

## Esej

Izlaganje sa znanstvenog skupa  
327.39(4)

# Civitas civitatum ili monstro simile? Izgleđi nadnacionalne državnosti na primjeru Europske unije

TILMAN EVERS\*

### Sažetak

Autor promišlja krizu nacionalnodržavne suverenosti u suvremenoj Europi, koja je posljedica ekonomskih i političkih integracijskih procesa i stvaranja novih nadnacionalnih institucija. Postavlja se pitanje, mogu li se nadnacionalne institucije demokratski ustrojiti te jesu li u stanju osigurati razinu društvene integracije koju je jamčila nacionalna država. U suvremenoj se diskusiji javljaju teorijski koncepti, poput denacionalizirane državnosti, međunarodnog zakonodavstva i neistovremene denacionalizacije, koji tematiziraju fenomen krize nacionalne suverenosti. Mogući modusi raspodjele suverenih ovlasti između različitih instancija razmatraju se u zanimljivoj povijesnoj paraleli između institucionalnog ustrojstva Svetog rimskog carstva njemačke nacije u ključnom razdoblju između 1495. i 1576. te postojećih ili predloženih institucija Europske unije. Autor zaključuje da za perspektivu Europske unije nije presudan deficit demokracije, nego nadasve deficit političke djelotvornosti i političkog zajedništva.

Je li nacionalna država preživjela samu sebe? Je li načelo suverenosti, oko kojeg su se vodili i još se vode toliki ratovi, samo sebi zadalo smrtonosni udarac? Tko ili što u tom slučaju stupa na mjesto suverenosti, kao načelo reda i ona instancija koja odlučuje o političkom djelovanju?

O ovim ključnim pitanjima buduće državnosti ovisi budućnost i u našoj Europi između Bruxellesa i Sarajeva.

Nigdje nisu posljednjih godina nastale nove nacionalne državne tvorevine kao u Europi. Nigdje nije, s druge strane, klupko nadnacionalnoga zbijenije nego u toj domovini naših domovina.

Nakon sloma bipolarnog svijeta čini se da Europa, taj univerzum maloga u dobrom i u lošem smislu, služi kao laboratorij za pronalaženje budućih vladajućih odnosa. Samo se na povlaštenom zapadu Zemlje uopće i može postaviti pitanje, jesu li takve instancije nadnacionalne politike uopće prikladne za prihvaćanje demokratskih načela i iskustava, stečenih

\* *Tilman Evers*, redovni profesor političke teorije na Sveučilištu u Tübingenu.

tijekom 200 godina mučnih međudržavnih borbi? S pravom se tužimo na pomanjkanje demokratičnosti u Europskoj zajednici, ali u svijetu jedva da postoji neki drugi međudržavni sporazum s kojim bi se ovaj mogao usporediti.

To što se uopće javljaju pitanja o demokratskoj zasnovanosti i ograničavanju vlasti na području međunarodne politike, već je samo po sebi znak propadanja. Dok je god načelo suverenosti zahtijevalo da se oštro razdvaja unutarnja politika od vanjske, demokracija nije bila tema međudržavnih razgovora.

No, u istoj mjeri u kojoj se dosadašnji monopol nacionalno-državnog oblikovanja politike granao prema gore i prema dolje, ostaju blagi prijelazi između unutarnje i međudržavne politike: slično kao uostalom i razgraničenja odgovarajućih politoloških područja.

Ne radi se jednostavno o akademskom pitanju. Globalizacija ekonomije i time izazvana migracija, razaranja okoliša, vraćanje agresivnih nacionalizama i fundamentalizma — sve to pokazuje naboje koji pokušavaju omesti razumni govor jedne "unutarnje politike svijeta". Tko će ubuduće osiguravati integraciju, koju je barem u dobrostojećem svijetu jamčila nacionalna država svojim standardima pravne države, demokracije, blagostanja i kulture?

Ovim bih se pitanjima o šansama demokratskog oblikovanja politike uz pomoć nacionalnih sporazuma — kao što je to u Europskoj zajednici — htio pozabaviti u tri smjera.

U prvom razmatram neka teoretska polazišta koja se danas predlažu zbog razumijevanja pojma suverene politike. Na to se nadovezuje cjelina završnog dijela, u kojem sam uz pomoć prikupljenih koncepcija istraživao planirani budući razvoj Europske zajednice u Europsku uniju.

Pritom zastupam tezu da je dominacija gospodarske efikasnosti blizu tome da potkopa polazišta demokratske civilizirane zajednice. Umjesto forsiranja donošenja gospodarskih normi, bilo bi nužno probuditi političke veze, koje bi uzimale u obzir različitosti postojećih prilika. Na taj način uvjetovane raznolikosti međusobno isprepletenih saveza podsjećaju na komplicirane strukture staroga Rimsko-njemačkog carstva ranoga novog doba.

U srednjem, najdužem dijelu priloga slijedim baš te povijesne asocijacije.

Pogled unatrag na vrijeme nastanka suverene državnosti ne želi biti analitička usporedba, niti slika budućnosti, nego želi osloboditi i proširiti uvriježene načine razmišljanja. Ako danas nacionalna država gubi željeni politički monopol i prema unutra i prema van, tada je *nova nepreglednost, poslije suvereniteta (After Sovereignty)* u svakom slučaju u vezi s kasnom srednjovjekovnom *Confusio prije suvereniteta (Before Sovereignty)* zato što ni u jednoj ne postoji takva središnja instancija, nego umjesto nje slojeviti suživot, nadživot i protuživot različitih nositelja vlasti.

### Teorije postnacionalne državnosti

“Razumijemo li mi na kraju ovog stoljeća dovoljno naš svijet?”, pita se Rimski klub u svojem najnovijem izvještaju. Upravo na području međunarodne politike očito stojimo na početku nove svjetske ere, koja tek treba pronaći svoja načela reda. Do tada mogu i pojmovi, oko čijeg se stvaranja sada trudimo, u najboljem slučaju ostati u privremenoj upotrebi.

