

**EVROPSKA UNIJA I NACIONALNI SUVERENITET DRŽAVA  
ČLANICA UGOVORNA OSNOVA EU  
SA OSVRTOM NA ODBAČENI USTAV EU**

**THE EUROPEAN UNION AND THE NATIONAL SOVEREIGNTY  
OF MEMBER STATES - THE EU'S CONTRACTUAL BASIS  
WITH REGARD TO THE REJECTED EU CONSTITUTION**

**Sažetak**

*Rad je usmjeren ka istraživanju potencijalne uspostave ustavnopravnog poretka Evropske unije uz analizu i komparaciju sa trenutnim ugovornim odnosom država članica. Tačnije, na koji način države članice mogu zaštititi nacionalni suverenitet i kako su ga do sada zaštitile u formi postojećeg ugovornog saveza država. Takav odnos sam po sebi navodi na analizu (ne)postojanja „suverene kompetencije Evropske unije“ kao višeg pravnog poretka u odnosu na države članice. Također, bavi se propitivanjem trenutnih teorijskih pristupa dokazivanja redukcije suvereniteta država članica unutar EU, pa do onih koje smatraju da je članstvom u ovoj asocijaciji suverenitet jednostavno anuliran. U tom pogledu, namjera rada nije predstavljanje deskripcije labirinta u kojem su se našli različiti teorijski pristupi, već objektivnan prikaz relacije EU – države članice kroz prizmu suverene kompetencije i ugovorne osnove. Dodatno pitanje je usmjereno ka ugovornoj osnovi i njenom projiciranju sistema diobe vlasti, tj. da li je preko osnivačkih ugovora Evropska unija dobila bitne elemente koji karakterišu suverenu državu na štetu država članica ili su, pak, iste upravo kroz ugovorne odredbe zaštitile svoj nacionalni suverenitet?*

**Ključne riječi:** *Evropska unija, države članice, osnivački ugovori, Ustav Evropske unije, nacionalni ustav, narod, nacija, suveren, suverenost, suverenitet*

**Summary**

*This paper is based on research into the potential constitutional and legal order of the European Union to the analysis and comparison with the current contractual relationship among the Member States. Namely, how Member States can protect their national sovereignty and how they have been protecting it so far in the form of existing alliance of states. The very nature of such relationship leads to the analysis of (non)existence of "sovereign competence of the European Union" as a senior legal order with the respect of the Member States. Also, the author is questioning the current theoretical approaches aimed at proving the reduction of state sovereignty within the EU, to*

*those, who believe that membership in this association sovereignty is simply annulled. In this regard, the intention of this paper is not to present the description labyrinth in which they were different theoretical approaches, but fair presentation of EU - Member States relation through the prism of sovereign competence and contractual bases. This question is additionally directed to the contractual basis and its projection through a system of separation of powers. I.e., whether has the EU acquired substantial elements that characterize a sovereign state to the detriment of the member states or whether those member states, through the same contract provisions, have protected their national sovereignty?*

**Keywords:** *European Union, Member States, treaties, the Constitution of the European Union, the national constitution, the people, the nation, sovereign, sovereignty, sovereignty ....*

## **Uvod**

Sve su češće izjave čelnih ljudi država članica i institucija Evropske unije usmjerene ka očuvanju nacionalnog suvereniteta, slabostima postojećih ugovornih osnova i potrebe iniciranja novih rasprava o prelasku na ustavnopravni poredak Evropske unije.<sup>1</sup> Kao konkretan primjer ovakvih navoda stoji skorašnja izjava Guida Westerwellea, njemačkog ministara vanjskih poslova, objavljena u listu *Der Spiegel*. U svojoj izjavi istakao je kako Savezna Republika Njemačka ima namjeru da ponovno potakne raspravu o Ustavu Evropske unije. Motiv za ovakav poticaj nalazi u potrebi za jačanjem sposobnosti Evropske unije kako bi prevladala trenutne finansijske probleme, s jedne strane, te da bude kontrabalans sve većem rastućem utjecaju zemalja u razvoju, s druge strane. Također, ukazao je i na pravne slabosti Ugovora iz Lisabona, upoređujući ga sa Ustavom Evropske unije iz 2005. godine, konstatirajući da je sadržinski izmijenjen, ali i oslabljen u odnosu na ustavne odredbe. Smatra da kao takav ne posjeduje dovoljnu pravnu snagu za donošenje i provođenje efikasnih odluka. O potencijalnim raspravama o ponovnom pokušaju usvajanja Ustava Evropske unije trebaju inicirati ili, bolje rečeno, nastaviti pregovori država članica. Očito je da spomenuti ministar shvata ustav kao najviši pravni akt iz kog

---

<sup>1</sup> Evropski sud pravde u svom mišljenju n° 1/91 istakao je „da je Ugovor ustavna povelja (...), subjekti koji su obuhvaćeni pravom nisu samo države članice, već i njihovi državljani“, odnosno Evropska unija ne okuplja samo države članice već i njihove narode, „građane Evropske unije“.

proizlazi cijela uprava i upravljanje. Na Samitu ministara vanjskih poslova Evropske unije održanom u Kopenhagenu na postavljeno novinarsko pitanje, odgovorio je: „Moramo otvoriti novo poglavlje u europskoj politici (...). Mislim da moramo ponovno otvoriti raspravu o europskom Ustavu. Imamo dobar sporazum, ali moramo imati Ustav (...). U svijetu postoje novi centri moći.“<sup>2</sup> Ovakvim izjavama prethodili su raniji njemački stavovi, koja se tokom cijele 2012. godine borila za izmjenu Ugovora iz Lisabona s namjerom uvođenja čvršćeg regionalnog nadzora državne potrošnje kao i dodjelu ovlasti Evropskom sudu pravde da poništi zakone državi članici koja krši fiskalnu disciplinu. U tom pravcu Wolfgang Schaeuble, njemački ministar finansija, otvoreno je izjavio „da njegova zemlja želi vidjeti promjene unutar Evropske unije, s obzirom na Lisabonski ugovor do kraja 2012. godine, kako bi se postavili temelji za zajedničku fiskalnu politiku u Uniji“.<sup>3</sup> Sličnog stava je i njegov kolega, francuski ministar za budžet Žerom Kaizak, koji smatra da Francuska treba da „dijeli nacionalni suverenitet“. Cijena ovakvog pristupa nalazi se u zajedničkom interesu svih evropskih partnera u određivanju svog nacionalnog budžeta. Smatra da se „budžetska solidarnost u Evropi ne odnosi samo na budžet Francuske, već i Njemačke, Italije, Španije (...). To nije odustajanje od suvereniteta, već dijeljenje (...). Potrebno je da se Francuska i Njemačka dogovore. Njemačka treba da prestane da umišlja inflaciju..., a Francuska treba da razumije da je ta podela suvereniteta možda i u interesu naše zemlje.“<sup>4</sup> To ujedno znači da bi države članice trebale prenijeti više ovlasti na evropske institucije. Tako smatra i Jose Manuel Barroso, predsjednik Evropske komisije, koji želi vidjeti Evropsku uniju kao svojevrsnu konfederaciju. Smatra da „zajednički suverenitet znači više, a ne manje snage“, te poziva na formiranje evropske (kon)federacije „nacionalnih država“. „Nemojmo se bojati riječi: moramo krenuti prema konfederaciji nacija-država.“<sup>5</sup> Prema njemu, Evropska unija bi trebala biti (kon)federacija više nego panevropska vještina. Za realizaciju ovakvih ideja potrebno je da Komisija prije sljedećih izbora za Evropski parlament sačini prijedlog za izmjenu Ugovora iz Lisabona. Glavno načelo te izmjene trebalo bi biti konfederacija umjesto superdržave. Ovakvi stavovi Berlina, Pariza i

---

<sup>2</sup> <http://www.advance.hr>, Njemačka želi raspravu o Ustavu EU – čvršći regionalni nadzor, kao temelj zajedničke fiskalne politike.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> [http://www.b92.net/biz/vesti/svet.php?yyyy=2012&mm=06&dd=26&nav\\_id=621660](http://www.b92.net/biz/vesti/svet.php?yyyy=2012&mm=06&dd=26&nav_id=621660).

<sup>5</sup> <http://www.advance.hr>, Jose Manuel Barroso, predsjednik EU komisije, pozvao na stvaranje federacije.

