


# 50

## PITANJA I ODGOVORA o **Europskom Ustavu**



 Nacionalna  
zaklada za  
razvoj civilnoga  
društva

# 50

PITANJA I ODGOVORA  
**o Europskom  
Ustavu**

Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva

Zagreb, 2005.

## 50 pitanja i odgovora o Europskom Ustavu

NASLOV IZVORNIKA: 50 QUESTIONS AND ANSWERS  
ON THE TREATY ESTABLISHING  
ARE CONSTITUTION FOR EUROPE

IZDAVAČ IZVORNIKA: **ECAS - European Citizens Action Service**

53, rue de la Concorde  
B-1050 Brussels Belgium

TEL: + 32 2 548 0490

FAKS: + 32 2 548 0499

E-POŠTA: [publication@ecas.org](mailto:publication@ecas.org)

INTERNETSKA STRANICA: <http://www.ecas.org>

AUTORI: Magdalena Ciesielska  
Tony Venables

POSEBNA ZAHVALA: Guillaume McLaughlin

ODGOVORNI UREDNIK: Tony Venables

© ECAS sva prava pridržana

IZDAVAČ HRVATSKOGA IZDANJA: Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva  
Zagreb, Kušlanova 27  
<http://zaklada.civilnodrustvo.hr>

ZA IZDAVAČA: Cvjetana Plavša-Matić

PRIJEVOD S ENGLSKOGA: Natalija Lujo

LEKTURA: Petar Vuković

DIZAJN: Ruta

NAKLADA: 3000

TISAK: MarkoM

ISBN: 953-99657-2-1

Napominjemo da je ovo samo privremena verzija publikacije, pripremljena za seminar 16. veljače 2005. Konačna će se verzija biti objavljena nakon seminara.

## 50 pitanja i odgovora o Europskom Ustavu

### I. OPĆENITO

1. Što je zapravo ovaj tekst, ugovor ili ustav? — 7
2. Znači li to da će prihvaćanjem ovog ustava Unija postati europska superdržava? — 8
3. Želite li reći da, unatoč tim značajkama, federacija nije cilj? — 8
4. Utvrđuje li Ustav granice Unije? — 9
5. Zašto se u Ustavu ne spominje Bog? — 10
6. Je li običnom građaninu Ustav razumljiv? Kako mogu razumjeti nov sustav ako nemam jasnu predodžbu ni o tome kako funkcionira sadašnji? — 10
7. No ako uistinu želim doznati što je zapravo EU, trebam li proučiti i sadržaj III. dijela? — 11
8. Znači li to da I. i II. dio imaju prednost pred III. dijelom? — 12
9. Pomaže li Ustav u praćenju procesa odlučivanja u Uniji? — 13

### II. KAKO JE NASTAO USTAV

10. Zašto je izrađen? — 15
11. Kako je izrađivan? — 15
12. Koliko je Konvencija bila otvorena? — 16
13. Na koji su način bili uključeni civilno društvo i građani? — 17
14. Je li Konvencija mogla imati i veći utjecaj? — 18
15. Jesu li vlade EU-a prihvatile postignuto u sklopu Konvencije? — 18

### III. GRAĐANSTVO

16. Što će Ustav zapravo promijeniti u mojem osobnom životu? Proširuje li on, primjerice, prava koja imam kao građanin EU-a? — 20
17. Je li europsko građanstvo ojačano time što je uvršteno u Ustav? — 21

#### **IV. POVELJA O TEMELJNIM PRAVIMA**

18. Puno je povelja. Koja je ovo? — 22
19. Kako je izrađena? — 22
20. Čemu Povelja kad već imamo ljudska prava? — 23
21. Koje su vrste prava obuhvaćene? — 24
22. Je li Povelja deklarativne naravi ili su prava zaista ostvariva? — 24
23. Ima li u njoj čega novoga? — 25
24. Je li Povelja modernija inačica Europske konvencije o ljudskim pravima, iako temeljna prava ostaju ista? — 26
25. Čula sam da je Povelja, zbog uvrštavanja u Ustav, oslabljena. Je li to istina? — 26
26. Kakav će biti učinak Povelje? — 27
27. Da, ali kako ću se ja moći koristiti Poveljom? — 28
28. Zašto bi se Unija trebala pridržavati Konvencije o ljudskim pravima Vijeća Europe? — 29

#### **V. NAČELO SUDIONIČKE DEMOKRACIJE**

29. Daje li Ustav građanima mogućnost da budu saslušani i da utječu na EU? — 30
30. Hoće li zbog toga ljudi biti bolje informirani o Uniji? — 31
31. Hoće li građani imati pravo na pristup dokumentima? — 31
32. Može li se tvrditi da u EU-u postoji stvarna sloboda informiranja? — 32
33. Hoće li se na pravilan način provoditi savjetovanje s građanima i s njihovim udrugama? — 33
34. Čini se da govorite o nekim korisnim mehanizmima u Komisiji. No omogućuju li oni doista učinkovito sudjelovanje? Što je s drugim institucijama? — 33
35. Hoće li građani moći predlagati europske inicijative? — 34
36. Hoću li svoja europska prava moći braniti pred Europskim sudom? — 35
37. Možda će se građaninu i omogućiti da se njegov glas više čuje, ali hoće li institucije slušati i odgovoriti? — 35
38. No neće li neke od institucionalnih reforma umanjiti utjecaj građana? — 37
39. Hoće li Ustav učiniti djelotvornijim proces odlučivanja u EU-u? — 38

#### **VI. EU BLIŽI GRAĐANINU**

40. Znači li Ustav da će se odluke sve više donositi u Bruxellesu? — 39
41. Je li jasno što će se raditi na razini EU-a, a što na nacionalnoj razini? — 40
42. Nije li ta podjela aktivnosti EU-a u tri kategorije pomalo prehijerarhijska? — 40
43. Kako EU može odlučivati o novim pitanjima? — 41
44. Počinjem uviđati da nema jednostavna odgovora na pitanje tko je za što zadužen. Nije li zato važno da postoje mehanizmi kojima bi se spriječilo djelovanja EU-a izvan njegovih ovlasti? — 41
45. Ima li parlament u mojoj zemlji mogućnost izraziti svoje stajalište o tome je li neki prijedlog Europske komisije opravdan ili nije? — 42

#### **VII. STUPANJE NA SNAGU USTAVA I NJEGOVA REVIZIJA**

46. Zašto neke zemlje svojim građanima pružaju mogućnost da se izjasne na referendumu, a druge tu mogućnost svojim uskraćuju? — 44
47. Nije li trebalo planirati europski referendum? — 44
48. Što će se, prema vašem mišljenju, dogoditi ako Ustav ne bude ratificiran? — 45

#### **VIII. ZAKLJUČAK**

49. Je li građanin stvarni pobjednik? Može li se to zajamčiti? — 46
50. S obzirom na složenost svega ovoga, ne trebamo li možda i jednu dobru europsku kampanju informiranja, a ne samo argumente “za” i “protiv”? — 47

Dana 29. listopada 2004. Ugovor o ustavu za Europu potpisalo je 28 država. Među potpisnicama se nalazilo svih 25 sadašnjih članica EU-a te 3 zemlje kandidatkinje: Rumunjska, Bugarska i Turska. Svečanost potpisivanja održana je u Rimu, gdje je prije gotovo 50 godina proglašen Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice.

Što je europski ustav? Kako je izrađivan njegov nacrt?

Što će on promijeniti u životima građana? Kako će se štititi njihova prava? Što građani mogu učiniti da se njihov glas u Europskoj uniji čuje?

U ovoj se publikaciji nećemo usredotočiti na politiku u pojedinim područjima, već na sljedeće teme: civilno društvo, građanska prava, građanstvo i reformu institucija EU-a. Drugim riječima, na to hoće li ustav Europu približiti građanima.

# I. Općenito

## 1. Što je zapravo ovaj tekst, ugovor ili ustav?

Dobro pitanje, jer je izvorni naslov “Ugovor o ustavu za Europu” dvosmislen. Odgovor je sljedeći: to je i ugovor i ustav.

On je nedvojbena ugovor u formalnom smislu međunarodnog sporazuma između država, upravo kao što su to i dosadašnji ugovori. No čak je i njih Europski sud nazvao “ustavnom poveljom”.<sup>01</sup> Kao prvo, zbog toga što predstavljaju temelje prava Unije, a hijerarhijski se nalaze na samom vrhu europskoga pravnog poretka. Kao drugo, zbog toga što sadržavaju ustavna pravila koja se odnose na raspodjelu ovlasti između EU-a i država članica te između pojedinih europskih institucija.

U novom je ustavu to dodatno potencirano uvođenjem više odredaba ustavne naravi:

— Sama Unija svoje ovlasti izvodi iz građana i država članica. Taj je dvojni legitimitet izražen u prvoj rečenici Ustava: “Odražavajući volju građana i država Europe da izgrade zajedničku budućnost, ovaj ustav uspostavlja Europsku uniju”. Međunarodni se ugovori inače ne bave građanima, nego državama, koje su subjekti međunarodnog prava. Još je jasnije ako to usporedimo s prvom rečenicom sadašnjeg ugovora: “Ovim ugovorom visoke ugovorne stranke [države

<sup>01</sup> Predmet 294/3, Les Verts, presuda od 23. travnja 1986. ECR 1986-4, str. 1365.

članice] međusobno osnivaju Europsku zajednicu”. Dok su izvorni ugovori bili namijenjeni ponajprije uspostavi učinkovitoga unutarnjeg tržišta, ustavni ugovor u prvi plan stavlja europskoga građanina.

— Druga je važna funkcija Ustava općenito priznavanje prava građana. Upravo to čini nov ustavni ugovor. Uvrštavanjem Povelje o temeljnim pravima on jasno utvrđuje popis ljudskih prava koja Unija štiti. On jača i europsko građanstvo (vidi 17. pitanje). Među ostalim ustavnim značajkama, tu je i utvrđivanje vrijednosti, ciljeva i izbor simbola. Dakle, iako je formalno ugovor, on ima neke značajke ustava.

## 2. Znači li to da će prihvaćanjem ovog ustava Unija postati europska superdržava?

Ne, Unija će imati ustav, a da pritom neće postati država. Istina je da EU već sad ima neke značajke savezne države, dovoljno je prisjetiti se eura i ovlasti Europske središnje banke. Još je jedna značajka i načelo primata europskog prava, koje ima prvenstvo pred nacionalnim zakonodavstvom.<sup>02</sup> Europski sud, kojemu se pojedinci pod određenim uvjetima mogu obratiti, zasigurno predstavlja više od tipičnog sustava za rješavanje sporova između država predviđenoga u sklopu neke međunarodne organizacije. Novi ustav dodaje još jedan atribut, pravnu osobnost Unije, zahvaljujući kojoj ona na međunarodnoj razini može djelovati u ime država članica (čl. 1.-7.).

