

---

## Što donosi prvi ustav Europske unije

---

NENSI RADULOVIĆ\*

### *Sažetak*

Europska unija je izradila nacrt svog prvog ustava kojim se uvode temeljne promjene u uniji i njezinim institucijama. Preduvjet za izradu ustava je potreba za promjenom unutrašnjeg ustroja EU kako bi se ona mogla proširiti na deset kandidata i šire. Postojeće članice nisu usvojile ustav ni nakon sedamnaest mjeseci rada na njegovu tekstu, te se procedura donošenja otežala i odužila.

*Cljučne riječi:* proširenje EU, stupovi suradnje, institucije, ustav, konvencija, ugovori

Proširenje Europske unije sa 15 na 25 članica povijesni je čin za EU koji se predviđa za 1. svibnja 2004. Prije procesa primanja novih članica, EU se mora reformirati iznutra i prilagoditi za prošireno djelovanje. Summit u Nici iz 2000. trebao je riješiti pitanja oko institucionalnih promjena kako bi uniji bilo moguće funkcionirati u novom, proširenom sastavu. Nakon njega održan je summit o budućnosti unije u predgrađu Bruxellesa, Leakenu 2001. koji je rezultirao početkom pisanja teksta ustava u Europskoj komisiji. Tekst se doradivao u šesnaest mjeseci, vrijeme za donošenje ustava bilo je planirano za prosinac 2003, a potpisivanje ustava za ožujak 2004. prije primanja novih deset članica i u vrijeme europskih izbora u svibnju 2004. Budući da je ustav najviši pravni akt unije kojeg će nakon donošenja ratificirati nacionalni parlamenti, te sukladno proceduri zatim i Europski parlament, može se pretpostaviti da tim potpisivanjima ustav dobiva značajke međunarodne povelje više nego stvarnog ustava. Nakon što bude donesen, novi ustav će zamijeniti postojeće ugovore koji utemeljuju EU.

---

\*

Mr. sc. Nensi Radulović je manager u Hrvatskoj gospodarskoj komori u Zagrebu.

## Nacrt novog ustava EU

Na zahtjev Europskog vijeća formirana je *Konvencija o budućnosti Europe* sa zadaćom da kroz sastanke predstavnika vlada i parlamenata članica EU usuglasi stavove oko teksta ustava EU, te da donese nacrt ustava koji treba biti predstavljen na međuvladinoj konferenciji. Tekst ustava je pripremila Europska komisija i 5. prosinca 2002. tekst je primljen u Europskom vijeću. Tada je na press konferenciji Europsko vijeće objavilo: »Danas smo primili dokument od Europske komisije koji sadrži osnovna gledišta i stavove vezane uz novi konstitucijski ustav Europske unije.«<sup>1</sup> Prvi prednacrt teksta budućeg ustava Konvencija je predstavila javnosti na summitu u Thessaloniki 20. svibnja 2003.

Konvencija o budućnosti Europe sastojala se od 105 člana: predsjedavajućeg Valery Giscard d'Estainga, 28 predstavnika vlada članica i kandidata EU-a, 56 predstavnika nacionalnih parlamenata članica i kandidata EU-a, 16 predstavnika odbora Europskog parlamenta i dva komisionera Europske komisije. Promatrači na Konvenciji bili su tri predstavnika socijalnih partnera, šest predstavnika iz Odbora regija. U radu Konvencije su sudjelovali kandidati za ulazak u EU (10 budućih članica: Cipar, Malta, Mađarska, Poljska, Slovenija, Slovačka, Litva, Latvija, Estonija, Češka i tri kandidata: Turska, Bugarska i Rumunjska). Rad Konvencije bio je dostupan javnosti, što do tada nije bila praksa u EU. Moguće je stoga zaključiti da je EU prevladala ključnu zamjerku javnosti o netransparentnom radu i nerazumljivim porukama javnosti sa summita učinivši vitalan demokratski iskorak. Kako bi bila dostupnija javnosti, otvorena je web stranica<sup>2</sup> za rasprave oko nacrtu ustava, čime je omogućeno sudjelovanje zainteresiranima u izradi teksta, a javnosti su putem iste adrese dostupne rasprave vođene u skupinama radnih tijela Konvencije,<sup>3</sup> jednako kao i Europske komisije. To je bio prvi put u povijesti rada EU da su se njezina tijela otvorila javnosti. Moguće je pretpostaviti da se time htjelo postići lakše usvajanje ustava na referendumima u svakoj članici. Na takvo razmišljanje navodi i činjenica da su, nakon što su Irci odbili ratificirati Sporazum iz Nice, istraživanja pokazala kako je referendumsko »ne« bilo isključivo posljedica toga što je građanstvo Irske premalo znalo o Sporazumu.

