

Kakvo ustrojstvo Evrope Prijedlozi za dalji institucijski razvoj Evropske zajednice

RADNA GRUPA «EVROPSKI USTAV»

Predsjednik: Werner Weidenfeld

*Članovi: Karl Dietrich Bracher, Ulrich Everling, Meinhard Hillf,
Peter graf Kielmansegg, Hermann Lübke, Werner Maihofer, Joseph Rovau*

PREDGOVOR

Evropska zajednica mora jačati svoju sposobnost djelovanja! Za to joj je potreban ustav. Samo tada može svladati probleme budućnosti!

Ovaj izvještaj smatramo poticajnim doprinosom pa svjesno nismo predložili razraden nacrt ustava. Više želimo u evropskoj ustavnoj raspravi dati nove naglaske.

Prijedlog skicira konstrukciju Evropske unije. Njezina su orijentacija tri glavna načela:

1. Evropska unija mora biti ustrojena strogo federalistički. Zato se njezine kompetencije moraju neodložno regulirati u ustavu.
2. Njezina struktura odlučivanja mora biti parlamentarna i politički efikasna. Stoga Unija mora imati djelotvornu vladu i dvodolni parlament.
3. U ustav Unije mora se uvrstiti katalog temeljnih prava. Takav katalog čini legitimaciju i granicu za političko djelovanje Evropske unije.

Ustav bi se trebao u cjelini usredotočiti na obilježavanje bitnih elemenata i na opis postupaka evropskoga zajedništva.

Zadatak je zakonodavstva da oblikuje tu temeljnu konstrukciju. Time se naš prijedlog pridržava koncepta evolucijskog ustava, čija se bit i profil mogu dalje oblikovati.

Ovim se izvještajem ne obraćamo samo stručnjacima i ustavnim ekspertima nego i širokoj zainteresiranoj javnosti. Tražimo podršku za naše shvaćanje najboljega ustrojstva Evropske unije.

Izvještaj radne grupe «Evropski ustav» nastao je u okviru istraživačkoga projekta «Strategije i opcije za budućnost Evrope», koji zajedno izrađuju Zaklada Bertelsmann i istraživačka grupa «Evropa» na Sveučilištu u Mainz.

prof. dr. Werner Weidenfeld, predsjednik
prof. dr. Karl Dietrich Bracher
prof. dr. Peter graf Kielmansegg
prof. dr. Hermann Lübke
prof. dr. Werner Maihofer
prof. dr. Joseph Rovau

1. UTEMELJENJE USTAVNE INICIJATIVE

Evropa se nalazi na početku nove epohe. Njezina se sposobnost djelovanja nanovo traži: modernizacija i demokracija istočno-evropskih država, kao i političke posljedice dovršetka unutarnjega tržišta zahtijevaju stabilne okvirne uvjete. Stvaranje međunarodnih političkih struktura ne ide ukorak s evropeizacijom problema.

Evropa može ispunjavati svoju izvanjsku odgovornost jedino ako je jaka iznutra. Evropska se zajednica, kao jezgra Evrope, mora stoga dalje razvijati u pravcu političke unije. Za to joj je potreban ustav.

A. USTAV KAO ODGOVOR NA PREOKRET KONTINENTA

Konstruktivska načela političke arhitekture Evrope nalaze se u pokretu. Brzo povezivanje obiju njemačkih država, otvaranje istočnoevropskih država i dovršetak unutarnjega tržišta u Zapadnoj Evropi, zajedno čine temeljiti preokret političkog položaja Evrope. Najvažniji će politički učinak usmjeravanja narednih godina biti da se različiti procesi dubokih promjena međusobno tako i usaglate da novi politički poredak kontinenta smijeni evropski poredak obilježen sukobom Istok-Zapad. Osim Evropske zajednice danas ne postoji činilac koji bi, po svojoj političkoj stabilnosti i svojim materijalnim pretpostavkama, bio u stanju latiti se toga zadatka. Sadašnja struktura Zajednice ne može udovoljiti pojačanim političkim i ekonomskim izazovima koje donosi mijena u NJDR i u Istočnoj Evropi, niti djelotvorno izbjeci mogući povratak u nacionalističke osobe- bujnosti. Da bi se Evropska zajednica ojačala kao privlačan pol u fazi prijelaza, nužan je supstancijalni dalji razvoj posredstvom ustava. Jedino na osnovi ustava Zajednica kao stabilizirajući čimbenik može aktivno poticati i oblikovati proces mijenjanja.

Predstojeće ujedinjenje NJDR sa Saveznom Republikom Njemačkom u skladu s timo- redom s time integriranje NJDR u Evropsku zajednicu izraz su nade i očekivanja da će se otvoriti evropski osigurana demokratska perspektiva za iznova konstituiranu Njemačku.

B. USTAV KAO POSLJEDICA SVE JAČE INTEGRACIJE ZAPADNE EVROPE

Učiniti Zajednicu iznutra politički sposobnom da djeluje — to nije samo aktualna konzekvencija (posljedica) iz izmijenjenoga lica druge polovice kontinenta, već prvenstveno i zaključak (posljedica) iz krupnih povijesnih dostignuća kojima je ujedinjenje zapadnoga dijela Evrope dosad osiguralo dobrobit građana:

— Evropska se integracija potvrdila kao jedinstveno djelo mira. Ona je nekad zavađene nacije prevela u zajednicu pomirenja, koja svoje sukobe rješava samo mirnim putem i na osnovi slobodno dogovorenih postupaka.

— Ona se naspram Istočne Evrope potvrdila kao element stabilnosti i liberalne privlačnosti.

— Evropska je integracija stvorila tržišne uvjete na velikim prostorima, a ti su uvjeti znatno pridonijeli blagostanju i socijalnoj sigurnosti.

— Uz pomoć integracije zapadni su Evropljani postali važni partneri u međunarodnoj politici.

— Proces ujedinjavanja Evrope stvorio je oblike svijesti o zajednici koji se opiru povratku u nacionalističke egoizme.

Valja se, s pogledom na predstojeće izazove, s novim članom nadovezati na ta povijesna dostignuća. Pomoću ustava ujedinjenje postaje pouzdanim dobrom budućnosti.

