

JELENA ĆERANIĆ

## PРАВНА ПРИРОДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ОСНОВУ УГОВОРА ИЗ ЛИСАБОНА

### УВОД

Od samog osnivanja Evropskih zajednica pa sve do danas, vodi se rasprava o pravnoj prirodi ovog specifičnog oblika organizovanja država. "Pri tome opredeljenje za određeni model povezanosti država članica Zajednice nije bilo rezultat isključivo brižljive pravne analize sadržine zaključenih međunarodnih ugovora nego i političkih želja učesnika u toj raspravi."<sup>1</sup>

Evropska unija predstavlja jedinstveni i u pravnoj istoriji do sada nepoznati oblik povezivanja država. Stoga je njenu pravnu prirodu teško definisati i svrstati je u neku od postojećih kategorija. Jedan deo doktrine smatra da ova specifična forma organizovanja država članica, uprkos određenim etatističkim odlikama, ima pretežno karakteristike međunarodne organizacije.<sup>2</sup> Poslednjih godina, sve je više pristalica tzv. srednjeg rešenja, na osnovu koga EU nije ni klasična međunarodna organizacija, ni država, već oscilira između ove dve kategorije.<sup>3</sup> Zahvaljuju-

---

Dr Jelena Ćeranić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>1</sup> B. Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd 2006, str. 72.

<sup>2</sup> Među njim su: C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, P. U. F., Paris, 1993; O. Beaud., *La Puissance de l'Etat*, PUF, Paris, 1995; C. Leben, "Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international", *Revue général de droit international public*, 1/2005.

<sup>3</sup> Među njima su: T. Chopin, "L'avenir du fédéralisme", *Commentaire* 92/2000–2001; E. Zoller, "Penser le fédéralisme autrement. Aspects internationaux du droit constitutionnel: contri-

ći konceptu federacije, koji sintetizuje međudržavne i integrativne karakteristike u jednu atipičnu strukturu, moguće je donekle odrediti pravnu prirodu EU.<sup>4</sup>

Radi sveobuhvatnije i jasnije analize pravne prirode EU, trebalo bi imati u vidu sledeće:

Prvo, kada se govori o pravnoj prirodi EU, profesori međunarodnog prava suprotstavljaju pojmove međunarodne organizacije i države,<sup>5</sup> a profesori ustavnog prava pojmove konfederacije i federalne države.<sup>6</sup> Međutim, reč o terminološkoj razlici, u smislu da se svi argumenti za međunarodnu organizaciju mogu primeniti i na konfederaciju i obratno. Potpuno ista situacija postoji i u slučaju države i federalne države.

Drugo, ne može se govoriti o jednom i jedinstvenom modelu federalizma. Oblici federacije se mogu klasifikovati prema različitim kriterijumima, među kojima je i način nastanka. U teoriji ustavnog prava razlikuju se federacije nastale metodom agregacije (*association*), sjedinjavanjem nekoliko nezavisnih država u jednu federalnu (SAD, Švajcarska, Australija, Nemačka) i metodom devolucije (*dissolution*), razjedinjavanjem jedne unitarne države, tj. cepanjem na nekoliko državnih celina koje dobijaju svojstvo federalne jedinice (SSSR, Meksiko, Argentina, Brazil). Dakle, moglo bi se reći da "federacija nastaje putem agregacije *odozdo*, onda kada se federacija obrazuje od do tada posebnih državnopravnih subjekata, a putem devolucije *odozgo*, onda kada se dotada unitarna država preobražava u federaciju."<sup>7</sup>

Treće, potpuno je pogrešno da se na EU, kao do sada nepoznat i jedinstven oblik političkog organizovanja država, primenjuje određeni, unapred ustanovljeni model. Ukoliko se nova pojava posmatra isključivo kroz prizmu već postojećih modela, ne može se dopreti do suštine stvari i odrediti priroda novog entiteta. EU je postepeno evoluirala i transformisala se vremenom u "nešto drugo", što ostaje da se definiše.<sup>8</sup>

bution à la théorie de la fédération d'Etats" *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002; J.-D. Mouton, "Les mutations de la notion de constitution et le droit international", *Civitas Europa*, 6/2001, 23-37; V. Faure-Tronche, "L'Union européenne est-elle une fédération?", *Revue de la recherche juridique*, 4/2002.

<sup>4</sup> V. Faure-Tronche, str. 1968.

<sup>5</sup> Neki od njih su: T. Chopin,; E. Zoller, J.-D. Mouton.

<sup>6</sup> Neki od njih su: C. Schmitt,; O. Beaud; C. Leben, J.-C. Piris.

<sup>7</sup> R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd, 1998, str. 459-460.

<sup>8</sup> Jedan od autora koji zastupa ovaj stav je M. Longo, "European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism", *Journal of Common Market Studies*, 3/2003, str. 487.

Pravna priroda EU biće ispitana na osnovu tri pretpostavke: da je EU više od međunarodne organizacije, da je EU manje od države i da je EU na pola puta između međunarodne organizacije i države, tj. da predstavlja federaciju. Na kraju će, analizom odredbi Ugovora iz Lisabona, biti razmotreno da li se ovim ugovorima iskristalisala jedna forma federalizma, odnosno, u kojoj meri pravni sistem EU, zasnovan na Osnivačkim ugovorima, oživljava koncept federacije država nacija.

