

Mr. iur. Andreja Šarić

**Thomas Christiansen & Christine Reh: CONSTITUTIONALIZING
THE EUROPEAN UNION, Palgrave Macmillan 2009, p. 313**

Početak 21. stoljeća u Europskoj uniji obilježila je debata o Ustavu Europske unije na način da se prvo diskutiralo o njegovom nepostojanju (i potrebi), zatim je isti donešen pa odbačen na referendumima u dvjema državama članicama, te ponovno „rođen“ u obliku Lisabonskog ugovora. No nepostojanje eksplicitno konstitucionalne rasprave prije tog razdoblja ne znači da su se europski pravni mislioci propustili baviti tim pitanjima. Naime, kako T. Christiansen i C. Reh ističu u svojoj knjizi, proces konstitucionalizacije je kontinuiran proces koji je u posljednjih 50 godina razvoja EU postepeno prošao tri međusobno povezane faze: eksplicitnu, implicitnu i progresivnu, sa sudionicima na nivou Zajednice i država članica koji su utjecali na svaku od njih. Autori se pri tome nisu izričito fokusirali na fazu formalno-eksplicitne konstitucionalizacije između 2001. i 2005. godine, već su nastojali objasniti čitav proces, od njegovih početaka šezdesetih godina prošloga stoljeća, pa sve do aktualnog Lisabonskog ugovora i njegove važnosti za budućnost ovog procesa. Pitanja od kojih su autori zapravo krenuli pri proučavanju ovog procesa i koja se neprestano provlače kroz knjigu su: da li Europa ima ustav; kako je ona konstitucionalizirana; i treba li Europa uopće imati ustav. Knjiga, inače podijeljena u deset poglavlja sa dodatkom prikaza procedura ratifikacije u državama članicama EU na samom kraju, jasno nam otkriva moguće odgovore na ova pitanja.

U prvom poglavlju: „Introduction: The Constitutionalization of Europe“ (p.1-23) autori analizu procesa konstitucionalizacije u EU baziraju na tri tvrdnje: konstitucionalizacija je kontinuirani, neteleološki proces koji proizlazi iz tri međusobno povezana mehanizma; reforme Ugovora putem Međuvladinih konferencija (Intergovernmental Conferences) važan su mehanizam konstitucionalizacije; i konačno, konstitucionalne politike kao sredstvo „borbe“ između opsežnog broja sudionika procesa konstitucionalizacije u različitim područjima (arenama) djelovanja, preklapaju se i pod utjecajem su svakodnevne politike Zajednice. Ukupan proces konstitucionalizacije u Europi može se prikazati putem tri mehanizma: 1) formalne i eksplicitne konstitucionalizacije, koja se očituje kroz tendenciju kreiranja Ustava EU; 2) formalne i implicitne konstitucionalizacije, koja se očituje putem reformi Ugovora; i 3) neformalne i progresivne (postepene) konstitucionalizacije koju karakterizira jurisprudencija i političke odluke Zajednice te odluke država članica.

U drugom poglavlju: „Of rights and duties: Does Europe have a constitution?“ (p.23-51) autori nastoje dati odgovor na pitanje ima li Europa ustav, na način da definiraju pojam ustava ističući distinkciju između ustava „in a thin and thick sense“. U smislu onoga što ustav „in a thin sense“ predstavlja,

a to je skup načela koji definiraju glavne institucije vlasti, njihove nadležnosti, međusobne odnose i način donošenja odluka te koji postavljaju normativna pravila, može se reći da Europska unija ima ustav od dana kada je osnovana. T. Christiansen i C. Reh zastupaju mišljenje da su osnivački ugovori mnogo više od običnog ugovora, no ipak ne predstavljaju ustav u smislu ustava „in a thick sense“ koji se smatra tipom idealnog ustava, i to zbog toga jer im nedostaju neki elementi formalne i materijalne funkcije tog tipa ustava, a posebice simbolička funkcija koja se očituje u obliku javnog prepoznavanja i prihvatanja, a koja karakterizira nacionalne ustave.

U trećem poglavlju: „Constitutionalizing the European union: politics, law and discourse“ (p.51-83) prikazani su procesi i mehanizmi kroz koje je EU prošla formalno implicitnu i neformalno progresivnu konstitucionalizaciju. Prema autorima, proces konstitucionalizacije u Europskoj uniji je tekao prvo putem formalne reforme Ugovora (Ugovor iz Pariza, Ugovor iz Rima, Merger Treaty, SEA, Ugovor iz Maastrichta, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice te konačno Ugovor iz Lisabona), a zatim putem neformalne svakodnevnice (uobičajene) politike Zajednice. Snažan doprinos ovom procesu je dala i praksa Europskog suda pravde (ECJ) i to putem svojih najznačajnijih odluka (Van Gend en Loos, Costa v. ENEL, Stauder, Internationale Handelsgesellschaft, Nold v. Commission i dr.) i u njima ustanovljenih načela. Autori su k tome dodali i prikaz javno političke debate o tome „Da li Europa uopće treba imati Ustav?“ koja se ubrzo pretvorila u debatu o tome „Što novi Europski ustav treba sadržavati?“. Na kraju, pisci zaključuju da potpuna ratifikacija Ustava EU ne bi okončala proces konstitucionalizacije, jednako kao što i njegovo odbacivanje nije stopiralo evoluciju konstitucionalizacije u Europi.