## 3. Želite li reći da, unatoč tim značajkama, federacija nije cilj?

U Ustav nije uključeno ništa što bi se odnosilo na uspostavu federacije, iako je to u početku rada na nacrtu predlagano. Navodimo tri razloga zbog kojih Uniju ne treba miješati s europskom superdržavom:

- U pravnom smislu suverenost država jamči “načelo prijenosa” (čl. 1.-11.). To znači da EU može djelovati samo u granicama ovlasti koje su na nju prenijele države članice. Drugim riječima, države članice zadržavaju svoju nacionalnu suverenost i Unija ne može djelovati sve dok joj one ne daju potrebne ovlasti za to.
- U Ustavu se navodi da “Unija poštuje nacionalne identitete [državâ članicâ], koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim ustrojem, političkim i ustavnim, uključujući i regionalnu i lokalnu samoupravu. Ona poštuje njihove osnovne državne funkcije, uključujući osiguravanje teritorijalne cjelovitosti države, očuvanje javnog poretka i zaštitu nacionalne sigurnosti” (čl. 1.-5.).
- Građani EU-a i dalje ostaju prije svega građani pojedinih država. Status europskoga građanstva nema narav državljanstva i temelji se na nacionalnom državljanstvu, a pravila glede primitka u to državljanstvo države članice utvrđuju autonomno. Europsko građanstvo ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo, već ga nadopunjuje. Ustav jamči poštovanje bogate jezične i kulturne raznolikosti (čl. 1.-3.), koja pak postaje moto Unije: “Ujedinjeni u raznolikosti” (čl. 1.-8.).

## 4. Utvrđuje li Ustav granice Unije?

Ne, on ne navodi koje se zemlje Uniji još mogu pridružiti pa tako i ne utvrđuje njezine granice. On se naziva Ustavom “za Europu”, ali Europu ne definira. Unija nije kao država koja ima vlastit teritorij. Ona je otvorena svim europskim državama koje poštuju njezine vrijednosti (čl. 1.-58. ustavnog ugovora). Prvi put Ustav državi članici omogućuje da se povuče iz Unije (čl. 1.-60.). Ustav dakle ustanovljuje dobrovoljno, a ne trajno članstvo. Kao što su nejasne njezine zemljopisne granice, nejasne su i granice provedbe njezine politike u pojedinim područjima. On ne predviđa ništa što bi ukinulo fleksibilna

<sup>02</sup> To je načelo Europski sud utvrdio još 1964. - Predmet 6/64, *Costa v. Enel*, presuda od 15. srpnja 1964., ECR 1964, str. 594.

uređenja, prema kojima se neke od država članica mogu pozvati na klauzulu izuzeća od eura ili schengenskog područja, dok u isto vrijeme skupinama država članica olakšava suradnju i omogućuje da zajedničku politiku provode brže od drugih.

## 5. Zašto se u Ustavu ne spominje Bog?

U nekim državama članicama, primjerice u Poljskoj, u ustavu se tradicionalno zaziva Bog. Stoga su te države ustrajale na tome da se u preambuli Ustava među duhovne temelje EU-a uvrste kršćanski korijeni. To je, međutim, bilo protivno laičkim tradicijama drugih zemalja, osobito Francuske, u kojoj vlada načelo razdvojenosti crkve od države. Kako bi se poštovala te tradicije, Ustav u tom pogledu ostaje neutralan. Smatralo se i da bi spominjanje kršćanskih korijena na neki način ideološki izoliralo one stanovnike Unije koji pripadaju drugim religijama. To je na kraju dovelo do toga da se u preambuli spominje kulturno, vjersko i humanističko naslijeđe Europe.

Kao neka vrsta kompromisnog rješenja, odlučeno je da se uvrsti odredba koja EU obvezuje na to da vodi otvoren, transparentan i redovit dijalog s crkvama i vjerskim zajednicama (čl. I.-52.), upravo kao što čini i s civilnim društvom.

## 6. Je li običnom građaninu Ustav razumljiv? Kako mogu razumjeti nov sustav ako nemam jasnu predodžbu ni o tome kako funkcionira sadašnji?

Tekst Ustava uistinu je poprilično dugačak - ima 448 članaka, ne računajući protokole i priloge uz njega. Međutim, I. i II. dio, koji predstavljaju ustavna pravila i za građanina EU-a nedvojbeno su najvažniji, imaju 114 članaka, što se duljinom može usporediti s ustavima europskih država. III. dio najsloženiji je jer sadržava is-

crpne odredbe o politici Unije u svim područjima. IV. dio sadržava završne odredbe o stupanju na snagu i postupcima revizije.

Čitajući I. i II. dio, moći ćete na jednostavan način shvatiti što je to uopće Unija - što su njezini ciljevi, kako funkcionira i kakva je vaša uloga u njoj. Tu ćete prije svega pronaći odredbe o:

- vrijednostima, načelima i ciljevima EU-a
- raspodjeli ovlasti između EU-a i država članica
- institucijama Unije i njihovim glavnim zadaćama
- postupcima donošenja odluka
- financijama Unije
- simbolima EU-a
- uvjetima za članstvo u Uniji.

I. i II. dio sadržavaju odredbe koje se izravno tiču svakoga građanina - prava građanstva, mogućnosti aktivnog sudjelovanja u demokratskom životu Unije i "povelju o pravima". Velika je novost u Ustavu uvrštavanje poglavlja o demokratskom životu u Uniji i Povelje o temeljnim pravima. Tomu ćemo se još vratiti poslije. I. dio, koji je izrađivan članak po članak i o kojem se razgovaralo tijekom političkih rasprava na Konvenciji o budućnosti Europe<sup>03</sup> (vidi dolje) puno je razumljiviji od sadašnjeg ugovora.

## 7. No ako uistinu želim doznati što je zapravo EU, trebam li proučiti i sadržaj III. dijela?

Istina je da, ako želite doznati pojedinosti opsega djelovanja Unije u pojedinom području, morate proučiti III. dio, na koji se često pozivaju članci iz I. dijela Ustava. Jednako tako, ako budete željeli potanko proučiti financijske odredbe i institucionalnu strukturu EU-a (kako institucije donose odluke, kako se imenuju, što je točno njihov djelokrug i dr.), morat ćete zaviriti i u III. dio. Na primjer, da biste dobili potpune informacije o Europskom parlamentu (EP), najprije ćete pročitati članak u I. dijelu (čl. I.-20.), zatim poglavlje o EP-u u III. dijelu (čl. III.-330. do III.-340.), a onda ćete, da biste više doznali

<sup>03</sup> Konvencija o budućnosti Europe bila je neka vrsta ustavotvorne skupštine na kojoj je izrađen nacrt ustavnog ugovora - vidi u II. poglavlju "Kako je nastao Ustav".

o njegovoj ulozi u proračunskom postupku ili u određenoj području, morati pogledati i neke posebne odredbe. Dakle, naš bi savjet bio: pročitajte I. i II. dio u cjelini, a III. dio čitajte kad vam zatrebaju informacije o nekoj posebnoj temi.

Razlog zašto je III. dio tako dugačak i složen jest to što Konvencija (vidi dolje) nije imala vremena ni mandat ponovno izraditi i pojednostavniti tekst, u koji su u velikoj mjeri ugrađeni dosadašnji ugovori. III. dio iscrpno utvrđuje ciljeve djelovanja EU-a za svako područje, čime ih zapravo ograničava. Na taj način institucijama nije dan “bjanko-ček”, koji bi im omogućio da bez ograničenja interveniraju u bilo koje područje.<sup>04</sup>

Složenost teksta Ustava posljedica je i toga što on sadržava nekoliko protokola i deklaracija koji imaju specifična uređenja, primjerice izuzeća koja se odnose na euro i schengensko područje. Neka od njih imaju čak i ustavno značenje, kao što su protokoli o načelu supsidijarnosti i ulozi nacionalnih parlamenata (vidi dolje). Zato je šteta što cio taj dugački popis priloga nije “uređen” prema važnosti kako bi se građaninu olakšalo snalaženje u toj “džungli propisa”.

## 8. Znači li to da I. i II. dio imaju prednost pred III. dijelom?

Ustav o tome ništa ne govori i zato svi dijelovi teksta, prema svemu sudeći, imaju jednaku pravnu vrijednost. Moguće je međutim da će Europski sud i druge institucije smatrati da I. i II. dio imaju prednost pred III. dijelom. Ima argumenata koji toj pretpostavci idu u prilog. I. i II. dio sadržavaju odredbe ustavne naravi, dok je III. dio većim dijelom vrlo tehničke naravi i usredotočen je na pojedina područja. Prva dva dijela plod su rada ustavotvornih skupština - konvencija (vidi dolje). Tekst Ustava izrađen je tako da III. dio iscrpno razrađuje načela proglašena u I dijelu. I. dio uređuje najvažnija pitanja ustavnog značaja, a u odnosu na pojedine odredbe poziva se na III. dio.

<sup>04</sup> Europski parlament, Izvješće o Ugovoru o Ustavu za Europu (2004/2129(INI)) FINAL A6-0070/2004, str. 16.

Osim toga, u pogledu III. poglavlja III. dijela, u kojem je riječ o unutarnjopolitičkim područjima, predviđen je drukčiji, jednostavniji način revizije.<sup>05</sup> Istina je da se taj pojednostavnjeni postupak odnosi samo na III. poglavlje. Međutim, prva su dva poglavlja više ustavne naravi. Dok se u prvome navode načela koja treba uzeti u obzir u oblikovanju politike Unije u pojedinim područjima, a to su ravnopravnost žena i muškaraca, zabrana diskriminacije, borba protiv socijalne isključenosti, zaštita okoliša i zaštita potrošača, drugo se odnosi na nediskriminaciju i građanstvo EU-a. Ta prva dva poglavlja služe da se u praksi primijene vrijednosti Unije navedene I. dijelu. Kako se nalaze ispred poglavlja o unutarnjopolitičkim područjima, svrha im je utjecati na djelovanje Unije na svim tim područjima.

## 9. Pomaže li Ustav u praćenju procesa odlučivanja u Uniji?

Da, on to doista čini, i to na četiri načina:

- Ukida se podjela aktivnosti Unije u tri posebna stupa. Čak i ako niste upoznati s tom “organizacijom nalik hramu”, ne morate se brinuti jer ona više neće postojati. To u biti znači da će se u budućnosti na sva područja djelovanja Unije primjenjivati ista pravila, isti pravni instrumenti i isti postupci. Postupak odlučivanja i dalje se može razlikovati te će u nekim područjima biti više “europski”, a u drugima, kao što su vanjska i sigurnosna politika, više međuvladin, no on je, bez obzira na to, znatno pojednostavnjen.
- Ukidanjem stupova, Ustav dokida i pomutnju glede Europske unije i Europske zajednice. Jedno ime, Europska unija, zamjenjuje dva - Zajednicu i Uniju.
- Pravni su instrumenti Unije pojednostavnjeni. Sadašnje uredbe, smjernice i odluke Ustav zamjenjuje jednostavnom podjelom na zakonodavne akte (zakone i okvirne zakone) i nezakonodavne akte. To nije samo jednostavnije nego i više odgovara nacionalnim sustavima, koji razlikuju akte što ih donose zakonodavna tijela od onih što ih donosi izvršna vlast.

