

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.565(061.1EU)
341.176(4)
340.12
Primljeno: 8. ožujka 2013.

Tko je čuvar ustava u Europskoj uniji?

BOJAN KOVAČEVIĆ
Sveučilište u Beogradu

Sažetak

Mjere koje su glavni donosioci odluka donijeli kako bi se izborili s krizom javnih dugova svjedoče o promjeni ustavne prirode Evropske unije: Složena politička zajednica čiji je legitimitet počivao na finoj ravnoteži između zahtjeva za uspostavljanje europskog zajedništva i zahtjeva za očuvanje političke autonomije država članica, dobija obrise imperijalnog modela *centar – periferija*. Autor analizira ovakav razvoj u svjetlu učenja o čuvaru ustava, koje su u svojim radovima razvili Benjamin Constant i Carl Schmitt. Bez obzira na promjene društveno-historijskih okolnosti, zadatak čuvara ustava jest da utvrdi točku koja se ne smije napadati ukoliko se želi očuvati legitimitet političke zajednice. U kontekstu europskih integracija pitanje “Tko je čuvar ustava?” svjesno je zaobilazeno. Ta strategija, koja se pokazala funkcionalno uspješnom jer je proizvela zajedničko tržište i monetarnu uniju, gurala je EU k sistemskoj krizi u kojoj se danas nalazi. Predugo odsustvo čuvara europskih ugovora/ustava suočilo je države članice s izborom između odbijanja pokoravanja odlukama centra i potpunog prepuštanja odgovornosti za blagostanje vlastitih građana europskom proto-imperijalnom poretku. Koncept imperija u ovom članku je vrijednosno neutralan, upotrebljen samo kao jedan od mogućih teorijskih okvira za objašnjenje nove empirijske stvarnosti procesa europskih integracija.

Gljučne riječi: čuvar ustava, gospodar ustava, Sud pravde EU, Europsko vijeće, kriza EU, demokratski deficit, imperij

1. Uvod

Dosadašnje mere¹ u suočavanju sa finansijskom i ekonomskom krizom svedoče o spremnosti arhitekata Evropske unije da nacionalne demokratije u potpunosti žrtvu-

¹ Rad je napisan u okviru projekta Fakulteta političkih nauka “Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja pod evidencionim brojem 179076.

ju radi opstanka svog projekta.² U slučaju stupanja na snagu “Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji”,³ potpisanog u Briselu 1. marta 2012. godine, države gube mogućnost slobodnog političkog delovanja u oblastima od najvećeg značaja za ekonomski i socijalni život građana (Kovačević, 2013). To menja i samu ustavnu prirodu Evropske unije. Složena zajednica čiji je legitimitet počivao na finoj ravnoteži između zahteva za efikasno rešavanje problema na nadnacionalnom nivou i zahteva za očuvanje političke autonomije država članica postepeno dobija obrise imperijalnog modela centar – periferija (Samardžić, Kovačević, 2013; Schönberger, 2012; Anderson, 2012; Durand, Keucheyan, 2012). U situaciji u kojoj je državama faktički uskraćena mogućnost određivanja opšteg interesa sopstvenih građana u politički najosetljivijim oblastima, stabilnost sistema postaje zavisna od uspešnosti evropskog nivoa vlasti u nastojanjima da smanji nezadovoljstvo stanovništva centra i ublaži proteste stanovništva na periferiji.

Svesni prirode promena kroz koje prolazi današnja EU, neki teoretičari založili su se da države odbiju ratifikaciju Ugovora o stabilnosti i odustanu od sprovođenja evropskih odluka koje narušavaju ono što je preostalo od načela nacionalne demokratije i solidarnosti (Marc, 2012). Njihov uvid da države stoje pred teškim izborom između neizvesnosti u koju bi ušle u slučaju da odbiju pokoravanje odlukama centra i neizvesnosti u koju ulaze potpunim odricanjem od autonomnog vođenja makroekonomske politike utemeljen je u društveno-političkoj stvarnosti. Postavlja se, međutim, pitanje kako je proces evropske integracije uopšte dospelo do tačke u kojoj će se države suočiti sa takvim izborom. Osnovni cilj ovog članka jeste da pokaže da proto-imperijalni oblik današnje Evropske unije predstavlja neplaniranu, nename-ravanu posledicu nadnacionalne integracije koja pitanje *finalité politique* ostavlja otvorenim. Koncept imperije u ovom članku je vrednosno neutralan.⁴ On se upotrebljava isključivo kao jedan od mogućih teorijskih okvira za objašnjenje promene političke prirode EU, izazvane redukcijom složenosti upravljačkog sistema na uštrb

² “Evropski odgovori na krizu evra onemogućili su nacionalnu demokratsku legitimnost, da bi istovremeno ukinuli mogućnost posredovane legitimnosti od koje je evropska zajednica do sada zavisila. Prvi put, stoga, ostvarivanje evropskih upravljačkih funkcija mora zavisiti od sopstvene legitimnosti” (Scharpf, 2012: 26).

³ U nastavku teksta zbog potrebe skraćivanja koristićemo naziv Ugovor o stabilnosti.

⁴ Važno je naglasiti razliku između pojma imperijalizma, koji ima negativnu konotaciju budući da se vezuje za zloupotrebu i bogaćenje centra na račun periferije, od pojma imperije koji pretpostavlja odgovornost i brigu centra za ekonomski i socijalni položaj stanovništva u centru i na periferiji (Minkler, 2009: 83). Istovremeno, imperijalni model u ovom članku ne upotrebljava se ni u smislu ideala kome treba težiti, odnosno spoljašnjeg zahteva za uspostavljanje političkog jedinstva Evropljana pod vodstvom najsnažnijih država članica, za šta su se svojevremeno otvoreno založili neki teoretičari nošeni uverenjem da “evropska budućnost neće biti osigurana bez preuzimanja imperijalnog modela” (*ibid.*: 221).

ravnopravnosti država članica i slobode izbora između različitih vizija ispravnog vođenja makroekonomske politike u okviru nacionalnih političkih arena. Takav pristup počiva na uverenju da pomeranje analitičkog fokusa ka razmatranju tenzija na relaciji centar – periferija omogućava dublje sagledavanje nove političke stvarnosti procesa evropskih integracija. Nenameravana i iznenadna transformacija EU ostavila je učesnike integracije u suštinski drugačijoj zajednici u odnosu na onu koju su stvorili sklapanjem osnivačkih ugovora. Time i pitanje “Ko je čuvar ugovora/ustava u EU?” zadobija ključni praktično-politički značaj, a klasično učenje o *pouvoir neutre et intermédiaire*, učenje o čuvaru ustava, važnu ulogu u rasvetljavanju izazova sa kojima se današnja EU suočava.

Analiza polazi od pristupa koji može na prvi pogled delovati neobično budući da su teoretičari procesa evropskog ujedinjavanja uglavnom u širokom luku zaobilazili učenje o čuvaru ustava, za koje se činilo da pripada istorijski prevaziđenom decizionističkom svetu modernih država. Naime, evropska integracija, lišena trajnog odgovora na pitanje zašto smo zajedno, od samog početka se uklapala u shvatanje federalizma kao neprekidnog procesa sporazumevanja, potrage za saglasjem između užih i širih zajednica u cilju prilagođavanja zajedničkih pravila igre društveno-istorijskim menama (Friedrich, 1968: 7). Ovo shvatanje ulazi u normativni sukob sa modernim pojmom suvereniteta, a pitanje o tome ko donosi odluku u poslednjoj instanci odbacuje kao irelevantno. Višedecenijsko stabilno funkcionisanje sistema upravljanja EZ/EU uprkos odsustvu odgovora na pitanja “Ko je suveren?” i “Ko čini evropski narod?” dalo je za pravo onim teoretičarima koji su u teorijski diskurs uveli pojmove poput “ugovornog federalizma”, “ustavne tolerancije”, “demoi-kratije”, “pluralizovane ustavnosti” itd. (Hueglin, 2000; Weiler, 2001; Nicolaidis, 2001). Stav da evropski konstitucionalizam po sebi ostavlja otvorenim pitanje nosioca ustavotvorne vlasti (Maduro Poires, 2005: 347) imao je čvrsto utemeljenje u zbilji procesa integracije. Stoga je i logično što je u periodu uspešne izgradnje zajedničkog tržišta među teoretičarima prevladavalo uverenje da evropske ugovore treba posmatrati pre kao “putokaz jednog ugovornog procesa, okvir za ustavni momenat koji nikad ne prestaje” a ne kao “konačnu reč koja može da trpi samo oskudne promene” (Nicolaidis, 2001: 475). Šta više, činjenica da su države članice EU bile spremne da poštuju evropsku ustavnu disciplinu uprkos odsustvu jasne vertikalne hijerarhije predstavljana je kao dokaz normativne nadmoći EU u odnosu na istorijske domete liberalne državnosti (Weiler, 2001). Međutim, iako je predstavljan kao emancipatorski iskorak u odnosu na koncept moderne države, proces izgradnje nadnacionalne zajednice otvorenih i neodređenih ciljeva sasvim je podbacio kada je reč o izgradnji evropskog ustavnog okvira u kome bi se kroz politički proces nadmetale različite vizije opšteg dobra građana.⁵

⁵ Tako i Miguel Maduro (Miguel Poires Maduro), jedan od istaknutih zastupnika koncepta ustavnog pluralizma, kao potencijalnu opasnost uočava činjenicu da je evropska integracija dovela u

Uprkos tome što su zajedničke institucije vremenom dobile nadležnosti da definišu političke ciljeve i određuju sredstva za njihovo ostvarivanje u oblastima od sve većeg značaja za svakodnevni život građana, politički proces ostao je vezan za države članice. Odsustvo “deliberativnog konstitucionalizma”(Maduro Poirés, 2005) na evropskom nivou uslovlilo je da se u političkoj praksi sve značajne odluke donose kroz potragu za konsenzusom između nacionalnih vlada. Usled nekontrolisanog prenošenja upravljačkih funkcija sa država na EU to je dovelo do neprekidnog usloznavanja sistema. Upravo je prevelika složenost upravljačkog procesa učinila EU nemoćnom da odgovori na novu prirodu izazova koji su kulminirali sa svetskom finansijskom krizom iz 2008. godine.

