

Princip nadnacionalnosti u delovanju Evropske unije

Autor: Vladimir Pavićević

Proces integrisanja evropskih naroda je, suštinski, započeo u drugoj polovini 20. veka kada su državni šest evropskih zemalja (Belgija, Francuska, Italija, Holandija, Luksemburg i Nemačka) odlučili da potpišu tekst Ugovora o zajedničkom korišćenju uglja i čelika, potom i tekst Ugovora o evropskoj ekonomskoj zajednici. Usledilo je intenziviranje saradnje između evropskih država da bi početkom 21. veka države učesnice procesa integracija postale povezane zajedničkim interesima i politikama koje, između ostalih, pokrivaju područja ekonomije, industrije, socijalnih pitanja, građanskih prava i spoljne politike.

Termin *Evropska unija* uveden je Ugovorom iz Matrihta 1993. godine i koristi se da označi entitet koji se više od pola veka nalazi u neprekidnom procesu menjanja. Ugovorom iz Matrihta definisano je da Evropska unija počiva na tri stuba: Evropske zajednice, Zajednička spoljna i bezbednosna politika, i Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Istovremeno sa uvođenjem novog naziva za organizaciju čiji se koreni nalaze u Zajednici za uglj i čelik i Evropskoj ekonomskoj zajednici, postavljeno je pitanje karaktera entiteta koji se u prvoj deceniji 21. veka proširio na 27 država članica.

Najprecizniji odgovor na pitanje: šta je Evropska unija, glasi da je EU međunarodna organizacija sa elementima nadnacionalnosti. Ova definicija isključuje mogućnost da EU tretiramo kao državu, ali nam saopštava da ona sadrži neke karakteristike moderne države. Definicija nam, isto tako, saopštava da Evropska unija nije ni klasična međunarodna organizacija poput Organizacije ujedinjenih nacija ili Saveta Evrope, budući da svojim nadležnostima i strukturom prevazilazi okvir delovanja klasičnih međunarodnih organizacija. Potpuno razumevanje delovanja EU pretpostavlja da pre svega istražimo značenje principa nadnacionalnosti koji Evropsku uniju čini specifičnim entitetom u međunarodnim odnosima.

Princip nadnacionalnosti se kao karakteristika delovanja Evropskih zajednica prepoznaje u karakteru bazičnih institucija Evropske unije i vrsti i načinu odluka koje te institucije donose. Jasnu vezu između ovog principa i EU je, kroz sopstvenu praksu, mišljenja i presude, prepoznao i Evropski sud pravde. Uzimajući u obzir sadržinu bazičnih ugovora EU i praksu Evropskog suda pravde, možemo da zaključimo da princip nadnacionalnosti u delovanju Evropske unije čini pet elemenata:

1. primat komunitarnog prava;
2. odluke su obavezujuće bez obzira kako je glasala država članica;

3. u EU postoje institucije koje primarno štite komunitarne, a ne interese država članica;
4. odluke jednako važe za fizička i za pravna lica;
5. u EU postoji obavezujuća sudska nadležnost za sporove iz domena Zajednica.

1. Primat komunitarnog prava

Komunitarno pravo je pravo Evropske unije. Njega čine bazični ugovori EU kao primarni izvori prava i instrumenti koje usvaja Savet ministara, a koji imaju karakter zakonskih akata. Dve su vrste instrumenata koje imaju obavezujuće dejstvo za države članice: regulative i direktive. Za razliku od regulativa i direktiva, preporuke, odluke i mišljenja nemaju obavezujući karakter.

Kada se saopšti da u Evropskoj uniji postoji primat komunitarnog prava, to znači da su pravni propisi Unije nadređeni pravnom sistemu zemalja članica Unije. Ukoliko bi zakon jedne države članice bio u suprotnosti sa sadržinom regulative, direktive ili nekog od bazičnih ugovora Evropske unije, onda bi u mogućem sporu kao superiorniji izvor prava važila pravila koja donosi Evropska unija. Institucija koja je nadležna da saopšti mišljenje povodom primata jednog ili drugog prava je Evropski sud pravde, kome se u posebnom postupku za mišljenje može obratiti neka od institucija Evropske unije (najčešće Evropska komisija), država ili najviša sudska instanca u državi članici pred kojom se vodi spor, a kojoj je potrebna pomoć u postupku odlučivanja o hijerarhiji izvora prava.

2. Odluke su obavezujuće bez obzira kako je država glasala država članica

Naglašeni značaj komunitarnog prava važi samo u okviru prvog stuba Unije - Evropskih zajednica. U okviru ovog stuba, najveći broj odluka se donosi većinskim glasanjem u Savetu ministara. Budući da je broj glasova koje država članica ima ponderisan i da najviše zavisi od broja stanovnika u određenoj državi, to je česta situacija u kojoj se predstavnici zemalja u Savetu ministara ne slažu oko sadržine neke odluke.

Princip koji kaže da su odluke obavezujuće bez obzira na to kako je država glasala, znači da članice EU unapred pristaju na situaciju u kojoj njihov predstavnik može biti preglasan u Savetu ministara. Posledica prihvatanja ovog principa je da se država obavezuje da primenjuje sadržinu odluke ili zakona na svojoj teritoriji uprkos tome što je u instituciji EU koja je o tome odlučivala glasala protiv.

