langford, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, in: *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 26 Issue 1, p. 251.

¹⁸ Council of Europe: European Court of Human Rights, *M. S. S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, 2011. Internet, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html> (Pristupljeno 12.10.2014).

vlasti, kada su izdale nalog za proterivanje podnosioca azila iz zemlje, morale da budu upoznate sa nepravilnostima u proceduri azila u Grčkoj, koje su već bile dokumentovane u brojnim izveštajima. Pored svih svojih mana, Dablinski sistem je pozivanjem na tzv. klauzulu o suverenosti ostavio prostor Belgiji da razmotri zahtev za azil, on je nije primoravao da tražioca azila pošalje u neizvesnost grčkog sistema azila. Belgija, kao i ostale članice EU, donosile su odluke o dablinskim transferima jer su sledile sopstveni interes da što manje opterete svoje poreske obveznike i da odvrte eventualne buduće zahteve u sličnim slučajevima. Ni u naznakama nije postojala solidarnost sa sopstvenom članicom koja je posrtala pod nesrazmernim opterećenjem, a kamoli sa tražiocima azila. Odluka Evropskog suda za ljudska prava podsetila je članice da se ne mogu sakriti iza Dablinskog sistema i da su u krajnjem ipak pojedinačno odgovorne za kršenje obaveza preuzetih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i ostalim međunarodnim ugovorima koje su ratifikovale.

Nakon ove i presuda koje su usledile, Evropskom unijom je zavladała konfuzija. Ostale države članice su obustavile transfere tražilaca azila u Grčku, zemlju njihovog prvog ulaska. Presude su otvorile mogućnost da država bude tužena i da snosi odgovornost ukoliko tražioca azila uputi u bilo koju članicu koja bi kršila njegova prava. Ovaj raskorak u primeni CEAS-a konačno je pokrenuo EU. Čim se pojavila mogućnost da Dablinskim sistemom privilegovane države centra i severa Evrope snose odgovornost za kršenja prava tražilaca azila u graničnim državama, akcije su preuzete.

Reforme su sprovedene usvajanjem Dublin III regulative, juna 2013. godine. Glavni uzrok neđaća Zajedničkog evropskog sistema azila – pravilo prve zemlje ulaska sačuvalo je svoje mesto i u najnovijoj Regulativi dablinskog sistema. Može se zaključiti da su članice novom regulativom učinile sve da zaleče posledice, ali ništa da otklone sam uzrok neuspeha. Umesto da izgradi sistem u kojem bi raspodela odgovornosti između članica EU bila proporcionalna i time pravedna, u kojem bi svaka članica uspevala da izgradi funkcionalan sistem azila, EU je odlučila da zadrži stari CEAS, uz tu razliku da članica koja ne uspe da se nosi sa pritiskom ispada iz igre dok se stanje u njoj ne popravi. Poseban problem Dublin III regulative je taj što se odustajanjem od automatizma u primeni kriterijuma za utvrđivanje odgovornosti zapravo odustaje od najboljeg, suštinskog dela jednog zajedničkog sistema azila više država. Sada CEAS podrazumeva dve procedure. Najpre proceduru utvrđivanja odgovorne članice uz proveravanje njenog sistema azila i tek onda proceduru razmatranja samog zahteva za azil. Zajednički sistem azila EU je zbog neodustajanja od Dablinskog sistema izgubio osnovnu svrhu svog donošenja – prestao je da bude efikasan sistem raspodele odgovornosti između država koje zajedno čine prostor slobodnog kretanja.

Evropska unija nije postajala „Evropa azila“. U tome su je sprečili partikularni interesi članica kojima je ovakva raspodela odgovornosti išla na ruku i koje nisu bile spremne za izgradnju istinski zajedničkog sistema koji bi zahtevao konkretne mere solidarnosti sa graničnim članicama EU. Odsustvo solidarnosti uočljivo je i u aktuelnoj migrantskoj krizi, koja je dovela do oštarih podela između članica. Dometi najnovijeg pomaka – plana usvojenog 22. septembra 2015. godine, uz protivljenje četiri i uzdržanost jedne članice, o preraspodeli 120.000 migranata širom EU u naredne dve godine i po principu dobrovoljnih kvota – biće jasniji tek nakon usvajanja konkretnog seta mera.¹⁹

¹⁹ Tanjug, *Ministri EU izglasali plan o preraspodeli 120.000 izbeglica*, 2015. Internet, dostupno na: <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=200589> (Pristupljeno 22.9.2014).

EU i politika eksternalizacije problema azila

U kritikama politike azila EU često se pojavljuje optužba da Unija eksternalizuje svoj problem azila, pod čime se podrazumeva transfer odgovornosti na zemlje iz koje tražioci azila dolaze i na tranzitne zemlje, kroz koje oni prolaze na svom putu ka prvoj članici EU. Eksternalizacija je zapravo način vođenja migracione politike EU i njen osnovni cilj je rasterećenje Unije tako što će i treće države, nečlanice, preuzeti odgovornost za deo lica koja se nađu pred njenim granicama. Ovo se postiže institutima uvedenim u zakonsku osnovu *CEAS-a: koncept prve zemlje azila, koncept sigurne zemlje porekla, koncept sigurne treće države i koncept evropskih sigurnih trećih zemalja*.

Sušтина koncepta prve zemlje azila sastoji se u tome da države članice EU mogu da odluče da je zahtev za dodelu azila neprihvatljiv ukoliko je lice u toj zemlji priznato kao izbeglica i još može da koristi tu zaštitu, ili na neki drugi način uživa dovoljnu zaštitu u toj zemlji. Racionalno objašnjenje ovog koncepta je jasno – lice već uživa zaštitu, dupliranje zaštite nije svrsishodno. Ipak, institut prve zemlje azila ne nudi odgovore na brojna pitanja i nedoumice koje se otvaraju u praksi. Kada su izbeglice usled ratnih dešavanja progonjene one, logično, beže u susedne zemlje koje im pruže određenu vrstu utočišta. Otuda najveći teret snosi upravo nerazvijeni deo sveta koji se nalazi u komšiluku zemalja pogođenih velikim ratnim razaranjima. Ukoliko izuzmemo nerealnu mogućnost da izbeglica iz zemlje zahvaćene ratom zatraži vizu u EU, sačeka njeno odobrenje i onda avionom stupi na tlo EU, ova klauzula po potrebi zatvara vrata članica.

Koncept sigurne treće države odgovornost prebacuje na sigurne treće zemlje kroz koje su tražioci azila prošli na svom putu ka EU. Ovaj institut cilja na odgovornost tzv. tranzitnih država jer članica EU može da odluči da je zahtev tražioca azila neprihvatljiv jer je lice moglo potražiti zaštitu u toj državi. Međutim, primena ovog koncepta uređena je na nacionalnom a ne na nivou Unije, što dovodi do potpune nedoslednosti u njenoj primeni. Time je ovaj pravni institut direktno suprotstavljen cilju harmonizacije sistema azila država članica.

Koncept evropskih sigurnih trećih zemalja omogućava članicama da uopšte ne razmatraju ili da ne razmatraju u potpunosti zahteve za azil onih lica koja na putu do njihovih granica dolaze kroz tzv. sigurne evropske treće države. Jasno je da EU od svojih suseda pravi tampon-zonu i da ovakvo rešenje pogoduje razvoju prakse krijumčarenja ljudi i ostalih ilegalnih aktivnosti u njima. Ovakva praksa je, međutim, još nepravednija prema tražiocima azila jer se odgovornost za razmatranje njihovog zahteva prebacuje sa jedne na drugu zemlju, čime se otvara povratni lanac deportacije i povećava rizik od kršenja principa zabrane proterivanja i vraćanja. Ona takođe pospešuje i praksu kolektivnog proterivanja neregularnih migranata sa svojih granica, čime se oni onemogućuju da zatraže azil.

Poslednji koncept se čini najmanje spornim, koncept sigurne zemlje porekla. Državljeni i lica bez državljanstva koja borave u sigurnoj zemlji neće imati osnova da zahtevaju azil u članicama EU. Ali ni ovaj koncept nije primenjen na nivou Unije, već su države članice ovlašćene da same donose, ukoliko to žele, liste sigurnih zemalja porekla. Članice su se prvenstveno vodile željom da zaštite sopstvene interese i da na listu sigurnih zemalja porekla proguraju one zemlje iz kojih im prete najjači migratorni pritisci. Ovakvim pristupom EU je poslala konfuznu i nejasnu poruku tražiocima azila. Samu svrsishodnost koncepta sigurne zemlje porekla je teško osporiti, ujednačena primena na nivou cele EU sa nedvosmislenim uslovima koje jedna država mora da ispuni kako bi postala sigurna zemlja porekla, doprinela bi efikasnosti *CEAS-a* i odvrtila neopravdane tražioce azila.

Zaključak

Bavljenje ovom temom je od velikog značaja i to iz više razloga. Proučavanje CEAS-a pruža uvid u međunarodni sistem zaštite izbeglice i njegove skromne domete. Ono na teorijskom planu otvara pitanja koja objašnjavaju zašto se lica lišena zaštite suverena nalaze u tako teškom položaju, pored svih usvojenih pravnih instrumenata koji bi trebalo da ih štite. Kako se da zaključiti iz teorijskih razmatranja izloženih u radu, teške posledice koje CEAS proizvodi za EU su samo humanitarno pitanje i kao takvo slabo obavezujuće.

U radu je zatim pokazano da CEAS nije pravičan, niti se unutar njega razvila solidarnost, već je idealna ilustracija toga da države Unije prvenstveno vode računa o sopstvenim interesima. Ovaj instinkt samoočuvanja nije otupelo ni postojanje višedecenijskog zajedničkog institucionalnog okvira, međusobno prožimanje politika i visok stepen međuzavisnosti koje je EU razvila. Ali upravo ovakva pitanja nose posebnu težinu za budućnost EU jer su ona pokazatelji pravca u kome se ovaj projekat kreće. Politička integracija mora podrazumevati solidarnost članica i srazmernu raspodelu tereta. Izgradnja zajednice vrednosti ne podrazumeva samo proklamaciju visokih standarda ljudskih prava, već i konkretno odricanje ne bi li ti standardi bili postignuti na celoj teritoriji Unije. Sama budućnost CEAS-a i eventualno odustajanje od Dabinskog sistema prvenstveno zavise od toga da li će države članice proceniti da im preuzimanje odgovornosti u polju politike azila ipak ide u korist tako što otvara mogućnost za neke strateški važnije dobitke – poput punije političke i bezbednosne integracije. Na ovakvim pitanjima lomi se budućnost EU jer ona pokazuju da li će limiti dosadaših integracija biti prevaziđeni.

U radu je takođe pokazano da CEAS ni u odnosu prema tražiocima azila ne funkcioniše kao pravičan i efikasan sistem. Glavna prepreka je politika eksternalizacije problema azila, koja za posledicu ima pogoršanje i ovako teškog položaja lica koja traže zaštitu. Ova politika dovodi do nepoštovanja načela zabrane proterivanja i vraćanja, posebno u neproporcionalno opterećenim graničnim članicama Unije koje se često služe praksama suprotnim međunarodnom pravu. Koristeći pravne institute koji omogućavaju eksternalizaciju, članice EU prebacuju odgovornost za tražioca azila na tranzitne zemlje u svom neposrednom susedstvu ili na zemlje porekla. Uzrok ove situacije nalazi se u neuspehu EU da odvoji pitanje azila od pitanja migracije, pa je CEAS posledično postao kanal kojim se služe ekonomski migranti a ne efikasan sistem zaštite izbeglica.

Distribution of Responsibility in the Common European Asylum System

Abstract

The reform process and further development of the Common European Asylum System (CEAS) is one of the most critical home affairs policies in the European Union (EU) and one of the rare issues due to which the EU faces criticism for the violation of human rights and its founding values. The cornerstone of the CEAS is the Dublin system which requires asylum application to be processed in the Member State where it had been filed in the first place. The structural deficit of the Dublin system, the basis of European asylum policy, has resulted in uneven allocation of responsibility among Members States and unjust treatment of asylum seekers. The lack of solidarity among Members States, which are focused mainly on the preservation of their own interests, hinders the development of the truly common and solidarity-based European asylum policy. The Dublin system emerged from the inter-state cooperation and is thus not adequate for the EU, given that it aims to achieve complete political integration based on common values. The unfavourable status of asylum seekers in the EU is the result of the asylum policy not being separated from the restrictive migration policy of the EU, as well as the status of persons who are deprived of the protection in their countries of origin. The research on the status of asylum seekers in the EU deals with the link between the universality of human rights and the sovereignty of states. The concept of asylum seeker challenges the fiction of the modern sovereignty by showing discontinuity between bare human life and citizenship. Universal human rights, the foundation of the system aimed at protecting asylum seekers and refugees, become irrelevant without a community ready to acknowledge them.

Keywords:

European Union, asylum, international refugee law, solidarity, Common European Asylum System, migration, human rights, European integration

Literatura

- Arent Hana, *Izvori totalitarizma*, Feministička izdavačka kuća, Beograd, 1998.
- Aagamben Đorđo, *Homo sacer. Suverena moć i goli život*, Multimedijalni institut, Zagreb, 2006.
- Tamir Jael, *Liberalni nacionalizam*, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
- Langford M. Lillian, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, in: *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 26 Issue 1, 2013.
- *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention*, *Official Journal* C 254, 19.8.1997.
- *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003. laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, *Official Journal* L 031, 6.2.2003.
- “Regulation (EU) No 604/2013 of The European Parliament and of The Council of 26 June 2013. establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)”, *Official Journal* L 180, 29.6.2013.
- Human Rights Watch, *Greece: Asylum Reform Delay Unacceptable*, internet, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4c9846281a.htm> 12.10.2014.
- Eurostat, *Dublin Incoming Requests – Annual Data*, internet, dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database 12.10.2014.
- Council of Europe: European Court of Human Rights, *M. S. S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09*, internet, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html> Datum posete: 12.10.2014.
- Škulić Milan, *Migranti i sigurna kuća Srbija*, *Politika*, internet, dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/Komentari/Migranti-i-sigurna-kuca-Srbija.lt.html> 22.9.2015.
- Tanjug, *Ministri EU izglasali plan o preraspodeli 120.000 izbeglica*, internet, dostupno na: <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=200589> 22.9.2015.



■ Ivana Jovanović

Modeli integracije imigranata u državama članicama Evropske unije

Studija slučaja: Francuska, Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo¹

Apstrakt

Pripadnici imigrantskih grupa, bilo sa statusom stranaca, stalnih rezidenata ili stečenog državljanstva, danas čine značajan deo populacije u državama članicama Evropske unije. Ove države danas se suočavaju sa demografskim izazovima koji će značajno uticati na budući društveni razvoj: starenje domaće nacionalne populacije i njeno brojčano opadanje, i rapidni rast imigracije i porast broja stranaca po poreklu u ukupnoj populaciji. Na nacionalnom nivou, suživot tokom više decenija sa po poreklu ne-evropskim etničkim i religijskim grupacijama, uticao je i donekle izmenio sadržinu pojma nacionalnog identiteta u državama članicama, i oblikovao nacionalne prakse multikulturalizma u njima. Bu-

Ključne reči:

Imigracija, integracija, stranci, multikulturalizam, EU, Nemačka, Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo

¹ Ovaj članak nastao je na osnovu master rada *Koncept i praksa multikulturalizma u Evropskoj uniji sa posebnim osvrtom na integraciju imigranata*, koji je odbranjen 10. oktobra 2012. godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

dućnost multikulturalizma u Evropi, koji je ozbiljno uzdrman poslednjih godina, zavisi prevashodno od upravljanja izazovima politike imigracije i politike integracije imigranata u EU. Francuska, Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo, umnogome najznačajnije članice EU, prolaze kroz važne nacionalne debate, izražavajući svu složenost ovog pitanja koje ima šire društvene, ekonomske, političke, bezbednosne i kulturne posledice.

Uvod

U zemljama zapadne Evrope, kulturni pluralizam i politika identiteta već decenijama predstavljaju ključni izazov za ideološke i političke rasprave. Ove tekovine smatraju se prirodnim dopunom korpusa osnovnih ljudskih prava i u državama članicama EU podržane su odgovarajućim zakonodavnim okvirom koji promovise multikulturalizam, različitost i interkulturnu toleranciju na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou. Uprkos višedecenijskim naporima za uspostavljanje funkcionalnog okvira multikulturalizma, lideri zapadnih država članica EU koje se suočavaju sa sve većim migratornim pritiscima, upozoravaju ili čak tvrde da je projekat multikulturalizma u Evropi propao.² U savremenim političkim i akademskim debatama u EU, kriza multikulturalizma se svodi na neuspešnost politike integracije imigranata u rezidentno evropsko društvo, pre svega na problematizovanje tzv. „muslimanskog pitanja“.³ Delimična ili neuspešna inkluzija imigrantskih zajednica u društvene i kulturne okvire rezidentne države, zatim slab ili nerazvijen novi kulturni identitet i zadržana intenzivna identifikacija sa vrednostima zajednice po poreklu aktualizovali su imigrantsko pitanje kao opšti društveni problem – ekonomski, politički, bezbednosni i naročito kulturni.⁴

Ovaj rad baviće se jednim aspektom savremene krize multikulturalizma - politikama integracije imigranata u zapadnoevropskim državama članicama EU. Savremeni multikulturalizam u državama članicama EU ne može se posmatrati odvojeno od politika imigracije i integracije stranaca. Posmatran bilo kao društvena činjenica u smislu koegzistencije kulturno (etno-nacionalno, religijski, jezički) različitih grupacija u okviru jednog društva i države, bilo kao politički koncept za institucionalno tretiranje različitosti u kontekstu politike identiteta, multikulturalizam se danas suočava sa egzistencijalnim izazovom.⁵ U središtu multikulturne problematike jeste upravo odnos između, na jednoj strani, rezidentnog društva i njegove nacionalne kulture koja počiva na tekovinama istorijskog razvoja nacije, i zajedničkim evropskim vrednostima, i na drugoj strani, imigrantskih zajednica koje se nisu dovoljno integrisale u rezidentno društvo niti prihvatile novi identitet koji treba da bude rezultat identifikacije sa rezidentnim evropskim društvom i njegovim političkim i kulturnim vrednostima.

² Evropski lideri su intenzivno i otvoreno počeli da kritikuju multikulturalizam tokom 2010. godine. Merkelova, Kameron i Sarkozy su proglasili multikulturalizam neuspelim projektom, a u središte debate postavili pitanja nacionalnog identiteta, propale integracije i odnosa muslimanske populacije prema kulturi i vrednostima rezidentne države i društva. Ova pitanja i danas dominiraju društvenom agendom i javnim debatama.

³ Videti: Vil Kimlika: *Multikulturalizam – multikulturno građanstvo*, CID Podgorica i Jesenski i Turk Zagreb, 2004, str. 32-33.

⁴ O identitetu videti: Tomas Majer, *Identitet Evrope – jedinstvena duša Evropske unije*, IP Albatros plus i JP Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 16-22. O imigraciji i pitanju identiteta videti: Jef Huysmans, *The European Union and the Securitization of Migration*, *Journal of Common Market Studies*, December 2000, Vol. 38, No. 5, pp. 751-77.

⁵ Videti: Nikola Beljinac, *Politika priznanja partikularnih identiteta – dijalog multikulturalizma i liberalne države*, u *Sintezi* 1(1), Beograd, 2009.

Osnovna teza u ovom članku jeste da su priroda i funkcionisanje multikulturalizma određeni politikom integracije i modelima integracije imigranata u rezidentno evropsko društvo. Ono što je posebno značajno za ovu tezu jeste dvojak odnos multikulturalizma i integracije, koji se može u pojedinim aspektima smatrati i kontradiktornim. Sa aspekta lidera zapadnoevropskih zemalja, uspešnost multikulturalizma i funkcionalnost multikulturalnog društva određeni su stepenom integracije imigranata i stranaca, odnosno stepenom prihvatanja vrednosti i kulture rezidentnog evropskog društva. Prema ovom stanovištu, da bi multikulturalizam mogao da funkcioniše u nekom društvu, potrebno je da većina društva u javnoj sferi poštuje i praktikuje kulturne tekovine i vrednosti većinske nacije. U tom slučaju, viši stepen integracije i intenzivnija identifikacija imigranata sa novom domovinom i njenom kulturom predstavljaju ključni preduslov za okvir i praksu multikulturalizma. Na drugoj strani, multikulturalizam kao koncept podrazumeva institucionalno priznavanje različitosti kako u privatnoj tako i u javnoj sferi, pozitivnu diskriminaciju ili afirmativne akcije za grupe koje su marginalizovane po raznim osnovama. Ovakva koncepcija multikulturalizma se načelno konfrontira sa zahtevima i ciljevima politike integracije imigranata i stranaca, naročito ako ova politika počiva na principima asimilacije.⁶

U nastavku članka biće najpre predstavljena demografska struktura država članica EU, uz poseban osvrt na strukturu imigracije. U istom delu biće ukazano i na nekoliko osnovnih klasifikacija imigracije. Naredni deo rada predstavlja studiju slučaja politika integracije imigranata u tri zapadne države članice EU: Francuskoj, Nemačkoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. To su države koje su u ekonomskom i političko-bezbednosnom smislu najznačajnije za EU, a značaj ovih zemalja za evropske politike imigracije i integracije proizilazi iz nekoliko činjenica. Ove države su najčešće i najpoželjnije zemlje krajnje destinacije za imigraciju iz vanevropskih država. Istovremeno, prakse i politike imigracije i integracije u ovim zemljama značajne su za razvoj praksi i modela integracije imigranata i korpusa njihovih prava i u ostatku EU. Takođe, debate o savremenoj krizi multikulturalizma u EU su upravo počele u ovim zemaljama, kroz diskusije o neuspešnosti i neefikasnosti dotadašnjih politika integracije. Ono što je još zajedničko za sve tri zemlje jeste da, uprkos relativno disperzovanoj imigraciji u pogledu etno-nacionalne pripadnosti, u sve tri države članice problemi integracije vezuju se za određenu statistički značajnu imigrantsku zajednicu, koja služi kao glavni indikator za krizu multikulturalizma.⁷ U slučaju Nemačke, u središtu problematike je turska imigracija. U slučaju Francuske, to je islamska imigracija iz frankofone Afrike, a u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva, u pitanju je islamska imigracija iz bivše kolonijalne Azije i ona koja potiče iz savremenih kriznih područja na drugim kontinentima. U sve tri zemlje, savremena multikulturalistička agenda u središtu ima neintegrisanost muslimanske imigrantske populacije, što je deo opšte debate o evropskom islamu kao novijoj kulturnoj tekovini koja predstavlja značajnu društvenu, političku i kulturnu realnost.

⁶ Videti: Modood Tariq, *Multiculturalism and integration: struggling with confusions*, European University Institute, 2011.

⁷ Videti: Christophe Bertossi, *French and British models of integration. Public philosophies, policies and state institutions*, Working Paper No. 46, ESRC Centre on Migration, Policy and Society University of Oxford, 2007.

Evropska imigracija i demografski izazovi

U ovom delu biće ukratko ukazano na ključne demografske parametre u vezi sa evropskom imigracijom, koji se odnose na njeno poreklo, uzroke, strukturu i kulturne specifičnosti. Savremena etno-nacionalna struktura evropske imigracije opredeljena je sa dve grupe činilaca. Na jednoj strani, to su činioci istorijskog razvoja država članica, pre svega kolonijalna prošlost i posleratna razgraničenja među glavnim evropskim silama. Na drugoj strani, struktura imigracije je opredeljena savremenim regionalnim i međunarodnim političkim i ekonomskim tokovima, procesom evropskih integracija i posleratnom obnovom Evrope, i međunacionalnim, regionalnim ili unutrašnjim sukobima u područjima van EU.⁸ Evropske države su se tokom svoje novije istorije razvile u takve društvene entitete u kojima postoji većinska nacija „čija je država“, zatim nacionalne manjine, koje su deo tog društva na osnovu prava naseljavanja ili prisustva na određenom prostoru još pre formiranja nacionalne države, i nove manjine ili imigranti, koji su se vođeni ekonomskim, političko-bezbednosnim, privatnim ili egzistencijalnim razlozima, trajno ili privremeno nastanili u toj rezidentnoj državi, i koji su po raznim osnovama stekli pravo na trajan boravak ili status državljanstva u nekoj od država članica.⁹

Ovde će biti ukazano na nekoliko ključnih distinkcija imigracije. Pre svega, postoji razlika između ilegalnih imigranata i legalne imigracije. Dalje, u okviru imigracije koja legalno boravi u državi članici EU, može se napraviti razlika u statusnom smislu između imigranata koji su stekli državljanstvo rezidentne države članice EU i koji se u pravnom smislu smatraju domaćom populacijom (iako su stranci po poreklu), i imigranata koju su u pravno-statusnom smislu stranci (lica koja dugoročno ili za određeni vremenski period legalno borave u državi članici, a nemaju državljanstvo rezidentne države članice).

Prema lokalitetu porekla imigranata, mogu se razlikovati imigranti iz drugih država članica EU, imigranti sa evropskog kontinenta iz država nečlanica i imigranti sa drugih kontinenata. Kada je u pitanju imigracija iz evropskih država nečlanica, ove države uglavnom imaju poseban režim ekonomskih i političkih odnosa i odgovarajuće ugovorne aranžmane sa EU.¹⁰ Imigranti sa drugih kontinenata mogu se grupisati na one koji su poreklom iz bivših kolonija država članica, i one koji dolaze iz politički nestabilnih područja koja su mesto sukoba ili međunarodnog patronata.¹¹ Poslednjih godina, studije o migratornim kretanjima ukazuju na značajnu diverzifikaciju kada su u pitanju zemlje porekla imigranata. Za razliku od prethodnih decenija kada su značajni faktori bili kulturna i jezička bliskost ili istorijske veze zemlje porekla i zemlje destinacije, savremeni migratorni talasi nisu određeni samo kulturnom

⁸ Videti Eurostat publikaciju: *Eurostat regional yearbook 2014*, pp.29-53. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5785629/KS-HA-14-001-EN.PDF/e3ae3b5c-b104-47e9-ab80-36447537ea64>.

⁹ Videti Eurostat publikaciju: *Migrants in Europe 2011 edition, A statistical portrait of the first and second generation*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, pp. 12-21. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/migrants_in_europe_eurostat_2011_en.pdf.

¹⁰ Istočna Evropa je glavno područje porekla i istovremeno značajno tranzitno područje za migracije iz Azije ka EU (Rusija, Ukrajina, Moldavija i Belorusija). Videti: OECD/European Union (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, OECD Publishing, Paris. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>.

¹¹ Kada su u pitanju migracioni talasi koji kreću van evropskog kontinenta, kritično područje je južni Mediteran (severna Afrika i Bliski istok), a Bliski istok je glavno tranzitno područje za imigraciju iz južne Azije (Pakistan, Avganistan) i istočne i subsaharske Afrike (Sudan, Eritreja, Somalija, Etiopija), koji najčešće dolaze u evropske zemlje preko Turske. Imigracioni talasi sa američkog kontinenta usmereni su iz zemalja južne Latinske Amerike ka Španiji, Italiji i Portugaliji. Videti: OECD/European Union (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, OECD Publishing, Paris. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>.

komponentom, već prevashodno ekonomskim prilikama i situacijom na tržištima rada država članica EU.¹²

Za politike integracije u rezidentne države članice, veliki značaj imaju etno-nacionalna i religijska struktura imigracije. Evropa je kontinent hrišćanstva koje je dominantno religijsko opredeljenje većine građana EU, a pripadnost drugim konfesijama je odlika imigrantskih grupa ili manjinskih nacionalnosti. Religijska struktura imigracije prati lokalizaciju porekla imigranata: imigranti po poreklu iz evropskih država su uglavnom hrišćanske veroispovesti. Kada je u pitanju imigracija sa drugih kontinenata, najbrojnija je ona poreklom sa afričkog kontinenta i većinom islamske veroispovesti. Imigranti iz kriznih područja na azijskom kontinentu su dominantno islamske konfesionalnosti i ove imigrantske grupe se često označavaju kao izvorišta islamskog ekstremizma.¹³

Na ovom mestu biće ukratko ukazano na statistiku imigracije u Francuskoj, Nemačkoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. U kontinentalnoj Francuskoj, oko četiri miliona ili 5,8% populacije čine nedržavljeni, a najveći deo je po poreklu iz Alžira, Maroka i Portugala.¹⁴ Među populacijom starosti od 18 do 50 godina koja je rođena u Francuskoj, oko 3,1 milion ima bar jednog roditelja imigranta.¹⁵ Od ukupne nemačke populacije, 8,7% su nedržavljeni. U Nemačkoj živi 9,5 miliona stranaca po poreklu ili 11,6% populacije, a samo u periodu od 2004. do 2008. godine, oko pola miliona stranaca steklo je nemačko državljanstvo. Turci su najbrojnija etnička grupa stranaca koji su stekli nemačko državljanstvo. U Ujedinjenom Kraljevstvu, broj imigranata progresivno raste decenijama.¹⁶ Posebnosti migracione situacije u Ujedinjenom Kraljevstvu doprinosi i povratak domaćih državljana čije su porodice u nekoliko generacija živele u zemljama Komonvelta. Najveći broj imigranata u Veliku Britaniju dolazi iz Indije i Poljske, a najveći broj britanskih državljana dolazi iz Australije i Južne Afrike. U 2013. godini, britansko državljanstvo steklo je 207.000 stranaca.¹⁷ Na drugoj strani, u 2014. godini, britansko državljanstvo je steklo nešto više od 125.000 stranaca i to je bila najniža stopa naturalizacije od 2002. godine.¹⁸

¹² Videti: Giampaolo Lanzieri, *Fewer, older and multicultural? Projections of the EU populations by foreign / national background*, Eurostat. Dostupno na : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5850217/KS-RA-11-019-EN.PDF>.

¹³ Videti Eurostat publikaciju : *Migration and migrant population statistics*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ U 2008. godini došlo je čak 590.000 imigranata u Ujedinjeno Kraljevstvo, a u 2009. godini 567.000 imigranata. U prvom kvartalu 2015. godine u UK je došlo 330.000 imigranata. Videti publikaciju: *Naturalisation as a British Citizen: Concepts and Trends*. Dostupno na: http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Naturalisation%20as%20a%20British%20Citizen%20-%20Concepts%20and%20Trends_0.pdf.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

Modeli integracije imigranata: Francuska, Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo

U ovom delu rada biće predstavljene politike integracije imigranata u tri navedene države članice sa namerom da se ukaže na odnos modela integracije imigranata i prirode i uzroka krize multikulturalizma u tri države članice ponaosob.

U jeku velike ekonomske krize EU, lideri Francuske, Nemačke i Ujedinjenog Kraljevstva, Sarkozy, Merkelova i Kameron, proglasili su multikulturalizam neuspehim projektom.¹⁹ Gotovo istovremeno, priznali su, nakon decenija izgradnje i prakse multikulturalizma, da su nacionalni i građanski identiteti ugroženi i da su oni postali nedovoljno stabilizujući činioc za identifikaciju i koheziju u društvu. Važno je ukazati na osnovne pretpostavke multikulturalizma u ovim zemljama. Multikulturalizam se tokom decenija u ovim zemljama nije smatrao destabilizujućim činiocem ili pretnjom za funkcionisanje i jedinstvo društva, jer se polazilo od stava da se imigranti postepeno imaju integrisati i prihvatiti nacionalne društvene, kulturne i političke vrednosti na nivou javne sfere. Ipak, ispostavilo se da na razvoj novog identiteta kod imigranata mnogo veći uticaj imaju kulturna komponenta i identitet zajednice po poreklu, i da visok nivo identifikacije sa zajednicom po poreklu otežavaju identifikaciju sa novom rezidentnom državom i njenom kulturom.²⁰ Kako je navedeno ranije, problem integracije imigranata u ove tri države, sa aspekta političkih i vladajućih elita, odnosi se na imigraciju pretežno islamske konfesionalnosti.

Integracija imigranata je složena politika i proces koji se odvija na nekoliko ravni društvenog života: ekonomskom, političkom i socio-kulturnom. Kada su u pitanju ekonomska ili politička dimenzija ili ravan društvenog života, imigracija generalno pokazuje značajan stepen integracije, i u veoma značajnoj meri učestvuje u ekonomskom, i delom u političkom životu društva.²¹ Prema dosadašnjim trendovima, kulturno-vrednosna dimenzija integracije može biti najproblematičnija, budući da postoje ozbiljne indikacije u sve tri države članice da imigracija nije razvila elementarni osećaj pripadnosti i identifikacije sa kulturom rezidentnog društva. Istovremeno, u sferi javne politike i u političkim debatama od početka ekonomske krize, umesto o građanstvu, počelo se govoriti o naciji i nacionalitetu, i povratku nacionalnoj kulturnoj i političkoj tradiciji.²² U središtu je svojevršno redefinisavanje evropskih socio-kulturnih vrednosti, koje naglašava sveprisutnu distinkciju između izvornih sadržaja nacionalnog identiteta u državama članicama EU, na jednoj strani, i novih imigrantskih kulturnih praksi i vrednosti na drugoj strani, koje se označavaju kao strane, nekompatibilne, neprihvatljive ili čak nazadne i problematične.²³ Danas je korpus osnovnih prava građanstva i sloboda postao područje sukoba identiteta.²⁴ U javnim debatama o krizi multikulturalizma i neuspehu politike integracije, u navedene tri države članice kao osnovna razlika ističe se religijska pripadnost islamske imigracije, poreklom iz Turske, Magreba ili sa Bliskog i Dalekog istoka, za koju se vezuje problem neintegrisanosti.

¹⁹ Videti: Nasar Meer & Tariq Modood (2014): *Cosmopolitanism and integrationism: is British multiculturalism a 'Zombie category'?*, *Identities: Global Studies in Culture and Power*, DOI: 10.1080/1070289X.2013.875028.

²⁰ Videti: Jef Huysmans, *The European Union and the Securitization of Migration*, *Journal of Common Market Studies*, December 2000, Vol. 38, No. 5, pp. 751–77.

²¹ Ibidem.

²² Videti: Shamit Sagar, Will Somerville, Rob Ford & Maria Sobolewska, *The Impacts Of Migration On Social Cohesion And Integration*, Final report to the Migration Advisory Committee, January 2012.

²³ Ibidem.

²⁴ Videti: Tariq Modood, *Multiculturalism, Secularism and the State*, The Republic, 4, The Ireland Institute, 2005.

Za razumevanje politika integracije imigranata važno je izdvojiti i sagledati najznačajnije aspekte nacionalnih politika imigracije i integracije u tri članice EU. Kroz elemente politike integracije imigranata može se prepoznati suština odnosa države i društva prema pitanju imigracije, kao i stanje multikulturalizma u toj državi. Cilj je utvrditi postojanje različitih modela integracije u tri države članice i njihov uticaj na oblikovanje prakse multikulturalizma. U slučaju Francuske, multikulturalizam počiva na konceptu neutralnog francuskog građanina u javnoj sferi, koji prati izmeštanje identitetskih obeležja u privatnu sferu, i politici integracije koja naginje ka asimilaciji.²⁵ Nemačka politika integracije imigranata ima sličnosti sa francuskim konceptom. Ona se najčešće ostvaruje kroz naturalizaciju, uz izvesno naginjanje ka asimilaciji.²⁶ Najznačajnije multikulturno nasleđe ima Ujedinjeno Kraljevstvo, u kojem je opšta javna rasprava u korist multikulturalizma započeta još pre nekoliko decenija, a sa ciljem unapređenja britanskog modela tzv. rasnog multikulturalizma.²⁷ Dok se pluralizam u francuskom društvu označava kao svojevrsni „anti-multikulturalizam“ u skladu sa ciljem očuvanja neutralnosti i sekularizma javne sfere, u Ujedinjenom Kraljevstvu multikulturalizam je decenijama afirmisan.

