

DILEME OKO EUROPSKOGA USTAVA

Zvonko Posavec

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Prethodno priopćenje

Sažetak

Autor u članku razmatra dvojbe vezane uz ulogu Europskoga ustava u daljnjem razvoju Unije. Analizirajući posljedice neprihvatanja Europskoga ustava na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj, iznosi argumente o tome zašto takve odluke ne treba precjenjivati, ali ni podcjenjivati. Da bi proširio osnovu razumijevanja europske konstitucionalne krize, u nastavku članka razmatra kategorije države, ustava i naroda. Razmatranje tih kategorija smatra presudnom pretpostavkom za razumijevanje izvora dvojbi o Europskom ustavu i daljnjoj izgradnji političkog sustava EU-a.

“Ugovor o Ustavu za Europu”, što ga je izradio Konvent kojim je predsjedao Valéry Giscard d’Estaing, svečano su 29. listopada 2004. potpisali šefovi država. Koncem svibnja 2005. najprije su Francuzi, a nakon nekoliko dana i Nizozemci na referendumu rekli NE tom *Ugovoru*.

To dvostruko NE dviju država osniivača EU-a s obzirom na njihovu bogatu demokratsku tradiciju i važnost ne treba *precjenjivati*, ali ni u kojem slučaju ni *podcjenjivati*.

Prvo, ne treba ga precjenjivati zato što Ugovori EU-a iz Maastrichta, Amsterdama i Nice i dalje ostaju na snazi zajedno sa svim protokolima i prilozi-
ma i zato što već imaju konstitucional-

lan karakter. Već je sada EU, odnosno EZ “ustavni savez”, “ustavna zajednica” koja ima mnoge ustavne kvalitete kao što su:

- specifična ustavna hijerarhija normi
- zajednička temeljna prava
- katalog vrijednosti i ciljeva
- mehanizmi diobe kompetencija i pravila donošenja zakona
- na razini zajednice postoji državno-pravna i demokratska legitimacija vladavine
- Europski sud djeluje kao ustavni sud, a *primarna prava* ispunjavaju tipičnu funkciju utemeljivanja, ali i ograničavanja vladavine.

Drugo, ne treba *podcjenjivati* to dvostruko NE jer:

- nije točno predviđeno kako će se i hoće li se i dalje odvijati proces ratifikacije
- neke su zemlje nastavile postupak ratifikacije, dok su ga druge, na čelu s Velikom Britanijom, obustavile do daljnjega
- nema nikakvih kreativnih prijedloga s obzirom na postojeću situaciju
- kriza političkoga sustava u Francuskoj i Njemačkoj, koje su bile promotori razvitka EU-a, usporava razmišljanje o njezinu daljnjem razvitku
- kriza kojom su zahvaćene neke zapadne zemlje kompleksna je i ne može se svesti na jedan nazivnik.

Izložit ću neke ključne dvojbe oko daljnjega razvitka EU-a i to ću pokazati na primjerima diskusija koje su se vodile uoči Amsterdamskog ugovora i nakon njega. Vodeći intelektualci i političari današnjice htjeli su utjecati na proces daljnjeg razvitka Europske unije i posebno na oblikovanje Ustava za Europu.

Nalazimo se u takvoj situaciji da moramo razmisliti o temeljnim kategorijama poretka na kojem su počivale nacionalne države i o tome pred kakvim preobražajima stojimo s obzirom na formiranje Europske unije. Te dvojbe izložit ću na kategorijama *države*, *ustava* i *naroda*.

Moderna država, koja počiva na jedinstvenom i nedjeljivom teritoriju, na homogenom stanovništvu i centraliziranoj državnoj vlasti, oblikovala se u višestoljetnom procesu i postigla je izuzetne rezultate u obuzdavanju samovolje vlasti organizacijom njezine podjele, osigurala je poštivanje ljud-

skih i građanskih prava, socijalnu zaštitu svakoga građanina, uspostavila je sustav regulacije međusobnih odnosa putem međunarodnog prava i stvorila supranacionalne institucije čija važnost stalno raste.

