



HUMANISTICKE STUDIJE



11 | 2022

UNIVERZITET
DONJA GORICA

ČASOPIS HUMANISTICKE STUDIJE

Glavni i odgovorni urednik:
Dragan K. Vukčević

Urednik broja
„Evropa i granice države“:
Ilija Vujačić

Redakcija:
1. Đorđije Borozan (Podgorica);
2. Ilija Vujačić (Podgorica);
3. Dragica Vujadinović (Beograd);
4. Milan Podunavac (Podgorica);
5. Cirila Toplak (Ljubljana);
6. Mirjana Maleska (Skoplje);
7. Asim Mujkić (Sarajevo).

Savjet:
1. John Keane (Sidney);
2. Nenad Dimitrijević (Beograd);
3. Čedomir Čupić (Beograd);
4. Olga Breskaja (Vilnius);
5. Ana Krasteva (Sofija, Lyon);
6. Panos Ljoveras (Solun);
7. Đuro Šušnjić (Beograd);
8. Viljam Smirnov (Moskva);
9. Rudi Rizman (Ljubljana);
10. Alpar Lošonc (Novi Sad);
11. Vesna Kilibarda (Podgorica);
12. Stefano Bianchini (Bologna);
13. Hans-Georg Ziebertz (Würzburg);
14. Ratko Božović (Beograd).

Sekretar: Predrag Zenović

Dizajn: Mile Grozdanić

Priprema za štampu: Bojan R. Popović
Medeon, Podgorica

Lektura i korektura: Sonja Živaljević

Izdavač: HS, UDG

Podgorica,
2022.

SADRŽAJ

DRAGAN K. VUKČEVIĆ Uvodna riječ
glavnog i odgovornog urednika /5/

DIO I TEMA BROJA: Evropa i granice države
MILAN PODUNAVAC Evropa to može bolje — o mogućnostima
konstitucionalizacije Evrope / EU /9/
MILENA ŠOFRANAC LJUBOJEVIĆ Bregzit: pravne posljedice /17/
DEJAN VUKIĆ Otvorena pitanja granica na prostoru
Zapadnog Balkana u kontekstu regionalne stabilnosti i
saradnje, bezbjednosti i evropskih integracija /31/

DIO II STUDIJE

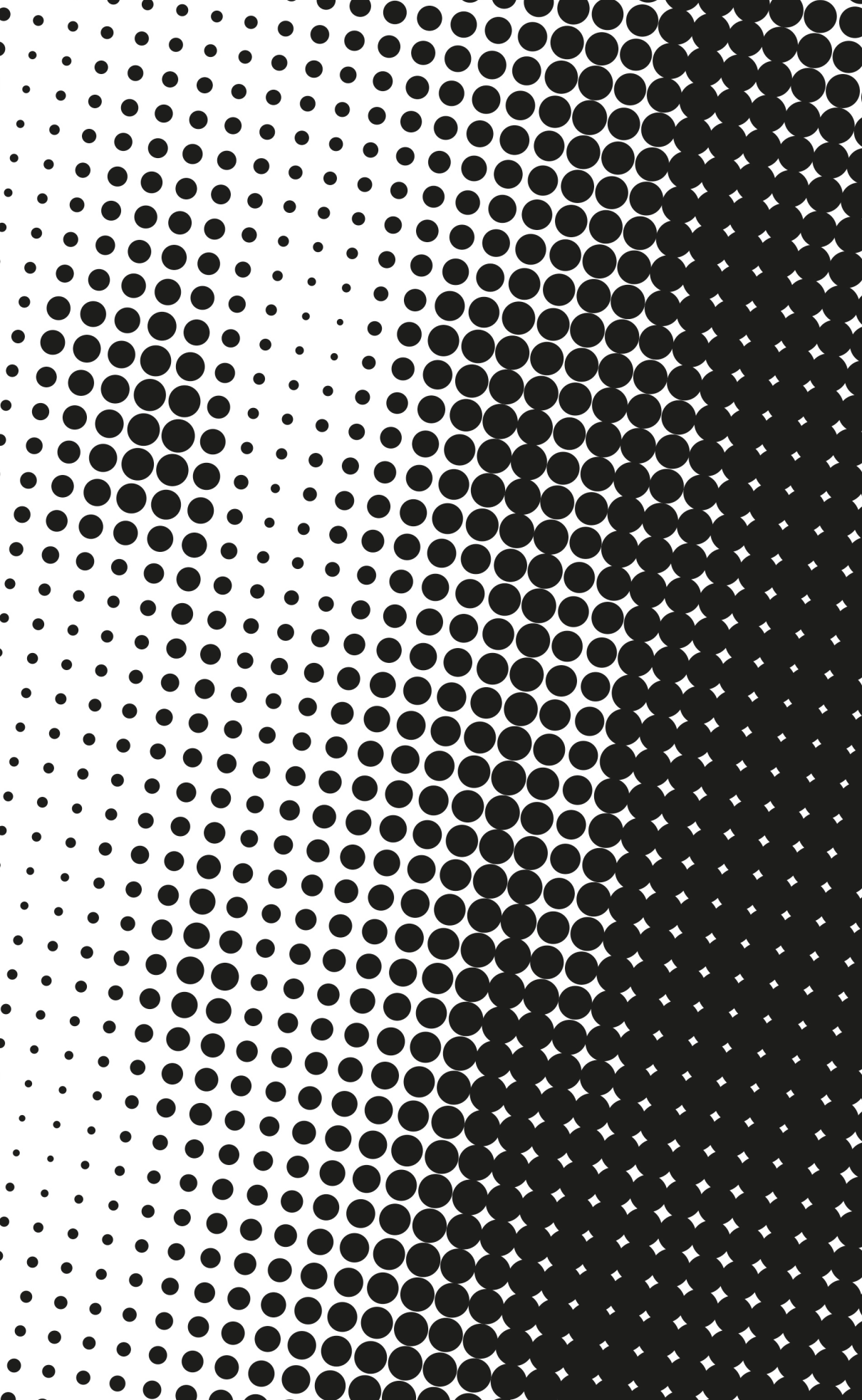
DRAGICA ŽUGIĆ Strategije motivisanja i metode razvoja
kritičkog mišljenja u nastavi stranih jezika /55/
VELIBOR ZOLAK Kako je nastajao „Grad teatar — Theatre City
Budva” — studija slučaja jednog kulturno-umjetničkog festivala /67/

