

HRVATSKO ČLANSTVO U EU I USTAVNE OPCIJE EUROPSKE BUDUĆNOSTI

Doc. dr. sc. Robert Podolnjak *

UDK 339.923:061.1>(4:497.5)

061.1(4)EU

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: lipanj 2006.

Neuspjeh predloženog europskog Ustava i zaustavljanje procesa njegove ratifikacije učinilo je upitnim konstitucionalizaciju EU u jednom cjelovitom dokumentu, a istodobno je izostala institucionalna prilagodba europskih institucija znatno većem broju država članica. Kako daljnje proširenje EU nije izgledno dok se ne riješi pitanje ratifikacije Ustava, Republika Hrvatska suočena je s mogućnošću “zamrzavanja” njezina pristupa članstvu Unije za dogledno vrijeme. U ovom radu analiziraju se moguće opcije ustavne budućnosti EU i procjenjuje se koja bi među njima mogla biti najprihvatljivija sa stajališta Republike Hrvatske. Najvažnije opcije koje se izlažu jesu: mogući nastavak ratifikacije postojećeg ustavnog teksta, ponovno pregovaranje o novom ustavu, opcija stvaranja “federalne” ustavne jezgre, zagovaranje izgradnje Unije bez ustava, izmjene Ugovora iz Nice te moguća ratifikacija “ustavnog nukleusa”, odnosno I. dijela predloženog Ustava. Autor razmatra predloženu opciju ratifikacije nekih amandmana na postojeće ugovore u obliku pristupnog ugovora s Hrvatskom kao pragmatičnu opciju jedne potrebne i minimalne institucionalne prilagodbe EU. Ta je opcija vrlo “zavodljiva” sa stajališta hrvatskih interesa, ali autor smatra da bi sa stajališta konstitucionalizacije europskog pravnog poretka najprihvatljivija opcija bila ratifikacija prvoga dijela ustavnoga ugovora.

Ključne riječi: Europska unija, Ustav EU, Hrvatska, proširenje EU

UVOD

U Rezoluciji Europskog parlamenta donesenoj početkom 2006. nakon razmatranja Izvješća o razdoblju promišljanja, što su ga pripremili članovi Odbora

* Dr. sc. Robert Podolnjak, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

za ustavna pitanja EP Andrew Duff i Johannes Voggenhuber, bit će naznačeno da “nije moguće dalje proširivati Uniju nakon pristupanja Bugarske i Rumunjske na temelju Ugovora iz Nice”.¹ Gotovo u isto vrijeme Nicolas Sarkozy, vjerojatni kandidat na narednim predsjedničkim izborima u Francuskoj, zatražit će zamrzavanje daljnjeg proširenja EU dok se ne riješi pitanje Ustava.² Da takvo mišljenje nije prisutno samo u Francuskoj, svjedoči i stajalište njemačke kancelarke Angele Merkel izrečeno u ožujku 2006. u Ljubljani: “Bez ustavnog ugovora, u kojem su također usidrene institucionalne reforme, proširenje Europske unije jedva je zamislivo”.³ Mnogobrojni europski dužnosnici kasnije će često ponavljati istu ili sličnu tezu, a posebno će se ona naglašavati na zasjedanju ministara vanjskih poslova država članica EU u svibnju 2006. godine.

Uza sve prepreke koje na putu do članstva u EU treba svladati svaka država kandidat, Republika Hrvatska suočila se s problemom mogućeg “zamrzavanja” daljnjeg proširenja Unije upravo u trenutku kad su uklonjene sve prepreke za početak pregovora o članstvu. Hrvatska je u određenom smislu postala taocem neuspjeha u procesu ratifikacije europskog Ustava, koji je u nekim bitnim segmentima drukčije definirao “kartu moći” (*power map*)⁴ unutar Unije.

U ovom radu osvrnut ću se samo ukratko na uzroke neuspjeha predložena europskog Ustava, a potom na mogućnosti i uvjete pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji u svjetlu neuspjeha ratifikacije tog dokumenta. Izlaganje mogućih opcija ustavne budućnosti EU, koje se najčešće spominju u političkim i znanstvenim raspravama u posljednje vrijeme, želim povezati s interesom Republike Hrvatske za što skorijim ulaskom u članstvo EU. U tom smislu određene opcije pokazuju se kao više ili manje poželjne, promatrane upravo sa stajališta interesa Hrvatske.

¹ Report on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union, European Parliament, 16.12.2005., Final A6-0414/2005, točka 3., str. 5.

² Sarkozy wants freeze on enlargement and slimmer EU charter, EUobserver, 13.1.2006.

³ Merkel moots “privileged partnership” for Balkans, EUobserver, 17.3.2006.

⁴ Izrazom “karta moći” prvi se koristio Ivo Duchacek, podrazumijevajući njime ustavnu organizaciju i podjelu vlasti. Vidi Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, ABC Clio Inc., Santa Barbara Calif., 1973.

NEUSPJEH EUROPSKOG USTAVA

U veljači 2002. godine započela je u Bruxellesu Konvencija o budućnosti Europe, koja je ubrzo po početku sebi stavila u zadaću izradu cjelovitoga europskog Ustava odnosno Ustavnog ugovora.⁵ Nakon što je konvencija u lipnju 2003. godina dovršila Nacrt ustava⁶, i nakon što je Europsko vijeće uspjelo, uz velike teškoće, usuglasiti prijedlog ustavnog teksta koji će se podnijeti državama članicama na ratifikaciju, taj dosada najznačajniji, najsloženiji i najduži ustavotvorni proces u Europskoj uniji čini se da je definitivno zapeo na posljednjoj prepreci - prihvaćanju od biračkog tijela na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj. Nakon više od tri godine rada na europskom ustavotvornom projektu čini se da je "Ustav mrtav"⁷ ili je najmanje u "dubokoj komi".

"Smrtna presuda" europskom Ustavu donesena je na dva referenduma, u razmaku od samo nekoliko dana. Prvo su se 29. svibnja 2005. Francuzi s oko 55% glasova izjasnili protiv Ustava, a potom su 1. lipnja Nizozemci s još većom većinom (61,6 prema 38,4%) glasovali protiv tog dokumenta.

U mnogobrojnim komentarima koji su uslijedili nakon tih dvaju referenduma moglo se čitati o nizu razloga koji su u većoj ili manjoj mjeri utjecali na opredjeljenje glasačkog tijela u dvjema državama. Tako se u izvješću pripremljenom za Donji dom britanskog Parlamenta navode sljedeći razlozi:

- erozija nacionalne suverenosti i nacionalnog identiteta
- opća nelagoda u svezi s Europskom unijom
- količina zakonodavstva iz Bruxellesa u sve većem broju područja
- pristupanje Turske Europskoj uniji

⁵ Službeni je naziv tog dokumenta "Ugovor o uspostavi Ustava za Europu", ali se najčešće koriste nazivi "Ustav" ili "Ustavni ugovor" pa se tim nazivima najčešće koristim.

⁶ O europskom Ustavu i Konvenciji o budućnosti Europe vidi posebno Siniša Rodin, Ustav Europe - individualna prava umjesto demokracije i federalizma, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 51, br. 1, 2001., str. 153-156; Branko Smerdel, Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj uniji - pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 53, br. 3-4, 2003., str. 509-527; Robert Podolnjak, Dvije ustavne konvencije: sličnosti i razlike između Philadelphije i Bruxellesa, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 53, br.5, 2003., str. 1115-1188.

⁷ Ta ocjena britanskog opozicijskog političara Liama Foxa nakon francuskog i nizozemskog referenduma bit će vrlo brzo prihvaćena od mnogih europskih političara u nizu država članica. Vidi *The Future of the European Constitution*, House of Commons Research paper 05/45, 13 June 2005., str. 10.

- anglo-saski liberalizam koji reducira usredotočenje na “socijalnu Europu”
- globalizacija
- gubitak nacionalnog utjecaja u Europi
- prebrza europska integracija
- utjecaj EU na pitanja koja su važna građanima
- nedemokratskost EU
- euro.⁸

Neposredno nakon održanih referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj provedena su vrlo detaljna istraživanja javnoga mnijenja u tim državama kojima se nastojalo dobiti odgovore na ključno pitanje: Što je motiviralo glasače da glasuju za europski Ustav ili protiv njega? Odgovori su bili prilično neočekivani. Oni su djelomično bili zajednički za obje zemlje, a dijelom ipak ovisni o specifičnoj unutarnjopolitičkoj situaciji.⁹

U obje države izrazito visok postotak onih ispitanika koji nisu glasovali na referendumima naveo je kao razlog tome da im je ustavni tekst bio “suviše kompliciran”, odnosno da nisu bili “dovoljno informirani o Ustavu da bi glasovali”. U Francuskoj je čak 60% ispitanika navelo da je ustavni tekst prekompliciran, a u Nizozemskoj njih 26%. Nedovoljnu informiranost o Ustavu naznačilo je 49% Francuza i 51% Nizozemaca. Bez obzira na višegodišnje nastojanje svih europskih institucija da rad na izradi novoga europskog Ustava približi građanima država članica, ti rezultati pokazuju da su ta nastojanja ostala neuspješna. Proces stvaranja europskog Ustava, danas je to sasvim očito, ostao je ograničen na uzak krug europske političke elite, iako vjerojatno nijedan proces ustavotvorstva u povijesti nije popraćen takvom količinom dokumenata koji su kolali internetom i bili dostupni gotovo svakom građaninu, što je stvaranje europskog Ustava trebalo učiniti transparentnim i motivirajućim za svekoliko sudjelovanje građana i svih mogućih organizacija civilnoga društva u definiranju ustavnoga teksta.

Europski su ustavotvoritelji, a to je bitno otežalo uvjete ratifikacije, stvorili Ustav potpuno neprimjeren za razumijevanje običnom građaninu. Riječ je o dokumentu koji ima 448 članaka, preko 60 popratnih protokola i deklaracija

⁸ The Future of the European Constitution, House of Commons Research paper 05/45, 13 June 2005., str. 14.

⁹ Vidi sljedeća istraživanja Eurobarometra: EB 171 - The European Constitution: Post-Referendum Survey in France, June 2005 i EB 172 - The European Constitution: Post-Referendum Survey in The Netherlands, June 2005.

i više od 470 stranica, što umnogome nadilazi uvriježene predodžbe o opsegu jednoga ustava. Ocjenjujući predloženi europski Ustav "iz perspektive američkoga suca", sudac Vrhovnog suda SAD Stephen Breyer će napisati da je "najizrazitija značajka predloženog europskog Ustava njegova dužina, oko 75.000 riječi, u usporedbi s oko 7.500 u američkom Ustavu".¹⁰

Što je, zapravo, prema istraživanjima Eurobarometra, motiviralo glasače u Francuskoj i Nizozemskoj da glasuju za taj i takav Ustav? Motivi su imali vrlo malo veze sa samim ustavnim tekstom - riječ je ponajprije o sklonosti "europskoj konstrukciji", a potom jačanju osjećaja europskog identiteta, jačanju uloge vlastite zemlje u EU, sagledavanju Ustava kao simbola političkog jedinstva Europe i kao važnog instrumenta integracije novih država članica i funkcioniranja europskih institucija.

Na drugoj strani, dosta se razlikuju motivi glasovanja protiv Ustava u te dvije zemlje. U Francuskoj je u prvom redu socijalno nezadovoljstvo građana dovelo do negativnog rezultata. Istraživanje pokazuje sljedećih pet dominantnih razloga protivljenja Ustavu: da će Ustav imati negativne učinke na zaposlenost u Francuskoj zbog izmještanja francuskih poduzeća izvan zemlje, da je gospodarska situacija u Francuskoj loša, da je nacrt Ustava preliberalan, da je protivljenje Ustavu prilika iskazati suprotstavljanje Predsjedniku Republike i Vladi te da nema dovoljno socijalne Europe. Tek nakon tih razloga građani navode suprotstavljanje ulasku Turske u EU, mogući gubitak nacionalne suverenosti i protivljenje europskoj integraciji.

U Nizozemskoj su glavni razlozi protivljenja Ustavu sadržani u nedostatku informiranosti, bojaznima zbog gubitka nacionalne suverenosti, preskupoj Europi te općenito protivljenju europskoj integraciji. Nizozemski glasači na referendumu su izrazili svoje protivljenje poglavito ubrzanju europskoj integraciji (euro, istočno proširenje, početak pregovora s Turskom), osjećaju gubitka utjecaja malih država u Uniji te posebno zbog nerazmjerno visokog financijskog doprinosa Nizozemske proračunu EU.¹¹

¹⁰ Stephen G. Breyer, *Competing Models in the Proposed Constitution*, u: Esther Brimmer ed., *The European Union Constitutional Treaty: A Guide for Americans*, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2005., str. 37. Joseph Weiler daje podatak da u engleskoj verziji europski Ustav ima 66.497 riječi, a sa svim popratnim dodacima i deklaracijama ta brojka narasta na 154.183 riječi. Vidi Weiler, *On the power of the Word: Europe's constitutional iconography*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No. 2/3, 2005., str. 174.