<sup>05</sup> Za redovit postupak revizije utvrđen je način na koji se donosi ustavni ugovor. To znači da je potrebno sazvati konvenciju, koja daje preporuku za izmjene, a njih zatim sporazumno donosi konferencija predstavnika vlada. Nakon toga slijedi proces ratifikacije (čl. IV.-443.). Pojednostavnjeni postupak revizije omogućuje Uniji da zaobiđe fazu konvencije, no suglasnost svih vlada i ratifikacije i dalje su potrebni (čl. IV.-445.).



- Osim toga, bit će lakše pratiti donošenje zakonodavnih akata jer će se Vijeće i Europski parlament usredotočiti na bitna pitanja, dok će pitanja koja su ponajprije tehničke naravi delegirati Komisiji. Ipak, obje će te institucije zadržati nadzor i moći će u bilo kojoj fazi zatražiti preispitivanje tehničkog rada Komisije (čl. 1.-36.).

# II. Kako je nastao ustav

## 10. Zašto je izrađen?

Ideja o ustavu rođena je iz potrebe da se ojača Unija i da se u njezinu procesu odlučivanja osigura veća odgovornost i učinkovitost jer bi sustav koji je teško funkcionirao s 15 država članica još teže funkcionirao s 25 ili još više njih. Raspravu o budućnosti Europe potaknuo je slijed govora europskih vođa koji su pobudili zanimanje javnosti, a u kojima su iznesene ideje i često suprotstavljena stajališta o Europi. Sve su te vizije predstavljene u Deklaraciji iz Laekena iz prosinca 2001., no u njoj je bilo više pitanja nego odgovora. Što europski građani očekuju? Kako treba ustrojiti raspodjelu ovlasti između Unije i država članica? Kako Unija može postati djelotvornijom u kontekstu globalizacije i kako može ojačati svoj demokratski legitimitet?

## 11. Kako je izrađivan?

Deklaracija iz Laekena predstavila je prije svega nov način rada. Revizije ugovora koje su se provodile sazivanjem međuvladinih konferencija<sup>06</sup> pretvarale su se u beskrajne sastanke dužnosnika iza zatvorenih vrata, a njihov su plod bili nerazumljivi rezultati i teški kompro-

<sup>06</sup> Konferencija predstavnika vlada država članica.

misi. Stoga je odabran politički put: sazivanje konvencije koja bi radila javno i razmotrila postoji li potreba da Unija ima ustav. Europsko je vijeće na svojem sastanku u Laekenu imenovalo Valeryja Giscarda d'Estainga predsjedateljem Konvencije, a Giuliana Amata i Jean-Luca Dehaenea dopredsjedateljima (s tim da je posljednji bio zadužen za odnose s civilnim društvom). To je u biti bilo parlamentarno tijelo sa 105 članova koje je prvi put odražavalo sliku šire Europe od 15 plus 13 zemalja pristupnica ili kandidatkinja: 28 predstavnika vlada, 56 predstavnika nacionalnih parlamenata, 16 zastupnika u Europskom parlamentu i 2 člana Europske komisije. To-liko je bilo i njihovih zamjenika. Bili su tu i deseci promatrača, a postojalo je i tajništvo.

Konvencija je bila odraz glavnih političkih snaga u Europi. Bilo je euroskeptika i federalista. Bilo je reformatora institucija i zagovaratelja *statusa quo* te onih koji su željeli samo da se Unija učinkovitije nosi s transnacionalnim izazovima. Za uspješnost takva političkog tijela od temeljne je važnosti bila uloga trinaestočlanog Predsjedništva, koje je predstavljalo sastavne dijelove Konvencije u vođenju i organizaciji rasprava te u završnim fazama razmatranja amandmana i predlaganja tekstova.

Osamnaest mjeseci dugo djelovanje Konvencije, koje je počelo u veljači 2002., bilo je podijeljeno u tri približno jednake faze: fazu slušanja, koju je obilježio slijed rasprava, fazu prvih nacрта i radnih skupina koje su predlagale rješenja te na kraju fazu rasprava o svakom pojedinom članku.

## 12. Koliko je Konvencija bila otvorena?

Mjesečni sastanci Konvencije bili su otvoreni za javnost i satelitski su se prenosili u cijeloj Europi. Na njima se na neki način moglo vidjeti kako političke snage 27 zemalja gledaju na budućnost Unije u pogledu istog pitanja u isto vrijeme. Svi su dokumenti bili javni i objavljeni su na internetskoj stranici Konvencije - dokumenti Predsjedništva, koji su predstavljali podlogu za raspra-

vu, izvješća radnih skupina, prijedlozi pojedinih članova, velik broj amandmana i priloga za forum civilnog društva. Unatoč tomu što su neka područja bila tajna, osobito u pogledu izrade tekstova, otvorenost je predstavljala golem korak naprijed u odnosu na međuvladine konferencije. Sastav Konvencije i njezina otvorenost značili su da je ona mogla napredovati u radu i donositi tekstove samo konsenzusom, odražavajući tako mnogobrojna gledišta. Stoga se izjave zagovornika i protivnika radikalnih promjena u upravljanju Unijom i njezinom politikom trebaju uzeti s određenim oprezom.

## 13. Na koji su način bili uključeni civilno društvo i građani?

Prva stvar koju je Konvencija napravila bilo je osnivanje jednog foruma u obliku internetske stranice na kojoj su se objavljivala stajališta različitih, uglavnom europskih udruga, lokalnih vlasti i pripadnika akademske zajednice. Osnovano je nekoliko skupina za kontakt, i to za područje socijalne politike, okoliša, regija, ljudskih prava, razvoja, kulture, akademske zajednice, građana i institucija. Glasnogovornici tih skupina podnijeli su prijedloge na raspravi Konvencije u lipnju, a sljedećeg je mjeseca održana posebna konvencija mladeži, na kojoj je donesena deklaracija. Zahtjev za sudioničkom demokracijom čuo se te je uvršten u članak 1.-47. (vidi dolje). Osim toga, održavani su redoviti sastanci i rasprave sa Jean-Lucom Dehaeneom i drugim članovima Konvencije. Većina nevladinih organizacija smatrala je međutim da je, unatoč forumu i skupinama za kontakt, jedini djelotvoran način da se postignu rezultati ipak klasično lobiranje. Rasprave s predstavnicima civilnog društva zasigurno su imale utjecaj na tekst, ali i na europskoj i na nacionalnoj razini bila su potaknuta prilično formalna pitanja glede "europskog establišmenta" i iznjedreno je malo novih ideja.

## 14. Je li Konvencija mogla imati i veći utjecaj?

Konvencija je mogla učiniti više u pogledu uključivanja građana u europsku raspravu. Zapisnici sa sastanaka Predsjedništva pokazuju kako je bilo nekoliko prijedloga da se organiziraju kampanje informiranja javnosti, ali je reakcija, kako se čini, bila obeshrabrujuća.<sup>07</sup> Zadatak postizanja konsenzusa među članovima Konvencije imao je prednost pred zadatkom obraćanja javnosti. Posljedica je i to što je, kako pokazuju ispitivanja javnog mišljenja koja je provela Europska komisija, a objavio Eurobarometar, za Konvenciju čuo samo manji broj ljudi.

Iz perspektive takva iskustva može se reći da je izostanak kampanje informiranja javnosti o Konvenciji propuštena prilika. Takva je kampanja mogla biti korisna priprema za rasprave o ratifikaciji Ustava. Činjenica da u to vrijeme nije bilo takve stvarne europske rasprave sada je čini još potrebnijom.

## 15. Jesu li vlade EU-a prihvatile postignuto u okviru Konvencije?

Jesu, prihvatile su 90% rezultata. To je bio uspjeh za Konvenciju i njezine otvorenije i demokratičnije metode rada koji se nije mogao predvidjeti prije spomenute međuvladine konferencije. Mnoge su vlade bile prisiljene do zadnjeg trenutka odbijati kompromise. Ipak, umjesto toga usredotočile su se na ono što uistinu zanima vlade kad pregovaraju - međusobnu raspodjelu ovlasti i glasova. Formula s kojom su se složili u pogledu pravila glasovanja u Ustavu korak je naprijed u odnosu na sadašnje stanje i trebala bi dovesti do veće fleksibilnosti i pomaka u pogledu većine. To bi trebalo ojačati položaj Europskog parlamenta, koji ima teškoća u pregovaranju s Vijećem, čiji je položaj nedovoljno fleksibilan prema sadašnjim pravilima o glasovanju.

Bilo je i pitanja koja su postala predmetom veoma oštrih rasprava:

- spominjanje Boga u Ustavu
- glavni postupci donošenja odluka - glasovanje kvalificiranom većinom
- proširenje kvalificirane većine na neka područja na kojima se trenutačno odlučuje jednoglasno, kao što su izravni porezi, koordinacija socijalne sigurnosti, područje slobode, sigurnosti i pravde
- smanjenje broja povjerenika.

Tim ćemo se pitanjima poslije iscrpnije pozabaviti.

<sup>07</sup> Zapisnici sa sastanaka Predsjedništva objavljeni su na internetskim stranicama Konvencije nakon pritužbe ECAS-a europskom pravobranitelju da se drže u tajnosti. Pravobranitelj je predložio da se objave nakon što Konvencija završi rad.

## 16. Što će Ustav zapravo promijeniti u mojem osobnom životu? Proširuje li on, primjerice, prava koja imam kao građanin EU-a?

Odredbе Ustava o građanstvu Unije ne unose znatne promjene u pravila koja postoje prema sadašnjem ugovoru. Skup prava koja građanin uživa obuhvaća (čl. 10.):

- prava na slobodu kretanja
- aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament
- diplomatsku zaštitu u trećim zemljama
- pravo podnošenja predstavaka Europskom parlamentu i obraćanja europskom pravobranitelju
- pravo obraćanja europskim institucijama i dobivanja odgovora od njih na jednome od službenih jezika Unije.

U tom je članku jasno utvrđeno da se ta prava ostvaruju u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ustavom i donesenim mjerama.<sup>08</sup>

## 17. Je li europsko građanstvo ojačano time što je uvršteno u Ustav?

Jest, tako bi zapravo trebalo biti. U ugovoru revidiranom u Maastrichtu građanstvo Unije uvršteno je kao potvrda sadašnjih prava na slobodu kretanja, dodana su politička prava, a ustanovljena je i funkcija europskog pravobranitelja. Pravno gledajući, Ustav jača i proširuje sadašnja prava. On je pridonio tomu da zakonodavstvo EU-a prema ljudima postupa kao prema građanima, a ne fragmentarno, tj. kao prema radnicima, osobama koje obavljaju samostalnu djelatnost ili umirovljenicima. Ipak, europsko građanstvo ostaje uvjetovano pravilima tržišta jer građanin, da bi stekao pravo na nastanjanje u drugoj zemlji EU-a, mora dokazati da ima dovoljna sredstva koja mu omogućuju da ne bude na teret socijalnoj skrbi. Pretpostavlja se da je europsko građanstvo projekt u razvoju, ali institucije EU-a poduzele su malo suvislih političkih inicijativa u tom smjeru, iako se o tome dosta govori.

