

ИНСТИТУЦИОНАЛНА КРИЗА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Сажетак: Прошле су 64 године од када је створена Европска заједница за угаљ и челик, односно 58 година од стварања Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију. Овај процес економске и политичке интеграције је без преседана у модерној историји и представља велики изазов за савремене концепте управљања системом ЕУ. Начини вођења политика и дубина интеграције у ЕУ су се драматично променили још од усвајања Уговора из Мастрихта, док је Лисабонски уговор наставио процесе интеграције и можда најавио два супротна процеса-дубљу интеграцију и преношење надлежности са држава чланица на ниво ЕУ, и свеукупну кризу ЕУ, нарочито у светлу институционалне и економске кризе. Главно питање којим се рад бави је да ли су дешавања протеклих година консолидовала ЕУ или су је ослабила, односно да ли су та дешавања део решења постојеће институционалне кризе или су њен узрок и ако су је ослабила, какав ниво управљања се формира у ЕУ. Општа претпоставка је да су главни показатељи свеукупне институционалне кризе у ЕУ оличени у:

1. Тешкоћама приликом постизања консензуса о најважнијим питањима развоја ЕУ и јачању улоге великих држава чланица,
2. Слабом представљачком капацитету Комисије, и
3. Губитку легитимитета у функционисању Уније.

Основни начин на који ће се ова анализа спровести је сударање два супротстављена концепта управљања политикама у ЕУ, који су препознати као структурни узроци кризе у ЕУ-државо-центричног начина управљања политикама, који се ослања на теорију либералног институционализма и метода Заједнице, а затим ћемо анализирати главне поставке обе теорије посматрајући процесе у вођењу политика на различитим нивоима у ЕУ.

Кључне речи: Криза, ЕУ, консензус, демократски легитимитет, државе чланице

* nedeljkovic_stefan@yahoo.com

Тешкоће приликом постизања консензуса у ЕУ и јачање улоге великих држава чланица

Када је реч о тешкоћама постизања консензуса у ЕУ, треба рећи да ЕУ пати од структурне неравнотеже моћи међу државама чланицама, што води некохерентном функционисању институција ЕУ.

Балансирање моћи и интереса између држава чланица ЕУ је пратило европске интеграције од самог почетка. Борбе око заштите пољопривреде и слободног тржишта за индустријске производе обликовало је Унију шест држава, касније дванаест, са Француском и Италијом на једној и Немачком и земљама Бенелукса на другој страни. Француска је одувек имала интереса у пољопривреди, а Немачка у индустријској политици. Током времена, створен је консензус око ових питања и функционистичка визија интеграције је могла да напредује. Временом, овај консензус је проширен на нове области политика у смислу да су државе које су се налазиле у језгру интеграција, схватиле да је интеграција нешто што им иде у корист и са политичког и са економског аспекта и да мора да се настави. Након постизања Луксембуршког компромиса, постало је јасно да су деловања држава чланица неизоставна у европским интеграцијама, што је остало до данас. Креирање некадашњих стубова, пре свега у области спољне политике и безбедности и сарадње у области правосуђа, углавном је вођено и данас је вођено, од стране држава чланица, остајући тако изван процеса интеграција у првом стубу политика. Комисија је вешто држана ван ових токова, а међувладини инструменти и правила су се директно примењивали, од процеса одлучивања, до усвајања буџета за овај стуб политика. Требало је чак 20 година да се овај стуб политика формализује и уведе у правне оквири Уговора из Мастрихта. Чак су и реформе у овој области током '70-их година и реформе у оквиру Геншер-Коломбо иницијативе '80-их година биле резултат иницијатива држава чланица ЕУ.

Сличан образац је примењен и када је реч о Европском савету. Ова институција је највидљивији индикатор промена у ЕУ јер је постојао веома дуго ван правног оквира оснивачких аката. На основу посебног договора држава чланица из 1974. године, шефови држава и влада су деловали као институција која се бавила постављањем агенде и давањем смерница у ЕУ, али су постали и својеврсне институционалне архитекте ЕУ. Европски савет је тако полако добијао на значају, а чак је у једном тренутку деловао као неко ко ће откочити процес европских интеграција и као неко ко ће отклонити препреке на које је наишао Савет министара у светлу преговора о британском буџетском питању. Европски савет игра своју улогу веома ефикасно. Институт једногласности је ефикасно средство за заштиту кључних интереса држава чланица, док састанци на врху имају кључну улогу у практиковању притисака да се постигне договор око неког питања. Састанци Европског савета, или самити служе заправо да покажу ко је коначни арбитар у ЕУ и да откоче евентуалне процесе у доношењу одлука у Савету, а само функционисање Европског савета од времена његовог настанка је дефинисано не толико кроз реформске уговоре, колико кроз његову интерну процедуру и правила.

Када говоримо о ЕУ, можемо је описати као амалгам различитих држава. Овај опис наговештава да су у ЕУ присутне бројне социо-економске разлике између држава чланица, али и растући спектар политичких уверења и процедура одлучивања. И док је на бирократском нивоу Комисије и Савета, па чак и COREPER-а, присутна релативно несметана интеграција, ниво политичке фрагментације у Савету министара и Европском савету су више него очигледне. Ставови о новом финансијском аранжману, буџету за наредних 7 година су само делић слагалице. Недостатак поверења води оптужбама између оних који највише доприносе у ЕУ у финансијском смислу и оних који су највећи корисници средстава из европских фондова. Консензус око будућих проширења ЕУ и у спољној политици и њеним приоритетима су такође показатељи слабости структуре ЕУ.

С друге стране, временом је постало јасно да ће стварање наднационалне структуре ићи на руку Немачкој и Француској, а да ће се тога бојати земље Бенелукса и то пре свега зато што су оне сматрале да ће таква институција бити неки вид тројанског коња, који ће штитити интересе Француске, или да ће бити кишобран француско-немачке осовине. Мале државе су зато тражиле, и добиле, стварање Савета министара, у којем ће оне бити једнако представљене и у којем ће имати право вета. Међутим, историја је променила ток догађаја који су се првобитно одвијали у ЕУ. Временом, мање државе чланице су почеле да посматрају Комисију као институцију која ће најбоље штитити њихове интересе, јер је она чувар оснивачких аката и контраравнотежа великим чланицама. Комисија је доказала да је најнезависнија институција ЕУ која штити интересе ЕУ према трећим актерима, и то је главни разлог што су земље Бенелукса постале њени највећи заштитници, као што су то убрзо постале и остале мање и средње државе које су накнадно постале чланице ЕУ, јер иако је предвиђено да комесари не заступају појединачне националне интересе држава чланица, они су ипак на неки начин „уши и очи“ држава чланица у извршној власти у ЕУ.

Питање величине је постало веома актуелно '70-их и '80-их година, збор утицаја ширења квалификоване већине као метода усвајања одлука у огромном броју политика, због чега је систем одмеравања гласова добио још више на важности, али са друге стране то је био резултат проширења, које је компликовало систем пропорционалног представљања. Проширење из 1973. године је једноставно значило да треба мењати првобитни компромис између држава чланица, и то најпре мењањем оригиналног система одмеравања гласова. Пошто су Данска и Ирска биле нешто мање од Белгије и Холандије, уведена је и четврта категорија држава чланица, односно Великој Британији је дат исти број гласова као трима великим државама оснивачима, док су Данска и Ирска добиле мању важност од Белгије и Холандије. У пракси је овакав начин је очувао оригиналну логику блокирајуће мањине две велике или једне велике и две мале државе. И каснија проширења су била на истом трагу. Грчка је имала исту тежину као Белгија и Холандија, као и Португал. Шпанија је била дефинисана као квази-велика држава, са 8 гласова. Након проширења 1995. године, систем је морао бити промењен поново: Финска је добила исту тежину као

Данска и Ирска, док је уведена и нова категорија чланица за Шведску и Аустрију, које су добиле по 4 гласа. Блокирајућа мањина је тада постала веома сложен систем јер је захтевала удруживање најмање две велике и две мале државе, једне велике или четири мале државе или најмање шест малих држава.

