

UDK: 341.217(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 52-53, стр. 9–23
Изворни научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

ИСТУПАЊЕ ДРЖАВА ИЗ ЧЛАНСТВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

Withdrawal of the Member States from the European Community or the European Union was controversial from the standpoint of the communitarian and international law until the adoption of the Treaty of Lisbon in 2009. The Treaty on the European Economic Community concluded in Rome in 1957 did not foresee the possibility of loss of membership or resigning or retiring from the Community. Given the federal characteristics of the European Union, there was an open question of the legality of exiting its membership if we keep in mind that federalism in principle excludes secessionist tendencies. The Treaty on the European Union concluded in Lisbon, expressly provided the right of Member States according their constitutional rules to decide on withdrawal from the European Union. This right, however, links the status of EU membership with membership in the international organization and, therefore, does not sit well with the supporters of European federalism. The solution in question is still best reflecting the real situation. Member states did not fully renounce their sovereignty and naturally they have the right to seek release from membership in the European Union. The procedure of withdrawal provided by the Treaty of Lisbon in no way restricts them and leaves them full freedom to decide their own destiny.

Key words: European Union, Member State, the right to withdrawal from membership, The Treaty on Lisbon, federalism, international organization, sovereignty.

¹ Институт за европске студије, Београд. Е-маил: vzecovic@eunet.rs.

1) УВОД

Европска унија данас има 28 држава чланица које у теоријском погледу можемо да разврстамо на државе осниваче и оне које су накнадно примљене у чланство. Државе оснивачи су земље које су учествовале у преговорима, потписале и ратификовале Париски уговор о Европској заједници за угаљ и челик из 1951. и Римске уговоре о Европској економској заједници и Европској заједници из 1957. године, а реч је о Француској, Немачкој, Италији, Холандији, Белгији и Луксембургу. Дакле, Унији су се у међувремену прикључиле још 22 државе а да ниједна није изашла из ње, што говори о успешности и атрактивности процеса европске интеграције који стално привлачи нове чланице. Ширење Европске уније не представља само извештај добитак за државе које желе да јој приступе, већ и за старе чланице односно за Унију у целини. Реч је пре свега о ширењу мира и политичке стабилности на европском континенту кроз афирмацију западних вредности демократије, поштовања људских права и тржишне привреде што опет доприноси превенцији ратних сукоба на националној основи.² У економском смислу улазак нових чланица у Унију потенцијално поспешује трговински раст и развој јер повећава број потрошача на европском тржишту. На крају, у контексту глобализације, увећање становништва и територије Уније доприноси њеном већем утицају у међународним односима које државе чланице, гледано појединачно, никада не би могле да имају. У овом контексту треба имати у виду да је са приступањем Хрватске број становника Европске уније достигао 508 милиона. Испреплетеност веза и интереса између чланица Европске уније допринело је да до данас није било случајева повлачења из њеног чланства. Питање иступања држава чланица из Европске уније, са становишта правне утемељености, било је спорно све до доношења уговора из Лисабона 2009. године. Изворно, интегративне амбиције твораца уговора о оснивању ишле су даље од стварања европске регионалне међународне организације, јер је од почетка било јасно да одредбе уговора о оснивању Заједница отварају перспективу изградње европске федералне државе. У том правцу одвијала се и еволуција институционалног система Заједница односно Уније и комунитарног права. Наиме, наднационалне институције као што су Комисија и Европски парламент добијале су све више суштинских надлежности. Суд правде је са своје стране поставио начела самосталности

² Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions européennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, p. 468.

и првенства комунитарног у односн у на национално право држава чланица, као и директног дејства овог последњег које омогућава грађанима Уније да се на њега позивају у споровима које воде пред националним судовима. С обзиром на федералне карактеристике Европске уније било је отворено питање законитости изласка из њеног чланства ако имамо у виду да федерализам у начелу искључује сецесионистичке тенденције. Уговори из Лисабона из 2009. године разрешили су недоумице у том погледу, али је регулисање спорне тачке отворило питање регресије интензитета федерализације Европске уније.