Budući da su zapadnoevropske nacionalne države izgubile sposobnost rješavanja problema, nužan je zajednički nastup. Neprestano prenošenje kompetencija na razinu Zajednice i faktičko sudjelovanje organa Zajednice u mnogim područjima aktivnosti već su omogućili povijesno jedinstven stupanj integracije. Ta se strategija integriranja može nazvati pragmatičkom; ona se prenošenjem parcijalnih kompetencija više orijentira prema funkcionalističkom konceptu.

Zajednica će, međutim, najkasnije u toku devedesetih godina ponovno dospjeti do granica takve strategije. Dovršetak unutarnjega tržišta znači drastično širenje evropskih nadležnosti i zaoštavanje sukoba oko raspodjele.

Odlukom o dovršetku unutarnjega tržišta već je određena dinamika koja će zahtijevati ponovno preispitivanje temelja ugovora:

— Dopuna Zajedničkoga tržišta privrednom i monetarnom unijom jasno će pokazati koji su znatni prostori djelovanja uskraćeni razini nacionalne države. To nameće pitanje primjerene podjele kompetencija.

— Ekonomske nejednakosti, koje bi se stvaranjem evropskog unutarnjeg tržišta mogle u nekim regijama još zaoštriti, zahtijevaju i nakon 1992. godine pojačanu politiku privredne i socijalne kohezije.

— Proširene pravosudne kompetencije Zajednice zahtijevaju dogradnju njezine parlamentarne strukture.

Uzimajući to u obzir, Zajednica mora institucijski osigurati svoju sposobnost rješavanja problema. Dalja podjela zadataka mora teći usporedo s dogradnjom i stvaranjem institucija čija će sposobnost biti dvojaka: s jedne strane, moraju biti dovoljno djelotvorne da pronalaze i realiziraju adekvatna rješenja problema, a s druge strane da istodobno dopuštaju demokratsko legitimiranje toga političkog sustava.

S obzirom na oba ta načelna zahtjeva, postoje pri sadašnjem stanju evropske integracije strukturni problemi čija će brizantnost već u bliskoj budućnosti dobiti novu političku kvalitetu:

Neprozirnost političkoga sustava

Proces evropske integracije dosegao je visok stupanj neprozirnosti. To vrijedi i za građane i za političare. Različite i opsežne ugovorne osnove, različite procedure odlučivanja i nejedinstveni organizacijski oblici otežavaju realizaciju, često divergentnih, konceptijskih pristupa. Iz toga proizlaze orijentacijske teškoće.

Nedostatna transparentnost procesa odlučivanja dovodi do toga da se politička kompetencija odlučivanja i javna odgovornost za te odluke više ne poklapaju. Građanin ne može prokurti da li relevantne odluke donose nacionalne vlade ili organi EZ. Također ostaje nejasno dokle političku kontrolu obavljaju nacionalni parlamenti, a koliko već Evropski parlament.

Problemi legitimacije

Evropska zajednica izvodi svoju dosadašnju legitimaciju prvenstveno iz akta suglasnosti nacionalnih parlamenata s ugovorima, iz suglasnosti stanovništva s odgovornim akterima država-članica kao i iz konkretnih političkih dostignuća Zajednice, ali ne iz potpune primjene demokratskih postupaka. Sposobnost vladanja sustava EZ dopijeva do svojih granica kada se pojača intenzivnost sukoba unutar Zajednice.

Manjak učinkovitosti

Institucijski sklop Zajednice ne može zadovoljiti potrebu za koordiniranjem i političkim vodenjem. Postoji nedostatak pokretljivosti, jasnoće cilja i probojnosti. Za jačanje učinkovitosti nužna je razumna i djelotvorna organizacija procesa političkoga odlučivanja.

Problemi identiteta

Dostignuta integracija tiče se u mnoštvu područja pojedinačnoga građanina a da on to, međutim, neposredno ne uvida i ne doznaje. On ni svoja prava ne može dovoljno jasno saznati. Iz sadašnjih organizacijskih oblika u Evropi jedva se može zaključiti što čini evropski identitet.

C. USTROJSTVO USTAVA

Predvideni je ustav, povijesno gledano, jedinstven projekt: Države, čiji je stupanj privrednoga razvoja još različit, čije su političke tradicije različite i ne mogu se temeljiti ni na zajedničkom jeziku niti na spajajućem nacionalnom osjećaju, odvažuju se ustavom na odlučan korak ka Evropskoj uniji.

Evropski ustav pruža, međutim, primjerene odgovore na strukturne nedostatke evropske integracije i na izazove za evropsko rješavanje problema:

— On demonstrira temeljne normative orijentacije i opisuje elementarni konsenzus.

— On dogradnjom demokratskih postupaka otvara priliku za neposredno legitimiranje evropske politike, koja time postaje opterećujuća.

— On može postupke odlučivanja tako reformirati da su zajamčeni učinkovitost i transparentnost.

— On utemeljuje identitet tako što se izravno obraća evropskome građaninu, angažira ga, jamči njegova prava i pruža mu orijentaciju.

Dosadašnji pokušaji razvijanja evropskoga ustava upućuju na niz zahtjeva koji se postavljaju uspješnom ustavnopolitičkom novom pristupu:

— Dosad dostignuto stanje političke integracije ne smije se ugroziti.

— Umjesto maksimalnoga reguliranja detalja, ustav mora odabrati jednostavno, neposredno spoznatljivo konstrukcijsko načelo.

— Ustav mora obuhvatiti reformu procesa odlučivanja, važnim potencijalima moći uvrstiti se i institucijski u strukturu odlučivanja Unije.

— Ustav mora biti postavljen tako da može dobiti podršku mjerodavnih političkih snaga.

Iz navedenih nedostataka sadašnjega ustrojstva Zajednice i zahtjeva za novom inicijativom nastaju tri bitna elementa evropskoga ustava:

1. Raspodjela kompetencija i federalno ustrojstvo

Ustav utvrđuje raspodjelu zadataka između Unije i država-članica. Načelno države-članice, zadržavaju sve zadatke i kompetencije ako se oni izričito ne prenose na Uniju, jer je očita proopterećenost pojedinih država-članica u odnosnim područjima (načelo supsidijarnosti). Mora se jasno definirati područje evropeizacije kompetencije. Dosljedno poštivanje načela supsidijarnosti pri raspodjeli kompetencija između Unije i država-članica izraz je federalnoga ustrojstva Evropske unije.