U sljedeća dva poglavlja: četvrtom „The role of actors in EU Treaty reform“ (p. 83-120) i petom „Patterns of structure in EU Treaty reform“ (p. 120-145) daje se prikaz sudionika uključenih u proces konstitucionalizacije putem Međuvladinih konferencija kao i okolnosti koje su utjecale na njihove odluke u tom procesu. U četvrtom poglavlju autori identificiraju područja (arene) u kojem oni djeluju (pregovaranje, pravo i javnost), a zatim njihove specifične uloge. Iako pojedini sudionik može biti utjecajan u određenom trenutku procesa, sveobuhvatno razumijevanje procesa konstitucionalizacije zahtijeva svijest o interakciji između različitih sudionika kao i različitih vrsta sudionika tijekom vremena. U petom poglavlju autori su obrazložili kontekst u kojem ovi sudionici sudjeluju i odlučuju tijekom reformi Ugovora, pri tome ističući legalno-institucionalni, idejno-diskurzivni, kao i temporalno-politički kontekst Međuvladinih konferencija.

Budući da je konstitucionalizacija kontinuiran proces koji se prepliće i pod utjecajem je političkog odlučivanja Zajednice, mora se postaviti pitanje kako su se agencije i ostali sudionici ovog procesa prilagodili tijekom vremena kako bi prihvatili ove promjene. Time se bave sljedeća tri poglavlja i to na način da svaki od njih raspravlja pojedinu etapu u postupanju tijekom Međuvladinih konferencija; kreiranjem agende i definicijom problema se bavi šesto poglavlje pod nazivom „Agenda – setting in Intergovernmental conferences“ (p.145-176), pregovorima i donošenjem odluka sedmo poglavlje „Decision – making in Intergovernmental

conferences“ (p.176-204), te ratifikacijom i implementacijom osmo poglavlje „The follow – up to Intergovernmental conferences“ (p.204-229).

U devetom poglavlju: „The rise and fall of explicit constitutionalisation“ (p.229-261) naglasak je na sljedećem pitanju: zbog čega je u konstitucionalnoj politici Europske unije u periodu od 2000. do 2004. godine došlo do promjene smjera prema formalno - eksplicitnoj konstitucionalizaciji? Autori su istaknuli da su zaključci koji su proizašli donošenjem Ugovora iz Nice i Deklaracije iz Laekena bili jedni od utjecajnijih čimbenika koji su doveli do te promjene. Događaji koji su uslijedili nakon suspendiranja(ili suspenzije?) ratifikacije Ustavnog ugovora – dogovor o mandatu za novu Međuvladinu konferenciju, ponovni pregovori o Lisabonskom ugovoru, početna kriza njegove ratifikacije (odbačen u Irskoj na referendumu) te njegova konačna ratifikacija – uvjerljivo pokazuju da će se proces konstitucionalizacije nastaviti u bliskoj budućnosti, ali više kao implicitan i postepen proces nego kao izričito eksplicitan.

Iako se Lisabonski ugovor vratio prijašnjoj praksi dopune postojećih tekstova (osnivačkih Ugovora), i iako je odbacio sve ustavne simbole prisutne u odbačenom Ustavu - zastavu, himnu i moto, brojni su komentatori zaključili da je zapravo više od 90 posto teksta Ugovora identično Ustavnom ugovoru. Bez obzira na to, jasno je vidljiv prijelaz iz izričito formalno-eksplicitne konstitucionalizacije u onu neformalno progresivnog karaktera. Zasižno će takva transformacija ograničiti sposobnost sudionika ovog procesa da na njega utječu kao što su to mogli ranije, no istodobno će ih „prisiliti“ da koriste mogućnosti koje su im pružene u obliku neformalno progresivnih mehanizama.

U posljednjem, desetom poglavlju svoje knjige pod nazivom „Conclusion: Constitutionalization beyond Lisbon“ (p.261-274) T. Christiansen i C. Reh bave se predviđanjima o budućnosti procesa konstitucionalizacije u Europi – hoće li će se on i u kojem smjeru nastaviti? U vrijeme nastajanja ove knjige Lisabonski ugovora, nije bio ratificiran od strane svih država članica i autore karakterizira očigledna neizvjesnost zbog njegove sudbine, no unatoč tome oni zaključuju da će se proces konstitucionalizacije i dalje nastaviti te da njegova budućnost neće ovisiti samo o ratifikaciji Lisabonskog ugovora nego i o njegovoj svakodnevnoj (day-to-day) primjeni u političkoj praksi. Kao što je razvoj događaja u prvim desetljećima integracije Europske unije pokazao, konstitucionalizacija se očituje i izvan formalnih pregovora o reformama. Na temelju takvog iskustva, EU će možda krenuti drugim putem u kojem neće biti formalnih promjena ugovora, nego će se reforme kretati manje formalnim i eksplicitnim putevima. Sam Lisabonski ugovor postavlja temelj za takve promjene (Art. 48.6 TEU(L)) i tako vladama država članica pruža mogućnosti da brže reagiraju te da se efikasnije prilagode konstitucionalnim promjenama, čime bi se zasižno ostvario napredak u ovom procesu. Kako će se proces konstitucionalizacije nakon usvajanja Lisabonskog ugovora nastaviti i kako će završiti još uvijek je rano predviđati, no zasad je sigurno da je s propalim Ustavnim ugovorom propala i ideja o formalnoj i eksplicitnoj konstitucionalizaciji te da će se ovaj proces barem naredno vrijeme više kretati u svom neformalnom i postepenom smjeru.