Dogovor o nacrtu ustava EU postignut je 10. srpnja 2003. gotovo koncenzusom nazočnih članova, što je zasluga predsjedavajućeg Giscard d'Estainga, odnosno Francuske. Povijest interdisciplinarnog rada EU kroz konferencije i suradnju na najvišim razinama pokazuje da su zajedničke odluke uvijek donesene prema planiranom prijedlogu dnevnog reda, stoga se ovakav ishod

1

Report from European Commission, 5.12.2002. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) /Rapid baza podataka

2

[http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/submit\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/submit_en.htm)

3

Vidi izvješće 16. September 2003, *Opening statement by the foreign secretary Jack Straw, in a debate in the House of Commons*, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Konvencije mogao i očekivati. Konvencija je predstavila nacrt ustava na summitu u Rimu 18. srpnja 2003. nakon šesnaest mjeseci rada<sup>4</sup> u 14 radnih grupa (od njih je posebno formirana grupa za vanjsku politiku, jedna za obrambenu politiku i jedna za socijalnu politiku).

Na prijedlog teksta ustava intervenirao je britanski premijer Tony Blair koji nije odustajao od nekoliko točaka u kojima se suprostavljao prijedlogu: federalna država, harmonizacija fiskalnog sustava u Europi, jedinstvena politika u diplomaciji i sigurnosti. U ključnim područjima Velika Britanija želi zadržati pravo veta: vanjska politika, obrambena politika, zapošljavanje, porezna politika. Nakon inzistiranja Velike Britanije, promijenjen je dio teksta nacrta ustava. Usprkos Blairovoj intervenciji, domaća javnost ga je optužila za nedemokratičnost jer nije raspisao referendum o ustavu EU, a *The Sun* ga je optužio ocijenivši kako »to nije ponašanje jednog demokrata, već jednog diktatora«.<sup>5</sup>

Većina članica EU suprostavila se prijedlogu naziva, pa nije prihvaćena promjena naziva Europske unije.

Međuvladina konferencija<sup>6</sup> održana je 30. studenoga 2003. u Rimu sa zadaćom razmatranja i usvajanja prijedloga ustava Europske unije kojeg je pripremila Konvencija o budućnosti Europe. Nacrt ustava je predstavio Valéry Giscard D'Estaing (bivši francuski predsjednik), predsjednik Konvencije o budućnosti Europe.<sup>7</sup> Summit EU na temu prijedloga za prvi ustav EU održan je u Rimu gdje je osnovana Europska ekonomska zajednica. Rad IGC je podijeljen u dva dijela: nacrt budućeg ustava i rasprava o institucionalnim pitanjima ustava. Po završetku usvojena je Deklaracija o zaključcima summita.<sup>8</sup>

Argumenti za donošenje ustava podupiru stav Europske komisije da je ustav nužan za proširenje EU na nove države kao i za daljnji razvoj EU vezan uz unutrašnje ustrojstvo. Sadašnje ustrojstvo EU pokazuje značajke zajednice koja se stalno mijenja i nije konstitucijskog karaktera, te se stalno vode rasprave oko toga što je EU i kako ona sebe definira kao globalnog aktera na međunarodnoj sceni. Ustavom se predviđa rješenje svih rasprava i određivanje europskog identiteta EU.

4

U radnim materijalima EU navodi se da je rad trajao 17 mjeseci (European Commission DG for Foreign Affairs, navodi Brian Cowen, T.D., [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int). Vidi DG), dok se u press izvještajima Rapid baze i Midday Express (baze podataka pressa EU) navodi trajanje rasprava u razdoblju od 16 mjeseci.

5

*The Sun*, 12. December 2003.

6

*IGC Rome Declaration*, 18th July 2003.

IGC se održava u zemlji koja predsjedava Vijećem Europske unije, stoga je konferencija održana u Rimu jer Italija predsjedava u drugoj polovici 2003. godine. Odabir zemlje koja predsjedava Vijećem Europske unije je sukladan načelu rotacijskog predsjedanja prema abecednom redu.

7

Ustav je prvi put predstavljen na summitu u Solunu 20-21. lipnja 2003. kad je Italija preuzela predsjedavanje Europskim vijećem i objavila da će se za njezinog predsjedanja biti donešen ustav EU.

8

[http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome\\_EN.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome_EN.pdf)

Konstitucijski ustav treba zamijeniti postojeće ugovore koji utemeljuju Europsku uniju – Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici i Ugovor o Europskoj uniji. U preambuli nacarta ustava navodi se da je nakon 50 godina ovo prva izmjena postojećih ugovora unije. EU ima zakonodavni sustav od 80 tisuća stranica zakona (*acquis communautaire*).