2. Procesi odlučivanja

Ustav opisuje osnovne institucije i postupke odlučivanja Zajednice. Dalji razvoj procesa odlučivanja usmjeren je na uklanjanje nedostaka demokracije, parlamentarizaciju Unije revalvacijom Evropskoga parlamenta, te povećavanju učinkovitosti odlučivanja.

3. Temeljna prava

Ustav mora kodificirati zajednički korpus temeljnih prava. Izvođenje temeljnih prava i sloboda iz ustavnih tradicija država-članica, iz privrednih ciljeva i iz Evropske konvencije o ljudskim pravima od strane Suda Evropske zajednice nije dovoljno evropskom građaninu. Postojeća zaštita temeljnih prava mora se formalizirati i upotpuniti.

2. FEDERALIZAM I RASPODJELA KOMPETENCIJA

Evropsku uniju čine države-članice koje joj prenose određene zadatke i kompetencije. Unija zato nužno mora dobiti federalno ustrojstvo. Države-članice zadržavaju, prema načelu supsidijarnosti, sve kompetencije koje ne prenose na Uniju.

A. PROBLEM FEDERALNE RAVNOTEŽE

Evropska će Unija biti federacija novoga tipa za koju nam još nedostaju pojmovi. Uobičajeno pojmovlje, koje je fiksirano na jednostavno i naizgled jednoznačno razlikovanje »saveza država« i »savezne države«, nije prikladno za opis nove zbilje. Evropska je zajednica od samoga početka bila više savez država, ali ona sve do danas nije postala saveznom državom niti će u svoje budućem razvoju postati takvom državom u uobičajenom značenju te riječi.

Za pokušaj da se stvori zajednica država koja je više nego puki savez suverenih država, ali koja ipak u velikoj mjeri poštuje samostalnost država-članica, postoji u novijoj povijesti nekoliko primjera, kao što su: njemački savez, Švicarska konfederacija do 1848, prva federacija sjevernoameričkih kolonija i austrougarska dvojnja monarhija. Sve one nisu bile osobito uspješne. Ti nas primjeri poučavaju da razvoj labavih federacija nema velikih izgleda:

- ako ne raspoložu institucijama u kojima se može formirati i artikulirati interes cjeline relativno neovisno o interesima članica;
- ako su finansijski potpuno ovisne o subvencijama država-članica;
- ako su ustavne promjene toliko otežane da se zapravo ne mogu provesti.

Evropska je zajednica već sada daleko premašila razvojni stupanj tih konfederacija.

Uspješnijim se pokazala suvremena savezna država kakva je prvi put stvorena u Sjedinjenim Američkim Državama i koju su u Evropi oponašale između ostalih, Švicarska i Njemačka. Ali s uspjehom suvremene savezne države povezan je i jedan problem. Čini se da je federalnoj konstrukciji imanentna neodoljiva centralizirajuća dinamika. Vlastita državnost država-članica gubi sve više svoju supstancijalnost. Federalno je ustrojstvo, doduše, ostalo u svim savezima državama više nego puka fasada, ali dosegnuta razina centralizacije jedva da je više spojiva s prvotnom idejom federalizma kao drugom stranom koncepcije demokracije. Evropska unija ne može ići tim putem, premda je dosad s valjanim razlogom svjesno koristila pogonsku snagu one centralizirajuće dinamike.

Prema tome, ključno je pitanje za Evropsku uniju, koja treba biti federacija novoga tipa: Kako postići stabilnu federalnu ravnotežu? Kako prevladati dilemu: da li ostati pri manjkavome obliku federacije, u kojemu su još posve presudni partikularni interesi država-članica, ili ne sputavati centralizirajuću dinamiku koja federalnu ravnotežu postupno ruši prema drugoj strani? Problem se ne može riješiti samo pomoću prikladnih ustavnih pravila, ali ustavna pravila mogu bitno pridonijeti njegovu rješenju.

Raspodjela kompetencija

Većini federalnih država poznata je klauzula koja ostavlja državama-članicama sve one kompetencije koje ustav izričito ne prenosi na federaciju. Takva je klauzula neizostavna i u ustavu Evropske unije, mada iskustvo pokazuje da ona, uzeta za se, ne može pouzdano zajamčiti federalnu ravnotežu. Slično vrijedi za načelo supsidijarnosti, koje je kao apstraktno ustavno načelo samo ograničeno djelotvorno, osobito ako je načelo tako slabo formulirano kao u članu 12 nacrta ustava Evropskoga parlamenta. U jačoj verziji ono može biti važan stabilizirajući čimbenik federalne ravnoteže. Jer, svim je konkretnim dodjelama kompetencija putem ustava nužno tumačenje. A pri njihovu tumačenju načelo supsidijarnosti može imati ključnu ulogu. To vrijedi osobito onda kada se kompetencije ne dodjeljuju u pojedinostima niti su oštro razgraničene, što je neracionalno za federaciju u razvoju, već u općim normama.

Konkurentne kompetencije suprotstavljaju se centralizirajućoj dinamici jedino onda kad se pretpostavke za interveniranje saveznih institucija usko formuliraju, odnosno interpretiraju. Slično vrijedi da institut okvirnoga zakonodavstva može biti pomoć očuvanju federalne ravnoteže, ali jedino onda kad je zahtjev država-članica za vlastitim prostorom djelovanja, kao što je postavljen u pojmu okvira, pouzdano zajamčen.

Dom država

U saveznoj državi tradicijskoga tipa postoji institucija koja je barem prvobitno služila federalnoj ravnoteži — Dom država. Sve su suvremene savezne države stvorile, povrh raspodjele kompetencija između centralne države i država-članica, ustavni organ putem kojega — prema ideji — države članice treba da sudjeluju u zakonodavstvu federacija. Redovito od te prvobitne intencije nije previše ostalo, jer se nametnula misao da se u predstavničkim organima demokratske zajednice imaju zastupati individue a ne kolektivni subjekti. To je dovelo do toga da države članice pri konstituiranju Doma država nemaju više drugu ulogu do li onu izbornih okruga — Senat u Sjedinjenim Državama i Vijeće staleža u Švicarskoj primjer su takvoga razvoja.

