

Grupa 12 i institucionalna reforma Evropske unije

Dvanaest eksperata, predloženih od vlada Francuske i Nemačke, nazvali su sebe „grupom 12“. Verovatno su imali u vidu poznate grupe „4“ i „7“ profesora-eksperata iz nemačke državopravne istorije, koji su svojim predlozima, u kritičnim razdobljima država u kojima su živeli, pomogli da se nađu spasonosna rešenja. Razumevanje odluke šest nemačkih i šest francuskih eksperata da se nazovu grupom 12, pretpostavlja određeno znanje o berlinskoj grupi „4“ i čuvenoj grupi „7“ profesora sa Univerziteta u Tibingenu. Nikada svet u svojoj istoriji nije bio bliži potpunom uništenju. Istorija svedoči o usponu i padu velikih sila. Ali, nijedna od tih sila u povlačenju nije bila dovoljno snažna da u zaštiti svoje hegemonije u svetu taj isti svet povuče u propast zajedno sa sobom. Stoga, danas je od izuzetne važnosti da se profesori univerziteta bore za istinu, slobodu i pravdu. Obaveza profesora univerziteta jeste da objektivno ispita činjenice, istraži uzroke i posledice određenih događaja, izvuku iz toga zaključke poštujući kao svoje najviše načelo — istinu i samo istinu.

Cljučne reči: Evropska unija, grupa 12, reforma, Miršajmer, Štek

I

Grupa od četiri umna čoveka, sledbenika Kantovog učenja „sapere aude“ (usudi se da se služiš svojim umom) nastala je u Pruskoj u vreme Napoleonovih ratova. Posle dva teška poraza Pruske u ratu sa Napoleonovom Francuskom, postavilo se pitanje opstanka pruske države. Očigledno su bile potrebne brze i duboke reforme pruskog društva i države. Ta reforma morala je poteći sa vrha, od monarha Vilhelma Fridriha III. Nažalost, monarh je bio neodlučan čovek, ali nije njegova supruga kraljica Lujza. Ona je uspela da uveri supruga da su nužne duboke reforme u državi, a da predloge za reforme treba da sačine dva čoveka čija su shvatanja suprotna stavovima monarha i visokog plemstva kojim je bio okružen. U gotovo bezizlaznoj situaciji, kralj Fridrih Vilhelm III prihvatio je predlog svoje supruge Lujze i ovlastio von Štajna i Hardenberga da pripreme i izvrše potrebne reforme. Njih dvojica su zatražili priključenje Šajnhorsta (za reformu vojske) i Humbolta (za reformu obrazovanja). Vilhelm fon Humbolt je uspostavio sistem

* Redovni profesor na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica, e-mail: budimir@ius.bg.ac.rs.

obrazovanja, čiji osnovni principi i danas važe u Saveznoj Republici Nemačkoj, a Šarnhorst je ustanovio vojnu akademiju na čijem je čelu bio Klauzevic. Izvršene promene u organizaciji pruske države, vlasništvu na zemlji, obrazovanju i u vojnoj organizaciji, omogućili su Pruskoj ne samo opstanak, već i izrastanje u veliku evropsku silu. Poseban doprinos tom izrastanju dali su fon Stajn i Klauzevic koji nisu prihvatili ultimatum Napoleonov da velika francuska vojska, sastavljena od 300.000 vojnika uđe na teritoriju Pruske 1811/1812. na putu ka Rusiji u nameri da je uništi. Od kralja Fridriha Vilhelma, Napoleon je zatražio smeštaj vojske na teritoriji Pruske i njeno izdržavanje, dok vojska ne krene u pohod na Rusiju. Zahtevao je i dobio dodatnih 12.000 pruskih vojnika. Kraljica Lujza umrla je mlada, kralj se nije usudio da se suprotstavi Napoleonu, ali jesu von Stajn i Klauzevic. Oni su napustili Prusku i na poziv ruskog cara Aleksandra I postali savetnici u njegovoj vojsci. Posle poraza Napoleona u Rusiji, Napoleon je zatražio od pruskog kralja da se suprotstavi ulasku ruske vojske u Prusku i tako spase preostalu francusku vojsku iz pohoda na Rusiju. Pruski general von Jork, komandant pruskih snaga na granici, poslusašao je fon Stajna i Klauzevica, propustio rusku vojsku i na kraju uverio kralja da se priključi koaliciji protiv Napoleona.¹

Izuzetan značaj za razvoj pruskog društva i obrazovanja imao je Vilhelm fon Humbolt. Poštujući Kantove principe o razumu i umu, Humbolt je smatrao da prva dva nivoa obrazovanja treba da omoguće da budući studenti mogu samostalno da misle i koriste svoj razum i um. U skladu sa takvim stavom, Humbolt je, zajedno sa tvorcem čuvene istorijsko-pravne škole Fridrihom fon Savinijem, osnovao Univerzitet u Berlinu 1810. godine. Univerzitet je nosio ime kralja Fridriha Vilhelma i bio je smešten u dvorcu kraljevog mlađeg brata u ulici Unter von Linden, gde se i sada nalazi. Jedino mu je s pravom promenjeno ime u Humboltov univerzitet.

Verujući da se do saznanja i istine može dopreti samo ako postoji sloboda nauke i naučnog istraživanja, te slobode je Humbolt ugradio u temelje Univerziteta u Berlinu. Naravno, posle završetka Bečkog kongresa i ograničavanja sloboda izvojevanih u Francuskoj revoluciji, isti proces je zahvatio i Prusku i druge države Nemačkog saveza (Deutsche Bund). Humbolt, koji je napisao vrednu knjigu o granicama političke vlasti, nije smeo da je objavi za života. Objavljena je tek posle njegove smrti.