2) СТАЊЕ ПРЕ СТУПАЊА НА СНАГУ УГОВОРА ИЗ ЛИСАБОНА

Иступања држава чланица из Европских заједница, односно Европске уније, било је контроверзно са становишта комунитарног и међународног права све до доношења уговора из Лисабона 2009. године. Наиме, уговор о Европској економској заједници, закључен у Риму 1957. године, није предвидео могућност губитка чланства односно иступања или пак искључења из Заједнице.³ Дакле, њиме нису били уређени услови и рокови за иступање чланица као ни начин достављања акта о иступању и његово дејство. С обзиром да је уговор о Европској економској заједници био међународни уговор закључен на неодређено време, постојала су мишљења да, у складу са применом међународног јавног права, односно члана 54. Женевске конвенције, овај уговор трајно или неограничено обавезује државе чланице.⁴ Штавише, ако је уговор о Европској заједници за угаљ и челик из 1951. године био закључен на педесет година, онда одсуство овакве одредбе у уговору о Европској економској заједници из 1957. године сведочи о трајним намерама њених оснивача. Још један аргумент у прилог овој тези заснивао се на природи Заједнице, односно особинама комунитарног права. Наиме, заједница и њено право имали су федералне одлике и перспективу, а познато је да федералне творевине у начелу не признају право на отцепљење. У том контексту треба узети у обзир преамбулу оснивачког уговора која говори о „све ближеј Унији између држава чланица.“ Више пресуда Суда правде подвлачило је коначну природу чина приступања Заједници⁵ и

³ Guy Isaac, Marc Blanquet, Droit general de l' Union europeenne, Sirey, 10 edition, Paris 2012, p. 41.

⁴ Denis Simon, Le system juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris 2001, p. 58; Dominique Carreau, Droit international, Pedone, Paris 1986, p. 154.

⁵ CJCE, 15.07.1964., Costa/ENEL, Rec. P. 1141.

неопозивост преузетих комунитарних обавеза. У вези са немогућношћу отказивања међународног уговора постојала су и другачија мишљења.⁶ Наиме, члан 56. Женевске конвенције прописује да је једнострано отказивање међународног уговора незаконито, али и да је у случају ћутања уговора по том питању оно могуће уколико је засновано на „прећутном одобравању“ садржаном у предметном уговору. Ово прећутно одобравање може да се заснива на намерама страна потписница или, пак, на самој природи уговора. Без обзира на различита тумачења међународног права, у државама чланицама владало је мишљење да је иступање из Заједнице могуће. У прилог овој тези ишла је чињеница да су уговори о оснивању предвидели поштовање националног идентитета држава чланица.⁷ У случају када би се појавила суштинска неспојивост између деловања Уније и жеља и намера једне од држава чланица, повлачење ове последње из чланства у Унији представљало би испољавање националног идентитета. Гледано из практичног угла, добровољни излазак могао би се сматрати бољим решењем од присилног останка у Европској унији државе која више не дели њене вредности и не поштује правила њеног рада.⁸

У суштини, став о могућности иступања из Заједнице, односно Уније, почива на чињеници да се државе чланице нису у потпуности одрекле свог суверенитета.⁹ Овакво схватање потврђено је у пракси 1974. године, када су британски лабуристи запретили изласком из Европске економске заједнице уколико се не измени споразум о приступању који су закључили њихови конзервативни претходници.¹⁰ Француска и Немачка сматрале су да споразум о приступању обавезује нову владу Велике Британије да те његове одредбе нису подложне променама, али у суштини нису оспоравале законитост британског захтева за иступањем. Криза је завршена компромисом између Велике Британије и осталих држава чланица који је постигнут у Даблину 1975. године. Лабуристичка влада, и поред тога што је Британија типично парламентарна држава у којој Парламент има надлежност одлучивања о најважнијим питањима, ипак је консултовала

⁶ Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler, Alain Pellet, *Droit international public*, L.G.D.J., 3 edition, Paris 1987, p. 279.

⁷ Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris 2005, p. 113.

⁸ *Ibid.*, p. 114.

⁹ Ph. Manin, *Les communautees europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998, p. 80.

¹⁰ Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 77.

своје грађане на референдуму о питању даљег чланства Британије у Заједници. На референдуму већина Британаца изјаснила се у прилог томе да њихова држава остане чланица Европске економске заједнице.

Аргументе у прилог тези о сувереним правима држава чланица додатно је разрадио Уставни суд Немачке у пресуди од 12. октобра 1993. године поводом доношења уговора из Мастрихта и његове усклађености са немачким уставом.¹¹ Наиме, немачки федерални Уставни суд заузима став да Европска заједница, односно Европска унија, не може да се сматра „федералном државом“ иако у некој даљој будућности може то и да постане сагласношћу воља њених чланица. Унија је, према мишљењу Немачког уставног суда, заправо скуп односно заједница суверених држава. Право на иступање из Европске уније било је предвиђено и у нацрту уговора који је требао да установи европски устав у члану I-60.

3) ПРАВО НА ИСТУПАЊЕ ИЗ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕДВИЂЕНО УГОВОРИМА ИЗ ЛИСАБОНА

Решењем садржаном у предлогу Европског устава, које је касније пренето у Лисабонске уговоре из 2009. године, разрешене су све недоумице у вези са питањем иступања из Европске уније.¹² Наиме, уговором о Европској унији из Лисабона изричито је предвиђено право држава чланица да у складу са својим уставним правилима донесу одлуку о „повлачењу“ из Европске уније.¹³ У вези са претходно изнетим намећу се следећа запажања.¹⁴ Државе чланице суверено и једнострано одлучују о свом повлачењу без обавезе да у том смислу траже одобрење од било ког органа Европске уније. Државе чланице могу да иступе кад год то пожелу. Ова одлука треба да буде донета у складу са националним уставним нормама, што не значи да национални устав треба да садржи изричите одредбе о праву на повлачење из чланства у Европској унији. Довољно је да одлука о иступању није у супротности са уставним одредбама државе о којој је реч. Поступак иступања тече на следећи начин. Држава која жели да се повуче из Уније саопштава своју намеру Европском савету.¹⁵ Затим, на основу смерница које

¹¹ Одлука Немачког федералног уставног суда, „BverfGE 89“ р. 155.

¹² Предлог уговора који успоставља Европски устав, члан I-59.

¹³ Члан 50. уговора о Европској унији.

¹⁴ Sebastian Piecha, Le droit de retrait de l' Union europeenne selon le traite de Lisbonne, Интернет: <http://books.openedition.org>, 05.11.2015.

¹⁵ Члан 50. уговора о Европској унији.

одређује Европски савет, Унија преговара и закључује споразум са поменутом државом којим се регулише начин иступања и будући међусобни односи. Преговори о иступању и о будућим односима са државом која се повлачи из Уније јесу од несумњиве важности. Савет у те сврхе, на основу члана 218. уговора о функционисању Европске уније, може да одреди преговарача или шефа преговарачког тима Уније, тим пре што је могуће да држава која иступа из Европске уније има намеру да закључи са овом првом споразум о „слободној размени“ и парцијалној примени привредног права Европске уније на својој територији упркос иступању. Представници државе чланице, која је изразила намеру да се повуче из чланства у Унији, не учествују у већању и одлучивању у оквиру Европског савета и Савета приликом преговора о закључивању споразума о иступању.¹⁶ Ова одредба је природна ако имамо у виду да представници државе која иступа из Уније имају супротне интересе од држава чланица које у њој остају. Споразум о повлачењу државе чланице у име Уније закључује Савет квалификованом већином гласова, по прибављању одобрења од Европског парламента који се изјашњава већином гласова. Иступање постаје ефективно ступањем на снагу „споразума о повлачењу” или, ако до споразума није дошло, у року од две године од пријаве намере Европском савету о повлачењу, осим ако Европски савет у договору са државом чланицом о којој је реч није продужио тај рок. Уколико би држава чланица која се повукла из Европске уније поднела захтев да у њу поново уђе, овај би био третиран по класичном поступку приступања предвиђеним чланом 49. уговора о Европској унији.¹⁷ Дакле, држава која се повукла из чланства у Унији има исти статус као и државе која никада нису биле њен члан.

4) ИСТУПАЊЕ ИЗ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ОД ПРАВНЕ МОГУЋНОСТИ ДО КОРИШЋЕЊА ПРАВА

До данас ниједна од држава чланица није иступила из Европске уније. У пракси су се јавили само одређени специфични случајеви. Када се један део територије и становништва једне од држава чланица отцепи и оснује нову државу, ова последња се аутоматски налази ван чланства у Европској унији. Уколико новостворена држава жели да приступи Унији дужна је да поднесе захтев за пријем у Унију и прође кроз поступак приступања. Постоје примери отцепљења делова територије држава чланица, додуше реч је о

¹⁶ Члан 50. став 4 уговора о Европској унији.

¹⁷ Члан 50. став 5 уговора о Европској унији.

ваневропским територијама попут Гренланда и Алжира. Наиме, 1979. године Гренланд се одвојио од Данске задржавајући са истом блиске односе. С тим у вези, уговор о Европској економској заједници измењен је у смислу да је Гренланд територија која има блиске односе са једном од држава чланица Заједнице, те се на њој делимично примењује комунитарно право.¹⁸ Док је била под француском влашћу, територија Алжира имала је посебан статус унутар Заједнице. Са стицањем независности 1962. године новостворена држава Алжир требало је да буде стављена ван примене комунитарног права, али је ова уживала посебан статус све до 1976. године, односно до закључивања посебног међународног уговора између Заједнице и Алжира.¹⁹

Британске шпекулације о изласку из Европске уније – Бритехит

Председник владе Велике Британије Дејвид Камерон (David Cameron) у обраћању јавности 23. јануара 2013. године најавио је да је спреман да отвори питање редефинисања односа његове државе са Европском унијом.²⁰ Наиме, Камерон је сматрао да су поремећаји у зони евра, настали услед светске економске и финансијске кризе, били идеална прилика да се поново преговора о односима у Европској унији. С тим у вези британски премијер предложио је реформу Уније засновану на економској конкурентности, на флексибилности у погледу степена учешћа односно чланства држава чланица у Унији, на могућност повраћаја надлежности државама чланицама које су претходно биле пренете на Унију чиме практично тражи поништај начела неповратности,²¹ као и на снажнијој улози националних парламената у односу на институције у Бриселу. Камерон је, дакле, промовисао радикално политичко решење које није виђено још од кризе из 1975. године коју је изазвала тадашња лабуристичка влада²² покушајима да доведе у питање приступање Велике Британије Европској економској заједници. Камеронов

¹⁸ Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris 2005, p. 115.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Andrew Olson, Peter Griffiths, Cameron promise Britons vote on EU exit; Интернет: <http://www.reuters.com/>, 23.01.2013, article/2013/23/us-britain-europe; <http://www.lefigaro.fr/international/>; <http://www.euractiv.com/fr/uk-europe/le-discours-de-david-cameron-cla-news-517059>, 23.01.2013.

²¹ Michel Clapie, *Manuel des institutions européennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010, p. 23.

²² Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l'Union européenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 42; Philippe Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 114.

планови су, додуше, били хипотетични. Услов за одржавање референдума у 2017. години, на коме би се Британци изјашњавали да ли желе да ратификују нови, евентуално постигнути споразум о реформи Европске уније или да изађу из претходно поменуте, јесте био да његова конзервативна странка победи на изборима 2015. године. У случају да се британски захтеви усвоје од стране партнера у Унији, Камерон би се „срцем и душом“ борио да се грађани Британије изјасне за останак у Европској унији.²³ У међувремену, Камеронова конзервативна партија је, противно предизборним испитивањима јавног мњења, убедљиво победила на британским парламентарним изборима одржаним у мају 2015. године.²⁴ Британски председник владе поновио је да намерава да одржи референдум о останку Велике Британије у Европској унији пре краја 2017. године.²⁵ У међувремену, Камерон тражи измене у оснивачким уговорима поготову у области социјалних давања и досељавања, чему се противе челници Европске уније. Светска финансијска криза, као и криза еврозоне, посредно је погодила британску привреду те је сигурно имала утицаја на пораст евроскептицизма у јавном мњењу у Великој Британији. Ваља напоменути да то није случај само у овој земљи, већ и у некада „проевропски“ опредељеној Шпанији и Италији. У том неповољном привредном контексту дошло је до јачања струје у владајућој конзервативној странци Дејвида Камерона која сматра да Британија треба да иступи и да попут Швајцарске закључи и уговор о слободној трговини са Европском унијом. Поред тога, у Британији је био приметан пораст популарности „Независне партије Уједињеног краљевства (UK Independence Party)“ која се залагала за излазак Велике Британије из Европске уније, док су истовремено испитивања јавног мњења, извршена у новембру 2012. године, показала да 56 одсто Британаца жели да њихова земља напусти Европску унију.²⁶ У међувремену, на британским парламентарним изборима одржаним у мају 2015. године „УКИП“ је освојио само једно посланичко место. У вези са претходно изнетим треба имати у виду да су испитивања јавног мњења релативна ствар. Историјски гледано, популарност европске интеграције у Великој Британији увек је била нешто нижа него у Француској и Немачкој.²⁷ Тако је почетком осамдесетих година

²³ Andrew Olson, Peter Griffiths, op.cit.

²⁴ Florentin Collomp, „La victoire complete de David Cameron aux elections britanniques,“ Интернет: <http://www.lefigaro.fr>, 18.05.2015.

²⁵ Интернет: <http://www.reuters.com>, 18.05.2015.

²⁶ Sophie Loussouarn, *Bouter l'Anglais... une sortie du Royaume-Unie tuerait-elle l'Europe ou la sauverait-elle?* Интернет: <http://www.atlantico.fr>, 24-01-2013.

прошлог века проценат грађана који су сматрали да је чланство њихове државе у Заједницама, односно у Унији, добра ствар износио 24% у Великој Британији, 49% у Немачкој и 52% у Француској. Почетком деведесетих година у Великој Британији овај проценат био је 57%, у Немачкој 70%, у Француској 71%, док је 2003. године исти у Британији износио 28%, у Немачкој 58% и у Француској 44%. Да су испитивања јавног мњења непоуздан показатељ доказује и чињеница да су само три недеље пре расписивања референдума у Француској о предлогу уговора који успоставља Европски устав, прогнозе биле да ће у мају 2005. године француски бирачи да ратификују претходно поменути,²⁸ а да се на референдуму догодило управо супротно.²⁹ Сличан развој догађаја био је и 1975. године у вези са референдумом у Великој Британији о изласку из Заједнице, када су испитивања јавног мњења давала победу онима који се противе останку Велике Британије у Заједници, али се на референдуму убедљива већина Британаца изјаснила за останак.³⁰ Данашње политичко и економско стање у Европи је турбулентно и отвара нове изазове. Грађани Европске уније у протеклих петнаест година нису могли да рачунају на привредни раст и висок степен запослености као резултат интегративних процеса, стога је у већини држава чланица и дошло до пада популарности европске идеје. Европска унија поново је принуђена да размишља о реформама и питање је у ком правцу треба да иду промене. Сам Дејвид Камерон сматра да Велика Британија треба да остане у Европској унији под условом да ова последња усвоји британске погледе на излазак из кризе, јер је „немогуће да се глава и даље држи у песку.“³¹ У вези са претходно изнетим треба имати у виду следеће. Чланство у Европској унији подразумева приступ европском унутрашњем тржишту од око 508 милиона становника, што је веће економско подручје од Сједињених Америчких Држава и Јапана заједно. Европска унија није само бесцарински простор слободне привредне размене, већ и правна творевина чији правни поредак мора да поштује 28 држава чланица. Стога Дејвид Камерон у свом излагању истиче „да је Велика Британија чланица Европске уније јер то доприноси запослености,

²⁷ Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 155.

