

Mr. Mahir Muharemović

UDK 321.011:061.1EU

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

Paša bunar 97/31, 75000 Tuzla

E-mail: mahir85@gmail.com

Pregledni naučni rad

EVROPSKA UNIJA: SUVERENI ENTITET?

Sažetak

Evropska unija (EU) je tvorevina koja se zasniva na međunarodnim ugovorima koji funkcioniraju kao njeni temelji. Iz tog razloga, sve nadležnosti EU proizlaze iz osnivačkih ugovora EU, koji su rezultat suverene volje njenih država članica. Nijedna odredba osnivačkih ugovora ne dodjeljuje EU kompetenciju kompetencija, tj. sposobnost određivanja vlastitih nadležnosti. Kao najvažniji element suvereniteta, kompetencija kompetencije je i dalje u rukama država članica. Pored toga, prvi put je formalno regulisan postupak napuštanja Unije u Lisabonskom ugovoru. Dalje, Evropska unija nema vlastiti politički narod koji bi bio demokratska legitimacija jednom ustavu EU, te se zato i ne može govoriti o postojanju ustava EU, nego samo o njegovim rudimentarnim oblicima.

Sam karakter Unije je predmet mnogih naučnih diskusija, što joj često daje epitet sui generis. Međutim, detaljnijom analizom Lisabonskog ugovora, mogu se uočiti dominantne karakteristike jedne međudržavne organizacije.

Ključne riječi: *Komunitarno pravo, suverenitet, federacija, međudržavna organizacija, Kompetenz-Kompetenz*

THE EUROPEAN UNION: A SOVEREIGN ENTITY?

Summary

The EU is a construction based upon international treaties which function as its very foundation. Therefore, all its competencies are derived from these founding treaties that are the result of the sovereign will of its member states. None provision of the treaties confers Competence-Competence to the Union. As the most crucial element of sovereignty the Competence-Competence is still placed in the member states. Beside this fact, the member states have the sovereign right to withdraw from the Union and the Lisbon Treaty provisions contain, for the first time, a prescribed formal withdrawal procedure. The EU also lacks of a common European nation that could be the democratic legitimation of a EU constitution. Because of that we can not speak of an existing EU constitution, but rather of pre-constitutional forms.

Although there is much debate about the very same character of the EU, analyzing the Lisbon Treaty, we can reveal the significant intergovernmental character of the EU without an unconditional and absolute supremacy of the EU Law over national law of the member states, as it would be in a federation.

Keywords: *European Union, Lisbon Treaty, Communitarian Law, Constitution, Sovereignty, Competence-Competence, Confederation, Federation, Intergovernmental Organisation*

Uvod

Pitanje suvereniteta uvijek se postavlja kada se spomene Evropska unija. Ovo pitanje uzrok je razmimoilaženja u naučnom diskursu pravnih i političkih nauka. Naime, EU posjeduje vlastiti pravni poredak i ima status pravnog lica, ali još uvijek ne čini državu, što je, zapravo, glavna argumentacija ovog rada. Iako mnogi pravni teoretičari argumentuju da EU već posjeduje sve kvalitete jedne države, postoji nekoliko vitalnih elemenata koje ne posjeduje, prije svega, to se odnosi na prirodu njenog pravnog poretka, njegov odnos prema nacionalnim pravnim porecima i na jasno profilirane i dominantne elemente jedne međudržavne organizacije. Sve navedeno će biti predmet interesovanja ovog rada.

1. Karakter pravnog poretka Unije

Evropske zajednice su započele svoj život kao međunarodne organizacije. One su osnovane međunarodnim sporazumima koji su zaključeni u skladu s pravilima međunarodnog javnog prava.¹

Međutim, presudom Evropskog suda pravde (u daljnjem tekstu: Sud) iz 1963. u predmetu *Van Gend en Loos*², Sud je istakao da Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (u daljnjem tekstu: EEZ) predstavlja mnogo više nego običan međunarodni sporazum koji samo uspostavlja međusobne obaveze između država potpisnica, jer Ugovorom osnovani organi Zajednice raspolazu suverenim ovlaštenjima čije vršenje ne utiče samo na države članice, već i na njihove građane koji se mogu pozivati na odredbe *komunitarnog prava* pred nacionalnim sudovima.³ U drugom predmetu, Sud je konstatovao: “*Za razliku od običnih međunarodnih sporazuma, Ugovor o osnivanju EEZ je stvorio sopstveni pravni sistem, koji je, stupanjem Ugovora na snagu, postao integralni dio pravnih sistema država članica, koji su njihovi sudovi dužni da primjenjuju.*”⁴ Takvim stavovima Suda došlo je, po mišljenju pojedinih autora, do konstitucionalizacije, odnosno do mutacije osnivačkih ugovora (*primarnog prava Unije*) iz jednog međunarodnopravnog poretka u jedan ustavnopravni

¹ V. Medović, *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, (Beograd, Službeni glasnik 2009), str. 95.

² Predmet 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (1963) ECR 10.

³ V. Medović, *op. cit.*, fn. 1, str. 95.

⁴ Predmet 6/64, *Flamino Costa v. ENEL* (1964) ECR 592.

poredak.⁵ Navedenim ugovorima reguliše se, između ostalog, i raspodjela nadležnosti između organa Zajednica, postupci za vršenje zakonodavne, izvršne i sudske funkcije, te se dodjeljuju određena prava pojedincima, čiju primjenu i zaštitu oni mogu ostvariti pred nacionalnim sudovima i Sudom pravde.

Evropski sud stavlja pravo Evropske unije (EU, Unija) iznad svih normi nacionalnog prava, pa je i *sekundarno pravo*⁶ EU nadređeno ustavima država članica.⁷ Nadređenost prava Unije⁸ nad pravom država članica podrazumijeva nadređenost primjene, a ne nadređenost važenja.⁹ Ovo znači da nacionalni pravni akt ostaje na snazi ako je u suprotnosti s pravom EU, tj. ne dolazi do njegove ništavosti, osim ako nije drugačije predviđeno nacionalnim pravom, te se i dalje primjenjuje u oblastima u kojima EU nema zakonodavnu ovlast, ali ne i u oblasti gdje takva zakonodavna ovlast Unije postoji.¹⁰ Neposredno dejstvo prava Unije ogleda se u tome da neposredno obavezuje kako organe Unije, tako i organe država članica i njihove građane, te za primjenu nije potreban poseban postupak inkorporacije od strane nacionalnih zakonodavaca u nacionalne pravne poretke.¹¹ Pravo EU provode, pored organa same Unije, i organi država članica, pri čemu se podrazumijeva da organi država članica pravo EU primjenjuju po istim pravilima kao u istovrsnim predmetima prilikom provođenja nacionalnog prava (*načelo ekvivalentnosti*) i da primjena prava EU u takvim procesima ne smije biti prekomjerno otežana (*načelo minimalne efektivnosti*).¹²

Suprotno ovakvim stavovima o konstitucionalnom karakteru samih ugovora, pojedini autori¹³ ističu da osnivački ugovori nisu ustavi u punom smislu tog pojma, jer ovlašćenja Unije nisu izvedena direktno iz naroda, već uz posredovanje država članica. Tako njemački Savezni ustavni sud konstatuje da “zbog svoje pravne prirode, neriješenih pitanja podjele nadležnosti, federalne strukture i demokratskog legitimiteta, evropsko pravo ne može

⁵ V. Medović, *op. cit.*, fn. 1., str. 95.