¹¹ Dutch nees up, *The Economist*, June 4th 2005.

Svi ti razlozi, pa i niz drugih, mogli su utjecati i jesu utjecali, u većoj ili manjoj mjeri, na opredjeljenje građana u pojedinim državama. Djelomično oni su zajednički svim državama u kojima je proveden referendum - značajan broj građana, primjerice, iskazao je svoje protivljenje posljednjem "istočnom proširenju" EU, tako da su referendum u pojedinim državama bili jednim dijelom prikriveni referendum o (proteklom) proširenju i istodobno referendum protivljenja budućem proširenju (Turska). Dobar dio građana glasovao je protiv predloženog Ustava iskazujući time općenito svoje nepovjerenje ili nezadovoljstvo prema institucijama EU. Mnoge građane u protivljenju Ustavu motivirali su unutarjopolitički razlozi, specifični u svakoj pojedinoj državi, a oni su, barem prema nalazima provedenih ispitivanja javnoga mnijenja, bili značajniji od, recimo to tako, "europskih tema".

HRVATSKO PRISTUPANJE EU U SVJETLU NEUSPJEHA EUROPSKOG USTAVA

S obzirom na uvodno naznačeni tekst iz Rezolucije Europskog parlamenta kako nije moguće dalje proširivati Uniju nakon pristupanja Bugarske i Rumunjske na temelju Ugovora iz Nice i svojevrsnog nagovještaja niza dužnosnika EU da bi daljnje proširenje Unije trebalo "zamrznuti" dok se ne riješe "ustavna pitanja", treba odgovoriti na neka preliminarna pitanja. Zašto je prema Ugovoru iz Nice nemoguće daljnje proširenje Unije nakon pristupanja Bugarske i Rumunjske? Može li Hrvatska ući 2009. ili neke kasnije godine u EU i bez novog Ustava? Zbog čega je važan predloženi europski Ustav u smislu da njegove odredbe omogućuju članstvo novih država kandidata?

Ugovor iz Nice sadržavao je tri dokumenta kojima su regulirana pitanja sastava Europske komisije, broja glasova država članica u Vijeću, broja glasova potrebnih u slučaju odlučivanja putem kvalificirane većine u tom tijelu te broja članova Europskog parlamenta na koji pojedine države imaju pravo.¹²

Protokol o proširenju Europske unije donesen je kao pravno obvezujući akt i njime su regulirana navedena pitanja za tadašnjih 15 država članica, ali i važno pitanje broja članova Komisije nakon pristupanja Uniji 27. države

¹² George Tsebelis i Xenofon Yataganas, *Veto-Players and Decision-making in the EU after Nice: Political Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, str. 284.

članice. U Nici je postignut načelan konsenzus šefova država i vlada država članica da je potrebno smanjiti broj članova Komisije onoga trenutka kada u Uniji bude 27 država članica, odnosno kad joj pristupe sve države s kojima su do tada otvoreni pristupni pregovori.¹³ U Protokolu o proširenju, u dijelu koji se odnosi na Komisiju, utvrđeno je da će se po pristupanju 27. države članice izmijeniti ugovorna odredba kojom je definiran broj članova Komisije, i to na sljedeći način:

1. broj članova Komisije bit će manji od broja država članica
2. članovi Komisije bit će izabrani prema sustavu rotacije temeljenom na načelu jednakosti, koji će utvrditi Vijeće ministara jednoglasno
3. Vijeće ministara također će jednoglasno utvrditi broj članova Komisije
4. navedene izmjene primjenjivat će se od stupanja na dužnost prve Komisije nakon pristupanja 27. države članice Uniji.¹⁴

U vrijeme potpisivanja Ugovora iz Nice 2000. godine nije se još moglo znati kad će ta 27. država pristupiti EU, ali danas je izvjesno da bi navedena odredba Protokola o proširenju mogla stupiti na snagu stupanjem na dužnost Komisije 2009. godine, ako prethodno Bugarska i Rumunjska postanu države članice EU.

Pitanjem broja članova Komisije bavila se, naravno, i Konvencija o budućnosti Europe i nakon nje Međudržavna konferencija. Bilo je to jedno od najspornijih pitanja u međudržavnim pregovorima. Na kraju je kompromisno predloženo u Prijedlogu ugovora o uspostavi Ustava za Europu da će samo 2/3 država biti zastupljeno u pojedinom sastavu Komisije (iako je kao kompenzacija prihvaćeno načelo ravnopravne rotacije svih država), a navedena odredba primjenjivala bi se od 2014. godine. No, kako predloženi europski Ustav nije ratificiran i nije izvjesna njegova ratifikacija u dogledno vrijeme, pravno su obvezujuće samo

¹³ To su bile Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija, Slovačka, Bugarska i Rumunjska.

¹⁴ Protokol će potom obvezati Vijeće ministara da nakon potpisivanja pristupnog ugovora s 27. državom članicom utvrdi broj članova Komisije, odredi način provedbe sustava rotacije i sva pravila i kriterije nužne za određivanje sastava narednih komisija, uzimajući u obzir da se države članice moraju tretirati ravnopravno i da svaki sastav Komisije mora na zadovoljavajući način odražavati demografsku i geografsku strukturu država članica Unije. Vidi Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Protocol on the enlargement of the European Union, Official Journal of European Communities, 2001/C 80/01, str. 51-52.

odredbe Protokola o proširenju. To znači da nakon pristupanja Bugarske i Rumunjske Uniji (a što će se prema svemu sudeći dogoditi prije 2009. godine) Vijeće ministara mora donijeti odluku o broju članova i sustavu rotacije unutar Komisije. Za Hrvatsku bi bilo najbolje rješenje da Vijeće ministara donese odluku koja će biti u skladu s odredbom u predloženom europskom Ustavu odnosno njoj istovjetna, tako da sve države članice imaju svog člana Komisije barem do 2014. godine.¹⁵

Pored Protokola o proširenju donesene su i dvije deklaracije, koje nisu bile pravno obvezujuće, ali su bile od velikog političkog značenja, jer ih je donijela međudržavna konferencija. Posebnom Deklaracijom br. 20 o proširenju EU utvrđena je zajednička pozicija država članica (EU-15) na pristupnim pregovorima s državama kandidatima za članstvo glede broja mjesta u Europskom parlamentu, distribucije glasova u Vijeću ministara te sastava Gospodarskog i socijalnog odbora i Odbora regija.¹⁶ Deklaracijom br. 21. o pragu kvalificirane većine i broju glasova blokirajuće manjine u proširenoj Uniji utvrđeni su, s obzirom na mogućnost selektivnog pristupanja pojedinih država kandidata, postotni pragovi kvalificirane većine glasova pri odlučivanju Vijeća ministara te broj glasova potreban da se spriječi donošenje odluke Vijeća kad Unija bude imala 27 članica.¹⁷ Deklaracija o proširenju bila je, kako ocjenjuju analitičari, svojevrsna pregovaračka platforma postojećih članica EU i zapravo je neka vrsta "gentlemanskog sporazuma", a Deklaracija o pragu kvalificirane većine pri odlučivanju Vijeća opisuje evoluciju tog praga tijekom procesa proširenja (budući

¹⁵ Usput rečeno, kad je na Međudržavnoj konferenciji sklopljena pogodba o zastupljenosti 2/3 država članica u Komisiji s rotacijom 1/3 država svakih pet godina, možda su se rukovodili brojkom od 27 država i mogućnošću dijeljenja tog broja s tri. Tako bi Komisija imala 18 članova, a svakih pet godina mijenjalo bi se predstavništvo 9 država. Hrvatska kao 28. država članica bitno bi poremetila te jednostavne izračune. No, to naravno nije nepremostiva prepreka za njezino pristupanje EU, ali će svakako učiniti potrebnim osmisлити nešto drukčije rješenje. Jedan mogući prijedlog bio bi varijacija na predloženi sustav rotacije, s time da bi istovremeno bilo zastupljeno 3/4 država članica (21), a 7 bi bilo nezastupljeno tijekom jednog mandata. Osobno sam, ipak, sklon varijanti prema kojoj su u Komisiji zastupljene sve države članice.

¹⁶ Declaration on the Enlargement of the European Union, Official Journal of the European Communities, C 80, od 10.3.2001., str. 80-84.

¹⁷ Declaration on the qualified majority threshold and the number of votes for a blocking minority in an enlarged Union, Official Journal of the European Communities, C 80, od 10.3.2001., str. 85.

da se pretpostavljalo da sve države kandidati neće ući u Uniju istovremeno).¹⁸ Upravo u tim dvjema deklaracijama nalazi se tablica s brojem glasova svih 27 država članica i kandidata (345 glasova), utvrđuje se kvalificirana većina od 258 glasova, odnosno 74,78% ukupnog broja glasova svih država članica. Prema Deklaraciji o pragu kvalificirane većine, određeno je da kad sve zemlje kandidati navedene u prethodnoj deklaraciji postanu članicama EU, broj glasova u Vijeću potreban za sprječavanje donošenja odluke iznositi će 91 glas.

Upravo na temelju Deklaracije o proširenju EU utvrđeni su broj članova Europskog parlamenta i broj glasova u Vijeću ministara za države kandidate, i to za deset država koje su postale članicama 2004. godine, Zakonom o uvjetima pristupa i prilagodabama Ugovora na kojima se temelji Europska unija¹⁹ te sličnim zakonom za Bugarsku i Rumunjsku.²⁰ Ni Ugovor iz Nice, a ni deklaracije njemu pridružene ne naznačuju način utvrđivanja broja glasova za 28. i svaku narednu državu kandidata.

Prema određenim razmišljanjima za Hrvatsku bi se taj problem - što za nju nije još utvrđen broj glasova u Vijeću i broj članova u EP - mogao jednostavno riješiti pristupnim ugovorom (a zapravo zakonom) koji države članice sklapaju s državom kandidatom, kao što je to učinjeno u slučaju prethodnih 12 država kandidata.²¹ No, treba pritom imati u vidu da je u slučaju tih 12 država broj glasova u Vijeću i broj mjesta u EP utvrđen ne zakonom o uvjetima pristupa, već prije toga deklaracijom koja je usvojena na međudržavnoj konferenciji u Nici. Nije pritom toliko važno što je ta deklaracija bila pravno neobvezujuća, već je važno to što je u Nici nakon mukotrpnih pregovora ipak dogovoren raspored glasova za pojedine države, tako da pri zaključivanju kasnijih zakona o pristupnim uvjetima nije trebalo iznova pregovarati o tim pitanjima. U slučaju Hrvatske bilo bi neizbježno prethodno na međudržavnoj konferenciji utvrditi njezin pripadajući broj mjesta u EP, broj glasova u Vijeću ministara te novi prag kvalificirane većine pri odlučivanju u Vijeću.²²

¹⁸ George Tsebelis i Xenofon Yataganas, *Veto-Players and Decision-making in the EU after Nice*, str. 285.

¹⁹ Official Journal of the European Communities, L 236, od 23.9.2003.

²⁰ Official Journal of the European Communities, L 157, od 21.6.2005.

²¹ Plan B za EU, Večernji list, 15.2.2006.

²² Hrvatskoj bi moglo pripasti 7 glasova u Vijeću (toliko imaju i Danska, Slovačka, Irska, Litva i Finska). Na taj način ukupan broj glasova u Vijeću povećao bi se sa 345 na 352 pa bi čelnici EU na međudržavnoj konferenciji mogli odlučiti i da razmjerno povećaju prag kvalificirane većine.

“KARTA MOĆI” UNUTAR EUROPSKE UNIJE

Čini mi se da je jedan drugi moment, o kojem se znatno rjeđe govori, značajniji za moguće pristupanje Hrvatske Europskoj uniji, prema postojećoj “karti moći” unutar EU. Riječ je o međusobnom odnosu pojedinih kategorija država, u smislu ravnoteže njihove glasačke snage u Vijeću ministara, a koji nije bio posebno značajan sve do posljednjeg proširenja Unije.

