

Hrvatska ustavnost u Europskoj uniji¹ ***Apel eurorealista***

Branko Smerdel

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Uvod

Hrvatska se konačno nalazi pred punopravnim članstvom u Europskoj uniji. Dakako, mukotrpan proces pristupanja još nije dovršen. Neki ipak smatraju kako se u tom procesu značaj i svrha hrvatskog Ustava bitno smanjuje; takvih ima mnogo i svakim su danom sve brojniji. U političkim stvarima nezgodno je nastupati suprotno većini, pa makar to bilo samo u cilju podsjećanja na povijesna iskustva. Nasuprot tome, smatram da je u složenim državnim zajednicama, poput Europske unije, važnost ustava pojedinih članica još veća, te na to želim i ovdje upozoriti javnost. Isključivo pravnodogmatski, pa i kazuistički pristup, koji je oduvijek bio utočište pravnih praktičara i pravnih teoretičara, nosi sa sobom dvije opasnosti. Prvo, normativno stanje uzima se kao realnost. Drugo, sudska praksa smatra se *a priori* isključivim pokazateljem pravog stanja stvari. Ni jedan ni drugi postulat nisu točni. Zbog toga se zalažem za kombinirani interdisciplinarni pristup, koji jedini može objasniti položaj Hrvatske u složenoj državnoj zajednici u koju godinama nastoji biti prihvaćena. Kolikogod zakasnili, vrijeme je da se okrenemo povijesnim iskustvima Hrvatske, Europe i najrazličitijih oblika federalnih i konfederalnih zajednica. Nekoliko je važnih čimbenika o kojima trebamo posebno voditi računa.

Prvo, »u najboljem slučaju«, predstoji nam više od godinu dana daljnjeg promatranja, pri čemu Europska komisija, kao sankciju nezadovoljavajućeg postupanja zemlje kandidata, ima pravo »poduzeti svaku mjeru koju smatra potrebnom«. Započeo je proces ratifikacije Ugovora o pristupanju država članica, te su i dalje vidljiva

¹ Članak je napisan na temelju prethodnog znanstvenog priopćenja, podnesenog na znanstvenom skupu »Europa i enciklopedija: kultura i kodifikacija«, u organizaciji Pravnog, Ekonomskog i Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža, u Cavtatu 20. X. 2011.

različita stajališta zemalja koje su tradicionalno rezervirane prema Hrvatskoj, od onih koje su pozdravile ulazak Hrvatske i žurno pristupile ratifikaciji.²

Drugo, traje i zaoštava se najteža kriza Unije, koja dovodi u pitanje njezin opstanak, pa čak i održavanje temeljnih ciljeva i nedvojbjenih postignuća europskih integracija.³ Kao i uvijek u kriznim situacijama, potpuno transparentno pokazuju se odnosi moći u Uniji kao državnoj zajednici formalno ravnopravnih država, pod hegemonijom i vodstvom vodećih sila: Francuske i Njemačke. Kriza je jasno razotkrila odnos vodećih sila prema, tijekom cijelog prošlog desetljeća teškom mukom dogovaranom i konačno izbornom, »ustavnom ugovoru« od 2009. godine, na kojem Unija formalno počiva nakon velike reforme, započete još 2001. godine.⁴ Ugovor iz Lisabona možemo smatrati *tacite* suspendiranim u pogledu temeljnih propisanih putova i načina kreiranja političkih odluka.⁵

Treće, mijenja se orijentacija u hrvatskoj unutrašnjoj politici: već tijekom pregovora uobičajilo se pojašnjavanje, pa i ispričavanje domaćih političara kako su pojedine mjere ili donošenje zakonodavstva bili nužni »jer ih zahtijevaju pregovarači«.⁶ Danas se otvoreno upozorava kako bi svaki važniji zakonski projekt morali prethodno odobriti stručnjaci Europske komisije, pa i u slučaju kada je rezultat »dogovorenog«, a zapravo izdiktiranog zakona potpuna nedjelotvornost.⁷ Kada pak dođe do ozbiljnih nesuglasica, uvijek se ponovno postavlja pitanje demokratskog legitimiteta Komisije i drugih institucija Unije.⁸

² Oni koji inzistiraju na striktnom monitoringu sve do pristupanja, pa čak i nakon toga, govore o srpnju 2013. kao datumu pristupanja »u slučaju najboljeg mogućeg scenarija«. Nizozemski ministar vanjskih poslova U. Rosenthal jasno je to rekao u Zagrebu 5. III. 2012. <http://www.znet.hr/2012/03/je-li-ulazak-u-eu-gotova-stvar-nizozemska-ratifikacija-ovisi-o-rezultatima-monitoringa/>; <http://www.euractiv.com/enlargement/dutch-push-croatia-post-accession-monitoring-news-505882> Euraktiv, pristupljeno 9. III. 2012.