Njemačka je ustavna tradicija, nasuprot tome, ustrajavala na tome da bi u Domu država savezne države trebale biti države-članice zastupljene kao takve, tj. svojim vladama. Tim se načinom zastupanja državama-članicama kao takvima omogućuje neposredan utjecaj na saveznu politiku; to ne može učiniti ni izravni izbor Doma država, prema bilo kakvim pravilima, niti njegovo uspostavljanje putem parlamenta država-članica. Osim toga, značajnu vrijednost ima sudjelovanje upravne kompetentnosti država-članica u zakonodavstvu, koje se na taj način osigurava. I Evropskoj je uniji potreban Dom država, u kojemu su države-članice zastupljene kao takve, tj. preko svojih vlada: Vijeće Unije. Koliko Komisija preuzme funkcije evropske vlade, toliko ministarsko vijeće može postati Domom država.

Što se tiče odnosa između Parlamenta i Doma država, prirodno je da jednaka participacijska prava dvaju domova ne olakšavaju zakonodavni proces. Ali za Evropsku uniju ne dolazi u obzir nijedno drugo rješenje ako doista želi federalnu ravnotežu. Za određena će pitanja biti čak poželjan uvjet kvalificiranih većina u Vijeću Unije.

Ustavno sudstvo

U posljednjoj instanci odlučuje o očuvanju federalne ravnoteže institucija koje ustav službeno tumači — Ustavni sud. Sve savezne države imaju Ustavni sud, pa je potreban i Evropskoj uniji. Jer, nijedan federalni ustav ne može tako raspodijeliti kompetencije da ne bi došlo do sukoba između federacije i država-članica. O tim sukobima mora odlučivati neutralan treći. Osobito se moraju u konfliktnom slučaju tumačiti i ustavne norme koje treba da služe federalnoj ravnoteži — načelo supsidijarnosti ili odredbe koje utvrđuju kada federacija smije upotrijebiti konkurentsku ili okvirnu kompetenciju.

Sud će kao Evropski ustavni sud, moći jedino onda pridonijeti da se očuva federalna ravnoteža ako razvije novo samorazumijevanje: dugoročno neće više

biti moguće da se integracijski proces sudskim putem promiče. Prije će se raditi o tome da Sud spozna i prihvati svoju odgovornost za očuvanje federalne ravnoteže u Evropskoj uniji. U tome će se zadugo sastojati njegov najvažniji doprinos funkcionirajućem evropskom poretku. Za to su važna ustavna pravila — kao jasna klauzula o supsidijarnosti — koja Sudu pri tome pomažu.

Samorazumijevanje Suda što se artikulira u presudama, ima značaj za federalnu ravnotežu uostalom ne samo u konfliktnim slučajevima u kojima on doista odlučuje. Ono je relevantno i zato što se politički akteri prema njemu orijentiraju preventivno; Sud djeluje i tamo gdje ne odlučuje.

Ustavne promjene

Federalna ravnoteža ovisi, na koncu, i o pravilima za postupak mijenjanja ustava, konkretno: o pravilima se može izmijeniti raspodjela nadležnosti između Unije i država-članica. Tradicijski federalni ustavi predviđaju, a jedne strane, u različitim oblicima sudjelovanje država članica u izmjeni saveznoga ustava, ali, s druge strane ne poznaju pravo veta za svaku pojedinu državu članicu. Povijest Evropske zajednice dokazuje, dakako, da je čak i pod tim uvjetom moguć neprekidni napredak. Za Evropsku će uniju ustav još dulje vremena zadržati obilježje ugovora upravo u razumijevanju naroda. Zato bi ustavne promjene, možda ne trajno, ali ipak za neodređeno vrijeme, trebalo shvaćati i tretirati kao ugovorne promjene i time ih učiniti ovisnim o suglasnosti svih država članica.

B. KOMPETENCIJE EVROPSKE UNIJE

Pri formiranju Evropske unije nužno je brzo djelovanje: Ustav mora odgovoriti na tri presudna pitanja:

— Kako da se kompetencije raspodijele?

— Koje demokratske kontrole valja stvoriti?

— Kojem organu treba dodijeliti izvršnu vlast?

Evropski ustavni tekst mora sadržavati raspodjelu kompetencija. U ustavu se utvrđuje temeljno pravilo te raspodjele, načelo supsidijarnosti: nadležnosti Unije dopunjuju nadležnosti država članica, pri čemu se na Uniju smije prenositi samo oni zadaci koje ne mogu primjereno svladati države članice.

Evropska zajednica raspolaže već danas zadacima i kompetencijama u mnoštvu područja politike. U to spadaju, primjerice, privredna i konkurencijska politika, poljoprivredna politika, vanjskotrgovinska i regionalna, kao i istraživačka politika. Cjelokupnost dosadašnjih kompetencija Evropske zajednice prenosi se na Evropsku uniju. Time se zadržava dosada dosegnuti stupanj integracije.

Povrh toga se na Evropsku uniju prenose pojedine nove ili proširene zaduče i kompetencije u određenim središnjim političkim područjima. Ustav regulira raspodjelu nadležnosti između Unije i država članica u tim političkim područjima. Jasnom raspodjelom nadležnosti i proceduralnim zajamčenostima suprotstavlja se mogućim centralističkim tendencijama.

U područja u kojima se Evropskoj uniji postavljaju nove zadaće i kojoj stoga postaju nužnim dodatne nadležnosti ubrajaju se:

- vanjska politika,
- sigurnosna politika,
- monetarna politika,
- unutarnja sigurnost,
- politika prema zemljama u razvoju i
- ekološka politika.

Vanjska politika

Evropska unija preuzima načelno zastupanje prema van ukoliko se to odnosi na nju samu. Vanjska se politika, doduše, dosada obrađuje u okviru Evropske političke suradnje, ali izvan postupaka Zajednice. Odredbe Jedinštenog evropskog akta o zajedničkoj vanjskoj politici nisu dostatne. One se moraju dopuniti, institucionalizirati i bitno pojačati.