Ipak, nacionalna država, koja je posljednji oblik u transformaciji moderne države, pokazuje svoje granice. U 19. i 20. stoljeću prouzročila je mnoge ratove, golema stradanja i progone stanovništva. Takva je država došla do svojega kraja i na to više ne treba trošiti riječi. Isti teoretičar koji je izrekao taj sud o modernoj državi, samo nekoliko godina kasnije utvrdio je: bilo je prerano objaviti smrt države. Nasuprot postojećoj lošoj državi možemo ponuditi samo bolju. Je li to doista tako?

Nakon strahota Drugoga svjetskog rada vodeći europski političari odlučili su stvoriti sustav odnosa koji bi onemogućio negativne posljedice djelovanja nacionalnih država i uspostaviti sustav međusobnoga povjerenja, suradnje i solidarnosti na europskom kontinentu. Te mjere duboko zadiru u postojeći sustav međudržavnih odnosa i donose njegovu radikalnu reorganizaciju. One imaju velike reperkusije ne samo na europske nego i na cjelokupne svjetske odnose. Izabrao sam tri ključne kategorije (državu, ustav i narod) da bih pokazao kakve promjene donosi Europska unija te kakva kolebanja i nedoumice stvara, kako kod znanstvenika tako i kod političara.

Najprije, što se danas događa s državom? Pouzdano znamo da je ona proizvod novovjekovnoga političkog uma, da je prije 16. stoljeća nije bilo, pa ako je povijesni proizvod, možemo očekivati da će takav oblik organizacije političkoga života ljudi jednoga dana i nestati.

U svakoj *nauci o državi, državnoj upravi ili o međunarodnom pravu* navodi se da su osnovni elementi države *teritorij, stanovništvo i organizirana državna vlast*.

U naše doba sva ta tri osnovna elementa države gube na značenju. *Teritorij* kao sastavnica državnog djelovanja sve više i pravno i u praksi gubi važnost: "Specifičan teritorij države sve je manje povezan s prostorom (*Bezugsfläche*), koji je specifičan za pravni porijek, jer se pravo sve više internacionalizira i supranacionalizira" (Saladin). Na primjer, za putovanje zemljama EU-a više nije potrebna nikakva putovnica ili carinska kontrola, ne postoji nikakva unutarnja carina među zemljama članicama ni posebno sredstvo plaćanja jer već postoji jedinstvena valuta. Ugovor o utemeljenju Europske ekonomske zajednice (EWG) i Ugovor o Europskom gospodarskom prostoru (EWR) jamče temeljne slobode (slobodu osoba, nesmetanoga prometa roba, usluga i kapitala). Oni principijelno zabranjuju državama članicama EU-a dispozitiv interesne obrane teritorija nasuprot drugim članicama. Ukidaju se carine i naknade istog učinka između država članica. Postoje mnogi primjeri koji pokazuju kako se sve više sustavno preskače državna granica.

Kad je riječ o *stanovništvu*, možemo primijetiti povećanu pokretljivost stanovništva, koje se ne obazire na državni teritorij. Prema konstatacijama njemačkih demografa, već je svako četvrto dijete rođeno u Njemačkoj nenjemačkog etničkog podrijetla, a za 10 godina to će biti svako treće dijete. Možemo očekivati da će uskoro većinsko stanovništvo u Berlinu biti Turci, zajedno s pripadnicima ostalih etničkih skupina, a ne Nijemci.

Svakako je najosjetljivije pitanje *centralna državna vlast*, odnosno *suverenitet*. U državama članicama Unije otprilike 60 posto zakona donosi se u briselskoj zakonodavnoj radionici. Nacionalni parlamenti kao zakonodavna tijela gube na značenju i postaju mjesta za lokalne zabavljache javnosti.

