



TEMA BROJA:

USTAV I EVROPSKA INTEGRACIJA SCG

- **Slobodan Samardžić:** *Ustavne i institucionalne mogućnosti za pridruživanje*
- **Branislav Milinković:** *Ustav, konsenzus i politička kultura*
- **Vladimir Todorčić:** *Iskustva drugih država*
- **Boris Rutar:** *Teške slovenačke odluke*
- **Vesna Knežević-Predić:** *Evropsko i nacionalno pravo*
- **Jovan Teokarević:** *EU u našim ustavima*
- **Vesna Rakić-Vodinić:** *Govor mržnje i mrzovolje*

Objavljeno kao dodatak
nedeljnika **VREME**
br. 686 od 26. februara 2004.

KO KOČI CRNU GORU?

“Crna Gora je opredijeljena da tri godine provede u uniji organizovanoj po klauzulama Beogradskog sporazuma. Svaka vlada Srbije koja bude poštovala te klauzule biće nam veoma dobar partner u implementaciji Beogradskog sporazuma. Isto tako, svaka vlada koja bude pokušala da mimo tih klauzula nešto nameće Crnoj Gori biće faktor koji će morati da preuzme odgovornost za brzi kraj unije.” (**Milo Đukanović**, predsednik Vlade Crne Gore, “Pobjeda”, 19.2.2003)

“Crna Gora nije pripremila ništa od neophodnih strateških dokumenata za proces stabilizacije i asocijacije, a Srbija je pripremila sva dokumenta. I zato isprazno i licemerno zvuče izjave crnogorske vlasti da je Crna Gora korak od Evrope, a da joj smeta politička kriza u Srbiji. Činjenica je da politička kriza u Srbiji sve otežava, ali će ta kriza biti relativno brzo rešena i onda će izaći na videlo da crnogorska politička elita, kontrolisana od finansijske oligarhije, u stvari ne želi evropske standarde u Crnoj Gori. Ne želi ih jer oni ugrožavaju njihove monopolske pozicije i profitabilne poslove.” (**Nebojša Medojević**, predsednik Saveta crnogorske nevladine organizacije “Grupa za promjene”, “Večernje novosti”, 17.2.2004)



renduma kada će naši građani odrediti državnu budućnost Crne Gore.” (**Filip Vujanović**, predsednik Crne Gore, “Pobjeda”, 14.2.2004)

“Državna zajednica predstavlja veliki teret za Crnu Goru, usporava je na evropskom putu i ne doprinosi njenoj demokratizaciji, već destrukciji.” (**Ranko Krivokapić**, predsednik Skupštine Crne Gore, “Vijesti”, 19.2.2004)



“Ključ za uspešnost Studije izvodljivosti nije u rukama Brisela, nego u rukama vlasti u Srbiji i Crnoj Gori. Zna se šta su otvorena pitanja i zna se koji su kriterijumi. (...) Trenutno, institucije ne funkcionišu najbolje i nisu stabilne. Zatim, saradnja sa Hagom se pominje u različitim kontekstima, tako da su i tu neka pitanja otvorena. Ima problema i sa funkcionisanjem jedinstvenog tržišta. Trenutno, u Srbiji ne postoji vlada sa mandatom, koja može da rešava ova otvorena pitanja i to je problem. Zbog toga, najbolje što je Evropska komisija mogla da učini jeste da nam da još vremena kako bismo ispunili potrebne uslove.” (**Dr Milica Delević-Đilas**, direktorka Kancelarije SCG za pridruživanje EU-u, “Economist magazin”, 9.2.2004)

“U Evropi ‘dva niza’ imaćemo dve različite brzine, uprkos evru imaćemo dve različite ekonomije i dva fundamentalno različita standarda i načina života, što će vremenom dovesti do sukoba i neuspeha. Šta bi moglo da bude rešenje ove zagonetke? Po mom mišljenju, to je stvaranje Istočnoevropske unije EEU+EU, odnosno starije sestre Brisela, koja bi funkcionisala po drugačijem sistemu i kulturi, ali sa istim ciljevima kada i ukoliko oni mogu biti realizovani. EEU i EU bi obe odgovarale Evropskom parlamentu, ali bi imale dva različita administrativna centra, jedan u Briselu, za Zapadnu Evropu, i drugi smešten u strateški najznačajnijoj oblasti u Evropi, kao raskršnici severne i južne Evrope, istočne i zapadne Evrope, sa odličnim drumskim, železničkim, vazdušnim i pomorskim vezama, gde drugo nego u Beogradu.” (**Vilijam A. Tomas**, predsednik irske kompanije Pan Juropijen, u autorskom tekstu u “Političari”, 11.2.2004)

“Narodi Zapadnog Balkana se udaljavaju od nacionalizma, ali različitim brzinama. Imate ravnotežu između evropskog tega i tega nacionalističkih legendi. (...) Kad se vaga pomeri i evropski teg nadjača teg nacionalizma iz prošlosti, zemlje krenu napred. (...) Hrvatska je brže od drugih zemalja okrenula leđa nacionalizmu, situacija u BiH je 50:50, dok je u Srbiji teg nacionalističkog mita i dalje jači od evropskog.” (**Pedi Ešdaun**, predstavnik međunarodne zajednice u BiH, BBC, 15.2.2004)

Proces koji je najosetljiviji na političke (ne)prilike u Srbiji jeste pridruživanje Evropskoj uniji, što lepo vidimo po tekućem zastoju. Ovde bi već jednom trebalo da bude shvaćeno da EU pomaže siromašne ili nestabilne zemlje novcem, a ne pridruživanjem ili primanjem u članstvo. Da bi se ostvarilo ovo drugo, potrebno je da se zemlja-kandidat politički i ekonomski stabilizuje i unapredi, da dostigne izvestan nivo standarda i stekne poverenje zemalja EU-a. Odlaganje sporazuma o asocijaciji donosi direktnu ekonomsku štetu Srbiji kroz neostvarivanje preferencijalnih aranžmana.” (**Boško Mijatović**, ekonomista iz Centra za liberalno demokratske studije, “NIN”, 12.2.2004)



MEĐUNARODNA ZAJEDNICA I IZBOR SRPSKE VLADE

“Moramo kritikovati celu političku klasu u Srbiji (...) jer ona ne vidi dalje od nosa (...) jer šteti budućnosti Srbije i Crne Gore, njenom putu u Evropu i ekonomskom progresu (...) Partije ponekad treba da budu protiv svojih stavova, pa čak i protiv volje svojih birača, ako je to u interesu zemlje.” (**Peter Šider**, predsednik Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, “Economist magazin”, 9.2.2004)



“EU je veoma zabrinuta zbog vesti o mogućem formiranju srpske vlade uz podršku socijalista. Takva vlada bi u ekonomskim i političkim odnosima sa međunarodnom zajednicom imala velikih teškoća. (...) Nikako ne želim da se uplićem u nastojanja za formiranje vlade u Beogradu, ali želim da kažem ono što sam stalno govorio, a to je da bismo mi u EU-u mnogo više voleli da u Srbiji i Crnoj Gori bude vlada koja deli iste vrednosti i drži se pravca kojim je išla i prethodna vlada. A to znači da nastavi proces reformi i što više se približi EU-u. Uz podršku Miloševićevih socijalista u parlamentu, ako to bude slučaj, vlada će imati teškoća da i dalje ide pomenutim željenim pravcem.” (**Havijer Solana**, visoki predstavnik EU-a za spoljnu i bezbednosnu politiku, “Blic”, 17.2.2004)

“Gospodin Solana očito nije obavešten o sastavu buduće vlade Srbije, jer da jeste, znao bi da će šanse države za priključenje EU-u biti znatno veće kada taj proces bude vodio Miroljub Labus, a ne Čedomir Jovanović.” (**Mladen Dinkić**, potpredsednik G17 plus, “Blic”, 17.2.2004)

Mnogo, a malo

Zbog mnogo kostima koje mora da oblači u našem komadu, ostaje da se nadamo da će EU potrajati, jer nam bez nje nema ni sadašnjosti ni budućnosti



PIŠE:
DR JOVAN TEOKAREVIĆ

Zamislite da neko reši da se o Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora informiše ne iz medija, ili na neki drugi sličan način, nego – samo iz ustavnih dokumenata Zajednice. Ako je taj neko već čitao ustave drugih država, jedan od njegovih zaključaka sigurno bi se ticao izuzetno čestog spominjanja Evropske unije u Ustavnoj povelji i Beogradskom sporazumu.

Reč je o zaista sasvim neuobičajenoj pojavi koja nema ni približno sličan pandan kako u ustavima sadašnjih članica Unije, tako ni u onima iz država koje bi želele da postanu članice ove organizacije. S obzirom na broj mesta na kojima se u pomenutim dokumentima mogu naći ove dve reči, može se govoriti o sasvim posebnom – čak privilegovanom – mestu koje EU zauzima u ustavnom sistemu Državne zajednice. Sudeći po slovu i duhu Povelje i Sporazuma, Unija ima nekoliko veoma važnih funkcija u odnosu na SCG.

EU kao cilj i standard: EU je, pre svega, **cilj** srpsko-crnogorske zajednice. U čl. 3 Ustavne povelje piše, naime, da je EU, odnosno tačnije – pridruživanje Evropskoj uniji, jedan od šest tamo navedenih ciljeva. Tamo se o ovom cilju eksplicitno kaže: “uključivanje u evropske strukture, a naročito u Evropsku uniju”. Dok smisao može biti jasan i prihvatljiv je za ubedljivu većinu naših građana, samoj formulaciji se, dakako, može puno zameriti. Niti je jasno šta su to “evropske strukture” (ne čitaju svi građani, na žalost, “Evropski forum”), niti zašto je – umesto adekvatnijih termina kao što su “pridruživanje” ili “članstvo” – upotrebljena reč “uključivanje”.

Ovako formulisani cilj mogao bi se tumačiti i na još jedan način: htela se, izgleda, izbeći upotreba konkurentskog termina “evroatlantske integracije”, jer u vezi sa članstvom u NATO-u kod nas ne postoji konsenzus ni u političkoj eliti ni kod građana.

Osim što je cilj, Evropska unija je za ustavotvorce naše zajednice takođe i **standard**. To se lepo vidi iz dva stava istog, trećeg člana Ustavne povelje. Oba su u stvari delovi člana Povelje, koji govori o ciljevima srpsko-crnogorske

unije, ali ih možemo interpretirati i na sledeći, nešto drugačiji, način. Da je stvarno reč o standardu, odnosno modelu koji SCG želi da dostigne i sama primeni, jasno se vidi iz konkretnih formulacija.

U prvom slučaju kaže se da je cilj SCG “usklađivanje propisa i prakse s evropskim i međunarodnim standardima”. Standarda je danas, naravno, mnogo, tiču se najrazličitijih stvari, važe na različitim mestima... Sve u svemu, izraz “evropski i međunarodni standardi” je zbog ovolike neodređenosti gotovo neupotrebljiv. On možda nagoveštava nešto samo u političkom smislu, ili u kontekstu naše prošle decenije, kad smo i propisima, a naročito praksom, bili i van i protiv “evropskih i međunarodnih standarda”, a sada valjda želimo da kažemo da takvi više nećemo biti.

Nešto više jasnoće u to šta se pod standardima misli daje još jedan stav istog člana Ustavne povelje. Državna zajednica tu, naime, kroz svoj najviši akt izjavljuje da je njen cilj “uspostavljanje i obezbeđivanje neometanog funkcionisanja zajedničkog tržišta na svojoj teritoriji, kroz koordinaciju i harmonizaciju ekonomskih sistema država članica u skladu s principima i standardima Evropske unije”. Drugim rečima, sama Državna zajednica je zamišljena kao neka vrsta kopija Evropske unije. Jedna unija je, dakle, uzor drugoj. Malopre pomenuti problem se ponovo javlja: na šta se tačno misli kad se govori o “principima i standardima” EU-a? Čak i ako se oni odnose samo na funkcionisanje zajedničkog tržišta i harmonizaciju ekonomskih sistema nejasnoće i dalje ostaju. A ako se zaista želi kopija EU-a, ova organizacija je danas mnogo više od zajedničkog tržišta.

EU kao nadglednik, arbitar i garant: Osim što je cilj i standard, EU je i neka vrsta **monitora** nad Srbijom i Crnom Gorom, to jest nad njihovim međusobnim odnosima. Sporazum kaže: “Evropska unija će pomagati u ostvarivanju ovih ciljeva i redovno nadgledati ovaj proces”. Šta bi druge zemlje dale da u političkom dokumentu potpisanom i od strane Evropske unije dobiju ovakvo njeno obećanje o pomoći! To se, međutim, može čitati i kao potvrda nespособnosti i nesprenosti Beograda i Podgorice da se drže obećanja iz Sporazuma. Svega smo toga inače i bili svedoci tokom beskrajnih pregovora o Sporazumu i Povelji. Zanimljiviji je, naravno, drugi deo iste rečenice, jer EU tu pre-

uzima – da sada upotrebimo našu reč – ulogu nadglednika nad odnosima Srbije i Crne Gore. Nije ovde neobična samo uloga, već i potreba da se neko nadgleda. Ne gore oni u Briselu od želje da nas nadgledaju; problem je što mi i dalje radimo tako da neko mora da nas nadgleda čak i u ovakvim stvarima.