Simbolički prikazano, EU sebe predstavlja kao uniju 15 članica koje zajedničke politike predstavljaju simbolom »grčkog hrama« s tri potporna stupa, odnosno EU stoji na tri stupa zajedničke suradnje:

1. Prvi stup su Ekonomske zajednice. Obilježava ga nadnacionalizam i u pravnom smislu njezini zakoni su iznad nacionalnih zakona. Ovaj stup je najrazvijeniji, unutar njega se nalazi europsko pravo, ekonomsko-monetarna unija i zajedničko tržište i ima međunarodni aspekt

2. Drugi stup je suradnja članica u vanjskoj i obrambenoj politici. On predstavlja međunarodni stup suradnje, ali nema vlastiti izvor proračuna.

3. Treći stup je suradnja na području pravosuđa i unutrašnjih poslova

Drugi i treći stupovi suradnje su po karakteru međudržavna suradnja koja nema supranacionalno pravni karakter.

Naziv unija simbolizirao je ujedinjenje članica, uveden je Ugovorom iz Maastrichta 1993, kojim su uvedeni drugi i treći stup zajedničke suradnje. Prije unije postojao je samo prvi stup suradnje, a integracija se zvala Europska zajednica. Dodavanjem drugog i trećeg stupa, stvorena je unija. Novi ustav objedinjuje sve postojeće nazive i zakone, koliko i stupove suradnje, te na taj način ukida postojeću strukturu hrama i tri stupa na kojima se bazira rad EU od 1993. Prijedlog novog ustava podrazumijeva postojanje jedinstvenog konstitucijskog akta koji bi sadržavao odredbe sva tri stupa. Time bi sam ustav postao transparentniji i razumljiviji građanima EU. Iz kohezije suradnje postojećih 15 članica kroz navedena tri stupa, vidljivo je da je uniji potreban tekst ustava koji bi imao poglavlja slična američkom ustavu, odnosno potrebno je jednostavnije i razumljivije definirati zakonodavne kategorije. Ukoliko se postigne kohezija stupova suradnje u smislu čvršćeg povezivanja, ono nužno kreće u smjeru federalizma i time ruši temeljne postavke EU o očuvanju nacionalnog suvereniteta svake članice unutar unije. Sukladno nacrtu ustava, razvidno je da će se unija temeljiti na federativnom načelu. S obzirom na to da je nacrt ustava temeljni okvir, nije došlo do razrade niti ovlasti, pa se ne zna koje ovlasti bi bile na saveznoj, a koje na nacionalnoj razini. Može se zaključiti da dolazi do mijenjanja europskog identiteta članica i da novih deset članica ulazi u uniju koja od usvajanja ustava, u ovom obliku više neće biti unija u kakvu su ušle članice u prethodna četiri proširenja unije, jer federalistički model podrazumijeva zajedničku vanjsku i obrambenu politiku, na kojoj počiva nacionalni identitet država. Razlog postojanja tri stupa suradnje leži u činjenici da je između članica EU postojala suradnja nadnacionalnog karaktera isključivo u području ekonomije i djelomično monetarne povezanosti, dok je suradnja u vanjskoj i sigurnosnoj politici na razini međuvladinih odluka koje nisu obvezatne za članice i nacionalnog su karaktera. Tome u prilog ide činjenica da drugi stup suradnje nije imao svoj proračun, već je za financi-

ranje trebala odluka tijela zaduženih u prvom stupu suradnje. Možemo zaključiti da su na neki način deset država koje ulaze u uniju 1. svibnja 2004. na izvjesan način prevarene, jer se tijekom pregovora o njihovom članstvu i zadovoljavanja kriterija za članstvo nije uvjetovalo, pa niti spominjalo da ulaze u federaciju, nadnacionalnu zajednicu koja ima jedinstvenu ekonomiju, valutu, vanjsku politiku, sigurnosno obrambenu politiku i suradnju u unutrašnjim i poslovima čiji se zakoni i postulati obvezuju na način da je pravo unije iznad prava države članice. Unija za kakvu su pripremale ulazak, nije imala karakter unije u kakvu ulaze, ona je bila utemeljena na principu očuvanja nacionalnog suvereniteta. Možemo zaključiti da je ova integracija jedinstvena po svom promjenjivoj naravi, a unatoč tome stalna u postojanju i očuvanju osnovnog ustroja koji se nadograđuje tijekom godina, isključivo uvjetovanim od strane primljenih zahtjeva za proširivanjima unije.