Postoji li alternativa? Možemo li se oduprijeti tom procesu? Smatram da postojeća "ekonomska i društvena dinamika u okviru danoga institucijskog okvira i dalje potkopava nacionalno-državne kompetencije", što se najbolje vidi u navedenom donošenju zakona koje izmiče nacionalnim državama. Stoga ustrajavanje na nacionalno-državnoj legitimaciji europske politike nije automatski bolje rješenje. Eurooptimisti prihvaćaju predvidiv i pod određenim okolnostima otklonjiv rizik osamostaljivanja supranacionalnih organizacija kao izazov. Euroskeptici se unaprijed mire s, po njihovu mišljenju, nezadrživom erozijom demokratske supstancije kako ne bi *moralni* napustiti afirmirani nacionalno-državni sustav. Treba upozoriti da procesi globalizacije ne samo da potkopavaju suverenitet nacionalnih država nego imaju ozbiljne socijalne i moralne posljedice. Stoga osamostaljivanje globaliziranih tržišta i mreža zahtijeva povećanje broja političkih institucija sposobnih za djelovanje jer se nacionalne države, svaka za sebe i nezavisno od drugih, nisu u stanju nositi s tim procesima.

Druga važna dvojba u procesu stvaranja prijedloga *Ustavnog ugovora Europske unije* bilo je pitanje: treba li Unija uopće ustav? Naime ustav se ponajprije odnosi na državu i on je njezin pravni temelj. Naprotiv, međudržavne institucije imaju svoj pravni temelj u međunarodno-pravnim ugovorima. To uobi-

čajeno razlikovanje zatajilo je kad je u pitanju Europska unija.

Premda EU nije država, ipak se stalno govori o njezinu ustavu. Tako je rasprava o Europskoj uniji obilježena ambivalentnošću: s jedne se strane govori kako ugovori kao međunarodno-pravni temelji EU-a imaju rang ustava, a s druge se strane stalno postavljaju zahtjevi za uspostavom europskoga ustava. Zastupnike obaju shvaćanja ujedinjuje temeljna pretpostavka da je Europska unija, premda nije država, zrela za ustav i da joj on treba.

Koja je zapravo zadaća ustava?

Zadaća ustava proizlazi iz nužnosti da se opravda i ograniči vlast. Ustav je odgovor na pitanje kako se državna vlast može pravno vezati. Njezino obnašanje mora se temeljiti na ustavu države. Stoga se i odnosi u obnašanju suverene vlasti u okviru EU-a moraju pravno ograničiti. Iz toga proizlazi sljedeći zadatak Europske unije: ako treba sačuvati stečevine ustavne države, a to je juridizacija vladavine, tada treba i pravno vezati onu javnu vlast koju obnaša *Europska zajednica* kao grana *Europske unije* ovlaštena za suverensko djelovanje. Međutim, to pravno vezanje proizlazi već iz *primarnoga prava Zajednice*. Ono sadrži normiranja koja donose ustavi nacionalnih država. Stoga institucije EU-a nemaju legitimaciju europskoga naroda, nego samo *vlada* izabranih u nacionalnim državama. Ne radi se dakle o neposrednoj legitimaciji, nego o legitimaciji preko nacionalnih vlada.

Tu legitimacijsku slabost željelo bi se nadoknaditi tako da *Europska unija* dobije ustav na jednak način kao i nacionalna država. Da bi mogla dobiti ustav po modelu nacionalnih država, trebao

bi postojati *europski narod* jer se ustav neke države temelji na činu državotvornosti naroda.

S obzirom na to, poznati teoretičar ustavnoga prava Dieter Grimm zaključuje "da ugovori, naspram javnoj vlasti Europske unije, ispunjavaju bitne funkcije koje u državama pripadaju ustavu" i zato ona ne treba ustav. Tome treba dodati da ugovori, bez obzira na to što imaju rang ustava, "nisu ustav u punome smislu pojma" jer "nisu izraz samoodređenja društva o obliku i cilju njegova političkog jedinstva".