Još čudniji, sasvim bez presedana, je naredni kostim koji EU oblači u našem “komadu sa pevanjem i pucanjem”. Ona se (valjda na osnovu naših molbi) obavezuje da bude **arbitar** u međusobnim odnosima Srbije i Crne Gore. Sve piše, crno na belo: “Ako jedna od članica smatra da druga članica ne ispunjava obaveze koje proizlaze iz ovog Sporazuma u pogledu funkcionisanja zajedničkog tržišta i harmonizacije trgovinske i carinske politike, zadržava pravo da pokrene to pitanje kod EU u kontekstu procesa stabilizacije i asocijacije, u cilju preduzimanja odgovarajućih mera.” Umesto jačanja sopstvenih institucija koje bi trebalo da budu zadužene za prevazilaženje nesporazuma i sukoba, mi dakle za to zadužujemo Evropsku uniju – a ona, da stvar bude čudnija, prihvata – da presuđuje u našim sporovima.

Osim što je cilj, standard, nadglednik i arbitar, EU nam je i **garant**. U Beogradskom sporazumu povodom toga piše sledeće: “EU daje garancije da, u slučaju ispunjavanja drugih uslova i kriterijuma za SAP (proces stabilizacije i asocijacije) dogovoreni principi ustavnog uređenja neće predstavljati prepreku za brzo zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji”. Ovde je očigledno reč o specifičnosti same konstrukcije Državne zajednice, odnosno o tome da Unija pristaje na njeno približavanje EU članstvu (ne i na samo članstvo), iako se ne radi o državi u tradicionalnom smislu reči, dakle o jedinoj vrsti partnera sa kojim je Unija do sada uspostavljala ovu vrstu odnosa. Kao da kroz tu rečenicu provejava i zajednička sumnja da će naš neuobičajeni ustavni dizajn moći sa tim da izađe na kraj.

Naš imaginarni junak sa početka priče, sa ustavnim dokumentima u ruci, a bez dodatnog znanja o nama, verovatno bi zaključio da EU nema važnijeg partnera i posla od SCG, te da su naši međusobni odnosi razvijeniji nego odnosi Unije sa bilo kojom drugom zemljom. Istina je, na žalost, sasvim drugačija, tačnije – suprotna: mi ćemo voz za Brisel po svoj prilici uhvatiti među poslednjima na Starom kontinentu. Lišićemo našeg junaka te informacije, ali nam ostaje da se nadamo da će Evropska unija potrajati, suprotno mnogim nagoveštajima o njenoj sadašnjoj krizi. Kao što smo videli iz svega šta nam ona predstavlja i šta sve treba da uradi za nas, bez nje nam nema ni sadašnjosti ni budućnosti.

Autor je docent na Fakultetu političkih nauka i direktor BeCEI-a

Iskušenja posebnosti

Da li je politička volja Srbije i Crne Gore za pristupanje Evropskoj uniji u skladu sa karakterom državne zajednice?



PIŠE:
DR SLOBODAN
SAMARDŽIĆ

Sudeći po najvišem dokumentu državne zajednice Srbije i Crne Gore (SCG), pridruživanje Evropskoj uniji predstavlja politički cilj od najveće vrednosti. U članu 3 Ustavne povelje, od ukupno šest ciljeva državne zajednice tri su posvećena politici evropskih integracija: uključivanje u evropske strukture, a naročito u Evropsku uniju (al. 3); usklađivanje propisa i prakse sa evropskim i međunarodnim standardima (al. 4); uspostavljanje i obezbeđenje neometanog funkcionisanja zajedničkog tržišta na svojoj teritoriji, kroz koordinaciju i harmonizaciju ekonomskih sistema država članica, u skladu sa principima Evropske unije (al. 6).

Ovako visoko mesto evropskih integracija i Evropske unije (EU) u ustavnoj strukturi vrednosti i preferencija SCG govori o privrženosti državne zajednice novoj strateškoj orijentaciji nakon političkih promena u Crnoj Gori (1998) i Srbiji (2000). Da li je, s obzirom na ovu privrženost, projektovan i napogodniji ustavni okvir?

Predstavljanje i analiza ustavnih obeležja SCG, posebno onih koja se odnose na njenu stratešku orijentaciju prema evropskim integracijama, ne bi bili dovoljni bez kratkog objašnjenja prirode i karaktera ove nove ustavne tvorevine u središnjem delu Balkana. Ustavne norme sadržane u Ustavnoj povelji odražavaju karakter "državne zajednice", koji je analitički zanimljiv zbog njene specifičnosti.

Već se iz ustavne odredbe o "državnoj zajednici" može uočiti da ovde nije reč naprosto o državi. Nije reč ni o nekom specifičnom državnom obliku, recimo federaciji kao složenoj državi, na šta jasno upućuje sam izraz "državna zajednica". Kada se u Ustavnoj povelji pogledaju njene osnovne odredbe i odredbe o institucijama, vidi se da je ustavotvorac s pravom insistirao na ovoj jezičkoj razlici. Specifičnost o kojoj je reč nas ne zanima, međutim, sa stanovišta opšte teorije o državi, jer moderna istorija i teorija države poznaju različite oblike uređenja – savezi (*unions, leagues*), konfederacije (*confederations*), kondominijski (*condominiums*), pridružene države (*associated states*) – koji ne spadaju u državni tip ure-

đenja. Sa tog opštijeg stanovišta, državna zajednica SCG ne predstavlja ništa istorijski novo ili specifično. Takvih ili sličnih uređenja bilo je i verovatno će ih biti u modernoj istoriji i dolazećem vremenu.

Ovde nas posebnost slučaja SCG zanima u kontekstu evropskih integracija i posebno učesća ove državne zajednice u procesu stabilizacije i pridruživanja kao neophodnom putu ka Evropskoj uniji. U okviru EU-a, međutim, izvesno je da glavne ugovorne činioce predstavlja ju države, bilo da je reč o članstvu ili o procesu pridruživanja. Problem ovde prividno olakšava činjenica da je SCG prema Ustavnoj povelji jedan subjekt međunarodnog prava (član 15, st. 1 Povelje), te prema tome sposobna da sklapa međunarodne ugovore i ulazi u međunarodne organizacije.

Ali, čak i gledano samo sa strane međunarodnog statusa državne zajednice, njen položaj je državno netipičan. I to dolazi više do izražaja u meri u kojoj je sadržaj međunarodnog ugovora obimniji i kompleksniji. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) primer je obimnog i složenog ugovornog odnosa gde se reguliše veliki broj poslova koje mora da obavi strana potpisnica koja želi da stekne status pridruženog člana EU-a. U tom pogledu institucionalni mehanizam SCG, kao mehanizam permanentnog internog pregovaranja, toliko je složen da je veliko pitanje u kojoj meri i kojom brzinom on može da izađe u susret zahtevima takvog ugovora.

Jedna država prema spolja, a dve prema unutra

Ključna obeležja ustavnog sistema državne zajednice upućuju na zaključak da je ovde reč o savezu dve nezavisne države koje jedinstveno nastupaju u međunarodnim odnosima. No, bez obzira na činjenicu da države konstituenti državne zajednice nisu nezavisne u međunarodnim odnosima, veliko je pitanje koliko se njihova unutrašnja nezavisnost odražava na sprovođenje jedinstvene međunarodne politike koju vodi državna zajednica. Prva godina od njenog utemeljenja (Ustavna povelja usvojena je 4. februara 2003. godine) pokazuje velike nedoumice u pogledu efikasnog sprovođenja međunarodne politike upravo na primeru odnosa sa Evropskom unijom. Da ovo ilustrujemo jednim primerom.

Da bi započela pregovore o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju SCG je morala da izradi Akcioni plan harmonizacije ekonomskih sistema država članica. Taj dokument treba da trasira način, postupke i tempo stvaranja zajedničkog tržišta Srbije i Crne Gore kao područja slobodnog i nesmetanog protoka ljudi, robe, usluga i kapitala. Dokument koji je konačno prihvaćen u Skupštini SCG početkom septembra prošle godine bazično se tiče samo jednog dela ukupnog procesa unutrašnje ekonomske harmonizacije (zajedničke carinske i spolnotrgovinske politike). U njemu je kao krajnji rok potpune harmonizacije u ovim oblastima predviđen period od tri do pet godina.

Inače, Akcioni plan je sačinjen u direktnim pregovorima odgovarajućih ministarstava država članica i njegova izrada, zajedno sa postupkom usvajanja, trajala je petnaest meseci. Pre Skupštine SCG ovaj dokument morale su da usvoje skupštine obe države članice. Akcioni plan će biti samo jedan od predmeta ocene pripremljenosti državne zajednice za potpisivanje SSP-a koju će Evropska komisija izreći u svojoj studiji o izvodljivosti.

Ovaj primer nam jasno ukazuje na unutrašnje teškoće jedinstvenog nastupa SCG u međunarodnim odnosima, a posebno u planiranim aktivnostima oko evropskih integracija. Teškoće proizilaze iz same prirode državne zajednice, odnosno načina na koji je ona projektovana u Ustavnoj povelji. Reč je o savezu država, a ne o složenoj državi koja bi raspolagala punim kapacitetom međunarodnog predstavljanja svojih građana i konstitutivnih jedinica u evropskim pregovorima. Osnovno je pitanje: da li će Evropska unija biti spremna da prihvati ovakvu ustavnu stvarnost SCG.

U odgovoru na ovo pitanje moramo se prisjetiti Beogradskog sporazuma (puni naziv: Polazne osnove za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore) iz marta 2002. godine, koji predstavlja politički dokument na čijim je principima napravljena Ustavna povelja. Jedan od potpisnika Beogradskog sporazuma bio je i visoki predstavnik Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost u svojstvu svedoka. Izradu Ustavne povelje pažljivo su pratili ne samo eksperti nego i visoki funkcioneri Evropske unije, i kada je ona bila usvojena i počela da se primenjuje političari Srbije i Crne Gore tražili su od EU-a poseban pristup za ovaj poseban slučaj.

U međuvremenu EU je projektovala nove elemente svoje politike prema Zapadnom Balkanu (poznate pod nazivom "evropsko partnerstvo"), koju je usvojila na samitu u Solunu u junu prošle godine. U jednom od pripremnih dokumenata Solunske deklaracije stoji stav: "Priprema zemalja Zapadnog Balkana za integraciju u evropske strukture predstavlja osnovni prioritet za Evropsku uniju. Jedinstvo Evrope neće biti dovršeno sve dok se ove zemlje ne priključe Evropskoj uniji." Ali, nikakva posebna razlika između SCG i ostalih zemalja Zapadnog Balkana, imajući u vidu njihova različita unutrašnja uređenja, nije bila napravljena. Štaviše, ovaj dokument poslao je jedinstvenu poruku svim ovim zemljama: "Osnovni izazov, zajednički svim zemljama regiona, ostaje izgradnja **jake, u potpunosti funkcionalne države** (naglasio autor), sposobne da zadovolji potrebe svojih građana, da obezbedi delatnu regionalnu saradnju i razvijene odnose sa Unijom."

Iz ovoga sledi da EU po svoj prilici neće razvijati poseban odnos prema SCG s obzirom na njeno specifično unutrašnje uređenje. Kada je reč o ugovornim parametrima i obavezama, ona će se prema njoj ponašati kao i prema svakoj drugoj državi, subjektu međunarodnih odnosa i kandidatu za pridruživanje. To što u okviru složenog sistema funkcionisa-

nja Evropske zajednice i Evropske unije svoje mesto imaju i drugi javni i privatni akteri, među njima i različiti region i unutar država članica, ne znači da u temeljnom ugovornom smislu EU ima bilo kakav odnos prema ovim činocima. Njihov udeo u državnoj vlasti neke države posmatra se isključivo kroz pitanje unutrašnjeg ustavnog uređenja te države.

Primena međunarodnog prava

S obzirom na to da pridruživanje i pristupanje Evropskoj uniji pretpostavlja međunarodni ugovorni odnos države sa ovom nadnacionalnom zajednicom, zanimljivo je videti kako Ustavna povelja reguliše uključanje međunarodnog prava u unutrašnji pravni okvir.

Prema čl. 16 Ustavne povelje "ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad pravom Srbije i Crne Gore i pravom država članica". Budući da se u ovoj odredbi izričito pominje "primat" međunarodnih ugovora i pravila međunarodnog prava, može se zaključiti da se ustavotvorac opredelio za monistički pristup u tretiranju odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava. Nakon čina njegovog prihvatanja u unutrašnji pravni poredak, međunarodno pravo važi po sebi, a nacionalni sudo-

vi ga direktno primenjuju. Na takav zaključak upućuje i čl. 10 Ustavne povelje, koji reguliše primenu jedne posebne kategorije međunarodnog prava: "Odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koji važe na teritoriji Srbije i Crne Gore neposredno se primenjuju." U izreci o "neposrednoj primeni" zastupljen je, štaviše, pristup savremenim postupcima ugradnje međunarodnog prava u unutrašnji pravni sistem, koji sasvim odgovara doktrini i praksi razvijenim u Evropskoj uniji.

