

NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE

str. 103 - 111.

USTAV EVROPSKE UNIJE - korak napred?

1. UVOD

U proteklih dvadeset godina Rimski ugovor je menjan četiri puta, a najnovije proširenje EU sa deset novih država koje treba da se ostvari u maju 2004. godine, nametnulo je potrebu ponovnog preispitivanja mogućeg funkcionisanja ove organizacije u bitno drugačijim uslovima. Pored ovoga potrebno je bilo oformiti jedinstven autoritet koji će ostvarivati zajedničku makroekonomsku strategiju, stvoriti zajedničku oružanu silu.. Proširivanje Evropske unije preti izazivanjem krize u donošenju odluka a jednoglasnost postaje nefunkcionalna. Najzad, mnoštvo članica zaoštrava i pitanje jednakosti građana u ostvarivanju prava u okvirima Unije. To su samo najvažniji, ali ne i jedini, *razlozi* koji su nametnuli raspravu o izradi Ustava Evropske unije, bez obzira da li će ona biti federacija, konfederacija ili neki drugi oblik složene države.

Evropski univerzitetski institut i Centar Robert Šuman su maja 2000. godine objavili dokument pod nazivom "*Ustav Evropske unije: Nacrt*",¹ u kome se u osam poglavlja utvrđuje struktura Evropske unije, osnovna ljudska i građanska prava, principi na kojima će počivati buduća EU, institucionalni okviri i način finansiranja ove organizacije. Ovaj dokument je

¹ Reorganisation of the Treaties: Basic Treaty of the European Union: Draft, Internet, 20/08/02, <http://www.esi2.us/~mbibao/pdf/files/treateu.pdf>.

predvideo i nekoliko alternativnih rešenja, koja bi ublažila različita viđenja budućnosti Evropske unije. Vođen tim razlozima Evropski savet u Laekenu je ustanovio Evropsku konvenciju, pod predsedništvom V. Žiskar d Estena (Valerie Giscard d'Estaing), koja je od početka 2002. godine radila na izradi predloga evropskog ustava. Nakon prve, preliminarne verzije konstitutivnog ugovora² Konvencija je nakon dugotrajnog procesa usaglašavanja ponudila predlog ustava,³ koji će biti predmet diskusije na narednom sastanku evropskih lidera u Solunu, 20. juna 2003. godine, a biće formalno nastavljen u okviru međuvladine konferencije u drugoj polovini godine. Ovoga puta novinu u odnosu na prethodne revizije Ugovora činiće upravo postojanje jedinstvenog teksta na koji će države članice upućivati samo pojedine amandmane.

2. PROBLEMI DONOŠENJA USTAVA

Još od trenutka pojave inicijative da Evropska unija dobije svoj konstitutivni akt, na političkoj sceni država članica su se pojavile različite reakcije. Evropska građanska levica oličena u francuskim socijalistima i nemačkim socijaldemokratama, kao vodećim u ovoj grupaciji, je podržala inicijativu za donošenje Ustava Evropske unije sa težnjom da ona preraste u saveznu državu. Ipak, britanski laburisti, kao takođe jaka snaga evropske građanske levice, su iznoseći svoj tradicionalni stav o "EU kao mreži naroda",⁴ bili protiv njenog pretvaranja u državu koja bi imala i svoj ustav. Sa drage strane, partije evropske desnice, na prvom mestu britanski konzervativci, su jednoglasno osudile pokušaje za donošenjem ovakvog dokumenta.

Zbog tesnih rokova i osetljivosti pitanja institucionalne reforme rad Konvencije u plenarnom sastavu i Prezidijumu permanentno je bio izložen opasnosti da ne dođe do postizanja kompromisa, odnosno da usvojena rešenja ne budu mogla da zadovolje potrebu za demokratskim legitimitetom

² Preliminary draft Consitutional Treaty, CONY 369/02, 28 October 2002., www.europa.int.

³ Draf Constitution, Volume I - Revised text of Part One, CONV 724/03, 26 May 2003. - Draf Constitution, Volume II – Draft Text of Part Two, Three and Four, CONV 725/03, 27 May 2003.

