



Ambassade de France en Croatie

IMO

Institut za međunarodne odnose
Institute for International Relations
Institut pour les relations internationales



Delegation of the European Union
to the Republic of Croatia



Udruga Alumni europskih studija
Association Alumni des études
européennes
European Studies Alumni Association

„Francuska/Hrvatska: partnerstvo za europske integracije“

Zagreb, 16. lipnja 2010.

**g. Jean-Denis Mouton,
profesor javnog prava na Pravnom fakultetu u Nancyju.**

Europska unija nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona : prema Federaciji ?

Čini se da je Europi suđeno da bude u stalnoj krizi. Nakon što nije uspjela usvojiti Ustav, Europska unija je imala mnogo problema s reformom institucija koju je trebalo ostvariti Ugovorom iz Lisabona. Njegovo stupanje na snagu nije riješilo sve probleme, naprotiv. Dokaz su i problemi vezani uz uspostavu diplomatske službe neophodne da bi institut Visoke predstavnice za vanjsku politiku mogao zaživjeti. Institucionalnim poteškoćama treba dodati i duboku financijsku krizu kroz koju prolazi Grčka, koja je izazvala monetarnu krizu koju europski vođe nastoje suzbiti.

Pravniku ima taj nedostatak da razmišlja kao stručnjak, ali i prednost da može imati « znanstveni » odmak od zbivanja. Namjera mi je pokazati da osim povremenih previranja, izgradnja Europe usprkos svemu napreduje prema modelu koji ću, po uzoru na Jacquesa Delorsa kvalificirati kao « federaciju nacionalnih država » (II). Zato najprije treba pokazati da se želja za stvaranjem federalne države pokazala kao mit (I).

I. Mit o federalnoj državi :

Na paradoksalan način upravo je Ugovor o Ustavu za Europu, prema mom mišljenju, ukazao na iluziju mita o federalnoj državi. Ugovor iz Lisabona to samo potvrđuje. Međutim, tijekom pedesetak godina moglo je izgledati kao da proces europskih integracija ide u pravcu federalne države.

1. I. Vjerovanje u izgradnju federalne države :

U Schumanovoj deklaraciji, čiju smo šezdesetu obljetnicu nedavno obilježili, koristi se riječ « federacija ». Jean Monnet, koji ju je nadahnuo, imao je na umu izgradnju federalne države po uzoru na Sjedinjene Države, ali prema metodi funkcionalne integracije, različite od američkog modela. Na prvi pogled bi moglo izgledati kao da su konkretizacijom Schumanove deklaracije, kroz stvaranje Zajednice za ugljen i čelik, položeni temelji za uspostavu federalne države. Visoko povjerenstvo je pod predsjedanjem Jeana Monneta dobilo supranacionalne ovlasti : njegove odluke postale su obvezujuće za države i unutar država. Na taj način je tijelo u čijem su sastavu bile osobe koje su djelovale neovisno o svojoj državi imalo dominantnu ulogu. Vijeće ministara je u tom sustavu donosilo samo odluke općeg usmjerenja, a parlamentarna skupština (sastavljena od zastupnika nacionalnih parlamenata) imala je tek savjetodavnu ulogu. Uspjeh Europske zajednice za ugljen i čelik, ne samo u sektorima ugljena i čelika, nego i izvan tog okvira, kroz uspostavu preduvjeta za francusko-njemačku pomirbu, mogao je dati naslutiti da metoda funkcionalne integracije dobro odgovara izgradnji « Sjedinjenih Država Europe ».

Činjenica je da je već 1954. neuspjeh Europske obrambene zajednice ukazao na krhkost tog procesa. Međutim, stvaranje Europske ekonomske zajednice 1958. ponovno je, još ambicioznije, dalo poticaj metodi funkcionalne integracije. I usprkos svim preprekama i kašnjenjima kroz koja je prošla Europska ekonomska zajednica, općenito bi se moglo reći da ta metoda i dalje funkcionira i da ćemo se u budućnosti, za sada još dalekoj, približiti ideji federalne države. Već 1970. šest država osnivačica Europske ekonomske zajednice uspjelo je uspostaviti zajedničku carinsku uniju i uzajamno ukinuti glavne prepreke slobodi kretanja robe, usluga i radnika. Kada je 1987. Jedinstveni europski akt postavio temelje za prijelaz sa zajedničkog na jedinstveno tržište (eliminirajući prepreke koje su još postojale za temeljne slobode na unutarnjem tržištu), što je omogućilo usvajanje 200 direktiva, činilo se da «pokretački mehanizam» osnivača europskih integracija funkcionira i da smo bliže ideji političke unije. Osim toga, Jedinstveni europski akt prvi put u osnivačke ugovore uvodi političku dimenziju kroz instrument suradnje u vanjskoj politici.

