

USTAVNI UGOVOR EU I BUDUĆNOST DRŽAVE BLAGOSTANJA U EVROPI¹⁰³

1. Evropske države blagostanja pod pritiskom prilagođavanja

Cilj države blagostanja, koja je nastala u Evropi krajem 19. veka u različitim nacionalnim oblicima, je da „putem regulativnih i oblikujućih intervencija u društvenom i u privrednom životu stvori socijalnu sigurnost i da utiče (...) na raspodelu individualnih životnih šansi u skladu sa postojećim idealima o pravdi i jednakosti“ (Alber, 1992: 731). Nakon izgradnje obimnih socijalno-političkih programa u decenijama posle Drugog svetskog rata, „država blagostanja je postala glavna strukturna odlika svih zapadnoevropskih zemalja“ (Alber, 1992: 549). Karakterišu je različiti socijalno-politički instrumenti koji se mogu grubo podeliti u dve grupe:

Prvi stub čine sistemi socijalne sigurnosti, čiji je cilj da na socijalno prihvatljiv način ublaže individualne rizike, kao što su bolest, starenje, radna nesposobnost, nezaposlenost ili siromaštvo uopšte. U ovom pogledu su se u Evropi razvili veoma različiti režimi (Flora, 1986–1987; Esping-Andersen, 1990; 1999; Castles, 1995; Ostner/Lewis, 1995; Ferrera, 1996). Oni se u suštini razlikuju po načinu finansiranja (putem doprinosa ili putem poreza), po principu na osnovu kog se obezbeđuju usluge (da li na osnovu ličnih potreba, radnog statusa i visine uplata, ili na osnovu načela univerzalnih potreba svih građana), po ostvarenosti polne jednakosti (da li je režim usmeren na muškarce kao jedine koji imaju primanja u porodici ili na jednake uslove dostupnosti i zarade za muškarce i žene) i po visini davanja (od minimalne pomoći siromašnima do sveobuhvatnog snabdevanja širokih slojeva stanovništva).

¹⁰³ Ovaj članak je skraćena i delimično aktuelizovana verzija teksta: Treib, Oliver (2006): Ustavni ugovor EU i budućnost države blagostanja u Evropi, u: Sonja Puntischer-Riekmann/Günter Herzig/Christian Dirninger (izdavač), Europa Res Publica: Europäischer Konvent und Verfassungsgebung als Annäherung an eine europäische Republik? Beč: Böhlau, 257–288.

Drugi stub države blagostanja čine individualna i kolektivna prava zaposlenih, čija je svrha da zaštite zaposlene od uslova rada koji ugrožavaju ljudsko dostojanstvo i koji su štetni za zdravlje, kao i od ekonomske eksploatacije. I u ovoj dimenziji postoje značajne varijacije među evropskim državama (Crouch, 1993; Ebbinghaus/Visser, 1997; Gold/Weiss, 1999; Ferner/Hyman, 1999). To je posledica, s jedne strane, različitih nivoa regulativa (od visokog intenziteta regulativa do velike slobode tržišta), a s druge strane, različitih oblika regulativa (bilo državna intervencija u obliku zakona, bilo autonomna regulativa socijalnih partnera u obliku kolektivnih ugovora).

Nezavisno od ovih nacionalnih razlika, država blagostanja počiva na osetljivoj ravnoteži između ekonomije i politike: pokretački impuls socijalne politike je da ograniči slobodnu igru tržišnih sila i da utiče na nju, u smislu orijentacije prema socijalnim ciljevima. Ovo, međutim, nužno zahteva izvesnu preraspodelu, na štetu bogatijih građana i preduzeća. Sa druge strane, preduslov za finansijsku održivost države blagostanja jeste privreda koja dobro funkcioniše, koja obezbeđuje radna mesta i prihode državi. Na taj način, postoji bliska veza i odnos međuzavisnosti između socijalno-političkih i ekonomskih interesa.

Različiti društveni i ekonomski razvojni tokovi doveli su do toga da u mnogim zemljama Evrope oslabi temelj rešenja, pronađenih u decenijama posle Drugog svetskog rata, koja su uskladila ova dva principa. Zato se evropske države blagostanja danas nalaze pred dvostrukim izazovom: *kao prvo*, mnogi ardicionalni programi država blagostanja su dovedeni u pitanje zbog internih promena, kao što su: starenje društva, transformacija privredne strukture iz industrijskog u postindustrijski način proizvodnje, rastući broj žena aktivnih u poslovnom životu, kao i porast „atipičnih“ oblika zaposlenja i diskontinuitet u profesionalnom životu (Kaufmann, 1997; Pierson, 1998). Istovremeno, nastaju i „novi socijalni rizici“, odn. nove socijalno-političke potrebe, kao što je obezbeđivanje mogućnosti čuvanja dece ili zbrinjavanje osoba kojima je potrebna nega (Armingeon/Bonoli, 2006). Rezultat ovakvog razvoja je interni pritisak da se država blagostanja reformiše.¹⁰⁴

Kao drugo, država blagostanja se suočava sa spoljnim pritiskom da se prilagodi. Međunarodna liberalizacija finansijskih tržišta i tržišta roba i usluga u okviru GATT-a i WTO-a, a posebno privredna integracija unutar zajedničkog tržišta Evropske unije, doveli su do toga da su, naročito u Evropi, nacionalne granice za preduzeća i investitore kapitala postale propustljivije nego ikada do tada. Danas preduzeće može da izabere najpovoljniju lokaciju za proizvodnju unutar EU i svoju proizvodnju tamo relativno lako prenesti. Drugim rečima: na zajedničkom tržištu EU, zemlje članice se takmiče da privuku mobilni kapital i mobilna preduzeća.

¹⁰⁴ Nisu sve zemlje podjednako izložene ovom pritisku. Tako na primer nošenje sa „novim socijalnim rizicima“ nordijskom tipu države blagostanja, koji je tradicionalno usmeren na zaposlenost žena i ravnopravnost polova, predstavlja mnogo manji problem nego kontinentalnim ili južноеvropskim režimima država blagostanja (Huber/Stephens, 2006).

Da bi opstale konkurentne, naročito su visoko razvijene države blagostanja pod pritiskom da smanje poreze i socijalne standarde da se njihova preduzeća ne bi odselila u Irsku, Portugaliju, Slovačku ili Estoniju, odn. da se tamo ne bi premestila proizvodnja, a time i profit koji se mogao oporezovati (Rhodes, 1995b; Scharpf, 1999, 2000; Streeck, 1998, 2000).

