

Milutin Janjević*

UDK 061.1EC:342.4(4)

str. 25 - 42.

pregledni rad

USTAV EVROPSKE UNIJE

1. Ugovor o Ustavu Evropske unije usvojio je Evropski savet u Briselu, 17-18. juna 2004. godine. Radi se o dokumentu koji predstavlja značajnu etapu u razvoju evropske integracije, tako da ga upoređuju sa Rimskim ugovorom zaključenim 1957. godine.

Posle osnivanja EEZ, istoriju razvoja evropske integracije karakteriše nekoliko značajnih etapa, među kojima se posebno ističe (1) donošenje odluke o institucionalizovanju samita šefova država ili vlada država članica, na inicijativu francuskog predsednika Žiskar Destena, 1974. godine, (2) usvajanje evropske zastave, sa dvanaest zlatnih zvezdica na podlozi (azurno) plave boje, 1983. godine, (3) potpisivanje Jedinstvenog evropskog akta 1986. godine, kojim je ujedinjeno unutrašnje evropsko tržište i eliminisane carinske kontrole na granicama između država članica EZ, čime su stvoreni uslovi za slobodnu cirkulaciju roba i lica, (4) Ugovor iz Mاستrihta, kojim je institucionalizovana Evropska unija 1992. godine i označen početak procesa koji je doveo do stvaranja Ekonomske i monetarne unije 1. januara 1999. godine, odnosno uvođenja jedinstvene monete, koja je u dvanaest, od petnaest zemalja članica EU, zamenila nacionalne monete, januara 2002. godine.

Evropski politički pejzaž je, u međuvremenu, značajno promenjen pristupanjem novih zemalja, tako da je Zajednica od šest postala Unija sa dvadeset pet država članica, sa tendencijom daljeg povećanja. Poseban značaj imale su odluke Evropskog saveta (Kopenhagen, juna 1993), koji je utvrdio uslove za zemlje koje žele da postanu članice Unije. Pregovori o pridruživanju

* Zamenik direktora Direkcije u Ministarstvu spoljnih poslova Srbije i Crne Gore.

nekih zemalja centralne i istočne Evrope i regiona Mediterana počeli su marta 1997. godine.

Posle Mاستrihta se zastalo sa produbljavanjem integracije zbog nedostatka političke volje zemalja članica da na dve međuvladine konferencije (koje su dovele do potpisivanja Ugovora iz Amsterdama 1997. i Nice 2001) reše brojna pitanja institucionalne prirode, koja su od suštinskog značaja za proširenje Unije. Poseban problem predstavljao je nedostatak odgovora na pitanja koja su se postavljala u vezi obezbeđenja uspešnog funkcionisanja Unije sastavljene od 25 ili više država članica, garantovanje legitimiteta institucija koje predstavljaju države članice i evropske narode i sl.

Metoda korišćena prilikom revizije ugovora iz Mاستrihta i Amsterdama pretrpela je brojne kritike. Posebno je kritički ukazivano da odluke o etapama, koje su označavale njen razvoj, nisu mogle biti donošene u relativno uskim krugovima funkcionera vlada država članica na međuvladinim konferencijama, koje su bile zatvorene za javnost, kao i da je evropska konstrukcija posao od interesa za sve njene građane.

Evropski savet je na zasedanju u Lakenu (14-15. decembra 2001) konstatovao da se EU nalazi na odlučujućoj prekretnici svog postojanja i odlučio se da sazove Evropsku skupštinu o budućnosti Evrope. Skupština je dobila zadatak da formuliše predloge o tri suštinska pitanja: (1) da građanima približi evropski projekat razvoja integracije i evropske institucije, (2) da utvrdi strukturu političkog života i evropskog političkog prostora u proširenoj Uniji i (3) da Unija postane faktor stabilnosti i uzor u novom svetskom poretku.

Evropska skupština¹ je kao "originalna formula", koja je pokazala svoj stvaralački kapacitet prilikom izrade Povelje o osnovnim pravima Unije 2000. godine, uspela da prevaziđe slabosti izražene kod vlada država članica tokom devedesetih godina i blokadu značajnijeg napretka u reformi evropskih institucija. Primenom "originalne formule" prilikom rada na Ustavu stvoreni su uslovi da se, prvi put, sagledaju stavovi svih evropskih i nacionalnih struktura i da se svi izjasne u okviru široko organizovane, otvorene i transparentne rasprave.

Skupština nije mogla izbeći suočavanje sa koncepcijskim razlikama između integrista i suverenista, sudare sa tradicionalizmom i političkim manevrisanjem država članica, što je imalo za posledicu teško postizanje kompromisa oko finalnog teksta Ustava.

¹ Sačinjavalo je 105 predstavnika država članica, nacionalnih parlamenata, Evropskog parlamenta, Komisije, evropskih socijalnih partnera, evropski medijator, kao i 13 posmatrača iz Komiteta regiona i Komiteta za ekonomska i socijalna pitanja.

U odgovoru na postavljene zadatke, Skupština je: (1) predložila bolju podelu nadležnosti između Unije i država članica, (2) preporučila fuziju Ugovora, kao i da Unija dobije svojstvo pravnog lica i (3) utvrdila pojednostavljene instrumente delovanja Unije; (4) predložila je, takođe, mere za povećanje demokratije, transparentnosti i efikasnosti u okviru EU, naročito u funkcionisanju njenih institucija, i veće učešće nacionalnih parlamenata u zakonodavnoj sferi, kao i pojednostavljivanje procedure odlučivanja. (5) Utvrdila je, pored toga, potrebne mere za poboljšanje strukture i jačanje uloge sve tri institucije Unije, vodeći posebno računa o uticaju proširenja.

