

UVOD

Izbor teme za magistarski rad „Evropska unija, međunarodno-pravna priroda savremenih rješenja” veoma je značajna zbog aktuelnih dešavanja unutar Evropske Unije (EU).

Početak moderne, savremene Evrope obilježen je nastankom nacionalnih država, koje su na izlasku iz srednjevjekovnog perioda i sa pojavom kapitalizma, postepeno uspjevale da se otrgnu od univerzalne vlasti rimokatoličke crkve. Pojava reformacije predstavljala je uvod u brutalne vjerske ratove koji su snažno potresali Evropu. U to vrijeme je Francuska kao i većina evropskih država, bila politički i vjerski podijeljena što je dovodilo do svirepih i krvoločnih sukoba. Ali dok su borbe između hugenota i rimokatolika potresale zemlju, politički mislioci tragali su za načinima koji bi smirili ovako uzburkano more Evrope s kraja XVI vijeka. Razjedinjenost i sukobe koji su prožimali čitav kontinent, tadašnji evropski mislioci države i prava posmatrali su kroz različite prizme. Tako su dva velikana na izlazu iz XVI vijeka, u oblasti prirode ponudili pravno-filozofske misli oprečne teorije od kojih će historija prošlih pet vijekova primat pokloniti samo jednoj (Bodemovskoj), dok će druga biti sklonjena po strani i ostavljena da svoje ostvarenje čeka sve do osvita postmoderne, odnosno savremenih rješenja o kojima institucionalno govorimo u narednim poglavljima. Riječ je naravno o Žanu Bodenu i Johan Altuziju.

Boden je spas od propasti, podjelama rastrzane Francuske, vidio u stvaranju jedne centralističke Francuske, apsolutne monarhije u kojoj vlast ni sa čime neće biti ograničena, ni spolja ni iznutra¹. Na pitanje o tome kako se zadobija ta apsolutna vlast, odgovor je vrlo jednostavan i neobično jasan: sila i nasilje određuju suverena². Društvo nastaje tako što se porodice, usljed nagona društvenosti, umnožavaju i ujedinjavaju u veće cjeline. Ali, potom dolazi do borbi iz kojih će nastati država na čelu sa predvodnikom pobjedničke vojske.

¹ Karl Šmit, *Politička teorija*, Beograd, 2001.

² Majkl Hard, *Imperija*, Beograd, 2005.

Pobjednik postaje suveren, pobjedeni podanik. Tako nastali vladar posjedovaće „najvišu vlast nad podanicima i građanima, koja nije ograničena zakonima“³.

Sa druge strane, Altuzije je veliku inspiraciju za svoj rad imao u revoluciji kojom je na kraju XVI vijeka, srušena inostrana vlast Španije u Holandiji. Ovaj filozof je svoju teoriju izoštrio tražeći načine koji bi pomirili raznolikost u religiji, jeziku i nacionalnom osjećanju provincija ujedinjenih u novonastalu holandsku konfederaciju. On nije vidio rješenje u homogenizirajućoj i centralizujućoj apsolutnoj vlasti jednog monarha, već naprotiv, u očuvanju raznolikosti svih oblika zajednica koje ulaze u državu. Tako se između pojedinca i države, u Altuzijevoj teoriji, nalaze porodica, korporacija, opština i provincija. Sve ove zajednice počivaju na dvostrukom društvenom ugovoru. Prvim ugovorom u užem smislu reguliše se sudjelovanje u zajedničkim dobrima i službama unutar određenog društva, dok se drugim ugovorom, koji je pretežno političke sadržine, određuju precizni mehanizmi vršenja vlasti od strane odgovarajućih organa. Altuzijeva država, dakle, zasnovana je na mreži sporazuma sklopljenih između različitih zajednica u cilju postizanja zajedničkog blagostanja. Sklapanjem međusobnih sporazuma određena društva prenose regulisanje pojedinih oblasti na viši nivo radi efikasnijeg upravljanja zajedničkim zadacima. Na taj način država se izgrađuje odozdo prema gore uz neophodno učešće svih međuzajednica koje se nalaze između građana i centralne državne vlasti.