Ovo nadmetanje, međutim, ne vodi automatski ka pogoršanju na svim socijalno-političkim nivoima. Kao prvo, svakako da na ekonomsku atraktivnost utiče niz faktora. Pored visine troškova za plate, poreskih kvota i drugih izdvajanja, odlučujuću ulogu imaju i veličine, kao što su raspoloživost neopodne infrastrukture, postojanje dobro obučene radne snage ili stepen pravne sigurnosti. Ovi faktori svakako ne ukidaju konkurentnost mesta, već ga samo ublažuju. Tako odluka nekolicine evropskih i istočnoazijskih automobilskih koncerna da izgrade velike proizvodne pogone u Slovačkoj svedoči o tome, da je tamošnja ponuda u pogledu infrastrukture i ljudskog kapitala atraktivna u dovoljnoj meri, da premeštanje proizvodnih pogona na tu lokaciju, koja se odlikuje niskim porezima, niskim socijalnim davanjima i niskim nivoom zarada, deluje ekonomski racionalno (Thanei/Gehrold, 2004). Kao drugo, nacionalnoj državi stoji na raspolaganju čitav niz socijalno-političkih mogućnosti delovanja, kompatibilnih sa ovakvom vrstom privrede, kojoj su ukinute granice. Na primer, u međunarodnoj konkurentnosti, sistemi blagostanja finansirani porezima su se pokazali robustnijim od sistema socijalnog osiguranja finansiranih doprinosima (Scharpf, 2000). Uprkos ovim olakšicama, ne može se poreći da se evropske države blagostanja danas nalaze u znatno surovijem ekonomskom okruženju, nego u „zlatnim“ posleratnim godina (za diferenciranu analizu v. Ferrera/Hemerijck/Rhodes, 2000; Scharpf/Schmidt, 2000).

Međunarodni pritisak na nacionalne države blagostanja je dodatno pojačan prodiranjem evropskog prava konkurentnosti, u oblast usluga koje pružaju države blagostanja. U Nemačkoj je, na primer, zbog toga već dozvoljeno privatno posredovanje u zapošljavanju i ukinut dotadašnji državni monopol. Načelno bi se zbog pravnog obavezivanja na konkurentnost i dozvole privatne konkurencije mogao dovesti u pitanje državni monopol i u mnogim drugim socijalno-političkim oblastima, koje čine osnovu mnogih država blagostanja. To se odnosi na javne sisteme zdravstva ili sisteme zakonskog zdravstvenog osiguranja, kao i na penzijske sisteme finansirane porezima ili obaveznim doprinosima (Scharpf, 1999: 62; 2002: 657). Dalje, zemlje koje su deo privredne i monetarne unije moraju da se, prilikom finansiranja svojih država blagostanja, pridržavaju budžetskih restrikcija Pakta stabilnosti i rasta (Scharpf, 2002: 648).

S obzirom na ovakvu činjeničnu pozadinu, ovaj članak se bavi pitanjem u kojoj meri Evropska unija ne predstavlja samo deo problema nacionalnih država blagostanja, nego je u stanju da ih podrži pri savlađivanju ovih izazova. Koji instrumenti stoje EU na raspolaganju da bi ublažila (dobrim delom od nje poteklo) konkurenciju oko proizvodnih lokacija, kreiranjem socijalnih standarda koji važe

široj Evropi, i na taj način doprinela neophodnoj modernizaciji nacionalne države blagostanja? Postoje li naznake za to da je evropske politika liberalizacije tržišta socijalno-politički ublažena? Odgovori na ova pitanja se mogu raščlaniti na tri dela. Prvo ću pružiti kratak pregled istorijskog razvoja i današnjeg stanja evropske socijalne politike. Kako su se razvijali nadležnost i postupci odlučivanja u oblasti socijalne politike od osnivačkih ugovora u Rimu i kako danas izgleda postignuta suma socijalno-političkih regulativa na evropskom nivou? Zatim se, kao drugo, u središtu članka nalaze socijalno-političke novine u „Ugovoru o Ustavu za Evropu“, koji je 2004. godine izglasan od strane šefova država i vlada. Pojedinačno ću predstaviti ove novine i diskutovati o njihovim mogućim posledicama. Na kraju ću se ponovo vratiti prvobitnom pitanju. Ako pretpostavimo da će socijalno-političke novine Ustavnog ugovora zaista jednog dana stupiti na snagu, šta bi onda EU mogla da u budućnosti ostvari na polju socijalne politike sa institucionalnom arhitekturom koja je u njima sadržana?

2. Evropska socijalna politika od Rima do Nice

Da bi se najskorije ustavne reforme u oblasti socijalne politike EU bolje razumele i postavile u odgovarajući kontekst, sledeći odeljak daje pregled razvoja socijalne politike zajednice od osnivanja Evropske ekonomske zajednice, 1957. godine do Ugovora u Nici 2001. godine.

Rimski ugovori: Ekonomski liberalizam sa socijalno-političkim dodacima

Liberalno-ekonomski duh Rimskih ugovora iz 1957. godine (Mestmäcker, 1994; Streit/Mussler, 1995), koji je pre svega rezultirao iz centralne uloge liberalnih ekonomista nemačke delegacije u pregovorima (Küsters, 1982), ekonomskoj integraciji je pridavao prioritetni značaj, dok je socijalnoj politici namenio podređenu ulogu (Gold, 1993: 12–15; Kleinman, 2002: 84). U skladu s tim, ugovori Zajednice su sadržali samo mali broj dodeljenih nadležnosti u oblasti socijalne politike, koje su imale za svrhu da doprinesu stvaranju jedinstvenog tržišta.

Najvažnija nadležnost Zajednice ticala se *slobode kretanja radnika*. Slobode tržišta koje su utvrđene Rimskim ugovorima ne obuhvataju samo slobodano kretanje dobara, usluga i kapitala, već i princip slobodnog kretanja i zapošljavanja radne snage. Da bi se mobilnost radnika ostvarila, već 60-ih godina je usvojen čitav niz pravnih akata, čiji je cilj bio da se uklone prepreke za mobilnost radnika i da se sistemi socijalne sigurnosti zemalja članica „otvore“ za potrebe migranata (Berié, 1993: 39–42; Ireland, 1995: 234–240). U narednom periodu, Sud pravde evropskih zajednica je opsežnom sudskom praksom učvrstio napore stvaranja evropskog tržišta rada (Leibfried/Pierson, 1995).

Ravnopravan tretman žena i muškaraca predstavlja drugo po redu polje delovanja EU u oblasti socijalne politike, utvrđeno već u osnivačkim ugovorima. Prvobitno je načelo jednakih zarada usvojeno zbog zabrinutosti Francuske da nejednakost može imati posledice u konkurentskoj politici. Francuska je već 1957. godine uvela zakon o jednakim zaradama muškaraca i žena (Falkner, 1998: 57). U prvom planu je dakle bila želja da se uklone sva moguća ograničenja konkurencije, pri čemu je tržište od početka zamišljeno kao slobodno za radnu snagu unutar Evropske ekonomske zajednice. U nastavku su vlade načelo o ravnopravnom tretmanu muškaraca i žena proširile na nediskriminaciju u pogledu uslova rada (1976. godine), na zakonske (1978. godine) kao i sisteme socijalne sigurnosti u okviru preduzeća (1986. godine), i na samozaposlene (1986. godine). Konačno, i ekspanzivna sudska praksa Suda je doprinela tome da EU raspolaže ozbiljnom politikom ravnopravnog tretmana muškaraca i

žena, doduše ograničenom samo na oblast zapošljavanja (Ostner/Lewis, 1995; Hoskyns, 1996; Mazey, 1998).

