

EUROPSKI USTAV I POLITIČKI SUSTAV EUROPSKE UNIJE

Damir Grubiša

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Pregledni rad

Sažetak

U članku se daje ocjena Ustava za Europu sa stajališta teorije političkog sustava Europske unije, jednog od najznačajnijih pristupa unutar političke teorije europske integracije. Analiza je usmjerena samo na dijelove političkog sustava, ne i na njegovu cjelinu – koja bi, drži autor, trebala obuhvatiti sva četiri elementa sustava: institucije, procese, aktere i vrijednosti. Neovisno o opsegu analize može se, međutim, smatra autor, u vrlo velikoj mjeri procijeniti utjecaj Europskog ustava na daljnji razvoj Europske unije. U “nikad završenoj” dilemi između federalizma i intergovernmentalizma tim se ustavom jačaju neke od federalističkih osobina EU, a nova se ravnoteža tih dviju suprotstavljenih koncepcija uspostavlja u prilog određenijim federalističkim rješenjima.

I.

Potpisom šefova država i vlada u Rimu 29. listopada EU je dobio svoj prvi ustav. Namjerno valja ovdje istaknuti “prvi ustav”, jer je već sada jasno koliko je sadašnji Ustavni sporazum tek prva faza u uspostavljanju političkog sustava EU-a na preciznim ustavnim načelima, i istodobno, koliko je on plod kompromisa raznih i različitih političkih orijentacija, ideja i interesa. Pojednostavljeno, mogli bismo reći da je ovakav Europski ustav rezultat pregovornog kompromisa između federa-

lističkih političkih ideja i međuvladinih, intergovernmentalnih politika, kao i nacionalnih interesa zemalja članica. Tek će daljnji razvoj europske integracije, uz sljedeća proširenja EU-a, kao i analiza iskustava provedbe ovog prvog ustavnog teksta omogućiti formulaciju jednog, možda, koncepcijski čistijeg i konzistentnijeg teksta, iako vjerojatno neće biti raščišćena “nikad završena” dilema (*the never ending dilemma*) između federalizma i intergovernmentalizma. Tim Ustavom nedvojbeno jačaju neke od federalističkih osobina

Europske unije, a nova se ravnoteža između federalizma i intergovernmentalizma uspostavlja u prilog određenim federalističkim rješenjima. No to ne znači da je intergovernmentalizam, taj posljednji bastion nacionalne države i međunarodnog režima, natjeran na uzmicanje i pobijeđen. Ne znači ni to da je nacionalna država, koja je na samom početku procesa europske integracije označena kao jedan od krivaca za izbijanje ratova u Europi, pred definitivnim zalaskom, kako su to svojedobno priželjkivali radikalni federalisti na čelu s Altierom Spinellijem, jednim od idejnih začetnika europskog integracijskog procesa.

Za sada se moramo zadovoljiti ovakvim ustavom koji je, prema riječima Valeryja Giscarda d'Estainga, predsjednika Europske konvencije koja je nakon šesnaest mjeseci rasprave proizvela prvu verziju teksta Ustava, "nesavršen, ali i nenadan". Taj nesavršeni tekst, što ga je predstavio javnosti predsjednik Konvencije 18. srpnja 2003., postao je još nesavršeniji tijekom izmjena što ga je doživio od tog datuma pa sve do 18. lipnja 2004., kada su se šefovi europskih vlada i država, nakon osam mjeseci zasjedanja Međuvladine konferencije, definitivno suglasili o tekstu koji će biti potpisan 29. listopada iste godine u Rimu. I dok je d'Estaingova inačica već bila korak udaljenija od čistog federalističkog nacrtu kakav je zastupao u svom inicijalnom prijedlogu za Europski ustav predsjednik Europske komisije Romano Prodi u projektu Penelope, ova posljednja inačica predstavlja pokušaj pomirenja supranacionalizma i intergovernmentalizma, odnosno federalnog i konfederalnog modela europskog jedinstva.

Iako je Konvencija o budućnosti Europe namjeravala dati Europskoj uniji jednostavan, pregledan i građanima razumljiv temeljni dokument koji počinje preambulom s Tukididovom parafrazom iz njegove *Povijesti peloponeskih ratova*: "Naš ustav zove se demokracija jer vlast nije u rukama manjine, već većine" (II, 37), pokazalo se da je konačan rezultat višegodišnjeg procesa nastajanja Ustava donekle izmaknuo kontroli ustavotvoraca, onih prvih 105 autora čiji je rad nadopunjen, a djelomice i derogiran intervencijom političara okupljenih u Međuvladinoj konferenciji. Rezultat je dokument koji po dužini više na prvi pogled slični ustavu bivše Jugoslavije negoli američkom ustavu, a koji je nekima, pogotovo onima koji su pod utjecajem federalističkih ideja, trebao biti uzor. Dok se američki ustav sastoji od 4.600 riječi, Europski ustav ima 448 članaka i više od 60.000 riječi. Inačica Ustava što ju je Europska konvencija uputila Europskom summitu u Solunu 20. lipnja 2003. bila je znatno kraća, praktičnija i jasnija: sastojala se od 59 članaka s preambulom kojima je bila pridodana *Povelja o osnovnim pravima* sa svojom preambulom i 54 članka, uz još dva dodatna protokola. Tako je prva inačica Europskog ustava prilično nalikovala, opsegom, ustavima glavnih zemalja-članica: francuski ustav iz 1958. ima 89 članaka, kojima treba dodati 17 članaka *Deklaracije o pravima čovjeka i građanina* iz 1789. godine i 16 stavaka iz Preambule Ustava iz 1946.; njemački *Osnovni zakon (Grundgesetz)* obuhvaća 179 članaka, od kojih je 19 posvećeno osnovnim pravima kojima valja pridodati 5 članaka Weimarskog ustava koji su još uvijek na snazi; talijanski ustav iz 1947. obuhvaća 139 članaka, od kojih su 54 posvećena osnovnim načeli-

ma i obvezama građana, uz 29 završnih i prijelaznih odredaba. Druga, dopunjena i promijenjena inačica Europskog ustava, usvojena 18. srpnja 2003., obuhvaćala je već 464 članka s pet protokola u prilogu. Taj nagli porast dogodio se zbog inkorporiranja 54 članka *Povelje o osnovnim pravima*, kao i odluke o definitivnom recikliranju Ugovora o ekonomskoj zajednici s 317 članaka i Ugovora o Europskoj uniji (tzv. Maastrichtskog ugovora) sa 63 članka. Snalaženje u toj šumi odredaba bilo je dotada, prije Ustava, moguće samo uz pomoć glomaznih konverzijskih tablica priručničkog opsega. Na kraju, definitivna inačica usvojena 18. lipnja 2004. ustalila se na 448 članaka, uz 36 dodatnih protokola i 42 priloga. Previše za jedan Ustav, ali je i to već napredak u odnosu na postojeću količinu paralelno postojećih odredaba iz čak sedam ugovora koji su do sada činili “konstituciju Europske unije bez ustava” o kojoj je svojedobno pisao Joseph Weiler (Weiler, 2002: 257, 329)

II.

Prvi cilj Europskog vijeća, sazvanog u Laekenu (Belgija) 14. i 15. prosinca 2001., bio je povjeriti jednoj europskoj konvenciji tri glavne zadaće: približiti građanima europski projekt i europske institucije; drugo, strukturirati politički život, institucije i europski politički prostor u jednu proširenu Uniju; i treće, učiniti Uniju čimbenikom stabilnosti i referentnom točkom novog europskog poretka. Sastav konvencije odražava kompromisan pristup između supranacionalne i intergovernmentalne orijentacije: kombinirani sastav pokriva zahtjeve za demokratskom legitimacijom članova konvencije i predstavnič-

ke ovlasti delegata europske egzekutive i vlada država-članica. Tako skupinu od ukupno 105 punopravnih članova konvencije čini 15 predstavnika šefova vlada ili državnih poglavara (jedan za svaku od 15 tadašnjih članica EU-a), 30 predstavnika nacionalnih parlamenta, šesnaest članova Europskog parlamenta i dva predstavnika Europske komisije. Trojicu članova Predsjedništva, Giscard d’Estaing, Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene imenuje Summit u Laekenu *ad personam*. Tome valja pridodati 39 predstavnika trinaest zemalja-kandidata za članstvo u EU-u: jedan predstavnik vlade i dva predstavnika parlamenta po zemlji. U svojstvu promatrača sudjeluju tri predstavnika Ekonomskog i socijalnog odbora EU-a, tri predstavnika europskih socijalnih partnera, šest predstavnika koje je odredio Odbor za regije iz redova europskih regija i gradova i europski posrednik. Na poziv Predsjedništva u radu Konvencije sudjelovali su i predsjednik Europskog suda pravde, predsjednik Revizijskog suda i predsjednik Središnje europske banke. Međutim, mnogo važniji aspekt rada Konvencije bio je uključivanje predstavnika građanskoga društva u rad Konvencije kao i neovisnih eksperata u obliku Foruma o budućnosti EU-a, povezanog s nacionalnim forumima na nacionalnoj razini. Taj aspekt rada Konvencije preslikao je u osnovi i sam način rada EU-a, koji kroz razne *ad hoc* odbore, panele i forume nastoji u sve svoje institucije uključiti predstavnike građanskoga društva, neovisne eksperte i trustove mozgova – *think tanks* – koji predstavljaju kritičku svijest unutar sustava jednog deliberativnog odlučivanja, što i predstavlja *differentiu specificu* političkog sustava

EU-a u odnosu na nacionalne političke sustave (Mastronardi, 2004: 51-64).

Čim je sazvana, Europska je konvencija operacionalizirala tri gore navedena zadatka u pet odgovora:

prvo: Konvencija je odmah predložila bolju podjelu ovlaštenja između Unije i zemalja-članica, imajući na umu da "bolja" podjela ovlaštenja znači jačanje kompetencija Unije, a slabljenje kompetencija zemalja-članica, odnosno smanjenje operativne zone i akcijskog radijusa intergovernmentalizma;

drugo: Konvencija je predložila fuziju ugovora o osnivanju EU-a i priznanje pravne osobnosti Unije;

treće: Konvencija se založila za pojednostavljenje instrumenata djelovanja Unije;

četvrto: Konvencija se suglasila o potrebi predlaganja mjera za povećanje demokracije, transparentnosti i učinkovitosti Europske unije, povećanjem doprinosa nacionalnih parlamenata legitimizaciji "europskoga projekta", pojednostavljenjem načina odlučivanja i povećanjem transparentnosti i odgovornosti europskih institucija.

I konačno, u petoj točki radne inačice odgovora na zadatke iz Laekena, Konvencija se opredijelila za jačanje uloge svake od triju institucija EU-a – Komisije, Parlamenta i Vijeća, vodeći posebno računa o posljedicama proširenja.