Suočeni sa opasnošću dezintegracije, glavni donosioci odluka bili su primorani da potragu bez kraja za konsenzusom između različitih nacionalnih viđenja najboljeg načina izlaska iz krize zamene vizijom opšteg dobra Evropljana koju zastupa ekonomski i politički najsnažnija država članica (Beck, 2013). Budući da svaka politička odluka počiva na određenom shvatanju slike sveta, uslovljenost opstanka evropskog projekta bezalternativnošću nemačke politike štednje svedoči o temeljnoj promeni političke prirode EU i njenih država članica. Nova političko-istorijska stvarnost u kojoj je postalo normalno da predstavnici naroda jedne zemlje odlučuju o sudbini naroda druge zemlje ne može se objasniti pojmovima demokratije i ustavnog pluralizma. Za nemačkog sociologa Ulriha Beka (Ulrich Beck) to znači da se srušio stari svet u kome evropski narodi u federalnom duhu ravnopravno saraduju u potrazi za rešenjima zajedničkih problema. Na mestu tog starog sveta neplanirano i neopaženo našla se “nemačka Evropa”.⁶ Paralelno sa udaljavanjem ideje federalizma kao emancipatorskog procesa od empirijske stvarnosti integracionog procesa, počeo je da raste praktično-politički značaj klasičnog učenja o čuvanju ustava za rasvetljavanje prirode sistemskih promena kroz koje EU danas prolazi.

pitanje osnove ustavne demokratije država a da pri tom nije stvorila uslove ustavne deliberacije na evropskom nivou (Maduro Poirés, 2005: 343).

⁶ Radikalnu prirodu promena u Evropi Bek je ubedljivo oslikao objašnjavajući šta ga je navelo da napiše svoju najnoviju knjigu *Nemačka Evropa* (Beck, 2013: xiii-xvi). Kada je krajem februara 2012. godine čuo vest da “nemački Bundestag odlučuje o sudbini Grčke” sociolog je to u prvi mah prihvatio kao nešto što se podrazumeva samo po sebi. Zaista, ukoliko bi nemački parlament odbio da pruži neophodnu finansijsku pomoć Grčkoj, grčki narod bi se suočio sa ekonomskim i socijalnim haosom bankrotstva. Međutim, nakon nekoliko sekundi Bek se suočio sa sledećom dilemom: kakav je to svet u kome narod jedne zemlje odlučuje o sudbini naroda druge zemlje i u kome se tako nešto prihvata kao normalno stanje? Činjenica da vest koju je čuo isprva nije izazvala nikakvo protivljenje kod njega samog, niti bilo kakav veliki potres ili skandal u javnom mnenju, dovela je Beka do svesti o dalekosežnim posledicama dosadašnjeg načina suočavanja sa krizom javnih dugova u EU.

Istorijska previranja i velike krize iznose na površinu probleme koji u stabilnim periodima ostaju nezanimljivi za političku i pravnu misao. U Francuskoj prve polovine XIX veka opasnosti po njen krhki liberalni ustav vrebale su sa svih strana. Iskustvo bonapartizma i pretnja restauracije apsolutističke monarhije naveli su Benžamena Konstana (Benjamin Constant) da traga za pouzdanim i postojećim čuvarom “slobode modernih” (Constant, 1819), koju je njegov narod izvojevao na ruševinama Revolucije. Konstan tako dolazi do učenja o *pouvoir neutre et intermédiaire* – učenja o pasivnom nosiocu sveukupne vlasti čija je uloga da dovodi u sklad delovanje tri “pokretačke vlasti” – zakonodavnu, izvršnu i sudsku – sprečavajući da bilo koja od njih izađe iz svog delokruga i ugrozi sferu individualnih sloboda (Konstan, 2000: 24-36). Kao najdostojnijeg nosioca tih uzvišenih prerogativa, “čiji je jedini interes održavanje slobode i reda”, francuski mislilac označio je ustavnog monarha.⁷ Interesovanje za problem čuvara ustava, međutim, neće iščeznuti ni sa povlačenjem monarhijskog načela sa pozornice istorije. U burnim političkim prilikama Vajmarske republike, Karl Šmit (Carl Schmitt) će Konstanovo učenje o *pouvoir neutre* vratiti u žižu političkih i teorijskih rasprava. Svedok postepenog iščezavanja države u vrtlogu ideoloških borbi, Šmit je tragao za čuvarom ustava koji bi očuvao jedinstvo naroda kao političke celine i zaštitio ustavni poredak od nasrtaja parcijalnih socijalno-ekonomskih i stranačko-političkih interesa (Šmit, 2001). Njegovo zalaganje za to da predsednik Rajha preuzme ulogu neutralne i posredničke vlasti počivalo je na konkretnoj ustavno-istorijskoj svesti o ugroženosti stanja političkog jedinstva nemačkog naroda.⁸

Sa promenama društveno-istorijskih okolnosti menjaju se i predstave o prirodnoj opasnosti koja pretila ustavu neke političke zajednice. Dok su u XIX veku pretnju ustavu mlade francuske građanske države predstavljali nasrtaji izvršnih vlasti na sferu individualnih sloboda, Šmit je smatrao da u XX veku glavna opasnost leži u “iščezavanju države u onome što je puko društveno” (*ibid.*: 244). Ono, pak, što ideju čuvara ustava održava podjednako živom u različitim epohama jeste potreba za postojanjem neutralne i nezavisne instance sposobne da zaštiti i održi ono što određuje ustavnu prirodu neke političke zajednice a što u kriznim vremenima postaje ugroženo – postojanje zaštićene sfere građanskog društva u Konstanovoj Francu-

⁷ “Kralj je, u slobodnoj zemlji, posebno biće, iznad raznih mišljenja, čiji je jedini interes održavanje reda i slobode, koji se ne može nikada naći u zajedničkom statusu nas ostalih, koji je nepodvodljiv, prema tome, za strastima koje se iz tog našeg zajedničkog statusa rađaju, i za svim onim strastima koje perspektiva da se u tom statusu ponovo nađu nužno pothranjuje u srcu funkcionera baštinika te trenutne moći” (Konstan, 2000: 27).

⁸ “Sasvim je drugačije kada predsednik Rajha, koga je izabrao čitav narod, čuva Ustav. Tada se pluralizmu stranaka i njihovih kompromisa, po demokratskom principu političkog jedinstva naroda, suprostavlja jedinstvo čitavog naroda i čini pokušaj da se na taj način sačuva jedinstvo države i ustava u odnosu na rastvaranja u sistem kompromisa” (Šmit, 2001: 253).

skoj ili stanje demokratskog jedinstva nemačkog naroda u Šmitovoj Vajmarskoj republici. Čuvaru ustava poverava se velika odgovornost da utvrdi tačku koja se ne sme napadati ukoliko se želi očuvati legitimitet političke zajednice (Konstan, 2000: 31). Njegova osnovna funkcija jeste da pravo na odbijanje pokoravanja i otpor, kao krajnji vid zaštite i očuvanja ustava, zameni i učini izlišnim (Šmit, 2001: 216).

Čuvar ustava ima, dakle, zadatak da spreči urušavanje temelja legitimiteta u određenoj političkoj zajednici. U odsustvu evropskog ustavnog demosa, legitimitet EZ/EU od samog početka zasnivao se na ravnoteži između potrebe uspostavljanja efikasnih mehanizama zajedničkog delovanja država na evropskom nivou i potrebe očuvanja njihove političke autonomije. No, moglo bi se primetiti da su evropski ugovori u dosadašnjem toku integracije već preobraženi u “složeni ustav Evrope”, te da krajnji izvor legitimiteta evropskog nivoa vlasti leži u pojedincima koji su sklopili “evropski društveni ugovor” a ne više u državama članicama (Pernice, Mayer, 2000). Ukoliko bi ovakvo shvatanje bilo ubedljivo, onda bi i osnovno pitanje ovog članka, “Ko je čuvar ustava u EU?”, postalo izlišno budući da su kroz dosadašnji tok integracije sami građani preobraženi u čuvare evropskog ustava.⁹ Pa ipak, kada su se arhitekta evropske konstrukcije odlučile da usvoje dokument koji reč ustav ima samo kao deo svog naziva, građani su promptno odbacili čitav projekat. Prvi put kada su dobili mogućnost da otvoreno potvrde svoju anticipiranu ulogu evropskog *demosa*, odnosno ulogu čuvara evropskog ustava, oni su to odbili na referendumima.¹⁰ No, sa eskalacijom finansijske krize postalo je jasno da je presušio i izvor legitimiteta EU koji počiva na postizanju efikasnosti rezultata nadnacionalnih politika uz očuvanje nacionalnih demokratija. Na evropskom nivou nisu uspostavljeni mehanizmi kolektivnog delovanja neophodni za prevazilaženje krize

⁹ Naime, argument koji ističu autori koncepta “složenog ustava Evrope” kako bi pokazali da je pitanje krajnjeg izvora legitimne vlasti u Uniji već odavno rešeno glasi: “Pregovorima i procedurama ratifikacije koje predviđaju nacionalni ustavi, građani država članica, predstavljeni svojim vladama i nacionalnim parlamentima, ili izjašnjavajući se na referendumima, uspostavili su zajedničkim dogovorom ugovore o stvaranju Zajednice i Evropske unije, odnosno javne evropske vlasti koja je izvorna i autonomna, i čiji legitimitet počiva isključivo na zajedničkoj volji građana” (Pernice, Mayer, 2000: 634). Iz toga bi trebalo da sledi da legitimitet evropskih institucija svoj neposredni izvor ima u građanima odnosno da političko jedinstvo Unije počiva na postojanju “evropskog društvenog ugovora”.

¹⁰ To je nateralo integracionističke elite da se vrate strategiji skrivenog federalizma i pouzdanoj terminologiji ugovora, usvajajući iza zatvorenih vrata Ugovor iz Lisabona. Dok su glavni donosioci odluka u EU izbegavali pitanje krajnjeg izvora legitimne vlasti u Uniji, sistem je funkcionisao uglavnom stabilno. Postojanje permisivnog konsenzusa ravnodušnih evropskih građana spram procesa integracije autori poput Pernisa i Mejera (Ingolf Pernice, Franz Mayer) predstavili su kao vršenje ustavotvorne vlasti. Teško bi, međutim, bilo osporiti da je neuspeh ustavnog projekta 2005. godine u potpunosti zaljuljao njihovu teorijsku konstrukciju “složenog ustava Evrope”.

ili bar za pravičniju raspodelu njenih posledica. Istovremeno, ogoljena je nemoć država da zaštite svoje građane u vremenu velikih ekonomskih i socijalnih turbulencija. Iz onoga što je prethodno rečeno sledi da bi krivca za ovakav ishod trebalo tražiti u čuvaru ustava. Ali kojoj konkretnoj instanci pripisati tu odgovornost? Da li je to Sud pravde koji je, pripisavši sebi ulogu “gospodara evropskog ustava” u odsustvu ustavnog demosa, postepeno sve više ograničavao manevarski prostor država u organizovanju ekonomskog i socijalnog života građana? Da li su to ustavni sudovi država članica koji su, uljuljkani u svoju formalnu ulogu “gospodara evropskih ugovora”, u praksi ostali nemoćni posmatrači nekontrolisane ekspanzije nadležnosti evropskog nivoa vlasti? Kreatori procesa integracije izbegavali su odgovor na ova pitanja. Ostavljanje otvorenim dileme da li EZ/EU počiva na ustavu ili ugovoru omogućilo je da i pitanje čuvara evropskog ustava/ugovora ostane nerešeno. Svesno odbijanje da se problemima poput ustavnog identiteta, demokratskog legitimiteta ili odnosa pojedinca i poretka pristupi ozbiljno (Bartolini, 2008) ostavilo je dovoljno prostora za tržišnu integraciju koju oblikuju tehnokratski zahtevi. Dovodeći do ostvarivanja zajedničkog tržišta i monetarne unije, takva “revolucionarna strategija izbegavanja odgovora na pitanje političkog finaliteta” (Kirchhof, 2006: 767) pokazala se funkcionalno uspešnom. Osnovna teza ovog članka, međutim, jeste da je ta ista strategija sistem ostavila potpuno nezaštićenim u slučaju krize. Predugo odsustvo pouzdanog čuvara ustava/ugovora u EU suočilo je države sa sledećim izborom: da se upuste u neizvesnost kroz otpor i odbijanje pokoravanja odlukama evropskih institucija ili da prihvate neizvesnost prepuštanja brige za blagostanje svojih građana proto-imperijalnom upravljačkom sistemu.