⁴ Videti: *New Labour because Britain deserves better*. The Labour Party Manifesto, London, 1997, pp. 36-39.

odnosno povećanjem efikasnost rada evropskih institucija, a u oba slučaja ishod bi bio veoma nepovoljan za EU. S jedne strane, pojedine države članice su se značajno opirale ostvarivanju napretka u koherentnoj konstitucionalnoj reformi Unije i težile su da novi ustav bude pretežno baziran na izmenama usvojenim Ugovorom iz Niče, dok su druge kritikujući Konvenciju zbog nedostatka vizije dugoročne strategije ili dinamičnog vodstva, težile usvajanju korenitih promena. U ovom trenutku je veoma teško proceniti koja strana je odnela pobjedu, pošto će predlog Evropskog ustava biti predmet daljeg razmatranja i izmena.

3. SADRŽINA

Nacrt Ustava Evropske unije, koga su zajedno predložili Evropski univerzitetski institut i Centar Robert Šuman, predstavlja jedan od najznačajnijih predloga za reorganizaciju Evropske unije i njeno prerastanje iz međunarodne organizacije u složenu državu. Ovaj dokument sadrži osam poglavlja i 95 članova.

U preambuli ovog nacrtu Ustava se ističu principi slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i vladavine prava, na kojima će u budućnosti počivati Evropska unija. U preambuli se pominju i osnovna socijalna prava građana Unije, koja su bazirana na Evropskoj socijalnoj povelji (1961) i Povelji o osnovnim socijalnim pravima radnika (1989). Posebno se naglašava i *"solidarnost između naroda uključujući poštovanje njihove istorije, kulture i tradicije"*. Pored već navedenog, ističu se i težnja za ekonomskim progresom naroda Evrope, kao i težnja za stvaranjem zajedničke spoljne i odbrambene politike i zajedničkog državljanstva.

U prvom poglavlju dokumenta pod nazivom *"Ustav Evropske unije: Nacrt"* se navodi da je ova organizacija osnovana od strane ugovornih strana koje su odlučile *"da unaprede proces čvršćeg saveza naroda Evrope"*? Evropska unija će tako počivati i na principu *"solidarnosti između država članica i između njihovih naroda"*.⁶

Ova ustavna definicija Evropske unije pored *"naroda Evrope"* ističe i princip nužnosti *"približavanja građanima"* čime se pored suverenosti naroda ističe i građanski princip.

Drugi odeljak⁵ nacрта Ustava Evropske unije se odnosi na osnovna prava i slobode građanina, što podrazumeva sva prava koja su garantovana *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama*⁶ Ova konvencija je potpisana u Rimu 1950. godine na inicijativu Saveta Evrope. Odsustvo diskriminacije,⁷ zasnovane na polnoj, rasnoj, etničkoj, verskoj, i po drugim osnovama, biće osnov za napredak u oblasti primene ljudskih prava u Evropskoj uniji.

Naredno, treće poglavlje nacрта Ustava EU se odnosi na pravo građanstva (*citoyennete*) Evropske unije⁸ koje će postojati kao svojevrsno "krovno državljanstvo", što znači da će građanin EU biti i državljanin države članice. Ovo pravo u sebi uključuje i princip nediskriminacije na bazi državljanstva, slobodu kretanja i nastanjivanja, biračko pravo i pravo na diplomatsku zaštitu u trećim zemljama.

U smislu zaštite ljudskih prava na nivou EU će, u skladu sa ovim predlogom, postojati i institucija ombudsmana,⁹ čiji je cilj nadgledanje poštovanja ljudskih prava. Svaki građanin Evropske unije će moći da se obrati ombudsmanu sa ciljem zaštite svojih prava.

U četvrtom odeljku nacрта se navode principi¹⁰ na kojima će počivati ova organizacija. Oni se odnose na principe supsidijarnosti, ekonomsku i monetarnu uniju, bližu saradnju između unije i država članica, unutrašnje tržište, slobodu kretanja dobara, ljudi, usluga i kapitala, zajedničku poljoprivrednu i saobraćajnu politiku. Posebno je naglašena i potreba da se uspostavi jedinstven sistem viznog režima, imigracione politike i politike slobodnog kretanja ljudi. Saradnja i stvaranje jedinstvene politike u oblasti ekonomske, monetarne, politike zapošljavanja, socijalne politike, obrazovanja, kulture, zaštite čovekove sredine i zdravlja takođe će biti jedan od prioriteta EU. Među osnovnim principima se navode i zaštita potrošača, ekonomska i socijalna kohezija i saradnja u oblasti razvoja.

Saradnja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike će biti uspostavljena u skladu sa zajedničkim vrednostima, osnovnim interesima,

⁵ *Ibidem*, title II, clause 4.