Studija slučaja: Francuska

Osnovna obeležja francuskog multikulturalizma jesu sekularizam kao zvanična politika, koncept neutralnog francuskog građanina, i podela na javnu i privatnu sferu.²⁸ Ova tri obeležja manifestuju se kroz praksu multikulturalizma koja podrazumeva prava i slobode garantovane u javnoj sferi za sve članove društva – francuske građane, i izmeštanje privatnih identitetskih opredeljenja, na osnovama porekla i etničke pripadnosti, religije, jezika, rase, u privatnu sferu, izvan javnog života društva. Univerzalna javna sfera francuskog društva treba da bude neutralna i sekularna, apolitična u smislu identiteta i etno-nacionalnih, konfesionalnih i kulturnih partikulariteta. Apolitičnost javne sfere znači da se u sferi javnih politika pripadnici svih identiteta smatraju francuskim građanima, uz zahtev da prihvate francuski građanski identitet i vrednosti sekularne republike, dok se na području privatnosti ne poništavaju međugrupne razlike niti se zahteva njihovo ukidanje.

Budući da francuski multikulturalizam odlikuju neutralna inkluzija i zahtev za očuvanje neutralnog sekularnog građanstva, ovaj specifični model multikulturalizma često se u literaturi označava kao svojevrsni „anti-multikulturalizam“.²⁹ Naime, francuski multikulturalizam uopšte ne počiva na osnovnim teorijskim pretpostavkama multikulturalizma – izražavanje i institucionalna zaštita različitosti, afirmacija kulturnih partikulariteta u javnoj sferi, afirmativne akcije ili pozitivna diskriminacija u korist pripadnika manjinskih grupacija. Francuski multikulturalizam je po svojoj prirodi asimilacionistički. Problem funkcionalnosti francuskog modela „anti-multikulturalizma“ nastao je kada je došlo do preklapanja i kolizije javnog i privatnog dela identiteta, odnosno građanske lojalnosti i lojalnosti na osnovu etno-nacionalne pripadnosti i religijskog opredeljenja.³⁰ Kada su u pitanju kulturne prakse imigranata u Francuskoj, odno-

²⁵ Videti: Rita J. Simon and James P. Lynch, *Immigration the world over: statutes, policies, and practices*, Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

²⁶ Videti: Modood Tariq, *Multiculturalism and integration: struggling with confusions*, European University Institute, 2011.

²⁷ Videti: Meer, N. and Modood, T., *The multicultural state we're in: Muslims, 'multiculture', and the civic re-balancing of British multiculturalism*, Political Studies, 2009, 57 (1): 473–479.

²⁸ Videti: Jean B. Lynch, *France in Focus: Immigration Policies, Foreign Policy and U.S. Relations*, Nova Publishers, 2006.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Videti: Rita J. Simon and James P. Lynch, *Immigration the world over: statutes, policies, and practices*, Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

sno zahtevi za izražavanje obeležja vere građana islamske veroispovesti u javnoj sferi, iako se radi o grupno-specifičnim obeležjima i pravima koja bi imala važenje samo u okviru određenih delova društva, ipak postoji nacionalni efekat delovanja tih praksi na ostale pripadnike nacije.

Francuska je domovina najveće islamske zajednice u Evropi, što je posledica politike imigracije posle Drugog svetskog rata. U periodu nakon Drugog svetskog rata, politika imigracije imala je dva glavna cilja: zadovoljenje potreba tržišta rada i kompenzaciju francuskog demografskog deficita preko integracije imigrantskih porodica u francusko društvo.³¹ U periodu dekolonizacije, dolazi do slobodnog i neregulisanog ulaska islamske imigracije iz frankofone Afrike, najviše iz Alžira.³² Intenzivne talase imigracije nije pratio odgovarajući stepen integrisanosti u francusko društvo, pa su konzervativni lideri koristili imigraciju kao osnovnu problematiku za svoje ekonomske i bezbednosne agende. Francuski ministar unutrašnjih poslova Šarl Paska je još 1993. godine postavio cilj „nulte stope imigracije“, kasnije korigovan u „nulta stopa ilegalne imigracije“, dok je politički program Žan-Mari Le Pena počivao na anti-imigrantskoj agendi.³³

Porast imigracije u Francuskoj poslednjih decenija je posledica drugih tendencija. Najveći izvor imigracije je pravo na spajanje porodica (65% imigracije u Francuskoj je rezultat prava na okupljanje porodica, 11,9% zaposlenje, 6,5% humanitarni razlozi, 17,3% drugi razlozi).³⁴ Ova činjenica nameće složenije izazove za politiku integracije budući da nije u pitanju individualna integracija, već se zahteva integracija čitavih porodica i programi koji će omogućiti da se svi članovi porodica adaptiraju u društveni, ekonomski, politički i kulturni život Francuske kao rezidentne države. Francuski zakon o imigraciji i integraciji iz 2006. godine je postavio tri glavna cilja: prihvatanje vrednosti francuskog sekularnog društva, promociju integracije imigranata u francusko društvo i borbu protiv poligamnih brakova. Imigranti ili imigrantske porodice koje ne poštuju principe porodičnog života kao što su sekularnost, jednakost muškarca i žene i monogamija, neće moći da borave u Francuskoj.³⁵ Integracija imigranata u Francuskoj podrazumeva kao obavezne uslove poznavanje i poštovanje principa francuskog građanskog društva i države i dovoljno poznavanje francuskog jezika, a počev od 2007. godine i obavezno sklapanje ugovora o integraciji (*Contrat d'accueil et d'intégration*) između države i imigranata. Poseban aspekt politike integracije imigranata u Francuskoj jeste obrazovni sistem. Francuska vlada pokrenula je nacionalni projekat gde integracija i razvoj francuskog identiteta počinju u najranijoj fazi kroz nacionalno obrazovanje i građansku edukaciju, gde se deca iz imigrantskih porodica uče francuskim sekularnim vrednostima. Istovremeno, integracija žena je prioritet ove politike s obzirom na njihovu ulogu u porodici i njihov osetljiviji društveni položaj.³⁶

Sažeto, francuska politika integracije počiva na asimilacionističkom modelu i ostvaruje se kroz naturalizaciju.

³¹ Videti: Dewitte, Philippe (ed.), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, La Découverte, 1999.

³² U Francuskoj je 1962. godine živelo 350.000 Alžiraca ili takozvanih francuskih muslimana, a 1981. godine je taj broj dostigao 800.000. Savremena statistika francuske imigracije dostupna je na: http://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/85468/661523/file/L_acces-a-la-nationalite-francaise.pdf.

³³ Videti: Susan Soltesz, *Implications of the Conseil Constitutionnel's Immigration and Asylum Decision of August 1993*, 18 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 265 (1995), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol18/iss1/7>.

³⁴ Savremena statistika francuske imigracije dostupna je na: http://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/85468/661523/file/L_acces-a-la-nationalite-francaise.pdf.

³⁵ Videti o uslovima za porodičnu imigraciju u Francuskoj: *L'immigration familiale*. Dostupno na: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/L-immigration-familiale>.

³⁶ Videti: Mirna Safi, *Le processus d'intégration des immigrés en France: inégalités et segmentation*, *Revue française de sociologie* 1/2006 (Vol. 47), p. 3-48.

Studija slučaja: Nemačka

Savremene demografske projekcije za Nemačku ukazuju na dve tendencije: porast udela domaćeg stanovništva starosti preko 65 godina, smanjenje procenta radno-sposobnog stanovništva i dodatno, smanjenje ukupnog broja stanovnika koje uprkos rastućem stepenu imigracije neće biti brojčano nadoknađeno.³⁷ Ovakva demografska kretanja u nemačkom društvu imaju opšte društvene, ekonomske i kulturne implikacije, a nemačka politička, ekonomska i kulturna elita nastoje da redefinišu strategiju koja će moći da pomiri zahteve ekonomskog razvoja i napretka, i zahteve za očuvanje nemačkog nacionalnog i kulturnog identiteta i vrednosti.

Visoka stopa imigracije u Nemačkoj je rezultat potrebe za dodatnom radnom snagom nakon Drugog svetskog rata, kada je ova zemlja primila veliki broj stranih državljana u statusu privremenih radnika („gastarbajtera“, nem. *Gastarbeiter*).³⁸ Posleratna nemačka imigraciona politika bila je zasnovana na dva principa: rotaciji imigracije i privremenim radnim vizama sa trajanjem do dve godine. Ovi principi su podrazumevali sistem bilateralnih ugovora između SR Nemačke i drugih evropskih zemalja (Italije, Jugoslavije, Španije, Portugala, Grčke, Turske) o prijemu radničke imigracije na određeno vreme, sa ciljem da se spreči njihovo trajno naseljavanje u Nemačkoj. Situacija se menja već 1970-ih godina kada radnička imigracija stiče pravo na stalni boravak i kada se povećava broj stranaca druge generacije koji se rađaju u Nemačkoj, ali nemaju nemačko državljanstvo.³⁹ Od velikog proširenja EU 2004. godine, broj imigranata se značajno povećava usled priliva imigracije iz novih članica EU - Češke, Poljske i Mađarske. Najveća imigrantska grupa u Nemačkoj već decenijama je poreklom iz Turske.⁴⁰

Politika integracije imigranata u Nemačkoj pratila je strateški pristup politike imigracije, ali s obzirom na saveznu strukturu zemlje i različite imigrantske situacije u pojedinim pokrajinama, bila je dozvoljena izvesna autonomija u modelima integracije u zavisnosti od specifičnosti izazova za određenu pokrajinu. Najpre je bio uspostavljen tzv. „sistem dvostrukog koloseka“ u oblasti obrazovanja i religije.⁴¹ U okviru ovog sistema, građani stranog porekla, najčešće sa pravom na trajni boravak, dobili su na područjima njihove značajne koncentracije pravo na školovanje na maternjem jeziku. Uspostavljanje mehanizama „podsećanja na poreklo“ je posledica percepcije radničke imigracije kao privremene.

Savremeni demografski izazovi sa kojima se Nemačka suočava umnogome su definisali politike integracije i imigracije u poslednjih dvadeset godina. Novi zakon o državljanstvu iz 2000. godine propisuje prvi put u istoriji Nemačke da deca rođena u Nemačkoj od roditelja stranaca automatski dobijaju nemačko državljanstvo, a demografske posledice novog zakona su odmah

³⁷ Videti Federal Statistical Office publikaciju: *Germany's Population by 2060 Results of the 12th coordinated population projection*, Federal Statistical Office, 2009. Dostupno na : https://www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/GermanyPopulation2060.pdf;jsessionid=46A1B95F7500BA4F1F414823BAF28A54.cae2?__blob=publicationFile.

³⁸ Videti: Jagdish N. Bhagwati, 1984, *The West German Gastarbeiter System of Immigration*, Columbia University Academic Commons. Dostupno na: <http://hdl.handle.net/10022/AC:P:18869>.

³⁹ Videti: Douglas B. Klusmeyer and Demetrios G. Papademetriou, *Immigration Policy in the Federal Republic of Germany: Negotiating Membership and Remaking the Nation*, New York: Berghahn Books, 2009.

⁴⁰ Npr. u 2009. godini u Nemačkoj je bilo 1,9 miliona Turaka, od čega trećina je rođena u Nemačkoj. Videti Federal Statistical Office publikaciju: *Germany's Population by 2060 Results of the 12th coordinated population projection*, Federal Statistical Office, 2009 . Dostupno na : https://www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/GermanyPopulation2060.pdf;jsessionid=46A1B95F7500BA4F1F414823BAF28A54.cae2?__blob=publicationFile.

⁴¹ Videti: Douglas B. Klusmeyer and Demetrios G. Papademetriou, *Immigration Policy in the Federal Republic of Germany: Negotiating Membership and Remaking the Nation*, New York: Berghahn Books, 2009.

bile vidljive.⁴² Novi zakon o imigraciji stupio je na snagu 2005. godine.⁴³ Od tada, politike imigracije i integracije počivaju na nekoliko osnovnih principa: uspostavljanje godišnje kvote za prijem imigranata prema kriterijumima obrazovanja, starosti i poznavanja nemačkog jezika; produbljena i intenzivnija integracija imigranata, uz ključni uslov poznavanja osnovnog nivoa nemačkog jezika; mogućnost neograničenog boravka za naučne i visokokvalifikovane radnike; olakšane procedure deportacije i proširenje odredaba o deportaciji iz razloga nacionalne bezbednosti.

U skladu sa navedenim principima, politika integracije u Nemačkoj se pre svega ostvaruje kroz naturalizaciju, odnosno ova dva procesa su neodvojiva. Uslovi kao što su poznavanje i upotreba nemačkog jezika, ekonomska samostalnost i nezavisnost od državne pomoći, odsustvo krivičnog ponašanja, koji čine integraciju u formalnom smislu, neophodni su istovremeno za sticanje nemačkog državljanstva. Može se zaključiti da je nemački multikulturalizam imao dve osnovne faze koje su bile praćene odgovarajućim politikama integracije. U prvoj fazi, koja traje do kraja 1970-ih godina, multikulturalizam je bio posledica ekonomskih prilika i potreba nacionalnog tržišta rada. U ovoj fazi, politika integracije nije smatrana prioritetom, jer strateški pristup politike imigracije je imigrante tretirao kao privremene. U drugoj fazi koja traje do danas, nemačka politika integracije je proaktivnija i bliža francuskom modelu.

Studija slučaja: Ujedinjeno Kraljevstvo

Multikulturalizam britanskog društva je posledica suživota brojnih kulturnih grupacija i kulturnih posebnosti tokom istorije Komonvelta. Uprkos koegzistenciji različitih kulturnih praksi, britansko društvo počiva na dominaciji engleskog, belackog, anglikanskog modela društvenog života i kulturnih vrednosti. Britanska nacionalna statistika pravi razliku između „belačkih britanskih grupa“ i „nebelačkih britanskih grupa“.⁴⁴ Od 2000. godine beleže se sledeći trendovi za ove grupe: slabiji i konzistentan rast na strani belackih grupa, i rapidni rast nebelačke britanske populacije.⁴⁵ Demografski diverzitet britanskog društva je posledica etno-nacionalnog i rasnog pluralizma tokom istorije Komonvelta. Do 1960-ih godina svi stanovnici britanskog Komonvelta imali su pravo ulaska u Ujedinjeno Kraljevstvo u skladu sa Aktom o državljanstvu iz 1948. godine koji je omogućavao svim građanima Komonvelta da se nasele u Ujedinjeno Kraljevstvo.⁴⁶ Novi Akt o državljanstvu iz 1981. godine uklonio je automatsko pravo na državljanstvo Ujedinjenog Kraljevstva za sve one koji su rođeni u nekadašnjim kolonijama.⁴⁷ Ipak, specifičnost britanske politike imigracije, koja je opredeljena i istorijskim kontekstom Komon-

⁴² Najnoviji amandmani na Zakon o državljanstvu usvojeni su 2014. godine. Dostupno na: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/EN/Staatsangehoerigkeitsgesetz_englisch.pdf?__blob=publicationFile (pristupljeno: 12.07.2015).

⁴³ Zakon o imigraciji. Dostupno na : http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html (pristup: 12.07.2015).

⁴⁴ Videti publikaciju: *Harmonised Concepts and Questions for Social Data Sources - Primary Standards: Ethnic Group* (PDF). Office for National Statistics. Retrieved March 8, 2015. Dostupno na: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/harmonisation/primary-set-of-harmonised-concepts-and-questions/ethnic-group.pdf> (pristup: 19.09.2015).

⁴⁵ Od svih imigrantskih grupa, kineska etnička grupa beleži najveći godišnji rast od 8,6%, a afričke grupe rastu po stopi od 6,2%. Videti statistiku imigracije : <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/february-2015/index.html>.

⁴⁶ Videti: British Nationality Act, 1948. Dostupno na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/56/pdfs/ukpga_19480056_en.pdf.

⁴⁷ Videti: Videti: Rita J. Simon and James P. Lynch, *Immigration the world over: statutes, policies, and practices*, Rowman & Littlefield Publishers, 2004.

velta, jeste i postojanje nekoliko tipova državljanstva ili nacionalnosti Ujedinjenog Kraljevstva. Spektr prava varira u zavisnosti od tipa državljanstva: britansko državljanstvo (*British citizenship*), britansko prekomorsko državljanstvo (*British overseas citizen*), britansko državljanstvo prekomorskih teritorija (*British overseas territories citizen*), britanska prekomorska nacionalnost (*British national overseas*), britansko zaštićeno lice (*British protected person*) i britanski subjekt ili podanik (*British subject*).⁴⁸

Multikulturalizam Ujedinjenog Kraljevstva počiva na rasnom modelu integracije. Za odnos prema multikulturalizmu, prekretnicu su predstavljali tragični događaji iz 2001. i 2005. godine nakon čega je započeta opšta nacionalna debata o neuspehu multikulturalizma i novom pristupu modelima integracije imigrantskih zajednica. Od 1970-ih do 2000-ih godina, politika integracije u Ujedinjenom Kraljevstvu počivala je na modelu tzv. liberalne integracije. Ovaj period je bio obeležen sa nekoliko trendova: rasna podeljenost društva, slaba integracija etno-nacionalnih manjina, rasno motivisano organizovano građansko nasilje i kontinuirane pobune.⁴⁹ Od 2000-ih godina nastupa nova faza u politici integracije imigranata. Redefinisanju pristupa prethodila je debata koja je povezivala problem imigracije sa tri područja društvenog života istovremeno: kulturom, ekonomijom i bezbednošću. U tom periodu usvojen je i novi Akt o državljanstvu, imigraciji i azilu (*Nationality, Immigration and Asylum Act of 2002*), koji je uspostavio tri osnovne komponente odnosa prema imigraciji: osnaživanje britanske nacionalnosti, oštija politika azila i jačanje mera bezbednosti.⁵⁰ Savremeni britanski multikulturalizam u stvari počiva na međuzavisnosti tri osnovna koncepta: društvena kohezija, politika aktivnog, participativnog građanstva i naturalizacija.⁵¹ Društvena kohezija i aktivno građanstvo zasni- vaju se na pristupu intergrupne interakcije i imaju za cilj akomodaciju kulturnih i socijalnih razlika. Važan aspekt je i naturalizacija koja podrazumeva usvajanje i poštovanje osnovnih instituta britanske kulture i društva, vrednosti i poznavanje engleskog jezika. Britanski parlament je 2009. godine usvojio Akt o granicama, državljanstvu i imigraciji (*Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*) koji uvodi jednogodišnji period tokom kojeg imigranti treba da pokažu da su savladali osnovne zahteve integracije i dovoljno poznavanje engleskog jezika.⁵² Novi Akt o jednakosti (*Equality Act 2010*) iz 2010. godine imao je za cilj da eliminiše institucionalizovani rasizam i koriguje nejednakosti u oblasti zapošljavanja i usluga.⁵³

Ključni problem politike integracije u Ujedinjenom Kraljevstvu jeste ko su subjekti integracije. Nova agenda za upravljanje migratornim procesima ističe kao prioritet potrebu i zahtev da se cele porodice integrišu. Kao i u slučaju Francuske, i u Ujedinjenom Kraljevstvu danas se najveći broj imigranata naseljava na osnovu prava na spajanje porodica.⁵⁴ Značajna činjenica koja usložnjava agendu za integraciju jeste što se mere i programi integracije moraju odnositi

⁴⁸ Videti sajt Ministarstva unutrašnjih poslova: <https://www.gov.uk/types-of-british-nationality/overview>.

⁴⁹ Videti: Shamit Sagar, Will Somerville, Rob Ford & Maria Sobolewska, *THE IMPACTS OF MIGRATION ON SOCIAL COHESION AND INTEGRATION*, Final report to the Migration Advisory Committee, January 2012, pp.

⁵⁰ Videti: *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*. Dostupno na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/pdfs/ukpga_20020041_en.pdf.

⁵¹ Videti: Shamit Sagar, Will Somerville, Rob Ford & Maria Sobolewska, *THE IMPACTS OF MIGRATION ON SOCIAL COHESION AND INTEGRATION*, Final report to the Migration Advisory Committee, January 2012, pp.

⁵² Videti: *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*. Dostupno na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/pdfs/ukpga_20090011_en.pdf.

⁵³ Videti: *Equality Act 2010*. Dostupno na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf.

⁵⁴ Porodična imigracija imala je ideo od 18% od ukupnog broja imigranata u 2010. godini, sa tendencijom porasta u narednim godinama. Videti: http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Family%20and%20Dependents_0.pdf.

ne samo na nove imigrante, već, što je još značajnije, i na decu imigranata, odnosno lica koja su rođena u Britaniji u imigrantskim porodicama, i koja pokazuju izuzetno nizak stepen identifikacije za rezidentnim društvom.

Izazovi evropskog multikulturalizma

Od začetka evropskog zajedništva 1950-ih godina do danas, uprkos različitim pristupima pitanju integracije stranaca u državama članicama, pokazuje se jedna zajednička tendencija. U referentnim državama članicama (Francuska, Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo) decenijama postoje i funkcionišu u etno-kulturnom i versko-kulturnom smislu paralelne društvene grupacije koje predstavljaju značajan problem i prepreku za funkcionisanje zajedničkog kulturnog identiteta građana, odnosno nacionalnog identiteta. Ove društvene grupe, imigrantske zajednice, kod kojih postoji izuzetno nizak stepen identifikacije sa kulturnim tekovinama rezidentne države, postale su otuđene u odnosu na celinu društvene zajednice i nastavile da neguju jaku solidarnost unutar svoje kulturne zajednice, zasnovanu na zajedničkom poreklu.⁵⁵ Nivo integracije imigranata, sa statusom stranaca ili onih koji su stekli državljanstvo, u rezidentno društvo i prihvatanje nove nacionalne kulture zavisi od dve grupe činilaca – najpre, od odnosa i jačine identifikacije sa primarnom kulturom društva po poreklu, kao i od obrazaca integracije i otvorenosti novog rezidentnog društva za prijem strane populacije i njihovog kulturnog nasleđa. Integracija imigranata stranaca i „novih domaćih“ državljana mora da se odvija u različitim ravnama svakodnevnog života, jer uprkos niskom stepenu integracije pojedinih kulturnih partikulariteta u rezidentno društvo, te grupe ipak predstavljaju integralni deo nacionalne populacije.⁵⁶

Uspešnost i ishodi politika integracije u državama članicama EU se moraju uvek procenjivati u korelaciji sa prihvaćenim konceptom multikulturalizma i projektovanim perspektivama razvoja nacionalnog identiteta. Stepenn integrisanosti imigranata u domaće društvo i identifikacija sa novim identitetom su osnovni pokazatelji da li koncept multikulturalizma ima uporište i funkcionalnost u određenom društvu. Lideri tri navedene države članice su kao pokazatelj propasti multikulturalizma označili neuspešnu integraciju imigranata i nedostatak osećaja pripadnosti nacionalitetu i njegovoj kulturi. To znači da ne samo da je multikulturalizam propao, već da politike integracije nisu postavljene na realnim i efikasnim osnovama. U realnosti, integracija se u sadržinskom smislu približava asimilaciji i najčešće se ostvaruje kroz naturalizaciju.

Tarik Modud (*Tariq Modood*) smatra da je na početku XXI veka multikulturalizam kao „forma integracije“ potrebniji nego ikada, dok Biku Parek (*Bhikhu Chotalal Parekh*) smatra da principi pravde ne smeju da stižu iz samo jedne od kultura, već „putem otvorenog i ravnopravnog dijaloga među njima“. Ideja multikulturalizma je, kako smatra Jirgen Habermas (*Jürgen Habermas*), da se pravni sistem prilagodi zahtevima kulturnih manjina, da bi bile podjednako tretirane s ciljem da se doseljenicima ne ukinu koreni i ne ugrozi identitet.⁵⁷ Upravo bi ova trijada zahteva mogla da predstavlja mapu rešenja za odnošenje prema imigrantskom pitanju u evropskim

⁵⁵ Tariq Modood, *Multicultural citizenship and Muslim identity politics*, International Journal of Postcolonial Studies, 12:2, 157-170.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Andrea Baumeister: *Habermas: Discourse and the 'Politics of Difference'*, Paper for The Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, London, 2000.

društvima danas. U društvima gde etno-nacionalna i/ili socio-kulturna struktura imaju obrise multikulturalnosti, jedino suživot partikulariteta iz različitih socio-kulturnih obrazaca bilo na nivou opšteg društva ili lokaliteta, koji se odvija kroz dijalog i uvažavanje razlika, može da doprinese očuvanju zajedničkog nacionalnog identiteta, ali i uvažavanju grupnih posebnosti. Na drugoj strani, svako demokratsko društvo koje je dostiglo visok stepen građanske svesti o potrebi uvažavanja, poštovanja i zaštite prava manjinskih društvenih grupa, ipak ne može apsorbovati više od onoga što može tolerisati. Priznavanje manjinskih identiteta i dodeljivanje dodatnih prava ovim kolektivitetima u javnoj sferi treba da bude dostignuće koje neće da ugrozi tekovine liberalne, većinske demokratije, već da predstavlja njenu dopunu i korektivni mehanizam. Za formulisanje konkretnog rešenja za određeno društvo, neophodno je uzeti u obzir sledeće činioce: istorijski kontekst multikulturalnosti, preovlađujuću političku kulturu i državno uređenje, statistički i geografski činilac (brojnost imigrantske populacije u državi ili na delu njene teritorije), fleksibilnost identiteta (jaki i unificirajući, ili fleksibilni i federalistički). U savremeno doba, multikulturalizam nužno ima ulogu korektivnog mehanizma u odnosu na principe liberalne demokratije i ideju građanske jednakosti, jer se kroz ovaj mehanizam može obezbediti egalitarnost koja je narušena upravo kroz neupitno prihvatanje ideje neutralnog građanina i potiskivanja i umanjenja značaja etno-nacionalne, religijske, jezičke i kulturno-vrednosne identifikacije. Na drugoj strani, granica apsorpcije razlika unutar pluralnog društva treba da se uspostavi mnogo pre nego društvo pokaže elemente nestabilnosti i poremećenog suživota.

Kritičari multikulturalizma zalažu se za integraciju i političku inkluziju svih građana, ali u okviru koncepta sekularne neutralnosti i ne uzimajući u obzir kulturno poreklo i versku pripadnost. Ukoliko se u jednoj državi sa dominantnom većinskom nacijom i partikularnim etno-nacionalnim manjinskim identitetima pored osnovnih građanskih prava koja su zajednička za sve pripadnike društva, obezbede i kolektivni pravni sadržaji, da li bi to proširenje korpusa prava značilo udaljavanje od osnovne suštine principa građanstva i demokratije – da su svi jednaki u pravima? Pitanje priznavanja dodatnih prava za statistički značajne imigrantske grupe, odnosno prava na praktikovanje vlastitih obrazaca ponašanja i delanja u određenim sferama društvenog života, u ravan razmatranja uvodi jednu drugu dilemu: „čija je zemlja“ (*cuius regio*)? Da li su sve intenzivniji zahtevi za priznavanjem tekovina nacionalnih i religijskih identiteta manjinskih grupa osnovani, ako se ima u vidu da su (kada su u pitanju imigranti) pripadnici tih grupa slobodno i svojevoljno postali stranci u novoj državi prijema? Da li je legitimno u tom slučaju utvrditi opciju: integrisati se ili napustiti društvo čije vrednosti, tekovine i društvene obrasce ne priznajte, i u kojem imate tendenciju stvaranja enklava? I legitimnost naknadnih zahteva manjinskih imigrantskih grupa može se preispitivati. Političko i društveno uređenje rezidentne države nije nametnuto, već predstavlja ciljani izbor u potrazi za boljom ekonomskom situacijom i društvenim šansama. Na kraju, postaje legitimna težnja pripadnika većinske nacije da ostvarivanje prava i beneficija koje donosi pripadnost razvijenoj i demokratskoj Evropi, bude u obaveznoj korelaciji sa politikom integracije i očuvanja nacionalne kulture i identiteta.

Zaključak

Pitanje integracije ili asimilacije imigranata u državama članicama EU i jačanje njihove identifikacije sa rezidentnim društvom naročito je značajno sa aspekta demografskih promena koje se dešavaju, i promena u strukturi nacionalne populacije u ovim državama (etničke, religijske, jezičke, starosne, obrazovne). Nizak natalitet na strani domaćeg stanovništva, potreba za radnom snagom niskokvalifikovanog, ali i visokokvalifikovanog profila, spajanje porodica imigranata koji legalno borave u EU, povećani broj tražilaca azila, visoki nivo ilegalne imigracije po raznim osnovama, značajno su izmenili demografsku sliku evropskog kontinenta. Usložnjavanje demografske strukture nekog društva stvara mogućnost za ispitivanje koncepta i prakse multikulturalizma. Što je etno-nacionalna i religijska struktura nekog društva složenija, multikulturalizam se nalazi pred većim izazovom. Danas je funkcionalnost evropskog multikulturalizma neupitno povezana sa procesima i politikama integracije u državama članicama. Upravljanje demografskim promenama i pravilno definisane politike integracije imigranata su dva značajna i povezana činioca za uspešnost evropske prakse multikulturalizma. Treći činilac odnosi se na izazov redefinisanja nacionalnog identiteta u multikulturnim državama članicama kroz uključivanje i integrisanje manjinskih činilaca identiteta u okvire domaće kulture. Upravo u vezi s trećim činiocem biće najteže ostvariti široki društveni konsenzus koji je neophodan kada se radi o redefinisanju i reinterpretaciji kulturnog i istorijskog nasleđa i sistema vrednosti.

Francuska, Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo suočavaju se sa intenzivnim imigrantskim pritiscima koji će imati dalekosežne posledice u demografskom, ekonomskom, političko-bezbednosnom i društveno-kulturnom smislu. Ukoliko upravljanje mobilnošću unutar i ka Evropi i efikasniji procesi i programi integracije ne obezbede odgovarajući okvir za funkcionisanje multikulturalizma i smanjenje socijalne međuetničke i međurasne alijenacije i podeljenosti, ostaje opcija pomenutog trećeg činioca.

Models of Immigrant Integration in European Union Member States

Case Study: France, Germany And The United Kingdom

Abstract

Immigrants, either with the status of foreigners, permanent residents permits or acquired citizenship, make a significant part of the population in the Member States of the European Union. Nowadays, the EU countries are faced with demographic challenges which will significantly affect future development of the society: the ageing and decrease in numbers of nationals on the one hand, and the rapid growth of immigration and an increase in number of foreigners by origin in the total population, on the other. At the national level, decades-long coexistence with non-European ethnic and religious groups had influenced and changed the concept and content of national identity in Member States, forming the concept and practice of multiculturalism. The future of multiculturalism in Europe, severely endangered in recent years, depends mainly on addressing the challenges of immigration and integration policies in the EU. France, Germany and the United Kingdom, which are in many ways the most important EU Member States, are currently engaged in important national debates, emphasising the complexity of this issue, which has wider social, economic, political, security and cultural consequences.

The main hypothesis of this paper is that the nature and functionality of multiculturalism in these three countries are influenced and caused by the policy and models of immigrant integration in residential European society. Policy of immigrant integration is a complex field, a process that takes place at several levels: economic, political and socio-cultural. Through the elements of immigrant integration policy, it could be identified as an essential relation between the state and national society towards the issue of immigration, and the status and conditions of multiculturalism in that country. In France, multiculturalism is based upon the concept of neutral French citizens in the public sphere, which follows the relocation of identity characteristics in the private sphere, and integration policy tending towards the assimilation. German policy of immigrant integration is similar to the French concept: It is mostly based on naturalisation, but also tending towards assimilation. The United Kingdom has the most significant multicultural heritage. While the pluralism in French society means a kind of “anti-multiculturalism”, in line with preserving the neutrality and secularism of the public sphere, in the United Kingdom multiculturalism has been repeatedly reaffirmed for decades.

The success and outcomes of immigrant integration policies in the EU Member States must always be assessed in correlation with the applied concept of multiculturalism and projection and prospects for the development of national identity. Management of demographic changes and well-defined policies for immigrant integration are two important and interacting factors for the success of the European practice of multiculturalism. The third factor refers to the challenge of redefining national identity in the multicultural Member

Keywords:

Immigration, integration, foreigners, multiculturalism, EU, France, Germany, United Kingdom.

States, through the inclusion and integration of minority identities, within the framework of national culture. Precisely in the relation to the third factor, it will be the most difficult to achieve wider social consensus, which is essential when it comes to redefining and reinterpreting the cultural and historical heritage and the system of values.

Literatura

- Baumeister Andrea: *Habermas: Discourse and the 'Politics of Difference*, Paper for The Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, London, 2000.
- Beljinac Nikola, *Politika priznanja partikularnih identiteta – dijalog multikulturalizma i liberalne države*, u *Sintezis* 1(1), Beograd, 2009.
- Bertossi Christophe, *French and British models of integration. Public philosophies, policies and state institutions*, Working Paper No. 46, ESRC Centre on Migration, Policy and Society University of Oxford, 2007.
- Bhagwati Jagdish N., *The West German Gastarbeiter System of Immigration*, Columbia University Academic Commons, 1984.
- Dewitte, Philippe (ed.), *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, La Découverte, 1999.
- Huysmans Jef, *The European Union and the Securitization of Migration*, Journal of Common Market Studies, December 2000, Vol. 38, No. 5, pp. 751–77.
- Kimlika Vil, *Multikulturalizam – multikulturno građanstvo*, CID Podgorica i Jesenski i Turk Zagreb, 2004.
- Klusmeyer Douglas B. and Papademetriou Demetrios G., *Immigration Policy in the Federal Republic of Germany: Negotiating Membership and Remaking the Nation*, New York: Berg-hahn Books, 2009.
- Lanzieri Giampaolo, *Fewer, older and multicultural? Projections of the EU populations by foreign/national background*, Eurostat. Dostupno na : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5850217/KS-RA-11-019-EN.PDF>
- Lynch Jean B., *France in Focus: Immigration Policies, Foreign Policy and U.S. Relations*, Nova Publishers, 2006.
- Majer Tomas, *Identitet Evrope – jedinstvena duša Evropske unije*, IP Albatros plus i JP Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Meer Nasar and Modood Tariq (2014): *Cosmopolitanism and integrationism: is British multiculturalism a 'Zombie category'?*, Identities: Global Studies in Culture and Power, DOI: 10.1080/1070289X.2013.875028
- Meer, N. and Modood, T., *The multicultural state we're in: Muslims, 'multiculture', and the civic re-balancing of British multiculturalism*, Political Studies, 2009, 57 (1): 473–479.
- Miller David, *Citizenship and National Identity*, Polity Press, Cambridge, 2000.
- Modood Tariq, *Multiculturalism and integration: struggling with confusions*, European University Institute, 2011.
- Modood Tariq, *Multiculturalism, Secularism and the State*, The Republic, 4, The Ireland Institute, 2005.
- Modood Tariq, *Multicultural citizenship and Muslim identity politics*, International Journal of Postcolonial Studies, 12:2, 157-170.
- Sagar Shamit, Somerville Will, Ford Rob and Sobolewska Maria, *The Impacts of Migration on Social Cohesion and Integration*, Final report to the Migration Advisory Committee, January 2012.

- Simon Rita J. and Lynch James P., *Immigration the world over: statutes, policies, and practices*, Rowman & Littlefield Publishers, 2004.
- Soltesz Susan, *Implications of the Conseil Constitutionnel's Immigration and Asylum Decision of August 1993*, 18 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 265 (1995). Dostupno na: <http://lawdigital-commons.bc.edu/iclr/vol18/iss1/7>
- Safi Mirna, *Le processus d'intégration des immigrés en France : inégalités et segmentation*, Revue française de sociologie 1/2006 (Vol. 47), p. 3-48.
- Parek Biku, *Nova politika identiteta*, Politička kultura, Zagreb, 2008.
- Vasileva Katya, *Population and social conditions*, Eurostat. Dostupno na: <http://goo.gl/JKnrRy>
- Young Iris Merion, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, 2000.