Epilog je bio uvođenje novih institucija u igru: reformulacija uloge Europskog vijeća, koje je iz položaja institucije iznad sustava postalo institucija sustava, dakle, integrirano u politički sustav EU-a, te kreiranje novih funkcija-institucija: predsjednika Europske unije i Ministra vanjskih poslova EU-a

(*Outcome of the European Convention*, 2003).

Pa ipak, iako su šefovi država i vlada – potpisnici Sporazuma o ustavu za Europu, govorili u svojim svečanim izjavama prigodom potpisivanja u Rimu uglavnom o njegovom povijesnom značenju, takav je kompromis u ovom trenutku, iz rakursa političkog usustavljenja EU-a, bio i najbolji mogući rezultat u danim okolnostima, što bi nas moglo navesti na volterijansku tvrdnju da "živimo u najboljem od svih mogućih svjetova". Takav posibilitistički stav donekle redimenzionira i euroentuzijastičke stavove kakve ističe Jeremy Rifkin u najnovijoj knjizi pod naslovom *Europski san: kako europska vizija budućnosti mirno zasjenjuje američki san*. Simptomatično je da je tu knjigu napisao baš jedan Amerikanac. On tvrdi da je Ustav EU-a "nešto novo" u ljudskoj povijesti, neviđen rezultat civilnog progressa europskih nacija i građana. Iako nije elokventan poput francuskog i američkog ustava, to je prvi dokument kojim se uređuje jedna politička zajednica, a kojim se proširuje ljudska franšiza na razinu globalne svijesti. Jezik Ustava govori univerzalnim govorom, pojašnjavajući da njegov fokus nije narod, ili teritorija ili nacija, već radije ljudska rasa i planet koji mi obitavamo (Rifkin, 2004).

III.

Bez obzira na razne reakcije na Europski ustav, od onih euroskeptičnih do onih euroentuzijastičkih, nas u ovom slučaju zanima kakav je taj rezultat – Ustav koji utemeljuje Europsku uniju – i koliko on utječe na daljnje artikuliranje političkog sustava EU-a. Iza ovog Ustava EU nije bitno različita politička

zajednica od one kakva se dosad razvila na temelju Ugovora iz Maastrichta, Ugovora iz Amsterdama i Ugovora iz Nice, iako su institucionalne inovacije bitne i mogu dovesti do jačanja političke, a ne samo socijalne kohezije u Europi. To je i dalje jedna *politeja sui generis*, kako ju naziva Simon Hix, koja ima elemente federacije, ali nije federacija; ima elemente države, ali nije država; ima elemente međunarodne organizacije, ali nije međunarodna organizacija. U okviru diskursa političke teorije europske integracije, kada su velike teorije (*grand-theories*) europske integracije (federalizam, funkcionalizam, institucionalizam) prepustile prostor "teorijama srednjeg dometa" (neoinstitucionalizam, liberalni intergovernmentalizam, socijalni konstruktivizam itd.), sve više pristaša stječe teorija Europske unije kao višerazinskog političkog sustava. Građeci svoje teorijsko objašnjenje europske integracije na aplikaciji teorije političkog upravljanja (*governance*), Hix definira EU kao politički sustav *sui generis* koji posjeduje sve elemente osnovne karakterizacije demokratskih političkih sustava koje su utvrdili Gabriel Almond i David Easton: prvo, postoji stabilan i jasno definiran skup institucija za kolektivno odlučivanje i set pravila koji uređuje odnose između svih tih institucija; drugo, građani i društvene grupe teže ostvarenju njihovih političkih želja kroz politički sustav, bilo izravno ili kroz posredničke organizacije kao što su političke stranke i interesne grupe; treće, kolektivne odluke u političkom sustavu imaju važan impakt na distribuciju ekonomskih resursa i alokaciju socijalnih i političkih vrijednosti kroz cijeli sustav; četvrto, postoji stalna interakcija (*feedback*) između tih poli-

tičkih *outputa*, novih zahtjeva, novih odluka itd. (Hix, 2005: 2-9).

Prema Hixu, EU posjeduje sve te elemente. Prvo, stupanj institucionalne stabilnosti i složenosti u EU-u veći je nego u bilo kojem drugom obliku međunarodnog režima. Institucionalne reforme proizvele su visoko razvijen sustav pravila i procedura koje određuju način na koji institucije EU-a obavljaju izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast. Na temelju tih procesa moglo bi se zaključiti da EU ima formaliziraniji i složeniji set pravila o odlučivanju nego bilo koji drugi politički sustav na svijetu. Drugo, u okviru EU-a postoji sve veći broj grupa koje postavljaju zahtjeve (*demands*) u odnosu na sustav, počevši od individualnih korporacija, poslovnih udruženja, sindikata, interesnih grupa u najširoj lepezi interesa od zaštite okoliša do zaštite potrošača, preko političkih stranaka i njihovih agregacija na europskoj razini, pa sve do nacionalnih vlada i institucija. Upravo nacionalne vlade, tj. vlade država-članica imaju najčvršću i najinstitucionaliziraniju poziciju u sustavu EU-a, zajedno s političkim strankama koje tvore te vlade. Naizgled, središnje mjesto koje imaju nacionalne vlade u takvu sustavu asocira na model funkcioniranja međunarodnih organizacija, tj. na međunarodni režim. No u takvom sustavu vlade država-članica nemaju monopol na političke zahtjeve. Kao u pluralističkim i korporativističkim politejama, zahtjevi u odnosu na sustav artikuliraju se kroz složene mreže (*networks*) javnih i privatnih grupa, od kojih se svaka natječe u pokušaju utjecanja na proces artikuliranja javnih politika u EU-u (*EU policy process*) radi promocije ili zaštite njihovih interesa ili preferencija. Treće, odluke koje se donose u takvom poli-

tičkom sustavu pokrivaju gotovo sva područja javnih politika i imaju izravan impakt na građane, intervenirajući tako u proces javnih politika na nacionalnoj razini, što znači prožimanje svih razina političkog upravljanja zbog čega se gubi distinktna granična crta među njima. Naime, implementacija javnih politika EU-a kroz njezine pravne akte pokriva, po nekim procjenama još iz 1996., 80% javnih politika zemalja članica. Uzme li se u obzir da EU proizvede godišnje oko 6.000 pravnih akata za implementaciju svojih javnih politika, tada proizlazi da je zakonodavna mašinerija EU-a aktivnija od zakonodavnog aparata bilo koje njezine države-članice, a primarni i sekundarni pravni akti EU-a automatski postaju dijelom nacionalnog pravnog korpusa, dok je supranacionalna judikatura iznad nacionalnih zakona. Nadalje, regulatorne politike EU-a imaju velik posredni impakt na distribuciju moći i resursa među pojedincima, grupama i nacijama u Europi. Tako se može reći da *output*-učinci politike EU-a imaju važan učinak na "autoritativnu alokaciju vrijednosti" o kojoj govori Easton i u biti određuju "tko što dobiva, kada i kako", po formuli koju je uspostavio svojedobno još Harold Lasswell. Konačno, politički proces u EU-u sastavni je dio političkog dinamizma u Europi: svaki šestomjesečni program predsjedavanja EU-a obuhvaća više od 1.500 sastanaka na višoj i srednjoj upravljačkoj razini, dok se broj sastanaka komitološkog podsustava penje na tisuće. To znači da se svakog tjedna održi oko 60 formalnih, međudržavnih sastanaka na kojima se kreira europska politika; tome valja pridodati i sve veći broj javnih konzultacija kao posebnih oblika *bra-*

in-storminga, uključujući tu i zelene i bijele knjige Europske komisije.

No ipak ostaje činjenica da je EU politički sustav višerazinske vladavine (političkog upravljanja) bez tradicionalnog okvira države, iako je EU često pod udarom euroskeptika kao naddržava. Političkom sustavu EU-a nedostaje baš onaj posljednji, weberijanski atribut države, monopol na legitimnu uporabu sile. No moglo bi se reći da iako nema monopol na uporabu sile, EU upravlja europskim društvima i bez klasične državne moći, u opet svojevrsnoj konfluenciji upravljačkih ovlasti koje dijeli s nacionalnim državama i u specifičnom procesu suodlučivanja koje stvara nov oblik sile: *soft-power* jednog rudimentarnog modela deliberativne demokracije na nadnacionalnoj razini. Pa ipak, jedan dio ustavotvoraca okupljenih u Europskoj konvenciji pokušao je naći remedium takvom osebjnom političkom sustavu bez države inzistirajući baš na jačanju federalističkih prerogativa Unije, što bi je pomalo pretvorilo u federalnu državu po uzoru na SAD. Uostalom, u Europi je još uvijek jak odjek federalističkih ideja i projekata iz razdoblja neposredno nakon Drugog svjetskog rata, u različitim varijantama: od Churchillova prijedloga uspostave Sjedinjenih država Europe, Spinellijeva radikalnog federalizma pa do federalizma nacija Kalergijevo-Habsburgovske pan-europske provenijencije.

Zato i onaj kompromis koji je predložila Velika Britanija u nacrtu Ugovora iz Maastrichta, gdje su predlagачi pokušali definirati EU kao federalnu zajednicu, dok su Britanci predložili ambivalentniji pojam koji glasi *an ever closer Union* – tj. sve tješnja, sve bliža Unija, još je uvijek aktualan kao pojam koji

najbolje odražava karakter te političke zajednice (Dinan, 1999).

IV.

Politički sustav EU-a ovim Ustavom, rekli smo, nije bitno promijenjen niti radikalno reformiran. No Ustavom su neki elementi tog sustava pojačani, istaknuti i stavljani u prvi plan počevši od vrijednosti na kojima počiva i na kojima se gradi EU, preko političkih načela koja vode afirmiranju demokracije i slobodnog tržišta u neoliberalnoj sintezi javnih politika pa sve do implementacije tih načela u mehanizmima djelovanja pojedinih institucija sustava i procesa koji se u njima odvijaju. Pokušajmo navesti te elemente i postignuća:

prvo: smanjen je demokratski deficit političkih institucija EU-a;

drugo: povećan je broj slučajeva u kojima se glasuje kvalificiranom većinom, a drastično je smanjen broj slučajeva u kojima se zahtijeva jednoglasno odlučivanje;

treće: dorađen je sustav suodlučivanja, čime je povećana uloga parlamenta kao institucije demokratske legitimacije;

četvrto: omogućena je i direktna inicijativa građana i njihovo pravo peticije Europskom parlamentu, kao i mogućnost zakonodavne inicijative građana – iako samo kao teoretska mogućnost, koja tek mora biti operacionalizirana pravnim propisima Europske komisije;

peto: povećana je odgovornost svih institucija i aktera u političkom sustavu EU-a. Uveden je sustav *check-and-balance* po uzoru na politički sustav SAD-a, iako u specifičnoj varijanti i na

nižoj razini od onog američkog, jer je nužni preduvjet *check-and-balance* sustava korektivna uloga medija i javnosti, koje u ovom slučaju nema kao u nacionalnim političkim sustavima;

šesto: definirana je jedna od ključnih kategorija oko koje su se vodile brojne rasprave, a to je supsidijarnost – načelo da se odluke donose na što nižoj razini, što bliže građanima i njihovim stvarnim potrebama, preferencijama i zahtjevima.