2. Diskusije oko Ustava kretale su se oko dva, već izvesno vreme prisutna, koncepta integracije: održavanja balansa između proširenja Unije i produbljene integracije. U praksi, to je značilo održavanje balansa između teškoća u upravljanju Unijom zbog njene glomazne strukture i postojanja opasnosti da će preuzeti ingerencije država članica.

Zagovornici jače integracije su u prvi plan stavili izgradnju snažne zajedničke Evrope, koja može da na lakši način odgovori aktuelnom procesu mondijalizacije i da pokaže snagu u odnosu na SAD i nove jake države, koje se izdižu na međunarodnoj sceni. Suverenitet evropskih država, velikih i malih, je, međutim, relativizovan u želji da se na Uniju, na kvalitetniji način prebace nove nadležnosti u odbrani celine zajedničkih interesa. Kao pozitivan primer ukazuje se na napredak ostvaren u monetarnoj i trgovinskoj oblasti, koji bi se mogao primeniti i u drugim oblastima (spoljna politika, odbrana, unutrašnja bezbednosti i sl). Argumentacija, koja je mogla okupiti izvestan broj zemalja, u prvom redu osnivača evropske integracije, naišla je na jak otpor. Velika Britanija nije želela da vidi suviše autonomnu Evropu i zahtevala je da novi Ustav ne dovodi u pitanje pravo veta država članica u oblasti spoljne politike, odbrane, kontrole granica, poreske politike (i pored toga što nije članica monetarne unije). Našla je kao saveznike Skandinavске zemlje, koje EU vide, prvenstveno, kao projekat ekonomske integracije. Njima su se priključile i zemlje centralne i istočne Evrope koje su postale članice Unije 1. maja 2004. godine i, koje su, za razliku od Britanije i Skandinavskih zemalja, u početnoj fazi pokazivale više interesa za evropsku unifikaciju nego za širenje Unije. Međutim, za razumevanje njihovog priklanjanja Britansko-Skandinavskom stavu potrebno je imati u vidu istorijsko nasleđe ovih zemalja, tj. da su izašle iz stanja pokornosti i diktature, da su u proteklom desetogodišnjem periodu uspele da uspostave puni suverenitet i strah da će se ponovo pasti pod udar nove i snažne Evrope sa dominantnom ulogom Francuske i Nemačke.

Ustav koji su šefovi država i vlada usvojili proizvod je ovih dilema. On nema, međutim, ambicije da stvara evropsku državu ili evropsku naciju. U njegovoj preambuli je navedeno da su "narodi Evrope, ponosni na svoj nacionalni identitet i svoju nacionalnu istoriju, odlučni da prevaziđu stare podele i da sve tešnje povezani zajednički oblikuju svoju sudbinu". Njihova sudbina je otvorena za ostale evropske narode, ostale izvan integracionog kruga, i zasniva se na zajedničkim vrednostima (utvrđenim u članu 1, tačka 2, i članu 2 Ustava): poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države i prava čoveka. Radi se o vrednostima koje su zajedničke svim državama članicama u "društvu koje karakteriše pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost ...". Ustav, zbog toga, predstavlja slobodnom voljom utvrđeni ugovorni odnos, koji ima za cilj održavanje mira, vrednosti Unije i blagostanja njenih naroda", kao i za angažovanje Unije na dugoročnom razvoju Evrope, koji počiva na ujednačenom ekonomskom rastu, udruženoj tržišnoj ekonomiji visoke konkurentnosti, koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom napretku i sl.

3. *Ustav EU* predstavlja jedinstveni tekst koji, zbog bolje čitljivosti i jasnoće, sadrži četiri celine i zamenjuje dosadašnje ugovore iz oblasti evropske integracije. Prvi deo sadrži osnovne odredbe kojima se definišu Unija, njeni ciljevi, nadležnosti, procedure prilikom donošenja odluka i institucije. Drugi deo sadrži Povelju o osnovnim pravima, koju je Evropski savet svečano usvojio u Nici, decembra 2000. godine. Treći deo Ustava se odnosi na politike i aktivnosti Unije i preuzeo je brojne odredbe iz još važećih ugovora. Četvrti deo sadrži završne odredbe i procedure predviđene za njegovo usvajanje i reviziju.

a) EU je ustanovljena kao unija građana i država Evrope, otvorena za sve evropske države koje poštuju njene vrednosti, kao njihov najmanji zajednički imenilac: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, ljudskih prava i postojanja pravne države. Unija je garant slobodne cirkulacije lica, roba, usluga, kapitala, kao i slobode nastanjivanja i zabranjena je svaka vrsta diskriminacije po osnovu državljanstva. U skladu sa ovim utvrđen je *cilj Unije*: unapređenje mira, njenih vrednosti i blagostanja naroda. U svom okviru građanima nudi prostor slobode, bezbednosti i pravde, kao i jedinstveno tržište sa zagarantovanom slobodnom konkurencijom. Angažuje se na dugoročnom razvoju Evrope, koji se zasniva na ujednačenom ekonomskom razvoju, privredi visoke konkurentne sposobnosti, visokog nivo zaštite životne sredine i stvaranje uslova koji će omogućiti brzi razvoj nauke i tehnike. Na drugoj strani, bori se protiv isključenosti i diskriminacije, omogućava visoki nivo socijalne zaštite,

jednakosti između polova, solidarnosti između generacija i zaštitu prava dece. Unija se angažuje na unapređenje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije i solidarnost između država članica.

Za realizaciju postavljenih ciljeva, Unija koristi instrumente koje joj stavljaju na raspolaganje države članice. To je komunitarni način delovanja, koji se realizuje korišćenjem specifičnih sredstava u okviru jedinstvenog institucionalnog okvira.

