



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
UNIVERSITY OF BANJA LUKA

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ПРИРОДА И ОБИМ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

МАСТЕР РАД

Ментор: Академик, проф. др **Радован Вукадиновић**

Кандидат: **Сара Дојчиновић**

Бања Лука, април 2023. године



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БАЊА ЛУКА

ПРИРОДА И ОБИМ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

МАСТЕР РАД

Ментор: Академик, проф. др Радован Вукадиновић

Кандидат: Сара Дојчиновић

Бања Лука, 2023. година



UNIVERSITY OF BANJA LUKA

FACULTY OF LAW BANJA LUKA

THE NATURE AND SCOPE OF COMPETENCES OF THE EUROPEAN UNION

MASTER THESIS

Mentor: Academician PhD **Radovan Vukadinović**

Candidate: **Sara Dojčinović**

Banja Luka, 2023

Ментор: Академик, проф. др Радован Вукадиновић
редовни професор Правног факултета,
Универзитета у Бањој Луци.

ПРИРОДА И ОБИМ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Резиме: Организациона шема надлежности ЕУ је веома разграната и комплексна. Иако је већина актера сагласна да треба да постоје одређена ограничења надлежности којима располаже Европска унија, не постоји јасан став и консензус гдје су тренутно та ограничења, гдје би требало да буду и у којој форми треба да се очитују. Подјела и разграничење надлежности између Европске уније и држава чланица (вертикална подјела или вертикални пренос) је кључно питање од кога зависи дјеловање и њихови међусобни односи. Важност вертикалне расподеле надлежности у Европској унији је у томе што одређује на ком нивоу власти ће се одлучивати, тј. да ли неко питање треба да буде регулисано на централном, ЕУ нивоу, или на нивоу држава чланица.

Осим у правном смислу, подјела надлежности има и економски значај. Са становишта интереса појединаца, ефикаснија подјела надлежности, омогућава државама чланицама и Европској унији ефикасније пружање што квалитетнијих јавних услуга грађанима уз мању потрошњу државних ресурса, што у коначници доприноси бољој равнотежи и спречавању злоупотребе овлашћења.

Један од главних циљева Лисабонског споразума био је да подјелу надлежности учини транспарентнијом, кохерентнијом и ефикаснијом у контролисању европских интеграција, посебно у одређеним осјетљивим областима политике. У суштини, на овај начин требало је да се ријеши питање тзв. „поткрадања надлежности“, у случајевима кад ЕУ на прећутан и прикривени начин проширује своју надлежност у појединим нејасно дефинисаним областима, укључујући и области које би требале бити у искључивој надлежности држава чланица.

С обзиром на предмет истраживања, циљеви истраживања конципирани су на начин да се на основу примјене одговарајућих метода дође до основних сазнања о надлежностима, да се утврди њихова правна природа, значај и последице на спољне и унутрашње односе између држава чланица и Европске уније. Ово нарочито из разлога што се преносом надлежности конституишу „додатни“ односи између држава чланица и Европске уније, који могу да имају и негативне импликације на њихове укупне

односе. Законодавну стварност у Европи све више карактерише узајамно прожимање и испреплетени закони, што је природна последица чињенице да се све више међусобно повезана друштвена стварност не може подијелити на уредне категорије надлежности које се међусобно искључују.

Очекује се да резултати истраживања допринесу бољем разумевању предмета истраживања у теоријском и у практичном смислу. Када се говори о научном доприносу истраживању, очекивани резултати истраживања усмјерени су на утврђивање сазнања о надлежностима Европске уније, гдје је од посебне важности разматрање подјеле надлежности између Европске уније и држава чланица, а све са циљем да се утврде предности и недостаци у постојећим надлежностима, како би се понудила аргументована рјешења.

У практичном смислу, постојање незаконодавних облика европских интеграција унутар Европске уније, али и шире, конкретно на територији Републике Српске, те покушај очувања државног, односно републичког суверенитета и заустављање даљег преноса надлежности пружају довољно основа да се може очекивати да резултати овог истраживања могу представљати допринос за све органе који примјењују право. Очекујемо да ће резултати истраживања који се односе на природу и обим надлежности Европске уније бити од користи свим извршним органима власти који су посредно или непосредно ангажовани у активностима које се односе на европске интеграције.

