



**SLOBOMIR P UNIVERZITET
PRAVNI FAKULTET
DOBOJ**

DIPLOMSKI RAD IZ INSTITUCIJA EVROPSKE UNIJE

**TEMA: USTAVNI ASPEKTI PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI-
UPOREDNA ANALIZA**

KANDIDAT: Ivana Blagojević 23/05

MENTOR: Prof.dr Rodoljub Etinski

Doboj, maj 2011.

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| UVOD | 3 |
| I NASTANAK I RAZVOJ EVROPSKE UNIJE | 4 |
| 1.1.Osnivački ugovori | 4 |
| 1.1.1.Osnovni ugovori | 4 |
| 1.1.2.Ugovori o pristupanju | 6 |
| II PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE | 7 |
| 2.1.Zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji | 7 |
| 2.2.Pregovori o pristupanju | 8 |
| 2.3.Pretpristupna strategija | 9 |
| 2.4.Ratifikacija ugovora o pristupanju | 10 |
| 2.5.Status države članice | 10 |
| III PRAVNI SISTEM EVROPSKE UNIJE | 10 |
| 3.1.Novi pravni poredak | 10 |
| 3.1.1.Izvori prava Evropske unije | 11 |
| 3.1.2.Nadležnosti Evropske unije | 12 |
| 3.2.Odnos prava Evropske unije i prava zemalja članica | 13 |
| IV USTAVNI ASPEKTI PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI | 14 |
| 4.1.Opšta razmatranja | 14 |
| 4.2.Irska | 15 |
| 4.3. Austrija | 18 |
| 4.4.Grčka | 20 |
| 4.5.Španija | 23 |
| 4.6.Velika Britanija | 27 |

| | |
|--|----|
| 4.7.Danska | 29 |
| V PROTOKOL O UČEŠĆU NACIONALNIH PARLAMENTA U ZAKONODAVSTVU EVROPSKE UNIJE | 34 |
| VI PROTOKOL O PRIMJENI NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI | 35 |
| ZAKLJUČAK | 36 |
| LITERATURA | 38 |

UVOD

Tema ovog diplomskog rada je Ustavni aspekti pristupanja Evropskoj uniji-uporedna analiza.

U svrhu boljeg razumijevanja ove teme,kao i njenog značaja,u prvom dijelu ovog rada je pisano o samom nastanku evropskih integracija,čiji začeci sežu daleko u prošlost,ali se uobličavaju posle Drugog svjetskog rata;stoga je objašnjeno kako je tekao razvoj Evropskih Zajednica i Evropske unije,kroz navođenje osnivačkih ugovora,kao i ugovora o pristupanju i njihovih osnovnih karakteristika.Navedeno je pristupanje država Zajednicama,počev od Velike Britanije,Irske,Danske pa do Bugarske i Rumunije.

U drugom dijelu rada je opisan proces pristupanja Evropskoj uniji,onako kako je predviđen Lisabonskim ugovorom.Ukratko je objašnjen proces od momenta kada država podnese predlog za prijem u članstvo u EU,preko pregovora o pristupanju,zatim,navedeni su uslovi koje država mora da ispuni da bi ušla u EU,ukratko je objašnjena pretpristupna strategija,kao i ratifikacija ugovora o pristupanju i sticanje statusa punopravne države članice.

U sledećem segmentu rada pisano je o pravnom sistemu Evropske unije,njegovim osnovnim karakteristikama i izvorima prava,koji se dijele na primarne i sekundarne.Takođe su navedene nadležnosti Evropske unije,koje se dijele na isključivu,konkurentnu i komplementarnu.U ovom dijelu je pisano i o odnosu prava EU i unutrašnjih pravnih sistema zemalja članica,što je od posebne važnosti za temu ovog diplomskog rada,te je navedeno da su osnovni koncepti za rješavanje ovog pitanja nastali kroz sudsku praksu,kao i da države u svrhu prijema u članstvo ili implementacije prava EU mijenjaju svoje propise,čak i one ustavnog karaktera.

Četvrti dio ovog rada sadrži opšta razmatranja na temu ustavnih aspekata pristupanja Evropskoj uniji.Iz prakse država se zaključuje da postoji pet modela koje su države usvajale tokom mijenjanja svojih ustava u svrhu prijema u EU i implemntacije prava Unije.Neke države su koristile sopstvene ustavne odredbe pri ratifikaciji međunarodnih ugovora,bez obzira na posebnu prirodu Evropske unije,neke su mijenjale svoje ustave uporedo sa pristupanjem EU,neke su usvojile model ograničenja suvereniteta,neke model transfera ovlašćenja,a neke su,pak,države usvojile model zajedničkog vršenja ovlašćenja.Svaki od ovih modela,njegove karakteristike i postupci,objašnjeni su na primjerima Irske,Austrije,Grčke,Španije,Velike Britanije i Danske,uz ukratko navođenje svih ostalih država članica i modela koje su one usvojile.

U petom i šestom dijelu je pisano o Protokolu o učešću nacionalnih parlamenata u zakonodavstvu Evropske unije i Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i

proporcionalnosti, koji čine anekse Lisabonskog ugovora, a tiču se uticaja Evropske unije na funkcionisanje nacionalnih parlamenata, čime svakako zadiru u ustavna pitanja.

I NASTANAK I RAZVOJ EVROPSKE UNIJE

Evropska unija (u daljem tekstu EU) je zajednica 27 država, zasnovana na istim vrijednostima i ciljevima, kao što su: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države, poštovanje prava čovjeka, uključujući i lica koja pripadaju nacionalnim manjinama. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu koje karakterišu pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena.¹

“Ujedinjeni u različitosti” moto je današnje Evropske unije, čiji začeci se naziru još od propasti Rimskog carstva, ali sve do polovine XX-og vijeka predstavljaju ideal humanista i pacifista. Posle Drugog svjetskog rata ideja evropskih integracija je iskristalizovana i uobličena.² Razvijale su se procesima produbljivanja integracija, jačanjem nads nacionalnih i federalističkih elemenata i obuhvatanjem novih sadržaja, kao i pristupanjem novih država članica. Taj razvoj je bio dinamičan, ali postepen, i suočen s mnogim problemima čije rješenje je nalaženo u kompromisima.³

1.1. Osnivački ugovori

Evropske zajednice i Evropska unija su osnovane međunarodnim ugovorima, koji predstavljaju osnivačke akte i zato se nazivaju osnivačkim ugovorima. Oni čine ustavnu osnovu Unije, i na njima se zasnivaju sve njene odluke, postupci, načela, kao i pravni i institucionalni temelji.

Osnivački ugovori u užem smislu su: ugovor kojim je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik, ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju, kao i ugovor kojim je osnovana Evropska unija. Osnivačkim ugovorima se smatraju i ugovori kojima su mijenjani i dopunjavani gore navedeni ugovori, kao i ugovori o pristupanju zajednicama, odnosno Uniji.⁴

¹ Ugovor o Evropskoj uniji, “Službeni list EU”, C83, 30.03.2010., član 2.

² www.parlament.ba, “Evropska unija (historija, proširenje, institucije, pravni akti i najvažnije funkcije u EU), str. 3., stranica posjećena 09. marta 2011.

³ R. Etinski, S. Đajić, M. Stanivuković i dr., Osnovi prava Evropske Unije, Novi Sad, 2010., str. 9.

⁴ Ibid., str. 20.

1.1.1.Osnovni ugovori

9.maja 1950.godine,Robert Šuman,ministar spoljnih poslova Francuske je predložio osnivanje Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ).Dan kada je predlog podniet se slavi kao dan Evrope.⁵ U Parizu,18.aprila 1951.godine Belgija,Holandija,Italija, Luksemburg,Francuska i Zapadna Njemačka potpisuju ugovor kojim se osniva Evropska zajednica za uglj i čelik(poznat i kao Pariški ugovor,stupio na snagu 25.juna 1952.),čime je zvanično počela integracija Evrope.Ovim ugovorom su uspostavljene četiri institucije:dvije sa ovlaštenjima odlučivanja-Visoka vlast i Savjet,i dvije sa ovlaštenjima nadzora-Parlamentarna skupština i Sud.⁶

Šest godina kasnije,25.marta 1957.godine iste države potpisuju Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Ugovor o osnivanju Evropske Zajednice za atomsku energiju(EVROATOM),koji su stupili na snagu 01.januara 1958.Ovi ugovori,poznati i kao Rimski ugovori,označili su uspostavljanje zajedničkog tržišta u zemljama potpisnicama ugovora,i slobode kretanja ljudi,roba,usluga i kapitala.Takođe su osnovane i glavne institucije EEZ:Evropski parlament,Savjet ministara, Evropska komisija,Evropski sud.Takođe su osnovani Socijalni fond i Investiciona banka.⁷

Ugovorom o spajanju institucija,koji je potpisan 08.aprila.1965. a stupio na snagu 01.jula 1967.godine institucionalno su objedinjene ove tri zajednice:umjesto tri posebne,ustanovljena je jedinstvena Komisija i Savjet ministara.⁸

Cilj Jedinstvenog evropskog akta,potpisanog 28.februara 1986.godine(stupio na snagu 01.jula 1987.) bilo je uređenje saradnje država u oblasti spoljne politike i mijenjanje postojećih osnivačkih ugovora.Ovim ugovorom je ozvaničeno postojanje nove institucije zajednica-Evropskog savjeta(koji se bavi spoljnom politikom i osnovnim pitanjima integracija,a čine ga šefovi država i vlada), uveden je princip odlučivanja kvalifikovanom većinom,kao i postupak saradnje Parlamenta i Savjeta u donošenju legislativnih akata.⁹

Ugovor o Evropskoj uniji,poznat i kao Mاستrihtski ugovor je potpisan 07.februara 1992. a stupio na snagu 01.novembra 1993.,donosi promjene nekih odredaba Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice,i ime ove zajednice se mijenja u Evropska zajednica.Ovim ugovorom je zvanično stvorena Evropska unija,koju čine tri zajednice i dvije politike i trojaka struktura: prvi,"komunitarni" stub čine tri ranije osnovane zajednice(EZUČ,EEZ i EVROATOM).Drugi stub čini zajednička spoljna i sigurnosna politika.Treći stub čini saradnja u oblasti krivičnog pravosuđa i policije.¹⁰Ovim ugovorom se uvodi građanstvo EU,postupak saodlučivanja Evropskog parlamenta,postavljen je pravni okvir za osnivanje monetarne unije i uvođenje zajedničke valute(euro),takođe,povećan je broj oblasti u kojima se glasa

⁵ R.Etinski i dr.,op.cit.,str.8.

⁶ Z.Radivojević,V.Knežević-Predić,Niš,2008.,str15.

⁷ Ibid.,str.19.

⁸ Ibid.

⁹ R.Etinski,op.cit.,str.10.

¹⁰ Ibid.

kvalifikovanom većinom u Savjetu ministara; uveden je princip supsidijarnosti kao ustavni princip; osnovani su Kohezioni odbor i Odbor regiona.

Amsterdamski ugovor je potpisan 02. oktobra 1997. (stupio na snagu 01. maja 1999.) s ciljem da se Unija približi svojim građanima, poveća nivo demokratije i učinkovitosti, i ojača sposobnost djelovanja Unije na međunarodnom planu.¹¹

Ugovorom iz Nice (potpisan 26. februara 2001. a stupio na snagu 01. februara 2003. godine) je izvršena priprema institucionalnog okvira za nova proširenja, tačnije za prijem dvanaest novih država. Ovaj ugovor sadrži odredbe o bližoj saradnji država članica, i uvodi izmjene u organima Unije, kao što su: Savjet (odmjeravanje glasova, širenje većinskog glasanja); povećava se broj članova Parlamenta; mijenja se sastav, imenovanje i organizacija Komisije, itd.¹²

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik je zaključen s rokom važenja od 50 godina, te je prestao da važi 2002. godine.¹³

Lisabonski ugovor (potpisan 13. decembra 2007., a stupio na snagu 01. decembra 2009. godine) čiji je službeni naziv Ugovor kojim se mijenja i dopunjava Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, na kojima se i zasniva i koji imaju istu pravnu snagu,¹⁴ je reformski ugovor donesen s ciljem demokratizacije Unije, povećanja efikasnosti institucija i sistema odlučivanja, redefinisavanja vanjske politike, približavanje Unije njenim građanima te njeno osposobljavanje da odgovori na izazove globalizacije. Ovim ugovorom uvodi se niz promjena: EU dobija pravni subjektivitet; napušta se struktura tri stuba; Evropsko vijeće organizuje se kao institucija, a njen predsjedavajući je ujedno i predsjedavajući EU; u sistem glasanja u Savjetu EU uvodi se pravilo dvostruke većine; sistem glasanja kvalifikovanom većinom se širi na veći broj oblasti; proširuju se zakonodavne, nadzorne i budžetske nadležnosti Evropskog parlamenta; povećava se uključenost zakonodavnih tijela država članica EU u sistem donošenja odluka; uvodi se Povelja o osnovnim pravima EU kao ugovorna obaveza za države članice; uvode se promjene i u podjeli nadležnosti, organizaciji sudske vlasti EU te izvora prava EU. Lisabonski ugovor je nastao na "ruševinama" evropskog ustava, koji nije ratifikovan, nakon što je odbačen na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005. godine. Naime, ugovor kojim se ustanovljava Ustav za Evropu (potpisan 29. oktobra 2004. godine) imao je za cilj da objedini sve dosadašnje ugovore u jedan konsolidovani akt, da nova organizacija i jedinstven ustav zamijene postojeću institucionalnu strukturu i ugovore.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, osnovni ugovori Unije sada su Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (bivši ugovor o EZ) i Povelja Evropske unije o osnovnim pravima.

1.1.2. Ugovori o pristupanju

¹¹ Z. Radivojević i dr., op. cit., str. 33.

¹² Ibid., str. 42.

¹³ R. Etinski i dr., op. cit., str. 11.

¹⁴ Ugovor o Evropskoj uniji, član 1.

Evropska unija se od prvobitne Zajednice šest država razvila do zajednice koja broji 27 država članica. Proširenje Evropske unije se vrši zaključivanjem ugovora o pristupanju, kojim se mijenjaju osnivački ugovori u smislu sastava institucija i donošenja odluka u tim institucijama. Do sada je zaključeno šest takvih ugovora.

Prvim proširenjem 1973. godine Zajednica sa prvobitnih šest članica raste na devet potpisivanjem Ugovora o pristupanju Velike Britanije, Irske i Danske. Drugi krug proširenja - tzv. mediteransko proširenje: Grčka pristupa Evropskoj zajednici (ugovor o pristupanju stupio na snagu 01. januara 1981. godine). Treće proširenje se desilo potpisivanjem Ugovora o pristupanju Portugala i Španije (stupio na snagu 01. januara 1986. godine). Potpisivanjem Ugovora o pristupanju Austrije, Finske i Švedske (stupio na snagu 01. januara 1995. godine) izvršeno je i četvrto proširenje, koje se naziva i EFTA pridruženje (sve tri države su članice Evropskog udruženja slobodne trgovine - EFTA). Peto proširenje je izvršeno potpisivanjem Ugovora o pristupanju Kipra, Češke, Estonije, Mađarske, Letonije, Litvanije, Malte, Poljske, Slovačke i Slovenije (ugovor stupio na snagu 01. maja 2004. godine). U posljednjem proširenju članice EU su postale Bugarska i Rumunija (ugovor stupio na snagu 01. januara 2007. godine).¹⁵

II PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE

Proširenje je jedan od najvažnijih instrumenata Evropske unije. To je proces kojem se pristupa s pažnjom, a koji doprinosi da se zemlje koje su dio ovog procesa transformišu kada je riječ o unaprijeđenju mira, stabilnosti, blagostanja, demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u Evropi. U skladu sa Lisabonskim ugovorom, svaka država koja poštuje načela slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i vladavine prava i posvećena je njihovom unapređenju može podnijeti zahtjev da postane članica Unije. O zahtjevu za prijem će biti obaviješten Evropski parlament kao i nacionalni parlamenti. Država podnosilac zahtjeva se obraća Savjetu, koji odlučuje jednoglasno nakon konsultovanja sa Komisijom i nakon što dobije pristanak Parlamenta koji o ovom pitanju odlučuje apsolutnom većinom.¹⁶ Pristupanje može uslijediti samo ako država aplikant ispuni sve kriterijume pristupanja, poznate kao Kriterijumi iz Kopenhagena (donijeti 1993. godine u Kopenhagenu od strane Savjeta), a to su:

- politički: stabilne institucije, demokratski poredak, poštovanje ljudskih prava i prava pripadnika manjina;
- ekonomski: tržišna privreda, otvorene granice, otvorena privreda, sposobnost za konkurenciju;
- pravni: usvajanje cjelokupne pravne stečevine EU (acquis communautaire), pravna država, harmonizacija svih zakona sa zakonima EU;
- administrativni: prilagođavanje odogovarajućih administrativnih struktura s ciljem osiguravanja uslova za postepenu i skladnu integraciju (tzv. Madridski kriterijum).

2.1. Zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji

Zemlja koja želi pristupiti EU podnosi zahtjev za članstvo Savjetu EU, koji će tražiti od Evropske komisije da procijeni sposobnost zemlje podnosioca zahtjeva da ispuni uslove

¹⁵ R. Etinski, i dr., op. cit., str. 9.

¹⁶ Ugovor o Evropskoj uniji, član 49.

članstva. Ako Komisija da pozitivno mišljenje (avis) i ako se Savjet jednoglasno složi sa tim, pregovori mogu formalno početi između države kandidata i svih država članica. Zemlje kandidati moraju pokazati da će u potpunosti biti sposobne da budu članice kroz podršku njihovih građana, te političko, zakonsko i tehničko ispunjavanje zahtjevnih standarda i normi EU. Unija provodi opsežnu proceduru odobrenja pristupanja kojom se osigurava da nove članice pristupe Uniji samo onda kada su ispunile sve zahtjeve, i samo uz pristanak institucija EU i vlada država članica EU i zemlje koje se prijem tiče. Zahtjevi su navedeni sa najvećom preciznošću, u skladu sa razvojem Unije, kako bi osigurali što je moguće bolje smjernice zemljama koje žele pristupiti, ali i da Unija može nastaviti svoju dalju integraciju.

Zemlje koje žele pristupiti EU mogu ići naprijed iz jedne u drugu fazu procesa samo onda kada su ispunjeni svi uslovi iz prethodne faze. Na ovaj način se podstiču reforme. Politika proširenja EU je takva da je ovaj proces pomno rukovođen, tako da obezbjeđuje u isto vrijeme, korist kako za EU tako i za zemlju koja joj želi pristupiti.

2.2. Pregovori o pristupanju

Nakon što Evropski savjet jednoglasnom odlukom odredi mandat za pregovore, pregovori o pristupu mogu početi između kandidata i svih država članica. Svaka zemlja kandidat ima okvir za pregovore, ustanovljen od strane EU, i njim se utvrđuju opšte smjernice za pregovore o pristupanju. Takođe, instrumentom Pristupno partnerstvo se utvrđuju reforme i prilagođavanja koja zemlja kandidat mora obaviti kako bi pristupila Evropskoj uniji. Oni su usmjereni na uslove i vremenske rokove u okviru kojih se mora usvojiti, realizovati i primjeniti *acquis communautaire* (pravna stečevina EU). *Acquis* ne može biti predmet pregovora. Za kandidate je najvažnije da se saglase kako i kada će usvojiti i realizovati pravila i procedure EU, dok je za EU najvažnije da dobije garancije o datumima i učinkovitosti usklađivanja kandidata sa relevantnim dijelovima *acquis-a*. Pregovori se bave i finansijskim aranžmanima (kao što je doprinos nove članice budžetskim prihodima EU-a i očekivanog obima transfera toj članici u okviru ukupnih troškova budžeta EU-a) kao i mogućim prelaznim aranžmanima, koje mogu zahtijevati bilo države članice, bilo država kandidat.

U svrhu pregovora o pristupu *acquis* je podijeljen na sljedeća poglavlja:

1. Slobodno kretanje roba
2. Slobodno kretanje radnika
3. Pravo na osnivanje preduzeća i sloboda pružanja usluga
4. Slobodno kretanje kapitala
5. Javne nabavke
6. Pravo trgovačkih društava
7. Pravo intelektualnog vlasništva
8. Konkurencija
9. Finansijske usluge
10. Informacijsko društvo i mediji
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj
12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
13. Ribarstvo
14. Transportna politika
15. Energija
16. Porezi
17. Ekonomska i monetarna politika
18. Statistika

19. Socijalna politika i zapošljavanje
20. Poduzetništvo i industrijska politika
21. Transevropske mreže
22. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata
23. Pravosuđe i osnovna ljudska prava
24. Pravda, sloboda i sigurnost
25. Nauka i istraživanje
26. Obrazovanje i kultura
27. Okoliš
28. Zaštita potrošača i zdravlja
29. Carinska unija
30. Vanjski odnosi
31. Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika
32. Finansijska kontrola
33. Finansijske i budžetske odredbe
34. Institucije
35. Ostalo

Prije pregovora Komisija obavlja detaljnu procjenu svakog poglavlja sa svakom zemljom kandidatom, poznatu kao "pregled" (eng. screening). Ovo je procedura koja pomaže zemlji kandidatu i EU da utvrde koliko je dobro zemlja kandidat pripremljena. Komisija daje Savjetu izvještaj o pregledu svakog poglavlja i preporuke da li da pregovori o određenom poglavlju počnu ili zahtijeva da se prvo ispune određeni uslovi, tzv. minimalni preduslovi (eng. benchmarks) za početak pregovora. Ako je država kandidat dobro pripremljena, Komisija može predložiti otvaranje pregovora i postavljanje minimalnih preduslova za zatvaranje pregovora. Izrada obimne strategije prilagodbe ili akcionog plana jedan je od preduslova za otpočinjanje pregovora dok je usvajanje i praćenje realizacije ključnog zakonodavstva jedan od preduslova za zaključenje pregovora. Zemlja kandidat potom predaje pregovaračku poziciju i Savjet usvaja svoju poziciju o saglasnosti za otvaranje pregovora. Tokom cijelog procesa kroz regularne izvještaje, strategijske papire i pojašnjenje uslova za dalji napredak, Komisija redovno informiše Savjet i Evropski parlament o zemljama kandidatima. Ona nadgleda i ispunjavanje minimalnih preduslova i napredak u primjeni zakonodavstva EU-a i odgovarajućih aktivnosti. Nadgledanje se nastavlja odmah i nakon pristupa. Ovo omogućava da se pruže dodatne smjernice sada kada je zemlja preuzela obavezu članstva a pruža garanciju i postojećim državama članicama da nova država članica ispunjava uslove proizašle iz pristupa. Kako bi svoju administraciju i pravosudni sistem dovela do nivoa koji je potreban za pristupanje u EU svaka zemlja kandidat izrađuje Akcioni plan u kome definiše svoje aktivnosti. Prioriteti koji se moraju uključiti u Akcioni plan se utvrđuju kroz Pristupno ili Evropsko partnerstvo koje EU kreira za svaku zemlju kandidata. Od svake zemlje kandidata se takođe zahtijeva da napravi Državni (nacionalni) program za usvajanje *acquis-a*. To je vrlo specifičan instrument u kojem su dati detalji, vremenski okviri i troškovi za ispunjavanje svakog prioriternog područja koje je EU definisala u Pristupnom partnerstvu.

2.3. Pretpristupna strategija

Pretpristupna strategija je osmišljena tako da pripremi državu kandidata za buduće članstvo. Ona uključuje slijedeće okvire i mehanizme:

- Evropske sporazume / Sporazume o pridruživanju / Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju;
- Pristupno partnerstvo / Evropsko partnerstvo;
- Predpristupnu pomoć;
- Sufinansiranje od međunarodnih finansijskih institucija;
- Učešće u programima, agencijama i komitetima EU-a;
- Pripremu državnih programa za usvajanje *acquis*-a;
- Redovni izvještaji o napretku;
- Politički i ekonomski dijalog.

2.4. Ratifikacija ugovora o pristupanju

Kada su pregovori o svim poglavljima *acquis*-a zaključeni pozitivno za obje strane, detaljni uslovi se definišu u Nacrt ugovora o pristupu u kome se navode svi prelazni aranžmani i rokovi kao i detalji o finansijskim aranžmanima i sve garancijske tačke ugovora. Ako Ugovor dobije podršku Savjeta Evropske unije, Evropske komisije i Evropskog parlamenta, potpisuje ga zemlja kandidat i predstavnici svih država članica, zatim se prosljeđuje na ratifikaciju državama članicama i zemlji kandidatu u skladu sa njihovim ustavnim odredbama.

2.5. Status države članice

Kada je Ugovor o pristupu potpisan, zemlja kandidat postaje "pristupna država" i ima pravo na privremene privilegije do momenta kada postaje država članica. Pristupna država može davati komentare o nacrtima prijedloga, saopštenja, preporuka i inicijativa EU i dobiva status "aktivnog posmatrača" tijela i agencija EU, i ima pravo da učestvuje u raspravama ali nema pravo glasa .

Kada je proces ratifikacije zaključen, ugovor stupa na snagu dogovorenog datuma i pristupna država postaje država članica.¹⁷

III PRAVNI SISTEM EVROPSKE UNIJE

3.1. Novi pravni poredak

Prve presude Suda Evropskih zajednica su odredile pravno dejstvo prava evropskih zajednica. Sud je u predmetu Van Gend en Loos konstatovao da Zajednica čini novi pravni poredak međunarodnog prava, da su države članice ograničile svoj suverenitet u nekim oblastima u korist poretka evropskih zajednica, te da subjekte ovog poretka čine kako države članice, tako i njihovi državljani. Takođe, Sud EZ je u predmetu Costa vs. ENEL iznio stav kako je Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice stvorio svoj sopstveni pravni sistem, koji čini sastavni dio pravnih sistema država članica. Ovaj pravni poredak je specifičan i

¹⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/index_en.htm ,stranica posjećena 10.03.2011.godine

razlikuje se od nacionalnih pravnih sistema kao i od međunarodnog pravnog sistema po svojoj pravnoj prirodi, načinu nastanka, razvoja i oblasti.¹⁸

Prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora koristio se izraz „pravo Evropske zajednice“, ili izraz „komunitarno pravo“ koji potiče od engleske riječi *community* što znači zajednica. Kako danas Evropska zajednica više ne postoji, nestala je i potreba za razlikovanjem prava Zajednice od prava Evropske unije, pa se koristi jedinstveni pojam-pravo Evropske unije. Pod ovim pojmom podrazumijeva se pravo koje obuhvata sve pravne norme, sadržane u Osnivačkim ugovorima ili koje su donesene na osnovu Osnivačkih ugovora. Ukupnost tih pravnih normi naziva se još i pravnom stečevinom Evropske unije, koja se na francuskom naziva *acquis communautaire*. Osnivački ugovori su po nastanku i obliku međunarodni ugovori, a po sadržaju i funkciji to su ustavi, te nakon stupanja Lisabonskog ugovora na snagu Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije i Povelja Evropske unije¹⁹ vrše ustavnu funkciju.²⁰

3.1.1. Izvori prava Evropske Unije

Izvore prava Evropske unije čine Osnivački ugovori i drugi ugovori koje su između sebe zaključile države članice, akti institucija Evropske unije koji se donose na osnovu takvih ugovora (uključujući i međunarodne ugovore), praksa Suda pravde i opšta načela prava EU.

Izvore prava Unije moguće je podijeliti na primarne i sekundarne.

Primarni izvori su akti koje su, bez posredovanja institucija Unije, prihvatile države članice. To su: Ugovori o osnivanju evropskih zajednica i Evropske unije, izmjene i dopune navedenih ugovora, protokoli koji su pridodati navedenim ugovorima, ugovori o pristupanju novih država članica. Verzija Osnivačkih ugovora koje je trenutno na snazi jeste ona koja je nastala stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, a to su Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.

Sekundarni izvori prava su akti koji su nastali zakonodavnom aktivnošću institucija EU. Dakle, osnovna razlika između primarnih i sekundarnih izvora je da prve stvaraju države članice, dok sekundarne izvore stvaraju institucije EU i oni proizilaze iz Osnivačkih ugovora. U sekundarno pravo ubrajaju se uredbe, direktive i odluke, kao obavezujući akti, i preporuke i mišljenja kao neobavezujući akti.²¹ Za razliku od uredbe koja ima opštu važnost i koja je obavezna u svim svojim elementima i koja se direktno primjenjuje u svakoj državi članici, upustvo obavezuje državu članicu kojoj je upućeno u pogledu rezultata koje je potrebno postići, dok se nacionalnim organima ostavlja da izaberu formu i sredstva izvršenja. Odluka je obavezujuća u svim svojim elementima, ali samo za subjekta kojem je upućena. Preporuke i mišljenja nisu obavezujuća.

¹⁸ R.Etinski i dr., op.cit., str.18-19.

¹⁹ Prihvaćena 2000. godine od strane Evropskog Savjeta, nije sastavni dio Lisabonskog ugovora, nego se Ugovor o Evropskoj uniji članom 6 poziva na nju; Povelja kroz 54 člana govori o socijalnim, političkim i ekonomskim pravima; ima istu pravnu snagu kao Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.

²⁰ R.Etinski i dr., op.cit., str.21.

²¹ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, "Službeni list EU", C83 30.03.2010., član 288.

3.1.2. Nadležnosti Evropske unije

Nadležnost Evropske unije može biti:

- isključiva
- konkurentna
- komplementarna.

Lisabonskim ugovorom je određeno da, kada se Ugovorom prenese na Uniju isključiva nadležnost u određenoj oblasti, samo Unija može da usvoji zakone i pravno obavezujuće akte, dok države članice mogu da urade isto samo ukoliko su ovlašćene od strane Unije ili kako bi sprovele akte Unije.

Kada je Ugovorom uređeno da Unija i država članica dijele nadležnost, Unija i država članica mogu usvajati zakone i pravno obavezujuće akte u toj oblasti; država članica vrši svoja ovlašćenja u onoj mjeri u kojoj Unija ne vrši svoja ovlašćenja.²²

Evropska unija ima isključivu nadležnost u sledećim oblastima:

- carinska unija;
- uspostavljanje pravila konkurencije neophodnih za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta;
- monetarna politika za članice čija je valuta evro;
- očuvanje morskih bioloških resursa u okviru zajedničke politike ribarstva;
- zajednička trgovinska politika.

Konkurentnu nadležnost imaju Unija i države članice u oblastima:

- unutrašnjeg tržišta;
- socijalne politike u područjima propisanim Ugovorom;
- ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije;
- poljoprivrede i ribarstva (isključujući očuvanje morskih bioloških resursa);
- okoliša;
- zaštite potrošača;
- transporta;
- trans-evropskih mreža;
- energije;
- područja slobode, sigurnosti i pravde;
- zajednički razlozi zaštite u području javnog zdravlja, u okvirima na koje se odnosi Ugovor.

Komplementarne nadležnosti Evropske unije postoje u oblastima:

- istraživanja;
- tehnološkog razvoja;

²² Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, član 2.

- istraživanja svemira;
- saradnje u razvoju;
- humanitarne pomoći.²³

3.2.Odnos prava Evropske unije i prava zemalja članica

Dva najvažnija koncepta koji uređuju ovaj odnos razvila su se isključivo kroz sudsku praksu.²⁴ Radi se o načelima nadređenosti(suprematije) i direktnog dejstva prava EU. Ova dva načela predviđaju da pravo EU prodire direktno u unutrašnje pravne poretke država članica te je sposobno direktno dodijeliti subjektivna prava pojedincima te je, uz to, takvo pravo više pravne snage od unutrašnjeg prava.

Kako paralelno sa normom prava Unije može postojati i nacionalna norma čija sadržina može nekada biti suprotna evropskoj normi pitanje koje se neminovno otvara jeste koja norma će se u tom slučaju primijeniti, nacionalna ili evropska. Ovakvo pitanje postavljeno je Sudu pravde još davne 1964. godine u jednom od njegovih prvih slučajeva *Costa vs. ENEL*. Dajući prednost odredbama Ugovora u odnosu na nacionalno pravo Sud je izjavio:

„Iz svega navedenog slijedi da pravo koje proizilazi iz Ugovora, nezavisnog izvora prava, ne bi moglo, zbog svoje posebne i originalne prirode, biti zamijenjeno domaćim zakonskim odredbama bez obzira na to kako su one formulisane, a da pri tom ne izgubi karakter prava Zajednice te da se pritom ne dovede u pitanju pravni osnov Zajednice.“²⁵

Tijela državne vlasti, uključujući državnu upravu i nacionalne sudove, imaju obavezu, na osnovu ovih načela, direktno primijeniti norme prava Unije, čak i ako to podrazumijeva istovremenu neprimjenu normi nacionalnog prava. Suprematiju prava Unije Sud je potvrdio i u slučaju *Simmenthal II*, u kojem je izjavio da sudija nacionalnog suda u slučaju sukoba nacionalne norme sa normom prava EU, ima obavezu da uskrati primjenu nacionalne i obezbjedi puno dejstvo evropskoj normi. Nacionalna norma ostaje i dalje postojeća, validna norma koju će drugi nacionalni sud u drugom predmetu i dalje moći primijeniti. Nacionalni sudija ne može navedenu nacionalnu normu poništiti ili ukinuti, on je samo dužan da uskrati njenu primjenu u predmetu koji se vodi pred njim.²⁶

Država članica ima obavezu da uskladi svoje pravo sa pravom EU. Eventualne sukobe pravila unutrašnjeg prava i pravila Unije rješava ustavni sud te države u korist prava EU, na način da ukida suprotno nacionalno pravo. Pravilo unutrašnjeg prava koje je suprotno pravilu Unije je ex lege neprimjenjivo na odnos koji je uređen tim pravilom prava Unije, što znači da ne mora nacionalni sud prvo da sačeka da Ustavni sud države članice ukine ili proglasi nevažećom nacionalnu normu, da bi potom on primijenio evropsku normu. Pravna norma unutrašnjeg prava koja je suprotna pravilu EU je primjenjiva na odnose koji nisu regulisani pravom

²³ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, član 4.

²⁴ R.Etinski i dr., op.cit., str.61.

²⁵ Predmet 6/64, Flaminio Costa v.E.N.E.L, presuda od 15.jula 1964.

²⁶ R.Etinski i dr., op.cit., str.62.

Unije, kao i na odnose koji su regulisani pravom Unije ali u onom dijelu u kom im ne protivrječi.²⁷

Prema stajalištu Evropskog suda, suprematija evropskog prava postoji čak i u odnosu na ustavne norme država članica. Pri pristupanju Evropskoj uniji ili implementaciji nekog akta Unije, države mijenjaju svoje propise, pa i one ustavne s ciljem da omoguće pravu Unije da proizvodi odgovarajuće pravno dejstvo u unutrašnjem pravnom sistemu.²⁸

IV USTAVNI ASPEKTI PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

4.1. Opšta razmatranja

Članstvo u Evropskoj uniji ima veliki uticaj na sve nivoe pravnih sistema država članica, pa tako i na ustavno pravo. Pristupanje zahtijeva brojne i složene promjene i prilagođavanja političkih, ekonomskih i pravosudnih sistema zemalja kandidatkinja, a neke od tih promjena zahtijevaju i ustavne promjene. Nije neophodno da se te promjene vrše redosljedom navođenja u ovom radu. Naime, moguće je da te promjene budu sprovedene u trenutku pristupanja države Uniji, ili da promjene budu izvršene u toku pripreme faze u jednom paketu u cilju lakšeg pristupanja, ili da se promjene sprovode sukcesivno tokom jednog dužeg vremenskog perioda.

Promjene koje se zahtijevaju u priprema fazi prije pristupanja se tiču ispunjavanja kriterijuma iz Kopenhagena. Smatra se da promjene iz ove faze uglavnom nisu ustavne prirode, međutim, u praksi je dokazano da većina pitanja ustavne prirode se tiču baš ove faze, kao npr. ratifikacije međunarodnih ugovora i konvencija u različitim oblastima mogu zahtijevati ustavne amandmane država kandidatkinja, zatim, reforme koje zadiru u strukturalne elemente raspodjele moći, naročito u pogledu sudske grane vlasti i precizno razgraničenje civilnih i vojnih ovlašćenja, i pristupanje Statutu Međunarodnog krivičnog suda takođe može da zahtijeva ustavne amandmane; potrebe za reformama koje proizilaze iz činjenice da su neke odredbe ustava zemalja kandidata u suprotnosti sa ugovorima Unije, tako da pristupanje Uniji zahtijeva prethodno brisanje ili izmjenu tih odredbi prije ili u toku pripreme faze.

Izazovi tokom pristupanja tiču se potrebe za brojnim i značajnim reformama pravnih sistema, administrativne i ekonomske organizacije kandidata, što svakako proizvodi posledice ustavne prirode. Ovde se promjene tiču elemenata koji definišu organsku strukturu države- princip suvereniteta i raspodjele javnih funkcija između različitih grana vlasti. Članstvo u EU svakako ima velike posledice na vršenje ovlašćenja tradicionalno izvedenih iz suvereniteta države, jer države potpisivanjem Ugovora o pristupanju prihvataju niz obaveza koje u velikoj

²⁷ R. Etinski i dr., op. cit., str. 61.

²⁸ R. Etinski i dr., op. cit., str. 60.

mjeri ograničavaju njihovu autonomiju i slobodu djelovanja. Tako da postoji potreba za reformama na ustavnom nivou koje se tiču prenosa suvereniteta sa države na institucije Unije, kao i definisanje obima prenesenih ovlašćenja, i obaveza garantovanja direktnog uticaja i suprematije prava Unije nad unutrašnjim pravom.

Najveći broj reformi se zahtijeva u fazi pripreme i u fazi pristupanja, međutim, i nakon formalnog pristupanja Uniji, države se suočavaju sa brojnim izazovima, tako da i u ovoj fazi promjene mogu imati ustavni značaj. Problemi se mogu ticati implementacije pravne tekovine Unije, kao i samog načina na koji se ta implementacija vrši; zatim, problem može predstavljati učešće raznih grana vlasti države članice u formiranju politike EU; i prilično složen problem predstavlja uloga nacionalnih sudova u primjeni sekundarnog prava.

Izazovi za zemlje kandidatkinje/članice u procesu pristupanja Evropskoj uniji se mogu bar jednim dijelom razumjeti na osnovu iskustava starih članica u toku pristupanja.²⁹

Komparativnom analizom ratifikacijskih procedura zemalja članica dolazi se do zaključka da se može razlikovati pet modela, a samim tim i pet grupa zemalja na osnovu načina na koji su one prilagođavale svoje ustave članstvu u Evropskoj uniji. Naime, postoje zemlje koje su primjenjivale svoje ustavne odredbe što se tiče ratifikacije međunarodnih ugovora bez obzira na posebnu prirodu EU, ali uzimajući u obzir potrebu da se osigura primat komunitarnog prava; neke zemlje su uporedo sa pristupanjem EU mijenjale svoje ustave; zatim zemlje koje su usvojile model ograničenja suverenosti; neke zemlje su koristile konstrukciju transfera ovlašćenja; i zemlje sa usvojenim modelom zajedničkog vršenja ovlašćenja.³⁰

Na primjeru pristupanja Evropskoj uniji nekih od država članica biće prikazani svaki od ovih modela.

4.2. Irska

U novembru 1971. godine irska Vlada je izradila Nacrt amandmana u formi dodatka članu 29 irskog Ustava iz 1937. godine, koji se bavi međunarodnim odnosima jer su ovlašćenja institucija Zajednica bila protivrječna klauzulama Ustava, koje se bave izvršnom, zakonodavnom i sudskom vlašću, te je bilo neophodno usvajanje amandmana na Ustav od strane irskog zakonodavstva, kako bi se omogućilo Irskoj da pristupi i ratifikuje Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, kao i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju. Amandman je morao biti odobren od strane naroda Irske na referendumu, što se i desilo.

U ovom amandmanu je rečeno da država može postati članica EZUČ-a, EEZ-a i EVROATOM-a, te da nijedna odredba ovog Ustava ne poništava akte i zakone, kao i mjere usvojene od strane države koje su bile neophodne radi obaveza proizašlih iz članstva u Zajednicama niti sprječava da doneseni zakoni i akti, kao i mjere usvojene od strane Zajednica

²⁹ Luis Lopez Guerra, The challenges to candidate states, [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-STD\(2002\)031-bil.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-STD(2002)031-bil.asp), stranica posjećena 10.03.2011. godine.

³⁰ www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1008.pdf, stranica posjećena 11. marta 2011. godine.

ili njihovih institucija imaju pravnu snagu zakona u državi članici. Postoje primjedbe na ovaj amandman koje kažu da je preuzak. Naime, amandman se ograničava na tri postojeće Zajednice, i ne odobrava prenos izvršne, zakonodavne ili sudske vlasti na bilo koju buduću zajednicu, bez obzira na njenu prirodu. Ako bi bila uspostavljena neka nova ekonomska, politička ili vojna zajednica, javile bi se iste poteškoće koje su se pojavile pod važećim Ustavom jer amandman na njih ne bi imao primjenu (pod uslovom da je priroda nove zajednice slična prirodi neke od postojećih Zajednica). Smatra se da je razlog što irska Vlada nije izabrala drugačije rješenje kojim bi se odobrio prenos vlasti na bilo koju evropsku ili čak međunarodne institucije bio taj što nisu bili sigurni da će irski narod pristati na ovo, jer nisu bili pristalice evropskih integracija.

Takođe, amandman ne vezuje Irsku za uslove postavljene u ugovorima triju Zajednica, tako da, ako bi došlo do bilo kakvih promjena unutar ugovora Zajednica, ovlašćenja dozvoljena amandmanom mogu biti vršena, dok god postoje Zajednice, ili bilo koja od njih.

Amandman ne navodi odredbe Ustava koje su protivrječne postojećim ovlašćenjima institucija Zajednica, što je učinjeno zbog dužine, i izbjegavanja uključivanja brojnih klauzula u amandman; osigurano je da se ne može pojaviti problem zbog toga što je slučajno ispuštena neka klauzula Ustava, koja bi, da nije prevedena, bila inkompatibilna sa nekom odredbom komunitarnog prava. Takođe, na ovaj način je omogućeno irskoj Vladi da izbjegne pravu na temu da li su ugovori Zajednica protivrječni članu 5 irskog Ustava, koji kaže: "*Irška je suverena, nezavisna, demokratska država*". Pravni stav je da su ugovori u skladu s ovim članom, ali pitanje je, ipak, politički kontroverzno.

Amandman je isključio svaku mogućnost sukoba između Ustava Irske i komunitarnog prava; amandmanom nije pokušano baviti se pitanjem neslaganja između drugih odredbi irskog prava i prava Zajednica.

Nakon što je amandman prošao na referendumu, ostvareni su uslovi za primjenu odredbi Ugovora u domaćem pravu. Ustavom Irske je predviđeno da se implementacija vrši običnim aktom, kojim je omogućeno da izvršna, zakonodavna i sudska ovlašćenja institucija Zajednica budu primjenjiva u irskom pravu, te će na taj način u irskom pravnom sistemu stupiti na snagu sva pravna pravila Zajednica, podložna promjenama na osnovu uslova ulaska Irske u članstvo. Istim tim uslovima je predviđen i vremenski okvir u kom je Irška dužna da preduzme određene implementacijske mjere.

Neophodno je da sva pravila irskog prava koja su u suprotnosti sa direktno primjenjivim pravilima komunitarnog prava budu jasno opozvana. To je neophodno, jer, iako formalno, stupanje na snagu pravila komunitarnog prava koja imaju direktno dejstvo, kao i implementacija direktiva koje su pravnoobavezujuće za Irsku bi trebalo biti dovoljno kako bi Irška ispunila svoje obaveze prema konunitarnom pravu, za praksu, pa čak i sudove bi mogli nastati ozbiljni problemi da kažu koja pravila irskog unutrašnjeg prava su opozvana, a koja su još uvijek na snazi, što bi im otežavalo pružanje adekvatne pravne zaštite.

Iako predloženi amandman ozakonjuje bilo koju mjeru Zajednica koja bi inače bila suprotna Ustavu, ne dodjeljuje bilo kakav poseban rang ni mjerama institucija Zajednice, ni mjerama nacionalnog prava.

Po Ustavu iz 1937.godine,postoje tri moguća argumenta koja idu u prilog stavu da,ako su neki ugovori postali dio irskog pravnog sistema,irsko zakonodavstvo nema nadležnost da opozove akt kojim se ratifikuje ugovor,jer bi to predstavljalo kršenje međunarodnih obaveza Irske:

1. na osnovu sudske prakse,važi da irsko zakonodavstvo usvojeno posle 1937.godine,koje je inkonzistentno sa opštim načelima međunarodnog prava je neustavno i nevažeće³¹;
2. ako je ulazak u Zajednice bio od tolike važnosti da je zahtijevan referendum i amandman na Ustav,koji su ljudi odobrili na referendumu,dolazi se do zaključka da bi irsko zakonodavstvo trebalo poštovati obaveze koje je preuzelo potpisivanjem Ugovora,što opet dovodi do zaključka da irsko zakonodavstvo nema nadležnost da krši ugovore;
3. nadležnosti prenesene na institucije Zajednica na osnovu obaveza preuzetih Ugovorom su prenesene,ne delegirane.

Ako je tradicionalan stav da irsko zakonodavstvo ima nadležnost da usvaja zakone čak iako oni predstavljaju kršenje obaveza Irske prema Ugovoru,mogući su konflikti između direktno primjenjivog prava Zajednica i irskog prava.Ukoliko dođe do istih,Irska ima obavezu da te sukobe riješi u skladu sa svojim obavezama po komunitarnom pravu.

Za komunitarno pravo koje nije direktno primjenjivo važi pravilo da će biti implementirano putem irskog zakonodavstva,i to ili putem zakona,podzakonskih akata ili administrativnih postupaka.³²

4.3.Austrija

Pristupanje Austrije Evropskoj uniji je moglo proći bez ikakvih ustavnih problema .

1981.godine savezna Vlada Austrije je predložila Skupštini dodavanje drugog paragrafa članu 9 Saveznog ustava ,koji omogućava prenos određenih nadležnosti na međunarodne organizacije.U Eksplanatornom memorandumu Vlade je tvrđeno da bi ovaj amandman olakšao pristupanje Austrije Zajednicama .Svrha ovog amandmana bila je da posluži kao "poluga integracije".Međutim,pod pritiskom saveznog Savjeta predviđen prenos nadležnosti je bio ograničen na savezne vlasti.Pošto pristupanje Zajednicama takođe uključuje i prenos određenih nadležnosti zakonodavstva od strane pokrajinskih skupština,ovaj paragraf je izgubio svoju funkciju poluge integracije .Kao posledica,zahtijevano je odobrenje od strane dvije trećine Parlamenta,jer pristupanje Zajednicama kao takvo zahtijeva promjene Ustava.

³¹ Ovaj zaključak je donesen na osnovu dva slučaja.Prvi je bio *Saorstat & Continental S.S. Co. v.De Las Morenas* u kom je postavljeno pitanje imuniteta suverene države koji je izuzima iz nadležnosti irskih sudova,koje predstavlja jedno od načela međunarodno prava,gdje je iznesen stav da Irska prepoznaje I prihvata načela međunarodnog prava,te da su ova pravila dio irskog unutrašnjeg prava.Drugi slučaj je bio *The State(Duggan) v. Tapley* gdje je razmatrano da li su neka pravila međunarodnog prava suprotna s određenim zakonodavstvom usvojenim prije 1937.Stavovi sudova su bili da su Ustavom iz 1937.poništena pravila koja su bila inkonzistentna sa međunarodnim pravom.

³² J. Temple Lang,Legal and Constitutional Implications for Ireland of adhesion to the EEC Treaty, *Commom Market Law Review*, br. 167, 1972., str.167.-178.

Ova tema je izazvala kontroverzu i političke nesuglasice. Međutim, podnešen je zahtjev za članstvo, i pristupanje je moglo proteći bez ikakvih problema, da nije bilo člana 44, paragraf 3 Ustava, koji predviđa da se potpuna revizija Ustava mora iznijeti na referendum. Tumačenjem ovog člana, dolazi se do zaključka da se pristupanje EZ ne bi moglo okarakterisati kao potpuna revizija. Ipak, u nizu slučajeva, austrijski Ustavni sud je iznio stav da svaki amandman koji ometa "kamen temeljac"³³ Ustava dovodi do potpune revizije. Referendum je održan 12. juna 1994. godine i narod Austrije je odobrio Nacrt Akta o pristupanju. Ovaj akt je u svom prvom članu dao najšira moguća ovlašćenja nadležnim ustavnim organima, tako da mogu da zaključe akt u skladu sa rezultatima pregovora, pa čak i da zanemare vrijednosti koje predstavljaju kamen temeljac Ustava. Članom 2 ovog akta je predviđena procedura kojom on može postati dio prava Austrije.

Odobrenje Skupštine, stupanje na snagu i objava Akta o pristupanju nije predstavljala kraj. Naime, od početka pregovora je bilo jasno da članstvo u EU zahtijeva promjene u austrijskom ustavnom pravu, izvan onih promjena izazvanih odredbama Akta o pristupanju ili sukobom Ustava i Ugovora, i te promjene su bile brojne.

Što se tiče učešća Parlamenta u oblikovanju austrijske politike u EU, najproblematičnije pitanje je bilo ograničenje diskrecionih ovlašćenja predstavnika Austrije u organima EU. Predstavnicima pokrajinskih Skupština zahtijevaju učešće u ovom procesu donošenja odluka kao protuuslugu za to što su dali Uniji dio svojih prava. I Parlament traži veću ulogu u ovom procesu. Državni Savjet bazira svoj zahtjev na demokratskom principu kontrole administracije, a Savezni na zaštiti prava pokrajina.

Ako pokrajinske Skupštine zauzmu jedinstven stav po pitanju stvari koje spadaju u njihovu zakonodavnu nadležnost s najmanje pet pozitivnih i nijedan negativan glas, takav stav je obavezujući za austrijske predstavnike u EU. Mogu odstupiti od ovog stava samo u slučaju ubjedljivih razloga koji se tiču vanjske ili integracijske politike. Isto pravilo važi i za projekat Evropske integracije u sklopu Evropske ekonomske oblasti. Identične procedure su predviđene i za državni i za savezni Savjet. Ipak, državni Savjet je dobio i više - ne samo učešće u aktivnostima vezanim za Zajednicu, nego i onim vezanim za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Savezni Savjet nema ovakva ovlašćenja. Interesi pokrajina se mogu ostvariti i preko mogućnosti da predstavnik pokrajine može da saraduje sa austrijskim saveznim ministrom u Savjetu, ako se debata odnosi na stvar koja spada u legislativnu nadležnost pokrajinske skupštine.

Pošto Austrija poštuje monističku teoriju, sve zakonodavne aktivnosti EU postaju automatski dio austrijskog pravnog sistema, zamjenjujući ranije usvojeno austrijsko pravo istog ranga. Međutim, ništa nije rečeno o prioritetu sekundarnog prava Unije nad ranijim ustavnim pravom Austrije, niti da li pravo EU može biti poništeno kasnije usvojenim pravom Austrije. Što se tiče ugovora i međunarodnog običajnog prava - mogu biti poništeni takvim kasnije usvojenim austrijskim pravilima.

³³ Kamen temeljac Ustava predstavljaju načelo demokratije, vladavine prava, uređenje Austrije kao savezne države, republički princip, princip parlamentarnosti, podjele zakonodavne, sudske i administrativne vlasti, postojanje osnovnih ljudskih i građanskih prava, itd.

Slaganje sa pravom EU može zahtijevati zakonodavnu aktivnost pokrajinskih skupština. Ako ne ispune svoje obaveze na vrijeme, Sud EU može donijeti odluku na osnovu koje te nadležnosti prelaze na Federaciju.

Prema Ustavu Austrije, Ustavni sud može da preispituje da li je ugovor odobren od strane Skupštine suprotan austrijskom ustavnom pravu i da li su međunarodni sporazumi nižeg ranga suprotni austrijskom ustavnom pravu i zakonima. Ako sud nađe da je takav sporazum u suprotnosti sa Ustavom i/ili zakonima Austrije, neće se više primjenjivati u domaćem pravu. Primjenjujući pravilo *de maiore ad minus* dolazi se do zaključka da sud može da odlučuje i o ustavnosti sekundarnih pravila koja proizilaze iz samog ugovora koji se ispituje. Međutim, Eksplanatorni memorandum o Aktu o pristupanju isključuje takvu primjenu ovog ovlaštenja na pravo EU. Direktno primjenjivo pravo Unije je superiorno bilo kom austrijskom zakonu. Takođe, rečeno je da austrijska vlast ima povjerenja u sudske organe Unije da neće dozvoliti da bilo koje sekundarno pravilo dođe u sukob sa vrijednostima koje predstavljaju kamen temeljac austrijskog Ustava.

Ipak, u slučaju radikalnih reformi ugovora Unije, koje bi dovele do zanemarivanja tih vrijednosti, Austrija se može pozvati na *clausula rebus sic stantibus*.³⁴

Dakle, određene države su direktno spojile pridruživanje EU sa ustavnim promjenama. Ova tehnika je naprije sprovedena u Irskoj. Austrija, sa modelom potpune revizije, predstavlja drugi primjer, kao i Estonija, jedna od novih članica, u kojoj je usvojen Zakon o dopunama Ustava, kategorija koja nije prethodno predviđena Ustavom.

U Irskoj je posebna ratifikaciona procedura koja uključuje referendum dovela do klauzule kojom se prihvata prevlast Evropskog prava, prema kojoj nijedna odredba irskog Ustava ne može poništiti donesene zakone, sprovedene postupke ili mjere usvojene od strane države, koji su posledica članstva u EU, niti spriječiti iste da proizvode pravno dejstvo. U Austriji je sama činjenica da pridruživanje EU podrazumijeva potpunu reviziju Ustava dovela do prilično direktne vrhovne primjene komunitarnog prava nad austrijskim pravom od strane austrijskog Ustavnog suda. Isto tako, prema članu 2 Akta o dopuni Ustava Republike Estonije, usvojenim putem referendumom, Ustav će se primjenjivati uz poštovanje obaveza koje proizilaze iz Ugovora o pristupanju, a kako je on osnova za prevlast komunitarnog prava, ova odredba se može protumačiti kao prihvatanje prvenstva prava Unije nad estonskim ustavnim i normativnim pravom.³⁵

4.4. Grčka

Dokument koji se tiče grčkog pristupanja EZ potpisan je u Atini 28. maja 1979. godine, i Vlada ga je odmah predala na odobravanje, što je Parlament učinio u junu 1979. godine.

³⁴ I. Seidl-Hohenveldern, Constitutional problems involved in Austria's accession to EU, Common Market Law Review, br. 727, 1995., str. 727.-741.

³⁵ www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1008.pdf, stranica posjećena 11. marta 2011. godine.

Od juna 1975. godine, kada je Grčka podnijela zahtjev za članstvo u EZ, to pitanje je bilo jedno od najznačajnijih i najkontroverznijih pitanja oko kojih se raspravljalo u Parlamentu, i činilo je dio programa svake političke stranke. To je naročito bio slučaj kada se radilo o pitanju implikacija članstva na fundamentalna obilježja domaćeg pravnog sistema.

Osnovno pitanje koje se postavlja za državu koja želi postati članica Zajednica jeste ustavnost njenog pristupanja. Da bi bila pravno obavezujuća i na državu i unutar nje, odluka o pristupanju mora biti donijeta u skladu sa domaćim pravom. Međutim, u praksi je dokazano da pravne odredbe koje služe za ratifikaciju običnih međunarodnih ugovora i preuzimanje obaveza iz istih, nisu dovoljne da pruže adekvatnu pravnu osnovu za međunarodni poduhvat kakav je članstvo u EZ, koji ima dalekosežne posledice na pravne sisteme zemlje koja pristupa. Kada se govori o tim implikacijama, ima se na umu ograničenje suvereniteta ili prenos ovlašćenja u korist institucija Zajednica. Mnoge države članice sadrže u svojim ustavima neku od ovih formulacija, koje su im poslužile kao pravni osnov pristupanja. Grčki ustav, izmijenjen 1975., je izrađen na toj osnovi: stav 2 člana 28. predviđa prenos ovlašćenja na međunarodne agencije, a stav 3 ovog člana odnosi se na ograničenje suvereniteta. Umetanjem ovih odredbi je napravljena osnova za pristupanje Evropskim zajednicama, što je i bio cilj ovih izmjena.

Ono što je bitno napomenuti je to, da je oduvijek postojala saglasnost između pravnika i političkih predstavnika svih tendencija, bilo da su pristalice ili protivnici članstva, o tome da je na osnovu ovih izmjena iz 1975. godine pristupanje EZ pravno osnovano.

Glavno pitanje, koje je izazvalo najviše problema, bilo je na koji način glasati, jer ova dva stava predviđaju različite načine glasanja Parlamenta, odnosno zahtijevaju različite većine pri glasanju za odobrenje. Naime, u stavu 2, koji se odnosi na prenos ovlašćenja, zahtijeva većinu od tri petine, što znači 180 glasova od ukupno 300 članova Parlamenta, dok stav 3, koji se tiče ograničenja suvereniteta, zahtijeva apsolutnu većinu svih članova Parlamenta, što znači 151 glas od 300 članova. Način glasanja je uređen tako zbog političkih prilika u to vrijeme: političke snage koje su bile pristalice pristupanja su činile većinu u Parlamentu u vrijeme izmjena Ustava, tako da su obezbijedili dobijanje većine pri glasanju o ovim pitanjima. Ovo pitanje je i službeno postavljeno u Parlamentu kad je Akt o pristupanju podnjet na odobravanje. Vlada je tad iznijela stav da smatra da je za odobravanje ovog akta dovoljna i većina predviđena stavom 3 člana 28., ali u želji da ne ometa debatu, može pristati i na glasanje predviđeno stavom 2 istog člana Ustava, tako da je na političkom nivou ovo pitanje bilo riješeno. Međutim, u pravnoj teoriji ovo pitanje je izazvalo znatnu kontroverzu. Pitanje koji način glasanja primijeniti je razmatrano na sve načine, tako da su se iskristalisala tri stava:

-treba uzeti u obzir samo stav 2;

-treba glasati na način predviđen u stavu 3;

-treba uzeti u obzir oba stava.

Kako bi se odgovorilo na ovo pitanje, treba prvo odrediti šta bi članstvo u EZ podrazumijevalo za državu članicu a onda odrediti ustavne odredbe koje pokrivaju te implikacije.

Pristupanje Zajednicama uključuje i ograničenje suvereniteta i prenos ovlaštenja, tačnije, podrazumijeva ograničenje suvereniteta iz razloga što je takvo ograničenje, logički i pravno gledano, sastavni dio prenosa ovlaštenja. Prema tome, primjena stava 2 je neupitna. Međutim, postavlja se pitanje da li stav 3, koji je manje zahtjevan po pitanju broja glasova, može biti uzet u obzir. Odgovor na ovo pitanje je pozitivan iz brojnih razloga. Naime, ograničenje nacionalnog suvereniteta može biti izvršeno iz važnih nacionalnih interesa, ukoliko ne narušava načelo vladavine demokratije i ljudskih prava, i ako se zasniva na principu jednakosti i reciprociteta. Ovi uslovi, sadržani u trećem stavu člana 28. Ustava moraju biti ispoštovani u bilo kom slučaju ograničenja suvereniteta, uključujući i onom koji je sastavni dio prenosa ovlaštenja u korist međunarodnih institucija. Zato se smatra da se paragraf 2 člana 28. Ustava treba primjenjivati uzimajući u obzir stav 3 istog člana.

Supstancijalni uslovi u stavovima 2 i 3 ne predstavljaju prepreku pristupanju, međutim, kao i u ustavima drugih članica, oni postavljaju granice, koje indirektno utiču na politiku Zajednica na jedan uopšten način. Zakonodavci EZ su svjesni da pri kreiranju zakonodavne, administrativne i sudske politike moraju uzimati u obzir ove koncepcije.

Delegacija ustavno definisanih ovlaštenja međunarodnim institucijama, ne predstavlja samo još jedan primjer ograničenja suvereniteta. Ono je mnogo više od toga, i prije svega, sastoji se u funkcionalnom prodiranju međunarodnih institucija u sferu unutrašnjeg djelovanja delegirajuće države. Stoga se čini logičnim da se stavom 2 zahtijeva veća većina nego stavom 3, jer se, u principu, na ovaj način donose važnije odluke.

Stav 2 člana 28. Ustava definiše ono što se inače naziva delegiranjem ili prenosom ovlaštenja, i govori da ovlaštenja predviđena Ustavom mogu biti prepoznata kao pripadajuća organima međunarodnih organizacija. Ne navodi, bar ne izričito, nikakvo kvantitativno ograničenje po pitanju koja ovlaštenja mogu biti prepoznata, odnosno, prenesena na međunarodne institucije. Naravno, ova ograničenja postoje i pitanje je ustavne konstrukcije da se ona odrede, ali su svakako fleksibilnija nego u nekim drugim Ustavima. Ovim stavom je predviđeno da delegiranje ovlaštenja može biti izvršeno ugovorom ili sporazumom, što proširuje spektar konvencionalnih oblika koji mogu biti korišteni u ove svrhe.

Može se zaključiti da pristupanje Evropskim zajednicama ima čvrstu i dobro organizovanu pravnu osnovu u Ustavu. Osim par marginalnih upućivanja na problem implementacije i suprematije komunitarnog prava, nema problema fundamentalne prirode koji se tiču pristupanja EZ.

S obzirom na prilično otvoren stav Grčke prema međunarodnom pravu i stranim pravnim koncepcijama, problem implementacije principa suprematije komunitarnog prava bi trebao biti riješen u korist Zajednica. Nije vjerovatno da će se pojaviti veće poteškoće što se tiče odnosa primarnog i sekundarnog komunitarnog prava prema nacionalnom pravu. Međutim, određivanje ranga komunitarnog prava u odnosu na ustavne odredbe može dovesti do problema. Ipak, za očekivati je da će sprovođenje komunitarnog prava protivno suprotnim pravilima nacionalnog prava bilo koje vrste biti prihvaćeno od strane sudova kao neizbježna posledica supstancijalnih pravnih implikacija članstva dozvoljenog samim Ustavom u članu 28., stav 2 i 3.

Sličan stav se očekuje i kada se radi o priznavanju direktnog dejstva komunitarnog prava, iako direktna primjenjivost određene odredbe treba da bude određena samim pravnim poretkom Zajednica, njene implikacije se vide kroz nacionalni pravni sistem, njeni efekti kroz domaće mehanizme i procedure.

Članom 2 Akta o pristupanju je dat okvir za delegirano zakonodavstvo čija je svrha da olakša implementaciju akata EZ. Ovaj član govori samo o aktima Zajednica donijetih prije pristupanja, i uključuje i tranzicijske mjere sadržane u dokumentima o pristupanju. Slično je i sa subordiniranim zakonodavstvom. Predviđeno je da se ove mjere preduzimaju u skladu sa opštim načelima i duhom komunitarnog prava. Ova odredba se može pokazati korisnom u procesu prilagođavanja nacionalnog prava pravu EZ.

Prema članu 3 Akta o pristupanju predviđeno je da Vlada prije kraja svake godišnje sjednice podnosi Parlamentu izvještaj o napretku pitanja Zajednice.³⁶

U drugoj grupi zemalja vlada ideja ograničenja suvereniteta. U starim zemljama članicama takav stav se primjećuje u ustavima Francuske i Italije. Kada je suverenost samo ograničena, onda ne može postojati sumnja da još uvijek pripada narodu kao suverenom. Prema tome, sve tvrdnje da bi članstvo u EU potkopalo suverenost države mogu se lako odbaciti, a članstvo postaje moguće bez prethodnih ustavnih amandmana o suverenitetu. Ovaj koncept nije više čest.

U Italiji je član 11 Ustava pružio italijanskim sudovima osnovu da tokom vremena priznaju prevlast komunitarnog prava nad unutrašnjim pravom. Međutim, kada je u pitanju ustavno pravo, italijanski Ustavni sud zadržava rezervu na zaštitu ljudskih prava.³⁷

4.5. Španija

Ustavna osnova za pristupanje Evropskim zajednicama je obezbijedena članom 93 španskog Ustava iz 1978. godine koji kaže da putem organskog zakona može biti dozvoljeno zaključivanje ugovora na osnovu kog će ovlašćenja koja deriviraju iz ustava biti prenesena na međunordne instituciju ili organizaciju. Parlament ili Vlada imaju obavezu da garantuju slaganje s ovim ugovorima i s rezolucijama koje proizilaze iz međunarodnih i nadnacionalnih organizacija na koje su ovlašćenja prenesena.

Španski pravници se slažu da je dozvola prenosa ovlašćenja koja deriviraju iz ustava dovoljna osnova za vrlo značajne promjene u pravnoj strukturi Španije zbog integracije u EZ.

Kako bi se dozvolile korjenite promjene u unutrašnjem pravnom poretku, koje su uzrokovane integracijom u Zajednice, član 93 treba tumačiti kao pravilo koje dozvoljava ustavni

³⁶ D. Evrigenis, Legal and Constitutional Implications of Greek accession to the European Communities, Common Market Law Review, br. 157, 1980., str. 157.-169.

³⁷ www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1008.pdf, stranica posjećena 11. marta 2011. godine.

amandman. Smatra se da ovaj član sadrži implicitnu odredbu koja predviđa ustavni amandman dozvoljavajući zaključenje ugovora koji derogiraju, prilagođavaju ili izmjenjuju ustav. Neki autori prihvataju da član 93 sadrži odredbu koja dozvoljava reviziju ustava ali da je obim tog ovlašćenja ograničen članom 168 španskog Ustava. Zahtjevi za reviziju ustava su mnogo stroži prema članu 168. Ovaj član se primjenjuje, između ostalog, na reviziju koja pogađa osnovna prava i slobode o kojima se govori na početku ustava. Ovo bi dovelo do toga da Ustavni sud odluči da ne postoji prioritet komunitarnog prava nad unutrašnjim ako je u sukobu sa ovim osnovnim pravima i slobodama. Ali, mogućnost da dođe do ovakvog sukoba u praksi je jako mala, jer pomenuta osnovna prava i slobode ne uključuju prava sa ekonomskom komponentom, a to su područja na koja komunitarno pravo najčešće ima uticaj.

Članom 93 se ne navodi koja ovlašćenja mogu biti prenesena ili u koju svrhu. Zaključuje se da ovaj član dozvoljava prenos svih onih nadležnosti iz Akta o pristupanju ili ugovora Zajednica. Isto tako, ovim članom je predviđen prenos nadležnosti autonomnih regija na međunarodne institucije. Takođe, predviđeno je da dozvola Parlamenta za zaključenje ugovora bude data putem organskog zakona. Član 81(2) Ustava predviđa da usvajanje, izmjena ili ukidanje organskih zakona zahtijeva apsolutnu većinu članova Kongresa.

Španski sistem usvaja sistem automatske inkorporacije ugovora, što znači da su u Španiji ugovori primjenjivi u unutrašnjem pravu odmah nakon zaključenja, bez ikakve prethodne ili naknadne "receptije" ili "transformacije" putem unutrašnjeg akta.

Pošto nije potrebna nikakva transformacija kako bi ugovor bio inkorporisan u unutrašnji pravni sistem, nema potrebe da se u akt kojim se odobrava pristupanje uključuje tekst ugovora Zajednica. Ovi ugovori su objavljeni kao aneks instrumenta ratifikacije. Isto tako, s obzirom da nije potrebna transformacija zakonodavstva EZ, eksplicitno prepoznavanje principa direktne primjenjivosti i suprematije komunitarnog prava bi imalo samo deklaratorni i didaktički efekat, što je nadmašeno rizikom pogrešnog tumačenja.

Kvalifikacija direktne primjenjivosti komunitarnog prava u Španiji se koristi kako bi se ukazalo na to da su neki instrumenti sekundarnog prava Zajednica nametnuti automatski u unutrašnji pravni sistem kao izvori prava. Na pitanje da li španski Ustav dozvoljava direktnu primjenu sekundarnog zakonodavstva Zajednica kako je predviđeno u ugovorima treba odgovoriti u okviru ustavnog sistema inkorporacije međunarodnih obaveza države. Dakle, kao što je već navedeno, primjena ugovora u Španiji ne zahtijeva njihovu prethodnu transformaciju u špansko unutrašnje pravo. Pretpostavlja se da član 96(1) koji predviđa da punovažno zaključeni ugovori, nakon što su objavljeni u Španiji, postaju dio španskog unutrašnjeg pravnog sistema potvrđuje i otjelotvoruje dugu špansku tradiciju automatskog inkorporisanja ugovora u unutrašnji sistem izvora prava Španije.

Što se tiče suprematije komunitarnog prava nad unutrašnjim pravom jedina odredba koja se tiče ove teme je sadržana u članu 96(1) koja kaže da odredbe punovažno zaključenih ugovora mogu biti poništene, izmijenjene ili suspendovane samo na način predviđen u samim ugovorima u skladu sa opštim pravilima međunarodnog prava. U nauci ne postoji konsenzus o ovoj teoretskoj konstrukciji o nepovredivosti ugovora od strane domaćeg prava. Neki autori donose zaključak na osnovu činjenice da ugovori ne mogu biti poništeni, izmijenjeni ili

suspendovani na način drugačiji od onog predviđenog u členu 96(1) da ugovori moraju imati viši rang od pravila unutrašnjeg prava. Drugi autori smatraju ovaj član ne implicira postojanje hijerarhije nego samo postojanje različitih pravnih sfera u kojima se primjenjuju različite nadležnosti. Zaključenjem ugovora predmet ugovora prelazi iz sfere u kojoj je samo špansko zakonodavstvo nadležno u sferu u kojoj su samo oni organi određeni međunarodnim pravom nadležni da ponište, izmijene ili suspenduju pravila. Zaključuje se da je prioritet primarnog i sekundarnog komunitarnog prava nad unutrašnjim pravom posledica dozvoljena članom 93 Ustava.

Kada se govori o sudskoj primjeni prava EZ u Španiji, treba napomenuti da sudija, koji treba da primijeni komunitarno pravo, može da ga razmotri s dvije tačke gledišta:

-kao mjerilo za provjeru primjenjivosti unutrašnjeg prava;

-kao pravno tijelo koje je i samo subjekt razmatranja u odnosu na druga pravila.

Sud pravde često iznosi stav da svaki sud države članice, suočen sa sukobom između pravila komunitarnog prava i pravila unutrašnjeg prava, treba da riješi taj sukob u korist prava Zajednica. Na pitanje da li sudije u Španiji imaju nadležnost da podnesu pravna pravila na sudsku provjeru, u slučaju da se ta pravila smatraju suprotnim pravilima sadržanim u ugovorima, odgovor je pozitivan u slučaju da se radi o podzakonskim aktima. Međutim, kako se postupa u slučaju da je pravilo koje je subjekt provjere dio akta usvojenog u Parlamentu? Na ovo pitanje ne postoji eksplicitan odgovor u Ustavu.

Što se tiče implementacije komunitarnog prava, španski Ustav ne sadrži odredbe koje se odnose na izvršenje, osim što u členu 93(2), koji predviđa da Parlament i Vlada imaju obavezu da garantuju slaganje sa odlukama koje nastaju kao rezultat aktivnosti međunarodnih organizacija na koja su ovlašćenja prenesena. Obična pravila razgraničenja se primjenjuju i u nedostatku pravila koja definišu uloge zakonodavne i izvršne vlasti u sprovođenju prava EZ. Ustav propisuje da određen broj specifičnih tema, od kojih mnoge čine objekat zakonodavstva EZ, može biti regulisan samo putem akata usvojenih u Parlamentu. Ako to ne bude zadovoljavajuće za implementaciju prava Zajednica, to može prizvesti probleme. Prema odredbama akta koji se tiče pristupanja Španije i Portugala EZ, akti usvojeni od strane institucija Komisije će biti pravnoobavezujući na nove države članice, i one ih moraju primjenjivati od dana pristupanja. Zato nove članice moraju preduzeti sve neophodne mjere za usaglašavanje sa odredbama ovih akata, što znači u momentu pristupanja postojanje usvojenih ili bar izrađenih nacrti normativnih akata za sprovođenje prava EZ. Zbog toga je bilo neophodno da Vlada usvaja akte čije donošenje spada u nadležnost Parlamenta, što nije bilo lako s obzirom na restriktivan pristup Ustava delegiranju normativnih nadležnosti. Ova ograničenja su isključena za implementaciju komunitarnog prava na period od šest mjeseci. Normativni akti komunitarnog prava koji ne utiču na pravne stvari rezervisane za glasanje u Parlamentu, mogu biti implementirani od strane Vlade, tako što će ona vršiti svoja autonomna ovlašćenja.

Govoreći o ulozi autonomnih regija u implementaciji prava EZ, treba reći da španski Ustav obezbjeđuje sistem teritorijalne podjele nadležnosti između države i autonomnih pokrajina, koje imaju isključive nadležnosti. Pod uslovom da te nadležnosti ne diraju u ekskluzivnu nadležnost države prema členu 149(1) Ustava, svaka pokrajina može navesti listu

svojih nadležnosti u svom statutu,tako da se može reći da ova podjela nije kruta.Na osnovu ove podjele država zadržava normativnu nadležnost a pokrajine izvršnu,čak i kad je i zakonodavna nadležnost predmet podjele,država zadržava pravo usvajanja osnovnih načela a pokrajine običnu legislativnu nadležnost.Ako u statutu pokrajine nije predviđena nadležnost za određene pravne stvari,one spadaju u nadležnost države,te u slučaju usvojenih akata u istim pravnim stvarima od strane pokrajine i države,veću pravnu snagu imaju akti države,a u svim drugim slučajevima akti države imaju suplementaran karakter.U suštini je nemoguće napraviti granicu između nadležnosti države i pokrajina.Svaka od pokrajina ima ovlašćenja koja se tiču stvari koje spadaju u nadležnost Zajednica,što znači da će i pokrajine imati obavezu i ovlašćenje da sprovede i zakonodavne i izvršne akte komunitarnog prava.

Primjena pravila komunitarnog prava koja nisu direktno primjenjiva može predstavljati problem,zbog stava da ta pravila nisu dio španskog pravnog sistema.To znači da pokrajine ne bi mogle implementirati direktive koje se tiču stvari koje spadaju u nadležnost pokrajina, jer nije još ni sigurno da li su one dio španskog unutrašnjeg prava,te nadležnost da ih inkorporišu ima država.

U ispunjavanju obaveze slaganja obaveza autonomnih pokrajina sa komunitarnim pravom,država ima tri instrumenta na raspolaganju:

-zakone,prema članu 150(3) Ustava,prema kom pokrajine imaju obavezu da usklade svoje zakonodavstvo u određenim oblastima;

-član 162(2) koji predviđa mogućnost Vlade da uloži prigovor neustavnosti na pravila donesena od strane pokrajina;

-apsolutnom većinom u Senatu,prema članu 155 Ustava,Vlada može zahtijevati od predsjednika pokrajine da se ponaša u skladu sa opštim interesima države.

Smatra se da probleme vezane za izvršavanje zakonodavstva Zajednica može prouzrokovati jedino kasno pristupanje implementaciji,zato je predloženo da država i pokrajine preduzmu sve potrebne mjere za implementaciju na vrijeme.³⁸

Određen broj zemalja koristi konstrukciju zajedničkog vršenja vlasti,koja je uobičajena za Luksemburg,Belgiju,Španiju,Portugal i Francusku³⁹.Vlast i dalje pripada državnim institucijama,ali može biti vršena i na nekom drugom nivou vladavine.Dakle,država i dalje ima ustavnu vlast da usvaja nacionalne mjere u relevantnim političkim oblastima Unije,ali smatra da takve mjere trebaju biti u saglasnosti sa pravom Unije.Klauzula o izvršavanju ovlašćenja se može tumačiti i kao zahtjev da prevlast komunitarnog prava ima ograničenja u osnovnim principima i vrijednostima ustava.

³⁸ F.Santaolalla Gadea,S. Martinez Lage,Spanish accession to the European Communities:Legal and Constitutional Implications,Common Market Law Review,br.11,1986.,str.11.-37.

³⁹ Francuska je 1992.godine dodala novu klauzulu čime su objedinjeni koncept ograničenja suvereniteta i zajedničkog vršenja vlasti;ovo je jedinstven primjer.

U Slovačkoj je članom 7(2) Ustava data prevlast pravu Unije nad unutrašnjim pravom. Iako je ta odredba trebala da se odnosi samo na sekundarno komunitarno pravo, ali ne i na osnivačke ugovore, prvenstvo primarnog prava je svakako zagarantovano članom 7 (5) Ustava, koji se odnosi na međunarodne ugovore. Suprotno tome, iz člana 125 (1) (a) slovačkog Ustava, o ovlaštenjima Ustavnog suda, se zaključuje da ne postoji prevlast prava Unije nad Ustavom i ustavnim zakonima.

Slično, odredbama rumunskog Ustava eksplicitno se dodjeljuje prevlast komunitarnom pravu nad unutrašnjim pravom, ali i osigurava prethodnu recenziju ustavnosti ugovora. Kada se pravo jednom proglasi ustavnim, ne može više biti predmet prigovora o neustavnosti, što ukazuje na to da je komunitarno pravo pozicionirano između ustavnog i normativnog prava.

Za razliku od toga, na osnovu novih odredbi slovenačkog Ustava, može se zaključiti da, s jedne strane, ustavno pravo Slovenije omogućava prevlast komunitarnog prava nad državnim statutnim i ustavnim pravom podjednako, a s druge strane, Ustavni sud Slovenije je utvrdio, prije amandmana, da bilo kakav konflikt između Ustava i međunarodnog ugovora mora biti riješen u korist Ustava. Kako bi se potvrdili ugovori koji su, po slovenačkom pravu neustavni, potreban je prethodni amandman Ustava. S obzirom da novi član Ustava nije to promijenio, zaključuje se da bi slovenački Ustav imao prevlast i nad Ugovorom o pristupanju.

Ustav Mađarske ne rangira komunitarno pravo u domaćem pravu, uprkos činjenici da je dodan član 2 o zajedničkom izvršavanju ovlaštenja. Vladin predlog od oktobra 2002. godine, kojim bi se prihvatila suprematija nad mađarskim pravom, nije dobio dovoljnu podršku u Parlamentu, koji je ovo pitanje namjerno ostavio otvorenim jer je opoziciona stranka bila protiv prevlasti prava Unije nad Ustavom Mađarske. U skladu s tim, mađarske sudije moraju zasad primjenjivati mađarski Ustav kao vrhovni zakon zemlje, kako je navedeno u ustavnim odredbama.⁴⁰

4.6. Velika Britanija

Od početka je jasno svim zemljama koje žele postati članice EZ da osnovne strukture Zajednice nisu podložne promjenama i da moraju prihvatiti promjene koje su neophodne u sopstvenom Ustavu ukoliko se pregovara o uslovima za prijem u članstvo. White Paper dokumentom iz 1976. godine je prihvaćena (sa određenom dvosmislenošću) potreba za ustavnim promjenama kako bi zahtjev za prijem u članstvo bio odobren. Pravni aspekti ustavnih promjena spadaju u tri kategorije: jedni su u vezi sa osnovnom teorijom, drugi sa zakonodavnim tehnikama (ali koji mogu u svakom slučaju izazvati političke probleme) i treći su vezani za složenu prirodu ustavnih odnosa britanskih ostrva međusobno.

Osnovni problemi se tiču osiguravanja prevlasti komunitarnog prava i direktnog efekta odgovarajućih odredbi; ovi problemi se javljaju kao posledica doktrine suverenosti Parlamenta i dualističkog pristupa koji ima Ujedinjeno Kraljevstvo. Predlagana su razna rješenja za prevazilaženje ovih prepreka, te je Vlada, nakon analize doktrine suverenosti Parlamenta i

⁴⁰ www.whi-berlin.de/whi-paper1008.pdf, stranica posjećena 11. marta 2011. godine.

prirode komunitarnog prava prihvatila tzv. "root and branch" sistem (sistem "korijen i grana"), što je predstavljeno u *European Communities Bill*. U ovom aktu su spojeni u grupu ugovori Zajednica i ugovor o pristupanju. Zaključuje se da je prvim članom ovog akta proširen obim člana 177 Ugovora o EZ kako bi obuhvatao i Ugovor o pristupanju. Klauzulom 2 se formira koncept "primjenjivog komunitarnog prava" koji obuhvata sva prava, ovlašćenja, odgovornosti i obaveze koje proizilaze iz ugovora o pristupanju, kao i pomoćna sredstva i procedure koje će se, u skladu sa Ugovorom, poštovati i primjenjivati adekvatno u Ujedinjenom Kraljevstvu. Dakle, sudovi su obavezni da obezbijede direktnu primjenjivost komunitarnog prava.

Vezano za inkorporaciju komunitarnog prava, može se reći da je konceptom "primjenjivog komunitarnog prava" riješeno pitanje postojećeg i budućeg zakonodavstva Zajednica sa direktnim dejstvom. To pitanje je riješeno na način da je povjereno usvajanje regulativa domaćem zakonodavstvu. Ova specifična ovlašćenja su dopunjena odredbom koja dozvoljava bilo kojoj ovlašćenom subjektu da usvaja delegirano zakonodavstvo koje je u vezi sa obavezama iz ugovora Zajednica. Ovakvom odredbom je omogućeno rješavanje mogućih poteškoća koje bi se mogle pojaviti u vezi sa delegiranjem ovih ovlašćenja. Ovo opšte ovlašćenje je ograničeno odredbom u kojoj je predviđeno da nije moguće usvajanje zakonodavstva u pitanjima nametanja poreza, retrospektivnih odredbi, stvaranja novih krivičnih djela za koja bi predviđena kazna bila preko dvije godine zatvora, ili 400 funti. Takođe, zabranjeno je usvajanje akata kojim bi se restrukturirali sudovi ili izmijenila njihova nadležnost. Predloženo je da se delegirana ovlašćenja vrše putem zakona. Predviđena procedura je trebala da posluži olakšavanju procesa usvajanja materije ugovora.

Kada se govori o prevlasti komunitarnog prava nad britanskim unutrašnjim pravom, treba reći da se ovim aktom ne daje eksplicitno prevlast komunitarnom pravu, kao što to nije uradila nijedna država članica. Dualistički pristup Britanije prouzrokovao je tehničke probleme vezane za inkorporaciju komunitarnog prava bez mijenjanja njegovog karaktera. U drugoj klauzuli *European Communities Bill* riječima "u skladu sa ugovorima" je povučena jasna granica između komunitarnog prava i opšteg međunarodnog prava, priroda i način funkcionisanja je takođe ispoštovana na ovaj način, kao i samim konceptom "primjenjivog komunitarnog prava". Ostalo je da se vidi da li ova rješenja mogu da prevaziđu poteškoće uzrokovane doktrinom suverenosti Parlamenta, jer će pravila Zajednica doći u sukob sa zakonskim odredbama britanskog prava. Sastavni dio ove doktrine čini stav da parlament ne može obavezati svoje naslednike i da sudovi ne mogu suditi o punovažnosti zakona.

Relativno lako je riješeno pitanje primjene postojećeg komunitarnog prava i suprematije istog nad unutrašnjim pravom. Problemi nastaju kada se radi o budućem britanskom zakonodavstvu. U drugoj klauzuli ovog akta se negira efikasnost ovog zakonodavstva tako da se kontroliše način na koji institucije relevantne za primjenu tog zakonodavstva tumače i primjenjuju isto.

European Communities Bill pruža mogućnost britanskim sudovima da u potpunosti primjenjuju komunitarno pravo. S pravnog gledišta, ovaj akt je dobar, jer obezbjeđuje postizanje željenih rezultata i izbjegava narušavanje osobina komunitarnog prava, čime je Vlada iskazala svoju odanost Zajednicama. Politički gledano, stiče se utisak da je Vlada spremna u potpunosti da učestvuje u ovom procesu, kao i u procesu evropskih unapređenja integracija.⁴¹

⁴¹ J.D.B. Mitchell, S.A. Kuipers, B. Gall, *Common Market law Review*, br. 134, 1972., str. 134.-166.

Neke zemlje primjenjuju svoje ustavne odredbe pri ratifikaciji međunarodnih ugovora, bez obzira na posebnu prirodu Evropske Unije, s tim da, kod njih parlamentarni čin ratifikacije uzima u obzir potrebu da se osigura prevlast komunitarnog prava.

U Finskoj je odsustvo posebne ustavne osnove za članstvo u EU nadoknađeno činjenicom da je za usvajanje Akta o pridruživanju bila potrebna ustavna većina. U Litvaniji i na Kipru poseban ustavni značaj članstva u Uniji je priznat usvajanjem posebne klauzule o EU integraciji. Na Kipru je zbog posebnih okolnosti paralelnog pridruživanja EU i posredovanja UN u kiparskom problemu nastao jedinstven kontekst.

U starim članicama ustavna odredba o rangiranju međunarodnih ugovora istovremeno određuje i unutrašnji rang komunitarnog prava.

U Finskoj ne postoji ustavna odredba o rangiranju međunarodnih ugovora u državnom sistemu. S obzirom da je Finska tradicionalno dualistička država, ugovori bi zauzeli isti rang kao i državni akt kojim su inkorporisani. Međutim, kako je Akt o pristupanju usvojen zakonom koji je usvojila ustavna većina u Parlamentu, to je obezbjedilo Vrhovnom administrativnom sudu osnovu da prihvati prevlast komunitarnog prava nad finskim unutrašnjim pravom. U Ujedinjenom Kraljevstvu, gdje nedostaje pisani ustav kao najviši pravni akt, Akt Evropske Zajednice prenosi pravo Unije u unutrašnji pravni poredak Britanije sa položajem zakona. Svaki kasnije usvojen britanski zakon će se tumačiti tako da bude u skladu sa obavezama koje nastaju prema pravu EU.

Međunarodni ugovori postaju dio malteškog prava kada su inkorporisani aktom parlamenta, pa tako odjeljak 3 (2) Akta Evropske Unije od 16. jula 2003. godine omogućava prevlast komunitarnog prava nad malteškim unutrašnjim pravom. Pored toga, član 65 Ustava Malte, sa izmjenama i dopunama, daje pravu Unije prevlast nad bilo kojim kasnije usvojenim zakonom od strane malteškog Parlamenta, sa efektom da se ne može primijeniti *lex posterior* pravilo. S druge strane, s obzirom na činjenicu da je odjeljak 6 malteškog Ustava o vrhovnoj vlasti Ustava ostao namjerno nepromjenjen, vjerovatno je da pravo Unije neće zamijeniti sami Ustav. Kada se govori o Kipru, određeni međunarodni ugovori postaju primjenjivi ako su ratifikovani aktom parlamenta i objavljeni u Službenom glasniku. Oni imaju prevlast nad kiparskim unutrašnjim pravom, ali kiparska pravna nauka tvrdi da ovaj princip ne utiče na prevlast Ustava, koja je utvrđena članom 179 (1) Ustava. Prema tome, potvrđeni međunarodni sporazumi imaju viši rang od drugih statuta, ali niži od ranga Ustava. Akt o pristupanju EU nije promijenio ovu situaciju. Mane ovog pristupa su ubrzo postale očigledne, te je 28. jula 2006. godine Predstavnički dom (dio članova koji čine grčki Kipranci) donio ustavni amandman, prema kom nijedna od ustavnih odredbi ne sprječava propise, direktive ili druge zakone ili pravno obavezujuće mjere zakonodavne prirode donesene od strane EU ili njihovih institucija ili tijela da imaju pravnu snagu u Republici.

Prema odredbama Ustava Litvanije, međunarodni ugovori koji su potvrđeni od strane Parlamenta će biti sastavni dio domaćeg pravnog sistema, te da će se oni morati primjenjivati na isti način kao unutrašnje pravo. Kasnije je u aktu o pristupanju data prevlast aktima Unije nad domaćim zakonodavstvom, ali se Ustav ne pominje, pa se zaključuje da je princip ustavne prevlasti, kao što je predviđeno u članu 7 (1) Ustava Litvanije, još uvijek važeći i u odnosu na pravo Unije.⁴²

4.7. Danska

Pri razmatranju ustavnih aspekata pristupanja Danske Evropskoj zajednici, uzima se u obzir Akt o pristupanju Danske EZ. Ovaj akt je predstavljen Parlamentu 15. marta 1972. godine, i

⁴² www.whi-berlin.de/whi-paper1008.pdf, stranica posjećena 11. marta 2011. godine.

sadrži odredbe koje je potrebno da ima Ustav kako bi bilo omogućeno pristupanje međunarodnoj organizaciji nadnacionalnog karaktera, kao i odredbe opšteg karaktera čiji je cilj ograničavanje broja zakona o izmjenama i dopunama postojećih zakona koji su u suprotnosti sa komunitarnim pravom.

Prva odredba prvog odjeljka ovog akta sadrži saglasnost Parlamenta o ratifikaciji Ugovora o pristupanju Kraljevine Danske, Irske, Kraljevstva Norveške, Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske Evropskoj zajednici za uglj i čelik.

Prema Ustavu Danske, kralj istupa u ime države u međunordnim poslovima, te svoju vlast vrši preko ministara. Vlada ima isključivu nadležnost da zaključuje ugovore i da postupa u drugim stvarima koje se tiču međunarodnog prava. Izvršna vlast podliježe parlamentarnoj kontroli, pa je tako u nekim slučajevima neophodan prethodni pristanak Parlamenta. Naime, kralj ne može bez pristanka Parlamenta poništiti bilo kakav akt kojim se povećava ili umanjuje nacionalna teritorija ili poništiti obavezu koja se jedino može ispuniti uz saradnju Parlamenta ili je od velike važnosti, niti može bez pristanka Parlamenta okončati međunardoni ugovor koji je zaključen uz saglasnost Parlamenta. Zato se zaključuje da je pristanak Parlamenta na pristupanje Danske potreban jer se pristupanje svakako smatra pitanjem od velike važnosti, a i saradnja Parlamenta je potrebna u ispunjavanju obaveza proizašlih iz pristupanja EZ. Pristanak može biti dat u bilo kojoj formi. S obzirom da ispunjavanje obaveza koje prizilaze iz pristupanja Zajednicama zahtijeva nacionalnu legislaciju, i logično je da parlamentarni pristanak bude dat u obliku zakonske odredbe. Naime, ako Akt bude odobren u parlamentu sa većinom od pet šestina, odredba koja predviđa delegiranje ovlašćenja na institucije Zajednica ne mora biti stavljena na referendum, kako je predviđeno odjeljkom 20 Ustava. Međutim, stav je Parlamenta da bi referendum ipak trebao biti održan.

U drugom odjeljku Akta o pristupanju Danske EZ predviđeno je da ovlašćenja povjerena vlastima Carstva prema Ustavu mogu, u mjeri predviđenoj Ugovorima biti izvršavana od strane institucija Zajednica. Zaključuje se da se pristupanje Danske međunarodnoj organizaciji koja ima nadnacionalna ovlašćenja može odigrati samo ukoliko bude usvojen amandman Ustava, zbog toga što je Ustavom predviđeno da zakonodavnu vlast vrše kralj i parlament, izvršnu kralj, a sudsku vlast sudovi pravde, te je ustanovljen princip po kom zakonska ovlašćenja nad građanima mogu vršiti samo vlasti ustanovljene u okviru dasnkog ustavnog sistema. Samo donošenje amandmana bi teklo po komplikovanoj proceduri predviđenoj Ustavom, te je, na osnovu toga, podnešen predlog odredbe koja bi Danskoj dala ustavnu osnovu za pristupanje nadnacionalnoj organizaciji bez ustavnog amandmana. Predlog je prihvaćen, i u odjeljku 20(1) Ustava je predviđeno da ovlašćenja povjerena vlastima Carstva prema Ustavu mogu biti samo u određenoj mjeri delegirana međunarodnim vlastima uspostavljenim sporazumom između država radi promovisanja međunarodnog prava i saradnje. Postoje nesaglasnosti o tome da li ovaj odjeljak pruža dovoljnu osnovu za pristupanje. Ističu se razni prigovori:

-tvrđi se kako, s obzirom na odredbu koja kaže da samo ovlašćenja povjerena vlastima Carstva prema Ustavu mogu biti delegirana, a pod tim ovlašćenjima se misli kako na zakonodavnu, tako i na izvršnu i sudsku vlast, ne mogu biti delegirana na međunarodne organizacije ovlašćenja da se izmijeni Ustav ili ovlašćenja predviđena odjeljkom 20 Akta, te da se ne može dozvoliti

međunarodnoj organizaciji da donosi odredbe koje su u suprotnosti sa nekim odredbama Ustava(iako je ovo u suprotnosti sa načelom suprematije komunitarnog prava nad unutrašnjim pravom);tvrdi se da do takvog neslaganja neće doći;

-još jedan od prigovora je na račun rješenja kojim je isključeno da sva ovlašćenja određene vrste mogu biti delegirana,u kojoj mjeri je neko ovlašćenje delegirano mora biti navedeno u Aktu,ili bar se u Aktu mora pozvati na ugovore koji sadrže ovlašćenja institucija(ovaj metod je izabrala danska Vlada),jer bi ono iziskivalo izmjene ovog odjeljka svakim novim delegiranjem;

-uopšte se ne analizira da li Zajednice ispunjavaju uslove predviđene u dijelu odredbe koji predviđa da je delegiranje dozvoljeno samo na međunarodne vlasti uspostavljene sporazumom država u svrhu unapređenja međunarodnog prava i saradnje;

-smatra se da je nemoguće da Danska ratifikuje Ugovor o pristupanju EZ bez amandmana Ustava, jer je ovaj ugovor važeći za neograničen period vremena,a Parlament može opozvati odjeljak 20 Akta o pristupanju Danske Zajednicama bilo kad(ovo je veoma bitno kada se govori o supremaciji komunitarnog prava,o čemu će biti pisano kasnije).

U trećem odjeljku Akta se govori da delegacija ovlašćenja nema retroaktivno dejstvo.

Odredbe ugovora će proizvoditi pravno dejstvo u Danskoj u onoj mjeri i kojoj su direktno primjenjive prema komunitarnom pravu.Ovo se odnosi i na akte usvojene od strane institucija Zajednica prije pristupanja Danske EZ i objavljivanja u Službenom listu Evropske zajednice.

Što se tiče odnosa između međunarodnih ugovora i unutrašnjeg prava,Danska usvaja dualistički pristup.Naime,ugovor koji je izvršna vlast učinila dijelom pravnog sistema,sam po sebi,ne čini dansko pravo,Kako bi ugovor proizvodio pravno dejstvo u unutrašnjem pravnom sistemu,mora biti usvojen akt od strane nacionalnih vlasti.To je najčešće zakon,ukoliko se radi o aktu Parlamenta,ili administrativna regulativa,ako se radi o aktu izvršne vlasti. Tradicionalan metod za implementaciju ugovora u Danskoj je da se ugovor,ili dio koji treba implementirati,reformuliše u zakon ili regulativu.U tom slučaju oni postaju pravno obavezujući.Na osnovu svega rečenog,vidi se da je u trećem odjeljku ovog akta primijenjen metod usvajanja.Stoga,usvajanjem Akta o pristupanju Danske Zajednicama u potpunosti se prihvata princip direktne primjenjivosti komunitarnog prava,ne samo u vezi sa budućim zakonodavstvom,nego i u vezi sa pravom donesenim prije danskog pristupanja.Kao rezultat toga,danski zakoni suprotni postojećim propisima ili direktno primjenjivim odredbama ugovora automatski su stavljene van pravne snage datumom stupanja na snagu relevantnih propisa komunitarnog prava.Vlada je ipak donijela određen broj zakona kojima se stavljaju van snage ili izmjenjuju zakoni koj se smatraju suprotnim direktno primjenjivom pravu Zajednica.Istovremeno,Vlada je usvojila i zakone potrebne za implementaciju onih direktiva i odredbi ugovora koje se,bar trenutno,ne smatraju direktno primjenjivim.

Načelo suprematije komunitarnog prava nad unutrašnjim pravom predstavlja jedno od,ako ne i najvažnije pitanje kada se govori o ustavnoj osnovi danskog pristupanja EZ.Razni autori tvrde da se,ustavno gledano,Danska ne može povinovati ovom principu,te da pristupanje EZ zahtijeva ustavni amandman zbog toga.

Max Sorensen smatra da je moguće da Danska poštuje ovo načelo u odnosu na sekundarno zakonodavstvo Zajednica koje bude usvojeno nakon pristupanja Danske. On tvrdi da je osnova za to odjeljak 20 Ustava, i tumači da Parlament delegiranjem određenih ovlaštenja isključuje sebe iz leglacije u toj oblasti. Tačno je da Parlament može, u potpunosti ili djelimično, opozvati delegiranje, ali sve dok to ne bude urađeno izričito, direktno primjenjive odredbe moraju imati primat. On takođe smatra da se ne može tumačiti sa sigurnošću da se direktno primjenjivim odredbama i odredbama sekundarnog zakonodavstva može osigurati primat, da Parlament može da donese zakone suprotne komunitarnom pravu, ali će sudovi tumačiti da nije postojala namjera donošenja akata suprotnih pravu Zajednica. Sorensen tvrdi da, i ako danski Ustav ne pruža dovoljnu osnovu za pristupanje, to ne znači da je amandman neophodan, jer te obaveze Parlament može ispuniti donošenjem zakona koji nisu suprotni komunitarnom pravu.

Erik Siesby odbacuje stavove M. Sorensena. On smatra da odjeljak 20 Ustava ne čini mogućim povinovanje suprematiji komunitarnog prava, zato što Parlament u trenutnom zasijedanju ne može da obaveže budući Parlament na drugi način, osim amandmanom. Pošto odjeljak 20 Akta može da bude poništen običnim zakonom, zaključuje se da bilo koji kasnije usvojen danski zakon koji je suprotan ranije usvojenom pravilu komunitarnog prava implicitno opoziva delegiranje ovlaštenja prema odjeljku 20 Akta. Na osnovu analize iskustva postojećih država članica on zaključuje da ovaj princip ima toliku važnost da se ne može očekivati da Danska bude primljena u članstvo ako ga ne prihvati, a to ne može biti urađeno bez amandmana.

Ross smatra da problem suprematije postavlja dva pitanja: prvo je da li Danska može pristupiti EZ bez amandmana, a drugo je da li će Danska bez amandmana biti u stanju da ispuni svoje obaveze prema Zajednici. On tvrdi da ustavni amandman nije neophodan, jer ako Parlament usvoji zakon, svjestan da je on suprotan komunitarnom pravu, nema sumnje da danski sudovi treba da se povinuju Parlamentu. Ako Parlament ne želi da ispuni svoje obaveze, nema svrhe raspravljati o tome da li Danska može ispuniti svoje obaveze bez ustavnog amandmana. Sudovi će usvojiti pretpostavku da Parlament nije imao namjeru da krši svoje obaveze, i u tim situacijama će moć dati priamt komunitarnom pravu nad danskim unutrašnjim pravom.

U četvrtom odjeljku Akta su nabrojani Ugovori o pristupanju EZ, EVROATOM, Odluka o pristupanju EZUČ, Osnivački ugovori i ugovori kojima su mijenjani ti ugovori, kao i njihovi aneksi i protokoli; tekstovi svih ovih ugovora sadržani su u aneksu Akta o pristupanju Danske EZ.

Pitanje parlamentarne kontrole je riješeno u šestom odjeljku ovog akta, u kom je predviđeno da Vlada podnosi izvještaje Parlamentu o razvoju u EZ, i to na način da Vlada obavještava Komitet imenovan od strane parlamenta o predlozima odluka Savjeta koje će postati direktno primjenjive u Danskoj, ili čija će implementacija zahtijevati učešće Parlamenta.

Predviđeno je da ovaj akt ne proizvodi pravno dejstvo na Farska ostrva, te da stupi na snagu istog dana kada i Ugovor o pristupanju Danske EZ.

Ministar pravde Danske je iznio zaključak da je ovaj akt ustavan, i da je ustavno moguće da Danska ispuni svoje obaveze prema Zajednicama.⁴³

Ideja sadržana u konstrukciji transfer ovlaštenja se koristi u starim članicama kao što su Njemačka, Holandija, Danska i Švedska. Ovdje ustavni zakonodavac zaključuje da određena ovlaštenja ne pripadaju više državnim institucijama, i umjesto toga, ta ovlaštenja se prenose međunarodnoj organizaciji ili Evropskoj Uniji, koje imaju ustavnu legitimnost samom činjenicom da su njihova ovlaštenja dodijeljena putem specijalne procedure. Iako ne eksplicitno, ova konstrukcija može značiti i da se odricanje odgovarajućeg ovlaštenja vrši na nacionalnom nivou. U Danskoj i Švedskoj čin je opisan kao *delegiranje* što podrazumijeva pravnu konotaciju transfera od višeg ka nižem nivou. Među novim članicama, Letonija, Poljska, Češka Republika, sve su se pridružile ovoj grupi koristeći termin *delegiranje* radije nego *transfer* ovlaštenja, dok, za razliku od njih, Bugarska radije koristi njemačku i holandsku terminologiju.

U Holandiji član 94 Ustava omogućava da nadnacionalno pravo ima prednost nad državnim pravom. U Njemačkoj i stara opšta klauzula o transferu ovlaštenja i nova Evropska klauzula se tumače tako da dozvoljavaju prevlast komunitarnog prava u zemlji, s tim da je Ustavni sud Njemačke zadržao svoje pravo da odbije primjenu komunitarnog prava kao vrhovnog ako bi zaštita ljudskih prava u pravnom poretku Unije bila ispod standarda u poređenju sa državnim standardom. U Danskoj se ni paragraf 20 Ustava ni danski Akt o pristupanju ne bave pitanjem prevlasti iako je doktrina poznata i priznata u parlamentarnim debatama iz 1972. godine. Ni danski Ustavni sud nije zauzeo stav po ovom pitanju, ali je naglasio da dio komunitarnog prava može biti neprimjenjiv u Danskoj ako je Unije prekoračila svoja delegirana ovlaštenja, a problem nije riješen na zadovoljavajući način od strane Evropskog suda pravde. Švedska jurisprudencija priznaje prevlast komunitarnog prava nad zakonima i samim Ustavom, međutim, nije isključeno da ustavna rezerva može biti aktivirana u nekoj fazi u ovoj oblasti ako se bude smatralo da standardi Unije nisu zadovoljavajući.

Prema Ustavu Poljske, zakoni utemeljeni od strane međunarodne organizacije kojoj je Poljska prenijela ovlaštenja će imati prednost u slučaju sukoba zakona, ako osnivački ugovor međunarodne organizacije to predviđa. Komunitarno pravo se ne može osporiti kao neustavno zbog punovažećeg sistema odlučivanja Unije. Ustavna rezerva može postati važeća samo ako se tiče bitnih pitanja komunitarnog prava.

U Češkoj, Vladin prijedlog o novom članu 10b Ustava, koji predviđa prevlast nad nacionalnim pravom, uključujući ustavno pravo, nije usvojen u Parlamentu. Umjesto toga, izmijenjeni član 10 češkog Ustava omogućava prevlast samo nad domaćim zakonima, i iako ovaj uzraz može da se odnosi na obične i ustavne zakone podjednako, Ustavni sud Češke je pojasnio da pravo EU nema neograničenu prevlast, tako da izvorni nosilac suverenosti, kao i ovlaštenja koja proističu iz toga, još uvijek ostaje Češka Republika čija je suverenost i dalje zasnovana na članu 1 (1) češkog Ustava, što se manifestuje u činjenici da sud ima funkciju zaštite ustavnosti.

U Letoniji važe uobičajena pravila za unutrašnju primjenu međunarodnih ugovora, uprkos uvođenju klauzule o delegiranju vlasti u članu 68 Ustava. Prema članu 13 letonskog Zakona o međunarodnim ugovorima i članu 16 Zakona o ustavnom sudu, međunarodni ugovori imaju status iznad domaćih zakona, ali ispod državnog Ustava.