Brisela bili su shvaćeni od drugih država članica kao direktni napad na nacionalni suverenitet. Tradicionalno, prva je reagovala Velika Britanija, preko objavljenog plana u listu *Guardian* o povratku oko 130 nadležnosti koje je predala Briselu, uglavnom s područja unutrašnjih poslova i pravosuđa. Premijer David Cameron je istakao da želi novi dogovor u kojem bi Velika Britanija ostala povezana sa Evropskom unijom na području zajedničkog tržišta, trgovine i konkurencije, dok bi na ostalim područjima opet preuzela nekadašnje ovlasti i vodila samostaliju politiku. „Korak dalje je otišao“ Michael Gove, ministar za školstvo, kada je rekao „da u slučaju kad bi se održao referendum o opstanku Velike Britanije u EU, spreman sam glasovati za odlazak Velike Britanije iz EU“. Ovakvim stavovima suprotstavljaju se liberalni demokrati, koji su trenutno koalicioni partneri konzervativnoj stranci u vladi Njenog veličanstva. Da bi se situacija umirila, potrudio se zamjenik premijera Nick Clegg, pojašnjavajući, da se „ne radi se o Europi – radi se o unutrašnjim poslovima“. Sve u svemu, Velika Britanija našla se u procesu „povratka“ nadležnosti koje je prenijela na evropske institucije. Osim toga, tu je na snazi i premijersko obećanje o referendumu o ostanku Velike Britanije unutar Evropske unije, koji bi se trebao održati u periodu od narednih pet godina.<sup>6</sup> Također, u svom nastupu na BBC-u 6. 1. 2013. godine istakao je da „Velika Britanija ima pravo preispitati svoje odnose s Europom. Izlazak iz Evropske unije za zemlju ne bi bio dobar, ali promjene koje se događaju zbog eura mijenjaju prirodu odnosa.“<sup>7</sup> Odnose je dodatno zakomplikovalo (prvi put u historiji evropskih integracija) ulaganje veta na budžet Evropske unije za 2013. godinu. Za njegovo povlačenje tražila je veliki broj garancija za svoj nacionalni finansijski sektor kao mjeru zaštite „fiskalnog suvereniteta“. To ne bi trebalo da predstavlja nikakvu novinu, ako znamo za sva ranija ugovorna izuzeća koja je uspjela pridobiti u namjeri odbrane nacionalnog suvereniteta.

## 1. Osnivački ugovori, Ustav Evropske unije i nacionalni ustavi

Evropska unija u teoriji se zasniva na osnivačkim ugovorima kao temeljnim pravnim aktima. Iako pripadaju kategoriji međunarodnih ugovora, preko Evropskog suda pravde okarakterizirani su kao „Ustavna povelja Evropske unije“, jer je Sud preko svoje presude proširio pravno

---

<sup>6</sup> Guardian, [www.ft.com](http://www.ft.com).

<sup>7</sup> <http://www.advance.hr>. Žestoke rasprave u Velikoj Britaniji o pitanju vraćanja ovlasti koje su date Briselu.

djelovanje osnivačkih ugovora sa država članica i na građane riječima da „unutar europskog pravnog sistema nisu samo subjekti prava države članice, već i njihovi građani“.<sup>8</sup> Ovakva presuda dovela je do hipotetičkog pristupa kod mnogih autora evropskih integracija da u svojim terminološkim pristupima osnivačkim ugovorima priznaju, odnosno daju karakter „ustava“. Međutim, preko dublje analize otkriva se veliki broj problema. Prvo treba istaći strukturu u kojoj su unijski ugovorni dometi u nacionalnim pravnim sistemima i nacionalnim sistemima upravljanja „ograničeni“ i nisu u potpunosti provodljivi. Postojeća struktura Evropske unije omogućuje sistem u kom se odluke donose na evropskom nivou, ali provode kroz nacionalne sisteme upravljanja, jer Evropska unija ne posjeduje vlastite mehanizme provođenja, već samo kontrole. Mehanizmi provođenja ostaju u direktnoj („i prešutnoj“) ingerenciji država članica, pa i njihova efikasnost zavisi od spremnosti (i sposobnosti) implementacije u državama članicama. Primjera radi, u 2000. godini, od usvojenih 86 obavezujućih akata, provedeno je samo pet. Ovakav trend je primjetan i danas, a najizraženiji je u Rumuniji i Bugarskoj. Osim navedenog, jednostavno se nameće pitanje same razlike u formi nastanka ustava i ugovora. Treba znati da je ustav izraz volje građana jedne države, a osnivački ugovori su nastali na osnovu volje država članica. Samim tim i pored spomenute sudske odluke vrlo ih je teško dovesti u istu ravan ili neku drugu vrstu identičnosti sa ustavom nacionalne države. Zapravo, preko sadržaja osnivačkih ugovora koji imaju karakter međunarodnih ugovora, odražava se činjenica da Evropska unija svoj autoritet crpi iz država članica, a ne iz same sebe. Na osnovu toga nedostaju joj neka bitna obilježja države, odnosno preko ovakvog odnosa zasnovanog na relaciji države članice – Evropska unija nisu se mogli izgraditi neki bitni elementi koji su nužni za kompletan sistem upravljanja koji karakteriše nacionalnu državu. Sve ovo kanališe jedan od najčešćih prigovora Evropskoj uniji – pitanje demokratskog legitimiteta. Mada smo u samom sažetku rada okarakterisali Evropsku uniju kao zajednicu suverenih država, a ne državnu zajednicu, ovdje treba istaći još jednu činjenicu. Kako u prošlosti tako i u savremenoj historiji teorije države i prava prepoznaju se države sa nedemokratskim političkim sistemima, ali ni u kom slučaju ne poznaju se države koje ne posjeduju vlastiti ustavnopravni poredak iz koga proizlaze sve ostale pravne ovlasti i političke nadležnosti.

---

<sup>8</sup> Evropski sud pravde, mišljenje n° 1/91.

## 2. Evropa nacija, ne evropska nacija

Česte teorijske rasprave koje su nastale nakon usvajanja Ugovora iz Maastrichta usmjerene su ka pojmu „evropskog državljanstva, odnosno, evropskog građanstva“ kao jedne novine unutar ugovorne osnove. Pored toga što je Ugovor jasno definisao da „državljanstvo pojedinca uređuje isključivo nacionalni propis države članice“, „otvorio“ je niz teorijskih pitanja. Primjera radi, da li državljanstvo Evropske unije zamjenjuje nacionalno državljanstvo i ima li potencijalnu namjeru da kroz svoju odredbu konstituiše jedan „Evropski narod“ ili i dalje ostaju evropski narodi utemeljeni u formi države nacije? Dileme su otklonjene usvajanjem Ugovora iz Amsterdama, koji u svom sadržaju eksplicitno definiše da „državljanstvo Evropske unije ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo, već ga samo dopunjuje“.<sup>9</sup> Ovakvo određenje dodatno usmjeruje predmet istraživanja ka komparaciji ugovora sa ustavima nacionalnih država. Prije svega, većina evropskih nacionalnih ustava u prvom planu definiše svoje građane kao „titulare“ suvereniteta,<sup>10</sup> na osnovu čije volje i nastaju, a osnivački ugovori Evropske unije ističu nacionalni odnosno narodni pluralitet. Takva realnost je definisana u uvodnom dijelu Ugovora o Evropskoj uniji i klauzuli o „sve bližoj uniji između naroda Evrope“.<sup>11</sup> Mada je Ugovorom iz Lisabona sadržinski termin „narodi Evrope“ zamijenjen terminom „građani Evropske unije“, ona se i dalje neupitno sastoji od velikog broja naroda i zajednica, a ne nekog integralnog evropskog naroda. Međutim, prema mišljenju Heinza Theisena, državama članicama Evropske unije „donekle je oduzet deo

---

<sup>9</sup> Član 17. st. 1 (ex-član 8. st. 1) Ugovora o EZ.