DIO III PRIKAZI

ILIJA VUJAČIĆ Osvrt na naučno djelo akademika Đorđa Borozana /93/
Vinčenco Čikeli, *Sociologija kosmopolitizma*, Humanističke studije
Univerziteta Donja Gorica, Podgorica, 2021. (Filip Jovanovski) /101/
Rišard Kapuščinjski, *Fudbalski rat*, Samizdat B92, 2019.
(Luka Rakojević) /105/

DIO IV IN MEMORIAM

Ljubinka Trgovčević (1948–2022) (Predrag Zenović) /111/



Bregzit: pravne posljedice

EU je suočena sa prekretnicom. Pored postavljanja pitanja o budućnosti Evropske unije nakon Bregzita, važno je razmotriti i relevantne pravne aspekte Bregzita. Kako je Zajednica postojala prije pridruživanja Velike Britanije (1973), tako će i Unija, kao njen pravni nasljednik, postojati nakon britanskog istupanja. Ako bi u praksi, u odnosu na primjenu Lisabonskog ugovora, prevladala efikasnost funkcionisanja institucija Evropske unije, bio bi realan zaključak da je riječ o demokratskoj uniji sa optimalnom institucionalnom arhitekturom. Samo tako ona bi povratila povjerenje građana i afirmisala smisao svog formiranja i postojanja. U slučaju suprotnog razvoja, Evropska unija će se suočiti sa daljim porastom ekstremizma u državama članicama.

Ključne riječi: Evropska unija, Bregzit, Lisabonski ugovor

Uvod

Pravni aspekti Bregzita su veoma važni za razmatranje i tumačenje, jer je Evropska unija (u daljem tekstu EU) suočena sa prekretnicom u svom razvoju u savremenim uslovima. Takođe, Bregzit je razlog za postavljanje pitanja o budućnosti EU. Sama činjenica da je po prvi put jedna država članica zakonski odlučila da napusti ovaj najvažniji trgovinski blok i ovu važnu organizaciju, koja, svakako, ima jasne nadnacionalne karakteristike, upozorava da je odnos zavisnosti među državama u savremenom svijetu ugrožen i neizvjestan.

Naime, neka vrsta vjerovanja javnog mnjenja da je Velika Britanija (u daljem tekstu VB) dovoljna samoj sebi za dalji i uspješniji razvoj i djelovanje, zapravo je ono što je donijelo pobjedu na junskom referendumu na kojem se glasalo da li izaći iz EU, ili ne, 2016. godine. Pored posljedica koje je Bregzit donio u ekonomskom smislu, kako VB tako i EU, u daljem radu akcenat je stavljen i na važne pravne posljedice i aspekte, kao i najaktuelnije okolnosti koje se odnose na uspostavljanje novih odnosa VB i EU.

Gotovo četiri godine nakon što je većina podržala izlazak VB na referendum, i pošto je dva puta produžavan rok za proces pregovaranja o novom modelu saradnje VB i EU, odredbama Lisabonskog sporazuma određen na dvije godine, VB je 31. decembra 2020. godine i zvanično, nakon 47 godina članstva, napustila EU.

* Milena Šofranac Ljubojević, doktorantkinja na Humanističkim studijama Univerziteta Donja Gorica

Upravo iz navedenih razloga željelo se prikazati, i to segmentarno i hronološki, kako se odvijao proces Bregzita i koje su njegove pravne posljedice. Takođe, u radu će biti posvećena pažnja i naporima EU da, ipak, pokuša da zadrži VB unutar Unije.

Pravni okvir za izlazak iz EU — *Lisabonski ugovor o EU*

Na samitu EU održanom 21–22. juna 2007. donijeta je politička odluka o sazivanju nove međuvladine konferencije radi formulisanja teksta ugovora o reformi EU. Nakon neuspješne ratifikacije Nacrta ustavnog ugovora EU iz 2005, u Francuskoj i Holandiji, ideja o konstitucionalizaciji EU je stavljena u drugi plan, dok je Lisabonski ugovor o EU, prema Musenu, zamijenio stvaranje Ustava EU. Međuvladina konferencija otvorena je početkom oktobra 2007, a prvi nacrt ugovora o reformi EU prezentovan je 17. i 18. oktobra 2007. Potpisivanje Lisabonskog ugovora predstavljalo je trenutak koji znači okončanje višegodišnjih pregovora država članica o institucionalnoj reformi EU.

Ugovor o reformi EU je dobio ime po mjestu održavanja Samita šefova država i vlada EU na kraju portugalskog predsjedavanja EU. Za sprovođenje Lisabonskog ugovora o EU bila je potrebna ratifikacija svih država članica. Prvobitni plan bio je da se postupak ratifikacije završi tokom 2008. godine, tako da bi novi ugovor o EU stupio na snagu 1. januara 2009, odnosno prije izbora za Evropski parlament u junu 2009. Ono što je važno jeste da je glavna razlika u odnosu na Nacrt ustava EU činjenica da Lisabonski ugovor o EU nema oblik ustava i ne ukida postojeće primarno zakonodavstvo, već dopunjava Rimske ugovore i Ugovor o uspostavljanju Evropske unije (Ugovor iz Mاستrihta).

Novi reformski ugovor o EU potpisan je 13. decembra 2007. godine na samitu EU u Lisabonu. Nakon toga, tokom 2008. i 2009. godine uslijedio je proces ratifikacije, koji je imao uobičajeni turbulentni tok, što je bio slučaj i sa prethodnim postupcima ratifikacije ugovora EU od Mاستrihta do Nice. Glavni udarac za proces ratifikacije Lisabonskog sporazuma dogodio se odbijanjem Irske na referendumu održanom 13. juna 2008. godine, kada je više od polovine Iraca negativno glasalo o Lisabonskom ugovoru. Ipak, postupak ratifikacije nastavlja se usvajanjem Lisabonskog sporazuma u parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva, 18. juna 2008. Početkom oktobra 2009. ponovljen je referendum u Irskoj, ovaj put sa pozitivnim ishodom. Izvršen je uspješan politički pritisak na Irsku, Češku i Poljsku, kao države članice koje su bile protivnice Lisabonskog ugovora o EU.

Uslovi za stupanje na snagu Lisabonskog sporazuma ispunjeni su krajem 2009. godine, kada je predsjednik Republike Češke (V. Havel) potpisao tekst ugovora. Ovome je prethodilo razmatranje da li je predlog Lisabonskog ugovora o EU u skladu sa Ustavom Češke i pozitivnom odlukom najvišeg suda u Češkoj u ovom slučaju. Stupanje

na snagu Lisabonskog sporazuma dogodilo se, dakle, 1. decembra 2009. godine.