Pravnici će isticati činjenicu da je Europska unija ovim Ustavom dobila pravnu osobnost i da je definitivno utvrđen primat europskih propisa, sada nazvanih zakonima, nad nacionalnom legislativom. Kao što će i inkorporaciju Povelje o pravima, čime se EU diže s razine države prava na razinu države ljudskih prava, zagovornici i teoretičari ljudskih prava pozdraviti kao velik korak naprijed. Pristaše ograničavanja federalističkih ambicija moći će istaknuti, pored faktičkog veta u suženom broju slučajeva, još uvijek ključnu ulogu nacionalnih država kao aktera u određivanju tempa integracije kroz još uvijek dominantnu ulogu Europskog vijeća, kao i ustavnu obvezu EU-a da čuva i njeguje nacionalne identitete država-članica. Moto EU-a sada glasi: *ujedinjeni u razlikama*, što je bitno različito od američkog *E pluribus unus*. Pristaše javnih politika isticat će važnost činjenice što se prvi put u jednom ustavu nabrajaju i specificiraju javne politike pertinentne takvoj politeji. Naravno, to još uvijek neće uvjeriti euroskeptike da EU nije osuđen na propast i da je još uvijek instrument kojim jake europske države žele sebi podčiniti manje nacije i pretopiti ih u europski *melting pot*, dok će euroskeptici iz velikih zemalja tvrditi, poput Richarda Northa, da u sustavu

EU-a male zemlje iskorištavaju velike i tako izvlače koristi koje dosežu i do 5% njihova BDP-a, dok račun za to plaćaju velike zemlje. A i sustav nadpredstavljenosti malih zemalja nazvat će, tako, diskriminacijom velikih zemalja u korist malih: u novom Europskom parlamentu, nakon izbora 2004. i implementacije zaključaka iz Nice, najmanja zemlja Malta ima 6 zastupnika na 380.000 stanovnika, dok Njemačka ima 99 zastupnika na 87 milijuna stanovnika, što znači da na jednog zastupnika u Europskom parlamentu dolazi 63.000 Maltežana, ali 878.787 Nijemaca. Iz toga je jasno da su uvođenjem korektivnog faktora u prilog manjih zemalja one privilegirane u odnosu na velike zemlje (North, 2004).

U svakom slučaju mogli bismo reći da iako ovim Ustavom nismo dobili Europsku uniju izvan i iznad sustava nacionalnih država, dobili smo, možda, jedan Europski ustav *à la carte*, koji čak omogućuje jednoj skupini zemalja "pojačanu suradnju" u odnosu na druge države-članice koje se s time nisu suglasile. Međutim, to nije neka posebna novina u EU-u: još su prvim proširenjem iz 1973. učinjeni presedani u obliku *opts-outa*, koji su omogućili Ujedinjenom Kraljevstvu i Danskoj izuzimanje od pojedinih članaka osnivačkih ugovora, što je u krajnjoj liniji rezultiralo i njihovim neprihvatanjem zajedničke valute, eura. No svi ti prijevori otvaraju jednu *never ending debate* o tome što jest i što će biti Europska unija u budućnosti i kako će se ona mijenjati i evoluirati. Dosadašnja europska povijest pokazuje da se uz razdoblja stagnacije ideja i praksa europske integracije razvijala prema višim oblicima suradnje, integracije i "sve bliže Unije". Šteta što Europska konvencija nije pri-

hvatila ideju, iznesenu tijekom debate o Ustavu, o uspostavi jednog Europskog kongresa kao institucionalizirane prakse EU-a koja bi promicala, periodično, strukturalne reforme EU-a i predstavljala forum za stalno uključivanje građanskog društva i ekspertske i akademske zajednice u reformiranje EU-a.

Stoga ćemo se ograničiti samo na neke elemente koji nam se u ovom trenutku čine važnima: ovom ustavnim reformom i prvim, iako nesavršenim i još uvijek proturječnim ustavnim tekstom postižu se tri glavna cilja:

prvo: povećavaju se demokratske kompetencije, procedure i odgovornost svih institucija EU-a; najvažnije je što se povećavaju demokratske kompetencije Europskog parlamenta, koji sve više postaje stožernom institucijom EU-a. Mislim da će njegova definitivna demokratska reforma biti zaokružena tek kada Vijeće Europske unije postane i formalno drugi dom Europskog parlamenta, neka vrsta senata, a ne institucija koja je dio političkog sustava EU-a, ali istodobno i institucija iznad političkog sustava EU-a, jer njezine odluke ovise o definitivnoj odluci Europskog vijeća – summita šefova država i vlada EU-a. Europsko vijeće kadšto poprima ulogu *deus ex machina* kao u antičkim tragedijama, kada je autor toliko zapetljao zbivanja i likove da ih je mogao otpetljati samo uz pomoć intervencije svevišnjih;

drugo: ovim Ustavom učinjena je važna kodifikacija propisa kojima se regulira funkcioniranje političkih institucija EU-a, političkih procesa, komunikacije i ponašanja aktera u EU-u i izvan njega. Ovim se Ustavom postiže veća jasnoća i transparentnost legislative i regulacijskih procedura;

treće: ovim se Ustavom postiže veće uključivanje nacionalnih politika u političke procese i institucije Europske unije, osobito veće uključivanje nacionalnih parlamenata kao ključnih političkih institucija nacionalnih političkih sustava, što je namjerno istaknuto i posebnim protokolom pridodanim uz Ustav. To je istodobno i ključan korak naprijed u europeizaciji domaće politike, tj. u povećanoj interakciji nacionalne i europske politike koja povratnom spregom i metodom prelijevanja – *feedback* i *spill-over* metodom, o kojoj govori neofunkcionalistička politička teorija europske integracije, djeluje i na domaću politiku i političke sustave. Taj *terminus technicus* – europeizacija – postaje sve više ključan za razumijevanje interakcije domaćeg, nacionalnog političkog sustava i političkog sustava EU-a.

Tim se trima elementima unapređuje i politička kultura unutar EU-a i unutar Europe, najavljujući i prve korake u institucionalizaciji modela deliberativne demokracije u Europskoj uniji, koja je bitno napredovala od onoga što se u početku nazivalo “jedinom tajnom legislaturom izvan Sjeverne Koreje” (Merritt, 2004), preko komitologije (opet ključan *terminus technicus* za razumijevanje EU-a) kao sustava racionalnog političkog odlučivanja uz asistenciju širokog kruga savjetodavnih institucija i tijela iz redova civilnog društva i ekspertsko-akademske zajednice, sve do sadašnje čvršće, iako još uvijek nedovoljno artikulirane okosnice deliberativno demokratskih procedura.

V.

Shvaćanje demokracije u EU-u, prema tekstu Ustava, evoluiralo od dosadašnje redukcije demokracije u EU-u na glasovanje i izbore za Europski parlament, i definitivno se razvija prema pro-aktivnoj koncepciji demokracije koja uključuje poticanje i uključivanje građana EU-a u javne politike. Time se njeguje i ideja aktivnog građanstva te se razvija i participativan aspekt demokracije koji onda može omogućiti, još uvijek tek na višoj institucionalnoj razini, bolje funkcioniranje deliberativnih elemenata koji mogu voditi prema jednom potpunijem modelu integrirane deliberativne demokracije. Na taj način EU svojim Ustavom daje odgovor kritičarima demokratskog deficita na razini europske vladavine.

Demokratski deficit tijekom vremena je postao fokusnom točkom kritike EU-a sa strane europskih politologa. Kompleksno poimanje demokratskog deficita nadilazi razinu demokratskog deficita pojedinih institucija, kao što je to slučaj s Europskim parlamentom: demokratski je deficit, prema takvim objašnjenjima, sveprisutno obilježje cijelog sustava EU-a, a njime su zahvaćene i institucije i akteri i procesi političkog sustava EU-a (Schmitter, 2000). Na razini parlamenta demokratski se deficit iskazuje kroz jaz između zastupnika u Europskom parlamentu i njihovih *constituencies* – izbornih baza, kroz često negativnu selekciju zastupnika – kvalitetniji zastupnici natječu se za nacionalne parlamente, a “restlovi” se pokušavaju uhljebiti u Strasbourgu, te kroz lošu reputaciju parlamenta kao “putujućeg cirkusa” razapetog između triju lokacija – Strasbourga, Luxemburga i Bruxellesa. Neujednačen način izbora europskih parlamentaraca, koji

ovise o nacionalnom izbornom sustavu i o retribuciji na razini nacionalnog parlamenta, bitno kondicionira učinak i osjećaj odgovornosti europskih zastupnika. Svakako su percepcije odgovornosti europskih parlamentaraca različite u već navedenom slučaju zastupnika iz Malte i zastupnika iz Njemačke, što je bitno kondicionirano i mogućnošću efektivne komunikacije s njihovom izbornom bazom.

Način glasovanja određuje i ponašanje aktera: nije svejedno je li zastupnik u Europskom parlamentu izabran u glasovanju u kojem je odaziv bio svega 16% biračkog tijela, kao u Poljskoj 2004., ili 97% birača kao u Nizozemskoj, gdje je glasovanje obvezno i smatra se građanskom dužnošću u smislu koncepcije aktivnoga građanstva, a ne samo pasivnog uživanja građanskih prava.

Demokratski deficit u drugim tijelima dosad se iskazivao kao "B.S." – birokratski sindrom, unatoč uvođenju velikog broja aktera u procese odlučivanja kroz komitološki podsustav. Zbog toga su u Ustav unesene formulacije o demokratskom životu Unije, o čemu govori VI. poglavlje. Tako je članom I-45 predviđena obveza Unije da poštuje načelo jednakosti svih svojih građana, kojima mora biti usmjerena jednaka pozornost u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama. Time je načelo dobre administracije (*good administration*) dignuto na rang ustavne obveze Unije prema svojim građanima. Dosadašnje odredbe iz poslovnika i pravilnika koje obvezuju administraciju EU-a, ali i njezine dužnosnike, dobile su sada ustavnu potvrdu i snagu. Temeljna načela rada administracije EU-a tako su ugrađena u taj Ustavni sporazum. Ta su načela, inače, sastavni

dio kodeksa ponašanja svih tijela Unije: to su načelo uljudnosti, načelo neovisnosti, načelo odgovornosti, načelo svrhovitosti, načelo djelotvornosti, načelo jasnoće ili transparentnosti, načelo poštivanja zakona, načelo zabrane diskriminacije, načelo proporcionalnosti, načelo dosljednosti i načelo objektivnosti – sve što čini cjelinu dobre vladavine – *good governance* kao poželjnog modela političkog upravljanja u EU-u (Komorčec, 2004).