2. Sud pravde Evropske unije kao skriveni gospodar evropskog ustava

Pitanje čuvara ustava u zajednici država postaje relevantno tek kada se države odreknu mogućnosti da krše zajednički usvojena pravila igre. U procesu evropske integracije državama je već u početnom periodu uskraćena mogućnost da selektivno tumače svoje obaveze iz komunitarnog prava. Načela neposrednog dejstva i suprematije, koja je Sud pravde ustanovio još u 60-im godinama XX veka, odigrala su ključnu ulogu u tom pogledu (Vajler, 2002: 39-60). Bez obzira na to, obavezivanje država na poštovanje nadnacionalnih pravila igre samo po sebi ne bi bilo dovoljno da opravda bavljenje problemom čuvara ustava. Ukoliko bi evropske institucije u uskim i precizno definisanim oblastima donosile odluke čija je svrshodnost jasno merljiva, pitanje čuvara ustava bilo bi lišeno praktično-političkog značaja. Međutim, granice u kojima evropske institucije donose kolektivno obavezujuće odluke prečutno su pomerane tokom čitavog procesa integracije (Schmitter, 1996). Na taj način je sfera u kojoj građani kroz demokratski proces u svojim državama utiču na stvaranje javnih politika sve više podređivana funkcionalnim uspesima nadnacio-

nalne integracije. Uprkos tome, sve dok je nekontrolisana ekspanzija nadležnosti išla na ruku najvažnijim akterima integracije – vladama država članica, Komisiji i Sudu pravde – pitanje čuvara ustava nije bilo otvarano.

Činjenica da je konsenzus u praksi EZ/EU bio i ostao preovlađujući način odlučivanja presudno je uticala na to da vlade ostanu neosetljive za problem čuvara ustava. Kontrolišući celokupan upravljački proces od donošenja zakonodavnih akata u Veću ministara do njihove primene u državama, vlade su od samog početka predstavljale neprikosnoveni centar moći u Zajednici. To znači da se sa povećanjem opsega i dometa evropskih politika širio i manevarski prostor u kome su vlade, oslobođene od demokratske kontrole javnosti, donosile odluke od dalekosežnog značaja za svoje države. Otuda i njihova spremnost da delujući u Veću donose odluke čak i u onim oblastima koje ugovorima nisu eksplicitno prenete na evropski nivo vlasti.¹¹ Centralna uloga vlada u upravljačkom procesu objašnjava odsustvo bilo kakvih ozbiljnih političkih konflikata na relaciji države – Zajednica u vreme kada je evropsko zakonodavstvo sve agresivnije probijalo ugovorna ograničenja i kada su odluke Suda pravde sve više nagrizzale autonomiju nacionalnih političkih procesa.¹²

Imajući u vidu da produbljivanje procesa integracije neposredno jača ulogu Komisije, lako je razumeti zašto je ova nadnacionalna institucija svesrdno podupirala širenje nadležnosti evropskog nivoa vlasti. Komisija se od samog početka nametnula kao tumač slike sveta prema kojoj evropska integracija predstavlja cilj po sebi. Budući da Evropska unija, za razliku od demokratskih okvira nacionalnih država, svojim građanima ne pruža mogućnost političkog izbora između različitih vizija opšteg dobra, stabilnost sistema uslovljena je neprikosnovenošću uloge tumača interesa građana koju je Komisija od početka nastojala da prisvoji za sebe.¹³

¹¹ Široke mogućnosti za takvu praksu pružio im je član 235 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice: "Ukoliko se akcija Zajednice pokaže neophodnom za postizanje nekog od ciljeva Zajednice, u toku ostvarivanja zajedničkog tržišta, a ovaj Ugovor nije predvideo neophodna sredstva, Veće će, delujući jednoglasno na predlog Komisije i posle konsultovanja Parlamenta, preduzeti odgovarajuće mere." Dogovoreni cilj ostvarivanja zajedničkog tržišta nateraće vlade da od sredine 1970-ih godina počnu obilato da koriste mogućnosti iz člana 235 (Vajler, 2002: 60-85).

¹² Jedan od retkih izuzetaka u praksi prećutnog prihvatanja odluka Suda pravde desio se 1966. godine kada je nemački ministar finansija javno izjavio da će se oglušiti o odluku suda u slučaju 57/65 *Alfons Lütticke GmbH v Hauptzollamt Sarrelouis*, za koju je smatrao da nije u skladu sa ranije ustanovljenom nemačkom pravnom doktrinom. Sledstveno, ministar je naredio carinskim zvaničnicima da odbace svaku odluku nacionalnih sudova koji se pozivaju na presudu Suda pravde u tom slučaju. Međutim, pošto ga je Bundestag optužio da time podriva vladavinu prava u Nemačkoj, ministar finansija uzdržao se od daljih koraka, prihvativši odluku Suda pravde (Goldstein, 2001: 34-35).

¹³ Nakon Drugog svetskog rata evropski narodi nisu bili spremni da se odreknu suverenosti i nezavisnosti za koju su u ratu njihovi pripadnici žrtvovali živote. Svesni da cilj stvaranja politički ujedinjene Evrope nije moguće ostvariti odmah, glavni promoteri procesa integracije odlučili su

Ukoliko se, naime, proces evropske integracije izjednači sa mirom, stabilnošću i ekonomskim blagostanjem građana, onda pitanje čuvara ustava u klasičnom smislu Konstana i Šmita postaje izlišno. Tada insistiranje na zahtevu da građani u okviru svojih država utiču na kreiranje javnih politika postaje relikv nacionalne prošlosti. Delujući na temelju takve pretpostavke, Komisija je činila sve kako bi proširila domet uticaja evropskih politika na uštrb slobode samostalnog političkog delovanja država (vidi šire u: Majone, 2009: 30-35).

Posmatrano sa stanovišta Suda pravde, evropska integracija predstavlja misiju koju treba ostvariti uprkos inerciji država (Scharpf, 2009: 187). U odsustvu politički samosvesnog naroda kao nosioca evropske ustavotvorne vlasti, Sud pravde je na sebe preuzeo zadatak da od evropskih ugovora načini ustav čiji će on biti neprikosnoveni tumač. Odlukama ovog nadnacionalnog suda u slučajevima Van Gend & Loos i Costa vs. ENEL u 60-im godinama prošlog veka države su najpre izgubile mogućnost izbegavanja poštovanja jednom usvojenih evropskih pravila igre. Nakon toga, Sud je izrazito kreativnim tumačenjem tih istih pravila sve više ograničavao slobodu političkog delovanja država. Još u slučaju ERTA iz 1971. godine Sud je na osnovu teleološkog tumačenja Ugovora ustanovio načelo implicitnih nadležnosti. Ono nalaže da Zajednica može preduzimati mere čak i u onim oblastima u kojima joj Ugovor eksplicitno ne poverava nadležnosti ukoliko je to neophodno za ostvarivanje legitimnih ciljeva iz Ugovora (Vajler, 2002: 42-44). U periodima kada su nepomirljivi stavovi država članica blokirali političku integraciju, Sud pravde odigrao je ključnu ulogu čuvara vatre evropskih integracija. Tako će u čuvenim slučajevima Cassis i Dassonville iz 1970-ih godina odluke Suda primorati države da ukinu preostale nekarinske barijere, uprkos njihovom upornom odbijanju da harmonizuju nacionalne zakone koji ograničavaju trgovinu na zajedničkom tržištu (Scharpf, 2009: 185).

Razmatrajući mogućnost da se uloga čuvara ustava dodeli nekoj sudskoj instanci, Šmit će uočiti da sudska nezavisnost gubi svoju ustavno-pravnu osnovu udaljavanjem od nesumnjive sadržine ustavnih odredaba (Šmit, 2001: 222). Posmatrano na taj način, može se zaključiti da je uloga Suda pravde, kao političkog aktera

da fokus sa krajnjeg cilja premeste na sredstvo, odnosno na samu integraciju. Govoreći o "federalizmu", Žan Mone (Jean Monnet) je odbijao da odredi šta on pod federalizmom tačno podrazumeva, odnosno da li EZ treba vremenom da preraste u Sjedinjene Države Evrope ili u nešto sasvim drugo. Odsustvo odgovora na pitanje krajnje svrhe i smisla projekta evropskog ujedinjavanja učinilo je neophodnim da se sam proces integracije izjednači sa mirom i materijalnim prosperitetom. U tom smislu, Mažone (Giandomenico Majone) pravi interesantno poređenje između evropskih posleratnih integracionističkih elita i marksista koji su već pred kraj XIX veka postali svesni da se Marksovo predviđanje kolapsa kapitalističkog sistema neće ostvariti, te su bili prinuđeni da premeste fokus sa pitanja o tome kako bi zaista trebalo da izgleda besklasno društvo, kao krajnji cilj socijalizma, na sam proces njegove izgradnje (Majone, 2009: 72).