³ U studenom 2011. ukazale su se izjave o mogućnosti novog rata. Američki general M. Dempsey o mogućnosti raspada Europske unije i mogućnosti rata u Europi, <http://danas.net.hr/svijet/page/2011/12/11/0052006.html>. Poljski ministar vanjskih poslova J. Rostowski <http://videoteka.novativ.hr/multimedia/iz-vijesti-u-17-moguc-novi-rat-u-europi.html>, pristupljeno 9. III. 2012.

⁴ S. Rodin, T. Čapeta, I. Goldner Lang (ur.): *Reforma Europske unije. Lisabonski ugovor*; Narodne novine, Zagreb 2009. Posebno Robert Podolnjak: »Od Laekena do Lisabona – uspon i pad Ustavnog ugovora«, 27–65.

⁵ Na to je više puta početkom 2012. godine upozoravao novi predsjednik Europskog parlamenta Martin Schulz.

⁶ Branko Smerdel: »O neustavnosti Zakona o sprečavanju sukoba interesa«, *Novi informator*, 5977/2011, 1–3.

⁷ <http://www.tportal.hr/vijesti/svijet/180890/Pusic-s-veleposlanicima-zemalja-EU-a-o-monitoringu.html>; <http://www.tportal.hr/vijesti/svijet/180732/Zasto-ministri-svakodnevno-hodocaste-Vandoren.html>, pristupljeno 9. III. 2012; *Globus*, 8. III. 2012.

⁸ Kao što je učinio mađarski premijer Viktor Orbán. *Forum*, 9. III. 2012.

Tijekom desetljeća znanstvenog rada na proučavanju pitanja federalizma i konfederalizma, nastojao sam ukazati na opasnost od intuitivne sklonosti onima koji obećavaju kako prisila može donijeti brza i sveobuhvatna rješenja.⁹ Prednost složenih oblika udruživanja je u uvažavanju prava drugih i kompromisu, osigurano institucionalnim sredstvima, što vodi civiliziranju politike unutar i između država. Često sam se pozivao na velikog pobornika europske integracije, filozofa Denisa de Rougemonta koji je, izjednačavajući federalno načelo i demokraciju kao alternative prijetećem totalitarizmu, upozoravao: »Totalitarizam je tvrd i jednostavan, kao rat, kao smrt. Federalizam je složen i suptilan, kao mir, kao život. I budući da je jednostavan i tvrd, totalitarizam je stalno iskušenje za naš umor, tjeskobe, sumnje i nevolje koje dolaze od duhovne rezignacije. Totalitaristički duh nije opasan samo zbog toga što trijumfira u kakvom tucetu zemalja i napreduje brže ili sporije u svima ostalima, već naročito zato što on kvari sve nas, u srcu naših misli, u najmanju ruku ograničavajući našu vitalnost, hrabrost i smisao naših života.«¹⁰

Ove su konstatacije važne za pojašnjenje polazišta eurorealista kako Europska unija nije nekakva zajednica novog tipa u kojoj ne bi više vrijedila načela međudržavne i unutarnje politike, niti je to nekakav novi tip političkog sustava, bez presedana u povijesti. U pitanju je složena državna zajednica, utemeljena na federalnim načelima¹¹, koja ima svoje povijesne preteče i poredbene primjere, pa je kao takvu treba razumjeti i proučavati, te se spremati za sudjelovanje u njoj. Pritom je izuzetno važno ne zanemariti hrvatsko povijesno iskustvo i postignuća hrvatske znanosti koja se desetljećima razvijala pod nazivima federalističke i konfederalističke teorije. Takav stav naziva se eurorealizmom, a njegovi pristaše eurorealistima, jer se zalažu za pridruživanje Europskoj uniji, potpuno razumijevajući njezine prednosti, koje najbolje izražava izvorna parola »mir i napredak«, kao i njezinu pravu prirodu i probleme koje ona generira.

Realizam ne znači neprijateljstvo prema udruživanju¹², nego zahtijeva razumijevanje kompleksnosti i fragilnosti federalističkih institucionalnih sklopova. Zbog

⁹ Branko Smerdel: »Neki komparativni problemi primjene federalizma«, *Naša zakonitost* (1986), br. 9, 1137–45; »Politika, pravna znanost i aktualni problemi jugoslavenskog federalizma«, *Naše teme* (1986), br. 7–8, 38–52.

¹⁰ »L'Attitude fédéraliste«, cit. u: David R. Herron, *The Ends of American Federalism: an European Perspective*, Southwestern Political Science Association Meeting, 22. III. 1973., Fort Worth, Texas, str. 30.

¹¹ Federalno načelo je temelj udruživanja ravnopravnih entiteta u kojem je pravom osigurana ravnopravnost i očuvanje identiteta članica složene državne zajednice. Federacija je samo jedan od oblika primjene tog načela. Branko Smerdel, u: B. Smerdel, S. Sokol: *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2009., 409–436; Branko Smerdel: »Američke teorije federalizma«, u: Vincent Ostrom: *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb 1989; Branko Smerdel: »Relevance of the Political Theory of a Compound Republic for the European Integration, Toward a Theory of Constitutional Choice«, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, 2006.