<sup>10</sup> Evo nekoliko konkretnih primjera: Ustav Italije iz 1948. godine, u čl. 1. propisuje da: „Suverenitet pripada narodu koji ga obavlja u oblicima i u granicama određenim Ustavom“. Ustav Francuske iz 1958. godine, propisuje: „Suverenitet pripada narodu koji ga obavlja preko svojih predstavnika i referendumom“ (čl.3.), dok Ustav Španije iz 1978. godine, propisuje da: „Suverenitet počiva u španskom narodu iz kojeg proizilaze sve državne vlasti“ (čl.1.). Ustav Slovačke iz 1992. godine, čl. 2. propisuje da: „Državna vlast pripada građanima koji ju obavljaju neposredno ili izborom svojih predstavnika“, dok Ustav Savezne Republike Njemačke propisuje, da: „Sva državna vlast proizlazi iz naroda. Narod je ostvaruje na izborima, referendumom te preko tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.“ (čl.20. st. 2.) Ovakve odredbe su prepoznatljive i kod Ustava Sjedinjenih Američkih Država, koji u svojoj Preambuli počinje riječima: „mi građani u Sjedinjenim Državama....“

Navedeni primjeri su preuzeti iz djela: Smiljko Sokol, Branko Smerdel, Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998.

<sup>11</sup> Demzon Dinan, Sve bliža unija, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

suvereniteta, mora da se politička lojalnost prema nacionalnoj državi preusmeri ka supranacionalnoj Evropskoj uniji. Identitet Unije ne može proizaći iz zakletve nad univerzalnim vrednostima, već iz jednog istorijski stvorenog zajedničkog sporazuma. Umesto utopijske besprostornosti radi se o kulturnom vezivanju za mesto porekla. Gubitkom zajedničkog evropskog identiteta bi nacionalni identiteti, koji su naizgled bili čuvani u okrilju evropskog federalizma, ponovo došli u prvi plan. Proces produblјivanja došao bi do samog kraja, a mogućnost političkog delovanja Evropske unije bi jednostavno nestala. Državni savez Evropske unije bi – kako kaže Jozef Isenses porastom kompetencija i integracionom kompaktnošću, kao i rastućim dometom većinskog principa, morao da se osloni na homogenost svojih državnih članica. Ovo uglavnom proizlazi iz Ustava, ali ne i iz verbalnog sporazuma oko ustavnog teksta, već iz substancijalnog zajedništva osnovnih pravnih odredbi, koje zavise od sociokulturnih preduslova. Kultura i društveni etos nisu samo delimično važni u odnosu na Ustav. Oni su sami po sebi suština: oni su ono evropsko u Evropskoj uniji.“<sup>12</sup> Bazirajući se na posljednje navode, treba napomenuti da je razvoj zasebnog „evropskog identiteta“ tijesno u vezi sa stvaranjem Evrope posredstvom njenih država i snage evropske intelektualne tradicije. „Potrebno je naglasiti da je 'Evropa' tvorevina nastala složenim ukrštanjem 'unutrašnjih' i 'spoljašnjih' procesa i snaga.“<sup>13</sup> Njihovim nerazumijevanjem nastaju dodatne konfuzije u shvatanju nacionalnog identiteta. Stoga je neophodno dodatno pojasniti same procese nastanka modernih nacija, ali i stvarni trijumf moderne evropske države. Naime, danas u Evropi postoji veći broj monoetničkih država ali i veliki broj država koje imaju multietničku strukturu stanovništva, a time i usloženjen pluralni karakter. Za relevantan primjer prvog navoda i nastanka nacije najčešće se uzima Francuska, jer ona predstavlja kolijevku u kojoj se preko Bodena rodila ideja o vladarskoj suverenosti i odbrani nezavisnosti francuskih kraljeva od *imperiuma* njemačkih kraljeva, Monteskjeova ideja državne suverenosti ali i njima suprotstavljena ideja o narodnoj suverenosti preko Rusoove opće volje.<sup>14</sup> Dominantna ideja da se cijeli narod identificira kao „titular“ suvereniteta, potakla je mnogobrojne evropske revolucije u periodu XVIII i XIX stoljeća. Vrhunac ove ideje ostvaren je u vremenu Francuske buržoarske

---

<sup>12</sup> Heinz Theisen, *Granice Evrope, Kulturni relativisti i kulturalisti*, FRIEDRICH EBERT FONDACIJA, Beograd, 2012., str.3.

<sup>13</sup> Dejvid Held, *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, Beograd, 1997., str. 48

<sup>14</sup> Pogledati: Žan Žak Ruso, *Društveni ugovor*, Beograd, Filip Višnjić, 1993.

revolucije, preko proglasa Nacionalne skupštine da „suverenost pripada cijeloj naciji“. Put ka ovakvoj mogućnosti utrla je ere apsolutističke vladavine, koja nije dozvolila razvoj separatizma, raznorodnosti niti neki drugi oblik lokalizma. S tim više, uspostavila je jasne državne granice, organizovala birokratsku strukturu, a nadasve uvela je jedinstven maternji jezik. Ove aktivnosti prouzročile su slom feudalizma ali i rađanja novog osjećaja kolektiviteta – nacije.<sup>15</sup> Drugi primjer nam govori o državnim zajednicama koje nisu prolazile ovakav put razvoja i čiji građani pripadaju različitim etnicitetima, različitim religijskim uvjerenjima i govore različite maternje jezike, ali ipak su uspjele proizvesti jedinstven osjećaj nacionalnoj pripadnosti, kao što je Švicarska<sup>16</sup> i druge države. Rezultat je postignut preko razvoja države koja posjeduje institucionalnu snagu u „očuvanju kulturnog identiteta etno-grupe u pogledu jezika, kulturne tradicije i običaja“. <sup>17</sup> Iako je jezik jedna od najbitnijih nacionalnih odrednica, ovaj nam primjer pokazuje da on nije bio nužno obilježje u procesu nastanka jedne nacije. Ovakvi primjeri ukazuju na procese koji su vođeni u multietničkim i multijezičkim društvima zapadnoevropskih država, u kojima jezik u konačnici nije bio presudan faktor pri formiranju nacionalnog identiteta, već teritorij, tj. zajednički prostor življenja. Državni prostor koji je predstavljao određenu vrstu ekvivalenta zajedničkoj prošlosti i izgradnji zajedničkih kulturnih

---

<sup>15</sup> Razvoj identiteta i procesa identifikacije praćen je „kompleksnim“ pristupom, što potvrđuje sljedeći primjer: „Nikad se nije znalo jesu li primarni mitski preci francuske Francuzi koji su ušli u galsku zemlju u petom stoljeću ili Gali stoljećima ranije. Monarhijska Francuska željela se identificirati sa Francima, a republikanska Francuska sa Galima, premda će galskom jugu nametnuti jezik i kulturu franačkog sjevera.“ Adrijan Hastings, *Gradnja nacionaliteta*, Rijeka, Sarajevo, Baybook, 2003, str. 152.

<sup>16</sup> „Tajna dugovječnosti Švicarske Konfederacije jeste u njezinoj dvostrukoj prirodi. Protiv vanjskih je neprijatelja zadržala dovoljnu jedinstvenost naroda. Protiv unutrašnjih je zadržala dovoljnu jedinstvenost oligarhija. Prastari religiozni razdori bili su politički mnogo istaknutiji od lingvističkih. Prilično je zanimljivo da je na područjima koja su bila neopozivo označena kao katolička, protestantizam bio nezakonit, a u onima koja su bila jednako tako označena kao protestantska, katoličanstvo je bilo ilegalno. I tu su se zakoni strogo poštovali. (jezik je bio stvar osobnog izbora). Tek nakon 1848, kao posljedica revolucionarnih prevrata u cijeloj Evropi i općeg širenja vernakularizirajućih nacionalnih pokreta, jezik je preuzeo mjesto religije i zemlja se segmentirala u neopozivo označene lingvističke zone (religija je sada postala stvar osobnog izbora).“ Benedikt Anderson, *Nacija: Zamišljena zajednica*, Beograd, Episteme, 1998, str. 130.

