

ЕВРОПСКА УНИЈА ДРЖАВА ИЛИ МЕЂУНАРОДНА ОРГАНИЗАЦИЈА

Др Рајко Касагић⁵¹

Rezi me

Evropska unija je nastala na osnovu ugovora suverenih i nezavisnih država. Nastankom Evropske unije prvobitno, kao Evropska zajednica za ugađanje i slično, Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju, imao je karakteristika međunarodne organizacije sa određenim zajedničkim ekonomskim interesima, ali i političkim. Ove zajednice su imale za cilj da se obezbjedi ekonomska saradnja između država članica kako te države ne bi zaostajale u privrednim tokovima od Sjedinjenih Američkih država i Istočnog bloka. Ekonomski razvoj bio moguće prevazišlo međunarodnih nesporazuma koji su evropske države često vodile u međusobne ratne sukobe. Stoga je tokom funkcionisanja, odnosno postojanja evropskih zajednica, polazili od ciljeva osnivačkih ugovora, nastala ideja, ali i želja da ekonomske zajednice prerastu u jaku ekonomsku, ali i političku zajednicu. Nakon oko 40 godina postojanja i funkcionisanja zajednice država zapadne Evrope, tadašnje 1992. godine amandmanima u Maastrichtu, ekonomskom stubu (stub I) prikupljena su još dva stuba (II stub - spoljna politika i bezbjednost i III stub - unutrašnja politika i pravosuđe). Na taj način evropske zajednice postaju jedinstvena Evropska unija, mada formalno pravno još uvijek postoje sve tri zajednice. I pak, u okviru Evropske unije funkcioniraju jedinstveni organi vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska). Njihovo funkcionisanje je specifično jer između zakonodavne i izvršne vlasti nema stroge podjele, dok je sudska vlast samostalna i izdvojena iz ostalih kao i u svakoj suverenoj državi. Države članice su ostale kao suverene države, ali su dio suvereniteta prenijele na uniju na osnovu potpisanih i ratifikovanog međunarodnog ugovora, ali i znatno dio svojih ovlaštenja. Pravo Evropske unije, kao komunitarno pravo, je nadnacionalno sa jačom pravnom snagom u odnosu na pravo država članica. Zato je Evropske unija realna unija koja se znatno približila sistemu vlasti federalnih država.

⁵¹ Docent na Ekonomskom fakultetu u Bawoj Luci

Kqu-ne rije-i: Evropska unija, int egracija, komuni t arno pravo, na-elo f leksi bi lnost i, na-elo supsi di jarnost i.

УВОД

Ako posmatramo Evropsku uniju sa stanovi{ ta wezinih atributa primijeti }emo veliku sli~nost, mo` da i istovjetnost sa elementima dr`avnosti svake nacionalne dr`ave. Naime, ona ima teritoriju, stanovni{ tvo i vlast. Organi vlasti funkcioniu samostalno i nadnacionalno. Konvencija o pravima i obavezama dr`ava, usvojena u Montevideu 1933. godine, postavila je i ~etvrti uslov koje suverene dr`ave moraju da ispuvavaju - mogu}nost politi~ke saradwe sa drugim dr`avama, { to je logi~na posqedi ca te` we da se konflikti rje{ avaju mirnim putem, kao i uticaja diplomatije na uspostavqawe i razvoj ekonomskih odnosa me|u dr`avama. Uspostavqawem jedinstvene spoqne politi ke na ni vou Evropske uni je i ovaj uslov je i spuven koji je jednako bitan za svaku savremenu dr`avu. Konstituisani su organi zakonodavne, izvr{ ne i sudske vlasti. Istina, samo je sudska vlast izdvojena, dok izvr{ na i zakonodavna vlast imaju odre|enu specifi~nost. Evropski parlament ima zna~ajnu ulogu u izboru Komisije, usvajawu buxeta Evropske uni je, davawu mi { qewa o nekim pravnim aktima koje usvaja Savjet, dok Savjet ima zna~ajnu zakonodavnu vlas. Komisija prou~ava pitawa koja treba pravno regulisati i priprema prijedlog akta za Savjet, ali i usvaja odre|ena pravna akta. Sve ove institucije Evropske uni je u` i vaju vi sok stepen nezavisnosti u odnosu na dr`ave ~lanice, a wena juri sdickija je izuzetno obuhvatna. Pravni akti se primjwuju na sve dr`ave ~lanice sa posqedicama ka`wawawa ukoliko neka od ~lanica ne izvr{ i propisanu obavezu. U slu~aju nesaglasnosti pravni h propisa Uni je i pravni h propisa dr`ava ~lanica, ja~u pravnu snagu imaju propisi Uni je.

Mnoge me|unarodne organizacije imaju svoje organe koji su samostalni u radu. Postoje i odgovaraju}i instrumenti izvr{ avawa pravni h normi koje wihovi organi usvajaju. Sudovi ti h organizacija su samostalni u radi⁵². I pak, Evropska unija odustaje od standardni h tipova institucionalnog organizowawa me|unarodni h organizacija

⁵² Poveqa Ujedenih nacija u ~lanu 92 Utvr|uje postojawe sudskog organa koji postupa u skladu sa Statutom Stalnog suda me|unarodne pravde. ^lanom 1 Statuta Me|unarodnog suda, ovaj Sud je utvr|en kao glavni sudski organ Ujedenih nacija. Prema ~lanu 2 Statuta, Sud sa~i wawa skup nezavisni h sudija, izabrani bez obzira na wihovo dr`avqanstvo, izme|u lica visokih moralni h osobina, koja ispuvavaju propisane uslove za obavqawe najvi{ ih sudski h funkcija u wihovi m zemqama, ili su poznati pravni stru~waci u me|unarodnom pravu.

pribli`avaju}i se, ili pak kora-aju}i istorijski poznati m putevi ma federacije u nastajawu, sa posebni m osobenosti ma komuni tarnog prava.

1. Уједињена Европа

1.1. Европа као заједница држава

Usporedi mo li Zajednicu evropskih dr`ava sa postoje}im zajednicama u svijetu (Zajednica Nezavisnih Dr`ava⁵³, Zajednica dr`ava Srbije i Crne Gore), primijeti}emo da je ona *sui generis* zajednica dr`ava weni h ~lanica. Nije ova osobenost posebna karakteristika, jer ni ti jedna od navedeni h zajednica nema me|usobne sli ~nosti, bar u ovom vremenskom peri odu. Dok Zajednica Nezavisni h Dr`ava i Zajednica dr`ava Srbije i Crne Gore izgledaju kao da su u raspadawu, dotle je Zajednica evropskih dr`ava u fazi me|usobnog pribli`avawa. Ni ekonomska povezanost dr`ava ~lanica zajednica nije odlu~uju}a, jer su biv{i Sovjetski Savez kao i SR Jugoslavi ja ve} ranije izgradili komplementarnu pri vredu, po ~emu bi izgledalo da bi wi hovi interesi za zajedni { tvom morali bi ti ja-i u odnosu na dr`ave ~lanice Evropske zajednice, jer je ona organizovana s ci qem da ukloni me|usobne smetwe u pri vrednom razvoju. I pak, razbijawe unitarizma se moglo izvr{i ti samo ukidawem unitarne dr`ave, jer se proces demokratizaci je u ti m dr`avama druga-i je ni je mogao uvesti.

I z izlo`enog teksta vidqi va je nu`nost razli ~i tog pristupa teoriji o poi mawu evropskog i nstici onal nog organizovawa, kao Evropske zajednice suvereni h dr`ava. Prema jednom mi { qewu, Evropska

⁵³ Sovjetski Savez je prestao da postoji krajem 1991. godine, a dotada{ wi predsjednik Gorba-ov je 25. decembra iste godine samo saop{ ti o javnosti ono { to je ve} stvarnost, a to je da Savez Sovjetskih Socij al sti ~kih Republi ka vi { e ne postoji i da on vi { e ni je predsjednik. Pojavio se i novi oblik me|udr`avnog povezivawa nekih od ~lanica dotada{ we zajedni ~ke dr`ave, kao Zajednica Nezavisnih Dr`ava (ZND). Proces stvarawa ove organizacije po-eo je potpi si vawem Sporazuma o osni vawu ZND i zme|u { efova dr`ava Bjelorusije, Ruske Federacije i Ukrajine, 8. decembra 1991. godine. Sporazum je objavio "Diplomati ~eski i vesnik" br. 1/1992. Pri je toga, pojedine biv{ e savezne republi ke su ve} 1990. godine donijele deklaracije o suvereni tetu. Ukrajina se na referendumu gra|ana, odr`anom 1. decembra 1991. godine, i zjasnila za nezavisnosti. Posli je toga, 7. i 8. decembra sastali su se u Minsku predsjednici Ruske Federacije, Ukrajine i Bjelorusije i potpisali Sporazum. U preambuli Sporazuma se navodi: "... mi, Republi ka Bjelorusija, Ruska Federacija (RSFSR) i Ukrajina, kao dr`ave - osni va-i SSSR, koje su potpisale Savezni ugovor 1922. godine, konstatujemo da SSSR, kao subjekt me|unarodnog prava i geopoliti ~ka realnost prestaje da postoji". Ovome treba dodati da su tri dr`ave, potpisuju}i Sporazum o osni vawu ZND, raspustile Savez. Da li su na to imale pravo - razli ~i ta su stanovi { ta u teoriji.