Ovaj reakcionarni proces, koji se brzinom vatre proširio po državama članicama Nemačkog saveza, zahvatio je i kraljevinu Hanover. U kraljevini Hanover osnovan je Univerzitet u Tibingenu 1737. godine. Profesor tog univerziteta, čuveni istoričar u tom vremenu, Dalman, zajedno sa drugim umnim ljudima u Hanoveru, pokrenuo je proces donošenja Osnovnog zakona Hanovera (ustava). Posle složenih pregovora, u kojima su učestvovali predstavnici svih staleža i prećutnog

¹ Christopher Clark, Iron Kingdom, Penguin Books, 2007, str. 320 i sl.

pristanka ostarelog monarha, ukinut je stari staleški zakon iz 1819. godine i usvojen novi Osnovni državni zakon 1833. godine. Na osnovu odredaba tog zakona izabrana je i skupština kraljevine Hanover. Međutim, kad je na presto stupio 1837. godine unuk umrlog kralja Karl August, odmah je raspustio skupštinu i zatražio mišljenje o punovažnosti Osnovnog državnog zakona iz 1833. godine. Mišljenje je napisao jedan od dvojice profesora državnog prava na Univerzitetu u Tibingenu, Lajst. Profesor Lajst je utvrdio nepunovažnost Osnovnog državnog zakona zbog nedostatka saglasnosti monarha. Kralj Karl August stavio je odmah van snage zakon iz 1833. i proglasio važnost Osnovnog zakona iz 1819. Raspisani su odmah izbori za stalešku skupštinu prema Osnovnom zakonu iz 1819. Te 1837. godine slavila se 100-godišnjica Univerziteta u Tibingenu. Sedam najpoznatijih profesora tog univerziteta napisalo je čuveni Protest iz Tibingena i uputilo ga upravi Univerziteta. U protestu je navedeno da je Osnovni državni zakon iz 1833. i dalje na snazi, da je postojeća skupština kraljevine Hanover punovažna i da ne treba Univerzitet u Tibingenu da učestvuje u raspisanim izborima.

Čim je saznao za Protest grupe 7 iz Tibingena, kralj Karl August je zatražio njihovu krivičnu odgovornost. Ministar fon Šele je odmah otpustio svih sedam profesora, a kralju napisao da „za talir više uvek se može naći profesor, prostitutka i plesačica”. Profesor državnog prava na Univerzitetu u Tibingenu Lajst poslužio mu je kao uzor za takav zaključak. Drugi profesor državnog prava na Univerzitetu u Tibingenu, Albreht, imao je suprotno mišljenje i priključio se grupi sedam.² Na Univerzitetu u Tibingenu bilo je tada ukupno 41 profesor, a samo sedam od njih bili su spremni da se bore za pravdu i slobodu i poučavaju istinu.

Istorija svedoči da su u prelomnim vremenima nosioci najviše državne vlasti pribegavali racionalnim rešenjima. Izradu najviših pravnih akata poveravali su afirmisanim profesorima univerzita. Profesori su izradili nacрте Građanskog zakonika Nemačke, Vajmarskog ustava a sudije najviših sudova Francuske, Francuski građanski zakonik na osnovu objavljenih radova najpoznatijih francuskih profesora. Verovatno su imali u vidu ove činjenice, ministri u francuskoj i nemačkoj vladi, kad su, s obzirom na krizu u kojoj se našla Evropska unija, odlučili da povere izradu predloga za reviziju konstitutivnih ugovora Evropske unije grupi eksperata-profesora. Šest eksperata je odredila nemačka vlada, a šest francuska vlada. Deset eksperata ima zvanja naučnih savetnika (u Delorovom institutu za evropsko pravo i Evropskom institutu u Brižu), jedan je profesor Univerziteta u Bilefeldu, a jedan Univerziteta u Lionu. Postavlja se pitanje da li su nemačka i francuska vlada birale eksperte prema njihovom odnosu prema istini, slobodi i pravdi ili prema drugim merilima. Drugim rečima,

² Frotscher/Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, 13. Auflage, C. H. Beck, Munich, 2014, str. 141 i sl.

da li izabrani eksperti imaju osobine profesora iz grupe Tübingen 7 ili profesora Lajsta, saradnika kralja Karla Augusta?

Grupa od 12 eksperata sačinila je svoj predlog s nazivom „Jedrenje na otvorenom moru, reformisanje i proširenje EU za 21. vek”³ i predstavila ga 18. septembra 2023. Na osnovu tog predloga Evropski parlament je pokrenuo postupak za reviziju Ugovora Evropske unije. U dosadašnjoj praksi izmena Ugovora EU, to su činili Savet ministara i Komisija a ne Parlament. U Parlamentu EU mišljenja su bila podeljena o ekspertskom predlogu i rezoluciji o pokretanju postupka revizije uoči predstojećih izbora za evropski parlament. Razlika u glasovima za i protiv bila je mala, oko 30 glasova.

Kakve izmene je predložila grupa eksperata?

Grupa 12 je izradila i obrazložila svoje predloge za institucionalnu reformu Evropske unije na 50 strana, uz dodatak četiri aneksa. Celokupna sadržina izveštaja podeljena je na uvod (1–16), tri dela i zaključak. Svaki deo počinje prikazom stanja, a završava se preporukama za izmene primarnog ili sekundarnog prava EU.