Internet izvori

- *Migration and migrant population statistics*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows
- *Naturalisation as a British Citizen: Concepts and Trends*. Dostupno na: http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Naturalisation%20as%20a%20British%20Citizen%20-%20Concepts%20and%20Trends_0.pdf
- *Eurostat regional yearbook 2014*. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5785629/KS-HA-14-001-EN.PDF/e3ae3b5c-b104-47e9-ab80-36447537ea64>
- *Migrants in Europe 2011 edition, A statistical portrait of the first and second generation*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, pp. 12-21. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/migrants_in_europe_eurostat_2011_en.pdf
- *OECD/European Union (2015), Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, OECD Publishing, Paris. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>
- *Federal Statistical Office: Germany's Population by 2060 Results of the 12th coordinated population projection*, Federal Statistical Office, 2009. Dostupno na : https://www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/GermanyPopulation2060.pdf;jsessionid=46A-1B95F7500BA4F1F414823BAF28A54.cae2?__blob=publicationFile
- *Harmonised Concepts and Questions for Social Data Sources - Primary Standards: Ethnic Group*, Office for National Statistics. Retrieved 8 March 2015. Dostupno na: <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/harmonisation/primary-set-of-harmonised-concepts-and-questions/ethnic-group.pdf> (pristup: 19.09.2015)
- *British Nationality Act, 1948*. Dostupno na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/56/pdfs/ukpga_19480056_en.pdf
- *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*. Dostupno na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/pdfs/ukpga_20020041_en.pdf
- *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*. Dostupno na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/pdfs/ukpga_20090011_en.pdf
- *The EU-27 population continues to grow*, in Population and social conditions Data in focus, Author: Monica Marcu, 31/2009. Dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-031/EN/KS-QA-09-031-EN.PDF
- Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_coun-

- tries_of_citizenship_and_birth_of_the_foreign_foreign-born_population,_1_January_2014_%28%C2%B9%29_%28in_absolute_numbers_and_as_a_percentage_of_the_total_foreign_foreign-born_population%29_YB15.png
- Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows
 - *United Kingdom Office for National Statistics, Population Estimates by Ethnic Group: Methodology Paper*. Dostupno na : <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/peeg/population-estimates-by-ethnic-group--experimental-/current-estimates/population-estimates-by-ethnic-group-methodology-paper.pdf>
 - *Equality Act 2010*. Dostupno na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf
 - http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/EN/Staatsangehoerigkeitsgesetz_englis-ch.pdf?__blob=publicationFile (pristupljeno: 12.07.2015.)
 - http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html (pristup: 12.07.2015)
 - http://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/85468/661523/file/L_acces-a-la-nationalite-francaise.pdf
 - <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/L-immigration-familiale>
 - <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/february-2015/index.html>
 - http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Family%20and%20Dependents_0.pdf
 - http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_them_int&numrubrique=323
 - <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/L-immigration-familiale>
 - http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/EN/Staatsangehoerigkeitsgesetz_englis-ch.pdf?__blob=publicationFile
 - http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html



■ Dragana Dabić

Mogućnost upravljanja institucionalnom krizom Evropske unije¹

Apstrakt

Pretpostavka od koje se u ovom radu polazi je sledeća: krizom podstaknuto nezadovoljstvo, kako u pogledu legitimiteta, tako i učinka zajedničkih evropskih institucija, uslovilo je potrebu za preduzimanjem ozbiljnije i dalekosežnije reforme sistema upravljanja Evropske unije. Zahteva se da se proces usvajanja odluka u Uniji učini istovremeno efikasnijim i demokratičnijim, što su dve političke vrednosti koje nije nimalo lako pomiriti i ostvariti. U ovom radu zastupa se stav da potrebnu institucionalnu reformu na nivou Unije, u najvećoj meri, koči nedostatak legitimiteta za njeno izvođenje. Sadašnje evropske elite ne poseduju ni jasnu političku viziju, niti rešenost za preduzimanje mera koje bi sistem upravljanja EU učinile u većoj meri demokratski odgovornim građanima. Navedeno potvrđuje i antikrizno angažovanje EU, u cilju spasavanja zajedničke evropske valute.

Ključne reči:

Kriza EU,
Komunitarni i
međuvladin metod,
institucionalna
reforma,
ekonomsko
upravljanje,
„postkrizni“ metod

¹ Ovaj članak nastao je na osnovu master rada pod naslovom *Mogućnost upravljanja institucionalnom krizom Evropske unije* koji je dana 14.11.2014. godine odbranjen na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Uvod

Gotovo celu deceniju unazad, projekat evropskog ujedinjenja dovodi se u kontekst različitih kriznih situacija.² Združeno delovanje sila unutrašnje dezintegracije³ i složenih spoljnopoličkih i bezbednosnih izazova postepeno nagrizu veru u sposobnost Evropske unije (EU, Unija) da ostvari ciljeve i otelotvori vrednosti saopštene u njenom osnivačkom aktu. Na videlo su izašla izneverena očekivanja građana u vezi sa razvojem projekta evropske integracije, u postmastihtskom periodu, u gotovo svim sferama njenog delovanja.⁴ EU je možda uspela da prebrodi najakutniju fazu ekonomske krize u kojoj je i sam opstanak monetarne integracije dovođen u pitanje, ali javnost uviđa da su ukupne posledice „velike krize“⁵ još uvek nedovoljno izvesne.

„Dubina trenutne krize EU i teškoće u njenom rešavanju potiču iz činjenice da se Unija istovremeno susreće sa tri fundamentalna problema: kriza zbog neravnoteža u zoni evra; politički jaz između EU i javnog mnjenja i disfunkcionalnost njenog procesa donošenja odluka.“⁶ Dakle, najšire posmatrano, moguće je izdvojiti sledeće pojavne oblike krize na evropskom tlu: ekonomsku, političku i institucionalnu. Navedena podela služi isključivo u analitičke svrhe, jer su višestruki uzroci krize EU isprepleteni i međusobno se nadopunjuju.⁷

U fokusu ovog rada naći će se sadašnji „problemi funkcionisanja“⁸ i protivurečnosti institucionalnog sistema EU. Kriza je dovela do definitivne spoznaje da nagomilani politički i institucionalni izazovi (pre svih, rastuće nezadovoljstvo, kako legitimitetom, tako i učinkom zajedničkih institucija) zahtevaju ozbiljnu i dalekosežnu reformu sistema upravljanja EU. U ovom radu zastupa se stav da potrebnu institucionalnu reformu na nivou Unije, u najvećoj meri, koči nedostatak legitimiteta za njeno izvođenje. Objektivne političke prepreke stoje na putu predlozima transformacije sistema, vođenim isključivo načelom efikasnosti.⁹ Svaka ambicioznija politička inicijativa kreatora politika u EU (koja bi zahtevala reviziju osnivačkog akta) mora da vodi računa o nepredvidivosti koju sa sobom donosi izlazak građana na referendum, a što je samo odraz višegodišnje tendencije opadanja podrške građana zemalja članica članstvu njihove

² Nakon početne euforije u vezi sa velikim proširenjem na istok kontinenta, početak 21. veka je za EU doneo niz novih izazova. Počelo je sa odbacivanjem Ugovora o ustavu Evrope nakon neuspešnih referenduma u dve države članice osnivača. Potom je nastupilo stanje neizvesnosti u pogledu usvajanja danas važećeg Lisabonskog ugovora. Usledile su „kriza evra“ i „dužnička kriza“, pokrenute kao deo svetske finansijske krize. Malo pošto su zvaničnici EU proglasili da je u pogledu ekonomske krize u evrozoni najgore prošlo, nastupila je spoljnopolička kriza u Ukrajini. Nedugo zatim je i situacija u Grčkoj eskalirala. Gotovo nerešivi finansijski problemi ove zemlje pretili su da izazovu evropsku političku krizu. U sadašnjem momentu sve oči uprte su ka dešavanjima koja se kolokvijalno označavaju kao „izbeglička kriza“.

³ Detaljnije o tome videti u: Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, *Pravo i društvo*, br. 1, 2012.

⁴ Tokvil (*Alexis de Tocqueville*) davno je primetio da „ozbiljnu političku krizu ne izaziva stvarna ekonomska situacija u zemlji, već utisak da su legitimna očekivanja izneverena.“ Navedeno prema: Jan-Werner Mueller, *Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU's Newest Member*, *Foreign Affairs*, March/April, 2014, p.16. Takođe, videti: „Lišena sposobnosti da efikasno odgovori na zahteve svojih korisnika, kao svog jedinog pouzdanog izvora legitimiteta, Evropska unija suočila se s egzistencijalnom krizom.“ Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros plus, Beograd, 2013, str. 376.

⁵ Navedeni izraz je preuzet iz: Slobodan Samardžić, *Nemoćni parlament u vremenu krize, Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Godina IX, Broj 13, Jun 2015, str. 9.

⁶ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, Cambridge University Press, 2012., p. 51.

⁷ Tako npr. moguće je tvrditi da je dužnička kriza u evrozoni, inicijalno izazvana potresima u globalnoj ekonomiji, u stvari ishod nepotpune institucionalne arhitekture ekonomske i monetarne unije. A ako zagrebemo još malo dublje ispod površine, videćemo da je odsustvo zajedničkih političkih vrednosti (solidarnosti, jedinstva, poverenja) koje bi delile članice Unije onemogućilo (i dalje onemogućava) osnivanje funkcionalnih institucija ekonomskog upravljanja evrozonom.

⁸ Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, op. cit., str. 14.

⁹ Kakav je npr. zahtev da se do odluka u evropskim institucijama stiže brže.

zemlje u EU. U radu se takođe tvrdi da sadašnje evropske elite ne poseduju niti jasnu političku viziju, niti rešenost za preduzimanje mera koje bi sistem upravljanja EU učinile u većoj meri demokratski odgovornim građanima.¹⁰ Navedeno potvrđuju i usvojene mere zarad spasa zajedničke valute. Nikada državicima nije bilo teže da svom nezadovoljnom javnom mnjenju predstave i opravdaju odluke usvojene u Briselu.

U prvom delu rada biće izložene karakteristike dva metoda odlučivanja u Uniji – komunitarnog i međuvladinog. Danas je postala gotovo opšteprihvaćena tvrdnja da je, upravo zbog institucionalne koncepcije kombinovanog nadnacionalnog i međuvladinog načina upravljanja ekonomskom i monetarnom unijom, oblast evrozone iskusila najjači udar svetske finansijske krize. Drugi deo rada biće posvećen analizi institucionalnog sistema EU u kontekstu krize. U trećem i poslednjem delu rada odgovorićemo na pitanje da li su institucije EU tokom krize prošle kroz promene koje bi mogle da se pokažu kao važne za celokupni sistem upravljanja EU.

Komunitarni i međuvladin način donošenja odluka u Evropskoj uniji

Dobro je poznata činjenica da se jedinstvena priroda institucionalnog sistema EU opire svrstavanju u neku od poznatih političkih kategorija. Iz tog razloga, značajno je definisati neke od osnovnih termina koji se u ovom radu koriste da predstave složenu institucionalnu strukturu i osobeno delovanje EU. Trebalo bi prvo krenuti od pojma nadnacionalno (*supranational*) koji se najčešće koristi da označi pravni poredak Unije i njene organe. „Pojam nadnacionalno i njegovi sinonimi supranacionalno i naddržavno, u svom najosnovnijem značenju obeležava prostor preko, iznad i izvan države. Najčešće se u svakodnevnom jeziku za njega vezuje značenje vlasti koja je iznad vlasti nacionalne države“.¹¹ Tako, najveći stepen neslaganja i nepodudarnosti između „tipičnih međunarodnih organizacija“ i EU leži u načinu ustrojstva i funkcionisanja organa Unije.¹² Neki od glavnih organa Unije – Evropska komisija, Evropski parlament, Sud pravde i Evropska centralna banka nadnacionalni su i poveren im je zadatak da vode računa o interesima EU kao celine. Nasuprot njima, kao međuvladini organi, predstavništva država članica i čuvari nacionalnog interesa izdvajaju se Evropski savet i Savet ministara EU.

Imajući prethodno u vidu, komunitarni metod ili metod nekadašnjih Evropskih zajednica oblik je saradnje država članica koji se zasniva na integraciji koja ima nadnacionalni karakter. Osnovne karakteristike ovog modela su sledeće: u procesu odlučivanja učestvuju Komisija (kao inicijator, odnosno predlagač obavezujućih akata Unije), Evropski parlament (kao kolegislator) i Savet (kao kolegislator u kome se odluke donose kvalifikovanom većinom); odluke koje se donose ne obavezuju samo države članice, već stvaraju prava i obaveze za njihova fizička i pravna lica; ustanovljena je obavezna nadležnost Evropskog suda pravde, a njegove presude imaju obavezujući karakter. Nasuprot komunitarnom, međudržavni ili međuvladin model ima slede-

¹⁰ Govoreći o načinima na koji se EU i njene zemlje članice nose sa krizom, Habermas ističe sledeće: „Nijedna od nacionalnih vlada nije još uvek pokazala potrebnu hrabrost, jer se bezuspešno bore sa dilemom kako odgovoriti imperativima koje su pred njih postavile velike banke i rejting agencije, sa jedne strane, i straha od gubitka legitimiteta među svojom frustriranom populacijom, sa druge strane. Njihov inkrementalizam vođen panikom odaje nedostatak šire perspektive.“ Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, p. 4.

¹¹ Tanja Mišević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 260.

¹² *Ibid.*, str. 270.

ća obeležja: dominacija Saveta u procesu odlučivanja; važi princip jednoglasnosti u donošenju odluka; odluke obavezuju samo države članice; odsustvo pravosudne kontrole.¹³ Kada se u EU odluke donose putem međuvladinog metoda, suverenost država članica je netaknuta, upravo zahvaljujući pravu veta koje svaka od njih poseduje. Čak i da je samo jedna članica protiv, ostale koje su saglasne sa predlogom određenog akta i žele da „idu napred“, biće onemogućene u svojoj nameri.¹⁴ Sa druge strane, prilikom donošenja odluka primenom komunitarnog metoda, uticaj pojedinačne države članice je znatno oslabljen. Naime, ona ne može da nametne svoju volju, niti u fazi predlaganja akta čijom sadržinom nije zadovoljna (usled monopola zakonodavne inicijative koji je Ugovor poverio Komisiji), niti u fazi njegovog usvajanja tj. prilikom glasanja o predmetnom aktu u Savetu (jer može biti preglasana od strane drugih članica koje imaju interes da se akt u pitanju usvoji). Jedino što joj s formalno pravne strane stoji na raspolaganju jeste da privoli druge članice, tačnije njih četiri da oforme tzv. blokirajuću manjinu i time spreče usvajanje nepoželjnog akta.

Donekle jasne granice između ova dva modela, odnosno načina donošenja odluka u Uniji, odražavala je podela na tzv. stubove u okviru nadležnosti Unije, koju je uveo Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o EU). Prvi stub je predstavljao oblast nadnacionalne integracije i njemu su do 2002. godine pripadale tri evropske zajednice. Drugi (Spoljna i bezbednosna politika) i treći (oblast Pravosuđa i unutrašnjih poslova) stub činile su oblasti saradnje država članica koje je karakterisala primena međuvladinog metoda prilikom donošenja odluka. Radi se o saradnji država karakterističnoj za međunarodno organizovanje. Ugovor iz Lisabona (kao poslednja u nizu revizija osnivačkih akata) prividno „ukida“ podelu nadležnosti Unije na stubove tj. njenu tripartitnu strukturu. „Komunitarizacija dosadašnjeg trećeg stuba, praćena izmenjenom pravnom osnovom Prostora slobode, bezbednosti i pravde, predstavlja možda i najrevolucionarnije dostignuće Lisabonskog ugovora”.¹⁵ Za razliku od nekadašnjeg trećeg stuba, nekadašnji drugi stub mimoišla je suštinska reforma. Odlučivanje u okviru spoljne politike i bezbednosti već više od dve i po decenije počiva na međudržavnom metodu saradnje. Iako je određenim delom inkorporiran u širu oblast spoljnog delovanja (spoljne akcije Unije), zanimljivo, zajedno sa trgovinskom politikom, koja je u isključivoj nadležnosti EU, još uvek nema govora o „evropskoj”, odnosno nadnacionalnoj spoljnoj politici, bezbednosti ili odbrani.

Uprkos značajnom doprinosu Ugovora iz Lisabona u vidu podele, odnosno razgraničenja nadležnosti između Unije tj. njenih organa i država članica (tzv. vertikalna podela nadležnosti),¹⁶ osnovano je tvrditi da tenzija između komunitarnog i međuvladinog načina usvajanja odluka

¹³ Detaljnije o tome videti: Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 18-19.

¹⁴ S tim što je u određenim oblastima saradnje osnivački akt omogućio državama članicama koje to žele, da pod ugovorom tačno utvrđenim uslovima, među sobom intenziviraju saradnju, odnosno „krenu napred“ pre drugih. Radi se o tzv. mehanizmu ubrzane ili bliže saradnje (*enhanced cooperation*), doslovno mehanizmu pojačane saradnje (Čl. 20. Ugovora o EU).

¹⁵ Dražen Maravić, *Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde*, u Zborniku radova: *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 113. Međutim, najvažniji, „iako ne i jedini“, izuzetak od komunitarnog modela u ovoj materiji predstavlja činjenica da Sud pravde EU nije nadležan da ocenjuje srazmernost ili zakonitost operacija koje preduzimaju policijski organi država članica u primeni unutrašnjih zakona i održavanju javnog poretka.

¹⁶ Ugovor o funkcionisanju EU razlikuje sledeće kategorije ovlašćenja EU: oblasti u isključivoj nadležnosti EU; oblasti podeljene ili konkurentne nadležnosti; oblasti u kojima EU vrši koordinaciju politika država članica; oblast spoljne politike i politike bezbednosti koju EU definiše i sprovodi; i oblasti u kojima EU pomaže, koordinira ili dopunjuje delovanje država članica ne dirajući u njihova ovlašćenja. Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, op. cit., str. 59.

u Uniji nije umanjena. Uočljivo je nekonzistentno ili pak možda samo preuranjeno (ukoliko pretpostavimo da će integracija i dalje napredovati) povezivanje različitih javnih politika u veće celine. Kao prvi primer odmah se nameće oblast EMU tj. nadnacionalne monetarne unije i međuvladine (kako je dolazak krize pokazao, ne naročito uznapredovale) ekonomske saradnje između članica. Ispostavilo se da je institucionalna koncepcija ovakvog združenog komunitarnog i međuvladinog načina upravljanja EMU jedan od ključnih generatora krize, i u stvari razlog zbog koga je oblast evrozona iskusila najteži udar svetske finansijske krize potekle sa teritorije SAD. Ali, ova nekonzistentnost datira još od Ugovora iz Maastrichta. Tako npr. Lisabonski ugovor u važnu oblast slobode, bezbednosti i pravde svrstava kako nadnacionalne evropske politike azila i imigracije, tako i oblast policijske saradnje između država članica koja je suštinski međudržavna. Zatim, već je istaknuta, u navedenom smislu izrazito heterogena oblast spoljnih akcija Unije. Dakle, u veće celine grupisane su oblasti javnih politika kojima se upravlja na suštinski različit način, odnosno u krajnjem, koje se među sobom razlikuju u dosegnutom nivou integracije. Kao „strukturna karakteristika“ institucionalnog sistema EU pojavljuje se „dvojnost komunitarnog i međuvladinog metoda upravljanja, koja se proteže kroz sve pore sistema i čini njegovo praktično delovanje izuzetno komplikovanim“.¹⁷

Analiza institucionalnog sistema Evropske unije u kontekstu krize

Jača uverenje da institucije EU „ne funkcionišu dovoljno efikasno, da nisu u stanju da odgovore na unutrašnje i spoljne izazove sa kojima se EU suočava, te da je neophodna ozbiljna institucionalna reforma.“¹⁸ „Postmaastrichtska era“ u razvoju Zajednice/Unije vezuje se za prilično naglo (naročito u poređenju sa ranijim periodima evropske integracije) uvećanje broja njenih članica. Isti period karakteriše i učestala revizija osnivačkih akata. Institucionalni aparat Unije je morao stalno da se prilagođava realnosti konstantnog širenja članstva, ali i procesu produbljenja integracije. Po većini ocena, prilagođavanje institucija EU političkoj realnosti nije bilo niti pravovremeno niti dovoljno uspešno. Pregovori koji prate izmene osnivačkih ugovora pružaju dobar materijal za uvid u teškoće sa kojima EU preduzima institucionalnu reformu. Tako, npr. smatralo se da je najveće (a po nekima i jedino) dostignuće Ugovora iz Nice bilo priprema Unije, odnosno njenih institucija, za veliko istočnoevropsko proširenje. Još uvek su u pojedinim krugovima živa sećanja na teške pregovore najviših predstavnika zemalja članica koji su nekada trajali i do kasno u noć i „sitničavosti“ vladinih predstavnika u odbrani (legitimnih) nacionalnih interesa. Najteže je bilo postići dogovor oko „odmeravanja“ glasova u Savetu, i oko veličine i sastava Komisije. Burna rasprava vodila se oko toga da li bi i u proširenoj EU trebalo zadržati pravilo da svaka država članica ima jednog komesara. Opšti je zaključak teoretičara da je krajnji rezultat, oličen u prihvaćenom tekstu Ugovora iz Nice, malo koga zadovoljio, a ostavio je za sobom „lošu atmosferu“ među državicima i mnoštvo otvorenih pitanja.¹⁹ Zatim, na Konvenciji o budućnosti Evrope koja je rad započela početkom 2002. godine (pre nego što je Ugovor iz Nice stupio na snagu), a koja je trebalo da predloži tekst Ugovora o Ustavu Evrope, kao najproblematičnija pokazala su se upravo institucionalna pitanja. Deo koji se odnosio na institucije ostao je do poslednjeg trenutka prazan, a najdelikatnija pitanja poput definicije kva-

¹⁷ Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, op. cit., str. 15.

¹⁸ Vesna Knežević-Predić *Institucionalni sistem Evropske unije pre i posle Lisabona* u Zborniku radova: *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?* op. cit., str. 55.

¹⁹ Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010, p. 11.

lifikovane većine glasova u Savetu, sastava Komisije i nova organizacija predsedavanja Savetom, prepuštena su međuvladinoj konferenciji na rešavanje.²⁰

Deo odgovora na pitanje zbog čega su se najveće bitke među diplomatama i vladinim pregovaračima vodile upravo oko institucionalnih pitanja (u prvom redu odlučivanje u Savetu), leži u dva, barem za sada, na nivou Unije, suprotsavljena politička načela – načelu efikasnosti prilikom donošenja odluka, s jedne strane, i načelu legitimiteta, s druge strane. Jednostavno sročeno, ukoliko EU od skoro trideset članica želi da „ide napred“, do odluka u njenim institucijama mora se stizati brže, a one moraju biti delotvornije nego što je to danas slučaj, što sve upućuje na postupak većinskog odlučivanja. Ali, problem sa većinskim odlučivanjem je što ono „zahteva izuzetno visok stepen legitimnosti poretka koja se bazira na prethodnoj prihvatljivosti, tj. osećaju pripadanja, a ne samo koristi.“²¹ Ukoliko građani Unije („narodi Evrope“), tačnije građani njenih država članica ne dele barem minimum zajedničkih vrednosti, odnosno određen stepen privrženosti tzv. evropskom identitetu,²² pored nesporno snažnijeg osećaja nacionalne pripadnosti, onda je zaista u pravu Majone (*Majone*) kada ističe da za evropske elite nastavak integracije uživa prednost nad svim drugim konkurišućim vrednostima.²³

Zatim, teoretičari su odavno uočili vezu između uvećanja članstva Unije i potrebe za institucionalnim prilagođavanjem. Sistem odlučivanja EU ustanovljen je pedesetih godina prošlog veka i imao je za cilj dolazak do „jedne odluke koja će odgovarati svima“. Sukcesivni krugovi proširenja koja su usledili nisu bili praćeni „celovitom i odlučnom reformom“ kakva je bila potrebna.²⁴ Dakle, ako prihvatimo da nastavak procesa proširenja, ali i pritisak sadašnje krize, zahteva institucije i sistem odlučivanja u Uniji koji bi bolje funkcionisao (u kome bi se do odluka stizalo brže i koje bi se efektivnije izvršavale, sistem odlučivanja koji bi bio transparentniji i u većoj meri demokratski legitiman),²⁵ postavlja se pitanje načina na koji bi to bilo moguće ostvariti. Jer, problem je u tome što uvećanje broja članica, iako, dakle, zahteva institucionalno prilagođavanje, istovremeno umanjuje prostor za preduzimanje takve reforme s obzirom da raste broj interesa koji nastoje da budu zadovoljeni. Poslednji pregovori u vezi sa izmenom sadržine osnivačkog akta, a koji su se odnosili na institucionalna pitanja, pokazali su najmanje tri stvari: države članice će se žučno boriti za ono što one smatraju legitimnim nacionalnim interesom (pre svega, pitanje zastupljenosti njihovih predstavnika u organima Unije); dogovor oko, naizgled, manje bitnih „proceduralnih“ pitanja najteže je postići; i u tom procesu sporazu-

²⁰ *Ibid.*, p. 19.

²¹ Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, op. cit., str. 17.

²² S tim što se ovde s pravom može postaviti pitanje da li je primereno poistovetiti EU sa celim evropskim kontinentom i da li je privrženost Evropi i njenim vrednostima, kulturi i tradiciji, kako mnogi žele da istaknu, neumitno otelotvorena isključivo u EU.

²³ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 1.

²⁴ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., p. 54.

²⁵ Prema Piresu (*Piris*), čitav sistem odlučivanja u EU bi trebalo da bude temeljno razmotren, posebno imajući u vidu tri cilja: EU bi trebalo da bude u stanju da brže donosi odluke; odluke ne bi trebalo uvek da budu obavezne za sve države članice; i trebalo bi unaprediti demokratski legitimitet odlučivanja. Videti: *Ibid.*, p. 55. Ipak, čini se da zahtev za većom demokratskošću sistema odlučivanja ima malo veze sa „proceduralnom efikasnošću“ kao raniji zahtevi upućeni institucionalnom aparatu EU. Tako, davanje većih ovlašćenja Evropskom parlamentu pokazalo je da čak i značajnija institucionalna reforma sama po sebi ne može da reši problem deficita demokratije u EU. Samo pod pretpostavkom postojanja određenih, u najmanju ruku, političkih, zajedničkih vrednosti koje bi delili građani Unije, čini se mogućim preduzimanje dalekosežnije reforme kojom bi sistem odlučivanja u institucijama EU zadobio istinski demokratski legitimitet.

mevanja na kraju uvek mora biti „gubitnika“.²⁶

Uz to, valja se zapitati i koliko je neka nova izmena osnivačkog akta (koja se nalazi u osnovi svakog dalekosežnijeg predloga reforme EU, odnosno njenih institucija i sistema upravljanja, sa ciljem prevazilaženja krize) izgledna s obzirom na nedavna „gorka“ iskustva Unije u vezi sa referendumima? Većina vlada država članica nema ustavnu obavezu da raspiše referendum radi potvrde dogovorenih izmena osnivačkih ugovora, ali nekad će se pod pritiskom demokratske javnosti ili iz nekog drugog razloga za to ipak opredeliti. Prilikom izlaska na referendum uvek postoji opasnost da će neka (manja) država članica iskoristiti nezadovoljstvo svog javnog mnjenja da izdejstvuje željene ustupke. Jer, dovoljno je da izmene osnivačkog akta ne budu prihvaćene u samo jednoj državi članici, pa da celokupni mukotrpni proces pregovora „padne u vodu“. Indikativan primer u tom smislu predstavlja pokušaj reforme Komisije. S Unijom koja stalno širi svoje članstvo na delu je svim akterima vidljivo otežano funkcionisanje glomazne Komisije. Lisabonski ugovor nastojao je da „pospeši efektivnost“ rada Komisije, redukovanjem broja komesara na dve trećine od broja država članica, uz ravnomerni sistem rotacije među njima. Međutim, nakon prvog neuspešnog referenduma u Irskoj, Evropski savet je odlučio da odustane od planiranog smanjenja broja komesara, ne bi li time poboljšao šanse da u drugom navratu irski glasači prihvate Lisabonski ugovor.²⁷ „Komisija sa jednim komesarom po državi članici je u opasnosti da sklizne u međuvladino sporazumevanje, jer države članice na neki način ipak teže da poistovete ‘svog’ komesara sa ‘svojim predstavnikom’ u Komisiji koji će braniti njihove nacionalne interese.“²⁸ Ova realna opasnost, koja se sa svakim krugom proširenja povećava pretila da podrije slovo osnivačkog ugovora u kome stoji da su članovi Komisije nezavisni od svojih vlada i da bi Komisija kao celina trebalo da radi na unapređenju opšteg interesa Unije. Deklaratorno osnivački ugovor jeste saopštio koji su to opšti interesi i ciljevi Unije. Jedino što u Uniji od skoro trideset članica nije nimalo lako ostvariti saglasnost oko mera putem kojih bi se ti ciljevi i ostvarili.

U načelu, iako je svaki praktičan savet koji teži da sistem EU učini funkcionalnijim nesumnjivo od velikog značaja, određena politička ograničenja (stalno nezadovoljstvo u pogledu demokratskog legitimiteta sistema i opadanje podrške građana odlukama EU) stoje na putu pokušajima dalekosežnije reforme vođene dominantno načelom efikasnosti. Koliko god neke buduće institucionalne i proceduralne reforme budu domišljate i uspešne, teško je zamisliti da one same po sebi mogu dovesti do formiranja svesti građana o zajedničkoj identitetskoj pripadnosti i političkoj privrženosti evropskoj političkoj uniji. Jer, nisu zajedničke institucije te koje kreiraju osećaj pripadnosti, već „a priori“ postojeći osećaj pripadnosti čini institucionalne stege prihvatljivim.²⁹ Pravna pretpostavka za primenu većinskog glasanja u Savetu uvedena je za veliki broj novih javnih politika, a zahtevana većina potrebna za donošenje odluka u ovom telu, prema novom rešenju Ugovora iz Lisabona, trebalo bi da omogući lakše postizanje dogovora. Ipak, države članice ustrajavaju da međusobnim dogovorima i ustupcima stignu do konsenzualnog rešenja, naročito ako se radi o iole politički i ekonomski osetljivijoj stvari.³⁰

²⁶ Tako npr. jedno istraživanje je pokazalo da će „Lisabonski ugovor povećati glasačku moć velike četvorke (Velike Britanije, Francuske, Italije i naročito Nemačke) i malih država, dok će najveću štetu pretrpeti srednje države poput Mađarske, Češke, Portugala i Belgije.“ Miloš Hrnjaz, *Jednoglasno i većinsko odlučivanje u Savetu ministara Evropske unije: pre i posle Ugovora iz Lisabona*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2009, str. 524.

²⁷ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., p. 26.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014, p. 226.

³⁰ „Nepovoljni tokovi za dalju izgradnju legitimnosti Unije ostavili su za sobom jedan institucionalni paradoks koji glasi: beg u konsenzus znak je rastućeg nepoverenja.“ Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, op. cit., str. 17.

Predlozi za politizaciju procesa odlučivanja u institucijama Unije

Ima autora čiji je stav da do problema sa kojima se EU danas suočava nije došlo zbog njenog često kritikovanog institucionalnog dizajna, i suprotno ustaljenom mišljenju, ne bi ih trebalo rešavati daljom institucionalnom reformom putem revizije osnivačkih akata. Zahvaljujući poslednjim izmenama, institucije EU danas su mnogo manje orijentisane na postizanje konsenzusa nego što je to ranije bio slučaj.³¹ Prema Heksu (*Hix*), rešenje „političkog zastoja“ (*policy gridlock*) u kojem se EU našla, nalazi se u postepenom optiranju za „ograničenu demokratsku politiku“ na evropskom nivou odlučivanja.³² Po njemu je ovaj proces unutar institucija EU već započeo građenjem koalicija na ideološkoj osnovi, tj. sledeći linije programskih razlika delujućih političkih partija, nasuprot isticanju isključivo nacionalnih interesa. I Majone (*Majone*) stavlja je da je proces politizacije evropske integracije, pod kojim on podrazumeva „kraj permisivnog konsenzusa i rastući otpor dogovorima nastalim u tajnosti, često u korist uskih interesnih grupa“, već započeo.³³ O određenim temama, koje su ranije držane podalje od očiju javnosti i javne debate, sada počinje da se diskutuje „duž partijskih linija“.³⁴ Dakle, umesto dosadašnje politike građenja konsenzusa i pogađanja među elitama u cilju, koliko je to moguće više, zadovoljavanja uskih nacionalnih interesa, proces odlučivanja unutar institucija EU trebalo bi postepeno da se transformiše u smeru otvorenijeg političkog nadmetanja i isticanja programskih partijskih razlika. Ali na taj način, kako sam Hiks ističe, EU više ne bi funkcionisala na način na koji su to njeni „očevi osnivači“ nameravali, jer bi komunitarni metod u načelu bio zamenjen partijskom politikom (*partisan politics*). Unapred odgovarajući potencijalnim kritičarima, Hiks je istakao da je stari komunitarni metod sa Komisijom kao nepolitičkim akterom i odlučivanjem zasnovanim na konsenzusu među vladama u Savetu, uveliko stvar prošlosti. „Stari komunitarni metod je mrtav, jer je današnja EU sa 27 članica veoma drugačija od nekadašnje EU sa 6, 12 ili 15 članica“.³⁵ Iako je proširenje EU najčešće bilo percipirano kao „instrument spoljne politike“, postalo je očigledno da je ono pre svega imalo za posledicu „transformaciju same Unije“ iznutra.³⁶

Sve su jači glasovi onih koji smatraju da je preovlađujući način sa kojim se Unija suočila sa ekonomskom krizom (insistiranje na oštrim merama štednje), u stvari pogrešan. Predstavnici sindikalnih organizacija na evropskom nivou ujedinjeni su u osudi ovakve politike.³⁷ I mnogi nacionalni lideri zagovaraju „promenu političkog pravca“, s obzirom da mere štednje ne mogu doneti nova radna mesta i privredni rast, što je građanima Unije u ovom trenutku, čini se,

³¹ Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Polity Press, Cambridge, 2008, p. 31.

³² *Ibid.*, p. 184.

³³ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, op. cit., p. 19.

³⁴ *Ibid.* U tom smislu, dobar primer predstavlja trošenje sredstava iz budžeta EU na subvencije poljoprivrednicima. Zajednička poljoprivredna politika, nekadašnja oblast od „vitalnog nacionalnog značaja“ za Francusku u koju nije smelo da se dira, našla se poslednjih godina na meti stalnih kritika i pokušaja reforme.

³⁵ Videti: Simon Hix, *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, op. cit., p. 187. U međuvremenu, od kada je Hiks svoje delo objavio, broj članica EU je porastao na 28.

³⁶ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, op. cit., p. 55.