U Ustav su ugrađena dva demokratska načela koja smo već spomenuli: to su načelo predstavničke demokracije i načelo participativne demokracije. Funkcioniranje cijele Unije temelji se, prema Ustavu, na predstavničkoj demokraciji: građani su neposredno predstavljeni na razini Unije u Europskom parlamentu, dok su države-članice predstavljene u Europskom vijeću. Time je još jednom naglašena ambivalentna priroda EU-a kao sustava kojemu su u temelju ne samo građani već i kolektivni entiteti kao što su države-članice. No sada Ustav ističe da su te Vlade, koje preko svojih šefova vlada ili državnih poglavara predstavljaju zemlje-članice, sa svoje strane demokratski odgovorne ili svojim nacionalnim parlamentima ili svojim građanima. To nije dovoljno da ih *eo ipso* smatramo demokratskima: one o tome polažu stalni ispit i njihove ovlasti nisu lišene stalnog polaganja ispita demokratske odgovornosti, kao u slučaju predstavnička država-članica u međunarodnim organizacijama koji djeluju u okviru svojih punomoći, ali su odgovorni isključivo vladama – uz postojanje još uvijek tajne diplomacije.

Načelo participativne demokracije operacionalizirano je pravom građana da sudjeluju u demokratskom živo-

tu Unije: odluke moraju biti donesene na što otvoreniji način i što bliže razini građana, a tome moraju pridonijeti i političke stranke izražavanjem volje građana i formiranjem "europske političke svijesti". Iako samo deklarativna, odgovornost političkih stranaka presudna je za funkcioniranje demokracije u EU-u. To znači da svaka politička stranka mora imati i svoju jasnu EU-agendu i svoje prioritete i preferencije na europskom planu, što pogoduje stvaranju jednog od najvažnijih *networka* nužnih za funkcioniranje EU-a.

Participativna demokracija do sada je bila *tabula rasa* u EU-u. O njoj su govorili samo teoretičari demokracije i kritičari demokratskog deficita, no nitko nije pokušao, čak niti u prijedlozima, razraditi model aplikabilan na EU. Ustavni je sporazum stoga sumirao raspravu na Europskoj konvenciji uvođenjem posebnog članka koji se odnosi na načelo participativne demokracije (članak I-47). Načelo je operacionalizirano kroz četiri odredbe:

prvo: institucije će, odgovarajućim sredstvima, pružiti građanima i njihovim predstavničkim udrugama prigodu da očituju svoja gledišta i javno izmijene mišljenja na svim područjima djelovanja Unije;

drugo: institucije se obvezuju zadržati otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim organizacijama građana i s civilnim društvom;

treće: Komisija će pokrenuti široke konzultacije sa svim zainteresiranim strankama da bi osigurala koherentnost i transparentnost djelovanja Unije;

četvrto: građanima je dana mogućnost da sami pokrenu političku inicijativu za implementaciju Ustava i po-

kretanje zakonodavne mašinerije, koja je do sada bila isključiv prerogativ Komisije. Za realizaciju ove odredbe, koja predviđa minimum od jednog milijuna građana iz "značajnog broja" država-članica, Komisija će morati predložiti poseban zakon koji će odrediti proceduru i uvjete za takvu inicijativu i, posebice, definiranje minimalnog broja država-članica iz kojih redova moraju biti građani koji pokreću inicijativu (Ziller, 2004).

Nažalost, nije prošao prijedlog uvođenja referendumskog odlučivanja građana što ga je podnijela jedna od radnih skupina koju je osnovala Europska konvencija. Taj je prijedlog sadržavao formulu referendumskog odlučivanja na tri razine: prvo, na razini potvrđivanja Europskog ustava u obliku mandatornog referenduma; drugo, na razini ustavnih i zakonskih promjena, kojima bi se težište promjene sustava spustilo definitivno na razinu građana i treće, uvođenjem fiskalnog referenduma, omogućujući tako odlučivanje građana o javnoj potrošnji EU-a, po uzoru na neke oblike "fiskalne participacije" švicarskih građana u okviru švicarskih kantona (Feld i Kirchgaessner, 2004).

Otvorenost i transparentnost u tiranju fenomena političke korupcije također predstavlja napredak u političkoj kulturi EU-a, gdje se korupcija ne svodi samo na kršenje zakona već i na kršenje etičkih kodeksa, pisanih ili ne, o sukobu interesa i zlorabi javne dužnosti. Međutim, iz Ustava su izostale eksplicitne odredbe o borbi protiv korupcije, dok je ostala odredba o borbi protiv prijevара i utaje proračuna, jer su članovi Europske konvencije to područje ostavili za razradu u okviru jedinstvene unutarnje politike i sigurnosti.

Spomenuli smo deliberativnu demokraciju, čiji su elementi prisutni u procesima donošenja odluke na razini institucija EU-a, kroz uključivanje interesnih *networka*, neovisnih eksperata i velikog broja stalnih i *ad hoc* odbora. Tvrdnja da tijela EU-a koriste metode deliberativne demokracije nije nova. O tome su pisali još Elster, Benhebib i Cunningham, koji se slažu u definiciji deliberativne demokracije kao normativne koncepcije u kojoj se odluke donose nakon svestranog iznošenja argumenata i na osnovi propitivanja o temeljima i uvjetima samog udruživanja, uz sveobuhvatnu raspravu o razlozima opredjeljenja i vrijednostima koje su na stolu, uz neprestano traganje za konsenzusom radi izbjegavanja konfrontacije i konflikta (Kaningem – Cunningham, 2003: 271 *et passim*). Doista se odluke u EU-u donose kroz složeni sustav neprestanog pregovaranja, u pomanjkanju autoritativne distribucije moći i njezina distributora. No prerano je u ovom trenutku govoriti o nekom razrađenijem modelu deliberativne demokracije, pogotovo što cijelom političkom sustavu Europske unije nedostaje esencijalni element deliberativne demokracije po mišljenju Habermasa –a to je javnost. No isto se tako ne mogu previdjeti elementi deliberativne demokracije *in statu nascendi* koji se naslanjaju na ono što Donald Hancock naziva “korporativističkom demokracijom Europske unije” koja se tako približava sličnim modelima funkcionirajuće korporativističke demokracije poput one u skandinavskim zemljama. Deliberativna demokracija tek će doći na dnevni red EU-a, jer je ona bitna i za razumijevanje jedne od novih političkih teorija europske integracije –

one koja se naziva teorijom utopijsko-pragmatičkog političkog inženjeringa.

VI.

Moguće su, naravno, i kritičke objekcije na domašaje takvih demokratskih reformi. Moguće je reći da ustavni ugovor predstavlja korak naprijed, ali je taj korak prilično netransparentan široj javnosti. Ustav će svakako potaknuti raspravu među ekspertima ustavnog prava i politolozima, ali građani neće odmah u njemu moći prepoznati njegov demokratski potencijal i važnost za unapređivanje političkog sustava EU-a, pa tako i njegov *spill-over* efekt na nacionalne političke sustave. Najviše će iz toga vjerojatno profitirati profesionalni lobisti i samozvani interpreti, koji će svoju interpretaciju nastojati kapitalizirati u korist parcijalnih interesa. Tekst je, unatoč želji za transparentijom, običnom građaninu prosječne političke svijesti i obrazovanja inpenetrabilan. Mnoga pitanja izazivaju dileme: primjerice, tko odlučuje o strateškoj agendi, i neće li se u okviru sustava u kojem se uvodi nova funkcija predsjednika EU-a na mandat od dvije i pol godine stvoriti potencijalno konfliktne pozicije između predsjednika EU-a i predsjednika EK-a? Kako građani utječu na izbor dužnosnika u EU-u? Neće li doći do preplitanja kompetencija i neće li se taj Levijatan pretvoriti u jedan birokratski Behemoth?

To su otvorena pitanja koja govore o potrebi kontinuirane strukturalne reforme EU-a, po čemu je to tek prvi korak, ili, točnije – prvi ustav EU-a. Primjerice, izbor dužnosnika EU-a Kirsty Hughes naziva “Bagdadskim sindromom”. U sučeljenim stavovima europskih analitičara naziremo i sjeme bu-

dućih znanstvenih polemika. Tako su Giles Merritt i K. Hughes, dva vodeća mislioca o Europi, suprotstavili svoje stavove o demokratskoj naravi te ustavne reforme EU-a. Meritum rasprave je uvijek aktualno pitanje o demokraciji Europske unije, kako drži još Schmitter: osigurava li Europski ustav više demokracije nego do sada ili ne? Merritt misli da osigurava, jer mehanizam donošenja odluka predviđen Ustavom nudi više odgovornosti i provjerljivosti kroz tri razine: prvo, kroz povećane ovlasti Europskog parlamenta; drugo, kroz veće uključivanje i angažman nacionalnih parlamenata koji sada preuzimaju aktivnu ulogu u *check-and-balance* sustavu Europske unije; i treće, kao *watchdog* – pas čuvar mogućih zloraba ovlaštenja i zaklanjanja procesa *policy-makinga* od javnosti. Merritt je bio taj koji je, spomenuli smo to prije, smatrao da je Vijeće ministara jedina tajna legislatura izvan Sjeverne Koreje, a Ustav predstavlja vododjelicu između takve političke kulture tajne diplomacije devetnaestog stoljeća i Hladnog rata i nove, demokratske kulture ujedinjene Europe. Nasuprot tome, Hughes smatra da je Ustav istodobno i korak naprijed, ali i korak unazad. Dobro je što će odsada biti na snazi jedan jedini tekst u kojemu pojedini građani mogu pogledati kako se upravlja Europskom unijom i tko čini što u njoj. No to je pojednostavljenje života samo za eksperte i tehničare političke moći, dužnosnike i lobiste, ali ne i za tipične europske građane. Jesu li ustavotvorci testirali svoj uradak na uzorcima građana iz različitih političkih kultura i zemalja? Da jesu, rezultat bi pokazao da je taj tekst rezultat umijeća pravne tehnike, ali ostaje i dalje okultan za prosječnog europskog građanina kojemu je on, na kraju, i na-