<sup>17</sup> Tekst dalje slijedi: „Razumije se vodeći uvijek računa o tome da je svaki od njih kao pripadnik određene etnije ili jezičke grupe, ali i kao građanin, čovjek, jednako zaštićen u pogledu ostvarivanja svojih javnih i privatnih prava i sloboda.“ Suad Kurtćehajić, Omer Ibrahimagić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, knjiga treća, Sarajevo, 2007, str. 307.

vrijednosti poslužio je kao presudan element u proizvodnji osjećaja nacionalne pripadnosti i zaokruživanju osjećaja političkog identiteta kao nacije – nacije državljana. Kako navodi Anderson, „nacija se uvijek zamišljala kao istinsko horizontalno druženje“,<sup>18</sup> dok je vertikalno proizvodio autoritet države, odnosno ovim primjerom vidimo da su države proizvele svoje nacije. U jugoistočnoj Evropi proces je bio obrnut – ranije oformljene nacije uspjele su da proizvedu nezavisnost svojih država, tj. „da proizvedu svoje države“ (npr. Srbija, Hrvatska, Albanija). U ovim procesima vrlo je interesantan primjer Albanije i izgradnje njene nacije, čiju je najbitniju funkciju odigralo etničko porijeklo uz proces kulturne i lingvističke renesanse koju su vodili predstavnici svjetovne inteligencije. Svojim zalaganjem uspjela je da potisne utjecaj uleme i svećenstva, a time i prvobitni „deprimirajući“ osjećaj konfesionalne pripadnosti u procesu formiranja nacionalnog identiteta. Primjera radi, tako Šehin Kuludža 1901. god., piše: „Albanac je bio Albanac prije nego što će postati Hrišćanin ili Muhamedovac. Čemu, dakle, sve te nerazumljive riječi kojim nas dijele i sijete konfuziju među nas? Zašto slušate riječ Božju, umjesto što propagirate ideje o patrijarhatu ili egzarhatu koji su igračke Atine i Sofije (...). Da li je Prorok znao turski? Da li je on rekao da mi moramo naučiti taj jezik i napustiti naš (...). Šta će u Albaniji svešteno lice koje nije Albanac, već Grk, Italijan ili Austrijanac?“ Također, Vasa Paša u isto vrijeme će pisati: „Albanci, vi ubijate vašu braću, podijeljeni ste na sto partija. Jedni kažu: Ja sam hrišćanin, drugi kažu: ja sam musliman, jedan opet: ja sam Turčin, drugi: ja sam Latin, jedni kažu: ja sam Grk, a drugi opet, da su Slaveni, ali vi ste svi braća, nesretnici, koliko god vas ima. Popovi i hodže su za vas zapetljali da bi vas podijelili (...). Probudite se iz vaše učmalosti, Albanci. Svi se kao braća, ujedinite u jednoj jedinjoj vjeri. Ne obraćajte pažnju na crkve i džamije, jer vjera Albanaca jeste albanstvo (Albiendom).“<sup>19</sup> Dijelom ovakvog objašnjenja nalazimo i kod Johna McCormicka,<sup>20</sup> koji navodi da se prostor zapadne Evrope bazira na temeljima civilizacija stare Grčke, Rima i judeo-kršćanstva, odnosno „kada se pod kršćanstvom kao službenom religijom rađa zajednička europska civilizacija“,<sup>21</sup> dok narodi unutar dijelova istočne i jugoistočne Evrope svoju kulturnu baštinu

---

<sup>18</sup> Benedikt Anderson, spomenuto djelo.

<sup>19</sup> Žorž Korm, *Multikofesionalne zajednice*, Sarajevo, Svjetlost, 1977, str. 273.

<sup>20</sup> Pogledati: John McCormick, *Kako razumjeti Europsku uniju*, Zagreb, Mate, 2010.

<sup>21</sup> Nermin Tursić, *Ugovorno i ustavno uređenje Europske unije*, Osijek, ESSEG, 2012, str. 19.

njeguju i na elementima islamske civilizacije. Zbog ovakvih različitih civilizacijskih utjecaja, Paul Taylor ističe da „Evropska unija ne posjeduje dušu Evrope“. Na kraju zaključujemo da, pored jezika, religije i kulturnog-civilizacijskog utemeljenja, veliki broj etničkih zasebnosti utjecale su na stvaranje današnjeg pluralističkog identiteta,<sup>22</sup> koji je itekako prepoznatljiv unutar samih državnih zajednica, a time i širokog prostora Evropske unije. Štaviše, preko regionalnog ili lokalnog prostora življenja uspjeli su da dodatno učine složenijim pojam identiteta. Tako npr. jedan Španac može o sebi razmišljati i kao o Basku, Kataloncu, Andalžaninu, Hrvat o Dalmatincu, Zagorcu, Slavoncu i sl. Suština shvatanja nalazi se u tome da takva vrsta identiteta koja je ukorijenjena u regionalnoj ili etničkoj pripadnosti nije ni u kom slučaju inkompatibilna sa nacionalnim identitetom i nacijom državljana. Naprotiv, ona je komplementarna i nadopunjujuća. Iz njih proizlazi činjenica da je Evropa kao zajednički prostor življenja proizvela prepoznatljive zajedničke osobine, ali nasuprot spomenutim navodima Heinza Theisena, Evropska unija je fokusirana na očuvanju postojećih nacionalnih osobenosti pretakajući u ugovornu osnovu, koja glasi: „Unija će poštivati nacionalne identitete svojih država članica“.<sup>23</sup>

### 3. Evropska unija i mogućnost „suverene kompetencije“

Ovdje se moraju analizirati svi aspekti neophodni u razjašnjavanju mogućnosti suverene nadležnosti u „političkom entitetu“<sup>24</sup> kakav je Evropska unija, prije svega njena kategorizacija kao pravna i ekonomska federacija, institucionalna konfederacija te, zbog dijela ostalih javnih politika država članica, međunarodna organizacija. Stoga ćemo analizirati pravnu, institucionalnu, administrativnu, finansijsku nadležnost kao i ostale elemente „državnosti“ koji joj se pripisuju. Pravni aspekti Evropske unije zasnivaju se na supremaciji evropskog pravnog sistema u odnosu na nacionalne. Međutim, provođenje prava Evropske unije u najvećoj mjeri nalazi se u „rukama država članica“, odnosno sve važeće pozitivne pravne odluke provode se kroz nacionalne sisteme upravljanja. Ovim odnosom države članice su jednostavno izgradile određenu vrstu nacionalnog

---

<sup>22</sup> Za više podataka pogledati: Endrju Visent, *Teorije države*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.

<sup>23</sup> Član 6. stav 3. (bivši član F stav 3. Ugovora o Evropskoj uniji).

<sup>24</sup> Termin je preuzet iz: T. C. Hartly, *Temelji prava Europske zajednice*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008.

„monopola“. Nisu dozvolile Evropskoj uniji da izgradi vlastita sredstva i resurse neophodne za cjelovit sistem upravljanja koji karakteriše državnu zajednicu. A da bi se dodatno unaprijedio sistem, potrebna je dodatna „volja i sposobnost za Evropsku pravnu kulturu, koja se ne pokazuje prevodenjem zakonskih tekstova, već sprovođenjem zakona.“<sup>25</sup> Institucionalna nadležnost Evropske unije ogleda se u domenu unijskih institucija koje zastupaju zajedničke interese i institucija u kojima se „brane“ interesi država članica. Za zakonodavnu vlast Evropske unije, sa politološkog i pravnog aspekta, najjednostavnije bi se moglo reći da ona posjeduje „klasični dvodomni sistem“. Jedan je Evropski parlament koji predstavlja „građane Evropske unije“, a drugi je Vijeće koje „predstavlja države članice“, s tim da u procesu donošenja propisa Vijeće posjeduje jaču ulogu. U pogledu „izvršne vlasti“, evropske interese brani Komisija, koja nema snagu vlade, mada je Ugovor o Evropskoj uniji definisao da će „članovi Komisije (će), u opštem interesu Zajednice, biti potpuno nezavisni u obavljanju svojih dužnosti (...) neće tražiti, niti primati druge instrukcije od bilo koje vlade ili bilo kojeg drugog tijela.“<sup>26</sup> I pored toga, treba znati da svaka država članica zasad šalje po jednog člana Komisije iz svojih nacionalnih redova po principu selektivnog delegiranja. Sve su ovo očite institucionalne slabosti. Da postoje mogućnosti njihove promjene, najavila je njemačka kancelarka Angela Merkel riječima: „Naravno, Evropska komisija će jednog dana postati Vlada EU, vijeće Gornji dom, a Europski parlament će imati veće ovlasti.“<sup>27</sup> Hoće li ovo biti izvjesno, ostaje otvoreno pitanje. Do tada Evropska unija mora odgovoriti svim izazovima na osnovu „realne institucionalne moći“ koju posjeduje. Administrativne i tehničke sposobnosti Evropske unije mogu se korelativno posmatrati sa prethodnim navodima. Karakterišu ih vrlo mala raspoloživa sredstva operativnog djelovanja. Ukupni administrativni izdaci predstavljaju „samo“ 4,6% ukupnog budžeta Evropske unije. Ovaj procent je u konačnici neusporediv sa nacionalnom administracijom i nacionalnim budžetskim izdvajanjem. Zbog ovih ali i mnogih drugih pokazatelja, prije daljnje analize moramo zastati i osvrnuti se na česte teorijske predrasude koje se važu za administrativne aspekte Evropske unije. U pogledu ovog fenomena stoje oprečna mišljenja. Tako imamo autore poput Dezmona Dinana, koji na činjenično utemeljenim navodima ukazuju na problem podzaposlenosti unutar evropskih institucija. Ali

---

<sup>25</sup> Heinz Theisen, spomenuto djelo, str. 5.