Ovde se možemo upitati zašto ustavotvorac nije u opštoj odredbi o uključanju međunarodnog prava (čl. 16), koja obuhvata i uključanje međunarodnih standarda zaštite ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda, izričito uneo odredbu o neposrednoj primeni. Moguće je da se ona podrazumeva u izreci o primatu međunarodnog prava, ali takav zaključak ne mora da sledi. Međunarodno pravo može da ima primat nad nacionalnim i onda kada se u njega inkorporira metodom transformacije, što bi predstavljalo dualistički pristup. U tom slučaju bilo bi potrebno donošenje dodatnih akata za primenu međunarodnog prava, što očigledno nije namera Ustavne povelje. Zbog toga bi bilo uputnije da je ustavotvorac u odredbi o primatu međunarodnog prava bio još eks-

DA LI I KAKO MENJATI USTAVE CRNE GORE I SRBIJE?

Crna Gora: sada samo amandmani, posle referenduma novi ustav

Na pitanje novinara "Ekonomist magazina" da li Ustav Crne Gore pisati u skladu sa Ustavnom poveljom ili praviti Ustav za nezavisnu Crnu Goru, premijer Crne Gore kaže:

Ja sam pristalica racionalnog ponašanja. Mi sada živimo u državnoj zajednici sa Srbijom. Donijeli smo Ustavnu povelju koja je verifikovala zatečeni stepen suverenosti država-članica. Kada smo se opredijelili za Beogradski sporazum, mi smo pred partnere sa kojima smo pregovarali postavili dva jasna uslova. Prvi je da se mora uvažiti postojeći nivo suverenosti država-članica, a drugi da se mora obezbediti pravo na referendum. Obezbedili smo i jedno i drugo. Ustavna povelja je jasno verifikovala potpuno novo ustavno-pravno stanje na prostoru Crne Gore i Srbije. Dakle, sačuvane su sve one funkcije

koje je Crna Gora bukvalno osvojila u vrijeme prijetnji Miloševićeve diktature prema nama. Zato bi danas bilo najracionalnije sve to verifikovati u Ustavu Crne Gore.

Pitanje ustavnih promjena u Crnoj Gori, dakle, trebalo bi tretirati pragmatično, i usaglasiti Ustav Crne Gore sa novom realnošću koja je definisana Ustavnom poveljom. Mnoge od funkcija koje danas obavljamo u Crnoj Gori nijesu ustavno-pravno sankcionisane u najvišem pravnom aktu Crne Gore: od centralne banke, monete, do poreske i carinske suverenosti i mnogih drugih pitanja. Zato bi najracionalnije bilo sve to ustavno-pravno verifikovati amandmanima na Ustav Crne Gore, a Ustav suverene Crne Gore donijeti onda kada se građani na referendumu izjasne za tu opciju."

(Milo Đukanović, "Ekonomist magazin", 9.2.2004)



Srbija: da, ali bez referenduma

(...) Srbiji jeste potreban nov ustav. Na pitanje kada, odgovor je još kraći:

odmah. Na pitanje kako, moj odgovor će biti nešto duži. Najbolje je da to učini ustavotvorna skupština. Ona može da izrazi stvarno raspoloženje i volju naroda u ovom času i zarad posebne svrhe: donošenja ustava. To je prilika za novi početak. Ali, ovo rešenje u okolnostima u kojima se zemlja nalazi i posle dve, za rad na ustavu izgubljene, godine ima i jednu manu.

Posle izbora za ustavotvornu skupštinu i donošenja novog usta-



va, morali bi se raspisati novi izbori, tj. ustavotvorna skupština ne bi mogla da nastavi sa radom kao redovna skupština. Odnosno, to bi moglo pod uslovom da se prejudicira ustavno rešenje (unapred odredi broj poslanika i broj skupštinskih veća), a time dovede u pitanje suverenost same ustavotvorne skupštine. Zato bi možda, ponavljam možda, najracionalnije rešenje bilo da sadašnja Skupština Srbije, na osnovu što šireg konsenzusa parlamentarnih stranaka, a najbolje bi bilo svih njih, usvoji novi ustav, odgovorajućom kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom, ali ne vezujući sebi ruke revizionim postupkom sadržanim u aktuelnom Ustavu Srbije, koji za promenu ustava predviđa i nesprovodljiv referendumski postupak.

(Vojislav Koštunica, "Da li je Srbiji potreban novi ustav?", "Prizma", januar 2003)



plicitniji i uneo stavke i o neposrednoj primeni i o nadređenosti međunarodnog prava. Ovakav bi pristup olakšao potonju primenu prava EU-a, tj. primenu doktrine Evropskog suda pravde o nadređenosti, neposrednoj primeni i neposrednom dejstvu evropskog prava.

Za sposobnost i samostalnost delovanja državne zajednice u međunarodnim odnosima – i shodno tome za njenu efikasnost u zaključivanju i primeni međunarodnih ugovora – veoma je važno odrediti njen ustavni manevarski prostor. Ovo pitanje ima poseban značaj u slučaju saveza država kakav predstavlja SCG. Već smo pomenuli da je ona ustavno definisana kao jedan subjekt međunarodnog prava i, sledstveno, kao jedan član međunarodnih globalnih i regionalnih organizacija (čl. 14, st. 1). Kao takva, SCG “ustpostavlja međunarodne odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama i zaključuje međunarodne ugovore i sporazume”. Za ratifikaciju međunarodnih ugovora i sporazuma nadležna je Skupština SCG (čl. 19, al. 9).

Sudeći po ove tri odredbe u Ustavnoj povelji, državna zajednica raspolaže uobičajenim ustavnim mehanizmima delovanja u međunarodnim odnosima kao “jedan subjekt međunarodnog prava”. Ali, kada je reč o članstvu u međunarodnim organizacijama, postoji ustavna odredba koja, ako ne derogira, ono svakako relativizuje svojstvo državne zajednice kao jednog subjekta međunarodnog prava. Reč je o alineji 5 čl. 19, u kojoj se utvrđuje da Skupština odlučuje o članstvu SCG u međunarodnim organizacijama, kao i o pravima i obavezama

koje proističu iz tog članstva, ali uz prethodnu saglasnost nadležnih organa država članica. Ovim se države članice ustavno uvode kao činioци unutrašnjeg odlučivanja, štaviše donosioci faktičke odluke u ovoj oblasti međunarodnih poslova državne zajednice. Bez obzira na to koliko ovo usložnjava postupak uključivanja državne zajednice u međunarodne integracije, kao i primenu međunarodnog prava, mora se reći da ovakvo rešenje logički i sistemski proističe iz prirode državne zajednice.

Institucionalna sposobnost državne zajednice

Ista sistemski logika određuje i ovlašćenja ostalih državnih organa – Saveta ministara i Suda Srbije i Crne Gore. Ovde ćemo se ograničiti na prvi.

Po članu 33 al. 2 Ustavne povelje, Savet ministara “utvrđuje i sprovodi politiku Srbije i Crne Gore saglasno zajedničkoj politici i interesima država članica”. Odredba podrazumeva da je istovremeno reč i o unutrašnjoj i o spoljnoj politici, što potonje odredbe potvrđu-

ju. Ovde nas interesuju ustavna ovlašćenja tri (od ukupno pet) ministarstva koja učestvuju u sprovođenju međunarodne politike SCG.

U čl. 40, st. 2 kaže se da “ministar spoljnih poslova koordinira utvrđivanje spoljne politike sa nadležnim organima Srbije i Crne Gore”. Za politiku evropskih integracija još je važniji čl. 43 Ustavne povelje koji utvrđuje: “Ministar za međunarodne ekonomske odnose je odgovoran za pregovaranje i koordinaciju implementacije međunarodnih sporazuma, uključujući ugovorne odnose sa Evropskom unijom i koordinaciju odnosa sa međunarodnim ekonomskim i finansijskim institucijama, nakon konsultacija s nadležnim ministrima država članica.” Najzad, poslovi i odgovornosti ministra za ljudska prava određuju se u čl. 45 na sledeći način: “Ministar za ljudska i manjinska prava prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i s nadležnim organima država članica koordinira rad na sprovođenju i poštovanju međunarodnih konvencija o zaštiti ljudskih i manjinskih prava.”

U sva tri slučaja prividno je zastupljen stav o podeljenoj odgovornosti ministarstva državne zajednice sa odgovarajućim organima država članica u vođenju međunarodnih poslova. Ali, suštinski je reč o odlučujućoj ulozi organa država članica, čije politike tri ministarstva državne zajednice samo koordinišu i tako deluju kao njihovi zajednički organi na nivou državne zajednice.

U svetlu ovih odredaba Ustavne povelje možemo da odgovorimo na pitanje o ustavnoj pripremljenosti državne zajednice za prenos nadležnosti na organe Evropske unije. Ovde, razume se, nije reč o nekom aktuelnom političkom pitanju, već o načelnom pitanju institucionalne sposobnosti SCG za integracione poslove, koja bi trebalo logično da sledi iz njenih ustavno postavljenih političkih ciljeva.

U praksi država članica EU-a i doktrini koju je razvio Evropski sud pravde mogu se uočiti dva pristupa u pitanju prenosa nadležnosti – delegiranje nadležnosti i prenos suverenosti. Države članice sklonije su prvom pristupu, posebno one koje praktikuju dualističku doktrinu o uključivanju međunarodnog prava u nacionalni pravni sistem (Ujedinjeno Kraljev-

HRONOLOGIJA NAŠIH USTAVNIH DOKUMENATA

- ♦ **Ustav Republike Srbije:** 28. septembar 1990.
- ♦ **Ustav Savezne Republike Jugoslavije:** 27. april 1992.
- ♦ **Ustav Republike Crne Gore:** 12. oktobar 1992.
- ♦ **Polazne osnove za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore (Beogradski sporazum):** 14. mart 2002.
- ♦ **Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora:** 4. februar 2003.

stvo je tipičan primer). Ali, s druge strane, one poštuju i stav Evropskog suda pravde koji je prvi put bio izložen u slučaju *Van Gend en Loos* 1962. godine. Sud je tada stao na stanovište da su organima Zajednice "data suverena prava, čije vršenje deluje na države članice i, takođe, na njihove građane". Po tom tumačenju, države članice su "ograničile svoja suverena prava, iako u ograničenim oblastima", a intencija prava Zajednice jeste da se pojedincima daju prava "koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa".

Osnovna pretpostavka oba pristupa i prakse prenosa nadležnosti u Evropskoj uniji jeste da država članica sama raspolaze suverenim pravima (nadležnostima), kao i suverenom vlašću da ih sprovodi. Ovo u slučaju Srbije i Crne Gore ne važi. Ovde su države članice te koje raspolazu punom suverenosti, dok država zajednica raspolaze samo delegiranim nadležnostima (čl. 17). Ona je stoga ograničena ne samo u raspolaganju nadležnostima, već i u načinu njihovog sprovođenja. Najpre, njeni su organi pravno i funkcionalno neautonomni, a tome se pridodaje i ustavna obaveza da organi država članica neposredno učestvuju u sprovođenju nekih nadležnosti državne zajednice.

Budući da sama ne raspolaze svojim nadležnostima, državna zajednica nije ovlašćena ni da ih prenese na međunarodne organizacije, u ovom slučaju na Evropsku uniju. Za ovo bi, prema tumačenju Ustavne povelje, bile nadležne Srbija i Crna Gora kao države članice. Ali, budući da one još nisu svoje ustave usaglasile sa Ustavnom poveljom, konkretna ustavna rešenja o prenosu nadležnosti na međunarodne organizacije tek treba očekivati.

Pravno-institucionalni okvir

Razume se, sva ova pitanja u slučaju državne zajednice SCG su hipotetička, jer je ona pravno-sistemska, ekonomski i vremenski jako udaljena od prijema u članstvo Evropske unije. Postoje mnogobrojni uslovi koje ona mora da ispuni da bi se tek otvorili pregovori oko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Osnovna koncepcija Ustavne povelje jeste da ona predstavlja

okvir međusobnog ekonomskog, pravnog i institucionalnog približavanja dve države članice uporedo sa njihovim ispunjavanjima uslova za pridruživanje EU-u, od kriterijuma iz Kopenhagena (1993) do uslova koji će biti izloženi u studiji o izvodljivosti.

U ovom procesu, koji ima svoju vremensku dimenziju, moguće je očekivati i više parcijalnih revizija Ustavne povelje radi preciziranja normativnog i institucionalnog mehanizma funkcionisanja države zajednice. Ovaj pozitivni scenario, koji nije u

Dvoglava aždaja

Državna zajednica SCG je ustavno protivrečna politička tvorovina. Ona spolja nastupa kao jedna država, a iznutra deluje kao dve. Praksa međunarodnih odnosa, kao i praksa državnog života, ne trpi ovakvu dvojnost. To se najbolje vidi u jako usporenom tempu pridruživanja za koje je Evropska unija otvorila vrata samo državnoj zajednici.

bu za koju bi se utvrdilo da je suprotna tekovinama Zajednice (*acquis communautaire*). Tako nešto bilo bi u suprotnosti sa samim ciljevima državne zajednice od kojih se jedan (pomenuti čl. 3, al. 3) neposredno odnosi na njeno uključivanje u evropske strukture, a naročito u Evropsku uniju.