Sigurnosna politika

Za sigurnosnu politiku vrijedi da se na evropskoj razini može odlučivati i o vojnim aspektima sigurnosti, a ne kao što je dosad utvrđeno Jedinštenim aktom o političkim i gospodarskim. Različit status blokovskih i neutralnih članova Evropske zajednice bit će sve manje značajan zbog promjena u odnosima Istok-Zapad. Sigurnosna politika dotiče osobito osjetljivo područje nacionalne sigurnosti i dosada nije u znatnijoj mjeri bila, osobito u pogledu vojnih aspekata sigurnosti, predmetom politike Evropske zajednice, odnosno Evropske političke suradnje. Zato će se kompetencije morati postupno prenositi u okviru mijene sigurnosne politike.

O institucijskim aspektima sigurnosne politike ustav se ne izjašnjava kako bi ostao otvoren za buduće razvoje.

U oba područja, vanjskoj i politici sigurnosti, Unija se, bez obzira na pravo na samoobranu, obvezuje na odustajanje od primjene sile i na očuvanje mira.

Monetarna politika

Realiziranjem evropske privredne i monetarne unije prenijet će se u području monetarne politike, osobito u okviru stvaranja sustava Evropske centralne banke, važni novi zadaci na razinu Unije. Ustav Unije jamči

1. da se u monetranoj politici daje prioritet stabilnosti novčane vrijednosti,
2. da sustav Evropske centralne banke podržava privrednu politiku, ukoliko je to u skladu s prethodnim,
3. da je sustav Evropske centralne banke neovisan u stvari i personalno o političkim direktivama i
4. da se ne smije angažirati za financiranje budžetskih deficita.

Unutarnja sigurnost

U Evropi bez graničnih kontrola nužne su nadležnosti Unije u području unutarnje sigurnosti kako bi se, poštujući prava iz zaštite podataka i jamčeci sve temeljne slobode, odgovorilo svim zahtjevima što proizlaze iz otvaranja granica između država članica.

Politika prema zemljama u razvoju

U području politike prema zemljama u razvoju već postoji značajna aktivnost Evropske zajednice. Temeljita i djelotvorna koordinacija nacionalnih politika tim zemljama putem evropskog okvirnog zakonodavstva donijela bi znakovito kvalitativan napredak u pogledu odgovornosti Evropske unije spram Trećega svijeta. Ipak bi u području politike prema zemljama u razvoju valjalo ostaviti prostora za konstruktivnu raspodjelu podataka između država članica, odnosno između njih i Unije, s obzirom na izrasle tradicijske veze s pojedinim zemljama i regijama.

Ekološka politika

Akutni problemi okoliša zahtijevaju djelotvornu evropsku ekološku politiku. Zato se Evropska unija mora osposobiti za potpuno korištenje kompetencija koje su već Evropskom aktom prenesene na Evropsku zajednicu. Za to je osobito nužno hitno uvođenje većinskoga načela.

3. PARLAMENTARIZACIJA I DEMOKRATIZACIJA

Evropski ustav mora, oslanjajući se na potencijale moći koji su već stvoreni, potpuno dogradivati i jačati posebno institucijsko ustrojstvo Evropske zajednice. Glavni je cilj daljeg institucijskog razvoja parlamentariziranje, demokratiziranje i učinkovito oblikovanje procesa odlučivanja Evropske unije. Za to se predlaže postupno uvođenje slijedećeg institucijskog sustava:

1. U Evropskoj uniji središnje mjesto mora zauzeti Evropski parlament. Kao predstavnik gradana, on Uniji posreduje samostalnu legitimaciju, koja se više ne izvodi iz država članica, za izvršavanje zadataka na vlastitu odgovornost.

2. Dosadašnje Ministarsko vijeće, koje se sastoji od članova vlada država članica, pretvara se u Dom država, koji kao Vijeće Unije sudjeluje u odlukama Unije, osobito u zakonodavstvu. Vijeće Unije kao federalni organ unosi mišljenja zastupana u državama članicama u artikulaciju volje Unije i predstavlja protutežu unitarno djelatnim organima.

3. Evropsko vijeće čini Predsjedništvo Evropske unije i utvrđuje političke smjernice. Ono proglašava zakone.

4. Komisija Evropske unije razvija se u okviru dovršenja federalnoga sustava u vladu Evropske unije. Predsjednika Komisije imenuje Evropsko vijeće. Njemu je potrebno povjerenje Evropskoga parlamenta.

Evropski parlament

Ovisnost Komisije kao nosioca vladinih funkcija Evropskoga parlamenta bitan je element pri izgradnji parlamentarnoga sustava. Komisiji je potrebno

povjerenje Parlamenta i pri njezinu konstituiranju i pri njezinu radu. Parlament može, kao dosad, Komisiju prisiliti da podnese ostavku, izglasavanjem nepovjerenja, ali i ona sama može postaviti to pitanje.

Evropski parlament donosi zakone Unije u koje spadaju i dosadašnje smjernice kao okvirni zakoni. On je ovlašten da se bavi svim političkim pitanjima od zajedničkoga interesa i da, povrh dosadašnje prakse, postavlja pitanja svim organima, dakle i Evropskom vijeću, kao i pojedinim državama članicama.

Očekivana rasprava o financiranju Zajednice devedesetih godina zahtijeva proširenje kompetencija Evropskog parlamenta u budžetskoj politici, posebice u pitanju prihoda.

Pozitivan učinak parlamentarizacije Evropske unije sastojat će se u stvaranju funkcionalnih evropskih stranaka, koje su bitna pretpostavka funkcionalnosti parlamentarnoga sustava.

Vijeće Unije

Izgradnjom dosadašnjega Ministarskog vijeća u Vijeće Unije dobiva Evropska unija dvodolni sistem, kao što je to već postavljeno u Rimskim ugovorima i ojačano u Jedinstvenom evropskom aktu.

Vijeće Unije ravnopravno će surađivati u zakonodavstvu i suoblikovati Uniju. Ono se pri tome mora zalagati za poštivanje načela supsidijarnosti nasuprot centralističkim tendencijama. Načelno je nužna — primjereno federalnome ustrojstvu — suglasnost Vijeća Unije kako bi se mogao donijeti neki zakon.

Države članice i dalje u Vijeću Unije zastupaju ne članovi politički heterogenih nacionalnih parlamenata, već članovi nacionalnih vlada, koje ovise o povjerenju svojih parlamenata. Bitan korak od dosadašnjega Ministarskog vijeća ka Vijeću Unije sastoji se u tome što ono u pravilu vijeća i odlučuje javno.