⁶ Pod ovim pojmom se podrazumijevaju pravni akti Unije kao što su: uredba, direktiva, odluka, preporuka i mišljenje.

⁷ Predmet 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide* (1970).

⁸ Tako se prema mišljenju Evropskog suda čak ni priznato načelo međunarodnog prava *lex posterior derogat legi priori* ili *lex specialis derogat leges generali* ne odnosi na evropsko pravo, vidi u: D. Wyatt et al., *European Union Law*, (London, Oxford University Press, 2000) str. 61.

⁹ Z. Meškić et al., *Pravo Evropske unije*, (Sarajevo, TDP, Deutsche Gesellschaft fuer internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; Otvoreni regionalni fond za Jugoistočnu Evropu – Pravna reforma 2012), str. 79.

¹⁰ Z. Meškić et al., *op. cit.*, str. 79.

¹¹ Neposredno dejstvo ne odlikuje sve izvore prava EU, samo primarno pravo, te uredbe i odluke sekundarnog prava. (Vidi više u : Z.Meškić et al., *op. cit.*, str. 79.)

¹² Z. Meškić et al., *op. cit.*, str. 88.

¹³ D. Grimm, Does Europe Need a Constitution, 282, *European Law Journal* (1995), str. 286 na str. 291.

neograničeno preovladati nad nacionalnim ustavnim pravom, sve dok sva osnovna ustavna načela nisu u ekvivalentnoj mjeri osigurana u Evropi.¹⁴ Iz tog razloga Vajler priznaje da se radi o sistemu ustavnog poretka bez konstitucionalizacije, jer je Zajednica usvojila konstitucionalnu praksu bez ikakve suštinske legitimirajuće konstitucionalizacije.¹⁵ Nadalje, u određenim izuzecima, postoji obaveza “unošenja” evropskog prava u nacionalni pravni poredak putem posebnog pravnog akta, kao što je primjer u Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje je Parlament, u tradiciji parlamentarnog suvereniteta, donio Zakon o Evropskim zajednicama (*European Communities Act*), prema kojem se daje “ovlaštenje” za direktnu primjenu evropskog prava na teritoriji Velike Britanije. U tom duhu, njemački Savezni ustavni sud, u svojoj poznatoj Mastrihtskoj presudi¹⁶ ističe da vlast Unije (time i njenog prava) djeluje na području njemačke vrhovne vlasti samo na osnovu izričitog ovlaštenja njemačke vrhovne vlasti, odnosno odgovarajućeg zakona kojim se daje saglasnost. Ovdje treba naglasiti da teoretičar Šiling (*Schilling*)¹⁷ smatra da je evropsko pravo nadređeno samo kada Unija djeluje u okviru svojih nadležnosti, a mjera Unije koja je usvojena *ultra vires* (uz prekoračenje nadležnosti), neće i ne smije biti nadređena pravu država članica. Pri tome, Šiling potcrtava da konačnu odluku o tome da li je prekoračena nadležnost treba da imaju vrhovni sudovi država članica, koji će dati konačnu riječ o nadležnosti Evropske zajednice, tumačeći osnivačke ugovore u svjetlu međunarodnih ugovora. U krajnjoj nuždi, prema Šilingu, visoke ugovorne strane (države članice EU) imaju pravo da, ukoliko izgube spor pred Evropskim sudom oko pitanja prekoračenja nadležnosti, u skladu s međunarodnim pravom, zanemare komunitarnu mjeru, koristeći se svojim pravom na “samotumačenje”.¹⁸ Zapravo, sama suština problema leži u tome da li Evropski sud ima tzv. pravosudnu *Kompetenz-Kompetenz*, tj. da svojom sudskom praksom proširuje nadležnosti EU, tumačeći osnivačke ugovore. Stav Saveznog ustavnog suda Njemačke je jasan po tom pitanju, prema kojem se Savezni ustavni sud Njemačke nalazi u odnosu saradnje s Evropskim sudom, ali i da ima ovlaštenje, koje proizlazi iz njemačkog Temeljnog zakona (njem. *Grundgesetz*) da, u konačnici, a radi zaštite Ustava Njemačke, preispita *ultra vires* akte Unije.¹⁹ Nadalje, sama činjenica da pravo EU ne može

¹⁴ Z. Meškić et al., op. cit., str. 81.

¹⁵ Dž., H. H. Vajler, *Ustav Evrope*, (Beograd, Filip Višnjić 2002), str. 335.

¹⁶ BverfG, BverfGE 89, 155.

¹⁷ T. Schilling, The Autonomy of the Community Legal Order – An Analysis of the Possible Foundations, 37, *Harvard International Law Journal* (1996), str. 370 na str. 389.

¹⁸ Suprotno navedenom je stajalište Evropskog suda prema kojem je Evropski sud konačni arbitar u pogledu komunitarnog prava (vidi presudu: 314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Luebeck-Ost* (1987) ECR 4.).

¹⁹ Vidi Odluku Saveznog ustavnog suda Njemačke 89, 155 i dalje.

proglasiti ništavim akte nacionalnog prava država članica je u skladu s Kelzenovom konstatacijom “da do poništenja nacionalne norme koja je u sukobu sa međunarodnom normom može doći samo kada nacionalno pravo obezbijedi proceduru za poništavanje, a do tada mogu egzistirati paralelno norma međunarodnog prava i nacionalnog prava. Međunarodno pravo može jedino reagovati sankcijama protiv države čije je pravo u suprotnosti sa međunarodnim pravom.”²⁰ Dakle, provedba *komunitarnog prava*, u konačnici, u potpunosti zavisi od organa država članica, odnosno samih nacionalnih država. Na kraju, prema čl. 40 Bečke konvencije o ugovornom pravu iz 1969. godine multilateralni sporazumi mijenjaju se prema odredbama koje predviđa taj sporazum. Praksa Suda EU potvrdila je ovo pravilo međunarodnog prava, te su izmjene ugovora moguće samo putem postupaka koji su utvrđeni čl. 48 Ugovora o EU (UEU).²¹ Države članice mogu međusobno zaključivati i sporazume kojima bi došlo do izmjene ugovora. Ovakvi ugovori bi po međunarodnom pravu proizvodili dejstvo, tj. bili bi validni, ali se ne bi primjenjivali unutar pravnog poretka koji je uspostavljen osnivačkim ugovorima EU. Tako zaključeni ugovori ne mogu biti poništeni od strane EU, ali bi bili protivpravni u pravnom poretku Unije.²² Iako postoji tačno propisana procedura izmjena ugovora EU, države članice, u konačnici, mogu da napuste Uniju. Formalno, organ EU mijenja ugovor (Evropski vijeće), ali faktički svaka država članica putem svojih predstavnika u tom organu glasanjem protiv odluke o izmjeni može spriječiti njeno donošenje.²³ Jasno je da ne postoji autonomija organa Unije za izmjenu ugovora, jer su države članice, i dalje “gospodari ugovora” (njem. “*Herren der Verträge*”).

Iz svega navedenog može se zaključiti da pravo EU, iako je to u suprotnosti sa stajalištem Evropskog suda, nije u potpunosti samostalno, niti je bezuslovno nadređeno nacionalnom pravu država članica, te da po svojoj suštini čini poseban submeđunarodnopravni poredak, koji se i dalje temelji na saglasnosti država članica i podložan je pravilima međunarodnog prava.