Previranja u Europi 1990-ih godina ubrzala su razvoj događaja. Ugovor iz Maastrichta iz 1992. predviđa ne samo osnivanje ekonomske i monetarne unije, nego i političke unije poglavito kroz instrument Zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

Ako uzmemo u obzir da se paralelno procesu produbljivanja europskih integracija odvijao i proces proširenja, stječe se još jači dojam o kretanju prema prvobitno određenom cilju. Europa od šest država članica u međuvremenu je postala Europa od devet država članica, a zatim dvanaest ; nedugo nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta Europa će imati petnaest država članica, iščekujući ujedinjenje preostalog dijela kontinenta. Ugovor iz Amsterdama, a nakon njega i Ugovor iz Nice bili su pokušaji revizije koji su trebali omogućiti državama srednje i istočne Europe članstvo u Europskoj uniji. To gotovo dvostruko povećanje broja članica Europske unije doprinijelo je da se otkrije iluzija o mitu federalne države.

Zapravo proces europskih integracija u prvih 50 godina pokazuje da je ideja federalne države zaista bila mit.

I. 2. Gubitak iluzije o federalnoj državi :

Zapravo od donošenja Ugovora iz Rima kojim je osnovana Europska ekonomska zajednica nije repliciran prvobitni ustroj. U sustavu EEZ-a vijeće ministara je tijelo koje donosi glavne odluke. Činjenica je da Europska komisija koja je zamijenila Visoko povjerenstvo ima glavnu ulogu u davanju poticaja. Ona je ta koja ima monopol u « zakonodavnoj » inicijativi ; ali je vijeće ministara, koje se sastoji od država članica i zastupa njihove interese, to koje ima zakonodavne ovlasti. To povećanje međuvladine suradnje samo će se povećati paralelno s procesom produbljivanja europskih integracija. Ne samo da je Vijeće ministara, paralelno s povećanjem nadležnosti Zajednice, sačuvalo zakonodavni monopol, nego se od 1970-ih pojavilo i jedno novo tijelo koje na početku nije bilo predviđeno, a koje će ne samo dobiti službenu ulogu, nego će ona s vremenom sve više jačati. Riječ je o Europskom Vijeću koje čine šefovi država i vlada u pratnji ministara vanjskih poslova. Od 1970-ih Europsko Vijeće je na sastancima na vrhu definiralo glavni politički smjer djelovanja, ali će mu se Jedinstvenim europskim aktom, a nakon njega Ugovorom iz Maastrichta povećati ovlasti, posebno u području ekonomske i monetarne unije, ali i Europske vanjske i sigurnosne politike. Integriranje Europe ne može na odgovarajući način funkcionirati ako države članice koje je čine ne daju strateške smjernice na najvišoj razini. U tom smislu su Ugovor o Ustavu za Europu i Ugovor iz Lisabona doprinijeli tome da Europsko vijeće postane stvarnom institucijom Unije.

Paralelno s povećanjem važnosti međuvladine suradnje, povijest prvih pedeset godina europskih integracija također svjedoči o povećanju značaja Europskog parlamenta. Do 1979. Europski parlament bio je sastavljen od izaslanstava nacionalnih parlamenata, ali se od tada zastupnici biraju općim pravom glasa. Statutarno jačanje prati i postupno jačanje ovlasti. Na početku je Parlament, osim glasovanja o proračunu, imao samo savjetodavne ovlasti u odnosu na odluke vijeća ministara. Međutim, Jedinstvenim europskim aktom, pa Ugovorima iz Maastrichta, Amsterdama i Nice, postupno se transformirao u stvarnog su-zakonodavca. Ugovorom iz Lisabona ta je uloga afirmirana : od njegovog stupanja na snagu velika većina europskih « zakona » ne može se usvojiti bez suglasnosti Europskog parlamenta. Međutim, to povećanje ovlasti, koje je vidljivo i iz uloge koju ima u imenovanju Europske komisije (kojoj može izglasati nepovjerenje) nije dovelo do nastanka europskog naroda (demosa).