Osnovni problem nije ovde u ustavnoj izreci, koliko u duhu Ustavne povelje, ili,

**Ništa bez pomoći EU-a
Izlazak sa sadašnjeg sporog koloseka pridruživanja moguć je samo uz reviziju postojećih sistemskih pretpostavki. Praktičan postupak za ovo jeste usvajanje više paraustavnih akcionih planova kojima bi se postepeno menjale nadležnosti i procedure, i ojačale institucije državne zajednice zadužene za poslove pridruživanja Ali, bez direktne pomoći Evropske unije ovakve promene nisu moguće.**

nesaglasnosti sa ciljevima državne zajednice postavljenim u Ustavnoj povelji, praktično zavisi od uspešnosti zajedničkog ispunjavanja uslova EU-a i s tim u vezi dobijanja izgleda za uspešnost integracije.

Čitajući Ustavnu povelju ne može se naići ni na jednu odred-

**Adresa nepoznata
Ustavna povelja nije stvorila odgovarajuće institucionalne uslove za politiku pridruživanja. Zato iz Evropske unije stižu primedbe o nepoznatoj adresi partnera za pregovaranje. Jer, pregovarač može biti samo onaj ko suprotnoj strani može da garantuje sprovođljivost dogovorenog. Sadašnji pregovarači u ime državne zajednice to izvesno ne mogu.**

bama o nadležnostima Visoke vlasti i Suda pravde iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik iz 1951. Samo postojanje *acquis-a* govori o prevaziđenosti modela saveza država u savremenim evropskim relacijama.

Ako je reč o prihvatanju *acquis-a* u sistem regulativnih normi i institucija državne zajednice SCG, po svoj prilici proces neće ići preko ustavnih promena, već preko niza akcionih planova, poput onog o harmonizaciji ekonomskih sistema, koji će regulisati pojedine oblasti zajedničkih politika i odrediti dodatne institucije (ili promenu uloge postojećih) za njihovo sprovođenje.

Takve faktičke promene sistema mogu se u državnoj zajednici SCG odvijati samo pod autoritetom Evropske unije, u okvirima procesa stabilizacije i pridruživanja. Odgovarajuće promene Ustavne povelje u tom slučaju događaću se kao posledica već obavljenih paraustavnih i faktičkih promena u oblastima koje su ključne za politiku evropske integracije. To je najrealniji način da tekovine Zajednice

uplove u pravni, politički i ekonomski sistem državne zajednice.

Autor je profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu

Iskustva drugih

Budući ustav Srbije moraće da reguliše prenos suverenosti ("integracionu klauzulu"), jer svaka država članica zajednički vrši zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast sa organima Evropske unije. Promena ustava mora da prethodi procesu harmonizacije zakona i da obuhvati sve buduće odnose sa EU-om.



PIŠE:
MR VLADIMIR
TODORIĆ

Srbiji predstoji – doduše, zakasneo ali neophodan – proces celokupne modernizacije institucija i opštih normi koje određuju stepen demokratije u zemlji. U nadi da će ovaj proces imati evropske integracije kao jednu od smerica, potrebno je napraviti uporednu analizu ustavnopravnih promena u zemljama članicama i zemljama kandidatima Evropske unije.

Prvo pitanje je koju pravnu materiju države moraju urediti ustavom da bi usaglasile svoje pravo sa pravom EU-a (*acquis communautaire*), tj. šta tačno predstavlja "konstitucionalno pravo EU-a" (*constitutional acquis*). Na to je teško odgovoriti direktno, jer ne postoji nijedan tako nazvan odeljak u Osnivačkim ugovorima niti u predviđenom Ustavnom ugovoru, niti je takvu formulaciju pomenio Sud pravde. Takva materija sigurno obuhvata odredbe o osnovnim slobodama EU-a, načelo nediskriminacije među državljanima država članica Unije, kao i osnovne odredbe o odnosu državnih nadležnosti i kompetencija Unije.

Pitanja koja se takođe regulišu ustavima (i često predstavljaju kamen spoticanja) jesu oblasti prenosa suvereniteta i primata prava EU-a nad domaćim zakonima, kao i pitanja direktne primene i direktnog efekta prava Unije. Samim upoređivanjem ustava starih i budućih država članica može se zaključiti da detaljnost ustavne regulacije evropskih integracija u odlučujućoj meri zavisi od stepena integrisanosti države, kao i od njenog iskustva u zajedničkom životu Unije. Možda je najbolje pogledati kakva su iskustva postojećih zemalja članica u regulisanju evropskih integracija ustavom.

Nemačko iskustvo: Nemačka, jedan od osnivača EU-a, svojim je Osnovnim zakonom regulisala saradnju sa ostalim državama članicama, kao i saradnju po "evropskim pitanjima" unutar države (savez-pokrajina), mogućnost prenosa izvršavanja suverenih prava na nadnacionalne institucije, učesće državljana drugih članica EU-a na lokalnim

izborima, pitanje azila, izvršavanje propisa EU-a preko pokrajina, prenos finansijskih nadležnosti na finansijske institucije EU-a, regulisanje prihoda koji su namenjeni budžetu EU-a, pitanje ekstradicije nemačkih državljana drugim državama EU-a itd.

Primer Nemačke i drugih osnivača EU-a sigurno se ne može poistovetiti sa državama bivšeg "sovjetskog bloka" i budućim članicama Unije. Deset zemalja koje će uskoro postati članice EU-a nisu imale jedinstveni različiti ustavni put od 1991. do 2004. i one se mogu podeliti u dve osnovne grupe: na one koje su u momentu ponovo rođene državnosti odmah donele nove ustave (poput Estonije, Slovenije, Litvanije i Letonije) i na one koje su smatrale da je prvo neophodno osposobiti i u punoj meri demokratizovati postojeće institucije (Poljska). U oba slučaja pitanje "evropeizacije" ustava nametnulo se pre ili kasnije kao poseban kvalitet i nivo pokrenute demokratizacije u tim zemljama.

Budući ustav ne treba vezivati za određeni ustavni model jer se svi ustavi u nekoj meri razlikuju, već analizirati na koja pitanja treba dati odgovore i šta ti odgovori podrazumevaju. Jedna od ključnih stvari biće odredba kojom se mora regulisati prenos suverenosti (*"Integration clause"*), pošto svaka država članica zajednički vrši zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast sa organima EU-a. Suverenost je osnovna ustavna kategorija koja se može relativno shvatiti, počev od njenog klasičnog određenja da je to vrhovna vlast koja je neotuđiva, nedeljiva i neprenosiva. Tako shvaćena i bukvalno primenjena učinila bi EU nemogućom, jer bi postojanje nekog nadnacionalnog tela sa zakonodavnim, sudskim i izvršnim ovlašćenjima bilo protivustavno.

Prenos suvereniteta: Ova prepreka se može zaobići na dva načina. Jedan je uvođenje ustavne odredbe kojom se ograničava suverenost (*contradictio in adiecto*) i za to primer možemo naći u francuskom Ustavu iz 1946: "... pod uslovom uzajamnosti, Francuska može pristati na ograničenje suvereniteta neophodnog za uspostavljanje i odbranu mira". Isto rešenje sadrži i italijanski Ustav iz 1948, dok recimo nemački Osnovni zakon iz 1949. ne govori o "ograničavanju" suvereniteta, već o njegovom prenosu, tj. transferu.

Drugo rešenje ovog problema zasniva se na stanovištu da je prenos suvereniteta nemoguć, kako u celini tako i delimično, već da se jedino može govoriti o zajedničkom vršenju državnih nadležnosti. Takvo rešenje je naširoko prihvaćeno u ustavima budućih članica EU-a, na primer u Mađarskoj, Slovačkoj, Poljskoj, Estoniji ili Sloveniji. Tako član 1. Ustavnog zakona o promenama Ustava Republike Slovenije iz 2003. kaže da: "Slovenija može... da prenese izvršavanje dela suverenih prava na međunarodne organizacije..."

Razlog za to je, verovatno, u negativnim iskustvima ovih zemalja u vremenu kada im je državna suverenost bila bitno umanjena, tako da su se odlučile za umerenija rešenja, ne želeći da rizikuju negativan rezultat na referendumu o pridruživanju. U tom svetlu treba tumačiti i žestoko protivljenje Poljske novom načinu odlučivanja koje Nemačka i Francuska žele da uvedu Ustavnim ugovorom EU-a. Veoma je važno primetiti i proceduru koju skoro svi ustavi budućih članica predviđaju za donošenje odluke o zajedničkom vršenju suverenih prava. Takvu odluku može doneti samo parlament dvotrećinskom većinom. Ustavi Poljske i Mađarske iz 1997. uz ovakvu proceduru takođe predviđaju mogućnost odlučivanja i na referendumu, čime se dodatno učvršćuje stanovište da država u svakom slučaju zadržava svoju suverenost, kako pre pridruživanja tako i posle. Interesantno je belgijsko ustavno rešenje koje umesto "prenosa" koristi dosta prikladniji izraz "poveravanje" suverenosti za regulisanje nadležnosti u vezi s izvršavanjem međunarodnog ugovora.

Monistički sistem: Ustavi članica EU-a takođe se razlikuju i po izričitom navođenju EU-a odnosno Evropskih zajednica. Ustavi Austrije, Finske, Francuske, Irske, Nemačke, Portugala i Švedske sadrže posebne odredbe o Evropskoj uniji. Francuski Ustav, na primer, ima jednostavno rešenje po kome "Republika sudeluje u Evropskim zajednicama i u Evropskoj uniji, konstituisanim od strane država koje su slobodno izabrale da preko ugovora kojim su ih uspostavile, zajednički vrše neke od njihovih ovlašćenja". Druge države članice ne sadrže posebne odredbe, već tu materiju regulišu na uopšten način, oslanjanjem na ustaljenu sudsku praksu i na odredbu o mestu i značaju međunarodnih ugovora, odnosno međunarodnog prava u njihovim pravnim sistemima. Takvi su ustavi Belgije i Holandije, čiji primer prate Češka, Poljska, Slovenija, Litvanija, Letonija i Mađarska. Ova grupa zemalja primenjuje tzv. monistički sistem međunarodnog prava gde se potvrđuje primat ratifikovanih međunarodnih ugovora u slučaju konflikta sa domaćim propisima.

Ne bi, međutim, trebalo poistovećivati važnje međunarodnog ugovornog i javnog prava sa primatom i direktnom primenom prava EU-a. Prvenstvo međunarodnog ugovora nad domaćim propisima unutar odredbe o evropskim integracijama može značiti da samo ratifikovan Ugovor o pristupanju može imati primat nad pravom države članice. Klasična primena primata međunarodnog prava mogla bi da liši pravilnike EU-a (*EU Regulations*) direktne primene u domaćem pravnom sistemu i direktive EU-a direktnog efekta.

Jednostavno rečeno, sistem prava EU-a nije moguće analogno podvrgnuti pravilima koja regulišu važenje međunarodnog prava, niti je moguće poistovećiti Evropsku uniju sa međunarodnom organizacijom, prvenstveno zbog njene veoma izražene dinamičke komponente. Ustavna rešenja Estonije i Slovačke, recimo, izričito upućuju na Evropsku uniju, kako prilikom zajedničkog vršenja nadležnosti tako i u primatu pravnih akata EU-a: *“Pravno obavezujući akti Evropskih zajednica i Evropske unije imaju prvenstvo nad zakonima Slovačke Republike”*. Izlišno je reći da ovako formulisana odredba uveliko prevazilazi obaveze Slovačke pre nego što dođe do pridruživanja i ne prati logiku hijerarhije pravnih akata EU-a.

Takođe, sa aspekta usklađenosti sistema prava EU-a i njenih članica, potrebno je postići što veći stepen uniformnosti pravne terminologije, što bi se postiglo upućivanjem na institucije Unije i njihove pravne akte u ustavima članica. Pre Ugovora o EU-u iz Maastrichta (1993) ustavi država članica nisu formalno priznavali primat prava EU-a: upravo je ovaj ugovor pokrenuo seriju ustavnih amandmana i zakona koji su to promenili.

Nediskriminacija kao prepreka:

Zajedničko vršenje prava države članice sa organima EU-a podrazumeva da treba utvrditi koliko se daleko ide u vršenju suverenih prava, tj. koja se suverena prava i kojoj meri prenose, a pre svega – koje je to telo koje će postaviti granicu između prenetih i “isključivo” suverenih prava. Iz “evropske” perspektive čini se da je nedopustivo da nacionalni sudovi odlučuju o

ovom pitanju, dok na drugoj strani ustavni sudovi država članica imaju odlične razloge da ovakav spor tretiraju kao unutrašnje pitanje zbog fundamentalnog karaktera ustavnih normi.