Крај Хладног рата је довео до највећег проширења ЕУ у њеној историји. Међутим, то проширење је вратило у центар пажње пропорционално представљање и једнакост међу државама чланицама. Од тада се почело говорити о тзв. Синдрому Лилипута, по којем су велике државе чланице виђене као цинови око којих се окупљају патуљасте државе. Одмеравање гласова је међутим довело до тога да велике државе буду у мањини јер се ЕУ проширила углавном на мале и средње државе. Овај проблем је требало да буде решен усвајањем Уговора из Амстердама, који је требало да уведе равнотежу између принципа гласања у Савету, који би дао већу тежину великим државама чланицама и функционисања Комисије која би требало да се нађе на страни таса који штити интересе малих држава пре свега. Самит у Ници је наставио ове покушаје реформи, који су били неуспешни у Амстердаму. Међутим, сви покушаји су оставили горак укус у устима. По питању гласања, Уговор из Нице је променио три параметра: Одмеравање гласова, већину потребну за усвајање одлуке и додатне критеријуме за усвајање одлука. Било је предвиђено да будуће државе чланице буду изједначене са неком од постојећих чланица и то тако да Чешка и Мађарска буду изједначене са Белгијом, Португалијом и Грчком, Бугарска са Шведском и Аустријом, а прибалтичке земље са Луксембургом. Француска се бојала уједињене Немачке, која је већ тада била најмоћнија земља у ЕУ, па је на њено инсистирање сачувана јединствена категорија за велике чланице. Уведене су и нове категорије за средње државе попут Румуније и за микродржаве попут Малте, тако да је тада постојало 9 различитих категорија чланица у систему одмеравања гласова. Ница је довела до тога да Шпанија и Пољска буду практично изједначене са великим државама, а да шест великих држава и даље има велику тежину, с тим да је било јасно да ће само једна од њих, Немачка бити главна. Када говоримо о другим институцијама, важно је рећи да је расподела представничких места ишла на штету малих држава чланица, нарочито у Парламенту. Немачка је тада имала 12 представника више него четири велике државе у том тренутку, што је скинуло маску непосредне равнотеже између Француске и Немачке. Мале државе су биле три или четири пута мање представљене у Парламенту него велике државе. Ница је увела и принцип по којем би се Комисија састојала не више од по једног представника из сваке државе, него од две трећине њих, када број чланица ЕУ досегне 27, али и то је био непостојећи компромис јер је за то потребна одлука Савета, што се до данас није десило. Међутим, овде није био крај, јер се исте године почело са припремама за нову конференцију о реформама у ЕУ.

Када говоримо о Конвенцији која је припремала дубље реформе ЕУ, онда морамо рећи да су се Шпанија, Француска и Велика Британија од почетка залагале за избор Председника Европског савета. Зашто баш ове земље и зашто баш Велика Британија, традиционални противник дубљих интеграција? Зато што су британски премијер Тони Блер и шпански премијер Хозе Марија

Азнар били најизгледнији кандидати за ту функцију. Функција Председника Европског савета је у том тренутку деловала рационално из три разлога: Да би се побољшала ефикасност Европског савета увођењем особе која ће стално бити ту да координише његов рад, да би се обезбедио континуитет у планирању европске агенде и да би се према свету наступало јединственије. Оно што је битно за анализу сукобљавања држава чланица, је и предлог земаља Бенелукса, које су се удружиле са осталим мањим и средњим државама. Наиме, ове земље, њих чак 19, су желеле да се прошири метод Заједнице у законодавној процедури, по којем би се Комисији дало искључиво овлашћење да предлаже акте, а да се Парламент изједначи потпуно са Саветом. Ове државе су се бринуле и због могућег смањења броја комесара, па су тако захтевале да се уведи принцип једнаке ротације који ће им гарантовати њихова права, као и да због могућег губитка једнакости по овом принципу, Председник Европског савета никада не сме бити изабран из редова личности ван институција ЕУ какав је био првобитни предлог. Из ових предлога се може закључити да су се мање државе бориле за два принципа: Одбрану наднационалних институција ЕУ и за једнакост међу чланицама. То нас доводи до следећег питања: Зашто би се нека држава борила за наднационалне институције када се оне удаљавају од међувладиног метода управљања по којем државе чланице воде главну реч у ЕУ? Разлог је једноставан-будући да комесари бране интересе ЕУ, мања је шанса да ће заступати интересе само великих држава. На тај начин су пристале на одумирање својих надлежности и на одбрану барем неких принципа интеграције, односно одустале су од одбране целокупног суверенитета и бориле су се за умањивање значаја великих држава како не би трпеле још већу штету.

Како бисмо истражили структурне недостатке или предности малих држава чланица ЕУ, неопходно је разликовати три димензије моћи. То се пре свега односи на гласање и моћ трговања, моћ аргументације и институционална моћ. У оквиру ЕУ релевантни материјални ресурси не одређују превише војну моћ, већ се ослањају на економску снагу државе. То је у снажној вези са бројем гласова у Савету и утиче на деловање држава чланица унутар институционалне структуре ЕУ. Економски ресурси су битни због вршења утицаја приликом доношења одлука и процеса трговања међу државама чланицама. Када говоримо о институционалним аспектима моћи, онда морамо истаћи улогу председавајуће државе Саветом министара. Ова институција омогућава једној држави да се брине о кохерентном функционисању структура ЕУ, али тој држави даје и одређен морални ауторитет. На тај начин се гради слика државе, па тако неке државе важе за одличне вође у креирању политика ЕУ, или важе за неутралне посреднике у Савету. Ако поредимо поменута три аспекта моћи, видећемо да мале државе трпе велике последице за разлику од великих држава, и то на сва три поља.

Гласање и моћ трговања карактерише способност државе да употреби своју политичку и економску тежину унутар ЕУ како би утицала на постављање агенде и процесе доношења одлука водећи рачуна о својим националним интересима. Мале државе чланице ЕУ имају мање гласова у Савету, што утиче на исход њиховог утицаја на процесе трговања. Штавише, то утиче и на пери-

од пре самог процеса трговања. Европска комисија је више осетљива на интересе великих држава него малих. Као резултат свега, мале државе су у неповољнијем положају приликом понуде нешто заузврат великим државама у самом процесу трговања, како би осигурале њихову подршку у другим стварима у некој одређеној области. Мања економска моћ државе чланице ЕУ такође чине мале државе чланице рањивијима него што су то велике државе чланице, што доводи до тога да су њихове алтернативе за једнострану акцију или сарадњу ван ЕУ ограничене, ако њихова сарадња са великим државама ЕУ пропадне. На крају, успех у процесу трговања зависи и од добро обучене административне структуре и експертизе, јасне одговорности и процедура координације како би се обезбедила кохерентна позиција у Бриселу. Мале државе чланице ЕУ имају и ограничену моћ аргументације, што отежава њихову позицију приликом постављања европске агенде или приликом доношења одлука. Добро обучена администрација и стручњаци су овде неопходни како би се убедили остале чланице да следе одређену позицију. Мале државе имају мање административне капацитет и мањи број експерата у националним делегацијама у Бриселу, као и мањи број особља који ће учествовати у припремама састанака Савета или који ће остваривати директне контакте са Комисијом. Контакти малих држава су стога слабији и са интересним групама у ЕУ и епистемичким заједницама, тако да добијају мање шанси у стратегији аргументације. Мале државе као резултат тога, имају мање способности да остваре утицај у процесима аргументације од великих држава чланица ЕУ и стога што су то већином нове чланице Уније па тако имају мање искуства у креирању политика ЕУ него што је то случај са старим државама чланицама. Мале државе чланице већином нису покретачи одређених политика због огромних трошкова који се јављају у том смислу, на пример због веома захтевних аспеката политике заштите животне средине, па су тако принуђене да се задовоље нижим стандардима.

Процеси трговања и преговарања међу државама чланицама ЕУ се често одвијају иза јавне сцене. Стога су моћ трговања и моћ утицаја на процесе доношења одлука веома важни у креирању политика ЕУ. Ограничена моћ трговања и мали број гласова се могу компензовати на два начина: Институционалном координацијом на регионалној основи и стратешким партнерством са великим државама чланицама. „Примери се могу наћи у случају прибалтичких земаља, земаља Бенелукса и Нордијске сарадње, као и Вишеградске групе“ (Panke, 2008:10). Овим институционализованим облицима међувладине сарадње и координације државе чланице ЕУ могу развити колективне позиције приликом процеса трговања и преговарања, повећати њихову релативну моћ у тим процесима и обликовати политике ЕУ можда много ефикасније него једностране акције. Други пример је сарадња између Немачке и Француске или партнерство Шпаније и Португалије.

Када говоримо о увећању утицаја великих држава чланица ЕУ, морамо споменути и спољну политику. Неформално вођство великих држава чланица ЕУ у овој области се толерише од стране осталих чланица ЕУ јер систем омогућава да оне имају много већи утицај ако их следе него што би то имале да

наступају саме. Наравно, мале државе чланице се ипак могу одупирати некој врсти диктатуре од стране великих чланица, пре свега Француске, Немачке и Велике Британије, што је и потврђено приликом покушаја Тонија Блера, који је у сарадњи са Немачком и Француском желео да се ЕУ придружи акцијама САД у Авганистану 2001. године. Мале државе чланице се плаше тога да би се неформално вођство великих држава могло претворити у хегемонију и да би могле доћи у конфронтацију са њима. Велике државе с друге стране често осећају да остале државе чланице ЕУ приступају неким важним питањима без пуног поверења у њих и њихово вођство, а имамо и могућност превеликог одуговлачења са доношењем одлука у случајевима када је неопходна брза акција, што појачава њихово незадовољство. Уговор из Лисабона је утицај доста на равнотежу између великих држава чланица ЕУ и потребе за инклузијом осталих држава чланица. Он је ојачао вођство великих држава, а у неким питањима га је чак умањио. Пре Лисабона, само је ротирајуће председништво Савета имало формални легитимитет да води спољну политику ЕУ. Оно је обично служило као веза између великих држава и остатка Уније, а често је имало улогу институције која ће кориговати могућу диктатуру великих држава.