Prvi deo nosi naslov „Zaštiti osnovne principe: vladavina prava” (16–20), drugi deo nazvan je „Osvrt na institucionalne izazove” (20–35), treći deo nosi naziv: „Kako upravljati napretkom: produbljivanje i širenje EU” (35–47) i, na kraju, zaključak (47–50). Ocena rada grupe pretpostavlja pažljiv prikaz svakog dela izveštaja francusko-nemačke radne grupe. Treba naglasiti da su francuska i nemačka vlada izjavile da su predlozi sadržani u izveštaju radne grupe isključivo gledišta eksperata, a ne francuske ili nemačke vlade.

II

U prvoj tački Uvoda (Unija i hitnost promene), grupa 12 konstatuje da su se fundamentalna pitanja vratila na agendu Unije. EU preispituje svoju geografiju, institucije, nadležnosti i finansiranje. Za dvanaestoricu eksperata, osnovni uzrok za neibežnost ovog preispitivanja je ruski brutalni rat sa Ukrajinom, koji je podigao tenzije u Evropi i ugrozio sigurnost na kojoj je izgrađena EU. Pored tog osnovnog uzroka, postoje i drugi uzroci koji zahtevaju preispitivanje institucionalnog evropskog okvira: transnacionalni izazovi, kao što su klimatske promene, bezbednosne pretnje, kriza zdravlja i hrane. Sa ruskim ratom protiv Ukrajine, tvrdi grupa 12, potpuno se izmenila geostrateška uloga Evrope. EU se militarizuje i pruža ogromnu vojnu, finansijsku, humanitarnu pomoć Ukrajini. Debata o sposobnosti Unije da dela, o njenoj suverenosti i odnosu sa susedima na Istoku i Jugu dobija na zamahu. Postoji geopolitička potreba za proširenjem Unije, ali Unija nije za to spremna. Unija je dizajnirana za 27 članica.

³ *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 2023.

Zbog prava koja imaju države članice, institucije Unije i mehanizam odlučivanja u njima teško funkcioniše. Šta bi se tek dogodilo proširenjem Unije na 37 država članica. Pri tome, neke od postojećih država članica otvaraju pitanje vladavine prava, prednosti prava EU nad nacionalnim pravom i drugih vrednosti utvrđenih u Ugovori-ma EU. Stoga, Unija mora raditi na sebi i tražiti najbolja rešenja. Iako postoji geopolitička neophodnost da se u Uniju prime Ukrajina i Moldavija, ne postoji saglasnost o tome među članicama EU, niti su institucije Unije i mehanizam donošenja odluka podobni za to.

Grupa 12 postavlja pitanje šta činiti ako se o određenim krucijalnim pitanjima ne može postići saglasnost između država članica? I daje odgovor koji podseća na rasprave vođene između tzv. botaničara i hramovnika, odnosno o Evropi sa više brzina, u vreme donošenja Mاستrihtskog i Amsterdamskog ugovora. Grupa 12 predlaže dizajniranje puta za različite nivoe integracija odnosno izvesnih oblika slabijih asocijacija novih država članica.

U drugoj tački Uvoda grupa 12 ukazuje na pristup i principe institucionalne reforme koje će kasnije razraditi u drugom delu sadržane izveštaja. Osnovna teza grupe 12 je — dok proširenje ne postane najviši prioritet, treba raditi na reformama koje povećavaju delotvornost Unije, njen kapacitet da deluje, njenu demokratsku legitimnost i naročito osnažiti vladavine prava.

Najzad, u poslednjoj tački Uvoda, ukazujući na različita shvatanja pravne prirode Evropske unije, grupa 12 ističe da vidi EU kao hibridni politički sistem u kome se opšti evropski interes ostvaruje na tri načina: preko Evropske komisije, preko predstavnika građana u Evropskom parlamentu i preko predstavnika vlada država članica u Savetu i Evropskom savetu. Predlozi grupe 12 za izmenu Ugovora EU ne dovode u pitanje uspostavljenu ravnotežu između ovih institucija. Stoga, tri osnovna cilja reforme su: podići sposobnost Unije da deluje, ojačati vladavinu prava i demokratski legitimitet Unije i osposobiti institucije Unije za proširenje. Predlozima iznetim u tri dela sadržine izveštaja grupe 12, osvetljen je put kako to treba učiniti.

Prvi deo, posvećen zaštiti osnovnih principa, a naročito vladavini prava, podeljen je na dva segmenta. U prvom segmentu se podvlači važnost vladavine prava za ustanovljenje i funkcionisanje Unije i na probleme u ostvarivanju načela vladavine prava u EU. Konstatuje se da poštovanje vladavine prava i šta ovo načelo stvarno obuhvata, nije univerzalno usaglašeno između država članica.⁴ Evropski instrumenti nisu bili dovoljni da spreče povrede načela vladavine prava. Član 7 Ugovora o Evropskoj uniji, koji dozvoljava suspenziju prava koja izviru iz Ugovora (UEU i UFEU), u slučaju ozbiljnog i upornog kršenja vrednosti Unije, u sadašnjem obliku nije dovoljan da obezbedi puno poštovanje načela vladavine prava. Očigledno, suspenzija glasačkih prava u Savetu i sprečavanje preuzimanja predsedavanja

⁴ Report of the franco-german working group on EU institutional reform, Paris-Berlin- 18 September 2023, str 18.