Dilema je na prvi pogled teško razrešiva ako bi se rešavanju problema prišlo samo s jednog stanovišta. Na sreću, Evropski sud pravde je ustanovio praksu po kojoj je Evropska zajednica u donošenju svojih pravnih akata obavezna da poštuje osnovna prava priznata ustavi-

– svojinskih prava stranaca da stiču nekretnine. Upravo u ovim oblastima će države, kao što je recimo Slovenija, morati da naprave veliki ustupak, jer je apsolutno neodrživo rešenje pod kojim će sticanje nepokretnosti od strane državljana EU-a biti podvrgnuto sistemu dozvola, a još teže zabrani. Član 2. Ustavnog zakona Slovenije iz 2003. kaže da: *“stranci mogu da dobiju vlasničko pravo na nepokretnosti pod uslovima koje određuje zakon ili međunarodni ugovor kojeg ratifikuje Državni zbor”*.

Što se tiče ekstradicije, mora se reći da se stav po tom pitanju bitno razlikuje u članicama EU-a, jer se smatra da zadire duboko u suverenost države. Dok je vrlo verovatno da Velika Britanija nikada neće pristati na mogućnost da izruči svoje državljane bilo kojoj drugoj zemlji, Nemačka je 2000. promenila svoj Osnovni zakon, tako da je po njemu sada moguće izručivati nemačke državljane međunarodnim sudovima i drugim državama članicama Evropske unije.

Tekst i tumačenje: Važno je reći da se pitanje usklađenosti ustavne materije sa pravom EU-a ne završava na suvom tekstu, već je bitno i kako ga tumači Ustavni sud. U pravilnom i praktičnom tumačenju ustava često se prevaziđu neusklađenosti ustava država članica, koje bi inače nalogale promenu ustavne odredbe. Ustavne promene trebalo bi učiniti pre pridruživanja Uniji, ne samo sa aspekta ustavnosti i zakonitosti, već i da bi se društveno i politički predupredile ustavne implikacije članstva u EU-u.

Zato se očekuje da će se izradi novog ustava Srbije prići mnogo ozbiljnije nego što je to bio slučaj

dosad, i da će se imati na umu sva navedena pitanja povezana sa evropskim integracijama. Ne bi nas iznenadilo da se neophodne ustavne promene izvrše po principu “uslovnog refleksa”, tj. kada se primeti akutna potreba, ali je ipak preporučljivije da se one unapred predvide. Naravno, ne postoji “idealna” ustavna model koji bi se mogao prepisati, već je na nama kao potencijalnom kandidatu da pronademo rešenje koje bi sadržinski odgovorilo izazovima pridruživanja, ali istovremeno uvažilo stepen razvijenosti naših političkih institucija, kao i uspostavljenu ustavnu tradiciju.

Velika prepreka mogu biti i neke odredbe koje krše pravilo o nediskriminaciji državljana država članica EU-a u ustavima sadašnjih i budućih članica. Takve odredbe se mogu ticati zabrane glasanja stranih državljana na lokalnim izborima, ekstradicije sopstvenih državljana i naročito bolnog pitanja za države kandidate

ma država članica, a od 1993. ovakav princip je predviđen Ugovorom o EU-u. Nedostatak konkretnih slučajeva koji bi nam detaljnije objasnili ovu oblast govori da do sada nije bilo značajnih sukoba oko prenosa suvereniteta, tj. njegovog zajedničkog vršenja. Ipak, sukob oko novog ustava EU-a može nam pokazati da ovakvi sporovi mogu imati velike posledice po koheziju Evropske unije.

Autor je pravni savetnik u Sektoru za evropske integracije Ministarstva za ekonomske veze sa inostranstvom

Sužene opcije pretendentima

Kao i dobar deo zakonodavstva, i Ustav se mora menjati u toku evropske integracije. Jedino otvoreno pitanje – koje se u Sloveniji pojavilo i prilikom donošenja prvog ustava 1992. g. – ostaje kada treba u ustav uneti odredbe o odricanju od dela suvereniteta: da li čekati samo pridruživanje Uniji ili to učiniti mnogo ranije i tako izbeći kasnije teške debate?



PIŠE:
MR BORIS RUTAR

Ustav svake države u prvom je redu namenjen vlastitim državljanima, znači, pripadnicima tačno određene zajednice koja funkcioniše u širem, međusobno takmičarskom sistemu država. Po svojoj definiciji, Ustav je temeljni društveni ugovor o odnosima unutar pojedine društvene zajednice. A Evropska unija (EU) nije klasična nacionalna država, već je naddržavna i nadnacionalna tvorevina u koju se uključuju pojedine zemlje. Da bi EU imala smisla i da bi bila efikasna, sve zemlje članice moraju preneti deo svog suvereniteta na tu nadnacionalnu instituciju. To posebno važi za zemlje koje se pridružuju, odnosno pristupaju Uniji.

Prilagođavanje nacionalnog zakonodavnog poretka Uniji je dvojako: osim zakonodavstva (*acquis communautaire*) mora se prilagoditi i ustavno uređenje, koje omogućava prihvatanje ugovora o članstvu, a isto tako i prenos dela vlasti na EU. Tek sa tim činom prilagođavanje zakonodavstva dobija legalnu potporu.

Republika Slovenija je svoj ustav donela 1992. godine, kao klasičan ustav nacionalne države. Uoči poslednje etape prilagođavanja EU-u, Slovenija je morala da promeni pojedine članove ustava, jer su oni onemogućavali prenos suvereniteta na EU (ili na bilo koju drugu međunarodnu organizaciju). Parlament je zato krajem oktobra 2001. formirao svoju ustavnu komisiju, a vlada je pripremila predloge promene četiri člana, što je trebalo da omogući međunarodno povezivanje i saradnju. Dopuna člana 3 Ustava trebalo je da obezbedi pristupanje Slovenije, na osnovu međunarodnog ugovora, međunarodnim organizacijama; promena člana 8 trebalo je da otkloni nejasnoće u vezi sa mestom međunarodnih ugovora u

domaćem pravnom sistemu; promena člana 47 bi, uz inače zabranjeno izručivanje slovenskih državljana, omogućila da se u skladu sa međunarodnim ugovorom slovenački državljanin ipak može izručiti drugoj državi ili međunarodnom sudu; konačno, promenom člana 68 građani drugih zemalja članica EU-a bi mogli da stiču vlasnička prava nad nekretninama pod jednakim uslovima kao slovenački državljanin.

Učešće građana

Pošto ustav ima karakteristike opštedruštvenog ugovora, njegova promena bi bila krajnje problematična, ukoliko ne bi dobila nesumnjiv legitimitet od svih državljana. Zato, iako je u Sloveniji moguće doneti ustavni zakon o promenama ustava ako za njega glasa apsolutna većina poslanika, to bi bilo – po mišljenju nekih pravnih stručnjaka – samo u parlamentu legalno, ali ne i legitimno. Ustav, naime, ne može biti društveni ugovor, ako građani ne učestvuju u njegovom donošenju, već ga samo "prime na znanje".

Zbog takvih sugestija stručnih i akademskih krugova, parlament je doneo odluku da će pitanje ulaska Slovenije u EU i promene ustava biti uslovljeni pozitivnim rezultatom na opštem referendumu. Ali, kod tog pitanja postavila se osnovna dilema: da li promena ustava pre referenduma ili posle? Menjanje ustava posle referenduma značilo bi da birači na referendumu glasaju za promene za koje još ne znaju kakve će biti. Ako bi se, pak, ustav prethodno promenio, referendum ne bi uopšte imao smisla. Treća opcija – odlučivanje o oba pitanja istovremeno – bila bi apsurdna, jer bi referendum mogao uspeti, a promena ustava ne. Jedno je, naime, odluka o ulasku u pojedini savez, a drugo promena ustava koja tek omogućava povezivanje.

"Slovenija može međunarodnim ugovorom, koji ratifikuje Državni zbor (parlament – prim. ur.) sa dvotrećinskom većinom svih poslanika, preneti izvršavanje dela suverenih prava na međunarodne organizacije, zasnovane na poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, demokratiji i principima pravne države, te ući u odbrambeni savez sa državama koje se temelje na poštovanju istih vrednosti. Pre ratifikacije međunarodnog ugovora Državni zbor može raspisati referendum."

(Ustav Republike Slovenije, čl. 3)

Posle oštih političkih debata u okviru Ustavne komisije i drugih radnih tela parlamenta, sa povremenom opstrukcijom od strane opozicije, politička elita u Sloveniji je složno postigla dogovor da će rezultati referenduma biti obavezni, a sam referendum neponovljiv, te da promene moraju biti donete pre referenduma, ali će njihovu valjanost potvrditi jedino uspešan referendum. U Sloveniji smo, u stvari, 23. marta 2003. imali dva referenduma, jer se istovremeno glasalo i za ulazak u EU i u NATO. Unapred je bilo usaglašeno, takođe, da se na ovom referendumu nevažeći birački listići ne tretiraju kao glasovi protiv.

Konačna rešenja

Posle više od godinu i po dana rasprava, Ustavna komisija je odlučila da predloži parlamentu da razmotri promenu člana 3 Ustava, kako bi se za svaki prenos dela suverenih prava države na međunarodne organizacije naddržavnog karaktera (reč je o takvim organizacijama uopšte – EU se ne spominje izričito) propisao i obavezno sproveo referendum.

U vezi sa promenom člana 47 treba reći da izručivanje slovenačkih državljana u principu nije moguće, osim u slučaju Međunarodnog krivičnog suda, ili ako tako nalažu međunarodnopravni propisi. Time je ukazano i na rešenje za član 8, koji je tek tehnički svrstao evropsko zakonodavstvo u domaći pravni sistem. Ustavna komisija složila se sa predlogom vlade da se izbriše onaj deo člana 68 Ustava, koji je u slučaju vlasništva nad nekretninama predviđao reciprocitet sa drugim državama. Predlozi ustavne komisije bili su usvojeni, a član 3. Ustava dobio je i dodatni, treći deo.

U slovenačkoj političkoj javnosti, kao i u akademskim i kulturnim krugovima, vodila se žestoka rasprava "za i protiv" promene ustava. Većina stručnjaka upozoravala je da treba izbeći nepromišljeno i često menjanje ustava. Za neke je menjanje takozvanih "evropskih članova" bilo sasvim nepotrebno, a i na štetu nacionalnih interesa i nacionalnog ponosa. Drugi su, opet, gledali na to kao na napredan i hrabar čin. U svakom slučaju, možemo zaključiti da je usklađivanje, odnosno prilagođavanje ustava sa EUom nužan uslov punopravnog članstva. Za državu koja se želi uključiti u EU, opcije su, dakle, veoma sužene. Jedino otvoreno pitanje – koje se u Sloveniji pojavljivalo i kod donošenja prvog ustava – ostaje sledeći: da li je bolje u ustav odmah uneti odgovarajuću formulaciju o međunarodnom povezivanju zemlje, i tako izbeći buduće mučne debate prilikom naknadne promene ustava?

Autor je saradnik Odseka za sociologiju
Filozofskog fakulteta u Ljubljani

Zašto harmonizacija?

Zakonodavne reforme koje omogućuju primat i neposredno delovanje komunitarnog prava vode i ekonomskom prosperitetu i političkoj stabilnosti



PIŠE:
DR VESNA
KNEŽEVIĆ-PREDIĆ

Nije teško dokučiti koji su razlozi naveli tvorce Ustavne povelje Srbije i Crne Gore da među spoljnopoličke ciljeve uvrste "uključivanje u evropske strukture, a naročito u Evropsku uniju". To su, bez sumnje, perspektiva ekonomskog razvoja i politička stabilnost. Stoga je i razumljivo što se korisnost "proevropske" orijentacije prevashodno ceni sa stanovišta ekonomskih i političkih efekata koje približavanje i učlanjenje u EU proizvodi ili treba da proizvede.

Ekonomija i politika se, istovremeno, pojavljuju i kao merila pomoću kojih EU procenjuje potencijalne i aktuelne kandidate. Evropski savet (šefovi država i vlada članica EU-a) još 1993. godine na samitu u Kopenhagenu definisao je političke (stabilnost institucija kao garanta demokratije, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava a posebno prava manjina...) i ekonomske kriterijume (funkcionalna tržišna ekonomija, konkurentnost domaće privrede...). Tom prilikom, dakle deset godina pre velikog proširenja EU-a, usvojen je još jedan, pravni kriterijum: sposobnost da se preuzmu obaveze koje slede iz članstva, uključujući i prihvatanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije – usvajanje "komunitarnog akcija". Iskustva država koje ove godine stupaju u članstvo pokazuju da je to najzahtevniji i najteže dostižan kriterijum.