#### EVROPSKA UNIJA JE VIŠE OD MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Evropske zajednice i Evropska unija su, kao i klasične međunarodne organizacije, osnovane aktom međunarodnog prava koji su ratifikovale države članice. EU postoji zato što države članice žele da ona postoji.<sup>9</sup> U tom smislu, Nemački ustavni sud je, u jednoj presudi koja se tiče Ugovora iz Maastrichta, rekao da su države članice "gospodari Ugovora".<sup>10</sup>

S obzirom na način nastanka, moglo bi se reći da je EU samo specifičan oblik međunarodne organizacije koji počiva na međunarodnom ugovoru o kome su pregovarale, potpisale ga i ratifikovale države članice. Ipak, postoji više elemenata koji ukazuju na to da je EU prevazišla stadijum međunarodne organizacije. Pre svega, institucije EU ovlašćene su da same donose normativne akte, a države su dužne da ih poštuju ("autonomna i intenzivna vlast stvaranja prava").<sup>11</sup> Zatim, EU počiva na sopstvenim pravnim principima. Takođe, između evropskog građanina kao pojedinca i institucija EU postoji direktna pravna veza. Najzad, Unija ima veoma široka ovlašćenja, mnogo šira od bilo koje međunarodne organizacije.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> K. Lenaerts, "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", *American Journal of Comparative Law*, 38/1990, str. 205-263.

<sup>10</sup> Presuda Ustavnog suda Nemačke od 12. oktobra 1993, *aff. Brunner et al. c/ The European Union Treat*, čiji su delovi citirani u M. Herdegen, "Maastricht and the German Constitutional Court: constitutional restraints for an ever closer Union", *CMLR*, vol. 31, 1994, str. 241-249.

<sup>11</sup> B. Košutić, n. delo, str. 75.

<sup>12</sup> Osim ove četiri najvažnije karakteristike, koje svedoče da je EU više od međunarodne organizacije, u doktrini se, kao nadnacionalni elementi EU, pominju i: samostalnost organa Evropske zajednice, finansijska samostalnost Unije, obimna pravna zaštita i nedovršenost i trajnost Unije (T. Oppermann, *Europarecht*, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2005, str. 272-282, B. Košutić, str. 74-76).

### *Stvaranje prava neposredno obavezujućeg za organe država članica*

Prva i osnovna karakteristika EU, koja je razdvaja od međunarodnih organizacija, ogleda se u tome da su institucije EU ovlašćene da stvaraju pravo neposredno obavezujuće za organe država članica i da nadgledaju njegovo poštovanje.

Sve institucije EU su uključene u postupak donošenja pravnih akata. Nekada je zakonodavna vlast bila u rukama Saveta, a Evropski parlament je imao samo konsultativnu ulogu. Vremenom su rasla ovlašćenja Parlamenta, da bi, Ugovorom iz Lisabona, Parlament postao ravnopravni odlučilac sa Svetom, a postupak zajedničkog odlučivanja Saveta i Parlamenta (postupak saodlučivanja) prerastao u redovan zakonodavni postupak. Inače, u većini oblasti koje su u nadležnosti EU odluke se donose kvalifikovanom većinom. Dakle, napušten je princip jednakosti država članica, što predstavlja osnovnu karakteristiku međunarodnih organizacija. Ugovorom iz Lisabona, povećan je broj oblasti u kojima se odluke donose kvalifikovanom većinom.

### *Zasnovanost na sopstvenim pravnim principima*

Evropska unija počiva na sopstvenim pravnim principima i raspolaže mehanizmima koji mogu naterati države članice da ih poštuju. Među principima, kao najznačajniji izdvajaju se: pravna država, podela vlasti, demokratija, poštovanje osnovnih ljudskih prava,<sup>13</sup> princip suprematije prava EU,<sup>14</sup> načelo direktnog dejstva prava EU,<sup>15</sup> i dr. Ovi principi rezultat su sudske prakse Suda pravde. Poštovanje ovih principa kontroliše Sud pravde, koji je definisao Uniju kao "Zajednicu zasnovanu na vladavini prava", po ugledu na izraz "Država prava".

### *Uspostavljanje direktne pravne veze između pojedinca i institucija EU*

Uspostavljanje direktne pravne veze između pojedinaca i institucija EU moguće je zahvaljujući načelu direktnog dejstva. Ovo načelo inicijalno nije bilo predviđeno Ugovorima, već je rezultat prakse Suda pravde. Presuda *Van Gend en Loos*

<sup>13</sup> Presuda Suda pravde od 12. novembra 1969, *Stauder* (aff.29/69, Rec. 419).

<sup>14</sup> Presuda Suda pravde od 15. jula 1964, *Costa c/ ENEL* (aff. 6/64, Rec. 1143).

<sup>15</sup> Presuda Suda pravde od 5. februara 1963, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, (aff. 26/62 Rec. 1963)

ostaće zapamćena po proklamovanju načela direktnog dejstva koje omogućuje pojedincima da se pozivaju na odredbe komunitarnog prava pred nacionalnim sudovima. "Pod neposrednim ili direktnim dejstvom komunitarnog prava podrazumeva se sposobnost ili kapacitet odredbi prava EU da neposredno stvaraju prava i nameću obaveze na koje se mogu pozivati pojedinci, bez upravnih ili sudskih organa."<sup>16</sup> Institucije EU usvajaju propise koji imaju direktno dejstvo, tj. kojima se stvaraju prava i obaveze za pojedince (kao što je slučaj u suverenoj državi).<sup>17</sup> Dakle, zahvaljujući načelu direktnog dejstva, stvara se direktna pravna veza između pojedinca i institucija EU.

Suprotno situaciji u EU, u okviru međunarodnih organizacija sve norme se donose *ad referendum*, tj. pod uslovom da ih prihvate države članice. Osim toga, u najvećem broju slučajeva, norme usvojene u okviru međunarodnih organizacija ne odnose se na pojedince (ne stvaraju se prava i obaveze za pojedince), već na države članice.