koji u periodima nepostojanja zajedničke političke volje država “ostvaruje integraciju kroz pravo”, omogućena samom prirodom osnivačkih ugovora. Naime, osnovna odlika osnivačkih ugovora EZ/EU jeste da oni predviđaju nešto što još uvek ne postoji, ali u čiji se postanak polažu nade (Kirchhof, 2006: 776). Za razliku od nacionalnih ustava kojima se definišu oblasti zatvorene za političko odlučivanje, evropski ugovori definišu listu ciljeva u posebnim oblastima vezanim za ostvarivanje zajedničkog tržišta (Bartolini, 2008: 10-11). Ukoliko se, pak, kao osnovni kriterijum prilikom odlučivanja o nadležnostima usvoji cilj ostvarivanja zajedničkog tržišta, onda svaki nacionalni zakon može biti označen kao smetnja slobodnom protoku robe, usluga, kapitala i ljudi (Grim, 2009: 371). Upravo je time Sudu pravde ostavljen širi prostor nego bilo kom ustavnom sudu u federalnim državama da menja balans nadležnosti između država članica i nadnacionalnog nivoa vlasti.¹⁴

Posmatranjem načina delovanja Suda pravde lako se uočava da on ne može biti čuvar ustava o kome su pisali Konstan i Šmit. Naime, čuvar ustava mora ostati pasivan i neutralan, budući da je on zadužen da zaštiti i popravi ono što već postoji a ne da bude neprijateljski nastrojen prema bilo kojoj strani. Dosadašnju praksu Suda pravde, pak, odlikovala je izrazita dinamičnost i pristrasnost.¹⁵ Upravo suprotno zahtevu koji Konstan i Šmit postavljaju pred čuvara ustava, delovanje Suda pravde imalo je za cilj postepenu transformaciju onoga što postoji – na međunarodnim ugovorima utemeljeni savez suverenih država – u nešto što tek treba stvoriti – na ustavnim načelima zasnovanu nadnacionalnu političku zajednicu. Šmit upozorava na to da se u situaciji u kojoj nije rešeno pitanje šta je ustav, da li je to ugovor ili odluka, ne može prepustiti sudu da u praksi razvija pojam ustavnog spora ukoliko se želi izbeći da on postane gospodar ustava (Šmit, 2001: 233). Za razliku od *čuvara ustava* koji predstavlja neutralnog trećeg, *gospodar ustava* predstavlja višeg trećeg, instancu koja stoji iznad različitih interpretacija ustavnih obaveza i svojim odlukama ustavne sporove otklanja odozgo (*ibid.*: 239). Upravo je to ono što predstavlja

¹⁴ To što države članice poštuju evropsku ustavnu disciplinu već više od 50 godina, ne implicira nužno da je svaka od njih prećutno dala svoj pristanak principima direktnog dejstva, suprematije i implicitnih nadležnosti koje je ustanovio Sud pravde. Ono što treba imati na umu jeste da svaka promena ugovora zahteva jednoglasan pristanak država članica. Iz toga nesumnjivo proizilazi da države nisu postigle jednoglasan dogovor na osnovu kojeg bi osporile ustavne principe Suda pravde. Iz toga, međutim, ne proizilazi nužno da su države ujedno postigle konsenzus o tome da je Sud bio u pravu (vidi opširnije u: Kumm, Comella, 2005).

¹⁵ Slučaj 376/98, *Germany v. European Parliament and Council* iz 2000. godine u kome je Sud pravde EU poništio evropsku direktivu o reklamiranju duvana zbog kršenja ugovornih ograničenja nadležnosti evropskog nivoa vlasti, predstavlja jedan od izuzetno retkih primera u kojima je Sud odlučio da zaštiti političku autonomiju neke države članice. Teoretičari su ovakvu iznenađujuću odluku ocenili kao strateški potez koji je pred najavljenju Konvenciju o Ustavu Evrope, trebalo da povрати poverenje država u Sud pravde kao objektivnog arbitra u pogledu vertikalne podele nadležnosti između država i Unije (Hiks, 2007: 131-132).

ključnu odliku dosadašnjeg delovanja Suda pravde. U odsustvu ustavnog odgovora na pitanje političkog finaliteta evropske složene zajednice u izgradnji (Kovačević, 2010), Sud pravde je neobično kreativnim tumačenjem ugovornih obaveza država postavio “ustavne temelje za jednu strukturu federalnog tipa u Evropi” (Stein, 1981: 1). Skriven od pažnje javnosti u svom “Luksemburškom vojvodstvu”, ovaj nadnacionalni sud je u praksi nečujno ostvarivao ulogu gospodara evropskog ustava.

Dalekosežne posledice ovakve uloge Suda pravde postaće do kraja jasne kada njegove odluke zahvate oblasti od najveće političke osetljivosti za građane, kao što su obrazovanje, zdravlje i rad (Bellamy, 2012: 161-162). U slučaju iz 2005. godine, Sud je uskratio mogućnost Austriji da ograniči prevelik upis nemačkih studenata na austrijske fakultete medicine (Scharpf, 2009: 191). Prema tumačenju Suda pravde, donoseći neophodne mere kako bi zaštitila mogućnost besplatnog studiranja za što veći broj svojih državljana, austrijska vlada je prekršila ugovornu odredbu o slobodnom kretanju ljudi na zajedničkom tržištu. Neposredna posledica ovakve odluke bila je obaveza austrijskih poreskih obveznika da plaćaju besplatno školovanje za velik broj nemačkih studenata kojima je zbog loših rezultata na prijemnom ispitu uskraćena mogućnost studiranja medicine u svojoj zemlji.¹⁶ Jasno je da su ovakvim tumačenjem ugovornih obaveza Austrije podriveni sami temelji nacionalne solidarnosti. U slučajevima *Laval* i *Viking* iz 2007. godine, Sud je ograničio pravo švedskih i finskih radničkih sindikata na štrajk kada su firme iz istočnovevropskih država članica koje posluju u Švedskoj i Finskoj prekršile važeće kolektivne ugovore o minimalnoj ceni rada (Reich, 2008). Sud pravde je u ovom slučaju dao prednost načelu slobodnog prometa usluga na zajedničkom tržištu i time direktno povredio stečena kolektivna prava radnika u Švedskoj i Finskoj, ugroživši same temelje legitimiteta ovih skandinavskih država. Pa ipak, uprkos tome što su ove odluke ogorčile javnost u navedenim državama, one su ostale na snazi.

U okviru EU države jednostavno nemaju mogućnost pravnog leka protiv odluka Suda pravde (Schmidt, 2009: 34). Sa jedne strane, nezavisnost Suda pravde zagarantovana je osnivačkim ugovorima. Sa druge, postizanje saglasnosti u Veću za donošenje mera kojima bi se suzio manevarski prostor Suda i promenio efekat njegovih odluka ostaje u praksi gotovo neizvodljivo usled objektivno suprotstavljenih ekonomskih i političkih interesa nacionalnih vlada. Postavlja se, međutim, pitanje: do koje granice će države ostati spremne da se povinuju odlukama skrivenog gospodara evropskog ustava ukoliko žele da očuvaju makar minimum mehanizama zaštite javnog interesa svojih građana. Da su države u navedenim slučajevima odbile da se pokore odlukama Suda pravde, dalje obesmišljavanje političkog procesa u nacionalnim zajednicama bilo bi zaustavljeno. To bi istovremeno dovelo do uruša-

¹⁶ Trenutna posledica odluke Suda pravde bila je da je na nekim austrijskim fakultetima medicine 60 posto kandidata za upis dolazilo iz Nemačke (Scharpf, 2009: 191).

vanja čitavog pravnog sistema EU. U vremenu u kome se evropska integracija još uvek mogla dovesti u vezu sa ekonomskom i socijalnom stabilnošću, takav potez predstavljao je preveliki rizik.

Strategija svesnog prenebregavanja pitanja čuvara evropskog ustava od strane glavnih aktera procesa integracije – vlada država članica, Komisije i Suda pravde – pokazala se kao funkcionalno uspešna. Treba, međutim, imati u vidu da se evropska integracija uglavnom svela na ograničavanje slobodnog političkog delovanja država članica u oblastima od značaja za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta, a potom i monetarne unije (Hix, 2008: 40-47). Iako je Sud pravde gotovo nesmetano ostvarivao svoju ulogu gospodara evropskog ustava, to nije bilo dovoljno da podstakne stvaranje efikasnih mehanizama kolektivnog odlučivanja na nadnacionalnom nivou u najosetljivijim oblastima, poput fiskalne i socijalne politike. Naime, u odsustvu Evropljana kao politički samosvesnog naroda (*demosa*) nemoguće je naći opravdanje za utvrđivanje njihovog opšteg interesa na temelju većinskog glasanja. To je osnovni razlog zbog čega je, uprkos nekontrolisanom rastu nadležnosti EZ/EU, konsenzus u praksi ostao način odlučivanja u svim važnim oblastima politika.¹⁷ Najznačajnija posledica ovakvog načina integracije bila je neprekidno usložnjavanje sistema upravljanja, koje je Uniju činilo sve manje spremnom da odgovori na zahteve svojih korisnika.

3. Ustavni sudovi država članica kao nemoćni gospodari evropskih ugovora

U situaciji u kojoj svi ključni akteri – vlade, Komisija i Sud pravde – prećutno ili otvoreno staju na stranu samoovlašćivanja EZ/EU, jasno je da se problem čuvara ustava zaoštrava na potrebi zaštite nacionalne demokratije. U zajednici suverenih država koja počiva na međunarodnim ugovorima demokratija u državama članicama je bezbedna. Kada nadnacionalne institucije ostvaruju nadležnosti u uskim i jasno definisanim oblastima, problem demokratije se i ne postavlja. To je slučaj sa klasičnim međunarodnim organizacijama, koje iz sfere političkog procesa u državama eventualno izdvajaju izbor geopolitičkih saveznika,¹⁸ dok sve ostale oblasti javnih politika ostaju prepuštene demokratskoj volji građana. Do početka 90-ih godina XX veka postalo je jasno da empirijska stvarnost procesa evropske integracije

¹⁷ Budući da su sve države imale koristi od ostvarivanja zajedničkog tržišta, konsenzus kao operativni princip upravljačkog sistema EZ/EU nije predstavljao prepreku usvajanju evropskih politika sve do sredine 90-ih godina kada na dnevni red dolaze osetljiva pitanja reforme postojećih ekonomskih i socijalnih politika (Hix, 2008: 31-49).

¹⁸ Kao ilustrativan primer situacije u kojoj glasači mogu da smene vlade ali ne i da promene geopolitičke saveznike Ivan Krastev navodi primer snažne Komunističke partije Italije koja zbog članstva zemlje u NATO savezu nije mogla da postane deo vladajuće koalicije sve do 1989. godine (Krastev, 2012: 29-30).

uveliko odudara od ovakvog opisa. Tehnokratski oblikovan proces ostvarivanja zajedničkog tržišta suziće slobodu političkog delovanja država u meri u kojoj to nije slučaj ni u jednoj poznatoj međunarodnoj organizaciji. Na opasnost koju taj proces nosi po nacionalnu demokratiju po prvi put će jasno ukazati Savezni ustavni sud Nemačke u čuvenoj presudi o Ugovoru iz Mاستrihta. Svoje pravo da oceni usaglašenost Ugovora o EU sa Osnovnim zakonom Nemačke Sud iz Karlsruhea iskoristiće da podseti na činjenicu da EU formalno-pravno i dalje počiva na međunarodnim ugovorima čiji neprikosnoveni gospodari ostaju države.