zajednica je jedna od međunarodnih organizacija⁵⁴. Međutim, treba razlikovati međunarodne organizacije usmjerene na saradnju od međunarodnih organizacija usmjerenih na integraciju. U prvom slučaju, međunarodne organizacije ne dovode u pitanje suverenitet država. Kod međunarodne organizacije usmjerene na integraciju, upravo se dešava to u mjeri u kojoj određeni intenzitet i obim integracije zahtijeva vršewe određeni suvereni ovlaštewa na nivou organizacije. U tome i jeste specifičnost Evropske zajednice, jer kod we te proces prenošewa suvereni teta sa država članica na Zajednicu. Zato se ona ne može svesti na tipičan oblik međunarodne organizacije. Stoga, ona djeluje kao supranacionalna (nacionalna) organizacija. Wezine odluke su obavezne za sve države članice, organi Zajednice djeluju samostalno, sudska funkcija Zajednice neposredno ili preko organa članica ostvaruje realizaciju svojih odluka, obezbijeeno je samostalno finansirawe Zajednice, jednostrano istupawe iz Zajednice nije dozvoljeno. Još uvijek Evropska unija ima karakterističke međunarodne organizacije, jer wezin politički i pravni poredak u suštini zavisi od država članica, pa stoga wezino pravo ima karakter međunarodnog prava, jer kvantitativni osnivački akti podliježu ratifikaciji država članica, pa i danas, nakon pedesetogodišnjeg i nastupnog razvoja, ako se radi o izmjenama i dopunama tih akata.

1.2. Европа као федерација у настајању

Za razliku od teoretičara koji evropsku integraciju posmatraju kao nadnacionalnu međunarodnu organizaciju, pojedini teoretičari vide elemente nastajawa federalne ustavne države, pri čemu se ne ukida suverenitet država članica nego se djelimično ili potpuno prenosi na integracioni nivo gdje se efikasnije ostvarivati. Suverenitet se prenosi odgovarajućim pravnim aktima i procesima koji ne mogu zaobići države članice. Stoga je Evropska zajednica iskvaivo tvorevina prava država članica. Ugovori, kao konstitutivni akti ustavnog karaktera prethode organizaciji federacije u nastajawu, usvojeni su od nadležnih organa država članica koji su, po njihovim ustavima, za to ovlaštjeni. Prema nekim stanovištima Zajednica se razlikuje od države, budući da država, kao politička zajednica, prethodi ustavu - država kao organizacija i narod kao zajednica (organska cjelina povezana zajedničkom sudbinom), zajednički donosi

⁵⁴ I zraz "međunarodna organizacija" se upotrebcjava posqedwih pola vijeka. Vidi Schermers/Blokker, *International Institutional Law, Unity within diversity*, 3d ed., Martinus Nijhoff, The Hague-London-Boston, 1995, str. 20.

ustav⁵⁵. Nasuprot tome, dr`ava i Zajednica su proizvod prava, pa je mogu} zakqu-ak o Evropskoj zajednici kao jedinstvenom poretku koji u sebi objedinjuje pravne poretke dr`ava ~lanica i pravni poredak Zajednice. Nadnacionalni pravni poredak i nacionalni pravni poreci su povezani i uslovceni u mjeri u kojoj je najuputnije shvatiti kao jedan jedinstveni pravni poredak⁵⁶.

Evropska integracija kao federacija u nastajawu ne mo`e se objasniti sa odgovaraju}om precizno}u. Sam proces evropske integracije imao je i odre|eni h oscilacija. Ponekad je zavisio od pojednaca, kao autoriteta odre|ene dr`ave. Istorija nas u-i da je Austro-Ugarska dr`avna zajednica (Hazbur{ka monarhija) bila jaka i integraci ona zajednica zasnovana sa centralisti ~kim oblikom vladavine i jakim ekonomskim, politi ~kim i vojno-odbrambenim sistemom. Me|utim, razli ~itost tradicije, kulture, jezika i sl. uticalo je na sila koje ~lanice ove zajednice razdvajaju, i tako do wezi nog potpunog raspada⁵⁷. Istina, dana{wa Evropska zajednica stvara se sa velikom vremenskom distancom, u drugim ekonomskim prilikama i sa visokorazvijenom tehnologijom koja uslovcava ~vr{ }u vezu me|u dr`avama. Integracija Evrope u pravcu federalne dr`avne zajednice mogu}e je pretpostaviti samo pod uslovom po{tovawa ciqeva i na~ela sadr`anih u Poveqi Ujedenih nacija⁵⁸. Zato su u pravu teoreti ~ari koji u ovakvom procesu nastajawa federacije vide Evropsku zajednicu kao kooperativni federalizam⁵⁹.

Federalni elementi Zajednice nisu se dopali biv{em predsjedniku Francuske, De Golu. Me|utim, on nije bio spreman osporavati aspiracije Zajednice predvi|ene Rimskim ugovorom. Poku{avao je iskoristiti Zajednicu kao sredstvo za razvoj francuske mo}i i

⁵⁵ N. Misita, Osnovi prava Evropske unije, Sarajevo, 2002, str. 116. O tome {ta je prvo nastalo, pravo ili dr`ava vidi R. Kasagi}, Osnovi prava i poslovno pravo, Bawa Luka - Br~ko, 2003, str. 16.

⁵⁶ N. Misita, *Ibidem*, str. 117.

⁵⁷ Austro-Ugarska je bila konglomerat razli ~itih naroda. Prema statistici iz 1910. godine Nijemaca i Ma|ara, kao vladaju}e nacije, bilo je 42,9%, a slavenskih naroda 47,8%. Ovome treba dodati i druge narode kao {to su, Italijani, Rumuni, Jevreji i pripadnike drugih naroda, kojih je zajedno bilo 9,3%. Podaci preuzeti iz Enciklopedije Leksi kograf skog zavoda, Zagreb, 1966. godi na, str. 236.

⁵⁸ Ci qevi i na~ela Poveqe navedeni su u ~lanu 1 i 2 Poveqe Ujedenih nacija. Nave{ }emo neke od wi h: odr`avawe me|unarodnog mira i bezbjednosti, razvijawe me|u nacijama prijateqskih odnosa zasnovanih na po{tovawu na~ela ravnopravnosti i samoopredjeqewa naroda, postizawe me|unarodne saradwe rje{avawem me|unarodni h problema, ekonomske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode i dr.

⁵⁹ R. Bellamy, D. Castiglione, *Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe, Law and Philosophy, 1991.*, prema N. Misita, *Ibidem*, str. 117.

li derstva. Jedan od primjera toga je i na~in na koji je odbacio primjenu Sporazuma o Evropskoj zajednici za atomsku energiju (Evroatom). Drugi njegov veto, koji je 1963. godine okon~ao pregovore o {irewu Zajednice, odnosno se ulazak V. Britanije, Danske, Irske i Norve~ke. Mada je britanska vizija Zajednice bila bli`a De Golovoj nego drugim koncepcijama vlada zema~a ~lanica sa vi{e federalisti~kim stavovima, britansko insistirawe na za{titi po~oprirednih interesa i interesa Komonvelta, u~inio su pregovore dugim i te{kim, {to je isprovociralo prvu politi~ku krizu. Nakon toga, 1965. godine, uslijedila je ve}a politi~ka kriza koja je izbila oko dogovora o zajedni~koj po~oprirednoj politici. Francuska je zajedni~ku po~oprirednu politiku od po~etka vidjela kao jedan od svojih k~u~nih interesa. Ona je zasnovana na podr{ci u cijinama, koja je tra`ila velike javne rashode. Vlada Francuske i Komisija su se saglasile da ti rashodi treba da u|u u buxet Zajednice, o~emu se druge ~lanice nisu saglasile. Me|utim, Komisija sa svojom federalisti~kom orijentacijom i holandski Parlament sa svojom odano{u demokratskim principima, insistirali su da nad buxetskim rashodima mora postojati parlamentarna kontrola. Po{to buxet Zajednice nije mogao biti pod kontrolom {est zasebnih parlamenata dr`ava ~lanica, to je kontrola buxeta morala biti u nadle`nosti Evropskog parlamenta. Ovo nije bilo prihvatljivo za Francusku, pa je francuska otpo~ela krizu "prazne stolice", odnosno u drugoj polovini 1965. godine Francuska je zabranila svojim ministrima da prisustvuju sastancima Savjeta. Tako je stvoren strah kod drugih dr`ava ~lanica da se Francuska sprema da uni{ti Zajednicu. Ovaj sukob je okon~an januara 1966. godine tzv. "luksembur{kim kompromisom", podrazumijeva pravo veta na odluke Savjeta. Francuska vlada prihvatila je pravo veta u situacijama kad su u pitawu interesi "od zna~aja za jednu ili vi{e dr`ava ~lanica". Drugih pet dr`ava ~lanica su prihvatile da }e postupiti po odredbama Ugovora, koje se odnose na glasawe po principu kvalifikovane ve}ine za neka pitawa. Mo`e se pretpostaviti da za Francusku nije bilo bitno to {to je uloga Parlamenta porasla, ve} pitawe veta u Savjetu. U praksi je naredne dvije decenije dominantnu ulogu imalo pravo veta, tako da je luksembur{ki kompromis opi san kao "luksembur{ki veto". Glasawe po principu kvalifikovane ve}ine po~elo je da se primjeweje sredinom osamdesetih godina pro{log vijeka, u kontekstu programa jedinstvenog tr`i{ta. Danas je to standardna procedura za najve}i dio zakonodavnih odluka. Kvalifikovana ve}ina iznosi {ezdeset dva od ukupno osamdeset sedam glasova sa odgovaraju}om vrijedno{u. Vrijednost se odre|uje po veli~ini dr`ava ~lanica. Propisi se mogu