U novom ustavu građanstvo Unije nalazi puno prirodnije mjesto jer Ustav svoj legitimitet izvodi i iz građana, a ne samo iz država. On građanstvo EU-a stavlja uz bok drugim pravima, uz slobodu kretanja izraženu u I. dijelu i Povelji. Europsko građanstvo mora biti više od pukog skupa prava iz članka 1.-10. Ono sad postaje dio povelje o zajedničkim vrijednostima i temeljnim političkim, gospodarskim, socijalnim i građanskim pravima - koja su uglavnom univerzalna i nisu ograničena na građane EU-a. S prelaskom iz ugovora u ustav potencijal pojma građanstva EU-a znatno se povećao.

<sup>08</sup> ECAS i mnogi drugi pripadnici civilnog društva te pripadnici akademske zajednice poduprli su proširenje osobnog i sadržajnog opsega građanstva. U svojoj publikaciji *Rethinking European Citizenship. Free Movement of People (Promišljanje europskoga građanstva. Slobodno kretanje ljudi)*, ECAS je predložio da se europsko građanstvo proširi na državljane trećih zemalja s dugotrajnim nastanjenjem. Predložili smo razvoj prava građanstva, npr. proširenje biračkih prava, ukidanje uvjeta dovoljnih sredstava, pravo pristupa uslugama besplatnoga i raširenoga pravnog savjetovanja.

# IV. Povelja o temeljnim pravima

## 18. Puno je povelja. Koja je ovo?

Povelja o temeljnim pravima čini II. dio novog ustava. Nju su “svečano proglasile” tri europske institucije (Komisija, Europski parlament i Vijeće) 7. prosinca 2000. na Europskom vijeću u Nici. Povelja obvezuje te tri institucije da se pri utvrđivanju i provedbi politike EU-a vode njezinim odredbama. Međutim, pravni status Povelje i dalje nije jasan jer je odvojena od Ugovora. Europski sud u svojoj sudskoj praksi ne koristi se Poveljom iako je neovisni odvjetnici citiraju u svojim mišljenjima. Sud se radije poziva na Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (u daljnjem tekstu Europska konvencija), koja je pravno obvezujući instrument.<sup>09</sup> Ugradnja Povelje u Ustav čini njezin status u pravnom poretku Unije jasnijim. Ne samo što će tako dobiti punu pravnu snagu nego će se, kao i ostale ustavne odredbe, hijerarhijski nalaziti na vrhu ljestvice europskog prava.

## 19. Kako je izrađena?

Nacrt Povelje izrađen je na jednoj konvenciji sličnoj onoj za Ustav. Konvenciju je sazvalo Europsko vijeće u Kölnu 3. i 4. lipnja 1999. radi stvaranja europskoga kataloga ljudskih prava. Okupila je 62 člana: predstavnik vlada i parlamenata država članica, predstavnik Europskog parlamenta i jednog predstavnika Komisije. Četve-

ro predstavnika Europskog suda, Vijeća Europe i Europskog suda za ljudska prava sudjelovalo je u statusu promatrača. Konvencijom je predsjedao Roman Herzog, bivši njemački predsjednik. Rad je počeo 17. prosinca 1999. Nakon devet mjeseci intenzivnih rasprava u sklopu Konvencije i širokih savjetovanja s nevladinim organizacijama i zemljama pristupnicama, Konvencija je 2. listopada 2000. donijela nacrt Povelje, koja je zatim proglašena u Nici.

## 20. Čemu Povelja kad već imamo ljudska prava?

Istina je da su ljudska prava u Europi već zaštićena nacionalnim ustavima država članica i Europskom konvencijom o ljudskim pravima, čije su stranke sve države članice. Međutim, posebno je važno da se zakon donesen na europskoj razini može pobijati u pogledu poštovanja ljudskih prava, osobito s obzirom na to što on ima prvenstvo pred nacionalnim zakonodavstvom. Budući da se u utemeljiteljskim ugovorima ljudska prava nisu jasno spominjala, Europski je sud prihvatio da su ona dio općih načela prava Zajednice. U Ugovoru iz Maastrichta (1992.) napokon je jasno utvrđeno da Unija poštuje ljudska prava već priznata zajedničkim tradicijama država članica i Europskom konvencijom.<sup>10</sup> Ugovor iz Amsterdama (1997.) dodao je da se u slučaju ozbiljne povrede načela Unije (slobode, demokracije, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava) mogu uskratiti neka od prava koja proizlaze iz članstva.<sup>11</sup>

Više je razloga zbog kojih Unija u okviru Ustava treba imati vlastitu povelju o pravima. Iako se Europski sud poziva na zajedničke tradicije država članica, jasno je da su u različitim državama članicama standardi zaštite različiti i da građani ne moraju nužno biti upoznati s cjelovitim razvojem na području prava. Uvrštavanjem Povelje jasno je utvrđeno što se može smatrati zajedničkim tradicijama država članica u pogledu standarda zaštite ljudskih prava. Na taj će se

<sup>09</sup> Ta je Konvencija potpisana 1950. pod pokroviteljstvom Vijeća Europe. Dosad ju je ratificiralo 45 država. Na temelju Konvencije osnovan je Europski sud za ljudska prava, koji se nalazi u Strasbourgu i koji je zadužen za ispitivanje zahtjeva što ih podnose pojedinci ili države u slučaju povrede ljudskih prava.

<sup>10</sup> Čl. 6. (2) Ugovora o EU-u.

<sup>11</sup> Čl. 7. Ugovora o EU-u, čl. I.-59. ustavnog ugovora.

način poboljšati vidljivost i transparentnost. Građani će znati da u cijeloj Uniji postoji osnovna razina zaštite i da će se ta prava poštovati kamo god da se odluče otputovati i gdje god poželes živjeti i raditi. Osim toga, ugradnja Povelje daje veći legitimitet djelovanju Unije, koje će se odsad doživljavati kao jasno povezano s poštovanjem ljudskih prava.

## 21. Koje su vrste prava obuhvaćene?

Povelja sadržava šest poglavlja o pojedinačnim pravima: Dostojanstvo, Slobode, Jednakost, Solidarnost, Prava građana i Pravda.

Na taj su način u jednom dokumentu obuhvaćene tri skupine prava:

- tradicionalna univerzalna ljudska prava, kao što su prava zaštićena Europskom konvencijom, od kojih su neka u Povelji i proširena (vidi dolje)
- europska prava povezana sa statusom građanstva
- socijalna i gospodarska prava.

Većina odredaba Povelje nije ograničena samo na građane EU-a jer su ljudska prava univerzalna. Isključenje državljana trećih zemalja bilo bi nelogično, a prije svega nemoralno. Jedini dio Povelje koji se odnosi samo na građane Unije jest poglavlje o europskom građanstvu. U drugim dijelovima ustavnog ugovora nije međutim uvijek jasno ima li riječ “građanin” općenito značenje ili se odnosi samo na građanina EU-a.

## 22. Je li Povelja deklarativne naravi ili su prava zaista ostvariva?

Postoje razne vrste prava. Nekima od odredaba uvodi se jasna obveza ili zabrana, primjerice onima iz članka II.-62., koji govori o pravu na život i koji u drugom stavku utvrđuje: “Nitko se ne smije osuditi na smrt niti pogubiti”, čime se izravno utvrđuje zabrana smrtno kazne.

S druge strane, ima članaka koji su sročeni puno općenitije i neodređenije. Oni su deklarativne naravi, kao što je odredba kojom se utvrđuje da “Unija priznaje i poštuje prava starijih osoba na dostojan život i neovisnost te na sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu” (čl. II.-85.).

Kao još jedan primjer može poslužiti članak kojim se utvrđuje da “politika Unije osigurava visoku razinu zaštite potrošača” (čl. II.-98.). Njega će biti potrebno potvrditi zakonodavstvom koje će uvesti konkretne standarde zaštite potrošača. Jednako tako, članak II.-91., prema kojem “svaki radnik ima pravo na ograničeno radno vrijeme, na dnevni i tjedni odmor te na plaćeni godišnji odmor”, ne daje baš odgovor na pitanje kakva prava radnik zapravo ima. Takve odredbe odražavaju neka stremljenja i bit će ih potrebno tumačiti u svjetlu zakonodavstva koje im daje sadržaj.

## 23. Ima li u njoj čega novoga?

Ima. U odnosu na klasičnu povelju o pravima, ova povelja sadržava neka nova prava. “Potrebno je ojačati zaštitu temeljnih prava u svjetlu promjena u društvu, društvenog napretka te znanstvenog i tehnološkog razvoja čineći ih vidljivijima u Povelji”, navodi se u preambuli. Neke su odredbe povezane s razvojem novih tehnologija na području biotehnologije i informacijske tehnologije. Članak II.-63. uvodi zabranu kloniranja ljudi u reproduktivne svrhe, trgovinu ljudskim organima i euogeničkih postupaka. Članak II.-68. nameće visok standard zaštite podataka. To je drugo pravo važno za razvoj politike EU-a na području viza, useljavanja, azila i borbe protiv terorizma.

Nova je i odredba kojom se utvrđuje da treba poštovati slobodu i pluralizam medija. Još jedna moderna značajka jest to što se Povelja usredotočuje na prava raznih kategorija stanovništva, kao što su osobe s invalidnošću ili starije osobe. Nova je i zabrana trgovanja ljudima, koje je definirano kao suvremen oblik ropstva. Još

je jedna novost pravo na dobru upravu (čl. 101.), koje je uvedeno na prijedlog europskog pravobranitelja.

## 24. Je li Povelja modernija inačica Europske konvencije o ljudskim pravima, iako temeljna prava ostaju ista?

Jest, ali neka su od prava iz Europske konvencije u okviru Povelje proširena. Za primjer možemo spomenuti čl. II.-69. o pravu na sklapanje braka. Dok se u Europskoj konvenciji utvrđuje da “muškarci i žene u dobi za sklapanje braka imaju pravo stupiti u brak i osnovati obitelj”, Povelja se na moderniji način poziva na općenito pravo na sklapanje braka, koje je u skladu s pojedinim nacionalnim zakonima koji priznaju mogućnost istospolnih brakova. Povelja međutim određuje da se to pravo jamči u skladu s nacionalnim zakonima, čime se poštuju različite tradicije država članica i njihovi unutarnji sustavi obiteljskog prava. Još je jedan primjer pravo na djelotvorno pravno sredstvo i na pošteno suđenje (čl. II.-107.). Ono nameće obvezu osiguravanja prava na djelotvorno pravno sredstvo pred sudom, dok Konvencija zahtijeva samo djelotvorno pravno sredstvo, uključujući i upravno.

Usto, za razliku od Konvencije, Povelja uključuje i gospodarska i socijalna prava. Međutim, kao što smo vidjeli, neka od prava koja su uključena u Povelju toliko su neodređena i ograničenog opsega da su jedva “opipljiva”. Ona imaju značaj načela koja postavljaju cilj postizanja određene razine socijalne skrbi u Uniji.