²⁰ H. Kelzen, Suverenost i međunarodno pravo, u Vujačić Ilija ur., *Suveren i suverenosti* (Beograd, Službeni glasnik 2008), str. 75 na str. 81–82.

²¹ Prema ovim odredbama potrebna je za svaku izmjenu ugovora jednoglasna odluka svih država članica u Evropskom savjetu, te ratifikacija ili odobrenje u državama članicama.

²² Z. Meškić et al., op. cit., str. 115.

²³ Z. Meškić et al., op. cit., str. 116.

2. Pravna priroda Unije nakon Lisabonskog ugovora

2. 1. Međunarodnopravni subjektivitet Unije

U početnim fazama svog razvoja Evropska unija nije predstavljala poseban i autonoman pravni entitet niti je ukinula samostalnost postojećih Evropskih zajednica. One su sačuvala svoj puni pravni subjektivitet zasnovan na osnivačkim ugovorima, dok je EU predstavljala zajednički okvir koji povezuje suštinski različite oblike saradnje država članica.²⁴

Proces postepenog jačanja pravne ličnosti Unije zaokružen je Lisabonskim ugovorom koji izričito predviđa da EU “zamjenjuje i nasljeđuje Evropsku zajednicu” i uživa pravni subjektivitet.²⁵ Unija se tako konstituiše kao jedinstveni entitet koji ima svojstvo pravnog lica i raspolaže međunarodnopravnim subjektivitetom.²⁶ Nasuprot tome, Evropska zajednica nestaje sa scene kao posebna pravna ličnost, a ugovor kojim je osnovana prestaje da važi. Na njeno mjesto stupa EU koja pravni osnov svog subjektiviteta i djelovanja zasniva na dva ugovora jednake snage: Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU).

Za razliku od svojstva pravnog lica, status subjekta međunarodnog prava²⁷ EU nije izričito regulisan. Lisabonski ugovor, kao i raniji ugovori, ne sadrži odredbu o priznanju njenog međunarodnopravnog subjektiviteta, ali ima odredbe kojima se uređuju posebni vidovi subjektiviteta Unije. Na prvom mjestu to je sposobnost Unije da zaključuje međunarodne

²⁴ Z. Radivojević, et al., Struktura Evropske unije posle Lisabonskog ugovora, 12, *Pravni život* (2010), str. 457 na str. 457.

²⁵ Članovi 1 i 47 UFEU.

²⁶ Z. Radivojević, et al., loc. cit., fn. 24., str. 457.

²⁷ Pitanje subjektiviteta međunarodnih organizacija je predmet razmimoilaženja u doktrini međunarodnog prava. Razlikuju se, najmanje, tri teorije koje se odnose na međunarodnopravni status međunarodnih organizacija. Prvo, radi se o tzv. “teoriji volje”, prema kojoj pravni subjektivitet međunarodne organizacije zavisi od volje njenih osnivača. Drugo, radi se o tzv. “objektivnoj” teoriji, koja počiva na stanovištu da međunarodnopravni subjektivitet organizacije proističe iz same činjenice da ta organizacija postoji. Treća teorija je funkcionalna, najviše prihvaćena kada je riječ o međunarodnopravnom subjektivitetu međunarodnih organizacija. Ova teorija počiva na stanovištu da pravni subjektivitet organizacije proističe indirektno iz funkcija koje organizacija vrši preko svojih organa, naročito kada vršenje funkcija izražava nezavisnu volju u odnosu na države osnivače. Za međunarodnopravni subjektivitet vezuje se i ugovorna sposobnost, kao pravo zaključenja međunarodnih ugovora. I po pitanju osnove ugovorne sposobnosti postoje tri različita mišljenja. Prvo, neki autori smatraju da međunarodnopravni subjektivitet predstavlja pravni osnov za zaključenje međunarodnih ugovora. Drugo, jedan dio doktrine smatra da ukoliko je osnivačkim statutom međunarodnoj organizaciji eksplicitno ili implicitno priznata sposobnost zaključenja ugovora, njoj je, ujedno, priznat i međunarodnopravni subjektivitet. Treće, postoji mišljenje koje negira postojanje veze između međunarodnopravnog subjektiviteta i ugovorne sposobnosti i tretira ih kao zasebne kategorije. Vidi: V. Knežević, *Evropska unija i zaključivanje međunarodnih sporazuma u oblasti bezbjednosti i odbrambene politike: Posljedice po međunarodni subjektivitet EU*, 19, *Politička revija* (2009). str. 116. na str. 118.

ugovore.²⁸ Novinu predstavlja odredba kojom se propisuje da Unija može zaključivati međunarodne sporazume kada je to predviđeno osnivačkim ugovorima ili kada je to potrebno za ostvarivanje, u okviru politike Unije, nekog od ciljeva utvrđenih ugovorima, kada to predviđa obavezujući pravni akt Unije ili kada je vjerovatno da će taj sporazum uticati na zajednička pravila ili izmijeniti njihovu sadržinu.²⁹ U oblastima zajedničke vanjske i sigurnosne politike Uniju u međunarodnim odnosima predstavlja predsjednik Evropskog vijeća.³⁰

Što se tiče pitanja samog međunarodnopravnog subjektiviteta država članica EU, one ostaju u punom kapacitetu subjekti međunarodnog prava, s tim što će “*države članice kroz zajedničko djelovanje promovisati interese i vrijednosti EU na međunarodnoj sceni. Države članice su međuovisne.*”³¹ Kako su osnovne “čestice” pravne konstrukcije EU njene države članice, onda i sami ugovori koje zaključi EU obavezuju i njene države članice, jer ih one i implementiraju.

2.2. Elementi međudržavne organizacije u strukturi Unije

Analizirajući ključne elemente jedne međudržavne organizacije, možemo doći do zaključka da su svi elementi zastupljeni u strukturi Unije. Naime, Unija je, također, osnovana ugovorima kojima su uspostavljene posebne trajne institucije saradnje, te kojima je Unija stekla vlastiti subjektivitet. Međunarodnim (osnivačkim) ugovorima definisane su i nadležnosti Unije kao međudržavne organizacije. Osnovno načelo prilikom razgraničenja nadležnosti Unije i država članica je *načelo pojedinačnih ograničenih ovlasti* (čl. 5. st. 2 UEU). To načelo podrazumijeva da Unija svoje prethodno navedene ciljeve ostvaruje samo u okviru onih pojedinačnih nadležnosti koje su joj države članice dodijelile ugovorima. Dakle, Unija nema generalnu nadležnost, a sve nadležnosti koje nisu prenesene na Uniju, pripadaju državama članicama. Nadalje, osnivački ugovori, za razliku od ustava u savezним državama, regulišu samo nadležnost EU, ne i nadležnost država članica.³² Navedeno, upravo, signalizira da osnivački ugovori nemaju snagu ustavnog akta kojim bi se odredile (dodijelile) i

²⁸ L. Goetschel, Europe as International Actor: Maximizing Nation-State Sovereignty, *Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper Series 6.3* (2010), str. 2. na str. 15.

²⁹ Članovi 216–219 UFEU.

³⁰ Član 15 (6) UEU.