mijenjen. Merritt drži da su debate započete na Konvenciji ideje koje su lansirane, a nisu prihvaćene u ovom trenutku, poticaj za daljnju strukturalnu reformu EU-a u post-ustavnom razdoblju i da se duha više ne može vratiti u bocu. Hughes drži da su mnoge ideje stvorile konfuzne produkte: tko odlučuje, uostalom, o strateškoj agendi EU-a? Taj prerogativ još uvijek ostaje u rukama šefova vlada i država, a predsjednik Europske komisije taj je koji to mora provesti u djelo, dok je predsjednik Europske unije odgovoran za njezinu prezentaciju pred šefovima država i za osiguranje implementacije, iako su instrumenti za tu implementaciju u rukama predsjednika Komisije. Konfuzija će generirati konflikte, a mehanizama za rješavanje konflikata i nema previše u ovom Ustavu. Merritt naziva Ustav miljokazom prema novoj eri otvorenosti u europskoj politici: demokracija se ne može svesti samo na glasovanje i izbore, to je proces ohrabrivanja interesa i uključivanja europskih građana da se bave europskim poslovima, a ne da se europskom politikom bave tehničari *arcana imperii* – tajni vladanja, kao što su dosada činili eurokrati. Iza ovog Ustava EU neće više moći držati zatvorena vrata svojih institucija, a funkcija predsjednika Europske unije bit će važan protuuteg predsjedniku Komisije koji je do sada uzurpirao, *via facti*, europsku politiku čak i protiv svoje volje jer ga je na to tjerao sam sustav. Hughes nasuprot tomu smatra da građani ionako neće utjecati ni na jednu ni na drugu funkciju, već će se to rješavati u okviru “Bagdadskog procesa” – zatvorene kadrologije na najvišoj razini, koja završava jednim jedinim kandidatom.

Merritt drži da će konkurencija između predsjednika EU-a i predsjed-

dnika Komisije uroditi konstruktivnim tenzijama koje će eliminirati postojanje paralelnih birokracija u EU-u na koje je upozorio još Romano Prodi (Tognon, 2003). Hughes se pita tko će, konačno, predstavljati EU na međunarodnom planu? Dvojica predsjednika, svakako, a njima će se pridružiti još i treća osoba-institucija, ministar vanjskih poslova, također imenovan iza dobro zatvorenih vrata. Izvršna je vlast ispremetana i zbrkana u ovom Ustavu i podijeljena između raznih instanci, s pomanjkanjem obzira prema legitimitetu, odgovornosti ili pojednostavljenju (Merritt i Hughes, 2004). Ova je debata samo ilustrativna i paradigmatična za oštrije, složenije rasprave i sučeljavanja koja će uslijediti među političkim analitičarima i teoretičarima europske integracije. Iako nam se čini da su Merrittovi argumenti u toj diskusiji validniji, ne treba isključiti ni mogućnost institucionalnih disfunkcija koje ovise o prekarnim ravnotežama izbornih ishoda u zemljama članicama, zbog čega se uvijek može ponoviti efekt paralize, blokade ili "krize praznog stolca" kao u doba De Gaullea: za to je dovoljan primjer opstrukcija europske politike od strane vlade jedne od zemalja-osnivača EZ-a i EU-a, o čemu govori primjer Silvija Berlusconi i njegove zemlje.

VII.

Od usvajanja Europskog ustava do njegova stupanja na snagu proteći će dvije godine, pod pretpostavkom da proces ratifikacije ne zapadne u krizu. No to ne bi bilo prvi put: ratifikacijske krize događale su se tijekom procesa ratifikacije svih osnivačkih ugovora Europske zajednice, a osobito Europske unije. Ratifikacija Ugovora iz Maastrich-

ta prošla je kroz najveću krizu, jer se radilo o prijelazu sa "zajednice" na "uniju", gdje je težište integracije prebačeno s ekonomskog na politički proces ujedinjenja Europe. Predviđena ratifikacijska kriza u slučaju Ustavnog ugovora ovisit će o spremnosti nacionalnih vlada da podrže Europski ustav, da ga na pravi način prezentiraju svojoj političkoj javnosti i da građane zainteresiraju za europske političke procese i institucije, jer od njih ionako građani profitiraju kao konačni korisnici europskih javnih politika. *Cost-benefit* analiza članstva u EU-u, o kojoj raspravljaju vlade država-članica, a osobito zemlje kandidati, morat će postati dio svakodnevne politike, a to je gotovo iluzorno u modernim europskim društvima u kojima politički procesi postaju sve složeniji, a politička demagogija i manipulacija sve prisutniji oblici patologije politike. Zbog toga će se glavna bitka voditi na planu informiranja, komuniciranja i političke edukacije građana. A ta će se bitka moći dobiti samo ako građani i sami sudjeluju u procesima odlučivanja u EU-u – dakle ako se ostvari participativni ideal demokratskog života kako je to sada formulirano u Ustavu. I, naravno, budu li funkcionirale sve razine vladavine – od lokalnih, preko regionalnih i državnih, sve do najviše razine – Europske unije i njezinih tijela. Izbori za Europski parlament održani u lipnju 2004. godine nisu najbolji indikator euro-optimizma. U novim državama-članicama odaziv na izbore bio je izrazito slab, u čemu je prednjačila Poljska sa svega 16% glasača koji su izašli na glasovanje za svoje euro-zastupnike. Unatoč informativnim kampanjama Europske unije, zemlje-članice još uvijek premalo čine da svoje građane educiraju za ulogu "odgovornog gra-

đanstva” Europske unije i za uravnotežen pristup podjeli političkih kompetencija između nacionalne države i EU-a. Odsutnost takve aktivnosti rađa konfuziju u svijesti građana, zbog čega su oni lakši plijen manipulacije stereotipima i političkih instrumentalizacija, čemu vodi opća neobrazovanost o europskim političkim procesima.

Ako proces ratifikacije ne dovede do zastoja ili do ponovnog prekrajanja Ustavnog ugovora, možemo očekivati i nadati se da će inovacije u Europskom ustavu dati konkretne rezultate na duži rok, ali ti rezultati mogu biti samo komplementarni akciji nacionalnih vlada. Ako nacionalne vlade ne očituju političku volju za razvojem vlastitih demokratskih institucija i demokratske svijesti, tada ni europski eksperiment demokracije neće uspjeti. Ako dođe do zastoja u kojem će sudjelovati više od jedne zemlje, proces pregovaranja o ustavnim formulacijama morat će se ponovno otvoriti. Da bi stupio na snagu, Ustavni sporazum mora biti ratificiran u svakoj od 25 država-članica EU-a, ali nije predviđena “rezervna” procedura u slučaju da ne dođe do ratifikacije u svim zemljama-članicama. Ako su, dvije godine nakon potpisa Ustavnog sporazuma, četiri petine država-članica ratificirale Ustav, a jedna ili dvije nisu, tada će šefovi vlada i državni poglavari morati o tome raspravljati u okviru Europskog vijeća. Morat će se odlučiti, hoće li dati taj Ugovor na ponovnu ratifikaciju ili će zakazati novu međuvladinu konferenciju, a nisu isključeni ni drugi *ad hoc* aranžmani – što znači reviziju Ustavnog sporazuma. Izostane li ratifikacija, ostat će na snazi odredbe Ugovora iz Nice, tj. Ugovor o Europskoj uniji revidiran s potrebama funkcioniranja Unije s 25 članica, što

znači da će se članstvo svih država-članica nastaviti pod klauzulama sada važećih ugovora. Doduše, Ugovor iz Nice uveo je posebnu kategoriju “pojačane suradnje” (*enhanced cooperation*), koja omogućuje zemljama koje su ratificirale Ustav da uspostave tu pojačanu suradnju u duhu Ustavnog sporazuma, iako se moraju pridržavati stroge procedure: prvo, pojačana suradnja mora uključiti minimalan broj od osam zemalja-članica; drugo, pojačana suradnja može se primijeniti samo kao posljednji korak kada je Europsko vijeće prihvatilo da se takva suradnja ne može ostvariti u razumnom roku primjenom pravila iz dosadašnjeg Ugovora; treće, pojačana suradnja mora biti usmjerena na ostvarivanje ciljeva Unije i mora poštivati ovlasti, prava i obveze onih država-članica koje ne žele u tome sudjelovati.

VIII.

Kad i ako Ustav stupi na snagu, politički sustav EU-a neće više počivati na tri stupa – prvom stupu koji čini Europska zajednica koja djeluje na supranacionalnom principu i dva intergovernmentalna stupa, od kojih prvi obuhvaća zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, a drugi područje pravosuđa i unutarnje poslove. Ustav briše tu podjelu na tri stupa, tako da bi po duhu Ustava metoda odlučivanja iz onoga prvog stupa – Monneova metoda supranacionalnog odlučivanja – morala postati dominantnom, dok bi se intergovernmentalna politika drugog i trećeg stupa suzila i svela samo na iznimke. Dakle, politička struktura Europske unije mijenja se: u Ugovoru iz Maastrichta intergovernmentalni pristup čini dva stupa od tri

koji čine građevinu – antički hram koji simbolički predstavlja EU, dok se u Ustavu briše ta podjela od dva naprama jedan u korist dominantne supranacionalne metode odlučivanja i stvaranja politike. Intergovernmentalno odlučivanje zadržano je još jedino u obliku veta – doduše ne kao formalan institut veta, već kao faktički veto na suženim područjima javnih politika. Države-članice nisu htjele odustati od svoje posljednje riječi na trima bitnim područjima koja predstavljaju njihove suverene prerogative: to su područje vanjske politike, nacionalne sigurnosti – i poreza. Na tom planu države još nisu odustale od svog suvereniteta, iako priznaju Europskoj uniji veće kompetencije u vođenju vanjske politike. Konačno, Ustavom je predviđeno uspostavljanje novog položaja ministra vanjskih poslova koji nije bio predviđen Ugovorom iz Maastrichta. Vanjsko predstavljanje EU-a bilo je podijeljeno između tri institucije: Visokog predstavnika zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a, Europskog povjerenika za vanjske poslove i ministra vanjskih poslova trenutnog predsjedatelja, dakle, države-članice koja predsjedava Unijom tijekom šest mjeseci, naizmjenično i po utvrđenom redu. Takvo “dogovorno” vođenje europske vanjske politike na trilateralnoj razini odlučivanja i koordinacije ustupa mjesto ministru vanjskih poslova EU-a, koji u sebi objedinjuje dotadašnja dva položaja unutar Unije. Iz igre ispada ministar vanjskih poslova rotacijskog predsjedništva, koji je uvijek do sada zastupao intergovernmentalne interese i stajalište pojedine države-članice, iako je tijekom šest mjeseci morao zastupati i zajedničke interese Unije. No zadržavanje mogućnosti veta u slučajevima vanjske

politike još uvijek upućuje budućeg ministra vanjskih poslova na intenzivno pregovaranje s državama-članicama i na usklađivanje vanjskih politika država-članica s Europskom unijom. Mehanizmi rješavanja konflikata između ministra vanjskih poslova EU-a i država-članica nisu predviđeni Ustavom, što omogućuje ne institucionalan, već vakuum odlučivanja (*decisional vacuum*) koji može rezultirati paralizom mehanizama djelovanja EU-a. Jasno je da će ulogu arbitra u ovom slučaju preuzeti Europsko vijeće, čime se razina odlučivanja automatski seli na višu stepenicu: pretpostavka je da će zbog toga Europsko vijeće intervenirati samo u iznimnim slučajevima, ali će to ovisiti i o konkretnoj konstelaciji i prekarnoj ravnoteži između država-članica u stavu EU-a.