Konačno, kao treće, Rimski ugovori su u ograničenoj meri predvideli *programe socijalno-političkih izdataka* osnivanjem Evropskog socijalnog fonda. Fond je, međutim, od samog početka snabdevan samo relativno oskudnim sredstvima. Sredstva su, istina, tokom 70.-ih i 80.-ih godina značajno povećana, i 2000. godine su iznosila čitavih 9% ukupnih izdataka EU.¹⁰⁵ Ipak, ukupni obim budžeta EU ne čini ni polovinu budžeta na primer Savezne Republike Nemačke, a najveći deo novca i dalje odlazi na agrarnu politiku.¹⁰⁶ Dalje se može primetiti da je Evropski socijalni fond, naročito posle reforme iz 1988. godine, čvrsto uključen u regionalnu kohezionu politiku, i time prvenstveno usmeren na finansijsko unapređenje strukturno slabih regiona, a tek na drugom mestu na podržavanje grupa strukturno zapostavljenih na tržištu rada, kao što su dugoročno nezaposleni ili mladi (Anderson, 1995; Lindley, 1996).

Rimski ugovori nisu preneli na Zajednicu nikakve eksplicitne nadležnosti za šire segmente socijalne politike, kao što su socijalna sigurnost ili radno pravo. Regulativa u tim oblastima se mogla postići samo pomoću dve generalne klauzule u čl. 100 i 235 (sada čl. 94 i 308 Ugovora o EZ)¹⁰⁷, što znači da je za usvajanje bilo potrebno da Savet ministara odluči jednoglasno (Balze, 1994: 42–47 i 52–59). Zbog zahteva za tako velikim konsenzusom, mogao je biti usvojen samo mali broj takvih regulativa, kao npr. Smernice za zaštitu zaposlenih pri masovnim otpuštanjima (1975. godine), premeštanja preduzeća (1977. godine) i nemogućnosti plaćanja od strane poslodavca (1980. godine).

Jedinstveni evropski akt: ograničeno proširenje većinskih odluka

Značajna socijalno-politička novina Jedinstvenog evropskog akta iz 1986. godine je uvođenje odluka kvalifikovane većine u oblast sigurnosti i zaštite na radu (čl. 118a, sada u okviru čl. 137 Ugovora o EZ). Ova oblast, naročito tehnička zaštita na radu, bila je u tesnoj vezi sa stvaranjem jedinstvenog tržišta, što je bio glavni cilj reformi koje su sprovedene u okviru Jedinstvenog akta. Zato je ovaj korak naišao na odobravanje i konzervativne britanske vlade Margaret Tačer (Thatcher) (Falkner, 1998: 59–60). Posledica toga je bio veliki kvantitativni i kvalitativni

¹⁰⁵ Računato prema Vademekumu (Priručniku) budžeta EU 2000 (Evropska komisija 2000).

¹⁰⁶ Izdaci budžeta EU u 2004. godini se procenjuju na oko 111 milijardi evra (Evropska komisija 2004), dok su u nemačkom saveznom budžetu za istu godinu bili predviđeni izdaci od 257 milijardi evra (Savezno ministarstvo finansija 2003).

¹⁰⁷ Čl. 94 Ugovora o EZ dozvoljava usvajanje „smernica za izjednačavanje onih pravnih i propisa uprave zemalja članica koje neposredno utiču na izgrađivanje ili funkcionisanje Zajedničkog tržišta.“ Čl. 308 Ugovora o EZ Zajednici dodeljuje nadležnost za proglašavanje propisa, ako se „delovanje Zajednice čini neophodnim da bi se u okvirima Zajedničkog tržišta ostvario neki od njenih ciljeva“.

porast regulativa u ovoj oblasti. Do kraja 2002. godine, usvojeno je ukupno 27 Smernica o zaštiti na radu, od toga većina posle stupanja na snagu Jedinog evropskog akta (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber, 2005: 3. poglavlje). Mnoge od ovih regulativa su se odlikovale značajnim materijalnim kvalitetom, koji je delimično premašivao postojeći nivo zaštite u visokorazvijenim zemljama poput Nemačke (Eichener, 1993, 2000).

U daljem toku ova reforma je podstakla opštije regulative zaštite na radu, kao što su Smernice o zaštiti majki, o zaštiti mladih na radu ili o radnom vremenu. Komisija je u okviru tzv. „treaty-base game“ (Rhodes, 1995a: 99) ova pravna akta kao mere za unapređenje radne sredine uvela pod tadašnji čl. 118a, i ona su mogla biti usvojena kvalifikovanom većinom i pored žestokih protesta Velike Britanije, iako su samo delimično obuhvatala odredbe o zaštiti na radu u užem smislu, već su veliki delovi spadali u opšte pravo rada.

Mastrihtski ugovor: socijalno-politički proboj bez Velike Britanije

Mastrihtske reforme iz 1991. godine predstavljaju do tada najveći institucionalni skok socijalne politike. Prvo, *nadležnosti Zajednice su znatno proširene*. Zajednica je dobila eksplicitnu odgovornost za velike delove radnog prava (uslovi rada, zaštita od otpuštanja, obuka i konsultovanje zaposlenih, participacija u odlukama preduzeća). Po prvi put joj je preneti nadležnost za regulisanje oblasti socijalnog osiguranja (socijalna sigurnost i socijalna zaštita zaposlenih). S druge strane, Zajednica je izričito isključena iz oblasti naknade za rad, koalicionog prava, prava na štrajk i prava otpuštanja (radnika koji štrajkuju).

Mastrihtske reforme su istovremeno proširile područje primene *odluka kvalifikovane većine*. Od tada, kvalifikovanom većinom su se mogli usvajati ne samo propisi o zaštiti na radu, već i regulative u oblastima uslovi na radu, obuka i konsultovanje zaposlenih, ravnopravan tretman polova i profesionalna integracija osoba izvan tržišta rada. Konačno, kao treće, stvoren je *kvazi-korporativistički postupak za uključivanje evropskih socijalnih partnera*. Nove ustavne odredbe su, s jedne strane, propisale obavezujuće dvostepeno usaglašavanje udruženja radnika i poslodavaca prilikom donošenja svakog predloga zakona. Međutim, važnije je bilo to da su evropska udruženja ovlašćena da sklapaju kolektivne ugovore, koji se onda putem odluka Saveta mogu pretvoriti u opšteobavezujuća pravna akta, pri čemu Savet više nije u mogućnosti da unese promene.

Postoji jedna važna specifičnost Mastrihtskih reformi: nakon što je konzervativna britanska vlada do samog kraja odbijala da pristane na novu regulativu, zbog čega su zamalo propali celokupni pregovori, Britancima je u poslednjem trenutku odobren Opt-out iz novih odredaba (*detaljan opis pregovora v. Forster, 1999: 79–103*). U tehničkom smislu, postiglo se rešenje na taj način što su novi članovi prevedeni u „Sporazum o socijalnoj politici“, koji je zatim potpisalo jedanaest

članica (bez Velike Britanije) i koji je dodat Ugovoru. Nova regulativa dakle na početku nije važila za Veliku Britaniju, koja nije ni učestvovala u glasanjima na osnovu novog sporazuma.

Novi institucionalni okvir, naročito novouvedeno odlučivanje većine, u daljem periodu je uspešno korišćen. Tako se mogao usvojiti čirav niz kontroverznih regulativa koje je prethodno blokirao veto Velike Britanije. U njih spada Smernica o evropskim savetima u preduzećima (1994. godine), ali i regulativa o roditeljskom odmoru (1999. godine), delimičnom radnom vremenu (1997. godine) i ograničenom radnom odnosu (1999. godine), koji su nastali na osnovu postupka o saradnji socijalnih partnera (Falkner, 1998; Hartenberger, 2001). Na taj način, do kraja 2002. godine, broj usvojenih smernica u oblasti radnih uslova, povećao se na ukupno 20 (Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber, 2005: 3. poglavlje).