Ponajprije se može navesti raspadanje starog poretka s njegovom okosnicom — nacionalnom suverenošću — po čijoj su se volji i predodžbama orijentali svi akteri u posljednjih 150 godina. Te suverenosti sada se rješava društvo zapleteno u vlastite socioekonomske tokove i raspršuje u mnoštvo nad- i međudržavnih čimbenika. Zbog dijalektičkog sklopa ubrzane globalizacije gospodarstva, komunikacija i kulture, uz istodobno sve složenije iskazivanje različitosti dijelova društva, ideja o središnjoj instancijskoj odlučivanja postaje zaista anakronizam.

Pritom nitko ne sumnja da će nacionalna država opstojati još dugo kao važna, možda i najvažnija razina djelovanja. No, ona ipak napušta zahtjev za isključivošću koji joj, uostalom, nikad u potpunosti nije odgovarao, čak ni u angloeuropskom državnom svijetu.

Zar to nije hrabra tvrdnja, ima li se na umu nasilničko rasplamsavanje nacionalizama u cijelom svijetu, pa čak i u Istočnoj Europi? Zar ne nastaju nove nacionalne države baš na pragu Europske zajednice? Baš to važno susjedstvo pojašnjava unutarnji sklop obaju prividno normalnih procesa.

Prava na suverenost, koja se danas sa zakašnjenjem traže u Istočnoj Europi i za koja se mjestimice vode krvave borbe, moraju najvećim dijelom ostati fikcija i služe uglavnom kao propusnica za ulazak u bruxellesko Veliko vijeće.

Ispadi nacionalizama shvatljivi su kao povijesno kašnjenje i reakcija na nenadoknadivost svjetske ekonomije.

Svi pokušaji da se s onu stranu opisivanja raspada starog poretka stvori pojam novoga svjetskog poretka u nastajanju, moraju se smatrati privremenim. Oni su samo želja da se u okvir kategorijalnih promjena, u kojem više potrošene stare skice obrubljene spekulativnim novim teorijama, postavi jedna, po mogućnosti pregledna, empirijska skica budućnosti.

Ugodan zvuk naziva kao “regulirana anarhija” ili “complex governance”, kako te nacрте nazivaju njihovi autori, svojom poetskom bespomoćnošću odražavaju na prikladan način neuhvatljivost njihove nedovršenosti.

Želio bih izdvojiti tri slike. Prva nosi naslov *denacionalizirana državnost*. Pod tim pojmom obračunava bremenski gospodarski pravnik Rolf Knieper s politikom razvoja i općenito s načelom nacionalne suverenosti. Za njega je državnost kategorija koje se društvo tržišne orijentacije ne može odreći, premda ona nije vezana na nacionalne okvire. Država je u većoj mjeri nastala, kako bi konkurentskim odnosima osigurala opće proizvodne uvjete i pravne norme, samo što je u doba teritorijalnih država iz nje same nastao instrument konkurencije. Danas se državnost ponovo nastoji osloboditi toga teritorijalnog sluganstva. Zbog globaliziranja ekonomije država se više ne može stvoriti uz pomoć nacije. Nacionalna država više nema

nikakav utjecaj na "Casino-kapital" koji kruži "Cyber-Spaceom" oko Zemlje. Svjetskoj ekonomiji je primjerena samo svjetska politika jer bi, u protivnom, zavladao "monetarni terorizam".

Promatra li se sa stanovite distance ta furiozna slika o kojoj govori Knieper, kao i ostali autori iz Wallersteinova kruga, tada postaje jasno da njezine najjače strane leže u polemičkoj destrukciji zastarjelih predodžbi. Konstruktivni dio koji bi se mogao uspostaviti, legitimirati i nadzirati čitavom svijetu, kao takva decentrirana, funkcionalno rascijepjena državnost nije skicirana ni u svojim obrisima.

Njegov bremenski kolega Dieter Senghaas s pravom kritizira ovaj nacrt, kao ekonomističko podcejenjivanje politike. O pravom se globaliziranju ne može govoriti čak ni s ekonomskog stajališta. Stvarno produktivno gospodarstvo i sada se, kao i prije, koncentrira na malobrojne prostore sa zgusnutom industrijom, za koju je okvir nacionalne države s njezinim sigurnim političkim, pravnim i kulturološkim funkcijama, još uvijek nezamjenljiv.

Drugi autori u svojim nacrtima postnacionalne državnosti upravo polaze od te političko-institucionalne razine. Njihova slika, koja nosi ime "međunarodno zakonodavstvo" i stoji uz imena kao Robert Keohane ili u Njemačkoj Volker Rittberger, sažima ono što već postoji u smislu oblikovanja politike "iznad" i između nacionalnih država.

Autori pritom ukazuju na začuđujuću gustoću međunarodnih organizacija i režima na najrazličitijim poljima politike — u gospodarstvu, komunikacijama, na socijalnom i planu rada, u pravima čovjeka i zaštiti okoliša. Broj takvih međunarodnih instanciija i sporazuma udeseterostručio se nakon II. svjetskog rata i pridonio sprečavanju sukoba baš u odnosima između Istoka i Zapada. Doda li se tome još djelovanje više tisuća međunarodnih nevladinih organizacija, zaokružiti će se slika "desuvereniziranog" društva svijeta kojim velikim dijelom upravlja njegov vlastiti poslovni svijet.