³¹ Član 16. UEU.

³² Z. Meškić et al., op. cit., str. 96.

nadležnosti država članica u odnosu na Uniju, kao što je to slučaj u federalnim državama.³³ Lisabonskim ugovorom, prvi put su definisane nadležnosti Unije u odnosu na države članice.³⁴ Iako postoji argumentacija da se podjelom nadležnosti Lisabonskim ugovorom i pojavom *implicitiranih* i *dopunskih nadležnosti* Unije stvara federalna struktura Unije, što će biti predmet analize u ovom radu, treba konstatovati da nije u međunarodnopravnoj teoriji i praksi ništa neuobičajeno da međunarodne organizacije imaju svoje nadležnosti koje su joj date ugovorom.³⁵

Što se tiče samog načina odlučivanja unutar Unije, na prvi pogled dolazi do određenog odstupanja u odnosu na jednu tipičnu međunarodnu (međudržavnu) organizaciju. Uvjet jednoglasnosti, po klasičnim teorijama, smatra se ključem očuvanja suvereniteta članica jedne međunarodne organizacije. Međutim, jasno je da je u Uniji pravilo odlučivanja kvalifikovanom većinom primarno i dominantno. Ipak, treba naglasiti da su države članice svojom suverenom voljom, a u cilju povećanja efikasnosti i djelotvornosti Unije, pristale na taj način odlučivanja što, opet, nije narušavanje suvereniteta država članica.³⁶ Naročito treba naglasiti činjenicu da se za odlučivanje u vitalnim i ključnim oblastima i dalje traži jednoglasnost u Vijeću ministara EU.

Dalje, iako Unija raspolaze određenim izvršnim ovlastima u odnosu na nacionalne vlasti, sposobnost implementacije zakona, distribucija javnih prihoda i donošenje provedbenih propisa odvojeni su od izvršne vlasti EU, te sve navedeno leži u rukama nacionalnih država.³⁷ Sama vanjska i sigurnosna politika, i dalje, bez obzira na pojačanu ulogu institucija EU nakon Lisabona, leži u rukama nacionalnih država, te stvara, kako to Hix navodi, nesposobnosti Unije da reaguje na krizna žarišta u svijetu.³⁸

Sistem sankcija za države članice koje ne poštuju pravni poredak Unije je, također, najslabiji sankcijama u međunarodnom pravu. Naime, sankcije se odnose na izricanje

³³ Vidi kao primjer X Amandman na Ustav Sjedinjenih Američkih Država ili čl. III Ustava Bosne i Hercegovine.

³⁴ Čl. 3. UFEU definisana je isključiva nadležnost Unije, u čl. 4. st. 2. UFEU definisane su podijeljene nadležnosti, te čl. 6. UFEU nadležnosti EU da podržava, koordinira ili dopunjuje.

³⁵ V. Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, (Beograd, Institut za političke studije 2001) str. 71.

³⁶ V. Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, fn. 35., str. 79.

³⁷ S. Hix, *The Political System of the European Union*, drugo izdanje, (New York, Palgrave Macmillan 2005), str. 27.

³⁸ S. Hix, op. cit., fn. 37, str. 404.

novčanih kazni državama članicama³⁹ od strane Suda EU i/ili zamrzavanja diplomatskih odnosa i izolacije.⁴⁰ Dakle, ne postoji mogućnost provođenja pravnih akata Unije na teritoriji države članice bez izričite saglasnosti dotične države članice. Pored sistema sankcija, karakter međunarodne organizacije Unije ogleda se i posebnim “*opt-outs*” klauzulama, prema kojima pojedine države članice mogu da putem protokola na ugovore traže izuzimanje primjene pojedinih odredbi ugovora u odnosu na njih.⁴¹ U tom duhu, samo sa suprotnim predznakom, postoji mogućnost, po Lisabonu, da se pojača saradnja između pojedinih država članica unutar Unije u pojedinim oblastima.

Na kraju treba istaći da sama struktura i uloga Evropskog vijeća i Vijeća ministara EU, a time i centralna uloga država članica, ukazuje na imanentno međudržavni karakter Unije. Štaviše, pojedini autori naglašavaju glavnu ulogu država članica u kreiranju evropske politike, a da su interakcije i koordinacije između država članica unutar EU jednostavno produbljenje normalnih diplomatskih odnosa.⁴²

2.3. *Federalni elementi Unije*

Kao ranije rečeno, Unija se temelji na osnivačkim ugovorima, te formalno i materijalno ne posjeduje ustav⁴³, niti je pravo EU bezuslovno nadređeno i samostalno u odnosu na nacionalno pravo. Evropski sud, shodno navedenom, nema karakter jednog ustavnog suda, niti takve ovlasti može vršiti na teritoriji država članica. Osnovni problem Unije je njen demokratski deficit, a koji ima za posljedicu nedostatak demokratskog legitimiteta iz kojeg bi mogao proizaći jedan ustavnopravni poredak Unije koji bi bio nadređen nacionalnim ustavima.

³⁹ Ovaj postupak definisan je čl. 258, 259 i 260 UFEU.

⁴⁰ Ovim mehanizmom se Unija posljednji put koristila 2000. godine kada je “zaledila” svoje odnose s Austrijom nakon ulaska jedne desničarske partije u vladu Austrije.

⁴¹ Tipičan jedan takav primjer je protokol na Lisabonski ugovor koje obuhvataju oslobađanje Ujedinjenog Kraljevstva i Irske od obaveza iz oblasti slobode, sigurnosti i pravde, uključujući i one koje su postojale prije Lisabonskog ugovora. Drugi primjeri odnose se na neučesće pojedinih država u Šengen regulativama, monetarnoj uniji i dr.

⁴² J. Peterson et al., *Decision-Making in the European Union* (New York, Palgrave Macmillan 1999.), str. 6–7.

⁴³ Ovdje treba naglasiti da ustav u formalnom smislu podrazumijeva pravni akt najviše pravne snage, tj. da se nalazi na vrhu hijerarhijske ljestvice svih pravnih propisa, što proizlazi iz činjenice da ga je donio poseban ustavotvorni organ, odnosno zakonodavni organ prema posebnom ustavotvornom postupku. Iz navedenog je jasno da jedan pravni akt koji sadržinski reguliše određenu *materia constitutionis*, dakle, ustav u materijalnom smislu, ne može se smatrati ustavom dok ne posjeduje sve attribute ustava u formalnom smislu (najviši pravni akt donesen od posebnog organa i/ili posebnom postupku). U suprotnom, navedeni akt bi predstavljao običan zakon, jer forma pravnog akta određuje njegovu poziciju u hijerarhiji pravnih akata, a koja ne ovisi od sadržaja onog što reguliše pravni akt, nego od činjenice ko i/ili u kojem postupku donosi pravni akt.