³⁷ Tako su npr. pripadnici belgijskih i ostalih evropskih sindikata, poljoprivrednici, mirovni aktivisti i predstavnici nevladinih organizacija više puta od početka krize blokirali ulice „evropske četvrti“ u Briselu, izražavajući svoje nezadovoljstvo načinom na koji se EU nosi sa krizom.

ipak najbitnije.³⁸ Da li je sadašnja kriza prilika da, umesto nacionalnih suprotnosti, u prvi plan budu istaknute ideološke razlike koje postoje unutar Unije i sledstveno proces evropske integracije postane u većoj meri politizovan? Rastuća opozicija socijaldemokratskog usmerenja dosadašnjem načinu rešavanja ekonomske krize možda je tako pokazatelj da je EU „politički stasala“ da se u njenim međuvladinim institucijama (Evropskom savetu primarno) polemika povede na ideološkoj i programskoj osnovi (npr. sa jedne strane, između lidera koji zastupaju ekonomsku politiku koja zagovara potrošnju, privredni rast i otvaranje novih radnih mesta i, sa druge strane, onih lidera koji su neoliberalnog usmerenja i koji smatraju da je evropski model države blagostanja teško održiv, jer jednostavno „previše košta“). Ipak, nedavni događaji u Grčkoj³⁹ pokazuju drugačiju sliku odnosa unutar Unije. Zahtevi („inputi“) značajnog dela evropske javnosti koji su u koliziji sa neprikosnovenom politikom štednje nemačke kancelarke (koja je podržana još od strane nekoliko fiskalno „zdravih“ članica) nisu uspeali da nađu svoj put do odlučilaca u EU.⁴⁰

Šta je nakon krize evra drugačije u sistemu upravljanja Evropske unije?

Sa dolaskom ekonomske krize sve oči evropskih zvaničnika su bile uprte u pokušaj reforme institucija ekonomskog upravljanja Unijom. Oni više naklonjeni opstanku zajednički evropske valute reći će da je EU suočena sa krizom demonstrirala da je još uvek u stanju da ponudi nova rešenja i da je njen sistem upravljanja izdržljiviji nego što se to isprva, na početku krize, činilo.⁴¹ Drugi pak koji sebe ne svrstavaju u kategoriju evrofila, reći će da je EU svojim antikriznim merama, usmerenim prvenstveno na nedovršenu EMU, očigledno uspela da „kupi vreme“ i uspostavi kakav-takav nivo stabilnosti sistema, ne zaboravljajući pritom da dodaju da je cena opstanka evropske monetarne integracije došla u vidu ozbiljnog ograničenja nacionalne autonomije država najteže pogođenih krizom i sledstveno daljeg urušavanja demokratskih odnosa u Uniji.⁴²

Na ovom mestu pažnja će biti posvećena institucionalnim implikacijama prevazilaženja krize evra: jačanju uloge Evropske centralne banke (ECB) u institucionalnom sistemu EU (ili čak njena evolucija u *crisis manager-a*) i evoluciji novog, „postkriznog“ metoda upravljanja u sferi EMU. S obzirom da se radi o višeslojnim pitanjima koja zahtevaju podrobniju pažnju, ovde će

³⁸ Dinan je jedan od prvih koji je istakao da je sa napredovanjem krize, u institucijama EU postalo vidljivo grupisanje socijaldemokratske opozicije, kao svojevrzne protivteže politici nemačke kancelarke. „Sve više izolovana, kancelarka Angela Merkel suočavala se sa sve većim teškoćama prilikom promovisanja mera štednje kao odgovor na krizu.“ Videti: Desmond Dinan, *EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline*, op. cit., p. 101.

³⁹ Prihvatanjem dela uslova koje joj je postavila tzv. *Troika* (koju čine predstavnici Evropske Komisije, ECB i MMF-a) u zamenu za odobrenje novih finansijskih sredstava, grčka Vlada se oglašila o volju birača.

⁴⁰ „Osnovni ciljevi svake buduće fiskalne i socijalne politike, na evropskom i na nacionalnom nivou, unapred su definisani i trajno zaštićeni od želja birača. Time je ionako suženi prostor za političko takmičenje normativnih projekata praktično u potpunosti izbrisan.“ Bojan Kovačević, *Da li je ujedinjenoj Evropi potreban parlament*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Godina IX, Broj 13, Jun 2015, str. 33.

⁴¹ „Organizacija poput EU će biti sklona konfliktu, ali ona isto tako poseduje snažne mogućnosti samoizlečenja koje omogućuju dosezanje kompromisa, i to ne samo jednom, već iznova i iznova.“ Wallace J. Thies, *Is the EU Collapsing?*, *International Studies Review*, Vol. 14, Issue 2, June 2012, p. 234.

⁴² Detaljnije o ovome videti u: Ben Crum, *Saving the Euro at the cost of Democracy*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, issue 4, July 2013.

biti predloženi pojedini aspekti problema, sa ciljem skretanja pažnje na promene koje bi mogle da se pokažu od važnosti za celokupni sistem upravljanja EU.

Jačanje uloge Evropske centralne banke

EU, usled teškoće prilikom postizanja političkog dogovora među svojim članicama, kao i institucionalnih i pravnih ograničenja, nije bila u stanju da dovoljno brzo i efikasno odgovori na izazove krize. U najdramatičnijim trenucima dužničke krize, kada je opalo poverenje u ostale institucije EU (naročito one nadnacionalne) da mogu da se nose sa izazovima krize, mnoge oči bile su uprte u ECB. Njeni potezi (spremnost da uprkos početnom oklevanju prigrli nestandardne mere monetarnog regulisanja i preuzme na sebe „de fakto“ ulogu „kreditora u poslednjoj instanci“) bili su odlučujući u „ubeđivanju“ finansijskih tržišta u solventnost država članica najteže pogođenih krizom. I pored toga što je tokom krize evra bila na stalnoj meti kritičara da je prekoračila ovlašćenja koja joj je poverio osnivački akt (najglasniji u kritici bili su politički i ekonomski krugovi, u Nemačkoj), njen uticaj i autoritet je rastao, a ustanovljivanjem Evropske bankarske unije biće joj poverena dodatna ovlašćenja.⁴³

Ovakav primarno ekonomski narativ na prvi pogled deluje prilično ubedljivo, jer potencira smelo, brzo i očigledno delotvorno suočavanje sa ekonomskom krizom. Ali, ne bi trebalo zaboraviti lekcije iz političke teorije koja upozorava da davanje prednosti tehnokratskim institucijama dugoročno nosi sa sobom mnogobrojne opasnosti. Trebalo bi ozbiljno shvatiti upozorenja da nezavisna ECB, kojoj je osnivački ugovor dodelio „kvaziustavni status“ deluje u svojevrstnom „političkom vakuumu“, s obzirom da „ne postoji istinska evropska vlada da uravnotežava njenu moć, a institucije koje bi trebalo da upravljaju ekonomijom na evropskom nivou su nedovoljno razvijene“.⁴⁴ Uz to, nacionalni parlamenti su u potpunosti izgubili kontrolu nad monetarnom politikom, a Evropski parlament nema značajnijih ovlašćenja u ovoj oblasti, pa sve to skupa aktuelizuje priču o demokratskom deficitu EU.⁴⁵

Posmatrano iz prizme institucionalne logike, ECB je imala jasan interes da evro opstane, jer se u krajnjem radi i o njenom samoopstanaku. Opređujući se za scenario po kome uprkos svim manjkavostima evro mora da bude sačuvan (ali tako da cenu njegovog opstanka ni u kom slučaju ne podnesu nemački poreski obveznici – npr. ustanovljivanjem nekakve evropske „transferne unije“), nemačko političko vođstvo moralo je da se pomiri makar sa ECB koja će iz krize izaći moćnija i sve manje slična uzoru po kom je kreirana – nemačkoj Bundesbanci. Pri tome, predsednik ECB Mario Dragi (*Mario Draghi*), nakon izjave koja je odjeknula u javnosti i koja mu je donela određeni vid popularnosti (a u određenim krugovima nesumnjivo i kredibilitet) o tome kako „će učiniti sve što je potrebno da se evro spasi“, ne ustručava se da na sebe preuzme i političku ulogu, zagovarajući ekonomske stavove u suprotnosti sa zvaničnom

⁴³ „Bankarska unija konstituiše se oko Evropske centralne banke, koja je iz finansijske krize izašla kao evropska institucija sa najviše autoriteta. Sa novim funkcijama centralizovane kontrole bankarskog sektora ne samo zemalja evrozona, kao i osnovnog makroprudencionog organa (ona rukovodi Evropskim odborom za rizike), Evropska centralna banka će igrati ključnu ulogu u daljim evropskim integracijama.“ Branko Vasiljević, Ratko Radosavljević, *Integracija bankarskog tržišta Evropske unije i formiranje bankarske unije*, Pravo i privreda, br. 4-6, 2013, str. 286.

⁴⁴ Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, op. cit., p. 13.

⁴⁵ *Ibid.*

politikom Nemačke i ostalih država kreditora (a koje su svoje preference ugradile u evropske antikrizne mehanizme).⁴⁶

Iako naizgled deluje da članice (ili makar neke od njih) drže proces prenošenja nadležnosti na nadnacionalne organe čvrsto u svojim rukama, one u međuvremenu postaju sve više međuza-visne, čineći tako opstanak (i nastavak) evropske integracije ciljem od koga se ne odustaje.⁴⁷ Stvarajući u potpunosti nezavisnu ECB („najnezavisniju centralnu banku na svetu“ kako je to postalo uobičajeno da se kaže) članice evrozone su svojevolljno pale u zarobljeništvo valute koju više ne mogu da kontrolišu.⁴⁸

Novi (postkrizni) metod upravljanja Ekonomskom i monetarnom unijom

Sa nastupanjem krize u evrozoni, na videlo je izašlo da su postojeći metodi upravljanja ili nedelotvorni (međuvladin metod oličan u neuspehu Otvorenog metoda koordinacije u fiskalnoj oblasti) ili neželjeni (komunitarni metod oličan u nepostojanju volje da se ustanovi nadnacionalna fiskalna unija). Kako institucionalni aranžman nepotpune EMU nije predvideo nikakve vanredne mehanizme u slučaju ekonomskih potresa, donosioci odluka ne evropskom nivou morali su da osmisle nove političke instrumente i osnuju nove institucije i tela ne bi li se uhvatili u koštac sa posledicama krize evra. Početni odgovori na krizu nedvosmisleno su ukazivali na dominaciju međuvladinog sporazumevanja „na vrhu“ u vidu institucionalnog vođstva Evropskog saveta i jačanja uloge Evrogrupe. Zaoštravanje krize uslovalo je pribegavanju ozbiljnijim merama na evropskom nivou koje, u krajnjem, jesu dovele do određene centralizacije ekonomskog upravljanja kroz davanje većih kontrolnih ovlašćenja (nadzor nad sprovođenjem usvojenih odluka) nadnacionalnim institucijama. Uočeno institucionalno prilagođavanje i novi obrasci odnosa unutar EMU su vrlo brzo privukli pažnju teoretičara.

Pojedini autori, tako, upravo na primeru reformi kroz koje je tokom krize prošla EMU, videli su evoluciju novog metoda upravljanja u institucionalnoj strukturi EU. „Postkrizno ekonomsko upravljanje“ u sebi objedinjuje strukturu odlučivanja karakterističnu za međuvladin metod i kontrolu nad implementacijom dogovorenog koja u značajnoj meri oponaša komunitarni metod.⁴⁹ Ali, možda i glavna karakteristika ovog novog ekonomskog upravljanja jeste diferencijacija između članica u pogledu pravnih i političkih obaveza koje su im nametnute na nadnacionalnom nivou, u zavisnosti od stanja njihovih finansija (njihovog „fiskalnog zdrav-

⁴⁶ „Mnogi evropski lideri očajnički žele mere koje bi podstakle ekonomski rast. Najprimetniji zastupnik konsenzusa koji se pomalja je predsednik ECB, Mario Dragi, koji je prošlog avgusta pred grupom svetskih centralnih bankara rekao da bi evropske vlade trebalo istovremeno da deluju sa ECB ne bi li ohrabrine veću potrošnju i investicije. Ovakva vizija, od strane nekih nazvana ‘*Draghinomics*’, polako dobija sve veću podršku.“ Videti: Matthias Matthijs and R. Daniel Kelemen, *Europe Reborn, How to Save the European Union From Irrelevance*, *Foreign Affairs*, January/February 2015, internet: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/europe-reborn>

⁴⁷ Kada se polemise o potencijalnom izlasku pojedinih članica iz evrozone (uprkos tome što takva mogućnost nije normirana u Osnivačkom ugovoru koji poznaje isključivo dogovoreno sporazumno istupanje iz Unije), ističe se da su članice evrozone (ili barem njihov kapital) u tolikoj meri ekonomski povezane i, čak međuzavisne da bi to bilo pogubno kako za prezađužene članice koje su najteže pogođene krizom, tako i za one čije su ekonomije „zdrave“.

⁴⁸ Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integration Gone Too Far?*, op. cit. p.265.

⁴⁹ Mark Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance*, *Journal of Common Market Studies*, 2015, p.1.

lja“).⁵⁰ Mere za spas zajedničke valute dovele su do „nejednakog transfera suvereniteta“⁵¹ članica evrozone na nadnacionalne institucije (Komisiju, ECB) kojima je dato pravo intervencije u nacionalnu fiskalnu politiku država članica. „Države dužnici“ „morale“ su da pristanu na značajno više nivoe nadnacionalne kontrole u ekonomskom odlučivanju. Fiskalno jake članice predvođene nemačkom kancelarkom su tokom krize evra nastupile sa pozicija moći i uspele da ostatku evrozone nametnu rešenja koja su u sadašnjim okolnostima u njihovom najboljem interesu. Zahvaljujući superiornoj ekonomskoj poziciji, u njihovom slučaju došlo je samo do uslovnog transfera suvereniteta na zajedničke institucije, što ne znači da se u budućnosti okolnosti ne mogu promeniti, ma kako malo verovatno to iz današnje perspektive delovalo.⁵² Ugovarajući novi režim EMU u kome članicama koje zapadnu u ekonomske teškoće nadnacionalne institucije nadziru i ograničavaju vođenje ekonomske politike, i one same su se obavezale da potencijalno, jednog dana, i njihova autonomija bude u istoj meri ugrožena. U tom smislu ne bi trebalo olako prenebrežniti upozorenje da se nekada „rezultati političkog procesa veoma razlikuju od namera onih koji su formulisali politiku ili doneli političku odluku.“⁵³

Možda i najveći problem u vezi sa novim modelom ekonomskog upravljanja EU leži u činjenici da se on „udaljio od postojećih mehanizama pravne i političke odgovornosti koji su bili karakteristični za ranije modele odlučivanja u EU, bez toga da ih zameni novim pretpostavkama odgovornosti.“⁵⁴ Naime, iako često kritikovani sa stanovišta nedovoljnog uporišta u demokratskom procesu (naročito komunitarni metod), dva ranija načina upravljanja imala su svoje izvore političke odgovornosti. Međuvladin metod zadržao je kontrolnu ulogu nacionalnih parlamenata, dok se zastupnici komunitarnog metoda pozivaju na obavezno učešće nadnacionalnog predstavništva građana EU u procesu usvajanja odluka. „Postkrizni način upravljanja“ potpada u „sivu zonu“ i računa primarno na „legitimitet outputa“ (očuvanje finansijske i makroekonomske stabilnosti evrozone).⁵⁵ Predstavnička tela (nadmacionalni Evropski parlament i nacionalni parlamenti članica evrozone) u najvećoj meri su marginalizovani.

Sa smirivanjem krize evra postepeno su se pomaljale konture „nove“ reformisane ili „postkrizne“ EMU. Očigledno je da ona ni u kom slučaju nije postala „prava“ (dovršena) na način koji bi zadovoljio evrofederaliste (čak ne liči ni na onu „razvodnjenu“ verziju „istinske“ EMU iz strateškog dokumenta na koji su svoj potpis stavili redom predsednici Evropskog saveta, Komisije i ECB).⁵⁶ Ipak, prihvaćeni mehanizmi kontrole nacionalnih fiskalnih politika država članica i pokretanje evropske bankarske unije pokazuju da je nastavljena centralizacija ekonomskog upravljanja na evropskom nivou vlasti.

Nemačka je već na samom početku dužničke krize svim uključenim akterima stavila do znanja da je prihvatanje bilo kakvog vida zajedničke odgovornosti za dug u evrozoni (uključujući i fiskalne transfere) za nju neprihvatljivo. Sve ukazuje na to da bez nemačkog pristanka nijedna antikrizna mera na nivou EU nije mogla biti usvojena. Postavlja se pitanje da li Nemačka zaista

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Detaljnije o tome videti: *Ibid.*, pp. 5-9.

⁵² Podsetimo se događaja iz novembra 2003. godine (glasanje u Savetu ministara po proceduri iz Pakta stabilnosti i rasta), kada je izašao na videlo prekomerni budžetski deficit Nemačke.

⁵³ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 756.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 1

⁵⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁶ Videti: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf,

drži proces prenošenja nadležnosti na nadnacionalne organe u potpunosti pod svojom kontrolom? Ili je pak i ona, na neki način, „uvučena“ u proces integracije koji mora konstantno da pronalazi nove modalitete svog napredovanja, kako se ne bi urušio? Stava smo da je čak i nemačka vlada, koja je tokom procesa dogovaranja „nove“ EMU evidentno uživala najjaču pregovaračku poziciju,⁵⁷ morala da pristane na određene ustupke. Radi se o pomenutom „mirenju“ nemačke javnosti sa neželjenim istupanjem ECB iz uskih okvira njenog primarnog cilja (osiguranje cenovne stabilnosti) i postizanju dogovora o evropskoj bankarskoj uniji.⁵⁸ Ovi ustupci, ma koliko se trenutno činili mali u poređenju sa teretom koji su na sebe preuzele „države dužnici“ radi spasa „zajedničke“ valute (od čijeg su uvođenja neki više, neki manje imali koristi, a neki samo štete), dugoročno stvaraju sve kompleksnije i dublje veze međuzavisnosti. Ove veze su najuočljivije u sferi kapitala (koji najlakše zaobilazi granice), bankarskih sistema, krupnog biznisa, čak i evropskih političkih elita.⁵⁹ Pitanje je, međutim, koliko dugo će moći da nastave da budu opravdanje za produbljivanje integracije u situaciji, sada, ne samo odsustva podrške, već i protivljenja značajnog dela građana EU smeru u kome se proces integracije razvija.

Zaključak

U eri nakon Mاستrihta proces evropske integracije evidentno je ušao u fazu koja je obeležena rastućom nestabilnošću i brojnim kontradiktornostima.⁶⁰ Teorijska misao istinsko razrešenje problema koji potresaju EU (najšire shvaćenih, koji se ne vezuju samo za nezadovoljavajuće funkcionisanje EMU) nalazi u dvema krajnostima, ili u „radikalnoj transformaciji postojećeg sistema“, ili u „drastičnom ograničenju nadležnosti koje su poverene evropskom nivou vlasti“.⁶¹

Uprošćeno, prvi navedeni predlog zagovara „više Evrope“ (produbljivanje integracije) kroz proces federalizacije koji bi doveo do ustanovljivanja demokratske političke unije. Evropska politička unija bi formalno zahtevala korenitu izmenu osnivačkih ugovora, verovatno i temeljnih principa na kojima Unija počiva (međunarodno pravni princip prenesenih nadležnosti). U opštem stanju pesimizma i razočaranih nada u pogledu evropske integracije, teško je očekivati da bi se neki od evropskih lidera usudio da otvoreno zagovara i bori se za političku agendu koja bi verovatno od prvog trenutka bila shvaćena kao optiranje za evropsku „superdržavu“ koju niko

⁵⁷ Koju velikim delom duguje tome što se od nje očekuje da obezbedi najveći deo zajedničkih sredstava za nove fondove.

⁵⁸ O tome detaljnije videti u: David Howarth and Lucia Quaglia, *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union*, JCMS, Vol. 51, Annual Review, 2013, pp. 111-114.

⁵⁹ Tako, mnogo puta se u jeku krize „činilo da se nacionalne vlade u Evropi, pre identifikuju između sebe, nego sa sopstvenim populacijama.“ Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Putter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., No. 4., 2015, p. 710-711. Poslednjih godina sve se više pažnje posvećuje tzv. krizi predstavljanja ili predstavničke politike (*the crisis of representation*) u čijoj se srži nalazi osećaj građana da „politička kasta“ (*political casta*) vlada na suštinski nereprezentativan način. *Ibid.*, p. 710.

⁶⁰ Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Putter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, *op. cit.*, p. 716.

⁶¹ Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integration Gone Too Far?*, *op. cit.*, p. 194. Takođe videti: „Apstraktno gledano, jedini način očuvanja Unije kao današnje celine jeste njeno vraćanje u sigurnu luku zajedničkog tržišta, na nivo nekadašnje Evropske ekonomske zajednice.“ Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, *op. cit.*, str. 17.

ne želi.⁶² Zastupnici drugog, gorenavedenog predloga zagovaraju svojevrsno političko „otrežnjenje“ evropskih zvaničnika, tj. suočavanje sa činjenicom da u sadašnjoj situaciji u kojoj se Unija nalazi (odsustvo zajedničkih političkih i identitetskih vrednosti – jedinstva, solidarnosti, poverenja, vere da zajedničke institucije postupaju u opštem interesu) jedino prihvatljivo jeste zadržavanje izvesnih tekovina regionalne ekonomske integracije između evropskih država. Ali, povratak na pređašnje i samim tim niže nivo integracije bio bi percipiran kao poraz i odustajanje od proklamovanog cilja sve bliže Unije naroda Evrope. Verovatno jedna od prvih stvari koju „evrokrate“ stupajući na dužnost prihvate, jesu čuvene reči nemačkog diplomate i prvog predsednika Komisije Valtera Halštajna, po kome je „evropska integracija kao vožnja bicikla i da ukoliko biciklista kojim slučajem stane, spotaći će se“.⁶³ Kao što se može videti, vraćanje unazad nije čak ni navedeno kao moguća opcija.

Evropske političke elite su se opredelile da se sa krizom nose putem institucionalnih prilagođavanja kada je to bilo moguće, ili putem ustanovljivanja novih aranžmana van korpusa prava EU. Kriza evra jeste za sobom ostavila „više Evrope“, u smislu uvećanja nadležnosti evropskog nivoa vlasti. Ali, u tom novom sistemu ekonomski najjače članice nametnule su pravila, dok je državama čije su ekonomije zapale u probleme ostalo samo da se povinuju, ne bi li dobile potrebnu pomoć za spas svojih finansija. Građani u ovoj drugoj grupi članica su više puta od početka krize evra ostali zatečeni međuigrom svojih izabраниh predstavnika i briselske birokratije, nad kojom uviđaju da sve više gube kontrolu. Odnosi unutar sistema upravljanja EMU postali su zamršeniji, a uložena sredstva i naponi učinili su ulog daljeg opstanka monetarne integracije još većim. Deluje da su članice evrozone (čak i one najjače, iako uživaju daleko bolji položaj od „ostatka“ kluba) pale u zarobljeništvo sadašnjeg „postkriznog“, nedemokratskog, nepopularnog i nadasve nedelotvornog sistema EMU koji, barem u dogledno vreme, mora da opstane bez obzira na cenu.

⁶² Drugačiji stav zastupa Habermas koji smatra da „slabe“ evropske političke elite „koje radije čitaju tabloidne naslove“ ne smeju više da koriste izgovor da je njihovo stanovništvo prepreka dubljem evropskom ujedinjenju. Evropske političke elite „najbolje znaju da popularna istraživanja javnog mnjenja nisu isto što i ishod javnog deliberativnog procesa koji bi vodio do formiranja demokratske volje“. Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012, pp. 126-127.

⁶³ Navedeno prema: Mark Gilbert, *European Integration – A Concise History*, Rowman & Littlefield Publishers, 2012., p. 4.

The Ability to Manage Institutional Crisis of the European Union

Abstract

Roots of the current European Union (EU, Union) crisis are multiple, some of which dating before the global financial crisis (2007/2008). Both internal disintegration and external pressures, taking shape in foreign policy and security challenges, are gradually eroding faith in the ability of the EU to achieve its objectives and embody the values set out in its founding documents. Despite the opposite rhetoric of European officials, only few are unfamiliar with the fact that the system of governance of the EU has plunged into a serious and comprehensive crisis.

The focus of this study incorporates current functioning issues and contradictions of the institutional system of the EU. The crisis has proven that the accumulated political and institutional challenges (above all the growing discontent in terms of both political legitimacy and performance of common institutions) require serious and far-reaching reform of the governance system of the EU. This article argues that the necessary institutional reform at the EU level, for most of its part, tends to be hindered by the lack of legitimacy to pursue it. Serious political obstacles impede proposals which would lead to the transformation of the system, guided solely by the principle of efficiency. Any ambitious policy initiative undertaken by policy makers in the EU (which would require revision of the founding acts) must take into consideration the unpredictability that could be triggered by the referendum process, which is a mere reflection of the ever present trend of declining support of citizens toward their country's membership in the EU. On the other hand, the study argues that the current European elite has neither a clear political vision, nor the commitment to pursue measures which would eventually allow for a higher degree of democratic accountability of the system of governance towards its citizens.

The first part of this article presents two decision-making methods in the EU: the Community method and the Intergovernmental method. Nowadays, it is commonly accepted that Euro area has endured the strongest impact of the global financial crisis, due to its institutional architecture which combines centralised monetary policy with insufficient integration of economic, budgetary and financial policy coordination. The second part of the article analyses the aspects of institutional system of the EU in relation to the crisis. Concisely, certain proposals made by scholars in terms of enhancing the functioning of common institutions of the Union are taken into consideration. The third and the final part of the article is dedicated to institutional implications in overcoming the Euro crisis: strengthening the role of the European Central Bank in the institutional system of the EU (or even its evolution into "the crisis manager") and the evolution of a new, "post-crisis" governance method in the field of EMU. Answer will be provided to the question of whether the EU institutions had underwent certain changes during the crisis which could be important for the overall governance system of the EU.

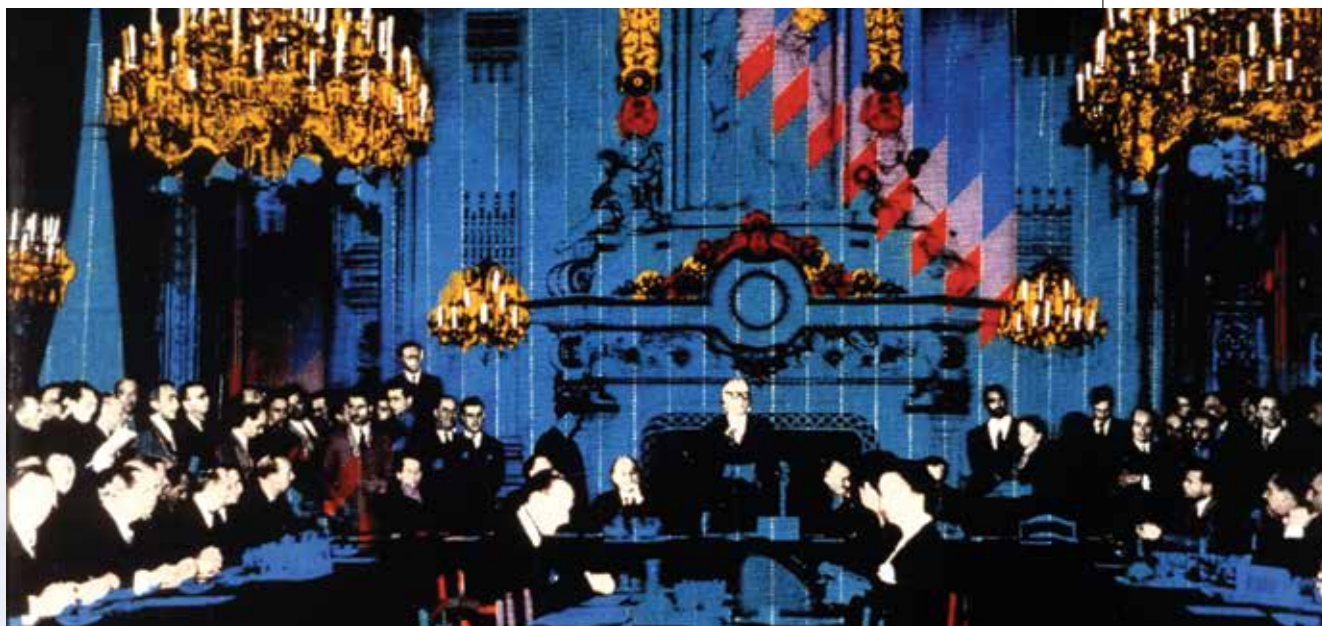
Keywords:

crisis of the EU, communitarian and the intergovernmental method, institutional reform, economic governance, "post-crisis" method.

The article concludes that relations within the “new” system of governance of the EMU have become more complex, whereas the funds and efforts invested made stakes of the survival of monetary integration even higher. It seems that the members of the Euro zone (even the strongest among them, in spite of enjoying far better status than the “rest” of the club) have fallen into constraints of the current post-crisis, undemocratic, unpopular and seemingly ineffective system of the EMU which, despite the costs, must be perserved at least in the foreseeable future.

Literatura

- Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Putter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53., No. 4., 2015.
- Ben Crum, *Saving the Euro at the cost of Democracy*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, issue 4, July 2013.
- Mark Dawson, *The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance*, *Journal of Common Market Studies*, 2015.
- Desmond Dinan, *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, Annual Review, 2012.
- Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union – A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012.
- Sajmon Hiks, *What's wrong with the European Union and how to fix it?*, Polity Press, Cambridge, 2008.
- Miloš Hrnjaj, *Jednoglasno i većinsko odlučivanje u Savetu ministara Evropske unije: pre i posle Ugovora iz Lisabona*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2009.
- Milutin Janjević (prir.), *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Vesna Knežević-Predić *Institucionalni sistem Evropske unije pre i posle Lisabona* u Zborniku radova: *Ugovor iz Lisabona – Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Bojan Kovačević, *Skriveni federalizam: Federalističko iskustvo u procesima evropskih integracija*, Albatros plus, Beograd, 2013.
- Bojan Kovačević, *Da li je ujedinjenoj Evropi potreban parlament?*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Godina IX, Broj 13, Jun 2015.
- Giandomenico Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press, 2009.
- Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014.
- Matthias Matthijs and R. Daniel Kelemen, *Europe Reborn, How to Save the European Union From Irrelevance*, *Foreign Affairs*, January/February 2015.
- Tanja Mišević, *Nova era međunarodnih organizacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010.
- Jean-Claude Piris, *The Future of Europe – Towards a Two Speed EU*, Cambridge University Press, 2012.
- Slobodan Samardžić, *Evropska unija između krize i dezintegracije*, *Pravo i društvo*, Broj 1, 2012.
- Wallace J. Thies, *Is the EU Collapsing?*, *International Studies Review*, Vol. 14, Issue 2, June 2012.
- Branko Vasiljević, Ratko Radosavljević, *Integracija bankarskog tržišta Evropske unije i formiranje bankarske unije*, *Pravo i privreda*, br. 4-6, 2013.



■ Denis Ćoragić

Lisabonski ugovor kao odgovor Evropske unije na geopolitičke izazove – osvrt iz 2015. godine¹

Apstrakt

Ispitujući doprinos odredbi Ugovora iz Lisabona većem spoljnompolitičkom jedinstvu i usaglašenosti u delovanju EU, autor iznosi tezu da te odredbe ne donose ništa suštinski novo. Lisabonski ugovor i dalje odslikava kompromis između potrebe za većom centralizacijom spoljne politike i očuvanog suverenog prava država članica da vode sopstvenu spoljnu politiku. Zbog stalno prisutnih razlika u interesima moćnih zemalja EU (Nemačke, Velike Britanije i Francuske), logično je očekivati da će spoljnompolitička koordinacija i jedinstvo biti promenljivi od slučaja do slučaja. Autor dokazuje tezu tako što predstavlja nove ugovorne odredbe i ispituje njihov značaj za veće spoljnompolitičko jedinstvo Unije. Zatim se prime-

Ključne reči:

Lisabonski
ugovor, Ukrajina,
Libija, Gruzija,
ZSBP

¹ Ovaj članak je nastao na osnovu istraživanja u autorovom master radu *Ugovor iz Lisabona – odgovor na globalne izazove Evropske unije*, koji je 5.10.2012. godine odbranjen na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

njuje analitički koncept koherencije u spoljnoj politici na delovanje Evropske unije pre i posle Lisabonskog ugovora, tokom rusko-gruzijskog rata 2008, građanskog rata u Libiji 2011. godine i aktuelne ukrajinske krize. Rezultati analize slučajeva potvrđuju pretpostavku da i nakon stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu, jedinstvo članica EU i usklađenost njihovih aktivnosti varira zbog različitih interesnih računica Nemačke, Francuske i Velike Britanije. U skladu sa argumentima strukturne realističke teorije, analiza ukazuje na to da pomenu-te zemlje, po potrebi, koriste ili odbacuju mogućnosti spoljnopoličkih instrumenata EU kako bi ostvarile svoje zacrtane ciljeve. Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU je, nakon hladnog rata, postala međudržavni instrument tri evropske sile za diplomatsko i bezbednosno oblikovanje susedstva.

Uvod

Šest godina nakon stupanja Lisabonskog ugovora na snagu, Evropska unija se i dalje suočava sa vrlo složenim unutrašnjim i spoljnim izazovima koji potresaju same temelje ovog projekta. Višegodišnja kriza suverenih dugova u evrozoni zaokuplja pažnju evropske i svetske javnosti zbog toga što testira ekonomske, upravljačke mehanizme EU. Ukazuje i na njihove ozbiljne manjkavosti, kao i na zamršene odnose i igre moći između ekonomski moćnih i manje moćnih članica. U domenu spoljne politike nizali su se kritični događaji na istočnoj periferiji Unije. Smena vlasti u Ukrajini nakon nasilnih protesta, poznatija kao „Evromajdan“², zatim ruska aneksija Krimskog poluostrva i oružani sukob u istočnoukrajinskom regionu Donbas, iziskivali su zajedničku reakciju, jer se bitna uloga EU nametala kao posledica njenih politika prema Ukrajini. Nakon rusko-gruzijskog rata 2008. godine i građanskog rata u Libiji 2011, ukrajinska kriza predstavljala je novi test za spoljnopoličko jedinstvo EU. Veće jedinstvo i usklađenije delovanje bili su neki od ključnih ciljeva reformi Zajedničke spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Unije u Lisabonskom ugovoru.

Kako bismo ispitali da li su ti reformski ciljevi zaista ostvareni, prvo ćemo predstaviti teorijske, analitičke koncepte i osnovne pojmove. Nakon toga, istaći ćemo ključne novine u odredbama Lisabonskog ugovora koje se odnose na spoljnu i bezbednosnu politiku. Objasnićemo njihov značaj za veće jedinstvo i bolju usklađenost aktivnosti i istaći određene nedoumice u tom pogledu. Autor će zatim analizirati spoljnopoličko ponašanje EU i njenih ključnih država članica tokom rusko-gruzijskog rata, libijske krize i tekuće ukrajinske krize, te pokušati da odgovori na pitanje da li je Lisabonski ugovor doveo do veće spoljnopoličke koherentnosti u delovanju Evropske unije.

Što se tiče kriterijuma odabira, rat u Gruziji i kriza u Libiji predstavljaju slučajeve u kojima se posmatra delovanje Unije sa i bez instrumenata koje donosi Lisabonski ugovor. Kriza u Ukrajini predstavlja još jedan test sa šestogodišnje vremenske distance od stupanja tog ugovora na snagu. Pored toga, sve tri krize su se odvijale u susedstvu Unije prema kojem EU ima strateš-

² Ironično, ukrajinska kriza počinje upravo zbog težnji većinskog dela političke elite i populacije Ukrajine da evropske integracije budu ključna spoljnopolička odrednica budućeg razvoja ove zemlje.

ke energetske, humanitarne i bezbednosne interese³. Štaviše, Ukrajina i Gruzija su predmet Evropske susedske politike i inicijative Istočnog partnerstva. Bitno je napomenuti i da je Unija, još od Ugovora iz Mastrihta, sebi postavila za cilj da aktivnim vođenjem spoljne i bezbednosne politike potvrđuje svoj međunarodni identitet, poštujući načela Povelje OUN⁴. Pored toga, sebi nameće i obavezu saradnje sa NATO-om radi zajedničkog suočavanja sa „izazovima novog veka“⁵. Osnov delovanja u krizama nalazi se i u Evropskoj strategiji bezbednosti, donetoj 2003. godine, gde je promovisanje „prstena“ stabilnih država u Istočnom i mediteranskom susedstvu jedan od ključnih prioriteta⁶.