Ne može se previdjeti da je ovaj model, koji ulijeva toliko nade, nastao u sjeni relativno stabilnoga bipolarnog svjetskog poretka. Baš zato što je bilo nemoguće dirati u odnose moći u svjetskim razmjerima, ispod te se površine javila mogućnost i nužnost nastajanja institucija i procedura usmjerenih na konsenzus. Nasuprot tim gubicima suverenosti, koje je nametnula današnja svjetska politika i odnosi moći, djelomice i uz pomoć vojnog faktora i u slučaju odnosa između Sjevera i Juga, predodžba o međunarodno primjenjivom zakonodavstvu previše je idealistička.

Ona je u biti skrojena u skladu s odnosima u Zapadnoj Europi ili općenito u svijetu OECD-a, i s tog je modela u fragmentima prenosiva na okvire KESS-a ili Ujedinjenih naroda.

Usporede li se ove dvije promotrene slike postsuverene državnosti, tada upada u oči da se obje zapravo pokušavaju spasiti iz "prijelaznog košmara" na temelju jednoga jedinog kriterija poretka: koncepcija je nacionalne državnosti instrument novca, dok su polazište režima pravne postavke.

Jedan nacrt oblikuje međunarodnu politiku prema tržištu, drugi prema građanskom društvu. Oba su polazišta, dakle, još "predmoderna" utoliko

što hoće s jasnim uređenjem prići postmodernom ukidanju granica politike i uz to projicirati međudržavna iskustva u sferu nad-državnih odnosa.

Zanimljiv daljnji razvoj začetaka režima iznio je tübingenski politolog Michael Zürn.

Umjesto da je u žurbi opisao jednu strukturu koja uopće nije ostvariva, naglasio je kontradiktorni povijesni proces, koji iz pozadine djeluje kao uvjet denacionalizacije i renacionalizacije. On je nabrojio različite djelatne snage koje danas prazne, nadimlju ili zamjenjuju suverenost postojećih država, a s druge strane ukazuje na funkcije političko-društvene integracije zbog kojih je nacionalna država jednostavno nezamjenjiva, ili se je barem takvom smatra. Tako nastaje slika dinamike puna unutarnje napetosti koja se u različitim dijelovima svijeta susreće s različitim društvenim preduvjetima i nužno izaziva suprotna djelovanja, koja su i opet zamisliva s dijalektičkoga gledišta. Različite strukturalne razine međunarodne politike postaju time odmah razumljive kao povijesna slojevitost u procesu jedne "neistovremene denacionalizacije", kako ga naziva autor.

Transnacionalizacija ekonomskih sklopova djelovanja, koja je u naglom usponu, nadaleko je pretekla mogućnosti svojeg političkog reguliranja. No, istodobno položaj oblikovanja međunarodne politike nadmašio je institucije vlastite demokratske kontrole, koje još nisu zakoračile preko praga nacionalne države.

Zürn je time dirnuo u ranu prividno "novog institucionalizma" građanskog društva. Ne samo da taj transnacionalni društveni svijet nije demokratski legitimiran nego i retrogradno ispražnjava moć donošenja normi unutar društva. Nacionalna država postaje na taj način žrtveno janje suprotstavljenih razina i oblika politike.

Zaključak koji proizlazi iz Zürnove dijagnoze ide naravno za tim da demokratske mehanizme podigne na visinu međunarodne politike, a nju opet na visinu globalizirane ekonomije.

Jedini dio svijeta, u kojem takva razmišljanja znače više od loše utopije, danas je Zapadna Europa sa svojim projektom Europske unije. Na njemu ćemo iskušati pronađene kriterije koji trebaju provjeriti izgled postnacionalne demokracije.

No, najprije, najavljeni pogled u povijest.

Zaista izgleda kao da se lik državne suverenosti rastapa u sličnim koracima, ali u suprotnom smjeru od onih kojima je nastajao. Kada Zürn danas upozorava na "institucionalni aranžman" u kojem bi različiti organizacijski oblici bili opskrbljeni istim legitimitetom, te iz čije bi interakcije proizašlo "oblikovanje normi i pravila", tada to više slič "blagoslovljenoj zbrci" u državi staleža Svetog rimskog carstva njemačke nacije, nego nacionalnoj državi 19. i 20. st.

### *"Europska arhitektura" u starom Reichu*

Glavno svjetlo na današnja nastojanja oko stvaranja Europske unije baca ponajprije "plastična" faza reforme Carstva od vremena zasjedanja parlamenta u Wormsu godine 1495. do onoga u Regensburgu godine 1576., kad su nastojanja oko reformi zapela u borbi za moć između cara i teritorijalnih vladodržaca, kao i zbog vjerskih sukoba. To je tih osamdesetih godina na prijelazu u novo doba, na početku kojeg je Machiavelli pronašao pojam države, a Bodinova doktrina suvereniteta na kraju označila početak nove epohe.

U to je vrijeme srednjovjekovno shvaćanje države, koje se naslanjalo na hijerarhijski uređene personalne unije, prodorom novčanog gospodarstva izgubilo snagu svoje uvjerljivosti i stvorilo mjesto institucionaliziranom državnom mišljenju, čiji su nositelji bili vojvode u usponu. Bitni pokretač toga ranomodernog "podržavljenja" (po Maxu Weberu) duhovni je pokret renesanse i iz njega rođeni stalež opće europski, humanistički orijentiranih upravnih pravnikâ, "eurokrata" svoga vremena.

Na podlozi rimskog prava razvija se sistematsko pravno razmišljanje, po kojem kršćansko univerzalističko shvaćanje carstva odstupa u korist institucionaliziranog pojma države, a odnosu cara i staleža pridaje onaj ustavni i ugovorni oblik, po kojem se razvoj Svetog rimskog carstva sve do njegova raspada godine 1806. bitno razlikovao od razvoja svih ostalih europskih zemalja.