Велике државе чланице ЕУ, тачније поменута тројка, морамо истаћи да оне функционишу као глобални актери у свету. Британија и Француска имају статус сталне чланице Савета безбедности, као и нуклеарно оружје, док имају и велики утицај у својим бившим колонијама, као и изузетно опремљену дипломатску машинерију. Величина немачке привреде и њена економска снага дефинитивно утичу на њену водећу улогу у ЕУ. Италија, Шпанија и Пољска, иако велике државе, још увек нису достигле тај ниво економске развијености, па стога и даље покушавају да се наметну као значајни играчи у европској арени. За сада се ове државе ограничавају на улогу водећих земаља у својим регионима за које су везане историјски и географски. У поређењу са осталим земљама, „велика тројка“ има јасну водећу улогу у многим областима. Заједно представљају 40% популације ЕУ, а само Немачка чини око 16% популације Уније. Такође, ове земље чини око половине БДП-а ЕУ, док само Немачка доприноси са око 20%, за разлику од Француске која чини око 15% БДП-а ЕУ и Британије са око 14%. Са око 60% удела, ове три земље чине окосницу свих војних и цивилних капацитета ЕУ, а око 40% стручњака у области спољних послова ради за ове три државе. Постоји неколико фактора који разликују „велику тројку“ од остатка Уније, а који значајно утичу на њихову водећу улогу:

1. Способност самосталног деловања-већина држава чланица ЕУ може утицати на развој догађаја у својим регионима. „Велика тројка“ се још увек може поуздати на сопствене капацитете. Иако овај капацитет полако опада и мења се из дана у дан, услед промењене структуре у свету, још увек ове земље могу врло ефикасно самостално наступати према трећим земљама,
2. Нису везане искључиво за ЕУ-за већину малих држава чланица ЕУ основни приоритет је постала ЕУ као форум за доношење одлука. Највећи део њихових дипломатских капацитета је предодређен за учешће у Заједничкој спољној и безбедносној политици. За три водеће земље у ЕУ, Унија је само један од институционалних форума где оне делују, имајући у виду њихов активни ангажман УН, Г8 и НАТО-у. Без сумње, за Британију и Француску је од виталног значаја да задрже

статус стални чланица Савета безбедности УН. У оквиру машинерије ЕУ оне ће деловати само ако им то пружа већу могућност да остваре своје националне интересе, али са друге стране ће избегавати тај вид ангажовања ако примете да је учешће у оквирима ЕУ потенцијална препрека за њихов маневарски простор,

3. Покретачи политика-и док већина држава чланица ЕУ види приоритет свог деловања само у неким областима политика ЕУ, где имају посебан интерес, па и по цену да следе водећу улогу „велике тројке“, три велике државе увек имају водећу политику у скоро свим политикама ЕУ, нарочито Француска и Немачка. Ако ове тро земље одлуче да наступају заједнички, веома је извесно да ће такав наступ бити окосница политика свих 28 држава чланица, а ако су разједињене, вероватно ће и сама ЕУ у неким областима бити парализована.

Када говоримо о Немачкој, морамо истаћи да је она након Другог светског рата настојала пре свега да обнови свој систем. Она није тражила да буде велика сила у том тренутку, већ је настојала да делује кроз мултилатерализам и међународно право не желећи да икада више употреби војну силу за своје интересе. Трансатлантске и европске институције су јој то дозволиле, а из тог времена и потиче парола „више Европе значи добро за Немачку“. Након уједињења дошло је до стабилизације немачке спољне и безбедносне политике. Немачка је искористила прилику пре двадесет година, коју јој је понудио крај Хладног рата, како би се консолидовала и превазишла препреке које су јој постављене након Другог светског рата. То јој је вратило централну улогу у Европи. Због тога је Немачка превазишла и чувену табу тему о ангажовању својих трупа ван својих граница, а идеалистички приступ мултилатерализму је спласнуо. Приврженост ЕУ и НАТО-у је остала приоритет Немачке, а за разлику од осталих земаља чланица ЕУ, Немачка није искусила превелик утицај антиевропске деснице. Међутим, подршка Немачке даљем продубљавању европских интеграција је опрезнија него пре, и то као последица економске и институционалне кризе јер је постала свесна трошкова интеграције. Немачка је и даље најспремнија од остале две велике чланице ЕУ да чак преда део својих суверених надлежности на европски ниво ако то значи побољшање ефикасности саме ЕУ. Али то не значи да је Берлин спреман да преузме потпуну одговорност. За време преговарања о Лисабонском уговору, Немачка је припадала групи земаља које су спремне на реформе, али када је дошао тренутак да се чланице договоре о коначном нацрту Уговора, Немачка се донекле разликовала од Француске која је захтевала више међувладиног приступа спољној и безбедносној политици. Неспремност Немачке да преузме потпуну иницијативу је резултат велике трговине између ње и Француске, јер Француска признаје доминантну позицију Немачке у економији, док Немачка прихвата вођство Француске у политичким питањима. Али то је и последица генералног недостатка стратешке визије европских интеграција, нарочито у области спољних послова. То се може тумачити као резултат напуштања ранијих позиција из доба светских ратова, услед чега је Немачка сузила свој хоризонт посматрања ствари. Водећа улога Немачке данас у ЕУ је пре последица њене економске снаге, а не националних амбиција. Приоритет Немачке је да одржи своје окружење стабилним за немачке инвестиције и економију.

Када говоримо о Француској, морамо рећи да она традиционално заговара тезу да је национална спољна политика део суверенитета сваке државе. Француска сматра да је спољна политика ЕУ комплементарна спољним политикама држава чланица. Она је подржала развој европске спољне политике због тога што ју је видела као инструмент јачања водеће улоге Француске у ЕУ. Француска дефинитивно жели „више Европе“, али не на штету суверенитета Француске. Француска је за разлику од Немачке била неспремна да повери своју националну спољну политику Унији и одувек је заговарала међувладин приступ овој области политика, а као манифестација такве позиције појављује се негативан став Француске према Комисији и већинском гласању у Савету. Француска сматра себе великом силом чак и данас када је очигледно да она то није више барем у светким размерама, а такав став је последица њене традиционалне занесености некадашњом колонијалном прошлошћу. Стара деголовска теза о „Европи држава“ остаје доминантна, док немачка настојања више федралистичком приступу европским интеграцијама, немају подршку Француске. Међутим, Француска и даље има богату економију, додуше не тако снаћну као Немачка, али и даље јаку. Такође, Француска има одлично опремљено дипломатско особље широм света и веома развијену дипломатску мрежу. Париз је у неколико наврата доказао да може бити кредибилни креатор европске агенде и то кроз лидерско наступање Николе Саркозија у вези са кризом у Грузији, Чаду и Обали Слоноваче.

Слаб представљачки капацитет Комисије

Када говоримо о Комисији, основна препека у функционисању Комисије се налази у њеном слабом представљачком капацитету, који је узрокован настојањима држава чланица да очувају пресудну контролу над њеним радом.

Када говоримо о директном сударању поменутих концепата, морамо истаћи улоге институција ЕУ у процесу одлучивања и посебно показатеље кризе улоге Комисије, јер се управо ту види институционална криза у ЕУ. Наиме, Комисија има главну улогу у предлагању одлука, што подразумева и право да подноси амандмане или да повуче свој предлог у било ком тренутку, а она је и својеврсни тхинк-танк за нове политике, неко ко их развија. Са аспекта приступа владавине на више нивоа, Комисија има значајну моћ аутономије над агендом у ЕУ, а према државо-центричком моделу, ова моћ је само маска, односно у стварности, Комисија прави нацрт неког акта да би испунила очекивања и захтеве држава чланица. На први поглед, државо-центрички приступ је тачан јер се ретко дешава да Комисија изради неки предлог одлуке без консултација са државама чланицама, јер би у супротном усвајање тог предлога било неизвесно, а добро знамо да је Комисија научила из грешака у прошлости када је покушала сама да поднесе предлог одлуке о сопственим приходима ЕЗ. Али погрешно би било рећи да иницијатива долази искључиво од националних влада, јер значајан део иницијативе долази и од Парламента, Економско-социјалног савета, регионалних влада, приватних група.

Већа ограничења за Комисију долазе од Савета и Парламента. Предлагање аката је у неку руку постало подељена надлежност између три институције. Наиме, Савет и Парламент могу захтевати од Комисије да изради неки предлог одлуке и да размотри одређена питања, иако не могу подносити предлоге самостално. Председништво Савета често користи овај простор још од '80-их година, када су извршне власти држава чланица почеле да поверавају Председништву важнију улогу, будући да неколико влада из неколико држава чланица обично доноси са собом предлог одлуке у Брисел када дође до промене Председништва Савета. Још један начин ограничавања моћи Комисије је развијање тзв. меког права кроз ратификацију резолуција, заједничких мишљења и препорука. Последице по моћ Комисије у постављању агенде је двострука. Најпре, Комисији је изузетно тешко са политичког аспекта да игнорише иницијативе Света, односно држава чланица или пак моћ меког права, иако је правни статус тако донешених аката необавезујућ. Са друге стране, извршне власти држава чланица користе европску арену да би оствариле што више циљева, што даје Комисији моћног савезника у интеграционим токовима.