Riječ je ovdje o rigoroznom pravnom razumijevanju ustava koje nije dovoljno za razumijevanje procesa koji se događaju. Tu se ustav strogo veže za državu, a kako EU nije država i kako ne postoji europski narod, ustav ne samo da nije potreban nego je i suvišan. Međutim, danas moramo osloboditi pojam ustava od države. On danas ima puno šire značenje. Ustav je javni proces koji je poticaj, ali i ograničenje; on je izraz vrijednosnog poretka. Ustav nije, kako kaže Häberle, samo pravni tekst ili normativna zbirka pravila, nego i izraz kulturnog razvojnog stanja, sredstvo kulturnoga samoprikazivanja naroda, zrcalo njegove kulturne baštine i temelj njegovih nada. Dakle on nije samo juridički tekst, nego je i projekt i orijentir u oblikovanju budućnosti. On je vodič, kako za pravnike tako i za građane. EU treba orijentaciju svojega razvitka, treba perspektivu i politiku jedinstvenoga stvaranja. To može dobiti samo ustavnim aktom koji određuje smjernice njezina daljnjeg razvitka.

Treća dvojba odnosi se na narod. Narod je u nacionalnoj državi temelj legitimacije vlasti. Ustav počiva na državotvornom narodu, a Unija upravo *ne* počiva na jedinstvenome narodu.

Legitimacija europske vladavine proizlazi, kao što sam već rekao, iz država članica Unije.

U političkim i znanstvenim krugovima postoji snažna tendencija da se Europskom ustavu pribavi izravna legitimacija europskoga naroda koji postoji samo virtualno.

Zato se, po uzoru na nacionalnu državu, zagovara da Parlament u političkom životu dobije presudno značenje. Revalorizacija *Parlamenta* prema uzorku nacionalnih država imala bi dalekosežne posljedice za institucijski sustav Unije. *Vijeće* Europske unije postalo bi tada drugim domom, a *Komisija* vladom. Takva konstrukcija očito slijedi uzorak nacionalne ustavne države i bilo bi doista preporučljivo pretvoriti ugovor u oblik ustava. Unija bi na taj način dobila svoje građane koji bi mogli legitimirati njezine institucije. *Vijeće* bi u svojoj novoj ulozi bilo protuteža centralističkim i unitarističkim tendencijama Unije.

Upravo su zbog te konstrukcije podijeljeni stavovi o mogućnostima njezine demokratske legitimacije. Je li Unija uopće moguće demokratski konstituirati? Naime, demokracija nije samo parlamentarizam i proces izbora parlamentaraca. Parlamentarni proces temelji se na društvenome procesu posredovanja interesa i reguliranja sukoba, koji dijelom rasterećuje odlučivanje Parlamenta, a dijelom ga omogućuje. Državni su organi upućeni na *intermedijarne strukture* u društvu. Zato uspjeh nekoga ustava ne ovisi samo o njegovu sadržaju, nego i o postojanju vanjskih uvjeta u kojima on treba biti učinkovit. Samo državno-demokratski oblici, izraženi u rasporedu kompetencija institucija, nisu dostatni; potrebna im je i "demokratska supstancija", a ona se do-

biva samo cjelokupnom povezanošću društva. Kad je o tome riječ, demokratski deficiti postoje i u nacionalnim državama, ali na europskoj razini oni su mnogo veći. Naime, ne postoje ni europske stranke, ni europske organizacije, a ni europska javnost. Ne postoji ni europska publika, ni europski diskurs, a ni zajednički jezik. Zato je politički diskurs ponajprije omeđen nacionalnim granicama.

Grimm iz toga zaključuje "da potpuna parlamentarizacija Europske unije prema uzorku nacionalne ustavne države prije zaoštava nego što rješava problem europske demokracije". Oslabjela bi povezanost s državama članicama, a ne bi se uspostavila adekvatna povezanost s europskim stanovništvom.

Osim toga mehanizmi demokratskog odlučivanja u velikoj su mjeri ovisni o kolektivnim identitetima, a u EU-u demokratske pretpostavke ne razvija narod, nego društvo koje se želi konstituirati kao političko jedinstvo. Želi li svoje sukobe rješavati bez nasilja, uvažavati pravilo većine i biti solidarna, EU se mora konstituirati kao kolektivno jedinstvo.

