

## Federalni ili konfederalni koncept razvoja EZ\*\*

Od početka procesa evropske integracije i samih začetaka nadnacionalnosti, postojale su dvije suprotstavljene vizije razvoja Evropske zajednice. Jedna je bila *vizija unije*, uobličena u shvatanju onih koji se zalažu za Sjedinjene Države Evrope, dok je druga vizija bila mnogo blaža, i predstavljala je *viziju zajednice*.<sup>1</sup> Ono što je bilo zajedničko tim vizijama jeste da su dijelile iste ideje o potrebi osnivanja Evropske zajednice nakon Drugog svjetskog rata, budući da je saradnja među državama trebalo da stane na kraj nacionalizmu i aktivnostima država koje su poticale iz nacionalističkih pretenzija. Ono što je vizije vrlo brzo jasno počelo da razlikuje jeste ono u čemu su vidjeli krajnji cilj integracije. Prema prvoj viziji, proces saradnje između država je trebalo da se progresivno razvija ka stvaranju zajedničkog tržišta i ujednačavanju ekonomskih politika, kako je i definisano članom 2. Ugovora o EEZ, da bi preko stvaranja ekonomske i monetarne unije, saradnja rezultirala stvaranjem federalne zajednice Ujedinjenih Evropskih Država.<sup>2</sup> Druga vizija Zajednicu sagledava kao „zajednicu država i naroda koji dijele vrijednosti i ciljeve”, u kojoj će se države članice rukovoditi sopstvenim nacionalnim interesima i ciljevima, pri čemu su zagovornici podijeljenosti suvereniteta u oblastima, čiji broj stalno raste.<sup>3</sup> Te dvije vizije, koje su se prožimale tokom cijelog perioda evropske integracije, rezultirale su stvaranjem tvorevine oko čijeg definisanja ne postoji saglasnost među pravniciima i politikolozima, budući da ima karakteristike različitih oblika i uređenja vlasti. Naime, rasprave o prirodi Evropske unije, o njenim karakteristikama kao države, savezne, federalne ili konfederalne, odnosno *sui generis* međunarodne organizacije traju više od pola vijeka. Neki autori Evropsku uniju definišu kao federalnu,<sup>4</sup> drugi kao konfederalnu ili kvazifederalnu

\* Nikoleta Đukanović, asistent na Humanističkim studijama Univerziteta Donja Gorica, E-mail: nikoleta.tomovic@udg.edu.me

\*\* Ovaj rad predstavlja dio doktorske disertacije „Kontinuitet i promjene u spoljnoj politici Evropske unije” koju je Nikoleta Đukanović odbranila na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu tokom 2018. godine.

<sup>1</sup> Weiler J. H. H., *The Constitution of Europe*, „Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration, 2002, p. 279.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>4</sup> Federalizam je sistem u kojem postoje makar dva nivoa vlasti, nacionalna i lokalna vlast, pri čemu one posjeduju posebna i zajednička ovlaštenja, pri čemu

tvorevinu, dok je mnogi karakterišu kao međunarodnu organizaciju, savez ili zajednicu država i sl.

Autori koji zastupaju stav da Evropska unija ima federalni karakter su brojni.<sup>5</sup> Među njima, najistaknutiji su bili Robert Šitce (Robert Schutze), Dejvid MekKej (David McKay), Endju Moravčik (Andrew Moravcsik), Majkl Burdž (Michael Burges) i mnogi drugi. Ti autori smatraju da je Evropska unija organizovana po „federalnom načelu” koje podrazumijeva „ustavno zagaranovanu podjelu suverenosti između dva nivoa vlasti.”<sup>6</sup> Mišljenja o federalnom karakteru Evropske unije su aktuelna i posljednjih godina. Posebno je Lisabonski ugovor, tj. definisanje međunarodnog subjektiviteta Unije, doprinio jačanju političke dimenzije Unije, te je dao značajan podsticaj za aktuelizaciju mišljenja o federalnom karakteru Unije.

Jedan od najpoznatijih zastupnika ideje o Evropskoj uniji kao „federaciji država” bio je Robert Šitce, koji taj stav obrazlaže analizom „utemeljivačke, institucionalne i funkcionalne dimenzije Evropske unije”. U dokazivanju federalnog karaktera Unije, Šitce navodi doktrinu neposrednog pravnog dejstva, suprematije i preemcije prava EU u odnosu na nacionalne pravne poretke, zatim postojanje izvršne vlasti Unije, iako je neposredno izvršenje evropskog zakonodavstva od strane izvršne vlasti izuzetak, a ne pravilo, te ustavni karakter evropskih osnivačkih ugovora.<sup>7</sup> Naime, Šitce smatra da su se evropski konstitutivni ugovori uzdigli do ustavnog statusa. Evropski sud pravde je utvrdio, kao važno načelo, načelo suprematije evropskog prava nad nacionalnim pravom, uključujući i ustavno pravo, što podrazumijeva da to pravo ima prvenstvo u odnosu na pravo država članica Zajednice (apsolutna suprematija prava EU nad nacionalnim pravnim sistemima). Međutim, mnoge države članice u svojim ustavnim porecima nijesu priznale apsolutnost prednosti prava Zajednice u odnosu na prava država članica, što kritičari tvrdnji o federalnom karakteru EU smatraju za odlučujuću karakteristiku u definisanju Unije, jer „tek kada pravo EU bude prihvaćeno bez ikakvih rezervi u ustavnom pravu država članica, Evropska unija će se preobraziti od zajedničkog krova evropskih zajednica u federalnu državu”.<sup>8</sup> Međutim, Šitce smatra da to što sve države članice ne priznaju apsolutnu suprematiju

---

svaka od njih ima samostalne funkcije, ali nijedna nema vrhovnu vlast nad onom drugom. Vidjeti više u: McCormick John, *Understanding the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2014, p. 15.

<sup>5</sup> Rasprave o tipu federalizma koji postoji u Evropskoj uniji, vidjeti više u: K. Lenaerts, „Federalism: Essential Concepts in Evolution — The Case of The European Union”, *Fordham International Law Journal*, 21 March 1998.

<sup>6</sup> V. Bogdanor, „Federalism and the Nature of the European Union”, u K. Nicolaidis, S. Weatherill (ed.), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Papers of a Multi-Disciplinary Conference held in Oxford in April 2003, p. 49.

<sup>7</sup> Budimir Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, CID, Podgorica, 2014, str. 94–96.

<sup>8</sup> *Ibidem*, str. 92.

prava EU ne isključuje „federalni karakter” Evropske unije. Sa druge strane, samim tim što je evropski pravni poredak uspostavio odgovarajuću vezu sa individualnim licima, očigledno je da postoji određena forma evropskog građanstva. Zato Šitce brani stav da je svaki Evropljanin građanin evropskog i sopstvenog nacionalnog poretka. Evropski osnivački ugovori, a ne međunarodno pravo, predstavljaju ključnu normativnu snagu evropskog pravnog poretka, čime Šitce brani stav da ugovori predstavljaju ustavnu povelju Unije. To što Lisabonski ugovor dopušta državi članici da napusti Uniju, što jeste u suprotnosti sa stavom da države članice nemaju nadležnost da unilateralno odrede granice sopstvene nadležnosti (načelo suprematije i preemcije prava Evropske unije), ne predstavlja argument protiv federalne prirode Evropske unije, kako smatra Šitce, već protiv Unije kao federalne države.

U prilog svojim tvrdnjama Šitce takođe ističe institucionalnu strukturu Evropske unije, naglašavajući sastav i način funkcionisanja dva organa: Savjeta i Parlamenta. U Evropskom parlamentu građani su predstavljeni neposredno. Način donošenja odluka u Savjetu, iako sastavljen od ministara koji djeluju u ime svojih vlada, definisan članom 16 Ugovora o Evropskoj uniji (Lisabonski ugovor), takođe, upućuje na federalne karakteristike uređenja Unije. Naime, Lisabonski ugovor je omogućio da Savjet donosi odluke kvalifikovanom većinom, osim ukoliko Ugovorom nije drugačije predviđeno. Kada odlučuje kvalifikovanom većinom, potrebno je ostvariti podršku većine država članica, zatim većine glasova naroda u državama članicama, odnosno većinu „evropskog naroda”.<sup>9</sup> Tako Šitce kategoriše odlučivanje u Savjetu kao kombinaciju međunarodnog i nacionalnog, pa zato kaže da se ono nalazi na *federal middle ground*.<sup>10</sup> Budući da redovan zakonodavni postupak u EU, kada Parlament i Savjet zajedno učestvuju u donošenju zakonodavnih akata, podsjeća na način odlučivanja u federalnim državama, Šitce time potvrđuje federalni karakter Evropske unije.

Jedna od ključnih teza zagovornika federalne prirode EU jeste da njihni osnivački ugovori imaju karakter ustavne povelje. I Evropski sud je istakao da „Ugovor o EZ, izmijenjen Jedinstvenim evropskim aktom, faktički predstavlja *osnovnu ustavnu povelju Zajednice*”.<sup>11</sup> U tom smislu, Herdegen je tvrdio da se struktura UEU i osnivačkih ugovora može razumjeti kao neka vrsta *ustavnog sistema*, ukoliko imamo u vidu razlike tog pojma u odnosu na ustav nacionalne države.<sup>12</sup> I Vajler je branio tezu da se osnivački ugovori EZ mogu sagledavati kao određena vrsta ustava, smatrajući da operativni sistem Zajednice

<sup>9</sup> Lisabonski ugovor, OJEU L 60/131, 1. decembar 2009, član 16.

<sup>10</sup> Robert Schutze, *European Constitutional Law*, pp. 47–62.

<sup>11</sup> Slučaj 294/83, *Parti Ecologiste „Les Verts” v. European Parliament*, 1986, ECR I.339, I.365.

<sup>12</sup> Matthias Herdegen, *Europarecht, Grundrisse des Rechts*, C. H. Beck, 2014, p. 320.

ne funkcioniraju prema opštim principima međunarodnog prava, već kao specifična međudržavna vladina struktura, koja je zasnovana na ustavnoj povelji i ustavnim principima.<sup>13</sup> Međutim, Vajler upućuje na dihotomiju između prava i politike, budući da je proces stvaranja Evropskih zajednica, iz ugla pravnika, karakterisan kao proces stvaranja „sve više federalne države”, dok su politikolozi ukazivali na nepostojanje paralela između Zajednica i federalno uređenih država. Tako se iz pravnonormativnog ugla razvoj Zajednice opisivao kao nezaustavljiva dinamika ojačanog supranacionalizma,<sup>14</sup> dok su političkoprocuduralna mišljenja u razvoju Zajednice prepoznavali gotovo isključivo oblike međuvladine saradnje koja je Zajednice čak i udaljavala od evropske integracije.<sup>15</sup> Tako su procese razvoja Zajednice pravници označavali kao „ustavni okvir za strukturu federalnog tipa”, dok su politikolozi dovodili u pitanje opstanak supranacionalizma.

Autori koji su bili skloni karakterisanju osobina EU kao federalnih, definisali su Uniju kao „vrstu federalne države” (MekKej), „izuzetno slabu federaciju” (Moravčik), ili „novu vrstu federalnog modela kakav ranije nije postojao” (Moravčik). Svakako da Evropska unija ima odgovarajuće elemente federalnog uređenja. Njih je najbolje popisao MekKormik:

1. EU ima složen sistem ugovora i pravnih akata koji se odnose na sve države članice i njihove građane, koje tumači i štiti Evropski sud pravde;

2. U određenim područjima javnih politika (trgovina, zaštita životne sredine, poljoprivredna politika, socijalna politika) države su prenijele svoja ovlašćenja na institucije Unije, tako da pravo Unije ima prednost nad nacionalnim zakonima;

3. EU ima neposredno izabrane predstavnike u Evropskom parlamentu, koji dobija sve veća ovlašćenja u donošenju odluka, nauštrb ovlašćenja nacionalnih zakonodavnih tijela;

4. Institucije EU raspolažu finansijskom nezavisnošću;

5. Evropska komisija ima ovlašćenje pregovaranja sa trećim stranama u ime država članica u oblastima u kojima su joj članice prenijele ovlašćenja;

6. Devetnaest država članica ima valutu euro, tako da ovlašćenja u oblasti monetarne politike ima Evropska centralna banka, a ne njihove nacionalne centralne banke.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, „Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration, op. cit, p. 31.