Контрола законодавног поступка међутим, све више клизи из руку држава чланица. То је најочигледнија последица реформи из Уговора из Лисабона јер је Европски парламент практично изједначен са Саветом. Јединствени европски акт и Уговор из Мастрихта су успоставили процедуре сарадње и саодлучивања, које су трансформисале процес одлучивања са доминантном улогом Савета у сложени процес одлучивања који је увео већу равнотежу између Савета, Парламента и Комисије. Та равнотежа је још више ојачана увођењем редовне процедуре одлучивања усвајањем Уговора из Лисабона, која је по својим карактеристикама идентична процедури саодлучивања. Суштина саме процедуре је да је Парламенту дата могућност апсолутног вета јер уколико Парламент или Савет одбаце став оног другог поводом неке одлуке која треба да буде донешена, ставра се комитет за помирење који се састоји од представника обе институције, са представницима Комисије који су ту присутни као медијатори. Да би се постигао компромис, неопходно је да се са њим сагласи апсолутна већина у Парламенту и квалификована већина у Савету. Ако се не постигне договор, иницијатива се враћа Савету на поновно разматрање, након чега он може да упуту нову понуду Парламенту, коју он може или да усвоји или да одбаци, што значи да Парламент има коначну реч. Тако да се не може рећи да су државе чланице у Савету задржале у потпуности контролу над законодавним процесом. Сада је контрола коју оне спроводе кроз Савет заробљена у сложеним односима сарадње и такмичења са друге две институције. То је владавина на више нивоа спроведена у дело, што се коси са теоријом државоцентричког приступа. Уз то треба поменути и чињеницу да је присутна ерозија колективне контроле од стране држава чланица. Веома је тешко постићи договор између 28 држава чланица, а Савет нема понекад довољно информација, експертисе и координације како би брзо реаговао у неким областима, а то нагони Савет често да се ослони на водећу улогу Комисије. Комисија, са својом хијерархијском организацијом је често способнија од Савета у промовисању кохерентне позиције. Као администратори, чланови Комисије у одређеним областима раде годинама на неком проблему, а поседују и велики број извора информација и експертисе.

Демократски легитимитет ЕУ

Када говоримо о тзв. демократском легитимитету у ЕУ, треба рећи да ЕУ пати од недостатка демократског легитимитета својих институција, а криза система ЕУ истовремено и криза легитимности, демократије и егзистенције ЕУ.

Будући да је ЕУ деценијама спроводила власт тако како је спроводила, неопходно је увести категорију легитимитета специфичне „владавине без државности“. За разлику од осталих међународних организација, ЕУ је прешла границу хоризонталне међудржавне сарадње и кренула ка нечему што је вертикално креирање политика у динамичном систему управљања, у којем су државе чланице битан фактор, или само један од битних фактора. ЕУ се развила у потпуно нови систем управљања којем недостају неке особине које су присутне у демократским заједницама. И док се ЕУ протеклих деценија заснивала на индиректној легитимности која произилази из њених држава чланица и њихове потпуне контроле над процесима креирања политика, процес европских интеграција је довео до неједнаке денационализације, па је стога држава постављена у један сасвим нови положај. На нивоу ЕУ је пренет огроман део суверених надлежности држава чланица, без изградње снажних демократских институција и процеса

Да бисмо испитали проблем демократског легитимитета у ЕУ, морамо поћи од три основна питања демократије: Прво питање је питање сврхе (телос) демократије. Ту морамо анализирати два основна нивоа то питања-учешће у процесу одлучивања и његову контролу. Сврха демократије лежи у ограничавању њених носилаца, а то се најефикасније спроводи кроз канале учешћа они од којих потиче легитимитет сваког система управљања у вршењу власти. Друго питање подразумева четири обележја демократије, а то су уставне гаранције основних слобода и права, политичко представљање, подела власти и владавина права. Треће основно питање које се мора анализирати је топос демократије, односно њено станиште. У досадашњем развоју људског друштва, демократије је имала само два станишта-грчки полис и модерну националну државу. Пренесено на нивоу ЕУ, можемо закључити следеће: Не постоје довољне уставне гаранције основних права на нивоу ЕУ. Све до усвајања Јединственог европског акта и увођења института грађанства ЕУ почетком деведесетих година, основна права су била ограничена на четири слободе-слободи кретања људи, робе, капитала и услуга. Тек је Повеља о основним правима из 2001. године садржавала списак основних права и слобода за грађане ЕУ, али у том тренутку ограничавајући се на национални ниво остваривања тих права. Између нивоа ЕУ и нивоа држава чланица још увек доминира држава чланица као место на којем појединац може остваривати своја загарантована права, а грађани ЕУ су само фикција у смислу демократског легитимитета, и они практично не постоје, већ постоји плуралитет народа. Такође, у ЕУ не постоји потпуна подела власти. Законодавна и извршна власт су испреплетане у различитим институцијама. Законодавна власт је подељена између Парламента и

Савета, са правом законодавне иницијативе која је у рукама Комисије, док извршну власт деле Савет и Комисија уз значајну улогу комитета и система комитологије који је у рукама држава чланица односно Савета. Стога је Савет коначни арбитар и не постоји права контрола његовог рада. Чланови Савета не одговарају ниједној институцији ЕУ већ својим владама. Штавише, извршни орган власти какав је Савет доноси законодавне акте у садејству са законодавним органом какав је Парламент и то још више ремети основне претпоставке о подели власти на три гране. Легитимност на тај начин, у демократском смислу, мора подразумевати да чланови једне политичке заједнице, или демос, неће доводити у питање функционисање својих институција и заједнице приликом редовног процеса одлучивања. Тек са њиховим директним учешћем, или путем представника, имамо контролисано учешће грађана политичке заједнице у процесима доношења одлука и то је оно што се назива данас демократија инпут-а, који подразумева претходно поверење грађана у сопствене институције. Међутим, као што се и да видети, не постоје грађани ЕУ у том смислу, већ више народа на чијем поверењу се заснивају њихове матичне политичке заједнице, тј. државе чланице ЕУ. ЕУ стога не поседује овај елемент демократског легитимитета.

Најпре морамо истражити начине на које би воља грађана ЕУ могла бити боље уграђена у процесе одлучивања у ЕУ. Сви проблеми који су повезани са легитимношћу у ЕУ су повезани са једном наднационалном институцијом-Европским парламентом, који једини има чланове који се директно бирају на изборима. Иако он деценијама има маргиналну улогу, Лисабонски уговор је ипак поверио снажну улогу Парламенту, што нас може навести на закључак да би једног дана та институција могла бити предодређена за улогу чувара легитимитета у ЕУ. Међутим, када говоримо о легитимности у ЕУ, морамо имати на уму да су демократски механизми само један од начина на које ЕУ може добити већи легитимитет. Постоје најмање два друга фактора које морамо узети у обзир: Прво, ефикасност и ефективност ЕУ у решавању политичких проблема. Основна претпоставка овде је да легитимитет политичког система зависи од његовог капацитета да оствари очекивања грађана и да реши њихове проблеме. Основни фактор легитимности у ЕУ је до сада била економска корист коју грађани очекују од ЕУ. Наравно, то није једини елемент који објашњава понашање људи, али анализирајући искуство ЕУ, можемо закључити да су грађани ЕУ углавном давали одређени легитимитет само када су очекивали економске добити. Успешност европског пројекта, а самим тим и његова оправданост, зависе од користи које ће грађани имати кроз омогућавање решавања њихових проблема. Све док ефикасност институција ЕУ у креирању политикка води већим користима него трошковима, вероватније је да се неће доводити у питање подршка грађана ЕУ тим процесима. То је оно што се у литератури назива демократијом оутпут-а.