U odnosu sa državama članica, Unija poštuje njihov nacionalni identitet, što uključuje i njihovu lokalnu i regionalnu autonomiju, njihove suštinske funkcije, posebno one koje se odnose na obezbeđenje teritorijalnog integriteta, održavanja javnog reda i očuvanja unutrašnje bezbednosti. U skladu sa principom lojalne saradnje, Unija i države članice se uzajamno poštuju i ispomažu u sprovođenju aktivnosti koje proizilaze iz Ustava, dok države članice, na drugoj strani, olakšavaju Uniji izvršavanje postavljenih zadataka i uzdržavaju se od svake radnje koja bi mogla dovesti u opasnost realizaciju nekog od Ustavom utvrđenih ciljeva.

U odnosu na treće zemlje i međunarodne organizacije, Unija ima svojstvo pravnog lica koje joj omogućava potvrđivanje njenih vrednosti i interesa na međunarodnoj sceni. U tom smislu, ona doprinosi održavanju i razvoju mira, bezbednosti, dugoročnog razvoja planete, solidarnosti i uzajamnom poštovanju između naroda, slobodnoj i izbalansiranoj trgovini, eliminisanju siromaštva, zaštiti ljudskih prava, posebno prava dece, kao i poštovanju i razvoju međunarodnog prava.

b) Ustavom su potvrđene ranije odredbe o državljanstvu EU: ono kompletira nacionalna državljanstva (ne zamenjuje ih) i prava koja iz njega proizlaze. To su pravo na slobodu kretanja i boravka, pravo izbornosti (na evropskom i opštinskom nivou), pravo diplomatsko-konzularne zaštite, pravo na upućivanje peticije EP i obraćane evropskom ombudsmanu, kao i pravo pismenog obraćanje evropskim institucijama na jednom od jezika Unije i obavezu ovih institucija da mu na istom jeziku odgovore. Jedan deo Ustava se odnosi na demokratski život, a njime su obuhvaćena pravo učešća u demokratskom životu i pravo pristupa dokumentima.

c) Povelja o osnovnim pravima, koju su EP, Savet i Komisija usvojili 8. decembra 2000. godine, čini sastavni deo Ustava, što daje mogućnost Uniji da utvrdi sopstveni katalog prava. Odredbe Povelje dobijaju, na taj način, obavezujuću pravnu snagu i bez proširenja nadležnosti Unije, za razliku od predustavnog perioda kada EU nije imala takvu snagu jer Povelja nije

predstavljala sastani deo Ugovora. Institucije, organi i tela EU su obavezni da se pridržavaju prava utvrđenih u Povelji, kao i države članice prilikom primene prava Unije. Sud pravde je nadležan da se brine o poštovanju Povelje.

Sadržaj Povelje je sveobuhvatniji od sadržaja Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, potpisane u Rimu 4. novembra 1950. Rimska konvencija se ograničila na civilna i politička prava, dok Povelja pokriva pravo na kvalitetnu administraciju, socijalna prava radnika, zaštitu podataka lične ili bioetičke prirode. Njeno uključivanje u Ustav omogućava Uniji da direktno prihvati odredbe Konvencije kao komplementarni zadatak, a ne alternativu. Na drugoj strani, to neće voditi proširenju nadležnosti Unije, jer su u Ustavu eksplicitno navedene.

d) Ustavom su jasno utvrđeni sadržaji koje su države članice prenele na Uniju, što je omogućilo da se klasifikuju njene nadležnosti. U prvu kategoriju nalaze se nadležnosti koje su ekskluzivno rezervisane za EU i u kojima se ona samostalno angažuje u ime svih država članica (regulisanje pitanja iz oblasti konkurencija na unutrašnjem tržištu, oblast trgovine sa trećim zemljama). Takvo vođenje akcije na nivou Unije je efikasnije od akcija koje bi vodile samostalno države članice. Druga kategorija obuhvata (tzv) velike politike, kao što su unutrašnje tržište, zajednička poljoprivredna politika, transport, zaštita životne sredine, azil i imigracija, policijska i pravosudna saradnja i u njima Unija deli nadležnosti sa državama članicama (deluju zajednički). U treću kategoriju spadaju oblastima u kojima Unija podržava akcije država članica (kultura, obrazovanje, sport, zaštita civila), koje su sačuvale slobodu delovanja i odgovornosti u vođenju aktivnosti, s tim da od njih ne može tražiti da harmonizuju nacionalna zakonodavstva. U nekim drugim oblastima (ekonomska politika i zapošljavanje), Unija koordinira aktivnosti država članica s ciljem da se postigne veća efikasnost ovih politika. Najzad, Unija može voditi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, koja se zasniva na solidarnosti država članica. Radi očuvanja izvesne fleksibilnosti sistema, dato je ovlašćenje Savetu da donosi odluke kojima može dopunjavati, eventualne, nedostatke u nadležnostima koje su dodeljene Unije, u slučajevima kada se radi o akciji koju je neophodno realizovati na evropskom nivou.

e) Utvrđeni princip subsidijarnosti predstavlja garanciju da će Unija voditi samo akcije za koje se oceni da su, sa stanovišta njihove opravdanosti, u funkciji aktivnosti država članica i nude bolje uslove u odnosu na mogućnosti koje se pružaju na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou.

Princip proporcionalnosti ima za cilj da omogući uspešno vođenje akcija Unije, u skladu sa njenim nadležnostima, pri čemu njihov sadržaj i oblik ne mogu prekoračiti okvire onoga što je neophodno za postizanje ciljeva.