Amsterdamski ugovor: Kraj britanskog Opt-outa, nediskriminacija i radno-politička koordinacija

Najvažniju novinu Amsterdamskog ugovora iz 1997. godine predstavlja *završetak britanskog Opt-outa*. Do ove temeljite promene stava Velike Britanije je došlo zahvaljujući dolasku na vlast Tonija Blera (Tony Blair). Nekoliko nedelja pre odlučujuće sednice šefova država i vlada, Blerova laburistička stranka (Labour Party) je pobedila na izborima za Donji dom. Nova laburistička vlada je smesta objavila da želi da okonča Opt-out svoje konzervativne prethodnice (EIRR 281/1997: 3). Ovaj korak je i preduzet na konferenciji vlada u Amsterdamu, i na taj način je regulativa Mاستrihtskog Sporazuma o socijalnoj politici definitivno zamenila staro socijalno poglavlje ugovora.

Dalje, Zajednica je u Amsterdamu dobila novu zakonodavnu nadležnost za usvajanje regulativa za borbu protiv diskriminacije na osnovu rase, pola, etničke pripadnosti, religije, pogleda na svet, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije (čl. 13 Ugovora o EZ). Iako je za to neophodno da Savet bude jednoglasan, ova nova zakonodavna nadležnost je u međuvremenu omogućila usvajanje dve Smernice o nediskriminaciji. Jedna od njih se tiče ravnopravnog tretmana u pogledu rase i etničkog porekla, a druga ostvarenja načela ravnopravnog tretmana u oblasti rada i zaposlenja (obe su usvojene 2000. godine).

Konačno, treće, Ugovoru je dodato *poglavlje o zaposlenosti* (čl. 125–130 Ugovora o EZ). U cilju obezbeđivanja visokog stepena zaposlenosti Zajednici se, međutim, ne dodeljuje klasična zakonodavna nadležnost. Međutim, predviđen je postupak koordinacije nacionalnih politika, koji je u međuvremenu postao poznat pod nazivom „Otvorena metoda koordinacije“. Svake godine se na nivou EU donose smernice, koje nisu pravno obavezujuće, ali koje zemlje članice ipak treba da sprovedu na nacionalnom nivou. Zemlje članice moraju da redovno podnose izveštaje o preduzetim merama. Njihovo ocenjivanje od strane Evropske komi-

sije i diskusija o njima u Savetu treba da stvori pritisak i time olakša nacionalne reformske procese kojima se stremi. Dakle ne radi se o hijerarhijskom nametanju regulativa uz pomoć evropskog prava, koje je pravno obavezujuće, nego o tome da se nacionalne reforme podstaknu time što se uči na primerima i tako što se javno sudi o dobrim i lošim državama (Goetschy, 1999; Hodson/Maher, 2001; de la Porte/Pochet, 2002).

Ovaj postupak se aktivno koristi od 1997. godine. Evropski savet je 2000. godine u Lisabonu odlučio da se Otvorena koordinacija proširi i na druge oblasti. Tu spada i borba protiv socijalne isključenosti, koja je Amsterdamskim ugovorom takođe uvrštena u nadležnost Zajednice. Pritom se opet nije radilo o zakonodavnoj nadležnosti. Naprotiv, Zajednica je samo ovlašćena da se bavi koordinativnom delatnošću kakva je praktikovana prilikom Otvorene koordinacije. Metoda Otvorene koordinacije počela je da se u međuvremenu primenjuje i u oblastima koje čine srž nacionalnih država blagostanja, kao što su modernizacija sistema penzionog i zdravstvenog osiguranja. Međutim, u sadašnjem trenutku se još ne može predvideti da li će ovaj oblik koordinacije, koji se zasniva na dobrovoljnoj saradnji, zaista dovesti do ostvarenja željenih reformi u zemljama članicama.

Ugovor iz Nice: neznatno proširenje većinskih odluka i nadležnosti

U poređenju sa reformama iz Mاستrihta i Amsterdama, u decembru 2000. godine usvojeni Ugovor iz Nice sadržao je samo manje socijalno-političke novine. Prvo, preduzeto je *oprezno proširenje principa većinskih odluka* u, tek nedavno u Amsterdamu novouvedenoj, oblasti nediskriminacije. Revidirani čl. 13 Ugovora o EZ je sada predviđao da Savet može da preduzima mere unapređenja u ovoj oblasti i putem većinskih odluka. Šefovi država i vlada su pored toga ugovorili još jedan mali korak u pravcu proširenja većinskih odluka u pojedinim oblastima radnog prava. Tako je utvrđeno da Savet može jednoglasno da odluči da pređe na princip većinske odluke, kada se radi o pitanjima zaštite od otkaza, učestvovanja u donošenju odluka i uslovima zapošljavanja građana koji potiču iz država koje nisu članice EU (čl. 137 Ugovora o EZ). Međutim, do sada nije doneta takva odluka ni za jednu od te tri oblasti.

Naposletku, još jedna socijalno-politička materija je uvrštena u spisak nadležnosti Zajednice: modernizacija sistema socijalne zaštite (čl. 137 Ugovora o EZ). Slično kao kod borbe protiv socijalne isključenosti iz Amsterdama, ne radi se o zakonodavnoj nadležnosti, nego samo o nadležnosti za to da se unaprede razmena informacija i saradnja zemalja članica. Savet je predvideo osnivanje savetodavnog odbora za socijalnu zaštitu, koji će pratiti taj proces (čl. 144 Ugovora o EZ). Kao što je prethodno pomenuto, paralelno sa ovom novom, Ugovorom utvrđenom, nadležnošću za modernizaciju sistema socijalne zaštite, Otvorena metoda koordinacije je proširena i na oblasti sistema penzionog i zdravstvenog osiguranja.

Rezime: socijalno-politički status quo pred Evropskom konvencijom

Nakon ovog kratkog pregleda više od 40 godina supranacionalne socijalne politike, a pre razmatranja najskorije revizije ugovora, čiji najveći deo tačaka je izradila Evropska konvencija (poznata i kao Evropska skupština), trenutno stanje se može sažeti na sledeći način:

1. Postojeća socijalna politika EU je pre svega politika regulativa. Programi izdataka Evropskog socijalnog fonda su, u pogledu obima, relativno skromni i uz to većim delom još služe regionalnim, umesto socijalno-političkim ciljevima.
2. U oblasti regulative, EU je tokom vremena dobila široku lepezu nadležnosti. One se prostiru od zaštite na radu, preko opšteg radnog prava i politike zapošljavanja, do sistema socijalne zaštite. Time se principijelno mogu preduzeti mere u svim važnim oblastima socijalne politike. Međutim, neke naročito „osetljive“ oblasti su striktno isključene iz regulative Zajednice. U nekim oblastima je dozvoljeno samo jednoglasno donošenje odluka, odn. samo primena Otvorene metode koordinacije.
3. Što se tiče sadržaja regulativa, tokom vremena je usvojen niz dalekosežnih pravnih propisa u oblastima mobilnosti radnika, zaštite na radu, ravnopravnog tretmana polova i opšteg radnog prava. Nasuprot tome, celokupna oblast socijalnog osiguranja, sa izuzetkom regulativa o radnicima migran-tima, najvećim delom je ostala neregulisana, odn. primenjivana je samo Otvorena koordinacija.