Kao jedno od prvih načela Carstva podastrijeli su vojvode caru krajem 15. stoljeća "Pravila o postupanju s mirom i pravom", kojima je na mjesto predodžbe o carstvu kao poretku po božjoj volji stavljena pravna zajednica. Ličnost cara i carskih institucija time su se razdvojile. Nastaju nove vrhovne ustanove Carstva, kao na primjer Vrhovna kancelarija Carstva pod upravom nadbiskupa grada Mainzâ, te Vrhovna sudska komora Carstva. Budući da habsburškom caru nije uspjelo prenijeti i zamijeniti utjecaj vojvoda ovim ustanovama, stvorio je paralelne konkurentne ustanove u svojem glavnom bečkom sjedištu.

Desetljećima su se car i vojvode borili oko prevlasti i neprestano dospijevali u pat-poziciju. Tako reformacija jača samostalnost vojvoda, kojima s druge strane moć kuće habsburškog cara Karla Petog stavlja ograde. Jednako tako car ne može svoju efektivnu moć iskazivati izvan vlastitih teritorija, kao što se vojvode ne mogu odreći ni cara i carstva kao međusobno vezanog okvira i zajedničke zaštite od Turaka i Francuza.

Tako je razvoj u institucionaliziranu, uravnoteženu državu ostao u zraku. Ona koegzistira s tvorevinama drukčijih političkih značajki — biskupijama, samostanima i posjedima redovnika, carskim gradovima i viteškim posjedima, kojima se upravlja po tamošnjim pravnim postavkama. Vjerni dokaz tog multiverzuma je parlament, u kojem se uz cara okupljaju svi ti vojvode, prelati, plemići i patriciji.

Pravovaljane odluke mogu donositi samo zajedno car i staleži; slijede komplicirane procedure kod kojih većina prijedloga ostaje neriješena. Tu još treba pridodati regionalnu podijeljenost u okruge.

Radi uspostave mira u nekoj regiji, u početku se šest, a nakon toga deset okruga razvilo u utjecajne međukarlike između teritorijalnih vlastodržaca i Carstva. Već prema političkim okolnostima, sprečavali su oni ili učvršćivali jedinstvenost Carstva, i preko svojih okružnih skupština naizgled djelovali kao mala carstva unutar pravoga Carstva.

Ni to nije bilo dovoljno: "uzduž i poprijeko" okruga stvarali su se lokalni vojni savezi i savezi moćnika, na primjer švapski savez, koji je u 15. stoljeću počeo kao okupljanje vitezova, a u 16. poslužio kao instrument njihova obaranja.

Od vremena Augsburgskog vjerskog mira godine 1555. moralo se u svim tim vijećima, kurijama i ustanovama uz to još i paziti na proporcionalnu zastupljenost evangelističkih i katoličkih staleža.

Usprkos slabljenju njezine važnost, nikome nije padalo na pamet ukinuti tako nespretnu državnu strukturu. Neodlučena vaga moći bila je slični moderator koji je održavao mir i sprječio — premda ne sve — ipak mnoge ratove među vojvodama.

A kad je taj sud s vremenom postao ruglo zbog svoje sporosti, ipak je i samo njegovo postojanje osiguravalo barem minimum kriterija pravne jedinstvenosti i pouzdanosti nadređenih instancija.

Na zasjedanju parlamenta u Regensburgu godine 1576. došla su do izražaja nastojanja da se dovrši reforma prava zbog ponovnog izbijanja vjerskih suprotnosti. Usprkos svemu, i dalje je stoljećima sve ostalo lebdjeti u zraku.

Nakon njezina urušavanja u vrijeme 30-godišnjeg rata, čitava je stara građevina bila ponovno podignuta u praktički neizmijenjenom obliku; preživjela je ratoborni dualizam između Austrije i Pruske, pa čak i godine na početku francuske revolucije.

Iste godine — 1576. — kada se u parlamentu u Regensburgu zamrznuo ustavni razvoj Carstva, objavio je u susjednoj Francuskoj Jean Bodin svoju knjigu koja je utrla daljni tijek, a kojom je — suočen s izbijanjem vjerskih sukoba — udario temelje nužnosti sekularne, centralizirane države. Tek vladar neovisan o tradicionalnim pravnim nitima, koji bi stajao iznad društvenih snaga i iznad konfesija, može osigurati jedinstvenost i dobrobit države.

Mjerenom ovom monističkom koncepcijom morao se Ustav Carstva s njegovim slojevitim udjelom u vlasti pojaviti kao bezoblično čedo neuspjelog poroda. Znamenita je postala kritika Samuela Pufendorfa, koji je Carstvo nazvao iregularnim "aliquod corpus et monstro simile" ("nekakvo tijelo i slično čudovište"). Većina državnih mislilaca ipak je branila raznolikost kao blagoslovljenu kontrolu moći, među njima i Leibniz, koji je Carstvo nazvao "societas civitatum", društvenom državom. Što se jednima činilo kao "confusio", branili su drugi kao raznoliki skup tradicija i prava vriednih očuvanja, koja su u Francuskoj pala kao žrtva apsolutizma.

Tako je još 1789. — u godini francuske revolucije — tek imenovani profesor povijesti Friedrich Schiller sanjario u Jeni u svom pristupnom predavanju: "Konačno naše države — s kojom bliskošću, s kojom umješnošću međusobno isprepletene! Europsko društvo država se preobrazi-

lo u jednu veliku obitelj. Kućni prijatelji mogu se međusobno svadati, ali vjerojatno ne više komadati. (...) Sjena slike rimskog imperatora koja se zadržala s ove strane Alpa, pruža svijetu sada beskrajno više dobra, nego što je strahova budila njezina izvorna slika u starom Rimu; jer ona svojom jedinstvenošću drži na okupu korisni državni poredak."

A Schiller se ni slučajno nije dodvoravao vojvodama!

Zaista je Carstvu, s njegovim međusobno isprepletenim, slojevitim instancijama staleškog udjela u vlasti, uspjelo modernije predstavljanje društvenih snaga bližih stvarnosti, nego što je to mogao ostvariti moderni apsolutizam.