⁶ Vojin Dimitrijević, Milan Paunović, "*Ljudska prava*", Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd, 1997, str. 115-126.

⁷ *Ibidem*, clause 5.

⁸ Vida Čok, "*Pravo na državljanstvo*", Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999.

⁹ *Basic Treaty of the European Union*, op. cit, clause 12.

¹⁰ *Ibidem*, title IV, clauses 15-49.

nezavisnošću i integritetom Unije i očuvanju međunarodne sigurnosti u skladu sa principima Povelje Ujedinjenih nacija i Završnim dokumentom KEBS-a .

U pogledu stvaranja zajedničke odbrambene politike predviđa se da se postojeća Zapadnoevropska unija transformiše u svojevrzne odbrambene snage i integriše u sastav Evropske unije. U članu 47. nacrta se navodi i nužnost da države članice EU, koje su ujedno i članice Severnoatlantskog saveza, sarađuju sa njim u oblasti održavanja stabilnosti u ovom regionu, u skladu sa ranije preuzetim obavezama.

Saradnja u oblasti unutrašnjih poslova i sprečavanja kriminala¹¹ podrazumeva učešće država članica Evropske unije u zajedničkim istražnim radnjama u cilju očuvanja slobode, bezbednosti i pravde. Sve to uključuje saradnju između policije i pravosudnih organa država članica, ali i međusobno usklađivanje pravnih propisa u ovim zemljama.

Osnovna prava i slobode građana i pravo građanstva Evropske unije

U Prvom delu ponuđeni su odgovori na pitanja o značenju pojma Evrope, njenim nadležnostima i institucijama u to u sklopu devet Naslova: Određenje i ciljevi Unije; Osnovna prava i državljanstvo Unije; Nadležnosti i akcije Unije; Institucije Unije; Nadležnosti Unije; Demokratski život Unije; Finansije Unije; Unija i njena neposredna životna okolina; i članstvo u Uniji. Polazeći od volje građana i država Evrope da grade zajedničku budućnost EU je definisana kao organizacija na koju su države članice prenele nadležnosti da ostvari njihove zajedničke ciljeve, i koja se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. U članu 1-3. među ciljevima Unije pobrajani su: uspostavljanje mira i dobrobit naroda; stvaranje zone slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica i jedinstveno tržište; rad na održivom razvoju koji će se zasnivati na uravnoteženom ekonomskom razvoju, socijalno tržišnoj privredi, punoj zaposlenosti i socijalnom napretku; doprinos miru, bezbednosti, solidarnosti i međusobnom razumevanju među narodima, iskorenjenju siromaštva i zaštiti ljudskih prava. Drugi deo Ustava uključuje

¹¹ *Ibidem*, clause 49.

Evropsku povelju o osnovnim slobodama, politiku i funkcionisanje Unije¹² i opšte i završne odredbe.

Predlog ovog ustava omogućuje da nekoliko postojećih ugovora bude pretočeno u jedinstveni tekst, koji je jasniji i kraći. Pored nove forme Konvencija je uspjela, što svedoče usvojene odredbe, da o nekim važnim izmenama postigne saglasnost. Pa je tako EU postala "jedinstvena pravna ličnost" (član 1 - 6), što je omogućuje da zaključuje međunarodne ugovore. Takođe, svaki građanin EU će uživati evropsko državljanstvo, kao dopunu nacionalnom.

Predloženi principi na kojima će počivati ustavni sistem Evropske unije

Jedno od centralnih pitanja, na koje je Konvencija morala da ponudi, ako ne, odgovor ono bar opcije odnosi se na razgraničenje nadležnosti čime bi se jasno utvrdile granice nadležnosti Unije odnosno nacionalnih, regionalnih ili lokalnih organa. Dosadašnji kriterijumi nisu bili dovoljno dobri, što je dovelo do tendencije da EU odlučuje o pitanjima za koja nije nadležna, odnosno da ne deluje u oblastima u kojima je to potrebno. U ovom pitanju ustav je predložio da princip prenetih nadležnosti bude odlučujući (član I -9). Oblastima u kojima su države članice prenele svoje nadležnosti, Unija će moći da deluje bez ograničenja, a pravo koje budu usvojile zajedničke institucije će imati primat nad nacionalnim. Pored isključive nadležnosti, Unija će u određenim oblastima deliti nadležnosti sa državama članicama, u slučajima kada institucije Unije nisu delovale ili su tu mogućnost ustupile članicama. Koordinisanje ekonomske politike i politike zapošljavanja, kao i definisanje i primena zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući tu i postepeno uobličavanje zajedničke odbrambene politike, spada u domen EU. Podela nadležnosti na ovako jasan način trebalo bi da omogući bolje funkcionisanje evropskih institucija i spreči buduće sporove između njih i država članica.