Stavljanjem težišta na primenu ova dva principa, Komisija, u svojstvu predlagača nekog akta, mora biti sigurna da ih je imala u vidu. Nacionalni parlament su dobili značajniju ulogu jer im je data mogućnost da zahtevaju od Komisije da preispita predlog, ukoliko ocene da nije poštovano načelo subsidijarnosti. Ukoliko to konstatuje trećina nacionalnih parlamenata, Komisija je obavezna da preispita predlog. Poslednji nivo kontrole je obezbeđen pokretanjem spora pred Sudom pravde.

f) Ustavom su prvi put definisane demokratske osnove Unije i način njihove konkretne primene. Utvrđene su nove obaveze za institucije EU u pogledu konsultovanja civilnih struktura društva, transparentnosti, pristupa dokumentima i poštovanja podataka lične prirode. Pored toga, ugrađena je uloga socijalnih partnera i crkve, kao i obaveza Komisije da na zahtev milion građana pripremi predlog pravnog akta u vezi sa nekim pitanjem.

Ojačana je uloga nacionalnih parlamenata, povećana je transparentnost u radu Saveta, koja treba da omogući nacionalnim parlamentima da se bolje upoznaju sa delovanjem njihovih vlada u Savetu i da, u slučaju potrebe, aktiviraju mehanizme "rane uzbune" u vezi nepoštovanja principa subsidijarnosti. To im, zajedno sa jačanjem mehanizama međuparlamentarne saradnje, omogućava da na direktan način utiču na legislativni proces.

g) Pripadnost Uniji, odnosno priključenje neke evropske zemlje, uslovljeno je poštovanjem njenih vrednosti. Da bi neka država postala članica Unije potrebne su pozitivne odluke Saveta, EP i svih država članica. U slučaju da neka država članica ozbiljno i trajno krši vrednosti Unije, njena prava se mogu suspendovati. Ustavom je data mogućnost svakoj državi članici da se može povući iz Unije.

h) Za uspešnu realizaciju projekta evropske integracije potrebno je da Unija raspolaze efikasnim i legitimnim institucionalnim okvirom.

Institucionalni okvir Unije sačinjavaju Evropski parlament, Evropski savet, Savet (ministara), Komisija i Sud pravde. Evropska centralna banka ima važnu ulogu u oblasti ekonomske i monetarne politike, dok je preko Finansijskog suda osigurana kontrola zakonitosti finansijskog poslovanja. Komitet regiona i Komitet za ekonomska i socijalan pitanja imaju konsultativnu ulogu.

- U *Evropskom parlamentu* su predstavljeni građani država članica. Dobio je ulogu su-zakonodavnog organa (sa Savetom usvaja zakonska i dr. akta i budžet) i da sprovodi političku kontrolu rada Komisije, čime je ojačan njegov položaj i uticaj u institucionalnom okviru. Broj poslanika EP je maksimiziran na 760.

- Kod *Evropskog saveta (ES)* je predviđeno uspostavljanje funkcije predsednika ES, kojeg šefovi država ili vlada država članica i predsednik Komisije biraju iz svojih redova, na period od dve ipo godine (sa jednom obnovljivim mandatom), što će imati za posledicu modifikovanje sadašnjeg sistema predsedavanja Unijom. On predsedava sastancima, rukovodi radom ES i predstavlja Uniju, na najvišem političkom nivou, u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

- *Savet (ministara)* ima, zajedno sa EP, ulogu zakonodavnog i budžetskog organa.

Pored toga, ima glavnu reč kod donošenja odluka u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Savetom za inostrane poslove predsedava ministar inostranih poslova Unije, za razliku od drugih Saveta, gde je predviđeno da, po sistemu rotacije, predsedava ministar jedne države članice, na period od godinu dana.

- *Komisija* potpuno nezavisno predstavlja zajedničke evropske interese država članica Unije. Predlaže zakone (koje dostavlja EP i Savetu radi donošenja odluke), utvrđuje programe aktivnosti i mere sa sprovođenjem zajedničkih politika Unije (kao npr. zajedničke poljoprivredne politike), stara se o realizaciji budžeta i upravlja komunitarnim programima. Za realizaciju konkretnih komunitarnih politika i programa, vrlo široko se oslanja na administracije država članica. Pored toga, Komisija se stara o pravilnoj primeni Ustava i donošenju odluka od strane komunitarnih institucija, zatim, predstavlja Uniju i vodi međunarodne pregovore (npr. STO), dok je za oblast spoljne politike i bezbednosti predviđeno da to bude ministar inostranih poslova. Kolegijalno je odgovorna pred EP.

Utvrđivanje broj članova Komisije bilo je jedno od težih spornih pitanja za koje je odgovor pronađen na zasedanju šefova država ili vlada, juna 2004. Osnovu rešenja predstavlja Ugovor iz Nice, kojim je utvrđeno da svaka država članica ima po jednog predstavnika u Komisiji, na osnovu čega će biti sastavljena Komisija 1. novembra 2004. godine (2004-2009). Isto načelo važiće za prvu Komisija koja bude izabrana u skladu sa Ustavom (za period 2009-2014). Posle isteka njenog mandata, najverovatnije 2014, Komisija će se sastojati od određenog broja članova koji odgovara broju od dve trećine država članica, osim ako to, jednoglasnom odlukom, ne promeni Evropski savet.

- *Uvođenje funkcije ministra inostranih poslova Unije* je jedna od glavnih novina koju donosi Ustav. Zahvaljujući ovoj funkciji, kao i izboru adekvatne ličnosti, može se očekivati koherentniji pristup Unije u njenim spoljnim aktivnostima, na političkom i ekonomskom planu, kao i da jednostavnije identifikuje glas zajedničke spoljne politike i bezbednosti u saradnji sa trećim zemljama. Ministar inostranih poslova je (1) mandatar Saveta za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i (2) potpredsednika Komisije.