Konstatujući da Uniji još uvek nedostaje ustavni *demos*, Savezni ustavni sud Nemačke naglašava da u EU demokratija postoji samo na nacionalnom nivou. Stoga svaki dalji prenos nadležnosti mora počivati na ugovornim promenama ratifikovanim u svakoj od država članica. Svestan dalekosežnih posledica nespontanog delovanja integracionistički nastrojenog Suda pravde EU, Savezni ustavni sud Nemačke otvoreno osporava pravo tog nadnacionalnog suda da vrši ulogu konačnog arbitra u pogledu vertikalne podele nadležnosti. Naglašavajući da EU i dalje počiva na ugovorima čiji su gospodari države (*Herren der Verträge*), a ne na ustavu čiji je gospodar Sud pravde, najviši nemački sud upozorava da ustavni sudovi država članica u potpunosti zadržavaju pravo da donesu odluku o tome da li su evropske institucije usvojile neku meru *ultra vires*.¹⁹

Uverljivost argumentacije Saveznog ustavnog suda Nemačke oslonjene na čvrsto tlo iskustva moderne liberalne države teško je teorijski osporiti. Uprkos tome, ustavni sudovi država kao formalni gospodari evropskih ugovora ostali su u praksi nemoćni u ostvarivanju svoje uloge. U slučaju da je ustavni sud neke države zaista iskoristio mogućnost da proglasi nevažećom neku odluku evropskih institucija ocenjujući da ona prevazilazi ovlašćenja koja su države ugovorima prenele na evropski nivo vlasti, federalni pravni sistem EU srušio bi se kao kula od karata. Isto bi se desilo da je neka država odbila da prihvati tumačenje svojih ugovornih obaveza koje usvaja Sud pravde EU.²⁰ Uljuljkani u krajnju mogućnost odbijanja pokoravanja odlukama evropskog nivoa vlasti, ustavni sudovi država ostaće samo posmatrači procesa u kome nekontrolisana centralizacija nadležnosti u EU sve više sužava domete nacionalnih demokratija (Gustavsson, 1998). Iako je obrazloženje odluke Saveznog ustavnog suda Nemačke u vezi sa ratifikacijom Ugovora iz Mاستrihta izazvalo negodovanje i zebnju ubeđenih evrofederalista, ta odluka neće zaustavi-

¹⁹ Videti šire: Decision of the German Federal Constitutional Court of October 12, 1993, In Re: Mاستriicht Treaty, http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/German%20ConstCourt%20Mاستriicht.pdf, pristup 10. maja 2013.

²⁰ Pri tom ostaje nesporna ocena ustavnih pravnika da “država može odbiti da sprovede neku direktivu ili zabraniti nekom od organa vlasti da primeni komunitarnu normu, a da pri tom ne prekrši ni jednu domaću pravnu normu, ukoliko koristi adekvatnu formu” (Troper, 2004: 131).

ti proces zakulisne federalizacije Evrope. Pa ipak, u momentu kada je donošenje Ugovora iz Lisabona 2008. godine trebalo da pruži potvrdu uspešnosti strategije “skrivenog federalizma” (Samardžić, Kovačević, 2013: 109-116), Savezni ustavni sud Nemačke će još jednom izazvati pometnju među nacionalnim i evropskim integracionističkim elitama.²¹

Argumentacija koju je Sud izneo prilikom ocenjivanja usklađenosti Ugovora iz Lisabona sa Osnovnim zakonom Nemačke polazi od iste pretpostavke kao i odluka o Ugovoru iz Mاستrihta. Sve dok Evropska unija ne bude preobražena u federalnu državu, do čega može doći isključivo donošenjem evropskog ustava, Unija ostaje savez suverenih država koji počiva na međunarodnim ugovorima. Iskustvo neograničenog izmeštanja kreiranja najvažnijih javnih politika iz nacionalnih političkih arena nateraće Savezni ustavni sud Nemačke da ovaj put jasnije odredi granice legitimnog širenja nadležnosti Unije, ali i da predvidi pouzdanije instrumente njihove zaštite. Važna novina u tom smislu jeste insistiranje na zaštiti “državne suverenosti” koja ne sme biti ugrožena daljom integracijom.²² Kao tačku koju odluke evropskih institucija ne smeju napasti Sud je označio slobodu država da samostalno oblikuju ekonomske, socijalne i kulturne prilike života svojih građana.²³ Najveću pretnju u tom smislu predstavlja praksa političkog samoovlašćivanja evropskog nivoa vlasti kroz delovanje nacionalnih vlada, Komisije i Suda pravde. Kako bi tu pretnju otklonio, Sud je ovaj put predvideo i konkretne instrumente. Aktivno uključivanje nacionalnih parlamenata u proces odlučivanja u EU zamišljeno je kao brana nekontrolisanom delovanju vlada na nadnacionalnom nivou odlučivanja. Insistiranje na neprikosnovenom pravu ustavnih sudova da odlučuju o tome da li su evropske institucije prekoračile svoja ugovorna ovlašćenja odsljikava čvrstu rešenost da se osujete nastojanja Suda pravde da uz asistenciju Komisije ostvaruje ulogu gospodara evropskog ustava. Konačno, Savezni ustavni sud postavio je i jasnu granicu daljem procesu izgradnje složene političke zajednice u odsustvu evropskog *demosa*: ukoliko integracija ode samo korak dalje a da pri tom ne bude stvoren novi izvor demokratskog legitimiteta na evropskom nivou, Nemačka je obavezna da se povuče iz Unije.

²¹ Federal Constitutional Court – Press office – Press release no. 72/2009 of 30 June 2009. Jezgrovitu političko-pravnu analizu ove odluke videti u knjizi Piris, 2010: 141-146.

²² Pod suverenošću se ovde podrazumeva garantovanje minimuma političkog samoodređenja država u kontekstu prenošenja nadležnosti na nadnacionalne instance bez demokratskog legitimiteta. (Vidi opširnije: Grim, 2009: 366.)

²³ “Evropsko ujedinjavanje na temelju ugovora o uspostavljanju saveza suverenih država ne može se ostvariti na način koji državama članicama ne ostavlja dovoljno prostora za političko oblikovanje ekonomskih, kulturnih i socijalnih uslova života.” Odredba 249 Odluke Saveznog ustavnog suda Nemačke o Ugovoru iz Lisabona.

Odluka Saveznog ustavnog suda Nemačke u vezi sa Ugovorom iz Lisabona došla je u lošem trenutku. U momentu stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, EU kojoj od samog početka nedostaje demokratski legitimitet otvoreno se suočila i sa gubitkom efikasnosti. Dodatno usložnjavanje upravljačkog procesa do koga bi došlo ukoliko bi nacionalni parlamenti država svojim aktivnijim učešćem zaista vezali ruke vladama prilikom odlučivanja u Veću verovatno bi dovelo do potpune paralize sistema odlučivanja. Do sličnog ishoda bi došlo i u slučaju da nacionalni ustavni sudovi u praksi zaista počnu aktivno da osporavaju odluke evropskih institucija uz obrazloženje da one narušavaju “ustavni identitet” (Rosenfeld, 2010) država članica. Pored ukazivanja na praktičnu nemoć ustavnih sudova da sačuvaju nacionalnu demokratiju od konkretnih nasrtaja evropske integracije, trebalo bi postaviti i pitanje normativne opravdanosti njihove samoproklamovane uloge čuvara gospodara ugovora. Naime, usredsređen na problem odsustva demokratije u EU, Savezni ustavni sud Nemačke propušta da postavi pitanje legitimiteta vlasti u okviru samih država. Uprkos tome što je demokratski princip vladavine naroda ostao vezan isključivo za države, princip vladavine za narod postepeno je sve više prenošen na evropski nivo vlasti. To je dovelo do postupnog kidanja veze između demokratskog nadmetanja različitih vizija opšteg dobra na nacionalnom nivou i stvaranja javnih politika bez autentičnog političkog procesa na evropskom nivou (Schmidt, 2009: 19-24). Savezni ustavni sud Nemačke našao se tako u poziciji da štiti nacionalnu demokratiju u situaciji kada građani ostaju uskraćeni za mogućnost demokratske promene javnih politika od najvećeg značaja za njihove živote. Do kraja ogoljena nemoć država da zaštite svoje stanovništvo u vremenu velike ekonomske i socijalne krize, koja potresa Uniju od 2009. godine, navodi na zaključak da je odluka Saveznog ustavnog suda Nemačke došla prekasno. Zašto bi se građani još uvek pokoravali odlukama nacionalnih političkih vlasti u situaciji kada im to pokoravanje ne može doneti nikakve rezultate? Sa zahuktavanjem krize Evrozona postajalo je sve jasnije da odluka Saveznog ustavnog suda Nemačke, na sličan način kao i poslednji trzaji plemstva pred Francusku revoluciju, predstavlja još samo sećanje na jedan napola srušeni sistem.²⁴

4. Evropsko veće kao potencijalni *pouvoir neutre et intermédiaire*?

Za Karla Šmita, pitanje čuvara ustava nije predstavljalo pravno-teorijsko pitanje već pitanje političko-praktične svrsishodnosti (Šmit, 2001: 231). Posmatran na taj način, problem čuvara ustava u kontekstu evropskih integracija postavlja se u sle-

²⁴ “Plemstvo je iritiralo, a nije moglo obuzdavati... Bila je to korporacija neutemeljena i bez stalnog mesta u društvenom telu. Sve je doprinosilo njegovom slabljenju, i prosvetčenost i individualna superiornost sopstvenih članova. Odvojeno od feudalizma napretkom ideja, plemstvo je bilo neodređeno sećanje na jedan napola srušeni sistem” (Konstan, 2000: 41).

dećem obliku: koja institucija ima dovoljno autoriteta, neutralnosti i posredničkog kapaciteta da pomiri zahtev za sve čvršće evropsko zajedništvo i zahtev za očuvanje nacionalne autonomije? Dosadašnje izlaganje ukazalo je na to da nacionalne vlade, Komisija, Sud pravde i ustavni sudovi država nisu dorasli tom zahtevnom zadatku. To nas upućuje da razmotrimo nedavno izneti predlog Frica Šarfa (Fritz Scharpf), koji ulogu čuvara evropskih ugovora/ustava namenjuje Evropskom veću. Pretpostavka je da Evropsko veće, sačinjeno od šefova država i vlada, predstavlja instituciju najpozvaniju da utvrdi ravnotežu između legitimnih i raznolikih nacionalnih interesa i jednako legitimnih ograničenja koja nacionalne politike moraju prihvatiti kao članice evropske zajednice država (Scharpf, 2009: 198). Šarf, naime, smatra da bi upravo ovoj instituciji trebalo dati mogućnost da odlučuje o utvrđivanju legitime granice koju Sud pravde ne sme prekoračiti u tumačenju komunitarnih obaveza država članica.