<sup>26</sup> Član 213. Ugovora.

<sup>27</sup> <http://euobserver.com/institutional/118126>.

postoji veći broj onih autora koji nastoje ovaj fenomen prikazati u formi prezaposlenosti. Argumentaciju za takve navode nalaze više u populističkom pristupu zasnovanom na dnevnim informativnim osnovama, nego stvarnom ili naučnom utemeljenju. U namjeri boljeg razumijevanja poslužit će podatak koji komparativno ukazuje da su njeni administrativni kapaciteti neosnovano predmet „negativnih“ rasprava. Isti su brojčano manji od administracije ili takoreći uposlenog osoblja grada Pariza. Tako je u 1999. godini „ukupan broj uposlenih u institucijama Evropske unije iznosio je oko 30.500 uključujući i privremene službenike. Taj broj uposlenika se dijelio na sljedeći način: 17.000 uposlenih u Komisiji, 4500 u institucijama decentraliziranih tijela uključujući i istraživačke centre, 4000 u Evropskom parlamentu, 2500 u Vijeću, i 2500 u drugim institucijama i tijelima (Evropski sud pravde, Revizorski sud, Ekonomski i socijalni odbor, Odbor regija). Ukupan broj općinskog osoblja grada Pariza u martu mjesecu 1996. godine iznosio je 56.000 uposlenika.“<sup>28</sup> Evropska unija ne finansira se, kao druge međunarodne organizacije, putem direktnog (jedinog) novčanog doprinosa od država članica. Ona posjeduje i vlastite budžetske prihode koji su vidni u formi carina i prelevmana. Iako to nisu sredstva od presudnog značaja, ipak joj ova kategorija dodatno potvrđuje status *sui generis*, uz napomenu da Evropska unija nema vlastite porezne prihode, tako da se glavnina budžetskih sredstava prikuplja od država članica. Gornja kvota finansiranje je ugovorno limitirana na 1,24 % nacionalnog bruto proizvoda država članica, dok je taj procent u 1999. godini iznosio 1,13%. Posljednji ugovor koji je sklopljen u decembru 2005. godine sumu BNP-a je ograničio na 1,045% nacionalnog bogatstva, a važi do 2013. godine. Trenutni problemi oko budžetske politike za period 2014–2020. godine očituju se u prijedlogu budžeta Evropske komisije na 1.03 trilijuna eura za period 2014–2020. godine. To je ujedno i procentualno povećanje od skoro 6% u odnosu na budžet 2007–2013. godine.<sup>29</sup> Ovaj prijedlog je izazvao burne rasprave u kojima je Velika Britanija tražila smanjenje za 200 milijardi eura. Zbog neudovoljavanja njenim zahtjevima, prvi put u historiji evropskih integracija u ovoj politici uložen je veto. Zbog ovakvih limitirajućih procenata BNP-a i visine budžetskih sredstava, u velikoj mjeri troškove administracije preuzimaju države članice, a to znači da

---

<sup>28</sup> „Les agents des collectivités locales“, izdanje 1996, Ministère de l'Intérieur.

<sup>29</sup> Nakon velikog proširenja samo šest država članica bile su kontributorne. Taj broj danas iznosi dvanaest. To znači da daju više novčanih sredstava u evropski budžet nego što ih povlače kroz fondove Evropske unije.

njima i upravljaju. Prema izjavi Jana O. Karlssona, predsjednika Revizorskog suda Evropske unije, taj procent iznosi 85%. Tačnije, za madridski lijevo orijentisani list *EL Pais* kazao je sljedeće: „Države članice upravljaju sa 85% proračuna. Nedavno, dodano iskustvo nam pokazuje, da je davanje Komisiji odgovornost za izravno upravljanje ogromnim svotama novca i važnih programa, uključujući u trećim zemljama, nije bio veliki uspjeh.“<sup>30</sup> U prilog ovome ide i konstatacija koju je iznio Paul Teylor u svom djelu „Kraj evropske integracije“ „da je početkom devedesetih godina prošlog stoljeća budžet Evropske unije bio skoro pa ekvivalent budžetu ministarstva zdravstva Ujedinjenog Kraljevstva.“ I pored svega prikazanog, treba ukazati da se postojeći sistem, njegova priroda funkcionisanja i stupanja na snagu, utvrđuje Odlukom koju moraju ratificirati sve države članice. Posmatrano sa klasičnog teorijskog pristupa, države i prava ili pak sa veberijanskog aspekta, vidimo da Evropska unija nikada nije ugovorno dobila ovlasti da može na bilo koji način raspolagati organima represije ili nekim drugim organima za provođenja legalne prinude.<sup>31</sup> I to je u potpunosti domen država članica. Sve nam ovo govori da proces daljeg razvoja i jačanja Evropske unije ostaje u vezi sa voljom država članica, što važi za gospodare ugovora („Heren de Verträge“).

#### 4. Suverenitet i dodjela ovlasti

Sa cijelim razvojem i funkcionisanjem Evropske unije konstantno je u vezi pojam „suverenitet“, koji se nalazi u svakoj državi članici preko zaštićenog, samoodrživog izvora političke moći iz kog su izvedene sve specifične političke ovlasti, odnosno u svojoj funkciji država uživa suverenitet i moć na osnovu unutrašnjeg prava svih područja upravne vlasti, naravno, osim onih koje nisu u nadležnosti države ili nisu ustavno definisane kao takve. Pojam suvereniteta, vladanja i onih nad kojima se vlada dovodi u kauzalni odnos. Formira shvatanje „natporetka“ koje nas vodi ka različitom pristupu razumijevanja fenomena suvereniteta unutar sistema suverenih država kakva je Evropska unija. Pored toga, ne možemo ovakva shvatanja dovesti u formu metodskog anarhizma koji bi

---

<sup>30</sup> Intervju s Janom O. Karlssonom, predsjednikom Revizorskog suda EU, *El Pais*, 14. 3. 1999, originalni tekst: „Los Estados miembros administran el 85% del presupuesto“. Napomena: korišteni citat u radu je slobodnog prevoda.

<sup>31</sup> Postoje države koje nemaju vlastitu vojsku kao npr. Island, ali i države koje nemaju saveznu policiju, npr. Švicarska.

u tom slučaju ugrožavao određene teorije o suverenitetu. One su bazirane na Bodenovom „summa potestas“, te su prisutne i u današnjim teorijskim pristupima. Nalazi se u logičkoj relaciji koja označava vrhovništvo, nešto najviše, nešto što se smatra posljednjom instancom koja se ne može dalje dijeliti. Ova logika nas uči da je država ta koja se nalazi na najvišem mjestu. Ako, pak, kooperativnim pristupom suverenitet shvatimo kao činjenicu u održavanju historijskog identiteta unutar državnih zajednica i njenu egzistenciju, doći ćemo do potpuno drugačijih zaključaka. U tom slučaju, države članice posmatrat ćemo kao ravnopravne i suverene aktore, čijom voljom dolazi do ujedinjenja određenih suverenih nadležnosti, preko kojih i nastaje Evropska unija.