### *Raspolaganje veoma širokim ovlašćenjima*

Ovlašćenja EU su šira u poređenju sa ovlašćenjima kojima raspolažu međunarodne organizacije. Iako je, u početku, polje nadležnosti EZ bilo ograničeno, države članice, vremenom su im prenosile sve više ovlašćenja. Sledeći metodu Žana Monea, tzv. tehniku malih koraka, EU je evoluirala od zajedničkog tržišta uglja i čelika, prema carinskoj uniji i unutrašnjem tržištu (četiri slobode kretanja) uz zajedničku poljoprivrednu politiku i politiku konkurencije. Zatim je Unija dobila nadležnosti u određenim nekomercijalnim domenima (npr. zaštita životinje sredine, zaštita potrošača i radnika, zdravstvo, itd.), a Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine, određena ovlašćenja u oblasti pravde i unutrašnjih poslova i spoljne politike i zajedničke bezbednosti. U poslednjoj deceniji prošlog veka, u većini država članica EU, uvedena je jedinstvena moneta (evro).

Međutim, "ova važna obeležja Evropske unije kao novog oblika intenzivne zajednice država nisu originalna, uzeta sama za sebe. Širokim područjem delatnosti raspolažu i Ujedinjene nacije. Neposredno primenjiva prava stvara Dunavska komisija od Drugog svetskog rata. (...) Ono što izdvaja EZ/EU kao naddržavska komisija od Drugog svetskog rata. (...)

<sup>16</sup> R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac, 2012, str. 141.

<sup>17</sup> Od načelo direktnog dejstva treba razlikovati načelo direktne primene. "Po direktnom primenom se podrazumeva podesnost odredbi pravnih normi prava EU da budu neposredno ili direktno unete (priznate) u unutrašnje pravne sisteme država članica, bez intervencije nacionalnih legistativnih ili upravnih vlasti" (R. Vukadinović, str. 137).

ni oblik povezanosti njenih država članica od drugih međudržavnih organizacija, jeste ukupnost ovih nadnacionalnih obeležja i njihova usmerenost ka određenom finalitetu”.<sup>18</sup>

#### EVROPSKA UNIJA JE MANJE OD DRŽAVE

Budući da je utvrđeno da je EU prevazišla stadijum međunarodne organizacije, ostaje da se ispita u kojoj meri se ova specifična organizacija država približila konceptu države.

“Pod državom se, kao organizovanim društvom, podrazumeva zajednica ljudi (narod) nastanjena na jednoj teritoriji (teritorija) i organizovana saglasno jednom pravnom poretku koji ima karakter originarnosti (suverenosti, suverene vlasti). Država je, dakle, teritorijalna zajednica ljudi sa vrhovnom vlašću. Elementi pojma države su: stanovništvo ili narod, zemljište ili teritorija i vlast”.<sup>19</sup>

Primenom ove definicije na EU, jasno je da ona nema tri osnovna svojstva koja karakterišu državu: vlastitu teritoriju, vlastiti narod (stanovništvo) i suverenost. Osim toga, EU nije samostalan akter na međunarodnoj sceni. Ipak, odlučujući argument u prilog stanovištu da EU nije i neće biti država je činjenica da njene vođe, tj. države članice, i ne žele da ona postane država.<sup>20</sup>

Ovde bi svakako trebalo pomenuti i eksplicitnu izreku iz presude Saveznog ustavnog suda Nemačke iz 2009. godine o ustavnosti Ugovora iz Lisabona.<sup>21</sup> Sud je konstatovao da Nemačka ne može da učestvuje u osnivanju evropske “federalne države” (*Bundesstaat*) na osnovu važećeg ustava.<sup>22</sup>

Isto tako, i Ustavni sud Češke je povodom žalbe sedamnaest senatora da će Ugovorom iz Lisabona biti stvorena federalna država i na taj način biti dovedena u pitanje suverenost Češke, doneo je odluku da ovaj ugovor ni na koji način ne dovodi u pitanje suverenitet Republike Češke.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> B. Košutić, n. delo, str. 76.

<sup>19</sup> R. Marković, n. delo, str. 177.

<sup>20</sup> J.-C. Piris, “L’Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme?”, *Revue trimestrielle de droit européen* 2/2005, str. 251.

<sup>21</sup> *Lisbon Case*, BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08; 2 BvR 1010/08; 2 BvR 1022/08; 2 BvR 1259/08; 2 BvR 182/09, jun 2009, dostupna na internet adresi: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html), 25. 05.2012.

<sup>22</sup> *Lisbon Case*, pasus 228.

<sup>23</sup> Detaljnije na internet adresi Češkog ustavnog suda: <http://www.usoud.cz/view/2144>, 25.05.2012.

#### Nepostojanje vlastite teritorije

Jedno od bitnih obeležja države je svakako virtuelno neograničena vlast na vlastitoj teritoriji.<sup>24</sup>

Evropska unija, prema principu ograničene individualne nadležnosti, ostvaruje poverene joj zadatke i ciljeve na geografskom području važenja Ugovora.<sup>25</sup> Odredbe Ugovora primenjuju se na Gvadalupe, Francusku Gijanu, Martinik, Reunion, San Bartelemej, San Martan, Azore, Maderu i Kanraska ostrva,<sup>26</sup> evropske teritorije o čijim spoljnim poslovima se brine jedna od država članica<sup>27</sup>, kao i na Alandska ostrva.<sup>28</sup> Dakle, EU ne raspolaže vlastitom teritorijom, što predstavlja jedno od svojstava svake suverene države, “bitan element državnosti”.<sup>29</sup> Vlastitu teritoriju poseduju samo države članice EU.