Savetom nisu dovoljno snažni da privole državu prekršioca da poštuje vladavinu prava i druge vrednosti Unije utvrđene u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji. Taj cilj ne može ostvariti ni Sud pravde Evropske unije odlukama u individualnim slučajevima. Treba razmisliti čak i o isključenju iz Unije države članice koja ozbiljno i trajno vređa vrednosti iz člana 2 UEU.

U drugom segment prvog dela izveštaja grupe 12 sadržane su preporuke kako obezbediti ostvarivanje vladavine prava izmenama u primarnom i sekundarnom pravu Unije. Prva mogućnost je širenje instrumenata budžetske uslovljenosti, a draga mogućnost odnosi se na izmene u proceduri primene člana 7 UEU. Naime, radi zaštite budžeta EU u pravu EU je Uredbom o budžetskoj uslovljenosti utvrđena mogućnost primene sankcija kad postoji direktna veza između povrede vladavine prava i budžeta. Grupa predlaže da Uredba postane instrument za sankcionisanje povreda vladavine prava i, još više, sistematske povrede i drugih evropskih vrednosti sadržanih u članu 2 UEU (kao demokratija, slobodni i pošteni izbori, sloboda medija, zloupotreba osnovnih prava sadržanih u Povelji EU o onovnim pravima). U tu svrhu ne može se kao pravni osnov koristiti član 352 UFEU jer za primenu tog člana kao pravnog osnova, potrebna je jednoglasnost u Savetu.

Druga mogućnost je preformulisanje člana 7 UEU. Grupa 12 predlaže da se član 7, drugi stav, preformuliše i jednoglasnost minus 1 zameni većinom od četiri petine u Evropskom savetu. Istovremeno, predlažu dopunu stava 1 i 2 člana 7 sa ograničenjem vremena za zauzimanje pozicije o povredi vrednosti Unije iz člana 2 UEU.

Najzad, Grupa 12 smatra da EU ne može funkcionisati bez uzajamnosti, međusobnog poverenja i bez poštovanja, od strane svih njenih članica, vladavine prava. Ovaj pristup pretpostavlja da na izvesnom nivou trajne i teške povrede načela vladavine prava, država članica ne može više ostati članica Unije. Naravno, ističe grupa 12, možda će za državu članicu u povredi EU vrednosti biti prihvatljiviji neki drugi manje integrativan oblik udruživanja o kome se može pregovarati.

U drugom delu izveštaja grupe 12, posvećenom institucionalnim izazovima, razmatraju se izmene u pet ključnih oblasti: priprema institucija EU za proširenje, odlučivanje u Savetu, demokratija na nivou EU, ovlašćenja i nadležnosti i sredstva Unije.

Konstatujući da EU još funkcioniše sa institucijama dizajniranim pedesetih godina prošlog veka, one pate od sporosti, previše igrača i preterane složenosti. Proširenje Unije učiniće ove nedostatke još težim. Grupa 12 predlaže reforme na sastav i način odlučivanja u institucijama EU. Broj članova Evropskog parlamenta ne treba povećavati preko 751. Raspodelu mesta u parlamentu u slučaju prijema novih članica treba obavljati prema matematičkoj formuli koju su izradili profesori sa Kembridža („Cambridge formula,“). Ta formula omogućava da se održi ustanovljena ravnoteža u Parlamentu između država prema veličini njihovog stanovništva, bez potrebe uvećavanja broja poslanika preko 751. Dosadašnji trio koji predsedava

Savetom treba povećati na pet i svaka država bi semestralno, u petogodišnjem mandatu Saveta, bila predsedavajuća.

U pogledu Evropske komisije, najbolje rešenje bi bilo poštovanje člana 17(5) Lisabonskog ugovora. Ovaj član kojim je predviđeno smanjenje broja članova Komisije (napuštanje načela da svaka država ima svog člana u Komisiji) na 2/3 država članica i uvođenja sistema rotacije nikad nije primenjen. Na referendumu u Republici Irskoj nije bio prihvaćen Lisabonski ugovor, između ostalog i zbog ovog člana. Irskoj je garantovano da će biti zadržano načelo da svaka država ima člana u Komisiji i Lisabonski ugovor je potvrđen na ponovljenom referendumu u Irskoj. Pošto takva mogućnost postoji i u predstojećoj reformi institucija EU, Grupa predlaže, kao drugu opciju, uvođenje hijerarhije unutar kolegijuma. Postojao bi „vodeći komesar” i komesar. Samo vodeći komesari bi imali pravo glasa u odlučivanju u Komisiji. Predviđena je i mogućnost zamene između vodećeg i običnog komesara posle polovine mandata (na 2,5 godine).

Veoma važno pitanje, kome je grupa 12 posvetila posebnu pažnju, jeste pitanje donošenja odluka u Savetu. Grupa predlaže generalizaciju odlučivanja kvalifikovanom većinom. Naravno, postoje oblasti u kojima nije moguće u sadašnjim okolnostima napustiti načelo jednoglasnosti. U procesu prijema novih članova treba da važi većinsko načelo, s tim što na kraju procesa prijema svaka država članica zadržava pravo veta. Isto tako, u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i fiskalne politike ostaje načelo jednoglasnosti, s težnjom da se lagano stvara prostor za primenu većinskog načela uz odgovarajuću zaštitu vitalnih državnih interesa. Za jačanje demokratije na nivou EU, predlaže se harmonizacija izbornog prava EU i novine u izboru predsednika Komisije, kao i širenje oblika participativne demokratije. Grupa 12 je uočila rast korupcije u ključnim institucijama Unije (protiv predsednice Komisije Ursule fon der Lajen vodi se krivični postupak, a isti je slučaj sa više poslanika Evropskog parlamenta) i predložila je stvaranje nove Službe za transparentnost i poštenje sa neophodnim instrumentima za sprečavanje korupcije.