- *Sud pravde* je sastavljen od (1) Evropskog suda pravde, (2) Visokog suda (sada je to Prvostepeni sud) i (3) dva specijalizovana suda. Zadužen je da osigura poštovanje prava Unije. Njegove nadležnosti "pokrivaju" sporove između država članica, sporove između Unije i država članica, između institucija Unije i, posebno, između institucija i Unije. Nadležan je, takođe, da daje odgovore na pitanja u vezi primene prava Unije, koja postavljaju nacionalne sudije, u okviru sporova nacionalnih instanci pred domaćim pravosuđem, što je od suštinske važnosti radi obezbeđenja uniformne interpretacije prava Unije na celoj njenoj teritoriji.

Ustavom se omogućava građanima da lakše napadaju zakonodavstvo Unije, koje predstavlja osnovu njenog sistema sankcija i u slučajevima kada se ne primenjuje individualno. Povrede prava Unije od strane država članica Sud će, na zahtev Komisije, lakše sankcionisati jer će moći da primeni mere prisile, odnosno da u slučaju neunošenja prava Unije u nacionalno zakonodavstvo lakše kažnjava države članice određivanjem novčanih kazni i depozita.

i) U vezi sredstava za vođenje akcija Unije, postavilo se pitanje njihove simplifikacije. Ocena je da su postignuti značajni rezultati i da je pojednostavljen postojeći sistem. Tipologija akata je ograničena na šest instrumenata (zakon, okvirni zakon, uredba, odluka, preporuka i mišljenje), što je znatno manje u odnosu na postojeći sistem (36 raznih akata). Hijerarhija između zakonodavnog nivoa i sprovođenja zakona je utvrđena kao u svim nacionalnim pravnim sistemima, što bi trebalo da olakša rad Saveta i EP i da težište aktivnosti stave na važnije sadržaje.

Sadašnja zakonodavna procedura (saodlučivanja Savet i Evropski parlament) transformiše se u su-zakonodavnu proceduru, jer su ova dva organa izjednačena. Predlog podnosi Komisija, posle konsultovanja zainteresovanih struktura, i isti dostavlja EP i Savetu, koji donose odluku. Su-zakonodavno partnerstvo utvrđeno u Ustavu predstavlja uobičajenu zakonsku proceduru koja daje sliku dvostrukog legitimiteta: države, koja je oličena u Savetu (ministara), i naroda, oličenog u Evropskom parlamentu. Ipak, u nekim posebnim slučajevima kada je potrebno doneti posebni zakon, onda je za to zadužen Savet, dok je ređe

uključen EP. Uvedena je nova definicija kvalifikovane većine u Savetu, koja će okupiti 55% država članica koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva Unije. Značajno je da je Ustavom proširen broj slučajeva za koje Savet donosi odluke kvalifikovanom većinom, što bi trebalo da omogući njihovo lakše donošenje. Ova prednost je, međutim, nedovoljna jer su države članice sačuvale pravo veta za veliki broj slučajeva. To predstavlja rizik od blokade akcija Unije, prvenstveno za usvajanje mera u fiskalnoj oblasti koje su vezane za unutrašnje tržište ili minimalna pravila u socijalnoj oblasti. Ustavom je ovlašćena Komisiju da, pod kontrolom su-zakonodavaca usvaja regulativu u skladu sa svojim ovlašćenjima kojima kompletira i/ili modifikuje one elemente koji nisu suštinskog značaja za neki zakon.

Usvajanje specifičnih odredbi je predviđeno za oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike, koja uključuje evropsku politiku bezbednosti i odbrane, kao i za prostor slobode, bezbednosti i pravde.

U cilju produbljavanja integracije između država članica, koje su sposobne i žele da idu dalje u nekoj od oblasti koja nije u isključivoj nadležnosti Unije, Ustavom je, za razliku od Ugovora iz Amsterdama, koncept "bliže saradnje" predviđen kao poslednje sredstvo. Može se realizovati pod uslovom da takvu saradnju nije moguće ostvariti sa svim državama članicama, da je za njegovu realizaciju potrebno učešće najmanje jedna trećina članica Unije i da je otvorena za sve ostale članice.

j) Zajednička spoljna i bezbednosna politika Unije i njeno unošenje u Ustav EU bilo je jedno od ključnih spornih pitanja, nastalo kao posledica neizgrađenog stava država članica koje je preraslo u dilemu: da li je potrebno ili nije potrebno da Unija ima i ovu zajedničku politiku, odnosno da vodi kolektivnu diplomatiju i da ima samostalnu odbranu.

Kriza oko Iraka je izazvala nove i produbila postojeće podele između evropskih država u ovoj oblasti i u značajnoj meri je ovo aktuelizovala kao problem. Posebno je postavljano pitanje postojanja Unije na međunarodnoj sceni, odnosno njene spremnosti i sposobnosti da ide dalje od velikog unutrašnjeg tržišta.

Ustavom je ostvaren značajan napredak, uprkos postojanju brojnih otpora i problema, mada nije u potpunosti ostvaren postavljeni cilj. Ukazano je da upoređivanje sa jedinstvenim tržištem nije dobro izabran primer, jer ono već postoji u svim aktima EU, uključujući i novi Ustav, što nije slučaj sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, koja je tek u fazi izgradnje. Pored toga, isticano je da Evropa predstavlja tržište koje je regulisano određenim pravima i obavezama, koja ga čine nešto malo jačim od zone slobodne trgovine, i

da ona ne predstavlja svetsku silu. Pitanje, koje je prerastalo u dilemu, odnosilo se na sposobnost EU da iz stanja slobodne trgovine predje u svetsku silu. U vezi sa ovim iskristalisale su se tri vrste odgovora.