To je predstavljanje, usprkos svim nedostacima tijekom stoljeća, osiguralo Carstvu jedan u biti neosporavani legitimitet.

Naravno, to predstavljanje nema ništa zajedničko s današnjim predodžbama o demokraciji. Ono se zasnivalo na načelu suverenosti naroda i nije poznavalo podjelu moći. Najveći dio stanovništva, naime — seljaštvo i žene — nije bio uopće zastupljen. No, ono što se u to doba smatralo društvenom snagom, moglo se ponovno naći u tom procesu stupnjevitog sudjelovanja i uživalo je relativnu naklonost.

Dolazim u iskušenje da jednim odvažnim skokom u sadašnjost pronađem sličnost između tadašnjih "carskih poklona" i današnje "europske arhitekture". Onda, kao i danas, leži stvarna politička moć u rukama pojedinih zemalja, koje smatraju sporazumijevanje tako korisnim da zbog njega odustaju od sudjelovanja u suverenosti. Provođenje zajedničkih odluka u velikoj je mjeri stvar lokalnih sila, kao svojedobno u izvršnom uređenju Carstva.

Danas se u Vijeću ministara odlučuje kao nekad u parlamentu Carstva — prema načelu "donošenja odluka u paketu", vulgarno rečeno — konjska trgovina.

Već je tad lokalnim vlastodršcima bilo veoma stalo do poticanja razvoja Carstva i davali su velika obećanja koja su ostajala samo mrtvo slovo. Već tada su veliki gospodarski imperiji svjetskog glasa, kao Fuggerov ili Tucherov, imali znatan utjecaj na gospodarske zakone zajednice.

Sličnosti današnjih i ondašnjih tijela vlasti podudaraju se gotovo do u detalje. Europsko vijeće ima sličnu vodeću političku funkciju kao svojedobno Vijeće izbornih kneževa. Stalna predstavništva zemalja članica EZ-a u Bruxellesu podsjećaju na poslanstva staleža, koja su od godine 1663. tvorila stalni parlament Carstva u Regensburgu. Novoosnovani Odbor za regije podsjeća na tadašnju korespondenciju grofova, kao i na Vijeće carskih gradova ili obrambene saveze manjih lokalnih snaga.

Kako su se onda ukrštavale kompetencije Suda komore Carstva i Dvorskog vijeća, tako je to i danas s Europskim sudom u Luxembourg, Sudom za prava čovjeka u Strasbourgu i visokim sudovima zemalja-članica. Uloga današnjeg predsjednika Komisije Delorska slični najviše onoj tadašnjeg vicekancelara, kao najvišeg upravnog pravika.

Za današnju 17-eročlanu Komisiju kao izvršni organ Zajednice nije u Carstvu postojala trajna korelacija; zahtjevi izbornih kneževa za ovakvim

strukturiranjem Carstva propali su zbog careva otpora. Izborni su kneževi na sjednici parlamenta u Wormsu godine 1495. zahtijevali "... zajedničko vijeće... koje se treba zvati Vijeće Carstva i mora imati sedamnaest članova" (!).

### *Europska unija: nadnacionalna ekonomija ili demokratska federacija?*

Zadatak ovog osvrtanja na povijest nije pronalaženje neobičnih paralela. Ono objašnjava činjenicu da se potezi postmoderne Europe ne javljaju danas ponovno u postmodernom dobu kao čista slučajnost, nego da je u većoj mjeri upravo ta podudarna raznolikost, usprkos neizbježnom gubitku efikasnosti, preduvjet stabilnosti i održavanja ravnoteže.

Iz povijesnog se osvrtanja može ponešto naučiti o današnjim pitanjima, kako se ekonomija, vođenje politike i demokracija mogu povezati u međunarodnom kontekstu.

Maastrički ugovor je "monstrum", misli uvodničar "Frankfurter Allgemeine Zeitung", i podsjeća time na Pufendorfov prosudbu o Carstvu.

Pomanjkanje demokracije unutar EZ-a (razlog čestih pritužbi) na putu u planiranu uniju spotiče se najčešće o ograničena prava Europskog parlamenta. Ja, međutim, smatram da Ahilova peta EZ-a nije deficitarnost parlamentarizma ili opće pomanjkanje demokratskog predstavljanja, nego nedovoljno ograničena moć, što se na horizontalnoj razini iskazuje kao deficit podjele vlasti, a u vertikalnom smjeru kao deficit federalističkog oblikovanja politike.

Osnovno načelo organizacije EZ-a, kao što je prenošenje prava suverenosti, u prvom redu gospodarske na naddržavne instancije, jest općepoznato. Ako se ode od toga, tada je često spominjana podvojenost Zajednice slična dualizmu starog Ustava Carstva.

Dok Zajednica na ekonomskom planu dostiže gotovo gustoću kompetencija centralizirane države, dotle većina ostalih političkih područja ostaje u nadležnosti zemalja-članica. Ovoj "bipolarnoj strukturi kompetentnosti" odgovara dvostruki legitimitet: pravne postavke Zajednice prolaze u obliku međudržavnih ugovora/sporazuma između predstavnika vlade, dakle indirektno ih legitimira nacionalni sustav, dok Europski parlament dobiva izravni mandat na temelju općih izbora. Planirano proširivanje EZ-a u političku uniju povećalo je, ali ne i promijenilo, ovo razvojno načelo. Iz toga proizlaze često opisivani neizbježni konflikti između integracije i identiteta, natjecanja i sudjelovanja, proširivanja i produblivanja, itd.