U svojoj Lisabonskoj presudi njemački Savezni ustavni sud istakao je problem demokratske legitimacije Unije, konstatirajući “*da ima autoritet da izvršava ultra vires kontrolu odluka EU u pogledu njihove skladnosti s načelom pojedinačnih ograničenih ovlasti, jer EU ne posjeduje neograničen demokratski legitimitet jednog evropskog naroda.*”⁴⁴ Međutim, narod kao cjelina, tačnije, kao zbir svih koji su zaista državljani, kao sto posto stanovništva, ne postoji kao entitet koji može da donosi odluke, već samo kao osnov za legitimisanje.⁴⁵ A kako bi narod svoj suverenitet izrazio i demokratski legitimisao vlast, potrebni su izbori i glasanje.⁴⁶ Pitanje je, u kontekstu EU, da li postoji osnov za tvrdnju za postojanje demokratskog legitimiteta Unije. Kao ranije navedeno, njemački Ustavni sud je veoma kritičan. Međutim, očigledno je da na nivou Unije postoji jedan parlament, s bitno ojačanom ulogom nakon Lisabona, te da su u proces odlučivanja “*uvršeni*” i nacionalni parlamenti. Ova činjenica dovela je do konstrukcije tzv. “*dvostruke legitimacije*” Unije. Prema takvoj konstrukciji, dvostruki legitimitet podrazumijeva posredni legitimitet putem (demokratski izabраниh) predstavnika država članica, izabраниh od strane nacionalnih parlamenata s jedne strane i neposredno putem neposrednih izbora za Evropski parlament s druge strane.⁴⁷ Dakle, prema navedenom, Unija svoj legitimitet dijelom “*crpi*” posredno iz demokratske tradicije država članica, a dijelom neposredno putem izbora za EP. Međutim, sagledamo li detaljnije i same izbore za EP, može se zaključiti “*da u Evropi ne postoji jedan evropski narod (demos), nego narod država članica, da izborno pravo nije jedinstveno, jer se izbori za EP provode po pravilima svake države članice iz koje se biraju zastupnici, da ne odgovaraju načelu proporcionalnosti i jednakosti, a da sam EP nema pravo zakonodavne inicijative. Mada postoji građanstvo Unije, ono nije identično s pojmom naroda. Prema Vajleru, koncept evropskog građanstva, koji samo deklariše prava, bez obaveza, nije ništa drugo nego dodavanje novih prava postojećoj listi, s veoma malo efekta. Tako se ta prava uzimaju zdravo za gotovo.*”⁴⁸ Prava bez odgovornosti i ne mogu stvoriti tjesniju vezu između pojedinca i države, kakav je slučaj s nacionalnim državljanstvima. Kako bi se mogla stvoriti tjesnija veza između Unije i pojedinaca, s pravima i obavezama, potrebno je stvaranje jednog evropskog naroda. Takvo nešto je pitanje identiteta zasnovanog na svijesti o pripadnosti tom narodu. Prema višegodišnjim istraživanjima ta svijest je kod svih građana država članica još

⁴⁴ Z. Meškić et al., op. cit., str. 51.

⁴⁵ G. Releke, Suverenost, suverenost države, suverenost naroda, u Vujačić Ilija, ur., *Suveren i suverenost* (Beograd, Službeni glasnik 2001), str. 153 na str. 165.

⁴⁶ Prema Šmitu izbori i glasanje nesumnjivo su one tačke iz kojih proističu ovlašćenja i delegiranje, ali oni nisu “*neposredni izliv i izraz narodne volje*” (vidi više u : Schmitt, K., “*Verfassungslehre*”, str. 279.).

⁴⁷ Z. Meškić et al., op. cit., str. 49.

⁴⁸ Dž. H. H. Vajler, op. cit., fn. 15., str. 372.

uvijek slaba.⁴⁹ Iako postoji, prema Lisabonskom ugovoru, tačnije prema njegovom čl. 11 st. 4 UEU, pravo građana da neposredno iniciraju zakonodavni postupak na nivou Unije, upitno je koliko je to pravo efikasno i svrsishodno, imajući u vidu činjenicu nepostojanja jednog jedinstvenog evropskog naroda. Što se tiče i samog Evropskog parlamenta, prema Vajleru, njegova uloga je ugrožena zbog kombinacije neefikasnih ovlašćenja, načina rada, “problema jezika”, problema nezainteresovanosti za praćenje njegovog rada od strane javnosti i problema opadanja procenta onih koji izlaze na izbore, na kojim dominiraju nacionalni programi.⁵⁰

Često se ističe da je sama podjela nadležnosti između Unije i država članica dokaz jedne federalne države. Naročito na postojanje *impliciranih i dopunskih ovlasti*⁵¹ Unije gleda se kao na postojanje *Kompetenz-Kompetenz*, tj. mogućnosti Unije da sama odredi svoje nadležnosti, što je odlika samo jedne suverene tvorevine. Postojanje *impliciranih i dopunskih ovlasti* ne podrazumijeva njihovu neograničenu upotrebu. Naime, Savezni ustavni sud Njemačke, a u pogledu impliciranih ovlašćenja Unije, u svojim odlukama naglašava da tumačenje odredbi ugovora od strane Evropskog suda ne smije imati za posljedicu proširenja nadležnosti Unije van okvira ugovora, te da ima pravo da odluči o tome da li je određeni akt Unije *ultra vires*, tj. da li je donesen prekorajenjem nadležnosti. Sve navedeno, uveliko, sprječava Uniju da stvori svoju vlastitu *Kompetenz-Kompetenz*. Što se tiče *dopunskih nadležnosti* Unije, jedna od ključnih pretpostavki za takvo proširenje nadležnosti je jednoglasnost u Vijeću, čime je očuvana kontrola država članica nad “proširenjem” nadležnosti Unije. S druge strane, postojanje podjele nadležnosti između Unije i država članica, striktno gledano, odnosi se samo na navođenje, po Lisabonu, nadležnosti koje su Uniji izričito date, ali ne i na određivanje nadležnosti država članica, što je u skladu s *principom ograničenih pojedinačnih ovlasti*, te time više odgovara karakteru jedne međunarodne organizacije nego jedne federacije. Nadalje, Unija se ne može pozvati na vlastiti državotvorni narod, bez pozivanja na narode država

⁴⁹ L. Hooghe et al., *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus* (Cambridge, Cambridge University Press 2008), str. 50–67.

⁵⁰ Dž. H. H. Vajler, op. cit., fn. 15, str. 301.

⁵¹ Pod impliciranim ovlastima podrazumijeva se ovlast da Unija, pored onih nadležnosti koje su joj date izričito ugovorima, ima i sve nadležnosti koje su joj neophodne da dopuni neku već ugovorom dodijeljenu nadležnost, koja se bez dopune ne bi mogla vršiti efikasno i u punom obimu. Sud EU je kroz svoju praksu potvrdio teoriju impliciranih ovlasti Unije.

Dopunska nadležnost Unije definisana je samim čl. 352. UFEU i predviđa da u postupku popunjavanja pravnih praznina Vijeće ministara na prijedlog Komisije i uz saglasnost Parlamenta može jednoglasnom odlukom donijeti odgovarajuće propise, kada je za ostvarenje ciljeva ugovora nužno djelovanje u okviru ugovorima utvrđenih politika Unije, a za donošenje takvog propisa u ugovorima nisu definisane konkretne ovlasti. Vidi više: Z. Meškić et al., op. cit., str. 97–99.