¹² Uostalom, ni »euroskepticizam« ne znači neprijateljstvo prema Uniji, kao što se uobičajilo govoriti tijekom propagande oko referenduma o pristupanju.

toga je nužan prilikom pristupanja složenim zajednicama, kao i u cilju njihova održavanja. Pretjerana očekivanja vode velikim razočaranjima, a često i tragedijama.¹³

Načela ustavnosti složenih državnih zajednica

Složeni sustavi udruživanja imaju svoju svrhu i povijesno opravdanje. Danas već, nažalost, prevladava sklonost zanemarivanju glavnih izvora i razloga stvaranja europskih zajednica, koje dobro izražava formula »mir i napredak«. Tvrdnja Laekenske deklaracije o budućnosti Europe, da Europska unija predstavlja »priču o uspjehu«, ponajprije je opravdana time što je europska integracija osigurala Europi šest desetljeća gospodarskog napretka u miru, na novim načelima koja isključuju uporabu sile u rješavanju interesnih sukoba.¹⁴ Povijesno pamćenje je kratko i mnogi su danas skloni zanemariti te izvorne ideje pa govore o čisto ekonomskom udruživanju u Europi. Europska integracija započela je iz političkih razloga, kao proces političkog udruživanja, i time kao sredstvo osiguravanja mira i napretka na europskom kontinentu, kroz povijest rastrganom bezbrojnim ratovima. Perspektiva mirnog razvoja je glavni razlog zašto odlučno podržavam hrvatski napor za uključivanje u Uniju.

Potrebno je voditi računa o činjenici da politički procesi u složenim državnim zajednicama stalno generiraju specifične političke probleme i pitanja, koja valja rješavati na način primjeren primjeni i održavanju federalnog načela. To čini samu bit federalnih rješenja, koja u sebi nose ambivalentnost između zahtjeva za udruživanjem u širu zajednicu i imperativa očuvanja autonomije i identiteta u takvoj zajednici. Amerikanac Martin Diamond sažeo je to na sljedeći način: »Federalizam doista odlikuje izrazita ambivalentnost ciljeva koji se hoće njime postići. Federalizam uvijek pretpostavlja uređenje usmjereno u dva suprotna pravca i namijenjeno ostvarivanju dvaju suprotnih ciljeva. Jedan od tih ciljeva naći ćemo u razlogu zbog kojega se federativne jedinice naprosto ne ujedine u unitarnu državu; drugi cilj naći ćemo u razlogu zbog kojega federativne jedinice ne žele ostati malene, potpuno autonomne države. Prirodna je tendencija svake političke zajednice, male ili velike, prema kompletnosti i perfekciji njezine autonomije. Federalizam predstavlja svjestan napor da se takva tendencija ublaži. Dakle svaka konkretna federativna struktura uvijek je institucionalno izraz kontradiktornih tenzija između specifičnih razloga zbog kojih federativne jedinice moraju ostati male i autonomne, ali ne u potpunosti, odnosno velike i

¹³ Branko Smerdel (ur.): *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971.*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2007., 7.

¹⁴ Laekenska deklaracija o budućnosti Europe iz 2001. godine započinje tvrdnjom da se Europska unija nalazi na raskrižju bez presedana u njezinoj povijesti. Ta je povijest, zaključuju autori, »priča o uspjehu«, ali potrebno je donijeti važne odluke o tome kako odgovoriti na tri temeljna problema: demokratski izazov unutar Unije, nova uloga Europe u globaliziranom svijetu, te očekivanja europskih građana u pogledu donošenja odluka i provedbe politika u Europskoj uniji.

jedinstvene u zajednici, ali ni to ne u potpunosti. Razlike između federacija proizlaze iz razlika u ta dva para razloga zbog kojih se federalizam hoće.«¹⁵

Važno je međutim razumjeti i to da se sebična narav politike nije promijenila te da je borba za dominaciju u okviru političkih zajednica njezin nužan i neizbježan dio. Tendencije zlorabe moći uvijek su moguće u političkom procesu. Institucionalna rješenja imaju cilj onemogućiti takvim tendencijama da prevladaju, odnosno usmjeriti interesno uvjetovane sukobe u konstruktivnom i kompromisnom pravcu. Problemi koji su doveli do raspada mnogo nacionalnih federacija, te općenito ugrožavaju opstanak složenih država, uzrokovani su u većoj mjeri težnjama za centralizacijom i dominacijom, nego pokušajima izgradnje dovoljno fleksibilnih ustavnih rješenja koja bi predstavljala prepreku takvoj dominaciji.

