

(Викенд Данас, 17. и 24. јул 2009)

*Поводом једне пресуде Савезног уставног суда у Карлсруеу*



У Европској унији све се чини како би се дошло до новог основног уговора, названог по месту потписивања, у Лисабону 13. децембра 2007, како је то већ било уобичајено и с другим тзв. основним уговорима о функционисању ЕУ (Мастрихтски, Амстердамски, Уговор из Нице). „Лисабонски уговор“, како је познато, током 2008. и у првој половини 2009, ратификован је у већини чланица ЕУ.

У Ирској грађани морају на „поправни испит“, већ у октобру 2009, након што су 12. јуна прошле године, поприлично неодговорно гласали на референдуму о европској и сопственој будућности. Ирци ће се на „поправном“, по свему судећи, изјаснити за „Лисабонски уговор“, али тек након што су им из Брисела гарантована велика изузећа у питању пореза, одбрамбеног статуса и абортуса. Подсетимо, Ирци су и Уговор из Нице, по коме још увек функционише Унија, усвојили тек у другом налету. Не треба, при том, заборавити чињеницу да је Ирска некада била најсиромашнија западноевропска земља, из које се просто бежало „трбухом за крухом“ (само у САД има три пута више Ираца него у Ирској), а данас је то земља општег просперитета (у коју се досељавају и из других земаља ЕУ). Ирска је ушла у ЕУ 1973. и у протеклих 36 година добила је више од 60 милијарди евра бесповратне помоћи. Искористила их је маестрално, па је постала једна од најбогатијих земаља ЕУ, што се у Даблину на тренутак и олако заборавило. У свим другим земљама ЕУ „Лисабонски уговор“ већ је пихваћен у прописаној процедури, на референдумима или у скупштинама, чиме је и потврђен, тј. ратификован. У неким земљама ЕУ, међутим, исполитизовано је, па и одложено, и само формално потписивање „Лисабонског уговора“. По правилу, „коче“ га председници тих земаља, какав је случај у Републици Чешкој, Пољској и СР Немачкој. О самовољи и евроскептицизму пољског и чешког председника Леха Качињског и Вацлава Клауса већ је доста писано и код нас, док је изостанак потписа немачког председника Хорста Келера био и буквално условљен тужбама пред Савезним уставним судом у Карлсруеу.

**„Да“ уговору, „не“ концепцији ЕУ**

Председничко потписивање већ ратификованог „Лисабонског уговора“ у оба дома немачког парламента, Бундестагу и Бундесрату, онемогућиле су, дакле, тужбе неколицине политичара с левог и десног политичког спектра највишој судској инстанци у земљи, у којима се тврдило да „Лисабонски уговор“ подстиче формирање некакве суперцентрализоване Европске уније, да се ради о додатном губитку националног суверенитета, па је у крајњем инкомпатибилан с немачким уставом. У Карлсруеу се о овим, нимало наивним, тужбама расправљало у више наврата током прве половине ове године, да би коначно, 30. јуна немачке уставне судије изрекле соломонску пресуду, названу већ „да, али не Лисабонском уговору“. У њој су, наиме, пресудили да „Лисабонски уговор“ није у супротности с немачким уставом, али га немачки председник не сме потписати све док Бундестаг не донесе бољи Пропратни закон (Беглеитгесетз) о својој улози у уједињеној Европи. У тој пресуди из Карлсруеа, обвезани су и Бундестаг и, по потреби, Бундесрат да убудуће још одлучније учествују у доношењу битних одлука које се буду тичале европских интеграција. А то, у пракси, значи да пренос даљњих надлежности на Брисел може уследити само уз сагласност Бундестага, у неким случајевима и Бундесрата. Конкретно, рецимо, одлуке о ангажману Бундесвера, дакле немачких оружаних снага, не може уследити без одговарајућих одлука националног парламента.

### Нешто између

Тиме су уставне судије макар делом уважили тужиоце који су се побунили против позиције националних парламената у земљама Уније, при чему мислимо на државне парламенте земаља-чланица ЕУ, наравно, који се све више појављује у улози пуких потврђивача одлука из Брисела. Око 80 одсто одлука у националним парламентима, наиме, стоји већ у некој корелацији с одлукама, препорукама и смерницама утврђеним на европском нивоу. Већ та чињеница говори о „неоздрављивом демократском дефициту унутар Европске уније“, мисли велики број критички настројених стручњака за уставно право у Немачкој.