3. Socijalno-političke novine u Ustavnom ugovoru

Takva je bila polazna situacija u oblasti socijalne politike, kada je 28. februara 2002. godine 105 članova Evropske konvencije, pod vodstvom nekadašnjeg francuskog predsednika Valéry Giscard d'Estaing, počelo sa radom. Šefovi država i vlada su sazivanjem Konvencije, reagovali na slabe rezultate prethodne konferencije vlada. Rezultati su bili nedovoljni, naročito u pogledu neophodnih institucionalnih reformi koje je trebalo da pripreme sistem odlučivanja EU na pristupanje do 13 zemalja iz centralne i istočne Evrope. Zato je na sastanku u Laekenu, u decembru 2001. godine, doneta odluka da o neophodnim reformama više neće pregovarati vlade, nego da će za njih biti odgovoran odbor, koji će javno zasedati i čije će se članstvo pored predstavnika vlade većim delom sastojati iz nacionalnih i evropskih skupštinskih poslanika. U „Proglasu iz Leaekena“ određeni su zadaci Konvencije.¹⁰⁸ Konvencija treba da izradi predloge reformi za široku lepezu pitanja – od novog uređenja rasporeda nadležnosti, preko pojednostavljenja pravnih instrumenata, kao i poboljšanja demokratije, transparentnosti i efikasnosti, sve do uprošćavanja i prerade postojećih Ugovora u „Ustav za evropskog građanina“. Predlozi Konvencije treba da služe kao polazna tačka za konferenciju vlada koja će zatim biti sazvana, a na kojoj će se doneti konačne odluke.

U tom trenutku se još nije moglo predvideti koliko široko će Konvencija shvatiti svoju agendu i do kakvih će rezultata zaista i doći. Još neizvesnije je bilo kako će zatim konferencija vlada postupiti sa tim rezultatima. U međuvremenu je taj proces završen, osim vrlo neizvesne ratifikacije od strane 25 zemalja članica. Konvencija je, nakon blizu jednogodišnjeg savetovanja, izložila nacrt Ustavnog ugovora. Nakon konferencije vlada, koja je zamalo pretrpela neuspeh zbog pitanja institucija, šefovi država i vlada su 17. i 18. juna 2004. godine, na sastanku u Briselu, usvojili „Ugovor o ustavu za Evropu“, koji se većim delom poklapa sa nacrtom Konvencije, ali ipak sadrži nekoliko većih i više manjih izmena. U sledećem odeljku se pojedinačno predstavljaju novine Ustavnog ugovora u oblasti socijalne politike, i diskutuje se o njihovim mogućim posledicama.

¹⁰⁸ Proglas se može naći na vebajtu Evropske Konvencije (<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>).

Najvažnija socijalno-politička novina je *preuzimanje Povelje o osnovnim pravima Unije* u Ugovor kao sastavni, pravno obavezujući deo.¹⁰⁹ Povelju o osnovnim pravima je takođe izradila Konvencija, kojom je predsedavao nekadašnji nemački predsednik Roman Hercog (Herzog). Konvencija za osnovna prava sastojala se i od predstavnika nacionalnih vlada i parlamenata, Evropskog parlamenta, kao i Komisije, a šefovi vlada i država su se pozivali na njegov uspešan rad kada su odlučili da Evropskoj konvenciji povere rešavanje osnovnih pitanja koja su u Nici ostala otvorena.

Integracija Povelje o osnovnim pravima je spadala u jedan od osnovnih „leftovera“ (ostataka) Nice, jer iako je Povelja tada svečano proglašena, nije bila uključena u Ugovor i na taj način postala pravno obavezujuća. Konvencija je uspela u onome, oko čega se šefovi vlada i država nisu mogli složiti: „Nacrt Ugovora o Ustavu za Evropu“, koji je Konvencija predstavila u junu 2003. godine, kao pravno obavezujući II deo sadržao je celokupan tekst Povelje o osnovnim pravima. To se nije promenilo ni u verziji Ustavnog ugovora koji je konačno usvojen. Na taj način je cela Povelja o osnovnim pravima postala deo pravno obavezujućeg sastava primarnog prava.

Povelja obuhvata 54 člana kojima se izlažu mnogobrojna *klasična ljudska prava* kao što je pravo na telesnu i duhovnu nepovredivost, sloboda veroispovesti i mišljenja, zabrana mučenja, ropstva i smrtne kazne ili poštovanje privatnog i porodičnog života. Mnoga od ovih prava su čvrstvo ukotvljena u nacionalnim ustavnim tradicijama zemalja članica kao i u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima koju je doneo Savet. Zato njihovo preuzimanje u evropsko primarno pravo predstavlja simboličan čin koji signalise da i EU poštuje ta prava.

Pravu novinu predstavljaju *osnovna socijalna prava* izložena u Povelji. Ona se većim delom ne klasifikuju kao *prava na slobodu*, koja su usmerena na zaštitu određenih individualnih prava od ograničenja od strane države, već imaju karakter *prava na davanja*, iz kojih se – naravno sa izvesnim ograničenjima – mogu izvesti individualni zahtevi prema javnoj vlasti (Nettesheim, 2002). Mnogi postojeći nacionalni ustavi ne poznaju ovakva osnovna socijalna prava. To naročito važi za Austriju i Veliku Britaniju u kojima uopšte ne postoje ustavom garantovana osnovna socijalna prava. Ali i u Nemačkoj, Francuskoj, Holandiji, Luksemburgu, Irskoj, Danskoj i Švedskoj tekstovi ustava obuhvataju samo mali broj osnovnih socijalnih prava. S druge strane, ustavi Belgije i Finske, južnoevropskih zemalja,

¹⁰⁹ Ovo razmatranje se zasniva na nemačkoj verziji Ustavnog ugovora koju je 6. avgusta 2004. godine objavilo irsko predsedništvo. Ovaj dokument ima 852 strane i sastoji se od teksta samog ugovora i dva dodatka sa završnim aktom kao i protokolima i objašnjenjima uz završni akt. Tekst se može naći na internet adresi http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=251&lang=de.

kao i novih zemalja članica iz centralne i istočne Evrope, sadrže relativno obimne popise osnovnih socijalnih prava (Butt/Kübert/Schultz, 2000; Falke, 2000).

Pri čitanju pojedinih članaka, može se primetiti da su različita socijalna prava pravno izložena u sasvim različitim oblicima¹¹⁰. Kao prvo, postoje subjektivna prava koja nemaju ograničenja i stoga građani Unije načelno mogu individualno zahtevati njihovo ostvarenje. To na primer važi za opštu, vrlo opširno zasnovanu zabranu diskriminacije, pravo na obrazovanje i mogućnost završavanja profesionalnog obrazovanja i dalju edukaciju ili pravo na besplatno korišćenje usluga službe za posredovanje u zapošljavanju.