blokirati od strane tri najve}e dr`ave ~lanice. Postoje}e {irewena nove dr`ave ~lanice, izazvalo je bojazan kod ve}ih dr`ava ~lanica da }e se ravnote`a poremetiti na wihovu {tetu. Zato je Ugovor iz Nice, od 2000. god., uspostavio nove vrijednosti glasova, pa je od 1. januara 2005. godine raspon od dvadeset devet glasova za ve}e zemqe, do ~etiri za Luksemburg. Sa kvalifikovanom ve}inom od 70% od 237 glasova, tri najve}e dr`ave jo{ uvijek mogu blokirati odluke Savjeta, ali }e im, ovog puta, morati pomo}i bar jedna mawa dr`ava. Wema~ka ima najve}i broj stanovnika i time dodatnu prednost u ~iwenicima da }e dodatna kvalifikovana ve}ina morati odra`avati 62% ukupnog stanovni{tva Unije. Kvalifikovana ve}ina je zami{cena kao garancija da se mogu usvojiti propisi koje `eli znatna ve}ina dr`ava ~lanica⁶⁰.

Kori{ }ewe glasawa po principu kvalifikovane ve}ine za propise vezane za jedinstveno tr`i{te, luksembur{ki veto polako blijedi, tako da kvalifikovana ve}ina postaje i kontekst za {iri raspon odluke. Ugovorima iz Maastrichta, od 1992. god., Amsterdama, od 1999. god. i Nice, kvalifikovana ve}ina odlu~ivawa pro{irena je na ~etiri petine svih pravnih akata. [to je ve}i broj dr`ava ~lanica, to je te`e posti}i konsenzus, pa se pojavuju zahtjevi da se takvo glasawe uki ne. Ovo je uzrok sukoba izme|u onih koji su mawe ili vi{e federalno orijentisani.

U prkos sukobima me|uvladinog koncepta saradwe i federalnog koncepta, Zajednica je ustanovqavala nove odnose {ire}i svoju nadle`nost sa federalnim elementima. Stoga je ve}u julu 1968. godine ustanovila carinsku uniju, prije nego {to je to Ugovor tra`io. Dopri nos pribli`avawa Evropske unije federalnoj dr`avi je i wezino usvajawe Ustava⁶¹, potpisan u Rimu od predstavnika dr`ava ~lanica, 29. oktobra 2004. god. Ustav je usvojio Evropski parlament sa 500 glasova i 130 protiv, 12. januara 2005. god. Mada se radi o ustavu, i pak je obaveza dr`ava ~lanica da ga ratifikuju u roku od dvije godine, odnosno do 1. novembra 2006. godine, {to Evropskoj uniji daje karakteristike me|unarodne organizacije. Wezin ekonomski razvoj i uti caj kojeg sti ~e u svi jetu obezbje|uju joj budu}nost kao super si le.⁶²

⁶⁰ Poslanici desni~arskih stranaka u Evropskom parlamentu smatraju da se sa Evropskom unijom stvara super dr`ava sa sjedi{tem u Briselu.

⁶¹ Na me|unarodnom Kongresu u Be~u koji je odr`an 1815. god. preuzeta je obaveza od strane dr`ava da svaka dr`ava mora imati svoj ustav. Zna~i da ustav imaju dr`ave, a ne me|unarodne organizacije.

⁶² Ekonomski najmo}ni je dr`ave Evropske unije uspjela su da proi zvedu dosad najboqi i najve}i putni ~kavi on AIRBUS A 380, u Francuskoj. Wegovi dijelovi se proizvode u 16 fabrika. Osnovni u~esnici izrade ovogavi ona su: Francuska, Velika Britanija i Wema~ka. U istra`ivawe i proizvodwu ovogavi ona utro{eno je oko 11 miliona dolara

1.3. Европска заједница као конфедерација

Ovo stanovište polazi od nedr`avnog karaktera Zajednice. Konfederacija je oblik slo`ene dr`ave u kome centralni, konfederalni organi ne vrše nikakvu samostalnu, suverenu vlast, a njegove odluke obavezuju samo ako su donesene jednoglasno i predstavqaju jednu vrstu me|unarodnih ugovora⁶³. I pak se u konfederaciji radi o dr`avama ~lani cama, a ne dr`avi tih ~lani ca. Konfederacija je labavi savez dr`ava koje se udru`uju radi ostvarivawa odre|enih ekonomskih, vojnih ili politi~kih ci qeva. Me|utim, osni va~ki ugovori Evropske zajednice su, od strane Suda pravde Evropske unije, progla{eni poveqama ustavnog karaktera. Dakle, Zajedni ca ima svoj ustav sa demokratskim legiti mitetom, ali je nadnacionalna politi~ka zajedni ca sa visokim stepenom pol icentri ~nosti. Ona podrazumijeva centralno mjesto dr`ava u sastavu konfederacije i naroda u toj dr`avi kao kqu~nog politi~kog foruma sa zajedni ~kim, komuni tarnim pri nci pi ma. Slu`i zajedni ~kim interesima naroda dr`ava ~lani ca, objedi wuju}i nadnacionalno. Pravo Evropske zajednice je nadnacionalno sa specifi ~nim nadnacionalnim politi~kim procesom, wezi no komuni tarno pravo evolui ra. Usvajawe ustava ove Zajedni ce, kao najvi {eg pravnog akta, u procesu je i sa odre|enim pote{ko}ama⁶⁴. Uostalom, svaki zna~ajni ji korak, koji je i do sada preduzi mala ujedni wena Evropa, ni je u~i wen bez osporavawa i razli ~i tosti u stavovi ma. U tome i le`i kvali tet do sada i zgra|eni h odnosa i pravnog si stema Evropske zajedni ce.

1.4. Европска интеграција као Унија.

Jedan od najlabaviji h obli ka slo`ene dr`ave je uni ja. To mo`e biti personalna ili realna uni ja. Personalna uni ja je savez koji nastaje jednom-jednom vezom, a to je zajedni ~ki {ef dr`ave za dvije ili vi {e samostalnih i suverenih dr`ava. Dr`ave koje sa~i wavaju personalnu uni ju ne ve`e ni {ta osim {efa dr`ave. Do izbora zajedni ~kog {efa

(Glas Amerike, 18. januar 2005.). Avion }e biti u funkciju 2006. godine. Nadma{io je dosad najboqi putni ~ki avion BOI NG 747, proizveden u Americi. AIRBUS A 380 mo`e da primi 555 putni ka i 70 putni ~kih automobila, a pod odre|enim uslovi ma mo`e da primi 853 putni ka. Avion AIRBUS A 380 predstavqa novi simbol evropskog uspjeha, wezi ne ekonomske snage i inventivnosti.

⁶³ Pravna enciklopedija Beograd, 1979. godine, str. 559.