Indikatori koji su bitni za analizu studija slučajeva, primenjivaće se po obrascu koncepta spoljnopoličke koherentnosti koji ćemo kasnije detaljno objasniti. Ispitivaćemo usklađenost delovanja članica „velike trojke“ (Francuske, Velike Britanije i Nemačke) tokom ovih kriza sa postignutim konsenzusom na nivou EU. Označićemo koherentnim samo ono spoljnopoličko ponašanje pomenutih zemalja, koje ima neutralne i benigne efekte na jedinstvo EU i koordinaciju dogovorenih spoljnopoličkih aktivnosti⁷.

Osnovna teza rada je da ukrajinska kriza, poput rusko-gruzijskog rata, ukazuje na to da trenutno veće jedinstvo u spoljnoj politici Unije nije u korelaciji sa brojnim novinama Ugovora iz Lisabona. Kada ono postoji, posledica je poklapanja interesa i ciljeva zemalja „velike trojke“ da se ostvari i uveća sopstveni geopolitički uticaj kroz institucije EU i putem njenih spoljnopoličkih instrumenata. Kada nema konsenzusa i usklađenog delovanja, onda se individualni interesi i ciljevi tih zemalja razlikuju i međusobno i u odnosu na ostale članice EU, što će analiza libijske krize i pokazati. Same ugovorne odredbe odslikavaju kompromis između centralističkih (centripetalnih) i decentralističkih (centrifugalnih) tendencija, koji je karakterističan za ugovornu evoluciju spoljnih, bezbednosnih i odbrambenih politika Evropske unije. Drugim rečima, ugovorne odredbe ukazuju, sa jedne strane, na potrebu za sve većim jedinstvom i centralizacijom odlučivanja, dok, sa druge strane, države zadržavaju suvereno pravo da vode spoljnu politiku u skladu sa svojim interesima. To bi značilo da će nivo kohezije verovatno biti promenljiv. Uzrok je stalno prisutna mogućnost da se spoljnopolički i bezbednosni ciljevi moćnih članica ne podudaraju.

³ Misli se na energetske značaj Baku-Tbilisi-Čejhan naftovoda za evropsko tržište (S. Frederick Starr, Svante E. Cornell, *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*, 2005, The Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, dostupno na: http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CEYQFjAFahUKEwiV0KfCqvHAAhXBiYwKHQ6RCiI&url=http%3A%2F%2Fkms1.isn.ethz.ch%2Fserviceengine%2FFiles%2FISN%2F110791%2FChaptersection_singledocument%2F00a57ff7-5916-45ea-a958-66db1e757efc%2Fen%2F2.pdf&usq=AFQjCNFYNaKRtK4pLabUd_0v0_YkzoM5Ww, pristupljeno: 16.09.2015), kao i na značaj uvoza libijskih energenata (European Commission, Energy 2011. EU Crude Oil Imports, European Commission, onlajn, dostupno na: <http://ec.europa.eu/energy/en/statistics/eu-crude-oil-imports>, pristupljeno 13.09.2015), više o tome u: Denis Čoragić, *Ugovor iz Lisabona – odgovor na globalne izazove Evropske unije*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012, str. 58-65.

⁴ Napominjemo da su Velika Britanija i Francuska stalne članice Saveta bezbednosti Organizacije ujedinjenih nacija. Međunarodni ciljevi i spoljnopolička načela EU nalaze se u njenim osnivačkim ugovorima (više o tome u: Article B, Treaty on European Union, 1992, dostupno na: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf, pristupljeno: 10.09.2015; Article 3. i Article 42., Lisbon Treaty, 2009, dostupno na: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228848/7310.pdf, pristupljeno: 09.09.2015).

⁵ Misli se na aranžman „Berlin plus“ (*The European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, 2003. *European Union External Action*, onlajn, dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>, pristupljeno 15.09.2015).

⁶ Ibidem;

⁷ Ovom prilikom napominjemo i da za potrebe ove publikacije, slučaj ukrajinske krize hronološki analiziramo samo do početka septembra 2015. godine.

Strukturni realizam kao teorijski okvir nudi adekvatno objašnjenje za ovaj fenomen. On podrazumeva predstavu o međunarodnim odnosima (međunarodnoj „strukтури“) kao anarhičnom, takmičarskom stanju gde se države konstantno bore za uvećanje bezbednosti, moći i dominacije⁸. Država je ključni akter ove strukture, racionalno se ponaša i njen interes je bezbednosni i geopolitički⁹. Poverenje je diskutabilna kategorija i mogućnost oružanog sukoba je stalna. Predstava o međunarodnoj politici kao „igri nultog zbira“ podrazumeva skepsu po pitanju međudržavne saradnje. Ako se ona uspostavi u institucionalnoj formi (UN, EU, NATO), to bi značilo da su te institucije, pre svega, alati državnih interesa¹⁰.

Realisti smatraju da je nastanak i institucionalni razvoj Evropske unije, a naročito njene spoljne i bezbednosne politike, vrlo redak ishod međudržavne saradnje u međunarodnim odnosima. Cilj integracija je prevashodno usmeren na preraspodelu moći u međunarodnom sistemu posle hladnog rata¹¹. Međutim, upravo je stabilna „bipolarna struktura“¹² tokom hladnog rata bila „okidač“ evropskih integracija¹³. Prvo, SAD i SSSR uspostavljaju jasna „pravila igre“ u međusobnim odnosima nakon Berlinske krize 1961. i Kubanske raketne krize 1962. godine¹⁴. Drugo, oba protivnika poseduju nuklearno oružje koje zahteva visok stepen discipline, obuzdavanja i opreza¹⁵. Treće, okupacionom podelom Nemačke rešili su problem obuzdavanja njenih aspiracija i ravnoteže moći među evropskim silama¹⁶. Četvrto, nakon britansko-francuske neuspešne intervencije tokom Suecke krize 1956, slabi i globalni uticaj ovih sila¹⁷. Peto, američki vojni kišobran oličan u NATO savezu, dominantan politički uticaj i ekonomski podsticaji u vidu Maršalovog plana bili su preduslovi za nemačko-francusku saradnju i evropske integracije¹⁸. Integracija je bila ključna za jačanje Zapadnog bloka.

⁸ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, 1979, New York: McGraw-Hill i Kenneth Waltz, *Structural Realism After the Cold War, International Security*, 25/1, 2000, str. 5-41.

⁹ Robert Keohane, *Neo-Realism and its Critics*, 1986, New York: Columbia University Press.

¹⁰ Barry R. Posen, *ESDP and the Structure of World Power*, 2004, *The International Spectator* 1/2004.

¹¹ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, 1979, New York: McGraw-Hill i Kenneth Waltz, *Structural Realism After the Cold War, International Security*, 25/1, 2000, str. 5-41.

¹² Hladnoratovski svet sa SAD i Sovjetskim Savezom kao dva, suprotstavljena pola moći koja su se borila za globalnu dominaciju.

¹³ Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 65-66.

¹⁴ Berlinska kriza 1961. godine izbija zbog političke napetosti između SSSR i SAD, koja je bila prouzrokovana zahtevom SSSR-a da se demilitarizuje Zapadni Berlin. Ishod ove krize je podizanje Berlinskog zida i *de facto* fizička podela grada na istočni i zapadni deo. Kubanska kriza 1962. nastaje iz pokušaja Sovjetskog Saveza da rasporedi balističke nuklearne projekte na Kubi. Sovjetske aktivnosti su bile odgovor na američko raspoređivanje „Jupiter“ nuklearnih raketa u Italiji i Turskoj. Američka administracija sprovodi vojnu blokadu Kube kako bi sprečila dalje sovjetsko delovanje. Posle napetih pregovora, SAD i SSSR postiču dogovor da obostrano povuku projekte iz pomenutih zemalja. Ove krizne situacije su dovele do uspostavljanja međusobnih „pravila igre“. Ona su podrazumevala: uspostavljanje „crvene linije“ za komunikaciju, seriju sporazuma o kontroli naoružanja, zabrani nuklearnih proba i širenja nuklearnog oružja, zatim politiku „detanta“ i osnivanje KEBS-a (Ibidem).

¹⁵ Ibidem;

¹⁶ Ibidem;

¹⁷ Suecka kriza iz 1956. predstavljala je vojnu intervenciju Izraela, Velike Britanije i Francuske u Egiptu kako bi zapadne sile povratile kontrolu nad nacionalizovanim Sueckim kanalom i smenile režim egipatskog predsednika Gamela Abdel Nasera. Ova invazija ostaje upamćena kao britansko-francuski fijasko, jer su SAD i SSSR prinudile ove dve evropske sile na obustavu vojne intervencije i povlačenje. Smatra se da je Suecka kriza ukazala na opali uticaj Francuske i Britanije u međunarodnim odnosima (Ibidem).

¹⁸ Maršalov plan je predstavljao program američke vlade za posleratnu rekonstrukciju i ekonomsku pomoć Zapadnoj Evropi. Iznos od 13 milijardi dolara (približno 130 milijardi po današnjoj obračunskoj vrednosti) bio je usmeren ka poboljšanju industrijskih kapaciteta, ubrzanju ekonomske razmene, smanjenju međudržavnih barijera trgovini i usvajanju modernih poslovnih procedura. Cilj je bio da ekonomski prosperitet spreči širenje komunizma u Zapadnoj Evropi (Ibidem).

Nakon hladnog rata, u Evropi nastupa tzv. „balansirana multipolarnost“¹⁹. Ujedinjenje Nemačke, propast SSSR-a i Varšavskog pakta početkom 1990-ih ne izazivaju bezbednosno takmičenje među evropskim silama²⁰. Uzroci leže u tome što nijedna sila nije mogla da se nametne kao dominantna²¹ i što je opao bezbednosni interes SAD za evropske probleme²². Politike širenja EU i NATO-a postaju alati evropskih sila i SAD za oblikovanje geopolitičkog „miljea“²³ i popunjavanje strateškog „vakuuma“ u bivšem sovjetskom prostoru kako bi se uvećao uticaj²⁴.

„Balansirana multipolarnost“ u Evropi je struktura međusobnih odnosa između pet ključnih aktera – Nemačke, Francuske, Velike Britanije, SAD i Rusije. Te odnose karakterišu složeni obrasci „rivalstva i saradnje“. Primer ovakvog obrasca bila bi istovremena logistička, obaveštajna i bezbednosna saradnja Rusije i SAD tokom „rata protiv terorizma“ u Avganistanu 2001. i Iraku 2003. godine, kao i sukobljavanje po pitanju postavljanja američkog raketnog štita u Evropi i širenja NATO-a na samitu u Bukureštu 2008²⁵. Ilustracija je i istovremeno „partnerstvo u liderstvu“ SAD i Nemačke²⁶, saradnja tokom vojne intervencije u SRJ 1999²⁷, ali i međusobno neslaganje oko rata u Iraku 2003²⁸, kao i afera povodom američkog prisluškivanja nemačkih zvaničnika 2013.²⁹ Između članica „velike trojke“ ovakvi odnosi dovode do fenomena „trilateralne asimetrije“³⁰. Fenomen se ogleda u tome da svaka država može sa svakom pronaći zajednički interes u okviru EU i van nje, i istovremeno biti protiv interesa drugih. Na primer, Francuska će sarađivati sa Britanijom u bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU kako bi imala mogućnost da deluje nezavisno od NATO-a³¹ i sukobiće se sa njom tokom rasprave o reformi

¹⁹ Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 67-76.

²⁰ Što bi se moglo očekivati ukoliko se pretpostavi da bi ovi događaji doveli do neravnoteže moći u Evropi tzv. „neuravnotežene multipolarnosti“ (John J. Mearsheimer *Back to the future: instability in Europe after the Cold War*, *International Security* 15, 1, Summer 1990, pp. 5-56).

²¹ Francuska i Britanija su bile i dalje suštinski oslonjene na američke vojne garancije pod okriljem NATO saveza. Nemačka je nakon ujedinjenja morala da snosi ogromne ekonomske troškove takve politike, jer su njeni ekonomski parametri bili 70% od kombinovanih britanskih i francuskih ekonomskih pokazatelja. Rusija je bila ekonomski, vojno i politički devastirana. Ruske političke elite su se koncentrisale na politiku očuvanja uticaja u susedstvu putem stvaranja Zajednice nezavisnih država, gasnim, carinskim i trgovinskim sporazumima. Na globalnom planu su pokušavali da saradnjom sa SAD i EU ubrzaju ekonomski oporavak i očuvaju svoju bezbednost usporavanjem širenja EU i NATO-a. (Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 67-76, 138-155).

²² Sjedinjene Američke Države su se prevashodno bavile globalnim poslovima i uvećavale su svoju moć i uticaj selektivnim vojnim intervencijama. Intervencije u Liberiji i Zalivski rat 1991, zatim intervencije u Somaliji 1992, Bosni 1993, na Haitiju 1994. godine, primeri su takvog ponašanja (Ibidem).

²³ Politika proširenja EU je uslovljavanjem oblikovala socio-ekonomsko i političko okruženje, dok je širenje NATO-a oblikovalo bezbednosno okruženje politikama reformi sektora bezbednosti i promenama strateških opredeljenja budućih članica (Ibidem).

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, str. 138-155.

²⁶ Misli se na očekivane privilegovane odnose nakon nemačkog ujedinjenja (George Bush, *Address to the German People on the Reunification of Germany*, 1990, dostupno na: <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-901002.htm>, pristupljeno: 09.09.2015).

²⁷ Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 110.

²⁸ Ibidem, str. 114.

²⁹ Jenny Hill, *Are Germany and the US still the best of friends?*, 2015, BBC Online, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-33253459>, pristupljeno: 08.09.2015.

³⁰ Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 114.

³¹ Evropska bezbednosna i odbrambena politika nastaje nakon samita u Sen Malou 1998. godine (Ibidem, str. 99).

budžeta EU za 2007-2013. godinu³². Biće protiv američke vojne intervencije u Iraku i sarađivaće sa SAD po pitanju povlačenja sirijskih trupa iz Libana 2004.³³ Sa Nemačkom će ostvarivati ekonomske ciljeve u evrozoni zbog lošeg stanja svoje ekonomije³⁴, i istovremeno predvoditi „koaliciju voljnih“ u Libiji 2011. uprkos nemačkom protivljenju. Velika Britanija koristi ekonomske potencijale Evropske unije, ali i balansira protiv nemačko-francuskog uticaja putem zagovaranja proširenja EU kako bi imala više opcija za *ad hoc* koalicije³⁵. Nemačka je ključna komponenta ovog sistema zbog najveće individualne ekonomske snage³⁶. Međutim, iako je nakon ujedinjenja uvećala svoju moć, ona politički i vojno nije toliko snažna da sama ustroji Evropsku uniju po svojim željama³⁷. Nemačka igra ulogu „normalne sile“ i ne deluje u skladu sa logikom „refleksivnog multilateralizma“³⁸, što je činila tokom hladnog rata. Nemačka uloga u Evropi je uloga „poštenog posrednika“³⁹ - kontinentalnog političkog i ekonomskog balansera

³² Ibidem, str. 122.

³³ Alain Gresh, *Syria: a concerted offensive*, 2006, Le Monde diplomatique, dostupno na: <https://mondediplo.com/2005/12/02syria>, pristupljeno: 14.09.2015.

³⁴ Za vreme mandata predsednika Širaka, francuski BDP po glavi stanovnika bio je niži od irskog i britanskog, stopa nezaposlenosti bila je oko 10%, javni sektor je bio spor i neefikasan. Situacija se nije promenila ni za vreme mandata predsednika Sarkozyja koji je pokušavao da liberalizacijom tržišta rada i smanjenjem poreza oživi privrednu aktivnost (Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 105). Predsednik Fransa Oland se i dalje suočava sa problemom stagnacije privrede (Mathieu von Rohr, *Bonjour Tristesse: The Economic and Political Decline of France*, 2013, SPIEGEL Online International, dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/europe/economic-decline-in-france-the-failed-leadership-of-hollande-a-903732.html>, pristupljeno: 18.09.2015).

³⁵ Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 100.

³⁶ Trevir Nath, *Is Germany Carrying The European Economy?*, Investopedia, dostupno na: <http://www.investopedia.com/articles/investing/041515/germany-carrying-european-economy.asp>, pristupljeno: 15.09.2015.

³⁷ Nemačka nije nuklearna sila za razliku od Francuske i Velike Britanije. Troškovi za odbranu i vojni kapaciteti su neuporedivo slabiji od ostalih članica „velike trojke“ (Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 124). Za više informacija o tome, pročitati i: Andrew Rettman, *UK and France going own way on military co-operation*, 2013, EU Observer, dostupno na: <https://euobserver.com/news/121495>, pristupljeno: 14.09.2015; kao i: Tom McTague, *Time to pay your way: France and Germany told to 'urgently' increase military spending as the price of Nato membership*, 2014, Daily Mail Online, dostupno na: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2743710/Time-pay-way-France-Germany-told-urgently-increase-military-spending-price-Nato-membership.html>, pristupljeno: 17.09.2015.

³⁸ „Refleksivni multilateralizam“ u nemačkom slučaju podrazumeva spoljnopoličko ostvarivanje ciljeva kroz isključivo multilateralni okvir zbog narušenog kredibiliteta, ograničene suverenosti i straha od izolacije ukoliko se krene „sebičnijim“ putem (Hans Kundani, *The Paradox of German Power*, 2014, London: Hurst, str. 84). Nakon ujedinjenja, Nemačka više ne vodi „diplomaciju čekova“ i trgovinsku politiku. Ne oslanja se isključivo na Francusku u evropskim poslovima. Ne ostvaruje više svoje spoljnopoličke ciljeve kroz multilateralne institucije (UN, NATO, EEZ). Teži da postane stalna članica SB UN, a ne izbegava ni upotrebu trupa kada joj je to neophodno, poput učešća u operacijama NATO snaga u Avganistanu i SRJ, čak i kada ne postoji mandat UN (Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 125).

³⁹ Januara 2006. godine, nemačka kancelarka Angela Merkel je tokom sastanka sa predsednikom SAD Džordžom Bušom istakla kako bi Nemačka mogla da bude vrlo uspešan medijator između SAD i Rusije. Osim toga, Nemci su uspjeli i da pregovorima doprinesu prevazilaženju spora između Britanije i Francuske tokom rasprave o budžetu za 2007-2013. godinu. Nemačka diplomatija je konstantno umirivala ruske političke elite oko procesa širenja NATO-a u centralnoj i istočnoj Evropi tokom 1990-ih godina (Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 122-126).

među ključnim akterima. Nemačka će za Rusiju biti najbolji sagovornik i „ulaz“ u Evropu⁴⁰, trudiće se da sa SAD ostvari sličan odnos, dok će EU koristiti za geoeкономsku politiku, razvoj i etičke i normativne ciljeve⁴¹.

Spoljne i bezbednosne politike Unije su instrument „velike trojke“ za diplomatsko i bezbednosno oblikovanje susedstva⁴², kao i za upravljanje krizama⁴³. Ključne odluke donosi Evropski savet, što samo pokazuje da su države dominantni akteri⁴⁴. Evropska politička saradnja je, od nastanka do Ugovora iz Maastrichta, bila van osnivačkih akata, a kada je u njih uključena, zadržala je međuvladin karakter⁴⁵. Pošto se na Kavkazu i u istočnoj Evropi odvija bezbednosno takmičenje između samouverene Rusije i SAD, evropske države su uvek mogući posrednik kako bi sve članice sistema imale više „izlaznih“ opcija⁴⁶. Ukoliko bi to podrazumevalo delovanje van okvira EU, moćne članice će, neretko, zaobići evropske institucije kako bi ostvarile ciljeve⁴⁷. Ovo realističko teorijsko objašnjenje je vrlo važno za našu tezu zbog toga što rasvetljava prirodu pomenutog „kompromisa“ u odredbama ugovora EU. Potvrđuje i konstataciju da jedinstvo i kohezija u spoljnoj politici mogu biti promenljivi zbog suprotstavljenih ciljeva ključnih aktera.

Osnovni pojmovi i koncept koherencije u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije

Pošto smo u uvodnom delu predstavili strukturni realizam kao teorijski okvir za dokazivanje naše tvrdnje, sada ćemo izložiti osnovne pojmove i analitički koncept koherencije. Pre svega, definisaćemo Evropsku uniju kao vrlo decentralizovan politički sistem koga karakteriše dobrovoljno obavezivanje država članica⁴⁸. Države članice su niže organizacione jedinice EU i zadužene su za sprovođenje raznovrsnih odluka i za upravljanje sredstvima prinude⁴⁹. U među-

⁴⁰ Nemačka kancelarka je i više puta isticala kako između Nemačke i Rusije postoji „strateško partnerstvo“ (Oxford Analytica, *Merkel Brings Spark To Germany's Foreign Policy*, 2006, Forbes, dostupno na: http://www.forbes.com/2006/01/13/merkel-germany-foreignpolicy-cx_0116oxford_merkel.html, pristupljeno: 09.09.2015). Toj činjenici ide u prilog i realizacija gasnog projekta Severni tok 2011. godine, uprkos negodovanju baltičkih članica EU i Poljske (Michael Steininger, *Nord Stream pipeline opens, Russia-Europe interdependence grows*, 2011, The Christian Science Monitor, dostupno na: <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2011/1108/Nord-Stream-pipeline-opens-Russia-Europe-interdependence-grows>, pristupljeno: 15.09.2015).

⁴¹ To bi bila načela: demokratije, ljudskih prava, ekologije, borbe protiv organizovanog kriminala itd. (Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 117-137).

⁴² Na Balkanu i u bivšem sovjetskom prostoru.

⁴³ Adrian Hyde-Price, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007, str. 106-115.

⁴⁴ Ibidem, str. 109.

⁴⁵ Misli se na Evropsku političku saradnju zemalja Evropske ekonomske zajednice koja je uspostavljena 1973. godine kao rezultat izveštaja iz Kopenhagena. Ugovor o EU (Ugovor iz Maastrichta, usvojen 1992. godine) transformiše Evropsku političku saradnju u Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU, organizovanu kao „drugi stub“ u Naslovu V ovog ugovora (Ibidem, str. 110).

⁴⁶ Ibidem, str. 148-156.

⁴⁷ Nemačko-francusko izigravanje Pakta za stabilnost evrozona 2003, kreiranje Međunarodne kontakt grupe tokom raspada SFRJ tokom 1990-ih i formiranje pregovaračke „trojke“ koja bi u ime EU pregovarala o iranskom nuklearnom pitanju, jesu primeri za ovu tvrdnju (Ibidem, str. 106-110). Skorašnji primeri bi se ogledali u ponašanju članica „velike trojke“ tokom libijske krize i u nemačko-francuskom posredovanju tokom pregovora o sporazumu Minsk II.

⁴⁸ Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd: Javno preduzeće Službeni glasnik, 2007, str. 24-27.

⁴⁹ Ibidem.

narodnim odnosima, Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) i Zajednička bezbednosna i odbrambena politika (ZBOP) Evropske unije jesu skup njenih strategija za ostvarenje geopolitičkih i bezbednosnih interesa⁵⁰.

Koncept koherencije u spoljnoj i bezbednosnoj politici EU iskazuje potrebu za visokim stepenom jedinstva, doslednosti i usklađenosti delovanja između država članica i evropskih institucija⁵¹. U istoriji evropskih integracija se o ovoj potrebi stalno govorilo u kategorijama „konzistencije“, „jedinstvenosti delovanja“, „jednoglasja“ itd⁵². Koherentna spoljna politika zahteva integrisanu strukturu odlučivanja i delovanja, kao i konstruktivan pristup svih njenih činilaca⁵³. To bi značilo da institucije nadležne za ZSBP i ZBOP⁵⁴ moraju da deluju blisko koordinirano, sveobuhvatno i dosledno. Cilj koherentne spoljne politike je postizanje jedinstva prema određenom pitanju i učinkovito (među)institucionalno sprovođenje odluka u delo⁵⁵. Bitni preduslovi za ostvarenje ovog cilja su i odsustvo protivrečnosti (konzistentnost), kao i vremenski kontinuitet usaglašenog delovanja relevantnih organa⁵⁶.

Postoje četiri vida koherencije u ZSBP i ZBOP, a to su: vertikalni, horizontalni, unutrašnji i spoljni⁵⁷. Vertikalni vid podrazumeva usklađenost politika i delovanja država članica sa zajedničkim konsenzusom na nivou EU⁵⁸. Horizontalni se odnosi na koordinaciju spoljne i bezbednosne politike, gde je dominantna uloga Evropskog saveta, sa drugim politikama (trgovinske, razvojne, humanitarne) gde dominira Evropska komisija⁵⁹. Unutrašnja koherencija podrazumeva odgovarajuće upravljanje birokratskim aparatom i internim procedurama unutar Komisije i Saveta⁶⁰. Spoljna se odnosi na skladne odnose i sadejstvo EU sa drugim multilateralnim telima u upravljanju krizama: UN-om, OEBS-om, NATO-om⁶¹, itd.

Priroda spoljnopolitičkog delovanja koja utiče na jedinstvo i koordinaciju može biti trojaka: banalna (neutralna), maligna i benigna⁶². Banalna aktivnost članica ili organa EU usmerena je ka pukom odsustvu protivrečnosti u odlučivanju i sprovođenju odluka⁶³. Maligno delovanje se odnosi na rivalstva, igre moći i nadmetanje među institucijama Unije zbog preklapajućih

⁵⁰ Federiga Bindi and Jeremy Shapiro, *EU Foreign Policy: Myth or Reality?*, 2010, u Bindi F., 2010. *The Foreign Policy of the European Union – Assessing Europe's Role in the World*. 25, str. 339-348, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

⁵¹ Carmen Gebhard, *Coherence*, 2011, u Hill C. and Michael S., 2011. *International Relations and the European Union – second edition*, 2, str. 101-128, Oxford: Oxford University Press.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Evropski savet, Evropska komisija, Evropska služba spoljnog delovanja, nadležne diplomatske službe i ministarstva država članica.

⁵⁵ Carmen Gebhard, *Coherence*, 2011, u Hill C. and Michael S., 2011. *International Relations and the European Union – second edition*, 2, str. 101-128, Oxford: Oxford University Press.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Na primer, ukoliko se na nivou Evropske unije usvoji odluka o uvođenju sankcija nekoj državi ili o obavezi slanja civilno-vojne misije, članice je moraju dosledno sprovesti i poštovati kako bismo delovanje ocenili kao vertikalno koherentno.

⁵⁹ Misli se na usklađenu primenu diplomatskih, vojnih, humanitarnih i trgovinskih instrumenata od strane Komisije i Evropskog saveta, kako bi se postigao određeni cilj, bez preklapanja u nadležnostima i uz potpunu kontrolu nad ovim procesom (Ibidem).

⁶⁰ To bi se odnosilo na usklađenost Sekretarijata saveta sa radnim telima Saveta, kao i na odgovarajuću saradnju različitih administrativnih organa Evropske komisije i njenih direktorata (Ibidem).

⁶¹ Podrazumeva međusobnu logističku, bezbednosnu i obaveštajnu saradnju, finansijsku pomoć posmatračkim misijama, zajedničku diplomatsku aktivnost u organizaciji pregovora itd. (Ibidem).

⁶² Ibidem.

⁶³ Misli se na pronalaženje pragmatičnih rešenja kako bi se, makar, postigla strategija „najmanjeg zajedničkog sadržaja“ o određenom pitanju, i izbeglo blokiranje institucija i marginalizovanje EU kao aktera u određenoj kriznoj situaciji (Ibidem).

ovlašćenja i nadležnosti⁶⁴. Benigne aktivnosti iskazuju pozitivnu, konstruktivnu interakciju između nadležnih institucija u ostvarenju ciljeva⁶⁵.

Predstavljeni koncept ćemo primeniti u analizi kriznog ponašanja država članica i institucija EU. Vidovi koherencije i priroda delovanja koje na nju utiče, biće pokazatelji za ocenu politika i rezultata.

Lisabonski ugovor i novine u domenu ZSBP i ZBOP – očekivanja i nedoumice

Ključne novine Ugovora iz Lisabona odnose se na ZSBP i ZBOP. Ističu se principi, načela i vrednosti međunarodnog delovanja EU po uzoru na Evropsku bezbednosnu strategiju, ukida se podela politika na „stubove“ i dodeljuje joj se pravni subjektivitet⁶⁶. Savet za spoljne poslove postaje zadužen za ZSBP, redefinišu se spoljnopolitički instrumenti⁶⁷ i precizira institut „konstruktivnog uzdržavanja“⁶⁸ prilikom glasanja predstavnika članica⁶⁹. Ojačava se i precizira nadležnost Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku, uvodi se funkcija predsednika Evropskog saveta i očekuje jedinstven i koordinisan nastup članica u međunarodnim odnosima⁷⁰. Osniva se i Evropska služba spoljnog delovanja (ESSD)⁷¹, dok Evropski parlament dobija nešto jaču kontrolnu, budžetsku ulogu⁷².

U odredbama o ZBOP ističe se namera o uspostavljanju zajedničke odbrane na osnovu jednoglasne odluke Evropskog saveta, proširuje institut „tešnje saradnje“⁷³ i uvode klauzule o zajedničkoj odbrani i solidarnosti⁷⁴. Pored toga, dopunjuje se i lista „Petersburških zadataka“⁷⁵, dok se lakše sprovođenje ZSBP i ZBOP omogućava institutom „stalne strukturne saradnje“ i „grupom spremnih i voljnih“ članica⁷⁶. Formalizuje se rad Evropske odbrambene agencije i uvodi opcija „hitnog“ finansiranja civilno-vojnih operacija iz budžeta Unije, kao i kroz „početne“ („start-up“) fondove finansirane doprinosima članica⁷⁷.

⁶⁴ Na primer, rivalitet između administracije Evropske službe spoljnog delovanja i direktorata Komisije oko toga ko će nadgledati i sprovoditi aktivnosti dostavljanja humanitarne pomoći u kriznim područjima. Primer može biti i rivalitet između Sekretarijata saveta i Evropske komisije oko formulisanja pregovaračke platforme o određenim trgovinskim pitanjima.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Gerrard Quille, *Lisbon Treaty and its implications CFSP/ESDP*, 2008, Briefing paper, Policy Department -DG For External policies of the Union (Directorate B), Brussels, European Parliament.

⁶⁷ Umesto predašnjih zajedničkih strategija, stavova i akcija, „odluke“ („decisions“) postaju glavni spoljnopolitički instrument (Ibidem).

⁶⁸ U situacijama kada država članica neće ili ne može da učestvuje u aktivnostima EU, ali broj uzdržanih članica ne sme pokrivati trećinu država članica i stanovnika EU (Ibidem).

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Sa ciljem da bude diplomatski servis Visokom predstavniku Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku (Ibidem).

⁷² Ibidem.

⁷³ Inicira je minimum devet država članica (Ibidem).

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Dopunjuju se operacijama razoružavanja, vojno-tehničkim savetovanjem i podrškom, dok se vojnim snagama dodeljuje zadatak postkonfliktne stabilizacije (Nicole Alecu de Flers, *The Provisions on CFSP and CSDP in the Lisbon Reform treaty: Stumbling Blocs or Milestones?*, 2008, Research paper No. 08-08, The Hebrew University of Jerusalem, str. 1-11);

⁷⁶ Za članice sa većim vojnim kapacitetima i standardima, potrebnim za obavljanje misija (Ibidem).

⁷⁷ Ibidem.

Važne inovacije, vezane za veću koheziju i bolju koordinaciju, odnose se na ulogu Visokog predstavnika za ZSBP⁷⁸. Kao član Saveta sa pravom inicijative i potpredsednik Komisije trebalo bi da bolje uskladi spoljne politike Komisije⁷⁹ sa međuvladinim politikama (ZSBP, ZBOP) gde dominiraju Evropski savet i Savet za spoljne poslove⁸⁰. Trebalo bi da putem svojih predstavničkih nadležnosti u međunarodnoj politici doprinese smanjenju konfuzije oko toga ko je nadležan da „govori“ u ime EU⁸¹. Stalni predsednik Evropskog saveta, zbog dužine svog mandata⁸², može doprineti vertikalnoj koheziji obavljajući ulogu medijatora među šefovima država i vlada⁸³. Njegov doprinos horizontalnoj koordinaciji ogleda se u činjenici da mora da tesno sarađuje sa Komisijom, tj. Visokim predstavnikom⁸⁴. Služba spoljnog delovanja bi, takođe, mogla da doprinese boljoj saradnji u spoljnim poslovima zbog toga što će je činiti službenici nacionalnih diplomatskih službi, odeljenja Saveta i Komisije⁸⁵.

Nedoumice se odnose na odabir odgovarajućih ličnosti za obavljanje funkcija Visokog predstavnika i predsednika Evropskog saveta, kao i na prirodu i način njihove saradnje⁸⁶. Sumnju unose i centralističke tendencije ugovornih reformi, oličene u proširenim institutima „stalne strukturne saradnje“ i „konstruktivne uzdržanosti“. Oni bi mogli dovesti do marginalizacije ekonomski i vojno slabijih članica radi postizanja veće kohezije. Ironično, problem vertikalne neusklađenosti ostaje aktuelan, jer jedinstvena spoljna politika i dalje zavisi od „volje“ država članica⁸⁷. Prema tome, Lisabonski ugovor i dalje odražava kompromis između potrebe za centralizacijom spoljne politike EU i očuvanog suverenog prava država članica u ovom domenu⁸⁸.

⁷⁸ Richard Whitman, *Foreign Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?*, 2008, Global Europe Papers 2008/1, University of Bath, str. 1-8.

⁷⁹ Trgovinske, razvojne i humanitarne politike (Ibidem).

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Tokom cele istorije evropskih integracija, glavne primedbe su se odnosile na „kakofoniju“ nadležnih lica u odnosima sa Evropskom unijom. Da li je to predsednik Evropske komisije, ili su to predstavnici zemlje koja predsedava Unijom, ili je to Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost? (Ibidem).

⁸² Mandat mu traje dve i po godine uz mogućnost produženja za isti period (Ibidem).

⁸³ Nicole Alecu de Flers, *The Provisions on CFSP and CSDP in the Lisbon Reform treaty: Stumbling Blocs or Milestones?*, 2008, Research paper No. 08-08, The Hebrew University of Jerusalem, str. 11-19.

⁸⁴ Richard Whitman, *Foreign Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?*, 2008, Global Europe Papers 2008/1, University of Bath, str. 1-8.

⁸⁵ Njen mešoviti sastav bi mogao da doprinese boljem sagledavanju različitih institucionalnih perspektiva i načina upravljanja, kao i da razvije svojevrstu „kulturu timskog rada“ (Ibidem).

⁸⁶ Nicole Alecu de Flers, *The Provisions on CFSP and CSDP in the Lisbon Reform treaty: Stumbling Blocs or Milestones?*, 2008, Research paper No. 08-08, The Hebrew University of Jerusalem, str. 11-19; kao i: Richard Whitman, *Foreign Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?*, 2008, Global Europe Papers 2008/1, University of Bath, str. 1-8.

⁸⁷ Nicole Alecu de Flers, *The Provisions on CFSP and CSDP in the Lisbon Reform treaty: Stumbling Blocs or Milestones?*, 2008, Research paper No. 08-08, The Hebrew University of Jerusalem, str. 11-19; više o tome pročitati i u: Denis Čoragić, *Ugovor iz Lisabona – odgovor na globalne izazove Evropske unije*, op. cit. str. 54-58.