Zato je jedan od mogućih deblokatora situacije uvođenje kataloga s definiranom hijerarhijom kompetencija. Dok su se po ugovoru iz Maastrichta kompetencije širile na *ad hoc* osnovici temeljem amandmana na ugovor, sada su te kompetencije podijeljene na tri kategorije: ekskluzivne kompetencije EU-a, podijeljene (*shared competencies*) između EU-a i zemalja-članica, i akcije podrške (*supporting actions*) kao najniží oblik kompetencija EU-a. No uloga ministra, pa tako i zajedničke vanjske i sigurnosne politike porast će zahvaljujući uvođenju pravne osobnosti Europske unije. Dok po Maastrichtu EU nije imao pravnu osobnost, pa su se međunarodni sporazumi sklapali ili kao “miješani” sporazumi Europske komisije i država-članica ili pak kao sporazumi s Europskom komisijom na temelju njezinih ovlaštenja, sada će EU moći kao pravna osoba nastupati direktno u međunarodnom pravu i međunarodnim

odnosima. Pored ministra vanjskih poslova Ustav uvodi još jednu instituciju kao simbol jedinstva EU-a, a to je mjesto predsjednika Europskog vijeća. Po Ugovoru iz Maastrichta predsjedavanje Europskom unijom odvijalo se po rotacijskom sustavu: svaka država-članica po šest je mjeseci predsjedavala Unijom, što znači da je šef vlade ili šef države zemlje-predsjedateljice ujedno bio i predsjedatelj Europske unije *via facti*. Nova institucija predsjednika Europske unije ima za cilj da u jednoj osobi koncentrira neke od funkcija rotirajućeg predsjedništva i da pored toga što predsjedava Europskim vijećem predstavlja Europsku uniju na zasjedanjima Summita.

Predsjednik Europske unije imat će mandat u trajanju od dvije i pol godine i moći će biti biran na još jedan rok. Jasno je da na taj način predsjednik Europske komisije gubi svoju simboličku važnost kao najviši dužnosnik Unije i da će stoga njegova uloga biti redimenzionirana u odnosu na prethodne kompetencije, a Europski će summit tako poprimiti ulogu vrhovnog arbitra u slučaju institucionalnog sukoba između te dvije funkcije. No predsjednik EU-a ima važnu *agenda-setting* ovlast, a sama činjenica što predsjedava Europskim vijećem stavlja ga u ulogu prvog među jednakima ako već ne iznad jednakih, iako tu ulogu neće moći nikad ostvariti bez podrške Europskog vijeća.

To nas vraća na pitanje funkcioniranja institucija političkog sustava EU-a. Ako ulogu predsjednika Europske unije označimo kao jednu od ključnih novih institucija, onda se broj institucija koje čine sastav i strukturu političkog sustava EU-a penje na brojku od šest, umjesto dosadašnjih četiriju institucija: Vijeća Europske unije, Europ-

ske komisije, Europskog parlamenta i Europskog suda pravde. Nova je institucija, pored predsjednika EU-a, i Europsko vijeće. Na temelju prethodnih ugovora Europsko vijeće nije nikad legalizirano kao institucija Europske zajednice/unije. Ono je uvijek visjelo u zrakopraznom prostoru, kao već spomenuti *deus ex machina*. Ovoga puta, u Ustavu, Europsko je vijeće izričito definirano kao institucija Europske unije koja ima i odgovornost prema EU-u, a koju ispunjava obavljanjem svojih ovlasti. Vijeće ministara – nazvano i Vijeće EU-a – imalo je po Ugovoru iz Maastrichta koordinirajuću ulogu, osobito u liku Vijeća za opće poslove, kada su se pod egidom Vijeća EU-a sastajali ministri vanjskih poslova država-članica. Kada se Vijeće EU-a sastajalo po resornim pitanjima, članovi Vijeća EU-a postajali su, *ad hoc*, resorni ministri iz određenog područja javnih politika. Ustav sada prepušta Europskom vijeću broj i sastav specijaliziranih Vijeća EU-a. Dok su prije – a to znači i sada, dok je još uvijek na snazi Maastrichtski ugovor – predsjedavajući Vijeća za opće poslove, kao i predsjedavajući specijaliziranih vijeća bili ministri iz zemlje-predsjedateljice, po Ustavu će se predsjedavatelji raznih varijacija Vijeća ministara alternirati između zemalja-članica kroz jednogodišnji mandat, a Vijećem općih poslova predsjedavat će, stalno, ministar vanjskih poslova EU-a.

IX.

Promjenu doživljavaju i sve druge institucije EU-a. Europska je komisija do sada isto tako djelovala kao institucija ravnoteže – u kojoj se pojedine države-članice izjednačuju međusobno, jer svaka ima pravo na jednog povjere-

nika. Ugovorom iz Maastrichta bilo je predviđeno da svaka zemlja ima po jednog povjerenika, ali da veće i bogatije zemlje imaju po dva povjerenika, tako da je umjesto 15 članova Europska komisija brojila 20 članova. Velikim, petim proširenjem EU-a iz 2004. stupile su na snagu odredbe Ugovora iz Nice iz 2001. godine, po kojima je svakoj zemlji zapalo po jedno povjereničko mjesto – ukupno 25. Ustav EU-a predviđa da će “sustav iz Nice” biti na snazi do 2014. godine, pod pretpostavkom da će ratifikacija teći nesmetano. Nakon tog roka, Europska će komisija biti reducirana na 15 povjerenika: predsjednika, zamjenika predsjednika i 13 povjerenika koji će biti izabrani rotacijskim sustavom između građana država-članica. Samo dvije trećine država-članica daju povjerenike u jednom razdoblju, dok je jedna trećina država-članica na početku. To znači da neće u svakom trenutku svaka zemlja imati “svog” povjerenika, što u ovom slučaju govori u prilog činjenici da povjerenici ne nastupaju kao predstavnici svojih država, već stupanjem na dužnost daju prisegu o tome da neće zastupati interese svoje zemlje, kao ni interese političke skupine iz koje dolaze – dakle, da će djelovati gotovo kao “idealni tip” političara, neovisni o državnoj i ideološkoj provenijenciji, kao vrhunski administratori opće volje. Ta singularna uloga povjerenika time će dobiti svoju potvrdu: rotacija država-članica koje daju povjerenika ojačat će njihovu samostalnost i neovisnost više nego do sada, iako je ta njihova neovisnost upitna ovisno o dobi i budućim karijernim planovima svake od tih “europskih ličnosti” *par excellence*.

Radikalna promjena ostvaruje se na području glasovanja u Vijeću EU-a: dosadašnja praksa raspodjele glasova,

utvrđena ugovorima iz Maastrichta, Amsterdama i Nice, polazila je od nejednake težine pojedinih zemalja-članica s bitnim ograničenjem prava najvećih i najjačih zemalja. Nakon što je utvrđen zbroj raspoloživih glasova na 232, najvećim zemljama kao što su Njemačka, Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Italija dodijeljeno je po 29 glasova, dok su odmah iza njih zemlje kao što su Španjolska i Poljska s 27 glasova. Sustavno slabljenje glasačke moći velikih zemalja donekle je korigirano u Nici, ali je ostala činjenica da je sustav kvalificiranoga glasovanja QMV (*Qualified Majority Voting*) bitno deprivilegirao velike, a privilegirao male zemlje. Kvalificirana većina sastojala se tako od 232 glasa od ukupno 321 raspoloživog, a ta 232 glasa da bi bili validni, morali su pokrivati 62% od ukupne populacije EU-a. Ustav EU-a pojednostavljuje sustav kvalificirane većine, iako ga ne ukida. No ovoga puta za punovažnost odlučivanja u Vijeću EU-a dovoljno je da za neki prijedlog glasuje 55% država-članica – najmanje njih 15 – koje pokrivaju najmanje 65% populacije EU-a. To znači da tri velike zemlje, zajedno s još jednom, mogu blokirati jedan prijedlog – a da 10 novih članica ne mogu, pod pretpostavkom da složno djeluju, same blokirati jednu odluku. To znači da i dalje formiranje većine – ovog puta dvostruke većine (država-članica i stanovništva) ovisi o pregovaračkom umijeću aktera i o procesu formiranja koalicija, ali su zahtjevi za formiranje kvalificirane, dvostruke većine manje rigidni od prikupljanja glasova starim načinom. To istodobno znači i brži i fleksibilniji proces donošenja odluka i povećanje efikasnosti rada Vijeća EU-a.

Ipak, najveće promjene dotaknule su instituciju koja je s punim pravom

pretendira da preuzme pune zakonodavne ovlasti – a to je Europski parlament. Novi Ustav proširuje ovlasti parlamenta i povećava broj predmeta koji će se razmatrati u okviru normalne zakonodavne procedure, što će reći u okviru specifičnog procesa suodlučivanja između Europskog parlamenta i Vijeća EU-a na temelju kvalificirane većine, a na prijedlog Europske komisije, kako je to određeno člankom III-302. Kao što konstatira Andrew Duff, manje je iznimaka predviđenih Ustavom, iako u posebnim slučajevima zemlja-članica može još uvijek zaustaviti legislativnu proceduru u slučajevima koji se skupno nazivaju *emergencies* – izvanredne situacije i okolnosti, koje mogu staviti zemlju-članicu u neugodnu poziciju i izolirati je u okviru procesa (Duff, 2004: 74). Odluke će biti jednostavnije, a blokade će se lakše prevladati nego do sada. Suodlučivanje se proširuje na važna, nova područja koja su do sada bila *domaine réservée* za Vijeće EU-a ili Komisiju. Parlament će sada imati posebne instrumente na raspolaganju da navede Komisiju na zakonodavnu inicijativu, a u slučaju pomanjkanja te inicijative moći će i sam inicirati donošenje jednog akta. Taj proces širenja kompetencija Europskog parlamenta Pinelli naziva “parlamentarizacijom sustava EU-a” koja je transformirala to tijelo s do sada gotovo dekorativnim prerogativima i minimalnom učinkovitošću rada, u moćni centar odlučivanja koji neće biti lako zaobići ni od strane Komisije, a niti Vijeća EU-a (Pinelli, 2004: 85). To proširenje ovlasti suodlučivanja nedvojbeno je najvažniji korak koji je Ustavni ugovor učinio. Jačanje Europskog parlamenta evidentno je i u odnosu na Komisiju, prema kojoj parlament nastupa odlukom na temelju jedno-

stavne većine glasova, povjeravajući Komisiji zadatak da izradi adekvatnu zakonsku regulativu nužnu za implementaciju Ustava.