3. U Evropskoj uniji postoje institucije koje primarno štite komunitarne, a ne interese država članica

Razvoj evropskih integracija u drugoj polovini 20. veka nametnuo je kao relevantno i pitanje odnosa međuvladinog i nadnacionalnog principa delovanja Evropskih zajednica. I dok su se Evropski savet i Savet ministara jasno izdvojili kao institucije u kojima odlučivaoci prevashodno štite interese država članica koje predstavljaju, preostale bazične institucije EU su veoma usmerene ka ostvarenju interesa Unije.

Najjače komunitarno telo u strukturi EU je Evropska komisija. Uprkos tome što predsednik Evropske komisije predlaže članove Komisije vodeći računa o zastupljenosti država članica, izabrani članovi Komisije treba da delaju tako da interesima Evropske unije daju prednost u odnosu na interese države iz koje dolaze. Otud se za članove Komisije predlažu osobe koje su svojim radom pokazale privrženost procesu evropskih integracija i za koje se veruje da svojom aktivnošću mogu da osnaže ovaj proces. Budući da Evropska komisija priprema predloge zakona, ali i da vodi računa o tome da države članice ili druge institucije EU ne krše komunitarna pravila, ovo telo EU se naziva ČUVAREM UGOVORA.

Pored Evropske komisije, Evropski sud pravde se, takođe, smatra komunitarnim telom. Osnov za odlučivanje Sud nalazi u primarnim i sekundarnim izvorima komunitarnog prava i svojim delovanjem vodi računa o usklađenosti politika ili zakona koje donose države članice sa pravnim sistemom Unije. Upravo je Evropski sud pravde kroz presude i mišljenja koje je doneo najviše doprineo definisanju nadnacionalnosti kao principa koji Evropsku uniju čini različitom od drugih međunarodnih organizacija.

Evropski parlament je jedino telo čije članove na direktnim i neposrednim izborima biraju građani zemalja članice Unije. Izabrani poslanici se u Parlamentu grupišu ne prema svom poreklu tj. državi iz koje dolaze, već prema ideološkoj srodnosti sa predstavnicima izabranim u drugim državama. Ovakva vrsta vezanosti parlamentaraca čini mogućim da i Evropski parlament definišemo kao telo čiji rad više počiva na principu nadnacionalnosti nego međuvladine saradnje.

4. Odluke jednako važe za fizička i za pravna lica

Kao što u bilo kojoj pravno uređenoj državi postoje zakoni koji se odnose na građane te zemlje, tako se i instrumenti Evropske unije koji imaju karakter zakona primjenju na građane država članica. To znači da je svako lice, koje

uživa državljanstvo neke od 27 država članica EU, podložno delovanju komunitarnog prava i da, shodno tome, treba da bude upoznato sa evropskim zakonodavstvom.

Praksa Evropskog suda pravde pokazuje da u najvećem broju slučajeva, pojedinci reaguju protiv svoje ili druge države članice, zbog toga što je ova propustila da primeni neki od zakona Evropske unije. Budući da EU želi da pospeši slobodno kretanje ljudi, roba, kapitala i usluga, a da članice svojim delanjem nekada nastoje da ograniče ove slobode, pojedinci se mogu naći u prostoru koji svojim aktima uređuje i EU i države članice, a da delovanje ovih entiteta nije usaglašeno. Primenljivost komunitarnog prava na fizička lica je najočiglednije upravo u ovakvim situacijama, kada se naknadnim delovanjem Evropskog suda pravde ili same države članice ustanovi primat komunitarnog nad nacionalnim zakonodavstvom.

5. U EU postoji obavezujuća sudska nadležnost za sporove iz domena Zajednica

Evropski sud pravde je Ugovorom o Evropskoj uniji definisan kao telo koje treba da rešava sporove koji mogu da se jave u okviru prvog stuba Unije. Ovi sporovi se najčešće odnose na pitanje podele nadležnosti između Unije i država članica ili na propuste koje države članice čine kada se tiče primene pravila koja donose institucije EU. Značaj Suda se preko ovog elementa principa nadnacionalnosti ogleda u nemogućnosti bilo kojeg tela zemalja članica da ospori presudu Evropskog suda pravde. Evropski sud pravde u ovim sporovima odlučuje u poslednjem stepenu.

Presude Evropskog suda pravde treba razlikovati od mišljenja koja Sud daje na zahtev najviše sudske instance u državi članici, a povodom spora koji se odnosi na primat normi nacionalnog ili komunitarnog prava. Mišljenje Suda se u ovakvom slučaju uvažava, ali ono ne postaje presuda u sporu koji se vodi pred nacionalnim sudom sve dok taj sud ne donese svoju presudu, koja može, ali ne mora da sledi mišljenje Evropskog suda pravde. I u jednom i u drugom slučaju, Evropski sud pravde se posmatra kao najviša instanca koja je ovlašćena da tumači komunitarno pravo.