

Слободан ЗЕЧЕВИЋ\*  
Институт за европске студије  
Београд

УДК 342.4(4-672EU)  
DOI: 10.5937/adpn2301009Z  
Оригинални научни рад

## ПРИЛОГ РАСПРАВАМА О ПОСТОЈАЊУ УСТАВНОГ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### Сажетак

*У вези са предметном темом упада у очи формално одсуство правног текста под називом устав Европске уније. Проста логика налаже да се закључи да чим нема европског устава, нема ни уставног права Европске уније. Ипак стварност је много сложенија него што на први поглед изгледа. Уједињено Краљевство примера ради, нема писани акт који носи назив устав, већ поседује више уставних садржаја чији се извори налазе у законима, правној пракси и тзв. уставним обичајима. СР Немачка такође формално нема устав, већ Фундаментални закон који врши уставну улогу. Из претходно изнетог произлази да није толико важан назив, већ статус текста. Устав је целина норми које су врховне, стабилне и тешко промењиве. Њима се врши расподела надлежности међу државним органима и јемче суштинска грађанска права и слободе. Уговори о оснивању Европске уније као највиши правни акти једне федералне заједнице у развоју, врше ове две функције. Право европске уније федералних одлика ограничава надлежности њених држава чланица и у многим областима непосредно или посредно уређује живот европских грађана. Уговори о оснивању Европске уније дакле у пракси врше уставну функцију и имају уставну тежину.*

*Кључне речи: устав, уставно право Европске уније, федерална држава, уговори о оснивању, међународно право, подела надлежности, федерална заједница.*

\* Аутор је редовни професор и научни саветник на Институту за европске студије у Београду. Електронска адреса аутора: [szecevic5@gmail.com](mailto:szecevic5@gmail.com).

## 1. УВОД

У времену када је процес европске интеграције предмет оспоравања, говорити о уставном праву Европске уније јесте научни изазов. Претходно поменути појам прожет је не само правним већ и политичким контроверзама. Како у државама чланицама, тако и у државама кандидатима за чланство, јавно мњење идеолошки и политички подељено је по питању будућности Европске уније. Истовремено, код европских грађана присутна су висока очекивања од Уније. Она би требало да одговори на изазове XXI века, попут финансијске и мигрантске кризе, светске пандемије и глобалног загревања, економског раста и украјинског рата. Европска унија јесте довољно велика да буде актер у глобализованом свету. О овој тенденцији говори и значајан скок учешћа бирача на изборима за Европски парламент. У 2014. години излазност је износила 42,61%, а у 2019. 51%.<sup>2</sup>

У вези са предметном темом пак, на први поглед бode очи формално одсуство правног текста под називом устав Европске уније. Проста логика налаже да се закључи да чим нема европског устава, нема ни уставног права Европске уније. Ипак, стварност је много сложенија него што на први поглед изгледа. Уједињено Краљевство примера ради, нема писани акт који носи назив устав, али поседује више уставних садржаја чији се извори налазе у законима, правној пракси и тзв. уставним обичајима. СР Немачка такође формално нема устав, већ *Фундаментални закон* који врши уставну улогу. Из претходно изнетог намеће се закључак да није толико важан назив, већ статус текста. Устав је целина норми које су врховне, стабилне и тешко променљиве.<sup>3</sup> Њима се врши расподела надлежности међу државним органима и јемче суштинска грађанска права и слободе.<sup>4</sup> Дакле, релевантна дилема је – постоји ли устав и уставно право Европске уније, не у формалном, већ у суштинском смислу?

---

<sup>2</sup> Gary Dargon, *Elections européennes 2019 : une participation en rebond dans toute l'Europe*, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), 27.05.2019.

<sup>3</sup> Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет – Универзитет у Београду, Београд, 2017, стр. 38-39.

<sup>4</sup> Joseph Raz, *Between Authority and Interpretation*, Oxford OUP, 2009, p. 324.

## 2. ПРВИ УСЛОВ – ПРИСУСТВО НАРОДА КАО НОСИОЦА УСТАВНЕ ВЛАСТИ

Устав је највиши правни акт политичке и друштвене заједнице. У складу са либералним теоријама сматра се да народ односно *demos*, поседује демократски легитимитет да организује политичку власт.<sup>5</sup> Теоретичари француске револуције су пак прецизирали да ово право припада нацији, јер је реч о историјски, географски и социолошки довољно блиској заједници грађана, способној да успостави засебно колективно биће.<sup>6</sup> Нација је довољно чврста и јединствена, те на својој територији има суверено право да организује политичку власт.