Izvorna ravnoteža između država različite veličine²³ bitno je narušena odlukom da se u Uniju primi 10 malih ili čak vrlo malih država, koje su istodobno društveno-gospodarski vrlo različite od EU-15 (osim Malte i Cipra). S obzirom na to da sustav dodjele glasova pojedinim državama u Vijeću ministara počiva na načelu “regresivne razmjernosti”, tj. samo djelomičnog uvažavanja broja stanovnika, posljednje proširenje Unije dovelo je, između ostaloga, do bitnog narušavanja izvorne ravnoteže među državama. Sa sve većim brojem pitanja o kojima Vijeće ministara odlučuje kvalificiranom većinom, bez prava veta, sustav određivanja glasova za pojedine države postao je od krucijalnog značenja. Upravo će po tom pitanju konferencija u Nici ostati zapamćena kao neuspješna, jer su zamorni i dugotrajni pregovori oko “odnosa moći” doveli do toga da je stvoreno čak 9 kategorija država i komplicirano načelo trostruke većine za donošenje zakona, za koje su svi bili svjesni da će otežati zakonodavni proces kad stupi na snagu.²⁴ Bez obzira na to što se u Vijeću, kao najvažnijem zakonodavnom tijelu Unije, još uvijek najčešće odlučuje konsenzusom, čak i kad je riječ o pitanjima koja spadaju u područja izuzeta od jednoglasnog odlučivanja, česte su analize različitih potencijalnih konstelacija “glasačkih koalicija” ili “blokirajućih manjina”.

No, dok se prije najčešće govorilo o mogućoj podjeli u odlučivanju na velike i male države, a ta je podjela bila dosta prisutna i tijekom Konvencije o budućnosti Europe i kasnije Međudržavne konferencije, u posljednje vrijeme uočava se i mogući novi raskol prilikom odlučivanja, i to onaj između starih članica

²³ Među prvih šest članica Unije bile su tri “velike” države i tri “male” (Benelux), a takva se relativna ravnoteža održala i pri sljedećim proširenjima sve do posljednjeg.

²⁴ Tu trostruku većinu, prema Ugovoru iz Nice, čini a) kvalificirana većina glasova država (255 od ukupno 345 u EU od 27 članica); b) većina država članica i c) demografska većina od najmanje 62% ukupnog stanovništva Unije. O dodjeli glasova državama nakon Nice vidi Fiona Hayes-Renshaw, *The Council of Ministers*, u: J. Peterson i M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002., tablice 3-5, str. 57.

(EU-15) i novih članica.²⁵ Broj glasova određen u Nici mogao bi potencijalno omogućiti novim članicama s europskog Istoka (bivšim socijalističkim zemljama i tranzicijskim državama) da same, kao blok, imaju mogućnost "veta" (blokiranje manjina) pri donošenju odluka u Vijeću ministara. U Europskoj uniji od 27 članica deset bivših socijalističkih država odluke ne bi mogle blokirati prema dva od tri kriterija - na temelju broja država (jer ne čine većinu) i na temelju stanovništva (jer imaju tek nešto više od 100 milijuna od ukupno preko 480 milijuna stanovnika Unije). No, prema trećem kriteriju - broju glasova dodijeljenih svakoj državi po načelu "regresivne razmjernosti" (koji je od samog začetka Unije odnosno EZ bio najvažniji) - bivše socijalističke države imaju više glasova (101 od ukupno 345) no što je potrebno za "veto" (88 odnosno 91). Hrvatska bi sa svojih mogućih 7 glasova u Vijeću samo dodatno pojačala tu "blokirajuću manjinu" novih članica iz bivšeg "socijalističkog bloka".

Velike države, kao što su Njemačka, Francuska i Velika Britanija, na ustavnoj su konvenciji uspjele zamijeniti pravila iz Nice novim sustavom "dvostruke većine". Nakon Međudržavne konferencije to će novo načelo dvostruke većine biti definirano na sljedeći način: odluke će moći donositi većina država (ali najmanje njih 15) koje će imati 65% stanovništva Unije (dok je na konvenciji bilo određeno 60%). Sustav dvostruke većine stupit će na snagu tek 1. studenoga 2009., ako Ustav bude do tada ratificiran.²⁶ Taj sustav omogućuje lakši prijam novih država članica sa stajališta utvrđivanja težine njihova glasa u odlučivanju Vijeća ministara. Nema potrebe više novoj članici dodijeliti određen broj glasova prema postojećem sustavu "regresivne razmjernosti", već njezin udjel proizlazi iz broja stanovnika. Ono što je potrebno i nadalje jest novoj članici dodijeliti određeni broj mjesta u Europskom parlamentu, ali to je uvijek bilo manje sporno nego utvrđivanje broja glasova u Vijeću ministara.

²⁵ Tako analitičari Centra za europske političke studije Kurpas i Schönlaui konstatiraju da se podjela "starih protiv novih" država još nije pojavila, ali da pozicije starih članica po određenim pitanjima (kao što je pristup njihovim tržištima rada) i novih članica (izuzeće od primjene poreza na dodanu vrijednost) nagovještava da će pregovori starih i novih članica o određenim pitanjima ubuduće biti mnogo teži. Vidi Sebastian Kurpas i Justus Schönlaui, *Deadlock avoided, but sense of mission lost? The Enlarged EU and its Uncertain Constitution*, CEPS Policy Brief, No. 92, February 2006., str. 2.

²⁶ No, konvencija će dopustiti Europskom vijeću da odgodi primjenu te odredbe za najviše tri godine, tj. do 2012. Stoga će jedan analitičar procijeniti da su kompromisi učinjeni na konvenciji manje sadržajni, a više u pitanju načina i vremena stupanja na snagu pojedinih kompromisa. Vidi Ben Crum, *Giscard puts the EU on track*, dostupno na <http://www.ceps.be/commentary/Jun03/Crum.php>.

Svi su analitičari suglasni da je novim sustavom “dvostruke većine” znatno ojačan položaj velikih država, koje su najviše profitirale takvom ustavnom odredbom. Njihova moć drastično raste zbog razmjernog uvažavanja broja stanovnika. Umjereno su na dobitku vrlo male države (poput Malte, Luksemburga, Cipra, Slovenije i triju malih baltičkih država), a sve ostale - uglavnom države srednje veličine - bit će na gubitku, u usporedbi s formulom iz Nice.²⁷ Najveći gubitnici bile su Španjolska i Poljska i upravo je njihovo jednogodišnje blokiranje toga ustavnog rješenja najviše pridonijelo kašnjenju Međudržavne konferencije u definiranju konačnoga ustavnog prijedloga.²⁸ Važno je naglasiti da bi nove članice primjenom novog sustava odlučivanja izgubile mogućnost veta na odluke Vijeća.

O kakvoj je značajnoj promjeni u “karti moći” riječ može pokazati sljedeći primjer. Prema postojećem sustavu “regresivne razmjernosti” i glasovima utvrđenim u Nici, šest država utemeljiteljica europske integracije i “najuža jezgra” EU (Njemačka, Francuska, Italija i države Beneluxa) ima ukupno 116 glasova u Vijeću ministara, što čini 36% glasova u sadašnjoj EU-25, odnosno nakon ulaska Bugarske i Rumunjske (EU-27) taj će udio pasti na 33,6% glasova. Prema pravilu dvostruke većine kako je ono utvrđeno u prijedlogu Ustava, tih šest država ima znatno veći udjel. Budući da one zajedno imaju 225 milijuna stanovnika, prema tom kriteriju imaju gotovo polovicu (49,95%) glasovnog udjela u odlučivanju u EU-25 (450,5 milijuna stanovnika) odnosno 46,7% glasovnog udjela u EU-27 (481,2 milijuna stanovnika). Upravo će se zbog toga nakon referenduma u Francuskoj mnogi francuski političari ljutiti na svoje građane, jer su odbili prihvatiti Ustav koji je upravo u segmentu odlučivanja osobito pogodio Francuskoj (kao i ostalim velikim državama). Bez obzira na sve priče mnogih europskih političara o tome kako Ustav treba spasiti jer su u njemu mnoga rješenja koja su važna za daljnji demokratski razvitak Unije, treba uvijek imati u vidu da su u pozadini ponajprije interesi moći. Koliko god se u Vijeću ministara još u pravilu najčešće odlučuje konsenzusom, svi su svjesni da nova pravila odlučivanja omogućuju drukčije pozicioniranje i pregovaračke pozicije pojedinih država. Nova pravila o odlučivanju u Vijeću po mojem su mišljenju

²⁷ Vidi detaljnije Richard Baldwin i Mika Widgren, *Power and the Constitutional Treaty*, Ceps Commentary, dostupno na <http://www.ceps.be/Commentary/Jun03/Baldwin.php>.

²⁸ Vidi opširnije David R. Cameron, *The Stalemate in the Constitutional IGC over the Definition of a Qualified Majority*, *European Union Politics*, Vol. 5, No. 3, 2004., str. 373-391.

toliko važna najvećim državama, kao što su prije svih Njemačka i Francuska, da će one tražiti svaku mogućnost da ta pravila zamijene ona iz Nice, a to je moguće samo ako Ustav bude ratificiran ili ako ta nova pravila odlučivanja postanu sastavnim dijelom nekog novog međudržavnog ugovora. I zbog toga je, pored drugih razloga, za njih važna sudbina predloženog Ustava.

RAZDOBLJE PROMIŠLJANJA

Istraživanja Eurobarometra nakon provedenih referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj pokazala su da je manji dio građana u svojem odlučivanju o europskom Ustavu bio motiviran u prvom redu samim ustavnim tekstom. U obje zemlje Ustav je bio ključni čimbenik u glasovanju za samo 18% građana, a ostali su glasovali prvenstveno na temelju svog općenitog mišljenja o Europskoj uniji ili unutarnjopolitičkoj situaciji. Možda je upravo ta činjenica utjecala na razmišljanje europskih državnika da se u miru promisli o mogućim varijantama konstitucionalizacije Europske unije, odnosno o različitim opcijama nastavka procesa ustavotvorstva.

U tom će smislu šefovi država i vlada u svojoj Deklaraciji o ratifikaciji Ugovora o uspostavi Ustava za Europu od 17. lipnja 2005. izjaviti:

“Do danas je 10 država članica uspješno okončalo proceduru ratifikacije, izražavajući na taj način svoju privrženost Ustavnom ugovoru. Uočili smo rezultate referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj. Smatramo da ti rezultati ne čine upitnim privrženost građana europskoj konstrukciji. Građani su ipak iznijeli zabrinutosti koje se moraju uzeti u obzir. Odatle potreba da zajedno promislimo o toj situaciji.

To razdoblje promišljanja bit će iskorišteno da omogući odvijanje široke rasprave u svakoj od naših zemalja, uključujući građane, civilno društvo, socijalne partnere, nacionalne parlamente i političke stranke.”²⁹

Čelnici Europskoga vijeća konstatirat će da “posljednji razvoji” - misleći pod time na neuspješne referendume u Francuskoj i Nizozemskoj - “ne dovode u pitanje ispravnost nastavljanja s ratifikacijskim procesom”, ali da će se promije-

²⁹ Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe, European Council, 16-17. lipnja 2005., SN 117/05.

nuti kalendar ratifikacijskog postupka s obzirom na političke uvjete u pojedinim državama članicama. Oni će odrediti jednogodišnje razdoblje “promišljanja”, dakle do sredine 2006. godine, da bi na temelju nacionalnih rasprava zaključili kako nastaviti.

Europska komisija tom će “promišljanju” nastojati pridonijeti svojim takozvanim Planom D (demokracija, dijalog i debata).³⁰ Prihvatajući činjenicu, s jedne strane, da u postojećim uvjetima nije vjerojatno očekivati da će predloženi Ustav biti ratificiran u doglednoj budućnosti i, s druge strane, protiviti se postupnoj implementaciji dijelova ustavnog teksta, što bi narušilo njegovu sveukupnu konstrukciju i ravnotežu, Komisija će težište svoga plana usmjeriti prema komunikacijskoj strategiji, tj. prema širokoj europskoj, ali i unutarnacionalnoj raspravi o “Europskom projektu”. Cilj te rasprave je “ponovna uspostava javnog povjerenja u Europsku uniju”, koje je prema svim ispitivanjima javnoga mnijenja, a naravno i prema rezultatima izbora za EP i referendumu o Ustavu, bitno narušeno, a to se, prema mišljenju Komisije, može postići samo na dva načina. Prvo, da se u unutarnacionalnim raspravama prestane svaljivati odgovornost za nepopularne odluke na “birokratske i suviše udaljene” europske institucije i, drugo, da se građane uvjeri da “Europa daje dodatnu vrijednost” njihovu svakodnevnom životu. Margot Wallstrom, potpredsjednica Europske komisije zadužena za institucionalne odnose i komunikacijsku strategiju i autorica Plana D, posebno će naglašavati da problemi koji najviše tište europske građane (nezaposlenost, siromaštvo, mir i sigurnost, terorizam, organizirani zločin, trgovina drogom, zaštita okoliša) u mnogome “putuju bez putovnice”, tj. oni su prekogranični, često europski, a ponekad globalni. Ti problemi onemogućuju ostvarivanje vizije “europskog socijalnog modela”, ako njihovo rješavanje ne bude u značajnoj mjeri povjereno europskim institucijama i ako građani ne budu uvjereni da su upravo europske institucije primjereni forum za njihovo rješavanje. U tom smislu Walstrom misli da je nužno stvoriti “istinsku europsku političku kulturu”, a to je ponajprije zadaća političkih stranaka, javnih medija, nevladinih organizacija, poslovnih interesa i znanstvenih institucija u njihovoj komunikaciji s građanima.³¹

No, Plan D Europske komisije nudio je samo moguću novu strategiju europskih institucija prema kvalitetnijoj prezentaciji “Europskog projekta” i njihovom

³⁰ The Commission’s contribution to the period of reflection and beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate, COM(2005) 494, 13.10.2005.