Posebnu grupu ovih subjektivnih prava čine ona prava kod kojih dolazi do izražaja i zahtev za delovanjem EU. Time se, pre svega, ravnopravnosti muškaraca i žena pridaje istaknuto mesto u odnosu na druge oblike diskriminacije. Od EU se zahteva da „obezbedi jednakost žena i muškaraca (...) u svim oblastima, uključujući oblasti zaposlenja, rada i nadoknade za rad“. Da bi ispunila ovaj zahtev, na raspolaganju joj stoji odgovarajuća regulativna nadležnost, utvrđena već od Rimskih ugovora.

Treću grupu čine prava iz kojih se mogu izvesti individualni zahtevi, ali koja su u znatnoj meri ograničena, time što samo u uslovima koji su definisani u evropskom i nacionalnom pravu. Ovo konkretno znači, da su ograničenja izložena u nacionalnim pravnim propisima, npr. prava na zaštitu od otpuštanja ili prava na štrajk, itekako uskladiva sa ovim odredbama Ustavnog ugovora. Zato se ova prava ne mogu ili se u samo maloj meri mogu upotrebiti kao poluga za dovođenje u pitanje (nacionalnog ili evropskog) statusa quo u tim oblastima sudskim putem. U tom smislu, ovoj kategoriji prava se faktički ne može pridati veći značaj od simboličko-deklarativnog.

Međutim, situacija je drugačija u pogledu ostalih odredbi, koje ipak čine pretežnu većinu socijalnih prava izloženih u Povelji. Iako su sva prava iz Povelje bila već na ovaj ili onaj način utvrđena u sekundarnom pravu EU, u Povelji Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika iz 1989. godine ili u Sporazumu Evropskog saveta (Socijalna povelja iz 1961. godine i Revidirana Socijalna povelja iz 1996. godine), ipak njihovo uključenje u Ustavni ugovor predstavlja značajno povećanje njihove vrednosti. To se najjasnije vidi na pravima sadržanim u Povelji iz 1989. godine. Socijalna povelja je bila samo svečani proglas šefova vlada i država bez pravnog obavezivanja, dok su odredbe izložene u Ustavnom ugovoru (nakon odgovarajućeg ratifikovanja od strane država članica) ne samo obavezujuće, nego kao deo Prava Zajednice imaju prednost nad nacionalnim pravom. Nisu sve članice EU potpisale te dve Povelje, koje potpisnice obavezuju samo na to da obezbede ostvarivanje nešto više od polovine sadržanih socijalnih

¹¹⁰ Klasifikacioni sistem koji se u nastavku primenjuje oslanja se na korisnu Falkeovu sistematiku (2000).

prava. Pored toga, iz dve Povelje Evropskog saveta, ne mogu se izvesti ni socijalni zahtevi koji se mogu upotrebiti na sudu (Falke, 2000: III deo). Najzad, za osnovna socijalna prava koja su pokrivena Smernicama (naročito u čl. II-91 do II-93 utvrđena prava u pogledu radnog vremena, zaštite mladih radnika, zaštite majki i roditeljskog odsustva), uključenje u Ustavni ugovor znači kao prvo, jasno povećanu vidljivost, i kao drugo, značajno veću garanciju opstanka – dok se smernice najčešće menjaju kvalifikovanom većinom u Savetu, za promenu Ugovora je potreban ne samo jednoglasni pristanak svih vlada, već i ratifikacija svih zemalja članica.

S obzirom na to se svakako može očekivati da će osnovna socijalna prava koja su od sada utvrđena u Ustavnom ugovoru, u rukama Suda, dovesti do jačanja socijalne dimenzije evropske integracije na putu sudskog prava. Sud je već u prošlosti često iskazivao sklonost ka vrlo širokom tumačenju principa primarnog i sekundarnog prava. Podsetimo se u tom smislu, npr. ekspanzivne interpretacije Rimskim ugovorima utvrđenog principa jednake zarade muškaraca i žena. Međutim, u sadašnjem trenutku se još ne može proceniti stvarno dejstvo osnovnih socijalnih prava. Ono će se pokazati tek u konkretnoj sudskoj praksi. Pri tom, treba voditi računa o tome da i sam Ustavni ugovor sadrži neka važna ograničenja u pogledu važenja Povelje osnovnih prava:

Prvo se jasno stavlja do znanja da u II delu Ustavnog ugovora sadržana osnovna prava ne proširuju nadležnosti EU (čl. II-111, st. 2.). Dakle, osnovna prava, za čije ostvarenje EU nije ovlašćena da donosi regulative, ne mogu se upotrebiti za to da prošire nadležnost EU. Bez ovog ograničenja, Povelja bi zaista postala izvor masivnog proširenja nadležnosti. To naravno važi i za oblast socijalnog. Tako npr. Povelja o osnovnim pravima, garantuje pravo na štrajk, dok Socijalno poglavlje Ugovora (sada u III delu Ustavnog ugovora) pravo na štrajk eksplicitno izuzima iz regulativne nadležnosti EU.

Drugo, Ustavni ugovor utvrđuje da Povelja o osnovnim pravima važi samo za „organe, institucije i druga mesta Unije... i za države članice isključivo pri sprovođenju prava Unije“ (čl. II-111, od. 1). Iako je tačni domet ovog ograničenja u najmanju ruku nejasan, posebno u pogledu „sprovođenja prava Unije“ od strane država članica (vidi diskusije u Steinberg, 2003: 147–148; Pernice/Kanitz, 2004: 14–17), čini se da ipak ograničava područje primene osnovnih prava, barem na one delove nacionalnog prava koji su pokriveni evropskim pravnim propisima. Time su nacionalni pravni propisi koji nemaju veze sa bilo kojom odredbom evropskog prava, isključeni iz tumačenja u svetlu Povelje o osnovnim pravima. Ipak, s obzirom na znatnu širinu evropskih pravnih akata u mnogim oblastima, čini se, da se osnovna prava još uvek mogu primeniti na velike delove nacionalnog prava. Naposletku će, i u ovom pogledu, samo praksa Suda moći da razjasni situaciju.

Druga važna oblast socijalno-političkih novina odnosi se na vrednosti i ciljeve Unije. Među vrednostima Unije navedenim u čl. 1-2, za koje ne postoji ekvivalent u dosadašnjim ugovorima, ima i onih koje su socijalno-politički relevantne. Tako se Unija i njene članice zasnivaju na vrednostima „nediskriminacije“, „solidarnosti“ i „jednakosti žena i muškaraca“. U praksi, to pre svega znači, da zemlje kandidati moraju da ispune ove vrednosti, pre nego što smeju da pristupe Uniji, i da se protiv zemalja članica koje počine teške prekršaje protiv ovih vrednosti, mogu preduzeti sankcije, koje dosežu i do oduzimanja prava glasa u Savetu (čl. 1-58 i 1-59).