Razlozi zbog kojih je potrebna reforma sadašnje Europske unije, i zbog kojih se predlaže Ustav EU-a su sljedeći:

- EU prerasta u integraciju 25 članica, primanjem u članstvo 10 novih zemalja kandidata za članstvo, s izgledima za naredna proširenja
- potrebno je definirati perspektivu sljedećeg proširenja na zemlje sa kojima je počeo proces pregovora i sa kojima je potpisan Proces o stabilizaciji i pridruživanju ili je isti u fazi pripreme<sup>9</sup>
- članice EU su nezadovoljne posljednjim sporazumom koji je postignut, odnosno Sporazumom iz Nice
- građanstvo EU je nezadovoljno i skeptično glede daljnje suradnje članica EU putem institucija i proširenja na nove zemlje<sup>10</sup>
- na međunarodnoj sceni EU treba zauzeti poziciju jedinstvenog nastupa u ime 25 država i jednog subjekta u međunarodnim odnosima

Nacrt EU sastoji se od četiri dijela:

1. dio je konstitucijski dio ugovora i sadrži 59 članaka u kojima se nalaze zadaće, ciljevi i vrijednosti unije, što unija radi, definiraju se zakoni i institucije unije, te ustavni principi i strukture

2. dio odnosi se na temeljna prava

3. dio objašnjava različite politike funkcioniranja Unije

4. dio sadrži osnovne i završne klauzule.

Uz četiri dijela nalaze se i nacrti pripadajućih protokola ustava, a koji se uglavnom odnose na rasprave Konvencije oko uloge nacionalnih parlamenata, principa subsidiarnosti i proporcionalnosti, raspodjele glasova u Europskom parlamentu i vijeću, eurozoni i Euroatom ugovoru. Protokoli će se dodati ustavu kada on bude usvojen.

9

Zemlje zapadnog Balkana

10

Vidi istraživanja javnosti: Eurobarometer 60, December 2003; sljedeći grafikoni: Trust in the European Institution, Judgement given on EU membership, Judgement given on EU membership by 15 country.

U pripremi nacрта ustava, na sjednicama vijeća EU u opticaju su bila tri naziva: Sjedinjene Europske Države (USE), Europska zajednica (EC) i Ujedinjena Europa (UE), a oko kojih su se vodile oštre polarizacije oko potrebe mijenjanja naziva Europska unija u neki drugi ili treći. Iz čl. 1. prvog dijela ustava vidljivo je da svaki dio rečenice ima određeni smisao koji govori o naravi i strukturi EU, a što je novitet prema Sporazumima ranije postignutima: u početku rečenice ukazuje se na jedinstvo građana i država Europe koje ukazuje na legitimitet unije kojeg ne poznajemo iz dosadašnjih tekstova (*Reflecting the will of the citizens and States of Europe to build a common future...*), u nastavku istog članka govori se o zakonima EU koji podjećaju u elegantnosti izražaja na ustav SAD-a (*...Member States confer competencies to attain objectives they have in commom...in the Community way...*). U zadaćama unije dodana je zadaća: poštivanje bogate kulturne i lingvističke različitosti. Ovaj cilj ukazuje na volju unije za prihvaćanjem identiteta novih deset članica koje unose novo jezično i kulturno bogatstvo u integraciju, a koje osim deklarativnog izjašnjavanja nosi sa sobom i velike probleme. Jedan praktični aspekt ovog problema je administrativni, a odnosi se na broj prevoditelja na sjednicama i obujmu materijala koji će se za svaku sjednicu morati pripremiti na jezicima kojima govore svi sudionici članica.<sup>11</sup> Takav rad je demokratski izraz održanja suvereniteta unije, ali i administrativna kočnica za usporavanje tempa rada tijela EU. Prema tome i iz navedenog raste euroskepticizam u EU o učinkovitosti djelovanja EU na osnovama postojećih ugovora, odnosno sporazuma, a bez donesenog Ustava.

Ustav ima 400 članaka i sastoji se od dva dijela: osnovnog koji bi bio podložan mijenjanju isključivo u iznimnim okolnostima, nakon potpore nacionalnih referenduma i promjenjivog dijela koji bi unaprijedio rad institucija kako bi bile djelotvornije i u tom smislu bi se razriješile dileme nakon Sporazuma iz Nice.<sup>12</sup> Iz toga je vidljivo da EU teži pojednostavljenju zakonskih regulativa koje su stvarale probleme u praksi zbog nejasnoće i raznolikosti.

Ustav u poglavlju o pravima i državljanstvu uvodi dvojno državljanstvo građana: državljanstvo matične zemlje ili državljanstvo unije.