⁸⁸ Ibidem, str. 19.

Rusko-gruzijski rat 2008. godine

Petodnevni rat između Rusije i Gruzije avgusta 2008. izbija zbog gruzijskog pokušaja da uspostavi kontrolu nad pobunjenim regionima Abhazije i Južne Osetije⁸⁹. Okončao se vojnim porazom Gruzije. Evropska unija je od 1990-ih godina do rata imala sporednu ulogu u ovom „zamrznutom“ konfliktu⁹⁰. Primjenjivala je „meke“ humanitarne, ekonomske i razvojne politike, dok se diplomatska aktivnost svodila na asistiranje posmatračkim misijama UN-a i OEBS-a⁹¹. Glavni spoljni akteri sukoba bili su SAD i Rusija. SAD su finansijski i vojno pomagale režim tadašnjeg gruzijskog lidera Mihaila Sakašvilija (*Mikheil Saakashvili*) u namerama da istisne ruski uticaj iz Gruzije⁹². Rusija je sveobuhvatno podržavala abhazijske i južnoosetijske vlasti, vodeći se načelom očuvanja „sfere privilegovanih interesa“ u susjedstvu⁹³.

Tokom sukoba, Francuska⁹⁴ preuzima vodeću ulogu u formiranju jedinstvenog evropskog odgovora na krizu⁹⁵. Nakon vojnog poraza Gruzije, francuski predsednik uspešno posreduje u postizanju sporazuma o prekidu vatre, između ruskog predsednika Dmitrija Medvedeva (*Dmitrij Anatólevič Medvédev*) i gruzijskog lidera⁹⁶. Evropska diplomatska aktivnost u praksi postaje „francuski odgovor na krizu“⁹⁷. SAD vrše pritisak na Gruziju da prihvati sporazum⁹⁸. Nakon njegovog potpisivanja, EU odlučuje da pošalje posmatračku misiju koja će nadgledati sprovođenje sporazuma⁹⁹. Rusija priznaje otepljene regione kao nezavisne države što izaziva burne reakcije evropskih lidera¹⁰⁰. Francuska imenuje diplomatu Pjera Morela (*Pierre Morel*), tadašnjeg izaslanika Unije za centralnu Aziju, kao specijalnog izaslanika za krizu koji svoj

⁸⁹ Ovi regioni su nakon etničkih oružanih sukoba 1991-1993. godine bili izvan suverene kontrole gruzijskih vlasti, dok je posmatračka misija Zajednice nezavisnih država nadgledala ovaj krhki mir od sporazuma u Sočiju, postignutog 1992. godine. Tokom rata 2008. godine, oružane snage Abhazije i Južne Osetije združeno deluju sa snagama Ruske Federacije protiv gruzijske vojske.

⁹⁰ Richard Whitman and Stefan Wolff, 2010. *The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications*, 2010, *International Affairs* 86, Mehmet Bardakçı, *EU engagement in conflict resolution in Georgia: towards a more proactive role*, 2010, *Caucasian Review of International Affairs*, 4, Cria 2010, Amanda Akçakoca, Thomas Vanhauwaert, Richard Whitman and Stefan Wolff, *After Georgia: conflict resolution in the EU's Eastern Neighborhood*, 2009, *EPC Issue Paper*, 57.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Alexander Cooley and Lincoln A. Mitchell, *Engagement without recognition: A New strategy toward Abkhazia and Eurasia's Unrecognized States*, 2010, *The Washington Quarterly*, Washington DC: Centre for Strategic and International Studies.

⁹³ Tadašnji predsednik Ruske Federacije Dmitrij Medvedev je i javno obznanio pomenuto rusko strateško opredeljenje nakon rusko-gruzijskog rata 2008. godine (Charles Clover, *Russia announces „spheres of interest“*, *Financial Times*, 2008, dostupno na: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e9469744-7784-11dd-be24-0000779fd18c.html#axzz3kfZsdLyA>, pristupljeno: 03.09.2015.

⁹⁴ Tačnije, njen tadašnji predsednik Nikola Sarkozy i njegova administracija.

⁹⁵ Tuomas Forsberg, *The EU as a peace-maker in the Russo-Georgian war*, 2010, Paper Presented at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, 23-26 June 2010 Porto, Magdalena Frichova Grono, *Georgia's conflicts: What role for the EU as mediator?*, 2010, *International Alert*, „Initiative for peacebuilding” mediation cluster.

⁹⁶ Havijer Solana, tadašnji visoki predstavnik EU, biva praktično potisnut na margine pregovaračkog procesa.

⁹⁷ Tuomas Forsberg, *The EU as a peace-maker in the Russo-Georgian war*, 2010, Paper Presented at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, 23-26 June 2010 Porto, Magdalena Frichova Grono, *Georgia's conflicts: What role for the EU as mediator?*, 2010, *International Alert*, „Initiative for peacebuilding” mediation cluster, citirano u Denis Čoragić, *Ugovor iz Lisabona – odgovor na globalne izazove Evropske unije*, op. cit. str 70-78.

⁹⁸ Tadašnja američka državna sekretarka Kondoliza Rajs.

⁹⁹ Philippa Runner, *EU ministers map out Georgia peace missions*, 2008, EUobserver.com, onlajn, dostupno na: <https://euobserver.com/foreign/26696>, pristupljeno: 15.09.2015.

¹⁰⁰ Ibidem.

mandat počinje da obavlja paralelno sa postojećim specijalnim izaslanikom za južni Kavkaz¹⁰¹. Godinu dana nakon sukoba, misije UN-a i OEBS-a prestaju sa delovanjem zbog veta Rusije na produženje mandata. Misija EU postaje jedina aktivna. Otpočinje i pregovarački proces u Ženevi između sukobljenih strana¹⁰², dok Unija šalje međunarodnu ekspertsku komisiju za ispitivanje činjenica o konfliktu na čelu sa Hajdi Taljavini (*Heidi Tagliavini*)¹⁰³. Tokom pregovora, sukobljene strane se obavezuju da buduće sporove rešavaju politički. Uspostavlja se mehanizam ranog upozoravanja, prevencije i mirnog rešavanja sporova za čije je sprovođenje zadužena misija EU. U tom periodu, Abhazija i Južna Osetija funkcionišu nezavisno od centralnih vlasti, vezuju se tešnje za Rusiju, dok im međunarodno priznanje upućuje nekoliko država¹⁰⁴.

Uloga Unije je u ovom sukobu bila jedinstvena, brza i učinkovita zbog toga što je Francuska preuzela vođstvo, postigla konsenzus između suprotstavljenih tabora unutar EU¹⁰⁵ i bila garant prekida vatre¹⁰⁶. To je Uniju opredelilo za ulogu „poštenog posrednika“. Uspeh se ogleda i u slanju posmatračke misije sa mandatom u postkonfliktnoj stabilizaciji, finansijskoj pomoći za rekonstrukciju zaraćenih zona, te i organizovanju Ženevskih pregovora¹⁰⁷. Politike i instrumenti EU nisu bili protivrečni i postignuto je jedinstvo. Pored toga, sadejstvo EU misije sa UN-om i OEBS-om, tokom i nakon mirovnih pregovora, samo pojačava utisak o efikasnosti. Primenjujući koncept koherencije na analizu ovog sukoba, ocenjujemo pozitivno horizontalni, vertikalni i spoljni vid. Jedinu manu predstavljao je problem „duplih izaslanika“ za gruzijsku krizu¹⁰⁸. Njihovi mandati su se preklapali i nisu bili adekvatno kadrovski podržani¹⁰⁹. Zbog toga unutrašnji vid ocenjujemo negativno.

Zaključujemo da je EU i pre Lisabonskog ugovora mogla da deluje, uspešno i jedinstveno, uprkos poteškoćama. To se može očekivati ukoliko Unijom predsedava neka članica „velike trojke“ koja ima zavidan pregovarački kapacitet da stvori interesnu koaliciju oko određenog pitanja¹¹⁰.

¹⁰¹ Tu ulogu je obavljao švedski diplomata Peter Semnebi (Mehmet Bardakçı, *EU engagement in conflict resolution in Georgia: towards a more proactive role*, 2010, *Caucasian Review of International Affairs*, 4, Cria 2010, Magdalena Frichova Grono, *Georgia's conflicts: What role for the EU as mediator?*, 2010, *International Alert*, "Initiative for peacebuilding" mediation cluster).

¹⁰² Evropska unija, OEBS i UN ih zajednički organizuju (Ibidem).

¹⁰³ Cilj je bio da se sačini i predstavi izveštaj Savetu EU, UN-u i OEBS-u tokom Ženevskih pregovora (Ibidem). Zanimljiva je i činjenica da je gđa Taljavini obavljala i funkciju predstavnika OEBS-a tokom druge runde pregovora u Minsku o okončanju oružanog sukoba u istočnoukrajinskom regionu Donbas 2015. godine.

¹⁰⁴ To 2008. čini Nikaragva, 2009. Nauru, dok Vanuatu i Tuvalu priznanja upućuju 2011. godine (Denis Ćoragić, *Ugovor iz Lisabona – odgovor na globalne izazove Evropske unije*, op. cit. str 73).

¹⁰⁵ „Atlantistički“ nastrojene države članice EU, zemlje bivšeg socijalističkog bloka (Poljska i baltičke zemlje) Britanija i Švedska, zahtevale su agresivniji odgovor Unije na rusku politiku, dok su drugi blok predstavljale neutralne članice, predvođene Francuskom i Nemačkom, koje nisu želele da se Unija odmah svrsta uz neku sukobljenu stranu (Thomas Valasek, *What does the war in Georgia mean for EU Foreign Policy?*, 2008, *Centre for European Reform briefing note*, onlajn, dostupno na: <www.cer.org.uk>, London).

¹⁰⁶ Što je i sam francuski predsednik Nikola Sarkozy više puta isticao (Magdalena Frichova Grono, *Georgia's conflicts: What role for the EU as mediator?*, 2010, *International Alert*, "Initiative for peacebuilding" mediation cluster).

¹⁰⁷ U koje su bile uključene sve sukobljene strane, čak i predstavnici Abhazije i Južne Osetije.

¹⁰⁸ Iako je problem nastao upravo zbog želje francuske administracije da ima kontrolu nad celokupnim procesom pregovaranja i smirivanja napetosti. Problem „duplih izaslanika“ je otklonjen tek 2011. godine, imenovanjem francuskog diplomate Filipa Lefora za specijalnog izaslanika za gruzijsku krizu i južni Kavkaz (Amanda Akçakoca, Thomas Vanhauwaert, Richard Whitman and Stefan Wolff, *After Georgia: conflict resolution in the EU's Eastern Neighborhood*, 2009, *EPC Issue Paper*, 57).

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Denis Ćoragić, *Ugovor iz Lisabona – odgovor na globalne izazove Evropske unije*, op. cit. str 77.

Građanski rat u Libiji 2011. godine

Režim Moamera Gadafija (*Muammar Muhammad Abu Minyar al-Gaddafi*) u Libiji nije ostao imun na talas narodnih protesta u severnoafričkim državama krajem 2010. godine¹¹¹. Februara 2011. protesti prerastaju u pobunu u gradu Bengazi, režim odgovara silom, a opozicija formira Nacionalni prelazni savet i oružano se suprotstavlja vlastima. Situacija prerasta u građanski rat u kojem, nakon vojne intervencije međunarodne koalicije i NATO-a kao spoljnih aktera sukoba, opozicija pobeđuje¹¹².

Uloga Evropske unije tokom ove krize je bila sporedna. Tadašnja Visoka predstavnica Unije za ZSBP Ketrin Ešton (*Catherine Margaret Ashton*) i predsednik Evropskog saveta Herman van Rompej (*Herman Achille Van Rompuy*) davali su izjave u kojima su apelovali na smirivanje situacije i pozivali režim da se povuče sa vlasti¹¹³. Osim deklarativnih aktivnosti, pokrenut je mehanizam za zaštitu civila i humanitarnu pomoć, uvedene su oštre sankcije libijskim vlastima¹¹⁴ i usvojena je odluka o vojnoj operaciji EUFOR Libija¹¹⁵. Ispitujući horizontalni i unutrašnji vid usklađenosti, ove krizne politike nisu bile protivrečne. Međutim, postojali su problemi u koordinaciji između ESSD, Saveta za opšte poslove i nadležnih odeljenja Komisije tokom evakuacije državljana EU iz Libije¹¹⁶. Problem je bio maligno delovanje ESSD, koja je pokušala da se nametne kao dominantna u odnosu na ostale administrativne službe. To je dovelo do praktičnih problema u funkcionisanju, pa je organizacione „rupe“ morala da popunjava administracija Saveta za opšte poslove¹¹⁷. Vertikalni vid je bio negativan zbog uzdržanosti Nemačke tokom usvajanja Rezolucije 1973 SB OUN¹¹⁸ i nesaglasnosti po pitanju priznavanja libijske opozicije za relevantnog sagovornika¹¹⁹. Nejedinstvu je doprinelo i stvaranje „koalicije voljnih zemalja“, predvođene Francuskom i Velikom Britanijom¹²⁰, sa ciljem sprovođenja rezolucija SB OUN putem vazdušnih udara. Time su mogućnosti i instrumenti koje je EU nudila Lisabonskim ugovorom ostali neiskorišćeni¹²¹. Spoljni vid koherencije je bio pozitivan, jer su aktivnosti EU bile usaglašene sa rezolucijama SB OUN i delovanjem NATO-a¹²².

¹¹¹ Poznatiji kao „arapsko proleće“.

¹¹² Moamer Gadafi i njemu lojalni saborci bili su uhvaćeni i ubijeni od strane pobunjenika oktobra 2011. godine.

¹¹³ Poslata je i misija za utvrđivanje činjenica na terenu na čelu sa Agostinom Mocom (Nicole Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Istituto Affari Internazionali, 2011, IAI Working Papers 11).

¹¹⁴ U skladu sa rezolucijama SB OUN 1970 i 1973.

¹¹⁵ Cilj ove operacije bila je podrška humanitarnim aktivnostima OUN i NATO u Libiji, ali do kraja sukoba ona nije pokrenuta (Nicole Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Istituto Affari Internazionali, 2011, IAI Working Papers 11).

¹¹⁶ Erika Szabó, *Background vocals – the role of the rotating Presidency in the EU's external relations post-Lisbon*, Master thesis, 2011, Bruges: College of Europe, Bruges Campus, EU International relations and diplomacy studies i Nicole Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Istituto Affari Internazionali, 2011, IAI Working Papers 11.

¹¹⁷ Iako to nije bilo u njenoj nadležnosti (Ibidem)

¹¹⁸ Rezolucija se odnosila na uspostavljanje zone zabranjenog leta iznad Libije. Nemačka je bila nestalna članica Saveta bezbednosti tokom libijske krize i tokom glasanja je zauzela uzdržanu poziciju zajedno sa NR Kinom, Brazilom, Rusijom i Indijom (Ibidem).

¹¹⁹ Francuzi prvi priznaju libijski Nacionalni prelazni savet i time su „nametnuli“ obavezu ostalim članicama da ih u tome prate što podseća na situaciju ishitrenog priznavanja nezavisnosti Hrvatske i Slovenije tokom raspada SFRJ 1991. godine, bez prethodnih konsultacija o tom pitanju.

¹²⁰ Francuska se ponovo priključila integrisanoj vojnoj strukturi NATO-a 2009. godine.

¹²¹ U kasnijoj fazi sukoba, NATO savez preuzima ulogu vojnog i logističkog koordinатора pomenutih operacija od međunarodne „koalicije voljnih“ (Nicole Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Istituto Affari Internazionali, 2011, IAI Working Papers 11).

¹²² Nicole Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Istituto Affari Internazionali, 2011, IAI Working Papers 11, citirano u: Denis Čoragić, *Ugovor iz Lisabona – odgovor na globalne izazove Evropske unije*, op. cit. str 84.

Konačno, libijska kriza je kao prvi spoljnopolitički test nakon Ugovora iz Lisabona ukazala na probleme međusobne koordinacije birokratskog aparata i neusaglašeno delovanje članica. Štaviše, zemlje „velike trojke“ zanemaruju institucije i instrumente EU¹²³. Uprkos očekivanjima da će ugovorne novine dovesti do većeg jedinstva, ponašanje „velike trojke“ je bilo u skladu sa realističkim pretpostavkama o promenljivim spoljnopolitičkim rezultatima zbog različitih interesnih računica.

„Evromajdan“, aneksija Krima 2014. godine i tekući oružani sukob u Donbasu

Nakon samita NATO-a u Bukureštu aprila 2008. i rusko-gruzijskog rata¹²⁴, bilo je očigledno da će Rusija sve oštrije reagovati na širenje američkog uticaja u svom susedstvu. Evropska unija je želela da očuva svoje prisustvo putem projekta Istočnog partnerstva¹²⁵, koji izaziva zabrinutost i negativne reakcije Rusije¹²⁶. Tokom 2010.¹²⁷ Rusija započinje projekat Evroazijske carinske unije (ECU) kao ekonomsku alternativu projektima EU. Cilj ECU je reintegracija bivših zemalja SSSR sa Rusijom i umanjivanje uticaja NATO-a i EU¹²⁸. Ova dva rivalska projekta ukazuju na to da će Rusija, EU i SAD¹²⁹ biti glavni spoljni akteri turbulentnih dešavanja u Ukrajini. Situacija se pogoršava tokom 2013. godine zbog odmaklih pregovora EU i Ukrajine o Sporazumu o pridruživanju i duboke, sveobuhvatne zone slobodne trgovine¹³⁰. Rusija, plašeći se marginalizacije svog uticaja, vrši pritisak na Ukrajinu metodama „štapa i šargarepe“ uvodeći joj prvo sankcije, a zatim pogodnosti članstva u ECU¹³¹. Evropska unija takođe pritiska Janukovičevu (*Viktor Fédorovič Janukóvič*) administraciju time što uslovljava potpisivanje sporazuma puštanjem na slobodu bivše premijerke Julije Timošenko (*Júlija Volodímirivna Timošénko*)¹³². Ona je oktobra 2011. bila osuđena na zatvorsku kaznu zbog korupcije i zloupotrebe položaja, što je u SAD i EU protumačeno kao čisto politički gest¹³³.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Ruski predsednik Vladimir Putin je bio prisutan na ovom samitu i izrazio je odlučno protivljenje američkim planovima postavljanja raketnog štita u Poljskoj i Češkoj, kao i članstvu Gruzije i Ukrajine u ovom savezu.

¹²⁵ Inicijativa počinje u proleće 2009. godine (Stratfor, *The Rising Importance of Europe's Eastern Partnership*, 2015, dostupno na: <https://www.stratfor.com/image/rising-importance-europes-eastern-partnership>, pristupljeno: 19.09.2015).

¹²⁶ Rilka Dragneva and Kataryna Wolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, Briefing paper, 2012, Chatam House, str. 9, dostupno na: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf, pristupljeno: 03.09.2015.

¹²⁷ Zanimljivo je istaći i činjenicu da se dolazak na vlast bivšeg ukrajinskog predsednika Viktora Janukoviča hronološki poklapa sa intenziviranjem ove ruske inicijative.

¹²⁸ Rilka Dragneva and Kataryna Wolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, Briefing paper, 2012, Chatam House, str. 3.

¹²⁹ Imajući u vidu činjenicu da su pomenutim državama i dalje „otvorena vrata“ za članstvo u NATO savezu.

¹³⁰ Laura Smith-Spark, Ben Brumfield and Mick Krever, *Ukraine signs EU deal that sparked months of upheaval; extends cease-fire*, 2014, CNN, dostupno na: <http://edition.cnn.com/2014/06/27/world/europe/ukraine-crisis/>, pristupljeno: 09.09.2015.

¹³¹ Rilka Dragneva and Kataryna Wolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, Briefing paper, 2012, Chatam House, str. 11.

¹³² Evropska unija vrši izuzetan pritisak na tadašnju administraciju zbog ubeđenja da je ukrajinski narod istinski opredeljen za evropske integracije (BBC News, *Huge rally in Kiev in support of closer ties with EU*, 2013, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-25390654>, pristupljeno: 20.09.2015).

¹³³ Christopher Alessi, *Tymoshenko Release: Ukraine's Geopolitical Future Hangs on Deal*, 2013, Spiegel Online, dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/europe/tymoshenko-release-could-pave-way-for-eu-ukraine-trade-deal-a-930917.html>, pristupljeno: 03.09.2015.

Okidač „Evromajdana“ i potonje krize bila je suspenzija pregovora o pridruživanju EU, jer parlament nije usvojio set zakona koji bi omogućili puštanje Timošenkove na slobodu¹³⁴. Verovalo se i da je Vladimir Putin (*Vladimir Vladimirovich Putin*) ubedio Janukoviča da preispita odnos sa EU¹³⁵. Počinju masovni protesti naroda i opozicije protiv ovakve odluke vlasti¹³⁶. Zahteva se smena režima, protesti postaju sve nasilniji, dok Rusija ove događaje doživljava kao političko ucenjivanje Ukrajine¹³⁷. Decembra 2013, u toku vrlo nasilnih sukoba demonstranata i snaga bezbednosti, Rusija nudi finansijsku i energetska pomoć Ukrajini¹³⁸. Tom prilikom, ona ostavlja po strani pregovore o ECU i time pokušava da smanji pritisak i značajnije utiče na dalji tok krize. Sa druge strane, zvaničnici SAD, EU i njenih članica otvoreno podržavaju opozicione proteste i pozivaju Janukoviča na nastavak pregovora¹³⁹. Situacija eskalira nakon krvavih sukoba tokom protesta i krajem februara 2014. Viktor Janukovič napušta Ukrajinu. Njegov odlazak u Rusiju se dogodio uprkos postignutom dogovoru sa opozicijom, uz posredovanje EU i Rusije, o raspisivanju izbora¹⁴⁰.

Rusija tumači ovakav sled događaja kao državni udar koji su podržale SAD i EU, sa ciljem da se nametne prozapadni, antiruski režim¹⁴¹. U skladu sa tim, preduzima i korake ka uspostavljanju vojne kontrole i aneksiji Krimskog poluostrva¹⁴². Počinje i talas masovnih proruskih protesta u istočnom, ukrajinskom regionu Donbas, koji od marta 2014. do danas prerasta u oružani sukob pobunjenika sa novim vlastima¹⁴³. Tokom marta i aprila 2014, SAD i EU uvode dve runde oštrih ekonomskih i personalnih sankcija Rusiji. Suspenduju i njeno članstvo u grupi G8, sa ciljem da se ruski režim kazni za aneksiju Krima i odvрати od pomaganja pobunjenicima.

¹³⁴ Ian Traynor and Oksana Grytsenko, *Ukraine suspends talks on EU trade pact as Putin wins tug of war*, The Guardian online, 2013, dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/21/ukraine-suspends-preparations-eu-trade-pact>, pristupljeno: 03.09.2015.

¹³⁵ SPIEGEL STAFF, *Putin's Gambit: How the EU Lost Ukraine*, 2013, Spiegel Online, dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/europe/how-the-eu-lost-to-russia-in-negotiations-over-ukraine-trade-deal-a-935476.html>, pristupljeno: 03.09.2015.

¹³⁶ Na Trgu nezavisnosti (*Maïdan Nezaležnosti*) u Kijevu. Talas protesta dobija naziv „Evromajdan“ zbog prirode i mesta protesta (BBC News, *Huge rally in Kiev in support of closer ties with EU*, 2013, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-25390654>, pristupljeno: 20.09.2015).

¹³⁷ BBC News, *Ukraine-EU trade deal 'big threat' to Russia's economy*, November 2013, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-25108022>, pristupljeno: 03.09.2015.

¹³⁸ Rusija je ponudila bezuslovni zajam od 15 milijardi dolara za stabilizovanje ukrajinskih finansija, kao i značajno umanjenje cene prirodnog gasa (DAVID M. HERSZENHORN and ANDREW E. KRAMER, *Russia Offers Cash Infusion for Ukraine*, 2013, The New York Times, dostupno na: <http://www.nytimes.com/2013/12/18/world/europe/russia-offers-ukraine-financial-lifeline.html>, pristupljeno: 03.09.2015).

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Alexander Baunov, Balázs Jarábik and Alexander Golubov, *A Year After Maidan: Why Did Viktor Yanukovich Flee After Signing the Agreement With the Opposition?*, 2015, Carnegie Moscow Center, dostupno na: <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=59172>, pristupljeno: 03.09.2015.

¹⁴¹ John J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault - The Liberal Delusions That Provoked Putin*, essay, sept-oct 2014 issue, Foreign Affairs, dostupno na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>, pristupljeno: 03.09.2015.

¹⁴² Sve strateške tačke na Krimu ubrzo zauzimaju tzv. „mali zeleni ljudi“ koji su se predstavljali kao „snage samoodbrane“. Blokirajući baze ukrajinske vojske i sprovodeći njihovo razoružavanje i evakuaciju, bilo je jasno da je cilj ovih aktivnosti rušenje suverenosti Ukrajine nad Krimskim poluostrvom (više o tome u Vitaly Shevchenko, BBC Monitoring, *“Little green men” or “Russian invaders”?*, 2014, BBC News, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26532154>, pristupljeno: 03.09.2015). Krim biva inkorporiran u Rusku Federaciju 18. marta 2014. godine, nakon referenduma o statusu Krima. Navodno je gotovo 97% građana izrazilo podršku prisajedinjenju Rusiji.

¹⁴³ John J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault - The Liberal Delusions That Provoked Putin*, essay, sept-oct 2014 issue, Foreign Affairs, dostupno na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>, pristupljeno: 03.09.2015.

Aktuelni ukrajinski predsednik Petro Porošenko (*Petró Oleksijovič Porošenko*) posle pobeđe na majskim izborima 2014. pokušava da pregovorima u Trilateralnoj kontakt grupi za Ukrajinu-¹⁴⁴smiri žarište na istoku. Uprkos tome, sukobi postaju žestoki što septembra 2014. dovodi do pregovora i potpisivanja Protokola iz Minska o prekidu vatre, pod nadzorom OEBS-a¹⁴⁵. Lideri EU i SAD pozdravljaju sporazum, ali uvode i treću rundu proširenih sankcija Rusiji¹⁴⁶. Međutim, sporazum propada, okršaji se nastavljaju i pobunjenici polako ostvaruju vojnu prednost početkom 2015. godine¹⁴⁷. Međusobne sankcije, na kojima SAD insistiraju, nanose ogromne privredne gubitke EU i Rusiji¹⁴⁸. Situaciju dodatno komplikuje i otkazivanje energetskog projekta Južni tok¹⁴⁹. U tom periodu zvaničnici SAD razmatraju da oružano pomognu Ukrajini što izaziva zabrinutost u većem delu EU¹⁵⁰. Iz toga proističe diplomatska inicijativa Francuske i Nemačke¹⁵¹ kako bi se postigao novi prekid vatre¹⁵². To se i dešava februara 2015, pa sukobljene strane potpisuju novi sporazum u Minsku pod nadzorom OEBS-a¹⁵³. Jedan od ključnih ciljeva sporazuma je donošenje novog ukrajinskog ustava koji bi garantovao širu autonomiju istoku zemlje. Iako su sukobi privremeno prestali, do danas je sporazum više puta obostrano kršen¹⁵⁴. Što se tiče sporazuma o ukrajinskom pridruživanju EU, do danas su potpisani njegovi politički i ekonomski delovi¹⁵⁵.

¹⁴⁴ Osnovana je na osnovu inicijative ukrajinskog predsednika Porošenka. Kontakt grupu čine diplomatski predstavnici Ukrajine, Rusije i OEBS-a.

¹⁴⁵ Pregovori se odvijaju između predstavnika Ukrajine, Rusije, Donjecke i Luganske narodne republike i OEBS-a. Pobunjenici u gradovima Donjeck i Lugansk proglasili su aprila 2014. godine autonomne narodne republike (Shaun Walker, *Ukraine ceasefire 'agreed for east of country' at Minsk peace talks*, 2014, The Guardian, dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/05/ukraine-ceasefire-east-minsk-peace-talks>, pristupljeno: 03.09.2015).

¹⁴⁶ Smatrali su da će sankcije izvršiti žestok pritisak na ruski režim i omogućiti dosledno poštovanje sporazuma (Ibidem).

¹⁴⁷ Bitno je napomenuti i da su juna i oktobra 2014. održani sastanci u tzv. „normandijskom formatu“, između šefova država i diplomatskih predstavnika Rusije, Ukrajine, Francuske i Nemačke radi nalaženja rešenja za ukrajinsku krizu.

¹⁴⁸ Russia Today, *Biden says US 'embarrassed' EU into sanctioning Russia over Ukraine*, 2014, RT online, dostupno na: <http://www.rt.com/usa/193044-us-embarrass-eu-sanctions/>, pristupljeno: 03.09.2015.

¹⁴⁹ Russia Today, *Putin: Russia forced to withdraw from South Stream project due to EU stance*, 2014, RT online, dostupno na: <http://www.rt.com/business/210483-putin-russia-gas-turkey/>, pristupljeno: 03.09.2015.

¹⁵⁰ Pre svega u Francuskoj i Nemačkoj, dok Britanija, Poljska i baltičke zemlje pružaju podršku američkim nastojanjima (MICHAEL R. GORDON and ERIC SCHMITT, *U.S. Considers Supplying Arms to Ukraine Forces, Officials Say*, 2015, New York Times, dostupno na: http://www.nytimes.com/2015/02/02/world/us-taking-a-fresh-look-at-arming-kiev-forces.html?_r=0, pristupljeno 03.09.2015).

¹⁵¹ Diplomatske aktivnosti predvode francuski predsednik Fransoa Oland i nemačka kancelarka Angela Merkel.

¹⁵² France 24, *Ukraine deal 'a last chance' to avoid war, Hollande says*, 2014, France 24, dostupno na: http://www.france24.com/en/20150207-ukraine-peace-bid-one-last-chances-avoid-war-says-hollande#/20150207-ukraine-peace-bid-one-last-chances-avoid-war-says-hollande?&_suid=144291768535808971352687289642, pristupljeno: 14.09.2015.

¹⁵³ Na samitu u Minsku februara 2015. godine lideri Rusije, Belorusije, Ukrajine, Francuske i Nemačke doprinose potpisivanju sporazuma između sukobljenih strana nakon višerasovnih pregovora.

¹⁵⁴ Nakon stupanja sporazuma na snagu, najintenzivnije vojne operacije pobunjenika imale su za cilj okruživanje ukrajinskih snaga kod mesta Debaljevo.

¹⁵⁵ Iako potpisan, ovaj sporazum do danas nije u potpunosti stupio na snagu.

EU je od samog početka ove krize, svesno ili nesvesno¹⁵⁶, bila njen glavni spoljni akter uz Rusiju i SAD¹⁵⁷. Politike koje je Unija vodila bile su: uvođenje ekonomskih sankcija Rusiji, diplomatsko posredovanje¹⁵⁸, finansijska i logistička pomoć Ukrajini i politika pridruživanja¹⁵⁹. Ispitujući nivoe jedinstva i koordinacije, nameće se zaključak da je Unija uspela da postigne vidljive rezultate tokom ove krize u skladu sa mogućnostima Lisabonskog ugovora. Podrška Unije naporima OEBS-a, tokom svih pregovora o obustavi sukoba, kao i njen odnos prema Rusiji i NATO-u, ukazuju na pozitivan spoljni vid koherencije. Horizontalna i unutrašnja usklađenost je, verovatno, bila adekvatna, jer činjenice¹⁶⁰ nisu ukazivale na protivrečnost politika i probleme međusobne saradnje evropske birokratije sa nacionalnim administracijama. Delovanju EU bi se mogla pripisati i vertikalna koherencija, jer je politika sankcija i dalje na snazi¹⁶¹.

Uprkos tome, autor smatra da je takva ocena vertikalne usaglašenosti tačna, ali i površna. Važno je istaći da je uloga EU, ipak, dospela u drugi plan nakon ruske aneksije Krima. Oba sporazuma o prekidu vatre iz Minska su postignuta pod nadzorom OEBS-a, a nakon aktivnosti Trilateralne kontakt grupe za Ukrajinu, sastanaka u „normandijskom formatu“ i intenzivnog nemačko-francuskog posredovanja. Kako je sukob eskalirao, Nemačka i Francuska ostaju jedini podesni posrednici i garanti sporazuma za Rusiju, jer se time eliminiše direktan uticaj SAD i antiruski nastrojenih članica EU iz pregovora¹⁶². Imajući u vidu i prećutnu saglasnost Brita-

¹⁵⁶ Potrebno je istaći i nalaze izveštaja, objavljenog februara 2015. godine za potrebe Doma lordova britanskog parlamenta, koji je negativno ocenio spoljnopolitičko rasuđivanje i delovanje kako SAD, Britanije, tako i EU kao celine zbog tzv. „mesečarenja“. Smatra se da su pomenuti akteri nepostojanjem adekvatnog strateškog razmišljanja prema Rusiji tokom ove krize, sebe i u Ukrajinu bespotrebno uvukli u konflikt (Patrick Wintour, UK guilty of 'catastrophic misreading' of Ukraine crisis, Lords report claims, feb 2015, The Guardian, dostupno na: <http://www.theguardian.com/politics/2015/feb/20/uk-guilty-of-catastrophic-misreading-of-ukraine-crisis-lords-report-claims>, pristupljeno: 03.09.2015).

¹⁵⁷ Pomoćnica američkog državnog sekretara Džona Kerija, Viktorija Nuland je tokom posete Kijevu, decembra 2013. godine, bila predmet afere o „procurelomi“ telefonskom razgovoru sa američkim ambasadorom u Ukrajini u kojoj je psovkom označila moguću ulogu EU u posredovanju između režima i opozicije, preferirajući OUN kao posrednika (BBC News, Ukraine crisis: Transcript of leaked Nuland-Pyatt call, feb 2014, BBC news, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26079957>, pristupljeno: 03.09.2015).

¹⁵⁸ Misli se na period pre smene režima Viktora Janukoviča.

¹⁵⁹ EPP Group in European Parliament, *The EU's response to the crisis in Ukraine*, dostupno na <http://www.eppgroup.eu/our-priority/The-EU's-response-to-the-crisis-in-Ukraine>, pristupljeno 03.09.2015.

¹⁶⁰ Dostupni javni izvori nisu ukazivali na postojanje problema u koordinaciji tokom sprovođenja pomenutih spoljnopolitičkih aktivnosti.

¹⁶¹ Poseta Vladimira Putina mađarskom premijeru Viktoru Orbanu, nakon drugog sporazuma o prekidu vatre u Minsku, podigla je diplomatske tenzije i dovela u pitanje evropsko jedinstvo. Priroda posete bila je vezana za potpisivanje niza energetskih sporazuma između Mađarske i Rusije nakon objavljene propasti projekta Južni tok. Tom prilikom Orban izjavljuje kako postoji „strateški jaz“ između baltičkih članica i Poljske koje, podsticane od SAD, podržavaju oštru politiku prema Rusiji, dok manje centralnoevropske članice smatraju da je saradnja neizbežna zbog razornog ekonomskog dejstva obostranih sankcija (Russia Today, 'Strategic rift': Hungary PM criticizes EU partners trying to isolate Moscow, feb 2015, Russia Today, dostupno na: <http://www.rt.com/news/233631-hungary-criticizes-eu-russia/>, pristupljeno: 03.09.2015).