²⁸ Philippe Manin, *op.cit.*, p. 64.

²⁹ Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 102.

³⁰ Guy Isaac, Marc Blanquet, *op.cit.*, p. 42.

³¹ Florentin Collomp, *Cameron: un referendum sur une sortie de l' Europe*, Интернет: <http://www.lefigaro.fr>, 23.01.2013.

британској трговини и инвестицијама. Ми смо трговачка нација и потребна су нам отворена тржишта“, закључује Камерон. Велика Британија извози 51% робе и услуга на тржиште Европске уније, а само 13% на тржиште Сједињених Америчких Држава.³² Чланство у Европској унији, по неким проценама, омогућило је Великој Британији да отвори 3,5 милиона радних места кроз развој послова британских предузећа на континенту. Слобода кретања људи загарантована у оквиру Европске уније подстакла је, пак, 1,6 милиона Британаца да се насели у другим државама чланицама. Шта би за Велику Британију била алтернатива Европској унији? Велика Британија може да се врати у чланство ЕФТА која данас окупља Исланд, Лихтенштајн, Норвешку и Швајцарску, али тржиште ових држава одговара тржишту Лондона са предграђима. Приступање Северно-америчком споразуму о слободној размени чији су чланови Сједињене Америчке Државе, Канада и Мексико (400 милиона становника) било би друго решење. Ипак, треба имати у виду да ове државе имају заједничке границе, те би чланство у овом споразуму ставило Британију у положај *off-shore* члана. Из претходно изнетог јасно је да за Велику Британију није реално и прихватљиво да потпуно прекине везе са Европском унијом,³³ јер би то водило ка поновном увођењу царина и других привредних препрека за британску робу и становништво. Најреалније би било, у случају повлачења из Европске уније, да Велика Британија приступи споразуму о „Европском економском простору“ из 1994. године, било самостално било, што је мање вероватно, поновним приступањем Европском удружењу за слободну размену - ЕФТА. Наиме, Европски економски простор је споразум о економској унији између држава чланица Европске уније и чланица ЕФТА.³⁴ Овим споразумом предвиђен је слободан проток робе, људи, слобода пружања услуга и кретања капитала између страна потписница. Споразум се односи на усаглашавање политика конкуренције, заштите потрошача и образовања. У суштини, државе чланице ЕФТА примењују правне тековине Европске уније уз право да буду консултоване приликом доношења законодавних аката Европске уније. Споразум о европском економском простору не односи се на непрерађене пољопривредне производе, риболов и не садржи одредбе о заједничкој царинској тарифи, као ни одредбе о монетарној интеграцији, што је типично за безцаринску зону између суверених држава. У овом контексту

³² Sophie Loussouarn, op.cit.

³³ Abdelkhalq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010, p. 61.

³⁴ Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, op. cit., pp. 852-853.

треба имати у виду да је Швајцарска као чланица ЕФТА одбила да ратификује споразум о слободној размени са Европском унијом на референдуму 1992. године, те је нешто касније закључила билатерални споразум са Унијом о слободној размени, што би могла да уради и Британија. Иако би претходно изнето решење било реално и наизглед прихватљиво у смислу регулисања будућих односа између Велике Британије и Европске уније у случају повлачења из чланства оне прве, оно садржи крупне мањкавости. Наиме, влада Велике Британије, као заступник интереса једне у историјском и популацијском смислу велике европске државе, била би лишена непосредног политичког утицаја на односе у Европској унији имајући у виду одсуство њених британских представника у европским институцијама и не учествовање истих у поступку доношења европског законодавства. Оваква позиција била је фрустрирајућа и за мање државе попут Норвешке, те је политичка елита исте у два наврата (1973. и 1994. године) тражила од норвешких грађана да се на референдуму изјасне о приступању Европској унији, што су ови последњи већински одбили.³⁵ С друге стране, иступање једне велике чланице као што је Велика Британија ослабило би Европску унију и њене амбиције да буде светска сила која може да се носи са Сједињеним Америчким Државама, Руском Федерацијом, Кином или Индијом. Наиме, Велика Британија је шеста у свету по привредној снази, са економским адутима као што је Лондонска берза и огромним искуством у светској трговини. У овом контексту не треба губити из вида британски војни и дипломатски *know how*,³⁶ због кога је Француска од 2010. године успоставила са Великом Британијом споразум о војној сарадњи. У овом контексту интересантно је да ни Сједињене Америчке Државе, са којима је Велика Британија политички и војно чврсто повезана, не подржавају излазак Британије из Европске уније. Тако амерички председник Барак Обама жели јаку Британију у јакој Унији и сматра да је чланство Британије у Унији обострано корисно.³⁷ Дакле, Сједњене Америчке Државе желе економску и политичку стабилност на Европском континенту и немају намеру да се лише утицаја који преко Велике Британије могу да

³⁵ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, p. 15; Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 50.

³⁶ Интернет : 24-01-2013., <http://www.atlantico.fr/decryptage/bouter-anglais-sortie-royaume-unituerait-elle-europe-o...>, Sophie Loussouarn, Bouter l' Anglais.... une sortie du Royaume-Unie tuerait-elle l' Europe ou la sauverait-elle?

³⁷ Andrew Olson, Peter Griffiths, op.cit.

имају у срцу институционалног система Европске уније. Имајући у виду претходно изнето јасно је да је излазак Велике Британије из Европске уније у правном и политичком смислу могућ, али не и реалан јер није за ову земљу економски и политички исплатив.

5) СУСПЕНЗИЈА ЧЛАНСТВА У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

Уговорима из Амстердама и Нице била је предвиђена могућност суспендовања учешћа државе чланице у Европској унији, уколико крши основна начела на којима је Унија заснована.³⁸ Усвајање оваквог решења било је неопходно да би се попунила правна празнина која би настала у случају да једна или више држава чланица крше људска права или не поштују начела демократског политичког система и тржишне привреде. С обзиром да мера суспензије има озбиљне последице и по државу прекршиоца и по Унију, уговором о Европској унији из Лисабона предвиђен је стриктан поступак за њено изрицање.³⁹ На предлог Комисије, Европског парламента или бар трећине држава чланица Савет, на основу већине од четири петине и уз одобрење Европског парламента, утврђује да постоји јасна опасност од озбиљне повреде начела на којима је заснована Унија (реч је о начелима предвиђеним чланом 2. уговора о Европској унији).⁴⁰ Пре овог закључка Савет треба да саслуша дотичну државу чланицу, а може и по претходно изложеном поступку да јој упути препоруке. Савет редовно проверава да ли су разлози који су довели до таквог закључка још увек важећи. Европски савет затим, уз одобрење Европског парламента а на предлог једне трећине држава чланица или Комисије, утврђује озбиљну и сталну повреду од стране једне од држава чланица вредности предвиђених чланом 2. уговора о Европској унији по упућеном позиву дотичној држави да изложи своја запажања. На основу утврђеног стања, Савет квалификованом већином доноси одлуку о суспензији одређених права државе прекршиоца проистеклих из примене уговора укључујући и право гласа представника те државе у Савету.⁴¹ Савет на исти начин може да измени или да укине суспензију права уколико се стање промени у држави чланици о којој је реч.⁴²

³⁸ Некадашњи члан 7. Уговора о Европској унији.

³⁹ Члан 7. Уговора о Европској унији према одредбама из Лисабона.

⁴⁰ Члан 7. став 2 Уговора о Европској унији.

⁴¹ Члан 7. став 3 Уговора о Европској унији.

⁴² Члан 7. став 4 Уговора о Европској унији.