## 25. Čula sam da je Povelja, zbog uvrštavanja u Ustav, oslabljena. Je li to istina?

Snaga Povelje uistinu je na neki način oslabljena time što je uvrštena u Ustav. Ujedinjeno Kraljevstvo nije željelo ostaviti otvoreno pitanje tumačenja odredaba Povelje. Iz tog razloga Ustav sadržava Deklaraciju s

obrazloženjem odredaba Povelje.<sup>12</sup> Ona razjašnjava na koji način treba razumjeti svaki od članaka. Kao primjer tih razjašnjenja možemo navesti članak o pravu na obrazovanje, koje uključuje besplatno obvezatno obrazovanje. Obrazloženje razjašnjava kako članak “podrazumijeva samo da svako dijete, u pogledu obvezatnog obrazovanja, ima mogućnost pohađati ustanovu koja pruža besplatno obrazovanje. On ne zahtijeva od svih ustanova koje pružaju usluge obrazovanja, osobito privatnih, da to čine besplatno”.

U obrazloženju se razjašnjava i narav takozvanih načelnih odredaba, na koje se moguće pozvati samo u svjetlu sekundarnog zakonodavstva koje im daje sadržaj. Dakle, članak II.-91. o ograničenju radnog vremena treba tumačiti u vezi sa smjernicom o radnom vremenu.<sup>13</sup>

Nije posve jasno kakvo pravno značenje to obrazloženje ima. S jedne strane, u preambuli se utvrđuje kako će “Povelju tumačiti sudovi Unije i država članica uzimajući u obzir obrazloženja”. S druge pak strane, u samoj se Deklaraciji navodi kako obrazloženja nemaju status zakona. Budućnost će pokazati u kojoj će se mjeri nacionalni i europski suci smatrati obvezanima tim tumačenjima.

## 26. Kakav će biti učinak Povelje?

Oprez - domašaj je Povelje ograničen! Članak II.-111. utvrđuje da se odredbe Povelje odnose na institucije, tijela, urede i agencije Unije i na države članice samo kad one primjenjuju pravo Unije. Dakle, dok na europskoj razini ona obvezuje sve institucije i tijela u njihovu zakonodavnom, izvršnom i sudbenom djelovanju, na nacionalnoj je razini njezin domašaj ograničen na situacije kad je u pitanju pravo Unije. U isto vrijeme ograničen domašaj Povelje ima tu prednost što ona ni na koji način neće zadirati u nacionalne sustave ljudskih prava. Ako to žele, države članice imaju potpunu slobodu održavati vlastite standarde zaštite i primjenjivati više norme. Iz

<sup>12</sup> Obrazloženje je prvotno pripremlilo Predsjedništvo Konvencije koja je izradila Povelju, a zatim ih je ažuriralo Predsjedništvo Konvencije o budućnosti Europe.

<sup>13</sup> Smjernica 93/104/EZ o pojedinim aspektima organizacije radnoga vremena.

perspektive građanina, nedvojbeno je korisno imati što je moguće više načina zaštite ljudskih prava. Povelja će biti “dodatno oružje” koje možete upotrijebiti uz nacionalni katalog ljudskih prava i Europsku konvenciju.

Njezin će glavni učinak biti to što će obvezati institucije da ugrađuju prava iz Povelje u sve svoje aktivnosti kad izrađuju prijedlog i kad se on donosi i primjenjuje. Poštovanje prava iz Povelje trebat će provjeravati u svakoj fazi procesa odlučivanja jer će ono podlijeđati sudskom preispitivanju.

Ona osim toga može biti i sredstvo građanskog obrazovanja jer utvrđuje zajedničke vrijednosti različitih europskih naroda, “ujedinjenih u različitosti”, zbog činjenice da dijele te vrijednosti. Na taj način ona može predstavljati polazište za izgradnju osjećaja pripadnosti i zajedničkoga građanstva.

## 27. Da, ali kako ću se ja moći koristiti Poveljom?

Povelja je koristan alat za pozivanje na vaša prava prema pravu Zajednice te za pobijanje europskog zakonodavstva. Ako, na primjer, smatrate da neki zakon u vašoj zemlji koji proizlazi iz neke smjernice Unije nije u skladu s vašim temeljnim pravima, možete se obratiti sudu u svojoj zemlji koji može zatražiti tumačenje od Europskog suda. Odredbama Povelje možete se koristiti i kao dodatnim argumentom u svojem predmetu. Poslije ćemo se osvrnuti na pitanje pristupa Europskom sudu. Sama Povelja nameće obvezu jamčenja prava na djelotvorno pravno sredstvo, što potencijalno može poboljšati sadašnje stanje.

Još je jedna korisna odredba nov članak o pravu na dobru upravu. On utvrđuje pravilo da svaka osoba ima pravo na to da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njezin predmet riješe nepristrano, pošteno i u razumnom roku (to podrazumijeva pravo na to da bude saslušana, da ima pristup svojem osobnom spisu predmeta te da dobije obrazloženu odluku). Štoviše, tu je i pravo na na-

knadu štete koju su joj nanijele institucije. Uz to jamstvo možete očekivati i pozvati se na “dobru upravu” kad, na primjer, Komisija rješava vaš zahtjev. Šteta je međutim što je domašaj tog prava ograničen na institucije Unije. Ta bi odredba bila puno snažnija kad bi obvezivala i nacionalne uprave kad primjenjuju europsko pravo.

## 28. Zašto bi se Unija trebala pridržavati Konvencije o ljudskim pravima Vijeća Europe?

Novi ustav sadržava odredbu koja od Unije zahtijeva da se pridržava Europske konvencije o ljudskim pravima. On će dodatno ojačati zaštitu ljudskih prava podvrgavanjem sustava Unije vanjskoj kontroli. Ugrađivanje Povelje i pristup Unije Konvenciji ne bi se trebali smatrati alternativama, nego komplementarnim koracima koji osiguravaju puno poštovanje temeljnih prava.<sup>14</sup> EU će tako slijediti logiku država članica, koje same imaju svoje popise temeljnih prava i također su stranke Konvencije. Trenutačno postoji paradoks da Unija primjenjuje dvostruke standarde jer državama članicama nameće obvezu potpisivanja Europske konvencije, a sama je izvan domašaja njezine primjene. Ne treba podcijeniti ni rizik pojave proturječja u sudskoj praksi sudova u Strasbourgu i Luxembourg.

Pristup Europskoj konvenciji tako će ojačati vjerodostojnost Unije jer će građanima pružiti zaštitu u odnosu na akte Unije slično onoj koju trenutačno uživaju u odnosu na sve države članice. Ona će potaknuti i usklađeni razvoj sudske prakse obaju sudova. Osim toga, podvrgavanje pravnog sustava Unije vanjskoj kontroli moglo bi dovesti i do toga da EU poboljša pristup svojim vlastitim sustavima pravnih lijekova pred sudovima i drugim tijelima.

Štoviše, budući da Unija Poveljom potvrđuje svoje vlastite vrijednosti, njezin pristup Europskoj konvenciji dao bi snažan politički signal glede dosljednosti između Unije i “šire Europe predstavljene u Vijeću Europe i njezinu sveeuropskom sustavu ljudskih prava”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Završno izvješće Radne skupine II. konvencije *Incorporation of the Charter/ accession to the ECHR (Ugrađivanje Povelje/ pristup Europskoj konvenciji)*, koje se može pronaći na stranici <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00354en2.pdf>.

<sup>15</sup> Isto.



# V. Načelo sudioničke demokracije

## 29. Daje li Ustav građanima mogućnost da budu saslušani i da utječu na EU?

Daje i to bi moglo predstavljati jedan kvalitativan korak naprijed u odnosu na dosadašnje ugovore. Prvi je put u članku I.-1. rečeno da Unija “odražava volju građana” i država Europe. U izjavi o vrijednostima Unije u članku I.-2. nalazi se izraz “uključujući i prava pripadnika manjina”. Test otvorenosti svake institucije prema građanima jest njezino postupanje prema manjinama. Drugi je test jednako postupanje prema ljudima: “U svim svojim aktivnostima Unija poštuje načelo jednakosti svojih građana, koji uživaju jednaku pažnju svih njezinih institucija, tijela, ureda i agencija” (čl. I.-45.). To je polazište za poglavlje o “demokratskom životu Unije”, u kojem su utvrđena načela predstavničke demokracije (uloga političkih stranaka), sudioničke demokracije (uloga civilnog društva) te načina na koji se Unija odnosi prema poslodavcima i sindikatima, crkvama i nevjerskim organizacijama. To poglavlje govori i o europskom pravobranitelju i otvorenosti u institucijama. Osnovno načelo o kojem se u Uniji uvijek govorilo sad je pravno obvezujuće: “Svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije. Odluke se donose što je moguće otvorenije i bliže građaninu”. Mogli bismo se

upitati kako će se to u stvarnosti provoditi. Odgovor znamo samo djelomice jer III. dio, u koji treba pogledati kad se želi dobiti jasnija slika o tome kako će takve općenite ustavne odredbe biti provedene u praksi, ne rasvjetljava sve aspekte onoga što se naziva “demokratskim životom Unije”.

31

## 30. Hoće li zbog toga ljudi biti bolje informirani o Uniji?

Ustav utvrđuje da će “institucije na odgovarajuće načine građanima i predstavničkim udrugama pružiti mogućnost izražavanja i javne razmjene svojih mišljenja na svim područjima djelovanja Unije”. To, prema članku I.-47., podrazumijeva pravo na informiranje, odnosno obvezu institucija da informiraju građane. Ono što se naziva “sudioničkom demokracijom” jednostavno neće funkcionirati sve dok ljudi prije svega ne budu bolje informirani. Ispitivanja javnog mišljenja pokazuju da se ljudi ne osjećaju dovoljno informirani za sudjelovanje u europskim poslovima. Istodobno traže više informacija o svojim europskim pravima i aktivnostima Unije. Nema sumnje da je novi ustav - ne samo njegovi tekstovi nego i bitka za njegovu ratifikaciju - usmjerio pozornost onih koji su odgovorni za politiku EU-a prema boljoj komunikaciji s građanima. A to je zasigurno bila jedna od političkih poruka Konvencije.

## 31. Hoće li građani imati pravo na pristup dokumentima?

Takvo pravo već postoji prema dosadašnjih ugovorima, ali samo u odnosu na dokumente Komisije, Europskog parlamenta i Vijeća, a ograničeno je usto na građane Unije (usp. čl. 255. ugovora koji je izmijenjen i dopunjen u Amsterdamu). Iako je jednim provedbenim propisom područje primjene prošireno samo s građana i na agencije i stanovnike EU-a, Ustav sad u članku I.-50.

to dodatno razjašnjava: “Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba koja ima prebivalište odnosno sjedište u nekoj državi članici ima, pod uvjetima utvrđenima u III. dijelu, pravo na pristup dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije bez obzira na njihov medij”. To je dobar primjer kako Ustav, u svjetlu stečenog iskustva, poboljšava prijašnje tekstove. Širok je opseg važan jer Unija ima više agencija, od kojih su neke, na primjer Europska središnja banka ili Europol, ključni instrumenti politike ili djeluju na područjima koja se tiču građanskih sloboda. Prema Ustavu, Unija bi mogla osnovati i nove agencije i nema sumnje da će se u budućnosti Unija, kao i sama Konvencija, više služiti “tijelima”.