⁶⁴ Vlada Francuske, prema izjavi potparol a za i nformisawe predsjedni ka Francuske, od decembra 2003. godine, ne`eli Ustav petnestori ce po svaku cijenu. Ona`eli Ustav koji je u interesi ma naroda dr`ava ~lani ca petnaestori ce u koji }e na}i svoje mjesto i novopri m}eni h deset ~lani ca u 2004. godi ni ili u skoroj budu}nosti. Do sada su Ustav Evropske zajedni ce usvoji le samo dvi jr wene ~lani ce ([pani ja i Estoni ja).

dr`ave dolazi na bazi ustava dr`ava, a ne me|unarodnog ugovora. Za razliku od personalne unije, realna unija ~ini labavi savez dvije ili vi { e dr`ava koje imaju zajedni ~kog vladara na osnovu me|unarodnog ugovora i koje imaju zajedni ~ke vawske poslove. Dr`ave koje ~i ne realnu uniju ~i ne samostalnim unutra{ wim `i votom. Nad dr`avama realne unije nema vi { e vlasti. I pak se ona javqa na me|unarodnom pravu kao jedinstveni subjekt, a mo`e imati i neke zajedni ~ke organe (ministarstvo vojske, ministarstvo vawskih poslova, ministarstvo finansijskih poslova). Ovi poslovi se obavqaju na osnovu ugovora dr`ava, a ne na osnovu sopstvene vlasti unije. To zna~i da realna unija nije dr`ava.

Evropska unija je formalno uspostavqena Mastrihtskim ugovorom 1992. godine, kao nadnacionalna dr`ava. To je specifi ~an okvir saradwe dr`ava ~lanica u oblasti spoqnih poslova i unutra{ we politike. Ona ima svoj organizacioni identitet i nezavisnost kao nadnacionalna me|unarodna organizacija. Kqu~ni elementi institucionalnog komunitarnog okvira su na upotrebi Unije, a ne dr`ava ~lanica. Me|utim, nisu jedinstvena stanovi{ta o pojmu ove Unije, sadr`ini i obimu wenog djelowawa. Prema jednom stanovi{tu, Evropska unija nije nadnacionalna organizacija niti uop{te me|unarodna organizacija u standardnim zna~ewima. Ona ima svoje organe, a me|unarodni karakter joj daje na~in formulisawa i provo|ewa zajedni ~kih stavova u oblasti spoqne politike i bezbjednosti, pravosu|a i unutra{ wih poslova⁶⁵. Ono {to postoji prema Ugovoru o Evropskoj uniji su komunitarne institucije koje su samo posu|ene institucije dr`ava ~lanica u oblasti prenesene nadle`nosti. Sud pravde i Parlament su u toj funkciji. Kako nije me|unarodna organizacija, Evropska unija nema pravni subjekti vitet. Stoga ne mo`e da ima vlasti te institucije.

Drugo stanovi{te polazi od toga da je Evropska unija jedinstvena me|unarodna organizacija sa svojim pravnim poretkom, nadnacionalna sa posebnim karakterom. Te osobine joj daju objedweni segmenti `i vota dr`ava ~lanica i wihovih gra|ana, odnosno podanika⁶⁶. Wezine norme ustavnog karaktera ukazuju na ciqewe postojawa Unije (ekonomske, komunitarne, socijalne, politi ~ke), utvr|uju zajedni ~ke institucije, odnosno organe koji su samostalni u svome radu. Savjet Evropske unije djeluje u sva tri segmenta `i vota (ekonomska politika,

⁶⁵ N. Blokker, M. Heukels, *The European Union: Historical Origins and Institutional Challenges*, Heukels, Ton/Blokker/Brus, *The European Union after Amsterdam: A legal Analysis*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998., str. 21-22.

⁶⁶ Pojam podanik {tva vezan je za monarhisti ~ke dr`ave.

spocna politika i bezbjednost, te podsticawe saradwe u krivi~nim stvarima), pa je time uspostavljen princip institucionalnog jedinstva. Budu}i da u Evropskoj uniji u nekoliko pravnih re`ima djeluju iste institucije, ovi re`imi ~ine jedinstvenu organizaciju, odnosno u pitawu su institucije jedne organizacije. Pri tome Evropskoj uniji se, prema ovom stanovi}tu, priznaje pravo subjektiviteta, bez obzira na odsustvo izri~itih odredbi u osniva~kim ugovorima.

U okvirima razmi}qawa prethodnog stanovi}ta je i posmatrawe Evropske unije kao “*sui generis*” Zajednice. Ovdje je Evropska unija bez vlasti tog pravnog subjektiviteta i institucija, ali ipak svojevrsna tvorevina dr`ava, a ne samo pukim okvirme|unardne saradwe dr`avala|anica. Kvalitet *sui generis* Evropskoj uniji daje komunitarno pravo: wezna posebnost, ustavnost, nadnacionalnost, unutra}wi pravni poredak, regulativno-dr`avni karakter.

2. Odr`e`enje pojma

Vidjeli smo da ve}ina teoreti~ara zastupa stanovi}te da Evropska unija ima svoju organizaciju i pravni identitet. Jedna grupa teoreti~ara vidi Evropsku uniju kao “tipi~nu konfederaciju”. Me|utim, podr`avaju}i odluku Ustavnog suda Wema~ke⁶⁷ koji je Uniju analizirao sa stanovi}ta Mastrihtskih amandmana, weno organizaciono ustrojstvo se sugerije kao ustrojstvo koje je ne}to vi}e od konfederacije, ali mawe od saveza federalne dr`ave. Ova odluka Ustavnog suda Wema~ke nije pro}la bez kritike. Kriti~ari u odluci Suda vide prodr`avni argument.

Zna~ajan doprinos odr`ewu pojma Evropske unije mo`e dati razja}wewe iskustveno prakti~nog, a i teoretskog shvatawalanica Komonvelta. Naime, Komonvelt izra`ava jedinstvo dr`avala|anica i Zajednice, odnosno Unije. Stoga niti jedna ~lanica ne raspola`e dr`avnim suverenitetom u punom obimu niti na to pretenduje. One imaju zajedni~ki cilj koga treba postiji ili postizati kao permanentno dobro svih naroda dr`avala|anica. To dobro mo`e se ostvariti samo preko zajedni~kih organa. Stoga ovo stanovi}te defini}e Evropsku uniju kao “konfederalni Komonvelt”⁶⁸.

S druge strane postoji trend federalizacije i sve bli`eg jedinstva nagla}enijom ulogom Evropskog parlamenta, kvalifikovanog odluivawa i sudske ustavne kontrole. Evropska unija je federacija u

⁶⁷ Odluka je donesena 12. oktobra 1993. godine.

⁶⁸ N. MacCormick, *Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the “European Commonwealth” Law and Philosophy*, 1997., str. 541.

nastajawu, ili je to nadnacionalna regulativna dr`ava bez tradicionalnih atributa dr`ave.

Kao {to je ve} re-eno, Mاستrihtski sporazum je Evropsku uniju konstituisao tako {to je ve} postoje}em ekonomskom segmentu dodao politiki javni segment: spoljne poslove i bezbjednosti, te unutra{we poslove i pravosu|e. Ekonomski interesi (mada i politiki) stvorili su tri zajednice, potpisivawem ugovora o osnawawu, (Evropska zajednica za ugaq i ~elik od 1950. godine, Evropska zajednica za atomsku energiju i Evropska ekonomska zajednica od 1957. godine). Evolucijom i zmjena komunitarnog prava, odnosno prava Evropske unije, ekonomskoj saradwi dr`avilanicadodaje se saradwa u oblasti spoljne politike i bezbjednosti, a zatim saradwa u oblasti pravosu|a i unutra{wih poslova. Wezino jedinstvo obezbje|uje komunitarno pravo koje ima nadnacionalnu pravnu snagu kod svih dr`avilanic. Komunitarno pravo je stvorilo institucije koje ga usavr{avaju, mijewaju i dogra|uju u pravcu ~vr{ }e veze evropskih dr`ava u okviru Evropske unije. Dakle, Evropska unija jeste me|unarodna ekonomska organizacija, koja je tom segmentu dodala segmente karakteristiane za svaku dr`avu, ali ona nije nitimo`ebiti dr`ava u klasinomislu rije-i, jer samo wezino postojawe je uslovqeno postojawem dr`avilanic. Prihvati stanovi {te koje smatra da ova integracija vodi ka federalizaciji unije zna-ilo bi prihvatiti nestajawe suverenih dr`ava u strukturi Evropske unije ba{iz kojih ona crpi svoje ovla{ }ewe. To bi bio proces odumirawa dr`ava i stvarawe jedne ili nekoliko dr`ava. Wezina ekonomska mo} i {irewe me|unarodnog ugleda kao zajednice dr`ava pribli`awa razja{wewu ovog pi tawa, mada je potrebno mnogo napora ulo`iti na prevazila`ewu svih oblika razlikowawa me|u narodima kao pripadnicima odre|enih dr`ava, prvenstveno dr`ava u tranziciji ili pripadnicasiroma{nih dr`ava. To pi tawe mo`e se prevazi }i principima kao {to su "Kenedi runda", te ja~awem fondova Me|unarodnog udru`ewa za ekonomsku pomo} (*IDA Ð International Development Association*)⁶⁹, {irewem domena djelowawa *Schengen acquis*⁷⁰, te ostvariwawe postavqenih ciqewa Poveqe Ujedi weni h nacija.

⁶⁹ Ovo udru`ewe kreditira nerazvijene zemqe ~iji nacionalni dohodak po glavi stanovnika ne prelazi iznos od 885 ameriki dolara. Krediti su vrlo povoljni, jer se kamate napla}uju od 0,75%, na otplatni rok od 50 godina i rpejc peri odom od 10 godina, a Kenedi runda ima za ciq da se 50% smewe carine na uvezenu robu iz nerazvijenih zemaca, uz stvarawe fondova za pomo} u ishrani tog stanovni {tva.

⁷⁰ Pravni re`im stvoren [engenskim sporazumom obuhvata dva sporazuma i niz odluka o wegovom sprovo|ewu. Prvi Sporazum je zakqu-en 1985. godine, a drugi 1990. Osnovni ciq Sporazuma je uki dawe grani ~ne kontrole na zajedni ~ki m - unutra{wi m grani cama.

Evropska unija, kao specifična međunarodna organizacija, ima svoju budućnost sa stanovita ekonomskog, političkog i bezbjednog jačanja, ali i širenja komunitarnog prava, suštinski prostora djelovanja nacionalnih država. Samo postojanje većinih organa, koji demonstriraju organe vlasti nacionalnih država, većin razgranati administrativni i stručni aparat to potvrđuje. Istina, pojedini stručni organi djeluju autoritetom stručnosti lica koji u wemu rade, ali postojanje takvih institucija je poznato i u nacionalnim državama. Podjela nadležnosti među organima Unije je pravno statutarana. Parlament biraju građani u svojim državama, neposredno, na općtim izborima, čime se ovaj predstavnički organ odvojio od uticaja i zavisnosti od parlamenata državnih članica. Wegova uloga u donošenju odluka je tima došla na značajnu.

Budućnost Evropske unije ne mogu narušiti određeni izuzeci koji se primjenjuju na neke državne članice. Tako je osnivačkim Ugovorom regulisan posebni status Luksemburga povodom zajedničke poljoprivredne politike, tadašnje Zapadne Wemačke povodom unutrašnje trgovine. Isto vrijedi za zemlje Beneluksa, kojima se dopušta međusobna saradnja u mjeri u kojoj se ciljevi ovog povezivanja ne postižu u promjenom Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice. Poseban položaj pojedinih geografskih dijelova postoje i u samim državama, kao npr Danska je članica Evropske unije dok Grenland, kao dio države danske se referendumom od 1982. god odvojio iz članstva Evropske unije.

Doktrina razjašnjava pojava različitog položaja pojedinih državnih članica u Evropskoj uniji, koristi razne izraze: fleksibilnost, asimetričnost, varijabilnost. On je dozvoljen kod određenih osjetljivih pitanja po nacionalne interese državnih članica. Tako na primjer zemlje koje žele uspostaviti bližu saradnju mogu koristiti institucije, postupke i mehanizme predviđene Ugovorom o Evropskoj uniji. Razumno je ostavljena mogućnost državama članicama uspostavljanje asimetrične saradnje u određenoj oblasti na osnovu osnivačkog ugovora, ali i korištenjem procedure i mehanizma koje su mi možemo. U principu, odluku o uspostavljanju bliže saradnje, odnosno wenom odobravanju, na prijedlog Komisije, donosi Savjet kvalifikovanom većinom, nakon konsultacije Evropskog parlamenta. Državnim članicama ostavljena je mogućnost da se, u ovom slučaju, pozovu na značajne nacionalne interese, usprotive davane saglasnosti odlukom većine, što za posljedicu ima suspenziju glasa u Savjetu. Savjet može odlučiti da predmet prosljedi čelovima država i vlada, koji o eventualnom davanju saglasnosti mogu odlučiti samo jednoglasno. Pozivane na nacionalne interese mora se obrazložiti. Finansijske

saradwe u okviru bli`e saradwe pada na teret dr`ava u-esni ca. I zuzetak su admi ni strati vni tro{ kovi komuni tarni h i nsti tucija, kao i oni o koji ma Savjet jednoglasno donosi odluke⁷¹.

Prema izlo`enom vidqivo je da postoje instrumenti za{ tite elemenata dr`avnosti ~lanica Evropske unije, pa je i to jedan od dopri nosa u~vr{ }i vawu stava da Evropska unija i ma budu}nost samo sa paralelnim postojawem Unije i dr`ava ~lanica.

Za sada, procedura usvajawa pravnih akata je prili~no kompli-kovana. Za pri premu nacрта pravnih akata Komi sija mora imati u vi du`eje i interese dr`ava ~lanica, jer i pored postojawa kaznene politike za nepo{ tivawe, odnosno neimplementaciju, ipak ona ima vi { e upozoravaju}u svrhu, nego li zai sta i kaznenu. Sem toga, evropska i ntegracija se zasni va na razli ~i tim kulturama, tradi cijama, pravnim sistema. Naime, dva su razli ~ita pravna sistema koji su nastali na razli ~i tim temeqi ma. Engleski anglosaksonski pravni si stem zasni va se na obi ~ajnom pravu izra`enom kroz precedentno pravo, i evropski kontinentalni pravni si stem koji se zasni va na rimskom pravu, kod kojeg osnov pri mjene je zakone i druga pravna akta zasnovana na zakonu.

Komuni taro pravo trebalo bi da izmi ri ova dva pravna sistema i stvori svoje pravo i svoj pravni poredak. Sli ~nost komuni tarnog prava sa anglosaksonskim je u tome { to se on izgra|uje uz veliku aktivnost Suda pravde i wegovog pravni ~kog jezika, odnosno wegovi h odluka. Me|utim, razli ka je u tome { to Sud pravde odluke zasni va na duhu osni va~kih ugovora, a ne na obi ~ajnom pravu. Sli ~nost komuni tarnog prava sa kontinentalnim pravnim sistemom je u tome { to u komuni tarom pravu postoje pravni propisi koje donose zakonodavni organ vlasti i na wima se gradi pravni poredak Evropske unije. Razli ka je u tome { to je, u nedostatku efikasnog postupka usvajawa pravnih propisa, prenapla{ ena uloga Suda pravde, iz ~ega proi sti ~e da je on vrlo zna~ajan organ vlasti u stvarawu komuni tarnog prava.

3. Извори овлашћења Европске уније

Razja{ wewu pojma Evropske unije, kao dr`ave ili me|unarodne organizacije, mo`e pomo}i i razja{ wewe pravnih izvora wezinog ovl a{ }ewa u akti vnosti ma.

Evropska unija po~i va na na~elu ograni ~eni h ovl a{ }ewa. To zna~i da organi Unije i maju samo ona ovl a{ }ewa koja su i m dodijecjena od dr`ava ~lanica. I pak je ovaj vi d ograni ~ene nadle`nosti organa Unije, u me|uvremenu, znatno ubla`en. Odredbe osni va~kih ugovora se tuma~e na slobodan na~in sa osnovnom svrhom da se ostvari postavqeni ci q

⁷¹ Vi di ~lan 44 (20) Ugovora o Evropskoj uniji.

osniva Evropske zajednice. Radi toga dopu{teno je dono{ewe odgovaraju}ih pravnih akata koja su potrebna za izvr{ewe ve} postoje}ih, odnosno osniva~kih ugovora. To je tzv. na-elo impliciranog ovla{ }ewa, { to je dozvoljeno i u me|unarodnom javnom pravu.

Ugovorom o osniva Evropske zajednice dato je ovla{ }ewe Savjetu da donosi uputstva za pribli`avawe nacionalnih izvora prava i prava Zajednice koji neposredno uti~u na uspostavljanje ili funkcionisanje zajedni~kog tr`i{ta⁷². Na osnovu ovih ovla{ }ewa, uputstva se mogu koristiti da bi se, veoma razli~ita pitawa, koja se ure|uju unutra{wim pravilima dr`avala, unificirala.

Ci q osniva Evropske zajednice je {iroko postavlen iz ~ega i proisti~e pristup utvr|ivawa ovla{ }ewa komunalnih organa. Pored osnovnih ciljeva, koji su ve}i zlo`eni, a koja se, izmjenama osniva~kih ugovora, postepeno {ire i na drugu oblast `ivota, ne samo ekonomske prirode, ukqu~uju se i pitawa kao {to su privredni razvoj, pitawa o turizmu, za{titi `ivotne okoline, podizawe `ivotnog standarda. Ciljevi Unije se mogu ostvariti na osnovu odgovaraju}ih akcija Savjeta i Komisije, {to se mo`e veoma slobodno rasu|ivati, pogotovo ako tome dodamo odredbu Ugovora o osniva Evropske zajednice za atomsku energiju prema kojoj ci q mora biti ostvaren u "okvirima funkcioni sawa zajedni~kog tr`i{ta"⁷³.