Novinu predstavlja i parlamentarno pravo osnivanja istražnih povjerenstava u slučaju pretpostavljenih slučajeva lošeg upravljanja – tzv. *maladministration*, koja se može ticati svake druge institucije ili tijela EU-a, osim u slučaju ako se zbog iste stvari već vodi postupak pred Europskim sudom pravde. Pravo osnivanja istražnih povjerenstava jedno je od najvažnijih prerogativa Američkog kongresa i moćno političko sredstvo u rukama legislative spram izvršne vlasti, važan element *check-and-balance* sustava. Takva se praksa sada uvodi i u EU-u, što znači da će i parlament sa svoje strane moći postupno povećavati svoju ingerenciju u svim stvarima Unije i nastupati kroz tu formu kao svojevrsan politički arbitar. Pretpostavka je da će kroz ta istražna povjerenstva ojačati i prestiž parlamenta u očima građana, kojima se sada otvara mogućnost i direktne peticije Europskom parlamentu u pitanjima maladministracije, zlorabe ovlasti, korupcije, disfunkcija u europskim institucijama i u pitanjima konflikta interesa dužnosnika EU-a na svim razinama. Zato je parlamentu dano pravo da samostalno imenuje ombudsmana, osobu koja će sa svoje strane *ex-officio* pratiti i nadzirati maladministraciju, korupciju i, općenito, svako skretanje od ustavnih prerogativa i reagirati mjerama koje će, nedvojbeno, polučiti javni odjek i tako odigrati ulogu buđenja i stvaranja jedne europske javnosti.

Za opću ocjenu karaktera Europskog ustava bitna je još jedna novina, a to je uloga nacionalnih parlamenata. Dok su do sada nacionalni parlamenti

igrali pasivnu ulogu u odnosu na europsku politiku i svoje sudjelovanje ograničavali samo na neobvezujuće debate, sada je Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, zakonski obvezujućem dokumentu ustavne snage, nacionalnim parlamentima omogućeno od strane EU-a da sudjeluju u legislativnom procesu EU-a. Kao što nacionalni parlamenti kontroliraju svoje vlade, tako će se od trenutka stupanja na snagu Europskog ustava taj prerogativ kontrole proširiti i na Europski parlament i, preko njega, na sve institucije EU-a. Skrutinij europske legistative postaje tako svakodnevna aktivnost nacionalnih parlamenata, koji će o svojim zaključcima moći formulirati tzv. razumno utemeljeno, obrazloženo mišljenje (*reasoned opinion*) kada su u pitanju zakoni koji se moraju držati načela supsidijarnosti. To pretpostavlja i akuratno informiranje nacionalnih parlamenata o svim zbivanjima u institucijama i tijelima EU-a, uključujući i prosljeđivanje zapisnika sa sastanaka svih tijela EU-a. Zastupnici nacionalnih parlamenata tako će dobiti potpun uvid ne samo u rad europskih institucija već i u *policy-procese* koji se odvijaju u EU-u. A što je još važnije, na taj će se način uspostaviti i izravna veza koja je dosad funkcionirala samo kao labava koordinacija između nacionalnih i euro-zastupnika. Pretpostavka je ustavotvorca da će sama činjenica "potpune informacije" ojačati poziciju članova Europskog parlamenta i nagnati ih na aktivniju ulogu u odnosu na svoje *constituencies* – izborne baze, ali i na institucije nacionalne države, u odnosu na koje će sačuvati svoju neovisnu poziciju. Zato će tim mjerama, predmnijeva se, porasti povezanost između euro-zastupnika i stranačkih grupacija

u nacionalnim državama, prisiljavajući ih da igraju proaktivnu ulogu i na domaćoj sceni.

Prva inačica Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata bila je pridodana već Ugovoru iz Amsterdama 1997. godine, no ta je inačica bitno izmijenjena. Glavno dostignuće Amsterdamskog protokola bilo je obavješćivanje nacionalnih parlamenata i osnivanje COSAC-a, stalne konferencije tijela za europske poslove nacionalnih parlamenata. No glavna intencija osnivanja COSAC-a nije postignuta, jer se to tijelo uglavnom svelo na protokolarna sastajanja bez velikog zadiranja u poslove EU-a, osim, opet, na razini međusobne informiranosti i kritike na račun nepravodobne transmisije dokumenata s europske na nacionalnu razinu. Protokol prirodan uz Ustavni sporazum obvezuje Europsku komisiju da nacionalnim parlamentima uputi ne samo godišnji legilsativni program već i svaki drugi instrument zakonodavnog planiranja ili *policy-strategije* koju se ona pripremi poslati u redovnu proceduru. Revidirana inačica Protokola traži da Komisija simultano šalje sve nacрте europskih zakonodavnih akata direktno nacionalnim parlamentima, Europskom parlamentu i Europskom vijeću. Osim kad je riječ o kontingentnim situacijama, mora se poštivati razdoblje od šest tjedana između datuma slanja jednog nacрта zakona nacionalnim parlamentima i datuma upisivanja u dnevni red Europskog vijeća, a rok od deset dana mora proteći od trenutka upisivanja nacрта propisa u dnevni red Europskog vijeća do njegova usvajanja. Vjerojatno te odredbe Protokola neće bitno utjecati na veći aktivizam nacionalnih parlamenata: no sama mogućnost takva djelovanja naci-

onalnih parlamenata upisana u ustavne obveze otklanja prigovor o demokratskom deficitu Unije u odnosu na nacionalne parlamente.

Pojednostavljenje procedure ostvareno je i u zakonodavnom postupku. Ustav će tako prekinuti s praksom proliferacije pravnih akata Unije, koja je postupno dovela do njihova porasta na petnaest vrsta: pet osnovnih – uredba, direktiva, odluka, preporuka i mišljenje i obilje izvedenih, kao što su deklaracija, rezolucija, smjernica, akcijski program itd. U članku I-33 Ustav nabraja novu nomenklaturu pravnih akata i uvodi razliku između zakonodavnih i nezakonodavnih akata. Od trenutka stupanja na snagu Ustavnog ugovora, tipologija akata ograničena je na šest instrumenata: zakon, okvirni zakon, uredba, odluka, preporuka i mišljenje. Sva pravna osnova za djelovanje u Ustavu specificira i tip instrumenata koji mora biti korišten u njezinoj implementaciji, što će otkloniti nedoumice o vrsti akta koji će se primijeniti. To će pojednostaviti razumijevanje zakonodavne aktivnosti i učiniti i tu djelatnost transparentnijom za građane i ne-eksperte.

X.

Kritički osvrt na cijeli Ustav za Europu tražio bi znatno više prostora. Ovdje smo upozorili samo na njegove bitne točke, isključivo sa stajališta političke teorije europske integracije, ili, još preciznije, sa stajališta jedne od vodećih političkih teorija europske integracije, a to je teorija političkog sustava EU-a. Zato je naša analiza nužno funkcionalna i ograničava se samo na djelovanje i razvoj političkog sustava EU-a, i to ne na cjelinu političkog sustava, već samo na neke njegove segmente koji su

nam se ovdje učinili najvažnijima. Nužno smo ispustili iz vida mnoge druge aspekte budući da se politički sustav sastoji od četiri elementa: institucija, procesa, aktera i vrijednosti. Sustavna analiza tražila bi da analiziramo svaki od tih posebnih segmenata u njegovu vlastitom kontekstu i u usporednoj povijesnoj analizi te na kraju i metodama komparativne politike. Zato smo se i ograničili samo na ono što držimo bitnim pitanjima Ustava i njegovim bitnim inovacijama. No već iz legitimičnog uvida u inovacije Europskog ustava možemo izvući i neke općenitije zaključke koji nadilaze razinu samog interesa za politički sustav EU-a. To su u prvom redu dileme koje izviru iz idejne debate o Europskoj uniji i europskoj integraciji, a koje se uglavnom danas doživljavaju kao rasprave s dviju distinktnih i kontraponiranih pozicija – euroskeptične i eurooptimistične. Pokušat ćemo stoga izvući neke općenite zaključke koji mogu pridonijeti daljnjoj, itekako potrebnoj “nikad završenoj debati” o EU-u.

Prva i osnovna dilema koja je došla do izražaja i u radu Europske konvencije, a kasnije i Međuvladine konferencije o Europskom ustavu: to je dilema je li Ustav uopće bio potreban i stvara li on jednu novu, europsku nad-državu ili super-državu na temelju prijenosa nacionalnih suvereniteta na Uniju. Ako do ratifikacije Ustava ne dođe kako je predviđeno u roku od dvije godine, vidjet ćemo da EU može i dalje funkcionirati po postojećem modelu. Naravno, izgubit će se momentum razvoja, a efekti bi bili demoralizirajući, ali bi EU ipak preživio i mogao funkcionirati i pod uvjetima Ugovora o EU-u iz 1993. godine i kasnijih nadopuna i revizija u obliku Ugovora iz Amsterdama i

Ugovora iz Nice. Ustav je potreban Europskoj uniji baš zbog toga, jer je sustav EU-a, dakle, i politički, i pravni, i ekonomski, postao previše tehnički složen i glomazan, nerazumljiv za neposvećene i neobrazovane. Ustav okuplja na jednom mjestu sva dostignuća iz proteklih pedeset godina i tome dodaje nova dostignuća, koja će svaki građanin moći koristiti kolektivno i osobno bude li dobro upoznat s njima.