³¹ Vidi detaljnije Margot Wallstrom, Communicating a Europe in stormy waters: Plan D, European Voice conference “Simplifying Europe”, Brussels, 28 June 2005.

demokratičnijem djelovanju, ali taj plan nije ni u kojem pogledu, što je uostalom i decidirano rečeno u tekstu Komisije, osmišljen kao “spasilačka operacija za Ustav”³², pa svi oni koji su od Komisije očekivali konkretniji prijedlog europske ustavne budućnosti bili su razočarani.³³ Walstrom je početkom 2006. godine jasno naznačila da bi “ustavni inženjering” bio “opasan” i da je potrebno da europske institucije uzmu više vremena da saslušaju svoje građane. Stoga bi “razdoblje promišljanja” po njezinu mišljenju trebalo trajati sve do narednih izbora za Europski parlament 2009. godine, a do tada ne bi trebalo poduzimati nikakva konkretna nastojanja prema ratifikaciji predloženog Ustava.³⁴

Jednogodišnje razdoblje promišljanja o političkoj i ustavnoj krizi europskog procesa integracije evidentno je za mnoge europske dužnosnike bilo prekratko. Oni su vrlo zabrinuti mogućom sudbinom “europske konstrukcije” i nalaze da je Europska unija u dubljoj krizi nego što se to pretpostavlja i da je neuspjeh europskog Ustava samo otvorio “Pandorinu kutiju” nezadovoljstva građana institucijama i politikom EU.

Na drugoj strani, jedan dio europskih političara i analitičara smatra da neuspjeh Ustava nije izraz općenitog nezadovoljstva građana europskom integracijom, već prije izraz specifične unutarnjopolitičke gospodarske i socijalne situacije u pojedinim državama (osobito Francuskoj i Nizozemskoj), a glasovanje o Ustavu samo je poslužilo tome da se izrazi nezadovoljstvo.

Ovisno o tome kako će se procjenjivati uzroci neuspjeha Ustava i motivi glasovanja građana, pojedini europski i nacionalni političari i analitičari “promišljaju” različite opcije ili planove budućnosti ustavnog procesa u EU. U nastavku ovoga rada izložit ću najvažnije opcije o kojima se raspravlja te njihove dobre i loše strane.

OPCIJA 1: NASTAVAK RATIFIKACIJE

Kako je člankom 447. Prijedloga ustava propisano da on mora biti ratificiran od svih država članica, u skladu s njihovim odnosnim ustavnim zahtjevima,

³² The Commission’s contribution to the period of reflection and beyond, str. 2.

³³ Pa i sam predsjednik Komisije Jose Manuel Barosso priznat će otvoreno: “U dogledno vrijeme nećemo imati jedan ustav. To je očito. Nije mi pala na pamet nikakva magična formula koja bi ga mogla oživjeti”. Citirano prema: Crisis, what crisis?, The Economist, September 9, 2005.

³⁴ The Hague says the constitution is “dead”, EUobserver, 11.1.2006.

jasno je da Ustav ne može stupiti na snagu u slučaju da ne bude prihvaćen makar u jednoj državi. To je, naravno, krucijalni razlog što je nakon neuspješnih referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj prevladalo mišljenje da je Ustav politički mrtav ili da je, najmanje, u dubokoj komi. I dok je u slučaju prethodnih ugovora iz Maastrichta i Nice bilo ponavljanja referenduma (u Danskoj i Irskoj) kako bi “iz drugog pokušaja” došlo do prihvaćanja tih ugovora i zahtijevane jednoglasnosti, ovaj put malo je tko isprva naznačio mogućnost da bi se Ustav, u sadašnjem obliku, mogao još jednom podnijeti na glasovanje Francuzima i Nizozemcima, ne samo zbog uvjerljive većine kojom je taj ustav odbijen u obje zemlje već i zbog toga što je riječ o dvije zemlje utemeljiteljice europskih zajednica.

Upravo zbog toga neke su države, poput Danske, Irske, Poljske i Velike Britanije, na neodređeno vrijeme odgodile planove za održavanje svog referenduma o europskom Ustavu. Kao što će pomalo cinički primijetiti *The Economist*, “inzistirati na tome da Danci, Irci, Poljaci, Britanci i drugi još uvijek moraju glasovati isto je kao i tražiti od liječnika da operiraju leš u uzaludnoj nadi da će ga oživjeti”.³⁵

Ne može se osporiti da su europski ustavotvoritelji bili svjesni mogućnosti da europski Ustav ne bude jednoglasno ratificiran, iako nisu posvetili puno pažnje strategiji njegove ratifikacije. U posljednjoj od 30 deklaracija pridruženih Ustavu oni su naznačili da ako bi dvije godine nakon potpisivanja Ustava 4/5 država članica Unije ratificiralo taj ustav, a jedna ili više država “imale poteškoće s ratifikacijom”, ta bi se problematika uputila Europskom vijeću na odlučivanje.³⁶ Problem je s tom deklaracijom u tome što ona uopće nije predviđala moguće rješenje - Ustav je rješavanje problema (ne)ratifikacije prebacio na šefove država i vlada država članica, bez bilo kakvih smjernica glede toga što poduzeti u tom slučaju. U tom smislu Deklaracija br. 30 o ratifikaciji Ugovora o uspostavi Ustava za Europu nije dala ni pravno, a ni političko rješenje problema neratifikacije Ustava od strane jedne države ili više država.

Jedan dio europskih političara i analitičara još uvijek vjeruje da europski Ustav nije mrtav i da se može probuditi iz duboke kome. U tom smislu oni navode da je Ustav ratificiralo 15 država³⁷, koje imaju preko 236 milijuna sta-

³⁵ The Europe that died, *The Economist*, June 4th 2005.

³⁶ Declaration on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Union, C310/464 od 16.12. 2004.

³⁷ To su Litva, Mađarska, Slovenija, Italija, Grčka, Slovačka, Španjolska, Austrija, Njemačka, Latvija, Cipar, Malta, Luksemburg, Belgija i Estonija. U svibnju 2006. i parlament

novnika. Dakle, Ustav je već ratificirala većina država EU, a one istovremeno imaju većinu stanovništva Unije (52%). Čak se ističe da je u onim državama gdje je proveden referendum većina glasača ipak podržala Ustav (26,6 prema 22 milijuna građana) pa i to govori u prilog njegove demokratske legitimnosti.

Onima koji zagovaraju opciju nastavka ratifikacije postojećeg prijedloga ustava jasno je da nakon dva neuspješna referenduma ne postoje formalni uvjeti da bi taj ustav mogao stupiti na snagu, ali je njihova namjera pokrenuti proces ratifikacije, koji je u potpunosti zastao, te do sredine 2006. godine ispuniti uvjet iz Deklaracije br. 30, tj. da Ustav bude ratificiran od najmanje 4/5 (odnosno 20) država članica, a tada će Europsko vijeće morati razmotriti što dalje učiniti. Da bi se taj cilj postigao, nužno je da od preostalih osam država, koje još nisu odlučivale o Ustavu, njih pet ratificira taj dokument.³⁸ Problem je što bi u 5 od preostalih 8 država trebalo provesti neki oblik referenduma, a to nakon iskustva s Francuskom i Nizozemskom znatno umanjuje izgleda za prihvaćanje Ustava. To je, uostalom, bio i glavni razlog odgode ratifikacije u Češkoj, Poljskoj, Irskoj, Danskoj i Velikoj Britaniji. Vlade u tim državama nisu još uvijek sklone riskirati politički neuspjeh u tom pitanju, bojeći se prvenstveno tzv. domino efekta, odnosno prelijevajućeg učinka negativnog raspoloženja prema europskoj integraciji, koje je evidentirano u brojnim ispitivanjima javnoga mnijenja nakon provedbe referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj. Čak i uspjeh referenduma u Luksemburgu nije pridonio proustavnom raspoloženju, jer je riječ o vrlo maloj zemlji.

Velika Britanija, koja je predsjedavala Unijom u drugom polugodištu 2005. godine, nije se nimalo trudila u pitanju "oživljavanja" postojećeg ustavnog prijedloga i od nje pristaše Ustava nisu ni očekivale ozbiljniji napor da se ponovo pokrene proces ratifikacije. Mnogo se više, u tom smislu, očekuje od Austrije, Finske i Njemačke, koje će predsjedavati Unijom u 2006. i prvoj polovici

Finske prihvatio je predloženi Ustav tako da se može očekivati da će ta država biti 16. koja će ratificirati taj dokument.

³⁸ Riječ je o sljedećim državama i proceduri njihove ratifikacije: Češka (fakultativni referendum), Danska (obvezni referendum), Finska (parlamentarna ratifikacija), Irska (obvezni referendum i parlamentarna ratifikacija), Poljska (vjerojatan fakultativni referendum), Portugal (fakultativni referendum), Švedska (parlamentarna ratifikacija) i Velika Britanija (savjetodavni referendum i parlamentarna ratifikacija). Kao što sam već prije naznačio, ratifikacija u Finskoj, nakon pozitivne odluke Parlamenta u svibnju 2006., očekuje se do srpnja 2006. godine.

2007. godine, jer su te zemlje putem svojih čelnika najavile da nisu odustale od ratifikacije Ustava.³⁹

Je li ratifikacija postojećeg Ustava ostvariva opcija za koju je vrijedno založiti se u predstojećem razdoblju? Načelno govoreći, slažem se s onima koji smatraju da bi bilo korektno i nužno, u skladu s dobrim demokratskim običajima, provesti do kraja postupak ratifikacije u svim državama članicama kako bi se ustanovilo koliko je stvarna većina država (a posredno i naroda) koje podržavaju Ustav. To pretpostavlja da bi vlade u svim državama koje još nisu provele postupak ratifikacije trebale to učiniti do roka koji je Ustavom propisan. No, dva su razloga zašto to nije izvjesno. Kao prvo, neke vlade smatraju da je apsolutno nevažno hoće li one provesti postupak ratifikacije Ustava kad je ustav odbijen u dvije države, u kojima se, po njihovu mišljenju, o njemu sigurno više neće glasovati, pa je praktički nemoguće da on ikada u sadašnjem tekstu stupi na snagu. Drugo, neke vlade procjenjuju da je nakon neuspješnih referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj prevelik rizik provedbe referenduma u vlastitoj zemlji, s obzirom na sve negativnije raspoloženje građana prema europskoj integraciji. Postoji i treći razlog, koji se najčešće veže uz Veliku Britaniju. Smatra se da je

³⁹ Austrijski kancelar Wolfgang Schüssel u jednom će intervjuu u kolovozu 2005. sugerirati da bi se Ustav mogao kroz dvije godine ponovo dati na prihvaćanje glasačima u Francuskoj i Nizozemskoj. U tom razdoblju građanima bi se moglo, misli Schüssel, odgovoriti na njihove bojazni koje su možda presudile da oni odbiju Ustav, a referendumi bi se vjerojatno odvijali i u drukčijem političkom okruženju. Vidi *Austrian leader suggests re-run of EU constitution polls*, EUobserver, 16.8.2005.

Velika koalicija CDU-SDP u Njemačkoj svojim je koalicijskim sporazumom također izjavila da stoji iza postojećeg Ustavnog ugovora i da će “dati nove poticaje” njegovoj ratifikaciji tijekom svog predsjedavanja Unijom 2007. godine. Vidi *Future German Presidency to revive EU constitution*, EUobserver, 14.11.2005.