<sup>14</sup> O tome svjedoči činjenica da je Evropski sud u periodu od 1963. godine do 70-ih godina XX vijeka usvojio niz važnih odluka kojima je ustanovio četiri ključna principa odnosa EZ i prava država članica, pri čemu se priroda tih odnosa ne razlikuje od sličnih pravnih odnosa u ustavnim federalnim državama. Vidjeti više u: J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, „Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration, opt. cit, p. 39.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>16</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 17.

U literaturi su relativno rijetka poređenja elemenata pojma konfederalizma<sup>17</sup> i Evropske unije. Neki autori<sup>18</sup> to objašnjavaju činjenicom da je federalizam imao primat u svim raspravama evroskeptika, pri čemu nam praksa pokazuje da su konfederacije gotovo uvijek izrasle u federalna uređenja. Bez obzira na to, ima autora koji smatraju da Evropska unija jeste „ekonomska konfederacija”<sup>19</sup>, pa tako, na primjer, Lister zastupa tezu da je EU „divovska konfederacija u kojoj vlade država članica dominiraju nad institucijama EU”.<sup>20</sup> Mek-Kormik je uporedio Evropsku uniju sa odlikama konfederalnog uređenja, pri čemu je zaključio da Unija dijeli nekoliko karakteristika konfederalnog uređenja:<sup>21</sup>

1. Ne postoji direktna veza između građana i evropskih institucija (izuzev u slučaju Evropskog parlamenta). Ovlašćenja koja posjeduju: Evropska komisija, Savjet ministara, Evropski savjet i Evropski sud pravde ne potiču od građana, već od vlada država članica i njihovih vladajućih struktura;

2. Države članice imaju sopstvene pravne sisteme, nacionalne identitete, mogućnost da sklapaju bilateralne sporazume sa drugim državama, shodno svojim interesima i jednostrano djeluju u oblasti spoljne politike;

3. Ne postoji jedinstvena, pa čak ni zajednička spoljna politika, kao ni evropski sistem odbrane i evropska vojska;

4. Ne postoji evropski poreski sistem;

5. Države članice pokazuju veću privrženost prema nacionalnim, nego prema evropskim simbolima (zastavi, himni i drugim simbolima), tako da nije postignut značajan uspjeh u izgradnji evropskog identiteta.

Svakako da se Unija ne može odrediti kao federalno ili konfederalno uređen savez u kojem nacionalne države imaju ovlašćenja poput drugih takvih uređenja (primjer Sjedinjenih Američkih Država). Da bi mogli govoriti uopšte o tome Unija treba da posjeduje svoju vladu, odnosno monopol vlasti, ustav, državotvoran narod, zajedničku fiskalnu politiku i zajednički poreski sistem, jedinstvenu valutu, jedinstvenu spoljnu politiku i zajedničku vojsku.

Evropska unija nije ni klasična država. Međutim, iako su ključna obilježja države, kao pravnog entiteta, postojanje granicama jasno

<sup>17</sup> Konfederacija je labavi sistem administracije u kojem dvije ili više organizacijskih jedinica zadržavaju vlastiti identitet, pri čemu delegiraju specifična ovlašćenja centralnoj vlasti, iz razloga praktičnosti, osiguranja bezbjednosti ili učinkovitosti. Vidjeti više u: Frederick K. Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, Westport, Greenwood, 1996, p. 22.

<sup>18</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 121.

<sup>19</sup> Murray Forsyth, *Unions and States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, Leicester, 1981, p. 183.

<sup>20</sup> Frederick K. Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, Westport, Greenwood, 1996, Chapter II.

<sup>21</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 21.



definisane teritorije, punog suvereniteta nad datom teritorijom, pravne i političke samostalnosti, kao i legitimiteta, odnosno priznanja od drugih država i samih građana, EU ima i određenih karakteristika državnog uređenja.<sup>22</sup> Ipak, Uniji nedostaju ključni elementi državnosti. Primarno, ona ne posjeduje sopstvenu teritoriju i neograničenu vlast nad svojom teritorijom, već možemo govoriti isključivo o teritoriji država članica. Zatim, Unija ne posjeduje sopstveni narod, iako determiniše pravo građanstva. Evropska unija povezuje različite narode Evrope, ali ne obuhvata građane članica kao svoj narod, dok su građani samo djelimično obuhvaćeni vlašću zajedničkih institucija. Evropska unija ne posjeduje sopstveni suverenitet, već su države članice „gospodari evropskih ugovora”.<sup>23</sup> Evropske institucije raspolazu samo onim ovlašćenjima koja su im prenijeta osnivačkim ugovorima (princip individualnog ograničenog ovlašćenja), i te nadležnosti se ne mogu samostalno proširivati. U tom smislu, da bi se o Uniji govorilo kao entitetu sa državotvornim obilježjima, Uniji nedostaje „nadležnost nadležnosti”, jer Unija ne raspolaze „posebnom prinudnom, vojnom, policijskom ili upravno-sudskom izvršnom vlašću”.<sup>24</sup> I na kraju, Evropska unija nema ustav, što je jasno razdvaja od karakteristika državnog ustrojstva. Iako postoje mišljenja koja osnivačke ugovore EU sagledavaju kao neku vrstu ustava, jasno prepoznajući proces razvoja evropskog prava i konstitucionalizaciju evropskog pravnog poretka,<sup>25</sup> osnivački ugovori se ne mogu sagledavati kao neka vrsta ustava. To nijesu ugovori sklopljeni između naroda i vlasti već ugovori između nacionalnih vlada država članica. Oni predstavljaju vrlo duge, složene i često nejasne pravne dokumente kojima se detaljno objašnjavaju nadležnosti evropskih institucija, pri čemu se ne mijenjaju amandmanima, već se revidiraju isključivo usvajanjem novih ugovora. Malo je vjerovatno da Evropska unija ima kapacitete da dogovori fiksni i trajni ustav, imajući u vidu nepostojanje političkog konsenzusa oko toga šta bi EU trebalo da bude, ali i imajući u vidu duboke krize koje su je posljednjih godina zadesile. Mnogo izvjesnije je da će ona i dalje raditi na razvijanju „pokretljivog ustava definisanog u ugovorima”.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Smatra se da navedene kategorije državnosti nijesu apsolutne kategorije, što je prouzrokovalo rasprave o tome da li je Evropska unija država. Vidjeti više u: John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 2

<sup>23</sup> Jasminka Hasanbegović, *Suverenitet država članica EZ, Elementi evropskog prava*, Sarajevo, 1994, str. 5–13.