U jesen 2006. godine održana je na Pravnom fakultetu u Zagrebu konferenciju o primjeni »federalnog načela udruživanja država u složene zajednice«, pri čemu je federativna država samo jedan od povijesnih oblika primjene toga načela. Većina sudionika se suglasila s upozorenjem kako nam valja obnoviti tradicionalno snažnu hrvatsku federalističku misao, koja je od stjecanja nezavisnosti bila sustavno potiskivana i podcjenjivana, po logici »federacija je kriva za sve naše nedaće«. Istaknuli smo da ulazimo u složenu međudržavnu zajednicu, kako je to i politička zajednica u kojoj važe politička načela ponašanja, te kako će u toj zajednici biti potrebno sustavno i mudro djelovati, ulazeći u koalicije i saveze, kako bi se mala država mogla založiti za svoje interese te očuvati svoj identitet. Posebno smo ukazivali kako je to upravo smjer kojim se trebaju uputiti eurofili, jer nas jedino eurorealizam, poznavanje zajednice u koju se nastojimo uključiti, kao i složenih međudjelovanja njezinih članica, može očuvati od teških razočaranja.¹⁶

Od tada sam više puta bio u prilici raspravljati s kolegama koji su bili što začuđeni, što zgroženi usporedbama institucija EU-a s institucijama propale SFRJ, dakako *mutatis mutandis*. Danas je rašireno shvaćanje o brojnim sličnostima: na prvom mjestu to je ideologija zajednice kao »novog tipa udruživanja« te propisana »politička korektnost«. Drugo, to je težak demokratski deficit zajednice, dakako u različitim oblicima i opravdanjima. Treći, valja podsjetiti, je nehajno i pragmatično odnošenje prema temeljnim ustavnim dokumentima.¹⁷

Povijesna iskustva ne smije se potiskivati. U hrvatskom jeziku sama riječ »ustav« odražava hrvatsko povijesno iskustvo života u državnim savezima. Dok je u

¹⁵ Martin Diamond: »The Ends of Federalism«, *Publius*, 3(1973), br. 2. Cit. Smerdel, op. cit. 1989., 15.

¹⁶ Branko Smerdel (ur.): *Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971.*, op. cit. 2007.

¹⁷ Nažalost moram podsjetiti da je istinski početak kraja SFRJ obilježilo rušenje Ustava i provala Srbije u financijski sustav Federacije, kako upozorava ugledni slovenski ekonomist Jože Menzinger, *Globus*, 5. X. 2011.

većini jezika korijen riječi »ustrojstvo« (*constitution*), u nas ona potječe od riječi »ustava«, »brana«, »prepreka«. Ustav je kod nas povijesno bio sredstvo zaštite državnog identiteta u različitim oblicima državnih saveza u kojima smo, premda jednakopravni, bili slabiji, dakle ustav se razumijevao kao štit, usmjeren prema van. S ustavnim preprekama, nositeljima vlasti »prema unutra«, u odnosu prema građanstvu, što izražava pojam »pravna država«, imamo ozbiljnih problema sve do danas. »Izvorišne osnove«, proslav Ustava, nabrajaju desetak povijesnih oblika takvih državnih saveza i liga, od 1102. do 1990., naglašavajući kako je u svim tim savezima ostalo očuvano hrvatsko državno pravo, premda je ono cijelo to vrijeme bilo kršeno na najrazličitije načine. U državnim savezima i saveznim državama ustavno je pravo jedina zaštita i uzdanica malih i slabih. Čak u teškim prilikama ozbiljnog kršenja i povreda ono ostaje »kao pravo« i potencijalno se ostvaruje kada se prilike promijene.

Promašenost ideologije novog tipa zajednice

Tvrđnju kako je Europska unija »zajednica novoga tipa« bez presedana u povijesti valja ispravno razumjeti i protumačiti. Doista je Unija stvorena na način bez presedana u europskoj povijesti i doista je osigurala šest desetljeća »mira i napretka«, ali odnose u njoj valja ispravno tumačiti. To su odnosi moći, ali je prednost na gospodarskoj moći i veličini, a ne na slavnom »broju divizija«. Međutim narav politike nije se promijenila i oslonac moramo tražiti u pravu.

Države imaju interese i njihova prijateljstva i lojalnosti zavise od tih interesa. Ustav je sredstvo zaštite državnih interesa, kao i sredstvo zaštite interesa *populusa* i pojedinaca. No ustav je i sredstvo legitimiranja zbiljske vlasti. U kriznim situacijama ustavne detalje nadomješta izravna akcija. Povijest svjetske, kao i europske ustavnosti to dobro pokazuje. Usudit ću se ukazati na relevantne primjere: od američkog predsjednika Abrahama Lincolna, do njemačke kancelarke Angele Merkel i francuskog predsjednika Sarkozyja, sudbinske odluke u krizi donose najutjecajnije političari, a ne ustavno propisana tijela. Bez obzira jesu li izrijekom propisana ili se smatraju »impliciranima«, primjenjuju se pravila o iznimnim stanjima i hitno donose i primjenjuju odluke koje će redovito tek naknadno ratificirati redovna ustavna tijela.