Posmatrano kroz Konstanovu i Šmitovu prizmu, izgledi Evropskog veća za uspešno ostvarivanje uloge čuvara ustava deluju solidno. Poput Konstanovog ustavnog monarha i Šmitovog predsednika Rajha, Evropsko veće predstavlja instituciju od najvećeg političkog autoriteta, za koju se zaista čini da poseduje sve kvalitete jednog potencijalnog čuvara ustava: (a) pasivnost koja je uslovljena nepomirljivom raznolikošću stavova nacionalnih lidera o tome kako EU treba da izgleda u budućnosti; (b) neutralnost koju garantuje izdvojenost Evropskog veća iz redovnog zakonodavnog i izvršnog procesa u okviru EU; (c) nepristrasnost, koja podjednako nedostaje i Sudu pravde i ustavnim sudovima država, počiva na naraslim ambicijama šefova država i vlada da istovremeno igraju ulogu nacionalnih i evropskih lidera; (d) posrednički potencijal, potvrđen kroz dosadašnju praksu donošenja istorijskih odluka, poput onih o stvaranju monetarne unije ili proširenju Unije na istok, koje su ujedno uspevale da pomire različite nacionalne interese i daju smernice za produbljivanje integracije.

Osnovni problem sa Šarfovim teorijski zanimljivim predlogom jeste taj što je stigao prekasno. Odsustvo čuvara ustava u EZ/EU predstavlja ključni deo strategije integracije koja već više od pola veka svesno izbegava odgovor na sva temeljna pitanja političke misli: “Zašto smo zajedno?” “Gde leži suverenost?” “Kome pripada ustavotvorna vlast?” (Kovačević, 2011). Ova strategija dovela je do postepenog i prećutnog uskraćivanja mogućnosti država da merama makroekonomske politike zaštite javni interes svojih građana na zajedničkom evropskom tržištu. Istovremeno, strategija zakulisne federalizacije Evrope pokazala se neuspešnom kada je reč o izgradnji evropskog političkog identiteta. To je uslovalo da donošenje kolektivno obavezujućih odluka i dalje zavisi od mogućnosti postizanja konsenzusa između širokog spektra javnih i privatnih interesa, koji seže od država, preko regiona do predstavnika velikog biznisa. Negativne posledice ovakvog razvoja postaće jasne u

situaciji u kojoj je efikasnost delovanja EU uslovljena pravljenjem osetljivih političkih izbora kao što je onaj između dalje liberalizacije tržišta i uvođenja mehanizma preraspodele bogatstva na evropskom nivou. Razumljivo odsustvo saglasnosti nacionalnih vlada kada je reč o pitanjima poput liberalizacije sektora usluga učiniće da proces odlučivanja na evropskom nivou postane sve tromiji i neefikasniji.²⁵ Kao neposredna posledica, otpornost sistema na spoljašnje izazove postajace sve manja. Izazov koji će Uniju po prvi put suočiti sa mogućnošću dezintegracije doći će u obliku svetske ekonomske krize 2008. godine, upravo u vreme kada je Šarf izložio svoj predlog o Evropskom veću kao čuvaru ustava. Suočeni sa dramatičnim posledicama krize javnih dugova, glavni donosioci odluka biće primorani da donesu mere koje će suštinski promeniti ustavnu prirodu EU. U izmenjenoj EU Evropsko veće će dobiti sasvim drugačiju ulogu. Od tela u kome šefovi država i vlada usaglašavaju svoje stavove o budućnosti Evrope, Evropsko veće postace forum u kome predstavnici centra nameću svoju viziju opšteg dobra Evropljana predstavnicima periferije.

5. Evropska unija suočena sa sistemskom krizom – da li evropski ugovori dobijaju svog gospodara?

Teorija sistema Niklasa Luman (Niklas Luhmann) pruža nam koristan teorijski okvir za razumevanje transformacije sistema upravljanja EU kao odgovora na krizu Evrozone (Luhmann, 1981). Osnovni uvid ove teorije glasi da sa usloznavanjem izazova koje okolina postavlja pred sistem redukcija složenosti upravljačkog procesa postaje nužan uslov njegovog opstanka. U vremenu učestalih i nepredvidljivih potresa na svetskoj finansijskoj pozornici Unija sebi ne može da priušti neprestanu potragu za kompromisom između različitih nacionalnih vizija najboljeg načina vođenja ekonomske politike. Lumanova teorija objašnjava da opstanak EU u vremenima velikih socijalnih i ekonomskih previranja postaje neposredno zavisano od stepena autonomije evropskih institucija da selektivno obrađuju zahteve koje prema sistemu upućuju nacionalni parlamenti, sindikati, ustavni sudovi ili stotine hiljada ogorčenih demonstranata na ulicama Atine, Madrida, Rima itd.²⁶ Svest o tome pri-

²⁵ Usvajanje paketa reformskih mera Barozove Komisije iz 2004. godine trebalo je da omogući nesmetano pružanje usluga na celoj teritoriji Unije svim privatnim licima i firmama koji u svojim matičnim državama imaju dozvolu za vršenje usluga. Taj predlog je dobio podršku Parlamenta, kao i većine država u Veću. Zemlja koja se izrazito protivila bila je Francuska. Iako je postojala formalna mogućnost glasanja kvalifikovanom većinom o predlogu Komisije, države su se odlučile da direktivu ne usvoje usled potpuno opravdanog straha da bi to dovelo do narušavanja odnosa između članica i, sledstveno, do trajne paralize sistema odlučivanja.

²⁶ "Svakom socijalnom sistemu koji se želi održati identičnim, koji u svom opstanku ne želi biti ovisan samo o kauzalnoj konstelaciji što se slučajno nameće iz njegove okoline, krajnja kompleksnost svijeta zadana je kao problem posredovanja smisla. Da bi mogao riješiti taj problem, mora u svojim granicama razviti određenu *autonomiju* koja bi se bar sastojala u tome da može kauzalne

morace glavne donosioce odluka u EU da nužno uprošćavanje upravljačkog procesa ostvare neposredno na uštrb onoga što je preostalo od nacionalne demokratije i suverene jednakosti država članica.

Najava grčkog premijera Papandreua u oktobru 2011. godine da će svom narodu pružiti priliku da se na referendumu izjasni o merama za prevazilaženje krize po meri Nemačke i Francuske dovela je do njegovog naprasnog odlaska sa političke scene. Sličnu sudbinu doživeo je i demokratski izabrani italijanski premijer Berlusconi kada se osmelio da dovede u pitanje reformu fiskalne i ekonomske politike koju je Komisija zahtevala od Italije. U Portugalu su u maju 2011. godine sve političke partije morale da se obavežu na poštovanje fiskalne discipline u EU bez obzira na ishod budućih izbora (Scharpf, 2012: 25). Smenjivanje nedovoljno poslušne političke elite u državama članicama predstavljalo je samo uvod u sistemske reforme koje će suštinski promeniti političku prirodu Unije. Donošenjem paketa od šest mera za efikasnije ekonomsko upravljanje Unijom (“*Six-Pack regulations*”) u novembru 2011. godine²⁷ i potpisivanjem Ugovora o stabilnosti u martu 2012. godine ravnoteža između potrebe istovremenog očuvanja evropskog zajedništva i političke autonomije država članica biće u potpunosti narušena.

Uredba Veća i Parlamenta kojom se uvodi posebna procedura za nadgledanje i sprečavanje velikih makroekonomskih neravnoteža u državama članicama (“*Excessive Imbalance Procedure*”) praktično daje Komisiji određene ruke u kontrolisanju načina vođenja fiskalne i socijalne politike na nacionalnom nivou.²⁸ Komisija najpre utvrđuje tabelu statističkih ekonomskih pokazatelja država kao što su prosečni tekući platni bilans, udeo stranih direktnih investicija u BDP-u države, udeo izvoza države na svetskom tržištu, cena stanova, nivo rasta cena na malo, zaduženost privatnog i javnog sektora, nivo nezaposlenosti itd. Zatim se bez ikakvog upliva nacionalnih političkih vlasti definišu granice u kojima se ti pokazatelji mogu kretati.²⁹ Ukoliko neka država izađe iz zadatih okvira, ona je dužna da usvoji niz reformskih mera u skladu sa “preporukom” Komisije. U slučaju da države ne iskoriste sva raspoloživa sredstva makroekonomske politike kako bi odgovorile na zahteve iz “preporuke”, suočavaju se sa mogućnošću oštrih sankcija, koje opet određuje Komisija. Iako Veće zadržava mogućnost da glasanjem kvalifikovanom većinom spreči uvo-

faktore, tj. informacije *selektivno* obrađivati i uspoređivati s drugim mogućnostima” (Luhmann, 1981: 145).

²⁷ Council Directive 2011/85/EU, Regulation (EU) No 1173/2011, Regulation (EU) No 1174/2011, Regulation (EU) No 1175/2011, Regulation (EU) No 1176/2011, Regulation (EU) No 1177/2011.

²⁸ Regulation (EU) No 1176/2011.

²⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012_en.pdf, pristup 10. maja 2013.