Кључне ријечи: право Европске уније, подјела надлежности, европске интеграције, имплицитне надлежности, ERTA, Суд правде Европске уније, Лисабонски споразум, пренос надлежности, Република Српска.

научна област: друштвене науке,

научно поље: право,

класификациона ознака према CERIF шифрарнику: S130,

тип одабране лиценце: ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY – NC – SD).

Mentor: Academician PhD Radovan Vukadinović
Full Professor at the Faculty of Law,
University of Banja Luka.

THE NATURE AND SCOPE OF COMPETENCES OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: The organizational scheme of the EU's competences is very branched and complex. Although the majority of participants agree that there should be certain limits on the competences available to the European Union, there is no clear position and consensus on where these limits currently are, where they should be and in what form they should be manifested. The division and delimitation of competences between the European Union and the member states (vertical division or vertical transfer) is a key issue on which the operation and their mutual relations depend. The importance of the vertical distribution of competences in the European Union is that it determines at which level of government decisions will be made, ie. whether an issue should be regulated at the central, EU level, or at the level of member states.

Apart from the legal terms, the division of competences also has an economic significance. From the viewpoints of individual's interest, a more efficient division of responsibilities enables the member states and the European Union to more effectively provide the highest quality public services to citizens with less consumption of state resources, which ultimately contributes to a better balance and prevention of abuse of authority.

One of the main goals of the Lisbon Treaty was to make the division of competences more transparent, coherent and effective in controlling European integration, especially in certain sensitive policy areas. Basically, in this way, the issue of the so-called "competence creep", in cases where the EU tacitly and covertly expands its jurisdiction in certain vaguely defined areas, including areas that should be the exclusive jurisdiction of member states, should have been resolved.

With regard to the subject of the research, the objectives of the research were conceived in such a way that, based on the application of appropriate methods, basic knowledge about competences can be obtained, to determine their legal nature, importance and consequences on external and internal relations between the member states and the European Union. This is especially due to the fact that the transfer of competences constitutes "additional" relations

between the member states and the European Union, which can have negative implications for their overall relations. The legislative reality in Europe is increasingly characterized by mutual interpenetration and intertwined laws, which is a natural consequence of the fact that the increasingly interconnected social reality cannot be divided into neat categories of jurisdiction that are mutually exclusive.

It is expected that the research results contribute to a better understanding of the research subject in a theoretical and practical sense. Concerning the scientific contribution to the research, the expected results of the research aim to establishing knowledge about the competences of the European Union, where it is of particular importance to consider the division of competences between the European Union and the member states, for determining the advantages and disadvantages of the existing competences, in order to offer reasoned solutions.

In a practical sense, the existence of non-legislative forms of European integration within the European Union, but also more widely, specifically on the territory of the Republic of Srpska, and the attempt to preserve state, i.e. republican sovereignty and stop the further transfer of competences provide enough grounds to expect that the results of this research can represent a contribution for all authorities that apply the law. We expect that the results of the research related to the nature and scope of the competence of the European Union will be useful to all executive authorities that are directly or indirectly engaged in activities related to European integration.

Keywords: European Union law, division of competences, European integration, implicit competences, ERTA, Court of Justice of the European Union, Lisbon Agreement, transfer of competences, the Republic of Srpska.

Scientific area: social sciences,

Science: law,

Classification code according to CERIF: S130,

Type of selected license : authorship-non-commercial-without adaptations (CC BY-NC-NS).

САДРЖАЈ

I. УВОДНИ ДИО	10
1. Предмет истраживања	11
2. Хипотеза истраживања	12
3. Методе истраживања	13
4. Очекивани резултати и допринос рада	14
II. ИЗВОРНЕ (ОРИГИНЕРНЕ) НАДЛЕЖНОСТИ.....	15
1. Општа разматрања	15
2. Природа надлежности којима располажу државе.....	16
3. Природа надлежности којима располажу међународне организације	18
3.1 Природноправна школа	19
3.2 Теорија аутолимитације	19
3.3 Теорија међународне солидарности.....	20
3.4 Појам и карактеристике међународних организација	20
4. Правна природа Европске уније	22
4.1 Уговори Европске уније	25
4.2 Карактеристике правне природе преноса надлежности.....	30
4.3 Подјела надлежности према правној природи	32
III. ОБИМ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	35
1. Општа разматрања	35
2. Имплицитне надлежности.....	36
3. ERTA случај.....	40
4. Пракса Суда правде Европске уније	43
5. Незаконодавни облици европских интеграција	45
6. Савремене тенденције у правцу враћања пренијетих надлежности	48
6.1. Република Српска	48
6.2 Реакције појединих држава чланица на предложене политике и одлуке ЕУ	54
IV. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	59

V. СПИСАК ОСНОВНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	62
1. Монографије, уџбеници, коментари закона, збирке судских одлука:	62
2. Чланци:	63
3. Прописи:	63
4. Интернет извори:	65

I. УВОДНИ ДИО

У уводном дијелу овог рада биће дефинисани појам и предмет истраживања, полазна хипотеза, те изложене методе истраживања које ће бити коришћене.

Полазећи од дефинисања и теоријске разраде, пре свега изворних (оригинерних) надлежности којима располажу државе са освртом на природу надлежности којима располажу међународне организације, као и на основу анализе правне природе Европске уније, може да се закључи да је организациона шема надлежности ЕУ веома разграната и комплексна. Иако је већина актера сагласна да треба да постоје одређена ограничења надлежности којима располаже Европска унија, не постоји јасан став и консензус гдје су тренутно та ограничења, гдје би требало да буду и у којој форми треба да се очитују. Стога је у оквиру правне природе Европске уније кроз излагања историјата развоја Европске уније и различитих форми заједница у које су се удруживале државе чланице, приказан начин на који се мијењала и у коначници еволуирала правна природа Европске уније.

Други дио овог рада обухвата разраду обима надлежности Европске уније, те након теоријске разраде карактеристика правне природе преноса надлежности и подјеле надлежности према правној природи у фокусу рада биће тзв. прећутне односно имплицитне надлежности. Ријеч је о надлежностима које нису пренијете на Европску унију на изричит начин у смислу одредаба Уговора о оснивању ЕУ, већ су истим постављени одређени циљеви и задаци о чијем остварењу треба да се стара Европска унија, те је заузет став да се такве формулације морају тумачити на начин да су истовремено пренијета и овлашћења за остваривање постављених циљева и задатака.

У посебном поглављу биће обрађен ERTA¹ случај који представља један од најзначајнијих случајева у историји права Европске уније. Други значајнији случајеви у вези са споровима везано за имплицитне надлежности биће обрађени у дијелу који се односи на праксу Суда правде Европске уније. Након анализе конкретних случајева Суда правде биће изложени остали незаконодавни облици европских интеграција, као што је меко право, паралелна интеграција, односно мање наметљиве форме у односу на правнообавезујуће акте.

¹ Предмет C-22/70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport*, [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32.

Последње поглавље у овом дијелу рада односи се на савремене тенденције у правцу враћања пренијетих надлежности у којем ће се паралелно представити два одвојена процеса, један унутар Европске уније у контексту државе чланице и Европске уније, а други изван Европске уније у контексту Републике Српске и Босне и Херцеговине. Анализирајући разлике у начину настанка и уставном уређењу ЕУ и БиХ, евидентне су значајне сличности у погледу, с једне стране у покушају очувања државног/републичког суверенитета везано за надлежности утврђене оснивачким уговорима/међународним уговором, и с друге стране, наставка и унапређења процеса европских интеграција. Након овог дијела биће изложена закључна разматрања у коме ће се на систематичан начин концизно и јасно формирати кључне поруке и предлози.

1. Предмет истраживања

Подјела и разграничење надлежности између Европске уније и држава чланица (вертикална подјела или вертикални пренос) је кључно питање од кога зависи дјеловање и њихови међусобни односи. Важност вертикалне расподеле надлежности у Европској унији је у томе што одређује на ком нивоу власти ће се одлучивати, тј. да ли неко питање треба да буде регулисано на централном, ЕУ нивоу, или на нивоу држава чланица.