Nama je to u ovom trenutku posebno važno, s obzirom na dosta prošireno mišljenje kako ulazimo u »zajednicu novoga kova«, u kojoj dominiraju »europske vrijednosti«, visoka moralna načela i čisti altruizam. Takve državne zajednice nikada nisu postojale, premda su se mnoge takvima predstavljale. U jednoj smo takvoj samoproglašenoj »zajednici novoga kova« živjeli i to se povijesno iskustvo ne bi smjelo prepustiti zaboravu. Ali postoje racionalno organizirane zajednice u kojima se polazi od načelne jednakopravnosti država članica nejednake ekonomske i političke moći, što je jedino jamstvo njihova održanja i razvoja. U takvim zajednicama ništa se

ne dobiva samo po sebi te vlastite interese valja dobro procijeniti i zaštititi u skladu s načelom jednakopravnosti članica. Ustav zajednice, zajedno s ustavima njezinih članica, jedina je osnova takve jednakopravnosti.

Europska unija je posebna po svojem pristupu udruživanju, odnosno primanju novih članica, po čemu se razlikuje od svih poznatih državnih saveza. William Riker je u svom klasičnom radu, pod naslovom »Federalism: Origin, Operation, Significance«, ustvrdio da je federalno udruživanje uvijek u povijesti bilo sredstvo širenja imperija pod dominacijom određenih hegemoni.¹⁸ Zaista, nikada u povijesti nije postojala državna zajednica koja je kandidate za članstvo toliko temeljito pripremala i nadzirala, a ni sama EU nikada nikoga nije toliko pripremala i provjeravala kao Hrvatsku. Danas je jasno da europski sustav nadzora ni u kojem slučaju nije bio savršen, a djelotvornost sustava usklađivanja zakonodavstva i dalje smatramo eksperimentom. Prije 25 godina prvi put sam u jednom članku za takav pristup koristio sintagmu »ustavni«, odnosno »zakonski« optimizam.¹⁹

Od doba *simahija* i *simpolitija* antičke Grčke, gdje su hegemoni saveza vojnom silom djelovali na proširenju saveza, sve do Sjedinjenih Američkih Država, koje su tradiciji vojnih mjera (New Mexico) pridodale i kupovinu teritorija (Louisiana, Aljaska), politika proširenja vođena je korištenjem povijesnih prilika, a o usklađivanju zakonodavstva i integraciji eventualno se vodilo računa kasnije. Povijesno utemeljena i razvijana znanost o federalizmu, trijeznim očekivanjima, može ukazati na objektivne mogućnosti i metode osiguravanja (pa i obrane) vlastitih interesa u složenim međudržavnim zajednicama.

Konfederalne i federalne zajednice utemeljene su na artificioznom, znanstvenim spoznajama i iz njih izvedenim načelima, što je suprotno naravnoj i jednostavnoj logici nametanja svoje volje silom zbog koje nam je zemlja tako »poviješću utrujena«. Zbog toga svatko tko ulazi u takvu zajednicu mora dostojnu pažnju posvetiti znanosti o asocijacijama, interdisciplinarnoj znanosti o političkom udruživanju, a ustavno pravo dobiva posebno značenje. Jednostavno rečeno: »ne kao guske u maglu«, kako ne bi ponovno budući povjesničar pisao tužnu povijest saveza u kojima je »više vrijedio prst moći nego šaka prava« kao preambulu nekog budućeg ustava.

¹⁸ Ta su sredstva bila vojna sila, odnosno mnogo rjeđe kupovina teritorija zajedno sa stanovništvom i institucijama. Cit. Branko Smerdel: »Američke teorije federalizma«, uvodna studija u: Vincent Ostrom: *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb 1989.

¹⁹ Branko Smerdel: »Ustavni eksperiment socijalističkog samoupravljanja. Kriza političkog sistema i potencijal ustavnih reformi«, Zbornik PFZ (1988), br. 3, str. 317–333.

Ustavnost u kriznim situacijama

Kakva je situacija u kojoj Hrvatska ulazi u Europu? Bijela knjiga Europske komisije o dobrom upravljanju (*good governance*)²⁰ potvrdila je dva važna zaključka iz znanstvene literature: prvo, »da je proces donošenja političkih odluka u Uniji tako složen da jako malo običnih Europljana ima osnovnog pojma o njemu ili da sa sigurnošću mogu kazati tko je odgovoran za politike koje se primjenjuju« te, drugo, »da ima malo saznanja o tome u kojoj se mjeri europsko zakonodavstvo zaista provodi širom Europske unije ... dok se općenito smatra kako je provedba daleko od jednoobraznosti i savršenstva.«²¹ U raspravi o Bijeloj knjizi konstatirano je kako se građani osjećaju otuđenima od institucija i političkog odlučivanja u tijelima Unije, te izlazak građana na izbore za Europski parlament stalno opada, da su postupci odlučivanja komplicirani, prespori i netransparentni, da je postojeći pravni sustav previše složen da bi bio djelotvorno proveden te da sama primjena temeljnih načela na kojima je uspostavljena Unija, kao što je solidarnost i supsidijarnost, zahtijevaju preispitivanje i usavršavanje kako bi se mogli dosljedno primjenjivati. Sam »funkcionalizam« zahtijeva preispitivanje sa stajališta spomenutih načela »dobrog upravljanja.«²²

