

# PRAVNA EVROPEIZACIJA CRNE GORE

**Bojan Jovanović**

In this analysis, the author deals with the issues of the so called Europeanization. Within that context, analytical focus is on the issues of legal Europeanization and legal integrations, on the consequences of legal Europeanization – and Europeanization in general – in both the EU Member States and Montenegro. The consequences of the Europeanization are not only legal but also political. In that sense, maybe the most important consequence is what scholars used to call the marginalisation of the Parliament.

Evropeizacija Crne Gore uveliko je u toku. Može se reći da započinje 2007. godine, potpisivanjem *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* ili 2010. godine kada je odlukom Evropskog savjeta Crna Gora postala kandidat za članstvo u EU.

U ovom tekstu, takođe i drugdje, pod terminom evropeizacija početno podrazumijevamo sve one izmjene do kojih je u jednoj državi došlo ili će tek doći u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji ili članstvom u istoj. Izmjene o kojima je riječ mogu biti – i zapravo i jesu – najšireg spektra: od psiholoških do političkih.

Konceptualno, rad koji je pred čitaocem konfigurisan je na sljedeći način. U prvom odjeljku se objašnjava ono najvažnije kada je u pitanju evropeizacija i u tom kontekstu se citira nekoliko relevantnih autora.

Dalje, drugi odjeljak se bavi određivanjem šta je zapravo evropeizacija prava ili pravna evropeizacija.

U trećem odjeljku kao *case study* istražuju se neki aspekti pravne evropeizacije Francuske – prije svega kada je u pitanju princip supremacije – te se u tom kontekstu otvara pitanje zašto su neke najviše pravosudne i pravne instance u Francuskoj prihvatile princip supremacije tek nekih trideset godina nakon što ga je Evropski sud pravde introdukovao i impostazirao – a i tada, rekli bismo, više *nolens* nego *volens*.

U četvrtom poglavlju fokus je na pravnoj evropeizaciji Crne Gore, premda se zbog forme rada ne ide u raščlanjavanje *in extenso*, više se smjera na otvaranje pitanja negoli na apsolvenciju, tako da je taj odjeljak više kao *outline*. Doduše, pošto je riječ o temi naglašene značajnosti, složenosti i delikatnosti, tako se i čitav ovaj rad ovdje može realizovati i recipirati tek kao *outline* jednog studioznijeg i skrupuloznijeg *cost-benefit* istraživanja, koje istraživanju doista nedostaje.

Iako nosi sa sobom neke promjene koje jednu državu čine modernom ili modernijom, evropeizacija, kakva jeste, zapravo za jednu državu – dakle i za Crnu Goru – ne predstavlja toliko ulaženje u moderne tokove, kako se to uobičajeno smatra i veli, koliko radije *prekluzivnu postmodernizaciju*. Ovo prije svega otuda što u realnosti, onakvoj kakva je ona izvan naših projekcija i introjekcija, evropske integracije nemaju modernistički već signifikantan postmodernistički predznak.

Dakako, ovdje ne možemo ulaziti u širu elaboraciju razlike i razlika između modernog i postmodernog, kada je u pitanju sistem, baš kao i kada je u pitanju svijet života, osim što ćemo reći da postmodernizacija vrlo često i na mnogo mjesta

performativno predstavlja ništenje onoga što su posljedice modernosti.

Pekulijarnost kontemporarne situacije u kojoj je Crna Gora bila bi i u tome što nju pogađaju i modernizacija i postmodernizacija – faktički jednovremeno.

No, biće da su u bazično istoj takvoj situaciji (bile) i neke druge države, naravno prije svega one koje su u Hladnom ratu poražene, bivše članice tzv. socijalističkog lagera. Pekulijarnost i, u najmanju ruku, ambivalentnost njihovog sadašnjeg egzistencijalnog stanja bila bi i u tome što te države moraju i da afirmišu svoju nezavisnost – dakle da vatreno štite s mukom i manje-više nedavno stečeni suverenitet – i da taj isti suverenitet *još i još* transferišu na institucije i instance koje se usidruju iznad tih država, instance i institucije koje su po njihovoj unutrašnjoj prirodi skroz postmoderne, dakle – i jedno i drugo faktički jednovremeno.