Најважније је, наравно, да су немачке уставне судије једногласно рекле да „Лисабонски уговор“ није у супротности с немачким уставом. „Ова одлука из Карлсруеа је поштедела Европску унију имплозије њеног унутрашњег језгра, а СР Немачку уставне кризе без преседана“, оцењено је у уводнику недељника Цајт (Дие Зеит, 2. јул 2009). Тиме се мисли на избегнуту озбиљнију „уставну кризу“ у земљи, која би неминовно потресла и Европску унију. Соломонска одлука из Карлсруеа значи, дакле, да су „Лисабонски уговор“ и немачки устав компатибилни један с другим, чиме се отвара пут даљњих европских интеграција, све и уз појачану контролу националних парламената.

Уосталом, то произилази и из самих одредби „Лисабонског уговора“, који захтева већу транспарентност процеса одлучивања у ЕУ, као и појачану контролу и националних парламената и Европског парламента. Треба, дакле, отворено рећи да ни „Лисабонски уговор“ није могао да учини Европски парламента класичним парламентом, који би имао класичну законодавну функцију, јер ЕУ није класична држава, него „нешто између“ класичне „националне државе“ и „међудржавних форми договарања“, дакле, спецификум за себе са суи генерис карактеристикама у правном систему. Коначно, ова одлука из Карлсруеа није ништа друго него апел, позив Бундестагу и Бундесрату да преиспитају своју улогу у процесу доношења тзв. европских одлука, дакле, свих оних одлука које се тичу европских интеграција. А, с њом могу добро да живе и „роевропејци“ и „евроскептици“, који ових дана, логично, ликују, називајући „лисабонску пресуду“ немачких уставних судија „историјском“, јер је наводно зауставила „процес развлашћења Бундестага као битног тела гласа народа у парламентарној демократији“.

„Велики коалициони партнери“ у Берлину реаговали су суздржано и хладнокрвно, њима је најважније да у СР Немачкој није блокиран процес ратификације „Лисабонског уговора“. Они ће, како су већ најавили, хитно предузети кораке за промене у Пратећем закону уз „Лисабонски уговор“, о којима ће се у Бундестагу први пут расправљати 26. августа, на првој ванредној седници немачког парламента, како би наложене обавезе из Карлсруеа могле затим да буду усвојене у форми закона почетком септембра, одмах по повратку чланова Бундестага с летњег распуста. Тако би немачки председник могао свој потпис на „Лисабонски уговор“ да стави још пре распуштања овог сазива парламента, крајем септембра 2009. А то ће, обећали су, учинити, такође, и пољски и чешки председник, па уколико Ирци на „поправном испиту“ буду показали разум, Европска унија имаће коначно нови основни уговор почетком 2010. године.

У немачким стручним коментарима „соломонска одлука“ Савезног уставног суда у Карлсруеу, у којој се говорило чак и о опасности „угрожавања суверенитета“ ове земље, па тиме и сваке чланице ЕУ, тумачи се као више него тренутна победа концепције ЕУ као савеза националних држава над концепцијом ЕУ као „савезне државе“, дакле неком од форми федералистичке ЕУ и Европе, о чему се и иначе ломе копља већ више од пола столећа.

### Политичка једнакост грађана

„Немачка остаје суверена, као и све друге државе-чланице ЕУ“, прокоментарисано је чак и на насловној страни, у већ споменутом уводнику недељника Цајт, као да је „Лисабонски уговор“ уопште хтео да доведе у питање сувереност било које чланица ЕУ или, пак,

постојећи тријадни систем одлучивања, заснован на „три стуба“ Уговора о ЕУ из Мастрихта!? Овим приступом чак је и пар ехцелленце објективна, проевропска и либерална штампа каква је овај хамбуршки недељник подлегла негативним вибрацијама, и једнострано стала на страну евроскептика, дакле, оних политичких група које су против било каквих даљних великих преношења суверенитета с националних држава на супер-националну творевину, каква је ЕУ већ по својој дефиницији. Није иначе спорно да у овом моменту „ниједна земља неће без задршки да се утопи у Европу, ни посредством „Лисабонског уговора“ нити посредством наступајућих интеграционих фаза“, како то тврди Цајт. То, међутим, не мора да значи да су корективи концепцији националне државе, који повратно и продуктивно делују с нивоа ЕУ, нешто лоше. Напротив, да их нема, требало би данас хитно трагати за њима, како Европа не би опет потонула у етнонационализме великих формата, који су, по правилу, и водили до великих катаклизми.