U zakonodavnom dijelu predlaže se reduciranje zakonskih instrumenata (direktive) koji imaju izravnu primjenu u članicama na koje se odnose odmah nakon njihovog donošenja, sa 15 na 6 i dala bi im se imena koja bi bila razumljivija (europski zakon i sl). Europski zakoni bit će proizvod sporazuma između parlamentarnih predstavnika građana unije i država članica unije.

Najvažniji dio ustava je razrada funkcioniranja glavnih institucija EU (dio zbog kojih nije postignut zadovoljavajući kompromis od Nice, 2000.), ko-

11

U EU-15 koristi se 11 službenih jezika, primanjem novih 10 članica bit će 20 službenih jezika.

12

Sporazum iz Nice, prosinac 2000, unatoč što je donesen u obliku Sporazuma nije donio rješenje zadaći zbog koje se održao summit u Nici, a to je da donese novi institucijski oblik, odnosno da učini rad institucija EU otvorenijim, transparentnijim i efikasnijim jer nakon ulaska novih članica, prema postojećem modelu rad tijela EU nije moguć. Ekstremni primjer blokiranja rada vezan je i uz fizičku postojnost institucija koje nemaju prostor za nove djelatnike.

je bi trebale biti otvorene, transparentne na način da rasprave Europskog parlamenta i Europskog vijeća budu javne. U ovom prijedlogu vidljiv je demokratski napredak u radu institucija, jer je rad Europskog vijeća bio tajan, a predstavnik članice je po povratku u svoju državu izvještavao nacionalnu vladu i parlament sa sjednice na kojoj je nazočio i sudjelovao usmenim putem što je ostavljalo prostora za osobne interpretacije. Rad Europskog vijeća bio je nedemokratičan i time što su se sjednice održavale jednom mjesečno tijekom jutra, što je ostavljalo premalo vremena za odluke koje su se donosile kvalificiranom većinom glasova, osim odluka iz vanjske i sigurnosne politike, koje su donošene jednoglasno.

Europska komisija dobiva šire ovlasti, a prijedlogu su se suprostavile Njemačka, Francuska i Velika Britanija. Sastav Europske komisije bila je jedna od spornih točki neslaganja malih i velikih članica. Broj članova Komisije se mijenja sa 20 na 25, dok se broj komisionera manjuje. Ustavnu osobnost imat će EU, što je do sada imala Europska komisija.

Europsko vijeće dobiva stalnog predsjednika. Do sada je bila praksa tzv. rotirajućeg predsjedavanja Vijećem, prema kojemu je predsjedavala svaka članica pola godine prema abecednom redoslijedu. Ideju su poduprijeli: Španjolska, Francuska i Velika Britanija, a protivile su se manje članice zbog gubitka političke moći pri donošenju ključnih smjernica i odluka unije. Odluke će se donositi procedurom suodlučivanja (co-decision) i kvalificiranom većinom glasova (QMV), dok jednoglasno donošenje odluka ostaje za odluke iz područja poreza. Ostavljena je otvorena opcija oko jednoglasnih odluka u području kaznenog zakona, u čemu Irska ima najdužu tradiciju, pa se očekuje da će prijedlog doraditi Irska za svog predsjedanja. Broj članova vijeća se mijenja od 19, 32, 52 na 56 članova.

Uvodi se institucija ministra vanjskih poslova unije, koji bi zamijenio ulogu prethodnog visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku (funkcije koju obnaša Javier Solana). Izbor bi se donio na sjednici Europskog vijeća kvalificiranom većinom glasova i uz suglasnost predsjednika Europske komisije. Nova funkcija bi ukinula postojeće funkcije visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku koju obnaša Javier Solana i komisionera za vanjske poslove koju obnaša Chris Patten. Ministar bi predstavljao uniju u svijetu, a planira se osnovati »European external Action Service« instituciju koja bi administrativno pripremala materijale ministru. Spominjala su se imena: Joscha Fischer (njemački ministar), Wim Kok (nizozemski premijer), Antonio Guterres (bivši portugalski premijer), Jean Luc Dehaene (bivši belgijski premijer). Protivnici prijedloga su bile male članice.

Predlaže se uvođenje instituta predsjednika EU<sup>13</sup> na mandat od dvije i pol godine. Predsjednik bi se izabrao kvalificiranom većinom glasova, a predstavljao bi EU u svijetu. Nakon prijedloga raspravljalo se o mogućim kandidatima: Tony Blair, Jose Maria Aznar i Jacques Chirac.