U tu, napola unutarnju, napola međudržavnu konstrukciju Zajednice spada i činjenica da se njezina legislativa sastoji od predstavnika nacionalnih izvršnih vlasti, prema kojoj je Europski parlament dosad služio samo kao auditorij. Je li to deficit demokracije i dade li se ona ukloniti, ako bi se položaj Europskog parlamenta izjednačio s položajem legislative jedne nacionalne države kao zakonodavno tijelo, središnje mjesto političke javnosti i mandat vlade?

Ovo bi rašireno shvaćanje bilo točno kad bi Europska zajednica bila na stupnju razvoja u saveznu državu, kad bi postojalo nešto kao europski državotvorni narod u pravnom, političko-kulturnom i gospodarskom smislu,

te kad bi postojale odgovarajuće europske stranke, kao i sveeuropska politička javnost. No, sve to nije na vidiku, a možda nije ni poželjno. A bez ovih preduvjeta sam izborni čin ne može dobiti materijalnu legitimaciju. Jer, ni jedan građanin ili građanka Unije s pravom se neće osjećati predstavljeni ili vezani odlukama jednog takvog "uzdignutog" parlamenta.

Predodžba da se demokracija iscrpljuje u izborima stranaka i u parlamentima, potječe iz površnog, "liberalnog" razumijevanja ustava. Među preduvjetima prakticirane suverenosti naroda spadaju — kao "republikanski" pridodatak — oduvijek jedan odrasli političko-kulturni konsenzus pozadine, splet intermedijarnih prijenosa i na kraju usporedivost životnih uvjeta i iskustava.

Sada su doduše svi građani Europske zajednice pogodeni njezinim gospodarskim odlukama, tako da je u načelu opravdan zahtjev za općeeuropskim narodom — suverenom, čiji zametak leži u Europskom parlamentu. No, dok god EZ ostaje pretežno gospodarska zajednica, mora se predstavljanje zaista služiti onim institucionalnim sredstvima koja u izvjesnom nacionalnom sustavu imaju priznati mandat u gospodarskim pitanjima. Dakle, jedan Odbor za gospodarstvo i socijalna pitanja načelno jest pravo polazište, ali bi u tom slučaju trebao imati više prava nego ovaj dosadašnji.

Nasuprot svakom Ministarskom vijeću struke morao bi stajati jedan takav stručni odbor određenih interesa ili saveza, koji bi imao pravo predlaganja i kontrole.

Bezbrojne radne grupe u prostoru oko stalnih predstavništava u Bruxellesu obavljaju tu funkciju na informativan način a da za nju nemaju legitimitet. Ovim institucijama odbora i službi pridruženih Vijeću može se u potpunosti dati demokratski oblik koji bi se morao razlikovati od izborne aritmetičke demokracije. Utvrđivanje većine trebalo bi slijediti načelo uravnoteženog predstavljanja, kao što je u sporazumu EZ-a predviđeno s većim brojem varijanata za Komisiju, za kvalificiranu većinu u Vijeću, za odbore, kao i za Europski parlament.

Za tako shvaćenu "republikansku" demokratizaciju EZ-a nacionalna država ne predstavlja istu nesavladivu prepreku, kao za liberalni konstitucionalizam s njegovim jasno izraženim pravnim pozicijama. Ona bi posvuda proizašla iz tamošnjih nacionalnih saveza i instituta, čija bi se višestupnjevost premjestila na međunarodnu razinu.

Klupko u nastajanju imalo bi u potpunosti sličnosti sa sustavom stupnjevitog staleškog predstavljanja Njemačko-rimskog carstva ranog novog doba, moralo bi se danas zasnivati u skladu s prihvaćenim liberalnim načelima — na demokraciji unutar društva. Duhovni okvir takva korporativnog izražavanja sudjelovanja u vlasti jedva da bi se mogao uklopiti u Bodinovu predodžbu neke zatvorene države sa sveobuhvatnom nadležnošću. Prije bi odgovarao ideji o konsocijaciji njegova tadašnjeg duhovnog protivnika, kalvinista Johanna Althusiusa. Baš takve oblike nekonvencionalnog predstavljanja nalazimo u formalnim, a još više u neformalnim institucijama EZ-a. Oni se nameću sami po sebi, i zasad za njih ne postoji načela alternativna.

Postupno bi se moglo i moralo mnogo toga poboljšati. Osnovni nedostatak EZ-a ipak nije u manjkavom parlamentarnom predstavljanju.

Bruxelleska sramota nije nepostojanje predstavljanja/zastupljenosti, nego njegova nedjelotvornost. Institucije društvenog zastupanja ostaju u biti publika "pod nabojem", bez mogućnosti ostvarivanja svojih prava u odnosu prema izvršnim organima zabavljenim samima sobom, koji su u isto vrijeme svoj vlastiti zakonodavac. Pomanjkanje demokracije u EZ-u u biti je nedovoljna podjela vlasti.

Vijeće i Komisija predstavljaju pritom samo vrh ledene sante. I dvjesto službenika EZ-a nisu stvarna eurokracija; prije su to nacionalne birokracije s tisućama međuvladinih radnih grupa. To što oni predlažu i daju Vijeću na blagoslov nitko ne provjerava u političkom smislu, a niti za to odgovara. Kao što je bilo u starom ugovoru EZ-a, sada i Maastrički sporazum sadržava bianco-ovlasti po kojima si taj konglomerat moći u svako doba može po vlastitom nahođenju pridodati daljnje funkcije, ako ih smatra nužnima za provedbu svojih odluka. S pravom se taj neoapsolutizam napalo u njemačkom Saveznom ustavnom sudu i uložilo žalbe zbog povrede ustavnosti.

To što se u EZ-u prakticira klasična podjela vlasti ne znači da se odlučujuće izvršne i kontrolne instancije ne bi mogle i morale razdvojiti na neki drugi način. Moralo bi se početi s time da se u cijeloj EZ počne u većoj mjeri (ili uopće) gledati instanciju donošenja pravnih normi, a njihovo provođenje uglavnom prepustiti nacionalnim upravama, ili da ih se, po uzoru na američke agencije, prenese na neovisna europska stručna tijela, o kakvima se govori u vezi sa zaštitom okoliša, radnom sigurnošću i lijekovima.