Pretakanje paragrafa

Ispunjenje pravnog kriterijuma kod nas najčešće se shvata kao puko usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU-a, odnosno još uže: sa propisima Evropskih zajednica (EZ). Ali, to je tek jedan – u izvesnom smislu možda čak lakši – deo onoga što se mora učiniti. Od nas se, naime, zahteva takvo uređenje pravnog sistema države kandidata koje – bez ikavog prevođenja u nacionalni pravni sistem – omogućava, zapravo čini obaveznom, primenu prava koje nije nastalo unutar države, već izvan nje, u EZ-u. I to kao prava koje je nadređeno njenom nacionalnom pravu, što znači da će u slučaju sukoba između nacio-

nalnog prava i komunitarnog prava biti primenjeno ovo drugo (princip nadređenosti ili primata komunitarnog prava). Na to pravo se individualni subjekti – fizička i pravna lica – mogu neposredno pozvati pred nacionalnim sudom ako smatraju da je neko njihovo pravo koje potiče iz komunitarnog prava povređeno i koje je nacionalni sud dužan da zaštiti (princip neposrednog delovanja komunitarnog prava).

Moglo bi se na prvi pogled učiniti da to nije zahtev na koji Srbija i Crna Gora – zapravo njihovi pravni sistemi – ne mogu odgovoriti. Ustavna povelja već poznaje oba ova koncepta: i primat i neposredno delovanje međunarodnog prava. Pitanje je, međutim, da li se ove formulacije – takve kakve jesu – mogu primeniti na komunitarno pravo? Da li se ono "uklapa" u koncept nadređenog i neposredno delujućeg međunarodnog prava kako propisuje Povelja? Odgovor je pre negativan nego pozitivan. I to iz suštinskih, a ne samo formalnopravnih razloga.

O čemu Povelja ćuti

Da samo kratko podsetimo: Ustavna povelja kaže da "ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad pravom Srbije i Crne Gore i pravom država članica". Nema nikakve sumnje da pomenuta formulacija garantuje primat Ugovoru o osnivanju EU-a, ugovora o osnivanju EZ-a i ugovora kojima su oni menjani i dopunjavani (i kojima će biti menjani i dopunjavani). Drugim rečima, priznaje se primat tzv. primarnih izvora komunitarnog prava.

Problem je što se komunitarno pravo ne završava na slovu ugovora, što ono "izvire" iz još dva izvora u formalnom smislu: obavezujućih odluka institucija (komunitarna akta) i opštih načela. O njihovom primatu u odnosu na zakonodavstvo država članica – a on je u EZ-u nesumnjiv i dosad neosporen – Povelja ćuti. Ćuti, ako prihvatimo tumačenje – koje do sada nije dovedeno u pitanje – da se izraz "opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava" odnosi na pravila međunarodnog običajnog prava, važan, možda i sve značajniji izvor ovog pravnog sistema. Ali ne

i komunitarnog prava.

Šta je sa neposrednim delovanjem? Povelja kaže: "Odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, koji važe na teritoriji Srbije i Crne Gore, neposredno se primenjuju." Ima onih koji su spremni da – sledeći logiku *a contrario* argumenta – tvrde da su, prema citiranom slovu Povelje, neposredno primenljivi samo međunarodni ugovori o ljudskim i manjinskim pravima, koji su na snazi. Ugovori o osnivanju EU-a i EZ-a tu se, uprkos činjenici da garantuju izvesna prava individualnim subjektima, teško mogu podvesti. No, čak i da prihvatimo suprotno tumačenje – ono koje kaže da su svi ratifikovani ugovori koji su na snazi – neposredno primenljivi i tako stvorimo prostor za neposredno delovanje osnivačkih ugovora EU-a i EZ-a, ostaje, po mišljenju ovog autora, jedan mnogo veći problem. Šta je sa neposrednim delovanjem preostalog – nemerljivo većeg – korpusa komunitarnog prava?

Ciljevi i načela

Teško je zamisliti kako bi pravosudni organi u Srbiji i Crnoj Gori pri sadašnjem stanju stvari mogli direktno da primene komunitarna akta i, šta više, da u slučaju eventualnog sukoba sa nacionalnim pravom primene njih, a ne nacionalno pravo. Ili, što je još teže zamislivo, da primene opšte načelo koje pretpostavlja ozbiljno i duboko praćenje aktivnosti pravosudnih organa EU-a.

Ovde bi se objašnjenje zašto je neophodno dopuniti postojeća sistemski rešenja moglo završiti: zato što ne omogućava primat i neposredno delovanje zamašnog dela komunitarnog prava. U pravnotehničkom smislu, to bi bio dovoljan odgovor. No, on možda nedovoljno govori o suštini stvari. Naime, ovi principi – princip primata i princip neposrednog delovanja – nisu nikada bili niti su sada sami sebi cilj. Oni su u poredak EZ-a uneti kao neophodno sredstvo za ostvarenje primarnih ciljeva ovih organizacija i država članica koje su ih stvorile: najpre carinske unije, potom zajedničkog, pa jedinstvenog tržišta unutar kojeg postoji sloboda kretanja robe, rada, usluga i kapitala.

Reč je, dakle, o načelima koja su neophodno sredstvo ostvarenja ekonomskog prosperiteta i političke stabilnosti svake pojedinačne članice i EU-a kao celine. Ostvarenje tih ciljeva je i tvorce Ustavne povelje navelo da uključenje u EU uvrste u red spoljnopoličkih ciljeva Srbije i Crne Gore.

Autorka je profesor na
Fakultetu političkih nauka u Beogradu

Noga lička, a cipela bečka

Ako ustav ne odslikava političku kulturu neke sredine, moguće se nesuglasice, a one se rešavaju ili nepoštovanjem ustava ili promenom političke kulture



PIŠE:
BRANISLAV
MILINKOVIĆ

“Ustavne i zakonodavne reforme na putu evropske integracije ne okončavaju se usvajanjem odgovarajućeg zakonodavnog teksta – one tada, zapravo, tek počinju!” Naizgled jednostavna ali važna ideja, koju često naglašavaju zvaničnici Evropske komisije, polazište je ovog kratkog osvrtu na odnos ustavnih reformi i zahteva evropske integracije. Dosledno sprovođenje ustava i zakona samo po sebi predstavlja važan elemenat vladavine prava, koja je jedan od ključnih preduslova sadržanih u kriterijumima iz Kopenhagena za prijem novih država u članstvo EU-a. Staložena analiza prakse od zvaničnog proklamovanja “evropskog puta” 2000. godine do danas trebalo bi da bude važno merilo naše do sada izražene “evropske” vokacije.

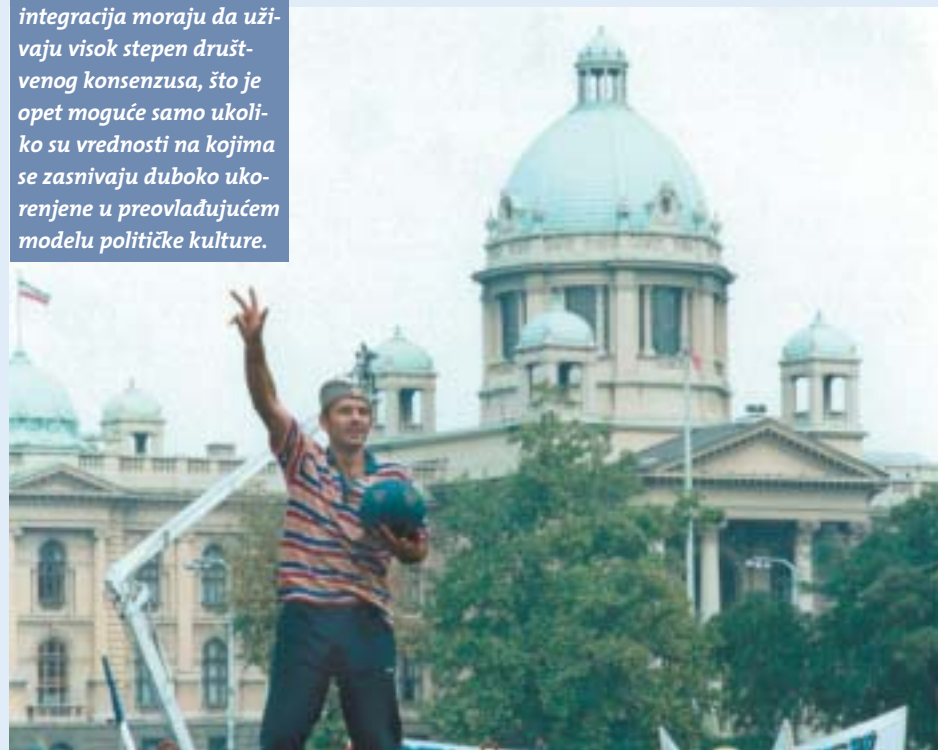
Vladavina prava se, međutim, ne može sve-
sti na puki legalizam, pošto ona obuhvata i

*Da bi se najpre usvojile, a potom i valjano sprovo-
dile u život, reforme koje
vode u pravcu evropskih
integracija moraju da už-
ivaju visok stepen društ-
venog konsenzusa, što je
opet moguće samo ukoli-
ko su vrednosti na kojima
se zasnivaju duboko uko-
renjene u preovlađujućem
modelu političke kulture.*

mnogobrojne
druge elemen-
te, kao što su
slobodni i fer

izbori, reprezentativni oblik vlade, snažne
demokratske institucije, razdvajanje vlade
i političkih partija, jednakost pred zakonom,
zaštita ljudskih prava po međunarodnim stan-
dardima, nezavisno sudstvo, pošten krivični
postupak ili demokratska kontrola snaga bez-
bednosti. Svi ovi elementi će uticati na ocenu
da li se zemlja kreće u pravcu evropskih stan-
darda ili ne. U pripremi te ocene će, pored tela
EU-a, sve važniju ulogu imati – to se ponekad
nedovoljno uviđa – i neke druge organizacije
koje su takođe bitan elemenat evropskih inte-
gracija, kao što su OEBS i Savet Evrope.

Vajmarske paralele: Ali, da bi se najpre usvojile, a potom i valjano sprovo-
dile u život, reforme koje vode u pravcu evropskih integracija
moraju da uživaju visok stepen društvenog
konsenzusa, što je opet moguće samo ako su
vrednosti na kojima se zasnivaju duboko ukore-
njene u preovlađujućem modelu političke kul-
ture. Ukoliko ustav ne odslikava političku kul-
turu neke sredine, moguće su nesuglasice, a
one se mogu razrešiti ili nepoštovanjem usta-
va ili postepenom promenom političke kulture.
U sve češćim paralelama koje analitičari naše
društvene zbilje prave sa Vajmarskom republi-
kom vredni podsetiti da je ona ponekad karak-
terisana kao “republika bez republikanaca”.



Preti li opasnost da se kod nas proevropskim
ustavnim reformama stvori proevropski ustav-
ni ambijent bez istinskih Evropejaca?

Tekuće rasprave vezane za moguće ustavne
reformе ne pokazuju da postoji dovoljno snažan
društveni konsenzus na zadatu temu. Pitanja
je, još uvek, mnogo više nego odgovora. Parti-
ja sa najvećim brojem poslanika u skupštini ne
smatra da je potrebna promena ustava, već da
su dovoljne određene modifikacije kroz ustav-
ne amandmane. One partije koje se glasno zala-
žu za evropske integracije nemaju jedinstven
pogled na neka temeljna pitanja budućeg usta-
va, poput oblika vladavine (republika ili monar-
hija) ili stepena regionalizacije države.

Postoje izvesne naznake da je naš ustavni
sistem u proteklih nekoliko godina faktički, bez
promene ustavnog teksta, prešao iz dosta snaž-
nog predsedničkog sistema u parlamentarni
sistem kancelarskog tipa. Međutim, činjenica
da još nije promenjen važeći Ustav Srbije, koji
je očigledno pisan za drugo vreme i sa drugim
namerama, nije samo neuspeh onih koji su
2000. godine njegovu promenu predstavljali
kao prioritetan zadatak. Možda on signali-
zira da jak predsednički ustav vernije odražava
istinsko stanje političke kulture u Srbiji od
bilo kog drugog ustavnog modela.

Zakonima protiv neprijatelja: U mnogim
zemljama ustavni sud može svojim tumačenji-
ma kontroverznih odredaba takođe da revidi-
ra ustavni tekst kako bi odslikao izmenjene
društvene okolnosti ili prioritete. Naše ustav-
no sudstvo, izgleda, upravo se suočava sa ovim
krupnim izazovom. Način i stepen zastupljeno-
sti nacionalnih manjina u političkom životu
zemlje još je jedno od pitanja koje zavređuje
ozbiljniju pažnju u ustavnim raspravama.

Nabranjanje svih ovih pitanja nema za cilj da
umanji značaj debate o funkciji koju bi budu-
ća ustavna reforma trebalo da ima na planu
evropske integracije. Cilj ovog podsećanja je da
ukaže na to da bi budući ustav trebalo da pru-
ži podjednak, ako ne i još veći doprinos demo-
kratskoj konsolidaciji društva. To bi trebalo da
obuhvati i postepeno povećanje nivoa demo-
kratske i političke kulture. Još se u pristupu
zakonu i ustavu oseća tradicionalna logika da
zakoni služe za “obračun sa neprijateljima”, a
ne za sveopštu korist od predvidljivosti druš-
tenih zbivanja, što bi trebalo da bude suštin-
ski cilj svakog pravnog sistema.