I u okviru „Ciljeva Unije“ oblast socijalnog je umnogome dobila na značaju. U članu 2 Ugovora o EU se samo spominjalo „unapređivanje privrednog i socijalnog napretka i visokog nivoa zaposlenosti“. Član 2 Ugovora o EZ je ponovio cilj visokog nivoa zaposlenosti i dodao „visok stepen socijalne zaštite“ kao i „ravnopravnost muškaraca i žena“. U članu 1-3 novog Ustavnog ugovora sadržana lista ciljeva, nasuprot tome, obuhvata čitav niz dodatnih socijalnih ciljeva. Stremi se „u velikoj meri konkurentnoj socijalnoj tržišnoj ekonomiji, koja ima za cilj potpunu zaposlenost i socijalni napredak“. U nastavku, „(Unija) se bori protiv socijalne izolacije i diskriminacije i podstiče socijalnu pravdu i socijalnu zaštitu, ravnopravnost muškaraca i žena, solidarnost među generacijama i zaštitu prava deteta“.

Pojačano isticanje značaja zaposlenosti je vredno pažnje. Unija taj cilj više ne utvrđuje kao visok stepen zaposlenosti, već kao stremljenje punoj zaposlenosti. Jasnu indikaciju jačanja socijalnih ciljeva predstavlja pominjanje socijalne tržišne ekonomije, borbe protiv socijalne isključenosti, unapređivanja socijalne pravde i solidarnosti među generacijama, po prvi put. Ekonomski ciljevi se u ovom članu čak nalaze u manjini, jer se kao ciljevi, pored socijalnih, još pominju i zaštita i poboljšanje kvaliteta okoline, ekonomska, socijalna i teritorijalna povezanost zemalja članica ili kulturna i jezička raznolikost. S druge strane, u oblasti ekonomije se samo ukazuje na zajedničko tržište „sa slobodnim i nekrivotvorenim nadmetanjem“ kao i na „održivi razvoj Evrope na bazi izbalansiranog privrednog rasta i stabilnosti cena“.

Dodatno jačanje socijalnih ciljeva se može videti u uključivanju horizontalnih socijalnih klauzula o nediskriminaciji u Ustavni ugovor. Analogno sa horizontalnom klauzulom o zaštiti okoline koja je već izložena u članu 6 Ugovora o EZ (sada član III-119), kao prvo se utvrđuje da će se Unija prilikom svih svojih delatnosti „boriti protiv diskriminacija na osnovu pola, rase, etničkog porekla, religije ili pogleda na svet, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije“ (član III-118). Kao drugo, Ustavni ugovor obavezuje EU na to da, prilikom izrade svih mera, uvek uzima u obzir čitav niz socijalno-političkih ciljeva. O tome se u članu III-117 doslovno kaže: „Prilikom utvrđivanja i sprovođenja politike i mera u oblastima navedenim u ovom delu, Unija vodi računa o zahtevima povezanim sa podsticanjem visoke

stope zaposlenosti, obezbeđivanjem primerene socijalne zaštite, borbom protiv socijalne isključenosti, kao i sa visokim nivoom opšteg i profesionalnog obrazovanja i zdravstvene zaštite.“

Ostale socijalno-politički relevantne reforme

Ustavni ugovor sadrži još dve socijalno-političke novine. Prvo, značaj socijalnih partnera se još jednom eksplicitno ističe izdvojenim članom u prvom delu nacarta Ustava. Tako se u članu I-48 navodi: „EU priznaje i podstiče ulogu socijalnih partnera na nivou Unije uzimajući u obzir različitost nacionalnih sistema. Ona podstiče socijalni dijalog i pri tom poštuje autonomiju socijalnih partnera.“ Iako su socijalni partneri i socijalni dijalog već u starom Socijalnom poglavlju, naročito posle mastrihtskih reformi, imali istaknutu poziciju, ovo dodatno pominjanje predstavlja ponovljeno povećanje značaja. Međutim, nekim posmatračima se može učiniti čudnim što se ovaj član nalazi u odeljku o „demokratskom životu Unije“. Zapravo, postoji izvesna napetost između privilegovanog uključivanja udruženja i principa parlamentarne demokratije, jer se u takvim dogovorima parlamenti često nalaze u položaju nezvanog gosta ili posmatrača. Pre svega, zbog ove marginalizacije parlamenata, Evropski parlament se više puta kritički izrazio o Proceduri saradnje socijalnih partnera koja je uvedena u Mاستrihtu.¹¹¹

Poslednja novina se tiče proširenja principa većinske odluke na oblast socijalne sigurnosti radnika migranata (član III-136, ranije čl. 42 Ugovora o EZ). Ovo je jedino socijalno-političko područje u kome Ustavni ugovor menja pravila glasanja. Međutim, i ovde je princip većine ograničen. Tako član III-136, od. 2, predviđa takozvanu legislativnu „kočnicu za slučaj opasnosti“: ako neka od zemalja članica smatra da bi predlog za koji je predviđena diskusija „ugrozio bitne aspekte njenog sistema socijalne sigurnosti kao što su oblast delovanja, troškovi ili finansijska struktura, ili uticao na njegovu finansijsku ravnotežu“, ta članica može da potakne Evropski savet da se pozabavi tim sadržajem. Nepromenjeni predlog može da se vrati Savetu na ponovno razmatranje, ili da pozove Komisiju da iznese novi predlog. Dakle članice i dalje imaju mogućnost da naročito skupe regulative u oboj oblasti barem vremenski odlože, ili da ubede druge vlade u okviru Evropskog saveta da sasvim odustanu od nje.

¹¹¹ Vidi Odluku o novoj socijalnoj dimenziji Ugovora o Evropskoj Uniji, Abl. C 77 14.3.1994. godine, 30–33, Odluka o primeni Protokola o socijalnoj politici, Abl. C 205, 25.7.1994, 86–89.

4. Socijalna unija na osnovu sudskog prava? EU i budućnost države blagostanja u Evropi

Šta se na osnovu rečenog može zaključiti o budućnosti države blagostanja u Evropi? Koje mogućnosti EU ima na raspolaganju, kada je u pitanju mogućnost evropske države blagostanja da savlada unutrašnje i spoljne izazove? I šta bi u tom smislu donela ratifikacija Ustavnog ugovora (ili barem delova relevantnih za socijalnu politiku)?

Najpre moramo razočarati one koji očekuju da se sama EU razvije u supranacionalnu državu blagostanja sa sopstvenim programom izdataka. Čak ni najvatrenije pristalice jake socijalne politike Unije u Konvenciji nisu imali takve zamisli. Srednjeročno posmatrano, sigurno neće postojati penzijsko, zdravstveno i osiguranje nezaposlenih, koje bi važilo u celoj Evropi. S obzirom na visok stepen legitimnosti koji nacionalne vlade crpe iz svojih programa blagostanja, sigurno ne bi pristale na takav korak (*Leibfried/Pierson, 1992: 348*). Takođe je više nego neizvesno, da li se kolektivni identitet Evropljana i, sve u svemu, legitimitet supranacionalnih institucija može u toj meri opteretiti, da neozleđeno izdrži prenošenje finansijskih sredstava na evropski nivo i s tim povezanu preraspodelu tih sredstava između bogatijih i siromašnijih zemalja.