Prava sudjelovanja Europskog parlamenta, odbora, kao i Vijeća pridruženih službi, trebalo bi precizno razraditi i kao stvarna prava na samoodlučivanje, uz barem prenosivo djelovanje, odnosno funkcioniranje veta. Proširene mogućnosti pravnog nadzora mogle bi jamčiti takvo sudjelovanje ex post.

Odlučujući korak bilo bi sudjelovanje Europskog parlamenta u izboru i opozivu pojedinih članova komisije, u prvom redu njezina predsjednika, čime bi tek bilo rođeno nešto poput demokratske odgovornosti. Rezultat ne bi bila situacija u kojoj bi se legislativa našla u sukobu s egzekutivom, nego ona kontrolnog "donjeg doma" nasuprot Ministarskom vijeću, kao jakom "gornjem domu".

U tom se smjeru kreće i Nacrt ustava Europske unije, koji je prije godinu dana, u rujnu 1993., predložio Institucionalni odbor Europskog parlamenta.

Uza sve to u osnovi i dalje postoji pomanjkanje demokracije, koje je dosad na razini EZ-a izgledalo jedva rješivo. Postojećim i zamislivim oblicima legislativnog predstavljanja može biti zadovoljan samo onaj tko je spreman da se i unutar države zadovolji oblicima reprezentativne demokracije, raširenim u Zapadnoj Europi. Pasiviziranjem navodnih suverena svi se tekući oblici liberalne demokracije ipak nalaze u krizi vjerodostojnosti, što bi bila tema za sebe: natuknice su "demokracija gledatelja" i "politička zagušenost". To što reprezentativnost može prenijeti legitimitet, ukoliko

počiva na dogovoru — nije ovog trena posljedica demokratske državnosti koja nije rođena ni unutar države, a pogotovo ne u sklopu Europske zajednice. Kako takve institucionalne mogućnosti djelovanja izgledaju građanima i građankama EZ-a i preko kojih tijela bi se one mogle izraziti, nije se moglo naslutiti čak ni na temelju najodvažnijih nacрта demokratske Europe!

Najveća mana EZ-a je ipak to što se do danas uopće ne smatra političkim savezom na osnovi demokratske kooperacije i isprepletenosti interesa. Ona predstavlja gospodarsku agenturu koncipiranu na principu centralizirane države, koja djeluje usred nacionalnih egoizama. Možda bi se stara europska ideja jednog Shumanna i Monneta uklapala u srušeni bipolarni svijet, ali on više ne postoji. Već odluka o zajedničkom kontinentalnom tržištu iz godine 1987., kao i danas Maastrički ugovor o monetarnoj uniji, rođeni su iz duha posjedničkog individualizma, a ne iz političkog zajedništva.

Tu ne mijenja ništa ni maastrički okvir svojim izjašnjavanjem o temi unutarnje i sigurnosne politike. Ta, navodno druga, "dva stupa" jedva su nešto više od neizbježnih podupirača kojima bi se trebalo pospješiti gospodarsko povezivanje. Kao već prethodno Aktima o europskoj jedinstvenosti, samo se sa svih strana nadogradilo postojeću gospodarsku uniju, kao što su nekad Maye periodički nadograđivali svoje hramove; time su doduše ovi postajali viši, ali im je temelj ostajao razmjerno uzak.

Umjesto da se (sjetimo se Žurnova trostupanjskog modela) ekonomiju zaustavilo na srednjoj razini političke integracije, do koje bi odozdo mogla narastati politička "podgradnja", i dalje se ustraje na gospodarskoj integraciji i očekuje da će ona naknadno prisiliti na političko ujedinjenje.

Usput, jedna takva strategija svjesno neusklađenih utega može pomoći kod neuravnoteženosti integracije. Pitanje je koja se mjera prisile u prilagodavanju i s kojim popratnim posljedicama smije provocirati, i na čiji teret.

Pretpostavimo da jedna zemlja želi s prometa lijevom stranom prijeći na promet desnom stranom, ali se boji napora i troškova oko premještanja svih uličnih oznaka, semafora, prometnih otoka i oznaka na kolnicima; kako bi bilo, ako bi se tada u skladu s ovim teoremom dinamičnije neusklađenosti zaključilo, da se određenog dana puste u promet desnom stranom ceste najprije teretna vozila.

U skladu s ovim načelom svojedobno je donesena odluka o uspostavi kontinentalnog tržišta, a da se istodobno nije socijalne i zakone o radu prilagodilo konkurenciji s kojom je trebalo računati. Upravo po tom načelu sada je u Maastrichtu bilo odlučeno o uvođenju zajedničke monete, i opet u zamjenu za pomanjkanje političko ujedinjenja.

Što se zbiva kad se između gospodarstva na različitim razinama produktivnosti iznenada sruše monetarne brane, doživjeli smo u drastičnom obliku na primjeru novih njemačkih saveznih zemalja. Svakome je jasno da pritom posljedica mora biti zaoštavanje regionalnih i socijalnih suprotnosti; sve u svemu, hijerarhizacija EZ-a. Ta "varijabilna geometrija" koja bi bila opravdana kao načelo dobrovoljnog političkog ujedinjavanja, proklinje se

kao "Europa á la carte", a u isto vrijeme na ekonomskom polju odozgo se nameće eufemizam jedne "Europe različitih brzina".

Iza ovog zahuktalog ekonomskog centralizma zapravo stoji stara predodžba o nacionalnoj državi, koja se služi gospodarskim ujedinjenjem samo da bi proširila svoju bazu moći. Odlučujući motiv za stvaranje monetarne unije bili su zapravo strahovi Francuske i Njemačke, čija je žrtva postala njemačka marka. Ovaj oblik denacionalizacije može imati kao posljedicu samo renacionalizaciju, jer proizlaze jedna iz druge.