Stoga Grimm zaključuje da "stečevina demokratske ustavne države" ostaje upućena na nacionalni okvir. Unija ne smije suviše velike nade polagati u mogućnost razvitka stvaranjem i umnožavanjem institucija jer one su prazne ljuštore ako nemaju društvenu podlogu. Taj ugledni pravnik smatra da Europska unija treba ostati supranacionalna institucija, dakle djelo članica Unije, a ne da se razvija po uzoru na nacionalnu državu.

U takvoj Europskoj uniji, koja se neće razviti u europsku državu, nego

će ostati savez samostalnih država radi postizanja određenih ciljeva i radi pozajedničenja određenih polja politike, nužna je povezanost odluka država članica, zbog čega *Vijeće* mora zadržati središnju ulogu. Grimm smatra razumnim širenje parlamentarnih kompetencija, ali ono ne smije prerasti "ravnopravnu suradnju" s *Vijećem*. Europski se parlament ne smije staviti iznad *Vijeća*, a eventualne blokade ne smiju se rješavati putem Parlamenta.

Toj tezi da bi Unija trebala ostati *savez samostalnih država* usprotivio se Habermas.

On osnovni problem EU-a vidi u teškoći koncipiranja kolektivnoga identiteta koji je nužan temelj demokratskoga procesa. Smatra da je takav kolektivni identitet moguće stvoriti neovisno o etničkoj homogenosti, kao što je bilo moguće stvoriti i nacionalni identitet. Ta se socijalna integracija ozbiljuje dalekosežnom *komunikacijskom konstelacijom* koja sa svoje strane ne funkcionira bez pretpostavki. Socijalna integracija može se odvijati neovisno o postojećem kolektivnom identitetu. Prema Habermasu, ustavna država jamči socijalnu integraciju demokratskom participacijom i statusom državljanina, a ne zadanim supstratom kao što je etničko podrijetlo.

Habermas je posve svjestan poteškoća europske demokracije. On kao i Grimm ukazuje na nužnost europskih stranaka, europske javnosti i europske političke kulture, ali zalaže se za *perspektivu* iz koje se te poteškoće ne čine ne-savladivima. Nužna je politička volja.

Habermasovo je polazište ideja samozakonodavstva koja "mora dobiti političku dimenziju i proširiti se u pojam društva koje samo na sebe djeluje", što je međutim dosad realizirano

jedino u nacionalnoj državi. Povijesnu konstelaciju, koja je omogućila uspjeh demokratskoga procesa u nacionalnoj državi – tu Habermas upućuje na ulogu socijalne države u realizaciji pravednoga društva – sve više potkopavaju globalizacijski razvoji. Postnacionalna konstelacija, koja nastaje pod utjecajem globalizacije, vodi u opću "zbunjenost". Pred takvom pozadinom Habermas traga za "oblicima prikladnima demokratskome procesu i *onkraj* nacionalne države". Njegovo zanimanje za "*politički* odgovor na izazove postnacionalne konstelacije" čini kontekst njegovih promišljanja o Europi i europskome ustavu. Pritom je politički cilj "eurofederalista", kako ih on naziva, pretvoriti u ustav ugovore na kojima se temelji europska integracija "kako bi se stvorio vlastiti legitimacijski temelj za supranacionalne odluke".

Obilježje je stanja *status quo* europske integracije "da se gusto horizontalno umreženje ostvareno putem tržišta dopunjava relativno slabom političkom regulacijom i slabom legitimacijom vlasti". Da bi se takvo stanje prevladalo, mora se koristiti "ekonomski prostor za politički, tj. i gospodarsko-politički sposobnu Europu za djelovanje" i povezati s proširenjem demokratske legitimacije. Za to je pak potrebno uzajamno priznavanje Europljana "kao pripadnika iste političke zajednice". Nužno je demokratsko formiranje volje diljem Europe na solidarnoj osnovici. Državljanska solidarnost mora se proširiti na građane Unije, oni moraju biti spremni "zauzimati se jedni za druge". Valja, dakako, imati na umu da se nacionalni identiteti država članica ne mogu naprosto nivelirati.