Čekanje na supranacionalne socijalne programe je ne samo uzaludno, već može biti i nepotrebno. Da bi se očuvale države blagostanja u Evropi, dovoljno je da EU doprinese očuvanju finansijske baze nacionalnih država blagostanja i prilagođavanju postojećih socijalnih programa demografskim, ekonomskim i socijalnim promenama. Zbog uklanjanja granica u okviru zajedničkog tržišta, sve većeg prodiranja principa konkurentnosti u sferu usluga koje je pružala država blagostanja i zbog restrikcija pakta za stabilnost i rast usled budžetske politike, EU još uvek više predstavlja deo problema, nego sredstvo njegovog rešavanja. Ipak, EU je vrlo preduzimljiva po ovom pitanju. Već danas postoje brojni standardi u oblastima ravnopravnog tretmana polova, zaštite na radu, kao i opšteg radnog prava, koji važe u celoj Evropi. Ovi minimalni standardi definišu donju granicu koju nijedna članica ne sme da pređe, i koja se ne sme preći ni prilikom mera deregulacije, preduzetih u okviru nadmetanja oko lokacije proizvodnje. Na taj način se konkurentnost sistema koji imaju različite regulative, bar u pojedinim delovima ograničava političkim sredstvima. Neki od ovih pravnih akata se zaista mogu posmatrati kao odgovor na „nove socijalne rizike“, a time i kao doprinos neophodnoj modernizaciji nacionalnih država blagostanja, kao reakcija na interne promene evropskih društava.

Reforme Ustavnog ugovora, ako ikad budu stupile na snagu u svom današnjem obliku, osnažiće aktivnu socijalno-političku primenu prava. Naročiti porast će dobiti jedan stub primene prava, koji je već u prošlosti imao začuđujuće veliku težinu na evropskom nivou: usavršavanje prava putem rada Suda. Sve u svemu, iz tog razloga se socijalno-političke reforme u Ustavnom ugovoru mogu svesti na kratku formulu: „Sudsko pravo umesto političkih odluka“. Okvirni institucionalni uslovi za usvajanje socijalno-političkih zakona su uglavnom ostali nepromenjeni. Stoga ih je i dalje teže doneti institucionalnim putem u bitnim oblastima socijalne politike, nego u mnogim oblastima ekonomske politike. U tom smislu se u dogledno vreme neće ništa suštinski promeniti u pogledu očigledne „rupe“ u regulativi, što se tiče klasičnih sistema socijalne sigurnosti (izuzetak je koordinacija ovih sistema da bi se omogućila mobilnost radnika). EU u ovoj oblasti ili nema nikakvu pravnu nadležnost ili sme da deluje samo ako je postignuta jednoglasnost, što je s obzirom na 25 članica sa vrlo različitim interesima, praktično jednako nastavku statusa quo.

Stoga se ovoj oblasti na nivou EU, pristupa samo posredstvom Otvorene metode koordinacije. Ovaj način regulative se, s jedne strane, zbog svoje fleksibilnosti čini naročito prikladnim za postizanje zajedničkog napretka u oblasti kao što je socijalna sigurnost, pošto su u njoj rešenja obavezujuća za sve članice kako tehnički tako i politički praktično nemoguća, jer su polazni nacionalni uslovi ekstremno heterogeni. S druge strane, nedostatak Otvorene koordinacije je, da zbog fleksibilnosti i dobrovoljnog učešća, ne postoji osnova za preduzimanje mera protiv vlada koje se ne brinu za ispunjenje neobavezno dogovorenih ciljeva.

Nasuprot tome, ono što se promenilo jeste odnos između ekonomskih i socijalnih vrednosti, ciljeva i osnovnih prava. Socijalno je umnogome dobilo na značaju među vrednostima i ciljevima Unije. Važno je i to što se mora voditi računa, između ostalog, o nediskriminaciji, primerenoj socijalnoj zaštiti ili borbi protiv socijalne isključenosti, prilikom preduzimanja svih mera Unije, tj. uključujući i dalje mere liberalizacije i deregulacije. Time se znatno povećava težina socijalno-političkih prioriteta u poređenju sa ekonomskim ciljevima. Uključenje osnovnih socijalnih prava u Ustavni ugovor predstavlja još izjaženije profilisanje socijalnog. Time je konačno korigovana, od Rimskih ugovora, postojeća neravnoteža u osnovnim ustavnim načelima. Principima koji se odnose na zajedničko tržište i pravo konkurencije sada je pridružen čitav niz socijalno-političkih ciljeva i osnovnih prava. Time bi se mogla promeniti i sudska praksa Suda, u slučajevima u kojima se zahtevi slobodnog protoka kapitala ili sloboda usluga na zajedničkom tržištu sukobljavaju sa socijalno-političkim interesima. Do sada u ovakvim slučajevima skoro da nisu postojale polazne tačke u Ugovorima koje bi Sudu omogućile da socijalne interese stavi iznad interesa slobodnog tržišta. Ova situacija bi usled novih socijalno-političkih vrednosti, ciljeva i osnovnih prava u budućnosti mogla da izgleda sasvim drugačije.

Preuzimanje liste osnovnih socijalnih prava čije se ostvarenje može zatražiti sudskim putem, će u budućnosti, dovesti do aktivnog usavršavanja socijalnog prava EU kroz Sud, a time i do jačanja konkretnih socijalnih standarda zaštite unutar EU. Iako su neka od tih osnovnih prava tako formulisana da pružaju malo osnova za delotvorne subjektivne zahteve upućene nacionalnim ili evropskim zakonodavcima, i iako osnovna prava sveukupno važe samo za nacionalne vlade koje su uspostavile vezu sa evropskim pravom, za očekivati je da će Sud upotrebljavati osnovna socijalna prava za aktivno dalje razvijanje evropske socijalne politike na putu sudskog prava.

U ovom kontekstu neki liberalni ekonomisti već upozoravaju na „znatno proširenje delatnosti države“ kao posledicu socijalnih prava u obliku zahteva (Vaubel, 2003) ili čak podsećaju na „ozbiljne“ posledice po monetarnu uniju kao posledicu pretećeg „zaustavljanja“ napora za liberalizaciju (de Ménil, 2003). Međutim, perspektiva koja se manje oslanja na blagotvorne snage tržišta da reše aktuelne ekonomske i socijalne probleme, nego održanje istorijski nastalih dogovora, na kojima se zasniva evropska država blagostanja, barem principijelno smatra podjednako legitimnim kao stremljenje maksimalnim ekonomskim postignućima, ovaj razvoj vidi u mnogo pozitivnijem svetlu. Tako američki publicista Džeremi Rifkin (Jeremy Rifkin) s izvesnom zavišću čestita Evropljanima na njihovom Ustavnom ugovoru, koji predstavlja „nešto sasvim novo u istoriji čovečanstva“. Naročito Povelja o osnovnim pravima sa njenim socijalnim odrednicama „daleko prevazilazi našu Povelju o pravima i njene kasnije dodatke“ (Rifkin, 2004).

Konačno, stupanje na snagu socijalno-političkih reformi Ustavnog ugovora sigurno neće doneti revolucionarne promene. Ipak, time bi se dalje osnažila dosadašnja „politika malih koraka“ socijalne politike EU. EU će i dalje moći da nudi samo ostrva socijalno-političke regulative u moru evropskog socijalnog tržišta. Neka od ovih ostrva se već danas uzdižu visoko nad površinom mora i stoga pružaju relativno sigurnu zaštitu od nesigurnosti otvorenog mora. Druge će u budućnosti dobijati na veličini, neke nove će nastati. Mora se videti u kojoj meri će nacionalne države blagostanja uspeti u tome da opstanu na ovom, pre kao i sada opasnom moru, a da ne dožive brodolom.