Grupa 12 je predložila određene promene u oblasti ovlašćenja i nadležnosti Unije. Postojeća ovlašćenja i nadležnosti Unije mogu se i proširiti i suziti, zavisno od postignute saglasnosti država članica. Predlaže se i povećanje budžeta EU i stvaranje novih Unijinih finansijskih izvora.

U završnom, trećem delu izveštaja, grupa 12 je razmotrila pitanje upravljanja procesom produbljanja i proširenja Evropske unije. Predložili su usvajanje ponuđenih amandmana u skladu sa procedurom ustanovljenom u članu 48. UEU (sazivanje Konvencije a zatim međuvladine konferencije). Države članice, gospodari Ugovora, ne bi izgubile kontrolu nad sadržinom amandmana, jer bi one odlučile o pomenama na međuvladinoj konferenciji održanoj posle konvencije (skupštine). Ako se ne postigne saglasnost o sazivanju konvencije, alternativa je uprošćeni revizioni postupak. Sem toga, ističe grupa 12, moguća je revizija i kroz ugovore o pristupanju Uniji.

Ako se ne ostvari potrebna saglasnost država ni u redovnom ni u uprošćenom revizionom postupku, moguća je revizija kroz dopunski ugovor (koalicija onih koji hoće). Ova opcija bi bila moguća u slučaju neuspeha konvencije ili ratifikacije u državama članicama prihvaćenih promena za reviziju Ugovora. Primer dopunskog reformskog ugovora je Evropski stabilizacioni mehanizam (ESM), kome su pristupile države koje su to htele. Zahvaljući ovoj mogućnosti diferenciranja može se, prema mišljenju grupe 12, ostvariti jedinstvo u različitosti. Ne žele sve evropske države ili nisu u mogućnosti da se priključe EU. Možda i neke sadašnje države članice žele blaži oblik integracije. Stoga, grupa 12 vidi buduću integraciju u četiri različita kruga, sa različitim balansom prava i dužnosti. Ta četiri kruga su: (a) unutrašnji krug (najpotpunija integracija — članovi Euozone, Šengena, Stalne strukturalne saradnje, koalicija onih koji to hoće), (b) sadašnja EU i budući članovi koji prihvataju da budu povezani istim političkim ciljevima, vrednostima iz člana 2 UEU i sadašnje nadležnosti EU, (c) pridruženi članovi (mogući su različiti oblici kao sa Evropskim ekonomskim prostorom ili Švajcarskom) i (d) Evropska politička saradnja. Ne obuhvata nijednu formu integracije sa EU. To je labavi oblik saradnje sa EU koji vremenom može prerasti u viši oblik integracije.

Neke od predloženih mera za reformu Ugovora treba ostvariti pre evropskih izbora (oktobar 2023 — jun 2024) a druge u sledećem institucionalnom ciklusu (2024–29)

III

Prošlo je 187 godina od protesta grupe 7 iz Tibingena. Jedna šestina tadašnjih profesora Univerziteta u Tibingenu bila je spremna da dovede u pitanje svoju egzistenciju i da se bori za istinu, pravdu i slobodu. Sličan odnos postoji i danas na poznatim svetskim univerzitetima. Grupu 12 ne čine najpoznatiji profesori sa nemačkih i francuskih univerziteta. Njih je izabrala francuska i nemačka vlada i utvrdila jasan mandat njihovog rada. Francuski državni sekretar za evropske poslove formulisao ga je sledećim rečima: „Misija radne grupe je da u sledećim mesecima izradi konkretne preporuke kako ojačati kapacitet EU da dela, da zaštiti njene osnovne vrednosti, da ojača njenu gipkost, naročito u svetlu ruske agresije na Ukrajinu i približi Uniju bliže građanima”. Polazeći od stavova francuske i nemačke vlade, grupa 12 je upravo to učinila. Ipak, izvestilac francuske grupe eksperata O. Kosta, na predstavljanju izveštaja grupe 18. septembra 2023. godine, oprezno je napomenuo da je osnovni razlog zašto se pristupilo reformama Ugovora EU neposredno pred izbore za Evropski parlament, geopolitička potreba da Ukrajina bude primljena u Evropsku uniju, iako ne ispunjava uslove za prijem utvrđene u Kopenhagenu, a povrđene u Lisabonskom ugovoru. Dodao je, uz to, da bi prijem Ukrajine u EU imao veoma negativne posledice ne samo za budžet EU, već i za njenu verodostojnost, jer bi se političkim

kriterijumima dala prednost nad pravnim i ugrozilo načelo vladavine prava. I grupa 12, i u to vreme francuska i nemačka vlada, bile su svesne sadržine člana 42(7) UEU prema kome „ukoliko je neka država članica predmet oružane agresije na svojoj teritoriji, ostale države članice su u obavezi da joj pruže pomoć i podršku svim sredstvima koja su u njihovoj mogućnosti, u skladu sa članom 51 Povelje UN”. Iz ovog ugla posmatrano postaje jasno zašto je Grupa 12 zauzela stav da institucije Unije nisu u ovom trenutku spremne za prijem novih članova, uključujući i Ukrajinu.