Na vrhuncu optimizma početkom tisućljeća Europska se unija spremala za važne strateške odluke. Laekenska deklaracija o budućnosti Europe iz 2001. godine započela je konstatacijom kako se Europska unija nalazi na raskrižju bez presedana u njezinoj povijesti. Ta je povijest, zaključuju autori, »priča o uspjehu«, ali potrebno je donijeti važne odluke o tome kako odgovoriti na tri temeljna problema: prvo, demokratski izazov unutar Unije; drugo, nova uloga Europe u globaliziranom svijetu; i treće, očekivanja europskih građana u pogledu donošenja odluka i provedbe politika u Europskoj uniji. Temeljni smjer reforme političkih institucija naznačen je kao zahtjev za više demokratičnosti, transparentnosti i djelotvornosti u funkcioniranju institucija. To otvara pitanja ustavne naravi: od potrebe pojednostavljenja pravnog sustava, utemeljenog na tri temeljna međunarodna ugovora, preko raspodjele nadležnosti između država članica i Unije, do ustrojstva samih tijela Unije i njihovih ovlasti, te načina odlučivanja, većine potrebne za odluke, odnosno prava veta država u pojedinim područjima zajedničke politike. Niti jedno od tih pitanja nije riješeno niti se može kazati kako su postavljeni temelji postupnog rješavanja tih ključnih i

²⁰ COM (2001) 428 final. Vidi također: Governance Team: »Consultations Conducted for the Preparation of the White Paper on Democratic European Governance. Report to the Commission«, June 2001, koji pokazuje način rada i širinu konzultiranih izvora.

²¹ Michael Gallagher, Michael Laver, Peter Mair: *Representative Government in Modern Europe*, McGraw Hill, 3. izd., 2001, 125, 131. Umjesto znanstvene provjere, ova izuzetno važna konstatacija, koju sam često citirao, dramatično je potvrđena »otkrićima« o lažnim financijskim izvješćima niza država članica i krizom posljednjih pet godina!

²² Vidi: Fritz W. Scharpf: »European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity«, The Jean Monnet Working Paper, ISSN 1087-2221.

kroničnih problema.²³ To mogu tvrditi samo oni koji svjesno i namjerno zamjenjuju normativu, riječi napisane na papiru s realnošću zbiljskih odnosa odlučivanja i političke moći.

Interesni sukobi dio su i ostat će dio političkog procesa u Europskoj uniji. Tenzije između starih i novih članica, velikih i malih država, ekonomski razvijenih i ekonomski zaostalih, poljoprivrednih i industrijskih i tako dalje, neprekidno se odvijaju i razrješavaju unutar Unije. Asimetrični aranžmani već se stvaraju ograničavanjem slobodnog kretanja radne snage iz novih u stare članice Unije i na druge načine. Federalistički duh, sposobnost pregovaranja i zalaganja za vlastite interese, uz uvažavanje interesa drugih, od krucijalnog su značaja za uspješno mirenje raznovrsnih interesa u složenim državnim zajednicama. Neuspjeh federalističkih rješenja u jugoslavenskoj federaciji (kao i mnogim drugima) ne opravdava odbacivanje federalističke teorije, što prijeti ozbiljnim posljedicama. Kako bismo bili spremni za život u takvoj zajednici, potrebna nam je federalistička teorija. Bez toga, bojim se da nam prijetite nova razočaranja.

No nije li kriza ustvari normalna situacija svjetske politike? Teško bi bilo naći povijesno razdoblje mirnog razvoja, bez kriza. Istina, o njemu mnogi sanjaju, ali duža razdoblja mira oduvijek su bila oslonjena na dinamičku ravnotežu sukobljenih sila s uvijek nazočnom opasnosti eskalacije sukoba.²⁴

Slavni pravni povjesničar Harold Berman konstatirao je postojanje krize pravnih sustava još početkom 80-ih godina XX. stoljeća: »Ne radi se, dakle, o krizi pravne filozofije, već prava kao takvog... Cinizam i podcjenjivanje prava prijeti danas pravnim sistemima u svim zemljama Zapada, u svim klasama i slojevima. Sistem države blagostanja gotovo se slomio pod pritiskom neprovedivih propisa i pravila. Gradovi postaju nesigurni u sve većoj mjeri. Porezne propise naširoko krše jednako bogati kao i siromašni i srednji slojevi. Vlast je u cjelini, od baze do vrha, zahvaćena korupcijom i nezakonitostima. I, što je najgore, jedini koji toga izgledaju svjesni jesu oni malobrojni koji uslijed svojih prijestupa dođu pod udar zakona... pojam 'javna politika' opasno se približio značenju 'oni koji su trenutačno na vlasti'; društvena pravda i suštinska racionalnost identificiraju se s pragmatizmom; poštenje je izgubilo svoje povijesne i filozofske korijene i povija se pod svakim vjetrom dnevne politike...«²⁵. Mnogi su predbacivali profesoru Bermanu kako se prenglio s predvi-