¹² Treći deo koji se odnosi na politike i funkcionisanje Unije sastoji se od sedam Naslova i dva aneksa: klauzule o opštoj primeni, ne-diskriminaciji i državljanstvu, politikama i internim akcijama, udruživanju s prekomorskim zemljama i teritorijama, spoljnim akcijama Unije, funkcionisanju Unije i zajedničkim odredbama.

Jedno od ključnih pitanja budućeg funkcionisanja proširene Unije predstavlja preuređenje dosadašnjeg institucionalnog aranžmana, tako da je ustav uveo dve novine u vidu predsednika EU i ministra spoljnih poslova. Evropski savet (ES) će birati svog predsednika, većinom glasova, na period koji ne može biti kraći od dve i po godine, uz mogućnost ponovnog izbora (član 1-21). Njegova funkcija će se bazirati na efikasnom predstavljanju Unije prema svetu u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. ES će takođe, većinom glasova uz saglasnost predsednika Komisije, imenovati ministra spoljnih poslova, koji će neposredno voditi, na osnovu mandata Saveta, spoljnopolitičku oblast ali će istovremeno biti i potpredsednik Komisije, s nadležnostima u spoljnim odnosima.

Članovi Konvencije su tražili da se Evropa, aktivnije, uključi u neke nove oblasti delovanja, kao što su poslovi vezani za bezbednost i pravosuđe, uključujući tu sprečavanje opasnosti od terorizma, organizovanog kriminala i trgovine drogom, veće uključivanje EU u procese izgradnje mira i bezbednosti u Evropi što bi promenilo sliku njenog angažovanja na međunarodnoj sceni. U posebnim odredbama za primenu odbrambene politike (član 1 - 40) načinjen je najznačajniji napredak, tako da je dosadašnji vanugovorni razvoj evropske bezbednosne i vojne politike pronašao svoje mesto u ustavu. Predviđen je razvoj civilnih i vojnih sposobnosti, što će omogućiti Uniji da koristi misije za očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodnog mira. U pitanjima zajedničke odbrane od Evropskog saveta se traži da odluke donosi jednoglasno i da državama članicama preporuči da, uz saglasnost sa svojim ustavnim odredbama, usvoje takve odluke. Ove odredbe će se primenjivati imajući u vidu poseban karakter bezbednosne i odbrambene politike u pojedinim državama članicama, kao i postojeće obaveze proizašle iz članstva u Severnoatlantskoj alijansi. Kao dokaz istinskog opredeljenja da se izgradi evropska bezbednosna politika predlaže se formiranje agencije za naoružanje, istraživanje i vojne sposobnosti, i uvodi se solidarna klauzula (član I - 42) prema svima državama članicama koje mogu da postanu žrtve terorističkih napada.

Članicama EU jasno je navedeno pravo da dobrovoljno mogu da obaveste Evropski savet o svom povlačenju iz članstva, zbog čega Savet, većinom glasova, s takvom državom zaključuje poseban aranžman o povlačenju u kome se uređuju budući međusobni odnosi. Takođe, Savet u određenim slučajevima može većinom glasova odlučiti da suspenduje neka od prava, koja na osnovu ustava pripadaju pojedinim državama, uključujući tu i pravo glasa u Savetu.

Nakon 15 meseci rada 105 članova Konvencije su pokušala da usklađujući različite stavove i interese, izražene u preko 1.500 amandmana na prvobitni nacrt ustavnog teksta, usvoje novi dokument koji će akumulirati postojeće ugovore - Mاستriht, Amsterdam, Nicu - ali i pronaći prihvatljiv balans između proširenja nadležnosti Unije, da bi se obezbedilo efikasno funkcionisanje uvećane Unije, i zadržavanje prava nacionalnih država da odlučuju o vitalnim interesima.