#### Nepostojanje jedinstvenog evropskog naroda

Većina definicija pojma država ima jednu zajedničku komponentu, a to je stanovništvo. Međutim, shvatanja pojma stanovništvo veoma se razlikuju.

Evropska unija nema jedinstven *demos*, tj. ne postoji tzv. evropski narod, već samo evropski narodi. Naime, EU nije zasnovana na jednom narodu koji obavlja svoja demokratska prava i ima zajednički identitet, nego na skupu ljudi od kojih se velika većina oseća dovoljno vezano za druge da bi se upustila u demokratsku raspravu i obavezujuće postupke odlučivanja.<sup>30</sup>

Pojedini autori ističu da u EU ne postoji potreba za jedinstvenim narodom i da Unija može počivati na mnoštvu naroda.<sup>31</sup> Pristalice teorije da je EU država i da Unija može počivati na mnoštvu naroda.<sup>31</sup> Pristalice teorije da je EU država (federalna država) tvrde da nije neophodan jedan unapred postojeći narod, ističući da bi EU donekle mogla da sledi primer Sjedinjenih Američkih Država. Iako u vreme nastanka američke federacije, nije postojao jedinstven američki narod,

<sup>24</sup> B. Košutić, n. delo, str. 76.

<sup>25</sup> Član 52 Ugovora EU.

<sup>26</sup> Čl. 355, st. 1 Ugovora FEU.

<sup>27</sup> Čl. 355, st. 3 Ugovora FEU.

<sup>28</sup> Čl. 355, st. 4 Ugovora FEU.

<sup>29</sup> B. Košutić, str. 76.

<sup>30</sup> L.-E. Cederman, “Nationalism and Bounded Integration: What It Would Take to Construct a European Demos”, *European University Institute Working Papers*, RSC 34/2000, str. 7 i dalje.

<sup>31</sup> Neil Walker “The Idea of Constitutional Pluralism”, *Modern Law Review*, Vol 65 (3), 2002, str. 317–359, J.-C. Piris, str. 249–250, L.-E. Cederman, str. 7 i dalje.

ove dve zajednice država (SAD i EU) veoma se razlikuju. Sve države članice EU su države nacije koje imaju potpuni politički suverenitet i izražen osećaj za istorijski identitet. Suprotno tome, države koje su formirale SAD nisu nikada bile suverene u pravom smislu reči, niti su njihovi stanovnici imali osećaj nacionalne privrženosti, koji se tradicionalno vezuje za romantičarski nacionalizam Evrope 19. i 20. veka.<sup>32</sup>

Ugovorom iz Matrihta je uvedeno državljanstvo EU, ali institucije ne vrše najvišu vlast nad tim licima. Odlučujuće ostaje državljanstvo država članica, koje državljanstvo Unije pretpostavlja, tačnije državljanstvo Unije se dodaje nacionalnom državljanstvu, a ne zamenjuje ga.<sup>33</sup>

#### *Evropska unija nije samostalni akter na međunarodnoj sceni*

Evropska unija, kao akter na međunarodnoj sceni, nije samostalna i nema ovlašćenja koja pripadaju suverenoj državi. Države članice su te koje definišu stavove EU i odlučuju o njenom spoljnom angažmanu.

Unija nema ovlašćenja da zaključuje ugovore i nema autonomiju odlučivanja kada je reč o izvornim nadležnostima koje simbolišu suverenost jedne države (npr. spoljna politika, odbrana, bezbednost, itd.). Iako su države članice obavezne da sarađuju, koordinišu svoje aktivnosti i poštuju odluke EU donete u okviru, npr. spoljne politike i zajedničke bezbednosti, efikasnost ovih odluka u potpunosti zavisi od dobre volje država članica.

Značajan napredak u pogledu predstavljanja EU na međunarodnoj sceni predstavlja jačanje funkcije visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti.<sup>34</sup>

#### *Evropska unija nema suverenu vlast*

“Suverenost države je pojam koji se dobija poređenjem države sa drugim političkim institucijama i on izražava odnos države sa tim institucijama. Jedino država poseduje suverenu vlast, što znači da jedino ona ima suprematiju nad svim drugim vlastima nad određenim narodom, na određenoj teritoriji, a da pri tom sama nije subordinirana nikakvoj drugoj vlasti.”<sup>35</sup>

<sup>32</sup> L.-E. Cederman, str. 7 i dalje.

<sup>33</sup> Član 20, stav 1. Ugovora FEU.

<sup>34</sup> Funkcija visokog predstavnika uvedena je prvi put, Ugovorom iz Amsterdama 1997. god.

<sup>35</sup> R. Marković, n. delo, str. 178.

Gotovo sve definicije pojma države sadrže komponentu koja se odnosi na suverenu vlast, koja se može definisati i kao “nadležnost nadležnosti”. Reč je o suprematiji nad svim drugim nadležnostima (ono što Nemci nazivaju *Kompetenz-Kompetenz*), tj. nadležnosti da se prošire nadležnosti.

Činjenica da EU nema “nadležnost nadležnosti”, već da njene nadležnosti zavise od odluka država članica, predstavlja ključni argument da je EU manje od države. Ovlašćenje da odlučuje o proširenju nadležnosti pripada tzv. gospodari-ma Ugovora, tj. državama članicama, koje su formalni nosioci suvereniteta.

