

2. ЕВРОПСКА УНИЈА – *SUI GENERIS* ТРАНСНАЦИОНАЛНА ПОЛИТИЧКА ЗАЈЕДНИЦА

Теоретичари који се баве проучавањем европске трансационалне творевине суочавају се већ на првом кораку с озбиљним проблемом. Да ли је реч о држави или међународној организацији? У Србији се ствари додатно компликују због правописних правила нашег језика. Та правила налажу да се називи међународних организација састављених из више речи пишу тако што се прво слово почетне речи пише великим словом, а све остале речи малим словима (нпр. Афричка унија, Међународни монетарни фонд). С друге стране, називи држава, без обзира на то из коликог броја речи се састоје, пишу се великим почетним словима (на пример, Нови Зеланд, Уједињени Арапски Емирати). Због тога се већ у тренутку исписивања назива европске трансационалне творевине налазимо у ситуацији да морамо да направимо једну врсту избора у погледу њене правно-политичке природе. Према нашем правопису, друга

реч треба да се пише малим почетним словом („унија“) и језичка пракса је, досад, следила то правило. Покушаћемо да покажемо да је такво правило тешко одбрањиво с правно-политичке тачке гледишта, јер је Европска Унија много ближа традиционалној држави него класичној међународној организацији.³

2.1. Ни федерација ни конфедерација

Због своје амбивалентне природе, за Европску Унију се често каже да је политички ентитет своје врсте (*sui generis*). Да је то тако, види се, рецимо, по томе што се за њу не може рећи да је ни типична федерација ни типична конфедерација. У теорији се, према неколико мерила, разликују федерација, као *савезна држава*, и конфедерација, као *савез држава*. О федерацији је већ било речи, па ћемо се позабавити кључним обележјима класичних конфедерација. Савез држава се образује закључивањем међународног уговора. Тим уговором се прецизирају права и обавезе држава-чланица. Оне се не одричу своје суверености, већ на конфедерацију само преносе извесна овлашћења зарад којих су и ушле у савез. У историји су разлози за ступање у шире државне савезе обично били одбрамбене природе. Важно је напоменути да је преношење овлашћења на савез ограничено на двојак начин. Прво, државе се никада не одричу свих овлашћења у датој области – на пример, чак и када преносе одбрамбену функцију на савез, чланице увек задржавају и сопствене оружане снаге. И друго, државе-чланице се не обавезују да ће безусловно примењивати одлуке заједничких органа у којима и саме партиципирају. Другим речима, оне задржавају *право на нулификацију* (*ius nullificationis*), односно право да не примене одлуке које нису у њиховом интересу. Конфедерација, опет, не може директно да установљава права и обавезе грађана држава-чланица. Интереси држава-чланица се штите и начином одлучивања у органима конфедерације. Правило је да се за одлуке савеза тражи сагласност свих чланица, што значи да одбијање једне државе-чланице има дејство вета. У случају да држава-чланица више није задовољна савезом, она га једнострано може раскинути на основу права на сецесију (*ius secessionis*) (Јовичић, 1992, 28–29).

За ЕУ се не може рећи ни да је класична федерација (Bundesstaat) ни да је класична конфедерација (Staatenbund), већ сиецифичан државни савез (Staatenverbund).

Разлике између класичних федерација и конфедерација могу се сумирати и табеларно приказати на следећи начин:

3 Наравно, није на теоретичарима државе и права да мењају правописна правила, као што није ни на лингвистима да непобитно утврђују да ли је неки ентитет по својој правно-политичкој природи пре међународна организација него држава. У научним расправама је, међутим, дозвољено – а уџбеник јесте једна врста научног дела – да се речи користе на другачији начин него у свакодневној језичкој пракси, под условом да су за такву употребу понуђени ваљани аргументи.

Федерација	Конфедерација
Настаје на основу устава.	Настаје на основу међународног уговора.
Сувереност припада савезној држави.	Државе чланице задржавају сувереност.
Већинско одлучивање.	Захтева се консензус – право вета.
Нема права нулификације.	Постоји право нулификације.
Нема права на једнострану сецесију.	Постоји право на једнострану сецесију.

Пре него што се осврнемо на ЕУ, треба напоменути да се политичке заједнице у стварности не руководе школским поделама између различитих државних облика, тако да један број држава у пракси комбинује елементе федерализма и конфедерализма.⁴ С друге стране, класичне конфедерације су давно ишчезле с политичке сцене.⁵ У том смислу се и на политичко-правну природу данашње Европске Уније не сме гледати кроз круту доктринарну оптику. Процес европске интеграције започео је примарно као економски процес,⁶ али Уговором из Мастрихта из 1992. године долази до трансформације у политички процес,⁷ који је са сваком новом институционалном реформом бивао све дубљи. Размере те трансформације се огледају пре свега у односу између Уније и држава чланица. Према мишљењу Џозефа Вајлера, ако ту трансфор-

-
- 4 Тако је Уједињено Краљевство регулисало положај Северне Ирске једном врстом хибридног правног акта (тзв. *Good Friday Agreement*), који има и уставна и међународноправна обележја. Канадски Врховни суд је у чувеној одлуци (*Secession Reference*) из 1998. године установио да право провинције Квебек на сецесију није неспојиво с Уставом Канаде докле год се поштују интереси и других федералних јединица. Устав Белгије предвиђа право свих језичких заједница (фламанске, валонске и немачке) да ставе вето на одлуке централне власти које би нарушиле њихове виталне интересе (тзв. *alarm bell procedure*) итд.
- 5 Историјски најпознатији примери савеза држава су Немачка конфедерација, 1815–1867, Швајцарска конфедерација, 1815–1848, Утрехтска унија 1579–1795. и Северноамерички савез 1776–1787.
- 6 Премда се уобичајено додаје да је основни мотив за формирање претече европских интеграција, Европске заједнице за угљ и челик, из 1951. године, коју су чиниле Немачка, Италија, Француска и земље Бенелукса, било спречавање могућности да државе самостално развијају војну индустрију која би могла прерасти у неку нову претњу тек успостављеном миру (Прокопијевић, 10).
- 7 Тим актом настаје Европска Унија са своја три „стуба“. Централни стуб је дотадашња Европска економска заједница, која је преименована у „Европску заједницу“. Избацивање речи „економска“ значило је управо то да су и бројна некономска питања сада била у домену њене надлежности. Друга два стуба су била Заједничка спољна и безбедносна политика (*Common Foreign and Security Policy*, CFSP) и Правосуђе и унутрашњи послови (*Justice and Home Affairs*, ЈНА), што је доцније преименовано у Полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима (*Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*, PJCC) (види, van Gerven, 7–28). Уговором из Лисабона одбачена је трипартитна структура Уније.

мацију треба изразити путем једног концепта, онда је тај концепт „конституционализација“ (Вајлер, 33). Европски суд правде (који се сада зове Суд правде Европске Уније) још је у случају из 1986. године изрекао оцену да Уговор о ЕЗ представља „основну уставну повељу“ Заједнице.⁸ Дакле, без обзира на то што правно уређење некадашње Заједнице, данашње Уније, почива на, формално-правно гледано, међународним уговорима (о којима ће подробније бити речи у одељку о изворима права), ти „уговори су ‘конституционализовани’”, па је и Унија „постала ентитет чији најближи структурни модел више не представља међународна организација, него компактнија... ‘политичка заједница’, у начелу, федерална држава“ (Вајлер, 33). И други елементи комплексне институционалне структуре Европске Уније⁹ указују на њену амбивалентну природу: иако Унија наступа као засебан правни субјект различит од држава-чланица (о правним субјектима ће бити речи у посебном одељку), то не значи да она у међународноправном смислу представља државу; Унија познаје институт „европског грађанства“ (*European citizenship*), али њега стичу само држављани држава-чланица; државе-чланице задржавају суверенитет само у оним питањима која нису пренета на ниво Уније, па се данас уобичајено говори о „здруженом“ и „подељеном“ суверенитету Уније и држава-чланица (*pooled, shared sovereignty*); систем већинског одлучивања примењује се за највећи број одлука, а једногласност се захтева само у најосетљивијим областима (на пример, спољна политика, пријем нових чланица, пореска политика); на основу доктрине о „непосредном дејству“ (*The Doctrine of Direct Effect*), право ЕУ директно овлашћује грађане држава-чланица и они се на та овлашћења могу позвати у судском поступку против сопствених држава; право ЕУ има супрематију у односу на национално право држава-чланица (*The Supremacy Doctrine*); Лисабонским уговором је предвиђено право држава-чланица на једнострано повлачење из Уније према сопственим уставним правилима (тзв. *withdrawal clause*).¹⁰

Када се особености институционалног аранжмана између Европске Уније и држава-чланица провуку кроз филтер наведених школских разлика између федерације и конфедерације, постаје јасно зашто немачки Савезни уставни суд сматра да се ЕУ не може назвати ни класичном савезном државом (*Bundesstaat*) ни класичним савезом држава (*Staatenbund*), већ *sui generis* транснационалном политичком заједницом за коју треба сковати и нову реч – *Staatenverbund*.¹¹

2.2. Правни систем без монопола физичке принуде

У првом делу уџбеника смо рекли да је једно од типичних карактеристика права његова принудност, што значи да се оно ослања на монопол државне

8 Case 294/83 *Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339.

9 Њих ћете подробније изучавати у предмету *увод у право европских институција*.

10 На референдуму о ЕУ чланству, који је одржан 23. јуна 2016. године, непуних 52% бирача који су изашли на гласање је одлучило да Уједињено Краљевство изађе из Уније. Будући да резултати референдума нису правно обавезујући, неопходно је да британски парламент донесе одговарајуће законе на основу којих ће у формално-правном смислу започети процедура изласка ове земље из ЕУ.

11 BVerfG, 2 BvE 2/08, 30. јуни 2009, par. 229.

принуде. То, даље, имплицира да у сваком правном систему постоје институције принуде као што су полиција, затвори или судски извршитељи. С правом Европске Уније то није случај. Унија нема своје сопствене институције принуде, па самим тим не располаже ни монополом физичке принуде. Међутим, то не значи да највећи број норми права ЕУ није принудног карактера. Те норме су принудне утолико што предвиђају санкцију за неизвршење прописаних обавеза. Оно што их разликује од правних норми у једној држави јесте то што иза њих не стоје некакве европске институције физичке принуде, које би биле гарант да ће те норме бити извршене. Па ипак, право ЕУ је крајње ефикасно. Као такво, оно „стоји у јасној супротности према слабостима међународног права и међународних судова“ (Alter, 1). Међународно право се од унутрашњег (државног) права разликује, између осталог, и по томе што се приликом санкционисања противправног понашања држава, по правилу, не ослања на класична средства физичке принуде. Уместо тога, међународноправни режими уобичајено прибегавају „изгону“ (*outcasting*), који подразумева „да се непокорним члановима ускрађује право на корист од друштвене сарадње и чланства“ (Hathaway and Shapiro, 258). И право ЕУ се ослања на ту меру санкционисања својих непокорних држава-чланица. На пример, чланом 7 Уговора о Европској Унији предвиђена је једна таква процедура, која започиње проценом „да постоји јасан ризик да држава чланица може озбиљно да повреди“ темељне вредности из члана 2 на којима је заснована Унија.¹² У следећем кораку се може утврдити да је до таквих „озбиљних и трајних повреда“ већ дошло, у ком случају је могуће донети одлуку да се „суспендују нека права која за ту државу-чланицу проистичу из примене ових уговора“.¹³

Иза љравној сисџема ЕУ не сџоји монојол физичке љринуде. И љпак, норме љој сисџема су љринудне у љтолико љџо су љпредвиђене санкције за љњихово кршење. Њњихова ефикасносџ је обезбеђена љолиџичким љрџијиском који инсџиџиуције Уније врше на државе чланице.

Принудност права ЕУ по свом облику се, дакле, не разликује много од принудности било ког другог међународноправног режима. Међутим, дистинктивно обележје правног система ЕУ је то што се ослања на знатно разгранатији институционални апарат. Другим речима, институционалност права ЕУ се огледа у томе што иза њега стоји комплексна трансационална политичка заједница. Она додуше не располаже монополом физичке принуде, али је љолиџички љрџијисак који врши на државе-чланице довољно јак да их принуди да се понашају по установљеним нормама. Притом, и саме институције ЕУ се у свом деловању руководе правним нормама, што је један

12 Овај члан гласи: „Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Ове вредности су заједничке државама чланицама у друштву у којем преовлађују плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца.“

13 *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, 2010/C 83/01.

од важних елемената „конституционализације“ о којој Вајлер говори. Кључни актер те „конституционалне револуције“ у функционисању ЕУ био је Европски суд правде (о његовим најбитнијим својствима, види у поделењу о правној норми као принудној наредби). Трансформација правног система ЕУ и конституционализација транснационалне политичке заједнице одвијала се, међутим, постепено. Две одлуке Европског суда правде с почетка шездесетих су, у том погледу, имале највећи значај. У случају *Van Gend en Loos* из 1963. године, Суд је у својој одлуци навео да „Заједница представља нови правни поредак међународног права“, чији субјекти нису само државе-чланице, „већ такође и њихови држављани“. Право Заједнице, тако, не само да обавезује, већ и овлашћује појединце и они се на та права могу позвати у поступцима пред националним судовима.¹⁴ Тако је зачета доктрина о непосредном дејству права ЕУ. Та би доктрина, међутим, била бесмислена када европско право не би имало примат над националним правом јер би државе-чланице увек могле да донесу законе са супротном садржином и тако укину права које појединци црпе директно из права ЕУ. Европски суд правде је доктрину о супрематичности европског права промовисао у случају *Costa v. (ENEL)* из 1964. године.¹⁵ На тај начин су ове судске одлуке допринеле успостављању ефикасног и делотворног права ЕУ.

2.3. Политички систем без *demos*-а

Већ смо видели да се правно-политичка природа Европске Уније означава различитим терминима који настоје да на најбољи начин дочарају њену особеност и непоновљивост. Један од таквих израза је „политичка заједница без државе“ (*a polity without a state*). Иако Унија није држава, она јесте политичка заједница јер „ту постоји европско јединство људских права, буџета, политичке акције, организација, унутрашњи и спољашњи правни субјективитет, редослед правних корака“ (Brunkhorst 89). Као таква, Унија је заокружен „*полиитички систем*“ јер поседује све елементе потребне да буде такав систем“ (van Gerven, 38). Да ли је, међутим, Европска Унија *демократски* политички систем?

То питање је постављено чим је ступио на снагу Уговор из Мастрихта, који је означио и почетак снажније европске политичке интеграције. Тачније, изнета је тврдња да Европска Унија пати од „демократског дефицита“. Та тврдња је била предмет одлуке немачког Савезног уставног суда из 1993. године. Извесни Манфред Брунер је са групом истомишљеника покренуо поступак за оцену уставности амандмана којима је одредбе Уговора из Мастрихта требало инкорпорирати у правни систем Немачке. Њихова аргументација се заснивала на следећем резонувању: како је Немачка уставом уређена као демократска федерална република, то су одредбе о њеном демократском устројству темељне природе, из чега следи да не могу бити уставни они амандмани који предвиђају пренос власти са федералне државе на транснационални политички

14 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie Belastingen*, ECJ Case 26/62, (1963) ECR 1, p. 12.

15 *Flaminio Costa v. Ente Nazionale per L'Energia (ENEL)*, ECJ Case 6/64 (1964) ECR 585.

ентитет који по својој природи није демократски уређен. Савезни уставни суд је нашао да амандмани нису неуставни јер овлашћења којих се савезна држава одриче и преноси на ЕУ нису суштинске природе. Суд је у исто време заузео становиште да би у тадашњим условима постојале темељне препреке за пренос виталних функција државне власти на ЕУ. Наиме, демократски политички систем постоји тамо где политичке институције своју власт црпе из пристанка народа. Не постоји, међутим, „народ Европске Уније“, већ само народи држава-чланица. Они су, пак, извор демократског легитимитета институција држава-чланица, али не и европских институција. Осим тога, демократско устројство налаже постојање заједничког јавног простора у којем ће се водити дебата и у којем ће бити заступљени различити друштвени интереси и политичке идеје. Ништа од тога, према мишљењу Савезног уставног суда, није постојало у мастрихтској ЕУ.¹⁶

У основи тог резонувања је да без *demos*-а какав постоји на нивоу класичне државе нема ни демократије. Иако држављани држава-чланица уживају истовремено и статус „грађана Европске Уније“, за поборнике тезе о „демократском дефициту“ то није довољно да бисмо говорили о демократској легитимацији институција Уније.¹⁷

Они који одбацују тезу о „демократском дефициту“ сматрају да се демократски легитимитет институција Европске Уније не може процењивати на идентичан начин као у случају класичних држава. Будући да је реч о *sui generis* политичком систему, његове специфичности се морају уважити до извесне мере. У том случају, тешко би било порећи да су темељна демократска начела већ уграђена у институционалну структуру Уније. Једно од кључних начела јесте *начело суисидијарности*, чији је циљ да осигура ефикасно доношење одлука на нивоу што ближе грађанима. Некада је такву одлуку могуће донети на нивоу локалне самоуправе, а некада тек на нивоу Европске Уније.¹⁸ *Начело о демократској партиципацији грађана* не остварује се само правом избора посланика за Европски парламент, већ и могућношћу покретања европске народне иницијативе. Најмање један милион грађана Уније може се обратити Европској комисији с предлогом да се одређено питање регулише одговарајућим правним актом Уније. Веома је важно и *начело транспарентности* рада институција Уније с обзиром на то да се често чује критика да „бирократе из Брисела“ доносе одлуке далеко од очију јавности.¹⁹ Само

Институцијама ЕУ се често одбацује да иду од „демократског дефицита“. Они који одбацују ту тезу сматрају да шест демократског легитимитета тој политичкој систему мора узети у обзир његову sui generis природу.

16 ВвР 2134/92 & 2159/92, 12. октобар 1993, пар. 39–45.

17 Слично резонување је немачки Савезни уставни суд поновио и у новој одлуци поводом Лисабонског уговора. ВVerfG, 2 ВвЕ 2/08, 30. јуни 2009.

18 То начело је ограничено *начелом о њеној надлежности*, према којем Европска Унија има искључиву надлежност у областима које су на њу пренеле државе-чланице.

19 У члану 11 *Уговора о Европској Унији* стоји: „Институције одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са представничким удружењима и цивилним друштвом.“ (став 2)

у условима транспарентности могуће је обезбедити одговорност носилаца власти.²⁰ Поједини аутори су, отуда, склони да тврде да *начело демократске одговорности* већ представља један од кључних елемената политичког система Уније (тако, van Gerven, 94).

Без обзира на све поменуто, демократски живот Уније се суочава с извесним видљивим проблемима који изнова дају на значају тези о „демократском дефициту“, попут све мање излазности бирача на изборима за Европски парламент.²¹ На све то се надовезује скорашња политичка криза изазвана одлуком Уједињеног Краљевства, треће највеће државе чланице, да иступи из Уније. Остаје да се види да ли ће то остатак ЕУ погурати у правцу јачања елемената транснационалне демократије, како то заговарају извесни политички филозофи (Habermas, 12–53), или ће криза ове транснационалне политичке заједнице, која се до сада сматрала успешним политичким пројектом, бити додатно продубљена.

„Европска комисија обавља широке консултације са заинтересованим странама у циљу обезбеђења усклађености и транспарентности деловања Уније.“ (став 3)

- 20 У том погледу је важан био догађај из 1999. године када је Европска комисија поднела оставку због оптужби за коруптивно понашање.
- 21 Избори за Европски парламент се одржавају од 1979. године. У прва четири изборна циклуса (1979, 1984, 1989 и 1994) излазност је била значајно изнад 50 процената. На мајским изборима 2014. године она је износила 42,5% на нивоу Уније као целине. Рекли смо већ у пододељку о легитимизацији да легитимитет новоуспостављених носилаца власти слаби у условима високе апстиненције гласача на изборима.