Iako je Europski ustav nazvan, *promisque*, Europskim ustavom, Ustavom za Europu ili Ustavom EU-a, on je ipak rezultat jednog međunarodnog ugovora koje su donijele i koji će ratificirati suverene države koje se ne odriču u potpunosti svog suvereniteta, već prenose na EU veći dio tog suvereniteta nego do sada. No te suverene države-potpisnice ne odriču se svojih prerogativa u novouspostavljenom *check-and-balance* sustavu. Točno je da će procesi ubrzani i kodificirani Europskim ustavom metodom *spill-overa* nastojati izbjeći posljednjoj instanci intergovernmentalne kontrole, ali se to ipak neće dogoditi. Niti je EU nad-država, niti je ona federacija. Dualizam nije otklonjen Ustavom, iako je ravnoteža malo više pomaknuta, kao što smo rekli, u prilog federalističkih procedura. S druge strane EU je eksplicitno obvezan na poštivanje nacionalnog identiteta država-članica, uključujući i njihov sustav regionalne i lokalne samouprave, kako o tome govori članak I-5.

Države-članice zbog toga udružuju svoje individualne suverenitete, što znači da na područjima na kojima su odlučile da djeluju zajednički, države-članice donose zajedničke odluke za što, opet, ovlašćuju institucije EU-a. Svaku daljnju promjenu Ustava države-članice moraju donijeti jednoglasno,

što znači da su *in ultima analisi* države ključni akteri sustava EU-a.

Kada je pak u pitanju primat prava EU-a nad pravnim sustavom država-članica, Ustav samo potvrđuje dosadašnje uzuse koji su utemeljeni pravnim presedanom, judikaturama Europskog suda pravde u slučaju Van Gend & Loos iz 1963. i u slučaju Costa protiv ENEL-a iz 1964. godine. U oba slučaja Europski je sud pravde utvrdio prvenstvo prava EU-a, što je potvrđeno i u judikaturi nacionalnih ustavnih sudova. Pravo EU-a integralni je dio nacionalnih pravnih sustava država-članica i interiorizirano je u domaćem zakonodavstvu: u ovom slučaju Ustav samo potvrđuje realno stanje stvari.

Druga dilema koja će izazvati podjele jest pitanje prenosi li se Ustavom težište političkog odlučivanja u Bruxelles i da li se cijeli sustav prekomjerno centralizira. Prema mišljenju članova Konvencije, Ustav čak reducira rizik nepotrebne centralizacije jer utvrđuje da Unija ima samo ovlasti koje su joj povjerene, kako stoji u članku I-11. Iako su Ustavom ukinuta tri stupa na kojima počiva EU tako da su ukinuti, zapravo, samo drugi i treći intergovernmentalni stupovi, dok je stup koji simbolizira "komunitarnu metodu" ostao kao nosivi stup cijele konstrukcije, ipak EU ne može djelovati samoinicijativno na području na kojemu mu Ustav, što su ga odobrile sve države-članice, ne daje konkretna ovlaštenja ili odgovornosti. Zbog toga je i uvedena klasifikacija ovlasti EU-a, od ekskluzivnih kompetencija (*exclusive competencies*) preko podijeljenih kompetencija (*shared competencies*) sve do podupirućih kompetencija (*supporting competencies*). Princip supsidijarnosti, o kojemu govori poseban obvezujući Protokol,

znači da EU može djelovati samo ako ciljevi neke akcije ne mogu biti zadovoljavajuće ostvareni u okviru države-članice, na njezinoj središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

Proces političkog odlučivanja, zamršen i relativno nerazumljiv do sada, posebno u onom dijelu u kojem se rješavaju konflikti između pojedinih institucija EU-a, Ustavom se bitno pojednostavljuje. Proces suodlučivanja (*co-decision*) proširuje se na gotovo sva *policy-područja*, a to znači kooperativno djelovanje Parlamenta i Europskog vijeća koji zajednički odlučuju o presudnim pitanjima, među koja spada i delikatno područje odnosa između EU-a i država-članica. Jednostavniji sustav kvalificirane većine otklanja dosadašnju kompliciranu mašineriju glasovanja u Europskom vijeću i poteškoće pri zbrajanju udjela u glasovanju: odluke se donose većinom od 55% država-članica koje predstavljaju 65% stanovništva. Sve to govori u prilog pojednostavljenju, a ne kompliciranju mašinerije odlučivanja.

Treća je dilema hoće li Ustav donijeti kakve konkretne, određene beneficije građanima i hoće li oni osjetiti, izravno, pozitivne učinke te političke reforme koja se otvara usvajanjem i ratifikacijom Ustava. I na ovom području Ustav potvrđuje sve što je do sada postignuto, ali, po mišljenjima Europske konvencije, diže politička jamstva građanima na višu razinu, na *higher profile*. Člankom I-10 potvrđena su dosadašnja tri prava europskih građana, a to su slobodno kretanje i nastanjanje na teritoriju Unije, glasovanje i kandidiranje na izborima za Europski parlament u državama prebivanja pod istim uvjetima kao i građani tih država te pravo na diplomatsku zaštitu u trećim zem-

ljama. Ta su prava proširena još trima važnim prerogativima "aktivnog građanstva": prvo, pravom peticije Europskom parlamentu, pravom obraćanja Europskom ombudsmanu i pravom dobivanja odgovora od bilo koje institucije EU-a na bilo kojem službenom jeziku EU-a. K tome je Ustav inkorporirao tekst Povelje o osnovnim pravima kao svoj integralni dio, potvrđujući pravo građana na dostojanstvo, slobodu, jednakost, solidarnost, građanstvo i pravdu. Osim toga, građanima je dano pravo zakonodavne inicijative, koju često nemaju ni na razini nacionalnog političkog sustava.

Tim dilemama mogli bismo pridodati još i mnoge druge. Na neke smo dali odgovor prije, a neke će se još otvoriti tijekom ratifikacije i implementacije. Konačan ishod te ustavne reforme Europske unije nije izvjestan; i do sada se događalo da europska politika ovisi o složenom stjecaju okolnosti, zbog čega su europske institucije igrale različitu ulogu u različitim razdobljima, iako za trajanja istog integracijskog ugovora. Katkad je to ovisilo o konstelaciji političkih snaga i odnosa između država-članica; katkad je to ovisilo o stanju unutar jedne zemlje-članice, a kadšto je to ovisilo i o ličnostima na čelu europskih institucija, kao i onima na čelu nacionalnih politika. Od toga je često ovisila i brzina i tempo integracijskih procesa. Tako će i u ovom slučaju uspjeh ili neuspjeh Europskog ustava ovisiti o mnogim čimbenicima i okolnostima koji su, ponekad, izvan kontrole i dosega regularnog političkog djelovanja. Ustav je plod kompromisa i različitih pristupa i poimanja svijeta i politike, pa tako i procesa europske integracije, njegove svrhe i smisla. Novosti koje uvodi Ustav nadograđuju teme-

lje koji su postavljeni prvim integracijskim ugovorima, a osobito Ugovorom iz Maastrichta, kada je učinjen konačan kvalitativan skok iz Europske zajednice u Europsku uniju i kada je integracija poprimila karakter izgradnje jednog političkog sustava, za razliku od prvih koraka europske integracije na izgradnji ekonomskog sustava.

Možemo zaključiti da Europski ustav unatoč bitnim inovacijama ipak nije ni savršen niti idealan. Niti je on jasan toliko koliko je htio biti, a niti popularno razumljiv europskom građaninu s prosječnom političkom kulturom. Zato će u prvoj fazi – u prvim njegovim koracima koje predstavlja njegova ratifikacija – biti zanimljivo i za političku znanost izazovno analizirati njegove efekte na europsku političku javnost. Svaki zastoj ili kriza u ratifikaciji dat će dodatne argumente njegovim kritičarima iako ta kriza ne mora biti povezana s inherentnim slabostima samoga Usta-

va, već može biti, kao što smo rekli, plod stjecaja političkih okolnosti koje nisu s njime povezane. U svakom slučaju, Europski ustav je isto takav dokument *sui generis* kao što je i Europska unija *politeja sui generis* i stoga će daljnja evolucija političkog sustava EU-a biti koristan izvor novih saznanja i područje nastanka i verifikacija novih teorija, a i poticaj za razvoj politologije uopće. Ne mogu mu se odricati dobre formulacije i potencijalno dobra rješenja za uobličavanje i daljnji razvoj političkog sustava Europske unije, kao što mu se ne može poricati odmak u poimanju demokracije i prava građana. Ključno je pitanje, stoga, što će učiniti nacionalne vlasti ne samo da taj Ustav uravnoteženo objasne građanima i da otklone neznanje, stereotipe i zablude o budućnosti europskog ujedinjenja, već koliko će potaknuti građane da doista aktivno sudjeluju u političkim procesima na nacionalnoj i europskoj razini.

LITERATURA

- The EU Constitution* (2004), <http://european-convention.eu.int>.
- Bonde, J.-P. (2004). *The EU Constitution: The Reader-friendly edition*, www.euabc.com/upload/rfconstitution-en.pdf.
- Dinan, D. (1999). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Duff, A. (2004). The European Parliament Assesses the Constitution. *The International Spectator* 39 (3):73-82.
- Feld, L.P., Kirchgaessner, G. (2004). The Role of Direct Democracy in the European Union, u: C.B. Blankart, D.C. Mueller, ur., *A Constitution for the European Union*. Cambridge, MA/London: MIT Press.
- Hix, S.(2005). *Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Kaningem, F. (2003). Deliberativna demokracija, u: *Teorije demokratije: kritički uvod*. Beograd: Filip Višnjić.
- Komorčec, M. (2004), *Upravljanje administracijom Europske unije*. Zagreb: Agencija d.o.o.
- Mastronardi, F. (2004). *Una Costituzione per l'Europa: Cronistoria di una grande idea*. Napoli: Simone.

- Merritt, G., Hughes, K. (2004). *Head-to-head: is EU Blueprint democratic?* <http://new.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/europe/3006156.stm>.
- North, R. (2004). *The Brussels Agreement on the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, www.eureferendum.blogspot.com.
- Petrangeli, F., ur. (2004). *Una Costituzione per l' Europa? Potenzialita' e limiti del nuovo ordinamento dell' Unione*. Roma: Ediesse.
- Piana, D. (2004). Il Leviathano sul letto di Procuste. Una lettura critica del trattato costituzionale dell' Unione Europea. *Il Politico* 69 (1): 27-56.
- Pinelli, C. (2004). The Powers of the European Parliament in the New Constitutional Treaty. *The International Spectator* 39 (3): 83-97.
- Rifkin, J. (2004). *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*. New York: Jeremy P. Tarcher/Penguin.
- Schmitter, Ph. (2000). *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* New York: Rowman and Littlefield.
- Tognon, G. (2003). *La tela di Prodi: Una Costituzione per un' Europa piu' democratica*. Milano: Baldini & Castoldi.
- Van Oudenaren, J. (2004), The European Union: From Community to Constitution, u: R. Tiersky, ur., *Europe Today: National Politics, European Integration and European Security*. New York: Rowman and Littlefield.
- Ziller, J. (2004), *La nouvelle Constitution européenne*. Boulogne: Le Moulin.