Europski parlament predstavlja europske narode. Uostalom, način njegovog izbora, koji je prepušten državam članicama, potkrepljuje tu tvrdnju. U Ugovoru iz Maastrichta pojavljuje se europsko državljanstvo ; ono omogućuje svim građanima Unije, odnosno svakoj osobi koja ima državljanstvo države članice Unije da uživa određena prava ; pravo glasanja i kandidiranja na općinskim izborima u državi prebivališta, pravo glasanja i kandidiranja na europskim izborima u državi prebivališta, pravo na diplomatsku i konzularnu pomoć svake države članice Europske unije, u trećoj državi. Od Ugovora iz Maastrichta, sloboda kretanja

osoba smatra se sastavnim dijelom europskog državljanstva. To pokazuje da državljanstvo Unije prije svega podrazumijeva nadnacionalno državljanstvo, odnosno omogućuje državljanima da uživaju prava u državi koja nije njihova. Sigurno je da državljanstvo Unije ima i autonomnu dimenziju, koja se izravno vezuje uz Europsku uniju. Tako se državljanin Unije može obratiti europskom pravobranitelju i ima pravo birati europske zastupnike, što također spada u koncept europskog državljanstva. Osim toga, Ugovor iz Lisabona, što je bio slučaj i s Ustavnim ugovorom omogućuje državljanima Unije da neizravno uživaju pravo na popularnu inicijativu, pod nekim uvjetima. To, međutim, ne znači da možemo govoriti o postojanju europskog naroda.

Osim pravnih implikacija, ta primjedba još temeljnije zadire u sam europski politički projekt. Paralelnim jačanjem uloge država u sklopu Europskog vijeća i Vijeća ministara i osiguranjem participacije naroda u Europskom parlamentu, Ugovor iz Lisabona, što je bio slučaj i s Ugovorom o Ustavu za Europu, potvrđuje da se Europska unija temelji na dvostrukom legitimitetu : država i naroda. Tako se pojavio model federacije nacionalnih država.

II. Pojava « Federacije nacionalnih država » :

Prije svega treba razlikovati pojam federacije od pojma federalne države. U svom izvornom smislu, riječ federacija označava formiranje nove političke zajednice od postojećih političkih zajednica, koje će se u federaciji sačuvati svoju političku opstojnost. U 19. stoljeću dolazi do brkanja tog izvornog značenja s idejom federalne države. Ali, federalnu državu karakterizira činjenica da ona zadržava suverenitet, dok države u federaciji imaju tek autonomiju. Federacija koja se zasniva na državama neće dovesti do njihova nestanka kao političkih entiteta, nego se suverenitet dijeli između federacije i država od kojih se sastoji. S pravnog gledišta, to podrazumijeva jednu bitnu razliku : federalna država temelji se na Ustavu, pritom države članice zadržavaju vlastiti ustav, ali je on potpuno podređen federalnom ustavu. Federacija se temelji na paktu koji se ne zasniva niti na ustavu niti na međunarodnom ugovoru. Čini mi se da se Europska unija kreće u pravcu federacije, odnosno preciznije federacije nacionalnih država.

II.1 : Pakt europske federacije :

Rasprava o europskom ustavu posebno se bavila samom terminologijom. Zapravo je to bio tekst koji je imao formu međunarodnog ugovora, ali sadržaj ustava ; formula ustavnog ugovora činila mi se najprimjerenijom. Ugovor iz Lisabona je sasvim sigurno sporazum međunarodnog prava, ali treba dobro shvatiti razliku između to dvoje. Zato je neophodno spomenuti odnos između prava Europske unije i prava država članica. Njih karakterizira načelo prvenstva jednog nad ostalima. Već odavno je Sud u Luksemburgu utvrdio načelo prema kojemu pravo Europske unije ima prvenstvo nad pravom država članica, uključujući i njihov ustav. Ustavni sudovi država članica prihvatili su to načelo, ali to treba detaljnije objasniti. Prije svega, svi nacionalni ustavni sudovi (Francuske, Njemačke, Španjolske, ali i Poljske) definiraju prvenstvo prava Unije u samom nacionalnom Ustavu. S druge strane, što

se posebno pojavilo u posljednjem desetljeću, određuju se krajnje granice prava Unije ; te granice se temelje na poštivanju ustavnog identiteta država članica (to vrijedi za Francusku od 2005. godine, a njemački ustavni sud to je nedavno jasno potvrdio u odluci od 30. lipnja 2009.)