članica, jer je koncept unijskog građanstva vezan za nacionalna državljanstva.⁵² Najvažnije nadležnosti, a koje su svakoj saveznoj državi imanentne, nisu date Uniji, pa čak ni nakon Lisabona, kao što su npr. vanjska politika, odbrana, vanjska trgovina i sl. Unija nema ovlasti da države članice ograničava na polju njihovih međunarodno-pravnih aktivnosti⁵³, što bi bilo karakteristično za jednu federaciju, jer je federaciji data puna nadležnost, po međunarodnom pravu, da zaključuje sporazume, a federalnim jedinicama samo kada za takvo što postoji ovlaštenje u ustavno-pravnom poretku federacije. Štaviše, međunarodnim aktivnostima Unije upravljaju države članice, a ne Unija samostalno.⁵⁴

Međutim, Unija posjeduje i određene atribute jedne federacije, a prije svega se odnosi to na uspostavljanje jedinstvenog ekonomskog prostora i uvođenje jedinstvene valute. Nadalje, Unija ima razgranatu institucionalnu strukturu sa vlastitim parlamentom, svojevrsnim oblikom vlade (misli se na Komisiju) i vlastiti sud koji ima efektivne mehanizme, što po pravilu, nije karakteristično, za jednu međunarodnu organizaciju.

Ipak, od svih ključnih karakteristika jedne federacije, Unija ne ispunjava ni jedan od navedenih u potpunosti. Lisabonski ugovor je, u konačnici, na mala vrata “presudio” federalizaciji Unije, pokazavši granice federalnim aspiracijama.

3. Status država članica unutar EU

Jedan od argumenata zagovornika teorije o nestanku suvereniteta država članica je i činjenica da je pravni poredak Unije (*komunitarno pravo*) nadređen nacionalnim porecima. Naime, takvom argumentacijom uspostavlja se hijerarhija između prava EU i nacionalnog prava što odgovara monističko – normativnom modelu koji je u pravnu teoriju uveo Hans Kelzen.⁵⁵ Shodno tome, ustavni sudovi država članica su i priznali primat *komunitarnog prava*, čak i nad nacionalnim ustavima.⁵⁶ Međutim, takav primat nije bezuslovan. Naime, u odnosu nacionalnog i evropskog prava ne postoji klasična hijerarhija, nego se prije radi o svojevrsnom odnosu koji je pluralističan i kooperativan⁵⁷ u kojem sudovi i na nivou EU i na

⁵² Uporedi čl. 116. njemačkog Temelnog zakona [*Grundgesetz*] i način definisanja državnog naroda.

⁵³ Uporedi s čl. I odjeljak 10 Ustava Sjedinjenih Američkih Država.

⁵⁴ Dž. H. H. Vajler., op. cit., fn. 15, str. 197.

⁵⁵ Prema Hansu Kelzenu, hijerarhija normi se može jedino objasniti tako što su sve ostale norme izvedene iz jedne “hipotetičke” osnovne norme (*Grundnorm*) iz koje i proizlazi validnost drugih normi. Vidi više: H. Kelzen, *Opšta teorija prava i države* (Beograd, NN 1951).

⁵⁶ I. Pernice, The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in Action, 15, *The Columbian Journal of European Law* (2009), str. 380 na str. 383.

⁵⁷ Stav Ustavnog suda Njemačke: BVerfGE 89, 155, 156.

nacionalnom nivou dijele odgovornost za funkcionisanje Unije, efikasnu i jednaku primjenu prava unutar Unije i puno poštivanje zajedničkih principa Unije i država članica. Ovakav odnos razlikuje EU od većine federalnih država gdje savezno pravo ima suprematiju u odnosu na pravo federalnih jedinica u slučaju sukoba propisa.⁵⁸ Dakle, umjesto monizma postoji pluralizam, umjesto hijerarhije i suprematije prava EU postoji funkcionalni primat prava EU, zasnovan na međusobnom uvažavanju, priznavanju i saradnji među sudovima.⁵⁹ Neophodan preduslov za stvaranje *komunitarnog prava*⁶⁰ bila je prethodna saglasnost država članica kojom su dobrovoljno ograničile svoja suverena prava.⁶¹ S druge strane, *principom supsidijarnosti*, a naročito nakon preciznijeg određivanja ovog principa u Lisabonskom ugovoru, nacionalnom pravu je dat primat u odnosu na *komunitarno pravo* u oblastima zajedničke nadležnosti.

S pitanjem pravnog poretka EU i njegovog uticaja na suverenitet država članica povezano je pitanje postojanja ustava EU. Nakon neuspjelog Ugovora o ustavu, EU formalnopravno ne posjeduje ustav, ali postoje argumenti da je pravo Evropske zajednice, u bitnome, jednako stvaranju poretka ekvivalentnog ustavu i stoga mu uopće ne treba konstitutivno preutemeljenje ustavom.⁶² Ukoliko prihvatimo teoriju da EU već ima ustav u materijalnom smislu, postavlja se pitanje ko je suveren u takvoj konstrukciji? Time se ponovo vraćamo do konstatiranog demokratskog legitimacijskog deficita⁶³ Evropske unije. “Ugovore

⁵⁸ I. Pernice, loc. cit., fn. 56., str. 384.

⁵⁹ Vidi presudu 19/08, 197, Ustavnog suda Češke Republike: “... čak i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona odnos između Evropskog suda pravde i nacionalnih ustavnih sudova država članica neće se bazirati na bilo kakvoj hijerarhiji; treba da se, i dalje, bazira na principu jednakih partnera, koji će se poštivati i nadopunjavati u svojim aktivnostima, a ne sukobljavati.”

⁶⁰ Interesantno je gledište MacCormicka na izvor validnosti komunitarnog prava, a koje je u skladu s monističko-normativističkim teorijama Hansa Kelzena. Naime, prema Hansu Kelzenu, međunarodno pravo validira pravne poretke država, jer proističe iz osnovne norme – Grundnorm međunarodnog prava. U tom slučaju se postavlja pitanje na koji način međunarodno pravo daje validnost komunitarnom pravu. Postoje tri moguća “lanca” koja daju validnost komunitarnom pravu. Prvi mogući scenarij je da međunarodno pravo validira komunitarno pravo, a komunitarno pravo validira nacionalne pravne poretke. U ovom slučaju bi se radilo o federaciji, jer je jedini relevantni pravni poredak u međunarodnom pravu federalni pravni poredak, a pravni sistemi federalnih jedinica su podređeni federalnom ustavu. To, očigledno, nije slučaj u EU, koja svoju vlast crpi iz vlasti država članica. Drugi mogući scenarij je da međunarodno pravo validira istovremeno komunitarno pravo i pravo država članica. I, konačno, treći mogući scenarij je da je komunitarno pravo validirano od strane prava država članica, a to pravo je validirano od strane međunarodnog prava, što i odgovara modelu EU. Vidi detaljnije: N. MacCormick, *Understanding the European Union* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005); N. MacCormick, *Questioning Sovereignty-Law, State and Practical Reason*, (New York, Oxford University Press 1999); i H. L. A. Hart, *Pojam prava* (Podgorica, Izdavački centar “Cetinje” 1994) poglavlje 6.

⁶¹ Predmet 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (1963) ECR 10.

⁶² H. Vorlaender, *Ideja evropskog ustava*, 4, *Politička misao* (2002), str. 5 na str. 5.