²³ Pažljivom istraživaču bilo je moguće unaprijed predvidjeti neuspjeh Ustavne konvencije. Usp. Branko Smerdel: »Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj uniji«, Zbornik PFZ, 53, 3–4, 2003, 9–37.

²⁴ Henry Kissinger: *A World Restored: Castlereagh, Metternich and Restoration of Peace 1812–1822.*, Houghton-Mifflin, Boston 1960; »American Policy and Preventive War«, *Yale Review*, 44, 3 (1955).

²⁵ Harold Berman: *Law and Revolution*, Oxford University Press, 1984.

danjem krize i sloma sustava. Izgleda da je u pitanju težnja pravnika, pa čak i pravnog povjesničara, harmoničnom svijetu unutar sebe usklađene hijerarhije pravnih normi, kakvu oduvijek proklamiraju i zahtijevaju teoretičari prava. Takvu harmoniju možemo naći međutim samo u knjigama pravnih teoretičara, a posebno apologeta pojedinih povijesnih razdoblja. Kao što je već više puta konstatirano, razvoj Europske unije odvija se u neprekidnom slijedu kriznih situacija, od kojih se svaka čini sve ozbiljnijom.²⁶

Mogli bismo dakle s punom odgovornošću konstatirati kako su krize nužnost, odnosno način funkcioniranja odnosa u složenim međunarodnim integracijama. Međutim političke i gospodarske krize svakako su bolje od ratova. Umjesto oružjem, sukobi se rješavaju pregovorima i pravom. S obzirom na to, nipošto nije pametno unaprijed se odreći svojeg ustava, naglašavajući primat svakog akta zajedničkih tijela EU-a.

Ustav i nacionalni identitet

Ulazimo u političku međudržavnu zajednicu u kojoj ćemo morati čuvati svoj identitet i zalagati se za svoje interese. U svakom obliku međudržavne integracije posljednje uporište čini nacionalni ustav. Hrvatska nije izuzetak. Ustav će nam biti itekako važan i potreban kada (i ako) jednom konačno referendumsku odluku hrvatskih građana potvrde vlade ili građani svih 27 članica Europske unije. Zbog toga griješe oni pravници koji smatraju kako je zbiljska jednakopravnost u EU-u privilegij velikih i moćnih.²⁷

Ustava se ne smijemo odreći, unaprijed prihvaćajući potpunu supremaciju prava Unije. Pogubno je i pogibeljno tvrditi kako se »rezerva ustavne domene« odnosi na Njemačku i Francusku, ali ne na manje i novije članice. Nismo jednako moćni, ali smo jednakopravni. Na tome nam valja inzistirati. Na tome uostalom inzistiraju Britanci, Poljaci, Česi i mnogi drugi, premda njihovi zahtjevi još nisu ili uopće

²⁶ J. H. H. Weiler ovako sažima osnovne značajke: »Koji su, dakle, veliki ustavni trenutci u povijesti Europske unije? ... Schumanova deklaracija iz svibnja 1950.? Stupanje na snagu Rimskog ugovora u siječnju 1958.? Izuzetno važna odluka Europskog suda iz srpnja 1964. koja je deklarirala supremaciju prava zajednice? Možda kriza 'prazne stolice' i Luksemburški sporazum koji je uslijedio, s izuzetnom važnosti za način donošenja odluka u Zajednici? Možda, u novije vrijeme, Bijela knjiga Komisije iz 1958. godine, koja je utvrdila ciljeve kompletiranja jedinstvenog tržišta za 1992. ili, zaista, Jedinstveni europski akt iz 1986., koji je podržao taj plan, uveo većinsko odlučivanje u Vijeću ministara te izazvao istinsku europskozi širom kontinenta?«. Zaključujući kako je preokret donio Ugovor iz Maastrichta, on čini istu pogrešku kao i kasniji utemeljitelji neuspjele Ustavne konvencije. (The Constitution of Europe, Cambridge University Press, 1999, 3)

²⁷ Rainer Arnold: »Supremacy of the Constitution as the Basic Development in European Constitutionalism, Twenty Years of the Constitution of Slovenia. Significance of Constitutionality and Constitutional Democracy«, Ustavni sud Slovenije, Ljubljana 2012.