Postoji razlika između profesora koji su lojalni i podržavaju vladu i kad je u pravu i kad nije. Pojedini od njih se trude da nađu argumente za odbranu vladine politike (ili da je pasivno prihvataju), dok drugi profesori teže da navedu vladu da sledi politiku za koju se oni zalažu. Zbignjev Bžežinski je objasnio kakva treba da bude politika SAD prema Rusiji u objavljenom članku⁵ i knjizi⁶ iz 1997. godine. Polazeći od EU kao mostobrana za prodor SAD na Istok, založio se za rasparčavanje Rusije na tri dela i za punu kontrolu SAD nad Krimom i Sibiru. Robert Kejgan je 2007. godine izneo sledeću tvrdnju: „Budućnost međunarodnog poretka biće uobličena od onih koji imaju moć da to učine. Lideri postameričkog sveta neće se sresti u Briselu već u Pekingu, Moskvi i Vašingtonu. Međunarodni poredak ne počiva na idejama i institucijama. Njega uobličava konfiguracija moći.”⁷

Za razliku od Bžežinskog i Kejgana, Čarls Krauthamer piše 1991. o unipolarnom momentu SAD, a 2002. da je „unipolarni moment postao unipolarna era”.⁸

Nikada svet u svojoj istoriji nije bio bliži potpunom uništenju. Istorija svedoči o usponu i padu velikih sila. Ali, nijedna od tih sila u povlačenju nije bila dovoljno snažna da u zaštiti svoje hegemonije u svetu taj isti svet povuče u propast zajedno sa sobom. Stoga, danas je od izuzetne važnosti da se profesori univerziteta bore za istinu, slobodu i pravdu. Naročito zbog toga što su američka administracija i vlade država članica u februaru 2022. tvrdile, a mediji jedino to prenosili, da će Rusija biti poražena za najviše dva meseca. U maju 2024. te iste vlade i mejnstrim mediji tvrde da će u slučaju pobede Rusije u Ukrajini Rusija porobiti Evropu i da je zato neizbežan rat SAD i NATO protiv Rusije. Najveći deo profesora sledi svoje vlade i mejnstrim medije. Ali, postoje i drugačija mišljenja i istinski profesori. Posebnu pažnju privlače tekstovi američkog profesora Džona Miršajmera i nemačkog Volfganga Štreka (Wolfgang Streeck).

⁵ Zbigniew Brzezinski, *Geostrategy for Eurasia*, *Foreign Affairs*, t. 76, no. 5, New York, 1997.

⁶ Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard and American Primacy and the Geostrategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997.

⁷ Robert Kagan, *End of Dreams, Return of History*, Hoover Institution, 2007, str. 6.

⁸ Charles Krauthammer, *The National Interest*, Winter, 2002, str. 5–12.

Džon Miršajmer je jedan od najpoznatijih američkih profesora međunarodnih odnosa i međunarodne politike. Zajedno sa profesorom Sebastijanom Rozatom objavio je avgusta 2023. godine knjigu „How States Think”⁹ i odmah zatim raspravu na temu „Rađanje novog poretka — kuda ide svet? (11. 09. 2023). Osim toga, objavljeno je na društvenim mrežama više njegovih video intervjua o budućnosti Ukrajine. U knjizi, jedan važan deo posvetio je odluci administracije SAD o proširenju NATO pakta na Istok. Ukazao je Miršajmer da su postojala dva gledišta. Prema prvom, širenje NATO pakta na Istok je „politička greška od istorijskog značaja. Rusija to širenje ne može a da ne shvati kao ugrožavanje njene bezbednosti i opstanka, što može izazvati žestoku reakciju”. Ovaj stav je zastupao i čuveni tvorac politike obuzdavanja SSSR Džordž Kenan i mnogi penzionisani nosioci najviših vojnih funkcija, bivši i sadašnji senatori i diplomate. Drugo gledište, koje je prihvatila Klintonova administracija, priznavalo je postojanje rizika od proširenja NATO na istok, ali se verovalo da je moguće uveriti Jeljcina da od širenja NATO Rusiji ne pretili nikakva opasnost. Ovo drugo gledište je odnelo prevagu, otpočelo je širenje NATO na istok prijemom bivših članica rasformiranog Varšavskog pakta u sastav NATO. Istovremeno, pripreman je i mostobran, kako je Bžežinski definisao EU, radi lakšeg prodora na istok i privlačenja suseda Rusije u zapadni blok. Posebna pažnja bila je usmerena na Belorusiju i Ukrajinu, jer bi odvajanjem te dve bivše republike SSSR od Rusije i njihovim priključenjem EU i NATO, položaj Rusije postao neodrživ. Klintonovoj administraciji se jako žurilo (posebno kad je Jeljcinova administracija odbila američku ponudu da proda Sibir i spreči državni bankrot). Uvereni u svoju izuzetnost i silu, vojnu nadmoć kojoj se niko nije mogao ni smeo da suprotstavi, SAD su 1999. agresijom na Saveznu Republiku Jugoslaviju i Kinu (bombardujući ambasadu Kine čija se teritorija po međunarodnom pravu smatra kineskom teritorijom). I Kina i Rusija shvatile su poruku. Počela je priprema za opstanak. U Rusiji i Kini izvršena je smena političkog rukovodstva, na svetskoj sceni su se pojavili Vladimir Putin i Si Đi Ping.