Međutim, jedan deo doktrine smatra da nije toliko važno ko je formalno nosilac suvereniteta, već ko ga izvršava i način na koji ga izvršava. Prema ovom shvatanju, suverenitet je deljiv i mogu ga vršiti različiti subjekti (kao npr. u federalnoj državi). Teorija o deljivosti suvereniteta podelila je evropsku stručnu javnost. I dok pojedini autori tvrde da je suverenitet deljiv i na tome zasnivaju svoje definicije o pravnoj prirodi evropske konstrukcije,<sup>36</sup> drugi ističu jedinstven i nedeljiv karakter suvereniteta.<sup>37</sup>

Pravni koncept suvereniteta ima dva aspekta: formalni i materijalni. Suverenitet, u formalnom smislu, odnosi se na “nadležnost nadležnosti”, tj. nadležnost da se odlučuje o širini nadležnosti. Formalno je suveren onaj politički entitet koji ima pravo da sam odlučuje šta ulazi, a šta ne u njegovu nadležnost. Suprotno tome, suverenitet u materijalnom smislu, vezuje se za sadržinu izvršenih nadležnosti. Materijalni aspekt suvereniteta odnosi se na minimum elementarnih prerogativa vlasti bez kojih država ne bi mogla da obavlja javnu vlast na određenoj teritoriji.

Ukoliko se ova dva aspekta suvereniteta primene na EU, proizlazi da su države članice EU i dalje formalno suverene, tj. imaju “nadležnost nadležnosti”, dok Unija raspolaže suverenitetom u materijalnom smislu reči. Svaka država je gospodar Ugovora, što znači da ona teoretski može, u svakom trenutku, da se suprotstavi izmenama i dopunama Ugovora sa kojima se ne slaže, ali i da preispita inicijalno odobrenje za prenos određenih nadležnosti.

Savezni ustavni sud Nemačke doneo niz presuda<sup>38</sup> koje se tiču mesta prava EU u pravnom poretku SR Nemačke i kojima se potvrđuje da Evropska unija nema suverenu vlast.<sup>39</sup> U poslednjoj u nizu iz 2009. godine, poznatijoj kao Li-

<sup>36</sup> T. Chopin, E. Zoller.

<sup>37</sup> C. Schmitt, O. Beaud; C. Leben.

<sup>38</sup> Najpoznatije su: *Solange I*, *Solange II*, Brunner, Maastricht, Lisbon.

<sup>39</sup> Detaljnije o tome: J. Vukadinović, Mesto prava Evropske unije u pravnom poretku SR Nemačke, *Uvod u pravo Nemačke* (ur. V. Čolović, M. Vasiljević), Institut za uporedno pravo i Pravni fakultet u Beogradu, 2011, str. 563–579.

sabon, Sud podvlači da je pravo Unije obavezujuće u Nemačkoj jedino ukoliko su odnosna ovlašćenja preneti na Uniju. Od tumačenja Osnovnog zakona Nemačke, zavisi u kom se obimu i stepenu ovlašćenja mogu prenositi na Uniju. Sud ističe da su svi organi Unije, uključujući i Sud pravde, obavezni da ostanu u granicama poverenih ovlašćenja.<sup>40</sup> Sud nalazi da član 2 Ugovora o Evropskoj uniji, kao i član 311 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ne mogu tumačiti tako da ustanovljavaju nadležnost Evropske unije da odlučuje o sopstvenoj nadležnosti (*Kompetenz-Kompetenz*).<sup>41</sup>

#### EVROPSKA UNIJA – FEDERACIJA DRŽAVA NACIJA?

Definicija EU ima onoliko koliko i autora koji ih predlažu. U poslednje vreme najviše pažnje zaokuplja ona koju je predložio nekadašnji predsednik Komisije, Žak Delor (*Jacques Delors*). On je dugo opisivao EU kao “neidentifikovani politički cilj”. U pokušaju da što vernije dočara pravnu prirodu EU, on je prvi upotrebio, sada već dobro poznati izraz “federacija država nacija”.<sup>42</sup>

Raspravu o federalističkoj budućnosti Evrope, na početku novog milenijuma, pokrenuo je nemački ministar spoljnih poslova, Joška Fišer (*Joschka Fischer*). U čuvenom govoru na Univerzitetu Humbolt u Berlinu, 12. maja 2000. (“Od konfederacije do federacije. Razmišljanje o cilju evropske integracije”),<sup>43</sup> predložio je reorganizaciju EU prema konceptu federacije država nacija koja je zasnovana na ustavnom ugovoru.

Iako bi se, na prvi pogled, moglo reći da objedinjuje paradoksalne pojmove,<sup>44</sup> složeni termin federacija država nacija čini se veoma pogodnim iz dva razloga. S jedne strane, ukazuje na mnoštvo država i nacija, a s druge strane, na činjenicu da su sve one objedinjene u okviru federacije država, a ne federalne države. “Federacija pruža državni okvir za izražavanje nacionalnih posebnosti”.<sup>45</sup>

<sup>40</sup> *Lisbon Case*, pasus 338.

<sup>41</sup> Detaljnije o tome: V. Čorić Erić, M. Matijević, “Presuda Saveznog ustavnog suda Nemačke o ustavnosti Ugovora iz Lisabona”, *Uvod u pravo Nemačke* (ur. V. Čolović, M. Vasiljević), Institut za uporedno pravo i Pravni fakultet u Beogradu, 2011, str. 198–202.

<sup>42</sup> J. Delors, *Combats pour l'Europe*, Economica, Paris, 1996, str. 7–21.

<sup>43</sup> J. Fischer, “De la Confédération à la Fédération, Reflexions sur la finalité de l'intégration européenne” *Agence Europe*, 7716/2000.

<sup>44</sup> J.-L. Clergerie, “L'avenir fédéral de l'Union européenne”, *Revue du droit public*, 5/2000, str. 1529–1542.

<sup>45</sup> R. Marković, n. delo, str. 456.