Postepene promene političke kulture nesum-
njivo bi, posredno, dugoročno doprinele našem
integrisanju u Evropu. Stoga je posebno važno
da se u ovu debatu na pravi način uključi, pored
naučne elite i političkih partija, i najšira javnost.
Ukoliko se njoj ne pomogne da prepozna značaj
ove teme, šanse za uspeh nisu velike.

Autor je do februara 2004.
bio ambasador SCG pri OEBS-u

evropski forum no. 2: februar 2004: vreme

Govor mržnje i mrzovolje

Kako sprečiti pretakanje napetosti, mrzovolje i ličnog resantimana u zakonske akte



PIŠE:
DR VESNA RAKIĆ-
-VODINIĆ

Znaci zapostavljanja (u vreme autoritarne vlasti snažno branjenih) ideja civilnog društva u Srbiji – o nezavisnom sudstvu, stvarnim garancijama ljudskih prava i pravnoj demokratskoj državi – vremenski su se podudarili

sa prvim znacima političkog rasepa u neka- da vladajućoj političkoj koaliciji DOS, koji su prešli u otvoreno neprijateljstvo još krajem 2001. godine. Vrhunac je dostignut u vreme vanrednog stanja (posle ubistva premijera Đinđića) a naročito po njegovom okončanju. Posle završetka policijske (i para-pravosudne) akcije Sablja može se već govoriti o dekadenciji ideje nezavisnog pravosuđa i pravne države. Broj destruktivnih primera legislativnih i administrativnih aktivnosti političke elite, praćen necivilizovanim javnim govorom, pa i govorom neskrivene mržnje, toliki je da se mora postaviti pitanje u kojoj meri je takva vrsta javnog govora doprinela degradaciji pravnih instituta i institucija u poslednje dve godine.

U vreme autoritarne vlasti, pod govorom mržnje se najčešće podrazumevao fenomen pretećeg i potcenjivačkog obraćanja “drugome”, u kojem je po pravilu viđen pripadnik druge nacije, “izdajnik”, “neprijatelj”. Od rasepa DOS-a, pojam “drugog” – najpre polako, a zatim sve brže – evoluirao u napetost prema svakom drugačijem političkom mišljenju, a naročito prema stavu vlasti u odnosu na saradnju i uslovljavanje saradnje sa evropskim institucijama i sa institucijama UN-a, najviše prema Međunarodnom tribunalu u Hagu. Sa svoje strane, predstavnici vlasti tokom akcije Sablja identifikuju “drugog” sa pripadnicima organizovanog kriminala ne hajući previše za činjenicu da još nijedan nije pravnosnažno osuđen, pa

je, primera radi, ministar pravde sebi dozvolio da osumnjičene naziva “bitangama”, “kriminalcima” i sl.

Mržnja izražena kroz javni govor, još u vreme vlade koja je danas u ostavci, pretočena je u neke pravne akte, sa značajnim emotivnim nabojem nazvane “paničnim krivičnim zakonodavstvom”, a zapravo reaktivnim zakonodavstvom teško ugrožene države. Samo nekoliko dana po prijemu Srbije i Crne Gore u Savet Evrope, u Skupštini su izglasane izmene i dopune Zakona o organizovanom kriminalu, koje su bile izrazito protivne članu 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pod pritiskom, što javnosti u zemlji a što međunarodnih institucija, najkritičniji delovi ovog teksta stavljeni su van snage.

Danas, kada se uspostavlja nova vlada, najavljuje se odlučan obračun sa Zakonom o lustraciji, i to se obrazlaže ne samo preteranim ocenama, već i nečim što spada u opipljivu mržnju. Tvrdi se, naime, da je ovaj zakon “najveća bruka XXI veka”, da je naneo najviše štete pravnom poretku – iako još nije ni počeo da se primenjuje. Najnoviji oblik govora mržnje pritom poprimio je oblik “govora mrzovolje”, koja pre- ti da ubrzo bude pretočena u legislativnu politiku nove vlasti.

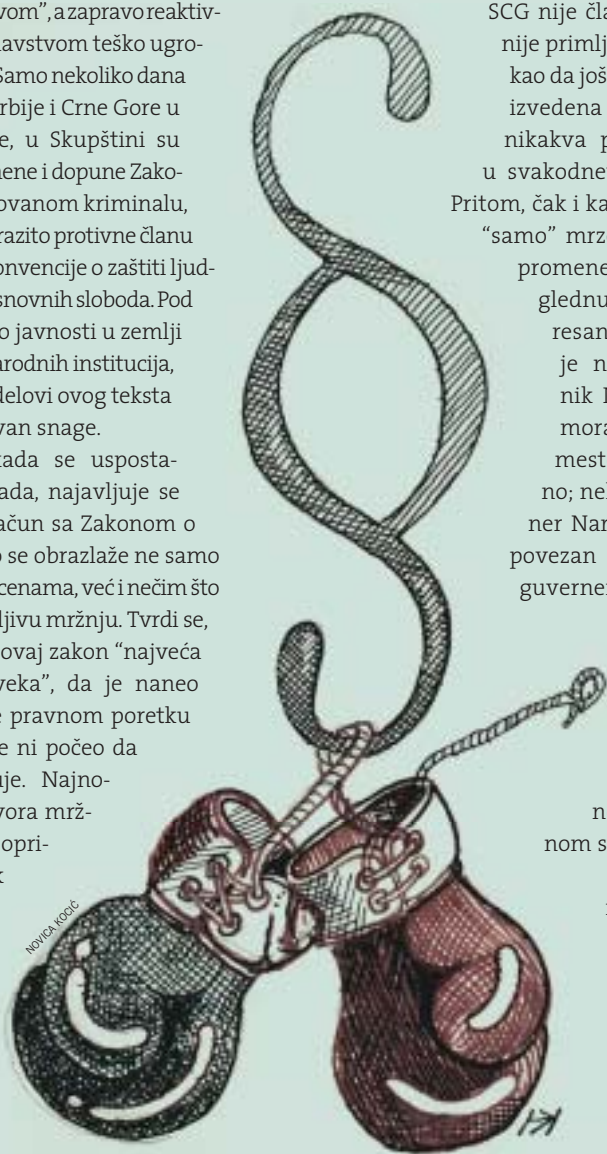
Tako se, na primer, do sad obavljena

tenderska i aukcijska privatizacija nazivaju “pljačkaškom”, da bi se najavila “strategija” njene promene i oblik koji za sada nije jasan, izuzev da treba da bude “nepljačkaški”. Strategija buduće vlade prema Haškom tribunalu biće zasnovana na tome da li se traži akcija države prema nekom ko je optužen na osnovu principa “komandne odgovornosti” ili na osnovu neposredne odgovornosti – sve uz činjenicu da još važeći Zakon o saradnji sa Međunarodnim tribunalom ovakvu razliku ne poznaje.

U pogledu pravnih dejstava u javnom političkom govoru izjednačavaju se u celosti posledice dvanaestogodišnje vlasti autoritarnog Miloševićevog režima sa trogodišnjom vlašću DOS-a, kao da, pored doktrinarne razlike između autoritarizma i kakve-takve demokratije u poslednjim godinama,

nema nikakve promene. Kao da SCG nije članica UN-a, kao da nije primljena u Savet Evrope, kao da još caruje od vlasti proizvedena inflacija, kao da se nikakva promena ne oseća u svakodnevnom životu ljudi. Pritom, čak i kad je politički govor “samo” mrzovoljan, kadrovske promene nose u sebi očiglednu dozu političkog resantimana: onaj ko je nekad bio predsednik Narodne skupštine morao se vratiti na to mesto, makar privremeno; nekadašnji viceguverner Narodne banke, tesno povezan sa nekadašnjim guvernerom, mora zameniti aktuelnog. Kao da su, dakle, prvi kadrovski koraci motivisani emocionalnom, a ne racionalnom strategijom.

No, kadrovski raspored se još i može ostaviti po strani. Ono što ne bi smelo da se zanemari jeste pretakanje napetosti, mrzovolje i ličnog resantimana u zakonske akte. A to se, nažalost, upravo najavljuje.



Autorka je profesor Fakulteta za poslovno pravo i direktorka Instituta za uporedno pravo

Januar

27. januar – Bugarsko ministarstvo spoljnih poslova saopštilo je da bi sedam država kojima je NATO 2002. ponudio članstvo (Bugarska, Estonija, Letonija, Litvanija, Rumunija, Slovačka i Slovenija) mogle da postanu punopravni članovi već u aprilu 2004, tj. čim se okonča ratifikacija ugovora o pridruživanju. Na taj način, ove države bi mogle da kao punopravne članice učestvuju na NATO samitu u Istanbulu, u junu ove godine.

28. januar – Pedi Ešdaun, visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH, naložio je dekretom ujedinjavanje Mostara, tj. šest opština i administracija u jednu.

29. januar – Makedonska ministarka spoljnih poslova Ilinka Mitreva najavila je da će Makedonija 26. februara podneti zahtev za članstvo u EU.

– Hrvatska vlada je ustanovila Savet za saradnju sa Haškim tribunalom.

30. januar – U Beogradu je završen dvodnevni – treći po redu – sastanak “unapređenog stalnog dijaloga”, tj. susret stručnjaka Evropske komisije i predstavnika SCG, kao i obe države članice, na kojem je razmotren napredak SCG u ispunjavanju političkih i ekonomskih kriterijuma u procesu stabilizacije i pridruživanja EU-u. I pored pomaka u mnogim oblastima, zaključeno je da ima još mnogo nezavršenih obaveza, naročito na usaglašavanju unutrašnjeg tržišta SCG i uspostavljanju svih drugih institucija funkcionalne državne zajednice.

– Većina građana Makedonije (72,1 odsto) podržava članstvo svoje zemlje u NATO-u, dok je samo 13,3 odsto protiv, saopštio je skopski Institut za sociološka, politikološka i pravna istraživanja.

Februar

3. februar – Doris Pak, predsednica Komiteta za Jugoistočnu Evropu Evropskog parlamenta, apelovala je da makedonske vlasti odlože do sledeće godine zahtev za članstvo u EU, jer će EU biti zaokupljena narednim velikim proširenjem.

– Zajednička vojna komisija BiH postigla je sporazum o budućoj armiji ove zemlje, koja će imati tri brigade (dve iz Federacije i jednu iz Republike Srpske), kao i avijaciju i logistiku. Armiju će činiti 12.000 profesionalnih vojnika (8.000 iz Federacije i 4.000 iz RS). – Bugarska je preuzela predsedavanje CEFT-om.



ZASEDANJE SKUPŠTINE SCG

4. februar – Zajednička delegacija EU–NATO rekla je članovima Predsedništva BiH da ova država mora da ispunji tri kriterijuma da bi postala članica Partnerstva za mir: imenovanje zajedničkog ministra odbrane, hvatanje optuženih za ratne zločine i ustanovljavanje agencije za zaštitu bezbednosnih informacija.

– Makedonski ministar odbrane Vlado Bučkovski rekao je da je Makedonija, u želji da postane članica NATO-a, spremna da sprovede sve potrebne reforme. Pre NATO samita u Istanbulu, u junu 2004, parlament treba da donese dokument o strateškoj odbrani, zakon o tajnosti informacija, kao i dokument o upravljanju krizama. Makedonska armija mora da policiji prepusti kontrolu granice sa Grčkom, da uništi desetine zastarelih tenkova T-55 i da poveća učešće u međunarodnoj misiji očuvanja mira u Avganistanu.

– Hrvatska ministarka za evropske integracije Kolinda Grabar-Kitarović ocenila je kao realističku želju Hrvatske da 2007. godine postane član EU-a, a da u toku 2004. započne pregovore o pridruživanju.

5. februar – Evropska investiciona banka je saopštila da će ove godine uložiti 400 miliona evra u projekte na Zapadnom Balkanu, da bi finansijski podržala integraciju zemalja tog područja u strukturu Evropske unije. Ovakav nivo finansiranja biće obezbeđen i u narednim godinama. U 2003. EIB je za Zapadni Balkan izdvojio 372 miliona evra, od čega za SCG 162 miliona evra povoljnih dugoročnih kredita.

8. februar – Evropska komisija je na još šest meseci produžila privremenu suspenziju trgovinskih preferencijala (nulte carinske stope) za šećer uvezen u Evropsku uniju iz Srbije i Crne Gore. Ova odluka je doneta jer, iako trenutno

poboljšan, postojeći carinski sistem u Srbiji i Crnoj Gori, po mišljenju Komisije, još nije u stanju da adekvatno primeni pravila trgovinskih preferencijala i tako obezbedi da šećer izvezen u Evropsku uniju zaista potiče iz SCG.

– Sekretar za odbranu SAD Donald Ramsfeld je u Zagrebu pohvalio napredak Hrvatske u reformama odbrambenog sistema i rekao da se nada da će Hrvatska postati članica NATO-a.

9. februar – Portparol NATO-a rekao je da je još rano za razgovor o konkretnom datumu pristupanja Makedonije Severnoatlantskom savezu, iako je mnogo postignuto u neophodnim reformama.

13. februar – Makedonski parlament je ovlastio Vladu da podnese zahtev za članstvo Makedonije u EU.

