

KO JE SUVEREN: EU ILI DRŽAVE ČLANICE?

Bojan Jovanović

The European integration implies a continuous transfer of authorisations from the national to supranational level, namely, “from beneath” to from the Member States “upward” to the European Union. The authorisations which are transferred are sovereign authorisations. Without this there would be no integration and no EU.

Aktuelno pitanje kojim je naslovljena ova rasprava bilo bi ne samo neaktuelno već i deplasirano da je bilo postavljeno u vrijeme kada su 1950-ih osnovane *European Coal and Steel Community /ECSC/*, *EUROATOM* i *European Economic Community/EEC/*.

Tada to pitanje naprosto nije ni postojalo, otprilike kao što u X vijeku nije postojalo pitanje – Ko će pobijediti na sljedećim izborima? Tako je bilo relativno dugo tokom odvijanja evro-integracija ili evropskog ujedinjavanja... sve dok ove nijesu od samo ekonomskih počele postajati i političke integracije.

U najnovije vrijeme pitanje je ne samo aktuelno već i rekli bismo sve prešnije, kako u politikološkom, tako i u političkom smislu.

Tako, recimo, nije li predsjednik Evropskog suda pravde Koen Lenearts, takoreći bez rukavica, konstatovao da „jednostavno ne

postoji nukleus suverenosti na koji se države članice mogu kao takve pozvati protiv Zajednice“¹, još 1990. godine, dakle, prije potpisivanja Ugovora iz Maastrichta?

U septembru ove godine u njegovom redovnom godišnjem obraćanju pod nazivom *State of the Union*, „evropski premijer“ Junker rekao i sljedeće:

„Svijetu današnjice je potrebna snažna i ujedinjena Evropa... Došlo je vrijeme za evropski suverenitet.“²

Razumije se, pitanje o kojem je riječ je donekle i neobično, baš kao što je neobična i kontemporarna situacija tranzicije Evrope iz modernosti u postmodernost. Neobično je prije svega zato što je atribucija suverenosti, do sada i već vjekovima unazad, bila ne samo povezana isključivo sa realitetom onoga što je moderna država već je ista bila *de facto* i *de jure* inherentna jedino istoj. Znači, „koncept suverenosti se neće naći u društvima u kojima nema države“.³

Može li onda takva tvorevina, koja nije državnog već naddržavnog, nije nacionalnog već nadnacionalnog formata, koja, dakle, nije – ili ćemo da kažemo još nije – država, steći i imati ono što je suverenitet?

Kako bismo na jedno tako značajno pitanje odgovorili, kako tom odgovoru ne bi nedostajalo ozbiljnosti, nalazimo da je produktivno poći od jednog obuhvatnijeg pitanja: *Može li jedna država postati formalno i faktički država članica i pri tome sačuvati suverenost?*

Očito, treba li pred nama da se sada otvori prostor za daljnje analitičko napredovanje, da se koliko je potrebno zadržimo na na pojmu suvereniteta.

¹ Koen Lenaerts, „Constitutionalism and the Many Faces of Federalism“, *American Journal of Comparative Law* 38 (1990), 205, 220, citirano prema: Džozef Vajler, *Ustav Evrope*, biblioteka Evropa, str. 325 (u fusnoti).

² Jean-Claude Juncker, *State of the Union 2018*, ec.europa.eu/soteu2018.

³ Frensis Heri Hinsli, *Suverenost*, Filip Višnjčić, 2001, str. 32.

U ovoj raspravi, pojam suvereniteta se shvata onako kako ga je shvatao njegov tvorac, francuski politički pisac Žan Bodin.

Kako je Bodin shvatao suverenitet? Odgovor koji je postao nekako i opšte mjesto jeste da je za Bodena suverenitet naprosto *najviša vlast*. Suveren je onaj koji komanduje/vlada drugima. Kako kaže, „to je istaknuta oznaka suverena da njemu ni na koji način ne može komandovati neko drugi“. Drugim ili svojim riječima, bodenovski koncept suvereniteta podrazumijeva *vlast iznad koje nema vlasti*.

Suverene nadležnosti

Proces/projekat što ga danas uobičajeno nazivaju - evropske integracije otpočinje 9. maja 1950. godine, kada je tadašnji ministar inostranih poslova Francuske, Šuman, objelodanio predlog i plan da se njemačko-francuska proizvodnja uglja i čelika združe i stave pod neku vrstu supranacionalne uprave.