Postoje slu~ajevi kad osniva~ki ugovori izri~ito reguli{u odre|eno pitawe, ali ne daju ovla{ }ewa koja se smatraju dovoljnim za realizaciju konkretne pravne norme, ili su inkontabilni. Pitawari na ure|eno je jednom odredbom Ugovora Evropske zajednice koja daje ovla{ }ewe dono{ewa preporuka⁷⁴, dok su u konkretnom slu~aju, u praksi, primijenjena pravila o procjeni vrijednosti robe u svrhu carinawa, koja su donesena na osnovu ovla{ }ewa iz druge odredbe osniva~kog ugovora⁷⁵. Preporke nisu pravno obavezne, a jedinstveno tr`i{te zahtijeva i jedinstvenu carinsku politiku i uop{te propise o carinewu robe. Stoga je Evropski sud u sporu prihvatio ovla{ }ewe komunalnog organa da pitawearina mo`e ure|ivati pravilima⁷⁶. Pri tome je obrazlo`io da se Savjet, prilikom regulisawa ove materije, mogao pozvati na ~lan 113 Ugovora o osniva Evropske zajednice, pa nije bilo opravdano da se poziva na ~lan 235 Ugovora. Sud je istakao da ta dva ~lana sadr`e razli~ita pravila o na~inu na koji

⁷² Vidi ~lan 100 Ugovora i ~lan 100A koji je dodat ~lanu 18 Jedinstvenog evropskog akta.

⁷³ Vidi ~lan 203 Ugovora.

⁷⁴ ^lan 27 Ugovora.

⁷⁵ Vidi ~lan 235 Ugovora.

⁷⁶ *Case 8/73, 1973 ECR p. 897., T.C. Hartly, Ibidem, str. 113.*

Savjet mo`e da donosi odluke. U slu~aju kad neka mjera dijelom spada u oblast obuhva}enu jednim, a dijelom u oblast obuhva}enu drugim ~lanom, proceduralni zahtjevi moraju biti zadovoljeni propisana u oba ~lana.

Vr{ewe ovla{ }ewa koje daju odgovaraju}e odredbe Ugovora (~lan 235) jeste takvo da akt mora biti odgovaraju}i, odnosno pogodan za ostvarenje ciljeva u pitawu, ali ne i suprotan izri~itoj zabrani druge odredbe Ugovora. Tome doprinosi pojam delegirane ovla{ }ewa, {to je rijetkost u nacionalnom zakonodavstvu. Delegirane ovla{ }ewa kao specifiikum prava Evropske unije govori o ovoj sui generis organizaciji sa jakim elementima konfederalnog karaktera.

4. Делегирање овлашћења

Delegirane ovla{ }ewa je preno{ewe ovla{ }ewa bilo drugim organima Unije, bilo izvan we. Delegirane ovla{ }ewa vr{ise na osnovu ovla{ }ewa iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, a mo`e se ostvariti u razli~itom obliku.

Preno{ewe ovla{ }ewa mo`e biti sa {irokim pravom odluivawa od strane organa na koga je ovla{ }ewe preneseno, ili ovla{ }ewe mo`e biti restriktivno tako da je uloga organa kome se delegira samo izvr{na. Mogu}e je delegirane ovla{ }ewa zadr`avawem stvarne kontrole nad organom kome je ovla{ }ewe delegirano, ili pak preno{ewe samo prava pripreme prijedloga akta pri ~emu organ koji usvaja prijedlog ne ispi tuje nego automatski odobrava.

Izri~ito ovla{ }ewe Savjeta da prenese nadle`nost na Komisiju za implementaciju wegovih propisa, predvi|eno je ~lanom 145 Ugovora Evropske zajednice i ~lanom 10 Jedinstvenog evropskog akta. Ovo ovla{ }ewe vr{ise u postupku propisanim okvirnom odlukom Savjeta. Tako, na primjer, Komisija ima zakonodavna ovla{ }ewa samo u malom broju slu~ajeva, dok u ve}em broju slu~ajeva Komisija ima ovla{ }ewa koja joj delegira Savjet. U odluci kojom delegira ovla{ }ewe, Savjet mora da utvrdi osnovne stavove, na osnovu ~ega Komisija usvaja mjere kojima utvr|uje pojedinosti. Ne smatra se povredom procedure ako je Savjet konsultovao Parlament prilikom usvajawa odluke o osnovnim pravcima, ali ne i organ (Komisiju) na koji je delegirawem preneseno ovla{ }ewe dono{ewa pravnog akta, mada Ugovor obavezuje Savjet da konsultuje Parlament prilikom dono{ewa tog akta.

Postavqa se pitawe: Da li, shodno prethodno izlo`enom stavu, komunitarni organ Unije mo`e delegirawem prenijeti na sebe ovla{ }ewe dono{ewa akta u skra}enoj proceduri? Na primjer, ako Ugovor daje Savjetu pravo da usvoji pravila na prijedlog Komisije i

nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, može li Savjet, pod uslovom da utvrdi osnovne stavove okvirnom odlukom usvojenom po propisanoj proceduri, sam sebi delegirati ovla{ }ewe da donosi odredbe o implementaciji postupka koji ne ukqu~uje Komisiju ili Parlament? Odgovor na ovo pitanje je pozitivan, naravno pod uslovom da je instrument koji se ovla{ }ewe delegira, donesen po propisanom postupku.

Iz dosada{ }we prakse može se zakqu~iti da se ovla{ }ewa mogu prenositi unutar organa Unije, ali ne i na organe izvan Unije, ni na druge ~lanice izuzev striktno utvr|enih ovla{ }ewa na sprovo|ewu nekog komunitarnog akta.

Dakle, delegirane ovla{ }ewa Komisije može ukqu~iti {iroka diskreciona prava, dok delegirane spoqnim djelima ukqu~uju} i druge ~lanice, je dozvoljeno samo u ograni~enom obimu. Ova razlika napravljena je s ciljem ja~awa Evropske unije ka federalnim elementima.

5. Начела која одређују оквир права Европске уније

Op{ta pravna načela u svakom pravnom sistemu odre|uju njegove okvire. Oni su od velikog zna~aja za rad sudova u slu~ajima kada odre|enu stvar treba rije{iti, a u pravu nedostaju odgovaraju}e pravne norme. Tada }e sud u pravnom sistemu svake druge pozvati se na odgovaraju}e op{te pravno načelo kao pravnu normu i zra`ena u formi pravnog standarda. Pri tome sudovi prikrivaju svoje u~e}e u stvarala~koj (zakonodavnoj) aktivnosti. U anglosaksonskom pravu to je tradicionalan način primjene ili pak stvarawa običajnog prava u slu~ajima ako se može pokazati da je odluka izvedena iz načela za koje se smatra da po~iva na dovoljno {irokoj saglasnosti i osigurava siguran pravni osnov za presudu koju donosi. Zbog toga je i Sud pravde Evropske unije razvio doktrinu po kojoj pravo Unije ne proizlazi samo iz osniva~kih ugovora i drugih pravnih propisa, nego i iz op{tih pravnih načela.

Op{ta pravna načela, koja primjenjuje Sud pravde, proizlaze iz pravnog sistema Evropske unije, ali i iz pravnih sistema drugih ~lanica. Kad se Sud poziva na nacionalno pravo nije neophodno da je to načelo prihva}eno pravnim sistemima svih drugih ~lanica. Dovoljno je da je načelo prihva}eno u pravnim sistemima ve}ine drugih, ili da je u skladu sa tendencijama njegovog prihva}awa u drugim ~lanicama.

5.1. Начело флексибилности (асиметричност)

Na-elo fleksibilnosti pojavilo se u Mاستrihtskom sporazumu, ali i u Amsterdamskom ugovoru, pod nazivom “bli`a saradwa”, odnosno “napredna saradwa”, { to je termin kojeg federalisti vi{e vole, jer implicira dubcu integraciju me|u grupama dr`ava, dok evroskeptici fleksibilnost uglavnom vide kao na~in labavqewa veze unutar Unije u cjelini. Amsterdamski ugovor omogu}ava naprednu saradwu u Uniji, uz ispuwewe odre|enih uslova, me|u kojima i jednoglasno odlu~ivawe u svim situacijama. Ali ugovor iz Nice omogu}ava svakoj grupi od osam ili vi{e dr`ava da nastave sa radom, ako se slo`i kvalifikovana ve}ina.

Na-elo fleksibilnost, odnosno asimetri~nost, suprotstavqa se ideji zajedni{tva i jednakosti dr`ava u pravima i obavezama u oblasti obuhva}enij zajedni~kom politici. Postojawe ovog prava dodijeceno pojedini m dr`avama ~lanicama izraz je evolucije integracionog projekta. Ali ono udaquje Evropsku uniju od teoretskog pristupa federacije u nastajawu, jer ima dosta elemenata me|unarodnih ekonomskih organizacija kod kojih neke dr`ave ~lanice imaju pravo zadr`avawa rezervi prema pojedini m aktima te organizacije.

Bez obzira na smetwe razvoja odnosa ovakve pojave u periodu nastajawa odre|enih me|unarodnih organizacija su neminovnost. Osniva~ki ugovori su predvi|ali poseban status Luksemburga povodom zajedni~ke poqoprivredne politike i Zapadwe Wema~ke povodom unutra{we trgovine. Dopu{tena je i posebna saradwa izme|u zemaqa Beneluksa. Fleksibilnost predvi|a i posebni aran`man dijela dr`ava ~lanica po [engenskom sporazumu.

Na-elo fleksibilnosti ukazuje na proces evolucije i integracionog projekta Evropske unije, nastoje}i pri tome da izrazi wegovu kvantitativnu, kvalitativnu i vremensku dimenziju. Mاستrihtskim sporazumom na-elo fleksibilnosti je postalo i dio ustavnog okvira u formalnom smislu, jer ovaj nala`e dr`avama ~lanicama na “bli`u saradwu” u oblasti pravosu|a u krivim stvarima i unutra{wim poslovima⁷⁷. Povodom uslova za weno uspostavqawe, u odgovaraju}im odredbama Ugovora isti~e se da bli`a saradwa mora biti usmjerena na pretvarawe Unije u prostor slobode, bezbjednosti i pravde. Bli`a saradwa se odobrava radi ostvarivawa cijeqwa Evropske unije i za{tite weni h interesa. Pri tome mora se po{tovati jedinstveni institucionalni okvir Evropske unije, odnosno propisi i mjere usvojene po osnovu osniva~kih ugovora, nadle`nost, prava i obaveze, te

⁷⁷ ^lan 11 Ugovora o Evropskoj zajednici, odnosno ~lan 40 - ~lana 43-45 Ugovora o Evropskoj uniji.

interesi država članica koje ne učestvuju u bližoj saradnji. Na-elo fleksibilnosti mora biti posredno sredstvo, u smislu da `e`eni cij nije moguće ostvariti posredstvom već statuiranih mehanizama. Države članice koje ne učestvuju u projektu bliže saradnje ne mogu ometati državama članicama koje realizuju ovaj vid saradnje.

Odluka, kojom Savjet odobrava odgovarajući vid bliže saradnje, donosi se kvalifikovanom većinom, a ukoliko se odluka donosi jednoglasno to se odnosi samo na države učesnice u bližoj saradnji. Ostale države članice u principu mogu učestvovati u raspravi o predmetnim aktima i mjerama. Odluku o uspostavljanju bliže saradnje Savjet donosi na prijedlog Komisije. Savjet je dužan da prethodno konsultuje Evropski parlament. Bilo koja država članica ima pravo da se usprotivi aktu o uspostavljanju bliže saradnje pozivajući se na svoje nacionalne interese, što za posljedicu ima suspenziju glasawa u Savjetu. U toj situaciji Savjet može odlučiti. Kvalifikovanom većinom, da predmet proslijedi (efovima država i vlada, koji o eventualnom davanju saglasnosti, mogu odlučiti samo jednoglasno.

Troškovi, odnosno finansijske aktivnosti bliže saradnje padaju na teret država članica, dok troškovi administracije komunitarnih institucija padaju na teret Unije.

Na-elo asimetričnosti postoji i kod [engskog sporazuma. Doduže, Amsterdamskim ugovorom, ovaj Sporazum je prenijet u prostor komunitarne nadležnosti, ali je i tu ostao asimetričan, s obzirom na specijalni status V. Bri tanije, Danske i Irske.

U oblasti spojne politike i bezbjednosti Ugovor o Evropskoj uniji ne predviđa poseban režim bliže saradnje. O ovim pitanjima Savjet donosi odluku jednoglasno, s tim da uzdržavane od glasawa ne sprečava donošenje odluke. Država članica koja se uzdržala od glasawa tim povodom može dati i zvaničnu izjavu, prema kojoj nije obavezna primijeniti donesenu odluku, ali prihvata da ona obavezuje Uniju. Očito je da se u ovom slučaju radi o jednom vidu fleksibilnog (asimetričnog) djelovawa i u oblasti spojne politike i bezbjednosti. Ukoliko se od glasawa uzdrži i više od trećine glasova, odluka se neće smatrati usvojenom.

Slično rješenje postoji i u odnosu na međunarodne sporazume. Konkretnije, ako je potrebno zaključiti sporazum sa jednom ili više država članica ili sa međunarodnom organizacijom, o tome odluku donosi Savjet. Savjet takvu odluku donosi jednoglasno, ali sporazum neće obavezivati državu članicu koja je izjavila da je u tome sprečavaju odredbe wenog ustava, dok ostale države mogu izjaviti da međunarodni sporazum za njih važi "pri vremenom".

5.2. Начело супсидијарности

Mnogim federalistima ciq postizawa “jo{ bli`e uniji”, kako ga postavqaju osniva~ki ugovori, izgleda suvi{e maglovit, i uglavnom podr`avaju princip supsidiјarnosti kao vodi~ u odre|ewu {ta Unija bi trebala da radi, a {ta ne bi trebala da radi. Ovaj princip tra`i od organa odgovornih za {ira podru~ja da se bave samo onim funkcijama koje organi zadu`eni za mawa podru~ja Unije tra`e djelovawe samo kad i onoliko koliko dr`ave ~lanice ne mogu na zadovoljavaju}i na~in da ostvare predlo`ene mjere, a Unija ih mo`e ostvariti boqe, na osnovu svoje veli~ine ili na~ina djelovawa.

Rimski ugovor ovaj princip implicitno potvr|uje kroz odre|ewe razlike izme|u dvije vrste akata: uredbi koje su u cjelini obavezuje za sve dr`ave ~lanice; i uputstava, koja su obavezuje samo u smislu rezultata koje treba ostvariti, ostavqaju}i dr`avama ~lanicama izbor forme i metoda. Mاستrihtski ugovor definiсao je supsidiјarnost, a Амстердамски je propisao detaqnu proceduru, sa ciqem da sve institucije Unije primjewuju isti princip. Smatraju}i da ovo nije garancija protiv pretjerane centralizacije, neki federalisti predla`u da se u Ugovoru navedu i nadle`nosti rezervisane samo za dr`ave ~lanice. Kao rezultat pritiska, naro~ito Wema~ke, u Nicu, Savjet se saglasi o, na me|uvladi noj konferenciji od 2000. godine, da }e naredna me|uvladina konferencija biti organizovana 2004. godine, da, izme|u ostalog, jasno razgrani~i raspodjelu ovla{ }ewa izme|u Unije i dr`ava ~lanica.

Naravno da postoje neslagawa u pogledu podru~ja u kojima je integracija opravdana. Neslagawa su ostavila traga i u Ugovoru iz Mاستrihta, u formi britanskog izuze}a iz poglavqa o socijalnoj politici i jedinstvenoj valuti, i danskog izuze}a iz jedinstvene valute i odbrane. Po{to se ugovori mogu mijewati samo jednoglasno, ostale su vlade morale prihvatiti da se u ugovoru unesu ova izuze}a. To je dovelo do sveve}eg zani mawa za i deju fleksibilnosti umjesto supsidiјarnosti.

Na~elo supsidiјarnosti se razlikuje od ostalih na~ela, jer ga nije odre|ivao Sud pravde nego dr`ave ~lanice, uvode}i ga u pravo Unije Mاستrihtskim sporazumom. Ono je tim povodom kona~no dobilo svoju konturu, mada data ra od ranije. Ugovorom Evropske zajednice, {to je izmijeweno i dopuweno Jedinstvenim evropskim aktom, na~elo supsidiјarnosti je primijeweno u domenu za{tite okoline.

Dakle, supsidiјarnost je jedan od elemenata ja~awa Evropske unije na osnovu kojeg Evropska unija mo`e preduzimati mjere, i ako spadaju u nadle`nost dr`ava ~lanica, ali samo ako i ukoliko ciqevi i predvi|awa akcije ne mogu biti ostvareni u potrebnoj mjeri od strane

dr`ava -lani ca, odnosno ako mogu biti uspješni ostvareni od starne institucija Unije. Wegova tendencija ukazuje na { i rewe komuni tarne na u{ trb nacionalne nadle`nosti. Amsterdamski ugovor precizira kriterijume primjene principa supsidijarnosti, zbog prethodno postoje}ih dilema i nejasno}a. Primjena principa supsidijarnosti podrazumi jeva i paralelnu ocjenu pri mjerivosti sredstava kojima Unija djeluje.

Prema rje{ewu osni va~kih ugovora komuni tarne nadle`nost treba ostvariti { to je mogu}e "mek{e" pravnim instrumentima - direktno (uputstvima) umjesto uredbama, odnosno okvirnom umjesto detaljnom regulacijom. U tome poma`u ustavi federalnih dr`ava u kojima je regulisana raspodjela nadle`nosti izme|u federalne dr`ave i weni h dijelova, pri ~emu vlast raspodjekuje ni`im nivoi ma koji su odgovorni za wegovo sprovo|ewe. Vi{i nivoi su "supsidijarni" ili pomo}ni ni`im nivoi ma⁷⁸.

Po|emo li od prethodnog odre|ewa pojma na~ela supsidijarnosti vi dje}emo da se ono odnosi samo na oblasti koje ne spadaju u iskqu~ivu nadle`nost Unije. Komisija je zauzela stanovi{te da neka oblast spada u iskqu~ivu nadle`nost Unije { to se smatra da jedino ona ima odgovornost za izvr{ewe nekog posebnog zadatka. Tom prilikom Komisija je odredila sqede}e oblasti koje zadovoljavaju postavqeno na~elo: uklawawe barijera slobodnom kretawu roba, lica, usluga i kapitala; zajedni~ka trgovinska politika; op{ta pravila o konkurenciji; zajedni~ka organizacija poqopri vrednih tr`i{ta; o~uvawe izvora ribolova; osnovni elementi saobra}ajne politike. Kada Unija, usvajawem pravnih propisa ili zakqu~ewem me|unarodnog ugovora, smatra da odre|ena oblast spada u wezinu iskqu~ivu nadle`nost, ba{ na osnovu tako usvojenih akata, u budu}e}e se smatrati da je Unija pro{irila svoju djelatnost i na tu oblast, a suzila nadle`nost dr`ava -lani ca. Dakle, na~elo supsidijarnosti }e biti primijeweno samo onda kada Unija prvi put donosi pravne propise u nekoj novoj oblasti.

I pak, kod primjene na~ela supsidijarnosti mora se po}i od ci qeva Evropske unije, odnosno od toga da li se ci qevi isto tako mogu postiti i djelovawem dr`ava -lani ca ili ne. Ako bi se bilo koji od ci qeva mogao boqe ostvariti djelovawem Unije smatra}e se dovoqnim za primjenu na~ela supsidijarnosti. Ovo na~elo u su{tini ima osnovnu svrhu da za{titi nadle`nost dr`ava -lani ca, ali i efikasno i mogu}e ostvarivawe ci qeva Evropske unije.

⁷⁸ D. Obradovi}, *Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty, 1, 1993, LIEI (Legal Issues of European Integration) p. 16*

Na-eo supsidijarnosti moramo posmatrati i dovoditi u vezu s na-elom fleksibilnosti radi suverene vlasti dr`ava -lanica u oblastima koje nisu prenesene u nadle`nost Unije, pri dr`avaju}i se propisanog postupka usvajawa akata i saradwe, ali i ciqa osniwa~kih ugovora.

Na-ela fleksibilnosti i supsidijarnosti u mnogome opredjquju odr`i vu sadr`i nu i zvara prava Evropske unije.

Закључак

Polaze}i od organizacije i na~ina rada Evropske unije, mo`emo zakqu-iti da je to *sui generis* organizacija koja se prepli}e izme|u institucijalnog ustrojstva dr`ave i institucijalnog ustrojstva me|unarodne organizacije. Zato je ovdje bitno razjasniti elemente wezine pripadnosti, odnosno sli~nosti i razli~itosti sa pojmom konfederacije, odnosno pojmom federalne dr`ave. Na ovaj na~in }emo do}i do opredjcwewa da li je Evropska unija dr`ava sa federativnim ure|ewem ili me|unarodna organizacija.

Na osnovu izlo`enog mogli smo vidjeti da Evropska unija ima sve potrebne elemente i uslove koji su potrebni za me|unarodno priznawe dr`ave, pogotovo nakon usvajawa Mاستrihtskih amandmana, na osniwa~ke ugovore, od 1992. godine, kojim je prvom stubu (evropska ekonomska zajednica), odnosno ekonomskom stubu, dodata dva nova stuba, to jest drugi stub - zajedni~ka spoqna i bezbjedonosna politika, i tre}i stub - policijska i pravosudna saradwa u krivi~nim stvarima. Na ovaj na~in Savjet je dobio ovla}ewe da na osnovu pribavcenog mi}cwewa Evropskog parlamenta mo`e zakqu-ivati me|unarodne sporazume sa dr`avama ne-lanicama Unije ili me|unarodnim organizacijama. Primjenom na-ela supsidijarnosti Evropska unija mo`e preduzmati mjere i ako spadaju u nadle`nost dr`ava -lanica, ako i ukoliko ciqevi i predvi}awa akcije ne mogu biti uspje}no ostvareni od strane dr`ava -lanica, odnosno ako mogu biti uspje}nije ostvareni od strane institucija Unije. Sve ovo ide u prilogu da Evropska unije stvara sistem karakteristi~an slo`enim dr`avama federativnog ure|ewa.

I pak, osniwa~ke ugovore mogu mijewati ili dopuwavati komunitarni organi Unije, ali te izmjene ili dopune va`e tek po}o ih ratifikuju dr`ave -lanice. Sem toga na-elofleksibilnosti daje pravo rezervi na pojedine akte koje me|usobno zakqu-uju dr`ave -lanice. Suvereni tet Evropskoj uniji daju dr`ave -lanice preno}cwem dijela suvereni teta na komunitarne organe. Ove karakteristike su svojstvene za me|unarodne organizacije. Ovome treba dodati da ni jedna -lanica ne se mo`e jednostrano iskqu-iti iz ~lanstva Evropske unije. Sud

pravde, iznalaze}i duh osniva~kih ugovora, ima stvarala~ku zakonodavnu ulogu, pribli`no onoj koju imaju sudovi u anglosaksonskom precedentnom pravu. Komunitarno pravo ima karakter supramati je u odnosu na nacionalno pravo, kako kod Suda pravde Evropske uni je tako i kod naci onal ni h sudova dr`ava ~l ani ca.

Литература:

1. Mi si ta N. Osnovi prava Evropske uni je, Sarajevo: 2002.
2. \urovi } R. Me|unarodno pri vredno pravo, Beograd: 2000.
3.] i ri } A.; Cvetkovi } P. Me|unarodno trgovi nsko pravo, Ni { : 2001.
4. Vukadi novi } R., Pravo Evropske uni je, Beograd, 1996.
5. Vukadi novi } R., gl avni i odgovorni uredni k: Revi ja za Evropu, broj 1, Beograd 2001.
6. Stefanovi } S., Pravo Evropske uni je, Beograd, 2003.
7. Vajler X., Ustav Evrope, Beograd, 2002.
8. *John Pinder*, Evropska uni ja, Sarajevo: 2003.
9. *MacCormick N., Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the "European Commonwealth" Law and Philosophy, 1997.*
10. *Blokker N., Heukels M., The European Union after Amsterdam, The Hague-London-Boston, 1998.*

THE EUROPEAN UNION: A STATE OR AN INTERNATIONAL ORGANIZATION

The European Union was established on the basis of a treaty between sovereign and independent countries. The origins of the EU could be traced back to the European Community for Coal and Steel, the European Economic Community and the European Community for Atomic Energy, with the idea of creating an international community with certain mutual economic and political interests. The purpose of the aforementioned communities was to provide economic collaboration between the member states so that they could keep pace with the USA and the Eastern block. The economic development was enabled by overcoming political discrepancies, which often drove the European countries into war conflicts in the past. An idea was fermenting, over the course of functioning of the European communities, for these communities to become a strong economic and political community, which eventually took place in Maastricht in 1992.

To the existing economic pillar (pillar I), two more pillars were added (pillar II - foreign affairs and pillar III - internal affairs and judicial system). The existing European Communities were thus joined into the European Union, but formally they never stopped to exist in legal terms. Within the EU, there are unique instruments of authority (legislative, executive and judicial), though they function in somewhat specific way; namely, there is no strict borderline between the first two, whereas the judicial authority is independent and separated, as is the case in every sovereign country. The member states remained sovereign, but they delegated some of their sovereignty and authority to the Union, which was arranged by an international treaty. The law of the EU, as community law, is above the legal system of any of the member states. That is why the EU is a real union, close to the system of authority existing in federal states.

Keywords: the EU, integration, community law, principle of flexibility, principle of subsidiariness.