Imajući u vidu složenost pitanja federacije, nemoguće je da se, na ovom ograničenom prostoru, detaljno predstavi koncept federacije. Stoga će u radu biti predstavljeni samo pojedini aspekti, koji su značajni za analizu pravne prirode EU.

#### Karakteristike federacije

Federacija je unija država (ne samo udruženje), u okviru koje države ne nestaju i omogućeno im je da sačuvaju svoju suverenost. Federacija predstavlja suptilnu ravnotežu između međunarodne organizacije i države, što je zapravo suština cele ideje – države nastavljaju da postoje kao suvereni entiteti i formiraju novu formu organizovanja država (koja nije država). Pravna struktura Unije je hibridna, baš zbog toga što se federalni koncept i međudržavni koncept ukrštaju i to na takav način da stvaraju mešovitu situaciju.

Za razliku od federalne države, u okviru federacije ne postoji stroga hijerarhija, već je reč o odnosima koordinacije između federacije i država koje u njoj učestvuju. Federacija počiva na podeli vršenja izvornih nadležnosti između dva odvojena politička autoriteta, između kojih ne postoji hijerarhijski odnos.<sup>46</sup>

Moglo bi se reći da federacija predstavlja izuzetno koristan pravni okvir za “za društva u kojima postoji mozaik isprepletanosti etničkih i nacionalnih grupa sa različitim političkom zrelošću i stepenom društvenog razvoja”.<sup>47</sup>

Federacija je zajednica nacija koja ne apsorbuje nacije članove u novu i veliku naciju. Da bi definicija bila preciznija, imenici federacija može se dodati pridev višenacionalna. Na ovaj način podvlači se razlika sa federalnom državom, koja je jednonacionalna. Dakle, višenacionalna federacija je dobrovoljna i slobodna unija, trajnog karaktera, uspostavljena između jednakih političkih entiteta, koji u materijalnom smislu nisu suvereni, ali su suviše autonomni da bi prihvatili jedinstvenu federalnu ustavnu vlast.<sup>48</sup>

Budući da je za pravni poredak federacije karakteristično da počiva na jednakosti i odsustvu hijerarhije između federacije i njenih članica, pitanje suvereniteta (da li federacija ili njene članice imaju poslednju reč), ostalo je nerešeno. Dakle, višenacionalna federacija je heterogena politička i pravna tvorevina, u odnosu

<sup>46</sup> T. Chopin, “Fédération et Europe: un défi lancé à la souveraineté et à l'Etat”, *Notes de la Fondation Saint-Simon*, 97/1998.

<sup>47</sup> R. Marković, n. delo, str. 454.

<sup>48</sup> H. Dumont, S. Van Drooghenbroeck, “La contribution de la Charte à la constitutionnalisation du droit de l'Union européenne”, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (dir. O. De Schutter) ULB, Bruxelles, 2002, str. 81.

na dominantan model države nacije i teoriju suvereniteta koja pretpostavlja jedinstvenu vlast na jednoj teritoriji.<sup>49</sup>

### *Federativni pakt*

Federacija, kao trajna unija kojom se menja globalni politički status svake države članice federacije zarad ostvarivanja zajedničkih ciljeva, počiva na federativnom paktu.<sup>50</sup> Osnivački ugovor federacije je Ustavni federativni pakt koji modifikuje politički status država članica i ima dvostruku pravnu prirodu: s jedne strane, on je ugovor (zato što ga zaključuju države članice), a s druge strane, ustav (zato što predstavlja najviši pravni akt nove zajednice kojim je predviđena podjela nadležnosti). Dakle, federativni pakt je, u formalnom smislu, međunarodni ugovor, a u materijalnom, ustav jer se njime stvara novi politički entitet. Isto tako, pravo federacije, samo po sebi, predstavlja svojevrsnu sintezu međunarodnog prava i ustavnog prava.

Federativni pakt otvoren je za države zainteresovane da formiraju novi politički entitet, koji ima globalni politički status i razlikuje se od država. Istovremeno, zahvaljujući federativnom paktu, države zadržavaju svoj politički status država, bez obzira na to što im se sadržina menja (u smislu da se deo nadležnosti prenosi na federaciju). Iako je federativni pakt, na početku, ugovornog karaktera, nakon potpisivanja, on postaje statutarna norma, odakle i potiče naziv ustavni pakt. Naime, potpisivanjem federativnog pakta stvara se institucionalni poredak koji prevazilazi postojanje onih koji su ga zaključili.<sup>51</sup>

Federativnim paktom isključena je svaka mogućnost izlaska (secesije) država članica, kao što je to slučaj i u federalnoj državi.<sup>52</sup> Naime, "federacija nije mehanički sklop atomizovanih delova",<sup>53</sup> već predstavlja entitet koji je viši, tj. koji je iznad volje i interesa posebnih federalnih jedinica (u ovom slučaju država članica

<sup>49</sup> O. Beaud "La Fédération entre l'Etat et l'Empire", *Les Fédéralismes* (dir. A. De Allain, M. Dupont, M. Hearn) Presses universitaires du Septentrion, Lille 1996. str. 58.

<sup>50</sup> C. Schmitt, n. delo, str. 513.

<sup>51</sup> H. Dumont, S. Van Drooghenbroeck, str. 82.

<sup>52</sup> Međutim, Vrhovni sud Kanade je 1998. godine, povodom zahteva pokrajine Kvebek, priznao mogućnost otcepljenja Kwebeka, ističući da je uslov da se sa time slože i ostale pokrajine Kanade.

<sup>53</sup> R. Marković, n. delo, str. 464.

EU).<sup>54</sup> Dakle, pravo federalnih jedinica na istupanje iz federacije je nespojivo sa samom prirodom federacije.