Važno je znati da tih nešto manje od sedam decenija integracija predstavlja, istorijat kontinuirane dekoncentracije država, to jest, prenošenja ovlašćenja „odozdo“ – sa država – „gore“ – na EU. To je uvid oko kojega, uglavnom, postoji rutinska saglasnost i među, inače, opozitnim teoretičarima, tako da se i s te strane može uzeti kao analitički faktum.

Prenošenje nadležnosti sa država na Uniju, zapravo, transfer ovlašćenja „odozdo na gore“ očit je. Kada kažemo: evropske integracije, svjesno ili nesvjesno, referišemo, na prvome mjestu, na neku vrstu dekoncentracije ili transfera ovlašćenja. To je ona realna sadržina „integracija“.

„Ovim Ugovorom VISOKE UGOVORNE STRANKE međusobno osnivaju EVROPSKU UNIJU na koju države članice prenose nadležnosti radi postizanja zajedničkih ciljeva“. Tako piše u glavi I, članu 1, prvom stavu Lisabonskog ugovora (Ugovora o EU). Ako ne računamo preambulu, već u prvoj

rečenici Ugovora potpisanog u Lisabonu 13. decembra 2007. godine ukazuje se posve jasno šta je ono što je žila kucavica evropskih integracija.

U cilju boljeg razumijevanja ove problematike, suverenitet ovdje možemo predočiti kao veliki broj ovlašćenja ili nadležnosti koje ima jedna država, raspoložuci njima manje ili više nezavisno, prije svega na unutrašnjem, zatim i na spoljnom planu. Te nadležnosti možemo nazvati – kao što se ponegdje i nazivaju – suverene nadležnosti. Recimo, ustav Njemačke poznaje upravo takvu kategoriju i formulaciju – *suverene nadležnosti*.

Trivijalna je činjenica da broj nadležnosti nikako nije neograničen, te stoga, što je odveć jasno, nije nepotrošiv.

Prenoseći nadležnosti, odnosno suverene nadležnosti, sve više na Uniju, država članica ih ima sve manje. Njezin se suverenitet kruni, umanjuje, nestaje i naprosto ima ga sve manje. Ovu emisiju i remisiju suvereniteta treba staviti u fokus politikološke analize i političke analitike.

Suverenitet, ukoliko se transferiše, uslovno rečeno, naprosto nestaje, pošto je potrošiv.

Ono što od suvereniteta izgube države članice (i savremene /post/suverene države uopšte), bilo odlukom o devoluciji ili delegiranju, bilo u smislu onoga što su nenamjeravane posljedice – to ne nestaje u smislu: isparava neznano kud, već mahom odlazi na subnacionalni, internacionalni, transnacionalni i supranacionalni nivo odlučivanja i vladanja.

Kako bismo ovo o čemu je riječ što jasnije opisali, uvešćemo u upotrebu dva neologizma.

Prvi bi neologizam bio *desuverenizacija* što je supsumirano ovom jednom riječju.

Ako gubljenje ili predaju suvereniteta nazovemo *desuverenizacija*, valjalo bi da se uoči da nju, kao sjenka svakoga od nas, prati nešto što u nedostatku boljeg izraza možemo nazvati */re/suverenizacija*. *Desuverenizacija* se odnosi na države članice

(i na državu uopšte), /re/suverenizacija, pak, odnosi se na međunarodne instance i institucije, prije svega na Uniju i njezine instance i institucije.

Riječ je o neologizmima parnjacima. A se desuverenizuje, B se suverenizuje. Uslov da se B suverenizuje jeste da se /najprije/A desuverenizuje.

Daleko od uspavanki onoga što su najnovija dostignuća onoga što je *public relation*, realnom dinamikom integracija – dakako kao jedan oblik onoga što je recentna *realpolitik* – vlada *relacija disjunktivnosti*.

Disjunktivnost koja se identifikuje kao „dotle se stiglo“ u traženju odgovora na pitanje od kojega se pošlo, treba takođe da bude identifikovana i u njezinoj još većoj značajnosti, naime, kao primarna zakonitost /nezatomljene/ dinamike integracija.

„Ako je Vestfalski sistem država sačinjen od suverenih država unutar anarhije, EU se može politički integrisati jedino nadiženjem suvereniteta pojedinačnih država, oblaćivanjem istih da prihvate status podređenih jedinica, i rekonstituisanjem državnog suvereniteta na višem nivou. Ovo od nas zahtijeva da vidimo EU kao embrionsku političku strukturu u procesu zadbijanja njenog osobenog statusa suverenosti koja iznova crpi ove ‘moći’ od država članica.“⁴

Prazan tobolac

O prešnosti ove teme svjedoči i to da se o pitanju koje nas u ovoj raspravi zaokuplja vodila rasprava i pred najvišim sudskim instancama u nekima od država članica Evropske unije.

Najpoznatiji primjer: o tome je odlučivao njemački Ustavni sud /*Bundesverfassungsgericht*/.

⁴ James A. Caporaso, „The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, March 1996, p. 35.

Povod za ovu značajnu raspravu pred sudijama Ustavnog suda Njemačke bio je Ugovor iz Lisabona. Nakon što je Ugovor potpisan – a prije nego što je trebalo da bude ratifikovan u njemačkom parlamentu – pedeset tri poslanika *Bundestag*-a je podiglo tužbu pred Ustavnim sudom. Tražili su da ovaj sud prije svega donese ocjenu o tome da li je Ugovor iz Lisabona kompatibilan sa njemačkim ustavom (*The Basic Law*), dakle – da li je ustavan.

Ovo formalno pitanje, ova ustavna žalba, neizbježno je to involviralo i neka druga, zapravo ključna pitanja. Pitanja ne samo integracija i pozicije Njemačke unutar konteksta istih, već bazična pitanja koja se tiču državnosti, suvereniteta, demokratije, legaliteta, ljudskih prava, države.

Među tim ključnim pitanjima, bilo je ono koje se jednostavno može izraziti na sljedeći način:

Gdje je *bottom line* ili ako se hoće *red line* kada je u pitanju transfer nadležnosti sa neke države članice na EU?

Vrativši se na ranije predočenje suvereniteta kao jednog broja /suverenih/ nadležnosti, zbog kojih nadležnosti ta i ta država /posjedujući ih i istima manje ili više nezavisno raspolažući/ i biva smatrana suverenom, sada se postavlja pitanje – jednostavno, a neizostavno – koliko suverenih nadležnosti ta država može da transferiše „na gore“ a da se pritom, ako se može tako ponešto popularno reći, ista ne „pretransferiše“, negirajući zapravo time na najozbiljniji način vlastiti suverenitet i supstancu.

Uzimajući u obzir dosadašnji tok integracija i *intenzitet transfera ingerencija*, takođe i ono što je nazvano *path dependency*, nije nimalo teško uvidjeti i predvidjeti šta bi se dogodilo ukoliko bi se integracije nastavile na dosadašnji način i bez onoga što *Bundesverfassungsgericht* opisuje kao „odgovorne integracije“ i „odgovornost za integracije“. Tako, ovo razmišljanje, ova ekstrapolacija dosadašnjeg toka integracija kao nepobitne desuverenizacije, priziva sliku nečega što je prazan tobolac.

U tom smislu, kako je primijećeno, ustavni se sudovi država članica pojavljuju kao neka vrsta zadnje linije odbrane kada je u pitanju suverenitet države. I zapravo, ustavni je sud zadnja linija odbrane ne samo kada je u pitanju suverenitet, nego i državnost države, što je osobito od važnosti danas kada se na razne načine, objavljeno i neobjavljeno, ofanzivnom globalizacijom i evroglobalizacijom, vrši nečuvena, uporna, prigušena i veherentna *evisceracija države*.

U zavisnosti od toga kako, ko i iz kojega aspekta posmatra jedno te isto, spor koji je rezultirao pokretanjem postupka pred *Bundesverfassungsgericht* može se donekle svedeno i simplifikovano izraziti i na sljedeći način: *Gdje je linija koja se ne smije preći kada je u pitanju daljnji tok integracija, odnosno, transfer nadležnosti sa Berlina na Brisel?*

Prema presudi koju je *Bundesverfassungsgericht* donio 30. juna 2009, ono što je „suverena konstitucionalna državnost” Njemačke formira limit integracijama“. ⁵ To je linija koja se ne smije preći.

Carinska unija

Da bi se ova presudna problematika još bolje objasnila i rekli bismo isto i otkomplikovala, koristiće da se suverenitet, osim kao jedan veliki a ograničen broj nadležnosti, predoči sada i kao jedan broj, tako da kažemo, oblasnih suvereniteta.

Tako, recimo, jedna država ima carinski suverenitet, ekonomski suverenitet itd; skupa, ovi oblasni /sub/suvereniteti su manifestacija i operacionalizacija jednog jedinstvenog, nedjeljivog suvereniteta jedne države kao suverene države, države kao države.

⁵ Dieter Grimm, “Defending Sovereign Statehood Against Transforming the Union Into a State”, *European Constitutional Law Review*, 2009, p. 359.

Kada bez cenzure razmišljamo o tome kako stoje stvari kada je u pitanju suverenitet u kontekstu evro-integracija i ko je suveren, Evropska unija ili države članice, razmišljanje treba da se zasniva na nekoliko najrelevantnijih činjenica, koje, pak, činjenice valja prebrisati od plesnive zanemarenosti i vratiti im suspendovanu činjeničnost.

Jedna takva činjenica je da države članice Unije definitivno /nijesu/ više suverene u jednom broju oblasti. Dakle, nemaju ni faktički ni formalno oblasni suverenitet.

Toj činjenici je nekako oduzeta činjeničnost. Činjenica je da države članice nijesu /više/ suverene u carinskoj oblasti, što će reći, nemaju više *carinski suverenitet*. Tu je, eto, došlo do potpunog odliva nadležnosti – transferisana je na nad-nacionalni nivo čitava jedna oblast suvereniteta.

Litvanija, Poljska, Bugarska, Njemačka, Francuska, Malta... ne vode više carinsku politiku i nemaju /više/ carinski suverenitet, pošto je on transferom dat EU, tačnije Evropskoj komisiji. U toj oblasti ove i sve države Evropske unije su desuverenizovane bez ostatka.

Takođe, najveći dio država Unije – mislimo na članice euro zone – desuverenizovan je /bez ostatka/ i kada je u pitanju monetarna oblast, odnosno i monetarna politika. Sve u svemu isto važi i kada je u pitanju ekonomska politika.

Naime, ono što na strani država članica biva kao detrakcija (-), iskazuje se na strani Unije i njezinih institucija kao adicija (+). Ovakav uvid u realnu dinamiku integracija, nezaklonjenu gustim dimnim zavjesama PR-a, navodi nas na to da ovo o čemu govorimo još jednom podvedemo pod zakonomjernost koja se u matematici opisuje kao obrnuta proporcija.

U nekoliko značajnih oblasti *member states* više nijesu suverene, t.j. odrekle su se suvereniteta u tim oblastima, naravno najprije u skladu sa principom dodjeljivanja.

Istovremeno, sada je Unija ta koja je suverena u tim oblastima. Primjera radi, prvo na nivou čisto teorijskom, to je, zapravo, bjelodano ako se pogleda i kako glasi član 2 (glava I) Ugovora o EU: „Države članice vrše svoju nadležnost u mjeri u kojoj je Unija nije vršila. Države članice ponovo vrše svoju nadležnost u mjeri u kojoj je Unija odlučila da prestane da vrši svoju nadležnost“.

Zaključno razmatranje

Ono što kao odgovor na pitanje iz naslova ovoga teksta proizilazi iz onoga što je do sada rečeno, na prvi pogled, gotovo da je paradoksalno.

Na jednoj strani, iako je istina da su države članice, predavši i predavajući značajne djelove suvereniteta i čitave oblasti suverenih nadležnosti, kvalitativno i kvantitativno desuverenizovane, isto tako je istina da su iste kod sebe zadržale brojne druge suverene nadležnosti i čitave oblasti suverenih nadležnosti.

Recimo, kako o tome razmišlja uticajni evropski federalist, „za razliku od regulativnih funkcija, koje je država preuzela, npr. radi makroekonomskog upravljanja i redistribucije, kod klasičnih dosegata reda i organizacije, prije svega u pogledu državne garancije vlasničkih prava i uvjeta tržišne utakmice, ne osjeća se nikakvo popuštanje snaga nacionalne države“⁶.

Na drugoj strani, opet, iako je riječ o tvorevini koja je u političkom i pravnom smislu generalno derivativnog karaktera, Evropska je unija izrasla u činioca globalnog domašaja, ona ima realnu političku, ekonomsku i pravnu moć, moć koja, dakle, proizilazi iz suverenih nadležnosti koje su na nju tokom decenija prenosile države članice i koje su sada – te suverene nadležnosti

⁶ Jürgen Habermas, *Eseji o Europi*, Školska knjiga, Zagreb, 2008, str. 42-43.

– formalno i faktički suverene nadležnosti Evropske unije. O tome čitamo i: „S druge strane, EU je nesumnjivo sebe profilisala kao nezavisni entitet, kao neku vrstu suverena koji nezavisno i individualno rukovodi agendom povjerenom joj transferom nadležnosti od strane država članica“.⁷

Tako da onda, bilo to iznenađujuće ili ne bilo, izgleda da u kontekstu euro-integracija nema /više/ modernog, odviše modernog, što će reći isključivog odgovora na krucijalno pitanje: *Ko je suveren?*

Jer, bar kako bi da izgleda, suverene su u realnosti i države članice i Unija.

Naravno, razmatranje da li je ovaj odgovor ponešto paradoksalan i uopšte održiv zavisi na prvome mjestu od toga koja ili čija definicija suvereniteta biva uzeta za polaznu tačku i parametar.

Mjeren u odnosu na Bodenovo definisanje i shvatanje suvereniteta, iskaz da su suverene i države članice i EU je naprosto neodrživ. Jer, prema ovom klasiku političke filozofije, suverenitetu je inherentna isključivost, odnosno nedjeljivost. Nedjeljivost je ona dijakritička oznaka suvereniteta. Ne samo prema Bodenu već i za Huga Grocijusa, „suverenitet je jedinstven, u sebi nedjeljiv“.⁸

Prema tome, reći da su suverene i države članice i EU je onda isto što i reći da niko nije suveren, to jest da unutar Evropske unije, momentalno, niko nije suveren/pridjev/, odnosno suveren/imenica/.

Iskazi kojima se takva jedna situacija iskazuje izgledaju nam kao da su paradoksalni ili čudni samo dotle dok kao

⁷ Ondrej Hamul'ák, *National Sovereignty in the European Union*, Springer, 2016, p. 45.

⁸ Navedeno prema: David A. Lake, "The New Sovereignty in International Relations", *International Studies Review*, Vol. 5, No. 3 (Sep. 2003), p. 305.

procjenjivači stojimo na stajnoj tački klasične političke filozofije, tačnije dok na problematiku suvereniteta posmatramo onako kako je na ovu posmatrao Žan Boden.

Ono što se u vokabularu evropskih studija benigno naziva *transfer nadležnosti* Bodenu bi bilo uporedivo ništa manje doli sa autodestrukcijom.

Ako, pak, promijenimo ugao gledanja, tada smo u prilici da zapazimo nešto važno – naime, kako je pred našim očima ništa drugo do jedan *federalni fakticitet*.

Doista, Boden je pojam suvereniteta povijesno promovisao u klasičnom djelu *Šest knjiga o republici* iz 1576. godine, dakle, nekih dva stoljeća prije nego će jedno drugo shvatanje suvereniteta imati povijesnu premijeru i primjenu.

To shvatanje su uoči, tokom i nakon Ustavne konvencije u Filadelfiji (1787), artikulisali i aplicirali ljudi kao što su Džejms Medison ili Aleksandar Hamilton. To shvatanje nam danas predstavlja intelektualno oruđe pomoću kojega možemo da ono što se pod imenom evropske integracije realno zbiva tu „pred našim očima“ shvatimo u onome što je u njemu najvažnije.

Reference:

- Bodin Jean, *Six books of the commonwealth*, Impensis g. Bishop, London, 1606.
- Caporaso, James A, “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, March 1996, p. 35.

-
- Grimm, Dieter, “Defending Sovereign Statehood Against Transforming the Union Into a State”, *European Constitutional Law Review*, 2009, p. 359.
 - Habermas, Jürgen, *Eseji o Evropi*, Školska knjiga, Zagreb, 2008, str. 42-43.
 - Hamuľák, Ondrej, *National Sovereignty in the European Union*, Springer, 2016, p. 45.
 - Juncker, Jean-Claude, State of the Union 2018, ec.europa.eu/soteu2018.
 - David A. Lake, “The New Sovereignty in International Relations”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 3 (Sep. 2003), p. 305.
 - Džozef Vajler, *Ustav Evrope*, biblioteka Evropa, 2002.