Tako „proizvedeni entitet“<sup>32</sup> svojim povratnim pravnim djelovanjem neposredno je utjecao na povratak suvereniteta i međunarodnog subjektiviteta SR Njemačke nakon Drugog svjetskog rata. Dalje, kroz svoje institucije 1996. godine Evropska unija je spriječila podjelu belgijskih predstavnika u Vijeću na valonske i flandrijske zastupnike i time sačuvala „jedinstven belgijski suverenitet“. Današnjim pravilima politika proširenja sputava katalonski separatizam u Španiji te istim osnovama utječe na Škotsku, koja treba da provede referendum o nezavisnosti.<sup>33</sup> Ovi primjeri ne umanjuju pravnu mogućnost izlaska država članica iz Evropske unije. Ona je definisana klauzulom o povlačenju u Ugovoru iz Lisabona, koji predviđa da „svaka država članica može odlučiti da se, u skladu sa svojim ustavnim pravilima, povuče iz Unije“. <sup>34</sup> Njegova eventualna upotreba ne može se smatrati politikom separatizma, već suverenim pravom države članice da napusti dobrovoljno ustanovljen „viši poredak“. „Dok se ta mogućnost ne iskoristi“, države članice unutar Evropske unije će i dalje ispunjavati svoje suverene ovlasti koje uključuju pravo na donošenje zakona,<sup>35</sup> pravo gonjenja i sankcionisanja, pravo stupanja u odnose sa drugim državama, pravo na odbranu, pravo na finansiranje državne potrošnje kao i pravo

---

<sup>32</sup> Sinonim za Evropsku zajednicu za ugalj i čelik.

<sup>33</sup> U slučaju istupanja i proglašenja samostalnosti bilo koje jedinice koja se nalazi u sastavu država članica Evropske unije, važi ponovljeno pravilo ulaska u Evropsku uniju. A to znači ispunjavanje ustanovljenih procedura, kao i mogućnost ulaganja veta Španije na ulazak Katalonije ili Velike Britanije na pristup Škotske Evropskoj uniji.

<sup>34</sup> Član 50, Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji, priredio Milutin Janjević, Beograd, Službeni glasnik, 2009, str. 54.

<sup>35</sup> Činjenica, moraju biti u duhu evropskih pravih vrijednosti, ali također treba znati da su te iste vrijednosti ujedno i vrijednosti država članica svake ponaosob, jer su ih i zajednički proizvele.

poreza. Isti se mogu okarakterisati kao unutrašnji, vanjski, vojni suverenitet i oblik finansijske autonomije. Glavne elemente suverenosti države članice su zadržale u svojoj nadležnosti. Ovi navodi pokazuju da države članice imaju sveobuhvatnu suverenost, iako postoji veliki broj autora koji smatra da suverenitet unutar Evropske unije ne postoji ili je, pak, itekako umanjen, reduciran. Takve stavove nastoje objasniti tvrdnjama da ulaskom unutar evropskog sistema države članice gube suverenost, jer ne mogu posjedovati i samostalno odrediti svoju unutrašnju i vanjsku politiku zbog suprematije evropskog pravnog sistema kao i dodjelom ovlasti evropskim institucijama. Takvi procesi nimalo nisu jednostavni. Njihova kompleksnost traži izrazito temeljit pristup i analizu. Ako su države usaglasne sarađivati kroz formu ispunjavanja ugovornih osnova, to se ne može jednostavno iz objašnjenih razloga podvesti pod formu redukcije suvereniteta, jer su osnivački ugovori (preko kojih je nastala Evropska unija) nastali kao izraz volje tih istih država članica. Također, u svojim sadržajima definišu većinsko odlučivanje ali i pravilo jednoglasnog odlučivanja. Na kraju, donesene odluke su obavezujuće, ali, s druge strane, i dalje svaka država članica koja sudjeluje u saradnji ima pravo da spriječi odluku koja ugrožava njen nacionalni interes preko uloženog veta. To je jedan od modela i načina koji dodatno garantuje zaštitu suvereniteta svakoj državi članici. Sve nam to govori da je u proteklih šest desetljeća evropskih integracija stvorena određena vrsta ugovorne jedinstvenosti koja se znatno razlikuje u odnosu na konvencionalni oblik saradnje država, „sa“ ili „bez“ ograničenja suvereniteta u polju zajedničkih politika. Sadržaj osnivačkih ugovora definišu suverena prava i prenos na evropske institucije u određenim poljima zajedničkih politika kao što su: zakoni u području poljoprivrede i ribarstva, transporta roba, prava tržišne konkurencije, vanjske trgovine. Ovakvom saradnjom vidni su pozitivni efekti za sve države članice, čime je zadovoljena i druga, systemska funkcija države. Ovakva shvatanja neophodno je dalje proširivati kroz pojam nezavisnog suvereniteta koji omogućava dalju produkciju suverenih ovlasti odnosno „Kompetenz-Kompetenz“, kako se naziva u njemačkoj pravnoj terminologiji. Ovu vrstu suverene ovlasti Evropska unija ne posjeduje. Tačnije, Evropskoj komisiji kao izvršnom tijelu Evropske unije onemogućeno je korištenje načela *odjeljivanja i stvaranja dodatnih ovlasti izvan odredbi* Ugovora o Evropskoj zajednici, tako što „Zajednica deluje unutar granica ovlasti koje su joj dodijeljene ovim Ugovorom i ciljevima koji su pridruženi

njemu“.<sup>36</sup> Dok dio Ugovora koji se odnosi na načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti definiše da „u područjima koja ne pripadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica će poduzeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti, samo ako (...) ciljevi predloženog djelovanja ne mogu dovoljno postići države članice (...). Svako djelovanje Zajednice neće ići iznad onoga što je potrebno za postizanje ciljeva ovog Ugovora.“<sup>37</sup> Spomenutim odredbama limitira se politička snaga Komisije, naravno, sem u onim oblastima koje su drugačije ugovorno definisane. To znači da svako političko djelovanje Komisije mora biti ugovorno definisano. Za prevazilaženje svojih ovlasti i kršenje ugovornog osnova nadležan je Evropski sud pravde, koji je do sada i nekoliko puta djelovao. Svaku mogućnost stvaranja nadležnosti institucija Evropske unije države članice su onemogućile u skladu sa odredbama Ugovora o Evropskoj uniji, koji „ne dopušta obavljanje bilo koje vlasti koja se nalazi izvan okvira propisanih Ugovorom“.<sup>38</sup> Vijeće kao institucija koja „zastupa interese država članica“ ima mnogo restriktivniji pristup u pitanju primjenjivanje ove odredbe. Pored ugovorne osnove, svoje pravno uporište dodatno crpi iz presude „Brunner“ njemačkog Ustavnog suda,<sup>39</sup> ali i danskog Ustavnog suda. Pogotovo je „stanje“ promijenjeno 15. novembra 1994. godine izricanjem mišljenja Evropskog suda pravde (ECR 1994-11/12, I-5267) i mišljenja od 28. marta 1996. godine (ECR 1996-3, I-1788) o pitanju: da li Zajednica može pristupiti Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima? Zajedničko objašnjenje u prve dvije presude nalazi u tome da Evropska unija nije savezna država, već svoje ovlasti i legitimitet postojanja crpi od država članica.

## 5. Načelo supsidijarnosti i nacionalni suverenitet

Ugovorom iz Maastrichta kojim je ustanovljena Evropska unija, definisano je načelo supsidijarnosti,<sup>40</sup> kao jedan od dodatnih načina funkcionisanja tog entiteta. U spomenutom ugovora stoji: „Zajednica deluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene i prema ciljevima koji

---

<sup>36</sup> Član 5. tačka 1. (bivši član 3b).

<sup>37</sup> „Podtačke“ člana 5.

<sup>38</sup> Član 308. (bivši član 235).

<sup>39</sup> Presuda od 12. 10. 1993. njemačkog Saveznog suda (Bundesverfassungsgericht), u predmetu „Brunner“, 89, 155 VBerfGE.