Pozivajući "građane i evropske države da izgrade zajedničku budućnost" Konvencija je predložila promenu statusa EU u konstitucionalnu državu, s pravnom ličnošću, izabranim predsednikom, ministrom spoljnih poslova i jasno izraženim primatom evropskog prava u odnosu na nacionalne ustave i parlamente. Novi koncept "podele nadležnosti" je za evropske institucije otvorio i niz novih oblasti: pravosuđe, ribolov, transport, energiju, socijalnu politiku, ekonomsku i socijalnu koheziju, zaštitu čovekove okoline, zaštitu potrošača i jedinstvenu zaštitu javnog zdravlja. Odredbe ugovora o slobodnoj privredi, zamenjene su onima koje govore o socijalno tržišnoj privredi, što je u skladu sa odlukom da Povelja o osnovnim pravima postane pravno obavezujuća. Konačno zaokruženje koncepta nove EU odnosi se na pravnu zaštitu koju će svaka odredba evropskog ustava imati na osnovu nadležnosti Evropskog suda.

S druge strane, propušteno je da se uvedu bitne odredbe o federalnoj prirodi Unije, nego ona i dalje predstavlja zajednicu suverenih država. Takođe, saglasnost nije pronađena ni za uvođenje harmonizacije poreskih politika, a promene u spoljnopolitičkoj oblasti nisu isključile korišćenje prava veta. Proširenje većinskog odlučivanja, mada je uvedeno za 20 novih oblasti, nije dovoljno da bi se sa sigurnošću obezbedilo delovanje Unije sa 25 članica. Uvođenje sedmočlanog međuvladinog biroa, koji bi trebalo da pomogne novom predsedniku u radu, bitno će ugroziti postojeću institucionalnu ravnotežu ali i otvoriti pitanje ravnopravne zastupljenosti svih država članica. Čini se daje celokupna uloga Komisije, kao čuvara i zastupnika interesa Unije, stavljena po strani, što bi bitno moglo da ugrozi obezbeđenje jedinstva u proširenoj Uniji.

4. Zaključak

U pokušaju da se usklade interesi euroskeptika i zastupnika ideje federalnog uređenja Evrope, načinjen je postojeći evropski ustav, koji kao i

svaki kompromisni predlog nije zadovoljio prethodna očekivanja. Kritike su upućene sa više strana, tako da je Romano Prodi, Predsednik Komisije, napao "sramežljivi ugovor" rečima da mu nedostaje vizija i ambicija¹³ i da zbog toga nije mogao da ponudi rešenja za probleme koji postoje nakon usvajanja Ugovora iz Nice. S druge strane, Velika Britanija je ovakav evropski ustav, u kome je predloženo niz odredbi bez njene saglasnosti, doživela kao poraz u jednogodišnjoj borbi vođenoj u okviru Konvencije i kao pretnju svojoj suverenosti.¹⁴ Koliko je opozicija evropskom ustavu ozbiljna pokazuje i zahtev Tonija Blera (Tony Blair) da se otvori nacionalna debata o budućnosti odnosa Britanije i EU, odnosno postoji li potreba da se ona povuče iz članstva.

Potrebno je istaći da mada su prve reakcije veoma nepovoljne, sa obe strane, postoji dovoljno vremena da se stavovi približe, ali je veoma važno da u toku tog procesa u središtu rasprave bude prisutno saznanje da je reforme potrebno sprovesti u funkciji budućeg velikog proširenja Unije, što samo po sebi nameće promene uloge EU na međunarodnoj sceni ali i uvođenje značajnih novina u institucionalnoj strukturi, čime bi se izbegla paraliza njenog rada. Zbog toga bi bilo neprihvatljivo ponoviti istu grešku, kao u slučaju poslednje revizije Ugovora iz Nice, i radi zadovoljenja nekih uskih nacionalnih interesa, prihvatiti kompromis koji bi ugrozio budućnost evropske integracije, pa makar to neke od dosadašnjih članica suočilo s dilemom napuštanja Unije.

Pripremila: mr Mina Zirojević*, diplomirani pravnik

¹³ Romano Prodi, EU Troika-Canada Summit Meeting in Athens, 28 May 2003., www.mpa.gr/article.html

¹⁴ Majki Ankrum, portparol ministarska spoljnih poslova je izjavio da ovaj predlog predstavlja: "iskorak u pravcu promene od nacionalnog partnerstva ... ka političkoj uniji sa sopstvenim predsednikom, spoljnopolitičkim sekretarom, ustavom", www.dailylegraph.co.uk

* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd