

EVROPSKE INTEGRACIJE I DRŽAVNI SUVERENITET:

IDEJA, TEORIJA I SAVREMENA PRAKSA

Milan I. Miljević

Univerzitet Singidunum Beograd
E-Mail: mmiljevic@singidunum.ac.rs

Vladimir Džamić

Univerzitet Singidunum Beograd
E-Mail: vdzamic@singidunum.ac.rs

Sažetak: U ovom radu pokušaćemo da objasnimo vezu između Evropskog integracijskog procesa i suvereniteta savremenih država. Prikazaćemo istorijsku liniju takozvanih Evropskih ideja, a posebno, vezu između slobode, demokratije i suvereniteta u vezi Evropske unije. Evropska zajednica za ugalj i čelik i svojevremeno Evropska ekonomska zajednica kao i Evropska unija danas napravili su veliku promjenu u konceptu suvereniteta i takođe su prouzrokovalе važno pitanje: Postoji li suverena država u EU danas.

Ključne reči: suverenitet, moderna država, Evropske ideje, Evropska unija

Abstract: In this article we will try to explain what is the connection between the European Integration Process and sovereignty of the modern states. We will show historic line of the so-called European ideas, and especially, connection between freedom, democracy and sovereignty in the context of the European Union. The European Coal and Steel Community and consequently the European Economic Community and the European Union today, made a big change of the concept of sovereignty and also, caused very important question: Is there sovereign state in the EU any more today?

Keywords: sovereignty, modern state, European ideas, European Union

Kontinuitet „evropske ideje“ – od slobode i demokratije do nadilaženja suvereniteta

Među evropljanima su vekovima postojala velika neslaganja o idejama (posebno teorijama promena, razvoja i modernizacije), normama (zakonskim, moralnim, tehničkim, ...),

organizacijama sveta života i sveta rada i socijalnim akcijama – bitna su i aktelna neslanja o odnosima između istih. Međutim, čini se da se ipak evropljani slažu u jednom: u svom shvatanju o superiornosti nad žiteljima ostalih kontinenata bez obzira da li je reč o Americi ili Africi. Isticanje *superiornosti evropljana*, impliciralo je postavljanje sasvim logičnog pitanja: *da li postoje vrednosti koje su isključivo evropske*, a koje su Evropi omogućile (navodnu) superiornost; jednako tako postavilo se pitanje *da li vrednosti sadržane u idejama i teorijama imaju izvesni kontinuitet od samih početaka Evrope?* Dva oprečna stanovišta pokušala su da odgovore na ova organski povezana pitanja: prvo, koje ističe *kontinuiranost evropske ideje* od Antike do savremenog koncepta Evrope – Evropske unije (EU) i drugo, koje se tom stanovištu *oštro protivi*. Prateći ideju evropske liberalne i demokratske tradicije¹ (i svega onoga što demokratija kao pojam sadrži) kao ključnu vrednost Evrope, možemo samo *hipotetički govoriti* o kontinuiranosti evropske ideje.

Kada se govori o kontinuiranosti bilo koje evropske ideje, nemoguće je govoriti o apsolutnom kontinuitetu prosto zato što je nemoguće toliko generalizovati jednu ideju, a da joj se pritom ne može osporiti univerzalnost, odnosno nemoguće je govoriti o bilo kojoj ideji koja kroz preko 20 vekova nije teorijski ili praktično osporavana. Zato ovo istraživanje ima za osnovni cilj da ukaže da postoji kontinuitet evropske *ideje* koji je apsolutan kada je reč o sadržini (sloboda i demokratija), ali *relativan* kada je reč o tome da je u svim razdobljima evropske istorije postojao u jednakoj meri i kao dominantan.

Kao hronološki početak utvrđivanja sadržine evropske ideje uzećemo Antiku. Gotovo sva ranija društva koja su neki autori nazivali hidrauličnim društvima, a drugi orijentalnim despotijama, bila su zasnovana na teokratskim i despotskim principima. Postavljanje bilo kakvih pitanja, uključujući i ona o društveno-političkom poretku bila su nezamisliva, jer se time, smatralo se, dira u nepovredivost *bogom date vlasti*. Strah je bio glavni kohezioni faktor takvih uređenja – „strah od mrtvih“ i „strah od živih“. Gradovi su bili svetilišta, a vladari od boga opunomoćeni². Dijametralno suprotno uređenje imala je drevna Helada. Posmatrajući period od V veka pre Hrista nadalje, došlo je do civilizacijskog kopernikanskog obrta. Postavljanje pitanja o društvenom i političkom uređenju postalo je ne samo *pravo*, nego i *obaveza slobodnih građana*. Bogovi više nisu davali mandat vladaru da vlada nad podanicima. Nije bilo ni govora o postojanju despotija. Rađali su se *polis*³ kao osobene političke tvorevine unutar kojih je prvi put promovisana *sloboda kao sastavni deo demokratskog poretka*⁴. Dakle, grčki polis je prva tvorevina u kojoj ćemo naići na ono što se i danas smatra autentično evropskom idejom: *sloboda*⁵ i *demokratija* (koje se ne mogu odvojiti

¹ Valja imati na umu empirijske generalizacije da na ovim balkanskim prostorima još nisu, u punom smislu te reči, stvorene *demokratske zajednice*. Da budemo precizni: nisu stvorene osnovne pretpostavke ozbiljenja ove mogućnosti. Ovome treba dodati da su liberalizam i demokratija sistematski potirani u našoj istoriji – nikada nisu postali konstitutivnim elementom naše političke kulture.

² Dobar primer je Egipat u doba faraona. Faraoni su smatrani izaslanicima boga Sunca, Amona te su kao takvi bili smatrani nedodirljivim. Svako postavljanje pitanja o njihovoj vladavini impliciralo je, kako se smatralo, kaznu u vidu suše, koja je bila pogubna za Egipat koji je prvobitno zavisio od poljoprivrede, tj. od reke Nil.

³ Izvorno značenje reči *polis* je zid. Iako se laički često polis smatra gradom-državom, polis suštinski nije bio to, odnosno bar ne samo to. Sudeći po shvatanjima nekih autora, polis je bio osobeni način života (npr. H.D.F. Kito u svom delu *Grci*).

⁴ Treba naglasiti da demokratija ne podrazumeva sama po sebi slobodu. Otuda brojne liberalne kritike demokratije, poput one Tokvilove (Tocqueville) da je demokratija *tiranija većine nad manjinom*.

⁵ U okvirima i pod plaštom *politike* valja razlikovati „slobodu od“ tzv. *negativnu slobodu* od *pozitivne slobode* – „slobode za“. Negativna sloboda znači i jeste odsustvo spoljnih prepreka delovanju subjekta po njegovoj (vlastitoj) volji. Otuda u političkom smislu reč je o vaspostavljanju prostora (političkog, pravnog, ekonomskog, kulturnog i ukupnog društvenog) za slobodno delovanje – za slobodu od nametanja, prinude. Pozitivna sloboda je sloboda za delovanje koje odgovara volji (pojedinačnog ili kolektivnog) subjektiviteta, te tako predstavlja

jedna od druge). Tu ideju začeo je još Herodot u svojoj *Istoriji* raspravom o najboljem političkom obliku koju vode trojica Persijanaca: Otan, Megabiz i Darije. Baveći se idejama triju različitih političkih poredaka, Herodot upućuje na demokratiju kao politički poredak *koji garantuje slobodu (eleuteria)*¹. Sloboda svih građana da učestvuju u političkom životu nije se dovodila u pitanje.

Politički mislilac koji je u najvećoj meri obeležio Antiku, Aristotel, u svom delu *Politika* dajući tipologiju političkih oblika govori o *politeji*, demokratiji sa zakonom, kao najboljem obliku vladavine. Uz dominaciju srednje klase kao nosioca progressa u politeji i isticanje ideala polisa kao autarhične zajednice, Aristotel nas upućuje na *vladavinu zakona*, odnosno ustava, a ne ljudi, što je u okviru *demokratije sa zakonom* bilo zapravo svojevrsno *promovisanje ideala vladavine prava*, bez kog se ne mogu zamisliti moderne evropske demokratije i demokratije uopšte. Ta Aristotelova konstitucionalna nit se prenela na srednjovekovne mislioce, a jednako tako i na mislioce Novog veka, koji su utemeljili liberalnu demokratiju.

Uzimajući Antiku kao primer početaka evropskih vrednosti oličenih u demokratiji i slobodi kao njenom sastavnom delu, kao najčešći opozitni primer se navodi Sokrat kao primer žrtve demokratije. No, zanemaruje se jako značajna činjenica da je Sokrat ipak bio osuđen od strane *porote*². O (ne)pravednosti takve demokratske procedure može se govoriti, ali se ne može osporiti da je Sokrat osuđen na demokratski način. Iz svega navedenog, dakle, može se sa pravom izvesti zaključak da su se u Antici začele ideje slobode i demokratije.

Ideje demokratije i slobode možemo pronaći u evropskoj tradiciji i istoriji Srednjeg veka. Ove ideje, istini za volju, nisu bile dominantne u tome periodu koji mnogi nazivaju mračnim dobom, iako ono to nije bilo, bar ne kada je reč o političkoj filozofiji i istoriji političkih ideja. Otkud pravo na tako slobodan stav? Dominantni oblik vladavine u Srednjem veku bila je tzv. srednjovekovna *izborna* monarhija. Dakle, za razliku od kasnijih apsolutističkih monarhija gde se vlast po principu primogeniture nasleđivala, monarhije Srednjeg veka bile su izborne, po izbornom principu *lex regia*. Izbornost je jedna od karakteristika koje pripadaju demokratskim principima. Ovaj oblik vladavine značajan je doprinos Srednjeg veka političkoj teoriji uopšte i govori o demokratskom kapacitetu Srednjeg veka u nekim segmentima. Pritom ne treba zaboraviti ni srednjovekovni konstitucionalizam, kao nastavak tradicije konstitucionalizma iz Antike, a nesporno smo utvrdili da je konstitucionalizam izvorno evropska vrednost i ideja.

Demokratski individualizam biva posebno izražen u političkoj misli Martina Lutera (Martin Luther), nakon koga će individualizam dobiti na snazi da bi konačno kasnije u delu Džona Loka (John Locke) postao inkorporiran u liberalnu demokratiju. Dakle, evropska ideja nalazi svoje mesto i u političkoj misli XV i XVI veka i ne samo to. Tada pojedine demokratske vrednosti dobijaju na svojoj snazi koja će vekovima kasnije biti pretočena u masovne pokrete.

Liberalna demokratija rađa se u XVII veku i od tada liberalizam postaje dominantna ideologija. Zahvaljujući Džonu Loku koji je apsorbovao najbolje iz političkih shvatanja već pomenutog Aristotela, individualizam, konstitucionalizam, poštovanje slobode i prava pojedinca bivaju sve više isticane kao autentične demokratske vrednosti. Ono što smo ranije zvali samo demokratijom, sada sa pravom zovemo liberalnom demokratijom, jer ona i postoji

ispunjenje prostora uspostavljenog negativnom slobodom. Ovim je zadata sadržina procesa evropskih integracija i harmonizacije pravnih propisa.

¹ Upor. Herodot - *Istorija*

² Primer suđenja od strane porote i osude većinom glasova navodi se i kada je reč o starogrčkoj književnosti, tj. u slučaju Oresta (upor. H.D.F.Kito – *Grci*).

kao autentična samo u tom svom obliku. Pored političke, liberalizam obuhvata i ekonomsku sferu. Liberalna ekonomija danas je jedan od najznačajnijih temelja Evropske unije.

U vekovima koji dolaze, XVIII i XIX, nepotrebno je govoriti o postojanju demokratije i slobode unutar Evrope. Građanske revolucije koje su počele zahtevima za slobodom i pravima građana najbolji su dokaz postojanja jakih nastojanja građanske Evrope da dođe do izražaja, što naravno Francusku revoluciju ne abolira od epiteta diktatorske, ali je činjenica da je ona bila isključivo motivisana borbom građanstva za prava i slobodu. Talas revolucija se nastavio. Paralelno sa njim, odvijala se borba za slobodu evropskih naroda u XIX veku od nedemokratske i tiranske turske vlasti, gde se mogu pomenuti ustanak u Srbiji, ili već pomenutoj Grčkoj, kao dva prva ustanka u borbi za *slobodu*. Narodi Evrope tada su istakli svoju želju da žive kao slobodni.

Prethodni vek je vek kojim se Evropa ne može pohvaliti što je potpuno jasno. Međutim, o jasnom postojanju slobodarskih i demokratskih ideja govori više podataka. Najpre, oba svetska rata koja su bila masovna stradanja ljudi u svetu pa i u Evropi, ipak su završena pobedom onih koji su na krilima slobode nosili demokratiju (ne računajući naravno SSSR nakon II svetskog rata). Pored toga, Ustav Vajmarske Republike jedan je od najdemokratskijih ustava ikada. Najveće zlo XX veka ipak je na vlast došlo *demokratskim putem*. No, ipak je bilo poraženo zahvaljujući zajedničkim naporima evropskih saveznika da u svetu uspostave novi posleratni poredak. Nakon II svetskog rata, nastala je, da podsetimo, Evropska zajednica za ugalj i čelik, a uz to i Evropska ekonomska zajednica, pa i EUROATOM. Želja za uspostavljanjem univerzalnih evropskih vrednosti, slobode, demokratije i mira, prevagnula je. Ta ideja ponovo je pobedila kao i mnogo puta ranije. Evropa danas jeste Evropa (za sada) 27 država-članica, koje opstaju poštujući demokratsko načelo *unitas in diversitate*. Svoju formalnu opredeljenost za demokratiju Evropska unija potvrdila je i kroz politički kriterijum iz Kopenhagena¹ za pristupanje koji zahteva izričito demokratske principe, vladavinu prava i prava manjina².

Autori se uglavnom spore oko toga da li su Evropom dominirali ideali³ ili anti-ideali, uslovno rečeno, ali se, čini se, ne spore oko toga da i jedan i drugi proces jesu bili kontinuirani. Dakle, kontinuitet postoji: za jedne on je pozitivan i ogleda se u evropskim vrlinama, dok je za druge on negativan i ogleda se u onom mračnom licu Evrope, kako tvrde. Sve ove ideje su na manje ili više dosledan način doživele svoje praktičko otelotvorenje kroz političko i ekonomsko, a uz to i pravno delovanje Evropske unije na tlu Evrope, ali i sveta. Mi ćemo se u nastavku ovog rada posebno baviti ovom poslednjom, idejom nadilaženja suvereniteta kao osnovne karakteristike moderne države od XVI veka do danas. Stoga je najpre nužno objasniti šta pod suverenitetom podrazumevamo u pravnom i politikološkom smislu.

¹ politički kriterijum iz Kopenhagena jasno ukazuje na to da nijedna država ne može postati članica Unije ukoliko nije pravna država i država vladavine prava. Time je Evropska unija jasno pokazala svoje opredeljenje za liberalnu demokratiju.

² Unija se zasniva na načelima *slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava*, načelima koja su zajednička *svim državama-članicama* (član 6, st.1, Ugovora o EU). Ostaje nejasno da li će EU ostati dosledna svojim idealima, u svetlu rešavanja tzv. romskog pitanja u Francuskoj i Nemačkoj.

³ Bez obzira koji bi motivi mogli da budu kod subjekata političkog delanja, oni se unutar tog istog polja (političkog delanja) *prepoznaju po idealima* za koje se neka vrsta političkog delanja zalaže, te po *metodama realizacije tih ideala*. Zbog toga i jeste analiza političkih ideala pretpostavka svih ostalih nivoa političke analize. Tek onda kada se ustroje na temelju razlikovanja nosećih ideala delatnika, politika zaista postoji kao polje intersubjektivnosti, tj. kao polje delovanja u kome pojedinci (grupe, organizacije, zajednice) postaju subjektima upravo u međudelovanju s drugima.

Politikološko-pravno određenje suvereniteta

Pitanje koje se logično postavlja jeste: kada se pojavio koncept suverenosti? Da li se taj koncept pojavio u Antici, periodu Rimskog carstva ili kasnije? Antika je period čiji je najnapredniji mislilac svakako Aristotel. Pišući u svom delu *Politika* o političkom ustrojstvu polisa, Aristotel je svojim konstitucionalnim stavovima postavio temelje modernom konstitucionalizmu. Mnogo je bolje da vlast pripada zakonu koji se iznad zajednice, nego bilo kom pojedincu unutar zajednice, odnosno, bolje je da postoji vladavina zakona nego vladavina ljudi. To je shvatanje kojim se Aristotel najviše približio pojmu suverenosti. Ipak, budući da političko društvo nije prošlo etapu odvajanja od države, što je neophodan uslov za nastanak ideje suverenosti, ta ideja u Antici nije nastala, ni u vreme Aristotela, niti kasnije tokom antičkog perioda.

Da li je Rimsko carstvo to u kome se jasno formulisala ideja suverenosti? Širenjem uprave, Rim nije postao monarhija *niti bilo koji drugi oblik koji bi se mogao nazvati državom*, već pojam *imperium populi Romani* (carstvo rimskog naroda), koji je bio vrhunac širenja ideje polisa. Iz tog razloga, Rim u doba republike nije odmakao dalje od polisa u formulisanoj koncepciji suverenosti. Zakoni su se izvršavali, ali oni nisu predstavljali vrhovnu volju naroda, već su više bili moralnog karaktera. Međutim, vremenom je rimski vladar širio svoje ingerencije. *Principat* je značajan oblik vladavine u Rimu u kome je došlo do odvajanja državnih oblika vladavine od zajednice, što je, može se reći, bio prvi korak ka formulisanoj ideji suverenosti. Tokom godina koje su sledile, rimski vladar je širio svoj autoritet i svoju vlast. Donošeni su i tzv. *lex populi (narodni zakoni)*. Čak, od III veka nove ere, vlast cara nije se mnogo razlikovala od vladavine despota u hidrauličnim društvima hiljadama godina pre Hrista. To će biti jedan od razloga, zašto će Hinsli¹ (Hinsley) reći da je do rađanja koncepta suverenosti došlo u Rimskom carstvu. No, može se govoriti samo o začetku ideje. Vekovi koji su dolazili, period nemilosrdne borbe između Pape i cara unutar Svetog rimskog carstva, pokazaće da unutar te tvorevine postoje dva autoriteta, dve vlasti (*sacerdotium* i *imperium*, kako će ih, između ostalih, imenovati gelazijanska doktrina o paralelizmu vlasti). Činjenica da car nije imao vrhovnu vlast, tj. da je postojala vlast iznad njega ili njemu ravna, jasno je ukazivala na to da on nije bio suveren. Sa druge strane, oni koji su podržavali ideju u vrhovnoj carskoj vlasti nikada se nisu pozvali na ideju suverenosti. Vlast je, može se slobodno reći, bila nedelotvorna. U vreme velikog uticaja Crkve bilo je neophodno napraviti distinkciju između pozitivnog i božanskog prava. Zato će XIII vek biti veoma značajan. To je period kada Aristotel, najsporeniji autor od strane Crkve, zahvaljujući Tomi Akvinskom postaje zvanični mislilac Crkve. Harmonizacija vere i razuma postaje moguća, ali i odvajanje božanskog i ljudskog prava. Tako je, otkrićem Aristotelovog dela, politička zajednica u XIII veku nadređena pozitivnom pravu.

Suverenost se danas definiše, između ostalog, kao jedna od glavnih karakteristika *moderne države*. Moderna država će kao koncept nastati u XVI veku nakon viševjekovnih borbi svetovnih i duhovnih vlasti unutar Svetog rimskog carstva. Na taj momenat upućuje i Hinsli rekavši da formulisanoj ideji suverenosti krajem XVI veka u Evropi zapravo jeste bilo odgovor na *društveni nered i političku potrebu*. U okolnostima dve suprotstavljene ideje: suverenosti vladara i narodne suverenosti, nastaje *državna suverenost*². Značajno je pomenuti, da je ideja suverenosti u XVI veku zaživela samo u intelektualnim krugovima, dok u javnom

¹ Upor. F.H. Hinsli, *Suverenost*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.

² Paternalistička ideja o suverenosti vladara više nije mogla da opstane, jer je društvo doživelo svoj evolutivni napredak u kome je takva ideja postala naporostom neodrživa.

mnjenju i danas postoji nerazumevanje tog pojma. No, suverenost je postala dominantna u sferi javnog prava.

Glavne karakteristike suverenosti (koju je izveo iz pojma *maiestas* – vrhovništvo) formulisao je Žan Bodin (Jean Bodin) u svom delu *Šest knjiga o republici*, koje je objavljeno u drugoj polovini XVI veka. Suverena vlast, prema Bodenu, jeste: *apsolutna, jedinstvena, neotuđiva, neprenosiva i nedeljiva*. Ona međutim nije arbitrarna, jer podleže ograničenjima: *Dekalog, prirodno pravo, običaj, osnovno pravo i svojina podanika*. Zato je Bodenova uloga, u formulisanoj ideji suverenosti, velika. U engleskoj tradiciji, prva jasna formulacija suverenosti vezuje se za ime Tomasa Hobsa (Thomas Hobbes). Uklanjanje sva prava naroda, Hobs je insistirao na jednom društvenom ugovoru, ugovoru o potčinjavanju, tj. ugovoru o vlasti. Društveni ugovor kao ukidanje ugovora o vlasti, bio je posledica koncepta suverenosti.

Ovako definisan pojam suverenosti potpuno je promenila jedna zajednica nastala neposredno nakon Drugog svetskog rata na tlu Evrope – Evropska zajednica za ugalj i čelik, a potom i Evropska ekonomska zajednica. Ove dve zajednice su prvi put uspostavile načelo *nadnacionalnosti, tj. naddržavnosti*. Tako je suverenitet moderne države polako, ali sigurno, počeo da odlazi u zaborav. Dve decenije kasnije u čuvenoj presudi Evropskog suda pravde u slučaju *Van Gend and Loos*¹ iz 1963. *suverenitet je formalno-pravno postao deljiv i prenosiv*.

Evropski ustav, Lisabonski sporazum i ukidanje suvereniteta nacionalnih država – (ne)uspela ideja

Kada je februara 2002. godine formiran Konvent, posebno telo Evropske unije koje je imalo zadatak da sastavi tekst Ugovora o ustavu Evrope, mnogi su pomislili da je unutar Unije doneta odluka o njenom transformisanju u državu. Iako je Konvent ne tako skoro obavio svoj zadatak, a Ustav propao na referendumima u Francuskoj i Holandiji, pitanje pravnog karaktera EU ostalo je otvoreno, tim pre što još uvek postoje zagovornici ideje o donošenju Ustava za Evropu, kao osnovnog akta Evropske unije. Ovo pitanje ostalo je otvoreno između ostalog i zato što su referendumima, kako se smatra, delimično propali zato što se odgovor na pomenuto pitanje dao veoma jasno nazreti: EU će postati država. Ipak, sa pravnog stanovišta, «državnost» EU nakon donošenja Ustava veoma je sporna.

Država kao politička institucija *par excellence*, kako to ističu savremene teorije, ima svojih pet osnovnih konstitutivnih elemenata: *teritoriju, stanovništvo, suverenu vlast, sposobnost da se vlada u skladu sa principima međunarodnog prava*, a od pariske Povelje za novu Evropu i *poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda*. Analiza predloženog Ugovora o ustavu EU upućuje nas zapravo na analizu tri konstitutivna elementa države, koja ističe klasična pravna i politička teorija, tj. analizu teritorije, stanovništva i postojanja suverene vlasti.

Kada su evropskeptici koristili argument da će danom donošenja Ustava, Unija postati država, jedan od njihovih argumenata bio je i taj da EU trenutno *nije država*, već osobena međunarodna organizacija sa nadnacionalnim elementima, a da će Ustav to stanje promeniti. Teritorija Evropske unije jeste teritorija država-članica i obrnuto. Nepostojanje granica, odnosno slobodno kretanje ljudi, robe, kapitala i znanja unutar Evropske unije, jedan je od njenih bazičnih postulata. Ovakav koncept nalazi se u najranijim periodima evropskih integracija i predstavlja neku vrstu zvezde vodilje ovog procesa. Dakle, teritorijom Unije se

¹ U presudi Evropskog suda pravde navodi se da „Evropske zajednice tvore jedan novi sistem međunarodnog prava za čiju dobrobit su države ograničile svoja suverena prava“.

jednako smatraju i Austrija i Malta; Francuska i Estonija ili Mađarska i Kipar. Teritorija je *jedna*. Evropska unija ima samo spoljašnje granice, tj. one koje se odnose na nedržavljane Evropske unije.

Građaninom Evropske unije smatra se svaki građanin države-članice EU. Građani su ravnopravni unutar Unije. Uživaju diplomatsko-konzularnu zaštitu, odnosno pomoć bilo koje države-članice na teritoriji treće države. Ipak, bazičnim ugovorima Evropske unije, nije predviđen formalno pravno koncept građanstva Unije. Činjenica da je zaposlenje radnika iz tzv. nove Evrope vremenski ograničeno, kada je reč o državama-članicama koje predstavljaju tzv. petnaesticu EU, dovoljan je kamen spoticanja, kada se želi definisati koncept građanstva unutar Unije.

Suverena vlast pripada *državama-članicama*. Jedan deo te suverene vlasti prenet je na Uniju, pre svega u ekonomskoj sferi. Ipak, kada je reč o pitanjima odbrane, odnosno spoljnih poslova, budući da te oblasti spadaju u II stub EU, nadležnost je isključivo u rukama država-članica, osim ukoliko one vlastitom saglasnošću ne odluče drugačije.

Ovo su samo neki od dovoljno dobrih argumenata da EU trenutno nije država. Međutim, postavlja se pitanje da li bi usvajanjem Ustava ona to ipak postala. Budući da je teritorija najmanje sporan element od ranije navedena tri kada je reč o državnosti EU, a da se građani, iako Španci, Irci ili Grci, mogu u osnovi smatrati evropljanima grubo rečeno, najveća polemika povela se oko trećeg elementa – *suverene vlasti*.

Suverenitet, kao što je već rečeno, pripada državama-članicama. No, Ustav EU predviđa značajne novitete koji su, kako se smatra, poljuljali suverenitet država-članica Unije. Naime, Ustav predviđa da se uvede funkcija predsednika (Saveta). Ta funkcija zapravo znači da Evropska unija dobija predsednika. Predsednika u tom smislu imaju samo države. On bi predstavljao Uniju u međunarodnim odnosima. Činjenica da više ne postoji rotirajući sistem predsedavanja Unijom, zabrinula je mnoge koji su pristalice stava da se suverenost država-članica ne sme dovoditi u pitanje. Situacija u kojoj bi odjednom jedna ličnost, državljanin EU, postao personifikacija Unije u međunarodnim odnosima, značila bi svakako umanjenje značaja koji su do sada imale same države-članice. Uz to, predsednik bi simbolizovao i *jedinstvo Unije*.

Ustav EU takođe predviđa postojanje institucije ministra inostranih poslova Evropske unije. Ukoliko se uzme u obzir činjenica da trenutno postoji samo *visoki predstavnik za spoljnu politiku i politiku bezbednosti*, kao i činjenica da bi stubovi EU donošenjem Ustava prestali da postoje, uvođenje ove institucije bio bi krupan korak napred za Uniju. Formalno, EU bi imala *jednog* predstavnika u domenu diplomatije, koji bi između ostalog bio i član Evropske komisije. Na primerima intervencije Sjedinjenih Država u Avganistanu i Iraku videlo se da Unija ipak nema zajednički stav oko gorućih pitanja međunarodne politike. Jedan njen deo, predvođen Ujedinjenim Kraljevstvom, bio je za intervenciju, dok je drugi deo, predvođen Francuskom i Nemačkom bio protiv. Još tada se činilo da se Unija *pocepala*. Verovatno na osnovu tih događaja iz novije svetske istorije, unutar Unije rađa se ideja o tome da jedna osoba treba da predstavlja zvaničan stav Unije. Bio je to drugi argument da će Unija donošenjem Ustava postati država.

Donošenjem Ustava, EU bi dobila međunarodno-pravni subjektivitet. To je od veoma velike važnosti za samu Uniju, ali i za međunarodno-pravni poredak. Trenutno, subjektivitet jedino ima Evropska komisija, koja može biti tužena strana i može tužiti, a subjektivitet se zasniva na komunitarnom pravu, koje je bazična podloga I stuba Evropske unije. Prestankom postojanja stubova i donošenjem Ustava, Unija bi dobila u potpunosti međunarodni subjektivitet, koji u celini nije imala, iako bi kao međunarodna organizacija trebalo da ima. Donošenjem Ustava, morala bi se uvažiti novonastala činjenica da je EU postala subjekt međunarodnog prava, a subjekti jesu samo države i međunarodne organizacije. Činjenica da

će donošenjem jednog Ustava Unija postati subjekt međunarodnog prava, dovela je do shvatanja da će Unija njegovim usvajanjem pre postati država, nego međunarodna organizacija, što već jeste.

Ipak i pored tri navedena argumenta, koji se mogu smatrati više nego osnovanim argumentima, Evropska unija usvajanjem Ustava ne bi postala država. Argumentacija ovog stava može se svrstati u dve različite grupe.

Prvo, navedena tri argumenta kojima se najčešće podupire teza o tome da bi Unija postala država usvajanjem Ustava se mogu veoma lako osporiti. Najpre, postojanje predsednika Unije ne mora se nužno smatrati državotvornim potezom, tim pre što takav predsednik ne bi imao ovlašćenja ni nalik onim ovlašćenjima koje imaju predsednici država koje danas postoje u svetu. Jedino se sa sigurnošću može reći da je uspostavljanje jedne takve institucije svakako jedan krupan korak ka državi, vid dublje integracije država Evropske unije. Kada je reč o instituciji ministra spoljnih poslova EU, može se opravdano postaviti pitanje da li njegovo postojanje onemogućava Francusku da se protivi eventualnoj intervenciji SAD u Iranu. Naravno da je ne onemogućava zato što bi to značilo da Francuska više ne poseduje suverenu vlast, a ona tu vlast poseduje. Jedna država-članica može se ograditi od stava EU u spoljnoj politici, jer je to njeno suvereno pravo. To znači da bi uspostavljanje institucije ministra inostranih poslova EU samo bio korak ka državi i oblik dubljih integracija unutar EU. Formalno-pravno, država-članica zadržava svoju suverenu vlast u domenu spoljnih poslova, kako je to i sada, pre donošenja Ustava. I najzad, sticanje subjektiviteta čitave Unije zaista znači da ona postaje nosilac prava i obaveza, u skladu sa međunarodnim javnim pravom. No, nosioci tih prava i obaveza jesu države, ali i međunarodne organizacije. Zato je sasvim moguće tvrditi da bi Unija usvajanjem ovog akta postala samo jedna prava međunarodna organizacija sa veoma izraženim elementima nadnacionalnog u sebi (*prava*, zato što trenutno ne poseduje subjektivitet u celini, a trebalo bi). Sva tri argumenta se, dakle, mogu lako osporiti.

Drugo, ukoliko bi donošenjem Ustava Unija i postala država, to bi značilo da njeno ustrojstvo mora biti federalno, odnosno da Unija mora biti federacija (jer konfederacija i nije država, već savez nezavisnih država). Federalno uređenje Unije značilo bi osoben politički sistem karakterističan za federalne države, a jednako tako i usklađivanje ustava država-članica sa Ustavom EU, koji bi tada postao *lex superior* u EU. U tom slučaju Evropski sud pravde preuzeo bi ingerencije Ustavnog suda EU ili bi takav sud morao biti oformljen. Građani Unije bi imali jednake putne isprave, koje bi izdavala Unija, a ne države-članice i slično.

Bilo kako bilo, Ugovor o uspostavljanju Ustava za Evropu doživeo je svoj potpuni politički debakl nakon dva neuspela referendumu u Francuskoj, a potom i Holandiji. Tako je Nemačka, kao predsedavajuća Evropskom unijom, dobila zadatak da ključnu ideju većeg jedinstva (a manjeg uticaja država-članica naspram Evropske unije kao celine), sprovede u praksi – najpre usvajanjem tzv. Berlinske deklaracije, a potom i konačnog usvajanja i ratifikacije Lisabonskog sporazuma kao važećeg pravnog okvira funkcionisanja Evropske unije od 1. decembra 2009. godine. Rešenja ovog pravnog akta su u velikoj meri identična rešenjima neuspelog Ugovora o Ustavu za Evropu, te se može reći da je ovaj dokument još više, uslovno rečeno, podrio suverenitet država-članica u korist nadnacionalnih institucija Evropske unije.

Tako Evropska unija danas zaista ima predsednika, Hermana van Rompeja (Herman van Rompuy), ministarku spoljnih poslova, Ketrin Ešton (Catherine Ashton), ali i sopstvenu diplomatsku mrežu, koja se vekovima smatrala isključivo odlikom države i državnosti. Iako su simboli formalno-pravno ukinuti, zastava i himna se koriste na svim institucijama i u svakoj službenoj prilici. Evropski parlament dobio je veća ovlašćenja, kao jedina direktno izabrana institucija od strane građana Evropske unije, a demokratski deficit zbog koga se

ozbiljno prigovaralo, pokušao se umanjiti ovakvim rešenjima. Zato su mnogi analitičari zaključili da je neuspeli Ustav doživeo neznatne promene i pretočen u Lisabonski sporazum, stupio na snagu.

Harmonizacija pravnih propisa država regiona sa pravom Evropske unije – granice suvereniteta

Proces stabilizacije i pridruživanja jedan je od ključnih procesa u tzv. politici proširenja Evropske unije koja je aktuelna još od Haškog samita s kraja šezdesetih godina prošlog veka. Ona maršira kroz nacionalne institucije – iste ne osvaja silom već ih tera na „samopristajanje“. Sve države u regionu Zapadnog Balkana su usred ovog vrlo važnog procesa. Važnost procesa ogleda se ne samo u dovršetku procesa tranzicije, već i u „konsolidaciji demokratskog poretka“ koji postoji u svim državama regiona. Sve države regiona su potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskim zajednicama i njihovim državama-članicama. Neke od država, poput Hrvatske otišle su dalje i na korak su od punopravnog članstva u Evropskoj uniji, dok su druge u fazi ratifikacije ili fazi dobijanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je posebno važan, jer predstavlja prvi ugovorni odnos dotične države sa Evropskim zajednicama. Stupanje na snagu ovog dokumenta je zapravo i prvi korak *prenošenja državnog suvereniteta na komunitarne institucije Evropske unije*.

Prilikom ispunjavanja kriterijuma za punopravno članstvo, sve države, uključujući i države Zapadnog Balkana, dužne su da kroz *principe harmonizacije*¹ nacionalnih pravnih propisa sa *acquis communautaire*-om, stvore pravno siguran ambijent, saglasan suštini Evropske unije kao *postmoderne, postnacionalne tvorevine*, za odvijanje ekonomskih i političkih procesa i odnosa. Iako se harmonizovani pravni propisi pre svega tiču oblasti zaštite životne sredine i privrednog prava, treba jasno istaći da država potpuno dobrovoljno, predaje deo svog suvereniteta nadnacionalnim institucijama Evropske unije. Tako će danom pristupanja dotične države Evropskoj uniji, svaka odluka Evropske komisije ili Saveta Evropske unije biti direktno primenljiva ili će imati neposredno dejstvo na teritoriji novoprimljene države, bez obzira na to da li je sama država *saglasna ili ne*².

Upravo navedena činjenica jeste empirijska potvrda teorijskog stava da suverenitet više nije centralna odlika modernih država, iako je to bio u prethodnih četiristotine godina. Od Bodena do treće ere globalizacije koja traje i danas, država se nije mogla zamisliti bez suvereniteta. Globalizacija koja je sa sobom raširila ideju kraja državnih granica kao barijera u političkim i ekonomskim procesima i odnosima, donela je ujedno i ideju kraja suvereniteta države kao njene osnovne karakteristike.

Iako se politikolozi i pravnici slažu oko toga da je u fundamentu Evropske unije upravo ideja kraja državnog suvereniteta u pojedinim oblastima njenog funkcionisanja, ostaje otvoreno pitanje: *Da li država ima pravo da svojevolljno vrati svoj suverenitet u potpunosti u svim oblastima?* Odgovor na ovo pitanje Evropska unija je dala tek usvajanjem Lisabonskog sporazuma, gde je po prvi put *ex contracti*, definisano da svaka država-članica ima pravo da *dobrovoljno istupi iz Evropske unije*. Ova, tzv. izlazna klauzula je zapravo pravni institut koji svakoj državi omogućava da u određenom trenutku uz poštovanje važećih pravnih propisa Evropske unije, napusti Uniju i tako uslovno rečeno povрати svoj apsolutni suverenitet. Da li će Evropska unija u decenijama koje dolaze ostati zajednica koja će ekspanovati u broju

¹ Neki autori harmonizaciju vide kao jedan od oblika *globalizacije prava*.

² Ukoliko je odluka doneta na pravno validan način uz poštovanje svih procedura predviđenih tzv. osnivačkim ugovorima Evropske unije koji su njeni primarni izvori prava.

država-članica ili će se taj broj možda jednog dana smanjiti, verovatno najviše zavisi od političkih, ali i ekonomskih okolnosti, jer nipošto ne treba zaboraviti da je suverenitet „zapostavljen“ radi ostvarivanja ekonomskih benefita i da isto tako, iz istih razloga, u svetlu globalne ekonomske krize i njenih negativnih posledica, može biti obnovljen.

LITERATURA:

- [1.]Aristotel, *Politika*, BIGZ, Beograd, 1976;
- [2.]Boden, Žan, *Šest knjiga o državi*, Zagreb, 2002;
- [3.]Hinsli, F.H, *Suverenost*, Filip Višnjić, Beograd, 2001;
- [4.]Kreća M, Avramov, S, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2003;
- [5.]Lukić, Radomir, *Istorija političkih i pravnih teorija*, BIGZ, Beograd, 1995;
- [6.]Lukić, Radomir, *Teorija države i prava i Teorija države*, BIGZ, Beograd, 1995;
- [7.]Berlinska deklaracija;
- [8.]Predlog Ugovora o uspostavljanju Ustava za Evropu;
- [9.]Ugovor o Evropskoj uniji.