Raspravu „Rađanje novog poretka — kuda ide svet?” Miršajmer je započeo sledećim rečenicama: „U suštini, nedavno se dogodio veliki preobražaj međunarodne politike, što je loša vest za Zapad. Šta je pošlo naopako? Šta objašnjava ovu promenu i kuda je svet krenuo?” Pošto je izvršio analizu odnosa SAD i Kine, Miršajmer navodi da „konvencionalna mudrost na Zapadu povodom rata u Ukrajini nameće zaključak da se Rusija u Evropi ponaša kao Kina u Aziji. Priča se da Putin ima imperijalne ambicije koje počinju stvaranjem velike Rusije duž linija starog Sovjetskog Saveza, nastavljaju se osvajanjem bivših tampon država Varšavskog pakta, čime se ugrožava bezbednost čitave Evrope”. Ova priča, ističe Miršajmer, ma koliko puta

⁹ John J. Mearsheimer, Sebastian Rosato, *How States Think, The Rationality of Foreign Policy*, Yale, University Press, 2023.

bila ponavljana, običan je mit. Posebno je važno sledeće Mišmajerovo zapažanje: „Iako nema dileme oko toga da je Rusija napala Ukrajinu, podjednako je jasno da su taj sukob isprovocirale SAD i njihovi evropski saveznici onda kada su odlučili da Ukrajinu pretvore u bastion Zapada na ruskim granicama. Želeli su da uvuku Ukrajinu u NATO i EU i pretvore je u prozapadnu liberalnu demokratiju. Ruski lideri su neprekidno naglašavali da je takva politika egzistencijalna pretnja za Moskvu i da neće biti tolerisana. Sukob u Ukrajini, naglašava Miršajmer, nije počeo 2022. nego 2014, šest godina nakon što je NATO 2008. godine obznanio da će Ukrajina postati član NATO. Rusija je, i posle državnog udara na Majdanu, pokušavala da spor reši diplomatskim putem. Uputila je, navodi Miršajmer, pismo predsedniku Bajdenu i NATO paktu (17. 12. 2021) zahtevajući pisanu garanciju da Ukrajina neće postati NATO članica, nego da će umesto toga biti neutralna država. Državni sekretar Antoni Blinken (očigledno duboko potcenjujući Rusiju i precenjujući SAD) odgovorio je 26. januara 2022. sledećim rečima: „Nema promene, neće biti promena”. Mesec dana kasnije, piše Miršajmer, Rusija je napala Ukrajinu. Sa stanovišta teorije realizma, tvrdi Miršajmer, reakcija Moskve na ekspanziju NATO u Ukrajini predstavlja očigledan primer balansiranja protiv opasne pretnje.

Za razliku od profesora Miršajmera, profesor Štrek nije predavao ni međunarodne odnose ni međunarodnu politiku, niti se posebno bavio geopolitikom. Priznanje je stekao svojim radovima iz oblasti sociologije i industrijskih odnosa. Bio je profesor sociologije na univerzitetu Johan Wolfgang Gete u Frankfurtu i dugogodišnji profesor Industrijskih odnosa na Univerzitetu u Viskonsinu (SAD). U momentu pisanja dva teksta, koja su ovde predmet analize, bio je kao emeritus profesor direktor Maks Plank Instituta za istraživanje društva u Kelnu.

Prvi tekst *Pipe Dreams* napisao je kao osvrt na intervju Volfganga Šojbla u listu *Welt am Sonntag* od 25. jula 2022. Objavio ga je tamo gde je prihvaćen za štampanje, u *New Left Review* 12. septembra 2022.¹⁰ Štreka su zapanjili predlozi Šojblea (o izgradnji nove evropske zajednice država sa trijumviratom Nemačka, Francuska i Poljska na čelu). Iako je vrlo zanimljiva analiza Šojbleovih predloga, nema potrebe na njoj se zadržavati. Važniji su stavovi prof. Štreka o odnosu EU i SAD i proksi ratu SAD i saveznika protiv Rusije na teritoriji Ukrajine. Štrek piše „obim u kome je upravljanje Evropom prešlo na US — i stepen do koga je Evropa izgubila kontrolu nad sobom, pokazuje politika prijema novih država članica u EU. Tu se rešavao konflikt ko upravlja Evropom, u kom cilju”. U devedesetim godinama prošlog veka, US su počele stvarati novi svetski poredak i Evropska zajednica bila je primorana da primi bivše članice Varšavskog pakta (Poljsku, Mađarsku i Češku), da ih ekonomski podrže i reorganizuju

¹⁰ Wolfgang Streeck, *Pipe Dreams*, *New Left Review*, London, 12.9.2022, dostupno na: <https://newleftreview.org/sidecar/posts/pipe-dreams> (pristupljeno 1. 6. 2024).

i čvrsto vežu za Zapad. Sledile su baltičke države, Rumunija i Bugarska. Francuska i Nemačka uspele su samo da spreče prijem Turske, a članstvo Turske u EU je za US bilo izuzetno važno, jer je cilj bio zaokruživanje Rusije i kontrola nad određenim neposlušnim državama na Bliskom istoku („Evropa” bi imala zajedničku granicu sa Sirijom, Iranom i Irakom). Ulazak Ukrajine u EU, za politiku Vašingtona, ima izuzetan značaj, a za EU pogibeljan. Profesor Štek piše da bi budžet EU bio razbijen, a u poređenju sa ukrajinskim oligarhijskim političkim sistemom, Mađarska i Poljska, arhi neprijatelji većine u EP, izgledali bi kao prefinjena skandinavska demokratija.