đenje sankcije, država izložena pretnji sankcije nema pravo da učestvuje u glasanju. Za razliku od postupka prema kom Veće uz eventualno učešće Parlamenta odlučuje o opštim pravilima ponašanja država, ova procedura daje Veću mogućnost da odlučuje o svrsishodnosti načina vođenja konkretne ekonomske politike neke države članice. Time se evropskim institucijama ostavlja širok prostor da prosuđuju o konkretnim odlukama nacionalnih političkih vlasti o ukidanju socijalnih prava, smanjenju budžetskih izdataka za zdravstvo i školstvo, povećanju fleksibilnosti tržišta rada, podizanju starosne granice za odlazak u penziju, smanjivanju minimalne cene rada ili privatizaciji velikih javnih preduzeća itd. Na ovaj način otvoreno se dovodi u pitanje ugovorima utvrđena podela nadležnosti između nacionalnog i evropskog nivoa vlasti, koja fiskalnu i socijalnu politiku ostavlja u isključivoj nadležnosti država članica. U slučaju stupanja na snagu Ugovora o stabilnosti, države će biti primorane da viziju opšteg dobra Evropljana najsnažnije države članice u EU, otelovljenu u tzv. "zlatnom pravilu" – budžetski deficit ispod 3% BDP i javni dug ispod 60% BDP – unesu u svoje nacionalne ustave.³⁰ Time će biti u potpunosti obesmišljen i sam proces političkog nadmetanja između levice i desnice, konzervativaca i liberala u javnim sferama država članica. Politička odluka neke buduće levičarske vlade o ulaganjima u velike infrastrukturne projekte, unapređenju socijalne i zdravstvene zaštite ili izdvajanju većih izdataka za obrazovanje biće lako oborena pred ustavnim sudom.³¹

Jasno je da navedene mere suštinski menjaju prirodu legitimiteta evropske složene zajednice. Za razliku od prethodnog perioda integracije, uticaj evropskih politika na svakodnevni život građana postaje očigledan. Do sada su ravnopravna uloga nacionalnih vlada i potreba njihovog stalnog usaglašavanja sa nadnacionalnim institucijama u procesu odlučivanja zamagljivali odgovornost za pogrešne političke odluke u evropskom sistemu upravljanja na više nivoa vlasti. Sa krizom, situacija se radikalno menja. Kao odgovorne za njihov sve gori socijalni i ekonomski položaj razjareni demonstranti na ulicama Atine, Madrida i Rima jasno vide nemačku kancelarku, predsednika Komisije i Evropske centralne banke. Istovremeno, i građani u državama članicama koje izdvajaju najviše sredstava za pomoć posrnutim ekonomijama postaju svesni da odluke njihovih parlamenata ili ustavnih sudova ne mogu da preokrenu pravac vođenja evropskih politika.

Odluka da se Evrozona spašava po svaku cenu dovela je tako do iščezavanja političke autonomije država. Posrednička uloga nacionalnih političkih vlasti između evropskih institucija i građana uklonjena je kao prepreka u potrazi za efika-

³⁰ Treaty on stability, co-ordination and governance in the economic and monetary union Art. 3.2.

³¹ Stoga je logično što se leve političke opcije poput koalicije Levi front (Front de gauche) koju u Francuskoj predvodi Žan Luk Melanšon (Jean-Luc Mélenchon) ili grčke Sirize (Syriza) snažno zalazu za to da njihove države odbiju ratifikaciju Ugovora o stabilnosti.

snošću antikriznih politika. Strukturna zavisnost od evropske finansijske pomoći nateraće nacionalne vlade država na periferiji, koje su više od pola veka tvrdoglavo branile pravo veta, da se odreknu ravnopravnosti prilikom donošenja odluka u najosetljivijim oblastima politike. Neki teoretičari ustavnog prava sa pravom će naglasiti sličnosti između hegemone uloge Nemačke u sistemu odlučivanja EU i uloge Pruske u Rajhu iz 1871. godine (Schönberger, 2012). Njihov argument da je Nemačka bila prinuđena da nevoljno preuzme ulogu imperijalnog centra kako bi sačuvala jedinstvo EU (Anderson, 2012: 23) u potpunosti odgovara osnovnim postavkama Lumanove teorije sistema.

Dosadašnja reakcija na krizu javnih dugova nesumnjivo potvrđuje našu tezu o odsustvu čuvara evropskog ugovora/ustava i posledicama tog odsustva. Stupanjem na snagu Ugovora o stabilnosti državama sasvim sigurno neće ostati “dovoljno prostora za političko oblikovanje ekonomskih, kulturnih i socijalnih uslova života”, uprkos jasnim granicama koje procesu integracije postavlja odluka Saveznog ustavnog suda Nemačke o Ugovoru iz Lisabona. Konkretna opasnost bankrota učinila je apstraktnim pravo veta nacionalnih vlada na odluke koje im oduzimaju svaku samostalnost u vođenju ekonomske politike. Sud pravde i Komisija oberučke su prihvatili jačanje svoje kontrolne uloge u sistemu.³² Sa eskalacijom krize srušile su se i nade da bi Evropsko veće moglo da preuzme ulogu čuvara evropskog ustava. U situaciji u kojoj su se nacionalna demokratija i opstanak Unije našli na otvoreno zaraćenim stranama,³³ uloga Evropskog veća ostala je lišena neutralnosti, posredničkog karaktera i pasivnosti. Zahtev za preživljavanjem evropskog projekta u vremenu krize uslovio je da telo najvišeg političkog autoriteta u Uniji postane arena u kojoj politički i ekonomski najsnažnije države članice određuju šta predstavlja opšti interes Evropljana.

Ostavljena bez zaštitnika, ravnoteža između potrebe efikasnog delovanja evropskog nivoa vlasti i potrebe očuvanja mogućnosti građana u državama članicama da utiču na kreiranje javnih politika urušila se u potpunosti. Iako je na taj način tvrdnja da države predstavljaju neprikosnovene gospodare ugovora izgubila utemeljenje u stvarnosti, EU nije preobražena u demokratsku federalnu državu.³⁴

³² Ugovor o stabilnosti previda mogućnost da neka od država pokrene postupak pred Sudom pravde ukoliko se druga država ne pridržava pravila o fiskalnoj disciplini propisanih Ugovorom. Treaty on stability, co-ordination and governance in the economic and monetary union Art. 8.

³³ “Politička unija sposobna da spase evro sa zajedničkom fiskalnom politikom ne može biti ostvarena sve dok države članice EU ostanu u potpunosti demokratske, zato što to njihovi građani neće podržati” (Krastev, 2012: 25).

³⁴ “Sve dok EU predstavlja zajednicu država čije identitete je neophodno zaštititi, njihova pozicija kao ‘čuvara ugovora’, *Kompetenz-Kompetenz* i princip ograničenog i jasno određenog prenosa nadležnosti imaće veliki značaj” (Grim, 2009: 372). Ovo Grimovo upozorenje sve više je gubilo utemeljenje u stvarnosti sa odmicanjem krize javnih dugova u EU.

Uprkos upozorenju Saveznog ustavnog suda Nemačke, integracija je otišla korak dalje a da pri tom nije uspostavljen nov izvor legitimiteta na evropskom nivou. Kao nenameravana posledica metoda integracije koji svesno prenebregava dilemu legitimiteta, a samim tim i dilemu čuvara ustava, Unija je zadobila jasne obrise proto-imperijalnog poretka. Jedna od ključnih karakteristika imperije jeste otvoreno mešanje centra u unutrašnje stvari sastavnih jedinica. U evropskom slučaju to mešanje se ogleda u smenjivanju neposlušnih nacionalnih političkih elita i namećanju državama modela uređivanja ekonomskog i socijalnog života stanovništva za koji odgovornost centar u potpunosti preuzima na sebe. Druga važna karakteristika imperija jeste da one, za razliku od država, ne tretiraju svoje stanovništvo na isti način (Minkler, 2009: 16). Kriza javnih dugova koja je u izvesnoj meri pogodila sve države članice EU nesumnjivo je ostavila društva na periferiji u daleko težem socijalnom i ekonomskom položaju u odnosu na centar. Sa rastom svesti o tome da odluke imperijalnog centra imaju neposredne i dalekosežne posledice po kvalitet njihovog života, nezadovoljstvo i bes stanovništva na periferiji sve više se usmerava ka centru.³⁵ Konačno, imperije se odlikuju time što u njima nema jasnog poklapanja teritorijalnih, kulturnih i funkcionalnih granica (*ibid.*: 26). Sa eskalacijom krize javnih dugova države su bile prinuđene da pristanu na izmeštanje nekih od najznačajnijih upravljačkih funkcija iz nacionalnih političkih arena. Nemoć državnih vlasti da na svojoj teritoriji obezbede ekonomsku i socijalnu stabilnost relativizovala je i sam značaj granica.³⁶

Između članica evropske složene političke zajednice uspostavljen je odnos centar – periferija. To znači da podnošljivo funkcionisanje sistema više ne počiva na potrazi za finom ravnotežom između nadnacionalnih i međuvladinih elemenata, već na sposobnosti centra da pomiri zahteve sve nezadovoljnijeg stanovništva centra sa zahtevima ogorčenog stanovništva na periferiji. Ova promena perspektive omogućava nam da jasnije sagledamo prirodu izazova sa kojima se EU danas suočava.

6. Zaključak

Neki autori označili su gubitak poverenja stanovništva u demokratski proces i nacionalne političare kao činilac koji pruža nadu u uspeh dosadašnjeg načina suočavanja sa krizom javnih dugova u EU (Krastev, 2012: 25). Ukoliko bi centar uspeo da svojim politikama popravi tešku ekonomsku i socijalnu situaciju, stanovništvo bi se zaista moglo vratiti u pređašnje stanje ravnodušnosti spram gubitka nacionalne su-

³⁵ O tome slikovito svedoči reakcija grčkih građana prilikom posete nemačke kancelarke Angele Merkel 9. oktobra 2012.

³⁶ To je posebno vidljivo u slučaju multinacionalnih država poput Španije, koja se nakon izbivanja krize 2008. godine suočila sa naglim jačanjem secesionističkih težnji u Kataloniji (Guibernau, 2012).

verenosti i imperijalne prirode evropskog poretka.³⁷ Time bi evropskim integracionističkim elitama uspelo ono što nije Napoleonu kada je pokušao da ujedini Evropu na temelju uniformnog modela upravljanja otelotvorenog u *Code Napoléon* (Bellamy, 2012: 149). U Evropi Napoleonovog doba apstraktna pravila dobrog upravljanja (*good governance*) nisu uspela da zamene istinski patriotizam i da ukinu veliku kulturnu, političku i ekonomsku različitost evropskih naroda. U današnjoj Evropi mogu se zamisliti dve mogućnosti sprečavanja potpunog iščezavanja političke egzistencije evropskih naroda u bezličnom imperijalnom poretku u nastanku.