### ODREDBE UGOVORA IZ LISABONA

"U ustavno pravnom smislu, Lisabonske promene osnivačkih ugovora se mogu označiti ne samo kao redovne ili uobičajene reforme ili usklađivanje, već kao revizione, kako po sadržini i obimu, tako i po onome što im je prethodilo i vremenu usvajanja. (...) Lisabonski sporazum predstavlja nastavak vrlo ambicioznih promena."<sup>55</sup>

Što se tiče pravne prirode odredbi Ugovora iz Lisabona, on sadrži odredbe karakteristične kako za federalne države, tako i za međunarodne organizacije. Kao prelazna forma između ove dve kategorije, iskristalisala se federacija, koja počiva na federativnom paktu, kao osnivačkom aktu. S tim u vezi, postavlja se pitanje da li Osnivački ugovori, na neki način, oživljavaju federativni pakt?

#### *Odredbe karakteristične za federalne države*

Većina novih rešenja predviđenih Ugovorom iz Lisabona predstavlja odredbe karakteristične za federalne države. Institucionalizacijom ovakvih odredbi, EU se sve više udaljava od koncepta međunarodne organizacije. Među novinama predviđenim Ugovorom iz Lisabona, kao najznačajnije, mogu se izdvojiti:

– postojanje jedinstvenog ugovora (tj. ukidanje strukture zasnovane na stubovima), uz očuvanje specifičnog karaktera saradnje u okviru spoljne politike i zajedničke bezbednosti; deklaracijama 13 i 14 o spoljnoj politici i zajedničkoj bezbednosti istaknut je međudržavni karakter ove saradnje, a odredbe koje se tiču spoljne politike i zajedničke bezbednosti ne nalaze u Ugovoru o funkcionisanju EU, već u Ugovoru o Evropskoj uniji;

– priznanje Evropskoj uniji svojstva pravnog lica;

– postojanje tri kategorije nadležnosti EU: isključive, podeljene i podrške;

– institucionalizacija principa komunitarnog prava, kao što su: princip direktnog dejstva i princip suprematije prava Unije;<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Ugovorom iz Lisabona je, po prvi put u EU, predviđeno pravo secesije, tj. pravo izlaska država članica iz Evropske unije.

<sup>55</sup> R. Vukadinović, n. delo, str. 35.

<sup>56</sup> Suprematija prava Evropske unije nije eksplicitno priznata Ugovorom iz Lisabona (za razliku od Ugovora o Ustavu EU), već je o tome doneta posebna deklaracija.

- uvođenje federalnih mehanizama kao što joj jedinstveno spoljno predstavljanje EU; visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti zadužen je za predstavljanje spoljne politike i zajedničke bezbednosti i predse-  
davanje Savetom za spoljne poslove, uz pomoć Kancelarije za spoljne aktivnosti;
- transformacije delegacija Komisije u trećim zemljama u delegacije EU;
- proširenje kruga nadležnosti Suda pravde kako bi se pokrile sve oblasti izuzev spoljne politike i zajedničke bezbednosti;
- Povelja o osnovnim ljudskim pravima dobija istu pravnu snagu kao i Ugovori;
- predviđanje mogućnosti da EU pristupi Evropskoj konvenciji o osnovnim ljudskim pravima;
- proširenje zakonodavne uloge Parlamenta; postupak saodlučivanja Parlamenta i Saveta postao je redovni zakonodavni postupak; a povećan je i broj oblasti u kojima se odluke usvajaju u postupku saodlučivanja.

#### *Odredbe karakteristične za međunarodne organizacije*

Uprkos tome što veliki broj odredbi Ugovora iz Lisabona svedoči o približavanju EU konceptu federalne države, pojedini elementi ovog Ugovora ukazuju na to da EU i dalje ima određena svojstva karakteristična za međunarodne organizacije. Među njima se izdvajaju sledeće karakteristike:

- Ugovor iz Lisabona je i dalje je ugovor između država članica (visokih ugovornih strana);
- EU proizlazi iz volje država članica;
- eksplicitno očuvanje i veoma široke osnovne funkcije država;
- državljanstvo Unije se samo dodaje nacionalnom državljanstvu, ne zamenjuje ga;
- ključna uloga Evropskog saveta (dobio je status institucije i predsednika koji se bira na dve i po godine);
- svaka država članica ima po jednog predstavnika u Komisiji;<sup>57</sup>
- jednoglasno usvajanje odluka u velikom broju oblasti od ključne je važnosti (spoljna politika i zajednička bezbednost, finansijska sredstva, najvažniji međunarodni ugovori, poresko pravo, krivično pravo itd.);

<sup>57</sup> Članom 17, stav 5. Ugovora EU predviđeno je da počevši od 1. novembra 2014, Komisija se sastoji od određenog broja članova, uključujući i njenog predsednika i visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti, koji odgovara broju od dve trećine država članica, osim ako Evropski savet, jednoglasnom odlukom, promeni ovaj broj.

- nepromenjen sistem ratifikacije u slučaju revizije Ugovora; države članice su, i dalje "gospodari Ugovora", u smislu da one, deo svojih nadležnosti, prenose na Uniju u svrhu realizacije zajedničkih ciljeva; nadležnosti koje Ugovorom nisu dodeljene Uniji, pripadaju državama članicama;
- mogućnost da se jedna država dobrovoljno povuče, tj. izađe iz EU (tzv. pravo secesije).

#### *Da li Osnivački ugovori konkretizuju federativni pakt?*

Imajući na umu sve karakteristike federativnog pakta, s jedne strane, i odredbe Ugovora, nakon poslednje revizije iz Lisabona, s druge strane, postavlja se pitanje da li Ugovori, u određenoj meri, konkretizuju federativni pakt kao osnivački akt na kome počiva federacija?