O mnogobrojnim opcijama koje se raspravljaju u političkim i znanstvenim krugovima diljem Europe nakon zastoja u procesu ratifikacije europskog Ustava vidi, primjerice, Udo Diedrichs i Wolfgang Wessels, *Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen*, *Integration*, 28. Jahrgang, October 2005., str. 287-306; Daniel Göler i Mathias Jopp, *Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ‘langen Atems’*, *Integration* 2/2006., str. 91-105; Peter Häberle, *Juristische und politische Konsequenzen des doppelten Neins von Frankreich und Holland zur EU-Verfassung*, Vortrag am 16. Jun 2005., Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht, FCE 5/03 i izlaganja na simpoziju “Budućnost ustavnog procesa Europske unije”, koji je u listopadu 2005. godine organizirao Odbor za ustavna pitanja Europskog parlamenta. Izlaganja su dostupna na web stranici Odbora (http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/organes/afco/afco_20051013_1500_symposium.htm).

Blairovoj vladi dobrodošao neuspjeh ustava u Francuskoj i Nizozemskoj kao savršeni alibi za neodržavanje vlastitog savjetodavnog referenduma.

Krucijalno je pitanje mogu li se određene vlade “nagovoriti” da odmrznu postupak ratifikacije u svojim državama u 2006. godini. To bi, čini mi se, moglo biti lakše ostvarivo u slučaju onih država kojima predstoji samo parlamentarna ratifikacija nego u slučaju onih država koje su suočene s obveznim ili fakultativnim referendumom.

Mislim da će dio država koje još nisu ratificirale Ustav razmišljati o toj opciji imajući u vidu kako se prema tom ustavu odnose u Francuskoj i Nizozemskoj, odnosno je li politički moguće da bi se u te dvije države građani mogli ponovo izjašnjavati o tom dokumentu. No, u listopadu 2005. godine bivši francuski premijer Lionel Jospin će reći da je “Ustav mrtav” i da ne vidi kako bi bilo moguće Francuze natjerati da drugi put glasuju drukčije o istom tekstu.⁴⁰ Početkom 2006. nizozemski ministar vanjskih poslova Bernard Bot izjavit će u istom tonu da je, što se Nizozemske tiče, europski Ustav “mrtav” i da ne dolazi u obzir da Nizozemska ratificira postojeći ustavni prijedlog.⁴¹ Imajući u vidu, s druge strane, snažno zalaganje Njemačke i Austrije da se nastavi s procesom ratifikacije, najvjerojatniji rezultat tih razlika bit će, prema mojem mišljenju, *status quo*, što znači praktički poluratifirani Ustav. Britanski *The Economist* prvi je predvidio neuspjeh europskog Ustava pa stoga s uvažavanjem navodim njihovo mišljenje: “Prianjanjem uz čitav Ustav i ništa do tog ustava činit će još težim spašavanje bilo kojeg od njegovih korisnih djelića. Bilo bi zasigurno lakše razrezati leš radi njegovih organa nego pokušavati, drmajući tu stvar, vratiti je u život”.⁴²

U ovom trenutku nepremostive razlike između pojedinih država glede nastavka procesa ratifikacije ili njegova prekidanja mogu se prolongirati jedino utvrđivanjem dodatnog “razdoblja promišljanja”, kao jedinom solucijom u nedostatku konsenzusa glede budućnosti europskog Ustava.⁴³ To bi razdoblje moglo potrajati sve do francuskog predsjedavanja Unijom u drugoj polovini 2008. godine.⁴⁴

⁴⁰ Former French PM says constitution is “dead”, EUobserver, 20.10.2005.

⁴¹ The Hague says the constitution is “dead”, EUobserver, 11.1.2006.

⁴² Back from the dead, *The Economist*, January 7th, 2006.

⁴³ Big questions linger in EU constitution debate, EUobserver, 29.5.2006.

⁴⁴ Merkel and Chirac set timetable for EU constitution, EUobserver, 7.6.2006.

OPCIJA 2: PONOVO PREGOVARANJE O NOVOM USTAVU

Ponovno pregovaranje o europskom Ustavu opcija je za koju se zalažu poznati europski federalisti, članovi Europskog parlamenta, Andrew Duff, Johannes Voggenhuber i Alexander Stubb. Oni polaze od premise da je europski Ustav već prihvaćen od većine država, koje predstavljaju većinu europskih građana pa stoga zaslužuje da bude ratificiran, ali zbog njegova odbacivanja u Francuskoj i Nizozemskoj te otpora njegovu prihvaćanju u Velikoj Britaniji smatraju da je praktički nemoguće da sadašnji ustavni tekst stupi na snagu. Ako se, dakle, želi spasiti projekt europskog Ustava, tada je to prema njihovu mišljenju jedino moguće putem novog kruga ustavnih pregovora. Britanski liberalni demokrat Andrew Duff u tom će smislu zagovarati ponovne ustavne pregovore: "Najbolja opcija je ponovo pregovarati o Ustavu kako bi ga se učinilo boljim i privlačnijim javnom mnijenju... Ustavna revizija mora biti više od kozmetičke vježbe i namjera joj mora biti da stvarno ukloni neke propuste koji su primijećeni u sadašnjem tekstu".⁴⁵

Europski federalisti razočarani su odlukama Europskoga vijeća iz lipnja 2005. godine, jer, osim "razdoblja promišljanja", europski državnici nisu jasno definirali ciljeve glede budućnosti Ustava i stoga žele da Europski parlament, kao jedino neposredno izabrano predstavničko tijelo europskih građana, preuzme inicijativu. Oni misle da je moguće, kroz nekoliko faza, ratificirati novi europski Ustav do 2009. godine. U tom smislu oni su predvidjeli plan u pet koraka koji bi obuhvaćao razdoblja promišljanja tijekom 2005, analize 2006., priprema u 2007., revizije postojećeg ustavnog teksta 2008. te ratifikacije 2009. godine.

Duff i Voggenhuber će kao članovi Odbora za ustavna pitanja EP izraditi *Izješće o razdoblju promišljanja: struktura, subjekti i kontekst procjene rasprave o Europskoj uniji*.⁴⁶ To će izvješće poslužiti kao predložak za predlaganje koncepta jedne sveeuropske javne rasprave o budućnosti europske integracije koja bi trebala poslužiti krajnjem cilju, a to je ratifikacija novog Ustava do 2009. godine. U najvažnijem, izvješće će predložiti europski dijalog u kojem će upravo Europski parlament potaknuti, putem parlamentarnih foruma, koji bi se održavali u

⁴⁵ Andrew Duff, *Renegotiating the Constitution*, objavljeno u ELDR Magazine od 31. kolovoza 2005., dostupno na <http://www.andrewduffmep.org.uk/articles/85.html>.

⁴⁶ Vidi Draft report on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, Provisional 2005/2146 (INI).

suradnji s nacionalnim parlamentima, široku raspravu o temeljnim pitanjima europske budućnosti, a to su: koji je cilj europske integracije, koju ulogu treba Europa imati u svijetu, kakva je budućnost europskog socijalnog i gospodarskog modela u svjetlu globalizacije te kako će se definirati granice Europske unije? Sveobuhvatna rasprava o tim fundamentalnim pitanjima trebala bi, po mišljenju autora izvješća, otvoriti nove perspektive za europsku integraciju. Rasprava može biti uspješna samo ako pored postojećih institucionalnih aktera unutar EU obuhvati i državne i regionalne parlamente, lokalne vlade, političke stranke, socijalne partnere, civilno društvo i akademsku zajednicu. Prema vremenskom hodogramu, zaključci temeljeni na širokoj sveeuropskoj raspravi tijekom razdoblja promišljanja mogli bi biti formulirani do sredine 2007. godine, a tada bi se mogla donijeti i jasna politička odluka o tome jesu li potrebna određena poboljšanja u ustavnom tekstu, a ako jesu, kako bi se ona mogla ugraditi u Ustav.

Ako bi rezultat europske ustavne rasprave nedvojbeno upućivao na to da se tekst Ustava mora mijenjati kako bi se obnovio konsenzus i omogućila ratifikacija Ustava, ustavni prijedlog iz 2004. godine poslužio bi kao dobar nacrt, kao radni materijal za novu konvenciju, sličnu Konvenciji o budućnosti Europe, koja bi se održala tijekom 2008. godine. Nova ustavna konvencija morala bi u relativno kratkom roku izraditi prijedlog novoga ustavnog teksta, jer se u izvješću predlaže da bi se o tom tekstu izjašnjavali građani država članica na savjetodavnom referendumu u isto vrijeme kad bi se održavali izbori za članove Europskog parlamenta 2009. godine.

Raspravljajući o izvješću svog Odbora za ustavna pitanja u siječnju 2006, Europski parlament će gotovo u cijelosti prihvatiti stajališta u njemu izložena, osim ključnog završnog dijela u kojem je Odbor predlagao održavanje nove ustavne konvencije 2008. te sveeuropski referendum 2009. Umjesto toga u Rezoluciji EP će biti navedeno sljedeće:

“25. Predlaže da zaključci razdoblja promišljanja budu doneseni najkasnije do druge polovine 2007. i da tada bude donesena jasna odluka glede toga kako nastaviti s Ustavom;

26. Navodi kako u teoriji postoji niz opcija dostupnih Uniji, od sveukupnog napuštanja ustavnog projekta, nastavka pokušaja da se ratificira sadašnji tekst nepromijenjen, nastojanja da se pojasni ili pridoda sadašnjem tekstu i/ili da se izmijeni sadašnji tekst s ciljem da se poboljša ili upuštanje o cjelovito pisanje Ustava iznova;

27. Smatra da bi pozitivan rezultat razdoblja promišljanja bio kad bi se sadašnji tekst mogao zadržati, iako bi to bilo moguće samo ako bi bilo popraćeno značajnim mjerama da se osigura i uvjeri javno mnijenje.”⁴⁷

Rezolucija Europskog parlamenta zapravo je kompromisna varijanta koja, s jedne strane, potvrđuje želju većine europskih parlamentaraca da se ideja, a možda i postojeći sadržaj europskog Ustava, održi živim, a s druge strane da se ipak ne forsiraju radikalnija “federalistička” rješenja kao što su nova ustavna konvencija i sveeuropski referendum.⁴⁸ Ne iznenađuje velik napor koji upravo Parlament ulaže u projekt oživljavanja europskog Ustava. Činjenica je da je upravo ta europska institucija najveći gubitnik u slučaju definitivnog odbacivanja Ustava i da će samo njezino postojanje biti vrlo upitno ako ne dođe do daljnje integracije Unije, jer ako će s Ustavom odumrijeti i politička uloga Europske unije, tada se opravdano postavlja pitanje daljnje svrsishodnosti Parlamenta.⁴⁹

OPCIJA 3: FEDERALNA USTAVNA JEZGRA

Sve izrazitiji problemi s kojima bi se mogla suočiti Europska unija s 25 ili više članica, kako u produbljivanju integracije tako i u procesima odlučivanja, navode dio političkih aktera analitičara da izlaz traže u mogućoj konstitucionalizaciji jedne uže Unije, koja se različito naziva: “federalnom europskom jezgrom”, “gravitacijskim središtem”, “pionirskom grupom”, “federacijom nacionalnih država”, “sjedinjenim europskim državama” ili slično.⁵⁰ Dok za jedan dio europskih političara neuspjeh europskog Ustava svjedoči o prebrzoj europskoj integraciji, kako glede sve većeg broja područja koja su zahvaćena propisima Bruxellesa, tako i sve većeg broja država članica, što otežava normalno funkcioniranje Unije, drugi dio političara smatra da građani (barem u nekim državama) žele “više, a ne manje Europe” i da EU u suvremenom globaliziranom svijetu može zajamčiti gospodarsku i socijalnu sigurnost svojih građana samo

⁴⁷ Report on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union, European Parliament, A6-0414/2005, str. 8.

⁴⁸ MEPs back plan to save EU constitution, EUobserver, 19.1.2006.

⁴⁹ Vidi Those Ozymandian moments, Charlemagne, The Economist, November 6, 2005.

⁵⁰ Vidi Udo Diedrichs i Wolfgang Wessels, Die Europäische Union in der Verfassungsfalle?, str. 297-8.

kao politički integrirana unija, s gotovo svim popratnim funkcijama suvremene države. Neuspjeh ratifikacije europskog Ustava tu opciju svojevrstne “federalne ustavne jezgre” ponovo je promaknuo u prvi plan.