Друго, демократска легитимност ЕУ још увек је заснована на државама чланицама које су потписници оснивачких аката. У овом формално смислу, нема никаквих проблема са легитимитетом ЕУ, јер су национални парламенти, на којима почива демократски легитимитет држава чланица, ратификовали

оснивачке акте у реформске уговоре. Али у суштинском смислу, овакав формални вид легитимитета нас доводи до питања демократског дефицита. Све док је ЕУ производ међудржавних договора и трговине, не можемо причати о демократском легитимитету ЕУ у суштинском смислу. Ако говоримо о принципу владавине права, ЕУ и ту нема легитимизирајуће факторе који гарантују Унији да директно спроводи своју власт - она нема ни полицију ни војску, већ релативно малу административну машинерију која се ослања на државе чланице. ЕУ данас поседује неколико извора легитимитета свог функционисања, као систем управљања. Са једне стране, индиректна легитимност је поверена Савету у којем владе држава чланица уживају поверење својих националних парламената. Са друге стране, легитимитет извире из директне демократске заснованости Европског парламента. Све до средине '80-их година се и није постављало питање легитимитета у ЕУ јер су саставне јединице ЕУ кроз институт пермисивног консензуса више бринуле о могућој претњи која долази од комуниста, него о претњи недостатка демократског легитимитета. Све док је ЕУ била успешна у решавању секторских проблема у ограниченом броју политика, процеси интеграције се нису доводили у питање са становишта легитимности. Али након нестанка СССР-а и претње комунизма и након комунитаризације великог броја политика кроз Јединствени европски акт и Уговор из Мастрихта, почело се са постављањем питања легитимитета ЕУ. Са преносом надлежности које спадају у националне оквире, попут економско - монетарне уније, постављало се питање да ли се грађани ЕУ заиста идентификују са ЕУ, да ли јој поверавају лојалност и приврженост. Било је јасно да европеизација политика не може више да се заснива на индиректном легитимитету. Што више моћи и надлежности областима које традиционално припадају држави, пренесете на ниво ЕУ, потребнија је директна подршка за спровођење одлука у тим областима. Пермисивни консензус се претворио у својеврсни дисензус, а грађани ЕУ су постајали све више свесни своје улоге у систему управљања ЕУ. Грађани више нису били задовољни начином на који ЕУ спроводи политике, што се одразило на појаву својеврсне апатије грађана према ЕУ. Чак ни пресуде Суда правде више нису биле довољне да подаре легитимитет ЕУ, јер само доношење пресуда као неких правила није довољно само по себи и захтева оправдање од стране оних на које се односе.

Структурни разлози институционалне кризе у ЕУ

Врло битан елемент актуелне кризе у ЕУ јесте пре свега структурне природе. Наиме, структурни разлози институционалне кризе у ЕУ потичу од непостојања кохерентног метода управљања системом ЕУ.

Структурне разлоге институционалне кризе у ЕУ можемо дефинисати ако пођемо од анализе два супротстављена концепта система управљања у ЕУ, међувладиног метода управљања и метода Заједнице односно комунитарног метода управљања. Постоји и трећи метод управљања који је добио на значају од средине деведесетих година 20. века, а то је систем управљања на више

нивоа, који комбинује претходна два. Можда се управо у таквом хибридном начину управљања крију и структурни разлози институционалне кризе у ЕУ, јер као што ћемо видети, од средине деведесетих година, разлике између два основна метода управљања системом ЕУ се постепено претварају у супротности, а ове у противречности, што је основни извор свих проблема институционалног механизма у ЕУ, са којима се она суочава.

Најпре, морамо испитати међувладин метод управљања, као изворни метод управљања институционалном машинеријом ЕУ, који је још увек жив. Либерална теорија међувладиног управљања, која је најрелевантнија и најчешће коришћена у анализама овог метода управљања, са Ендрјуом Моравчиком као родоначелником, је заснована на претпоставци да државе чланице ЕУ користе процес европских интеграција како би оствариле своје националне интересе. Рационалност наводи државе да се упусте у продубљивање европских интеграција. Још од почетка процеса европских интеграција, сви процеси везани за тај метод су засновани на принципу који се никада није доводио у питање: Интеграциони процеси не могу напредовати без држава чланица ЕУ и импулса који им оне дају. У последње време, а нарочито након избијања економске кризе, постало је јасно да ће државе остати незаобилазни актери интеграционих процеса.

Данас не можемо, а да се не отргнемо утиску да ЕУ на махове подеће на класични међувладин режим управљања политикама, који се може објаснити најбоље кроз анализу националних преференција и стратегије интеракција међу државама чланицама. У сржи ове тезе су три основна елемента: „Претпоставка рационалног понашања држава, либерална теорија националних преференција и међувладин приступ анализи међудржавних преговора“ (Moravcsik, 1993:480). Претпоставка тезе о рационалном понашању држава је основа целокупне анализе, јер она објашњава користи и трошкове економске међузависности као основних детерминанти националних преференција, док национални интереси и преференције и стварање ужих, међудржавних коалиција, представљају основу међувладиног приступа функционисању институционалног механизма ЕУ. Овај приступ свакако произилази из оних теорија међународних односа који државе посматрају као билијарске кугле које имају фиксирани преференције у односу на богатство, опстанак, безбедност или моћ. Када говоримо о процесу европских интеграција, ЕУ се може посматрати из угла стратегија рационалних држава које делују на основу сопствених интереса и моћи. Најважније одлуке у ЕУ током историје, а нарочито оне које дотичу комунитаризацију неких политика, су донете управо кроз процес преговарања и трговине међу државама чланицама. Најпре, морамо рећи да је учешће неке државе у интеграционим процесима у ЕУ потпуно добровољно. Не постоји никаква могућност војне принуде или жестоких економских санкција које би приморале неку државу да учествује у тим процесима. Институционалисти деле многе тврдње са реалистима о међународном систему-да је анархичан, да су државе заинтересоване само са сопствене интересе, да су рационални актери који желе да преживе и да несигурност преовлађује у односима међу државама. Али, институционализам са друге стране тврди потпуно супротно од

реалиста-да је сарадња између држава могућа. Сарадња може бити рационална стратегија држава које трагају за сопственим интересима у одређеним условима. Реалисти сумњају у сарадњу ако нема принудне моћи, док институционалисти с друге стране кажу да институције, које се дефинишу као сет правила, норми, пракси и процедура одлучивања, могу помоћи у превазилажењу несигурности те сарадње. Институције проширују видике интеракције, стварајући игру од више рунди, а не само од једне рунде. Тачно је да државе могу преварити своје партнере у једној рунди, али државе знајући да ће морати да сарађују са истим партнерима више пута, биће подстакнуте да испуњавају краткорочне договоре како би могле да наставе сарадњу и профитирају на дужој стази (Christer, Tallberg, 2000:4). Друго, институције побољшавају проток информација о понашању држава. Оне сакупљају информације и дају прогнозе о томе да ли ће се државе придржавати правила. Државе тако знају да неће моћи да избегну поштовање правила. Институције пак могу побољшати ефикасност. Веома је скупо за државе да преговарају са осталима на ад хоц основи. Институције могу редуковати трансакционе трошкове тако што ће бити централизовани форум на коме државе могу да се састану.

Овде можемо искористити и Алтузијеву теорију суверенитета. Глобално друштво, које Алтузије назива интегралном симбиотичком заједницом, дефинише се као организација састављена од плуралитета заједница које је засновано на првобитним асоцијацијама и вишеструким чланствима, а састоји се од преклапајућих моћи. На основу тога, свако политичко тело, институција или међународно организовање, какво је ЕУ, је резултат овог процеса уједињења заједница, где сваки ниво добија свој легитимитет и капацитет деловања од аутономије нижих нивоа. Циљ деловања је да се одреде нивои заједничке солидарности и аутономије колективних учесника, односно држава чланица, чија је сагласност организована у отвореном дијалектичком процесу општег и посебног, а основна идеја је да што се тиче свих, мора бити одобрено од стране свих. Право суверенитета се не може напустити, наследити или изменити од стране његових власника, односно држава чланица ЕУ. Не постоји власт која је у потпуности предата на ниво ЕУ, већ постоји само поверена власт коју државе чланице у суштини увек поседују. Институције ЕУ по овом моделу суверенитета имају власт која је контролисана од стране држава чланица и морају је употребљавати за опште добро, односно, институције ЕУ нису власници суверенитета, већ управитељи.

Зашто је Алтузијева теорија суверенитета релевантнија за нас од Боденове теорије суверенитета? Зато што је Боденова теорија неприменљива у оквирима ЕУ и уопште међународних институција. Боден сматра да извори моћи леже у праву и да је капацитет за стварање и кршење права у рукама суверена, а да су право доношења закона и право владавине идентични. Суверен није подређен сопственим декретима и правилима, изнад закона, односно, „они који су суверени не могу бити подређени ниједној другој власти. Закони суверена зависе искључиво од његове чисте и искрене воље“ (Bodin, 1962:2). У овом случају суверена моћ је та која дозвољава ономе ко има власт да наметне законе који се не односе на њега, јер практиковање моћи га не обавезује да

придобије сагласност субјеката, тј. сувереност је потпуно независна од субјеката на које се односе закони. Моћ одлучивања суверена се не може поверити било коме, јер ако његова моћ зависи од неког другог, он не може доносити законе, односно он не би био више суверен. Стога, Боденова сувереност је искључујућа. Дајући суверену улогу врховног законодавца, она даје политичкој заједници неограничену власт. Међутим, схватања Јохана Алтузија су потпуно другачија. Алтузије је своја схватања темељио на схватањима Аристотела који је описао човека као друштвену животињу која је посвећена узajамној солидарности и реципроцитету. Појединачни ниво посматрања, односно у овом случају ниво држава чланица ЕУ, не може бити самодовољан, а шира институционална матрица ЕУ је веза између њених чланица, док је она сама заснована на скуповима политичких и друштвених пактова које су закључили чланови ЕУ, односно на оснивачким актима. Државе чланице ЕУ ступају у интеракцију са другима, и нису изоловане, већ су чланови Заједнице, без могућности и истинске жеље да се одрекну својих права у корист шире политичке заједнице.