Profesor Štek upozorava da je prostor za legitimnu javnu debatu o miru i ratu na Zapadu dramatično sužen. Citira javno publikovano saopštenje vladi Nemačke šefa Federalne službe za zaštitu Ustava (orvelijanski naziv za federalnu obaveštajnu službu koji je trebalo da prikrije poreklo ove službe iz organizacije Gelen, na čijem vrhu se po odluci US nalazio general Rajnhard Gelen, šef Hitlerove obaveštajne službe za Istok), da će Služba budno paziti na svakog koji bi mogao tvrditi da je ruski napad na Ukrajinu povezan sa ranijim američkim vojnim zaokruživanjem Rusije. I pored tog upozorenja Službe, profesor Štek tvrdi da je postojala do tada neviđena u istoriji vojna priprema za rat (u poslednjih trideset godina), uključujući naoružavanje Ukrajine od 2014. godine, kao i jednostrano otkazivanje ugovora za kontrolu naoružanja i nepoštovanje Minskih sporazuma.

U drugom tekstu, objavljenom u Frankfurter Rundschau od 3. februara 2024,¹¹ profesor Štek se osvrće na ćutanje ili iskrivljeno predstavljanje govora lidera nove stranke levice Sare Vagenkneht, koja je pozvala nemačku vladu da prestane da isporučuje oružje ukrajinskoj vladi i okonča embargo na naftu i gas koji je uveden protiv Rusije. Predlozi Sare Vagekneht mogli su i morali biti povod za dugo očekivanu debate o nemačkim nacionalnim interesima, o miru i ratu. Štek naglašava da je veoma važna obnova poverenja između Nemačke i Rusije. On podseća na akciju Borisa Džonsona da Ukrajina odustane od sporazuma u Istanbulu marta 2022, jer će „sankcije Zapada dokrajčiti Rusiju”. Rusija ima mnogo razloga da ne veruje Zapadu, što je reakcija „na neskrivene fantazije Zapada o uništenju Rusije na početku rata — od Bajdenove promene režima u Moskvi preko zahteva Analene Berбок da se Putin uhapsi i prebaci u Hag, do očekivanja Fon der Lajenove da će zapadne sankcije postepeno narušiti industrijsku bazu Rusije, a da i ne govorimo o nastojanju da se uništi ruska centralna banka isključenjem zemlje iz međunarodnog finansijskog sistema”.

Prethodni izbori za Evropski parlament nisu imali gotovo nikakav poseban značaj. Postoji mogućnost da izbori koji će biti održani od

¹¹ Wolfgang Streeck, Nibelungentreue un ihre Gefahren, *Frankfurter Rundschau*, Frankfurt am Main, 3. 2. 2024, dostupno na: <https://www.fr.de/kultur/gesellschaft/wolfgang-streeck-zu-ukraine-krieg-nibelungentreue-und-ihre-gefahren-92811171.html> (pristupljeno 1. 6. 2024).

6. do 9. juna ove godine budu prekretnica, da na njima većinu dobi-ju stranke koje se zalažu za mir a ne rat. Naravno, strankama koje u svom programu imaju težnju za uspostavljanjem pravednog mira u Evropi mnogo je teže. Ograničene su u pristupima medijima, protiv njih etablirane proradne vlade organizuju proteste, podstičući tako brojne negativne pojave koje bukne u Evropi (policijski prekid skupa u Briselu organizovan od manjinskih stranaka u EP, prebijanje i pokušaji atentata na lidere stranaka koje se zalažu za mir i ne prihvataju da je Rusija jedini krivac a SAD branilac slobode i demokratije).

Obaveza profesora univerziteta jeste da objektivno ispita činjenice, istraži uzroke i posledice određenih događaja, izvuku iz toga zaključke poštujući kao svoje najviše načelo — istinu i samo istinu. To načelo istine poštovali su profesori Miršajmer i Štrek.

Literatura

1. Brzezinski, Z, *Geostrategy for Eurasia*, *Foreign Affairs*, t. 76, no. 5, New York, 1997.
2. Brzezinski, Z, *The Grand Chessboard and American Primacy and the Geostrategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997.
3. Clark, C, *Iron Kingdom*, Penguin Books, 2007.
4. Frotscher/Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, 13. Auflage, C. H. Beck, Munich, 2014.
5. Kagan, R, *End of Dreams, Return of History*, Hoover Institution, 2007.
6. Krauthammer, C, *The National Interest*, Winter, 2002.
7. Mearsheimer, J. J, Rosato, S, *How States Think, The Rationality of Foreign Policy*, Yale, University Press, 2023.
8. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 2023.
9. Streeck, W, *Pipe Dreams*, *New Left Review*, London, 12. 9. 2022.
10. Streeck, W, *Nibelungentreue un ihre Gefahren*, *Frankfurter Rundschau*, Frankfurt am Main, 3. 2. 2024.

Budimir Košutić, PhD

GROUP 12 AND INSTITUTIONAL REFORM OF THE EUROPEAN UNION

Twelve experts, proposed by the governments of France and Germany, called themselves Group 12. They probably had in mind the well-known groups 4 and 7 of professors-experts from German state-legal history who with their proposals, in critical periods of the countries in which they lived, helped to saving solutions are found. To understand the decision of six German and six French experts to call themselves Group 12, it presupposes some knowledge of the Berlin Group 4 and the famous Group 7 of professors from the University of Tübingen. Never in its history has the world

been closer to total destruction. History bears witness to the rise and fall of great powers. But, none of those retreating forces were strong enough to protect their hegemony in the world and drag that same world with them. Therefore, today, it is extremely important that university professors fight for truth, freedom and justice. The obligation of University professors is to objectively examine the facts, investigate the causes and consequences of certain events, and draw conclusions from them, respecting the truth and only the truth as their highest principle.

Key words: European Union, Group 12, Reform, Mearsheimer, Streeck