Ideja zapravo nije od jučer. Njemački ministar vanjskih poslova Joschka Fischer prvi je javno proklamirao mogućnost ostvarivanja takve “federalne jezgre” koju bi činile države spremne na cjelovitu političku integraciju i konstitucionalizaciju takve integracije u svom govoru na Humboldtovu sveučilištu 12. svibnja 2000. *Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen integration* (Od konfederacije prema federaciji: misli glede konačnosti europske integracije).⁵¹ U tom smislu on će zamišljati manju grupu država koja bi djelovala kao svojevrstna avangarda, “središte gravitacije”, a činile bi je države najprivrženije europskom idealu i političkoj integraciji. Najrealističnijom mu se činila Delorsova ideja “federacije nacionalnih država”, koju bi činilo šest prvobitnih članica Unije. One bi mogle međusobno zaključiti “ugovor unutar ugovora”, “nukleus Ustava federacije”, s ciljem ostvarivanja dalekosežnih reformi europskih institucija. To bi bila svojevrstna “jezgra Europe” - grupa država koje žele pojačanu suradnju u nizu područja (monetarna unija, zaštita okoliša, borba protiv kriminala, razvoj zajedničke politike u području imigracije i azila te vanjske i sigurnosne politike), a takva suradnja bila bi samo međukorak prema dubljem stupnju integracije, odnosno donošenju europskog Ustava kojem bi pristupile te države.

Najnoviji zagovornik ove opcije je belgijski premijer Guy Verhofstadt, u europskim krugovima otprije poznat kao zagovornik “federalne opcije” za Europu. Nakon posljednjih izbora za Europski parlament 2004. godine on je bio kandidat Njemačke i Francuske za predsjednika Europske komisije, ali je Velika Britanija, upravo zbog njegovih federalističkih sklonosti, blokirala njegovo predlaganje. Krajem studenoga 2005. Verhofstadt će objaviti svojevrstni manifest, odnosno pamflet pod nazivom “Sjedinjene Države Europe”, u kojem će naznačiti svoju viziju europske budućnosti. On misli kako je krajnje vrijeme da Europa odluči želi li nastaviti djelovati kao obična zona slobodne trgovine ili kao politički savez. Suvremeni globalni trendovi zahtijevaju, prema njegovu mišljenju, politički, gospodarski i vojno snažnu, neovisnu, ujedinjenu europsku

⁵¹ Vidi Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen integration*, Walter Hallstein Institut, FCE Special 2/2000., dostupno na www.whi-berlin.de/fischer.htm. Njemačka riječ *Staatenverbund* zapravo je neprevodljiva na bilo koji drugi jezik pa će se uglavnom prevoditi kao “konfederacija”.

federalnu uniju koja će u svakom pogledu moći parirati ostalim divovima na globalnoj sceni (Sjedinjenim Državama, Kini, Indiji, Japanu). Europa, koja je u nizu pitanja danas politički podijeljena, a gospodarski oslabljena, već kasni s tom odlukom i stoga su građani Europe s pravom zabrinuti za svoju budućnost. No, rezultati referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj Verhofstadtu nisu indikator nezadovoljstva građana s “Europom”, odnosno općenito europskom integracijom, već su rezultat njihovih bojazni - gospodarskih i socijalnih. Na te bojazni odgovore ne mogu dati pojedine države zasebno, misli Verhofstadt, već samo zajedno.

Prema Verhofstadtovoj viziji EU bi se transformirala u “Sjedinjene Države Europe”, s vlastitom vojnom zapovjednom strukturom, diplomatskom službom, pravosudnim sustavom i jednoobraznim porezom koji bi se prikupljao u Uniji radi financiranja nadležnosti te nove federalne Europe.⁵² No, Verhofstadt će jasno naznačiti da ne misli da će sve sadašnje članice EU iz postojeće unije “prijeći” u novu: “Sudjelovanje u toj političkoj jezgri europske federalne unije (*staatenbund*) koja bi imala te zajedničke instrumente bilo bi dobrovoljno. Svaka zemlja mogla bi odlučiti želi li pripadati toj federaciji ili široj organizaciji europskih država koje okružuju tu jezgru”.⁵³ No, one države koje bi se odlučile za takvu opciju provele bi referendum o pristupanju Sjedinjenim Državama Europe, i to u svim državama istoga dana.

Politička integracija Europe za Verhofstadta nije samo vizija budućnosti, ona je i realnost sadašnjosti, ali je problem u tome što se ona ozbiljuje selektivno, samo u nekim projektima (kao što je euro ili europol) i samo od dijela država članica. Smjer je, dakle, dobar, ali Verhofstadt smatra da se politička integracija odvija presporo i da je previše onih država koje koče ostvarivanje pojedinih segmenata tog projekta. Upravo zbog toga predlaže oblikovanje “federalne jezgre” koju će činiti države spremne prihvatiti viši stupanj integracije.

Najidealniji okvir te “federalne jezgre” on nalazi u eurogrupi, tj. u onim državama koje su već prihvatile do sada najviši stupanj monetarne integracije i koje su prihvaćanjem zajedničke valute dugoročno potvrdile svoju privrženost europskoj integraciji.⁵⁴ Te države morale bi imati još dovoljno hrabrosti razviti zajedničku gospodarsku, socijalnu i poreznu politiku kao potporu euru,

⁵² Zukunftsdebatte: Verhofstadt will EU-Bundesstaat, Die Presse, 2.12.2005.

⁵³ Guy Verhofstadt, Plädoyer für die “Vereinigten Staaten von Europa”, FAZ, 2.12.2005

⁵⁴ Vidi Katarina Gnath, Guy Verhofstadt and the “United States of Europe”: The Eurozone as a new core Europe?, European Policy Brief, The Federal Trust, January 2006., No. 22.

zajedničke oblike borbe protiv nezaposlenosti i kriminala, zajedničke projekte znanstvenih istraživanja i drugo.

Verhofstadt ne misli da bi podjela sadašnje Europske unije na dva koncentrična kruga (uže federalne jezgre i preostalih članica) bila trajna i nepromjenjiva što se tiče pojedinih država. Sve države mogle bi, jednoga dana, biti članicama Sjedinjenih Država Europe, kad ispune određene uvjete (političke, u smislu prihvaćanja političke integracije, i gospodarske, u vidu prihvaćanja eura i ostalih instrumenata zajedničke gospodarske i socijalne politike). U tom smislu Verhofstadt vidi i rješenje za sadašnje probleme u svezi s proširenjem EU. Sve države kandidatkinje mogle bi biti prihvaćene mnogo lakše u širi koncentrični krug europske integracije, a tek poslije u "užu jezgru".

Stvaranje federalnog saveza unutar postojećeg EU stvorilo bi izvanredno kompleksan i kompliciran sustav ugovorno-pravnih obveza ne samo između pojedinih država već i između dviju grupa država. Ono što je Europska konvencija o budućnosti Europe učinila i što se smatralo jednim od njezinih značajnijih postignuća bilo je "konstitucionaliziranje Unije u jednom, integriranom i logički organiziranom ugovoru"⁵⁵, umjesto ustavne strukture koja se, prema famoznoj uzrečici Deirdre Curtin, sastojala od "djelića i komadića" (*bits and pieces*).⁵⁶ Verhofstadtova vizija Sjedinjenih Država Europe razbila bi sadašnji EU na još više "djelića i komadića" nego što ih je sada. Tu opciju, u svim njezinim inkarnacijama, odbio je Europski parlament razmatrajući izvješće svog Odbora za ustavna pitanja naglašavajući da se Parlament

"odupire prijedlozima da se uspostave uže grupe određenih država dok se ustavni proces još odvija; izražava žaljenje zbog bilo kakvih prijedloga da koalicije određenih država članica budu formirane izvan sustava EU; upozorava da bi oblici pojačane suradnje trebali unaprijediti postizanje ciljeva Unije, očuvati njezine interese i ojačati proces integracije te biti otvoreni svim državama članicama u bilo koje vrijeme; također naglašava da ti mogući oblici suradnje ne budu implementirani na štetu nastojanja da se dođe do Ustava za Europu bez nepotrebne odgode."⁵⁷

⁵⁵ Ben Crum, Giscard puts the EU on track, dostupno na www.ceps.be/commentary/Jun03/Crum.php.

⁵⁶ Vidi Deirdre Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, *Common Market Law Review*, Vol. 30, No. 1, 1993, str. 17-69.

⁵⁷ Report on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union, European Parliament, 16.12.2005., Final A6-0414/2005, točka 6, str. 6.

OPCIJA 4: IZGRADNJA UNIJE BEZ USTAVNOG UGOVORA

Ključne postavke britanskog shvaćanja “europske političke budućnosti” iznijet će premijer Blair u svom govoru u Varšavi u listopadu 2000. Što se tiče rasprave o europskom Ustavu, Blair će tada konstatirati kako će “zbog puke različitosti i kompleksnosti EU, njezin Ustav, kao i britanski Ustav, biti i nadalje nađen u različitim ugovorima, zakonima i presedanima” i da je možda Britancima lakše nego drugima shvatiti da “ustavna polemika ne mora nužno završiti jednim, pravno obvezujućim dokumentom zvanim ustav za jedan entitet tako dinamičan kao što je EU”.⁵⁸ Možda će se na kraju pokazati da je Blair bio u pravu, iako je Velika Britanija poslije bila prihvatila konstitucionalizaciju EU iniciranu Laekenskom deklaracijom i potom Konvencijom o budućnosti Europe.

No, činjenica je da su postupne i povremene promjene izmijenile izvornu prirodu Europske zajednice od “puke” međunarodne organizacije koja se bavi ponajprije trgovinskim pitanjima u neku vrstu neodređene nedržavne političke zajednice koja ima širok doseg ovlasti u društveno-ekonomskoj i političkoj sferi. No, od samoga početka i prvih ugovora Unija se uvijek razvijala korak po korak, korištenjem mješavine pravnih instrumenata, poput izmjena ugovora i sudbene interpretacije.⁵⁹

Jedan dio europskih političkih i znanstvenih krugova nastojat će zagovarati “konstitucionalizaciju” te nove, kvalitativne promjene u procesu europske integracije, dok će drugi dio upozoravati na neutemeljenost pokušaja da se Europskoj uniji podari ustavni legitimitet, u onom smislu u kojem bi se on mogao podariti bilo kojoj od njezinih država članica. Neuspjeh europskog Ustava u ovom trenutku daje pravo onim ustavnim skepticima poput Josepha Weilera, Andrewa Moravcsika ili Dietera Grimma koji će uvijek iznova upozoravati na preuranjenost nastojanja da se europski integracijski proces simbolički “okruni” jednim ustavom, koji u stvarnosti ne bi bio ustav. Kao što će nedavno primijetiti A. Moravcsik: EU je dosegao određenu stabilnu “europsku ustavnu pogodbu”, jedan stupanj zrelosti koji se više ne može narušiti i više nije potrebno stalno težiti nekom kretanju naprijed da bi ta integracija preživjela. Ono što Europskoj uniji treba u skorjoj budućnosti nije stoga “reanimacija Ustava” i ustavne

⁵⁸ Vidi govor premijera Blaira održan u Varšavi 6. listopada 2000., dostupno na http://www.dgap.org/english/tip/tip4/blair061000_p.html.

⁵⁹ Jo Shaw, *Europe's Constitutional Future*, Public Law, Spring 2005., str. 133, 146.

promjene, već usredotočenje na pragmatične reforme u ustrojstvu i djelovanju europskih institucija, u pravilima odlučivanja, rasporedu proračunskih sredstava, pitanjima proširenja, gospodarskih reformi itd.⁶⁰

OPCIJA 5: IZMJENA UGOVORA IZ NICE

Dio analitičara smatra da bi u postojećoj ustavnoj krizi bilo najbolje odabrati pragmatičnu opciju, odnosno ugraditi najvažnije ustavne inovacije u postojeće ugovore.⁶¹ Te inovacije odnosile bi se kako na postojeći Ugovor o Europskoj uniji, tako i na Ugovor o uspostavi Europske zajednice. U biti, prihvaćanjem te opcije nastavila bi se tradicija prijašnjih međudržavnih ugovora zaključenih od Međudržavne konferencije, a potom ratificiranih od pojedinih država u skladu s njihovim ustavnim zahtjevima. Najvažnije izmjene postojećih ugovora su one koje se odnose na reformu institucionalnog sustava EU, načine odlučivanja, reformu i jačanje instrumenata diferencirane integracije te niz drugih strukturalnih odredbi.