Proces integracije u EU pokazivao je određeni nivo opadanja, a ponekad i kasnio, ali se, ipak, odvijao kontinuirano i nepovratno. Politički ustupci i unutrašnji pregovori država članica EU sastavni su dio procesa usvajanja primarnog zakonodavstva, odnosno, izmjena osnivačkih ugovora. Kako je poznato, u vrijeme zaključenja Rimskog sporazuma Evropska zajednica imala je samo šest država članica, a u vrijeme potpisivanja Lisabonskog sporazuma, EU je narasla na dvadeset sedam članica, sa tendencijom daljeg proširenja. Institucije EU u takvim uslovima moraju da ispune zahtjeve efikasnosti odlučivanja, pod uslovom da ne dođe do gubitka legitimiteta i demokratskog funkcionisanja. Ovako složen kontekst nametnuo je neophodne institucionalne reforme Unije, s ciljem njenog efikasnog funkcionisanja.

Status pravnog lica je prvi put za Uniju izričito utvrđen Lisabonskim ugovorom. Takođe, Lisabonski ugovor prvi put je formulisao pravnu mogućnost da država članica istupi iz Unije („klauzula o izlasku”, u članu 50). Status pravnog lica, zapravo, znači sposobnost EU da zaključuje međunarodne ugovore i članstvo Unije u cjelini u međunarodnim organizacijama. Do Lisabonskog sporazuma ovo pravo bilo je rezervisano isključivo za evropske zajednice (EEZ i Euratom), koje su imale pravno svojstvo, što je u praksi međunarodnih odnosa dovodilo do problema i neizvjesnosti. Lisabonski ugovor o EU promijenio je raniju tripartitnu strukturu EU, uvedenu Ugovorom iz Mastrihta (1993), a bivša tri stuba spojena su u jedan. Stoga Unija predstavlja jedinstvo koje ima pravni subjektivitet.

U literaturi preovlađuje stav da je Lisabonski ugovor o reformi EU u velikoj mjeri zadržao mnoga rješenja iz neuspjelog ugovora o ustavu EU, ali se termin „ustav EU” izbjegava kao termin, u zvaničnim dokumentima EU i u političkim ukazima. Nacrt ugovora o ustavu EU trebalo je da opozove i zamijeni sve prethodne ugovore Evropske zajednice i EU, dok Lisabonski ugovor o EU počiva na njima, samo ga dopunjava i u tom pogledu postoji pravni kontinuitet primarnog prava EU. Promjene ugovora o EU (Mastriht, Amsterdam i Nica) odnose se na institucije EU, poboljšanu saradnju među državama članicama, zajedničku spoljnu politiku, bezbjednosnu i odbrambenu politiku EU. U poređenju sa odredbama Rimskog sporazuma o uspostavljanju EEZ (1957), modifikacije predviđene Lisabonskim ugovorom imaju za cilj raspodjelu nadležnosti između institucija EU i država članica. Prethodni ugovor iz Nice (2003) sastoji se praktično od dva ugovora — EU i EZ, dok je u Lisabonskom ugovoru bivši Rimski ugovor o EEZ zamijenjen Ugovorom o funkcionisanju EU.

Svakako da je Lisabonskim ugovorom uspostavljena složena pravna struktura, što je učinjeno kao kompromis u odnosu na zahtjeve određenih država članica EU (Češka, VB i Holandija), koje su tražile da se izričito odreknu ustavnih simbola, poput izraza „ustav”, „evropski ministar spoljnih poslova”, „evropski zakoni” i „evropski okvirni zakoni”, kao i simboli Unije (zastava, himna, moto itd.). Imajući

u vidu uzastopna proširenja i pristupanja zemalja koje nijesu sasvim razvile određeni nivo demokratije i drugih evropskih vrijednosti, EU XXI vijeka postala je vrlo složena i puna raznolikosti, pa je pravni izgled dobrovoljnog istupanja države članice iz Unije, formulisan u Lisabonskom ugovoru, bio logična posljedica. Član 50 Lisabonskog sporazuma kaže da: „*Svaka država članica može odlučiti da istupi iz Unije u skladu sa svojim ustavnim zahtjevima*”.

Prvi put u istoriji evropskih integracija ova odredba definiše proces istupanja države članice. Specifična vrsta „postupka razvoda” zahtijeva zaključivanje sporazuma između Unije i dotične države članice koja je prethodno obavijestila Uniju o toj namjeri. Takođe, zaključeni sporazum treba da riješi aranžmane za povlačenje, kao i buduće odnose EU i dotične države članice. Unutrašnja procedura EU predviđa da Savjet ministara donosi odluku kvalifikovanom većinom nakon pregovora o sporazumu, ali Evropski parlament treba da dâ saglasnost prije donošenja odluka u Savjetu. Kako predviđa Lisabonski ugovor, ukoliko ne bi došlo do sporazuma o uslovima za istupanje, izlazak iz EU stupa na snagu u roku od dvije godine od obavještenja dotične države Evropskom savjetu o toj namjeri.

Tokom procesa pregovora EU i VB svjedočili smo da je moguće da Evropski savjet produži ovaj rok uz saglasnost dotične države članice. Pravni efekat sporazuma o povlačenju je, u krajnjem, ukidanje primjene Ugovora o EU u dotičnoj državi članici od datuma stupanja na snagu tog sporazuma. Predstavnici države koja namjerava da napusti EU mogu da učestvuju u radu Evropskog savjeta i Savjeta ministara EU, osim u radu onih institucija u kojima su angažovani na konsultacijama o sporazumu o povlačenju te dotične države članica ili glasanja o njoj.

Ukoliko zemlja koja je napustila EU želi da bude ponovo primljena u EU, mora da podnese novi zahtjev za članstvo i da ispuni kriterijume za pristupanje. Najkritičniji stav prema širenju Unije, prema Lisabonskom ugovoru i drugim oblicima produblivanja integracije unutar EU (poput prihvatanja jedinstvene valute — eura i ulaska u šengensku zonu) pokazala je britanska javnost. Oni gotovo precizno predstavljaju zvaničnu politiku VB, za razliku od većine drugih predstavnika nevladinih organizacija u drugim državama članicama EU, koji su se otvoreno protivili nekim odlukama svojih nacionalnih vlada. Na sreću Britanaca, Lisabonski ugovor prvi put predviđa mogućnost napuštanja članstva u EU, što su iskoristili tokom referenduma u junu 2016. godine, sa negativnim ishodom u pogledu daljeg članstva VB u EU.