Када говоримо о тзв. методу Заједнице и тврдњама које се све више данас могу чути, да ЕУ све више наликује на наднационалну политичку и економску заједницу, а не на међувладин режим управљања, можемо рећи да и сам метод Заједнице проистиче управо из метода међувладиног режима управљања и да од њега зависи. Одлука да се продуби интеграција у ЕУ, свакако да доноси опасност од угрожавања дела аутономије држава чланица, али то је само оптичка варка посматрано из угла теорија међувладиног метода управљања. Јединствена институционална структура у ЕУ, па чак и са наднационалним обележјима, постоји захваљујући пристанку држава чланица и то у мери у којој она јача њихову контролу над процесима интеграције, а нарочито над сопствених унутрашњим политикама. Институције ЕУ заправо функционишу више пасивно у односу на деловање правих актера европских интеграцијадржава чланица. Институције ЕУ служе уствари као арена за преговарање о највећем броју одлука о реформама ЕУ. Државе чланице су једини важни учесници на међувладиним конференцијама на којима се доносе реформски уговори о ЕУ и оне су једини правно признати потписници уговора који мењају ЕУ. Чак и проширење коришћења квалификоване већине приликом доношења одлука, може се посматрати из угла моћи држава чланица, јер су државе чланице једине одговорне за ширење института квалификоване већине на нове области и политике и да то зависи пре свега од њих. Наиме, државе чланице ће пристати на такав вид одлучивања када постану свесне чињенице да деле заједничке циљеве. У том случају, оне ће можда створити неутралног актера, нпр. неку наднационалну институцију ЕУ попут Комисије, како би предложила или извршила договоре између њих. Такође, уколико је неопходно донети важне одлуке у кратком року, а скуп од 28 чланица понекад може представљати проблем у процесу одлучивања, државе чланице ће највероватније пристати на поверавање дела суверених надлежности на институције ЕУ. С друге стране, како би задржале контролу над процесима европских интеграција, вероватно је да ће државе чланице створити поред те институције и инструмент за напор

рада те институције, који је данас оличен у систему комитологије. Наднационалне институције стога, остају творевина држава чланица.

Овај приступ не негира моћ институција ЕУ, и веома је погрешно рећи да су наднационалне институције супротстављене међувладином режиму управљања. Оно што се мора подвући међутим, јесте тврдња да те наднационалне институције служе државама чланицама и да нису независне. Државе чланице контролишу те институције и пристаће на њих само ако се то поклапа са њиховим преференцијама и циљевима које самостално не могу остварити. Према схватањима оваквог државо-центричког модела управљања институционалним механизмом ЕУ, ЕУ је попут осталих међународних институција. Све оне имају функцију увећавања ефикасности трговине међу државама тако што омогућавају смањење трансакционих трошкова. Стога, наднационални актери не могу постићи политичку аутономију, а ЕУ је налик на консоцијацијски режим управљања, који види државу као судију и посредника, пре него промотера неке одређене политике. Државе чланице у потпуности контролишу процесе интеграција, а чињеница да се већина одлука у Савету доноси једногласно, говори о томе да се државе чланице труде да се задовоље интереси и најмање државе чланице, што ће им омогућити сарадњу на дуже стазе. То не значи да су све донешене одлуке одраз испуњености сваког појединачног интереса, већ то значи да је пронађен најмањи заједнички именулац. Управо је задржавање правила једногласног одлучивања у највећем броју случајева, брана коју користе државе чланице како не би морале да пристају на мере које се косе са њиховим интересима. То омогућава државама чланицама да задрже контролу над исходима коначних одлука. У суштини, ниједна држава чланица није приморана да се integriше више него што то заиста жели. Када једна држава чланица одлучи да пренесе део суверених надлежности на ниво ЕУ, примарни национални интерес неће бити само да ограничи пренос тих надлежности, него и да утиче на стварање таквих наднационалних институција, које ће бити у стању да очувају равнотежу моћи у интеграцијским токовима, у корист државе.

С друге стране, приступ управљања на више нивоа не одбацује тврдњу да су националне власти и њихове преференције битни фактори интеграције. Међутим, оно што теоретичари овог приступа тврде је да државе чланице немају више апсолутни монопол над доношењем одлука на нивоу ЕУ. Могућност доношења одлука је подељена између различитих актера на различитим нивоима, и нису монополизоване од стране држава чланица. Наднационалне институције, попут Комисије, Суда правде и Парламента имају независан утицај на процесе креирања политика, који се не могу објашњавати тврдњама да су они прости агенти држава чланица. Државе чланице могу имати важну улогу, али ове институције могу делати и независно. Иако државе чланице могу имати извесну контролу над доношењем одлука у Савету, оне су спречене да у неким случајевима контролишу наднационалне институције које су створиле. Извршне власти држава чланица имају важну улогу у изради нацрта реформских аката и највећег броја секундарних аката, али оне су много мање доминантне у свакодневном креирању политика и у тумачењима ставки из Уговора.

Међутим, потпуна контрола наднационалних институција од стране држава чланица је ограничена у ЕУ великим бројем чланица, неповерењем које често влада међу њима, некохерентношћу међу њима и непланираним последицама институционалних промена. Једна је ствар да мали број чланица контролише процесе интеграција, а сасвим друга да њих 28, контролише те исте процесе. У могућим конфликтима међу чланицама, наднационалне институције могу профитирати и на тај начин проширити своје надлежности. Оснивачки акти ЕУ на пример, представљају такве документе који се могу интерпретирати на различите начине, и од стране институција и од стране чланица.

Ако су тврдње државо-центричког приступа тачне, онда бисмо морали да наиђемо на доминантан положај извршних власти држава чланица у свим сегментима креирања политика у ЕУ. То пред нас поставља три услова: Националне владе које су представљене у Европском савету и Савету министара, требало би да имају ефективну контролу над наднационалним институцијама попут Комисије, Парламента и Суда. Друго, националне владе би требало да задрже суверенитет у односу на остале националне владе и треће, националне владе би требало да контролишу мобилизацију субнационалних интереса у европској арени. А уколико је приступ владавине на више нивоа тачан, најпре би требало да Европски савет и Савет министара деле моћ одлучивања са наднационалним телима. Треће, индивидуалне државе чланице не би требало да буду у могућности да контролишу исходе које желе и четврто, субнационални интереси би требало да се мобилишу директно на европском нивоу или би требало да користе ниво ЕУ да изврше притисак на своје националне владе.

Комитологија-ресуверенизација држава чланица или бекство од стварности?

Још од успостављања првих комитета почетком '60-их година 20. века за имплементацију Заједничке пољопривредне политике, број таквих комитета је драстично порастао. Данас имамо 229 комитета у свакој области политика у ЕУ. Ови комитети се састоје од представника држава чланица и Комисије, која поставља агенду, управља састанцима и пружа неопходну техничку помоћ. Систем познатији као комитологија је првобитно створен као део решења Савета министара који је имао задатак да повери извршна овлашћења Комисији, али тако да не изгуби контролу над процесима у разним политикама. Цео систем се базира на члану 202 Уговора о ЕУ, који говори о томе да Савет може испоставити Комисији одређене захтеве када јој поверава нове надлежности, а сам Савет је ту формулацију вешто користио тако што је захтевао од Комисије да се консултује са комитетима који састоје углавном од представника држава чланица пре него што донесе нацрт одлуке. И данас се систем комитологије посматра као контролни механизам у међуинституционалној борби. С једне стране, Комисија и Парламент као наднационалне институције желе „меке“ процедуре у оквиру система комитологије, док Савет и државе чланице заступају тврђе процедуре како би ограничили Комисију. Постоје два виђења сис-

тема комитологије. Прво виђење сматра да је систем комитологије управљачки систем који се састоји од убеђивања, аргументације и дисурзивних процеса, пре него контроле и командовања. Јергес и Нејер су увели у литературу термин „делиберативног наднационализма“ као главне карактеристике комитологије, која се заснива на три претпоставке: Они сматрају да су формалне структуре ограничене важности, односно, да „границе система комитологије не могу да се изједначе са формалним структурама“ (Joerges, 2002:135). Комитети су измешани са другим групама, нарочито са неформалним саветодавним групама у Комисији, које припремају нова правила, као и са радним групама у COREPER-у. Друго, начин одлучивања у систему комитологије не одговара принципима трговине него принципима решавања проблема. Јергес и Нејер овде тврде да моћ система комитологије произилази из способности представљања аргумената, који су подржани од стране стручне јавности. И треће, најбитније свакако, јесте да заступници овог делиберативног приступа систему комитологије, сматрају да систем комитологије доприноси социјализацији различитих група и учесника, односно да ти учесници у одлучивању раде годинама понекад, на неком проблему и да тај дуготрајни рад доводи до тога да они развију заједничко виђење ствари.