Najveći pesimisti, ili najveći realisti, ne veruju u mogućnost da Evropa postane svetska sila. Zaključuju da je ekonomska integracija cilj koji zadovoljava evropske ambicije, da je uspeh Evrope u toj oblasti evidentan i da nije realno očekivati značajnije uspehe u oblasti spoljne politike, posebno posle proširenje Unije na nove države. Posebno ističu da države članice nisu spremne za prenošenje suvereniteta u oblasti diplomatije i odbrane.

Oni koji se, u perspektivi, nisu odrekli ideje o stvaranju federalne Evrope pozivaju se na ideju Žana Monea i ne vide razloge koji bi sprečili Evropu da ovaj model primeni u oblasti spoljne politike. Ukazuju, pri tome, da je Evropa uspela u prošlosti da prevaziđe ozbiljne krize, kao i da je još uvek spremna da prevazilazi probleme koji bi se mogli pojaviti na tom planu.

Između dve grupe, pesimisti-realisti i optimisti-idealisti, nalaze se oni koji ocenjuju da je moguće utvrditi zajedničku spoljnu politiku, ali da se to ne može ostvariti primenom komunitarne metode. Zaključuju da je za obezbeđenje napretka u ovoj oblasti primenjiva samo metoda međuvladine saradnje, jer se radi o oblasti koja zadire u suštinu problema nacionalne suverenosti svake države članice. Oni, u skladu sa ovim, stavljaju u prvi plan Savet, kao zajednički organ u kome su predstavljene sve države članice, i isključuju značajnije angažovanje Komisije.

Ova podela oko mogućnosti za efikasnije predstavljanje EU na međunarodnoj sceni neće dovesti do podela između onih koji žele jačanje Unije u ovoj oblasti i njeno osposobljavanje da postane ravnopravni partner SAD, posebno kada se ima u vidu prilagođavanje unipolarnom svetu. Zbog toga, zagovornici jednog ili drugog stava mogu da se nađu u drugoj ili trećoj grupi, dok pesimisti-realisti moraju, hteli ili ne hteli, prihvatiti dominaciju SAD. Za ovu kategoriju EU je samo ekonomski, ali ne i politički entitet. Kao nosioci takvog shvatanja identifikovani su britanski konzervativci, koji su nevoljno prihvatili ekonomsku integraciju, bez jedinstvene monete. Ostajući verni konceptu državnacija oni ne mogu zamisliti političku integraciju Evrope i, u skladu sa tim, neophodnost uspostavljanje zajedničke diplomatije i odbrane. Imajući u vidu da su takve stavove prihvatile i neke istočno-evropske zemlje, to je izazvalo više ili manje nepovoljne reakcije nekih krugova na zapadu, tako da je jedan od evropskih komesara okarakterisao njihovu ambiciju za ulazak u evro-atlantske integracije rečima da "u NATO ulaze iz političkih razloga, a u Uniju da bi

trgovali². Potrebno je, međutim, imati u vidu da se Evropa i do sada sastojala od različitosti, da će one biti izražene i sa Evropom od 25 i više država, tako da samo manifestovanje političke volje ne može poslužiti kao osnova za jedinstvenu diplomatiju ili odbranu.

k) Sve odredbe koje se odnose na spoljne akcije Unije grupisane su u jednom naslovu Ustava, što je, u znatnoj meri, doprinelo da tekst dobije na razumljivosti i jasnoći. Ovo grupisanje omogućava vođenje koherentne akcije Unije prema trećim zemljama, jer su njime obuhvaćene sve ekonomske, humanitarne ili političke akcije koje imaju zajednički cilj.

U oblasti spoljne politike, Savet će nastaviti da, u većini slučajeva, jednoglasno donosi odluke. Ustavom nije učinjen značajniji napredak u ovoj oblasti, tako da će obezbeđenje konsenzusa u Uniji predstavljati dosta složen proces. U praksi, to znači da izostanak saglasnosti bilo koje države članice označava aktiviranje njenog prava veta na usvajanje neke odluke.

Glavnu novost u ovoj oblasti predstavlja uvođenje funkcije ministra inostranih poslova, koji je, istovremeno, potpredsednik Komisije. On, zajedno sa državama članicama, se angažuje na pitanja iz oblasti spoljne politike i rukovodi diplomatskim servisom Unije u skoro 125 zemalja.

Predviđeno je da se politika odbrane Unije postepeno izgrađuje, uz poštovanje kulturnih različitosti i političkog angažovanja država članica. Ona ne predstavlja konkurenciju NATO-u i nije u suprotnosti sa politikom neutralnosti nekih država članica.

Predviđeno je da se formira Agencija za naoružanje sa ciljem boljeg korišćenja novčanih sredstava i izbegavanja npr. njihovog duplog angažovanja u okviru istih ili sličnih vojnih programa.

Države članice su prihvatile međusobnu solidarnost, u slučaju da su jedna ili više njih pogođene terorističkim napadima ili nekom katastrofom, za šta je predviđena mogućnost intervencije Unije.

U spoljnotrgovinskoj oblasti, Unija je ovlašćena da vodi pregovore sa trećim zemljama, kao i sa Svetskom trgovinskom organizacijom, radi odbrane evropskih interesa (trgovina robama i uslugama, intelektualna svojina, investicije), što bi trebalo da joj omogući da postane nezaobilazni faktor u regulisanju ekonomskih odnosa u svetu.