<sup>40</sup> Preambula ugovora, kao i članom 3.b., Reformskim ugovorom EU iz Lisabona članom 5. Reformski ugovor EU iz Lisabona, priredio, Milutin Janjević, Beograd, Službeni glasnik, 2008, str. 289.

su utvrđeni ovim ugovorom. U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere, u skladu sa načelom supsidijarnosti, samo ako i ukoliko ciljevi i predviđene akcije ne mogu u potpunoj meri biti ostvareni od strane država članica, odnosno mogu biti uspješnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu ili učinak predviđene akcije. Mere Zajednice neće prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi ovog ugovora.“<sup>41</sup> Ovako načelo supsidijarnosti nastaje kada ugovorom nisu jasno definisane nadležnosti i akcije komunitarnih organa u situacijama podijeljenih nadležnosti Evropske unije i država članica. Može se reći da se spomenuto načelo očituje preko dodatne podjele kompetencije između Evropske unije i njenih država članica kada je riječ o oblastima van isključivih nadležnosti. Njime se jednostavno prelama nadnacionalni i međuvladin koncept saradnje u okviru Evropske unije. Daljom analizom navedenog člana vidimo da se načelo supsidijarnosti realizuje preko tri pretpostavke djelovanja i to: *u stvarima koje su van isključive nadležnosti, kad pojedina država članica nije u stanju riješiti neki problem na adekvatan način i kad Evropska unija taj isti problem može riješiti na bolji, tj. „efikasniji“ način.* Međutim, zbog svoje definicije i federalističkog teorijskog pristupa načelu supsidijarnosti kao vertikalne podjele ovlasti, u evropskim integracijama dolazi do reduciranog poimanja ovog termina. Ono se u dokumentima Evropske unije shvata kao kriterij funkcionalne podjele zadataka i njihovog rješavanja.<sup>42</sup> Kada se analizira pozadina njegovog nastanka, primijeti se da je velikim dijelom proizašlo kao plod političkog kompromisa između Berlina i Londona sa početka devedesetih godina prošlog stoljeća. Velika Britanija je zahtijevala zaštitu nacionalnog suvereniteta, dok su njemački stavovi išli u pravcu očuvanja kompetencije svojih saveznih država. Prema Paulu Tayloru, „britanska vlada je tokom 90-tih godina prošlog veka, pozdravljala doktrinu supsidijarnosti zato što je ona suštinski menjala budući razvoj institucija Evrope. Ona ne samo što je isključila federalističku opciju, već je, takođe, isključila i svaku mogućnost promenu radnog karaktera nacionalne države i zadržala njihov tradicionalni oblik.“<sup>43</sup> To je uspjela ostvariti preko ugovornih odredbi u kojima stoji da treba „spriječiti pretjerano korištenje regulatornih ovlasti

---

<sup>41</sup> Član 3.b, ibidem.

<sup>42</sup> „Što je moguće bliže građanima Evropske unije.“

<sup>43</sup> Pol Tejlor, *Kraj evropske integracije*, Beograd, IP Albatros plus, JP Službeni glasnik, 2010, str. 25.

Zajednice“.<sup>44</sup> Ovim pravnim djelovanjem dobila se dimenzija horizontalne supsidijarnosti koja ima namjeru ojačati sektor civilnog društva i isključiti svaku mogućnost koja bi mogla Evropsku uniju pretvoriti u neku „superdržavu“ centraliziranog karaktera. Različitim političkim zalaganjima nije mogao da prevlada niti jedan koncept suprotstavljenih verzija u pogledu vizije Evropske unije, tako da je i dalje ostao na snazi funkcionalni model upravljanja, koji ne dozvoljava funkcionisanje Evropske unije bez jasno definisanih i ugovorno dodijeljenih kompetencija, odnosno „problem je u tome što u praksi supsidijarnost postala pre politički nego funkcionalni princip, pa pitanje da li nešto može biti bolje urađeno na evropskom nivou značilo poziv za davanje negativnog odgovora. Razlog za ovo treba tražiti u nesposobnosti nestručnjaka, uključujući i članove nacionalnih parlamenata, da unapred izračunaju hoće li predložena odluka biti bolje rešenje na nivou država članica ili na nivou zajedničke uprave.“<sup>45</sup> Pojednostavljeno, to znači da je gotovo prije svake upotrebe načela supsidijarnosti potrebno zatražiti mišljenje Evropskog suda pravde (Evropskog suda) o tome da li je Evropska unija u nečemu kompetentnija ili nije u odnosu na državu članicu, evropsku regiju ili lokalnu samoupravu. Sve to iziskuje komplikovan proces utvrđivanja, kojem je cilj odrediti dokaz da država članica ili neka regija nije u stanju na adekvatan način riješiti dati problem. Slijedom člana 3.b. Ugovora iz Maastrichta, odnosno član 5. Ugovora iz Lisabona, određuje se kompetencija Evropske unije u pogledu njene sposobnosti u efikasnijem rješavanju problema. Uz sve spomenuto, načelo supsidijarnosti često se svodi na tehničku normu funkcioniranja Evropske unije, ali, s druge strane, preko federalističkog shvatanja,<sup>46</sup> načelo supsidijarnosti postaje svojevrsan antipod načelu suvereniteta. Tako nastaje odnos između suvereniteta i supsidijarnosti, kao i njihove dijalektike u poimanju Evropske unije. Suverenitet jasno naglašava zadatke koje bi trebale ostvariti države članice kroz ustavnu zaštitu suverene kompetencije. Takvi nacionalni stavovi stvorili su ugovornu osnovu u kojoj organi Evropske unije ne mogu sami sebi stvarati i dodjeljivati dodatna suverena ovlaštenja niti stvarati bilo koju vrstu suverene kompetencije. To znači da će države članice preko nacionalnog

---

<sup>44</sup> Članovi 2. i 5. Ugovora.

<sup>45</sup> Pol Tejlor, spomenuto djelo, str. 25.

<sup>46</sup> „Načelo supsidijarnosti vodi poreklo iz ustava federalnih država u kojima služi za da reguliše raspodjelu nadležnosti između federalne države i njenih konstituenata.“  
Radovan Vukadinović, *Uvod u institucije Evropske unije*, Kragujevac, Pravni fakultet u Kragujevcu, 2008, str. 29.

suvereniteta i dalje biti u mogućnosti da naglašavaju važnost međunarodnih organizacija, pa tako i Evropske unije. S druge strane, načelo supsidijarnosti ostaje model asistencije i kooperacije naspram nacionalnog suvereniteta koji uveliko služi u podupiranju systemske funkcije država članica, odnosno potpomagati suverenitet država članica, a nikako njegovo narušavanje.

## Zaključak

Očito je potencijalno uspostavljanje ustavnopravnog poretka unutar Evropske unije i njegove komparativne prednosti u odnosu na postojeći ugovorni odnos i važeće ugovore, koje je Evropski sud u svom mišljenju nazvao „Ustavnom poveljom Zajednice“. Ustav Evropske unije nema veliku sadržinsku razliku od važećeg Ugovora iz Lisabona. Prema izvještaju „Europskog odbora za nadzor britanskog parlamenta, (...) Lisabonski ugovor u svom sadržaju ne posjeduje samo dvije od 440 izvornih ustavnih odredbi. Tako da prema njima, novi ugovor sadrži sve elemente ustava, koji su samo prepakovani u cvjetnom aranžmanu.“<sup>47</sup> Pored ovog navoda, i samo simbolično usvajanje, a time i važenje Ustava Evropske unije, daje drugu dimenziju procesu evropskih integracija. Sama razlika između ova dva poretka je ogromna, mada je proces evropskih integracija dodatno proizveo međusobnu zavisnost Unije sa nacionalnim suverenitetom, tako da integracija podrazumijeva prilagođavanje nacionalnog suvereniteta novim prilikama nastalim u sistemu suverenih država, a nikako njegovo ukidanje. Kontinuitet integracija rezultira jačanjem komunitarnih institucija i pravnog sistema na osnovu zadovoljenja interesa država članica, ali kroz kontrolisane procese u kojima institucije država članica ne gube svoju raniju uspostavljenu moć. Na taj način integraciju treba shvatiti kao proces u kom su države Zapadne Evrope pronašle način za pomirenje, dostizanja višeg nivoa saradnje ali i očuvanja ideje vlastitog suvereniteta, odnosno „članstvo u evropskom projektu oduvek se shvatalo kao sredstvo očuvanja nacionalnih država u Evropi, a ne neki oblik njihovog prevazilaženja. Ovo moramo shvatiti da bismo shvatili kako dalja integracija ne treba da dovede do stvaranja neke super-države, (...) važno je naglasiti njegov sui generis karakter, a ne da se on shvati kao konglomerat opštepažljivih političkih uređenja.“<sup>48</sup> Da bi Evropska unija

---

<sup>47</sup> Nermin Tursić, spomenuto djelo, str. 168.