¹⁶² Misli se, pre svega, na Poljsku čija je uloga od početka krize bila prilično istaknuta, aktivna i usmerena ka stvaranju konsenzusa za oštre odgovore na delovanje Ruske Federacije (Piotr Buras, *Has Germany sidelined Poland in Ukraine crisis negotiations?*, avg 2014, ECFR, dostupno na: http://www.ecfr.eu/article/commentary_has_germany_sidelined_poland_in_ukraine_crisis_negotiations301, pristupljeno 03.09.2015; i Ulrich Speck, *German Power and the Ukraine Conflict*, mar 2015, Carnegie Europe, dostupno na: <http://carnegieeurope.eu/2015/03/26/german-power-and-ukraine-conflict>, pristupljeno 03.09.2015). Podesna posrednička uloga Nemačke i Francuske postaje očigledna nakon inicijativa SAD i „proameričkih“ članica EU da vojno pomognu Ukrajinu i da se NATO trupe stalno razmeste u istočnoj Evropi. Treba pomenuti i da je iz ruske perspektive, delovanje EU i njenih zvaničnika označeno kao neprijateljsko delovanje „izvidnice za širenje NATO pakta“ (John J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault - The Liberal Delusions That Provoked Putin*, essay, sept-oct 2014 issue, Foreign Affairs, dostupno na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>, pristupljeno: 03.09.2015).

nije i SAD, mirovno posredovanje van okvira EU je zaista i dovelo do rezultata¹⁶³. Dosledno sprovođenje sankcija, uprkos protivljenju pojedinih manjih članica Unije¹⁶⁴, samo je ojačalo francusko-nemački pregovarački položaj¹⁶⁵.

Naposletku, ukrajinska kriza, ponovo¹⁶⁶ pokazuje da veće spoljnopolitičko jedinstvo ne zavisi od ugovornih odredbi, već od interesa i ponašanja članica „velike trojke“. Ukoliko se ukaže mogućnost da se njihov uticaj ostvari i van EU, one će je iskoristiti¹⁶⁷.

Zaključak

Nakon analize kriznih događaja u Gruziji, Libiji i Ukrajini i predstavljenih rezultata, ne možemo dati pozitivan odgovor na pitanje da je li Lisabonski ugovor doveo do veće koherencije u spoljnoj politici EU. Odgovor je logičniji ukoliko rezultate sagledamo kroz teorijske tvrdnje strukturnog realizma o prirodi spoljne i bezbednosne politike Unije u evropskoj „balansiranoj multipolarnosti“. I pre i nakon Lisabonskog ugovora, do jedinstva je dolazilo samo ukoliko se institucije i potencijali njenih instrumenata poklope sa interesnim računicama Velike Britanije, Francuske i Nemačke. Slučajevi Gruzije i Ukrajine¹⁶⁸ upravo pokazuju taj obrazac. Kada „velika trojka“ proceni da joj evropske institucije ne donose nove opcije, ona deluje izvan njih i po potrebi ih marginalizuje. Na to ukazuje libijska „koalicija voljnih zemalja“ i intenziviranje nemačko-francuskog posredovanja nakon aneksije Krima. To samo potvrđuje validnost realističkih argumenata. Geopolitika je i dalje relevantna.

¹⁶³ Obezbedilo je Rusiji nove diplomatske opcije što je i dovelo do postizanja drugog sporazuma u Minsku (Ulrich Speck, *German Power and the Ukraine Conflict*, March 2015, Carnegie Europe, dostupno na: <http://carnegieeurope.eu/2015/03/26/german-power-and-ukraine-conflict>, pristupljeno 03.09.2015).

¹⁶⁴ Ovo se odnosi na: Mađarsku, Češku, Slovačku i Austriju – države koje je mađarski premijer Viktor Orban, tokom posete ruskog predsednika Putina, istakao kao umerenije u stavovima o pristupu prema Rusiji za vreme krize.

¹⁶⁵ Ulrich Speck, *German Power and the Ukraine Conflict*, mar 2015, Carnegie Europe, dostupno na: <http://carnegieeurope.eu/2015/03/26/german-power-and-ukraine-conflict>, pristupljeno 03.09.2015.

¹⁶⁶ Zbog sličnosti sa rezultatima spoljne politike EU tokom rusko-gruzijskog rata

¹⁶⁷ Čak i po cenu marginalizacije interesa manjih država članica Evropske unije

¹⁶⁸ Do aneksije Krima.

Lisbon Treaty as the EU Answer to Geo-political Challenges – Review from Year of 2015

Abstract

By examining contribution of the Lisbon Treaty provisions to the increase of coordination and unity in EU's foreign political activities, the author argues that the aforementioned provisions hardly introduced anything new. Lisbon Treaty, however, still reflects the compromise between centralising and decentralising tendencies in the decision-making and implementation process of EU's foreign policy. A demand for greater cohesion and more centralised foreign policy is opposed to the preserved sovereign right of Member States to pursue their own foreign policies. Due to persisting differences in the interests of powerful EU Members (Germany, UK and France) it seems only logical to expect different levels of political coherence and unity from case to case. The author proves his hypothesis by presenting and examining the significance of new treaty provisions calling for greater unity and coordination in the implementation of Union's foreign policy. In addition, the author explains the analytic concept of coherence in foreign policy and applies it to case studies. The Russo-Georgian war in 2008, the Libyan civil war in 2011 and the current Ukrainian crisis, have all been "tests" for EU's foreign policy in the period following the adoption of the Treaty of Lisbon. Results of the analysis confirm the aforementioned hypothesis.

Realists argue that the Common Foreign and Security Policy of the EU has become an instrument of three European powers for the diplomatic and security "milieu shaping" of its neighborhood in the post-Cold War era. The balance of power among the five key European actors (US, Russia, UK, France and Germany) and the lack of security competition molded the EU foreign and security policy as an essentially intergovernmental tool. These states, being the dominant actors, may ignore common policy if it deviates from their objectives. Analysis presented in this paper proves the validity of structural realist theoretical claims.

Keywords:

Lisbon Treaty,
Ukraine, Libya,
Georgia, CFSP

Literatura

- Akçakoca Amanda, Vanhauwaert Thomas, Whitman Richard and Wolff Stefan, *After Georgia: conflict resolution in the EU's Eastern Neighborhood*, 2009, EPC Issue Paper, 57;
- Alecu de Flers Nicole, *The Provisions on CFSP and CSDP in the Lisbon Reform treaty: Stumbling Blocs or Milestones?*, 2008, Research paper No. 08-08, The Hebrew University of Jerusalem, str. 1-11;
- Alessi Christopher, *Tymoshenko Release: Ukraine's Geopolitical Future Hangs on Deal*, 2013, Spiegel Online, dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/europe/tymoshenko-release-could-pave-way-for-eu-ukraine-trade-deal-a-930917.html>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Article 3. i Article 42, Lisbon Treaty, 2009, dostupno na: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228848/7310.pdf, pristupljeno: 09.09.2015;
- Article B, Treaty on European Union, 1992, dostupno na: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf, pristupljeno: 10.09.2015;
- Bardakçı Mehmet, *EU engagement in conflict resolution in Georgia: towards a more proactive role*, 2010, *Caucasian Review of International Affairs*, 4, Cria 2010;
- Baunov Alexander, Jarábik Balázs and Golubov Alexander, *A Year After Maidan: Why Did Viktor Yanukovich Flee After Signing the Agreement With the Opposition?*, 2015, Carnegie Moscow Center, dostupno na: <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=59172>, pristupljeno: 03.09.2015;
- BBC News, *Huge rally in Kiev in support of closer ties with EU*, 2013, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-25390654>, pristupljeno: 20.09.2015;
- BBC News, *Ukraine crisis: Transcript of leaked Nuland-Pyatt call*, feb 2014, BBC news, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26079957>, pristupljeno: 03.09.2015;
- BBC News, *Ukraine-EU trade deal 'big threat' to Russia's economy*, November 2013, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-25108022>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Bindi Federiga and Shapiro Jeremy, *EU Foreign Policy: Myth or Reality?*, 2010, u Bindi F., 2010. *The Foreign Policy of the European Union – Assessing Europe's Role in the World*. 25, str. 339-348, Washington D.C.: Brookings Institution Press;
- Buras, Piotr, *Has Germany sidelined Poland in Ukraine crisis negotiations?*, avg 2014, ECFR, dostupno na: http://www.ecfr.eu/article/commentary_has_germany_sidelined_poland_in_ukraine_crisis_negotiations301, pristupljeno: 03.09.2015;
- Bush George, *Address to the German People on the Reunification of Germany*, 1990, dostupno na: <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-901002.htm>, pristupljeno: 09.09.2015;
- Clover, Charles, *Russia announces „spheres of interest”*, *Financial Times*, 2008, dostupno na: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e9469744-7784-11dd-be24-0000779fd18c.html#axzz3kfZsdLyA>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Colley Alexander and Mitchell Lincoln A., *Engagement without recognition: A New strategy toward Abkhazia and Eurasia's Unrecognized States*, 2010, *The Washington Quarterly*, Washington D.C.: Centre for Strategic and International Studies;
- Dragneva, Rilka and Wolczuk, Kataryna, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, Briefing paper, 2012, Chatham House, dostupno na: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf, pristupljeno: 03.09.2015;
- EPP Group in European Parliament, *The EU's response to the crisis in Ukraine*, dostupno na: <http://www.eppgroup.eu/our-priority/The-EU's-response-to-the-crisis-in-Ukraine>, pristupljeno: 03.09.2015;

- European Commission, Energy 2011. EU Crude Oil Imports, European Commission, online, dostupno na: <http://ec.europa.eu/energy/en/statistics/eu-crude-oil-imports>, pristupljeno 13.09.2015;
- Forsberg Tuomas, *The EU as a peace-maker in the Russo-Georgian war*, 2010, Paper Presented at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, 23-26 June 2010 Porto;
- France 24, Ukraine deal 'a last chance' to avoid war, Hollande says, 2014, France 24, dostupno na: <http://www.france24.com/en/20150207-ukraine-peace-bid-one-last-chances-avoid-war-says-hollande#/20150207-ukraine-peace-bid-one-last-chances-avoid-war-says-hollande?&suid=144291768535808971352687289642>, pristupljeno: 14.09.2015;
- Frichova Grono Magdalena, *Georgia's conflicts: What role for the EU as mediator?*, 2010, *International Alert*, "Initiative for peacebuilding" mediation cluster;
- Gebhard Carmen, *Coherence*, 2011, u Hill C. and Michael S., 2011. *International Relations and the European Union – second edition*, 2, str. 101-128, Oxford: Oxford University Press;
- GORDON, MICHAEL R and SCHMITT, Eric, U.S. Considers Supplying Arms to Ukraine Forces, Officials Say, 2015, New York Times, dostupno na: http://www.nytimes.com/2015/02/02/world/us-taking-a-fresh-look-at-arming-kiev-forces.html?_r=0, pristupljeno: 03.09.2015;
- Gresh Alain, *Syria: a concerted offensive*, 2006, Le Monde diplomatique, dostupno na: <https://mondediplo.com/2005/12/02syria>, pristupljeno: 14.09.2015;
- HERSZENHORN, DAVID M. and KRAMER, ANDREW E., *Russia Offers Cash Infusion for Ukraine*, 2013, The New York Times, dostupno na: <http://www.nytimes.com/2013/12/18/world/europe/russia-offers-ukraine-financial-lifeline.html>, pristupljeno: 03.09.2015 ;
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd: Javno preduzeće Službeni glasnik, 2007, str. 24-27;
- Hill Jenny, Are Germany and the US still the best of friends?, 2015, BBC Online, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-33253459>, pristupljeno: 08.09.2015;
- Hyde-Price, Adrian, *European Security in the Twenty-First Century: The Challenge of Multipolarity*, London: Routledge, 2007;
- Keohane R., *Neo-Realism and its Critics*, 1986, New York: Columbia University Press;
- Koenig, Nicole, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, Istituto Affari Internazionali, 2011, IAI Working Papers 11;
- Kundani Hans, *The Paradox of German Power*, 2014, London: Hurst, str. 84;
- McTague Tom, *Time to pay your way: France and Germany told to 'urgently' increase military spending as the price of Nato membership*, 2014, Daily Mail Online, dostupno na: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2743710/Time-pay-way-France-Germany-told-urgently-increase-military-spending-price-Nato-membership.html>, pristupljeno: 17.09.2015;
- Mearsheimer J. John. *Back to the future: instability in Europe after the Cold War International Security* 15, 1, Summer 1990, str. 5-56.
- Mearsheimer, John J. , *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault - The Liberal Delusions That Provoked Putin*, essay, sept-oct 2014 issue, Foreign Affairs, dostupno na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Nath Trevir, *Is Germany Carrying The European Economy?*, Investopedia, dostupno na: <http://www.investopedia.com/articles/investing/041515/germany-carrying-european-economy.asp>, pristupljeno: 15.09.2015;
- Oxford Analytica, *Merkel Brings Spark To Germany's Foreign Policy*, 2006, Forbes, dostupno na: http://www.forbes.com/2006/01/13/merkel-germany-foreignpolicy-cx_0116oxford_merkel.html, pristupljeno: 09.09.2015;
- Posen R. Barry, *ESDP and the Structure of World Power*, 2004, *The International Spectator* 1/2004;

- Quille Gerrard, *Lisbon Treaty and its implications CFSP/ESDP*, 2008, Briefing paper, Policy Department -DG For External policies of the Union (Directorate B), Brussels, European Parliament;
- Rettman Andrew, *UK and France going own way on military co-operation*, 2013, EU Observer, dostupno na: <https://euobserver.com/news/121495>, pristupljeno: 14.09.2015;
- Rohr v. Mathieu, *Bonjour Tristesse: The Economic and Political Decline of France*, 2013, Spiegel Online International, dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/europe/economic-decline-in-france-the-failed-leadership-of-hollande-a-903732.html>, pristupljeno: 18.09.2015;
- Runner Philippa, EU ministers map out Georgia peace missions, 2008, *EUobserver.com*, online, dostupno na: <https://euobserver.com/foreign/26696>, pristupljeno: 15.09.2015;
- Russia Today, 'Strategic rift': Hungary PM criticizes EU partners trying to isolate Moscow, feb 2015, Russia Today, dostupno na: <http://www.rt.com/news/233631-hungary-criticizes-eu-russia/>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Russia Today, Biden says US 'embarrassed' EU into sanctioning Russia over Ukraine, 2014, RT online, dostupno na: <http://www.rt.com/usa/193044-us-embarrass-eu-sanctions/>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Russia Today, Putin: Russia forced to withdraw from South Stream project due to EU stance, 2014, RT online, dostupno na: <http://www.rt.com/business/210483-putin-russia-gas-turkey/>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Shevchenko, Vitaly, BBC Monitoring, "Little green men" or "Russian invaders"?, 2014, BBC News, dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-26532154>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Smith-Spark Laura, Brumfield Ben and Krever Mick, *Ukraine signs EU deal that sparked months of upheaval; extends cease-fire*, 2014, CNN, dostupno na: <http://edition.cnn.com/2014/06/27/world/europe/ukraine-crisis/>, pristupljeno: 09.09.2015;
- Speck, Ulrich, *German Power and the Ukraine Conflict*, march 2015, Carnegie Europe, dostupno na: <http://carnegieeurope.eu/2015/03/26/german-power-and-ukraine-conflict>, pristupljeno: 03.09.2015;
- SPIEGEL STAFF, *Putin's Gambit: How the EU Lost Ukraine*, 2013, Spiegel Online, dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/europe/how-the-eu-lost-to-russia-in-negotiations-over-ukraine-trade-deal-a-935476.html>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Starr S. Frederick, Svante E. Cornell, *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West*, 2005, The Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, dostupno na: http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CEYQFjAFahUKEwiV0KfCqvVHAhXBiywKHQ6RCiI&url=http%3A%2F%2Fkms1.isn.ethz.ch%2Fserviceengine%2FFiles%2FISN%2F110791%2FChaptersection_singledocument%2F00a57ff7-5916-45ea-a958-66db1e757efc%2Fen%2F2.pdf&usq=AFQjCNFYNaKRtK4pLabUd_0v0_YkzoM5Ww, pristupljeno: 16.09.2015;
- Steininger Michael, *Nord Stream pipeline opens, Russia-Europe interdependence grows*, 2011, The Christian Science Monitor, dostupno na: <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2011/1108/Nord-Stream-pipeline-opens-Russia-Europe-interdependence-grows>, pristupljeno: 15.09.2015;
- Stratfor, *The Rising Importance of Europe's Eastern Partnership*, 2015, dostupno na: <https://www.stratfor.com/image/rising-importance-europes-eastern-partnership>, pristupljeno: 19.09.2015;
- Szabó, Erika, *Background vocals – the role of the rotating Presidency in the EU's external relations post-Lisbon*, Master thesis, 2011, Bruges : College of Europe, Bruges Campus, EU International relations and diplomacy studies;

Decision-making procedures, institutional balance, committees, delegated acts, implementing acts, Appeal committee

The European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World, 2003. *European Union External Action*, online, dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>, pristupljeno 15.09.2015;

- Traynor Ian and Grytsenko Oksana, *Ukraine suspends talks on EU trade pact as Putin wins tug of war*, The Guardian online, 2013, dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/21/ukraine-suspends-preparations-eu-trade-pact>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Valasek Thomas, *What does the war in Georgia mean for EU Foreign Policy?*, 2008, Centre for European Reform briefing note, onlajn, dostupno na: <www.cer.org.uk>, London;
- Walker, Shaun, *Ukraine ceasefire 'agreed for east of country' at Minsk peace talks*, 2014, The Guardian, dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/05/ukraine-ceasefire-east-minsk-peace-talks>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Waltz, Kenneth , *Structural Realism After the Cold War*, *International Security*, 25/1, 2000, str. 5-41;
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, 1979, New York: McGraw-Hill ;
- Whitman Richard and Wolff Stefan, 2010. *The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications*, 2010, *International Affairs* 86;
- Whitman Richard, *Foreign Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?*, 2008, *Global Europe Papers* 2008/1, University of Bath, str. 1-8;
- Wintour, Patrick, *UK guilty of 'catastrophic misreading' of Ukraine crisis, Lords report claims*, feb 2015, The Guardian, dostupno na: <http://www.theguardian.com/politics/2015/feb/20/uk-guilty-of-catastrophic-misreading-of-ukraine-crisis-lords-report-claims>, pristupljeno: 03.09.2015;
- Ćoragić, Denis, *Ugovor iz Lisabona – odgovor na globalne izazove Evropske unije*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012;



■ Miljana Golubović

Lisabonski ugovor – zaokret u razvoju komitologije¹

Apstrakt

Zbog brojnih kritika kojima je sistem komitologije od svog nastanka izložen, očekivanja od izmena u domenu komitologije predviđenih Lisabonskim ugovorom bila su velika – nova pravila će staviti tačku na previše komplikovan sistem, učiniće ga jednostavnijim, efikasnijim, odgovornijim i „demokratskijim“, rasplešće klupko nadležnosti različitih aktera u procesu odlučivanja i uspostaviti bolju institucionalnu ravnotežu.

Tekst ispituje u kojoj meri su navedena očekivanja ispunjena, odnosno u kojoj meri je Lisabonski ugovor zaista unapredio proces izvršavanja akata i odlučivanja u EU. Stupanje na snagu Lisabonskog ugovora, 1. decembra 2009. godine, nije označilo kraj komitologije, niti ju je oslobodilo svih do tada uočenih nedostataka, iako jeste donelo najdublju i najsveobuhvatniju reformu sistema komitologije do sada.

Ključne reči:

Procedure odlučivanja, institucionalna ravnoteža, komiteti, delegirana akta, izvršna akta, Apelacioni komitet

¹ Ovaj članak nastao je na osnovu specijalističkog rada pod naslovom *Institucionalni odnosi i način odlučivanja u svetlu poslednjih izmena pravila komitologije*, koji je 30. decembra 2013. godine odbranjen na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Uvod

Evropsku uniju (EU), kao entitet sui generis (poseban i jedinstven), odlikuje sistem upravljanja sa karakteristikama i država i međunarodnih organizacija.

Među elementima koji su zajednički za EU i državu je, između ostalih, podela na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Ipak, dok je podela na tri grane vlasti u državnim sistemima jasna i precizna, u Evropskoj uniji je ova podela znatno složenija.² Obuhvat svake od ovih grana vlasti, granice između njih, kao i njihovi nosioci, nisu precizno definisani osnivačkim ugovorima, pri čemu je najsloženija situacija u domenu izvršavanja akata Evropske unije. Tu počinje priča o komitologiji, kao „možda najvećem izrazu nedostatka podele vlasti“.³

Nakon osnivanja Evropske ekonomske zajednice (EEZ), 1957. godine, glavna institucija zadužena za usvajanje pravnih propisa bio je Savet ministara. Sprovođenje ovih odluka, odnosno usvajanje akata potrebnih za njihovu realizaciju, bilo je obaveza država članica. Kako bi se obezbedila ujednačena primena osnovnih legislativnih akata u svim zemljama članicama, 1960-ih se pre svega u oblasti Zajedničke poljoprivredne politike javila potreba da se ovi izvršni akti usvajaju na nivou Unije. Savet je ovlašćenje za donošenje izvršnih akata mogao preneti na Komisiju ili zadržati za sebe. Sa postepenim širenjem nadležnosti Zajednice i stoga sve intenzivnijom zakonodavnom⁴ aktivnošću, povećavao se i broj propisa koje je usvajala Evropska komisija, i to u sve značajnijim oblastima. Stoga je Savet uveo praksu osnivanja posebnih komiteta, sačinjenih od predstavnika država članica, čiji je zadatak bio da kontrolišu izvršno delovanje Komisije. Kada je Evropski parlament dobio značajniju ulogu u zakonodavnom procesu, započeo je borbu za veću ulogu i u procesu sprovođenja akata. Na taj način je granica između zakonodavnih i izvršnih ovlašćenja postajala sve tanja i skrivenija.

„U međuinstitucionalnim odnosima EU, sistem komitologije je oduvek varirao između rešenja za postojeće probleme i problema sâmog.“⁵ Dvojna priroda komitologije otežava njeno izučavanje. Ipak, u njemu vredi istrajati, jer je komitologija deo šireg procesa odlučivanja u EU, pa je sveobuhvatno poznavanje i razumevanje Evropske unije nemoguće bez pravilnog i potpunog razumevanja komitologije. Komitologija je odraz postojećih odnosa kreatora, učesnika i korisnika politika Evropske unije, njihovih komplementarnih, suprotstavljenih i promenljivih interesa i ciljeva, napetosti koje nastaju u samoj Evropskoj uniji i van nje, ideja, načela i principa na kojima se EU zasniva. Ona je koncentrisan izraz stalne borbe, remećenja i uspostavljanja ravnoteže tri ključna aktera u kreiranju politika i pravnog okvira EU – Komisije, Saveta i Parlamenta, ali se ne ograničava samo na njih.

² U kontekstu Evropske unije, umesto o podeli vlasti pre se može govoriti o principu institucionalne ravnoteže (*institutional balance*).

³ Sandro Goci, *Evropska vlada*, BMG, Beograd, 2003, str. 124.

⁴ Termin „zakonodavna“ nije potpuno adekvatan i precizan, jer se u Evropskoj uniji ne donose zakoni (kao akti koji na engleskom jeziku glase *laws*). Ugovor iz Lisabona uvodi „legislative acts“ i „non-legislative acts“, koje na srpski jezik prevodimo kao „zakonske“ i „podzakonske“ (ili „nezakonske“) akte, ali oni nemaju iste odlike kao u državnim sistemima. Predlog Ugovora o Ustavu je predvideo uvođenje „laws“ i „framework laws“, kao „zakona“ i „okvirnih zakona“, ali ta ideja nije prihvaćena Lisabonskim ugovorom, verovatno da bi se izbegla dodatna sličnost sa državama.

⁵ Thomas Christiansen and Beatrice Vaccari *The 2006 Comitology Reform: Problem Solved or Conflict Postponed?* in: Thomas Christiansen, Johanna Miriam Oettel, Beatrice Vaccari (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*, European Institute for Public Administration, 2009, p. 333.

S obzirom na razliku između komitologije u širem⁶ i užem smislu, termin komitologija koji je u ovom radu korišćen odnosi se prevashodno na izvršne komitete, čije je konsultovanje obavezno, a koji se osnivaju aktom Saveta i/ili Parlamenta.⁷

U fokusu ovog rada su poslednje izmene pravila komitologije (sadržane u Lisabonskom ugovoru, Uredbi 182/2011 i pratećim aktima) i njihov uticaj na međuinstitucionalne odnose i način odlučivanja prilikom sprovođenja propisa EU.

Polazeći od pretpostavke da su najnovija pravila komitologije otklonila najveći deo do sada prepoznatih nedostataka sistema komitologije, cilj rada je da ispita u kojoj meri je Lisabonski ugovor zaista unapredio proces izvršavanja akata i odlučivanja u EU uopšte.

Komitologija – potvrda ili narušavanje institucionalne ravnoteže u Evropskoj uniji?

Specifičnost izvršne vlasti u Evropskoj uniji

Iako su uloge država članica i Parlamenta u sprovođenju politika Evropske unije izuzetno važne, najznačajniju karakteristiku izvršne vlasti čine ovlašćenja i odnos Saveta i Komisije, te se često govori o „dvojoj“ izvršnoj vlasti EU.⁸

Prema članu 10. Jedinstvenog evropskog akta – JEA (*Single European Act*) iz 1987. godine, kojim je dopunjen član 145. Ugovora o osnivanju EEZ, Savet: „Prenosi svojim odlukama na Komisiju ovlašćenja za sprovođenje propisa koje donosi Savet. Savet može utvrditi određene uslove u pogledu izvršavanja ovih ovlašćenja. Savet može takođe, u posebnim slučajevima, da rezerviše za sebe ovlašćenja za sprovođenje propisa. Navedeni postupci moraju biti u skladu sa načelima i pravima koja Savet prethodno jednoglasno utvrdi, na osnovu predloga Komisije koja je prethodno pribavila mišljenje Evropskog parlamenta.“⁹

S obzirom da predviđa pravo Saveta da utvrdi uslove pod kojima Komisija sprovodi prenetu ovlašćenja, ovaj član je bio osnov za sve odluke Saveta o komitologiji, kojima su konkretizovane odredbe osnivačkih ugovora i omogućeno osnivanje i rad komiteta. U praksi su i pre usvajanja

⁶ U širem smislu, komitologija se odnosi na ceo sistem komiteta koji deluju u Evropskoj uniji, vrlo različitih po ulozi, sastavu i uticaju na proces upravljanja. Mogu se razlikovati prema nekoliko kriterijuma: prema funkciji koju vrše – naučni, interesni i izvršni komiteti (komiteti odlučivanja), prema kriterijumu obaveze konsultovanja – komiteti čije se mišljenje mora zatražiti i oni čije konsultovanje nije obavezno i prema pravnom osnovu – komiteti osnovani aktom Saveta ministara i/ili Parlamenta i komiteti osnovani aktom Komisije. Tipologija komiteta je preuzeta iz: Ellen Vos, *50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology*, Maastricht Faculty of Law Working Paper, No. 3, University of Maastricht – Faculty of Law, 2009, p. 20.

⁷ U zavisnosti od toga da li je osnovni akt, kojim je predviđeno osnivanje i rad komiteta, usvojen u redovnoj zakonskoj proceduri (nekada proceduri saodlučivanja) ili u posebnim zakonskim procedurama.

⁸ Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 45.

⁹ Duško Lopandić, *Osnivački ugovori Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Beograd, 2003, str. 160. Sadržaj ovog člana u kasnijim ugovorima (u Ugovoru o osnivanju Evropske unije iz Maastrichta, 1993, izmenama Ugovora iz Amsterdama, 1999, i Nice, 2003), sve do Ugovora iz Lisabona, nije menjan; menjana je samo numeracija članova, pa je u Ugovoru iz Maastrichta u pitanju član 145, a u Ugovoru iz Amsterdama i Nice član 202. Pravni osnov za delegiranje izvršnih nadležnosti Saveta Komisiji bio je i član 155. Rimskog ugovora (iz 1957. godine), prema kojem Komisija „vrši ovlašćenja koja je Savet preneo na nju u cilju sprovođenja propisa koje je on doneo.“

JEA osnivani komiteti, sastavljeni od predstavnika država članica, čija je uloga bila da kontrolišu Komisiju u sprovođenju njenih izvršnih ovlašćenja. Najpre su ti komiteti bili savetodavnog karaktera i na taj način se nisu previše mešali u izvršnu vlast Komisije, ali je s vremenom uloga komiteta značajno ojačana i oni su dobili mogućnost uticanja na usvajanje izvršnog akta. Prvi komiteti – savetodavni, osnivani su u oblasti konkurencije i trgovinskih odnosa sa trećim državama, zatim su osnivani komiteti sa većom ulogom – upravljački, u oblasti Zajedničke poljoprivredne politike, a nakon toga regulatorni komiteti, u oblasti zaštite životne sredine, zaštite potrošača, transporta, energetike, čijim je delovanjem izvršna uloga Komisije dodatno ograničena.¹⁰ I Savet ministara je 1987. godine uzeo direktno učešće u procesu usvajanja izvršnih akata i dobio mogućnost da kontroliše Komisiju, što bi u Evropskoj uniji trebalo da bude uloga Parlamenta.¹¹ Nijedan član osnivačkih ugovora ne ovlašćuje Savet da vrši kontrolu nad radom Komisije, iako član 10. JEA implicira suprotno. Osnivanje izvršnih komiteta nijednim osnivačkim ugovorom, od Ugovora iz 1957. do Lisabonskog ugovora, nije bilo izričito predviđeno, i pored njihove sve značajnije uloge. Takođe, bilo je nejasno koja institucija i na koji način vrši kontrolu rada komiteta i na koji način je podeljena odgovornost između Komisije i komiteta.

Podelu nadležnosti, odnosno odgovornosti između institucija EU najbolje je razmatrati pomoću principa institucionalne ravnoteže, kao jednog od temeljnih principa institucionalne strukture i političkog sistema Evropske unije. Institucionalna ravnoteža ne znači da je vlast ravnomerno raspoređena između institucija, već da se održava podela vlasti kakva je utvrđena Ugovorima.¹² Svaka preraspodela moći mora biti odobrena i mora voditi izmenama Ugovora. Komitologija je najjasniji izraz delovanja ovog principa,¹³ ali i stalnih izazova njegove primene.

Tokom razvoja evropskih integracija, institucionalna ravnoteža se menjala, što je u najvećoj meri bilo podstaknuto nastojanjem Parlamenta da uveća svoj uticaj, pre svega u zakonodavnoj sferi (od JEA i uvođenja procedura saglasnosti i saradnje, preko Ugovora iz Maastrichta, 1993. godine, do Lisabonskog ugovora, koji je dalje ojačao zakonodavnu ulogu Parlamenta, time što je saodlučivanje postalo redovna zakonodavna procedura). Parlament je postao gotovo ravnopravan partner Saveta u procesu odlučivanja, dobivši mogućnost da blokira svaki predlog Saveta sa kojim se ne slaže, što je dalje uticalo i na jačanje uloge Parlamenta prilikom izvršavanja propisa, u procedurama komitologije.

Lisabonski ugovor je nastavio trend jačanja nadležnosti Parlamenta – zakonodavnih, budžetskih, kontrolnih, kao i izvršnih.

Imajući u vidu sve prethodno izneto, može se reći da dva osnovna pitanja jesu: prvo, gde bi, sledeći tekst i duh Ugovora, trebalo postaviti granicu izvršnih ovlašćenja Saveta, odnosno „mešanja“ u izvršna ovlašćenja Komisije (odnosno kako napraviti razliku između zakonodavnih i izvršnih ovlašćenja i aktivnosti),¹⁴ i drugo, kako jasnije i preciznije definisati i razgraničiti

¹⁰ M. Alfé, T. Christiansen, *Institutional Tensions in the Evolution of the Comitology System*, p. 49-69, in in Thomas Christiansen, Johanna Miriam Oettel, Beatrice Vaccari (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 2009.

¹¹ Sandro Goci, *Evropska vlada*, op.cit, str. 125.

¹² Jean-Paul Jacqué, *The Principle of Institutional Balance*, *Common Market Law Review*, No. 41, 2004, p. 383.

¹³ Ibidem, p. 383.

¹⁴ Ili, kako jasnije razlikovati „delegiranje zakonodavnih ovlašćenja“ i „sprovođenje izvršne vlasti“? Pamela Lintner and Beatrice Vaccari, *The European Parliament's Right of Scrutiny under Comitology: A Legal 'David' but a Political 'Goliath'?*, in Thomas Christiansen, J.M.Oettel, Beatrice Vaccari (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*, op. cit, p. 104.

ti zakonske i izvršne (podzakonske, administrativne) akte? Iz ova dva pitanja proizilazi da je osnovni zadatak (i problem) pronaći odgovarajuću ravnotežu između karaktera izvršne mere (s obzirom na njen značaj i uticaj) i potrebnog nivoa kontrole (s obzirom na efikasnost).

To je bio cilj svih revizija pravila komitologije.

Uloga komiteta u Evropskoj uniji

Komiteti u Evropskoj uniji predstavljaju motor celokupnog procesa donošenja odluka – oni omogućuju „rasterećenje“ glavnih donosilaca odluka, obezbeđuju specifična, uskostručna znanja, doprinose povezivanju i koordinaciji različitih nivoa upravljanja u EU, daju forum za dijalog i raspravu i doprinose „amortizaciji“ suprotstavljenih interesa EU institucija.

Način rada komiteta je uređen Odlukom o komitologiji, međuinstitucionalnim sporazumima¹⁵ i pravilima procedura komiteta.¹⁶ Svaka država članica se smatra jednim članom komiteta i određuje sastav svoje delegacije. Delegaciju čine članovi državne administracije ili, ređe, stalne misije te države u Briselu. Komitetima predsedava predstavnik Komisije. Iako članovi komiteta zastupaju i štite interese država, njihov položaj i uloga se ne mogu izjednačiti sa predstavnicima država u Savetu ministara. Stalni dijalog predstavnika država članica sa predstavnicima Komisije i međusobno, spoj nacionalnih i EU administracija i zajednički rad na pronalaženju što boljeg rešenja od interesa za sve, dovodi do „postepenog stvaranja zajedničkog identiteta ili duha zajedništva u komitetu“.¹⁷ Zbog toga u njima dolazi do „susreta“ supranacionalnog i nacionalnog, pa odluke koje donose nisu čisti odraz ni jednih ni drugih interesa.

Pravila komitologije do Lisabonskog ugovora

Prva Odluka o komitologiji je usvojena 1987. godine,¹⁸ na osnovu Jedinstvenog evropskog akta. Odlukom su priznate/potvrđene tri do tada najzastupljenije procedure (od oko ukupno 300), odnosno komiteta – savetodavni, upravljački i regulatorni, dodata jedna nova – zaštitna procedura i uvedena još po jedna varijanta upravne, regulatorne i zaštitne procedure.

U savetodavnoj proceduri (*Advisory procedure*), Komisija sačinjava predlog akta i prosleđuje ga savetodavnom komitetu, čijem mišljenju mora posvetiti dužnu pažnju i informisati ga o načinu na koji je njegovo mišljenje uvažila, ali je ono ne obavezuje. U upravnoj proceduri (*Management procedure*), ukoliko upravljački komitet prihvati predlog koji mu Komisija prosledi ili se o njemu ne izjasni, Komisija usvaja predlog, a ukoliko se izjasni negativno, Komisija predlog akta prosleđuje Savetu na odlučivanje. Kod regulatorne procedure (*Regulatory procedure*), u slučaju da se regulatorni komitet u datom roku ne izjasni o predlogu ili da negativno mišljenje, Savet ima na raspolaganju najviše tri meseca da donese odluku; ukoliko to ne učini, Komisija

¹⁵ Trenutno je važeći Okvirni sporazum između Evropskog parlamenta i Evropske komisije iz 2010. godine (*Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission*, OJ L 304, 20.11.2010).