Istupanje Velike Britanije iz EU

VB je 23. juna 2016. organizovala referendum o napuštanju EU (Bregzit — izlazak VB iz EU). Prema konačnim rezultatima britanskog referenduma, 51,9% građana glasalo je za izlazak iz EU, dok je

48,11% glasalo za ostanak u EU. Tadašnji premijer Dejvid Kameron odmah nakon predstavljanja rezultata referendumu ponudio je ostavku. Njegova višemjesečna kampanja za ostanak VB u EU nije dala rezultate. Analiza glasova pokazuje da su, zapravo, glasovi većine stanovnika u manjim britanskim gradovima podržali ideju o napuštanju i doveli do izlaska iz Unije. Poslije nekoliko mjeseci diskusija, novoizabrana premijerka Tereza Mej najavila je da će VB pokrenuti postupak na osnovu člana 50 u martu 2017.

EU je prethodno činila određene ustupke VB, pa je Evropski savjet 19. februara 2016. godine donio odluku o posebnom statusu koji garantuje VB širi spektar prava u okviru Unije u odnosu na druge zemlje članice, u slučaju da ishod na referendumu bude ostanak u Uniji. Takva odluka je, između ostalog, značila i određene finansijske olakšice i dodatna socijalna davanja za evropske imigrante, jer je pitanje migrantske krize za VB bilo jedno od razloga za organizovanje referendumu. Stoga je Evropski savjet, kroz odluku iz 2016. godine, napravio izuzetak i omogućio VB pristup određenim vrstama socijalnih kontribucija.

Uprkos ovakvoj odluci Evropskog savjeta, britanski euroskeptici negativno su se izjasnili na referendumu. Njihov glavni argument bio je da Unija predstavlja veliku prijetnju za britanski nacionalni suverenitet, posebno zbog centralizovanog odlučivanja u Briselu (Savjet ministara, Evropski savjet i Komisija). Pored toga, drugi, suštinski razlog za napuštanje Unije bila je dugoročna i veoma kompleksna migrantska kriza koja ugrožava ekonomski prosperitet unutrašnjeg tržišta.

Suprotno tim razlozima, pristalice evropske budućnosti VB tvrdile su da bi izlazak proizveo znatan gubitak radnih mjesta, izazvao finansijsku nestabilnost i uzrokovao druge nepovoljnosti po britansku ekonomiju. Pored toga, lokalni protivnici Bregzita upozorili su da će biti potrebno pregovarati o trgovinskim sporazumima sa preostalim dvadeset sedam država članica EU, što bi moglo potrajati i deset godina, sa svim negativnim posljedicama po britansku ekonomiju koja na globalnom nivou čini samo 3% svjetske ekonomije.

Odgovor zvaničnika EU na rezultat Bregzita stigao je u obliku Deklaracije ministara vanjskih poslova država članica osnivača Evropske zajednice. Ministri vanjskih poslova Francuske, Njemačke, Italije, Luksemburga, Holandije i Belgije sastali su se 25. juna 2016. godine i izrazili žaljenje zbog odluke britanskog naroda da napusti Uniju. U Deklaraciji je ocijenjeno da napuštanje VB predstavlja prekretnicu u daljem djelovanju EU. Ujedno, prestaje da važi predlog o posebnom statusu VB, koji je usvojen na februarskom sastanku Evropskog savjeta. Imajući u vidu da odredbe člana 50 Lisabonskog sporazuma o EU predviđaju dobrovoljni izlazak iz EU, ministri su pozvali VB da aktivira mehanizme predviđene za početak pregovora o Sporazumu o povlačenju, što je prije moguće.

Poseban politički značaj Deklaracije je u zamahu njenog pokretanja i u njenim autorima, visokim političkim predstavnicima zemalja osnivača Evropske ekonomske zajednice (1958), kao prethodnice današnje

EU. Ministri su u Deklaraciji, takođe, istakli veliki doprinos Zajednice i savremene Unije modernim procesima ekonomskog razvoja i mira na evropskom kontinentu, koji u Evropi traje najduži period u novije vrijeme. Postignuto je ujedinjenje zapadne i istočne Evrope pod pokroviteljstvom Unije, tj. kraj ere hladnog rata. Ministri su istakli uzajamnu korist naroda ujedinjenih pod idejom i funkcionisanjem Unije i ukazali na snažnu političku volju nove Evrope dvadeset sedam država članica da slijedi evropske vrijednosti zasnovane na osnivačkim ugovorima i vladavini prava, u skladu sa težnjama i potrebama svojih građana.

Deklaracijom je naglašena potreba za jačanjem solidarnosti i kohezije u Uniji. Istovremeno je identifikovana potreba za poboljšanjem funkcionisanja EU, koja je suočena sa mnogim izazovima globalizacije, među kojima je najranjivija tačka ugrožena bezbjednost građana EU, kako spoljašnja, tako i unutrašnja. U tom kontekstu, naglašena je potreba za izgradnjom stabilnog okvira saradnje među državama članicama u upravljanju migracionom krizom i zbrinjavanju izbjeglica.

Na drugom mjestu, naglašena je važnost održivog ekonomskog rasta i poboljšanja konvergencije ekonomija država članica. Napredak ka ostvarivanju monetarne unije u EU i ka obezbjeđivanju pune zaposlenosti takođe je formulisan u vidu važnog cilja Unije i odgovora na izlazak VB iz EU. Deklaracijom je izraženo snažno povjerenje zemalja osnivača Zajednice u zajedničku budućnost pod pokroviteljstvom Unije, uprkos velikim geopolitičkim promjenama i globalnoj nestabilnosti. U narednom periodu ostaje da se vidi do koje mjere će se postići navedeni ciljevi za budući razvoj Unije, što će sigurno zahijevati sprovođenje institucionalnih reformi.

Može se ocijeniti kao realno da nakon Bregzita postoji mogućnost „domino efekta”, uzimajući u obzir situaciju u Holandiji, koja je na referendumu, 6. aprila 2016. godine, glasala protiv (61%) potpisivanja Sporazuma o pridruživanju (SSP) između Ukrajine i EU.