Predlaže se osnivanje Kongresa naroda Europe, koji bi okupljao predstavnike parlamenata članica i zastupnike u Europskom parlamentu. Kongres bi imao ulogu promatrača i čuvara strateških smjernica EU. Ta zadaća dosad je bila povjerena Europskom vijeću ili Vijeću ministara koje je donosilo odluku kroz rad: specijaliziranih vijeća (resorni ministri 15 članica), predsjedništva (15 ministara vanjskih poslova), tajništva (tajnik i 10 glavnih uprava<sup>14</sup>), Coreper I (stalni predstavnici iz 15 članica za politiku), Coreper II (stalni predstavnici iz 15 članica za tehnička pitanja) i 8 radnih grupa (stručni odbori). Europsko vijeće je središnje tijelo za donošenje odluka, koordiniranje nacionalnih politika, izvršno tijelo koje zaključuje međunarodne ugovore. Detaljniji sastav Kongresa ostavljen je za daljnje rasprave. Prijedlogu se protive male države, a podupiru ga Francuska i Španjolska.

Načelo subsidijarnosti se proširuje na način da će nacionalni parlamenti prosuđivati o prijedlozima Europske komisije i u roku maksimum šest tjedana dati mišljenje nazad Komisiji koja će isti poslati Europskom vijeću. Procedura izrade prijedloga uključuje ulogu nacionalnih parlamenata nakon što Komisija izradi prijedlog, što u ranijem radu nije bilo. Prijedlog je izradila Komisija i poslala Vijeću na usuglašavanje. Ukoliko je Vijeće izglasalo prijedlog, nova odluka je bila objavljena u službenom glasniku i stupala je odmah na snagu, ili je prijedlog vraćen u proceduru na doradu ili izmjenju.

U odjeljku o članstvu u EU, ostaje na snazi odluka iz Amsterdama o pravu na suspenziju članici koja krši temeljna načela EU.

U odjeljku Pojačane suradnje navodi se da suradnja mora biti otvorena za sve članice, što eliminira ideje dvobrzinske Europe i ideje ekskluzivnih klubova.

Novost je procedura oko izlaska iz unije, ukoliko članica odluči napustiti uniju, te posljedice koje proizlaze iz takve odluke.

Mehanizam isključenja članice koja krši temeljna ljudska prava također je novost i ide u prilog jačanja mehanizama demokracije unije. Pri izradi ustava, Mađarska je predvodila rasprave i apelirala da se u ustav unesu parametri zaštite manjinskih prava iz područja štovanja ljudskih prava.

Proračun EU bi se punio iz vlastitih sredstava, što je pomak prema dosadašnjem načinu u kojem se prihodi popunjavaju od redovitih kotizacija članica, prihodima PDV-a, carina, viška prodaje poljoprivrednih viškova i prijenosa neutrošenih sredstava. Izmjena znači da građane unije čeka novo porezno opterećenje kojim bi se punio proračun za potrebe središnjih institucija federacije.

Sporno je spominjanje religije. Katoličke članice (Italija, Poljska, Španjolska) žele religiju kao ustavnu kategoriju, dok se Francuska protivi. Zbog usuglašavanja teksta oko vjerskog i duhovnog sadržaja u ustavu predsjednik Europske konvencije usuglašavao je stavove s Ivanom Pavlom II, koji mu je

14

Prema podacima EV za 2003. godinu, zaposlenih administrativnih djelatnika bilo je 2700, a radi se na 11 službenih jezika EU.



iznio tri primjedbe vezane uz ulogu crkve u budućnosti unije, poštivanja vjerskih prava i spominjanje Boga.

Obrambene snage za brzu intervenciju su drugo sporno područje. Belgija, Francuska, Njemačka i Luksemburg podupiru njihovo formiranje, a protivni se Velika Britanija koja želi proširenu ulogu NATO-a.

U području vanjske i sigurnosne politike vodile su se rasprave tijekom Konvencije oko područja rada u kojima bi se donosile odluke kvalificiranom većinom, a u kojima bi ostalo jednoglasno odlučivanje. Konvencija je zaključila da bi bilo dobro ostaviti jednoglasnu opciju odlučivanja samo u ključnim pitanjima.

Treće pitanje oko kojeg nije postignuta suglasnost je pravo veta (tzv. Luksemburška formula). Ponovo se uvodi pravo blokiranja odluke, veto na zajedničke prijedloge Europske komisije i ministra vanjskih poslova EU. Do sada je pravo veta bilo moguće uložiti na sjednicama Europskog vijeća, kada su se donosile odluke o posebno osjetljivim područjima zajedničke suradnje kao što su vanjska i sigurnosna politika, obrambena politika, kultura, zaštita okoliša i dr. Pravo veta je ukinuto pri odlučivanju o vanjskoj politici, čemu se protive Velika Britanija, Francuska i Švedska.