Brojni teoretičari a posebno metodolozi su utvrdili i zatim kroz praktični rad nerijetko prihvatili, da je samim izborom i formulisanjem teme već načelno određen predmet rada i jasno formulisan problem⁴. Izbor nešto šire i opštije teme našega rada leži u profesionalnom interesu za pravne nauke, filozofiju prava, a zatim i za naučnu i teorijsku oblast ustavnosti, zakonitosti, ugovornog prava, vladavine prava i pravne države u savremeno doba. Poseban segment našeg iskustva leži u potrebi saznanja da je nužno utvrditi tačan, logičan i

³ Radomir Lukić, *Istorija političkih i pravnih teorija*, Beograd, 1995.

⁴ Radomir Lukić, *Metodologija prava*, Beograd, 1977.

prihvatljiv, savremen naziv teme. Ona ne smije biti preuska ni preširoka⁵. To znači da tema nije dobra ako se radi o jednom izrazito uskom problemu, ali ni onda ako je preširoka. Upravo smo zbog toga iz tih razloga došli do teme: Evropska Unija, priroda savremenih rješenja. Naravno, priroda savremenih rješenja podrazumjeva saznanja da je Evropa kolijevka nacija u kojoj su se rušile imperije da bi se stvorile nacionalne države. Sličan primjer se ne može naći u historiji van evropskih civilizacija. To je hiljadugodišnji proces koji započinje raspadom Rimskog carstva i stalnim sukobima oko nasljeđa Rimske imperije.

Ne ulazeći dublje u historiju zbog naprijed iznesenih, uglavnom metodoloških razloga, neophodno je iz razloga savremenosti makar naglasiti da je formiranje nacionalnih država u Zapadnoj Evropi zaokruženo sa Francuskom revolucijom i njenim trajanjem kroz čitav XIX vijek, da je ono razbilo imperijalno jedinstvo Evrope i umjesto njega, stvorilo sistem odnosa nacionalnih država. Taj proces se odvijao u sjenci postojanja dvije imperije. Na istoku Rusije i na zapadu Austrougarske. Pa ipak u toku tog XIX vijeka Deni Ružmon je pisao: „Evropa je mnogo starija od svojih nacionalnih država. Da bi se uspostavio mir i ponovo našla svoje mjesto u svijetu, Evropa se mora ujediniti“⁶.

I zaista ratni sukobi su uvijek bili proizvod rušenja postojećeg legitimiteta sistema međunarodne zajednice i uspostavljanja novog legalnog poretka. To je bio slučaj sa Francuskom revolucijom, koja je svojom idejom o narodnom suverenitetu, rušila imperijalni sistem da bi ga zamjenila poretkom nacionalnih država, koji se zatim narušava hegemonističkim tendencijama od strane većih nacija.

Pan-germanizam je definitivno poražen 1945. godine, a proleterski internacionalizam 1990. godine raspadom Sovjetskog Saveza.

Ali, kao što je teško zamisliti funkcionisanje pravne države ako unutar te države preovladava haos umjesto reda i vladavine prava, tako ni u međunarodnim odnosima nije

⁵ Midhat Šamić, Kako nastaje naučno djelo, Sarajevo, 1972.

⁶ J. P. Maury, La construction Européenne, Paris, 1996.

moguće očuvati međunarodni pravni poredak, ako u njima preovlađuje moć država a time i svemoć veće volje za moći.

Funkcionalna integracija Zapadne Evrope koja je započela 1951. godine svojom evolucijom do političke integracije 1992. godine u Mاستrihtu i Lisabonskog ugovora 2009. godine u savremeno doba, uspješno je prevazišla segmentaciju Evrope i pokazala jasan put regionalne integracije svijeta.

Ovo je ujedno i *glavna hipoteza* rada koju ćemo u narednim dijelovima dokazivati kroz analizu rada institucija Evropske unije, nekoliko razrađujućih hipoteza i zaključna razmatranja.

Evropska unija sa 27 zemalja, zajednica je u kojoj na skoro 4,3 miliona kvadratnih kilometara živi 497 miliona stanovnika. Pored hrišćana, u njoj žive muslimani i hindusi, govore se 23 zvanična jezika zemalja članica i mnoštvo nezvaničnih jezika. U njoj su objedinjeni evropski Sjever i Jug sa evropskim Istokom i Zapadom, Mediteran sa Skandinavijom, poljoprivredni i stočarski krajevi sa industrijskim i krajevima „trećeg sektora“, nacije različitih historija, običaja, kultura i stepena razvijenosti. Evropsku uniju ustvari čini složen skup pravila koja važe za 27 zemalja članica. Komunikacija počiva na 170.000 stranica pravila komunitarnog prava, koje se naziva *Acquis communautaire* – a njegov sastavni dio čini i nekoliko ugovora. Među važnijim su: Pariški Ugovor iz 1951. godine, Rimski Ugovor 1957., Jedinstveni evropski zakon 1986., Ugovor iz Mاستrihta 1992., Ugovor iz Nice 2001. i Lisabonski Ugovor 2007. Ustav je za razliku od Ugovora, dokument višeg ranga, što bi moglo snažno da utiče na prirodu integracije. Ustav je neka vrsta društvenog ugovora, a svi dosadašnji evropski ugovori bili bi međudržavni ugovori.