С друге стране, имамо заступнике рационалистичке теорије у систему комитологије, који сматрају а се државе чланице боје утицаја Комисије. Да би спречиле Комисију у придобијању превелике моћи, нарочито у фази имплементације одлука, Савет министара поверава извршна овлашћења Комисији под условом да следи одређена правила. Овај однос се уклапа у однос принципал-агент. Комитологија је неопходна јер су акти које усваја Савет непотпуни у смислу да њихова имплементација захтева стални напор, како се не би одвојили од првобитне намере законодавца. Преференције учесника у овом систему су константне-Комисија и Парламент заступају већу интеграцију, а државе чланице су скептичне. Начин гласања је одраз ове вечите борбе. Сваки комитет је Савет у малом. Сваки од њих користи квалификовану већину за гласање, а оригинални предлог акта долази од Комисије. Коначна одлука је резултат међувладиног трговања, као примећује Моравчик. Државе чланице су својрвни пси чувари својих националних интереса. За разлику од делиберативног система комитологије, по овом приступу, формална правила су од изузетне важности јер спречавају Комисију у избегавању првобитних намера и правила које је поставио Савет.

COREPER као истински доносилац одлука

Уговор о Европској заједници за угљ и челик из 1951. године не говори ништа о COREPER-у, међутим због све већег усложњавања процеса одлучивања, 1953. године, Савет је донео одлуку да успостави Комитет за координацију или COCOR, који ће имати задатак да припрема састанке Савета министара. COCOR је био састављен од виших званичника држава чланица и имао је увид у све важније области политика којима је тадашња Заједница управљала. Овај експеримент је био толико успешан да су се државе чланице

договориле да у оснивачком акту Европске економске заједнице из 1957. године унесу одредбе о сталним представништвима држава чланица Заједнице у Бриселу, као и посебног комитета чије ће задатке одредити Савет. 1958. године, Савет је усвојио и одлуку о успостављању Комитета сталних представника држава чланица или COREPER-а, а главни задатак овог тела је био да припрема састанке Савета. Амбасадори држава чланица се састају редовно у оквиру COREPER-а 2 и они се баве најосетљивијим темама, радећи углавном на припремама састанака Савета за опште послове. Та најосетљивија питања покривају углавном усвајање буџета, структурне и кохезионе фондове, приступање нових чланица и потписивање споразума о придруживању. Заменици амбасадора чине тзв. COREPER 1 и баве се тзв. техничким Саветима, попут Савета за животну средину, Социјална питања, Унутрашње тржиште, Транспорт, Риболов итд. Оно што је довело COREPER у позицију главног доносиоца одлука је тзв. Процедура А, која се на енглеском језику назива *Agreed points*, односно договорене ствари. То су углавном ствари око којих постоји сагласност држава чланица и преко 90% одлука се на овај начин усваја у Савету. Када се стални представници држава чланица договоре око неких питања, следи техничка дорада предлога одлуке и слање у Савет на усвајање. Када говоримо о карактеристикама овог тела, можемо рећи да стални представници у COREPER-у имају двојну улогу или да носе Јанусово лице, како се често напомиње у литератури. Они су представници својих држава чланица, али су и на основу своје улоге посредника између својих главних градова и Брисела, на неки начин и амбасадори ЕУ у својим државама чланицама. То је оно што Хејс-Реншо и Волас називају „континуираном тензијом између привржености дому и улоге у колективном форуму“ (Hayes-Renshaw, Wallace, 1995:564). COREPER представља механизам којим државе чланице претварају своје чланство у ЕУ у своје прорачунате интересе. С друге стране, стални представници деле колективну рационалност засновану на двојној одговорности да остваре опште добро својим државама, али и колективно за ЕУ. COREPER је типично тело које пати од аномалија међувладиног система управљања. Прво, постоји систем инструкција и начин на који државе чланице перципирају своје интересе и интересе Уније, а амбасадори често морају да функционишу на основу два скупа инструкција. Један скуп инструкција се односи на конкретне потезе које морају да повуку, а други скуп инструкција се односи на задатак проналажења решења и компромиса.

Многи ће рећи да је COREPER најбољи пример међувладиног метода управљања у ЕУ. Међутим, то је погрешно рећи. COREPER је током времена еволуирао и данас он представља најновији тип органа читаве Уније, који се разликује од типичног међувладиног органа. Стални представници данас имају задатак да штите националне интересе својих држава, али имају задатак пре свега да пронађу компромис са осталим телима Уније и државама чланицама. Амбасадори често имају задатак да се врате у своје главне градове и да донесу вести о преференцијама других држава чланица, али и Комисије. Стога, COREPER у будућности може послужити као механизам социјализације држава чланица са методом Заједнице у Унији.

Закључак

Европске интеграције су најпре изграђене на претпоставци да ће државе чланице добровољно продубити своје односе изван првобитних трговинских односа како би успоставиле заједничке политичке и друштвене циљеве, а сам процес интеграција се показао као добар рецепт за преживљавање већих и мањих држава у ЕУ, пре него што се показао као добар начин за остваривање државних структура. У Лисабонском уговору, државе чланице су стављене у срце европских интеграција пре свега кроз њихову улогу у Савету министара, а њихови национални парламенти су добили посебна права у погледу надгледања принципа субвенционисаности. Утицај држава чланица највише осећа у Европском савету, као водећој институцији ЕУ, и Савету министара, а најважнија разлика у деловању држава чланица ЕУ и њиховог понашања лежи у скраћеници QMV односно институту квалификоване већине, која поставља дипломатију и извршну власт у сасвим нови контекст. Сви аспекти стварања коалиција, балансирања и промене савезништава или убеђивања и манипулације су кључни за постмодерно окружење у ЕУ. Са проширењем на 28 држава чланица, правила су се променила, стварају се нове коалиције, нова тежина и балансирање моћи и креирање националних интереса. Нове чланице немају толико искустава као старе чланице ЕУ, многе се не слажу са наднационалном традицијом ЕУ, а многе се не осећају сасвим лагодно због структуре моћи у ЕУ и постојећих коалиција. Старе коалиције се мењају, а неке традиционалне попут осовине Берлин-Париз полако одумиру.

Структурне разлоге институционалне кризе у ЕУ смо приказали кроз супротстављање два концепта система управљања у ЕУ, међувладиног метода управљања и наднационалног метода управљања. Трећи метод управљања који је добио на значају од средине деведесетих година 20. века, а то је систем управљања на више нивоа, комбинује претходна два. Управо се у таквом хибридном начину управљања крију и структурни разлози институционалне кризе у ЕУ, јер од средине деведесетих година, разлике између два основна метода управљања системом ЕУ се постепено претварају у супротности, а ове у противречности.

Када говоримо о слабом представљачком капацитету, можемо приметити да је то последица преобладајуће улоге држава чланица и подељених надлежности. Са једне стране, националне владе надзиру извршна овлашћења Комисије, а са друге стране са успостављањем процедуре комитологије, Савет и националне владе су постали део читавог процеса. Чини се да кроз ову процедуру, државе чланице имају потпуну контролу над Комисијом, али за њих је много теже да је контролишу у областима где Комисија има искључиву надлежност, на пример у области конкуренције, државне помоћи, пољопривреде, трговинске политике и унутрашњег тржишта. На први поглед, чини се да је COREPER још једна од савремених институција, која служи за састанке дипломата држава чланица ЕУ и која припрема састанке Савета. Међутим, када се дубље анализира улога COREPER-а, види се да је то главно тело које доно-

си одлуке у ЕУ и које служи за комуникацију држава чланица са Унијом. У том смислу је COREPER еволуирао од простог међувладиног тела, неформалног карактера до de facto доносиоца одлука. Иако је првобитна улога COREPER-а била да припрема састанке Савета, развој ове институције представља један од незабележених случајева еволуције институција у ЕУ. Другим речима, велики део моћи, и то недефинисане моћи је прешао у руке сталних представника држава чланица. Сам COREPER је доживео велике промене.

Када говоримо о демократској легитимности у функционисању ЕУ, морамо имати на уму да та легитимност није добила одређено посебно место у уставној структури ЕУ. Далеко већи значај је дат принципу владавине права, а двострука линија демократског легитимитета нам говори да се у ЕУ она не заснива толико на улози целине грађана Уније, из чега би требало да произилази концепт легитимности који је заснован на принципу грађанства, колико на чињеници али да су они припадници не народа ЕУ већ народа држава чланица како их дефинишу уставни њихових држава и оснивачки акти Уније. Ова двострука линија изражена је на институционалном нивоу на изборима за Европски парламент, који су једини избори на нивоу ЕУ и на националним изборима на којима се бира власт држава чланица, која је оличена у Савету на европском нивоу. Та друга линија демократског легитимитета је далеко значајнија, а избори за Европски парламент су другоразредни избори. Једина моћ Парламента се огледа у утицају избора за Парламент на формирање извршне власти у ЕУ, односно на састав Комисије. Такође, морамо рећи и да је демократски принцип у Лисабонском уговору замењен, па се тако губи начело демократије, а уместо њега примат добијају транспарентност, репрезентативност, јавна расправа и флексибилност. У ЕУ је од њеног стварања била доминантна извршна власт, што је произвело велике последице на европском нивоу по управљање и легитимност управљања институција ЕУ, али и на националном нивоу због великог трансфера надлежности на ЕУ. Уз то морамо додати и концептуалну различитост или хетерогеност европског политичког демос-а, јер је реч не о једном народу него народима, па се стога поставља логично питање колико ЕУ може да поднесе различитости у светлу постојеће институционалне кризе. Легитимност у ЕУ је мерена пре свега користима од интеграција, односно заступљен је концепт оутпут-а, а не инпута-а, што се налази у корену читаве кризе јер грађани ЕУ једноставно не заснивају свој однос према институцијама ЕУ на претходном поверењу већ на очекиваним користима. То ЕУ води директно у грађански клијентелизам, а не демократију, што је концепт који ће само привремено, или ситуационо одредити функционисање ЕУ, јер то није трајно решење.