Nadalje, Europski parlament dobiva nove ovlasti koje su veće od nacionalnih ovlasti. On postaje glavno zakonodavno tijelo EU, koje će odluke donositi s Europskim vijećem u procesu suodlučivanja.

Na summitu je također bio sporan način donošenja odluka i podjela glasova, ključna mjesta za određivanje političke moći u uniji oko kojih su se složili svi osim dvije države: Španjolske (članice EU) i Poljske (buduće članice EU). Odluke bi se prema prijedlogu donosile dvostrukom većinom glasova, što znači da bi za donošenje odluke trebala glasovati polovina članica koje predstavljaju najmanje 60 posto stanovništva EU. Francuska i Njemačka su inzistirale na prihvaćanju principa glasovanja iz ustava (a ne iz Nice) prema kojem se odluke donose većinom od najmanje 13 članica (od ukupno 25 članica). Prema njima, distribucija glasova bi se odnosila na broj stanovnika najvećih i najmanjih članica kojih je veći od 60 posto od ukupno 450 milijuna stanovnika unije sa 25 članica.

Španjolska i Poljska su ostale pri Sporazumu iz Nice, prema kojem dobivaju 27 glasova u Europskom vijeću, dok Njemačka po istom Sporazumu dobiva 29 glasova a dvostuko je veća od njih. Poljska i Španjolska imaju daleko manje stanovnika od Njemačke, a GDP (bruto društveni proizvod) je neuporedivo niži. Iako je javnosti preneseno ime dvije članice koje se smatraju krivcem za neuspjeh usvajanja povijesnog dokumenta unije, britanski premijer Tony Blair i predsjednik Europske komisije Romano Prodi upozoravali su na to da ne treba tražiti krivca u ovim članicama. Španjolski premijer Jose Maria Aznar i poljski premijer Leszek Miller nakon summita izrazili su očekivanja da će se postići kompromis i usvojiti ustav. Ustavom su zadovoljne Njemačka, Francuska, Italija, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Velika Britanija i Danska. Možemo zaključiti da je polovica članica zadovoljna, dok je druga polovica dvojna glede ustava.

Konstitucijski ustav, kako ga EU naziva, donosi:

- osnovne promjene strukture Europske unije, a najvažnije jedinstvenu zakonsku osobnost EU i novu strukturu tri stupa zajedničke suradnje. Treći stup suradnje se ukida, a njegovo područje se stavlja u zakonodavni okvir u kojem će se odluke donositi u proceduri suodlučivanja
- uvodi razne reforme kojima se rad unije poboljšava, najvažnija je izmjena načina raspodjele glesova i procesa donošenja odluka
- jačanje aktivnog djelovanja EU u svijetu uvođenjem ministra vanjskih poslova i predsjednika EU.

### *Zaključak*

Ustavom EU kreće odlučnim koracima prema političkoj uniji građana i država. Ustav donosi jasnu i transparentnu podjelu moći između unije i država članica, za koju je izgledno da će onemogućiti nacionalnim parlamentima mogućnosti interveniranja. EU se otvara i osnažuje upravo u politikama koju su tražili njezini građani: implementaciji vanjske i obrambene politike, unutrašnje suradnje i suradnje policije, suzbijanju kriminala, prepoznavanje članica unije i od strane drugog sistema ustav.

Dogovor nije postignut i za očekivati je da će se pregovori o ustavu nastaviti, te da će se o ustavu odlučivati tijekom irskog predsjedanja unijom u prvoj polovini 2004. Irska je dobila zadaću od Europskog vijeća da o početku ponovljenih pregovora o ustavu izvijesti početkom ožujka 2004. Do tada će se održati konzultacije sa članicama, a rezultati će ovisiti svakako o političkoj volji za dogovorom. Sastanak Njemačke, Velike Britanije i Francuske najavljen je tijekom summita u lipnju. Iz vremenskog itinerarija se može zaključiti da će se pred kraj mandata Irske raspravljati o ustavu.

Može se predvidjeti da Irci neće donijeti ustav EU zbog povijesnog razloga. Kad se ratificirao Sporazum iz Nice, Republika Irska je ponovila referendum i tek su drugi puta građani Irske odlučili dati glas »za« ratifikaciju Sporazuma. Tim činom Irska je bila posljednja zemlja koja je ratificirala Sporazum.<sup>15</sup> Predsjednik Irske vlade Ahern ima različita mišljenja od predsjednika Europske komisije Prodiya kada je riječ o dvobrzinskoj Europi.<sup>16</sup> Nakon Irske predsjedavanje Europskim vijećem preuzima Nizozemska. Može se očekivati da će nakon lipnja početi pregovori o ustavu, a s time da se do kraja 2004. najranije može očekivati u prosincu summit vezan uz usvajanje (ponovljeno) ustava Europske unije. Usvajanjem ustava promijenit će se identitet unije koja će se transformirati u državu, a što bi predstavljalo radikalnu promjenu per-

15

Nakon ratifikacije u Europskom parlamentu, krenulo se na pisanje novog materijala, ustava EU.