Vijeće Unije donosit će odluke načelno većinski, i to — izuzev pitanja interne procedure i poslovnika za koja je potrebna prosta većina — kvalificiranom većinom shodno sada predviđenoj vrijednosti glasova. Jednoglasnost se mora i dalje zahtijevati za odluke koje se tiču temelja Unije ili proširenja njezinih kompetencija, naime za:

- promjenu ustava,
- pristupanje novih država-članca Uniji,
- priključivanje trećih država Uniji,
- realiziranje ugovornih ciljeva za koje Ugovor ne predviđa kompetencije.

U slučajevima promjene ustava i pristupanja nužna je dodatna suglasnost nacionalnih parlamenata.

Evropsko vijeće

Evropsko vijeće, koje se sastoji od šefova država i vlada država članica, čini Predsjedništvo Unije. Evropsko vijeće ima, kao dosad, funkciju da raspravlja i utvrđuje načelne orijentacije za politiku Zajednice. Evropski mu ustav prenosi,



nadalje, zadatak da međusobno koordinira politiku Unije i politiku država članica, dakle da na najvišoj razini odlučivanja povezuje Uniju i države članice.

Evropsko vijeće može zahtijevati od Komisije da poduzme zakonsku inicijativu.

Evropsko vijeće proglašava zakone.

Komisija Evropske unije

Komisija će morati, više nego dosad, usmjeriti svoju djelatnost na parlament i na posredovanje između njega i Vijeća Unije.

Komisija ostaje organ predlaganja i provođenja i time motor Unije. Ali ona gubi predlagački monopol, jer se Parlamentu s punom kompetencijom i njemu ravnopravnom Vijeću Unije ne može uskratiti inicijativno pravo.

Komisija se i dalje brine o provođenju ugovora i zakona Unije ukoliko su na evropskoj razini, a ne mogu ih provoditi uprave država članica.

U oblasti vanjskih poslova Komisija će ne samo kao dosad voditi pregovore nego i sklapati postignute ugovore. Za sve važne ugovore nužna joj je suglasnost Parlamenta i Vijeća Unije.

U Komisiji se uvodi resorsko načelo tako što svaki član vodi svoj resor i odlučuje na vlastitu odgovornost. Sve načelne odluke, zakonodavne odluke kao i odluke za koje to zahtijeva predsjednik ili drugi članovi mora donositi plenum.

Predsjednik Komisije formulira smjernice politike.

Njega će ubuduće imenovati Evropsko vijeće uz suglasnost Evropskog parlamenta. Na prijedlog predsjednika Evropsko vijeće imenuje članove Komisije. Komisija o namjeravanoj politici daje izjavu pred Parlamentom i postavlja pitanje povjerenja.

Evropski parlament može izglasati nepovjerenje Komisiji. U tom slučaju se Komisija mora povući. To vrijedi i u slučaju da Komisija postavi pitanje povjerenja, a ono joj bude uskraćeno.

Evropsko vijeće može na prijedlog predsjednika Komisije otpustiti pojedine članove Komisije.

Sud Evropske unije

Sud zadržava svoju dosadašnju funkciju da štiti pravo u Zajednici. Dok se proteklih desetljeća potvrđivao kao motor integracije, sada ima sve više zadatak, da se s obzirom na dostignutu razvojnu razinu, zalaže za uravnotežen odnos između Unije i država članica i poštivanje supsidijarnoga načela.

Sud odlučuje, prema dosadašnjim odredbama, o vrstama tužbi i postupcima. Valjalo bi, međutim, ojačati prava pojedinaca. Radi toga se evropskom građaninu priznaje pravo žalbe Sudu ako najviši nacionalni sud ne podnese na prethodno odlučivanje Sudu pitanje relevantno za odlučivanje prema pravu Zajednice.

Sud prvog stupnja proširit će se shodno porastu poslova i osobito dopuniti posebnim komorama za određena područja. Time se Sudu omogućuje da se više nego dosad usredotoči na središnju funkciju kao Ustavni sud i Prizivni sud.

Privredni i socijalni odbor i Evropski regionalni odbor

Privredni i socijalni odbor djelovat će i dalje prema dosadašnjim odredbama savjetodavno u zakonodavnom postupku.

Kao novi element u institucijskom sustavu stvara se Evropski regionalni odbor, koji predstavlja razinu ispod država članica i suprotstavlja se dominaciji nacionalne razine. Sastojat će se od predstavnika zemalja, regija, pokrajina, departmana ili drugih teritorijalnih korporacija kao komuna i organizirati se oslanjajući se na Privredni i Socijalni odbor. Poput ovoga, djelovat će savjetodavno u zakonodavnom postupku.

Postupak odlučivanja

Zakonske inicijative Komisije podnose se najprije Vijeću Unije. U određenom roku dostavlja nacrt i svoje mišljenje Parlamentu, saslušavši o tome Privredni, Socijalni i Regionalni odbor. Vijeće Unije i Parlament mogu i sami podnositi zakonske prijedloge i u tu svrhu saslušavaju savjetodavne odbore.

Parlament vijeća i zaključuje o nacrtu zakona i šalje ga opet Vijeću Unije. Ako mu ono ne dadne nužnu suglasnost, onda se može svaki od ta dva organa ili Komisija obratiti Odboru za posredovanje, koji se sastoji paritetski od ograničenog broja predstavnika Parlamenta i Vijeća Unije i zasjeda pod predsjedavanjem člana Komisije koji nema pravo glasa.

Složi li se Odbor za posredovanje većinom glasova, smatra se zakon s preinakama izglasanim ukoliko Parlament ili Vijeće Unije tome ne protuslove kvalificiranom većinom u određenom roku. Za načelne odluke, o kojima Vijeće Unije odlučuje jednoglasno, potrebna je, i pored prihvatanja u Odboru za posredovanje, suglasnost oba organa.

U kasnijoj fazi raspravljat će se o pitanju treba li plebiscit uvoditi na evropskoj razini i kako ih uvrstiti u sustav odlučivanja Unije.