Osnovni akteri zbivanja u Evropskoj uniji jesu vlade zemalja članica, ključna tijela tri oblika vlasti u Evropskoj uniji i odgovarajuća tijela u zemljama članicama. Na politiku Unije snažno utiču i interesne grupe, strukovna udruženja, mediji, grupe za lobiranje, međunarodne

organizacije uključujući i nevladine organizacije. U Uniji vlada i obilje načela i to: efikasnosti, demokratičnosti, solidarnosti, transparentnosti, supsidijarnosti, fleksibilnosti, proporcionalnosti, konvergencija, stabilizacija i održivosti.

Konstitucionalni dizajn: ono što razlikuje EU od tradicionalnih međunarodnih organizacija jeste njena institucionalna struktura i širok spektar zajedničkih politika i ciljeva. EU nije država jer u svojoj nadležnosti nema većinu onoga što države članice imaju, mada ima bar dio nadležnosti. EU kao cjelina nema državnu subjektivnost, ona jeste pravno lice ali bez državne subjektivnosti. Zbog toga međunarodne ugovore Unije potpisuju i EZ, Euroatom i sve države članice pojedinačno. Rezultat odsustva državne subjektivnosti jeste i to što građani Unije ne mogu imati državljanstvo i pasoš EU već samo država članica. Evropska unija nije unitarna država, jer je čine mnogobrojne države članice koje većinu nadležnosti drže u svojim rukama. Nije ni federacija ili konfederacija.

Poput unitarnih država ili federacija, EU ima jedinstvenu valutu za 17 zemalja: poput federacija i eventualno konfederacija, EU predstavlja carinsku uniju i ima zajedničko tržište, kao i čitav niz zajedničkih politika; poput konfederacija u Uniji još uvijek daleko važniju ulogu imaju nacionalne vlade od centralnih organa u Briselu, posebno u osnovnim pitanjima kao što su: porezi, zdravstvo, penzije, obrazovanje, finansijska tržišta, unutrašnji i spoljni poslovi ili politika odbrane. Evropska unija poput kluba, praktikuje neke politike samo za članice koje ih prihvate (npr. valuta, režim migracija); a poput sasvim nezavisnih zemalja, EU sprovodi određene politike (trgovina, industrija, konkurencija). Evropska unije za sada nema ustav, već niz međunarodnih ugovora. Jedini pokušaj donošenja Ustava 2005.godine nije uspio. Stoga osnovnu ustavnu funkciju obavljaju ugovori. Sadržaj ugovora mjenjao se tokom postojanja EU, te se stoga govori o njenoj rimskoj, maastrichtsskoj, amsterdamskoj ili drugoj verziji.

Osnovna misija Unije je da unapređuje ekonomski i društveni progres, političku, kulturnu, ekološku i bezbjedonosnu saradnju, građanske i duhovne vrijednosti. Ključne ustanove EU čine okosnicu i daju ton integrativnim procesima u Uniji. Pored jedinstvenog konstitucionalnog dizajna osnovnih ustanova, postoje i drugi faktori koji utiču na pravila i tok igre i to: a) regulatorni model EU, b) sistem upravljanja na više nivoa c) politička koordinacija i d) intenzivna međuvladina saradnja. Ova četiri nivoa rada odnose se na različite nivoe ustanova i pravila. Regulatorni model ima veze sa osnovnim tijelima Unije, i to na način na koji se ustalila proizvodnja zakonodavstva Unije. Proizvodnja regulacije na nivou EU mora voditi računa o nacionalnom, lokalnom i regionalnom zakonodavstvu. Uloga političke koordinacije i međuvladine saradnje kreće se od pokretanja novih inicijativa do usklađivanja djelovanja postojeće regulative i primjene usvojenih rješenja.