Ustavom u Bugarskoj, nakon uvođenja člana 4 (3) o učešću Bugarske u EU i klauzule o transferu ovlaštenja u članu 85 (3), suprematija ratifikovanih ugovora je ograničena na državne

⁴³ O. Due, C. Gulmann, Constitutional Implications of the Danish accession to the European Communities, Common Market Law Review, br. 256, 1972., str. 256.-270.

zakone prema članu 5 (4). Osim toga, prije potvrđivanja neustavnih ugovora, Ustav treba biti izmijenjen prema članu 85 (3). Konačno, Ustavni sud ima pravo da preispituje ustavnost međunarodnih ugovora prema članu 149 (1), tački 4 Ustava. U praksi je Sud potvrdio prevlast Ustava nad međunarodnim ugovorima. Tumačenjem ovih odredbi i na osnovu prakse Suda zaključuje se da će komunitarnom pravu biti dodijeljen rang nad državnim zakonima, ali ispod Ustava.⁴⁴

V PROTOKOL O UČEŠĆU NACIONALNIH PARLAMENTA U ZAKONODAVSTVU EVROPSKE UNIJE

Strane ugovornice su usvojile ovaj Protokol, pozivajući se na činjenicu da je način na koji nacionalni parlamenti nadgledaju svoje vlade u vezi sa aktivnostima Evropske unije stvar specifične ustavne organizacije i prakse svake države članice, i u želji da potaknu veći angažman nacionalnih parlamenata u aktivnosti EU, te da unaprijede njihovu sposobnost da izraze svoje stavove po pitanju nacrtu zakonodavnih akata Unije, kao i po pitanju drugih stvari koje bi za njih mogle biti od interesa.

Svoje konsultacijske dokumente, godišnje zakonodavne programe, kao i sve druge instrumente zakonodavnih planova i politike, Komisija je dužna da, odmah po objavljivanju, istovremeno kada i evropskom Parlamentu i Savjetu, proslijedi i nacionalnim parlamentima.

Nacrti legislativnih akata, pod kojima se podrazumijevaju predlozi Komisije, zakonodavne inicijative zemalja članica i evropskog Parlamenta, zahtjevi Suda pravde, preporuke Evropske centralne banke i zahtjevi Evropske investicione banke za usvajanje legislativnih akata biće proslijeđeni nacionalnim parlamentima.

Komisija i evropski Parlament su dužni da svoje nacрте zakonodavnih akata prosljede nacionalnim parlamentima kada i Savjetu. Nacрте zakonodavnih akata zemalja članica, Suda pravde, Evropske centralne banke i Evropske investicione banke evropski Parlament prosljeđuje nacionalnim parlamentima.

Nacionalni parlamenti mogu, u skladu sa procedurom predviđenom u Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Predsjedniku evropskog Parlamenta, Savjeta i Komisije dati obrazložena mišljenja o tome da li je nacrt zakonodavnog akta u skladu sa principom supsidijarnosti. Ako je nacrt akta potekao od grupe država članica, Suda pravde, Evropske centralne banke ili Evropske investicione banke, Predsjednik Savjeta će proslijediti mišljenje relevantnim tijelima tih institucija.

Period u kom se nacionalni parlamenti mogu izjasniti po pitanju nacrtu je osam sedmica, osim u hitnim slučajevima zbog razloga koje navede Savjet kada taj period iznosi minimalno deset dana. U slučajevima kada se Savjetu dozvoljava donošenje odluka kvalifikovanom većinom, gdje se inače zahtijeva apsolutna većina, i u slučajevima kada je Savjetu dozvoljeno

⁴⁴ www.whi-berlin.de/whi-paper1008.pdf, stranica posjećena 11. marta 2011. godine.

postupati po običnoj zakonodavnoj proceduri u slučajevima gdje je inače predviđena specijalna zakonodavna procedura, nacionalni parlamenti moraju biti obaviješteni o inicijativi Savjeta najmanje šest mjeseci prije usvajanja odluke.

Evropski i nacionalni parlamenti će zajedno utvrditi organizaciju i unapređenje pravilne i efikasne interparlamentarne saradnje unutar Unije. Konferencija parlamentarnih komiteta za poslove Unije može poslužiti unapređenju razmjene informacija i iskustva između nacionalnih parlamenata i evropskog Parlamenta, i njihovih specijalnih komiteta. Takođe, mogu organizovati interparlamentarne konferencije o pitanjima zajedničke spoljne, sigurnosne i odbrambene politike. Stavovi iznijeti na ovim konferencijama nisu pravno obavezujući.⁴⁵

VI PROTOKOL O PRIMJENI NAČELA SUPSIDIJARNOSTI I PROPORCIONALNOSTI

Ovaj protokol je donijet od strana ugovornica u želji da se osigura da donijete odluke budu što je moguće bliže građanima Unije, te su utvrdile uslove za primjenu ovog načela, koje je predviđeno članom 5 Ugovora o Evropskoj uniji, kao i sistem nadgledanja primjene ovog načela.

Svaka institucija je dužna da obezbijedi poštovanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti na način predviđen u petom članu Ugovora o EU.

Prije predlaganja pravnih akata, Komisija je dužna da se konsultuje; gdje je moguće te konsultacije će uzeti u obzir regionalne i lokalne dimenzije predviđene akcije. U slučajevima izuzetne hitnosti, Komisija ne mora sprovesti te konsultacije, ali će u svom predlogu obrazložiti razloge svoje odluke.

Ovde se pod nacrtom legislativnih akata misli na predloge Komisije, zakonodavne inicijative grupa država članica, inicijative evropskog Parlamenta, zahtjeve Suda pravde, preporuke Evropske centralne banke i zahtjeve Evropske investicione banke za usvajanje akata.

Komisija i Parlament su dužni da prosljede svoje nacрте i izmjene istih, dok Savjet prosljeđuje nacрте i izmjene nacрта zakonodavnih akata država članica, Suda pravde, Evropske centralne banke i Evropske investicione banke nacionalnim parlamentima.

Svaki nacrt zakonodavnog akta treba da sadrži detaljnu izjavu koja bi omogućavala procjenu slaganja tog akta sa principom supsidijarnosti i proporcionalnosti. Nacionalni parlamenti imaju na raspolaganju osam sedmica za izjašnjavaње ukoliko smatraju da se neki nacrt ne slaže sa ovim načelom. Tijela od kojih potiče taj nacrt moraju uzeti u obzir obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata. Svaki nacionalni parlament ima dva glasa, s tim da u slučaju

⁴⁵ Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji, "Službeni list EU", C83, 30.03.2010.

dvodomnog parlamenta svaki dom ima jedan glas. Ukoliko pri glasanju jedna trećina smatra da nacrt zakonodavnog akta ne poštuje princip supsidijarnosti i proporcionalnosti, nacrt će biti recenziran. U slučajevima usvajanja akata iz oblasti slobode, sigurnosti i pravde, broj negativnih glasova mora biti jedna četvrtina. Posle ovakve recenzije, tijela, odnosno, institucije od kojih potiče nacrt mogu donijeti odluku da proslijede, izmijene ili povuku nacrt. Razloge svoje odluke su dužni da obrazlože. U običnoj zakonodavnoj proceduri, pri običnoj većini glasova, nacrt mora biti predmet recenzije. Komisija može da odluči da nastavi, izmijeni ili povuče nacrt. Ako odluči da proslijedi takav nacrt, mora obrazložiti svoju odluku, te će ta odluka, kao i mišljenje nacionalnih parlamenata biti proslijeđena evropskom Parlamentu ili Savjetu, kao zakonodavcima Unije, koji će, prije zaključenja prvog čitanja, razmotriti da li je ovaj nacrt zakonodavnog akta u skladu sa principom supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ako 55 % članova Savjeta ili Parlamenta nađe da nije ispoštovan ovaj princip, predlog neće biti proslijeđen na usvajanje.

Sud pravde i Komitet regiona su ovlašćeni da djeluju u slučajevima kršenja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.⁴⁶

⁴⁶ Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, "Službeni list EU", C83, 30.03.2010.

ZAKLJUČAK

Iz svega gore navedenog,može se zaključiti da se Evropska unija iz regionalne međunarodne organizacije za ekonomsku integraciju razvila u političku strukturu sličnu federaciji,i taj razvoj i dalje traje,te da pitanje proširenja Unije predstavlja jedno od najvažnijih pitanja ovog vijeka,pa čak i milenijuma i zahtijeva brojne i velike ustavne promjene,ako ne formalne,onda bar supstancijalne.

Najveći broj reformi se zahtijeva u fazi pripreme i u fazi pristupanja,međutim,i nakon formalnog pristupanja Uniji,države se suočavaju sa brojnim izazovima,tako da i u ovoj fazi promjene mogu imati ustavni značaj.Problemi se mogu ticati implementacije pravne tekovine Unije,kao i samog načina na koji se ta implementacija vrši;zatim,problem može predstavljati učešće raznih grana vlasti države članice u formiranju politike EU;i prilično složen problem predstavlja uloga nacionalnih sudova u primjeni sekundarnog prava. Svakako najveći problem je kako ispoštovati načela direktne primjenjivosti prava Unije i suprematije istog nad unutrašnjim pravom država članica.

Komparativnom analizom ratifikacijskih procedura zemalja članica dolazi se do zaključka da se može razlikovati pet modela, a samim tim i pet grupa zemalja na osnovu načina na koji su one prilagođavale svoje ustave članstvu u Evropskoj uniji.

Određene države su direktno spojile pridruživanje EU sa ustavnim promjenama.Ova tehnika je naprije sprovedena u Irskoj.Austrija,sa modelom potpune revizije,predstavlja drugi primjer,kao i Estonija,jedna od novih članica,u kojoj je usvojen Zakon o dopunama Ustava,kategorija koja nije prethodno predviđena Ustavom.

U drugoj grupi zemalja vlada ideja ograničenja suvereniteta.U starim zemljama članicama takav stav se primjećuje u ustavima Francuske i Italije.Kada je suverenost samo ograničena,onda ne može postojati sumnja da još uvijek pripada narodu kao suverenom.Prema tome,sve tvrdnje da bi članstvo u EU potkopalo suverenost države mogu se lako odbaciti,a članstvo postaje moguće bez prethodnih ustavnih amandmana o suverenitetu. Ovaj koncept nije više čest.

Određen broj zemalja koristi konstrukciju zajedničkog vršenja ovlašćenja.Vlast i dalje pripada državnim institucijama,ali može biti vršena i na nekom drugom nivou vladavine.Dakle,država i dalje ima ustavnu vlast da usvaja nacionalne mjere u relevantnim političkim oblastima Unije,ali smatra da takve mjere trebaju biti u saglasnosti sa pravom Unije.Klauzula o izvršavanju ovlašćenja se može tumačiti i kao zahtjev da prevlast komunitarnog prava ima ograničenja u osnovnim principima i vrijednostima ustava.

Neke zemlje primjenjuju svoje ustavne odredbe pri ratifikaciji međunarodnih ugovora,bez obzira na posebnu prirodu Evropske Unije,s tim da,kod njih parlamentarni čin ratifikacije uzima u obzir potrebu da se osigura prevlast komunitarnog prava.

Kod ideje sadržane u konstrukciji transfer ovlašćenja ustavni zakonodavac zaključuje da određena ovlašćenja ne pripadaju više državnim institucijama,i imjesto toga,ta ovlašćenja se

prenose međunarodnoj organizaciji ili Evropskoj Uniji,koje imaju ustavnu legitimnost samom činjenicom da su njihova ovlašćenja dodijeljena putem specijalne procedure.Iako ne eksplicitno,ova konstrukcija može značiti i da se odricanje odgovarajućeg ovlašćenja vrši na nacionalnom nivou.

U velikom broju zemalja članica prevlast prava Unije nad unutrašnjim pravom je dobro uređena.. Bez obzira na različite koncepte poput ograničenje suverenosti,transfer ovlašćenja,ili zajedničko izvršavanje ovlašćenja,posebne integracione klauzule imaju istu funkciju:one pružaju ustavnu osnovu za članstvo i obezbjeđuju primat prava Unije. Na osnovu različitih iskustava starih članica,većina novih članica mijenja i dopunjava svoje ustave i dodaje nove integracione klauzule.U ovim klauzulama se uglavnom eksplicitno navodi da pravo EU ima prevlast nad unutrašnjim pravom,a ako to nije slučaj,isto se može zaključiti iz same funkcije ovih klauzula.Čak i u onim zemljama koje koriste ustavne klauzule vezane za ratifikaciju međunarodnih sporazuma,konflikti se obično rješavaju u korist komunitarnog prava.

Evropska unija ne predviđa niti propisuje određenu metodu kako zemlja kandidat treba da riješi ova pitanja.Umjesto toga,u toku pregovora upućuje na pojedine nedostatke koji nastaju u pregovaračkim poglavljima.Izbor o tome kako i kada da se opredele za ustavni model koji se najbolje slaže sa sopstvenom nacionalnom tradicijom zemlje kandidata prepušten je demokratski izabranim predstavnicima same zemlje kandidata.

LITERATURA

1. Rodoljub Etinski, Sanja Đajić, Maja Stanivuković i dr., *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad, 2010. godine;
2. Zoran Radivojević, Vesna Knežević-Predić, *Institucije Evropske unije*, Niš, 2008. godine;
3. John Temple Lang, *Legal and Constitutional Implications for Ireland of adhesion to the EEC Treaty*, *Common Market Law Review* 167, 1972. godine;
4. Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Constitutional problems involved in Austria's accession to the EU*, *Common Market Law Review* 727, 1995. godine;
5. Dimitrios Evrigenis, *Legal and Constitutional Implications of Greek accession to the European Communities*, *Common Market Law Review* 157, 1980. godine;
6. Francisco Santaolalla Gadea, Santiago Martinez Lage, *Spanish accession to the European Communities: Legal and Constitutional Implications*, *Common market law Review* 11, 1986. godine;
7. J.D.B. Mitchell, S.A. Kuipers, B. Gall, *Constitutional aspects of the Treaty and legislation relating to British membership*, *Common Market Law Review* 134, 1972. godine;
8. Ole Due, Claus Gulmann, *Constitutional Implications of the Danish accession to the European Communities*, *Common Market law Review* 256, 1972. godine;
9. *Ugovor o Evropskoj uniji*, "Službeni list EU" C83, 30.03.2010. godine;
10. *Ugovor o funkcionisanju Evropske unije*, "Službeni list EU" C83, 30.03.2010. godine;
11. *Protokol o učešću nacionalnih parlamenata u zakonodavstvu Evropske unije*, "Službeni list EU" C83, 30.03.2010. godine;
12. *Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti*, "Službeni list EU" C83, 30.03.2010. godine;
13. www.whi-berlin.de/documents/whi-paper1008.pdf , stranica posjećena 11. marta 2011. godine;
14. www.parlament.ba, stranica posjećena 09. marta 2011. godine;
15. http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/index_en.htm , stranica posjećena 11. marta 2011. godine.