Литература:

1. "Consolidated version of the Treaty establishing the European Community" (1997), European Commission, http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_2_tadil_antlasmalari/1997_cec_treaty_eng.pdf

2. "The European Constitution: Post-referendum survey in the Netherlands" (2005): Flash Eurobarometer, www.ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf
3. „The European Constitution: Post-referendum survey in France“ (2005): Flash Eurobarometer, www.ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_en.pdf
4. „Ugovor iz Lisabona: Sigurna luka ili početak novog putovanja?“, zbornik radova, Službeni glasnik, 2012
5. Bailer, Stefanie (2004): *Bargaining Success in the European Union*, European Union Politics, Vol. 5, No. 1, pp. 99–123
6. Beach, Dereck (2005): *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter*, Houndmills: Palgrave Macmillan
7. Bodin, Jean (1962): *The Six Bookes of a Commonweale*, Cambridge: Harvard University Press, 1962
8. Bulmer, Simon; Wessels, Wolfgang (1987):, *The European Council: Decision-Making in European Politics* Houndmills: Macmillan
9. Hayes-Renshaw, Fiona; Wallace, Hellen (1995): *Executive Power in the European Union: The Functions and Limits of the Council of Ministers*. In: Journal of European Public Policy 2(4)
10. https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/1887/11317/1/360_376.pdf
11. Joerges, Christian (2002): *Deliberative Supranationalism– Two Defences*, European Law Review, Vol. 8: 133–151
12. Jönsson, Christer; Tallberg, Jonas (2000): *Institutional Theory in International Relations*, <http://www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/docs/IIR.pdf>
13. Lawler, Bacharach (1981): *Bargaining: Power, Tactics and Outcomes*, San Francisco: Jossey-Bass
14. Moravcsik, Andrew (1993): *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, Vol. 31, No. 4, Journal of Common Market Studies, <http://www.eustudies.gr/wp-content/uploads/2012/03/Moravcsik-JCMS-1993.pdf>
15. Panke, Diana (2008): *The influence of small states in the EU: Structural disadvantages and counterstrategies*, UCD Dublin European Institute, http://www.ucd.ie/t4cms/wp_08-3_diana_panke.pdf
16. Toonen, Theo; Steunenberg, Bernard; Voermans, Wim (2005): *The Netherlands and Europe-Saying No to a European Constitution: Dutch Revolt, Enigma or Pragmatism?*, Leiden University,
17. Wallace, Hellen; Pollack, Mark (2005): *Policy/Making in the European Union*, Oxford University Press
18. Dinan, Dezmond (2009): *Sve bliža Unija*, Službeni glasnik, Beograd
19. Dinan, Dezmond (2010): *Menjanje Evrope*, Službeni glasnik, Beograd
20. Janjević, Milutin (2007): *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd
21. Knežević Predić, Vesna; Radivojević, Zoran (2009): *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije?*, Službeni glasnik
22. Samardžić, Slobodan (2000): *Postoji li demokratija u nadnacionalnoj Zajednici*, u zborniku: „Država i demokratija“, FPN i Službeni glasnik
23. Slobodan Samardžić (2012): *Evropska unija između krize i dezintegracije*, časopis “Pravo i Društvo”, br. 1/2012.
24. Hiks, Sajmon (2008): *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd

INSTITUTIONAL CRISIS OF THE EUROPEAN UNION AS AN INTERNATIONAL ORGANIZATION

It's been 64 years since the European Coal and Steel Community was created, or 58 years from the creation of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. This process of economic and political integration is unprecedented in modern history and represents a major challenge for contemporary concepts of the EU management system. Ways of the policy management and the depth of integration inside EU have changed dramatically since the adoption of the Maastricht Treaty, while the Lisbon Treaty continued integration and maybe announced two opposite processes-deeper integration and the transfer of powers from member states to the EU level, and the overall crisis of EU, especially in light of the institutional and economic crisis. The main question that this paper addresses is whether the developments in recent years have consolidated EU or they have weakened it, or whether these events are part of the solution to the institutional crisis or its cause and if they weakened it, what level of management is formed in EU. The general assumption is that the main indicators of the overall institutional crisis in the EU are:

1. Difficulties in reaching a consensus on the issues of EU development and strengthening of the role of large Member States,
2. Poor representational capacity of the Commission, and
3. The loss of legitimacy in the functioning of the Union.

The main way in which this analysis is conducted is a collision of two opposite concepts of policy management in EU, which are seen as a structural causes of the crisis in EU: country-centric policy management, which relies on a theory of liberal institutionalism and the Community method, and then we analyze the main settings of both theories by observing processes in the conduct of policies at various levels in EU.

European integration was firstly built on the premise that member states will voluntarily deepen their relationships beyond the initial trade relations in order to establish a common political and social goals, and the integration process has proved to be a good recipe for survival of larger and smaller countries in EU. The Lisbon Treaty placed member states at the heart of European integration primarily through their role in the Council of Ministers, and their national parliaments were given special rights with regard to monitoring the principle of subsidiarity. The influence of member states is evident the most in the European Council, as the leading institution of EU, and the Council of Ministers, and the most important difference in the functioning of the EU member states and their behavior lies in the acronym QMV or a Qualified Majority Voting institute, which sets diplomacy and executive power in a completely new context. With the expansion of EU to 28 member states, the rules have changed, creating new coalitions, a new weight and balance of power and the creation of national interests. New members do not have much experience like the old EU member states, and many of them disagree with supranational tradition in EU. Many do not feel quite at ease because of the structure of power in EU and existing coalitions. The old coalitions are changing and some traditional such as Berlin-Paris axis are slowly dying.

We have demonstrated the structural causes of the institutional crisis in EU through the two opposing concepts of the EU system management, the intergovernmental method of governance and supranational management methods. The third management method that has been more and more evident since the mid-nineties of the 20th century, is a system of multi-level governance, that combines the previous two. Such a hybrid control mode hides structural causes of the institutional crisis in EU because the differences between the two main methods of management of the EU system are gradually turning them into contradiction.

When we talk about low-representational capacity, we can see that this is a consequence of the predominant role of the member states and a conferred jurisdiction. On the one hand, the national governments are monitoring the executive powers of the Commission, and on the other side after the establishment of a comitology procedure, the Council and the national governments have become part of the whole process. It seems that through this procedure, member states have full control over the Commission, but for them it is much harder to control it in areas where the Commission has exclusive power, for example in the area of competition, state aid, agriculture, trade policy and the internal market. At first glance, it appears that COREPER, yet another modern institution, serves as a meeting of diplomats of the EU member states and which prepares meetings of the Council. However, a deeper analysis of the role of COREPER suggests that it is evident that it is the main decision-making body in EU, which is used for communication with the EU member states. In this sense, the COREPER has evolved from a simple intergovernmental body, informal in its nature, to a de facto decision-maker. Although the original role of COREPER was to prepare the meetings of the Council, the development of these institutions is one of the unrecorded cases of the evolution of institutions in EU. In other words, much of the power, and undefined powers have been transferred into the hands of the Permanent Representatives of the Member States.

When we talk about democratic legitimacy in the functioning of the EU, we must bear in mind that this legitimacy has not received specific place in the constitutional structure of the EU. Far greater importance is given to the principle of the rule of law, and a double-line of democratic legitimacy tells us that the EU is not based so much on the role of citizens of the Union, from which it should derive its legitimacy, but that it is based on the treaties between its member states. This dual line is expressed at the institutional level in elections for the European Parliament, which are the only way of voting for policy makers at the EU level. This second line of democratic legitimacy is far more significant, and elections for the European Parliament are second-rate. The only power the Parliament reflects in the influence in EU, is the composition of the Commission. We must also say that the democratic principle in the Lisbon Treaty replaced the principle of democracy, and instead it was replaced by the primacy of them the transparency, representativeness, public debate and flexibility. The executive power has been predominant in EU since its creation, which produced huge consequences at a European level especially with regard to the management and the legitimacy of the institutions of the EU, but also at the national level because of the large transfer of competences to EU. In addition, we must add the conceptual diversity or heterogeneity of European political demos because it is not one nation, but nations, and thus the logical question of how EU can submit diversity in light of the current institutional crisis. The legitimacy of EU is measured primarily through benefits of integration, represented by the concept of output rather than input-and, what is at the root of the entire crisis, is the fact that EU citizens simply do not base their relationship with the EU institutions on previous confidence but the expected benefits instead. This leads directly to the EU civil clientelism, rather than democracy, a concept that will only temporarily, or situationally determine the functioning of EU, because it is not a permanent solution.

Key words: Crisis, consensus, democratic legitimacy, member states