Evropska unija je jedinstven sistem koji svoje nadležnosti sprovodi putem dva osnovna nivoa upravljanja tj. supranacionalne i internacionalne (međuvladine) institucionalne strukture. Budući da ovlasti kojima raspolaže Evropska unija imaju karakteristike „javne vlasti” koje direktno obavezuju građane, u skladu sa demokratskim načelima na kojima počivaju evropske integracije, ukazano je na potrebu njenog legitimiranja. Što se tiče međuvladinog nivoa odlučivanja, realizacija demokratskog legitimiteta odvija se na nivou država članica. Međutim, problem demokratskog i legitimacije deficita Evropske unije, najčešće se veže za supranacionalni nivo upravljanja, odnosno postavlja se pitanje izvora demokratskog legitimiteta ovog nivoa vlasti kao i način njegove realizacije. Ukoliko se analiziraju evropske integracije, može se primjetiti da je već 1979. godine uvođenjem direktnih izbora za Evropski parlament, ova institucija pozicionirana kao nosilac i simbol demokratskog legitimiteta tadašnje Evropske zajednice. Kao konačan rezultat integracionih procesa Evropski parlament je evoluirao od savjetodavnog tijela „Parlamentarne/zajedničke skupštine”, do zakonodavnog tijela Evropske unije, mada još uvijek ne u punom smislu tog

pojma. Maastrichtskim sporazumom uveden je institut građanina Evropske unije kao nosioca demokratskog legitimiteta, a Evropski parlament kao jedini direktni predstavnik evropskih građana dobio je određene zakonodavne ovlasti. Proces demokratizacije Evropske unije u vidu jačanja Evropskog parlamenta nastavljen je i Amsterdamskim ugovorom i Ugovorom iz Nice, ali pitanje demokratskog i legitimacijskog deficita Evropske unije nikada nije bilo aktuelnije, posebno nakon neuspjeha Ugovora u ustavu za Evropu.

Pitanje međunarodno-pravne prirode savremenih rješenja u okviru Evropske unije bilo je podsticaj da se detaljnije analiziraju pitanja demokratskog legitimiteta supranacionalnog nivoa upravljanja Evropskom unijom. Imajući ovo u vidu, *polazna hipoteza* ovog rada je: da je Evropski parlament predstavničko tijelo građana Evrope i da predstavlja lokus demokratskog legitimiteta supranacionalnog nivoa upravljanja Evropskom unijom, čime se obilježava međunarodno-pravna priroda savremenih rješenja.

Sljedeća *razrađujuća hipoteza* glasi: u izboru ovakve teme rada pojavljuje se dodatno još jedan cilj koji otvara pitanje mjesta regiona kao subnacionalnog aktera u političkom i ekonomskom sistemu Evropske Unije. Da bi se dokučila suštinska uloga prirode savremenih rješenja EU, potrebno je da se institucije koje su dugo izgrađivane u još nedovršenoj evropskoj političkoj zajednici, analiziraju sa stanovišta njihovog potencijalnog učešća u donošenju nadnacionalnih pravila igre. S tim u vezi, neophodno je proučiti nivo uticaja dosadašnjeg toka evropske integracije na subnacionalne aktere. Na taj način bi se mogao analizirati stepen srazmjere između prisustva Evrope u regionima i uticaja regiona na Evropu, kao i eventualno pitanje demokratskog deficita koje iz toga proizilazi, a koje ćemo obraditi u glavi III.

Da bi dokazao polaznu hipotezu, rad ću izložiti na sljedeći način:

U prvom poglavlju ukazat ću na razvojni put Evropskog parlamenta od jednog najvećim dijelom konsultativnog organa, do zakonodavnog organa koji ima i neke

karakteristike nacionalnih zakonodavnih tijela. Izlaganje se oslanja na značajne datume o dokumentima koji su proširivali nadležnost Evropskog parlamenta. Kroz analizu spomenutih dokumenata, te analizu Poslovnika bit će predstavljena unutrašnja organizacija Evropskog parlamenta. Razmotriti će se izborni sistemi, zasjedanje i rukovođenje sjednicama parlamenta, tok rasprave i postupak glasanja, mandati poslanika i pitanje nespojivosti funkcija.