Образованим и просвећеним људима у ЕУ тешко да би могло пасти на памет да је решење за актуалне и будуће проблеме у међуповезаном и глобализованом свету у повратку на концепцију чисте националне државе, чиме се враћа и у неминовни национализам? У Европи, односно, Европској нији, решење може бити само у политичкој једнакости грађана, у ономе што познати швајцарски научник Урс Алтермат зове „нацијом држављана“, дакле, у концепту који не подразумева потирање различитих културолошких идентитета, али не захтева ни да се политички и културолошки идентитети поклапају. Такав приступ омогућио би, коначно, мишљење о друштву и држави као простору за свеколики развитак и просперитет свих који припадају одређеној политичкој заједници, без обзира на њихове етничке и културолошке одреднице и различитости, односно, формирање „нације“ или друштва држављана, који за почетак знају макар где им је дом и шта им је домовина.

„Соломонском“ пресудом из Карлсруеа, барем за извесно време, окончана је и тзв. финална дебата коју је својевремено заговарао Хабермас, а која је подразумевала отворену расправу о крајњим циљевима ЕУ, па ко је спреман да их следи нека се у њих и упусти, а ко није, нека остане у причи, у неком од могућих лабавијих односа унутар ЕУ. Реч је, наравно, о различитим модалитетима и моделима могућег развоја Уније, а који се у суштини свде на постојање „ужег језгра ЕУ“ и „сателита“, дакле, неравноправних партнера унутар ЕУ, чиме би она одступила од изворног концепта, па и суштине и онога што је и чини атрактивном.

У том контексту треба рећи да је већ ЕЕЗ, сходно Римским уговорима из 1957, а таква је и ЕУ по Уговору из Мастрихта из 1992, пројект односно заједница или унија која чини све што је нужно и неопходно на стрпљивом хармонизовању унутар себе и једнакоправном статусу свих њених чланица, како је једино и могуће водити тзв. политику

позаједничења и изградње хармоничне и просперитетне заједнице. Другим речима, одустајање од тог концепта могло би значити и крај Европске уније какву познајемо. Отуда се њему супротстављају и француске и немачке политичке елите, којима би по многим параметрима одговарао.

### Евроскептицизам и његове последице

Неки угледни медији и стручњаци у Немачкој склони су да „соломонску“ одлуку тумаче и као подизање цене самој институцији Савезног уставног суда, поготово што је у њој експлицитно споменута њихова дужност да будно пазе да Брисел „не повреди уставни идентитет“, то јест да „криомице не прекорачује овлашћења која му припадају“. То би могло да значи, такође, да је убудуће реално очекивати да национални, боље речено, уставни судови земаља-чланица ЕУ, чешће него досад пресуђују је ли нека одлука или препорука из Брисела или Стразбура компатибилна националном законодавству, чиме би се, сасвим извесно, барем за догледно време, зауставило даље преношење суверености, па тиме и ширење овлашћења органа и институција ЕУ у Бриселу и Стразбуру.

Такозвана „лисабонска одлука“ Савезног уставног суда у Карлсруеу, у сваком случају, експлицитно значи да ће кључна питања из делатности и надлежности суверене националне државе, попут оних каква су питања рата и мира, буџет, казнено право, па и образовање и васпитање, подстицање националног и регионалног идентитета, све оно, дакле, што и припада „језгри идентитета“, и убудуће остати под контролом националних уставних судова, који и на тај начин желе да се додатно профилишу у односу на Европски суд правде и комплетну европску судску праксу, прокоментарисано је у недељном Цајту.

Неће више бити, бар у догледно време, значајнијег преношења овлашћења с националних држава-чланица на неке централистичке власти и институције Европске уније, просто јер у ЕУ, у овом моменту, не постоји расположење за то, а поготово не постоји спремност за насилно формирање некаквих уједињених европских држава, попут САД, о којима је говорио Винстон Черчил још давне 1946. Онај који би такво што пожелео, бар у СР Немачкој, морао би прво поново да пише немачки устав, а затим да спроведе референдум, порука је немачких уставних судија.

Није овде, међутим, реч о томе да су немачке уставне судије одједном постале некакви

жестоки националисти, нити, пак, да је изразито демократски федералистички немачки устав, који је напунио 60 година, нешто посебно непријатељски настројен према Европи, или начелима демократске легитимације, укључујући начело супсидијарности, као главно начело на коме се заснива ЕУ. Подсетимо - то начело значи да се на вишем нивоу одлучује тек ако одлуку није могуће доносити на nižем, како би се искористила синергија свих чланица и ниво одлучивања унутар ЕУ. У том смислу, „Лисабонски уговор“ и није могао нити смео ништа друго него да потврди то начело. Уосталом, тај уговор је само замена за „Уставни уговор за Европу“, који је пропао због чињенице да су се управо две земље-оснивачице ЕЗУЧ, ЕЕЗ и ЕУ, дакле Француска и Холандија, уплашиле европског лета у небо, то јест покушаја конституционализације европских интеграција.