¹⁶ Svaki komitet donosi svoja, interna pravila procedure, koja su u većini slučajeva usklađena sa standardnim pravilima procedure (SPP), čija je poslednja verzija usvojena u julu 2011. godine (*Standard Rules of Procedure for Committees* C 206, 12.7.2011).

¹⁷ Mario Savino, *The Role of Committees in the EU Institutional Balance: Deliberative or Procedural Supranationalism?*, in Thomas Christiansen, J.M.Oettel, Beatrice Vaccari (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*, op.cit, p.42.

¹⁸ Council Decision 87/373 of 13 July 1987, laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, OJ L 197, 18.7.1987.

može usvojiti prvobitni predlog, osim ako Savet prostom većinom odbije njen predlog (druga varijanta procedure). Zaštitna procedura (*Safeguard procedure*) primenjivana je onda kada Savet ovlasti Komisiju da odlučuje o zaštitnim merama, pri čemu ona mora konsultovati i države članice i Savet.¹⁹

Usvajanjem ove Odluke, ceo do tada postojeći sistem velikog broja vrlo različitih komiteta je kodifikovan i sveden na 7 osnovnih vrsta, čime je postao uređeniji i pojednostavljeniji. Međutim, nije ustanovljena nikakva hijerarhija među ovim procedurama, niti su utvrđeni kriterijumi za primenu svake od njih.²⁰ Parlament je u potpunosti isključen iz procesa usvajanja izvršnih propisa.

Presudni momenat, koji je podstakao Parlament da još odlučnije i upornije zahteva veću ulogu u izvršnoj vlasti, bio je usvajanje Ugovora iz Maastrichta, odnosno uvođenje procedure saodlučivanja.²¹ Kao rezultat ove borbe, 1999. godine²² je usvojena druga Odluka o komitologiji. Ova odluka ostvarila je najveći deo pred nju postavljenih ciljeva: Parlament je uključen u sprovođenje izvršne vlasti, sistem je pojednostavljen (broj procedura je smanjen sa 7 na 4), učinjen konzistentnijim, predvidljivijim (utvrđeni su kriterijumi za primenu svake procedure) i transparentnijim (omogućen je uvid javnosti u rad i dokumenta komiteta, uveden je registar komitologije i redovni godišnji izveštaji Komisije o radu komiteta).

Najveća novina je uvođenje prava nadzora/kontrole (*right of scrutiny*) Parlamenta nad radom Komisije, u okviru regulatorne procedure (član 5). Kada Komisija predloži izvršnu meru na osnovu akta usvojenog u proceduri saodlučivanja, Parlament može usvojiti rezoluciju u kojoj obrazlaže stav da je Komisija predloženom izvršnom merom prekoračila ovlašćenja koja su joj data osnovnim aktom, i o tome obavestiti Savet.

Pored toga, od posebnog značaja za dalji razvoj komitologije bilo je uvođenje pojmova suštinski (*essential*) i nesuštinski (*non-essential*) delovi osnovnog akta, pri definisanju kriterijuma primene regulatorne procedure.²³

¹⁹ Zaštitna procedura se koristi u oblasti zajedničke trgovinske politike, kada je potrebno zaštititi industriju EU, usled neočekivanog porasta uvoza iz trećih država i kada je mere potrebno doneti u što kraćem roku.

²⁰ Manuela Alfé, Thomas Christiansen, *Institutional Tensions in the Evolution of the Comitology System*, in Thomas Christiansen, Johanna Miriam Oettel, Beatrice Vaccari (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 2009, p. 55.

²¹ Parlament je smatrao da „zakonodavno saodlučivanje“ mora biti praćeno „izvršnim saodlučivanjem“. Sandro Goci, *Evropska vlada*, op.cit, str. 129.

²² Council Decision 1999/468 of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, *OJ L 184*, 17.7.1999.

²³ Primena regulatorne procedure bila je predviđena za sprovođenje ključnih, suštinskih elemenata osnovnog akta i izmene i dopune nesuštinskih delova osnovnog akta, upravne procedure za primenu odluka u oblasti Zajedničke poljoprivredne politike, zajedničke politike ribarstva i za sprovođenje programa sa značajnim budžetskim implikacijama, a savetodavne kada se proceni da je njena primena najprikladnija (zapravo, u oblastima u kojima se i do tada koristila).

Ipak, kriterijumi utvrđeni za odabir procedure bili su neobavezujući, neprecizni i uopšteni, što je ostavilo dosta mesta proizvoljnosti. Uloga Parlamenta nije izjednačena sa ulogom Saveta, čak ni u pogledu sprovođenja odluka usvojenih u proceduri saodlučivanja. Takođe, kontrolna uloga Parlamenta podrazumevala je samo kontrolu poštovanja granica datih ovlašćenja, a ne i sadržaja odluke.

Dalji naponi u unapređenju sistema komitologije načinjeni su usvajanjem izmena i dopuna Odluke iz 1999, 2006. godine.²⁴ Najveća novina uvedena ovim izmenama i dopunama jeste uvođenje nove procedure – regulatorne procedure sa nadzorom (*Regulatory Procedure with Scrutiny* – RPS), dodavanjem člana 5a. U osnovi nove procedure je razlikovanje kvazilegislativnih i nekvazilegislativnih izvršnih akata, kao onih koji (po svojoj opštosti i važnosti pitanja koje uređuju) imaju efekat sličan zakonskim aktima i tipičnih izvršnih akata – prvi se usvajaju u novoj proceduri, a drugi u regulatornoj proceduri. Pokušaj jasnijeg razlikovanja bio je neophodan da bi se mogla precizirati i razgraničiti uloga u procesu izvršavanja akata legislativnih organa (Saveta i naročito Parlamenta), na jednoj, i Komisije, na drugoj strani. Suštinske, ključne elemente mogu menjati samo zakonodavni organi, zakonskim aktom.

U okviru RPS, Savet i Parlament mogu osporiti izvršni akt po tri osnova: Komisija je prekoračila delegirana ovlašćenja, predlog nije u skladu sa ciljem i sadržajem osnovnog akta ili nije u skladu sa principima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Uloga Saveta i Parlamenta je izjednačena jedino u slučaju pozitivnog mišljenja komiteta – ukoliko se bilo koja od ovih institucija negativno izjasni o predlogu izvršnog akta, on neće biti usvojen. Međutim, u slučaju negativnog mišljenja komiteta ili neizjašnjenja, predlog će biti upućen Parlamentu samo u slučaju da se Savet u zadatom roku izjasni pozitivno ili ne iznese mišljenje. Dakle, Savet nije hteo da dozvoli da Komisija uz pomoć Parlamenta „progura“ akt kojem se države članice protive. Nešto bolja mogućnost je da se ne usvoji akt sa kojim su države članice saglasne.

Usvojene izmene otklonile su jedan deo manjkavosti sistema komitologije uočenih nakon 1999. godine – uloga Parlamenta je bitno uvećana, kriterijumi za odabir procedura su precizirani i obavezujući. Na drugoj strani, uticaj Saveta i Parlamenta ipak nije izjednačen, a ni ova (kao ni prethodna) odluka nije jasno definisala „suštinske“ i „nesuštinske“ elemente akta, stoga ni odabir procedure nije mogao biti jednostavan i bez tenzija između institucija. Broj procedura je povećan, a nova procedura je vrlo komplikovana i veoma dugo traje; rokovi su delom poništili prednosti delegiranja nadležnosti, oličene u brzini i fleksibilnosti.²⁵

²⁴ Council Decision of 17 July 2006. amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, *OJ L 200*, 22.7.2006.

²⁵ Thomas Christiansen, Beatrice Vaccari, *The 2006 Comitology Reform: Problem Solved or Conflict Postponed?* in Thomas Christiansen, Johanna Miriam Oettel, Beatrice Vaccari (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*, op.cit, p. 14.

Lisabonski ugovor – uspostavljanje novog okvira komitologije²⁶

Izmene institucionalnog i pravnog okvira

Izmene uvedene Lisabonskim ugovorom trebalo je da omoguće korak napred u pogledu podizanja nivoa demokratskog legitimiteta, otvorenosti i odgovornosti unutar institucionalnog okvira. Sa tim ciljem je izvršena preraspodela moći i uspostavljena nova institucionalna ravnoteža, pre nego drastična izmena moći i uloge pojedinačnih institucija. Pojednostavljeno, može se reći da su ojačane uloge Evropskog saveta i Evropskog parlamenta, a umanjene uloge Saveta ministara i Evropske komisije, čime je zadržana ravnoteža između međuvladinog i nadnacionalnog principa.

Prema članu 288. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, obavezujuća pravna akta koja se usvajaju u okviru dve osnovne procedure, predviđene članom 289, redovne (*ordinary legislative procedure*) i posebne zakonodavne procedure (*special legislative procedure*), jesu zakonska pravna akta (*legislative acts*). Redovna zakonodavna procedura (gotovo identična proceduri saodlučivanja) predstavlja osnovni način usvajanja zakonskih akata, dok se posebna procedura koristi u specifičnim slučajevima, predviđenim Ugovorom.²⁷

Pored zakonskih, postoje i podzakonska pravna akta (*non-legislative acts*) – delegirana (*delegated acts*) i izvršna akta (*implementing acts*), koje usvaja Komisija u okviru specifičnih procedura i predmet su regulisanja članova 290. i 291. UoFEU.

Uspostavljanje hijerarhije pravnih akata, njihovo definisanje i jasno navođenje procedura u kojima se usvajaju, omogućilo je jasnije razgraničenje zakonodavne i izvršne vlasti i ovlašćenja institucija, unelo veći red u pravni sistem EU. U skladu sa ovim izmenama je i promena sistema komitologije.

Lisabonski ugovor je podelom podzakonskih akata na delegirane i izvršne formalizovao podelu koja je u praksi postojala i pre njegovog usvajanja – na akte kojima se menjaju ili dopunjuju oni delovi zakonskih – osnovnih akata (*basic acts*) koji nisu od ključnog značaja i na „prave“ izvršne akte koji omogućuju sprovođenje osnovnih propisa. Na taj način je napravljena jasnija razlika između zakonodavnog (*legislative*) i izvršnog (*executive*) delegiranja ovlašćenja.²⁸

²⁶ Ugovor iz Lisabona (Lisabonski ugovor), koji su predstavnici država članica potpisali 13. decembra 2007. u Lisabonu i koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, obuhvata Ugovor o Evropskoj uniji (UoEU) i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UoFEU). **Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community**, OJ C 306, 17.12.2007, p. 1-271.

²⁷ Kada se primenjuje posebna zakonodavna procedura, uredbu, direktivu ili odluku usvaja Savet, uz učešće Parlamenta, ili Parlament, uz učešće Saveta. „Učešće“ podrazumeva davanje mišljenja ili saglasnosti, tako da posebna zakonodavna procedura zamenjuje dotadašnju konsultativnu proceduru i proceduru davanja saglasnosti. Procedura saradnje je ukinuta.

²⁸ Paolo Ponzano, *Executive and delegated acts: the situation after the Lisbon Treaty*, in *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, S. Griller, J. Ziller (eds), Springer Wien New York, 2008, p. 135.

Delegirana akta – 'komitologija bez komiteta'

Procedura usvajanja delegiranih akata je zasnovana direktno na članu 290. UoFEU i počela je da se primenjuje sa danom stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, 1. decembra 2009. Ova procedura se u velikoj meri, u mnogim elementima, oslanja na regulatornu proceduru sa nadzorom. Regulatorna procedura sa nadzorom je nastavila da se primenjuje u slučajevima osnovnih akata koji je predviđaju, a usvojeni su ili su ušli u proceduru usvajanja pre 1. decembra 2009.

Prema članu 290, delegirana akta su akta opšte primene, kojima se menjaju ili dopunjuju elementi koji nisu od suštinskog značaja u zakonskom aktu. Zakonskim aktom, kojim se ovlašćuje Komisija da usvoji delegirane akte, utvrđuju se ciljevi, sadržaj, obuhvat i dužina trajanja tog ovlašćenja.

Pored mnoštva sličnosti koje postoje između regulatorne procedure sa nadzorom i procedure usvajanja delegiranih akata, postoje i značajne razlike.

Pre svega, procedura usvajanja delegiranih akata ne uključuje komitete sastavljene od predstavnika država članica koji bi kontrolisali rad Komisije. Nasuprot tome, kontrolna uloga je prepuštena institucijama EU koje su učestvovala u izradi osnovnog akta (Evropskom parlamentu i/ili Savetu ministara, zavisno od tipa procedure u kojoj je zakonski akt usvojen). Međutim, u velikom broju osnovnih akata kojima se Komisija ovlašćuje da donese delegirana akta,²⁹ naglašava se poseban značaj konsultacija koje Komisija treba da izvrši u toku pripreme predloga.

Za razliku od RPS, u okviru koje Savet i Parlament predlog Komisije mogu osporiti po 3 osnova, pri čemu Savet ima veću mogućnost uticanja na predlog izvršnog propisa, u okviru procedure usvajanja delegiranih akata oni to mogu učiniti po bilo kom osnovu, u okviru prava ulaganja prigovora (*opposition, objection*), kojim su dobili mogućnost uticanja i na sadržaj akta (posebno s obzirom na obrazloženje koje u tom slučaju podnose), što ranije nije bilo moguće. Pored toga, uvedeno je i pravo opoziva ovlašćenja Komisije (*revocation*), kao još jedno sredstvo (*ex-post*) kontrole Komisije. Prilikom korišćenja ovih prava, koja moraju biti predviđena osnovnim aktom, Savet i Parlament su potpuno ravnopravni.

Procedura zasnovana na članu 290. jasnija je, razumljivija, jednostavnija za primenu, omogućuje veću fleksibilnost i efikasnost u radu komiteta (mogućnost skraćivanja roka u kojem Savet i Parlament mogu izneti prigovor).

Međutim, kao ni Odluke Saveta o komitologiji iz 1999. i 2006. godine, ni Lisabonski ugovor nije pojasnio značenje pojma „suštinski/ključni“.

S obzirom na to da se zakonski akti koji predviđaju usvajanje delegiranih akata temelje direktno na članu 290, jasno je da su institucije EU mogle različito razumeti i tumačiti ovaj član, odnosno način njegovog sprovođenja.³⁰ Komisija je težila da u vršenju delegiranih ovlašćenja bude što manje sputana i kontrolisana, dok su na drugoj strani Savet i Parlament nastojali da

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

³⁰ To se jasno vidi iz dokumenata koje je svaka od tri institucije objavila, sa ciljem predstavljanja svog razumevanja načina primene člana 290: *Commission Communication of 9 December 2009 on the Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union* (COM(2009)0673), *Report by the Presidency to COREPER on the implementation of the Treaty of Lisbon – delegated acts* (Council of the European Union, 16998/09, 2 December 2009), *Report on the power of legislative delegation – Szájer report*, Committee on Legal Affairs (Rapporteur: József Szájer), 2010/2021 (INI), 29.3.2010.

u što većoj meri iskoriste sva raspoloživa sredstva kontrole nad Komisijom, kako bi delegirani akt bio u potpunosti u skladu sa njihovom voljom izraženom u zakonskom aktu. Pronađeno je kompromisno rešenje,³¹ a praksa je pokazala da je način/forma delegiranja ovlašćenja u najvećoj meri usklađena sa dogovorenim modelom. Međutim, neka od bitnih pitanja oko kojih su postojala neslaganja institucija, nisu ni razmatrana.

Nova procedura, uvođenjem mogućnosti opoziva i širenjem osnove osporavanja delegiranih akata, u većoj meri ograničava Komisiju u vršenju ovlašćenja nego što je to činila regulatorna procedura sa nadzorom. Imajući u vidu prirodu i značaj, odnosno uticaj delegiranih akata, to se može smatrati opravdanim. Na drugoj strani, dosta pitanja je ostavljeno za rešavanje u hodu, što znači i dosta potencijalnih problema. Ipak, mnogo puta se pokazalo da su institucije dosta kooperativnije nego što su, formalno gledano, obavezne da budu.

Bez obzira što u proceduri usvajanja delegiranih akata više (barem formalno) ne postoje komiteti osnovani da bi kontrolisali Komisiju i pomagali joj u sprovođenju prenetih izvršnih ovlašćenja, drugi elementi komitologije su i dalje prisutni.

Usvajanje izvršnih akata – 'prava komitologija'

Pravni osnov za usvajanje izvršnih akata predstavlja član 291. UoFEU, kao i njime predviđena Uredba kojom se utvrđuju pravila i opšti principi primene mehanizama kontrole država članica nad vršenjem izvršnih ovlašćenja Komisije.³² Do stupanja na snagu ove Uredbe, 1. marta 2011, primenjivana je Odluka iz 1999, odnosno 2006, izuzev člana 5a, koji se odnosi na regulatornu proceduru sa nadzorom. Svaki osnovni akt, donet u redovnoj ili u posebnoj zakonodavnoj proceduri, detaljnije uređuje delegiranje nadležnosti.

S obzirom na to da je Uredba doneta u redovnoj zakonodavnoj proceduri, pravila koja uređuju način vršenja nadzora nad Komisijom doneli su zajedno Savet i Parlament, a ne sâm Savet, kao u prethodnim slučajevima. Imajući u vidu i pravni osnov za usvajanje delegiranih akata, Savet je Lisabonskim ugovorom izgubio primat utvrđivanja okvira za odvijanje komitologije.

Kao i u slučaju dotadašnjih procedura komitologije, Komisiji u vršenju izvršnih ovlašćenja pomažu i kontrolišu je komiteti. Značajna novina je uvođenje nove vrste komiteta – Apelacionog komiteta (*Appeal Committee*), koji čine predstavnici država članica, nivoa ne nižeg od nivoa stalnih predstavnika država članica u Briselu. S obzirom na ulogu ovog komiteta – da razmatra predlog izvršnog akta Komisije kada se o njemu u komitetu ne može postići dogovor, kada se komitet negativno izjasni o predlogu, i kada, u izuzetnim slučajevima, treba naknadno oceniti usvojenu izvršnu meru – jasna je potreba višeg nivoa predstavljanja država članica nego u drugim komitetima, koji imaju mandat odlučivanja o pitanjima o kojima se na nižim nivoima nije

³¹ Predsedništvo je sačinilo dokument sa ciljem predlaganja modela koji će obezbediti što ujednačenje sprovođenja člana 290. Ugovora – *Common Understanding on Delegated Acts, from Presidency to Delegations*, Council of the European Union, 8753/11, 10 April 2010.

³² Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011. laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers. OJ L 55, 28.2.2011.

mogao postići dogovor.³³ Ovaj komitet vrši ulogu koju je ranije vršio Savet u svim procedurama (osim savetodavne).

Uredba predviđa dve procedure usvajanja izvršnih akata – savetodavnu (*Advisory procedure*) i istražnu (*Examination procedure*). Istražna procedura se primenjuje za usvajanje opštih izvršnih akata kojima se sprovode osnovni akti, ili drugih izvršnih akata koji mogu imati značajan uticaj.³⁴ Ova procedura se primenjuje u slučajevima u kojima su ranije primenjivane upravna i regulatorna procedura. Savetodavna procedura se primenjuje za usvajanje izvršnih akata u svim ostalim slučajevima, ali i u slučajevima predviđenim za primenu istražne procedure, kada za to postoje dobro opravdani razlozi.

Kriterijumi za primenu ovih procedura, koje daju različit nivo ovlašćenja Komisiji i komitetima, nisu dovoljno precizni, te je ostavljen prostor da prilikom izrade osnovnog akta dođe do neslaganja institucija oko procedure koju treba propisati. Pored toga, problem može nastati i pri određivanju vrste podzakonskog akta kojim treba omogućiti sprovođenje osnovnog akta, usled problema razlikovanja prirode delegiranih akata (kao akata opšte primene (*acts of general application*)) i opštih izvršnih akata (*implementing acts of general scope*).

Savetodavna procedura se odvija na isti način kao i prema Odluci iz 1999, s tim da je Komisija obavezna da uzme u obzir ne samo mišljenje komiteta, već i rasprave koja je u komitetu vođena o predlogu. Novina u odnosu na prethodne odluke o komitologiji jeste da sve dok komitet ne iznese svoje konačno mišljenje na predlog akta, svaki član može ulagati amandmane, pri čemu je naglašena uloga predsedavajućeg u posredovanju između članova komiteta, u skladu sa tendencijom bliže i intenzivnije saradnje između Komisije i komiteta.

Uredba predviđa posebne procedure za slučajeve kada je potrebno izvršna akta usvojiti po ubrzanom postupku, kao i mogućnost usvajanja mišljenja u okviru pisane procedure, u dobro opravdanim slučajevima.

U pogledu nadzorne uloge Saveta i Parlamenta, oni u svakom trenutku mogu uložiti prigovor, ukazujući da predlog izvršnog akta, usvojen u redovnoj zakonskoj proceduri, nije u skladu sa ovlašćenjima datim Komisiji.

U okviru uspostavljenom novim pravilima komitologije, utvrđenim članom 290. i Uredbom, presudna uloga je data Evropskoj komisiji i komitetima, odnosno državama članicama. S obzirom da se radi o usvajanju „pravih“ izvršnih mera, kojima se ne menjaju zakonski akti, već samo omogućuje njihovo sprovođenje, ovo rešenje je razumljivo – Komisija raspolaže sa dovoljno stručnih znanja i ima u vidu sliku stanja i potreba cele Unije, dok su države članice te koje usvojene mere u praksi treba da sprovede, odnosno osiguraju njihovo sprovođenje i zbog kojih se one i donose.

³³ Apelacioni komitet se do sada uglavnom sastajao kako bi odlučivao o pitanjima u oblasti zaštite zdravlja i potrošača, u vezi sa genetski modifikovanom hranom. Njime takođe predsedava predstavnik Komisije, odlučuje kvalifikovanom većinom i usvaja sopstvena pravila procedure. Report from the Commission on the working of committees during 2013, European Commission, COM(2014) 572 final, Brussels, 16.9.2014, p. 2.

³⁴ Akti koji se odnose na: programe od posebne važnosti za budžet; Zajedničku poljoprivrednu politiku i zajedničku politiku ribarstva; životnu sredinu, bezbednost i sigurnost ili zaštitu zdravlja ili sigurnosti ljudi, životinja ili biljaka; zajedničku trgovinsku politiku; oporezivanje.

Iz istog razloga je uloga Saveta i Parlamenta u usvajanju izvršnih akata manja – pravo kontrole nad načinom na koji Komisija vrši izvršna ovlašćenja ograničeno je u poređenju sa mogućnostima koje imaju kod usvajanja delegiranih akata. Ipak, iako Savet u istražnoj proceduri ima manju ulogu nego u upravnoj ili regulatornoj, treba imati u vidu da su i članovi savetodavnog i istražnog komiteta, kao i Apelacionog komiteta, predstavnici država članica i da štite njihove interese; tim pre što je nivo predavljanja država u ovom komitetu viši od onog u „redovnim“ komitetima komitologije i nalazi se između nivoa predavljanja u komitetima i Savetu. Savet (i države članice) i prilikom usvajanja čisto izvršnih akata žele da zadrže značajnu kontrolu.

Uvedene promene su omogućile da procedure usvajanja izvršnih mera budu jednostavnije, fleksibilnije, brže i efikasnije. Ipak, iako je broj procedura (time i vrsta komiteta) u odnosu na 1999. i 2006. godinu smanjen, uvođenje novog, specifičnog tipa komiteta ponovo je pokrenulo pitanje potrebe postojanja tolikog broja komiteta, javnosti njihovog rada i odgovornosti. Na snazi ostaju i već pomenuti problemi nepreciznih određenja bitnih termina i kriterijuma za odabir procedure.

Zaključak

Poslednjim izmenama osnivačkih ugovora načinjen je korak napred u pogledu razgraničenja zakonodavnih i izvršnih ovlašćenja institucija i zakonodavnih i izvršnih propisa Unije. Time je ostvaren najvažniji cilj Lisabonskog ugovora u domenu komitologije.

Uloge institucija prilagođene su vrsti i značaju pravnih akata koji se usvajaju, čime je omogućena bolja ravnoteža između odgovornosti i efikasnosti. Sa većim ovlašćenjima Parlamenta, proces odlučivanja je donekle približen građanima Unije. Nova pravila podstiču fleksibilnost, stalnu i bližu saradnju ključnih učesnika u procesu.

Potrebe za daljim promenama nikako nisu iscrpljene, ali su učinjeni pomaci u svim najvažnijim aspektima komitologije.

Komitologiju je lako izložiti brojnim kritikama. Pri tome treba imati na umu da je politički sistem Evropske unije izuzetno složen i da se njegovi segmenti mogu pojednostaviti do određene mere, te pri povlačenju paralele sa državnim sistemima treba biti veoma oprezan. U tako složenom sistemu poput EU, sa svom isprepletenošću i međuzavisnošću njegovih elemenata, svaki pokušaj promene, poboljšanja u jednom delu sistema, nosi rizik remećenja odnosa i ravnoteže u nekom drugom delu. Zbog toga je svaka dosadašnja izmena pravila komitologije bila manji ili veći korak napred, kao osnov za dalje promene, u traganju za modelom koji će u najvećoj mogućoj meri glomazan EU sistem učiniti efikasnim.

Buduće reforme pravila komitologije trebalo bi da budu u skladu sa sve intenzivnijom legislativnom aktivnošću Unije i podstaknute nastojanjem da se pruži odgovor na unutrašnje promene i spoljne izazove kojih će biti sve više i više, a bez sumnje, biće i složeniji. Naredni zahtevi za izmenom pravila odlučivanja biće rezultat traženja nove ravnoteže između zaštite pojedinačnih i zajedničkih interesa, u uslovima intenzivnih međunarodnih političkih i ekonomskih promena, sa kojima se svaka država članica zasebno i kao deo EU suočava.

Lisbon Treaty – Turning Point in the Development of Comitology

Abstract

Having in mind that the comitology system has been the subject to severe criticism from the very beginning of the concept, expectations from the changes introduced by the Lisbon Treaty in this area were great – new regulation was expected to make the previous complex system more simple, efficient, democratic, with a clear division of responsibilities among institutions and a new, more appropriate institutional balance.

The aim of this paper is to examine the extent to which these anticipations were fulfilled, i.e. whether the Lisbon Treaty actually improved the decision-making and implementation process in the EU. Neither 1 December 2009 announced the end of comitology, nor did the new set of rules eliminate its weak points. The Lisbon Treaty actually introduced the most comprehensive reform of the whole comitology system so far.

By setting up the hierarchy of the EU legal acts, providing clear definition of all types of legal acts, as well as procedures for their adoption, the Lisbon Treaty made the EU legal system more coherent. These changes have had great impact on the comitology system, leading to progress in distinction between legislative and executive powers of the EU institutions and legislative and non-legislative acts adopted by said institutions. As a result, the Treaty offered an improved balance of accountability and efficiency.

As far as comitology is concerned, the Lisbon Treaty has successfully coped with the main challenge it had been expected to cope with.

Moreover, by supporting and encouraging the cooperation between all main actors in the decision-making process, along with flexibility in their approach, the latest changes to the rules of comitology paved the way to achieve a higher quality of EU legal acts and their full and timely implementation, regardless of any future legal changes.

Keywords:

Decision-making procedures, institutional balance, committees, delegated acts, implementing acts, Appeal committee

Literatura

- Christiansen Thomas, Miriam Oettel Johanna, Vaccari Beatrice (eds.), *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*, European Institute for Public Administration, Maastricht, 2009, p. 390.
- Goci Sandro, *Evropska vlada*, BMG, Beograd, 2003, str. 295.
- Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 473.
- Jacqué Jean-Paul, *The Principle of Institutional Balance*, *Common Market Law Review*, No. 41, 2004, p. 383-391 (<http://ieie.itam.mx/docs06/Montse%20Pi/jacqu.pdf>).
- Lopandić Duško, *Osnivački ugovori Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Beograd, 2003, str. 397.
- Ponzano Raolo, *Executive and delegated acts: the situation after the Lisbon Treaty*, in S. Griller, J. Ziller (eds), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer Wien New York, 2008.
- Vos Ellen, *50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology*, *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, No. 3, University of Maastricht – Faculty of Law, 2009, p 35. (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1345729)
- Council Decision 87/373 of 13 July 1987. laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, OJ L 197, 18.7.1987.
- Council Decision 1999/468 of 28 June 1999. laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, OJ L 184, 17.7.1999.
- Council Decision 2006/512 of 17 July 2006. amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, OJ L 200, 22.7.2006.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306, 17.12.2007, p. 1-271.
- Commission Communication of 9 December 2009. on the Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union (COM(2009)0673)
- Report by the Presidency to COREPER on the implementation of the Treaty of Lisbon – delegated acts, Council of the European Union, 16998/09, 2 December 2009.
- Report on the power of legislative delegation – Szájer report *Committee on Legal Affairs* (Rapporteur: József Szájer), 2010/2021(INI), 29.3.2010.
- Standard Rules of Procedure for Committees OJ C 206, 12.7.2011.
- Report from the Commission on the working of committees during 2013, European Commission, COM(2014) 572 final, Brussels, 16.9.2014.
- <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Evropska unija u Srbiji

Srbija je u decembru 2015. godine otvorila prva poglavlja u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji, čime je napravljen krupan korak napred u procesu započetom u martu 2012, kada je dobila status kandidata za članstvo u EU.

EU je daleko najveći donator u Srbiji sa više od tri milijarde evra grantova u poslednjih 15 godina u svim oblastima - od vladavine prava, reforme javne uprave, društvenog razvoja, do životne sredine i poljoprivrede. Samo za obnovu posle poplava iz maja 2014. godine, EU je donirala Srbiji 173,6 miliona evra, dok je više od 20 miliona evra dala kao pomoć u suočavanju sa talasom izbeglica i migranata. Danas, pomoć EU pre svega je usmerena na podršku Srbiji da se pripremi za preuzimanje i efikasno sprovođenje obaveza svog budućeg članstva u EU.

Srbija je takođe dobila sličnu pomoć u grantovima kroz bilateralne donacije država članica EU. Evropska unija je i najveći kreditor Srbije, jer su od 2001. godine potpisani kreditni zajmovi vredni 4,3 milijarde evra. Evropska unija je tradicionalno najveći trgovinski partner Srbije jer je u periodu 2014-2015 ukupno 63% trgovinske razmene Srbije sa inostranstvom bilo sa Evropskom unijom. Od 2009. godine, izvoz Srbije u EU povećao se za 125,5%.

Za više informacija:

Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji



Delegacija Evropske unije
u Republici Srbiji

Avenija 19a, Vladimira Popovića 40/V,
11070 Novi Beograd, Srbija
Tel: +381 11 30 83 200
Fax: +381 11 30 83 201
E-mail: delegation-serbia@eeas.europa.eu
Website: www.europa.rs
[@DavenportEUSrb](#)

EU info centar Beograd



Kralja Milana 7, 11000 Beograd, Srbija
Tel: +381 11 40 45 400
E-mail: info@euinfo.rs
Website: www.euinfo.rs
[f](#) EU info centar
[t](#) @EUICBG
 EUICBG

EU info kutak Novi Sad



Mihajla Pupina 17, 21000 Novi Sad,
Srbija
Tel: +381 21 45 16 25
E-mail: officens@euinfo.rs
Website: www.euinfo.rs
[f](#) euipnovisad
[t](#) @EUinfoNS

EU info kutak Niš



Vožda Karađorđa 5, 18000 Niš, Srbija
Tel: +381 66 83 86 821
E-mail: officenis@euinfo.rs
Website: www.euinfo.rs
[f](#) euipnis
[t](#) @EUinfoNis

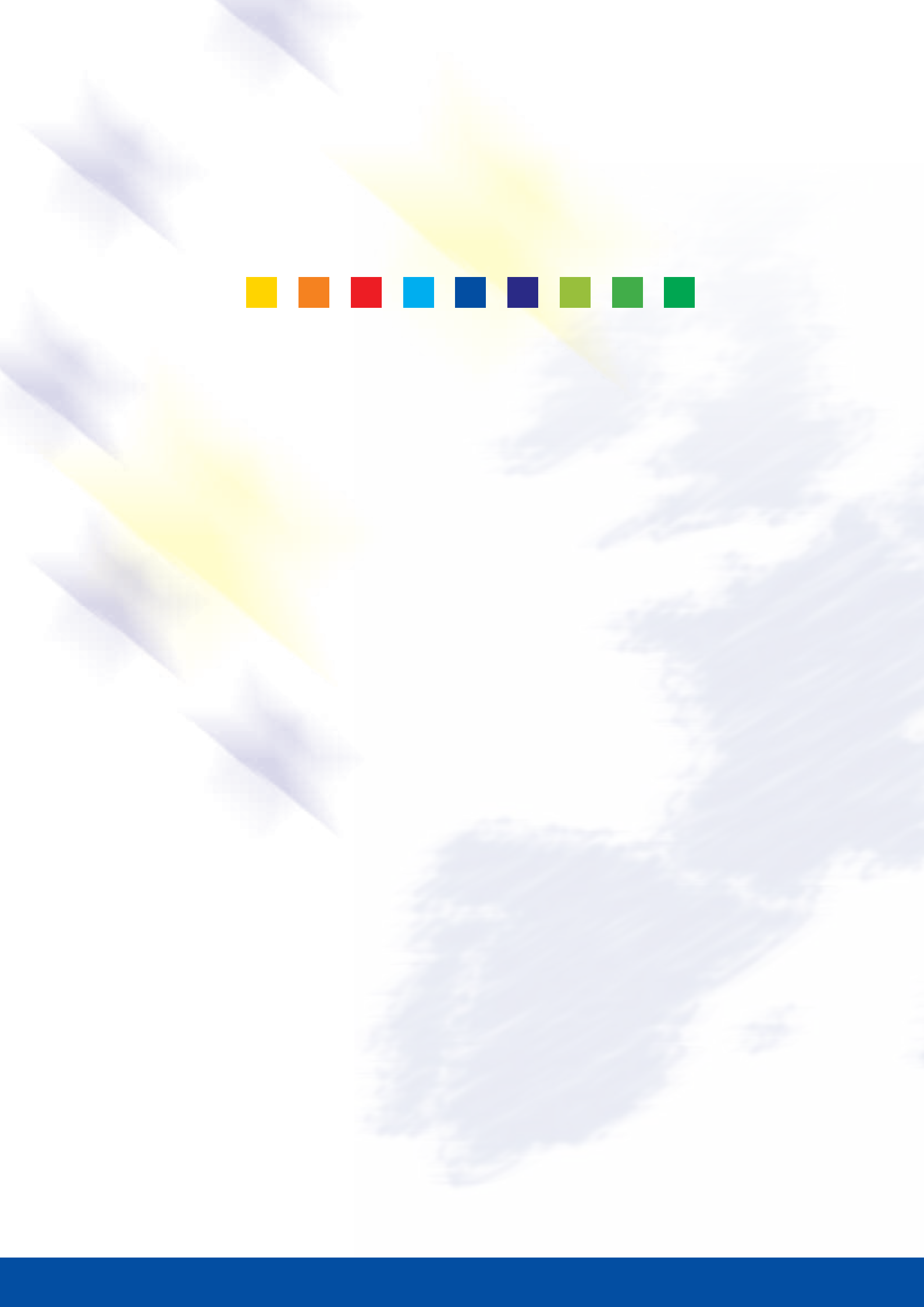
EU u knjigama:

DIGITALNA NARODNA BIBLIOTEKA SRBIJE



Kolekcija Narodne biblioteke Srbije sadrži publikacije koje su izdale Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije i partnerske organizacije, a koje pružaju informacije o različitim aspektima evropskih integracija, nastanku i razvoju EU, kao i odnosima Srbije i EU:

www.digitalna.nb.rs/sf/NBS/knjigeoEU



Korisni linkovi

[How decisions are made in the EU](#)

[O EU](#)