Međutim, Sud Europskih Zajednica sam je na neki način « europeizirao » spomenuta ograničenja u novijoj sudskoj praksi, gdje je odredio opseg jedne odredbe Ugovora iz Maastrichta, prema kojoj bi Europska unija trebala poštivati nacionalni identitet svojih država članica. To poštivanje nacionalnog identiteta omogućuje Sudu unazad nekoliko godina da razvije sudsku praksu koja prije svega prepoznaje činjenicu da Unija mora poštivati ustavni identitet svojih država. Sve to me navodi na sljedeće zaključke :

- Prvenstvo prava Unije nema isti status kao u federalnoj državi, gdje se federalni ustav na apsolutan način nameće državam članicama.
- Možemo smatrati da postoji ustavno pravo svojstveno Europskoj uniji. To pravo istovremeno proizlazi iz Ugovora iz Lisabona sukladno tumačenju Suda u Luksemburgu i iz klauzula o europskim integracijama u nacionalnim ustavima prema tumačenju ustavnih sudova država članica.

U toj cjelini možemo pronaći elemente pakta na kojemu se temelji Europska unija : međunarodni (ugovor iz Lisabona) i nacionalni (ustavi država članica) po formi, a ustavni po svom sadržaju. U tom smislu, ugovor iz Lisabona ne predstavlja prekid u odnosu na ustavni ugovor. Jednostavno je riječ o tome da je Ugovor o Ustavu za Europu na simboličniji način predstavljao postojanje tog pakta u nastajanju.

II. 2 : Savez nacionalnih država :

Vratimo se na trenutak na klauzulu temeljem koje Europska unija mora poštivati nacionalni identitet svojih država članica. Pomno promatranje sudske prakse Suda u Luksemburgu pokazuje da se ona koristi tom odredbom na dvije razine. Prvo, poštivanje nacionalnog identiteta država članica podrazumijeva « političko-institucionalnu » razinu ; U Ugovoru iz Lisabona stoji da « Unija poštuje... nacionalni identitet država članica koji je svojstven njihovom temeljnom političkom i institucionalnom ustroju ». U tom smislu Sud poštuje ustavni identitet država članice koje čine Uniju. Ali istovremeno se spominje i poštivanje nacionalnog identiteta u smislu zaštite kulturnog identiteta država članica Unije ; veći broj novijih presuda govori o tom značenju poštivanja nacionalnog identiteta.

Taj spoj dvaju različitih aspekata čini mi se posebno zanimljiv. To nas podsjeća na karakteristike nacionalne države (kako ih je, primjerice, analizirao povjesničar E.Gellner). Pojava nacionalnih država je proces koji se pojavio u Europi između XV. i XIX. stoljeća, kada je došlo do centralizacije političke vlasti, neophodne uslijed ekonomskih promjena. Prva globalizacija povezana s renesansom dovela je do potrebe za uspostavom vlasti na makro političkoj razini, kulturno homogenom. Afirmirajući političku, institucionalnu i kulturnu dimenziju nacionalnog identiteta Sud EZ-a reagira na želju država za očuvanjem nacionalne

države, dok istovremeno potiče proces europskih integracija. Ta je sudska praksa zanimljiva zato što ukazuje na pokušaj da se pronađe ravnoteža između političke zajednice u nastajanju i postojećih političkih zajednica. Ona također čini konkretnim moto Europske unije : « Jedinstvo u različitosti ». To znači da se vrijednosti na kojima se temelji Europska unija sastoje s jedne strane od zajedničkih vrijednosti (poštivanje ljudskih prava, demokracija, vladavina prava...), ali isto tako prihvatanja različitosti koje uvažava nacionalne specifičnosti. I na kraju to pokazuje da Sud EZ-a smatra da bi Europska unija trebala biti federacija nacionalnih država.

Ova analiza koja se temelji na analizi rada Suda EZ-a pokazuje da se malo po malo stvara originalni model političkog ustroja : nije riječ ni o federalnoj državi, ni o pukoj konfederaciji, a niti o međunarodnoj organizaciji. Originalnost tog modela podsjeća nas na jednu povijesnu činjenicu : Europa je dio svijeta u kojemu su se pojavile prve nacionalne države i u potrazi je za oblikom političkog ustroja koji će uvažavati nacionalne države istovremeno napredujući na putu europskih integracija. Mogli bismo zaključiti da je to razočaravajući kompromis u odnosu na federalističku viziju, ali nema smisla brkati želje i realnost. Čini mi se da je realnost europskog političkog projekta sama nametnula takav originalni oblik, a pitanje koje se postavlja pred naše vođe jest kako ga učiniti efikasnijim, jer bi se bez toga pakt mogao raspasti umjesto da bude jači. Pitanje je hoće li ovaj naraštaj europskih vođa biti dorastao zadatku kao što su to bili osnivači ideje ujedinjenja ?