Ugovori se moraju "pretvoriti u po velju temeljnoga zakona" kako bi se

prevladalo načelo dogovaranja i odlučivanja među vladama. Istodobno je nužan nadnacionalni postupak demokratske legitimacije i “zajednička praksa formiranja mišljenja i volje koja se hrani iz korijena europskoga društva građana i razvija u areni diljem Europe”.

Habermas mora priznati da “taj legitimacijski uvjet za postnacionalnu demokraciju... danas očito još nije ispunjen” niti se, prema shvaćanju skeptika, može ispuniti. To što ne postoji europski narod Habermas prihvaća kao načelan prigovor samo onda ako to znači da takav narod niti može postojati niti će postojati. Habermas ne smatra da je potrebna pretpolitička osnovica povjerenja “izrasle” zajednice. On upozorava da se i nacija kao oblik kolektivnoga identiteta zasniva na konstrukcijama i apstrakcijama te stoga ne isključuje da će se takav proces učenja nastaviti. Očekuje da će Ugovor o Ustavu za Europu inicirati demokratski proces koji će razviti solidarnost europskih državljana.

Pred dvije su godine Jürgen Habermas i Jacques Derrida uputili poziv za obnovu Europe, naravno, svaki u skladu sa svojim načinom razmišljanja. Bez obzira na razlike među njima strastveno su se založili za viziju atraktivne i “zarazno” privlačne Europe.

Prije nekoliko dana i druga su dva velika intelektualca, Ulrich Beck i lord Anthony Giddens, pokušali, nasuprot većinskom euroskeptičnom raspoloženju, revitalizirati raspravu o Europi. Prema njihovu mišljenju slabost Europe leži u njezinoj rascjepkanoj javnosti. Svoju inovativnu snagu oblikovanja Unija može razviti samo ako bude podržana i razvijena od uvjerene europske javnosti. Oni smatraju da je EU originalan i najuspješniji eksperiment

stvaranja političkih institucija od kraja Drugoga svjetskog rata. Ona je uspjela jednu od najsiromašnijih zemalja Europe, Irsku, pretvoriti u najbogatiju. Pridonijela je tome da se prijašnje diktature u Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj preobrase u demokracije. Ovladala je najvećim zlom europske povijesti – nacionalizmom, kolonijalizmom i vojnim pustolovinama. Stvorila je institucije, poput Europskog suda o ljudskim pravima koji barbarstvo ne samo da odbacuje nego i juridički progoni i sudi. Još prije dvadeset godina ujedinjenje Zapadne i Istočne Europe izgledalo je kao san koji se ne može realizirati. Europa ga je uspjela ostvariti. Europska unija nije nikakav instrument globalizacije, kao što to neki misle, nego forum za njezino preformuliranje i preoblikovanje.

Autori smatraju da bi kulturna i nacionalna posebnost, o ekonomskoj da i ne govorimo, doista bila ugrožena ako bi se europske države povukle u luku svoje nacionalne izolacije. Stoga Europska unija ni u kojem slučaju ne smije biti promatrana ili pogrešno shvaćena kao nedovršena nacija ili kao nepotpuna savezna država, nego kao nov povijesni kozmopolitski projekt. Mnogi se, i to s pravom, boje neke supersavezne države. Međutim Europa ne može biti izgrađena na razvalinama nacija. Postojanje različitih država pretpostavka je kozmopolitske Europe. Vrijedi i obratno: bez kozmopolitske Europe nacionalne države osuđene su na propast.

Takvoj Europi možemo poželjeti samo sreću, a sebi i svojim političarima snagu i odvažnost da nas uvedu u političku zajednicu europskih naroda.

Dilemmas on the European Constitution

SUMMARY

In this paper, the author discusses the dilemmas associated with the role of the European Constitution in the further development of the Union. Analysing the implications of the rejection of the European Constitution by the referenda in France and the Netherlands, the author sets forth arguments why such decisions should be neither overrated nor underrated. Aiming to broaden the basis for understanding the European constitutional crisis, the author further discusses the categories of state, constitution and nation. Scrutiny into these categories, he argues, is a crucial prerequisite for understanding the sources of dilemmas regarding the European Constitution and for further development of the EU political system.