### **32. Može li se tvrditi da u EU-u postoji stvarna sloboda informiranja?**

Ne još, ali učinjen je velik napredak. Moguće je da će institucije EU-a i druga tijela odbijati zahtjeve za dokumentima pod više izlika: da trebaju “vremena da razmisle” ili da je u pitanju zaštita privatnosti, trgovačka tajna, vanjska politika ili obrana. Međutim, interes javnosti za otkrivanje informacija može prevladati te izlike. U praksi se više od dvije trećine zahtjeva odobri, a u slučaju odbijanja moguće je podnijeti žalbu, najprije dotičnoj instituciji ili tijelu, a zatim, na vanjskom planu, europskom pravobranitelju ili prvostupanjskom sudu. Njihove su odluke pridonijele otvaranju sustava, osobito u Vijeću ministara, gdje je povjerljivost bila pravilo. Propisi obvezuju EU da uspostavlja upisnike dokumenata kako bi na internetskoj stranici Europa bilo na raspolaganju više informacija (iako ih nije uvijek tako jednostavno slijediti). Prijašnja iskustva u pogledu pristupa dokumentima predstavljaju koristan presedan koji pokazuje kako je Europska unija sposobna ne samo proglasiti prava nego i uspostaviti mehanizam za njihovu provedbu.

### **33. Hoće li se na pravilan način provoditi savjetovanje s građanima i s njihovim udrugama?**

Ovaj članak samim institucijama povjerava izravnu odgovornost za uključivanje građana u svoj rad. Kao predlagatelj zakonodavstva i politike, “Komisija provodi sveobuhvatno savjetovanje sa zainteresiranim stranama kako bi osigurala da djelovanje Unije bude dosljedno i transparentno.” Komisija ima svoje vlastite “minimalne standarde u pogledu savjetovanja”, neku vrstu kontrolnog popisa koji jamči da se savjetovanja obavljaju ne samo u pogledu moćnih, organiziranih interesa nego i onih manjih i raspršenijih. Plan savjetovanja trebao bi postati obvezatan za svaku inicijativu, tako da se standardi sustavnije primjenjuju na svim područjima politike. Već su uspostavljena mnogobrojna savjetovanja i odbori, koji su većinom, treba priznati, iznimno tehničke naravi. Sve se više rabe “zelene knjige”, u kojima se prikupljaju mišljenja prije predlaganja zakonodavstva i rasprava. Internetska stranica Europa od stranice za donike i lobije sve se više pretvara u stranicu za građane. Građani ondje mogu pronaći informacije, savjete i mehanizme za rješavanje problema te doznati za mnogobrojne mogućnosti sudjelovanja u kreiranju politike (ako imaju pristup internetu i dobro su informirani).

### **34. Čini se da govorite o nekim korisnim mehanizmima u Komisiji. No omogućuju li oni doista učinkovito sudjelovanje? Što je s drugim institucijama?**

U pravu ste, pojam “sudioničke demokracije” mora obuhvaćati više od savjetovanja i internetskih stranica. Članak 1.-47. ne primjenjuje se samo na Komisiju nego i na druge institucije. Izazov koji stoji pred građanima i njihovim udrugama jest kako postići da se njihov glas čuje ondje gdje leži stvarna moć, u Vijeću ministara, pri donošenju važnih gospodarskih i političkih odluka. A tu

nema pravila: svakom se predsjedništvu, čiji mandat traje 6 mjeseci, prepušta da organizira ili ne organizira vlastit dijalog s civilnim društvom - konferencije, povremeni "alternativni sastanci na vrhu" ili tehnička savjetovanja. I u Europskom parlamentu praksa savjetovanja i rasp-rava mogla bi biti sustavnija. Neki su elementi zastupljeni, ali sudionička demokracija i europski javni prostor oko institucija još su u fazi izgradnje.

### **35. Hoće li građani moći predlagati europske inicijative?**

Moći će. Prava su novost u Ustavu građanske inicijative iz članka I.-47., koji predviđa da "najmanje milijun građana koji su državljani znatnog broja država članica može pokrenuti inicijativu čiji je cilj pozvati Komisiju da, u sklopu svojih ovlasti, podnese sve odgovarajuće prijedloge - o pitanjima za koja građani smatraju da je u svrhu provedbe Ustava potreban pravni akt Unije". Inače, predstavničku demokraciju - ovlasti Europskog parlamenta i ulogu nacionalnih parlamenata - Ustav ispravno smješta iznad sudioničke demokracije. Ovdje je riječ o iznimci. Tu su one ravnopravne jer milijun građana ima jednako pravo podnošenja inicijative kao i Europski parlament.

Ako se Ustav ratificira, Komisija će trebati podnijeti europski zakon kako bi utvrdila što se smatra "znatnim brojem" zemalja i druge uvjete potrebne za takvu građansku inicijativu, kao što su mogući rokovi, njihov oblik i pravo na žalbu u slučaju odbijanja. Bitno je da se ti uvjeti i "birokracija" održe na najnižoj mogućoj razini. Opravdanje za to jest činjenica da Komisiju ne obvezuju građanske inicijative, nego je pozvana djelovati "u sklopu svojih ovlasti", koje joj daju široku slobodu odlučivanja. Ne bi bilo pošteno kad bi institucije nametnule građanima previše uvjeta ako ih same nisu spremne prihvatiti.

Hoće li taj novi mehanizam nešto promijeniti? Neki misle da su građanske inicijative odgovor na potrebu da

se stvori transnacionalna demokracija i da se ljudima pruži prilika da utječu na planove EU-a. Drugi smatraju da je važno ne očekivati previše i upozoriti na eventualne pokušaje da se pokrenu inicijative koje su izvan djelokruga Unije.

### **36. Hoću li svoja europska prava moći braniti pred Europskim sudom?**

Novi bi ustav trebao poboljšati pristup pravosuđu, uključujući i pristup Europskom sudu. Članak II.-107. Povelje o temeljnim pravima Unije utvrđuje pravo na djelotvorno pravno sredstvo i pošteno suđenje: "Svatko ima pravo da zakonom ustanovljen neovisni i nepristrani sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama". Stručnjaci govore kako se na taj članak moguće pozvati kako bi se europski prvostupanjski sud uvjerio da pojedincima treba omogućiti veći pristup nego dosad.

Pristup Europskom sudu proširen je člankom III.-365. stavkom 4. Svaka fizička i pravna osoba može pokrenuti postupak protiv regulatornog akta koji se nje izravno tiče, a ne podrazumijeva provedbene mjere. To znači da pojedinac može pobijati europski zakon koji je u izravnom djelokrugu Europskog suda, ali u slučaju okvirnog zakona koji se primjenjuje nacionalnim mjerama te bi mjere trebao pobijati pred nacionalnim sudom. Nacionalni sudovi Europskom sudu mogu upućivati pitanja koja se tiču europskog prava. Malo je teže objasniti ulogu nacionalnih sudova: većina ljudi pretpostavlja da se europska prava trebaju braniti pred europskim sudom, ali u sustavu ima određene logike.

### **37. Možda će se građaninu i omogućiti da se njegov glas više čuje, ali hoće li institucije slušati i odgovoriti?**

Ustav način na koji institucije Unije funkcioniraju ne mijenja korjenito. Komisija je ta koja obično predlaže za-

konodavstvo ili politiku u različitim područjima, koje zatim donose dva zakonodavca, Europski parlament i Vijeće, u sklopu onoga što se naziva postupkom suodlučivanja.<sup>16</sup> Da bi se njihov kolektivni glas čuo, građani trebaju biti dobro organizirani u transnacionalnim udru-gama koje povezuju europsku, nacionalnu i lokalnu razinu. Opseg u kojem se to događa može se znatno razlikovati od jedne do druge institucije, podjednako u pogledu istih pitanja i u pogledu različitih. Kako bi se ispravno odgovorilo na to pitanje, trebalo bi iscrpno analizirati ulogu triju institucija i njihova odnosa prema civilnom društvu u različitim područjima djelovanja EU.

Glavni čimbenik promjene međutim mora biti Europski parlament, jedina institucija koja se izravno bira. Ovlasti Parlamenta postupno su se proširile, a taj se trend u Ustavu očituje na tri načina:

- Zakonodavna ovlast Europskog parlamenta u postupku suodlučivanja proširena je na 49 novih područja, od kojih se većina odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde. To je važan napredak jer se suradnja u građanskim i kaznenim stvarima sad ostvaruje na međuvladinoj razini, s tim da se s Europskim parlamentom obavlja samo savjetovanje. Činjenica da će postojati veća parlamentarna kontrola nad osjetljivim pitanjima sigurnosti i građanskih sloboda, uključujući i aktivnosti Eurojusta, predstavlja korak naprijed. Treba dodati da će i nacionalni parlamenti biti više uključeni, a djelokrug Europskog suda, koji je bio ograničen, sad je proširen na ovo područje.
- Povećane su ovlasti Europskog parlamenta za kontrolu izdataka. Trenutačno on ima zadnju riječ za otprilike 60% proračuna EU-a, ali ta se kontrola proširuje na područja kao što je poljoprivreda, gdje sad ima samo savjetodavnu ulogu. Kao i zbog uklanjanja strukture stupova, sustav postaje transparentniji i ujednačeniji. Ipak, Europski parlament nema ovlasti povećanja prihoda.
- Europski je parlament dobio veće ovlasti i u nadzoru nad imenovanjima te će u budućnosti predsjednika

<sup>16</sup> Taj postupak podrazumijeva da Parlament i Vijeće moraju biti suglasni pri donošenju zakonodavstva.

Komisije predlagati Europsko vijeće, ali će ga birati Europski parlament.<sup>17</sup> Ministar vanjskih poslova, iako ga imenuju šefovi vlada, za svoj će rad odgovarati i Parlamentu i Europskom vijeću. Parlament će biti uključeni i u imenovanje sudaca Europskog suda.

### 38. No neće li neke od institucionalnih reformi umanjiti utjecaj građana?

To bi se moglo dogoditi, iako bi se rizik od gubitka odgovornosti mogao smanjiti ako bude dovoljno svijesti o tome. Dva su problematična područja kojima treba posvetiti pozornost.

- Trenutačno svaka od 25 država članica ima jednog predstavnika u Komisiji. Od 2014. godine broj povjerenika odgovarat će dvjema trećinama broja država članica.<sup>18</sup> To znači da je moguće da vaša zemlja barem u jednome mandatu neće biti zastupljena, iako se od povjerenika iz susjedne zemlje može zatražiti da tu prazninu popuni što je moguće bolje. To u teoriji nije važno jer povjerenici moraju braniti europski interes. U praksi međutim to može imati važnost jer povjerenici predstavljaju i kanal komunikacije između EU-a i interesa njihove zemlje. Malen broj povjerenika može povećati učinkovitost, ali ako se nešto ne učini, to bi instituciju moglo još više udaljiti od građana.
- Prednost je novih položaja predsjedatelja<sup>19</sup> i ministra vanjskih poslova to što "daju lice" Uniji ondje gdje se često čini kako odluke dolaze od anonimne birokracije ili s ministarskih sastanaka. Oni će građaninu moći izravnije govoriti preko medija, ali u stvarnosti ostaju udaljena nadstruktura u sadašnjim institucijama. Parlament možda ima ovlasti za njihovo imenovanje, ali hoće li oni nakon toga u dovoljnoj mjeri biti pod demokratskom kontrolom? Kakav će odnos imati prema civilnom društvu?