4. TEMELJNA PRAVA

A. O NUŽNOSTI KATALOGA TEMELJNIH PRAVA

Temeljna prava služe zaštiti građana u njegovim najiskonskijim životnim područjima. Tek djelotvorno zaštićena temeljna prava konstituiraju i legitimiraju vršenje suverenske vlasti naspram građanima. Svaki bi ustav bio nepotpun kad građanima ne bi demonstrirao svoja temeljna prava. Građani moraju znati čitati i razumijevati svoj ustav. Zaštita temeljnih prava povezuje se posebice sa zahtjevom za pravnodržavnim, demokratskim i socijalnim oblikovanjem ustava Evropske unije. Zato se u tom ustavu ne može izostaviti Katalog temeljnih prava.

Područje primjene Kataloga

Područje primjene Kataloga odnosit će se isprva prvenstveno na pravni poredak koji je stvorila Evropska unija. Prema stupnju svagda dostignute integracije područje primjene tih temeljnih prava vezat će države članice za njihove vlastite pravne poretke. Katalog temeljnih prava Unije vezat će, međutim, od samoga početka države članice utoliko što one izvršavaju pravo Unije.

Ishodište i razlozi uvrštavanja Kataloga temeljnih prava

Sadašnji ugovori Zajednice ne sadržavaju — osim pojedinih ograničenih začetaka — temeljna prava. U prvom planu su tržišne slobode koje se građanima zamjećuju bez diskriminacija na osnovi državljanstva.

Sud Evropskih zajednica prihvatio se zaštite prava čovjeka temeljem svoje odgovornosti za očuvanje prava. Pozivajući se na Konvenciju o pravima čovjeka i ustavnu tradiciju, Sud je razvio priznatu zaštitu temeljnih prava. To sudačko dograđivanje prava prihvaćeno je uvelike u svim državama članicama.

Ipak se zaštita temeljnih prava jedino pravosuđem smatra nedovoljnim za Zajednicu. To pravosuđe ne odgovara na mnoga pitanja zaštite temeljnih prava. Ono ne obuhvaća sva u državama članicama zaštićena temeljna prava i jedva bi ih samo pozivanjem na Konvenciju o pravima čovjeka dostatno zaštitilo u okviru prava Zajednice. Samo pravosuđe ne može nadomjestiti postulat da granice temeljnih prava postavlja parlament, koji su izabrali sami građani; njih ne bi smio demonstrirati tek sudac.

U ustav Evropske unije mora se, povrh dosadašnjeg pravnog stanja, uvrstiti i Katalog temeljnih prava. Za to postoji niz važnih razloga:

— Katalog temeljnih prava znači objektivnu vrijednosnu odluku i određenje temeljnih ciljeva za Evropsku uniju.

— Neposredno obvezujući Katalog temeljnih prava — razgraničen od zajednice ustrojene po međunarodnom pravu — obilježje je zajednice organizirane po ustavnom pravu. Evropska unija, mnogostrano vezana Katalogom temeljnih prava, imat će signalni učinak i prema drugim državama i za dalju budućnost integracije.

— Demokratski zasnovano donošenje Kataloga temeljnih prava može izraziti zajedničku suglasnost građana i država članica o temeljnim pravima i njihovim ograničenjima.

— Dogovor o zajedničkom Katalogu temeljnih prava kao izraza evropske pravne kulture i kao izjašnjavanje za zajednički pravni poredak jača evropski identitet.

— Jedino Evropska unija koja se izričito obvezuje na zaštitu temeljnih prava može naspram građaninu legitimno nastupiti sa suverenskim pretenzijama.

— Iz Kataloga temeljnih prava mogu se izvoditi dodatni ciljevi djelovanja za zaštitu i razvijanje temeljnih prava.

— Katalog temeljnih prava demonstrira građaninu mogućnosti koje mu se otvaraju iz djelotvorne zaštite njegovih temeljnih prava. Efikasna zaštita temelj-

nih prava ovisi bitno o tome koliko građanin poznaje svoja prava kao i o proceduralnom oblikovanju zaštite.

Katalogiziranje temeljnih prava u evropskom ustavu donosi, s obzirom na različite ustavne tradicije u državama članicama, niz rezervi koje, na koncu, ipak ne sprečavaju prihvaćanje tih prava u evropskom ustavu. Te se rezerve mogu ukloniti prvenstveno sadržajnom razradom Kataloga temeljnih prava, te razradom postupka pri donošenju Kataloga. Povrh toga valja podsjetiti da je pravosuđu Suda dosad uspjelo izbjeći razlike u tumačenju s organima Evropske konvencije o pravima čovjeka kao i sa sudovima država članica.

Katalog temeljnih prava za Evropsku uniju mora se koncizno i pregledno ograničiti na kodifikaciju bitnih temeljnih prava. Valja odbaciti i preopterećivanje pojedinostima i uvrštavanje općih naučavanja o temeljnim pravima.

Zbog povezivanja s načelom demokracije smiju se ograničenja temeljnih prava u pojedinostima utvrđivati jedino zakonima parlamenta, koji su izabrali građani, uz uvažavanje načela proporcionalnosti. Bitni sadržaj temeljnih prava ostaje netaknut.

Pristup pojedinoga građanina sudovima Unije treba poboljšati. Općenito mu valja u suradnji između Suda i nacionalnih sudova zajamčiti cjelovitu sudsku zaštitu njegovih temeljnih prava.

B. KODIFIKACIJA TEMELJNIH PRAVA

Slobode

Jezgra su Kataloga temeljnih prava bitne temeljne slobode (liberalna temeljna prava). Važno je kompleksno osiguravanje dostojanstva čovjeka i očuvanje osobnoga identiteta, npr. s obzirom na nove opasnosti u tehnici i znanosti. Iz temeljnoga prava slobodnoga razvijanja ličnosti valja uvelike izvesti djelotvorno jamstvo vlasništva kao i osiguranje slobode zvanja.

Općenito se iz sloboda nadaju konstitutivna obilježja za liberalno i socijalno privredno ustrojstvo, te za pravu konkurenciju, koja će valjati osigurati tržišne slobode. Evropska je Unija obavezna načelima tržišne privrede. U pojedinostima je za oblikovanje privrednoga ustrojstva nadležan Parlament Unije.