⁶³ Prema mišljenju pojedinih autora ne postoji deficit demokratske legitimacije institucija EU: “*Uspostavljanjem EU građani država članica su stekli novi politički status. Postali su građani EU sa pravima i obavezama koje proizlaze iz takvog statusa (pravo na slobodu kretanja, slobodna trgovina, jednakost, pravo učestvovanja na*

su ratificirale samo države članice, ali nedostaje prava i zajednička legitimacija evropskoga prava i evropskih politika od strane evropskoga predstavničkog tijela.”⁶⁴ Ipak, jasno je da “postoje evropska ustavna načela utvrđena ugovorima, postoji pravni i institucijski poredak, koji svoju valjanost i funkcionalnost izvode iz postojećih ugovora.”⁶⁵

Kako je već ranije spomenuto, nadležnosti institucija EU⁶⁶ imaju svoj izvor u ugovorima.⁶⁷ Dakle, one su rezultat ugovornog odnosa ravnopravnih suverenih država. U nizu odluka, Ustavni sud Njemačke istaknuo je da su države članice, i dalje, “gospodari ugovora” i da Ustavni sud Njemačke ima pravo da odluči o tome da li su takvi ugovori u skladu s Temeljnim zakonom i *s principom supsidijarnosti*.⁶⁸ Postavlja se pitanje da li prenos suverenih prava na nivo EU ima kritičnu, kvantitativno odredivu tačku koja se ne smije preći, tj. koje su to nadležnosti koje jedna država može prenijeti na EU a da, pri tome, ne izgubi suverenitet? Prema principu da su države članice “gospodari ugovora” moglo bi se teorijski desiti da države članice svakim novim ugovorom prenesu svoje vitalne nadležnosti (odbranu, krivično pravosuđe, unutrašnje poslove, vanjske poslove i sl.) na EU čime bi se *de facto* i *de iure* koncentrisala sva moć u rukama institucija EU i time stvorio suverenitet Unije. Kada je kritični trenutak dostignut, tj. kada je suverenitet, kao faktička vlast, prešao s država članica na Uniju, faktičko je pitanje. Jasno je da jedna tvorevina koja raspolaže instrumentarijem kojim kontroliše unutrašnje poslove, odbranu, poreze i sl., te time može nametnuti svoju volju svakom drugom subjektu, stiče svojstvo suverenog i, shodno tome, *Kompetenz-Kompetenz*. Međutim, djelimični odgovor na ovo pitanje nalazi se u odluci Ustavnog vijeća Francuske da “*nacionalni suverenitet još uvijek pripada francuskom narodu. Francuski narod može svoj suverenitet koristiti kako god želi, čak i u svrhu pristupanja EU.*” Dakle, takvoj tvorevini, koja

izborima za EP, mogućnost zaposlenja u organima EU, diplomatska zaštita u inostranstvu itd.). Tako i legitimacija EU, kao kod svih federalnih država, ima svoje korijene u volji naroda.” Vidi više: I. Pernice, loc. cit., fn. 56., str. 377.).

⁶⁴ H. Vorlaender, loc. cit., fn. 62., str. 5.

⁶⁵ H. Vorlaender, loc. cit., fn. 62., str. 5.

⁶⁶ Lisabonskim ugovorom su prvi put definisane kategorije nadležnosti EU – isključiva, podijeljena, koordinirajuća i nadležnost za podršku – te je data iscrpljujuća lista oblasti djelovanja za svaku kategoriju (vidi čl. 2–6 UFEU).

⁶⁷ Koncentracija moći na nivou EU odvija se kroz reforme ugovora, upotrebom tzv. “klauzule fleksibilnosti” i kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde. H. George, *The Lisbon Treaty - A Threat to Federalism?* (Berlin, Friedrich Neuman-Stiftung für die Freiheit 2008), str. 7.

⁶⁸ J. András, *Neutralizing the Sovereignty Question - Compromise Strategies in Constitutional Argumentations before European Integration and since*, 2, *European Constitutional Law Review* (2006), str. 375 na str. 385.

bi raspolagala suverenim ovlaštenjima, nedostajao bi demokratski legitimitet. Na kraju, radi se o temporalnom samoograničenju koje se može u svakom trenutku opozvati.⁶⁹

Iz svega rečenog može se konstatovati da ono što, unatoč svoj nadnacionalnosti evropskih institucija u pojedinim oblastima, nedostaje jeste kompetencija kompetencije (njem. *Kompetenz-Kompetenz*). Dakle, Unija ne može sama odrediti svoje nadležnosti, što bi bio istinski izraz suvereniteta, nego joj njene nadležnosti “dodjeljuju” države članice putem ugovora, a ugovori su uvijek rezultat međudržavnih konferencija na kojima učestvuju suverene države.⁷⁰ Bitno je i naglasiti da prema čl. 3(1) UEU “svaka nadležnost koja nije dodijeljena Uniji putem ugovora pripada državama članicama” i da prema istom članu “Unija djeluje samo u okvirima nadležnosti koje su joj putem ugovora od strane država članica dodijeljene...” Dakle, prenošenjem nadležnosti na nivo EU države članice nisu izgubile svoj suverenitet, nego su izrazile svoj volju da se njihova suverena prava vrše u okviru jednog asocijativnog sistema.⁷¹ Prenos suverenih prava je dobrovoljan, putem ugovora, kao izraz suvereniteta država članica, te time ne dolazi u pitanje vanjski aspekt suvereniteta država članica, tj. njihova nezavisnost.⁷² Ovdje treba i naglasiti da samo države imaju tzv. “*Omnikompetenz*”, tj. država nema određene nadležnosti nego sama sebi određuje svoje nadležnosti. Dakle, nadležna je za sve oblasti života na svojoj teritoriji.⁷³ Za razliku od toga, EU ima samo *parcijalne/sektoralne nadležnosti*, tj. ima nadležnosti samo za određene oblasti koje su joj prenesene od država članica. Evropska se unija, i nadalje, temelji na načelu ograničenog pojedinačnog ovlaštenja Zajednice samim državama članicama.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da su jedini nositelji suvereniteta države članice EU. Shodno tome, suverenitet država članica je “udružen” (eng. *pooled sovereignty*)⁷⁴ tako što je u mnogim oblastima nadležnost prenesena na Uniju.⁷⁵ Temelji EU leže na suverenitetu

⁶⁹ J. András, loc. cit. fn. 68., str. 385.

⁷⁰ Ion M. Anghel, European Union's Member States Sovereignty, 2, *Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice* (2010), str. 3 na str. 22.

⁷¹ J. H. H. Weiler, The European Union as a Sovereignty Association of a Special Nature, *Harvard Jean Monnet Working Paper* (<http://www.centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/00f1201EN.rtf>, posljednji pristup: oktobar 2013), str. 6.

⁷² R. H. Jackson, *Sovereignty: evolution of an idea* (Cambridge, Polity Press 2007), str. 10.

⁷³ D. Murswiek, *Der Vertrag von Lissabon und das Grundgesetz* (Freiburg, 2008), str. 42.

⁷⁴ Jasno je da ne može postojati tzv. “podijeljeni suverenitet” (eng. *shared sovereignty*), jer podijeljeni suverenitet nije suverenitet. Vidi: R. Lukić, *Uvod u pravo*, 5. izdanje (Beograd, Narodna knjiga 1979), str. 177.