<sup>17</sup> To znači da će Europsko vijeće, predlažući kandidata za predsjednika Komisije, u obzir uzimati osobe izabrane u Europski parlament (čl. I.-27.).

<sup>18</sup> To je učinjeno uglavnom kako bi se povećala učinkovitost Komisije. Kako najvažnije odluke donosi cijeli kolegij povjerenika, što je više članova, teže se postiže potrebna većina. Posljedica je toga mogućnost da Komisija, ako ne bude mogla brzo reagirati i donositi odluke, brzo oslabi.

<sup>19</sup> Položaj predsjedatelja Europskoga vijeća (sastanak na vrhu šefova država i vlada) zamjenjuje sustav rotacije nacionalnih predsjedništava EU-a. Predsjedatelj će biti imenovan na dvije i pol godine kako bi osigurao dosljednost i kontinuitet Europskog vijeća. Ipak, vrijedi spomenuti da će se predsjedništvo Vijeća ministara i dalje mijenjati rotacijom, što znači da će, prema dogovorenom sustavu, države članice jedna za drugom voditi predsjedništvo Vijeća u šestomjesečnim mandatima.

### 39. Hoće li Ustav učiniti djelotvornijim proces odlučivanja u EU-u?

Kao što smo rekli, Konvencija je bila posebno zaokupljena učinkovitošću procesa odlučivanja u proširenoj Uniji, koja sad ima 25 članica. Postojala je ideja da se pojednostavni takozvano “glasovanje kvalificiranom većinom” - glavni postupak glasovanja u Vijeću ministara. Sadašnji se postupak svodi na vrlo složeno ponderiranje glasova, koje djelomice uzima u obzir broj stanovnika pojedinih država članica. Posljedica je toga činjenica da svaka zemlja ima drukčiji broj glasova. Kompromisno rješenje koje je prihvaćeno u Ustavu nakon oštih rasprava pojednostavnit će postupak kako bi on građanima postao razumljivijim. Ukratko, odluke u Vijeću donosi 55% država članica koje predstavljaju barem 65% stanovništva Unije (“dvostruka većina”).

Još je jedan predmet interesa bio proširiti glasovanje kvalificiranom većinom na nova područja na kojima se odluke trenutačno donose jednoglasno. Teško je bilo postići jednoglasnost s 15 država članica, a s 25 to je gotovo nemoguće jer je dovoljno da samo jedna vlada spriječi donošenje odluke. Stoga Ustav proširuje glasovanje kvalificiranom većinom na 17 novih područja,<sup>20</sup> koja se uglavnom tiču slobode, sigurnosti i pravde. Na tim novim područjima države članice međutim uvijek mogu pokušati spriječiti donošenje propisa za koji smatraju da je u suprotnosti s njihovim vitalnim nacionalnim interesom (“kočnica za slučaj opasnosti”).

O najosjetljivijim područjima, kao što su oporezivanje i koordinacija sustava socijalne sigurnosti, i dalje će se odlučivati jednoglasno. Članak IV.-444. predviđa međutim mogućnost da ta područja u budućnosti budu premještena u sustav glasovanja kvalificiranom većinom. Činjenica da takvu odluku Europsko vijeće može donijeti samo jednoglasno uz suglasnost Parlamenta - a zatim samo ako nijedan od nacionalnih parlamenata ne izrazi prigovor u roku od šest mjeseci - pruža primjereno jamstvo da će se na odgovarajući način poštivati prava svake države članice i da će odluka biti transparentna i demokratski valjana.<sup>21</sup>

20 Ustav stvara i 26 novih pravnih osnova koje podliježu glasovanju kvalificiranom većinom.

21 Ako država članica smatra da neki zakonodavni prijedlog ugrožava “temeljne aspekte njezina pravnog sustava, može se obratiti Europskom vijeću. Europsko vijeće ima 4 mjeseca tijekom kojih se treba očitovati kako bi omogućilo nastavak postupka ili od Komisije zatražiti da podnese nov zakonodavni prijedlog”.

## VI. EU bliži građaninu

### 40. Znači li Ustav da će se odluke sve više donositi u Bruxellesu?

Ne znači. Ako Ustav stupi na snagu, opasnost od centraliziranosti na europskoj razini bit će smanjena. Mnogi su članovi Konvencije smatrali važnim ciljem sprostavniti se centraliziranom odlučivanju, temeljnom na pristupu “odozgo nadolje”. Konvencija nije otišla tako daleko da podupre zahtjeve za renacionalizacijom nekih područja europske politike, ali velika je većina bila za to da se EU više koncentrira na temeljne zadaće. U već spomenutoj rezoluciji Europski parlament navodi kako Ustav pruža jamstva da Unija nikad neće postati centraliziranom “superdržavom”.

Ustav je osnova za decentraliziraniji pristup provedbi politike EU-a i dodjeli resursa kako bi se odluke donosile što je moguće bliže građaninu. Ovo je prvi put da se u pravni okvir unosi lokalna i regionalna dimenzija. Unija mora “poštovati nacionalne identitete država članica, neodvojivo povezane s njihovim temeljnim strukturama, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu”. Kao što smo rekli, Ustav naglašava ono što se naziva načelom prijenosa: država članica daje zadaće EU-u, a ne obratno.

#### 41. Je li jasno što će se raditi na razini EU-a, a što na nacionalnoj razini?

Možemo samo reći da je jasnije jer Konvencija nije došla do jednostavnih odgovora. U ranim raspravama u sklopu Konvencije i oko nje bilo je prijedloga da se naprave popisi “za” i “protiv” - tj. područja za EU i područja koja bi u cijelosti trebala biti prepuštena državama članicama. Taj je pristup međutim ubrzo rezultirao uviđanjem potrebe da se javni poredak artikulira na više razina. Pravo je pitanje stoga postalo ne toliko tko što radi nego tko što radi s kolikim stupnjem odgovornosti i uključenosti na različitim zemljopisnim razinama. Ustav daje odgovore na to pitanje dijeleći aktivnosti EU-a u tri kategorije:

- područja “isključivih ovlasti” ekonomske naravi, kao što su euro, trgovina i tržišno natjecanje
- područja “podijeljenih ovlasti” između EU-a i nacionalnih vlada, kao što su unutarnje tržište, socijalna politika, okoliš ili neki aspekti javnog zdravlja
- područja “potpornih, koordinirajućih ili dopunjujućih djelovanja”, na kojima nacionalna politika preuzima vodstvo, kao što su kultura, turizam, obrazovanje, mladež, šport ili civilna zaštita.

U praksi, u člancima od I.-15. do 17. Ustav čitatelju govori da je to samo okvir. Grupirane aktivnosti vrlo su različite pa se način na koji će se poslovi raspodijeliti između EU-a i država članica može utvrditi samo u svakom pojedinačnom slučaju, pri čemu se mora voditi briga o pojedinostima politike u svim područjima iz III. dijela. Konvencija je imala teškoća i s razvrstavanjem pojedinih područja, primjerice razvoja suradnje, u neku od triju kategorije te se ona spominju odvojeno. Drugim riječima, postigli smo svakako veću jasnoću, ali ne apsolutnu.

#### 42. Nije li ta podjela aktivnosti EU-a u tri kategorije pomalo prehijerarhijska?

Jest, ali teško je razriješiti kvadraturu kruga. Na Konvenciju su se odrazili skepticizam i zabrinutost jav-

nog mišljenja glede mogućeg upletanja EU-a u svaki “kultak našega svakodnevnog života”. Trebalo je postaviti granice. Predstavnici pojedinih novih država članica koje su nedavno stekle neovisnost zauzimali su se, što je i razumljivo, za to da neka područja budu priznata kao ponajprije nacionalna, ne toliko europska. U pravu ste kad kažete da bi podjela u tri kategorije mogla dovesti do nekih pogrešnih tumačenja, tj. da je ribarstvo iz prve kategorije važnije od kulture iz treće kategorije. Ta podjela dovodi do pomutnje osobito zato što se većina zakonodavnih aktivnosti nalazi u području podijeljenih ovlasti.

#### 43. Kako EU može odlučivati o novim pitanjima?

Istina je da je na Konvenciji bila izražena svijest o potrebi da EU bude sposoban rješavati nove izazove i da su pronađeni načini za otklanjanje rizika da se s njima ne uspije nositi. Kao prvo, u Ustavu su navedena praktički sva područja koja su bila razmatrana u prijašnjim revizijama ugovora, ali nisu bila uvrštena, primjerice turizam, energetika i civilna zaštita. Kao drugo, Ustav sadržava “klauzulu fleksibilnosti” (čl. I.-18.), koja omogućuje podnošenje prijedloga glede novih aktivnosti EU-a na područjima na kojima Ustavom nisu predviđene ovlasti, ali ta je klauzula prilično restriktivna. Odluka se mora donijeti jednoglasno i to ne može biti način da se izbjegnu ograničenja nametnuta u pogledu ovlasti EU-a za donošenje zakonodavstva. Ustav nije ni više ni manje fleksibilan od sadašnjeg ugovora.

#### 44. Počinjem uviđati da nema jednostavna odgovora na pitanje tko je za što zadužen. Nije li zato važno da postoje mehanizmi kojima bi se spriječilo djelovanja EU-a izvan njegovih ovlasti?

Postoji načelo supsidijarnosti: “Unija djeluje samo u slučaju i u onoj mjeri u kojoj je to potrebno ako države

članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve predloženog djelovanja, na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se oni mogu, u smislu opsega ili učinka predloženog djelovanja, na bolji način postići na razini Unije”. To je povezano s načelom razmjernosti: “Sukladno načelu razmjernosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je nužno za postizanje ciljeva Ustava”. Kad objavljuje svoje prijedloge, Komisija mora podnijeti izjavu i izraditi ocjenu učinka kako bi dokazala da se ta načela poštuju, uzimajući u obzir financijsko ili administrativno opterećenje na raznim razinama vlasti.