Осим у правном смислу, подјела надлежности има и економски значај. Са становишта интереса појединаца, ефикаснија подјела надлежности, омогућава државама чланицама и Европској унији ефикасније пружање што квалитетнијих јавних услуга грађанима уз мању потрошњу државних ресурса, што у коначници доприноси бољој равнотежи и спречавању злоупотребе овлашћења.²

Постојање подијељених надлежности отвара питање разграничења и природе и врсте надлежности (пренијете, задржане, подијељене, комплементарне....), као и питање да ли је нека надлежност пренијета на ЕУ или је задржана у државама чланицама. Често ова граница није јасно повучена. Тако нпр. правно нормирање у области медија може да се подведе под област унутрашњег тржишта што представља подијељену надлежност између Уније и држава чланица, а може и да се подведе под област културе, гдје је дозвољена само подржавајућа активност Уније.

Један од главних циљева Лисабонског споразума био је да подјелу надлежности учини транспарентнијом, кохерентнијом и ефикаснијом у контролисању европских

² Division of Competences between the European Union and the Member State, Abstract, <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclit/article/view/8993>, 8. децембар 2022.

интеграција, посебно у одређеним осјетљивим областима политике. У суштини, на овај начин требало је да се ријеша питање тзв. „поткрадања надлежности“, у случајевима кад ЕУ на прећутан и прикривени начин проширује своју надлежност у појединим нејасно дефинисаним областима, укључујући и области које би требале бити у искључивој надлежности држава чланица.³

2. Хипотеза истраживања

С обзиром на предмет истраживања, циљеви истраживања конципирани су на начин да се на основу примјене одговарајућих метода дође до основних сазнања о надлежностима, да се утврди њихова правна природа, значај и последице на спољне и унутрашње односе између држава чланица и Европске уније. Ово нарочито из разлога што се преносом надлежности конституишу „додатни“ односи између држава чланица и Европске уније, који могу да имају и негативне импликације на њихове укупне односе. У складу са предметом истраживања, а у вези са којим су и постављени циљеви овог истраживања, поставља се хипотеза према којој „Лисабонска категоризација надлежности одаје утисак да су одређене области политике слободне од интеграције или да ће бити подвргнуте само врло ограниченим активностима ЕУ. У стварности, међутим, то важи само за директне законодавне надлежности ЕУ.“

Међутим, тзв. незаконодавна интеграција је подједнако важна за разумевање питања „поткрадања надлежности“, јер може значајно да ограничи националну аутономију и помјери доношење одлука на европски ниво. Законодавну стварност у Европи све више карактерише узајамно прожимање и испреплетени закони, што је природна последица чињенице да се све више међусобно повезана друштвена стварност не може подијелити на уредне категорије надлежности које се међусобно искључују.

У том контексту посматрана, лисабонска подјела надлежности је израз дуалног федерализма, док правни поредак Европске уније карактерише кооперативни федерализам.⁴

³ Саша Гарбен, Инге Говер (*Garben, Govaere*), *The Division of Competences between the EU and the Member States, Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oregon 2017, 6 – 7.

⁴ Исто, 11.

Према аутору Шице Роберту, постоје два правца федерализма у конституционалној теорији, дуални и кооперативни федерализам. Дуални федерализам подразумева да и федерална влада и владе федералних јединица имају потпуни суверенитет над додијељеним овлашћењима, односно да су једнаке, те да свака од њих у границама својих овлашћења независно влада. Кооперативни

Иако на први поглед може да изгледа као да се дуални и кооперативни федерализам међусобно искључују, односно да истовремено не могу да се јављају појавне форме и једног и другог облика федерализма, пракса показује другачије. Разлог томе јесте, суштинско постојање одвојених органа федералне владе и федералних јединица са јасно утврђеним надлежностима које се упражњавају одвојено и независно, а истовремено може да постоји и случај подијељених надлежности између два нивоа власти. У другом случају два нивоа власти слободно сарађују у истој области политике у којој дијеле надлежност, а конкретан однос који се између њих успостави и мјера зависности сарадње специфична је у сваком конкретном случају у складу са уставним и законским одредбама.⁵

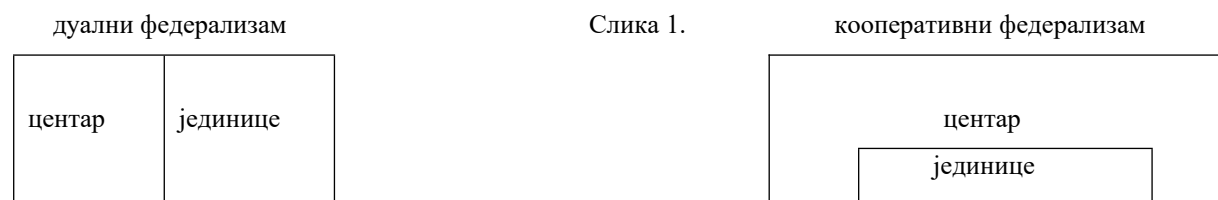
Практично, напријед наведено се своди на организацију управљања на више нивоа власти на начин да се извуче највећа корист са сваког нивоа, односно, да су прави нивои власти надлежни у одговарајућим ситуацијама и питањима.

3. Методе истраживања

У раду ће бити коришћено неколико различитих метода истраживања. Сходно томе, научна обрада предмета истраживања заснива се превасходно на примјени правног (нормативног) метода. Утврђивање смисла и садржаја документа којима се уређују аспекти надлежности Европске уније представљаће основни метод за провјеру постављене хипотезе и долазак до закључака који кореспондирају са циљевима истраживања и очекиваним резултатима.

Исто тако, потпуно разматрање предмета истраживања није могуће без примјене историјско-правног метода, примјеном којег је могуће утврдити историјско-правни

федерализам се заснива на идеји да различити нивои власти сарађују и да зависе једни од других, односно да су партнери у дјелатностима које дијеле. Аутор је на једноставан начин сликовито приказао однос дуалног и кооперативног федерализма како слиједи на слици 1.



⁵ Криза федерализма: између дуалног идеала и кооперативне нужности, докторска дисертација, <https://phaidrabg.bg.ac.rs/open/o:18077>, 8. децембар 2022.

развој овог питања, односно његове промјене и прилагођавања правно-политичким вриједностима у различитим временима. Цјеловитост истраживања, између осталог, захтијева и разматрање релевантне судске праксе, због чега се као основана намеће примјена метода анализе случаја и анализе судске праксе. Коначно, у истраживању ће бити употребљени и други методи својствени друштвеним наукама: методи анализе и синтезе, односно методи индукције и дедукције.

4. Очекивани резултати и допринос истраживања

Очекује се да резултати истраживања допринесу бољем разумевању предмета истраживања у теоријском и у практичном смислу. Када се говори о научном доприносу истраживању, очекивани резултати истраживања усмјерени су на утврђивање сазнања о надлежностима Европске уније, гдје је од посебне важности разматрање подјеле надлежности између Европске уније и држава чланица, а све са циљем да се утврде предности и недостаци у постојећим надлежностима, како би се понудила аргументована рјешења.

У практичном смислу, постојање незаконодавних облика европских интеграција унутар Европске уније, али и шире, конкретно на територији Републике Српске, те покушај очувања државног, односно републичког суверенитета и заустављање даљег преноса надлежности пружају довољно основа да се може очекивати да резултати овог истраживања могу представљати допринос за све органе који примјењују право. Очекујемо да ће резултати истраживања који се односе на природу и обим надлежности Европске уније бити од користи свим извршним органима власти који су посредно или непосредно ангажовани у активностима које се односе на европске интеграције.

II. ПОЈАМ ИЗВОРНИХ (ОРИГИНЕРНИХ) НАДЛЕЖНОСТИ

1. Општа разматрања

Уопштено говорећи, једна од основних подјела јесте подјела на унутрашње и међународно право. Подјела на ове правне области проистиче из подјеле свијета на државе.⁶ У складу и са њиховим називом, унутрашње право чини скуп важећих правних норми који су донијете унутар одређене државе, док би међународно право обухватало норме и правила више грана, међу осталим међународно јавно право и међународно приватно право.⁷

Питање односа унутрашњег и међународног права у теорији државе и права изазива многобројне спорове, а затим и питања која се тичу правне природе међународног права. Постоји више различитих схватања од којих су следећи доминантни: монистичко схватање и дуалистичко схватање.⁸ Према монистичком схватању, акти међународног права се сматрају дијелом унутрашњег права, односно истиче се јединство унутрашње и међународне димензије права, док према дуалистичком схватању у погледу међусобног хијерархијског односа постоје два правна система један поред другог.