<sup>24</sup> Budimir Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, op. cit, str. 92–101.

<sup>25</sup> O sagledavanju evropskih osnivačkih ugovora koji funkcionišu kao neka vrsta Ustava Evrope pisali su: David Phinnemore, Clive H. Church, *Understanding the European Union's Constitution*, Routledge, London, 2005; Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; Federico G. Mancini, „*The Making of a Constitution for Europe*” in Robert O. Koehane, Stanley Hoffman (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991.

<sup>26</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 72.

Zato je Hiks pisao da Evropska unija nije država u tradicionalnom „veberijanskom” smislu, jer ne posjeduje „monopol nad zakonom upotrebom prinude”. Ovlašćenje za upotrebu prinude, preko policije i snaga bezbjednosti je u rukama nacionalnih vlasti država članica EU.<sup>27</sup> Međutim, Hiks smatra da, za razliku od teoretičara koji su zastupali stav da politički sistem ne može da postoji bez države, Evropska unija, iako nije država, posjeduje sopstveni „politički sistem posebne vrste”. Politički sistem EU je „veoma decentralizovan i usitnjen, zasnovan na dobrovoljnom obavezivanju država članica i njihovih građana i oslonjen na niže organizacione jedinice (nacionalne države članice) za administriranje prinude i drugih oblika državnih ovlašćenja.”<sup>28</sup>

Iz svih navedenih poređenja Evropske unije sa obilježjima federalnih i konfederalnih uređenja, i obilježjima klasične države, proizilazi i objašnjenje karakteristika Unije kao međunarodne organizacije. Naime, EU predstavlja dobrovoljnu asocijaciju država u kojoj se mnoge odluke donose kao rezultat pregovora između lidera tih država. EU ima ograničenu moć oporezivanja i male prihode. Unija ne posjeduje značajna ovlašćenja po pitanju sprovođenja odluka, te njene institucije nemaju visok stepen nezavisnosti. Sa druge strane, autonomnost institucionalnog sistema Evropske unije, kojim se Unija razlikuje od ostalih međunarodnih organizacija ogleda se u njenim sljedećim obilježjima: pravnom i poslovnom sposobnošću na nacionalnom i međunarodnom nivou, sopstvenim institucijama, sopstvenim zakonodavnim, upravnim i sudskim postupcima, sopstvenim nadležnostima i vlastitim organizacionim principima.<sup>29</sup> Ono što Uniju posebno razlikuje od tipičnih međunarodnih organizacija jeste činjenica da evropske institucije posjeduju zakonodavna ovlašćenja i nadležnosti kreiranja politika koje su obavezujuće za države članice u mnogim oblastima, poput trgovine, poljoprivrede, zaštite životne sredine.<sup>30</sup> Upravo su to karakteristike koje Uniju razlikuju od tipičnih međunarodnih organizacija, odnosno koje je definišu kao supranacionalnu međunarodnu organizaciju. Pritom, nadnacionalni elementi EU su:<sup>31</sup>

— *Širina područja djelovanja Unije* — Evropska unija je nadležna u mnogobrojnim oblastima, kao što su: ugalj, gvožđe, atomska energija, trgovinska (carinska) politika, ekonomska i monetarna politika, industrija i transport, regionalna politika, poljoprivreda, slobodan protok lica, robe, usluga i kapitala, politika konkurencije, zašljavanje, socijalna politika, istraživanje i tehnologija, obrazovanje i kultura, zaštita životne sredine, ljudska prava i osnovne slobode i

<sup>27</sup> Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 26.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>29</sup> Budimir Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, op. cit, str. 65.

<sup>30</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 4.

<sup>31</sup> Budimir Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, op. cit, str. 98–99.

druge politike. Dodatno, Unija je razvila različite oblike saradnje u raznim oblastima, kao što su: zajednička spoljna i bezbjednosna politika, unutrašnji poslovi i sl.;

— *Obavezanost Unije zajedničkim osnovnim vrijednostima* — EU definiše odgovarajuće političke vrijednosti i ciljeve koji predstavljaju ustavnu tekovinu država članica (ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost, pravna država, ljudska prava i osnovne slobode, solidarnost, supsidijarnost, mir, bezbjednost, nediskriminacija i ostale vrijednosti);

— *Autonomna i intenzivna vlast stvaranja prava od strane institucija EU* — institucije EU stvaraju pravo koje je neposredno obavezujuće za organe država članica. Upravo suprematija prava Unije omogućuje samostalnost vlasti institucija Unije, u odnosu na vlasti država članica;

— *Samostalnost nekih institucija EU*, kao što su Evropski parlament, Evropska komisija, Sud pravde Evropske unije i Evropska centralna banka;

— *Finansijska samostalnost Unije* — EU se ne finansira samo od država članica, već i iz sopstvenih sredstava kao što su sredstva od carina, poljoprivrede, razni porezi i sl.;

— *Obimna pravna zaštita* — Unija raspolaže sa širokom i efektivnom pravnom zaštitom koju obezbjeđuju Sud pravde, Opšti sud i specijalizovani sudovi kao i sudovi država članica, budući da se pravo EU direktno primjenjuje u državama članicama;

— *Nedovršenost i trajnost Unije* — Uniju karakteriše otvoren proces razvoja koji se može pratiti od početka procesa evropske integracije.

Supranacionalnost je ključna karakteristika Evropske unije koja je čini jedinstvenom, *sui generis* tvorevinom. Evropska unija nije jedina međunarodna organizacija koju karakterišu nadnacionalnost, već nadnacionalna obilježja imaju i drugi oblici savremenih trajnih okupljanja država. Tako na primjer, široku oblast djelovanja imaju i Ujedinjene nacije; neposrednu primjenu prava ima Dunavska komisija od kraja Prvog svjetskog rata, nadnacionalnu zaštitu obezbjeđuje i Evropski sud za ljudska prava na osnovu Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, dok samostalno finansiranje postoji i kod Međunarodnog monetarnog fonda.<sup>32</sup> Međutim, ukupnost svih nadnacionalnih obilježja je ono što karakteriše isključivo Evropsku uniju u istoriji savremenog trajnog okupljanja država.