Иако су присутне заједничке европске цивилизацијске основе које почивају на античком наслеђу и јудео-хришћанској религији и култури, постојање европског народа, наравно, више је него упитно. У пресуди од 30.06.2009. године и немачки Уставни суд говори о томе да европски народ још није формиран, те стога суверенитет мора остати на нивоу држава чланица Уније.<sup>7</sup>

У процесу настајања федералних држава, изворно постојање јединствене нације није нешто што је очигледно. Примера ради, питање је да ли је у XVIII веку већ била формирана америчка нација? У том смислу, уводна формула америчког устава, *We the people* је двосмислена и пре говори о присуству више нација унутар Сједињених Америчких Држава, него о једном америчком народу.<sup>8</sup> У оквирима федералне државе, заправо, врло често се јавља тзв. двојни идентитет. Грађанин изворно припада једној нацији, али се затим јавља и надградња у виду федералног идентитета проистеклог из процеса политичке, правне и економске интеграције. Тако није искључено осећати се истовремено Италијаном и Американцем, Србином и Југословеном, Французом или Немцем али и европљанином. У том смислу, интересантна је одредба уговора о функционисању Европске уније посвећена европском држављанству.<sup>9</sup> Њоме је предвиђено следеће: „успоставља се држављанство Европске уније. Држављанин Европске уније је сваки грађанин који поседује држављанство једне од држава чланица. Држављанство Европске уније се додаје националном држављанству и не замењује га.“

---

<sup>5</sup> Edouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 2021, p. 35.

<sup>6</sup> Emmanuel Joseph Sieyes, *Qu'est ce que le Tiers Etats ?*, Flammarion, Paris, 1988.

<sup>7</sup> <https://www.bundesverfassungsgericht.de>, 30.06.2009.

<sup>8</sup> Edouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, нав. дело, p. 38.

<sup>9</sup> Члан 20. Уговора о функционисању Европске уније.

### 3. ПРАВНА ПРИРОДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Право се може условно разврстати на оно унутрашње, које уређује односе у једној држави, било да је унитарна или федерална, где је устав највиши унутрашњи правни акт и међународно које регулише односе између суверених држава. Европске заједнице и Европска унија настале су на основу међународних уговора, тј. инструментом међународног јавног права. Уговоре о оснивању закључиле су државе чланице у складу са правилима истог, која подразумевају преговоре овлашћених представника држава, потписивање уговора и њихову ратификацију у складу са поступком предвиђеним националним уставом, било да је реч о одобрењу добијеном у парламенту или на референдуму. Измене уговора о оснивању Заједница и данашње Уније такође су обележене међудржавним преговорима у оквиру међувладиних конференција представника држава чланица. Поред тога, присталице тезе изједначавања Заједница, потом Уније са међународном организацијом имали су у виду да државе чланице нису изгубиле свој суверенитет и да је орган одлучивања у институционалном систему Заједница био Савет (министри у националним владама). Врховни орган у Европској унији је Европски савет који окупља шефове држава или влада чланица Европске уније. Изворно, Европске заједнице нису имале традиционалне надлежности којима располажу федералне државе у области спољних послова, одбране, правосуђа и унутрашњих послова, већ искључиво у области привреде. За спровођење комуни-тарних прописа био је надлежан национални државни апарат.<sup>10</sup>

Упркос претходно изнетим аргументима, од оснивања Европских заједница и Европске уније ове нису могле да се посматрају као међународне организације. Пре свега, творци Европских заједница Жан Моне (*Jean Monnet*) и Роберт Шуман (*Robert Schuman*), наглашавали су да је сврха њиховог постојања стварање што ближих веза између европских држава које би у једном тренутку прерасле у федералне.<sup>11</sup> Као друго, уставно-правни поредак Европске уније не одговара правном поретку међународне организације.

Европска унија има сопствени правни поредак који је самосталан и одвојен како од међународног, тако и од националног права држава чланица. Он није хаотичан као код међународних организација,

---

<sup>10</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 55.

<sup>11</sup> Члан 1. Уговора о Европској унији; Abdelkhalq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de l'Union européenne*, LGDJ, 3 édition, Paris, 2017, p. 81.

које на основу једногласно добијене сагласности представника држава у својим органима усвајају акте различитих назива, а да се при томе не зна који од њих има већу или мању правну снагу. Правни поредак Европске уније је напротив, хијерархијски уређен. На његовом челу су уговори о оснивању Европске уније који врше функцију највишег правног акта. Испод њих се по правној снази налазе законодавни акти Европске уније (уредбе, директиве и одлуке). Законодавне акте не доносе представници држава, већ их предлаже Комисија као институција чији су чланови правно независни у односу на државе чланице. Затим се о њима расправља и одлучује већински у Европском парламенту у коме заседају народни посланици изабрани на демократским изборима са општим правом гласа и у Савету ЕУ где заседају представници влада држава чланица. Дакле, редовни законодавни поступак прописан уговорима о оснивању Европске уније више одговара законодавној процедури федералне државе. Комисија, једна врста владе, предлаже законодавни акт Већу народа тј. Европском парламенту и Већу држава – Савету министара Европске уније.<sup>12</sup>

#### 4. УСТАВ КАО НАЈВИШИ ПРАВНИ АКТ УНИТАРНЕ ИЛИ ФЕДЕРАЛНЕ ДРЖАВЕ

Устав је највиши правни акт државе коју чини територија, становништво и организована политичка власт. У теоријском смислу, држава на унутрашњем плану суверено врши власт, обзиром да на својој територији поседује монопол примене физичке силе. Изузетно, ову надлежност држава може да повери некој приватној организацији.

Други атрибут суверености јесте независна власт према споља, односно према свим другим државама.<sup>13</sup> У времену доминације супер сила, праћене економском и технолошком глобализацијом, питање постојања стварног суверенитета средњих и малих држава је упитно. Конкретно, у контексту украјинског рата било је очигледно да некада велике силе попут Уједињеног краљевства, Француске и Немачке морају да следе политику Сједињених Америчких Држава, док су, с друге стране, Белорусија и Казахстан биле под снажним утицајем Русије.

Европска унија нема одлике унитарне државе, али да ли се може говорити о њој као о федералној држави? У теорији, јављају се

---

<sup>12</sup> Члан 289. Уговора о функционисању Европске уније.

<sup>13</sup> Слободан Самарџић, *Политички систем Европске уније*, ФПН, Београд, 2022, стр. 38.

мишљења да је тако нешто немогуће.<sup>14</sup> Као пример настанка федералне државе наводи се историјат Сједињених Америчких Држава. Оне су наводно уставом из 1878. године добиле језгро државних надлежности у области спољних послова, одбране, у монетарној сфери, као и у области заштите основних права и слобода. С тим у вези, ипак треба имати у виду одређене америчке специфичности.<sup>15</sup> Из рата за независност који је на простору северне Америке трајао од 1775. до 1783. године настало је више држава европских колониста. Ове су међу собом прво установиле конфедерални савез. У пракси америчке државе уживале су велику самосталност. Било је 12 различитих валута у оптицају, свака држава је имала своје порезе и неретко је додатно опорезивала робу из других држава Конфедерације, што је опет значило да није постојало јединствено тржиште. Америчке државе су чак одбијале да исплаћују зајмове који су били заједнички узети у иностранству, што је довело до пада економског кредибилитета Конфедерације на међународном плану. У суштини, економски хаос и нестабилност који су владали у Конфедерацији довели су до иницијативе да се сазове Конференција сачињена од истакнутих правника, представника америчких држава. Ова је била посвећена измени основних одредби уговора о Конфедералном савезу, али убрзо стало се на становиште да треба донети нови устав једне чвршће *Уније*. Делегати америчких држава почели су рад на изради устава Сједињених Америчких Држава у мају 1787. године у главном граду Пенсилваније, Филадельфији. Рад конвенције је завршен 17. септембра 1787. године. Изворно, Устав Сједињених Америчких Држава поверио је право Федерацији да убира порез, објави рат, али и да регулише привредну размену како између чланица федерације, тако и у односима са страним државама. У ствари, снага федералне државе расла је на основу тзв. доктрине подразумевајућих, имплицитних права – *implied powers*.<sup>16</sup> Федералне власти су стицале надлежности које нису биле изричито предвиђене уставом, тако што су Врховни суд и председник широко тумачили његове одредбе. Сматрало се, наиме, да подразумевајуће надлежности проистичу из начела изложених у уставном тексту. Оне су биле продужена рука, средство да се досегну уставни циљеви и у пуној мери оствари уставни поредак. У суштини, америчка моћна федерална држава настала је временом,

---

<sup>14</sup> Слободан Самарџић, *Политички систем Европске уније*, нав. дело, стр. 39.

<sup>15</sup> <https://frusembassy.gov>, 25.01.2023.

<sup>16</sup> *Implied powers of the US constitution*, <https://encyclopedia.federalism.org>, 26.01.2023.

путем примене правне конструкције на основу које су пребациване надлежности са држава чланица на федералне органе САД.

Европска унија је пак почивала на процесу федерализације у економској сфери. Уговорима о оснивању Заједница и Уније национална тржишта држава чланица спојена су у једно. Укинута су царине, успостављена је заједничка царинска тарифа према трећим државама. Забрањене су мере истог дејства као и царине, било да су фискалне или техничке природе. Јединственим Европским Актом из 1987. године уједначени су тј. *хармонизовани* национални привредни прописи на нивоу Европске економске заједнице. Уговором о Европској унији из Маастрихта 1993. године укинута је више националних валута, а заменила их је јединствена европска валута *евро*. Основан је и федерални орган, Европска централна банка са надлежношћу да емитује новац и да води политику курса европске валуте. Остало је да се уведу федерални порези који би увећали буџет Уније и успостави влада Европске уније са надлежношћу да врши трансфере према недовољно развијеним државама чланицама. Федерални трансфери били су неопходни не само да би се поспешило развој неразвијених, већ и да би се у случају цикличних економских криза које погађају једну или више држава чланица стабилizовало економско стање у њима. Тиме би се спречиле малигне финансијске шпекулације као и урушавање економске ситуације и кредибилитета Уније на међународној сцени.

У прво време, Европске заједнице нису имале надлежности у области спољних послова, одбране и унутрашњих послова. Тек је 1993. године уговором из Маастрихта новостворена Европска унија добила право да делује у поменутиим сферама, али ни тада није дошло до примене федералних механизма. Исте су остале под велом међудржавне сарадње. Наиме, представници држава у Европском савету (шефови држава или влада чланица Уније) и Савету ЕУ (министри у владама држава чланица) доносе најважније одлуке једногласно. Државни суверенитет је и даље формално заштићен. Свака од држава чланица мора да да своју сагласност да би заједничка одлука била донета. Када говоримо о формалној заштити суверенитета, треба узети у обзир стварни однос снага између великих и средњих и малих држава чланица Уније, као и огроман утицај које Сједињене Америчке Државе имају на државе чланице Европске уније.

## 5. ЕВРОПСКА УНИЈА КАО ФЕДЕРАЛНА ЗАЈЕДНИЦА

Из претходно изнетих разлога, Европска унија у овом тренутку не може се сматрати класичном федералном државом. Очигледан је мањак овлашћења на наднационалном или федералном нивоу. Ипак, о њој се може говорити као о једној врсти федералне заједнице, која је изворно имала за циљ да прерасте у нешто више од тога. У историјском смислу, ово стање само по себи није ново. Оно се јављало и у XIX веку код тзв. федералних држава у настајању попут Сједињених Америчких Држава, Швајцарске конфедерације, Немачке, Канаде или Аустралије.<sup>17</sup>

Европска унија је трајна политичко-правна конструкција која поседује поједине атрибуте федералне државе. Појам *федералне заједнице* за разлику од федералне државе, омогућава да се узме у обзир суштинска улога које имају државе чланице у једном таквом систему интеграције. Федерална заједница као трајна творевина почива на уговорном односу којим су одређени заједнички циљеви њених чланица.<sup>18</sup> Поменути уговорни циљеви у пракси мењају унутрашње прилике у државама чланицама, али и њихов глобални политички статус.

Уговором из Мастрихта из 1993. године Европске заједнице су стављене под капу Европске уније. Уговорима из Лисабона из 2009. године Европска унија остаје једини ентитет у оквиру којег се одвија процес европске интеграције. Употреба термина Унија није безазлена. Творци америчког устава из 1787. године су, да би означили раскид са претходно постојећим Конфедералним савезом, користили термин *Union* за своју нову федералну државу.

Творци Европске уније у уговору о оснивању наглашавају да је њен основни циљ непрестано стварање што ближих веза између европских народа.<sup>19</sup> Употребљена формулација посредно говори о снажној, интегративној федералној динамици. Отуда британско противљење поменутој одреби. Наиме, британски премијер Дејвид Камерон (*David Cameron*) је 2016. године као услов останка Британије у Унији тражио посебан статус. Овај је подразумевао да се члан 1. Уговора о Европској унији не примењује у Уједињеном Краљевству.

---

<sup>17</sup> Edouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 2021, p. 70.

<sup>18</sup> Carl Schmitt, *Theorie de la Constitution*, PUF, Paris, 1993, p. 512.

<sup>19</sup> Члан 1. Уговора о Европској унији.



## 6. ИНДИЦИЈЕ КОЈЕ УКАЗУЈУ НА ТО ДА ЈЕ ЕВРОПСКА УНИЈА ФЕДЕРАЛНА ЗАЈЕДНИЦА

### 6.1. Правна пракса Суда правде – уставна природа оснивачких уговора, примат права Европске уније у односу на право држава чланица

Суд правде је у својој правној пракси подвлачио специфичност уговора о оснивању Европских заједница у односу на „обичне међународне уговоре.“ У пресуди *Van Gend en Loos*, Суд је подвукао да је „уговор о Европској економској заједници више од споразума који ствара међусобне обавезе међу државама, јер Заједница успоставља нови правни поредак међународног права у чију корист су државе у одређеним областима ограничиле своја суверена права и чији су субјекти не само државе већ и њихови грађани.“<sup>20</sup> У пресуди *Costa/Enel*, Суд правде је одустао од термина „међународно право“ у одређивању правног система успостављеног уговорима о оснивању Европских заједница, замењујући га изразом „сопствени правни поредак.“<sup>21</sup> Касније, Суд правде ће у својим ставовима још еволуирати. У пресуди „Еколошка партија – Зелени“, Суд наглашава да „уговор о Европској економској заједници иако закључен у облику међународног уговора, представља основну уставну повељу једне правне заједнице.“<sup>22</sup> Суд правде, наиме, не занемарује иницијалну међународну природу конститутивних уговора, али указује на следеће. Уговори о оснивању Заједница и Европске уније представљају основу самосталног, хијерархијски уређеног правног поретка, онаквог какав имају државе. Исти врше уставну функцију, јер су највиши правни акт и извор права. Институције уније доносе законодавне акте (уредбе, директиве, одлуке) у оквиру надлежности које су им поверене уговорима о оснивању Европске уније. Ови акти изведеног права не могу бити у супротности са одредбама уговора о оснивању. Попут Врховног суда у федералној држави, проверу усклађености законодавних аката са уговорима о оснивању врши Суд правде Европске уније. И у области међународних односа важи исто начело. Међународни уговори који закључује Европска унија или њене државе чланице морају бити у сагласности са одредбама оснивачких уговора. Проверу њихове уставности врши Суд правде.

<sup>20</sup> CJCE, 05.02.1963., aff. 26/62, Rec. p. 3.

<sup>21</sup> CJCE, 15.07.1964., aff. 6/64, Rec. p. 1141.

<sup>22</sup> CJCE, 23.04.1986., aff. 249/83, Rec. p. 1339.

Интересантно је како Суд правде Европске уније види однос између права Уније и држава чланица. Суд одбацује теорију дуализма у односима између ова два права.<sup>23</sup> Наиме, неке државе чланице попут Италије су сматрале да услед теоријске поделе на међународно и национално право, међународна норма мора бити уведена у национални правни поредак нормом унутрашњег права. Суд правде енергично одбацује овакав приступ по питању некадашњег комунитарног, данашњег права Уније. Право уније непосредно и тренутно продире у националне правне поретке држава чланица, без потребе за икаквим националним нормативним посредништвом.<sup>24</sup> Обзиром да се норме права Уније интегришу у национални правни поредак и да су одмах применљиве, појединци и предузећа могу да се позивају на исте у остваривању својих права и интереса пред националним судовима. Ако национални судски органи имају недоумице у погледу смисла одредби права Европске уније, у обавези су да се обрате Суду правде за тумачење. На овај начин постиже се једнообразно тумачење и примена правних норми Европске уније у свим државама чланицама. Право Европске уније има примат, односно јачу правну снагу од националног права.<sup>25</sup> У складу са уговорима о оснивању, Суд правде је надлежан да санкционише држава чланице које не извршавају одредбе предвиђене уговорима о оснивању.<sup>26</sup> Суд је, међутим, широко тумачио ову одредбу те је сматрао да државе не само да морају да поштују одредбе уговора, већ и европске законодавне акте тј. изведено право. Користећи тезу о директном дејству комунитарног права у државама чланицама, Суд правде је дозволио физичким и правним лицима да се позивају на норме права Уније пред националним судовима. У случају да национални суд у спору констатује да постоји несагласност између националног и права Уније, дужан је да примени ово последње, односно да омогући грађанима да користе његове предности и остваре своја права. Дакле, према доктрини Суда правде грађани и предузећа могу да буду посредни контролори примене права Уније у државама чланицама.

---

<sup>23</sup> Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10 édition, 2012, p. 370.

<sup>24</sup> CJCE, 10.11.1973., aff. 34/73, Rec. p. 981.

<sup>25</sup> Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, p. 485.

<sup>26</sup> Члан 258. Уговора о функционисању Европске уније.

## 6.2. Европска унија попут федералне државе поседује статус правног лица

Уговорима из Лисабона из 2009. године Европској унији је додељена још једна федерална одлика. Наиме, претходно поменути признају Европској унији статус правног лица, то јест пуну правну способност да закључује међународне уговоре са другим државама и међународним организацијама.<sup>27</sup> Тиме Европска унија стиче одлику коју имају федералне државе, попут Сједињених Америчких Држава или Руске Федерације. Поред тога, уговори из Лисабона предвиђају ширење нормативног деловања применом редовног законодавног поступка у области правосуђа и унутрашњих послова.<sup>28</sup> Штавише, Унији се даје овлашћење да успостави посебну полицијску јединицу која би помагала националним пограничним полицијама у надгледању граница.<sup>29</sup>

## 6.3. Држављанство Европске уније

Одлука о установљењу држављанства Европске уније је у уској вези са природом европске интеграције. Постојање држављанства Европске уније истој даје федералне одлике обзиром да њени грађани стичу права и обавезе упоредо са оним везаним за национално држављанство.<sup>30</sup> Противници оваквог решења били су они који су сматрали Унија представља само међународну организацију у оквиру које се одвија сарадња држава чланица на равноправној основи.<sup>31</sup>

Држављанин Европске уније има право на слободу кретања, боравка и запошљавања на њеној територији.<sup>32</sup> Поред тога, додељено му је право учешћа на локалним општинским изборима у месту у коме живи и када нема држављанство те државе чланице, као и на право учешћа на изборима за Европски парламент у држави чланици у којој стално борави, био њен држављанин или не.<sup>33</sup> Држављанин Европске уније ужива низ грађанских права, попут права на подношење петиција, грађанску иницијативу и обраћање заштитнику грађана. На

---

<sup>27</sup> Члан 47. Уговора о Европској унији.

<sup>28</sup> V поглавље уговора о функционисању Европске уније; Слободан Зечевић, *Процес федерализације институционалног система Европске уније*, Годишњак факултета политичких наука у Београду, број 6, 2011.

<sup>29</sup> Члан 77. Уговора о функционисању Европске уније.

<sup>30</sup> Члан 20. Уговора о функционисању Европске уније.

<sup>31</sup> Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, Paris, 1998, p. 146.

<sup>32</sup> Члан 21. Уговора о функционисању Европске уније.

<sup>33</sup> Члан 22. Уговора о Европској унији.

територији треће државе, грађанин Европске уније ужива дипломатску заштиту и када његова држава нема дипломатско представништво.<sup>34</sup> Наиме, у том случају дипломатску заштиту му пружају дипломатска и конзуларна представништва држава чланица Европске уније која су присутна на територији треће државе.

#### 6.4. Федерална подела надлежности између Уније и држава чланица

Подела надлежности између федералне државе и њених чланица за многе чини суштину, срце федералистичког поретка.<sup>35</sup> Паралелно постојање два нивоа власти намеће потребу да се јасно разграниче поља деловања једних и других органа. Управо је на овој теми истицан аргумент да Европска унија нема одлике федералне државе.<sup>36</sup> Обзиром да су надлежности некадашњих Европских заједница, а затим и Европске уније, биле расуте у уговорима о оснивању, није постојала јасна и систематска подела надлежности између Заједница, а потом Уније и њених држава чланица. Ово стање је бивало све проблематичније обзиром да су се ширила поља европског нормативног деловања. Проширење се вршило на више начина.<sup>37</sup> Као прво, сукцесивним изменама уговора о оснивању, Европске заједнице, а затим Европска унија добијале су право да регулишу све више различитих домена, те је било тешко створити целовиту слику о надлежностима Европске уније. Као друго, надлежности су преношене на ниво Заједница, а затим Уније применом некадашњег члана 235. Уговора о Европској заједници, данас члана 352. Уговора о функционисању Европске уније. Њиме је предвиђена тзв. одредба о флексибилности. Она овлашћује институције Уније, посебно Савет да делује на основу једногласне одлуке његових чланова, иако највиши правни акт, уговор о оснивању, не предвиђа постојање овлашћења у том смислу. Као треће, ширењу поља надлежности Уније допринела је и правна пракса Суда правда. Суд је широко тумачио одредбе оснивачких уговора, те је дозволио деловање европских институција и у областима које оснивачки уговор изричито не помиње.<sup>38</sup> Примера ради, у области спољних послова Суд правде је утврдио да упркос ћутању оснивачких уговора, постоји

<sup>34</sup> Члан 23. Уговора о Европској унији.

<sup>35</sup> Hans Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la constitution*, RDP, 1928, p. 254.

<sup>36</sup> Слободан Самарџић, *Политички систем Европске уније*, нав. дело, стр. 41.

<sup>37</sup> Edouard Dubout, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, нав. дело, p. 118.

<sup>38</sup> Исто, p. 120.

европска надлежност да се закључи међународни уговор сваки пут када то доприноси остваривању или одбрани унутрашњих надлежности Заједнице.<sup>39</sup> Дакле, по Суду постоји спољна чим има унутрашње надлежности Европске уније, чиме је државама чланицима сужена слобода деловања на међународном плану. Суд правде је проширио европске надлежности и на унутрашњем плану. Наиме, овде је реч о доктрини по којој постоји прећутна надлежност уређивања европских институција, уколико ова имплицитно произлази из неке од одредаба оснивачког уговора или из његовог општег економског контекста. Суд правде је практично присвојио правну праксу Врховног суда Сједињених Америчких Држава о тзв. подразумевајућим надлежностима – *implied powers*.

Ширење надлежности Европске уније бринуло је државе чланице које су сматрале да им се без њихове сагласности смањује поље нормативног деловања. Уговорима о Европској унији из Лисабона из 2009. године извршено је начелно разграничење европских и националних надлежности.<sup>40</sup> Овде је реч о још једном кораку у правцу федералног правног уређења. Области уређивања Уније и држава чланица подељене су на следећи начин. Прописане су области где Европска унија има искључиве надлежности, што значи да само она има право законодавне активности, односно право доношења правно обавезујућих аката.<sup>41</sup> Државе чланице би могле да делују искључиво ако им то Европска унија дозволи и то у смислу усвајања мера примене европских законодавних аката.<sup>42</sup> Европска унија има искључиве надлежности у области: царинске уније, политике конкуренције, монетарне политике за државе чланице које су усвојиле евро као своју валуту, заједничке трговинске политике и очувања биолошких и морских ресурса. Као најбројније, уговорима из Лисабона дефинисане су области подељених надлежности у којима законодавно делују и Унија и државе чланице.<sup>43</sup> У овим доменима државе чланице усвајају правно обавезујуће акте само ако Унија није вршила своје надлежности, или ако је одлучила да престане да их користи. Подељене надлежности постоје у области унутрашњег тржишта, пољопривреде и транспорта, социјалне политике, заштите потрошача и животне средине, енергије, досељавања,

---

<sup>39</sup> CJCE, *AETR*, 31.03.1971., Commission/Conseil, aff. 22/70.

<sup>40</sup> Слободан Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015, стр. 357.

<sup>41</sup> Члан 2, став 1. Уговора о функционисању Европске уније.

<sup>42</sup> Члан 2, став 1. Уговора о функционисању Европске уније.

<sup>43</sup> Члан 2, став 2. Уговора о функционисању Европске уније.

правосудне и кривичне сарадње. Претходно поменути списак није ограничавајући. У случају да уговором о оснивању није прецизирано како се врши нека од Унији додељених надлежности, сматра се да ова припада пољу подељених надлежности. У неким трећим областима, Унија има надлежност да подржи уређивање на националном нивоу.<sup>44</sup> Овде не би могла да делује без држава чланица. Реч је области заштите здравља, индустрије, културе и образовања. Европска унија би, дакле, могла само да координира или да подржава националне законодавне и друге уређивачке активности. У овом контексту треба посматрати релативно слабу улогу коју су институције Уније одиграле приликом пандемије вируса Ковид 19.

## 7. ЗАКЉУЧАК

Федерална динамика уграђена у уговоре о оснивању Европских заједница и Европске уније у последње три деценије је успорена. Разлози за овакав развој догађаја су правни, али и политички. Пре свега, треба имати у виду да је 2004. године у згради Кампидоља у Риму потписан уговор који установљава устав Европске уније. Текст уставног уговора предложила је европска конференција. Поступак предлагања уставног текста надахнут је конференцијом из Филаделфије која је припремила текст устава Сједињених Америчких Држава. Европски устав требало је да замени компликоване европске правне темеље који су почивали на више оснивачких уговора. У симболичном смислу, уставни уговор би установио химну (Бетовенова „Ода радости“), заставу (плава позадина са 12 жутих звездица) и девизу Европске уније („уједињени у разликама“). Његовим доношењем умногоне би биле разрешене дилеме у вези са правном природом Европске уније. Ратификација уставног уговора пропала је пре свега јер су се француски бирачи на референдуму одржаном у мају 2005. године изјаснили против њега.

Отпор федералзму у правној сфери пружили су национални уставни судови појединих држава чланица (Немачка, Француска, Италија). Они су, наиме, оспоравали примат права Европске уније над националним правом, позивајући се на чињеницу да Унија није званично прерасла у федералну државу, као и да није формирана европска нација. Поред свега тога, СР Немачка, као одлучујући фактор унутар Европске уније, уједињењем две Немачке 1989. године изгубила је интерес за јачањем федералних аспеката европске интеграције. Наиме,

---

<sup>44</sup> Члан 2, став 5. Уговора о функционисању Европске уније.

уједињена Немачка је постала популацијски и привредно најјача држава чланица Уније, те није желела да даље уступа део суверенитета европским институцијама у Бриселу.

Без обзира на претходно изнето, уговори из Лисабона из 2009. године, којим је извршена реформа Европске уније, у суштини нису довели у питање федералистичко виђење Суда праве у погледу природе и примене права Европске уније. Наиме, у декларацији бр. 17 која је анексирана за финални акт међувладине конференције која је припремила текст уговора из Лисабона говори се о следећем.<sup>45</sup> Међувладине конференција представника држава чланица подсећа на сталну праксу Суда правде Европске уније. Уговори и право које је Унија усвојила на основу уговора, имају примат у односу на национално право држава чланица.

Уговори о оснивању Европске уније у сваком случају деле надлежности институцијама Уније, као што и јемче основна људска права и слободе.<sup>46</sup> Право европске уније одређује функционисање држава чланица и у многим областима непосредно или посредно уређује живот њихових грађана. Уговори о оснивању Европске уније у пракси врше уставну улогу и имају уставну тежину.

## ЛИТЕРАТУРА

Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2017.

Самарцић Слободан, *Политички систем Европске уније*, ФПН, Београд, 2022.

Хикс Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

Berramdane Abdelkhaleq, Rosseto Jean, *Droit de l'Union européenne*, 3 édition, LGDJ, Paris, 2017.

Moreau Defarges Philippe, *Les institutions européennes*, Armand Colin,

---

<sup>45</sup> Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de l'Union européenne*, LGDJ, 3 édition, Paris, 2017, p. 87.

<sup>46</sup> Члан 2. Уговора о Европској унији

Paris, 1998.

Dubout Edouard, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Bruylant, Paris, 2021.

Isaac Guy, Blanquet Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 10 édition, 2012.

Manin Philippe, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005.

Raz Joseph, *Between Authority and Interpretation*, Oxford OUP, 2009.

Schmitt Carl, *Theorie de la Constitution*, PUF, Paris, 1993.

Sieyes Emmanuel Joseph, *Qu'est ce que le Tiers Etats ?*, Flammarion, Paris, 1988.