Prva mogućnost odnosi se na situaciju u kojoj bi nezadovoljstvo stanovništva centra zbog gubitka demokratije i tereta finansijskog izdržavanja posrnulih ekonomija navelo vlade država sa dovoljno homogenim ekonomskim i političkim interesima da između sebe uspostave trajno demokratsko jedinstvo donošenjem klasičnog federalnog ustava.³⁸ Demokratskom odlukom o prenošenju ustavotvorne vlasti na evropski nivo evropske institucije dobile bi demokratski legitimitet, dok bi uloga istinskog čuvara ustava pripala federalnom ustavnom sudu. U tom slučaju, države periferije bile bi prepuštene same sebi u potrazi za izlazom iz teške ekonomske i političke krize. Druga mogućnost bila bi da politika imperijalnog centra nastavi da prati dalje urušavanje ekonomskog i socijalnog položaja stanovništva na periferiji. To bi u nekim državama moglo dovesti na vlast političke partije koje se otvoreno zalažu za odbijanje pokoravanja odlukama evropskih vlasti (Marc, 2012). Takav scenario mogao bi podstaći na okretanje suštinski drugačijem modelu integracije, tzv. "diferenciranoj integraciji" u kojoj države srodnih političkih i ekonomskih preferencija produbljuju saradnju u oblastima od uzajamne koristi.³⁹ U slučaju odustajanja od uniformnog modela integracije koji u najosetljivijim oblastima politike nameće ista pravila igre ekonomski, kulturno i politički heterogenim zajednicama, ponovo bi se otvorila mogućnost da EU preraste u federalnu matricu Danijela Elazara (Daniel Elazar): "To je model po kome se narodi, institucije ili političke zajednice sporazumevaju i međusobno sklapaju ugovore kako bi ustanovili šire celine, u kojima se njihova jednakost i integritet čuvaju paralelno sa uspostavljanjem novih

³⁷ Eventualna odluka o direktnim kreditima Evropske centralne banke (ECB) ili o mogućnosti da Evropski stabilizacioni mehanizam (ESM) pozajmljuje novac od ECB mogla bi da umanjí potrebu drastičnih mera smanjivanja javne potrošnje koje razaraju socijalni i ekonomski život stanovništva u zaduženim državama. Istovremeno takva odluka bi mogla smanjiti opterećenost poreskih obveznika u davanju finansijske pomoći posrnulim ekonomijama (Scharpf, 2012: 30-31).

³⁸ "Pripreme za konvent Evrope", *Politika*, 29. 8. 2012.

³⁹ Vivien Šmit (Vivien A. Schmidt) slikovito je opisala ovakav oblik integracije kao 'meni Evropa' sa zajedničkim tržištem kao glavnim jelom i sve većim brojem pristizućih novih i raznovrsnih jela koja neke od država članica, uz prijatan razgovor za stolom, preskaču a druge prihvataju (Schmidt, 2009: 39). Prednosti ovakvog vida integracije detaljno su izložene u knjizi Majone, 2009: 205-234.

zajedničkih okvira” (Elazar, 1988: 100). U takvom sistemu u kome niko nema poslednju reč, i koji stoga stoji s one strane ograda Konstanovog i Šmitovog shvatanja moderne državnosti, problem čuvara ustava jednostavno bi iščezao.

LITERATURA

- Anderson, Perry. 2012. L'Europe face a l'hégémonie allemande. *Le Monde diplomatique* (59) 705: 22-23.
- Bartolini, Stefano. 2008. Taking 'Constitutionalism' and 'Legitimacy' seriously. *European governance papers*, 1: 1-19.
- Beck, Ulrich. 2013. *Europa tedesca, La nuova geografia del potere*. Editori Laterza.
- Bellamy, Richard. 2012. The liberty of the moderns: Market freedom and democracy within the EU. *Global Constitutionalism* (1) 1: 141-172.
- Constant, Benjamin. 1819. De la liberté des anciens comparée à celle des modernes. *Discours prononcé à l'Athénée royal de Paris 1819*. <http://www.fondamentaux.org/2011/06/12/benjamin-constant-de-la-liberte-des-anciens-comparee-a-celle-des-modernes/>, pristup: 10. maja 2013.
- Durand, Cedric i Keucheyan, Razmig. 2012. Vers un césarisme européen. *Le Monde diplomatique* (59) 704: 3.
- Elazar, Daniel J. 1988. Mason versus Madison: Developing an American Theory of Federal Democracy, u: Cohen, M. (ur.): *Federalism: The Legacy of George Mason*. University Publishing Association. Fairfax: 65-102.
- Friedrich, Karl J. 1968. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Pall Mall Press. London.
- Goldstein, Friedman L. 2001. *Constituting Federal Sovereignty*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore & London.
- Grim, Dieter. 2009. Defending sovereign statehood against transforming the European Union into a state. *European Constitutional Law Review* (5) 3: 353-373.
- Guibernau, Montserrat. 2012. From devolution to secession: The case of Catalonia, u: Seymour, M i Gagnon, A. (ur.): *Multinational federalism, Problems and prospects*. Palgrave Macmillan: 149-171.
- Gustavsson, Sverker. 1998. Defending the democratic deficit, u: Weale, A. i Nentwich, M. (ur.): *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*. Routledge. London: 65-80.
- Hiks, Sajmon. 2007. *Politički sistem Evropske unije*. Službeni glasnik. Beograd.
- Hix, Simon. 2008. *What's wrong with the EU and how to fix it?*, Polity Press. Cambridge.
- Hueglin, O. Thomas. 2000. From constitutional to treaty federalism: a comparative perspective. *Publius* (30) 4: 137-153.

- Kirchhof, Paul. 2006. The legal structure of the European Union as a Union of States, u: Bogdandy, A. von i Bast, J. (ur.): *Principles of European constitutional law*. Hart Publishing. Oxford and Portland: 765-802.
- Konstan, Benžamen. 2000. *Principi politike i drugi spisi*. Zavod za udžbenike i nastavna sredstva. Beograd.
- Kovačević, Bojan. 2010. Teorijske dileme na putu izgradnje Ustava Evrope u odsustvu evropskog demokratskog suverena. *Analni Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2: 235-260.
- Kovačević, Bojan. 2011. Federalizam i kriza u Evropskoj uniji. *Pravo i društvo*, 3-4: 9-29.
- Kovačević, Bojan. 2013. Politizacija evropske integracije – prilika za jedinstvo ili pretnja opstanku?, u: Samardžić, S. (ur.): *Ugovor o stabilnosti, upravljanju i koordinaciji monetarnom i ekonomskom unijom*. Službeni glasnik. Beograd.
- Krastev, Ivan. 2012. European disintegration? A fraying Union. *Journal of Democracy* (23) 4: 23-30.
- Kumm, Mattias i Comella, Victor F. 2005. The Primacy Clause of the Constitutional Treaty and the Future of Constitutional Conflict in the European Union. *International Journal of Constitutional Law* (3) 2-3: 473-492.
- Luhmann, Niklas. 1981. *Teorija sistema: Svrhovitost i racionalnost*. Globus. Zagreb.
- Maduro Paires, Miguel. 2005. The importance of being called a constitution: Constitutional authority and the authority of constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*, 2/3: 332-356.
- Majone, Giandomenico. 2009. *Europe as the would-be world power*. Cambridge University Press.
- Marc, Jennar R. 2012. Désobéissance civique pour une Europe de gauche. *Le Monde diplomatique* (59) 703: 4-5.
- Minkler, Herfrid. 2009. *Imperije*. Albatros plus i Službeni glasnik. Beograd.
- Nicolaidis, Kalypso. 2001. The Federal vision beyond the federal state, u: Nicolaidis, K. i Howse, R. (ur.): *The Federal Vision*. Oxford University Press. Oxford: 439-481.
- Pernice, Ingolf i Mayer C. Franz. 2000. De la constitution composée de l'Europe. *Revue trimestrielle de droit européen*, 36 (4): 623-647.
- Paris, Jean-Claude. 2010. *The Lisbon treaty*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Reich, Norbert. 2008. Free movement v. social rights in an enlarged Union – the *Laval* and *Viking* cases before the ECJ. *German Law Journal* (9) 2: 125-161.
- Rosenfeld, Michel. 2010. *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture and Community*. Routledge. Abingdon – New York.
- Samardžić, Slobodan i Bojan Kovačević. 2013. Evropska unija pred promenama – imperija ili diferencirana integracija. u: Nakarada, R. i Živojinović, D. (ur.): *Srbija u evropskom i globalnom kontekstu*. Fakultet političkih nauka. Beograd: 109-137.

- Scharpf, Fritz W. 2009. Legitimacy in the multilevel European polity. *European Political Science Review* (1) 2: 173-204.
- Scharpf, Fritz W. 2012. Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the Euro crisis. *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper* (12) 6: 1-41.
- Schmidt, Vivien A. 2009. Re-envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy. *Journal of Common Market Studies*, 47: 17-42.
- Schmitter, Philippe C. 1996. Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts, u: Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P. i Streeck, W. (ur.): *Governance in the European Union*. Sage Publications. London: 121-150.
- Schönberger, Christoph. 2012. *Hegemon wider Willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union*. Merkur, 752: 1-8.
- Stein, Eric. 1981. Lawyers Judges and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law* (75) 1: 1-21.
- Šmit, Karl. 2001. Čuvar ustava, u: Samardžić, S. (ur.): *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari*. Filip Višnjić. Beograd.
- Troper, Michel. 2004. L'Europe politique et le concept de souveraineté, u: Beaud, O., Lechevalier, A., Pernice, I. i Strudel, S. (ur.): *L'Europe en voie de constitution*. Bruylant. Bruxelles: 117-139.
- Vajler, Džozef. 2002. *Ustav Evrope*. Filip Višnjić. Beograd.
- Weiler, Joseph. 2001. Federalism without Constitutionalism, A Europe *Sonderweg*, u: Nicolaidis, K. i Howse, R. (ur.): *The Federal Vision*. Oxford University Press. Oxford: 54-70.

Bojan Kovačević

WHO IS THE GUARDIAN OF THE CONSTITUTION IN THE EUROPEAN UNION?

Summary

Measures taken by the EU's major decision-makers in order to confront the public debt crisis provide evidence that the EU's constitutional nature has been changed. This compound political community whose legitimacy was based on the fine balance between the need to establish more European unity and the need to preserve political autonomy of member states, is now gradually transforming into an imperial, centre – periphery model of governance. The author analyses this development in the light of the *guardian of the constitution* concept, developed in the works of Benjamin Constant and Carl Schmitt. Regardless of changes of socio-historical circumstances, the guard-

ian of the constitution's fundamental task is to determine the point that must not be surpassed if the legitimacy of a political community is to be maintained. In the context of the European integration process the question "Who is the guardian of the constitution?" has deliberately been sidestepped. That strategy, which has proven to be functionally rather successful, has been pushing the EU towards its current systemic crisis. Long absence of a guardian of the European treaties/constitution has eventually confronted the member states with the choice between refusing to obey the centre's decisions and conceding of the responsibility for their citizens' welfare to the European proto-imperial order. The *empire concept* used in this article is normatively neutral, used only as a possible theoretical framework for explaining the new empirical reality of the European integration process.

Keywords: Guardian of the Constitution, Master of the Constitution, EU Court of Justice, European Council, EU Crisis, Democratic Deficit, Empire

Kontakt: **Bojan Kovačević**, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Jove Ilića 165, 11 000 Beograd, Srbija. E-mail: kovacevic.bojan.bg@gmail.com