Evropska unija je karakterisana kao supranacionalna organizacija upravo zbog prenosa suverenih prava država članica, odnosno

<sup>32</sup> Naddržavnost je „pojam koji obuhvata zbir određenih karakteristika Evropskih zajednica koje se, svaka pojedinačno, javljaju i kod tipičnih međunarodnih organizacija, ali se sve zajedno pojavljuju samo kod njih”. O karakteristikama i elementima nadnacionalnosti, vidjeti više u: Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd, 2001, str. 84.



„supstitucije državne suverene vlasti kroz vlasti Unije”<sup>33</sup> i visokog stepena samostalnosti u oblikovanju volje. Dakle, države članice prenose svoja suverena prava na Uniju, pa tako njene institucije donose propise koji neposredno stvaraju prava i obaveze za pojedince. Upravo se u tome nalazi razlika između ovlaštenja EU institucija za donošenje propisa i odluka drugih međunarodnih organizacija. Integracija koja je karakteristična za Evropsku uniju je jedinstvena u istoriji međunarodnog organizovanja. Da opišu Uniju kao supranacionalnu organizaciju pokušavali su još 60-ih godina prošlog vijeka evropski federalisti (Mone, Halštajn) koji su željeli da tadašnju Zajednicu razvijaju kao federalnu državu.<sup>34</sup>

Pitanje supsidijarnosti u EU je prvi put postavljeno 1975. godine, kada je Evropska komisija utvrdila da Evropska zajednica treba da ima odgovornost samo za ona pitanja koje države članice nijesu više u stanju da rješavaju na adekvatan način, odgovarajući na Tindemansov izvještaj. Tek će se 80-ih godina intenzivirati rasprave o supsidijarnosti u Evropskoj uniji, kada su se države koje su se protivile rastućem uticaju Komisije počele pozivati na načelo supsidijarnosti. Mastrihtski ugovor je članom 3 b definisao da će: „u područjima koja ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzeti određenu aktivnost, u skladu sa načelom supsidijarnosti, samo ukoliko se ciljevi predložene aktivnosti ne mogu u dovoljnoj mjeri realizovati djelovanjem država članica, pa se stoga, iz razloga opsega ili učinaka predložene aktivnosti, mogu bolje realizovati djelovanjem Zajednice”. Međutim, evropske države ne bilježe iste uspjehe u svakoj oblasti integrisanja. Naime, razliku u prenosu suverenih prava država članica uočavamo između nekadašnjih stubova, odnosno kod oblasti za koje je karakteristična međuvladina saradnja. Tako, na primjer, odluke koje se usvajaju u okviru zajedničke spoljne i bezbjednosne politike moraju prvo biti implementirane u nacionalno pravo određene države, da bi imale pravno dejstvo na građane.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> „Za razliku od uobičajenih međunarodnih ugovora, Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici je stvorio sopstveni pravni poredak, koga su prihvatile u vlastiti pravni poredak države članice i primjenjuje se od strane njihovih sudova. Zajednica ima međunarodnu sposobnost djelovanja, kao i autentična suverena prava, koja su zasnovana na ograničenjima nadležnosti država članica ili na prenosu suverenih prava. Tako su članice ograničile svoja suverena prava i stvorile pravnu zajednicu koja obavezuje njih i njihove pripadnike” — Evropski sud, Predmet 6/64, Zbirka 1964, 1254, 1269, Costa preuzeto iz: Matthias Herdegen, *Europarecht, Grundrisse des Rechts*, op. cit, pp. 50–51.

<sup>34</sup> Termin „supranacionalna” ili „naddržavna” prvi je upotrijebio francuski ministar spoljnih poslova Rober Šuman u planu o osnivanju Evropske političke zajednice. Izraz je korišćen u ugovorima o osnivanju Evropske odbrambene zajednice i Evropske političke zajednice (član 1. Ugovora o osnivanju Evropske odbrambene zajednice i član 1. Statuta Evropske političke zajednice). Međutim, do osnivanja tih organizacija nije došlo. I prvobitna verzija ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik upotrebljava taj termin pri definisanju EZ (i Visoke vlasti kao organa).

<sup>35</sup> Za razliku od oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, odredbe koje imaju neposredan učinak uzrokuju pravne učinke za pojedince (prava i dužnosti) i državna tijela (upravna i pravosudna) bez posebnog zakonskog čina

Herdegen tu razliku objašnjava poređenjem sa donošenjem Embargo uredbe Evropske zajednice (čl. 301. UEZ) koja ima neposredno pravno dejstvo i direktno zabranjuje preduzećima da učestvuju u trgovačkim poslovima koji potpadaju pod embargo.<sup>36</sup> Tako su osnivački ugovori EU istovremeno definisali dva načela: načelo poštovanja nacionalnog identiteta država članica i načelo supsidijarnosti. Upravo to ukazuje na „hibridni karakter“<sup>37</sup> prava EU, budući da posjeduje, kako elemente koji pokazuju obilježja međunarodnog poretka, tako i nacionalnog uređenja.

Ipak, mnogi autori smatraju neprihvatljivim svodenje Evropske unije samo na supranacionalnu organizaciju, budući da je njena priroda mnogo složenija. Proučavanje EU isključivo kao međunarodne organizacije je u značajnoj mjeri rezultat oslanjanja akademskih rasprava na načela teorije međunarodnih odnosa. Međutim, primjena analitičkih metoda komparativne politike i javnih politika<sup>38</sup> omogućava proučavanje institucija i procesa donošenja odluka, kao i sprovođenje politika na evropskom nivou. Objašnjavajući razvoj Evropske unije ka političkoj uniji, prof. Budimir Košutić se poziva na član 10. UEU koji glasi: „Funkcionisanje Evropske unije je zasnovano na predstavničkoj demokratiji. Demokratsko predstavništvo je neposredno i posredno. Evropski građani su neposredno predstavljeni na nivou Unije u Evropskom parlamentu, dok su posredno predstavljeni preko njihovih država članica u Evropskom savjetu i Savjetu.” Prof. Košutić takve odredbe tumači na način da dvojna demokratska legitimacija upućuje na zaključak o njenoj mogućoj federalnoj prirodi, zbog čega je ne definiše samo kao supranacionalnu organizaciju, već i kao specifičnu zajednicu država.<sup>39</sup> U prilog toj argumentaciji govori kako njen institucionalni okvir, tako i njene vrijednosti, ciljevi i načela, dok je Lisabonski ugovor bio „dramatičan korak naprijed” kada je dvojna demokratska legitimacija u pitanju.<sup>40</sup>