<sup>48</sup> Pol Tejlor, spomenuto djelo, str. 17.

imala osnov za vlastiti suverenitet, morala bi posjedovati vlastitu teritoriju, stanovništvo koje je povezano zajedničkim navikama, tj. integralnu naciju iz koje proizlazi vlastita tradicija u procesu organizovanja i očuvanja vlasti, koja ima kontrolu nad svim osobama i stvarima unutar svojih granica, sposobnost vođenja rata i sklapanja mira, kao i zasnivanje međunarodnih odnosa sa drugim državnim zajednicama i organizacijama u međunarodnoj zajednici. Jasno je da Evropska unija nema takvu kompetenciju, jer nema „svoju naciju“, ne posjeduje mogućnost legalne prinude, vlastitu vojsku, zajedničku obranu itd. U skladu sa odredbama Ugovora iz Lisabona, Evropska unija ima vlastiti međunarodni subjektivitet (i visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku). To znači da može sklapati međunarodne ugovore iz svoje ili zajedničke nadležnosti u mjeri u kojoj međunarodni ugovor regulira podijeljenu nadležnost između Evropske unije i država članica, dok su države članice slobodne da prema vlastitim ovlastima sklapaju ugovore u svoje ime. Što se tiče Evropske unije, ona sada ima mogućnost ugovaranja u područjima obuhvaćenim glavom V. i VI Ugovora o Evropskoj uniji, koji određuje: „Kada je u okviru primene ovog naslova neophodno da se zaključi sporazum s jednim ili više država ili međunarodnih organizacija, Savet može ovlastiti predsjedavajućeg, kome će prema potrebi pomagati Komisija, da u tom cilju otpočne pregovore. Takve sporazume zaključuje Savet na preporuku predsjedavajućeg. Savet će donositi jednoglasne odluke kada sporazum obuhvata pitanje za koje je potrebna jednoglasnost kod donošenja internih odluka (...). Odredbe ovog člana takođe se primenjuju i na naslov VI (...).Nijedan sporazum neće biti obvezujući za onu državu članicu čiji predstavnik u Savetu izjavi da je ona obavezna da se povinuje zahtevima svoje ustavne procedure; ostale članice Saveta mogu se dogovoriti da će se sporazum privremeno primjenjivati na njih.“<sup>49</sup> Prema mišljenju Antonia Tizzana, ovaj član ugovora učvršćuje argument koji implicitno Evropskoj uniji daje pravnu osobnost, čak i u nedostatku izričite odredbe u tom dijelu.<sup>50</sup> Ranija ali i sadašnja praksa pokazuje poteze kojima je Evropska unija kroz primjenu međunarodnog prava i trenutnih političkih prilika znala nametnuti trgovački embargo ili drugu vrstu sankcija prema trećim državama i organizacijama. Postepeno oblikovanje zajedničke odbrambene politike vrši se preko odredbi Ugovora o Evropskoj uniji, u kom stoji da

---

<sup>49</sup> Član 24, Reformski ugovor, spomenuto djelo, str. 271. i 272.

<sup>50</sup> Vidi: Antonio Tizzano: „La personnalité juridique de l'Union Européenne“, Revue du Marche Singl européen act, 4/1998.

„zajednička spoljna i bezbednosna politika obuhvata sva pitanja koja se odnose na bezbednost Unije, uključujući postupno definisanje zajedničke spoljne i obrambene politike, koja bi mogla da dovede do zajedničke odbrane, ako to odluči Evropski savet. U tom slučaju, on će preporučiti državama članicama da usvoje takvu odluku u skladu sa njihovim ustavnim odredbama.“<sup>51</sup> Ugovor iz Lisabona definiše da „Unija vodi, utvrđuje i sprovodi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku koja se zasniva na razvoju uzajamne solidarnosti država članica“.<sup>52</sup> Također, na osnovu ugovora Evropska unija ima ovlasti regulisanja ekonomskog i monetarnog sektora. U prvom dijelu države članice oslanjaju se na korištenje vlastite administrativne prisile koju imaju na raspolaganju kako bi se osigurala pravilna primjena prava Evropske unije. Monetarna politika, koju čine države čija je zajednička moneta euro (njih sedamnaest), provodi se kroz monetarne institucije koje, po uzoru na raniju njemačku Centralnu banku, posjeduju potpunu autonomiju upravljanja i odlučivanja. Nakon analize različitih ugovornih odredbi možemo doći do dva zaključka: Evropska unija nije država, mada ima nadležnost dogovorenu međunarodnim odnosno osnivačkim ugovorima. S druge strane, države članice nisu zadržale svoju punu suverenu snagu zbog ujedinjenja, a time i potpunu slobodu političkog djelovanja. Prihvatile su da preko ujedinjenja suvereniteta prenesu neke od svojih ovlasti na institucije Evropske unije. To nedvosmisleno znači da legitimitet vlasti Evropska unija ne ostvaruje od građana, već od država članica. Ovakav odnos su zaštitile preko činjenice da konstitutivno i legitimno tijelo za pregovaranje, usvajanje ili, pak, izmjene i dopune osnivačkih ugovora ostaju samo države članice kao strane ugovornice, gospodari ugovora („Heren de Verträge“). Evropska unija je organizacija sa mnogostrukom i otvorenom uslošnjenošću unijskih i pravnih državnih struktura. Kao takva stvara osnov za dalje integracije koje neće anulirati nacionalni suverenitet, ali ni države članice neće moći zadržati kategoriju vestfalskog suvereniteta, kakvog su poznavale prije početka evropskih integracija.

---

<sup>51</sup> Člana 17. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>52</sup> Član 11. stav 2.

## Literatura

1. Benedikt Anderson, *Nacija: Zamišljena zajednica*, Beograd, Episteme, 1998.
2. Held Dejvid, *Demokratija i globalni poredak*, Beograd, Filip Višnjić, 1997.
3. Demzon Dinan, *Sve bliža unija*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
4. T. C. Hartly, *Temelji prava Europske zajednice*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004.
5. Adrijan Hastings, *Gradnja nacionaliteta*, Rijeka, Sarajevo, Baybook, 2003.
6. Suad Kurtćehajić, Omer Ibrahimagić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, knjiga treća, Sarajevo, 2007.
7. Žorž Korm, *Multikonfesionalne zajednice*, Sarajevo, Svjetlost, 1977.
8. John McCormick, *Kako razumjeti Europsku uniju*, Zagreb, Mate, 2010.
9. Žan Žak Ruso, *Društveni ugovor*, Beograd, Filip Višnjić, 1993.
10. Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, Informator, 1998.
11. Pol Tejlor, *Kraj evropske integracije*, Beograd, IP Albatros plus, JP Službeni glasnik, 2010.
12. Nermin Tursić, *Ugovorno i ustavno uređenje Europske unije*, Osijek, ESSEG, 2012.
13. Endrju Visent, *Teorije države*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
14. Radovan Vukadinović, *Uvod u institucije Evropske unije*, Kragujevac, Pravni fakultet u Kragujevcu, 2008.

## Pravni izvori

1. *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, priredio Milutin Janjević, Beograd, Službeni glasnik, 2009.
2. *Mišljenje*, ECR 1991-1, n° 1/91 (14. 12. 1991. godine).
3. *Mišljenje*, ECR 1994-11/12, I-5267 (15. 11. 1994. godine).
4. *Mišljenje*, ECR 1996-3, I-1788 (28. 3. 1996. godine).
5. Presuda njemačkog Saveznog suda (*Bundesverfassungsgericht*) u predmetu „Brunner“, VberfGE (12. 10. 1993. godine).
6. Presuda Ustavnog suda Danske (*Højesteret*) u slučaju „Carlsen“ (6. 4. 1998. godine).
7. *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, priredio Milutin Janjević, Beograd, Službeni glasnik, 2008.
8. *Ugovor iz Amsterdama*, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/>.
9. *Ugovor o Evropskoj uniji – Ugovor iz Mastrihta (Treaty on European Union)*, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/>.

10. *Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEC) – Ugovor iz Rima*, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/>.
11. *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, preuzeto: Nijaz Duraković, *Uporedni politički sistemi*, Sarajevo, 2000.

### **Internetski izvori**

1. Guardian, [www.ft.com](http://www.ft.com).
2. <http://euobserver.com/institutional/118126>.
3. <http://www.advance.hr>.
4. [http://www.b92.net/biz/vesti/svet.php?yyyy=2012&mm=06&dd=26&nav\\_id=621660](http://www.b92.net/biz/vesti/svet.php?yyyy=2012&mm=06&dd=26&nav_id=621660).

### **Ostali izvori**

1. „El Pais“, Madrid, 14. 3. 1999, tekst: „Los Estados miembros administran el 85% del presupuesto“.
2. „Der Spiegel“, Hamburg, 8. 3. 2012.
3. „Les agents des collectivités locales“, Ministère de l'Interieur France, 1996.
4. Antonio Tizzano, „La personnalité juridique de l'Union Européenne“, *Revue du Marché Singl européen act*, 4/1998.