⁷⁵ R. O. Koehane, Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States, 40, *JCMS* (2002), str. 739 na str. 748.

njenih država članica, te bez njih ne bi ni postojala više;⁷⁶ one su organski element Unije.⁷⁷ Ta činjenica je potvrđena i samim osnivačkim ugovorima tako što se kaže da “*države članice prenose nadležnosti kako bi postigle zajedničke ciljeve*” (čl. 1 UEU). Sve izmjene ugovora moraju biti ratificirane od svake države članice i to u postupku koji je predviđen nacionalnim ustavima.

Nadalje, glavne institucije EU – Evropsko vijeće, Vijeće i Evropski parlament, sastoje se od šefova država i vlada država članica, a članovi EP se biraju iz država članica, po njihovim izbornim pravilima. U tom svjetlu moglo bi se sagledati “lisabonsko” jačanje uloge nacionalnih parlamenata, kao jačanje nacionalnih suvereniteta, koji, iako ne mogu efektivno zaustaviti zakonodavni postupak, vršeći ulogu “kontrolora” principa supsidijarnosti, ipak mogu uticati na svoje vlade takvim protivljenjem, koje ima moć blokade u Vijeću ministara. Teško da će se vlade država članica, a koje ovise o podršci svojih nacionalnih parlamenata, oglušiti na takva upozorenja vlastitih parlamenata.

Iz karaktera “udruženog suvereniteta” unutar Unije proizlazi i da se sve odluke Unije provode uz saglasnost i putem država članica. Države članice su konačni recipijenti odluka EU, ali i obezbjeđuju i mehanizme provođenja takvih odluka,⁷⁸ te su tako garant za ostvarivanje ciljeva i normi EU. Jasno je da EU nema efikasne instrumente kojima bi mogla nametnuti, mimo volje države članice, svoje odluke na teritoriji jedne države članice. Time Unija ne posjeduje efikasna sredstva implementacije, tj. legitimni monopol sile koji karakteriše državnost i koji je izraz suvereniteta nad određenom teritorijom.

Na kraju, države članice, kao ultimativni izraz svog suvereniteta, imaju pravo na istupanje iz Unije, što je formalno i potvrđeno Lisabonskim ugovorom. Dakle, čak i kada bi Unija formalnopravno stekla nadležnosti da bez saglasnosti država članica provodi svoje odluke na cijeloj teritoriji Unije, svaka država članica bi mogla svoje neslaganje takvim postupcima artikulirati svojim istupanjem iz Unije.

⁷⁶ E. Harris, Nation - state and the European Union: Lost in a Battle for Identity, 2, *Politička misao*, (2011), str. 99 na str. 101.

⁷⁷ Ion M. Anghel, loc. cit. str. 22.

⁷⁸ Ion M. Anghel, loc. cit. str. 23.

Zaključak

Iz svega navedenog, jasno je da sva vlast koju vrši EU proističe iz njenih država članica. Sve dok država ima *Kompetenz-Kompetenz* i mogućnost da svoje prenesene nadležnosti vrati u svakom trenutku nazad, država je suverena, a samo suverena država može prenositi prava na drugi subjekt međunarodnog prava. Nadalje, “pokoravanje” komunitarnom pravu je na dobrovoljnoj osnovi, regulisanoj po principu *pacta sunt servanda* u međunarodnom pravu. Dakle, ne postoje efikasni mehanizmi Unije da protivno volji država članica nametne svoje pravo. Iz svega izloženog, jasno je da su države članice zadržale *Kompetenz-Kompetenz* i mogućnost da svoje prenesene nadležnosti na EU vrate, te svoje suvereno pravo na istupanje iz EU.

Pod “pritiskom” pojave globalizacije koja ima za posljedicu sve uže ekonomske, tehnološke, komunikacijske veze među ljudima, države članice EU mogu samo adekvatno odgovoriti daljnjim produblјivanjem međusobne saradnje na polјima regulacije tržišta, zaštite ljudskih prava, zaštite okoline, vojno-odbrambene politike, vanjske politike, borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma i dr., koja je jedino takva moguća unutar jedne međudržavne organizacije poput Evropske unije. U ovom procesu se ne radi o ukidanju ili ograničavanju suvereniteta država članica, nego o dobrovoljnom ograničavanju autonomije država članica, kao izraza istinskog suvereniteta država članica, da odlučuju samostalno u pojedinim oblastima, a sve radi jačanja njihovog suvereniteta. Zapravo, Unija i države članice stvorile su uzajamni uzročno-posljedični odnos, tako da jačanjem djelotvornosti Unije, prenošenjem nadležnosti za pojedine oblasti, jača i suverenitet država članica, koje mogu putem institucija Unije da odgovore na izazove 21. stoljeća, ali se, pri tome, ne stvara zaseban “unijski suverenitet”.

Literatura

- Anghel Ion M., European Union's Member States Sovereignty, 2, *Analele Universității "Constantin Brâncuși" din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice* (2010)
- Goetsche L., Europe as International Actor: Maximizing Nation-State Sovereignty, *Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper Series 6.3* (2010)
- Grimm D., Does Europe Need a Constitution, 282, *European Law Journal* (1995)
- Harris E., Nation - state and the European Union: Lost in a Battle for Identity, 2, *Politička misao*, (2011)
- Hix S., *The Political System of the European Union*, drugo izdanje, (New York, Palgrave Macmillan 2005)
- Hooghe et al., *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus* (Cambridge, Cambridge University Press 2008)
- Jackson R. H., *Sovereignty: evolution of an idea* (Cambridge, Polity Press 2007)
- Kelzen H., *Opšta teorija prava i države* (Beograd, NN 1951)
- Kelzen H., Suverenost i međunarodno pravo, u Vujačić Ilija ur., *Suveren i suverenosti* (Beograd, Službeni glasnik 2008)
- Knežević V., Evropska unija i zaključivanje međunarodnih sporazuma u oblasti bezbjednosti i odbrambene politike: Posljedice po međunarodni subjektivitet EU, 19, *Politička revija* (2009)
- Knežević-Predić V., *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, (Beograd, Institut za političke studije 2001)
- Koehane R. O., Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States, 40, *JCMS* (2002)
- Lukić R., *Uvod u pravo*, 5. izdanje (Beograd, Narodna knjiga 1979)
- Medović V., *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, (Beograd, Službeni glasnik 2009)
- Meškić Z. et al., *Pravo Evropske unije*, (Sarajevo, TDP, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; Otvoreni regionalni fond za Jugoistočnu Evropu – Pravna reforma 2012)
- Murswiek D., *Der Vertrag von Lissabon und das Grundgesetz* (Freiburg 2008)
- Peterson J. et al., *Decision-Making in the European Union* (New York, Palgrave Macmillan 1999)

Radivojević Z. et al., Struktura Evropske unije posle Lisabonskog ugovora, 12, *Pravni život* (2010)

Releke G., Suverenost, suverenost države, suverenost naroda, u Vujačić Ilija, ur., *Suveren i suverenost* (Beograd, Službeni glasnik 2001)

Schilling T., The Autonomy of the Community Legal Order-An Analysis of the Possible Foundations, 37, *Harvard International Law Journal* (1996)

Vajler Dž., H. H., *Ustav Evrope* (Beograd, Filip Višnjić 2002)

Weiler J. H. H., The European Union as a Sovereignty Association of a Special Nature, *Harvard Jean Monnet Working Paper* (<http://www.centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/00f1201EN.rtf>, posljednji pristup: oktobar 2013)

Wyatt D. et al., *European Union Law* (London, Oxford University Press, 2000)