16. februar – Skupština Crne Gore je izabrala prof. dr Gordanu Đurović za novog ministra za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije u Vladi Crne Gore.

– Generalni sekretar NATO-a Jap de Hop Shefer potvrdio je da će Severnoatlantski savez ostati prisutan u BiH i posle preuzimanja misije SFOR-a od strane Evropske unije, krajem godine.

17. februar – Dosadašnji tempo ispunjavanja obaveza SCG prema Savetu Evrope je zadovoljavajući, ocenio je u Beogradu Jonas Čekuolis, izvestilac Odbora Parlamentarne skupštine Saveta Evrope.

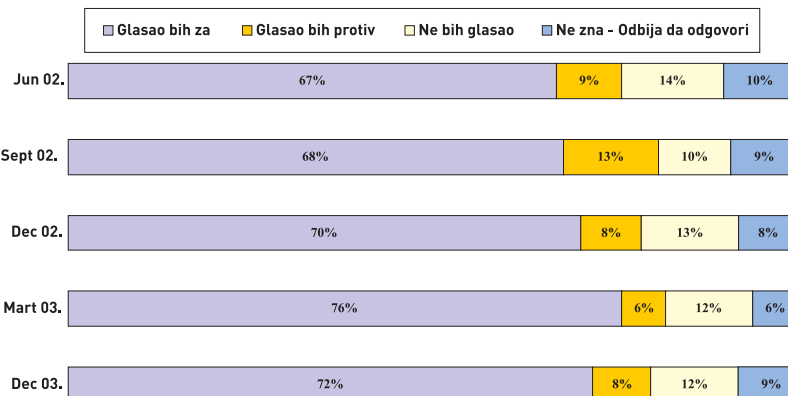
– Havijer Solana je rekao u Zagrebu da će EU podržati Hrvatsku na putu do članstva, ali da ova zemlja – umesto na konkretne datume – treba da se usredsredi na napredak u dostizanju evropskih standarda.

Popularnost Evropske unije u Srbiji i Hrvatskoj

Referendumsko pitanje*

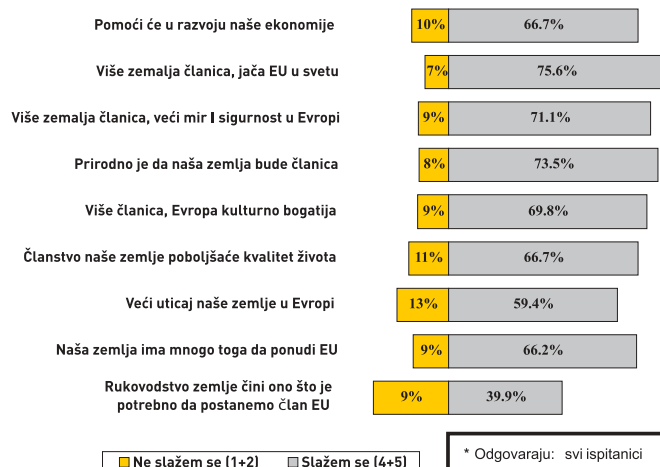


Ako bi sutra bio raspisan referendum sa pitanjem: "Da li podržavate učlanjivanje naše zemlje u Evropsku uniju", kako biste glasali?



* Odgovaraju: svi ispitanici

Stavovi o EU u Srbiji *



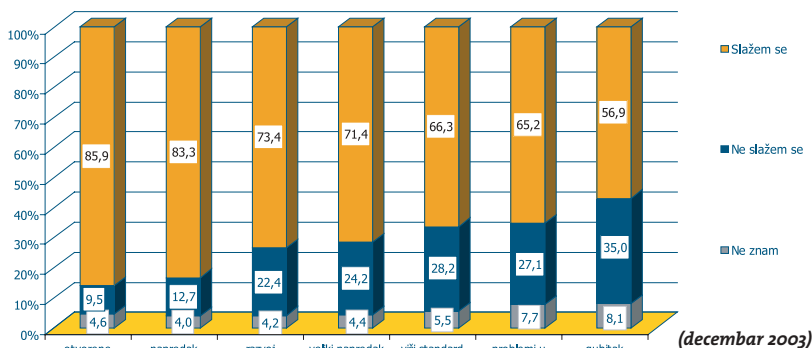
* Odgovaraju: svi ispitanici

SMMRI, decembar 2003.

Izvor: Ministarstvo za ekonomske veze sa inostranstvom, Vlada Srbije

Posledice pridruživanja

Koji bi, po vašem mišljenju, bili rezultati uključivanja Hrvatske u EU?

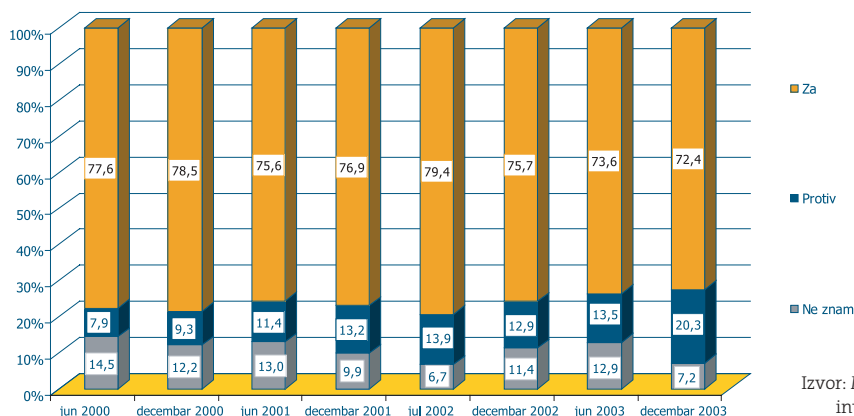


(decembar 2003)

Izvor: Ministarstvo za evropske integracije, Vlada Hrvatske

Podrška ulasku u EU

Jeste li za ili protiv uključivanja Hrvatske u EU?



Izvor: Ministarstvo za evropske integracije, Vlada Hrvatske

Pojmovnik EU i evropskih integracija

Savez država: Ugovorni odnos dveju ili više država, koje posebnim ugovorom međunarodnog pravnog karaktera uređuju pojedine poslove od zajedničkog interesa. To može biti jedna oblast aktivnosti (odbrana, bezbednost, spoljna politika, carinska politika i dr.) ili više oblasti zajedničke politike. Za tu svrhu obrazuju se zajednička tela paritetnog sastava i sa jednoglasnim postupkom odlučivanja. Predstavnici država u tim telima imaju po pravilu obavezu da u njima slede uputstva organa svojih država. Sprovođenje odluka zajedničkih tela je u nadležnosti država članica saveza. Ponekad se funkcija sprovođenja delegira zajedničkim telima, ali je tada pod kontrolom državnih organa. Ovakvi savezi ili prestaju da postoje kada više nema razloga za zajedničku politiku ili prerastaju u složene države federativnog tipa.

Prenos nadležnosti: Postupak utvrđivanja nadležnosti centralnih organa neke složene države (federacije) ili zajedničkih organa nekog saveza država. U prvom slučaju nadležnosti se utvrđuju ustavom tako što se navode (pobrajaju) funkcije centralnih organa, dok sve što nije pobrojano pripada federalnim jedinicama (tzv. pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica). U tim slučajevima federacija po pravilu dobija i opštu nadležnost, tj. pravo da po potrebi sama sebi dodeli neku novu nadležnost. U slučaju saveza država ne postoji opšta nadležnost zajedničkih organa, već se oni strogo pridržavaju poslova koje im je preneo osnivački ugovor. Postoji mogućnost delegacije novih nadležnosti na savez, ali samo uz prethodnu saglasnost država članica.

Metod adopcije i metod transformacije: Načini uključivanja međunarodnog prava u unutrašnji pravni sistem neke države. U prvom slučaju (metod adopcije) međunarodni pravni izvor (ugovor, sporazum, konvencija i dr.) uključuje se u nacionalno pravo bez dodatnih pravnih akata države i neposredno postaje deo unutrašnjeg prava. Da bi se to učinilo, potrebna je samo potvrda (ratifikacija) međunarodnog pravnog dokumenta od strane nacionalnog parlamenta ili građana neposredno (na referendumu). U slučaju transformacije, nacionalni parlament pored ratifikacije usvaja i akt kojim se dozvoljava primena međunarodnog dokumenta u unutrašnjem pravu. Ovaj akt može da utvrdi uslove njegove primene.

Države članice EU-a raspolažu različitim postupcima usvajanja međunarodnih dokumenata, pa samim tim i osnivačkih ugovora Evropskih zajednica ili Evropske unije. Ali, primena propisa koje donose organi EU-a ne podleže nijednom od ovih postupaka. Oni se u državama članicama prihvataju na način primene unutrašnjeg prava. Za tu svrhu ugovorno je definisan postupak neposredne primene, a Evropski sud pravde razvio je praksu i doktrinu neposrednog dejstva i nadređenosti komunitarnog prava u odnosu na unutrašnje pravo država članica.

Evropa na mreži

Pripremila: **BIJANA DAKIĆ**

Opriprema č u nacionalnih ustava zemaља kandidata za članstvo u EU, preporučujemo holandske institute Asser, <http://www.asser.nl/impact/default.htm>, odnosno EIPA, www.eipa.nl/Topics/Enlargement/EIPA_Conference_paper_Kellermann_final.doc

Za rezultate i analize održanih **referenduma o pristupač u EU-u** u devet budućih članica, konsultujte Gallup Evropa, <http://www.gallup-europe.be/epml>. Evropska Komisija, http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/accession_process.htm nudi pristup nacionalnim sajtovima koji daju dodatne podatke o referendumima. Za debate o referendumima preporučujemo i sajt www.iri-europe.org Instituta za inicijativu i referendum u Evropi, kao i on-line bilten "Evropa sada!" www.europe-now.org

Za tekstove **ustava**, preporučujemo bazu podataka međunarodnog ustavnog prava nemačkog Univerziteta u Virzburgu <http://www.uni-wuerzburg.de/law/home.html>. Tu se nalaze podaci o ustavnim ustrojstvima i sudovima u preko 70 zemalja, kao i lista relevantnih linkova za ustavno pravo. U ovoj kategoriji ističemo i [Legislationline.org](http://www.legislationline.org), www.legislationline.org servis OEBS-ove Kancelarije ODIHR. On sadrži ustavne i pravne dokumente 55 zemalja članica OEBS-a i linkove ka pravnim institutima i međunarodnim instrumentima. On-line baza podataka projekta EUMAP (EU Monitoring Accession Program), www.eumap.org, sadrži preko 2500 dokumenata o deset zemalja centralne i istočne Evrope i pet najvećih članica EU-a.

Ustavna poveća državne zajednice Srbija i Crna Gora, zakon o sprovođenju Ustavne povelje, i Polazne osnove za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore (tzv. **Beogradski sporazum**) objavljeni su na <http://www.gov.yu/start.php?je=s&id=34>. Sajt Narodne Skupštine Srbije, <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp> daje tekst Ustava Republike Srbije. Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), <http://www.cesid.org/zakoni/scg/ustav.thtml>, pored ovih, sadrži i ustavni dokument Republike Crne Gore.



Beogradski centar za evropske integracije (BeCEI) okuplja domaće i strane stručnjake koji se bave istraživanjima, obrazovanjem i izdavaštvom u oblasti političkih, bezbednosnih i ekonomskih reformi, neophodnih za evropske integracije naše zemlje.

info@becei.org, www.becei.org

Kontakt: dr Jovan Teokarević, direktor

Центар за развој Србије
Center for Development of Serbia

Centar za razvoj Srbije (CRS) ima za cilj demokratski, ekonomski i kulturni napredak Srbije. Kroz različite programe Centar promoviše demokratske vrednosti, izgradnju i jačanje institucija demokratskog društva, unapređenje zaštite ljudskih prava i razvoj tržišne privrede i preduzetništva.

crs@eunet.yu, www.razvojsrbije.org.yu

Kontakt: Lazar Marićević,
predsednik Upravnog odbora



Pax Christi Holandija je deo međunarodnog mirovnog pokreta *Pax Christi International*, sa sedištem u Briselu. Zalaže se za dijalog i rešavanje konflikata, ljudska prava i demokratiju. Program u Srbiji i Crnoj Gori usmeren je na podršku projektima civilnog društva i približavanje Evropskoj uniji.

roos@paxchristi.nl, www.paxchristi.nl

Kontakt: Karel Ros, menadžer programa za Jugoistočnu Evropu

Mesečnik "Evropski forum" je redovni dodatak nedeljnika "Vreme", a zajedničko je izdanje tri nevladine organizacije:

Beogradskog centra za evropske integracije, Pax Christi Holandija i Centra za razvoj Srbije.

Urednici: Aleksandra Mijalković i dr Jovan Teokarević

Adresa: Narodnog fronta 68/I, 11000 Beograd, Srbija i Crna Gora

Tel/fax: 011-2646-025, **e-mail:** info@evropskiforum.net, www.evropskiforum.net

Ovaj broj je objavljen uz finansijsku pomoć Pax Christi Holandija

Oblikovanje i slog: Grafički Centar Vreme, **Štampa:** Rotografika, Subotica