U drugom poglavlju će se izložiti transformacija Evropske unije iz sistema međuvladinog upravljanja u višestepeni, višeslojni politički sistem. Pažnja će biti usmjerena na dvodimenzionalni karakter političkog sistema, odnosno na kraće analize institucionalnog i demokratskog okvira Evropske unije. Što se tiče institucionalnog okvira, ukratko će se predstaviti osnovne institucije Evropske unije, i ukazati na različite nivoe upravljanja, tj. odlučivanja unutar istih. Također, biće predstavljene i specifičnosti koje su uslovljene višeslojnim, višestepenim karakterom političkog sistema. U vezi sa tim, posebna pažnja će biti obraćena na odnos političkih subjekata i interakcije s institucijama koja se odvija na dva nivoa upravljanja Evropskom unijom.

U trećem dijelu, pristupa se razradi ranije postavljenih pitanja koja se odnose na demokratski legitimitet supranacionalnog upravljanja. Naime, analizirat će se pitanje evropskog građanina kao izvora demokratskog legitimiteta koji se izborima transferira na Evropski parlament. U vezi s tim će se posebno razraditi tema „evropskog demosa” kao političke zajednice, te vrijednosti i identitet koji je određuju. Naime, tvrdnja da je „demokratija neostvariva bez demosa”, negira Evropski parlament kao osnovnog nosioca legitimiteta i demokratije supranacionalnog nivoa upravljanja Evropskom unijom.

Četvrti dio rada posvećen je pitanjima demokratskog legitimiteta i demokratskog deficita unutar Evropske unije. Pojam demokratskog legitimiteta je sagledan iz ugla savremene teorije. Sa druge strane pokušat će se odgovoriti na pitanja zašto Evropska unija treba demokratski legitimitet, te predstaviti standardno shvaćanje demokratskog legitimiteta

Evropske unije. Na kraju će se iznijeti problematiziranje realizacije demokratskog legitimiteta Evropske unije kao složenog političkog sistema, sa naglaskom na supranacionalni nivo upravljanja.

Peti dio ujedno je i najopširniji, jer je njime obuhvaćena široka analiza tri najznačajnije funkcije Evropskog parlamenta: funkcije kreiranja politike, sistemsko-razvojne i interaktivne funkcije. Značaj ovih revidiranih funkcija Evropskog parlamenta je u tome, što se upravo putem njih Evropski parlament pozicionira kao demokratski legitimna institucija. Funkcija kreiranja politike predstavljena je kroz zakonodavne nadležnosti, izbornu funkciju te njegov uticaj na sklapanje ugovora o pridruživanju i međunarodne sporazume. Sistemsko-razvojna funkcija usmjerena je na ulogu Evropskog parlamenta u integracionim procesima, odnosno u kreiranju političkog sistema Evropske unije. Interaktivna funkcija, možda je i najkompleksnija i najznačajnija funkcija Evropskog parlamenta, jer predstavlja jedinu direktnu komunikaciju evropskih građana i evropskih institucija. U okviru ovog izlaganja biće predstavljen partijski i izborni sistem Evropske unije, kao i interakcija sa interesnim grupacijama.

U narednom poglavlju će se razmatrati položaj Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi Evropske unije odnosno međunarodno-pravnoj prirodi savremenih rješenja, koja je tzv. Reformski ugovor preuzeo iz „odbačenog” Ugovora o Ustavu za Evropu. U skladu sa prijedlogom Evropski parlament pozicioniran je kao nosilac više različitih funkcija: reprezentativne, izborne, političke kontrole, legitimiteta i zakonodavne funkcije, što će biti predstavljeno.

U sedmom poglavlju, govorit će se o Bosni i Hercegovini na putu ka Evropskoj Uniji, a u osmom o Regionalnoj politici i regionalizmu.

Na kraju, zaključak rada u kojem osim rezimea sadržaja najznačajnijih tematskih cjelina, sumirati će se izlaganje o Evropskom parlamentu kao jedinoj neposrednoj

demokratskoj instituciji Evropske unije. Naznačiti će se u kojem pravcu Parlament može utjecati na funkcionisanje i dalje integrisanje Evropske unije, što će objasniti i međunarodno-pravnu prirodu savremenih rješenja.

Prilikom izrade magistarskog rada koristiti će se historijski, uporedni, analitički i normativni metodi istraživanja kao i metod statističke evidencije. Analizom dobivenih podataka, ukazaće se na tendencije u razvoju institucija Evropske unije, naročito Evropskog parlamenta. Pri tome će naglasak biti na najznačajnijim momentima u izgradnji Evropskog parlamenta, identificiranju aktuelnih problema, te ukazivanju na moguća rješenja i smjernice u kojima će teći dalji razvoj, posebno u odnosu na političko organizovanje na nivou Evropske unije i stvaranja političke zajednice.