Zečević Slobodan, *Institucionalni sistem i parvo Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 2015.

#### ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

<https://www.bundesverfassungsgericht.de>, 30.06.2009.

Gary Dargon, *Elections européennes 2019 : une participation en rebond dans toute l'Europe*, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) 27.05.2019.

*Implied powers of the US constitution*, <https://encyclopedia.federalism.org>, 26.01.2023.



Slobodan Zečević

## CONTRIBUTION TO DISCUSSIONS ABOUT EXISTENCE OF THE CONSTITUTIONAL LAW OF THE EUROPEAN UNION

### Resume

In relation to the topic, the formal absence of a legal text called the constitution of the European Union is noticeable. Simple logic dictates the conclusion that in absence of European constitution, there is no constitutional law of the European Union. However, the reality is much more complex than it seems. The United Kingdom, for example, does not have a written act called a constitution, but instead several constitutional contents whose sources are in laws, legal practice and so-called constitutional customs. Germany also formally does not have a constitution, but a *Fundamental Law* that pursue a constitutional role. The term is not apparently so important but the status of the text. The constitution is a set of norms that are supreme, stable and difficult to change. It accords competences to the state bodies and guarantee essential civil rights and freedoms. The relevant question in this case is the existence of constitution and constitutional law of the European Union, not in a formal, but in an essential sense.

The European Union does not have the characteristics of a unitary, but could it be considering as a federal state? In political-legal theory, opinions appeared that such a thing is impossible for the following reasons. As an example of the emergence of a federal state, the history of the United States of America is cited. According to the constitution of 1787, the US received competences in foreign affairs, defense, monetary policy, as well as in the field of protection of fundamental rights and freedoms. The European Union rested on the process of federalization in the economic area. The treaties establishing the Community and the Union have merged the national markets of the member states into one. Originally the European Communities did not have powers in foreign affairs, defense, security and justice. Only in 1993, with the Maastricht Treaty, the newly created European Union get the possibility to take decisions in the aforementioned areas, but even then federal mechanisms were not applied. The rule was unanimous decisions of represents of member states government reassemble in the Council of EU. The state sovereignty was preserved.

For the obvious lack of authority at the supranational level, the European Union cannot currently be considered as a classic federal state. However, it can be observed as a sort of federal community, which was originally intended to evolves into something more than that. In a historical sense, this situation in itself is not new. It also appeared in the 19th century with the so-called emerging federal states such as the United States of America, the Swiss Confederation, Germany, Canada or Australia. However, the European Union is a permanent political-legal

structure that has certain attributes of a federal state. The notion of a federal community, allows to take into account the essential role of the member states in such system of integration. The federal community as a permanent entity, rests on the contractual relationship that defines the common goals of its members. The aforementioned goals in practice change the internal conditions in the member states, but also their global political status.

Several indications point to the federal nature of the European Union. The use of the term *Union* is not harmless. The founding fathers of the US Constitution of 1878, called their new created federal state *Union* in order to mark the difference with the previously existing Confederacy. The inspirers of the European Union in the constitutive treaty emphasize that its main goal is to constantly create closer ties between European nations. This sentence indirectly indicates a strong, integrative, federal dynamic.

In its legal practice, the Court of Justice does not ignore the initial international nature of constitutive treaties, but points to the following. The treaties establishing the Communities and the European Union represent the basis of an independent, hierarchically organized legal order, the kind that states have. As the highest legal act and source of law, they have a constitutional function. The law of the European Union is directly integrated into the law order of the member states and has primacy in relation with the national law. The legislative acts of European derivative law (regulations, directives, decisions) cannot contradict the provisions of the founding treaties. Like the Supreme Court in a federal state, the Court of Justice of the European Union control the compliance of legislative acts with constitutive treaties. The same principle applies in the field of international relations. An international agreement concluded by the European Union or its member states must be in accordance with the provisions of the founding treaties. Their constitutionality is checked by the Court of Justice.

The Lisbon Treaty gave the European Union another federal distinction. It recognizes to the European Union a possession of legal personality, which means a full legal capacity to conclude international agreements with other countries and international organizations.

The division of competences between the federal state and its members is for many the essence of the federalist legal order. The parallel existence of two levels of government imposes the need to clearly demarcate the fields of action of one and other authorities. In 2009 the Treaty of Lisbon established a principled delimitation of European and national competences. This is another step in the direction of federal legal regulation.

The existence of European citizenship gives to the European Union one more federal characteristics. European citizens acquire rights and obligations parallel to those related to national citizenship. Opponents of such a solution were those who believed that the Union represents only an international organization.

The founding treaties assign competences to the institutions of the Union, as well as guarantee basic human rights and freedoms. The legislation of the European Union determines the functioning of the member states and in many areas directly or indirectly governs the life of their citizens. Treaties establishing the European Union have in practice a constitutional role and value.

Keywords: constitution, constitutional law of the European Union, federal state, founding treaties, international law, division of competences, federal community.