Ja to nazivam federativnim deficitom u smislu nedovoljno razvijene, kako volje tako i odgovarajuće institucije za donošenje političke odluke na osnovi ravnopravne suradnje. Postnacionalna državnost moguća je bez gubitka slobode, ali samo na federativnoj osnovi.

Zato je ironija povijesti kad se jedan Englez u Maastrichtu tresu kod svake zastrašujuće "f-riječi" europske savezne države, i da dopusti da ga francuska jedinstvena država prevari na ekonomskom planu. Federalizam ipak nije sinonim za saveznu državu. Federativno načelo je samo privremeno odstupilo pod prevlašću načela nacionalne države u obliku integrirane savezne države i može danas na izlasku suverenosti ponovno poprimiti isto tako veliki broj različitih oblika, kao što je to bilo u pretpovijesti svijeta europskih država. KESS označava novi početak.

Za takav federalizam ne bi bili važni samo organi političkog odlučivanja između vlada, čija je nužnost vjerojatno podsjetila na propast Jugoslavije.

Postupno bi se trebale uplitati druge političke instancije koje u zemljama-članicama sudjeluju u javnosti i u podjeli vlasti: stranke, regije, narodne manjine, interesna udruženja, samostalne ustanove i nevladine organizacije. Zašto ne slijediti prijedlog da se nekim predsjednicima centralnih banaka iz drugih zemalja EZ-a nađe mjesto s pravom odlučivanja u direktoriju Njemačke savezne banke, umjesto da se ona ukine? Zašto ne bi, u sklopu razmjene, visoka zapovjedna mjesta u vojsci zauzeli časnici drugih zemalja EZ-a?

Zašto pitanja o čuvanju okoliša ne postaviti u središtu jedne općeuropske mreže vladinih i nevladinih organizacija? Zašto Europski parlament tek sada počinje redovito koordinirati svoj rad s nacionalnim parlamentima? Primjera ima napretek.

Često citirano načelo supsidijarnosti nije zamjena za takvu organizaciju suradnje. To je načelo menadžerske delegacije u jedinstvenoj državi, rođeno iz duha autokratskog iskazivanja naklonosti, a uz to je u pravnom smislu tako nejasnih obrisa da se njime može opravdati čak i njegova suprotnost.

Monetarna unija ne može u pravom smislu ni zamijeniti ni preskočiti napore oko političkog ujedinjenja. S gospodarskog aspekta ona nije nužna, a politički je prije štetna. Ekonomsko se blagostanje u Europi može postići i sačuvati samo na sigurnim političkim temeljima. I gospodarska integracija ima, naravno, svoje političke posljedice koje mogu djelovati kao sredstvo izjednačavanja ili povezivanja. No, ako to nije glavni cilj, nego se prije mora smatrati usputnom posljedicom, tada su suprotstavljena programirana i politička djelovanja.

Gospodarskom položaju Europe ne prijete nestalnost monetarnog tečaja ili uvozne kvote, nego gubitak povjerenja među stanovništvom zbog nesigurne socijalne, političke i ekološke budućnosti.

Mučni referendumi u Danskoj i Francuskoj iznijeli su na vidjelo nepovjerenje prema samoj gospodarskoj Europi. Na svoj način je to učinila i presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda (od 12. listopada 1993.), izrečena na temelju žalbi protiv ratificiranja Maastrichta, koje su u Njemačkoj morale odigrati dio nadomjestka za spriječeno demokratsko razilaženje.

Ustrajati u toj situaciji na vlastitom tijeku tržišne dinamike i graditi gospodarski centralizam koji je nemoguće nadzirati političkim sredstvima, znači kretati se u pogrešnom smjeru. To bi bila ta "nacionalna" državnost anonimnih gospodarskih agentura, koja bi mogla nastati na temelju cinično-rezignirane koncepcije Rolfa Kniepersa.

Već je Leibniz u svom osvrtu na stanje u Carstvu pisao da jačanje tek centralne moći neće pomoći *in puncto securitas*, za to bi prije bio potreban politički sustav saveza.

Politička karta Europe je toliko raznolika i nepravilna, kao i zemljopisna. Samo Europa koja će dovesti do promjene tih raznorodnih uvjeta, a da pritom ne preskoči njihove razlike, može stvoriti stabilan temelj europske arhitekture. Cilj bi bila *civitas civitatum*, no da Europa jest i da bi morala biti jedan *corpus aliquod irregulare*, pokazuje pogled u povijest. Međutim, Europa postaje *Monstro simile*, kada se ta povijest potiskuje.

*S njemačkog prevela: Dada Dragičević*

Tilman Evers

*CIVITAS CIVITATUM OR MONSTRO SIMILE?  
PROSPECTS OF NATIONAL SOVEREIGNTY AS DEMONSTRATED  
BY THE EXAMPLE OF THE EUROPEAN UNION*

*Summary*

The author portrays the crisis of national and state sovereignty in contemporary Europe, the consequence of economic and political integrational processes and the creation of new supranational institutions. The question is whether these supranational institutions can be democratically structured and if they can provide for the level of social integration which used to be secured by the national state. The most recent discussions have revolved around theoretical concepts of denationalized sovereignties, international legislation and asynchronous denationalization, which are indicative of the crisis of national sovereignty. Possible modes of the distribution of sovereign authorities among various constituents have been developed based on an extremely interesting historical parallel between the institutional structure of the Holy Roman Empire of the German nation in the pivotal years from 1495 to 1576 and the existing or proposed institutions of the European Union. The prospects of the European Union, the author concludes, are not going to be determined or affected by the lack of democracy but by the lack of political efficiency and political unity.