Glavni cilj politike razvoja Unije je iskorenjivanje siromaštva. Unija i države članice daju više od 50% svetske pomoći i one imaju poseban interes da

² T. Ferenczi, «Les incertitudes de l'Europe-puissance», Le Monde, 21. mai 2003

koordiniraju sve aktivnosti radi obezbeđenja što veće efikasnosti preduzetih akcija.

Politici humanitarne pomoći, koja se realizuje posredstvom programa ECHO, posvećena je jedna od odredbi Ustava. Unija ovim želi da pokaže specifičnu prirodu aktivnosti u kojoj se rukovodi međunarodnim humanitarnim pravom i ne koristi humanitarnu pomoć kao sredstvo političkog pritiska.

Kada se radi o međunarodnim sporazumima, Ustavom je precizno utvrđeno kada Unija ovlašćena da pregovara o njima, uz jasno određenje da su pregovarači Komisija ili ministar inostranih poslova, dok Savet i EP zajednički odlučuju o (ne) prihvatanju tih rezultata.

l) Za prostor slobode, bezbednosti i pravde, koji je u Uniju uveden Ugovorom iz Amsterdama, Ustavom se nude samo sredstva koja su prilagođena potrebama za njegovo ostvarivanje. Cilj je da se obezbedi slobodna cirkulacija lica, ojača front borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala, obezbedi efikasnije upravljanje migracionim talasima. Ustavom se, takođe, nude sredstva za praktičnu primenu efikasnije, demokratskije i transparentnije procedure.

Predviđeno je eliminisanje kontrola na unutrašnjim granicama između država članica i utvrđuju se jedinstvena pravila za kontrolu svih lica na spoljnim granicama Unije. Daje joj se mogućnost da na integrisan način upravlja svojim (spoljnim) granicama, što podrazumeva stvaranje jedinice koja će biti u mogućnosti da pruži pomoć i podršku čuvarima nacionalnih granica u njenoj kontroli i nadgledanju.

Za oblast azila i imigracije, Unija mora utvrditi zajedničku politiku azila, uz poštovanje Ženevske konvencije o izbeglicama, sa ciljem da u stvarnosti obezbedi neophodnu međunarodnu zaštitu svih lica, kojima je ta zaštita potrebna. Razlika u odnosu na Ugovor iz Amsterdama, kojim je predviđeno zajedničko utvrđivanje minimalnih pravila, je što predlog Ustava predviđa zajednički evropski sistem azila, koji podrazumeva utvrđivanje uniformnog statusa izbeglica i zajedničke procedure.

Za zajedničku imigracionu politiku, čije utvrđivanje predstavlja obavezu Unije, Ustavom se nude osnovni principi te politike. Radi se o efikasnom upravljanju talasima imigranata, obezbeđenju pravičnog tretmana imigranata sa regulisanim boravkom u državama članicama Unije i vođenje efikasne borbe protiv ilegalne imigracije i trgovine ljudima. Na nivou Unije se usvajaju potrebne mere koje imaju za cilj pružanje podrške naporima država članica za integraciju državljana trećih zemalja.

Za sve politike Unije koje se odnose na prostor slobode, bezbednosti i pravde predviđeno je da se vode uz poštovanje principa solidarnosti, uključujući

i finansijsku i to bi trebalo da doprinese jačanju njenog demokratskog legitimiteta. Kada se radi o ulozi organa Unije u donošenju odluka u ovoj oblasti, potrebno je imati u vidu razlike između aktuelnih ugovora i Ustava. Prvo, u aktuelnim ugovorima, EP je bio samo organ koji je konsultovan, dok je Ustavom predviđeno da sve mere usvaja zajedno sa Savetom ministara., Druga važna promena odnosi se na Sud pravde, koji je zadužen da vrši pravosudnu kontrolu nad svim usvojenim aktima. I treće, Komisija je jedini predlagač u zakonodavnoj oblasti i zadužena je da obavlja ulogu čuvara Ugovora.

Unija će nastaviti da podstiče razvoj pravosudne saradnje u građanskim stvarima jer se radi o pitanjima transnacionalnog karaktera. Ustavom je predviđeno da se na nivou Unije usvajaju zakoni i okvirni zakoni koji imaju za cilj obezbeđenje mogućnosti za lakši pristup pravosuđu.

Policijska saradnja i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, poznata kao "treći stub" EU, je bila odvojena od Ugovora o EEZ u aktuelnim ugovorima, čime je nosila pečat metode međuvladinog odlučivanja. Ustavom su unete izmene u ovoj oblasti, tako da je tzv. "treći stub" ukinut, a ova saradnja je grupisana u okviru strukture koja obuhvata sve politike Unije i utvrđuje demokratskije, efikasnije i transparentnije procedure. Posebno je značajno što je data mogućnost za podnošenje inicijative (jednoj četvrtini) državama članicama, čime su one u zakonodavnoj sferi izjednačene sa Komisijom. Pravo veta je široko napušteno u korist kvalifikovane većine. U postupku usvajanja akta primenjuje se su-zakonodavna procedura (EP-Savet), pri čemu usvojena akta podležu oceni Suda pravde.

U oblasti policijske saradnje, potvrđena je uloga Europol, kao strukture čiji je zadatak da unapređuje saradnju između država članica u oblasti prevencije i borbe protiv ozbiljnih formi organizovanog međunarodnog kriminala. Njegove aktivnosti će biti pod kontrolom evropskog, kao i nacionalni parlamenata.

EP i Savetu je ostavljeno da zajednički utvrđuju definicije ozbiljnih krivičnih dela i kriminalnih dela prekograničnog karaktera, koja su naznačena u Ustavu, kao i zajedničke sankcije Kao ozbiljna krivična dela sada su označena terorizam, promet dogom, trgovina ljudima, rasizam i ksenofobija, seksualna eksploatacija dece, kriminalna dela vezana za životnu sredinu i sl.