neće doći pred lice europske pravde. U osnovi tih dvojbi leži različito razumijevanje pojma ustava i ustavnosti. Za pozitiviste, ustav je propis kao i svaki drugi, za pripadnike danas potisnute povijesno pravne škole, ustav je tekst koji nastoji sažeti povijesno iskustvo naroda u borbi za njegova prirodna prava.²⁸ Ograničavanjem našeg istraživanja na praksu Europskog suda ostajemo prikraćeni uvida u stvarnost.²⁹

Sve su državne zajednice, kao i države same, utemeljene na interesima, a ne na altruizmu i ljubavi, pa u njima jaki dominiraju, a slabi se oslanjaju na pravo. U modernom vremenu ne vrijedi više apsolutno maksima »bolje prst moći nego šaka prava«, ali je ne treba zaboraviti. Hrvatski Ustav je također i zaštita od političara koji već preuzimaju maniru u kojoj se za sve što je loše krivi »centar«. Upravo zbog toga izvršne analize prakse najviših sudova rasvjetljavaju samo dio fenomena koji se naziva zbiljskim pravnim poretom. Procjena cjeline zahtijeva širi interdisciplinarni pristup, nego što omogućuje pravni pozitivizam koji dominira izučavanjem ustavnosti u Europskoj uniji.³⁰

Nacionalni ustav u svakom obliku međudržavnog udruživanja predstavlja posljednje jamstvo očuvanja identiteta, a to je uvjet pod kojim se pristupa svakoj međunarodnoj integraciji. Odnos moćnih prema europskom Ustavu, kao i samom teško iznjedrenom Lisabonskom sporazumu i novoustanovljenim institucijama potiče na oprez. Za to bismo trebali imati na umu primjere brojnih članica EU-a, ne samo velikih ili starih, koje se oslanjaju na svoje ustave u zaštiti nacionalnih interesa. Poseban uzor treba nam predstavljati razvijena praksa njemačkog Saveznog ustavnog suda, kao i ustavnih sudova drugih zemalja koji su, nasuprot teoriji o potpunoj supremaciji svih izvora europskog prava nad domaćim pravom, uključujući i nacionalne ustave, razvili teoriju ustavnog identiteta kao osnove za odluke u kojima prednost mora imati domaće ustavno pravo.³¹ U tom smislu suglasan sam s izjavom hr-

²⁸ Otuda lakoća s kojom se mijenja i prekraja tekst prolova hrvatskog Ustava. Pozitivisti ne razumiju zahtjeve za uvažavanjem povijesnog iskustva u svrhu previđanja niti ga, ne poznajući povijest, uopće mogu razumjeti. Zanimljiva analiza spora Harold Berman: »World Law. An Ecumenical Jurisprudence of the Holy Spirit«, Emory University, <http://papers.ssrn.com/abstract=666143>, 6–7.

²⁹ Ovom konstatacijom ni u kojem slučaju ne podcjenjujem važne rezultate naše nove, pozitivistički orijentirane teorije europskog prava koja se uspješno uklopila u europske i američke trendove, ali oni bacaju svjetlo samo na dio cjeline. O razvoju novije sudbene teorije i prakse iscrpno u Siniša Rodin: »Ustavni protekcionizam i nacionalni identitet«, u Arsen Bačić (ur.): *Ustavna teorija: strani utjecaji i hrvatski odgovori*, HAZU, Zagreb, 2012. Vidi i Biljana Kostadinov: *Ustavni identitet*, Novi informator, 5936/2011. i 5946/2011.

³⁰ Neki autori inzistiraju na konstataciji da europski Ustav već postoji, barem kao kostur budućih temeljnih ustavnih odluka. Primjerice Koen Lenaerts i Pit Van Nuffel (ur. Robert Bray): *Constitutional Law of the European Union*, Sweet and Maxwell, 1999.

³¹ Čak i bez primjera iz prakse njemačkog Saveznog ustavnog suda, koje detaljno analizira S. Rodin, ustavnu osnovu supremacije hrvatskog Ustava nad europskim pravom u bitnim pitanjima ne bi bilo teško konstruirati, premda nije izričekom unesena u Ustav jer su naši pregovarači i njihovi savjetni-

vatskih akademika povodom referenduma o pristupanju. Ulazak Hrvatske u Europsku uniju pospješit će jačanje hrvatskoga pravnog sustava te dovesti do potpune uspostave vladavine prava i povjerenja u institucije. Uspjet ćemo toliko koliko budemo sposobni, kompetitivni i dorasli izazovu koji je pred nama. Naša budućnost u našim je rukama, kao i odgovornost za uspjeh ili neuspjeh. Moderna hrvatska država, stvorena prije dva desetljeća, potvrđuje se ulaskom u Europsku uniju i time započinje novo, važno razdoblje u njezinoj povijesti.³²

ci upozoravali kako bi to bio kraj pregovora. No nema niti izričite zabrane. Tu je članak 2. Ustava, članak 3., te spominjanje Ustava na prvom mjestu, ispred zakona i prava u članku 5. Ustava.

³² Izjava HAZU o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji od 19. siječnja 2012.