16

Prosti smatra da, ukoliko se ne postigne dogovor oko ustava, ostaje neizbježnost rad Europe u dvije br-zine.

spektive europskog suvereniteta i zajedničkog života u Europi. Time se uočava dolazak globalnih promjena na europski kontinent, i upitno je hoće li nakon pedeset godina postojanja europskog nacionalnog identiteta pod kišobranom zajednice, odnosno unije nacionalni suverenitet nestati u federaciji. S druge strane, može se očekivati i da će regionalna politika unije ojačati, da će regionalni centri moći koji su koncentrirani na ključnim mjestima nacionalnih uporišta u Europi, donijeti novi impetus za rastroj federacije i povratak na nacionalne države, iskorakom od suvremenih globalizacijskih kratanja, a povratak na postojanje europskog nacionalnog identiteta na kontinentu. Argumenti za tezu polaze u povijesnoj činjenici da članice unije za pedeset godina postojanja nisu postigle suglasnost oko federativnog ujedinjenja, a jedina suglasnost ujedinjavanja postojala je u gospodarstvu. Iz gospodarskih sjedinjavanja izrasla je politika regionalizma koja posljednjeg desetljeća uzima veliki zamah u smislu proširenja i distribucije novca. Iz svega se može zaključiti da će se ustav donijeti uz kompromise oko institucija, načina glasanja i suradnje u prvom stupu, a da će se suradnja u drugom i/ili trećem stupu nastaviti na način sličan postojećem, te da će ta dva stupa suradnje otkloniti svaku federativnu postavku unije u narednim godinama. Ukoliko se ustav ne donese tijekom 2005. godine, EU će se suočiti s novom krizom identiteta koju će morati rješavati u proširenom sastavu sa 25 članica i tri kandidata za članstvo (Turska, Bugarska i Rumunjska). Za očekivati je da će i procesi globalizacije djelovati na procese evaluacije Europske unije stavljajući ju pred nove izazove na koje će morati odgovoriti kroz neki novi model rada kojeg tek treba definirati.

### *Literatura:*

Consolidated version of the Treaty on EU and the Treaty establishing the European Community, OJ/ C,24.12.2002.

A Constitution for the Union, Brussels, 17.9.2003., COM(2003) 548 final

Brian Cowen, T. D. *European Commission DG for Foreign Affairs*, CT Report

Eurobarometer 60, December 2003.: slijedeći grafikoni: Trust in the European Institution, Judgement given on EU membership, Judgement given on EU membership by 15 country

Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, EU Department for Foreign Affairs, October 2003.

Graine de Buirca *Constitutionalising the open method of coordination*, European University Institute Columbia Law School, Final Report CONV 516/1/03 of the Social Europe Working Group 21.1.2003.

Irsko predsjedanje EU, program rada, Council of the EU, Brussels, 17. December 2003, (16177/03)

Irska vlada, otvorene debate o CT [www.irlgov.ie/iveagh](http://www.irlgov.ie/iveagh)

Johnatan Zeitin *What should the Convention propose?*, Final Report of the WG on Complementary Competences, CONV 375/1/02, 21. 12.1002.

Jürgen Habermas *Why Europe needs a Constitution*, *New Left Review* 11, September-october 2001

Konvencija o budućnosti Europe [http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/submit\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/submit_en.htm)

Opening statement by the foreign secretary Jack Straw, in a debate in the House of Commons, 16. September 2003

Presidency Conclusions, Brussels European Council, 12. December 2002.

Report delivered by Valery Giscard d'Estaing, president of the Convention to the Copenhagen European Council, 12-13. December 2002, Copenhagen

Report from European Commission on the Constitutional Treaty, 5.12.2002

Rome Declaration, 18th July 2003. [http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome\\_EN.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome_EN.pdf)

*The Sun*, 12. December 2003.

---

### *Summary*

---

The European Union has drafted its first constitution which will introduce some fundamental changes into the Union and its institutions. A precondition for drawing up the Constitution emerged from the need for a change of the internal structure, so that the Union could proceed with its enlargement by accepting ten new members and beyond. Current members have not enacted the Constitution yet, not even after seventeen months of work on the text of the Constitution, which complicated and prolonged the procedure of enactment.