Unija je dobila mogućnost da oblast krivične procedure koja se odnosi na pravo žrtava i pravo lica u krivičnom postupku reguliše evropskim okvirnim zakonom. Predviđeno je jačanje postojećih međudržavnih mehanizama pravosudne saradnje (Eurojust), dok je Savet zadužen da donese odluku o uspostavljanju funkcije Evropskog tužilaštva, koje ima zadatak da istražuje i »prati« izvršioce ozbiljnih krivičnih dela, kao i njihove saučesnike.

m) Ustavom je "uvedena" nova pravna osnova koja bi trebalo da omogući Uniji da, u slučaju potrebe, interveniše u oblasti *javnog zdravlja* (slučajevi postojanja zajedničke opasnosti koja ugrožava bezbednost građana, kao što je slučaj sa SARS, bio-terorizam) *energije* (favorizovanje pristupa uslugama javnih preduzeća u ovoj oblasti, obezbeđenje stalnosti i sigurnost u snabdevanju, razvoj novih i obnovljivih izvora energije, ekonomisanja energijom i sl), *civilne zaštite* (pružanje pomoći državama članicama u slučaju prirodnih katastrofa ili katastrofa koje izazove ljudski faktor), *sporta* (jačanje razvoja edukativne dimenzije sporta i koordiniranje napora u borbi protiv doppinga).

n) Stupanje na snagu Ustava predviđeno je za 1. novembra 2006. godine, posle ratifikacije u svim državama članicama. Ukoliko se to ne postigne, predviđeno jeda stupi na snagu prvog dana drugog meseca posle deponovanja poslednjeg ratifikacionog instrumenta u arhiv vlade Italije, kao depozitara Ustava..

o) Daju se neki podaci o zemljama članicama EU i njihovoj "težini" u nekim organima EU.

Zemlja članica	Politički sistem	Datum izglasavanja Ustava	Datum uključivanja u evropsku integraciju	Pripadnost evrozoni	Članica Šengenskog prostora
Nemačka	Federativna republika	Osnovni zakon 8. maj 1949.	1951*.	Da	Da
Austrija	Federativna republika	1. oktobar 1920, promenjen 1929.	1995.	Da	Da
Belgija	Monarhija	7. februar 1831, menjan više puta	1951*	Da	Da
Kipar	Republika	16. avgust	Maj	-	-

		1960	2004.		
Danska	Monarhija	5. juli 1849, menjan više puta	1973	-	Da
Španija	Monarhija	6. decembar 1978.	1986.	Da	Da
Estonija	Republika	28. juni 1992.	Maj 2004.	-	-
Finska	Republika	17. juli 1919, revidiran 1999.	1995.	Da	Da
Francuska	Republika	4. oktobar 1958.	1951*	Da	Da
Grčka	Republika	11. juni 1975.	1981.	Da	Da
Madjarska	Republika	18. oktobar 1989.	Maj 2004.	-	-
Irska	Republika	1. juli 1937, promenjen 1972.	1973.	Da	-
Italija	Republika	22. dec. 1947.	1951*.	Da	Da
Letonija	Republika	15. februar 1922, ponovo usvojen 6. jula 1993.	Maj 2004.	-	-
Litvanija	Republika	6. novemb.. 1992.	Maj 2004.	-	-
Luksemburg	Monarhija	17. oktobar 1868, menjan više puta	1951*.	Da	Da
Malta	Republika	1964,	Maj	-	-

		menjan više puta	2004.		
Holandija	Monarhija	29. mart 1918, menjan više puta	1951*.	Da	Da
Poljska	Republika	22. mart 1997.	Maj 2004.	-	-
Portugal	Republika	8. mart 1989.	1986.	Da	Da
Velika Britanija	Monarhija	Nema pisanog Ustava	1973.	-	-
Slovačka	Republika	1. septemb. 1992.	Maj 2004.	-	-
Slovenija	Republika	23. decembar 1992.	Maj 2004.	-	-
Švedska	Monarhija	1. januar 1975.	1995.	-	Da
Češka	Republika	16. decembar 1992.	Maj 2004.	-	-

* Potpisnica Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik

Naziv zemlje- članice	Broj stanovni ka (u mil)	Broj poslanika u EP 2004 -2009.g.	Broj glasova u ES i Savetu (do 31. 12.2009)	Broj predstav nika u Komite- tu regiona	Broj predstavnika u Komitetu za ekonom. i socijalna pitanja
Nemačka	82,04	99	29	24	24
V.Britanija	59,25	78	29	24	24
Francuska	58,97	78	29	24	24

Italija	57,61	78	29	24	24
Španija	39,39	54	27	21	21
Poljska	38,67	54	27	21	21
Holandija	15,76	27	13	12	12
Grčka	10,53	24	12	12	12
Češka	10,29	24	12	12	12
Belgija	10,21	24	12	12	12
Madjarska	10,09	24	12	12	12
Portugal	9,98	24	12	12	12
Švedska	8,85	19	10	12	12
Austrija	8,08	18	10	12	12
Slovačka	5,39	14	7	9	9
Danska	5,31	14	7	9	9
Finska	5,16	14	7	9	9
Irska	3,74	13	7	9	9
Litvanij	3,70	13	7	9	9
Letonija	2,44	9	4	7	7
Slovenija	1,98	7	4	7	7
Estonija	1,45	6	4	7	7
Kipar	0,75	6	4	6	6
Luksemburg	0,43	6	4	6	6
Malta	0,38	5	3	5	5