Socijalna temeljna prava

Uvrštavanje socijalnih temeljnih prava u Katalog nije dosad bio sastavni dio zajedničke tradicije država članica. Ni evropsku socijalnu povelju nisu dosad potvrdile sve države članice. U međunarodnim ugovorima fiksirana temeljna prava pružaju mnogoliku i, dijelom, protuslovnu sliku. Tako ne postoji jedinstveno mišljenje o opsegu štrajkaškoga prava.

Valjat će razlikovati između socijalnih prava koja će moći utuživati neposredno pojedinci i koja stoga treba uvrstiti u pravi dio temeljnih prava i onih ciljeva koje zakonodavac Evropske unije treba pobliže oblikovati. Različite tradicije država članica pri rješavanju socijalnih sukoba očitovat će se u tome budućem procesu odlučivanja.

5. POSTUPAK DONOŠENJA USTAVA

Ustav Evropske unije svjesno će se stvarati kao organizacijsko usavršavanje postojećih ugovora Evropske zajednice. Upješan će biti jedino postupak koji materijalno i proceduralno raskida s dosad postignutim, obuhvaća važna središta političke moći i posjeduje široku demokratsku osnovicu.

Smislen je trostepeni postupak za izradu i donošenje evropskog ustava, koji povezuju postojeći mehanizam ustavne revizije s daljim elementima koji ga značajnije legitimiraju. Postupak ima tu prednost što u ustavotvorstvo uključuje sve relevantne potencijale moći.

U prvoj fazi Evropski parlament izrađuje nacrt ustava.

Taj nacrt u drugoj fazi čini osnovicu za četvornu konferenciju Evropskoga parlamenta, Komisije EZ, Ministarskog vijeća i nacionalnih parlamenata, koja izrađuje konačni tekst ustava.

U trećoj i posljednjoj fazi ustav Evropske unije prihvaćaju države članice prema svom važećem pravu.

Što valja činiti

Demokratski preokret u srednjoj i Istočnoj Evropi, ujedinjenje obiju nje-mačkih država i brzo gospodarsko i političko srastanje država u Evropskoj zajednici s dovršenjem unutrašnjega tržišta zahtijevaju od Evopljana da razviju jasnu političku liniju. Donošenje ustava Evropske Unije neizostavno je nužan korak ka novoj kvaliteti Evropske zajednice.

Svojim se prijedlozima obraćamo svim politički odgovornim, posebice nacionalnim vladama, Evropskom parlamentu, parlamentima država članica i Komisiji Evropske zajednice. Pozivamo ih da poduzmu inicijativu. Svima valja dorasti povijesnoj odgovornosti.

Takoder se obraćamo znanosti i masovnim medijima: oni moraju evropskim građanima posredovati povijesnu nužnost koraka ka ustavu.

Ustavni poredak što ga predlažemo podudara se s političkim i kulturnim tradicijama kontinenta. On organizira mnogolikost država članica u evropskoj federaciji posebnoga tipa, koja može postojati u sutrašnjem svijetu. Vrijeme požuruje.

Preveo s njemačkoga:

Tomislav Martinović

LITERATURA

— Kao rezultati projekta »Strategije i opcije za budućnost Evrope« dosad su objavljene ove publikacije:

Informacije o pristupu, ciljevima i poljima rada:

Bertelsmann Stiftung, *Strategien und Optionen für die Zukunft Europas*. Ziele und Konturen eines Projektes. Gütersloh 1988, 23. str.

Bertelsmann Stiftung, *Ziele und Voraussetzungen eines geeinten Europas*. Vorstellung des Projektes »Strategien und Optionen für die Zukunft Europas«. Autori priloga: Valentin M. Falin, Henry A. Kissinger, Reinhard Mohn, Werner Weidenfeld. Gütersloh 1988, 39. str.

Bertelsmann Foundation (izd.), *Strategies and Options for the Future of Europa*. Aims and Contours of a Project. Gütersloh 1989, 23. str.

Foundation Bertelsmann (izd.), *Stratégies et options pour l'avenir de l'Europe*. Objectifs et contours d'un projet. Gütersloh 1989, str. 23.

Fondazione Bertelsmann (izd.), *Strategie e opzioni per il futuro dell'Europa*. Obiettivi e contorni di un progetto. Gütersloh 1990, 21. str.

Werner Weidenfeld i dr., *Wie Europa verfasst sein soll*. Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft (takoder na engleskom, francuskom i talijanskom). Gütersloh 1990, str. 38.

U biblioteci »Grundlagen« (nakladnik: Bertelsmann Stiftung):

Forschungsgruppe Europa, *Europäische Defizite, europäische Perspektiven — eine Bestandsaufnahme für morgen*. Grundlagen 1. Gütersloh 1988, 222. str., ISBN 3-89204-011-7.

Research Group on European Affairs, *European Deficits, European Perspectives — Taking Stock for Tomorrow*. Basic Findings 1. Gütersloh 1988, 232. str., ISBN 3-89204-018-4.

Rolf H. Hasse, *Die Europäische Zentralbank: Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems*. Grundlagen 2. Gütersloh 1989, 257. str., ISBN 3-89204-022-2.

Wolfgang Däubler, *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*. Grundlagen 3. Gütersloh 1989, ISBN 3-89204-026-5.

Dieter Biehl, Horst Winter, *Europa finanzieren — ein föderalistisches Modell*. Grundlagen 4. Gütersloh 1990, ISBN 3-89204-028-1.

U biblioteci »Arbeitspapiere« (nakladnik: Bertelsmann Stiftung):

Forschungsgruppe Europa (ured.), *Binnenmarkt '92: Perspektiven aus deutscher Sicht*. Arbeitspapiere 1. Gütersloh 1988, 1989, 222 str., ISBN 3-89204-015-X.

Werner Weidenfeld, Walter Stütze, Curt Gasteyger, Josef Janning, *Die Architektur europäischer Sicherheit: Probleme, Kriterien, Perspektiven*. Arbeitspapiere 2. Gütersloh 1989, 73. str., ISBN 3-89204-020-6.

Bertelsmann Stiftung (ured.), *Die Vollendung des Europäischen Währungssystems*. Arbeitspapiere 3. Gütersloh 1989, 72. str., ISBN 3-89204-024-9.

Werner Weidenfeld, Josef Janning, *Der Umbruch Europas: Die Zukunft des Kontinents*. Arbeitspapiere 4. Gütersloh 1990, 71. str., ISBN 3-89204-032-X.