Međutim, VB je, tokom više od četiri decenije članstva, bila praktično jednom nogom izvan EU. Prije svega zbog činjenice da je tokom zasnivanja EU VB izvojevala takozvanu „*klauzulu o odjavi*”, odnosno, pravo na odricanje ulaska u monetarnu uniju i prihvatanja jedinstvene valute. Drugi primjer je odbijanje Socijalnog protokola o pravima radnika, takođe, iz perioda usvajanja Ugovora o EU iz Maastrichta (1993). Dodatno, kao treći primjer može se navesti i odsustvo VB sa formalnog sistema zajedničke šengenske vizne liste i šengenske zone, zasnovane na slobodi kretanja i boravka za građane EU. Pored toga, VB je uspjela da dobije poseban protokol koji se odnosi na Povelju EU o osnovnim ljudskim pravima i slobodama. Povelja EU o ljudskim pravima je sastavni dio Lisabonskog ugovora o EU, ali na osnovu tog protokola ona nije pravno obavezujuća za VB, što se može smatrati četvrtim primjerom.

Iz navedenog se da zaključiti da pomenuti primjeri predstavljaju *de facto* vrlo ozbiljne izuzetke u odnosu na obaveze članstva u EU, koji su doveli do konačnog kompromisnog prijedloga o posebnom statusu VB u slučaju njenog ostanka u EU, usvojenog u februaru 2016. godine u Evropskom savjetu.

U konačnom, prevladao je koncept očuvanja snažnog nacionalnog političkog i ekonomskog suvereniteta VB. Ono čemu su Britanci težili jasno je javno izložila i premijerka Tereza Mej, rekavši da „...*Bregzit mora da znači potpunu repatrijaciju političke moći iz Brisela. Sve manje bilo je neprihvatljivo... to znači imati slobodu da sami donosimo odluke o čitavom nizu različitih stvari, od načina na koji označavamo hranu do načina na koji biramo kontrolu imigracije*”.

Pregovori EU i VB o izlasku su započeli u junu 2017, a okončani su u novembru 2018. Usaglašeni Nacrt sporazuma o povlačenju VB iz EU su, potom, odobrili Evropski parlament i 27 država članica. Pored sporazuma, bila je odobrena i politička deklaracija o budućim odnosima Unije i VB. Ujedno je dogovoren i tranzicioni period do kraja 2020, tokom kojeg bi za VB nastavila da važe sva pravila kao države članice, ali ne bi imala pravo da učestvuje u odlukama, niti da utiče na kreiranje politika Unije. Tranzicioni period je bio iskorišćen da se detaljno definišu budući odnosi i novi trgovinski sporazum.

Međutim, tada dogovoreni akti nijesu dobili podršku britanskog Parlamenta. Imajući u vidu odredbe člana 50 koji predviđa automatski izlazak iz EU ukoliko se ne postigne dogovor u dvije godine, VB je tada zatražila produženje roka, što je bilo odobreno tri puta (do kraja juna 2019, do 31. oktobra i, posljednje, do 31. januara 2020).

Najspornija tačka u višegodišnjim pregovorima je, svakako, pitanje granice između Sjeverne Irske i Irske. Dogovor koji je uspjela da postigne prethodna britanska premijerka Tereza Mej (tzv. *backstop*) podrazumijevao je da Sjeverna Irska ostane, dijelom, dio carinske unije i dobije pristup jedinstvenom tržištu. Ovo nije naišlo na odobrenje poslanika Donjeg doma VB koji su smatrali da se time narušava suverenitet države. Premijer Boris Džonson predložio je novo rješenje po kome bi Sjeverna Irska bila usklađena sa EU po standardima proizvoda, ali ostaje na carinskoj teritoriji VB. Ovakvo rješenje, svakako, zahtijeva provjere proizvoda između VB i Sjeverne Irske, ali ne i carinske provjere unutar VB. Za granicu između Sjeverne Irske i Irske, vršiće se carinske kontrole (potencijalno potpomognute tehnologijom koja se primjenjuje udaljeno od granice), ali ne i kontrole proizvoda i bezbjednosnih standarda na irskom ostrvu.

Ukupne posljedice referenduma u VB, bilo negativnog ili pozitivnog karaktera, još uvijek nijesu sasvim jasne. Međutim, Bregzit predstavlja ozbiljan udarac za dalji institucionalni i ekonomski razvoj Unije, koja će zasigurno trpjeti dugoročne posljedice, uz činjenicu da se može ocijeniti da je Unija zaista na razmeđu svog funkcionisanja.

Buduće partnerstvo EU i VB

U VB je bila primjetna politička konfuzija i finansijska neizvjesnost nakon referenduma i velikog „ne” Evropskoj uniji. Naročito velike kompanije izrazile su strah od finansijskog gubitka zbog predstojećeg odsustva sa jedinstvenog tržišta EU. Pored unutrašnjeg političkog

zastoja, ogroman budući zadatak VB bio je na pregovaračkom procesu sa ostatkom Unije o sporazumu o izlasku u skladu sa odredbama člana 50 Lisabonskog sporazuma. Ti pregovori, iako je trebalo da traju dvije godine, ipak su potrajali gotovo četiri godine. Pored uslova za izlazak, posebna pažnja bila je usmjerena na pitanja budućih obaveza i prava VB u odnosu na Uniju, koja su morala sačekati svoje precizno uspostavljanje.

U oktobru 2019. godine, zajedno sa Sporazumom o povlačenju, EU i VB dogovorile su se o „Političkoj deklaraciji koja postavlja okvir budućih odnosa Evropske unije i Ujedinjenog Kraljevstva”. Prema uvodnim odredbama, cilj deklaracije je da uspostavi „*parametre ambicioznog, širokog, dubokog i fleksibilnog partnerstva u trgovinskoj i ekonomskoj saradnji sa sveobuhvatnim i uravnoteženim Sporazumom o slobodnoj trgovini u svojoj osnovi, sprovođenju zakona i krivičnom pravosuđu, spoljnoj politici, bezbjednosti i odbrani i širim oblastima saradnje*”. U deklaraciji se navodi „*poštovanje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, demokratskih principa, vladavina zakona i podrška neširenju oružja*” kao zajedničke vrijednosti koje bi trebalo da potkrijepe buduću vezu.

Kako je i ukazano u samom Ugovoru o EU, izlazak iz EU podrazumijeva, prije svega, prestanak važenja svih osnivačkih ugovora na VB, kao i pravne tekovine EU. U praksi, ovo znači da je VB izgubila sve povoljnosti koje ima jedna članica i, možda najvažnije, direktan pristup unutrašnjem tržištu Unije od 500 miliona ljudi, koje podrazumijeva mogućnost slobodnog kretanja robe i ljudi, bez posebnih kontrola i dozvola.

Trgovinski odnosi EU i Velike Britanije

EU je bila najvažniji trgovački partner VB, odgovorna za polovinu ukupnog izvoza i uvoza iz VB, i činila je 15% njenog BDP-a. Članstvo u EU bilo je važno za privredu VB prvenstveno zbog toga što dovodi do smanjenja trgovinskih barijera. To čini robu i usluge jeftinije za potrošače i omogućuje veći izvoz.

VB je napuštanjem EU izgubila članstvo u Carinskoj uniji, što joj je, do tada, omogućavalo nesmetanu trgovinu između članica bez ikakvih barijera i tarifa. Carinska unija omogućuje da sve članice EU naplaćuju iste takse na uvoz zemljama izvan EU. Dodatno, zemlje članice mogu slobodno da trguju jedna sa drugom, bez otežavajućih carinskih kontrola na granicama, što, na drugoj strani, ograničava njihovu slobodu za postizanje vlastitih trgovinskih sporazuma. To je drugačije od zone slobodne trgovine. U zoni slobodne trgovine za robu i usluge se ne naplaćuju tarife, takse ili kvote u okviru zone, ali su članice slobodne da postižu spoljne trgovinske sporazume. Unutar Unije, VB je imala korist od potpisanih sporazuma EU sa preko 50 država u svijetu, dok je izlaskom prinuđena da sklapa nove sporazume, kako s Unijom, tako i s ostatkom svijeta. Kao članica Svjetske trgovinske organizacije (STO), VB će moći da obavlja trgovinu

po pravilima ove organizacije, s tim da bi proizvodi iz VB mogli biti nedovoljno konkurentni u odnosu na proizvode iz ostalih članica EU. Pravila STO podrazumijevaju i postojanje graničnih provjera, što će, najvjerojatnije, uticati na otežanu graničnu frekvenciju.

Izlazak VB iz EU, činjenično, utiče i na strane investicije. Naime, dio atraktivnosti VB za strana ulaganja dolazi od činjenice da omogućava lakši pristup jedinstvenom tržištu. VB je, do sada, bila najveći korisnik direktnih stranih investicija u EU. Bregzit će, zasigurno, negativno uticati na njih. Ovakav negativan trend bi mogao dovesti do smanjenja investicija iz ostatka EU, što je najveći izvor direktnih stranih ulaganja. Ujedno će biti otežano privući strane korporacije da svoja evropska sjedišta smjeste u VB, imajući na umu kako će te kompanije, najvjerojatnije, imati komplikovaniji i skuplji ulazak na jedinstveno evropsko tržište, ukoliko svoja evropska sjedišta zadrže u VB, odnosno u Londonu.

Ovo pitanje predstavlja ozbiljan problem, posebno ako se ima u vidu da gotovo polovina neevropskih kompanija svoja sjedišta imaju u VB, u mnogo većem broju nego što je slučaj sa sjedištima stranih kompanija u Njemačkoj, Francuskoj, Švajcarskoj i Holandiji zajedno.

Budući da građani VB svoje pravo na evropsko državljanstvo crpe iz članstva u EU, Bregzit će uticati na one građane koji žive i rade u drugim članicama EU. Ujedno će uticati i na državljane drugih članica EU koji žive i rade u VB, a ne radi se o zanemarljivoj cifri, imajući u vidu veliki priliv migranata nakon proširenja EU 2004. godine.

Budžet EU i radna mjesta

Jedno od najvažnijih pitanja jeste budućnost javnih finansija u EU nakon Bregzita. Najviše pažnje dobija akutno pitanje „troškova razvoda“, ali ozbiljnije i hroničnije pitanje jeste kakve će strukturne efekte Bregzit imati po javne finansije u EU. Bez učešća VB, čiji je finansijski doprinos EU značajan, budžet javnih finansija EU će biti ozbiljno pogođen i veliki problemi mogu nastati usljed nedostatka novca. Naime, kako je najavljeno u procjenama, budžet EU bi mogao biti u deficitu oko 10 milijardi EUR godišnje. Države članice EU su, nakon višemjesečnih pregovora, odlučile da ovaj nedostatak pokriju kombinacijom uvećanja ličnih doprinosa budžetu i određenim smanjenjima u rashodima i troškovima pojedinačno.

Svakako, sporazumom o izlasku VB iz EU je i zvanično potvrđeno da Britanci neće morati da doniraju finansijske kontribucije za budžet EU. Međutim, na drugoj strani, neće moći da imaju pristup fondovima, kao ni programima Unije. EU osigurava sredstva za razne poljoprivredne i socijalne programe, te programe privrednog razvoja i konkurencije. Najveći dio novca VB povlači kroz Evropski socijalni fond (ESF) i kroz Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR). VB, od 1. januara 2021, svoju privredu finansira kroz vlastiti budžet.

Takođe, VB je izlaskom iz EU izgubila pristup institucijama EU, kako Savjetu i EU, tako i Evropskom parlamentu, Sudu pravde EU

i Evropskoj centralnoj banci. Pored činjenice što VB neće imati pravo na zastupljenost u institucijama EU, kao što su poslaničke funkcije i/ili pozicije komesara, kao ni na mogućnost imenovanja na drugim mandatima u okviru EU radnih tijela, veliki broj radnih mjesta za britanske službenike u evropskoj administraciji je okončan. Na ovaj način, porastao je stepen nezaposlenosti britanskih državljana.

Implikacije Bregzita na prava državljana EU i VB u vezi sa državljanstvom

Procjenjuje se da je početkom 2019. godine u VB živjelo 3,4 miliona državljana država članica EU (bez državljana Irske), kao i 1,2 miliona državljana VB koji su živjeli u drugim zemljama EU.

Tokom prelaznog perioda, većina prava zasnovana na državljanstvu EU ostaje nepromijenjena, sa izuzetkom određenih političkih prava državljana VB u odnosu na radna tijela EU. Sporazum o povlačenju garantuje gotovo sva prava stečena građanima VB koji su boravili u drugim zemljama EU, kao i građanima EU koji su boravili u VB prije kraja prelaznog perioda najmanje pet godina, na osnovu njihovog ostvarivanja prava koje proističe iz principa slobodnog kretanja osoba. Prava su zagaranтована licima koja su ih stekli za cijeli život, pod uslovima propisanim ugovorom o povlačenju, kao i članovima njihovih porodica, uključujući buduću djecu. Iako je pravo boravka državljana VB u zemlji EU, koje postoji na kraju prelaznog perioda, garantovano sporazumom o povlačenju, pravo takvih osoba da ubuduće presele prebivalište u drugu zemlju EU nije zagaranтовано sporazumom o povlačenju. Izbor konstitutivnog sistema za potvrđivanje prebivališta i srodnih prava prema sporazumu o povlačenju iz VB kritikovan je, uglavnom, kao neinkluzivan u pogledu ranjivih društvenih grupa. Od 27 preostalih država članica EU, 13 se odlučilo za deklaratorni sistem, dok je 14 pribjegli konstitutivnom sistemu, koji zahtijeva da državljanima VB podnesu prijave za utvrđivanje svog statusa i prava prema sporazumu o povlačenju.

Nakon završetka tranzicionog perioda, građani EU koji ulaze u VB i državljanima VB koji dolaze u EU neće imati koristi od sporazuma o povlačenju i podleći će pravilima koja važe za imigrante iz trećih zemalja, osim ukoliko se EU i VB ne dogovore o novom režimu mobilnosti.

Posljedice Bregzita na međunarodnom planu

Prestanak dejstva zakona EU u odnosu na VB i na odnose VB i EU, država članica EU i međunarodnih organizacija, zapravo, predstavljaju najjednostavniji prikaz pravnog efekta Bregzita. Među akademikima i ekspertima postoje suprotstavljeni stavovi o tome da li bi VB, sukcesivno, i dalje bila vezana međunarodnim ugovorima zaključenim od strane EU za vrijeme dok je VB bila dio Unije. Argument u korist takvog kontinuiteta pretpostavljao bi da EU ne posjeduje

pravno svojstvo nezavisno od svojstva svojih država članica. Prema Odermatu, odgovor na ovo pitanje zavisice od specifičnih okolnosti koje se odnose na svaki međunarodni ugovor.

Sličan nedostatak konsenzusa postoji i u vezi sa sudbinom mješovitih sporazuma, koje su EU i VB zaključile sa trećim stranama. Sa ekonomske perspektive, posebno je značajno pitanje da li će VB morati da pregovara o svojim trgovinskim odnosima sa trećim zemljama ili će moći da naslijedi preferencijalne trgovinske aranžmane EU. Neki autori, poput Hjuza, tvrde da će VB izgubiti bilo koji preferencijalni status koji je uživala dok je EU predstavljala u STO, tako da će morati da pregovara o sopstvenim aranžmanima. Jedno rješenje bi sigurno bilo da se EU i VB dogovore o zajedničkom pristupu trećim državama i međunarodnim organizacijama.

Teza koju su iznijeli brojni autori, uključujući Kotijera, da će VB biti u gorem stanju kad se nađe u situaciji da samostalno pregovara o svojim trgovinskim odnosima putem bilateralnih sporazuma, čini se vjerovatnom s obzirom na relativnu veličinu tržišta i pregovaračku moć VB u odnosu na SAD, EU, Japan itd.

U oblasti zaštite životne sredine, VB će se najvjerojatnije morati pridržavati pravila EU kako bi očuvala pristup tržištu svoje robe, dok će istovremeno izgubiti sposobnost da iznutra utiče na regulativu EU.

Bregzit je proces koji vodi u nepoznato. Nema mnogo primjera napuštanja država iz međunarodnih organizacija, a pogotovo ne da se država povuče iz tako razvijenog pravnog poretka kao što je EU. Najbliži presedan entiteta koji se „povlači” iz Evropske zajednice je slučaj Grenlanda. Ipak, u tom slučaju, Grenland nije bio država članica EU sam po sebi, pa tehnički nije bilo moguće da se povuče. Umjesto toga, Danska je nastojala da modifikuje teritorijalnu primjenu značajnih djelova Ugovora o EU kako bi isključila primjenu zakona EU na teritoriji Grenlanda. Razvijeni su posebni aranžmani, poput onih koji se odnose na ribarstvo i trgovinu, i u svakoj fazi su konsultovane države članice EU i institucije. U poređenju sa primjerom Grenlanda, povlačenje VB uvećava se u složenosti postupka. To nije jednostavno povlačenje iz međunarodnog sporazuma, već proces definisanja načina povlačenja iz složenog pravnog sistema koji se tokom godina usko povezo sa domaćim zakonodavstvom VB. Štaviše, EU je decenijama aktivna na međunarodnom planu, sklapajući sporazume u oblastima kao što su trgovina, ribarstvo i dr.

Zaključak

Rad je imao za cilj da prikaže, po segmentima i hronološki, proces Bregzita i njegove pravne posljedice. Na osnovu svega prikazanog može se zaključiti da je Lisabonski ugovor otvorio mogućnost koja do njegove ratifikacije nije postojala. Mogućnost koja je u članu 50 data državama članicama EU, da mogu svojevolski napustiti Evropsku uniju, označila je prekretnicu koja ohrabruje euroskeptike i javnost

država članica da imaju izbor ostanka odnosno izlaska iz EU. U radu su detaljno prikazane odluke i naponi zvaničnika i institucija EU da ubijede britansko rukovodstvo i građane da, i pored ove date mogućnosti, evropska zajednica nema alternativu.

Iz navedenog proističe da član 50 Ugovora o EU, kao jedini pravni mehanizam za povlačenje predviđen pravom EU, pruža značajnu fleksibilnost procesu povlačenja uopšte, a posebno obimu mogućeg sporazuma o povlačenju. Dosadašnji razvoj Bregzita otvorio je brojna pitanja, kako zbog činjenice da je odluka o napuštanju EU izazvala najveću ustavnu krizu u novijoj britanskoj istoriji, tako i u odnosima VB i EU. Evidentno je da su sporne situacije na nivou ustavnog zakona Ujedinjenog Kraljevstva jedan od razloga napetosti koje su se stvorile za VB u odnosu na EU. Uzimajući u obzir dosadašnji razvoj Bregzita, čini se da je fleksibilnost člana 50 Ugovora o EU izdržala test prakse i pokazala se mudro osmišljenom.

VB je napuštanjem EU izgubila članstvo u Carinskoj uniji, što joj je, do tada, omogućavalo nesmetanu trgovinu između članica bez ikakvih barijera i tarifa. Takođe, izlazak VB iz EU, činjenično, utiče i na strane investicije. VB je, do sada, bila najveći korisnik direktnih stranih investicija u EU, pa će Bregzit negativno uticati na njih.

Budžet javnih finansija EU će biti ozbiljno pogođen britanskim istupanjem, jer je VB finansijski značajno doprinosila EU. Naime, kako je najavljeno u procjenama, budžet EU bi mogao biti u deficitu oko 10 milijardi EUR godišnje.

Takođe, VB je izlaskom iz EU izgubila pristup institucijama EU. Pored činjenice što VB neće imati pravo na zastupljenost u institucijama EU, kao što su poslaničke funkcije i/ili pozicije komesara, kao ni na mogućnost imenovanja na drugim mandatima u okviru EU radnih tijela, veliki broj radnih mjesta za britanske službenike u evropskoj administraciji je okončan. Na ovaj način, porastao je stepen nezaposlenosti britanskih državljana.

Budući da građani VB svoje pravo na evropsko državljanstvo crpe iz članstva u EU, Bregzit će uticati na one građane koji žive i rade u drugim zemljama članicama, kao i na državljane drugih članica EU koji žive i rade u VB, a ne radi se o zanemarljivoj cifri, imajući u vidu veliki priliv migranata nakon proširenja EU 2004. godine.

Neobična i složena institucionalna struktura EU uzrokuje značajna pitanja u vezi sa odnosima države koja se povlači sa EU i njenim preostalim državama članicama, trećim državama i međunarodnim organizacijama. Sudbina međunarodnih obaveza u odnosu na treće strane, stečenih prije povlačenja od strane EU, kao i od države koja se povlači zajedno sa EU, na osnovu mješovitih sporazuma, ostaje nejasna i time stvara veliku neizvjesnost.

Čini se da brojne poteškoće, sporovi, troškovi i neizvjesnosti koje je stvorio Bregzit potvrđuju stav da istinska suština EU leži u političkoj i vrednosnoj uniji koja teži još jačem jedinstvu od onog koji postoji trenutno. Povlačenje iz takve unije je pojava koju je teško zamisliti i regulisati.

Bibliografija

- Cirlig Carmen Cristina, *EU and UK Citizens' Rights After Brexit*. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2020.
- Cottier Thomas, Trade Policy in the Age of Populism: *Why the New Bilateralism Will Not Work*. In: Fitzgerald, O. E., Lein, E. (eds.). *Complexity's Embrace: The International Law Implications of Brexit* p. 71–84. Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2018.
- Garner Oliver, *The ECJ Confirms that Article 50 Notification can be Unilaterally Revoked*, Brexit Institute, 2018.
- Hughes Valerie, *Brexit and International Trade: One Year after the Referendum*. In: Fitzgerald, O. E., Lein, E. (eds.). *Complexity's Embrace: The International Law Implications of Brexit*, p. 9–30. Waterloo: Centre for International Governance
- Kirchof Paul, „Der europäische Staatenverbund“ in von Bogdandy — Bast (Hrsg), *Europäische Verfassungsrecht*, p. 1009–1044.
- Košutić P. Budimir, *Osnovi prava Evropske unije*, CID Podgorica, 2014.
- Moussis Nicolas, *La Traite de Lisbonne: une constitution sans en avoir le titre*. *Revue du Marche commun et de l'UE* Nr 516, 2008, p. 161.
- Odermatt Jed, *Brexit and International Law: Disentangling Legal Orders*. *Emory International Law Review*. 31. P. 1051–1073,
- Perakis Manolis, *Exiting the European Union: Legal Procedure, Dimensions and Implications*, Cambridge Scholars, 2019.
- Prolović Nevena, *Lisabonski ugovor: institucionalne izmjene u oblasti spoljne politike Evropske unije*, *Međunarodna politika* 1138, april-jun 2010. godine, *Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMPP)*, s. 62–75.
- Piris, J. C. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, New York 2010, p. 63–70;
- Sumption Jonathan, *Brexit and the British Constitution: Reflections on the Last Three years and the Next Fifty*, *The Political Quarterly Volume 91, Issue 1*, p. 107–115.

Izvori zakona i službeni dokumenti

- Ugovor između VB i EU o povlačenju, The Agreement on Withdrawal, https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_en
- Council Decision (EU) 2020/135 of 30 January 2020 on the conclusion of the Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, OJ L 29, 31. 1. 2020, (1–6).
- Letter of 29 March 2017 from the UK Prime Minister to the President of European Council — Article 50 Notification Letter, retrieved 30 September 2020 from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>
- Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom, OJ L 34, 31. 1. –2020 (1–16)
- TEU — Treaty on the European Union. Consolidated version of the Treaty of European Union
OJ C 326, 26. 10. 2012, (13–390)
- TFEU — Treaty on the Functioning of the European Union. Consolidated version of the Treaty on European Union

Linkovi

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_Član_50_Ugovora_o_Evropskoj_uniji](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_Član_50_Ugovora_o_Evropskoj_uniji)
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT_Član_204_Ugovora_o_funkcionisanju_EU
<https://www.government.nl/documents/media-articles/2016/06/25/common-statement-by-the-foreign-ministers-of-belgium-france-germany-italy-luxemburg-and-the-netherlands> Zajednička izjava ministara vanjskih poslova Belgije, Francuske, Nemačke, Italije, Luksemburga i Holandije
<http://www.electoralcommission.org.uk/> Results and turnout at the EU referendum, Last updated: 25 September 2019
http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2332_fr.htm Commission européenne, last visited 25 June 2016
T. McTague, C. Cooper, Theresa May sets Brexit course on hard, <http://politico.eu/article/theresamay.sets-brexit-course-on-hard>, last visited 2 October 2016.
<https://www.cigionline.org/series/brexit-international-legal-implications> *Center for International Governance Innovation*

Milena Šofranac Ljubojević

BREXIT: LEGAL CONSEQUENCES

The EU is facing a turning point in its development. In addition to raising questions about the future of the European Union after Brexit, it is important to consider the relevant legal aspects of Brexit. As the Community existed before the accession of Great Britain (1973), so the Union, as its legal successor, will exist after the British withdrawal. If in practice, in relation to the implementation of the Treaty of Lisbon, the effectiveness of the functioning of the institutions of the European Union would prevail, it would be a realistic conclusion that it is a democratic union with an optimal institutional architecture. Only in this way would it regain the trust of citizens and affirm the meaning of its formation and existence. In case of the opposite development, the European Union will face a further increase in extremism in its member states.

Key words: European Union, Brexit, Lisbon Treaty