Reforma institucionalnog sustava obuhvaćala bi najvažnije inovacije postojećeg ustavnog prijedloga, kao što su imenovanje predsjednika Europskoga vijeća, uvođenje dužnosti europskog ministra vanjskih poslova te smanjivanje broja članova Europske komisije. U procedurama odlučivanja uvođenje načela “dvostruke većine” (iako u određenom modificiranom obliku) smatra se “ugaonim kamenom u razvitku Europske unije” pa se od toga načela nikako ne bi smjelo odustati. Analitičari zaklade Bertelsmann predlažu i jačanje instrumenata diferencirane integracije, posebno u području zajedničke sigurnosne i obrambene politike.

No, ta opcija, koliko god bila pragmatična, nije toliko politički atraktivna, jer s jedne strane želi na mala vrata progurati određena rješenja koja su definirana u ustavnom tekstu koji je odbijen, a s druge strane takvim djelomičnim preuzimanjem ustavnih rješenja narušila bi se cjelovitost “ustavne pogodbe”

⁶⁰ Andrew Moravcsik i Kalypso Nicolaidis, *The Future of the constitutional proces of the European Union*, European Parliament Symposium, 13-14 October 2005., dostupno na: www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dv/nicolaidis-moravcsik/_nicolaidis-moravcsik_en.pdf.

⁶¹ Vidi, primjerice, prijedlog analitičara iz zaklade Bertelsmann - *Overcoming the Constitutional Crisis: A Treaty Amending the treaty of Nice*, dostupno na http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_Overcoming_Crisis.pdf.

sklopljene na Konvenciji o budućnosti Europe i kasnijoj Međudržavnoj konferenciji. U tom smislu Europski parlament će “upozoriti da strategija temeljena na selektivnoj implementaciji Ustava riskira da se uništi konsenzus kojim je postignuta ravnoteža između institucija i među državama članicama, čime bi se pogoršala kriza povjerenja”.⁶²

OPCIJA 6: RATIFIKACIJA “USTAVNOG NUKLEUSA”

Nova ustavna opcija, koja se po svom sadržaju nalazi između nastavka ratifikacije postojećeg ustavnog teksta i ponovnog pregovaranja o novom ustavu, jest mogućnost ratifikacije samo prvoga dijela Ugovora o uspostavi Ustava za Europu, odnosno djelomična konstitucionalizacija postojećeg teksta Ugovora o uspostavi Ustava za Europu. Cjeloviti tekst Ugovora ima ukupno 448 članaka, podijeljen je u četiri dijela, uz dodatne protokole, anekse i deklaracije.

Prvi dio u konačnom tekstu nema poseban naziv, ali je prvobitno u prednacrtu nosio naziv: Ustavna struktura.⁶³ Drugi dio sadržava Povelju o fundamentalnim pravima Unije, treći i najveći dio čine odredbe o “politikama i funkcioniranju Unije”, a u IV. dijelu nalaze se odredbe o ratifikaciji i izmjenama Ustava. Mnogi su se analitičari još u fazi izrade nacрта ustavnog ugovora zalagali za razdvajanje tog teksta na dva dijela - tzv. “ustavni dio”, koji bi obuhvaćao prvi i drugi dio, a preostala 322 članka iz III. dijela činila bi zasebni “organski zakon”, koji bi podlijegao drukčijoj proceduri ratifikacije. To je upravo onaj dio u kojem su pedantni francuski analitičari našli mnoštvo pojmova koji se često spominju, a ne pripadaju “ustavu”.⁶⁴ Upravo je taj III. dio Ustava, koji čini 2/3 njegova teksta, izazvao najviše rasprave i nerazumijevanja u javnosti,

⁶² Report on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union, European Parliament, 16.12.2005., Final A6-0414/2005, točka 7, str. 6.

⁶³ Vidi Preliminary Draft Constitutional Treaty, CONV 369/02 od 28. listopada 2002., str. 2 i 8.

⁶⁴ Tako će B. Cassen “otkriti” da se riječ “banka” spominje 176 puta, “tržište” 88 puta, “liberalizacija” ili “liberalno” 9 puta, “konkurencija” ili “konkurencijski” 29 puta, “kapital” 23 puta, “trgovina” i njezine izvedenice 38 puta, “roba” 11 puta, “terorizam” 10 puta. Vidi B. Cassen, Lažna debata o europskom Ustavu, LE MONDE diplomatique, veljača 2005, str. 4.

pogotovu u Francuskoj, iako se mahom radilo o odredbama sadržanim u nizu postojećih ugovora EU.⁶⁵

Prvi dio Ustava ("ustavna struktura") čini 60 članaka koji sadržavaju definiciju i ciljeve Unije, nadležnosti Unije, institucije i tijela Unije, način odlučivanja pojedinih tijela, demokratski život Unije, njezine financije te odredbe o članstvu u Uniji. Taj dio, uz Povelju o fundamentalnim pravima Unije, doista sadržava cjelinu onih odredbi koje se uobičajeno mogu naći u ustavima pojedinih država (pridodajući tome i nekoliko članaka o ratifikaciji i izmjenama ustavnog ugovora). Da su uvaženi savjeti koje su europskim ustavotvorcima upućivali mnogi dobronamjerni analitičari, građani u državama članicama izjašnjavali bi se samo o toj skraćenoj varijanti Ustava, tj. o I. i II. dijelu.

Ratifikaciju isključivo I. dijela, kao svojevrsnog "ustavnog nukleusa" postojećeg teksta europskog Ustava, naznačio je prvi put kao mogućnost francuski ministar unutarnjih poslova Nicolas Sarkozy, u siječnju 2006. godine. Kao vrlo vjerojatan kandidat na sljedećim francuskim predsjedničkim izborima 2007. godine, Sarkozy će se založiti za zamrzavanje daljnjeg proširenja EU dok se ne riješi pitanje Ustava. U tom smislu on će predložiti "oživljavanje" prvoga dijela predloženog Ustava: "Otklanjajući se od prvobitnog teksta europskog Ustava, trebali bismo uspostaviti kraći tekst, temeljen na prvom dijelu Ugovora, s jedinim ciljem da organiziramo djelovanje EU 25". Važno je naglasiti kako je Sarkozy najavio da bi taj dio, u kojem se izlažu procedure odlučivanja u EU, mogao usvojiti francuski parlament bez novog referenduma.⁶⁶ Mjesec dana poslije Sarkozy će u svom govoru u Berlinu predložiti tri etape u daljnjoj reformi EU institucija. Prvo, predložit će najhitnije poboljšanje onih funkcija europskih institucija koje ne zahtijevaju ugovorne promjene. Pod time će misliti u prvom redu na veću transparentnost u radu Vijeća ministara i ostvarivanje prava građanske inicijative. Drugo, Sarkozy će se ponovo založiti za izmjene Ugovora, i to najkasnije do 2008. godine, kako bi se one mogle primijeniti od 2009. godine. Riječ je o već dobro poznatim institucionalnim promjenama: smanjenje članova Komisije, uvođenje predsjedavajućeg Europskog vijeća umjesto rotirajućeg predsjedništva, nova funkcija ministra vanjskih poslova, pravo suodlučivanja Europskog parlamenta, novo pravilo "dvostruke većine"

⁶⁵ Kako se ističe u nekim komentarima, mnogi glasači na referendumu u Francuskoj priznali su da bi glasovali za Ustav, a ne protiv Ustava, kad on ne bi sadržavao III. dio. Vidi Editorial Comments, *Common Market Law Review*, Vol. 42, 2005., str. 906.

⁶⁶ Sarkozy wants freeze on enlargement and slimmer EU charter, *EUobserver*, 13.1.2006.

u odlučivanju te jačanje načela supsidijarnosti kroz kontrolu europskih institucija putem nacionalnih parlamenata. Za razliku od siječanjskog istupa, sada će Sarkozy predložiti da se te institucionalne promjene pretoče u “10 do 15 važnih članaka”, odnosno u svojevrsan “Ugovor o boljem funkcioniranju EU”, koji bi trebalo što hitnije ratificirati. U trećoj etapi razmotrila bi se pitanja konačnih granica EU, financiranja pojedinih politika, sustava nacionalnih doprinosa itd.⁶⁷

Zajedničko u oba istupa je nastojanje da što hitnije, a prije sljedećih izbora za Europski parlament 2009. godine, u određenom pravnom tekstu sve države članice ratificiraju ona važna institucionalna rješenja koja su definirana na konvenciji i Međudržavnoj konferenciji.

HRVATSKA I USTAVNE OPCIJE EUROPSKE BUDUĆNOSTI

Imajući u vidu izložene ustavne opcije, ostaje nam odgovoriti koja bi među njima najviše odgovarala Hrvatskoj i koja je najrealnija.

Usprkos mnogim trezvenim upozorenjima da se ne treba igrati s “ustavnim inženjeringom” i da europski građani vjerojatno još nisu spremni na još jednu rundu ustavotvorstva, znatan dio europskih političara inzistira na “konstitucionalizaciji” EU, u smislu da se postojeći ustavni tekst ratificira po svaku cijenu ili da se dio tog teksta (I. i II. dio ili samo članci koji se odnose na institucionalni ustroj) pretoči u novi ustavni tekst koji će se ratificirati u narednih godinu - dvije.

Iz svega što sam naveo vidi se da mnogi europski političari ne mogu zamisliti da bi Europska unija mogla za duže vrijeme funkcionirati na temelju postojećih “ustavnih pravila igre” i da su spremni učiniti sve da nova pravila - a ona su već utvrđena u predloženom Ustavu - što prije ratificiraju. Mislim da se neće ni u kojem slučaju odustati od sljedećeg paketa institucionalnih promjena:

- smanjenje broja članova Europske komisije
- predsjednik (ili predsjedatelj) Europskog vijeća umjesto rotacije predsjedništva
- ministar vanjskih poslova
- pravilo “dvostruke većine” u odlučivanju vijeća ministara.

⁶⁷ Vortrag des ministers für Inneres und Raumordnung Nicolas Sarkozy, Berlin, 16. Februar 2006, dostupno na: www.botschaft-frankreich.de/IMG/sarkozy_berlin.pdf.

Te su promjene bile već na konvenciji važne velikim državama, na njima su inzistirale Njemačka, Francuska, Velika Britanija, usprkos jakom otporu malih država, i one se moraju implementirati bez obzira na pravnu formu. Vodeći političari tih država - Chirac, Sarkozy, Merkel i Blair - moraju samo naći odgovarajući model konstitucionalizacije tog institucionalnog paketa. Svi su oni već u ovom ili onom trenutku nakon neuspjeha ratifikacije europskog Ustava u Francuskoj i Nizozemskoj naznačili da je za daljnje operativno djelovanje europskih institucija nužan paket institucionalnih promjena predviđen Ustavom. Uostalom, najvažnije novosti predviđene Ustavom upravo se ogledaju u novom institucionalnom ustrojstvu. Pođimo od kraja prema početku tog ustava: u IV. dijelu ustavnog teksta, koji se odnosi na ratifikaciju i buduće izmjene Ustava, nema nikakvih bitnih novina - načelo jednoglasnosti važit će i nadalje. Treći dio - politike i funkcioniranje Unije - gotovo uopće ne sadržava novine. Riječ je, u pravilu, o prijepisu postojećih ugovornih odredbi. S tim se dijelom Konvencija o budućnosti Europe uopće nije bavila. Drugi dio odnosi se na Povelju o fundamentalnim pravima, tekst koje je već prije formuliran, ali nije bio pravno obvezujući. Ostaje, dakle, prvi dio, koji je na početku konvencije prilikom izrade prednacrtu ustavnog teksta nazivan "ustavnom strukturom". U njemu su sadržane najvažnije novine, a dio o institucionalnom ustrojstvu upravo je srce tog dokumenta.

U svim segmentima tog novog institucionalnog ustroja evidentna je snažnija i povlaštenija pozicija velikih država, pojedinačno i u okviru Europskog vijeća ili Vijeća ministara. Europska komisija, kao zaštitnik manjih država, bit će smanjena, a u njoj zbog rotacije u sastavu često neće biti zastupljene najznačajnije države pa će i zbog toga opasti njezin utjecaj. Velike države imat će najvažniju ulogu u izboru predsjednika Europskog vijeća i ministra vanjskih poslova, a pritom će se napustiti i načelo rotacije u predsjedavanju Unijom, koje je uvijek bilo, makar simbolički, važno manjim državama. Sve je to popraćeno novim pravilom odlučivanja, u kojem demografsko načelo daje velikim državama veći udjel u glasovima nego što su ga imale do sada.