#### **45. Ima li parlament u mojoj zemlji mogućnost izraziti svoje stajalište o tome je li neki prijedlog Europske komisije opravdan ili nije?**

Europski institucionalni sustav kritiziran je zbog toga što nije uzimao u obzir nacionalne parlamente. Njihova je uloga katkad ograničena na prijenos propisa u nacionalno zakonodavstvo, što se često doslovno svodi na prevođenje zakonodavstva nakon što je ono doneseno na europskoj razini. Ustav nastoji dati aktivniju ulogu nacionalnim parlamentima uključujući ih u proces donošenja propisa u puno ranijoj fazi, u kojoj na zakonodavstvo mogu imati veći utjecaj. Oni će na neki način biti “čuvari” načela supsidijarnosti.<sup>22</sup> Nacrt Ustava predviđa da svaki nacrt zakonodavnog akta mora biti poslan nacionalnim parlamentima. Nakon što razmotre prijedlog i ako smatraju da je on protivan načelu supsidijarnosti, nacionalni parlamenti mogu podnijeti prigovor u roku od šest tjedana (svaki nacionalni parlament ima dva glasa). Ako jedna trećina svih glasova nacionalnih parlamenata podupre te tvrdnje, nacrt se mora preispitati (“žuti karton”). To znači da Komisija ili druge institucije<sup>23</sup> koje su izradile nacrt predloženog propisa moraju odlučiti hoće li ga zadržati, izmijeniti ili povući. Možda se čini da su te ovlasti slabe jer se Komisija može jednostavno ne obazreti na želje nacionalnih parlamenata i bez obzira na

<sup>22</sup> Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji; Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i razmjernosti.

<sup>23</sup> Prijedlog obično podnosi Komisija, ali Ustav priznaje ograničeno pravo na podnošenje inicijativa i Europskom parlamentu, Vijeću, skupini država članica, Europskoj središnjoj banci i Europskoj investicijskoj banci.

sve nastaviti s postupkom prema tom prijedlogu.

Međutim, Komisiji bi zapravo bilo prilično teško ne uzeti u obzir kolektivnu volju nacionalnih parlamenata. Povrede načela supsidijarnosti podliježu sudskom preispitivanju od Europskog suda.<sup>24</sup>

Puno toga ovisi o tome kako će se nacionalni parlamenti služiti tim postupkom. Najbolji je scenarij da novi ustav djeluje kao poticaj za nacionalne parlamente da rade ono što zapravo već trebaju raditi: posvetiti više vremena europskim pitanjima i više uključiti građane i civilno društvo. Najgori je scenarij da ti postupci postanu “klip pod nogama” koji će ponajprije obeshrabrivati Komisiju u podnošenju zakonodavnih prijedloga te dovesti do oportunističkih kampanja.

<sup>24</sup> Tužbe može podnijeti država članica u ime svojeg parlamenta ili jednoga njegovoga doma.

# VII. Stupanje na snagu Ustava i njegova revizija

## 46. Zašto neke zemlje svojim građanima pružaju mogućnost da se izjasne na referendumu, a druge tu mogućnost svojim uskraćuju?

Proces ratifikacije Ustava, baš kao što je to bio slučaj i s prijašnjim ugovorima, unutarnja je stvar svake države članice. Nacionalni ustavi predviđaju pravila za ratifikaciju međunarodnih ugovora. U nekim zemljama to čini nacionalni parlament, dok druge zemlje imaju ustavnu obvezu da se u slučaju važnih sporazuma posavjetuju s građanima na referendumu. Ima i onih koje mogu odabrati između različitih načina ratifikacije. EU je obvezna poštivati te tradicije. U 15 zemalja ratifikaciju provode nacionalni parlamenti, dok će se u 10 država članica održati referendum<sup>25</sup>.

## 47. Nije li trebalo planirati europski referendum?

Referendum o Ustavu trebalo je provesti na europskoj razini. Kao prvo, on bi dao veći legitimitet ustavnom ugovoru u slučaju da bude ratificiran. Da su ga prihvatili svi građani EU-a, to bi istaknulo da je on simbolički društveni ugovor između EU-a i naroda. Europski pristup ratifikaciji izbjegao bi manipulaciju Ustavom u čisto nacionalnim raspravama.

Tako bi se ujedno izbjegla situacija da na građane jedne države utječe rezultat referendumu u drugoj državi. Kad bi referendum bio organiziran istog dana u cijeloj Europi, to bi dovelo i do prave europske rasprave. Možda je to cilj koji bi veći broj ljudi mogao promicati za buduće revizije.

## 48. Što će se, prema vašem mišljenju, dogoditi ako Ustav ne bude ratificiran?

Ako ratifikacija bude odbijena u veliku broju zemalja, imat ćemo EU onakav kakvim ga je odredio Ugovor iz Nice, vjerojatno neučinkovit i stagnirajući. Neke od država članica mogu biti spremne krenuti naprijed čak i ako Ustav ne bude ratificiran. Dosadašnji ugovori predviđaju takvo rješenje, koje se naziva “pojačanom suradnjom”. To znači da neke države članice međusobno mogu uspostaviti užu suradnju radi razvoja zajedničke politike na nekom području na temelju Ustava. Vrlo je vjerojatno da bi se takva suradnja mogla ticati vanjske i obrambene politike te borbe protiv terorizma. S druge strane, prilično je nevjerojatno da će države članice jačati svoju suradnju radi stvaranja prograđanske politike. Bilo bi protiv logike europskoga građanstva ograničiti mjere na građane samo nekih država članica. Status Povelje o temeljnim pravima ostao bi nejasan.

Također je prilično vjerojatno da bi sve države članice bile prisiljene učiniti nešto kako bi se poboljšala učinkovitost donošenja odluka. Kako je postignut konsenzus o novom sustavu glasovanja kvalificiranom većinom, on bi se vjerojatno mogao uvesti nekim budućim “brzinskim” izmjenama Ugovora.

Još jedan mogući scenarij jest da Ustav bude ratificiran u 22 od 25 država članica, s Češkom i Poljskom u kategoriji “nesigurno” i s Ujedinjenim Kraljevstvom u kategoriji “malo vjerojatno”. Ako tako golema većina bude “za”, rješenja se mogu pronaći u odricanju od sadašnjih ugovora i donošenju novog ustava. Uostalom, u novi su tekst uložene tri godine nastojanja i politički kapital.

<sup>25</sup> What Prospects for the European Constitutional Treaty? Monitoring the Ratification Debates, Results of an EPIN Survey of National Experts (Kakvi su izgledi za europski ustavni ugovor? Praćenje rasprava o ratifikaciji, rezultati EPIN-ova istraživanja koje su proveli nacionalni stručnjaci), S. Kurpas, M. Inocerti, J. Schönlaue, European Policy Institutes Network Working Paper, No. 12/January 2005.



# VIII. Zaključak

## 49. Je li građanin stvarni pobjednik? Može li se to zajamčiti?

Jest, ali jamstvo ne može dolaziti samo od institucija EU-a. Ono mora dolaziti i od građana, koji trebaju iskoristiti mogućnost pojačanog sudjelovanja i bolje zaštite europskih prava. Najveći izazov za Uniju bit će uspostaviti mehanizme kojima će se osigurati da se članak 47. o sudioničkoj demokraciji primjenjuje na sve institucije – kao i na agencije EU-a – i na sva područja djelovanja. Komisija i Europski parlament već nude mehanizme i mogućnosti za sudjelovanje civilnog društva i običnih građana, ali oni se u raznim područjima politike veoma neujednačeno primjenjuju. Vijeće je ministara s druge strane vrlo suzdržano. Novi položaji ministra vanjskih poslova i predsjedatelja Europskog vijeća tu bi instituciji mogli učiniti još udaljenijom od građana.

Na koji je način moguće uključiti građane i civilno društvo, ne samo na područjima kao što su okoliš i razvoj nego i u kaznenom pravosuđu, gospodarskoj politici, trgovini i vanjskoj politici? To su najveći izazovi koje treba riješiti radi približavanja Unije građanima. Oni se međutim neće riješiti ako pokreti građana i civilnog društva ne budu tražili jače sudjelovanje.

Osim toga, građanin je stvarni pobjednik i u odnosu na europske i nacionalne institucije. Ustavno rješenje postignuto na Konvenciji značilo je da su nacionalne i europske institucije morale postići kompromis o tome tko je za što zadužen i koja su njihova područja djelovanja. Građani i njihove udruge s druge su strane puno slobodniji subjekti. Njihov je položaj uvelike ojačan u odnosu na institucije EU-a, dok u isto vrijeme imaju jamstva protiv neopravdana ili nerazmjerna upletanja EU-a u domaće poslove.

Na Konvenciji su dogovorena kompromisna rješenja, ali napravljeno je puno više u odnosu na ono što je postignuto primjenom stare formule međuvladine konferencije. Prije tri godine, kad je rad počeo, je li bilo moguće zamisliti postojanje pravno obvezujuće Povelje, pristupanje Unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, sudioničku demokraciju i veću kontrolu, kako od nacionalnih parlamenata tako i od Europskog parlamenta?

## 50. S obzirom na složenost svega ovoga, ne trebamo li možda i jednu dobru europsku kampanju informiranja, a ne samo argumente “za” i “protiv”?

Apsolutno se slažemo. Da je Konvencija o budućnosti Europe u cijelosti postigla cilj kratkog i jasnog ustavnog teksta, moglo bi se tvrditi da kampanja informiranja nije toliko potrebna. Tekst bi bio sam po sebi razumljiv, bez dvoznačnosti. No budući da je Ustav poboljšani tekst sadašnjih ugovora, a I. i II. dio duljinom se mogu usporediti s pojedinim nacionalnim ustavima, postoji i III. dio. Osim toga, teško je razumjeti mnoga od općih načela bez više informacija o njihovoj pozadini, o radu Konvencije i sadašnjim ugovorima. Zbog “dvojnog legitimiteta”, tekst koji je u isto vrijeme i ugovor i ustav zahtijeva puno objašnjenja i rasprava s građanima.

Osim toga, slažemo se da bi trebalo povesti europsku kampanju, a ne samo nacionalne kampanje, upravo kao što bi se trebao održati europski referendum. Od

iznimne je važnosti znati argumente “za” i “protiv” Ustava u drugim zemljama.

Ljudi su dovoljno inteligentni da znaju kako se oni koji promiču glasovanje “za” ili “protiv” često koriste obmanjujućim argumentima ili pravim lažima, pa komu onda da se obrate? Mi vjerujemo da naši odgovori pokazuju kako je moguće imati upućeniju raspravu i zauzeti kritičko stajalište i prema jakim i prema slabim točkama Ustava.

Europska je komisija zauzela stajalište da informiranje uglavnom treba prepustiti nacionalnim vlastima, ali mi vjerujemo da i europska razina treba biti uključena i pružiti objektivne informacije o Ustavu.

Nedavno društveno istraživanje Eurobarometra o ustavnom ugovoru pokazuje da u uzorku Europljana ispitanih u studenome 2004. u prosjeku 33% njih nikad nije čulo za Ustav, a samo 11% navodi da je u općim crtama upoznato s njegovim sadržajem.

Doduše, europsku je raspravu teško organizirati jer se postupak ratifikacije, nacionalne kampanje i vrijeme održavanja znatno razlikuju od jedne do druge zemlje. Ali to na neki način europskoj raspravi daje još veću važnost. Nikad prije u povijesti Unije nije se dogodila takva mobilizacija političkih stranaka i javnog mišljenje za razmatranje istog ustava za Europu. Bila bi šteta kad bi rasprava ostala potpuno ograničena unutar nacionalnih granica.