До данас ниједној од држава чланица није изречена мера суспендовања из чланства у Европској унији. Међутим, овакава ситуација је могла да се догоди почетком 2000. године када су у владу Аустрије - конзервативца Волфганга Шисела (Wolfgang Schüssel), ушли представници екстремне деснице тј. Партије слободе чији је лидер био Јерг Хајдер (Jörg Haider).⁴³ Наиме, остале државе чланице су изразиле бојазан да би вредности на којима почива Европска унија могле да буду угрожене у Аустрији, у случају афирмисања и оживљавања нацистичке идеологије коју је делимично бранила Партија слободе. Унутар Европске уније посебно се страховало да би негативне политичке тенденције које су се јавиле у Аустрији могле да се пренесу и на друге државе чланице, поготово у Немачкој. Аустрија се пак бранила да као демократска држава мора да поштује резултате избора и негодовала је због мешања Европске уније у њене унутрашње ствари. Криза у односима Аустрије и Европске уније завршила се без изгласавања суспензије чланства. Уместо тога, државе чланице су се определиле да 22. фебруара 2000. године суспендују своје билатералне дипломатске односе са Аустријом. Такозване *дипломатске санкције* Уније Аустрији укинуте су седам месеци по њиховом увођењу, у септембру исте године након достављеног извештаја о стању у тој држави.

6) ЗАКЉУЧАК

Одредба уговора из Лисабона о праву на иступање, односно повлачење из чланства у Европској унији, говори да се европска интеграција заснива на добровољној основи као и да је по том питању право Уније довољно толерантно и еластично. Из претходно изнетог можемо да закључимо да чланство у Европској унији под принудом не постоји, односно да уједињена Европа за њене чланице није ни у ком случају нека врста затвора. Ова одредба смањује притисак на владе оних држава које намеравају да затраже пријем у Европску унију јер се одлука о приступању не сматра коначном и неопозивом. Међутим, уношење изричите одредбе о праву на повлачење из Уније указује на спровођење одређене политичке доктрине која се јавила као последица пресуда Немачког федералног уставног суда из 1993. и 2009. године. Реч је о намери немачких судских власти да обуздају европске федералне механизме и апетите институција Уније. Индикативно је, примера ради, да у својим пресудама Немачки федерални уставни суд

⁴³ Paul Pasteur, *Autriche pourquoi la derive*, Интернет: www.lemondediplomatique.fr, 01.03. 2000.

сматра да је Европска унија скуп или заједница суверених држава, да се демократски политички живот одвија на националном нивоу у националним скупштинама, а не у Европском парламенту и да националне скупштине треба да узму учешћа у институционалном систему Европске уније надзирући европске институције у погледу поштовања начела супзидијарности. Немачки федерални уставни суд је поред претходно изнетог тражио да се изричито поброје надлежности Уније, као и да се спречи ефекат преливања истих (*spill over effect*) од држава чланица ка Унији. Претходно изнети ставови имају одраз у одредбама уговора из Лисабона. У претходно описани контекст, готово идеално се уклапа и право држава чланица на повлачење из чланства у Европској унији. Ово право повезује статус чланства у Унији са чланством у међународној организацији. Стога овакво решење не наилази на одобравање присталица европског федерализма или, пак, оних који се залажу за што ближе и јачу унију између држава чланица. Решење о коме је реч ипак најбоље одражава стварно стање. Државе чланице се нису у потпуности одрекле свог суверенитета и природно је да имају право да траже отпуст из чланства у Европској унији. Уговорима из Лисабона предвиђени поступак повлачења ни са чим их не условљава и оставља им пуну слободу да одлучују о својој судбини.

7) ИЗВОРИ

- Alomar, Bruno, Daziano, Sebastien, Lambert, Thomas, Sorin, Julien, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013.
- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Carreau, Dominique, *Droit international*, Pedone, Paris 1986.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris 2012.
- Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris 2005.
- Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.

Quoc Dinh, Nguyen, Dailler, Patrick, Pellet, Alain, *Droit international public*, L.G.D.J., 3 edition, Paris 1987.

Simon, Denis, *Le system juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001.

Зечевић, Слободан, *Европска унија - Право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.

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