### *Amputacija i imputacija*

Jednostavan i nedvosmislen primjer evropeizacije predstavlja uvođenje supranacionalnog novca, to jest supstituisanje domaće valute evropskom, onom koja je supranacionalna. Uvođenje, pak, supranacionalne valute – eura – povlači za sobom konsekventne i konsekutivne krupne promjene i posljedice, jednostavno ćemo reći – daljnju evropeizaciju.

Najzad, nakon velike evolutivne pripreme i predpripreme, kontinentalni novac pod nazivom euro/evro biva lansiran 1. januara 1999. godine. Poslije tog početnog perioda, 1. januara 2002. godine, štampa se (banknote) i kuje (kovanice) euro i dolazi do najvećeg prelaska na novi novac ikada: 12 zemalja članica zamjenjuje svoj, dotad i decenijama prije toga, neprikosnoveni novac (franke, lire, drahme, marke...) za evropsku valutu. Tom prilikom – dakle početkom januara 2002 – bilo je

pripremljeno i uvedeno u opticaj oko 14 biliona novčanica i 52 biliona kovanica evra, dok je iz optičija povučeno nekih 9 biliona nacionalnih novčanica i 107 biliona nacionalnih kovanica.<sup>1</sup>

A ova evropeizacija novca involvira dalja umnoženja evropeizacije. Time, ujedno, vođenje monetarne politike *in praxi* prelazi od država-članica koje formiraju monetarnu uniju i euro-zonu na supranacionalni autoritet, odnosno na Evropsku centralnu banku, a time institucija domicilne centralna banke doživljava veliku, zapravo dramatičnu, inverziju i izmjenu.

Kao prvo, oduzete su joj doslovno sve ključne funkcije i transferisane na „viši nivo“ Unije, transferisane na novoustanovljenu instituciju ECB koja i *ipso facto* i *ipso jure* čini nacionalne centralne banke opsolentnima i – u toj novoj i situaciji flagrantno federativnoj – možda prosto obesvrhovljenima. I kao drugo, vidimo da su iste inkorporirane u tzv. Evropski sistem centralnih banaka ili Evrosistem, što će reći da (nekadašnja) institucija centralne banke sada više kao da nije domicilna ili nacionalna institucija, već prije predstavlja sad već neku vrstu filijalne ispostave monetarne vlasti Unije – ali i vlasti Unije ukupno – na teritoriji date države članice.

Tako, recimo, kako čitamo u članu 12.1. Statuta EBC i ESCB: „...Evropskoj centralnoj banci na raspolaganju stoje nacionalne centralne banke kod obavljanja poslova koji čine dio zadataka Evropskog sistema centralnih banaka“. No, pogotovo je rječit i u tom smislu eksplicitan član 14.3. istog statuta: „Nacionalne centralne banke sastavni su dio Evropskog sistema centralnih banaka i postupaju u skladu sa smjernicama i uputstvima Evropske centralne banke“.

Sada, zgodno je na ovom nedvosmislenom primjeru evropeizacije, primjeru evropeizacije valute, razaznati još jedno važno značenje termina evropeizacija. Naime, osim širokog spektra promjena u državi koja se integriše, evropeizacija

---

<sup>1</sup> Uporedi: <https://ec.europa.eu/info/history-euro>.

podrazumijeva i još nešto, naime „evropeizaciju Evrope“ – na ovoj tački analize to znači prenošenje realnog *decision-making* centra na evropski nivo. Drugim riječima, odluke koje su se ranije donosile u institucijama države članice, (od)sada donosi, kako bi se to reklo, „Evropa“.

Dakle, imamo dva viđenja evropeizacije: jedno koje je koncentrisano na ono što se zbiva „down“ kao rezultat nadolaska evropeizacije, i drugo za koje je relevantno ono što se zbiva „top“ u smislu „evropeizacije Evrope“, drugim riječima analiza „obraća pažnju na ono što se dešava kada je ovlast jednom transferisana na Brisel“.<sup>2</sup>

Pri bližem razmatranju, ipak, obično se ispostavlja da je u pitanju jedan te isti vektor, posmatran iz dva odvojena ugla.

Hoćemo da kažemo, promjene do kojih dolazi „down“ – u državi članici – i „top“ – u EU, predstavljaju u cjelini istu promjenu, prosto – dvije strane iste medalje.

U kontekstu evropeizacije valute, recimo, ovo znači da u državi članici ili državi pristupnici evropeizacija izaziva veliku promjenu kada je u pitanju monetarna politika – naime, odluke iz te oblasti se više ne donose u toj državi. Umjesto toga, odluke iz monetarne oblasti – recimo ključne odluke o referentnim kamatnim stopama – od tada se donose na nivou „Evrope“.

I zapravo, ugrubo i grubo bi se moglo predočiti da se osovin-ska šema evropeizacije ili evropskih integracija sastoji u amputaciji i imputaciji, naime, tačno u ovome: jedna nadležnost se transferiše, tako da od tada država više nema i ne vrši tu nadležnost (promjena izazvana evropeizacijom „dolje“), dok EU od tada ima i vrši tu istu nadležnost (promjena izazvana evropeizacijom „gore“).

Ali ovime, zapravo, još nije potpuno korespondentno

---

<sup>2</sup> Claudio M. Radaelli, „The Europeanization of Public Policy“, in: Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, p. 29.

predočen sav intenzitet evropeizacije. Jer, nije riječ samo o nadležnostima, nego ponegdje i o čitavim politikama. Tako, kako se vidi iz primjera evropeizacije valute, nije riječ samo o transferu nekih nadležnosti već čitavih politika – i stoga čitavog suvereniteta u pogledu odnosne oblasti – tako da (od) sada monetarnu politiku vodi isključivo Brisel (odnosno Frankfurt) a ne više države članice EU/Euro-zone. Ipak, kažemo – ponegdje, pošto do sad u najvećem broju slučajeva nije došlo do transfera čitavih politika već nekih od nadležnosti u okviru tih politika – to je ono što se u predmetnoj literaturi naziva *nekompletna vertikalna delegacija* – tako da u najvećem broju javnih politika države članice i EU dijele nadležnosti.

### *Pravna evropeizacija*

U odomaćenoj sintagmi „evropske integracije“ koristi se množina: integracije, dakle, ukazuje se na veći broj integracija. Evropa se integriše – ili jednostavno ujedinjuje – na više kolosjeka – ekonomskom, političkom, bezbjednosnom... i pravnom.

Najvažniji, pak, rezultat internacionalnih pravnih integracija na tlu Evrope jeste nastajanje jednog *ius publicum europaeum*, t.j. onoga što se naziva negdje evropsko pravo, a negdje pravo EU.

Neće se lako osporiti ukoliko bismo sada ustvrdili da je nastajanje *ius publicum europaeum*, štaviše, najveće postignuće i dostignuće evropskih integracija *as a whole*. Kako bismo ovakvo tvrđenje pravilno razumjeli, osim toga kako bismo to što nazivamo pravna evropeizacija uopšte i ono što je pravna evropeizacija Crne Gore pravilno razumjeli, treba reći i istaći da ovo evropsko pravo ili pravo EU predstavlja potpuno novi vid prava. Drugim riječima, *ius publicum europaeum* nije međunarodno pravo.

Istina, bilo je takvo u početku, ako se uzme u obzir da je osnivački, Rimski ugovor iz 1957. godine, nesumnjivo

međunarodni ugovor i da je sklopljen u etabliranom modusu međunarodnog prava.

U međuvremenu, kako su se integracije intenzivirale, došlo je do transformacija međunarodnog u jedno posve novo, drugačije, originalno – *supranacionalno pravo*.

A za transformaciju o kojoj je riječ ključne su dvije vododjelnične presude Evropskog suda pravde (ESP): 1963. godine u slučaju *Van Gend en Loos* i 1964. godine u slučaju *Flaminio Costa v E.N.E.L.* Ove dvije presude ili odluke ESP nazivamo vododjelničnim zato što su njima introdukovana i impostazirana dva nova pravna principa. To su: princip direktnog efekta (1963) i princip supremacije (1964). Ovi principi, pak, vododjelnični su i zato jer je zbog njih i na osnovu njih evropsko pravo prestalo da bude međunarodno i postalo supranacionalno.

K tome, upravo u prethodnoj odluci Evropskog suda pravde u slučaju *Flaminio Costa v E.N.E.L.* ističe se da komunitarno/evropsko pravo predstavlja zaseban pravni sistem:

*U suprotnosti sa običnim međunarodnim ugovorom, Ugovor o EEZ je stvorio njegov vlastiti pravni sistem koji, po stupanju na snagu Ugovora, postaje sastavni dio pravnih sistema država članica a koji su njihovi sudovi dužni da primjenjuju.*

Takođe, ista presuda decidirano postavlja komunitarno/evropsko pravo iznad domicilnog prava države članice i utvrđuje

*Primat prava Zajednice...*

Inače, uspostavljanje tog novog, supranacionalnog prava, nije karakteristično samo za evropski kontinent već predstavlja globalnu i rekli bismo još i karakterističnu postmodernu trajektoriju.

Smatra se da je promjena u tom pravcu inicirana odmah nakon Drugog svjetskog rata. Međunarodno pravo, koje je do Drugog svjetskog rata bilo definisano kao pravo koje reguliše odnose između suverenih država koje su njegovi subjekti, pretrpjelo je

značajnu korekciju odmah na Nirnberškim procesima 1945. godine. Međunarodna pravila koja štite osnovne ljudske vrijednosti pretpostavljena su zakonima pojedinih nacionalnih država.

A ključna karakteristika novouspostavljaćeg transnacionalnog i skroz supranacionalnog prava bi bilo

*„...napuštanje zahteva da se individualne države saglase prilikom stvaranja međunarodnih pravila i uspostavljanja odgovornosti.“<sup>3</sup>*

Kako je jedan komentator zapazio: „Od procesa u Nirnbergu bilo je potvrđeno da ratni zločinci ne mogu tražiti oslobođenje od odgovornosti pozivajući se na oficijelnu poziciju ili naređenja s vrha. Čak i pokoravanje eksplicitnoj nacionalnoj legislativi ne obezbjeđuje zaštitu od međunarodnog prava“.<sup>4</sup>

Ova „nova pravila su osporila princip vojne discipline i potkopala su nacionalni suverenitet na njegovom najosjetljivijem mjestu: hijerarhijskim odnosima u vojsci“.<sup>5</sup>

Naravno, od tada pa sve do danas, donesen je i usvojen čitav niz dokumenata i konvencija kojima se nacionalni suverenitet dalje i sve više i više, kako bi to rekao Held, potkopava. Ti dokumenti i konvencije tangiraju, takoreći, sve relevantnije oblasti: od ekonomije do ekologije.<sup>6</sup>

### *Pravna evropeizacija Francuske*

Bilo da su u pitanju benefiti ili troškovi evropeizacije, iskustva su dosta slična ili istovjetna i može se izdvojiti i izdvaja se ono što je najmanji zajednički sadržalac iskustava država od Britanije do Bugarske i od Balkana do Baltika.

---

<sup>3</sup> Dejvid Held, *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, 2003, str. 106.

<sup>4</sup> David Held, „Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty“, Published in: *Legal Theory*, 8. 2. 2002, Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics and Political Science, p. 51.

<sup>5</sup> *Demokratija i globalni poredak*, str. 126.

<sup>6</sup> Na primjer: tzv. Kjoto protokol.



Tvrđnja da „postoji zajedničko slaganje da su evropske integracije dovele u pitanje mnoge značajke tradicionalno povezane sa Francuskom politikom i javnim politikama“ te još više ona gdje se ukazuje da „evropeizacija ide nasuprot tradicionalnom modelu politike i javnih politika“<sup>7</sup> opisuje bazično iskustvo i svih drugih država pogođenih evropeizacijom i može da se uopšti.

Kakva je evropeizacija u onome što je njezin realitet, šta je evropeizacija u njezinom operativnom obliku, postoji li lice i naličje toga što se naziva evropeizacija, ponajbolje se to može objasniti na primjeru francuske evropeizacije, koja se, opet, realistično može eksplicirati kroz ono što je tamošnja recepcija onoga što je princip supremacije.

Svojevremeno, uvođenje ovog principa predstavljalo je revolucionarnu novinu i izmjenu. Ono što je s tim u vezi važno podvući i znati jeste to da maltene ni jedna od tadašnjih članica EEZ/EZ nije odmah prihvatila i provela princip supremacije (i direktnog efekta). O tome čitamo da „unutar nacionalnih pravnih zajednica principi direktnog efekta i supremacije doživljavani su kao ekstremno kontroverzni. Mnogi pravници i sudije dovodili su u pitanje pravnu osnovu odluka ESP i jedan njemački pravnik je čak nazvao ove doktrine ‘zavaravanje’, bez zasnovanosti ni u međunarodnom pravu ni u Ugovoru o EZ ni u nacionalnom pravu“.<sup>8</sup>

Ovakva jedna vrsta odbojnosti i neprihvatanja, odbojnosti i neprihvatanja u odnosu na nove pravne doktrine čiji adresant bješe Brisel, štaviše odbojnost i neprihvatanje kada je u pitanju i ESP, osobito bijaše izražena kada je u pitanju Francuska.

U centru ovoga dijela ovoga rada jeste manje poznata činjenica da je Francuska (najzad) oficijelno prihvatila princip

---

<sup>7</sup> Alistair Cole, Helen Drake, “Europeanisation of French Politics”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 33, No. 35 (Aug. 29–Sep. 4, 1998).

<sup>8</sup> Karen Alter, *The European Court’s Political Power*, Oxford University Press, 2009, p. 95.

supremacije tek 1989. godine iako je ESP taj princip introdukovao 1964. godine.

Štaviše, isto neprihvatanje bilo je karakteristično i za druge države članice. Evo kako o tome piše Karen Alter, akribični proučavalac ESP: „U godinama nakon što je Evropski sud pravde deklarirao princip supremacije, virtuelna bitka oko pravne interpretacije vodila se na nacionalnom nivou. Mnogi nacionalni sudovi odbacili su supremaciju prava Evropske zajednice, držeći se ustanovljenih ustavnih interpretacija. Ali neki nacionalni sudovi su prihvatili supremaciju prava EZ, re-interpretirajući nacionalne ustavne odredbe tako da podupru njihovu poziciju. Kako su nacionalni sudovi krenuli različitim putevima u vezi sa pitanjem supremacije prava EZ, pojavili su se šarenoliki obrasci nacionalnog sudskog priklanjanja i nepriklanjanja pravu EZ“.<sup>9</sup>

Samo, kada ovdje govorimo o Francuskoj, činimo to u smislu samorazumljivosti jednog monolitnog entiteta ili prosto jedinstva, jedna omaška koja ometa sagledavanje onoga što jeste i onoga kako jeste. Pošto, evropeizacija upravo dovodi u pitanje to pretpostavljeno jedinstvo, dovodi u pitanje ono unutrašnje jedinstvo jedne države, kako se to na primjeru Francuske da vidjeti, čini to veoma oštro, značajno mijenjajući unutrašnje ustrojstvo i osnovne obrasce evropeizovane države i društva.

A najflagrantniji primjer za ovo baš je Francuska. Na primjer, rekli smo da je Francuska, najzad, prihvatila princip supremacije poslije nekih trideset godina odbijanja i ignorisanja. Međutim, potpuna je informacija to da se ovo *as a matter of fact* ne odnosi na sve državne institucije.

U Francuskoj postoje tri glavne pravno-pravosudne instance: Kasacioni sud, Ustavni savjet i Državni savjet /*Conseil d'Etat*/.

Nijedna od ove tri instance nije odmah prihvatila princip supremacije – naprotiv. Prva koja ga je nakon odbijanja da to

---

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 98.

učini i dugogodišnjeg ignorisanja prihvatila, bio je Kasacioni sud, 1974. godine.

Nakon toga nastupila je jedna vrlo pekulijarna situacija: unutar jednog te istog pravno-pravosudnog sistema, unutar jedne države, jedna vrhovna instanca je adoptirala princip supremacije – i dakle primjenjivala ga u praksi, druge dvije, pak, bjehu odlučne u odbacivanju istog. Naprosto, introdukcija principa i uopšte doktrine supremacije dovela je do cijepanja unutrašnjeg jedinstva, izazvala je rascjep u pravnom sistemu Francuske, izazvala podjelu među ključnim pravnim i pravosudnim institucijama zemlje, podjelu na one institucije sudske grane vlasti koje prihvataju rečene principe i one koje ih ne prihvataju. Tako se stvorila čudnovata situacija: stanovnici kao da su živjeli u dvije jurisdikcije, sudilo se kod nekih sudija po evropskom pravu, kod nekih prema domicilnoj legislaturi. Između Kasacionog suda i *Conseil d'Etat* vladala je dugogodišnja divergencija, a ukupno pravna inkonzistencija i dvostruka jurisprudencija, možemo dodati, i pravna nesigurnost.

Kao i u drugim državama, epilog je i u Francuskoj bio da je „nacionalna doktrinarna bitka riješena u korist supremacije prava EU“<sup>10</sup>. Evropski sud pravde je 1964. godine u obrazloženju prethodne odluke u slučaju *Costa v. ENEL* introdukovao princip supremacije onoga što se naziva evropsko pravo a taj princip je državni aparat Francuske na čelu sa *Conseil d'Etat* prihvatio i priznao 20. oktobra 1989. godine u sklopu odluke/presude u slučaju *Niccolo...* s tim što je sve u svemu do toga, kako izgleda, došlo više što se moralo nego što se htjelo.

To jest, Francusko je prihvatanje principa supremacije (kao i principa direktnog efekta) prije iznuđeno i do usvajanja je došlo takoreći mimo i protiv volje i „*Niccolo* slučaj je bio iskorišten od strane *Conseil d'Etat* za okončanje njegove izolocije, kako u

---

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 98.

Evropskoj zajednici tako i unutar francuskog administrativnog sistema“<sup>11</sup>, što je kao takvo posve indikativno.

Ipak, iako je *Conseil d'Etat* prihvatio supranacionalni princip supremacije u isto vrijeme je odbacio onaj tip argumentacije kojom je ESP 1964. godine introdukovao i impostazirao doktrinu supremacije, zasnivajući prihvatanje iste na ustavu Francuske (član 55) a ne na postojanju originalnog, novog izvora pravnih i pravosudnih normi, kako se to od strane Evropskog suda pravde sugeriše i saopštava u prethodnoj odluci u slučaju *Costa v. ENEL*.

Ipak, ostaje kao činjenica, ovdje je u pitanju pravni, politički i čak povijesni preokret – *de facto* i *de jure* time je odbačena subzistencija i supremacija nacionalnog prava – itekakav preokret koji je pravna zajednica Francuske jednostavno recipirala i percipirala kao „pobjedu pravnog poretka Evropske zajednice“.<sup>12</sup>

Šire gledano, ovdje nije riječ samo o odnosu prema novim i neprihvatljivim pravnim doktrinama, nego i o odnosu nacionalnih vlasti i nacionalnih sudskih vlasti prema sudskim vlastima EU, odnosno prema Evropskom sudu pravde konkretno. Tako, pronalazi se mnogo slučajeva „gdje su visoki sudovi odbili pravne argumente ESP, odbacili autoritet ESP, pokušali da limitiraju domašaj i opseg jurisprudencije ovog suda“...<sup>13</sup>

### *Nacionalno ili supranacionalno?*

Kao početak pravne evropeizacije Crne Gore neinsistentno možemo uzeti izvještaj *Evropske komisije o napretku Crne Gore* iz novembra 2006. godine u kojem se iznose preporuke koje prvenstveno smjeraju na nezavisnost sudstva – da je nužno da se izvrši pravna i pravosudna reforma, koja obuhvata i izradu strategije pravosudne reforme, usvajanje zakona o edukaciji

---

<sup>11</sup> *French Relations With The EU*, p. 77.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 77.

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 98.

sudija, uspostavu centra za obuku sudija itd. Nakon toga, vlada Crne Gore u junu 2007. godine objavljuje dokument pod nazivom *Strategija reforme pravosuđa 2007–2012*, zatim u decembru iste godine *Akcioni plan za implementaciju strategije reforme pravosuđa 2007–2012*, zatim u martu 2008. godine formira *Komisiju za implementaciju akcionog plana*. Na istoj liniji, Parlament u junu 2007. donosi *Zakon o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija*, zatim *Zakon o amandmanima na zakon o sudovima* i *Zakon o amandmanima na zakon o državnim tužiocima* u aprilu i junu 2008. godine.

Preporuke koje i u to vrijeme EU iznosi i prioritete koje postavlja svode se bazično na sljedeće: uspostava vladavine prava i izgradnja pravne države koja će to biti i formalno i faktički. Članstvu u EU je inherentna vladavina prava i uspostava pravne države, „zahtjev za pravnom državom je konstitucionalni uslov za članstvo u Evropskoj uniji i za nastavljanje takvog članstva“<sup>14</sup>, tako da je očekivani rezultat pravne evropeizacije jačanje vladavine prava u državama članicama.

Ovdje se, međutim, postavlja jedno pitanje koje na prvi pogled može biti iznenađujuće, premda je za stratešku analizu ono koje ima primat: Vladavina prava da... ali kog prava?

Naime, nacionalnog ili supranacionalnog?

Pravna evropeizacija obuhvata sve promjene u kontekstu evropskih integracija a u oblasti prava – kako kada su u pitanju države članice, tako i kada je u pitanju EU, promjene bazično u vezi sa zakonima, donošenjem zakona i sankcionisanjem zakona. Drugim riječima, riječ je o „pravim efektima evropskih integracija“<sup>15</sup>, kako unutar država članica/kandidata (i o tome kako

<sup>14</sup> J. H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R. J. G. M. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007, p. vi.

<sup>15</sup> Vidjeti: Francis Snyder, *The Europeanisation of Law. The Legal Effects of European Integration*, Hart Publishing, 2009.

integracije utiču na nacionalno pravo i oblasti tog prava: ustavno pravo, upravno pravo, radno pravo itd) tako isto i u Uniji (u smislu nastajanja i nastanka supranacionalne pravne države koja je imajuća njezin pravni korpus, *body of law* ili *acquis* EU).

Samo, nisu efekti pravne evropeizacije jedino pravni. Jer, pravna evropeizacija ima i druge, najprije političke efekte. Politički efekti pravne evropeizacije su zapravo vrlo veliki. Otuda i sve veće interesovanje politikologa za ovaj aspekt evropeizacije ili evropskih integracija, ranije rezervisan samo za pravnike. Štaviše, neki od proučavalaca evropeizacije prava ukazuju na „legalizaciju, ili juridifikaciju, politike kao na bazičnu karakteristiku evropskih integracija“.<sup>16</sup>

Jedna od krupnih političkih posljedica pravne evropeizacije ukupno jeste i znatno slabljenje značaja institucije parlamenta. U vremenu koje je pred nama, jedna od velikih i predvidivih posljedica pravne i evropeizacije ukupno, biće sve veće slabljenje značaja institucije crnogorskog parlamenta, slobodno možemo reći njegova marginalizacija.

I inače, uobičajeno je već među autorima studirateljima evropskih integracija da se marginalizacija institucije parlamenta kao takvog smatra, maltene, automatskom posljedicom evropeizacije date države. Argumentacija je već ustaljena: „Transfer nadležnosti i *policy-making*-a na evropske institucije redukovali su zakonodavnu nadležnost nacionalnih parlamenata, koji su često svedeni na transpoziciju evropske legislative“.<sup>17</sup> Štaviše, citirani autori ističu u prvi plan da se „nacionalni parlamenti mogu smatrati žrtvama procesa evropskih integracija“.<sup>18</sup>

Doista, marginalizacija parlamenta je već implicirana u onome što je gore iznijeto. Naime, pravna evropeizacija i

---

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 4.

<sup>17</sup> Theo Jans and Sonia Piedrafita, “The Role Of National Parliaments In EU Decision-Making”, *Eipascope*, 2009/1, p. 19.

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 19.

evropeizacija prava konkretno znači i to da se sve veći broj zakona donosi na nivou EU; a ako se sve veći broj zakona (zakonodavnih akata) izglasava i donosi u nadnacionalnim zakonodavnim tijelima, onda se naravno sve manji broj zakonskih akata donosi u nacionalnim parlamentima, čije trajektorije tako počinju da liče na one centralnih banaka.

Gore kao i na drugim mjestima, već je ukazano na to da evropeizacija konkretno povlači za sobom transfer suverenih nadležnosti sa države članice na EU. O tome se u inače hiperinflatornoj literaturi o EU mnogo piše. Ali tu nisu u pitanju samo oblasne nadležnosti u vezi sa javnim politikama, nego i nešto što je opšta nadležnost da se donose zakoni – naime, *zakonodavstvovanje* kao takvo. U tom smislu, mora se konstatovati da se opšta zakonodavna funkcija sve više prenosi na Evropsku uniju i njezine institucije. O tome čitamo i: „EU je posebno interesantan slučaj za analitičare javnih politika pošto postoji očigledno nagomilavanje *policy-making* funkcija na regionalnom nivou. Kada sam počeo da studiram britansku javnu politiku 1966, lokus javnih politika bio je čvrsto u Londonu. Zakoni pod kojima sam živio bili su britanski zakoni. Danas, zamašan dio britanskih zakona su zakoni EU.<sup>19</sup>

Ono što iz ovakvoga stanja stvari, proističućeg iz pravne evropeizacije, nadalje proizlazi, jeste i posve nova – neko bi rekao distorzična – pravna i društveno-politička situacija. Naime, pri-stupanjem u punopravno članstvo u Uniji, građani Crne Gore će otkriti da su kao građani Crne Gore postali subjekti u tri različita pravna sistema: prvi, crnogorsko pravo, drugi, međunarodno pravo i treći, evropsko pravo; dakle subjekti u tri jurisdikcije jednovremeno: nacionalnoj, internacionalnoj i supranacionalnoj.... sa svim onim što je iz ove postmoderne konstelacije, ovakvog neomedievalnog pravnog pluralizma, proizlazeće konkretno i konsekventno.

---

<sup>19</sup> Jeremy Richardson (ed.), *Constructing a Policy-Making State -Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, 2012, p. 3.

---

## Reference:

- Alter Karen, *The European Court's Political Power*, Oxford University Press, 2009.
- Cole Alistair, Drake Helen, "Europeanisation of French Politics", *Economic and Political Weekly*, Vol. 33, No. 35 (Aug. 29–Sep. 4, 1998).
- Featherstone Kevin, Radaelli Claudio (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.
- Dejvid Held, *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, 2003.
- Held David, "Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty", Published in: *Legal Theory*, 8. 2. 2002, *Centre for the Study of Global Governance*, London School of Economics and Political Science.
- Jans, Lange, Prechal, Widdershoven, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007.
- Jans Theo and Piedrafitia Sonia, "The Role Of National Parliaments In EU Decision-Making", *Eipascope* 2009/1, [www.researchgate.net/publication/48664514\\_](http://www.researchgate.net/publication/48664514_)
- Richardson Jeremy (ed.), *Constructing a Policy-Making State - Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, 2012.
- Snyder Francis, *The Europeanisation of Law. The Legal Effects of European Integration*, Hart Publishing, 2009.