Federativni pakt predstavlja osnivački ugovor federacije kojim se formira novi politički entitet, koji ima globalni politički status i razlikuje se od država.<sup>58</sup> Istovremeno, zahvaljujući federativnom paktu, države zadržavaju politički status država, bez obzira na to što im se sadržina menja (u smislu da se deo nadležnosti prenosi na federaciju). Ovaj pakt ima dvostruku pravnu prirodu: s jedne strane, on je ugovor (zato što ga zaključuju države članice), a s druge strane, predstavlja ustav (zato što predstavlja najviši pravni akt nove zajednice kojim je predviđena podela nadležnosti). Dakle, federalni pakt je, u formalnom smislu, međunarodni ugovor, a u materijalnom smislu ustav, jer se njime stvara novi politički entitet.

Ugovori predstavljaju osnivački akt EU. Na osnovu Osnivačkih ugovora formira se novi politički entitet, EU, koji ima globalni politički status i razlikuje se od država. Istovremeno, države članice zadržavaju status država u smislu međunarodnog prava, drugim rečima, države članice ostaju suverene države. Budući da su države članice i dalje "gospodari Ugovora", one su te koje odlučuju koje će nadležnosti preneti na EU.

Što se tiče pravne prirode Ugovora, oni su samo formalno ugovori, a materijalno gledano, predstavljaju ustav. S jedne strane, Osnivački ugovori imaju formu međunarodnog ugovora (potpisuju ih i ratifikuju države članice), a s druge strane, kada je reč o njihovoj sadržini, ona je slična sadržini ustava.

Uporednopravnom analizom svojstava ova dva akta, dolazi se do zaključka da Osnivački ugovori sadrže sve elemente predviđene definicijom federativnog pakta. Ugovorima se uspostavlja globalni politički entitet i modifikuje politički status država članica.

<sup>58</sup> C. Schmitt, n. delo, str. 513.



“Evropska unija bi se mogla shvatiti kao poseban politički okvir koji bi trebalo da omogućiti takvu saradnju država članica kao u kasnijem periodu, na primer usvajanjem ustava, prerasla u funkcionalni pravno politički savez federativnog ili konfederativnog tipa. U tom smislu je u otvorenosti za promene Ugovora o osnivanju, viđen dinamički karakter Evropske unije.”<sup>59</sup>

## ZAKLJUČAK

Pitanje pravne prirode EU, kao jedinstvene forme organizovanja država članica, podelilo je evropsku naučnu i stručnu javnost. Jedni smatraju da je EU samo specifičan oblik međunarodne organizacije, dok drugi zastupaju stanovište da se Unija sve više približava modelu države. Budući da je reč o o jedinstvenom i do sada u istoriji nepoznatom obliku organizovanja država, potpuno je pogrešno da se EU posmatra isključivo kroz prizmu već postojećih kategorija i da se na nju primenjuju određeni, unapred ustanovljeni modeli. Naime, EU je, tokom godina, postepeno evoluirala i razvila svoj sopstveni model.

U poslednje vreme, deo doktrine ističe da EU nije ni međunarodna organizacija ni država, već da oscilira između ove dve kategorije, objedinjujući svojstva i jedne i druge u okviru federacije. Federacija je unija država u okviru koje države ne nestaju, tj. nastavljaju da postoje kao politički entiteti i formiraju jednu novu političku formu (koja nije država). Budući da je pravna struktura EU hibridna (objedinjuje elemente međunarodne organizacije i države), čini se da koncept federacije država nacija najbolje odlikava njenu pravnu prirodu. Osim toga, EU počiva na Ugovoru iz Lisabona koji se može okvalifikovati kao federativni pakt kojim se uspostavlja globalni politički entitet i modifikuje politički status država članica.

<sup>59</sup> R. Vukadinović, n. delo, str. 34.

SONJA BUNČIĆ,  
MILENA GALETIN

## PRAVO NASTANJIVANJA U PRAKSI SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

### SLOBODA KRETANJA PRIVREDNIH DRUŠTAVA NA EVROPSKOM TRŽIŠTU

Slobodno kretanje pravnih i fizičkih lica na tržištu Evropske unije omogućeno je Ugovorom o osnivanju EU i zasniva se na načelu zabrane diskriminacije. Navedeno načelo znači da se na jednak način moraju tretirati kako domaća tako i strana lica, odnosno lica koja dolaze iz drugih država članica. Ako svaka država članica, na privredna društva, koja dolaze iz druge države članice zbog obavljanja poslovne aktivnosti, primenjuje svoje nacionalne propise, ne uzimajući u obzir da je to lice u državi porekla već moralo ispuniti određene zakonske uslove za osnivanje privrednog društva, stvaraju se prepreke slobodnom kretanju na zajedničkom tržištu EU.<sup>1</sup>

Prof. dr Sonja Bunčić, profesor Fakulteta tehničkih nauka, Univerzitet Novi Sad.  
Milena Galetin, asistent Fakulteta za uslužni biznis, Univerzitet Educons, Sremska Kamenica. Rad predstavlja rezultat istraživanja u okviru projekta “Unapređenje konkurentnosti u procesu pristupanja Evropskoj Uniji” Ministarstvo nauke Republike Srbije, br. 41/2011-2014. godine.

<sup>1</sup> Primer je uplata minimalnog iznosa osnivačkog kapitala. Neke od država članica zahtevaju uplatu minimalnog iznosa osnivačkog kapitala, dok druge ne zahtevaju uplatu osnovnog kapitala za takvu vrstu društava. Najprivlačnije je bilo englesko pravo društava (za osnivanje Company limited by shares nije bila po-