Koja je, dakle, od iznesenih opcija ustavne budućnosti EU najizvjesnija? Prihvatajući se rizika pogrešne procjene, rekao bih da vrlo male ili nikakve izgleda imaju sljedeće opcije:

- nastavak ratifikacije postojećeg ustavnog teksta, zbog snažnog otpora toj opciji u Francuskoj i Nizozemskoj, a posredno u još nekim državama,
- Verhofstadtova ideja "federalne ustavne jezgre" odnosno federalistički koncept "Sjedinjenih Država Europe", jer tu ideju europskoj javnosti nije mo-

gao nametnuti ni Joschka Fischer prije šest godina, a oštro joj se suprotstavlja i Europski parlament,

- ponovno pregovaranje o novom ustavu u skoro vrijeme, jer je europska politička javnost iscrpljena višegodišnjim procesom ustavotvorstva koji je započeo 2002. godine.

Druga opcija ("federalna ustavna jezgra") bila bi najmanje povoljna za Hrvatsku, kao što bi bila jednako tako nepovoljna uglavnom za nove članice EU, jer bi ih separirala u svojevrstnu širu "Organizaciju europskih država", odvojenu od federalne jezgre odnosno cjelovite političke i gospodarske unije. Treća varijanta, odnosno ponovno pregovaranje, vremenski ne bi išlo na ruku Hrvatskoj. Ako je proces ustavotvorstva, računajući od Laekenske deklaracije do referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj, trajao tri i po godine i završio poluratifiranim Ustavom, ponavljanje tog procesa, nakon određenog razdoblja "promišljanja", ne bi završilo prije 2010. godine.

Izmjena Ugovora iz Nice, kojom bi se u postojeće ugovore ugradile najvažnije promjene u institucionalnom ustroju, bila bi pragmatična, ali ne i politički atraktivna. Prihvatanjem te opcije nestao bi sav "ustavni *glamour*" do kojega je stalo dobrom dijelu europskih političara. Jednako tako činilo bi se da se želi na mala vrata progurati određena rješenja koja su definirana u ustavnom tekstu koji je odbijen, a narušila bi se i cjelovitost "ustavne pogodbe".

Izgradnja Unije bez ustavnog ugovora, odnosno *status quo*, nije - prema mojem mišljenju - realna opcija upravo zbog onoga što sam prije naveo: značajni europski političari ne mogu zamisliti da bi Unija mogla duže vrijeme funkcionirati na temelju postojećih "ustavnih pravila igre". Ta opcija ostavila bi Hrvatsku vjerojatno u "predvorju" EU.

U posljednje vrijeme u određenim se krugovima promišlja i o minimalističkoj opciji ustavnog redefiniranja institucija EU, a u kontekstu pristupanja Hrvatske Uniji. Kako ističe britanski časopis *Economist*, novi ugovor bit će nužan u trenutku kad Hrvatska bude pristupala Uniji.⁶⁸ Budući da je, prema mišljenju tog časopisa (a to se poklapa neslužbeno sa stajalištem britanske vlade), europski

⁶⁸ U časopisu se navodi sljedeće: "Prema Ugovoru iz Nice nove glasačke vrijednosti (u Vijeću) i mjesta u Europskom parlamentu moraju biti utvrđena za Hrvatsku ili bilo koju drugu zemlju koja će se pridružiti nakon nje. U tom trenutku, također, (ugovor iz Nice) odbacuje pravilo koje daje svakoj zemlji jednog člana Komisije u Bruxellesu, ali ne nudi zamjensko rješenje. Tako će neka izmjena ugovora biti potrebna do 2009. ili 2010. kad će se Hrvatska vjerojatno priključiti". Vidi: A venture at a standstill, *The Economist*, May 27th 2006., str. 21-23.

Ustav "mrtav" te bi od njega definitivno trebalo što prije odustati i posvetiti se važnijim gospodarskim problemima Europske unije, bolje je rješenje umjesto cjelovitog novog ustava prihvatiti opciju miniugovora u kojem bi, imajući kao povod pristupanje Hrvatske, bila izvršena reparatura nekih najvažnijih institucionalnih rješenja, koja bi omogućila lakše funkcioniranje Unije sa 28 ili više članica. U časopisu se posebno naznačuje i mogući novi ustavni kompromis: malim državama išlo bi se na ruku tako da sve države zadrže pravo na člana Komisije, a na drugoj strani glasovi u Vijeću ministara mogli bi se preraspodijeliti tako da se da "malo više težine" velikim državama.⁶⁹ Ta jednostavna kompromisna formula najnužnijih amandmana o dodjeli mjesta i glasova u pojedinim tijelima mogla bi se pretočiti u miniugovor od jedne stranice. Ono što se posebno ističe "zavodljivim" u toj opciji jest da bi takav miniustavni odnosno pristupni ugovor mogao lakše proći (parlamentarnu) ratifikaciju u većini država članica.

Ta opcija u potpunosti izostavlja neka važna institucionalna pitanja koja su obuhvaćena predloženim Ustavom, kao primjerice uvođenje predsjednika Europskog vijeća ili ministra vanjskih poslova, da ne govorimo o drugim značajnim pitanjima koja su predviđena u europskom Ustavu (pravna osobnost EU, simplifikacija ugovora, integriranje postojeća "tri potporna" u jedinstveni pravni poredak Unije, Povelja o fundamentalnim pravima kao sastavni dio europskog Ustava, neposredno angažiranje nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu Unije te nezaobilaznost Europskog parlamenta pri donošenju zakona Unije). Prihvaćanje te opcije značilo bi da Unija za dogledno vrijeme odustaje od bilo kakvog ozbiljnijeg pokušaja cjelovite konstitucionalizacije svog pravnog poretka, ali barem ostaje privržena načelu proširenja EU na sve demokratske europske države, kao jednom od najvažnijih ciljeva europskog integrativnog procesa. Sa stajališta njezinih pragmatičnih interesa Hrvatska svakako ne bi bila protivna prihvaćanju te minimalističke opcije - europski konsenzus glede te opcije njoj bi otvorio vrata Unije, ostavljajući za budućnost značajnije nove iskorake u europskom ustavotvornom procesu.

Što se tiče "ustavnih" opcija, u smislu inzistiranja na određenoj cjelovitoj konstitucionalizaciji EU, meni se čini najrealnijom u ovom trenutku varijanta koju je iznio Sarkozy: ratifikacija samo prvog, uvjetno rečeno "ustavnog dijela" predloženog Ustava.⁷⁰ Zašto? Kao prvo, petnaest (a uskoro i šesnaest) država

⁶⁹ A venture at a standstill, *The Economist*, May 27th 2006.

⁷⁰ Završavajući ovaj članak, naišao sam na predavanje predsjednika Konvencije o budućnosti Europe Valeryja Giscarda d'Estainga koje je održao na temu *Politička budućnost Europe*

već je ratificiralo predloženi Ustav, a s njime i prvi dio tog ustava. Drugo, ne bi trebalo iznova pregovarati o nekom novom tekstu. Treće, na taj dio Ustava upućeno je relativno malo prigovora u Francuskoj, što bi moglo omogućiti njegovu separatnu ratifikaciju u toj zemlji, i to putem parlamenta, a to bi, potom, vjerojatno “odmrznulo” postupak ratifikacije Ustava diljem Unije. Rezultat bi mogao biti sljedeći: polovica država Unije ili nešto više njih ratificiralo bi sva četiri dijela predloženog Ustava, dok bi preostale države ratificirale samo prvi njegov dio. Pravno, I. dio bio bi, kako nalažu ugovorne odredbe EU o ratifikaciji međudržavnih ugovora, ratificiran jednoglasno i mogao bi stupiti na snagu.⁷¹

Prihvatanje te opcije u Europskoj uniji korespondira, prema mojem mišljenju, i s interesima Republike Hrvatske da što prije postane članicom EU. Što prije EU riješi problem svojeg, uvjetno rečeno, “ustavnog ustrojstva” i definira nova “ustavna pravila igre” i raspodjelu moći u novoj sveeuropskoj Uniji, to će prije moći prihvatiti nove države članice.

krajem veljače 2006. na London School of Economics u kojem zagovara opciju sličnu Sarkozyjevoj. U njemu će se Giscard založiti za to da se Ustavnom ugovoru pruži još jedna prilika, i to nakon francuskih predsjedničkih i parlamentarnih izbora 2007. godine. Tada bi se, prema Giscardu d'Estaingu, rasprava trebala usredotočiti na “jedine istinske ustavne dijelove, to će reći na prvi dio i na povelju o fundamentalnim pravima koju je zahtijevala europska ljevica, a nijedan od tih dijelova nije izazvao mnogo prosvjeda”, a treći dio bi, kako će reći, mogao biti prepušten parlamentarnoj ratifikaciji, što bolje priliči njegovoj pravnoj prirodi. Dostupno na adresi: <http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/pdf/20060228-GiscarddEstaing.pdf>.

⁷¹ Naravno, to bi zahtijevalo određene promjene u preostalom, uvjetno rečeno, “neustavnom” dijelu koji je sada sadržan u III. dijelu predloženog Ustava, ali on je zapravo već na snazi u odredbama pojedinih prijašnjih ugovora.

Summary

Robert Podolnjak*

CROATIAN MEMBERSHIP IN THE EU AND CONSTITUTIONAL
OPTIONS OF EUROPEAN FUTURE

The failure of the proposed European constitution and interruption of the process of its ratification have made doubtful the constitutionalisation of the EU in one complete document, and at the same time, the institutional adaptation of European institutions to a much larger number of Member States has failed.

As further enlargement of the EU is not probable until the question of the ratification of the Constitution is settled, the Republic of Croatia is facing serious difficulties and the possibility of 'freezing' its admission to the Union.

In the article several options of the constitutional future of the EU are analyzed, and assessed from the Croatian standpoint. The most important options discussed are: the possible continuation of the ratification of the actual constitutional text, new negotiations on the constitutional document, the option of creating a 'federal constitutional nucleus', building the Union without a constitution (status quo option), amendments to the Treaty of Nice, and finally the possible ratification of the 'constitutional nucleus', namely the first part of the constitutional treaty. The author considers also the recently proposed option of ratification of some treaty amendments in the form of accession treaty with Croatia as a pragmatic option of needed and minimal institutional adaptation of the EU. This option is 'seducing' from the standpoint of Croatian interests and therefore acceptable. However, from the standpoint of the constitutionalisation of the European legal order the most preferable option would be the ratification of the first part of the constitutional treaty.

Key words: European Union, European Constitution, Croatia, enlargement of the EU

* Robert Podolnjak, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Zusammenfassung

Robert Podolnjak**

**DIE KROATISCHE EU-MITGLIEDSCHAFT UND
DIE VERFASSUNGSRECHTLICHEN OPTIONEN
DER EUROPÄISCHEN ZUKUNFT**

Der Misserfolg des europäischen Verfassungsentwurfs und der Stillstand seines Ratifizierungsprozesses stellen die Konstitutionalisierung der EU auf der Basis eines einheitlichen Dokuments in Frage, wobei die institutionelle Anpassung der europäischen Institutionen an eine erheblich größere Anzahl von Mitgliedstaaten ausgeblieben ist. Da eine Fortsetzung der EU-Erweiterung nicht in Aussicht steht, solange die Frage der Ratifizierung der Verfassung nicht geklärt ist, sieht sich die Republik Kroatien einer möglichen „Einfrierung“ ihres Beitritts auf absehbare Zeit gegenüber. In der vorliegenden Arbeit werden mögliche Varianten der verfassungsrechtlichen Zukunft der EU analysiert sowie Einschätzungen vorgenommen, welche aus Sicht der Republik Kroatien die annehmbarste Variante sein könnte. Als wichtigste Optionen werden dargestellt: die mögliche Fortsetzung der Ratifizierung des bestehenden Verfassungstextes, erneute Verhandlungen über die neue Verfassung, die mögliche Schaffung eines „Nukleus einer Verfassung der Föderation“, die Befürwortung des Ausbaus einer Europäischen Union ohne Verfassung, die Änderung des Vertrags von Nizza und eine mögliche Ratifizierung eines „Verfassungskerns“ bzw. des ersten Teils des Verfassungsentwurfs. Als pragmatische Option der erforderlichen institutionellen Mindestanpassung der EU analysiert der Autor den Vorschlag, im Wege des Beitrittsvertrags mit Kroatien einige Änderungen der bestehenden Verträge zu ratifizieren. Vom Standpunkt der kroatischen Interessen aus ist diese Option sehr verlockend, doch der Autor hält im Lichte der Konstitutionalisierung der europäischen Rechtsordnung die Ratifizierung des ersten Teils des Verfassungsvertrages für die aussichtsreichste Option.

Schlüsselwörter: Europäische Union, EU-Verfassung, Kroatien, EU-Erweiterung

** Dr. Robert Podolnjak, Dozent an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb