

EVROPEIZACIJA USTAVNOG PRAVA

Dr Tanasije Marinković

docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Originalni naučni rad

Evropska unija je osobena, sui generis pravna struktura u kojoj se prepliću obeležja konfederalnog i federalnog uređenja. Otuda se ona, neretko, kompromisno pravno određuje kao supranacionalna međunarodna organizacija. Ova složena (kon)federalna priroda Evropske unije nije mogla da ne ostavi traga na ustavno pravo njenih država članica. Zbog toga se autor u radu usredsređuje na analizu ustavnog prava država članica Evropske unije i na promene koje je ono doživelo pod uticajem evropskog komunitarnog prava, smatrajući da će uočene tendencije biti značajne i za Republiku Srbiju, s obzirom na njeno Ustavom proklamovano pripadništvo „evropskim principima i vrednostima“, kao i njene napore da se pridruži Evropskoj uniji.

Ključne reči: *Evropska unija, komunitarno pravo, ustavno pravo, načelo narodne suverenosti, hijerarhija izvora prava.*

1. UVOD

Samo nekoliko dana pre nego što je u jesen 1938. odleteo za Minhen, britanski premijer Nevil Čemberlen je, u radijskoj poruci svojim sugrađanima, konstatovao: „Kako je užasno, nestvarno i neverovatno da ovde treba da kopamo rovove i isprobavamo gasne maske zbog svađe u tako dalekoj nam zemlji, između naroda o kojima ništa i ne znamo.“¹ Ova daleka zemlja bila je, naravno, Čehoslovačka, a svađa koju Čembrlen pominje je ona koja izbila povodom položaja sudetskih Nemaca i koja je nagoveštavala otpočinjanje novog sveevropskog rata. Sedam decenija kasnije britanska nacija ne samo da zna mnogo više o toj dalekoj zemlji, već je zajedno sa Nemačkom i dve naslednice Čehoslovačke u jedinstvenoj zajednici koja se zove Evropska unija. Štaviše, ove tri, kao i

1 Navedeno prema: A. King, *The British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007, str. 91.

preostale dvadeset tri države članice Evropske unije, čine danas sastavni deo ustavne strukture Velike Britanije, a sama Evropska unija doprinela je više od ijednog drugog skorašnjeg događaja, zaključuje Entoni King, da se izmeni osnovni oblik te strukture.² Najčešće navođeni primer za to jeste presuda Doma lordova kojom je utvrđeno da zakoni Parlamenta ne treba da se primenjuju kada su u suprotnosti sa pravilima komunitarnog prava, čime je izmenjeno načelo suverenosti Parlamenta koga su se sudovi uredno držali tri veka unazad.³

O dubokim ustavnim promenama, izazvanim pojavom i razvojem evropskog komunitarnog prava, svedoče i francuski autori. Kako primećuju Pakte i Melen-Sukramanion, Petu republiku je moguće objasniti samo uz određenje njenog mesta u pravnom okviru Evropske unije. Naime, „integracija Francuske, najpre u Zajednicu [Evropsku zajednicu, *prim. T. M.*], a potom i u Uniju“, ističu oni, „nije se mogla ostvariti bez ograničenja i značajnog otuđenja nacionalne suverenosti“.⁴ Mari-An Koende, pak, navodi da su evropske zajednice vremenom toliko narasle i ojačale nadležnosti svojih organa da se opravdano možemo pitati nije li pravo Evropske unije već postalo ustavno pravo, i pre usvajanja evropskog ustava, u punom smislu te reči.⁵

Evropska unija je, naime, osobena, *sui generis* pravna struktura u kojoj se prepliću obeležja konfederalnog i federalnog uređenja. Otuda se ona, neretko, kompromisno, ali i kontradiktorno, pravno određuje kao naddržavna međunarodna organizacija. Ova složena konfederalno-federalna priroda Evropske unije nije mogla da ne ostavi traga na ustavno pravo njenih država članica. Na delu je, u osnovi, evropeizacija ustavnog prava, odnosno, Heberleovim rečima, ustavne države. Ona se javlja kao „opšteevropsko ustavno pravo“, koje se hrani opštim pravnim mišljenjem i mišljenjem o načelima, bez želje da se nivelira raznolikost nacionalnih pravnih kultura, ali i kao nacionalno „evropsko ustavno pravo“, koje se ogleda u sve brojnijim odredbama o Evropi ugrađenim u pojedinim ustavnim državama.⁶ I dok je uobičajeno da se u institucijama i konceptima prava Evropske unije traže i prepoznaju rešenja ustava država članica,⁷ a ta vrsta poređenja se pravi i kada je reč o evropskom sistemu zaštite ljudskih prava,⁸ srazmerno malo pažnje se posvećuje uticajima evropskog prava na nacionalno ustavno pravo, odnosno njegovoj evropeizaciji, i to pogotovo onoj koja za svoj izvor ima evropsko komunitarno pravo. Ipak, nesporno je da su evropske integracije imale za posledicu redefinisane državne vlasti i odnosa između njenih organa, mada sam Ugo-

2 *Ibid.*

3 E. Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford – New York, 1998, strana 69.

4 P. Pactet, F. Mélin-Soucrmanien, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2006, strana 347.

5 M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 2006, strana 404.

6 P. Häberle, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002, str. 54–55.

7 Tako, evropski Sud pravde počiva na modelu francuskog Državnog saveta, uz akcesornu normativnu kontrolu kakva postoji pred nemačkim i italijanskim ustavnim sudom, načela proporcionalnosti i supsidijarnosti dolaze iz nemačkog ustavnog i upravnog prava, institucija Ombudsmana je preuzeta iz švedske ustavnosti i dr. Detaljnije o tome videti: J. Ziller, „National Constitutional Concepts in the New Constitution for Europe“, „European Constitutional Law Review“, broj 2/05.

8 Vidi u tom pogledu: J.- F. Flauss, „La Cour européenne des droits de l’homme est-elle une Cour constitutionnelle?“, „Revue française de Droit constitutionnel“, broj 36/1998.

vor o Evropskoj uniji (u nastavku teksta: UEU),⁹ u tom pogledu, ne ide dalje od načelnog insistiranja na demokratiji i vladavini prava u državama članicama (član 6. u vezi sa članom 7).¹⁰

Da bi se razumela dalekosežnost promena koje je ustavno pravo država članica Evropske unije doživelo pod uticajem evropskog komunitarnog prava, što je neposredno značajno i za Srbiju s obzirom na njeno proklamovano pripadništvo „evropskim principima i vrednostima“ (član 1. Ustava Republike Srbije), kao i njene napore da se pridruži Evropskoj uniji,¹¹ nužno je pristupiti sveobuhvatnom proučavanju „nacionalnog evropskog ustavnog prava“. Ono podrazumeva sagledavanje i klasifikovanje normi ustavnih tekstova navedenih država, koje se odnose na Evropsku uniju i njeno pravo, kao i izučavanje jurisprudencije nacionalnih ustavnosudskih instanci o odnosu između unutrašnjeg i komunitarnog prava. No, da bi se do kraja razumela interakcija između evropskog i ustavnog prava, neophodno je prethodno ukazati na institucionalna obeležja Evropske unije i prirodu prava koje se stvara u njenom okrilju.

2. USTAVNA ARHITEKTURA EVROPSKE UNIJE

Ustavna arhitektura Evropske unije biće izložena najopštijim predstavljanjem različitih integrativnih procesa koji se razvijaju unutar nje i nešto detaljnijim objašnjenjem obeležja komunitarnog metoda kao najrazvijenijeg oblika saradnje država članica Evropske unije.

2.1. Tri stuba Evropske unije

„Unija je zasnovana na evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblicima saradnje uspostavljenim Ugovorom.“ Ovako član 3. stav 1. Ugovora iz Matrihta, od 1992. godine, definiše Evropsku uniju izražavajući njenu složenu ustavnu arhitekturu. Zajednice koje UEU pominje su: Evropska zajednica za uglj i čelik, nastala Ugovorom iz Pariza 1951, Evropska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju, nastale rimskim ugovorima 1957 (Ugovor o Evropskoj zajednici ćemo u nastavku teksta označavati sa UEZ). Najznačajnija među ovim zajednicama, pre svega zbog obima i raznovrsnosti svojih nadležnosti, jeste Evropska zajednica, koja je sve do Ugovora od 1992. postojala kao Evropska ekonomska zajednica, dok je Zajednica za uglj i čelik prestala da postoji 2002. Razlike među komunitarnim¹² ugovorima, u nadležnosti institucija i njihovim materijalnim rešenjima, na organizacionom planu nisu vidljive, jer su srodne institucije, koje je svaki ugovor stvorio za sebe, postepeno udruživane. Tako, od 1967. jedinstven sklop

9 Ovaj rad je predat u štampu pre stupanja na snagu Ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona, tako da je pravo Evropske unije izloženo, pre svega, s obzirom na rešenja koja su postojala zaključno sa promenama izvršenim Ugovorom iz Nice.

10 Tako, i: O. Rozenberg, „L' Union européenne et le fonctionnement des pouvoirs publics“, *La V République, évolutions et débats* (sl. Ph. Tronquoy), La documentation Française, Paris, 2006, strana 39.

11 Vidi: Rezoluciju o pridruživanju Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS“, broj 48/04.

12 Od francuskog prideva *communautaire*, izvedenog iz imenice *la communauté* – zajednica.

institucija vrši različite nadležnosti, u skladu sa svakim od ugovora, što se naziva „organizacionim jedinstvom i funkcionalom različitosti zajednica“.¹³

Pre ovih komunitarnih integrativnih procesa i uporedo sa njima buduće članice Evropske unije međusobno su zaključivale sporazume i ostvarivale druge vidove međudržavnog povezivanja koji nisu bili obuhvaćeni pomenutim zajednicama i za koje je važio i još uvek važi drugačiji pravni režim. Upravo su to „politike i oblici saradnje“ na koje upućuje Ugovor iz Mاستrihta. Stvaranjem Evropske unije 1992. veza koja se u praksi dugo razvijala između ove dve grupe integrativnih procesa bila je institucionalizovana, ali bez narušavanja njihovih pravnih osobenosti. Otuda se i održalo razlikovanje komunitarnih i nekomunitarnih oblika delovanja, pa se isključivo akti institucija zasnovanih na jednom od ugovora o zajednici nazivaju komunitarnim pravom.¹⁴ Da bi se lakše shvatila ova složena evropska građevina Evropska unija se često pojednostavljeno predstavlja u obliku grčkog hrama sa tri stuba: prvi čine ugovori o zajednicama, te se on naziva komunitarnim stubom (druga, treća i četvrta glava UEU-a); drugi stub obuhvata „odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici“ (peta glava UEU-a); a treći stub sadrži „odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim pitanjima“, s time što su one do Ugovora iz Amsterdama od 1997. nosile naziv „odredbe o saradnji u oblasti pravde i unutrašnjih poslova“ (šesta glava UEU-a).¹⁵ Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona od 2007. podela među stubovima će nestati, jer će komunitarni metod funkcionisanja, uz određene izuzetke, postati obrazac za čitavu Evropsku uniju.¹⁶

2.2. Komunitarni metod

Nekolika su obeležja komunitarnog metoda, uspostavljenog pariskim i rimskim ugovorima: nezavisnost komunitarnih institucija, autonomnost njihovog odlučivanja, nadzor nad sprovođenjem akata komunitarnog prava i zaseban pravni poredak.¹⁷ Najpre, kada je reč o komunitarnim institucijama, veliki je izazov da se u njima vide klasični organi vlasti ustavnog prava.¹⁸ Po uzoru na velike savremene federacije Unija ima svoju izvršnu vlast (Komisiju) i zakonodavnu vlast, pri čemu jedan organ predstavlja države članice (Savet), a drugi građane Unije, u celini (Evropski parlament). Ovaj sistem organa upotpunjavaju Evropski savet, koji okuplja šefove država i vlada država članica Unije, obavljajući ulogu kakvog kolektivnog šefa države, i pravosudni organi, na čelu sa Sudom pravde. Međutim, nisu samo nadležnosti komunitarnih institucija te koje ukazuju na to da su evropske za-

13 K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, Thomson, Sweet & Maxwell, London 2005, 10.

14 *Ibid.*, strana 3.

15 Bilo bi pogrešno, na osnovu ove predstave o tri stuba, zaključiti da je Evropska unija samo pravno-politički okvir za ostvarenje različitih komunitarnih i nekomunitarnih oblika povezivanja. Ona je nešto više od toga, te ako nastavimo da se služimo terminima starogrčke hramovne arhitekture mogli bismo reći da su pomenuti stubovi objedinjeni zajedničkim timpanonom koji čine: jedinstven sklop institucija, skup osnovnih političkih i ustavnih vrednosti, zajednički ciljevi i identični postupci za izmenu osnivačkih ugovora, kao i za pristup Evropskoj uniji novih članova. A. Arnulf et al., *European Union Law*, Sweet and Maxwell, London, 2006, strana 336.

16 J. Ziller, *Les nouveaux traités européens: Lisbonne et après*, Montchrestien, Paris, 2008, str. 104–107.

17 K. Lenaerts, P. Van Nuffel, 12.

18 P. Magette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 2006, strana 107.

jednice nešto više od klasične međunarodne organizacije, njihov naddržavni karakter pre svega se potvrđuje statusom institucija i načinom donošenja odluka. Naime, status Komisije i Suda pravde uređen je tako da njihovi članovi uživaju nezavisnost u odnosu na države članice iz kojih dolaze i da postupaju isključivo u interesu evropskih zajednica (član 213. stav 2, član 223. stav 1, član 224. stav 1. i član 247. stav 4. UEZ-a), dok u Evropski parlament ulaze poslanici koji su svoj mandat dobili neposredno od građana, na izborima, obezbeđujući na taj način odgovarajuću demokratsku legitimaciju komunitarnom zakonodavstvu (član 189. stav 1. i član 190. stav 1. UEZ-a).

Autonomnost odlučivanja komunitarnih institucija ogleda se, pak, u odstupanju od načela jednoglasnosti kao osnove za obvezivanje država, koji je karakterističan za konfederacije, i, uopšte, međunarodne organizacije. Iako je konsenzualno odlučivanje pravilo po kojem su donošeni osnivački ugovori i vršene njihove izmene, a danas se primenjuje i za najznačajnije akte koje Savet usvaja u okviru pete i šeste glave UEU-a, za evropske zajednice je karakteristično širenje pravila kvalifikovane većine na sve veći broj zakonodavnih oblasti.¹⁹ Uporedo s tim umnožavale su se i nadležnosti na koje se primenjuje postupak koodlučivanja, koji, po principu egalitarnog bikameralizma, izjednačava ulogu Evropskog parlamenta i Saveta u zakonodavnoj proceduri. Konačno, Ugovor iz Lisabona predviđa rast nadležnosti Unije na koje se primenjuje postupak koodlučivanja i pravilo kvalifikovane većine u Savetu, sa 60 odsto na 9 odsto.²⁰

Nadzor nad sprovođenjem akata komunitarnog prava još jedna je od osobenosti Evropske zajednice kao naddržavne međunarodne organizacije. UEZ predviđa da „države članice preduzimaju sve neophodne mere, opšte i pojedinačne, sa ciljem ispunjenja obaveza koje proizlaze, kako iz Ugovora, tako i iz akata organa Zajednice“ (član 10. stav 1). To što su za sprovođenje komunitarnog prava načelno zaduženi organi država članica Evropske unije uobičajena je praksa u međunarodnom pravu, a ista „organska decentralizacija“ prisutna je i u mnogim federalnim državama.²¹ Međutim, države su u sprovođenju komunitarnih akata podvrgnute daleko strožim oblicima nadzora od onih koji su poznati u klasičnom međunarodnom pravu. Nasuprot Međunarodnom sudu pravde čija nadležnost je dobrovoljna i zavisi od pristanka suverenih država, nadležnost evropskog Suda pravde je obavezna, a njegove presude obavezujuće u čitavoj Zajednici.²² Osim toga, pred Sudom u Luksemburgu je moguće pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti države članice zbog povrede ugovorne obaveze (čl. 226–228. UEZ-a), koji u mnogo čemu podseća na federalne sporove koji se vode protiv federalnih jedinica zbog povrede ustava federacije. Prema tome, osuda za povredu ugovorne obaveze nije prepuštena državama, već je na Komisiji, kao čuvaru Ugovora, u smislu člana 211. UEZ-a, da pokrene sudski postupak sa ciljem poštovanja „javnog komunitarnog poretka“, nezavisno od međunarodnopravnog načela reciprociteta, što sveukupno značajno razlikuje komunitarno pravo od međunarodnog prava.²³

19 A. Arnall *et al.*, 331.

20 J. Ziller, 42.

21 O. Pfersmann, „La primauté: double, partiellement directe, organiquement indéterminée, provisoirement fermée“, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 18/05, strana 183.

22 K. Lenaerts, P. Van Nuffel, 14.

23 D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Presses universitaires de France, Paris, 2001, strana 609.

Poslednje, iako možda najkarakterističnije obeležje komunitarnog metoda jeste postojanje zasebnog pravnog poretka.²⁴ Različitost komunitarnog prava od klasičnog međunarodnog prava, ali i od prava država članica kojima se nameće, istaknuta je u presudama evropskog Suda pravde – *Van Gend en Loos* i *Costa protiv ENEL-a*, donetim još u prvoj deceniji postojanja Evropske zajednice. Sud je, naime, zauzeo stanovište da „Zajednica uspostavlja novi pravni poredak međunarodnog prava zarad koga su države ograničile svoja suverena prava“²⁵ i da stoga „pravni poredak koji proističe iz Ugovora, kao nezavisnog izvora prava, ne može... biti prekršen odredbama domaćeg prava, kako god da su one postavljene, a da time ne bude lišen svoga komunitarnopravnog karaktera i da se time ne dovedu u pitanje pravne osnove zajednice“.²⁶ U prilog tvrdnji da je komunitarno pravo zaseban pravni poredak ističu se njegovo neposredno dejstvo u unutrašnjem pravu država članica i primat u odnosu na njega. Iako je neposredno dejstvo prava Evropske zajednice bilo nagovešteno već Ugovorom iz Rima,²⁷ u suštini je presuda *Van Gend en Loos*, potvrđena sudskom praksom koja je iz nje proizašla, imala utemeljujući značaj za izvođenje subjektivnih prava neposredno iz komunitarnog prava, uz pretpostavku da su „odgovarajuće odredbe jasne i bezuslovne“ i „da ne iziskuju zakonodavnu intervenciju država članica“.²⁸ Kako primećuju komentatori, Sud je ovu presudu samo jednim delom zasnovao na slovu Ugovora, a mnogo više na „viziji određene pravne zajednice koju su ugovori imali nameru da stvore“.²⁹

Međutim, kada je reč o supremaciji komunitarnog prava nad pravom država članica, ni ta minimalna tekstualna veza ne postoji, te je u formulisanju ovog načela jurisprudencija Suda pravde imala odlučujuću ulogu.³⁰ Razvijajući stanovište zauzeto u *Costa protiv ENEL-a*, Sud je u presudi *Internationale Handelsgesellschaft* naglasio da „za važenje komunitarne mere ili njeno dejstvo unutar države članice ne mogu biti značajne tvrdnje da je ona u suprotnosti bilo sa osnovnim pravima utvrđenim ustavom te države, bilo sa načelima ustavnog uređenja“,³¹ da bi u presudi *Simmenthal* doveo u vezu načelo supremacije sa neposrednim dejstvom komunitarnog prava i zaključio da „odredbe Ugovora i neposredno primenjivih mera organa [Zajednice, prim. T. M.]... trenutkom stupanja na snagu čine neprimenjivim svaku suprotnu odredbu važećeg domaćeg prava... kao što i sprečavaju valjano usvajanje novog domaćeg zakonodavstva, u onoj meri u kojoj bi

24 Komunitarni pravni poredak se, u formalnom smislu, sastoji od primarnih i sekundarnih izvora prava. Primarni izvori su osnivački ugovori evropskih zajednica i potonji akti kojima su oni menjani. Sekundarni izvori su akti organa evropskih zajednica doneti sa ciljem ispunjenja odredaba osnivačkih ugovora. Najznačajniji sekundarni izvori komunitarnog prava su uredbe (eng. *regulations*, fr. *règlements*) i direktive (eng. fr. *directives*). Dok su uredbe opšteg karaktera, obavezujuće i neposredno se primenjuju u svim državama članicama, direktive nameću državama članicama obavezu cilja, prepuštajući im izbor forme i metoda (član 249. st. 2. i 3. UEZ-a).

25 Case 26/62 NV. *Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie de Belastingen* [1963] E. C. R. 1.

26 Case 6/64 *Flaminio Costa v ENEL* [1964] E. C. R. 585 i 593.

27 Vidi: određenje uredbe u fusnoti 25.

28 Case 26/62 NV. *Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie de Belastingen* [1963] E. C. R. 1.

29 P. Craig, G. De Burca, *EU Law, text, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2003, strana 184.

30 J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 2009, strana 58.

31 Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] E. C. R. 1125.

ono bilo u neskladu sa komunitarnim odredbama³². Ovaj „neposredni primat“ komunitarnog prava, po principu *Bundesrecht bricht Landesrecht*, stavlja Evropsku zajednicu u povoljniji položaj od onog koji uživaju mnoge federalne i regionalne države u kojima norme federalnih i regionalnih jedinica, koje ne poštuju ustavnu podelu nadležnosti, najpre moraju da budu poništene da bi se neposredno primenilo više (federalno ili regionalno) pravo.³³

III. OGRANIČENJE SUVERENIH NADLEŽNOSTI I PARAUSTAVNI IZVORI PRAVA

Evropsko udruživanje i razvoj komunitarnog prava doveli su do preobražaja suštinskih načela ustavnog prava i učenja na kojima ona počivaju. Njegova evropeizacija je za posledicu imala, pre svega, narušavanje narodne suverenosti, prenosom dela zakonodavne nadležnosti sa državnih organa na organe Zajednice,³⁴ a otuda i pojavu paraustavnih izvora prava, nasuprot klasičnom konceptu hijerarhije pravnih normi. Kako primećuje Mišel Trope, tradicionalno obeležje modernih demokratija, prema kojem suverenost naroda podrazumeva da vrhovni državni organi vrše vlast u ime naroda i da narod nije potčinjen nijednoj stranoj sili, ne važi za savremeno ustavno pravo u kojem „zakonodavnu vlast ne vrši u celini narod, odnosno njegovi predstavnici, već to jednim delom čine evropske vlasti čiji akti mogu derogirati domaće zakone“.³⁵

Međutim, ustavni tekstovi država članica Evropske unije ne svedoče uvek o ovako fundamentalnim promenama u njihovim ustavnim sistemima. U tom pogledu, ustavi se dele na jedne, koji ni rečju ne pominju evropsko pravo i evropske integracije, i one druge, koji posvećuju manje ili više prostora ovim pitanjima. U okviru prve grupe ustava karakteristični su ustavi država osnivača evropskih zajednica, sa izuzetkom Francuske i Nemačke, ali ovde se mogu svrstati i ustavi pojedinih država koje su se u potonjim fazama evropskog udruživanja priključivale zajednicama (npr. Danska, Grčka, Španija i dr.). Kada je reč o ustavima koji uređuju odnose između matične države i evropskih zajednica, odnosno Evropske unije, ističu se svojom opširnošću i sistematičnošću ustavi

32 Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA* [1978] E. C. R. 629.

33 O. Pfersmann, 182.

34 Alen Pele smatra da je ispravnije govoriti o „ograničenju“, odnosno „prenosu“ suverenih nadležnosti negoli o „ograničenju suverenosti“. „Suverenost, kao sam kriterijum države – makar u međunarodnom pravu – ne može se ni ograničavati, ni deliti, ni razgrađivati. Ako bismo dopustili sebi unekoliko trivijalno poredenje, mogli bismo reći da je suverenost kao nevinost; ili je imamo, ili je nemamo; ali, nje ne može biti više ili manje. Entitet koga odlikuje suverenost jeste država, u onom smislu koje savremeno međunarodno pravo daje tom izrazu; entitet koji nema suverenosti, to nije; entitet koji je nje lišen, to više nije. Govoriti o „ograničenjima suverenosti“ nije, prema tome, ispravno. Najviše što se može priznati jeste da država može da ograniči ili prenese svoje nadležnosti koje izvodi iz međunarodnog prava *na osnovu svoje suverenosti, jer je suverena*. A. Pellet, „A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997 (Traité d'Amsterdam)“, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* 4/1998, strana 186 (kurziv autora).

35 M. Troper, „Souveraineté de l'Etat et hiérarchie des normes dans la jurisprudence constitutionnelle“, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* 9/2000, strana 95.

Francuske, Nemačke i Austrije, a ovim državama moguće je pridružiti i Veliku Britaniju koja je, budući da nema ustav u formalnom smislu, posvetila navedenim pitanjima poseban zakon – Zakon o evropskim zajednicama (*European Communities Act*) od 1972.

No, bez obzira na to što jedan broj država Evropske unije u svojim ustavima ne poznaje odredbe o evropskom pravu i evropskim integracijama, ti ustavi sadrže odgovarajuće opšte norme o značaju međunarodnih izvora prava, o odnosu između domaćih i međunarodnih izvora, kao i o mogućnosti donošenja odluka (po pravilu, u složenijem postupku od običnog zakonodavnog) o pristupanju matičnih država supranacionalnim međunarodnim organizacijama unutar kojih se ograničavaju njihova suverena prava. Konačno, ne treba ovde zaboraviti ni jurisprudenciju ustavnih sudova koja je odigrala svoju (ponekada, i ključnu) ulogu u legitimisanju evropskih integracija, čak i onda kada su one značile relativizaciju, do tada vladajućih, temeljnih ustavnih koncepata i vrednosti.

3.1. Ustavi koji ne sadrže odredbe o evropskom udruživanju

Kada je reč o ustavima koji ne sadrže odredbe o evropskom pravu, karakterističan je Ustav Grčke koji navodi da „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, kao i međunarodne konvencije od trenutka njihovog potvrđivanja i stupanja na snagu... čine sastavni deo grčkog unutrašnjeg prava i imaju nadzakonsku snagu... Dopusšteno je, ugovorom ili sporazumom, priznati organima međunarodnih organizacija nadležnosti predviđene Ustavom zarad ostvarenja važnog nacionalnog interesa i saradnje s drugim državama. Za usvajanje zakona kojim se potvrđuje takav ugovor ili sporazum potrebna je većina od tri petine od ukupnog broja poslanika“ (član 28. st. 1. i 2).³⁶ Ustav Nizozemske, pak, priznaje međunarodnim ugovorima ustavnu snagu, pod uslovom da su potvrđeni u odgovarajućem složenijem postupku: „Kada međunarodni ugovor sadrži odredbe kojima se stavlja van snage Ustav..., za njegovu potvrdu neophodna je najmanje dvotrećinska većina izraženih glasova domova“ (član 91. stav 3). Tako potvrđenim ugovorom, ili na osnovu njega, mogu biti poverene zakonodavne, upravne i sudske nadležnosti organizaciji međunarodnog javnog prava (član 92. Ustava Nizozemske).

Navedeni ustavi, kao i ustavi drugih država članica Evropske unije, ovakvim, opštim formulacijama omogućavaju priključenje svojih država supranacionalnoj međunarodnoj organizaciji kakva je Evropska zajednica i inkorporisanje primarnog i sekundarnog evropskog prava u domaći pravni sistem. To što su pojedini najviši pravni akti ostali neizmenjeni ne znači da ustavno pravo određenih država, posmatrano u celini, nije pretrpelo promene i da ne sadrži u sebi i norme komunitarnog porekla.³⁷ Ključnu ulogu u toj interiorizaciji i legitimizaciji komunitarnog prava, uključujući tu i pravila o njegovom primatu i neposrednom

36 Odredbe citiranih ustava država članica Evropske unije preuzete su sa internet sajta: <http://confinder.richmond.edu/confinder.html>

37 Otuda, francuski politikolog Iv Meni ističe da „veliki deo 'nacionalne' politike, zakona, sudskih odluka kako u Francuskoj, tako i kod naših evropskih partnera utvrđuju politički, upravni i sudski organi koji su izvan naše organizacije javnih vlasti'... Paradoks je u tome što je 'Ustav' Francuske 1990. sadržao odredbe koje se nisu materijalno u njemu nalazile, koje čak nisu bile ni pomenute sve do ustavne revizije od 1992. kojom je omogućeno potvrđivanje Ugovora iz Maastrichta“. Y. Mény, *Le système politique français*, Montchrestien, Paris, 1999, str. 25–26.

dejstvu, odigrali su sudovi država članica, a posebno ustavni sudovi, iako ne bez određenih tenzija, u prvim decenijama, u odnosima sa evropskim Sudom pravde.³⁸

Tako je odredbi španskog ustava, koja načelno uređuje da se „organskim zakonom [se] može odobriti zaključenje međunarodnog ugovora kojim se na međunarodnu organizaciju ili instituciju prenosi vršenje nadležnosti izvedenih iz Ustava“ (član 93), Ustavni tribunal dao sasvim određeno značenje u kontekstu evropskih integracija. Naime, Ustav Španije predviđa i da „zaključenju međunarodnog ugovora koji sadrži odredbe suprotne Ustavu mora prethoditi revizija istog“ (član 95. stav 1), pa se postavilo pitanje odnosa između ove ustavne norme i one koja dopušta ugovorno menjanje ustavnih nadležnosti državnih organa. Otuda je Ustavni tribunal ukazao na različit režim ustavnopravnih normi: jednih, kojima se utvrđuju nadležnosti državnih organa, i drugih, kojima se one izričito ograničavaju (npr. odredbama o osnovnim pravima). Ukoliko se međunarodnim ugovorom utiče na prvu kategoriju ustavnopravnih normi nije potrebna formalna promena Ustava, budući da se ti ugovori izvode iz člana 93. Ustava, dok je za potvrdu međunarodnih ugovora kojima se menja druga kategorija ustavnopravnih normi neophodna prethodna ustavna revizija, shodno članu 95. stavu 1. Ustava.³⁹ Dovodeći do kraja logiku ove distinkcije, Ustavni tribunal zaključuje da „nije neophodno na ustavnom nivou formalizovati proces evropske izgradnje“, budući da se on ostvaruje prenosom nadležnosti sa državnih organa na komunitarne organe, sa izuzetkom obaveze da se Ustavom prizna biračko pravo i građanima Evropske unije koji nemaju špansko državljanstvo, jer se tim normama postavljaju materijalne granice vršenju državne vlasti.⁴⁰

U svojoj najnovijoj jurisprudenciji, iznetoj povodom potvrđivanja Ugovora kojim se uspostavlja Ustav za Evropu, Ustavni tribunal je unekoliko ublažio ovu razliku između dve kategorije međunarodnih ugovora. Dok je 1992. članu 93. Ustava pripisivao „organsko-proceduralni“ karakter (*indole organico procedimental*), 2004. španski ustavni sudija u njemu prepoznaje „suštinsku, odnosno materijalnu dimenziju“ (*dimension sustantiva o material*).⁴¹ Tako, Ustavni tribunal ističe da „prenos ustavnih nadležnosti koji član 93. dopušta ima materijalne granice koje se nameću prenosu. Te materijalne granice – koje nisu izričito navedene u ustavnoj odredbi, ali koje posredno proističu kako iz Ustava, tako i iz suštinskog značenja odredbe – sastoje se u poštovanju državnog suvereniteta, naših osnovnih ustavnih struktura i sistema vrednosti, kao i osnovnih načela zagarantovanih našim ustavom u kojem osnovna prava stiču odgovarajuću obaveznost.“⁴² Upr-

38 „Sporenja iz 70' i 80' mogu se smatrati pravnom istorijom. To je posledica činjenice da je komunitarno pravo, u poslednjih trideset godina, steklo opštu prihvaćenost u većini država članica kao *sui generis* pravni poredak, pored nacionalnog prava.“ C. M. Quitzow, „Hierarchy struggles – within and outside political borders – a study on the relationship between the European Court of Justice and national courts“, *The New Federalism* (ed. K. A. Modéer), Forskningsradsnamnden, Stockholm, 2000, 93.

39 Deklaracija Ustavnog tribunala od 1. jula 1992. Navedeno prema: V. F. Comella, „Souveraineté nationale et intégration européenne dans le droit constitutionnel espagnol“, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, broj 9/2000, strana 157.

40 V. F. Comella, 157.

41 L. Burgorgue-Larsen, „La déclaration du 13 décembre 2004 (DTC n° 1/2004): 'Un Solange II à l'espagnole'“, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, broj 18/05, str. 206–207.

42 DTC 1/04, Fundamento Jurídico n° 2. Navedeno prema: L. Burgorgue-Larsen, 207.

kos ovom pooštavanju kriterijuma kontrole, ustavni sudija dolazi, *mutatis mutandis*, do istih zaključaka do kojih je došao dvanaest godina ranije: „Novi ugovor suštinski ne menja situaciju koja je stvorena našim pristupom Zajednici i, u stvari, pojednostavljuje i reorganizuje je tako što precizira domet prenosa nadležnosti koji je Španija sprovela.“⁴³

Ono u čemu, međutim, Tribunal odlazi korak dalje 2004. jeste preciziranje odnosa između primata evropskog prava, na kome evropski Sud pravde insistira još od svoje presude *Costa* protiv *ENEL*-a i koga „Evropski ustav“ potvrđuje (član I-6), i suprematije španskog ustava. Prema sudu Ustavnog tribunala: „Suprematija, po sebi, u načelu, podrazumeva primat... izuzev kada je viša norma predvidela, u određenoj oblasti, sopstveno izuzeće, odnosno svoju neprimenjivost. Suprematija Ustava je na taj način usklađena sa režimima primene koji obezbeđuju prednost normama pravnog poretka koji je izvan domaćeg, svaki put kada Ustav to predvidi, što je slučaj s članom 93... Sve u svemu, Ustav je prihvatio, na osnovu člana 93. primat prava Unije, u domenu njegovog važenja, kako to izričito proklamuje član I-6 Ugovora.“⁴⁴

Ako se povodom navedenih deklaracija španskog ustavnog sudije može raspravljati o jurisprudencijalnom dopisivanju Ustava, sa ciljem njegovog usklađivanja sa evropskim integracijama, takvo pitanje se, kada je reč o praksi italijanskog ustavnog sudije, i ne postavlja. Ustav Italije, naime, još manje pažnje posvećuje pitanju članstva u nadržavnim organizacijama i njegovim posledicama po unutrašnji pravni poredak, te je Ustavni sud svojim kreativnim tumačenjem Ustava popunio pravne praznine nastale razvojem evropskog komunitarnog prava. Član 10. stav 1. Ustava propisuje da se „italijanski pravni poredak [se] usklađuje sa opšteprihvaćenim normama međunarodnog prava“, a član 11. predviđa da Italija „pristaje, pod uslovima reciprociteta sa drugim državama, na ograničenja suverenosti neophodna za uspostavljanje poretka kojim se obezbeđuju mir i pravda među narodima“. U takvim uslovima, ugovori o Evropskoj zajednici i Evropskoj uniji uvedeni su u unutrašnji pravni poredak potvrđivanjem u formi običnih zakona, s pozivom na član 11. Ustava, uprkos činjenici da se time dovode u pitanje druge odredbe Ustava, pre svega one o zakonodavnim nadležnostima i izvorima prava.⁴⁵ Ustavni sud Italije podržao je, međutim, ovakvu praksu italijanskog parlamenta smatrajući da bi član 11. Ustava bio bespotreban ili suvišan ukoliko bi za ograničenje suverenosti bilo neophodno donošenje ustavnog zakona.⁴⁶ Štaviše, Ustavni sud prizna je zakonima donetim na osnovu člana 11. Ustava kvaziustavnu, ili barem nadzakonsku vrednost, dopuštajući njihovo proglašavanje neustavnim jedino ukoliko narušavaju vrhovna ustavna načela i nepovrediva prava ličnosti,⁴⁷ i uspostavljajući Ustavu nepoznatu hijerarhiju među zakonima u kojoj oni kojima se potvrđuju međunarodni ugovori imaju veću pravnu snagu.⁴⁸

43 DTC 1/04, *Fundamento Juridico* n° 3. Navedeno prema: L. Burgorgue-Larsen, 209.

44 DTC 1/04, *Fundamento Juridico* n° 4. Navedeno prema: L. Burgorgue-Larsen, 210.

45 R. Guastini, „La primauté du droit communautaire: une révision tacite de la Constitution italienne“, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, broj 9/2000, strana 173.

46 Odluka Ustavnog suda Italije 183/1973. Navedeno prema: R. Guastini, 174.

47 Odluke Ustavnog suda Italije 183/1973, 170/1984, 168/1991 i 93/1887. Navedeno prema: R. Guastini, 174.

48 Odluke Ustavnog suda Italije 232/1975 i 170/1984. Navedeno prema: R. Guastini, strana 175.

Kada je reč o mestu sekundarnog komunitarnog prava (onom stvorenom na osnovu osnivačkih ugovora) u unutrašnjem pravnom poretku, Ustavni sud Italije zauzima stanište da uredbe Evropske zajednice imaju „snagu i vrednost zakona“, ali da ne podležu kontroli ustavnosti, suprotno običnim zakonima, budući da su komunitarno i nacionalno pravo „autonomni i različiti, mada koordinisani, pravni sistemi“.⁴⁹ Potencijalne sukobe između uredaba Evropske zajednice i zakona, Ustavni sud, međutim, ne rešava shodno pravilu *lex posterior derogat legi priori*, već uredbama priznaje primat, bilo tako što zakone koji su neusklađeni sa njima smatra neustavnim (kako je to činio sedamdesetih godina XX veka), bilo tako što ih smatra neprimenjivim kako pred sudskim, tako i upravnim organima (što je praksa koje se drži poslednjih tridesetak godina).⁵⁰ Konačno, i sasvim iznenađujuće, i u slučaju sukoba između uredaba Evropske zajednice i Ustava, italijanski ustavni sudija prednost daje komunitarnom pravu u odnosu na normu najvišeg domaćeg pravnog akta. Kao što je već rečeno, komunitarne uredbe ne podležu kontroli ustavnosti i mogu, opet na osnovu člana 11. Ustava, da derogiraju ne samo zakonske, već i ustavne odredbe, čime se, po svojoj snazi, izjednačavaju sa Ustavom, a po pravnom režimu upodobljavaju sa primarnim komunitarnim pravom.⁵¹ U skladu sa ovim pravnim režimom, jedina ograničenja uredbodavne vlasti Evropske zajednice, koja italijanski Ustavni sud poznaje, jesu ista ona koja je utvrdio i za osnivačke ugovore i njihove amandmane – „nadustavne norme“ izražene u vrhovnim ustavnim načelima i nepovredivim ljudskim pravima.⁵²

3.2. Ustavi koji sadrže odredbe o evropskom udruživanju

Ustavi koji sadrže odredbe posvećene evropskim integracijama i evropskom pravu uređuju, u tom pogledu, pre svega, posledice prenosa dela zakonodavne vlasti sa sopstvenih organa na organe evropskih zajednica. Međutim, uporedo sa dopuštanjem ograničenja suverenih nadležnosti svojih država, ovi ustavi, sasvim prirodno, neretko ističu i određene uslove, standarde i vrednosti koje Unija treba da zadovolji, priznajući posredno da je ona nešto više od prostog ekonomskog saveza.

Tako, Osnovni zakon Nemačke predviđa da „Republika Nemačka, sa ciljem izgradnje ujedinjene Evrope, učestvuje u razvoju Evropske unije koja je privržena demokratskim, socijalnim i federativnim načelima, pravnoj državi, i načelu supsidijariteta i koja jemči zaštitu osnovnih prava koja odgovara onoj koja se pruža Osnovnim zakonom. U tu svrhu federacija može preneti prava suverenosti zakonom odobrenim u Bundesratu“ (član 23. stav 1). U istom duhu i Ustav Švedske sadrži odredbu prema kojoj „Riksdag može preneti pravo odlučivanja, osim onog koje se odnosi na načela oblika vladavine, na saradnju koja se ostvaruje unutar Evropske unije. Taj prenos podrazumeva da se u okviru tog oblika saradnje obezbeđuje zaštita prava i sloboda u meri u kojoj se to čini ovim ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“ (glava X član 5. stav 1).

49 Odluka Ustavnog suda Italije 183/1973. Navedeno prema: R. Guastini, strana 175.

50 R. Guastini, strana 176.

51 Odluke Ustavnog suda Italije 399/1987, 168/1991 i 177/1994. Navedeno prema: R. Guastini, 177.

52 Odluka Ustavnog suda Italije 168/1991. Navedeno prema: R. Guastini, 177.

Ustav Francuske predviđa da „Republika učestvuje u evropskim zajednicama i Evropskoj uniji sastavljenim od država koje su slobodno odlučile, na osnovu ugovora kojima su uspostavljene, da zajednički vrše određene svoje nadležnosti“ (čl. 88-1. stav 1). Osim ove opšte formulacije o ograničenju svojih nadležnosti, Peta republika je u Ustav i izričito unela da „Francuska pristaje, pod uslovom poštovanja reciprociteta i u skladu sa uslovima predviđenim Ugovorom o Evropskoj uniji potpisanim 7. februara 1992. na prenos nadležnosti neophodne za uspostavljanje evropske ekonomske i monetarne unije“ (član 88-2. stav 1), kao i da „mogu biti prihvaćeni prenosi nadležnosti neophodni za određene pravila koja se odnose na slobodno kretanje lica, i na oblasti koje su u vezi sa ovim pitanjem“ (član 88-2. stav 2). Ustav Portugala, pak, uspeva da u jedinstvenoj odredbi izrazi sve uočene tendencije – da prenese deo suverenosti na Evropsku uniju, da izrazi očekivanja od same Unije, ali i da istakne uslove pod kojima se udružuje u tu zajednicu: „Portugal može, pod uslovom reciprociteta i poštovanja osnovnih načela demokratske pravne države, kao i načela supsidijariteta, a sve sa ciljem ostvarenja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije prostora zasnovanog na slobodi, bezbednosti i pravdi, zaključiti sporazume o zajedničkom vršenju vlasti, bilo u saradnji sa, bilo od organa Evropske unije, neophodnih za izgradnju i jačanje Unije“ (član 7. stav 6).

Pomenimo na ovom mestu i ustave novijih članica Evropske unije. Ustav Mađarske već u načelima navodi da „Republika Mađarska može, na osnovu međunarodnog ugovora, u svojstvu države članice Evropske unije, vršiti određena ustavna ovlašćenja zajedno sa drugim državama članicama u meri u kojoj je to neophodno zarad ostvarenja prava i obaveza poverenih ugovorima o osnivanju Evropske unije i evropskih zajednica“ (član 2/A). Ustav Bugarske, pak, na posredan način, ali nedvosmisleno, takođe, dopušta prenos dela suverenosti sa državnih organa na naddržavne institucije. Najpre se načelno predviđa da „Bugarska učestvuje u izgradnji i razvoju Evropske unije“ (član 4. stav 3), a potom se Nacionalnoj skupštini poverava da potvrđuje međunarodne ugovore kojima se „prenose na Evropsku uniju nadležnosti zasnovane na Ustavu“ (član 85. stav 1. tačka 9) i propisuje da se zakon kojim se potvrđuje takav međunarodni ugovor usvaja dvotrećinskom većinom članova parlamenta (član 85. stav 2).

Ovo, sve učestalije pozivanje na osnivačke ugovore evropskih zajednica i Evropske unije u nacionalnim ustavima, svedoči, kako primećuju Greve i Oberdorff, o pojavi „evropskog ustavnog pakta“. „Bez obzira na to koji metod je upotrebljen, na delu je svojevrсно usidrenje Evropske unije – pokazatelj prelaska sa proste ekonomske zajednice na jedan oblik političke integracije.“⁵³ Istina, jedan broj ustava i dalje navodi načelo reciprociteta, karakteristično, inače, za međunarodno pravo (*exceptio non adimpleti contractus*), i poziva se na načelo supsidijariteta, kao vid zaštite od ekspanzivnih tendencija evropske birokratije. Evropski Sud pravde, međutim, relativizuje domet klauzule o reciprocitetu ističući prirodu komunitarnog pravnog poretka koji zabranjuje državama članicama da same uzimaju pravdu u svoje ruke,⁵⁴ a u tom stavu mu se pridružuju i nacionalni ustavni sudovi. Tako, Ustavni savet Francuske tumači načelo reciprociteta, koje, kako smo videli, pominje nekoliko člano-

53 C. Grewe, H. Oberdorff, „Introduction“, *Les Constitutions des Etats de l'Union européenne* (documents rassemblés et présentés par C. Grewe, H. Oberdorff), La documentation Française, Paris, 1999, strana 19.

54 Cases 90 and 91/63 *Commission v Luxembourg and Belgium* [1964] E.C.R. 625.

va Ustava, na takav način da ono podrazumeva da je neophodno da sve države potpisnice određenog ugovora o Evropskoj zajednici potvrde taj ugovor da bi on stupio na snagu.⁵⁵

Podrazumeva se da je u ovim državama, koje su u ustavima priznale i zajemčile svoje učešće u izgradnji Evropske unije, relativizacija načela narodne suverenosti i tradicionalnih izvora prava još vidljivija. Međutim, takvim odredbama, iako jeste bilo priznato mesto komunitarnog prava u unutrašnjem pravnom poretku, nije bio određen i njegov odnos sa domaćim pravom.

Zadatak popunjavanja tih ustavnih praznina ponovo su na sebe preuzele odgovarajuće ustavnosudske instance. Francuski Ustavni savet, koji je u prvo vreme odbijao da sprovedi kontrolu saglasnosti zakona sa potvrđenim međunarodnim ugovorima, smatrajući da „zakon koji je u neskladu sa ugovorom nije, samim time, u neskladu i sa Ustavom“,⁵⁶ promenio je 2004. svoju jurisprudenciju sa osloncem na izmenjeni tekst francuskog ustava i njegov član 88-1. stav 1. Polazeći, dakle, od odredbe prema kojoj „Republika učestvuje u evropskim zajednicama i Evropskoj uniji sastavljenim od država koje su slobodno odlučile, na osnovu ugovora kojima su uspostavljene, da zajednički vrše određene svoje nadležnosti“, Ustavni savet zaključuje da je „unošenje komunitarne direktive u unutrašnje pravo [je] ustavna obaveza od koje se ne može odstupiti osim u slučaju da se određena odredba Ustava tome izričito protivi“.⁵⁷ Sledeći ovu logiku do kraja, Ustavni savet preuzima na sebe kontrolu usklađenosti zakona sa komunitarnom direktivom, u okviru postupka ispitivanja ustavnosti zakona.⁵⁸ Ipak, prilikom te kontrole francuski ustavni sudija ne stavlja se u potpunosti u ulogu sudije u Luksemburgu smatrajući da „unošenje direktive ne sme da protivreći pravilu ili načelu koje je svojstveno ustavnom identitetu Francuske“,⁵⁹ i ograničavajući se na poništavanje samo onih zakonskih odredaba koje su „očigledno“ u neskladu sa direktivom radi čijeg unošenja u unutrašnji pravni poredak se donose, i to zato što Ustavni savet ima obavezu da svoje odluke donosi u roku od mesec dana, te nije u mogućnosti da se u formi prethodnog pitanja obrati evropskom Sudu pravde.⁶⁰

Ne dovodeći u pitanje složenost problema sa kojima su se suočili francuski Ustavni savet i drugi evropski ustavni sudovi, nesumnjivo je da se pred najvećim izazovom našao bri-

55 Štaviše, Ustavni savet smatra da se od Francuske u takvim situacijama, kada jedna od država članica pustiti da ispuni svoje ugovorne obaveze, očekuje da tuži datu državu evropskom Sudu pravde, shodno postupku predviđenim članom 227. UEZ. *Décision 1998-400 DC*, 20 mai 1998, *Droit de vote des citoyens européens*. Odluke Ustavnog saveta preuzete su sa internet sajta: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

56 *Décision 1975-54 DC* du 15 janvier 1975, *IVG*.

57 *Décision 2004-496 DC* du 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*.

58 M. Guillaume, „La Constitution de 1958 et l'Europe: de l'union libre au PACS“, *Pouvoirs*, broj 126/08, strana 78.

59 „Ustavni identitet Francuske“ je u potpunosti jurisprudencijalna kategorija pod kojom Ustavni savet podrazumeva one principe i vrednosti koji ne mogu biti predmet zaštite evropskog Suda pravde, te francuski autori tu svrstavaju određene elemente republikanske ideologije: nedeljivost i sekularnost Republike, jednak pristup javnim funkcijama, obavezu države da pruži besplatno i svetovno obrazovanje na svim nivoima i dr. O. Dord, „Le Conseil constitutionnel et son environnement juridictionnel“, *Le Conseil constitutionnel* (sld. Michel Verpeaux, Maryvonne Bonard), *La documentation Française*, Paris 2007, 144.

60 *Décision 2006-540 DC* du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société d'information*.

tanski Dom lordova na kome je bilo da presudi da li je Zakon o evropskim zajednicama izjednačen sa drugim aktima Parlamenta, ili, pak, uživa nadzakonsku snagu. Kao što je već rečeno, Velika Britanija je, u nedostatku ustava u formalnom smislu, svoje odnose sa evropskim zajednicama, kojima je pristupila 1973, uredila posebnim zakonom. Drugi odeljak ovoga zakona predviđa da se „sva prava, ovlašćenja, odgovornosti, obaveze i ograničenja koja proizlaze iz ugovora ili s vremena na vreme nastanu na osnovu njih... priznaju [se] za pravo u Ujedinjenom Kraljevstvu i izvršavaju“, kao i da će se „postojeći pravni akti i oni koji će se doneti... [će se] tumačiti i proizvoditi dejstvo u skladu sa prethodnim odredbama odeljka“. ⁶¹ Britanski autori se slažu da je ovim formulacijama britanski zakonodavac izašao u susret jurisprudenciji evropskog Suda pravde, te da ne postoje nikakve ustavne prepreke da se komunitarnom pravu priznaju primat i neposredno dejstvo u odnosu na zakonodavstvo koje je prethodilo stupanju Zakona o evropskim zajednicama na snagu. ⁶²

Međutim, da li ova suprematija Zakona o evropskim zajednicama, odnosno komunitarnog prava, važi i za *lex posterior*? ⁶³ Odgovor na ovo pitanje dao je Dom lordova, u svom sudijskom sastavu, u presudi *Factortame 2*, istakavši da su „odredbe Zakona od 1972 [su] od uvek bile jasne da je obaveza suda Ujedinjenog Kraljevstva... da zanemari svako pravilo domaćeg prava za koje ustanovi da je u suprotnosti sa bilo kojim direktno primenljivim pravilom komunitarnog prava“. ⁶⁴ Iako je ova presuda izazvala različite komentare od jednih koji u njoj vide samo konstruktivno tumačenje zakona, do drugih koji je nazivaju „tehničkom pravnom revolucijom“, ⁶⁵ nesporno je da je *Factortame* doktrina radikalno izmenila pravo Ujedinjenog Kraljevstva i da je brzo postala, „kada je reč o svim sudovima, neprimetno obeležje našeg ustavnog pejzaža“. ⁶⁶

IV. OSTALI DOMENI EVROPEIZACIJE USTAVNOG PRAVA

Iako je prenos zakonodavnih nadležnosti na organe Evropske zajednice najznačajniji vid evropeizacije ustavnog prava, on nije i jedini. U ustavima koji sadrže odredbe posvećene evropskom udruživanju i pravu, primetno je da su i druge, materijalne grane ustavnog

61 Odredbe Zakona o evropskim zajednicama su preuzete sa internet sajta: http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1972/ukpga_19720068_en_1

62 I. Loveland, „Britain in Europe“, *The British Constitution in the Twentieth Century* (ed. V. Bogdanor), Oxford University Press, Oxford 2007, 671; O. Hood Phillips, P. Jackson, P. Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London 2001, 120; A. W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Longman, Glasgow, 2007, 141.

63 Pitanje se sasvim opravdano postavilo imajući na umu doktrinu o suverenosti britanskog parlamenta koja podrazumeva „da nijedan akt suverenog zakonodavca (sastavljenog od kraljice, lordova i običnih) ne može biti nevažeći u očima sudova; da je uvek dopušteno tako sastavljenom zakonodavcu da stavi van snage bilo koji prethodni zakon; da, prema tome, nijedan Parlament ne može da veže svoje naslednike“. H. W. R. Wade, „The Basis of Legal Sovereignty“ [1955] *CLJ* 174. Navedeno prema: P. Craig, „Britain in the European Union“, *The Changing Constitution* (eds. J. Jowell, D. Oliver), Oxford University Press, 97.

64 R. v. *Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No. 2)*. Navedeno prema: P. Craig, 100.

65 Više o ovim gledištima vid.: P. Craig, str. 103–105.

66 I. Loveland, str. 677–678.

prava doživele ozbiljne izmene, kao posledica pomenutog procesa. To su norme parlamentarnog i izbornog prava, a u složenim državama i odredbe saveznog prava.

4.1. Jačanje uloge nacionalnih parlamenata

Drugi veliki domen evropeizacije ustava država članica Unije jeste parlamentarno pravo. Promene koje su se odigrale u ovoj grani ustavnog prava ogledaju se u davanju većeg značaja nacionalnim parlamentima i u njihovom uključivanju u postupak donošenja odluka koje se tiču politike i zakonodavstva na evropskom nivou.

Odredbe austrijskog ustava su u tom pogledu naročito razrađene. Tako, „nadležni član Savezne vlade obaveštava, bez odlaganja, Nacionalni i Savezni savet [donji i gornji dom austrijskog zakonodavnog tela, prim. T. M.] o svim nacrtima akata Evropske unije i daje im mogućnost da iznesu svoje mišljenje“ (član 23e. stav 1). Mišljenje koje Nacionalni savet zauzme, a tiče se budućeg evropskog zakonodavstva koje iziskuje donošenje saveznog zakona, ili, pak, materije koja je neposredno primenjiva, ali za koju bi savezni zakonodavac inače bio nadležan, obavezuje datog člana Vlade prilikom pregovora i glasanja u Evropskoj uniji (član 23e. stav 2). Osim toga, nadležni član Vlade je dužan da nakon glasanja u organima Evropske unije podnese izveštaj o tome Nacionalnom savetu (član 23e. stav 4). Ustav takođe, uređuje, pod kojim, izuzetnim, uslovima dati član Vlade prestaje biti vezan mišljenjem Nacionalnog saveta, kao i kakav je položaj Saveznog saveta u kreiranju evropske politike i zakonodavstva (član 23e. stav 2 *in fine*, član 23e. stav 3. i član 23e. stav 6).

Prilagođavanju parlamentarnog rada potrebama evropskih integracija pristupili su i drugi evropski ustavotvorci, iako, istina, ne tako brižljivo kao što je to učinjeno u Austriji. Ustav Francuske propisuje obavezu vlade da podnese Nacionalnoj skupštini i Senatu nacрте i predloge akata evropskih zajednica i Evropske unije, odmah pošto oni budu proslеđeni Savetu Evropske unije (čl. 88-4, stav 1). Takođe se predviđa pravo poslanika i senatora da usvajaju „evropske rezolucije“ povodom dostavljenih nacрта i predloga akata, kao i drugih dokumenata Evropske unije (član 88-4. stav 2). Konačno, Ustavom se ustanovljava i odbor za evropska pitanja, za svaki od dva doma Parlamenta (član 88-4. stav 3). Sa istim stepenom preciznosti i Osnovni zakon Nemačke uređuje učešće zakonodavnih domova – Bundestaga i Bundesrata u utvrđivanju nemačke politike prema evropskim integracijama. Načelno, Savezna vlada je dužna da obaveštava Bundestag i Bundesrat o pitanjima koja se tiču Evropske unije kako bi oni mogli da zauzmu odgovarajući stav o tome (član 23. stav 2). Konkretno, ona je dužna da omogući Bundestagu da se izjasni o zakonodavnim aktima Evropske unije i da uzme u obzir njegov stav prilikom vođenja pregovora o tim aktima (član 23. stav 3). Osim toga, priznaje se i pravo Bundesrata da učestvuje u zauzimanju položaja na nivou savezne države, u meri u kojoj je on nadležan za pitanja u unutrašnjim odnosima nemačke federacije, odnosno u onoj meri u kojoj data pitanja potpadaju pod delokrug nemačkih federalnih jedinica – lendera (član 23. stav 4).

Belgijski ustav, takođe, propisuje obavezu obaveštavanja parlamentarnih domova i podnošenja im nacрта akata, ali isključivo o pitanjima izmene osnivačkih ugovora evropskih zajednica (član 168). Nešto slabiji stepen učešća nacionalnog parlamenta u definisanju

evropske politike poznaje i bugarski ustav. Naime, Savet ministara obaveštava Narodnu skupštinu o obavezama Republike Bugarske koje proističu iz njenog članstva u Evropskoj uniji (član 105. stav 3), a kada učestvuje u sastavljanju i donošenju akata Evropske unije Savet ministara unapred izveštava Skupštinu o tome (član 105. stav 4). Ustav Portugala, pak, predviđa izjašnjavanje Skupštine Republike o onim aspektima politike i zakonodavstva Evropske unije koji spadaju u isključivu nadležnost Skupštine (član 161n), kao i pravo Skupštine da uređuje postupke po kojima se biraju predstavnici Portugala u organima Evropske unije, sa izuzetkom Komisije (član 164p). Konačno, Ustav Grčke prepušta parlamentarnom poslovniku uređenje načina obaveštavanja Parlamenta o zakonodavnim aktivnostima na evropskom nivou (član 70. stav 8).

Ova revalorizacija uloge narodnog predstavništva u pitanjima evropskog značaja izraz je nastojanja da se prevaziđe sveopšti demokratski deficit koji opterećuje evropske zajednice (a posredno i države članice) još od njihovog osnivanja, i koji je samo delimično ublažen uvođenjem neposrednih izbora za Evropski parlament 1979. godine i postepenim širenjem njegovih nadležnosti u definisanju komunitarnog prava. Neprestano funkcionalno jačanje evropskih zajednica, a potom i Evropske unije, na jednoj strani, i njihov demokratski deficit, na drugoj strani, nisu mogli ostati bez posledica po legitimnost vlasti u državama članicama. U svim tim procesima, naime, nacionalni parlamenti su se javljali kao osnovni institucionalni gubitnici. Ne samo što je zakonodavna vlast iz nacionalnih granica počela prelaziti u komunitarni okvir, već su nacionalni parlamenti bili izuzeti iz utvrđivanja zakonodavne politike na evropskom nivou.⁶⁷

U nameri da unapredi njihov položaj, Ugovor iz Lisabona predviđa obavezno dostavljanje parlamentima država članica svih nacrtata zakonodavnih akata koji su upućeni Evropskom parlamentu i Savetu ministara, pravo parlamenata da upućuju obrazložena mišljenja o poštovanju načela supsidijariteta, razvijanje saradnje između nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta i dr. (član 8c. UEU, razrađen Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji).

4.2. Proširenje izbornog prava

Svoje mesto u nacionalnim ustavima našle su i odredbe o evropskom građanstvu, samim tim što ono podrazumeva, između ostalog, aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za lokalne organe vlasti i za Evropski parlament.⁶⁸ Evropska unija, naime, i na ovom polju pokazuje svoju originalnost, pa, tako, ustanovljava institut evropskog građanstva

67 Govoreći o iskustvu Francuske, Rozenberg konstatuje da je integracija evropskih država doprinela jačanju prezidencijalizma u Petoj republici: „Van perioda kohabitacije, prvenstvo predsednika u odnosu na vladu u evropskim pitanjima nalikuje na prezidencijalistički sistem: predsednik utvrđuje osnovne pravce i strategiju, arbitrira u slučaju da dođe problem, a od premijera se očekuje da prati jelisejska uputstva“. O. Rozenberg, 39.

68 Pored biračkog prava, UEZ pod institut evropskog građanstva podvodi i pravo slobodnog kretanja i prebivanja na teritoriji država članica (član 18), pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu bilo koje države članice Evropske unije u trećoj zemlji, ukoliko država čiji je on državljanin nema svoje predstavništvo u toj zemlji (član 20), pravo peticije Evropskom parlamentu (član 21. stav 1), pravo predstavke Ombudsmanu (član 21. stav 2) i pravo obraćanja institucijama Zajednice, uključujući tu i Ombudsman, na jednom od zvaničnih jezika država članica (član 21. stav 3).

i bez postojanja evropske nacije.⁶⁹ Građanstvo Unije uvedeno je Ugovorom iz Maastrichta, a izmenama iz Amsterdama precizirano je da se njime ne zamenjuje građanstvo država članica, već da se ono podrazumeva i dopunjuje evropskim građanstvom. Evropsko građanstvo je ishod duge evolucije, začete pojedinim odredbama osnivačkih ugovora o neposrednom dejstvu komunitarnog prava i pravu individualnog obraćanja evropskom Sudu pravde, i podstaknute utemeljujućim presudama toga suda *Van Gend en Loos* i *Costa* protiv *ENEL*-a, kojom se potvrđuje značaj pojedinca kao subjekta komunitarnog prava.⁷⁰ Kada je reč o biračkom pravu, UEZ predviđa da svaki građanin Unije koji prebiva u državi članici čiji nije državljanin ima pravo glasa i pravo da bude kandidovan na izborima za lokalne organe vlasti u datoj državi, pod istim uslovima kao i njeni državljani (član 19. stav 1). Isto to pravo je, *mutatis mutandis*, priznato i na izborima za Evropski parlament (član 19. stav 2).

Sledeći ove norme komunitarnog prava Nemačka je uredila da „lica koja imaju državljanstvo jedne od država članica Evropske zajednice, takođe, uživaju pravo da biraju i da budu izabrana na izborima u okruzima i opštinama“ (član 28. stav 1. Osnovnog zakona). Ustav Portugala, na nešto načelniji način, navodi da se „pod uslovom reciprociteta, zakonom [se] može priznati strancima, koji imaju prebivalište na državnoj teritoriji, izborna pravo na izborima za članove organa lokalnih tela“ (član 15. stav 4), a sličnu formulaciju, *mutatis mutandis*, sadrži i Ustav Španije (član 13. stav 2). Osim toga, Ustav Portugala predviđa i da se „pod uslovom reciprociteta, zakonom [se], takođe, može priznati državljanima država članica Evropske unije koji imaju prebivalište u Portugalu pravo da biraju poslanike u Evropskom parlamentu i da budu izabrani“ (član 15. stav 5). Ustav Francuske, takođe, jemči građanima Unije aktivno i pasivno biračko pravo na opštinskim izborima. Međutim, on navodi i određena ograničenja u tom pogledu kako bi uskladio koncept evropskog građanstva sa specifičnim načinom posrednih izbora za Senat, gornji dom francuskog Parlamenta, čije članove biraju, između ostalih, i članovi opštinskih skupština i predsednici opština. Otuda, „ti građani ne mogu obavljati funkcije predsednika opštine i njegovog zamenika, niti mogu učestvovati na izborima za senatorske elektore, odnosno na izborima za senatore“ (čl. 88-3).

4.3. Očuvanje ravnoteže saveznog prava

Članstvo u Evropskoj zajednici odrazilo se i na savezno pravo, tj. odnose između federacije i federalnih jedinica u složenim državama. Federacije, naime, unose u svoje ustave odgovarajuće odredbe kako bi sačuvale specifičnu raspodelu nadležnosti, između dva nivoa vlasti, potencijalno ugroženu evropskim integracijama.⁷¹ Prisutna je, takođe, i izmena klasičnih pravila o međunarodnom predstavljanju države (*ius representationis*) priznavanjem mogućnosti federalnih jedinica da nastupaju umesto nje, odnosno zajedno sa njom.

69 F. Chaltiel, „La citoyenneté européenne“, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* 23/07, veli da je stvaranje evropskog građanstva prvoklasna inovacija. „Ono treba da se shvati kao ishod evropske izgradnje, koja je i sama plod višestrukih intelektualnih inovacija. Fenomen naddržavne evropske izgradnje je, u suštini, neviden. On zahteva od pisaca ugovora, njihovih praktičara i teoretičara odgovarajuću maštovitost.“

70 C. Blumann, „Citoyenneté européenne“, *Dictionnaire des Droits de l'Homme* (sld. J. Andriantsimbazovina et al.), Presses Universitaires de France, Paris, 2008, strana 152.

71 Tako, i: C. Grewe, H. Oberdorff, 20.

Osnovni zakon Nemačke predviđa da je mišljenje Bundesrata presudno, u utvrđivanja stava federacije unutar Evropske unije, kada se odlučuje o pitanjima koja su značajna za zakonodavne nadležnosti lendera, organizaciju njihove uprave i njihov upravni postupak (član 23. stav 5). Štaviše, kada su isključive zakonodavne nadležnosti lendera u domenima obrazovanja, kulture i telekomunikacija značajno dovedene u pitanje „vršenje prava, koja Saveznoj Republici Nemačkoj pripadaju kao državi članici Evropske unije, federacija, po pravilu, prenosi na predstavnika lendera koga određuje Bundesrat“ (član 23. stav 6. Osnovnog zakona).

Ustav Austrije još više pažnje posvećuje očuvanju ravnoteže saveznog prava. Tako, „federacija obaveštava lendere, bez odlaganja, o svim nacrtima akata Evropske unije koji se tiču njihovih autonomnih nadležnosti ili koji bi na druge načine mogli uticati na njihove interese, i omogućuje im da iznesu svoja mišljenja o njima“ (član 23d. stav 1. Ustava). Jednoglasno mišljenje koje lenderi iznesu o nacrtu akta Evropske unije, a odnosi se na njihove zakonodavne nadležnosti, obavezuje federaciju u pregovorima i glasanju unutar evropskih organa, osim ukoliko spoljnopolitički razlozi ne nalažu suprotno (član 23d. stav 2. Ustava). Lenderima se, takođe, priznaje pravo da odrede predstavnika koji će zajedno sa članom savezne vlade učestvovati u odlučivanju u Savetu ministara Evropske unije, pri donošenju komunitarnih zakonodavnih akata koji su iz njihove nadležnosti (član 23d. stav 3. Ustava). Osim ovih prava, koje u osnovu i u nešto blažoj formi poznaje i nemački ustav, Ustav Austrije predviđa i učešće lendera u predlaganju austrijskih predstavnika i njihovih zamenika u Komitetu regiona Evropske unije (član 23c. stav 4). Konačno, Ustav Austrije utvrđuje i određene obaveze regiona, koje proizlaze iz članstva u Evropskoj uniji, pa tako navodi da su „lenderi [su] dužni da preduzmu mere, u granicama svoje nadležnosti, koje su neophodne da bi se sproveli akti doneti u okviru evropskog udruživanja. Ukoliko neki od lendera ne ispuni svoju obavezu, usled čega Austrija bude osuđena pred odgovarajućim sudom Evropske unije, nadležnost za dato pitanje prelazi na federaciju, naročito ako to iziskuje donošenje zakona“ (član 23d. stav 5).

V. ZAKLJUČAK

Pripadništvo Evropskoj uniji, osobenoj konfederalno-federalnoj zajednici, u čijem okrilju se razvija pravo koje u određenim segmentima odlikuju primat i neposredno dejstvo, značajno se odrazilo na ustavne sisteme država članica. Evropeizacijom su zahvaćene različite grane ustavnog prava – parlamentarno, izborno i savezno pravo, ali njena najdalekosežnija posledica jeste relativizacija načela narodne suverenosti i hijerarhije izvora prava koja se na njoj temelji. Članstvo u evropskim zajednicama, a potom i u Evropskoj uniji, dovelo je, naime, do prenosa vršenja suverene zakonodavne vlasti sa nacionalnih predstavičkih tela na nadnacionalne evropske organe. Komunitarno pravo, međutim, nije, kako to često biva u međunarodnom pravu, zaustavilo na *law in books*, već se, zahvaljujući viziji i upornosti evropskog Suda pravde, podržanog

jurisprudencijom, iako ne bezrezervnom, nacionalnih ustavnosudskih instanci pretvorilo u *law in action*.

I ne samo što je ono tako steklo dodatnu obaveznost, već je zahvaljujući pravilu o „neposrednom primatu“ obezbedilo za sebe bolju sudsku zaštitu od ustava u državama članicama.

SUMMARY

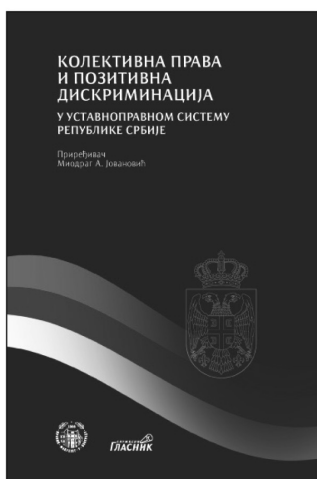
EUROPEANIZATION OF CONSTITUTIONAL LAW

Tanasije Marinkovic, Ph D, Assistant Professor, Faculty of Law University of Belgrade

European Union is a unique, sui generis legal structure in which the elements of confederal and federal arrangement overlap. As a result, it is habitually, compromisingly defined as a supranational international organization. This, rather complex (con)federal nature of the European Union has unavoidably left a mark on constitutional law of its Member States. Therefore, the paper addresses the changes effected in constitutional law of the Member States due to their membership in the European Union, in the light of the Serbia's constitutionally proclaimed adherence to the "European principles and values", as well as its efforts to join the European Union.

Key words: *European Union, Community Law, Constitutional Law, National Sovereignty Principle, Hierarchy of Sources of Law.*

Правна библиотека



Едиција УСТАВ И УСТАВНИ КОНЦЕПТИ

КОЛЕКТИВНА ПРАВА И ПОЗИТИВНА ДИСКРИМИНАЦИЈА У УСТАВНОПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

приредио Миодраг Јовановић

саиздаваштво са Правним факултетом
Универзитета у Београду,
прво издање, 2009, 13,2 x 20 цм, 164 стр.
броширан повез, ћирилица
ISBN: 978-86-519-0292-8

цена: 453,60 РСД

СЛУЖБЕНИ
ГЛАСНИК