Ustavni sud Savezne Republike Njemačke je u nekoliko presuda definisao prirodu Evropske unije. Naime, u presudi „Mastriht”<sup>41</sup> iz 1993. godine, njemački Ustavni sud je porekao svojstvo državnosti Evropskoj uniji i Evropskim zajednicama. „Evropska unija nije ni federacija, ni konfederacija, već predstavlja prelazni oblik između klasične međunarodne organizacije i savezne države.” Zato je Ustavni sud Uniju nazvao *Staatenverbund*, odnosno *zajednica država*. *Ugovor utemeljuje jedan evropski savez država, koga nose države članice i koji će voditi računa o njihovom nacionalnom identitetu; odnosi se na*

---

preuzimanja. Vidjeti više u: Matthias Herdegen, *Europarecht, Grundrisse des Rechts*, op. cit, p. 113.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>37</sup> Obrad Račić, „Pravni sistem Evropske unije”, *Pravo Evropske unije — zbornik*, Beograd, 1996, str. 105.

<sup>38</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 13.

<sup>39</sup> Budimir Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, op. cit, str. 66.

<sup>40</sup> *Ibidem*, str. 66.

<sup>41</sup> BverfGE 89, 155, 192 ff.

članstvo Njemačke u supranacionalnim organizacijama ne i na pripadnost jednoj evropskoj državi.<sup>42</sup> Ustavni sud Njemačke je u toj presudi naveo i da Evropa nema ni narod, ni ustav, ni konstitucionalizam. Iako su taj stav mnogi autori osporavali, Lisabonski ugovor, na primjer, nije odobren na referendumima od strane naroda, već od strane nacionalnih parlamenata.<sup>43</sup> Tako je Paul Kirchhof, bivši sudija njemačkog Saveznog suda, neuspjele referendume o ratifikaciji evropskih ugovora objašnjavao stavom da svaka dalja evropska integracija mora biti obilježena zahtjevom za više demokratije i odricanjem od evropskog ustavotvorstva. To odbacivanje evropskog ustavotvorstva svakako je odbacivanje ideje o Sjedinjenim Državama Evrope, u kojima više ne bi postojao nacionalni suverenitet i identitet država članica. Zato je Kirchhof definisao Evropsku uniju na sljedeći način: „EU je više od konfederacije i manje od federalne države”.<sup>44</sup>

Njemački Ustavni sud izuzev presude „Mastriht”, donio je i presudu „Lisabon” 2009. godine, u kojoj je iznio stav da je Njemačka članica Evropske unije kao supranacionalne organizacije, a ne federalne evropske države. Presuda u Lisabonu je prirodu Evropske unije definisala terminom *Verbund*, što znači *Unija*, umjesto dotadašnjeg termina *Staatenverbund*, odnosno *zajednica država*, pomenute u prethodnoj presudi.

Sagledavajući karakterističnu strukturu pravnih i proceduralnih okolnosti koje se javljaju kod Evropske unije, posebno kada imamo u vidu učesnike procesa pregovaranja i odlučivanja, načine odlučivanja, pravni karakter odluka koje su usvojene, adresate kojima su odluke upućene i kontrolu sprovođenja tih odluka, EU je tvorevina „hibridnog” karaktera, tvorevina „između međunarodne organizacije i složene države, i međunarodnog i unutrašnjeg prava”.<sup>45</sup> Ukoliko analiziramo Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije i Povelju Evropske unije o osnovnim pravima, da se primijetiti da EU ima određena obilježja i međunarodne organizacije, ali i federalna obilježja. Tako su, na primjer, federalni elementi više izraženi u pravnom poretku utemeljenom na Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, nego u Ugovoru o Evropskoj uniji.<sup>46</sup> Za-

<sup>42</sup> Savezni ustavni sud 89, 181.

<sup>43</sup> Jedino je Irska, zbog svojih ustavnih ograničenja i stava svog Vrhovnog suda o tom pitanju, sprovela referendum u cilju ratifikacije Lisabonskog ugovora. Prvi referendum u Irskoj, 12. juna 2008. godine bio je neuspješan. Drugi referendum je održan oktobra 2009. godine, pri čemu je Irska prethodno dobila garancije da joj neće biti ograničena njena ovlašćenja u poreskoj politici, vojnoj neutralnosti i u etičkim pitanjima (kao što je, na primjer, bilo pitanje abortusa). Tako je na sastanku Evropskog savjeta u junu 2009. godine odlučeno da se zaključiti poseban Protokol sa Irskom o garancijama koje su joj priznate na sjednici Evropskog savjeta u decembru 2008. godine.

<sup>44</sup> Budimir Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, op. cit, str. 96.

<sup>45</sup> Obrad Račić, *O nadzoru nad primjenom prava Evropske unije*, Pravni život, Beograd, broj 12, godina XLV, knjiga 429, 837–849.

<sup>46</sup> T. C. Hartley, *The Foundation of European Community Law*, 6<sup>th</sup> edition, Oxford, p. 9.

to je, objašnjavajući Evropsku političku zajednicu i definišući Evropsku uniju, Vajler definisao tri ključna pristupa za njeno objašnjenje: međuvladin, nadnacionalni i infranacionalni.<sup>47</sup> Pritom, međuvladin pristup definiše kao „centralno obilježje cjelokupnog sistema”,<sup>48</sup> čime je ona za definisanje bliža supranacionalnoj međunarodnoj organizaciji. Herdegen će definisati Evropsku uniju na sljedeći način: „Najjasnije se Evropska unija može shvatiti putem prikaza koji obuhvata ukupnost triju zajednica, kao i institucionalno učvršćenje zajedničkog djelovanja država članica u novopridošlim političkim područjima (zajednička spoljna i bezbjednosna politika, policijska i pravosudna saradnja)”.<sup>49</sup> On dodaje da Evropska unija predstavlja međuvladinu saradnju, koja se uklapa u klasične oblike međudržavne saradnje na ugovornoj osnovi.<sup>50</sup>

MekKormik smatra da se Evropska unija nalazi negdje između međunarodne organizacije i države. Sa jedne strane, Evropska unija ima niz obilježja koja su karakteristična za međunarodne organizacije (*članstvo u EU je dobrovoljnog karaktera, najveći dio suvereniteta se nalazi u rukama država članica, odlučivanje konsultativnog tipa, procedure koje se primjenjuju u upravljanju poslovima EU se temelje na dogovoru, a ne na prisili*), dok sa druge strane EU posjeduje i obilježja koja su tipična za države (*EU ima međunarodno priznate granice, postoji evropski sistem prava koji se primjenjuje na sve države članice, posjeduje ovlašćenja koja u značajnoj mjeri utiču na živote Evropljana, u mnogim javnim politikama ovlašćenja su prenesena na evropske institucije, dok u nekim oblastima, kao što je trgovina, EU funkcioniše potpuno suvereno*).<sup>51</sup> Ono što jasno razlikuje Uniju od države jeste nepostojanje evropske vlade. Iako evropske institucije posjeduju nezanemarljiva ovlašćenja, ona se ne mogu porediti sa sistemom vlasti koji postoji na nacionalnom nivou. Sistem vlasti na nivou EU MekKormik zato opisuje kao upravljanje (*governance*), koje se odnosi na „sprovođenje vlasti putem interakcija, u kojima učestvuje složeni skup različitih aktera (vlade država članica, institucije Evropske unije, interesne grupe)”.<sup>52</sup>

Očigledno je da je u nekim oblastima Unija nadnacionalna tvorovina, ali sa druge strane, u nekim oblastima Unija primjenjuje isključivo međuvladin karakter. Tako je Uniju najzgodnije definisati kao međunarodnu organizaciju koja kombinuje nadnacionalne elemente i elemente međuvladine saradnje. S tim u vezi, neke od institucija Unije, kao na primjer Evropski savjet i Savjet ministara, imaju izraženiji međuvladin karakter, budući da se u njima odlučuje u najvećoj mjeri na osnovu nacionanih interesa država članica. Evropska

<sup>47</sup> J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe, „Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, op. cit, p. 307.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 312.

<sup>49</sup> Matthias Herdegen, *Europarecht, Grundrisse des Rechts*, C. H. Beck, 2014, p. 43.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>51</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 13.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 14.

komisija i Evropski sud pravde imaju izraženiji nadnacionalni karakter budući da donosioci odluka, koji nijesu predstavnici nacionalnih vlada, primat daju opštim interesima Evropske unije, a ne pojedinačnim interesima država članica.

Jasno je da Evropska unija ima određene karakteristike i federalizma i konfederalizma, dijeli određena obilježja klasične države, ali i međunarodne organizacije supranacionalnog karaktera. Zavisno od toga koja obilježja su uzeli kao dominantna, mnogi autori su Uniju definisali na vrlo raznovrsne načine. Tako će, na primjer, MekKormik reći da je EU više od tipične međunarodne organizacije ali da nije „evropska superdržava”.<sup>53</sup> Turen je definiše kao „nedovršenu državu”, i to „labavu državu, više u domenu upravljačkog, nego političkog”.<sup>54</sup> Neki autori je nazivaju i „jedinstvenim prostorom diferencirane integracije koji se sve više približava oznaci *fuzionisana federalna država*”.<sup>55</sup> To stanovište polazi od pretpostavke da moderne države visokog standarda, pod uslovima rastuće nezavisnosti, teže ka tome da sažimaju svoje instrumente djelovanja u okviru EU, kako bi se, na taj način, suprotstavile nedoumici u pogledu različitih nivoa i načina donošenja odluka. U tim procesima, nacionalne države nijesu više u mogućnosti da same ispunjavaju zadatke koji se javljaju, zbog čega se uklapaju u šire okvire, stvaranjem nadnacionalnih institucija, dok gubitak suvereniteta nadomještaju učestvovanjem u različitim oblicima odlučivanja.<sup>56</sup>

U anglo-američkoj literaturi Unija je definisana kao *embryonic federation* ili *cooptive federalism*<sup>57</sup> ali uz naglašavanje da Unija ima odgovarajuće crte federalnog sistema, iako države EU mogu činiti sve ono što države koje se nalaze u sastavu SAD-a ne mogu. Sa druge strane, proces prelivanja i načelo suspidijarnosti u velikoj mjeri su oslabili nadležnosti država članica, budući da se njihova nadležnost ograničava na one politike u kojima je Unija manje aktivna. Taj proces MekKormik naziva *puzajući federalizam*.<sup>58</sup> Vajler je Evropsku uniju definisao kao *specifičnu neunitarnu političku zajednicu*.<sup>59</sup> Ona svakako nije međunarodna organizacija u klasičnom smislu, ali nije ni država, već predstavlja „avangardu međunarodnih organizacija, koja uvodi novi model transnacionalnog diskursa”.<sup>60</sup>

Priroda Evropske unije jeste specifična, pa iz te činjenice proizilaze specifični odnosi između institucija Unije, institucija Unije i

<sup>53</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 2.

<sup>54</sup> Alen Turen, *Nova paradigma*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.

<sup>55</sup> Frank R. Pfetsch, *Die Europäische Union: Geschichte, Institutionen Prozesse*, op. cit, p. 78.

<sup>56</sup> Radivoj Stepanov, Ljubiša Despotović, *Evropska unija, nastanak, institucije, pravo, NATO*, Stylos, Novi Sad, 2002, str. 78–79.

<sup>57</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit.

<sup>58</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, op. cit, p. 97.

<sup>59</sup> J. H. H. Weiler, „*The Constitution of Europe, Do the new clothes have an emperor?*” and other essays on European integration, op. cit, p. 35.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 31.



organa vlasti država članica, pri čemu postoje različiti oblici i načini usvajanja i sprovođenja politika Unije. Tako evropska pravna i politička misao razlikuje pet različitih modela definisanja i sprovođenja politika: klasičan komunitarni metod, regulativni metod, distributivni metod, metod političke konkurencije i intenzivnu međuvladinu saradnju (*intensive transgovernmentalism*).<sup>61</sup> U svakom od navedenih metoda učestvuju u određenoj mjeri institucije Unije. Tako, na primjer, Evropska komisija je ključna institucija kada je u pitanju primjena komunitarnog i regulatornog modela, dok je njena uloga u modelu međuvladine saradnje marginalna. U tom modelu, neznatno je učešće i Evropskog parlamenta i Suda pravde Evropske unije, dok Evropski savjet i posebno nacionalne vlasti država članica imaju ključnu poziciju u donošenju i sprovođenju politika. Kao jedan od pet oblika „policy” procesa u Evropskoj uniji, u okviru kojeg je izražena saradnja vlada država članica sa veoma malim uključivanjem institucija Unije, je *transgovernmentalizam*. Iako nacionalni akteri imaju značajnu ulogu na svim nivoima odlučivanja u Uniji, transgovernmentalizam, kao oblik „policy” procesa je posebno izražen u domenu zajedničke spoljne i bezbjednosne politike. U tim procesima Savjet EU (okuplja ministre koji zastupaju nacionalne politike i interese) ima najveća ovlašćenja, dok Evropski parlament i Komisija imaju zanemarljivu ulogu.<sup>62</sup>

Na sličan način, sagledavajući proces donošenja politika u okviru Evropske unije, Smit (Michael Smith) razlikuju tri ključna oblika: kreiranje politika na nivou Zajednice sa jasno izraženom ulogom Evropske komisije, kakav je primjer trgovinska politika, zatim, na nivou Unije, kakav primjer vidimo kod stvaranja zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, i posljednji oblik kreiranja politika koji podrazumijeva vođenje pregovora na više nivoa, kakav je primjer djelovanje u okviru Svjetske trgovinske organizacije čiji je Unija član.<sup>63</sup>

Iako sadrži odgovarajuće karakteristike, svojstvene savezним državama, odnosno federacijama, Evropska unija ne predstavlja državnu tvorevinu sa federativnom strukturom. EU nije ni konfederacija u klasičnom značenju tog pojma. Nije ni klasična država. EU se ne može poistovjetiti ni sa klasičnom međunarodnom organizacijom. Zato se EU definiše pojmom *specifična međunarodna organizacija*. Primjer integrisanja država kakvo je ostvareno kod ujedinjenja evropskih država je gotovo jedinstven u istoriji međunarodnih odnosa. Objedinjuje i karakteristike međunarodne organizacije, ali i nadnacionalne zajednice država. Sa jedne strane, jedinstveno tržište

<sup>61</sup> Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes”, in Wallace, Pollack and Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010, p. 69.

<sup>62</sup> Helen Wallace, William Wallace, Mark Polack, *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010, pp. 87–88.

<sup>63</sup> Michael Smith, „The EU as an international actor”, u Jeremy Richardson, *European Union: Power and policy-making*, Routledge, London, 2006, pp. 302–304.

utiče gotovo na svaki aspekt ekonomske politike država članica, dok je razvoj evropske monetarne politike učinio da Unija utiče gotovo na sve elemente monetarne politike država članica. Sa druge strane, ono što Uniji nedostaje jesu nadležnosti u mnogobrojnim oblastima, da bi se moglo govoriti o Uniji kao nečem većem od *sui generis* međunarodne organizacije. Države članice imaju gotovo punu slobodu i u definisanju svojih odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, što je slučaj kada je u pitanju i kreiranje i sprovođenje spoljne i bezbjednosne politike i politike odbrane. Upravo uređenje te oblasti i njen uticaj na određenje Evropske unije, predstavlja jedan od ciljeva ovog rada.

Možemo zaključiti da Evropska unija predstavlja specifičnu međunarodnu organizaciju, jedinstvenu (*sui generis*) tvorevinu, poseban oblik povezanosti država članica, koju karakterišu elementi supranacionalnosti.

### *Literatura*

- Bogdanor V., "Federalism and the Nature of the European Union", u K. Nicolaidis, S. Weatherill (ed.), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Papers of a Multi-Disciplinary Conference held in Oxford in April 2003.
- Forsyth Murray, *Unions and States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, Leicester, 1981.
- Hartley T. C., *The Foundation of European Community Law*, 6<sup>th</sup> edition, Oxford,
- Hasanbegović Jasminka, *Suverenitet država članica EZ, Elementi evropskog prava*, Sarajevo, 1994.
- Herdegen Matthias, *Europarecht, Grundrisse des Rechts*, C. H. Beck, 2014.
- Hiks Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Knežević-Predic Vesna, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd, 2001.
- Košutić Budimir, *Osnovi prava Evropske unije*, CID, Podgorica, 2014.
- Lenaerts K., "Federalism: Essential Concepts in Evolution — The Case of The European Union", *Fordham International Law Journal*, 21 March 1998.
- Lister, Frederick K. *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, Westport, Greenwood, 1996.
- Mancini Federico G., "The Making of a Constitution for Europe" in Robert O. Koehane, Stanley Hoffman (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991.
- McCormick John, *Understanding the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2014.
- Pfetsch Frank R, *Die Europäische Union: Geschichte, Institutionen Prozesse*.
- Phinnemore David. Church Clive H, *Understanding the European Union's Constitution*, Routledge, London, 2005.
- Piris Jean-Claude, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

- Račić Obrad, O nadzoru nad primjenom prava Evropske unije, Pravni život, Beograd, broj 12, godina XLV, knjiga 429.
- Račić Obrad, „Pravni sistem Evropske unije”, Pravo Evropske unije — zbornik, Beograd, 1996.
- Schutze Robert, European Constitutional Law.
- Smith Michael, “The EU as an international actor”, u Jeremy Richardson, European Union: Power and policy-making, Routledge, London, 2006
- Stepanov Radivoj, Despotović Ljubiša, Evropska unija, nastanak, institucije, pravo, NATO, Stylos, Novi Sad, 2002.
- Turen Alen, Nova paradigma, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Wallace Helen, “An Institutional Anatomy and Five Policy Modes”, in Wallace, Pollack and Young, Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2010.
- Wallace Helen, Wallace William, Mark Polack, Policy Making in the European Union, Oxford University Press, 2010.
- Weiler J. H. H., The Constitution of Europe, “*Do the new clothes have an emperor?*” and other essays on European integration, 2002.