Не ради се, дакле, ни о каквом посебном национализму немачких уставних судија, него о њиховом базном, па и здравом, евроскептицизму према некаквој „супер ЕУ“, чиме, опет, не доводе у питање смисао досадашњих и будућих интеграција.

### Издаја идеје или одбрана демократије

Уосталом, бројни су угледни аутори, попут недавно преминулог сер Ралфа Дарендорфа, који су уверени да се постојећи хибридни модел функционисања ЕУ, заснован на тријадном начину одлучивања кроз тзв. три стуба, на чему почива ЕУ (наднационално одлучивање у првом и друга два, „међувладина“ стуба - заједничка спољна политика и безбедност, као и правосуђе и казнена политика), најпримеренији садашњем историјском моменту у развоју европских интеграција.

Европски скептицизам према сврсисходности даљих преношења овлашћења с националних на европске нивое одлучивања унутар ЕУ извире, такође, не само код немачких уставних судија из основане процене непостојања грађански утемељене демократске легитимације на нивоу ЕУ, дакле, оне политичке воље која би била базирана на непосредној вољи грађана ЕУ. Таква политичка легитимација постоји, нажалост, још увек само у оквирима и на нивоима земаља-чланица ЕУ, док је под знаком питања на нивоу ЕУ, па чак и у Европском парламенту, који се непосредно бира од 1979. Још увек је од неког значаја гласачка воља грађанина, појединца, само у националној држави. Само је у тој форми демократског организовања повезаност грађанина и његових представника, па тиме и закона, „довољно блиска да би одлуке могле демократски да се легитимишу“, гласи ова врста нимало наивне аргументације. Тиме се, наравно, не оспорава било каква демократска легитимација органа и институција ЕУ, односно, донетих одлука на нивоу ЕУ (у Европском парламенту, Савету ЕУ или Комисији

ЕУ, па и Европском суду), него се указује на посредованост такве врсте легитимације, па тиме и њену мањкавост.

Нажалост, Европски парламент није добио ни по основу „Лисабонског уговора“ ову врсту демократске легитимације, иако су му проширене компетенције, укључујући оне делимично законодавне, у повезаности са Саветом Европске уније. Уосталом, о недовољној демократској легитимацији, базираној на пожељној већинској вољи грађана ЕУ, сведоче и све нижа излазност на изборе за ЕП, последњих 30 година, при чему је у јуну ове године забележен излазак од свега 43,09 одсто грађана ЕУ с правом гласа.

Можда је, заиста, у праву Цајт када тврди да „Карлсруе“, при чему је име овог немачког града синоним за Савезни уставни суд, брани националну државу у првом реду због тога што је она у свету пољуљаних форми и вредности касних форми 21. столећа, још увек најбољи оквир за демократију!? Уосталом, Хабермас је још пре 30 година проговорио о проблемима демократске легитимације у временима касног капитализма, што је ових дана и посебно актуализовано.

Ова врста коментара, међутим, заборавља само једну ситницу, ону, наиме, да је национална или класична држава, базирана на директној вољи грађана, завршила више пута у историји на слепом колосеку, као и да се показала рањивом и слабашном од налета разних популизама и тоталитаризама.

### Степен у даљем развоју друштва

Коначно, она је могућа као солидна демократска форма само у стабилном окружењу иако је део сложенијег система, управо каква је Европска унија, или њој сличне творевине, које амортизују суревњивости и међусобне напетости чистих националних држава. У том смислу, ЕУ и није ништа друго него степен у даљем развоју европских друштва, како би се избегли ратови из прошлости и учинила конкурентнијим и снажнијим него што је иједна од њених чланица била икад као јединка.

Нажалост, западни Балкан је и данас само огледало лоше европске прошлости, с крмељивим очима упртим у ЕУ као оази спаса. Спаса заиста и нема изван Уније, ма колико она још увек била несавршена државна и демократска форма, и (наше)

## Соломонско немачко "да, али не Лисабонском уговору"

Пише: Миле Ласић  
недеља, 26 јул 2009 14:33

---

заједничке европске будућности...

*Изговорено 16. јула 2009, током одбране докторске дисертације М. Ласића -  
„Интеграцијски домети и стратегијске недоумице Еуропске уније“ на Филозофском  
факултету у Мостару*