Унутар монистичког схватања постоје два става: о примату унутрашњег права и став о примату међународног права. У складу са првим, међународно право постоји ако га држава признаје. Према другом, међународно право је супериорно у односу на унутрашње право. Када је ријеч о дуалистичком схватању, према дуалистима акти унутрашњег права важе на територији дотичне државе, док акти међународног права важе на територији неке државе тек пошто их она ратификује. Другачије речено, увођење међународних уговора у унутрашње право државе врши се путем ратификације. За предмет овог рада је од значаја чињеница да вршење власти претпоставља постојање потребних овлашћења или надлежности, о чему се мора водити рачуна код њиховог преноса на ЕУ.

У савременом свијету државна власт не може искључиво да се темељи на принуди, јер политичка власт мора да буде легитимна.⁹ Легитимна власт подразумијева да

⁶ Радивој Степанов, Гордана Вукадиновић, *Теорија права*, књ. 2, Нови Сад 2002, 142.

⁷ Снежана Савић, *Основе права*, Бања Лука 2005, 366.

⁸ Р. Степанов, Г. Вукадиновић, *н. дело*, 142.

⁹ С. Савић, *н. дело*, 33.

становништво подржава и прихвата такву власт, те се не може дуго одржати ако није и легитимна.

Како би се на прави начин представила правна природа Европске уније, односно схватио значај и опсег њених надлежности, неопходно је пре свега размотрити природу надлежности којима располажу државе, одакле државе црпе своје надлежности.

2. Природа надлежности којима располажу државе

О надлежностима којима располажу државе може се говорити у оквиру и у границама ширег појма суверенитета, при чему се суверенитет схвата као укупност недјеливих и непрениосивих овлашћења државе, односно другог суверена.

Појам сувереност (lat. *Supremus, superanus*) потиче из католичког црквеног права и означавала је својство божанске власти, односно највишу, апсолутну и недјеливу власт. Теоретичари државе касније су појам суверености пренијели у област државног и међународног права. Жан Боден сматра се једним од твораца теорије суверенитета, те је исти дефинисао као највишу власт државе над појединцима, неограничену законима. Суверен је сматрао да је изнад закона земље и да има могућност промјене закона, а да је потчињен божанском и природном праву.¹⁰

Жан Жак Русо сматрао је да је сувереност извршење оне воље која је слободна попут оне која није подвргнута било каквој врсти обавеза.¹¹

Неки аутори сматрају да је Хобс дао најпотпунију теорију о државном суверенитету, према којој се основа за постојање суверености налази у иманентној људској природи и чињеници да је човјек човјеку вук (*Homo homini lupus est*) и да се без организоване апсолутне власти државе друштво претвара у рат свих против свију.¹²

Подржавањем идеје да је народ највиши извор власти и највиши законодавац, а посебно Русоовом идејом о народу као носиоцу суверене власти долази до неповјерења у идеју о правној неограничености државе.¹³

¹⁰ Исто, 34.

¹¹ Жан Жак Русо, *Друштвени уговор*, Београд 1959.

У свом познатом дјелу „*Contrat social*“ (Друштвени уговор из 1762. године) подржао је идеју постојања јаке државе, чији је задатак брига о безбједности и поретку, али се истовремено zaloжио и за владавину народа, како би се једном заувјек уклонила тиранија. Умјесто начела апсолутне монархије „*L'état, c'est moi*“ јавило се начело „*L'état, c'est nous*“ (држава смо ми).

¹² Милан Бартош, *Међународно јавно право*, Београд 1954, 270 – 271.

¹³ Радомир Лукић, Будимир Кошутић, Драган Митровић, *Увод у право*, Београд 1999, 81 – 82.

Појам суверености се често помиње у контексту са изразом народна сувереност. Неки аутори сматрају да је народна сувереност захтјев које је у своје уставе унијела буржоазија, иако је у претходним друштвено-економским формацијама било одређених наговјештаја о њеној неопходности као извору државне власти.¹⁴

Међутим, систематско развијање доктрине да основ највише власти извире из воље народа и из разума који ће кроз њу моћи да дође до изражаја заступали су идеолози младе грађанске класе, а посебно мислиоци природноправне школе. Они су сматрали, да народ треба да има могућност да слободно изабере облик владавине у коме ће живјети, као и право на револуционарну побуну против режима који не одговара његовим интересима. Од тада је народна сувереност често поистовјећивана са појмом демократије, те се у складу са тим сматра да народна сувереност постоји ако је у држави остварена владавина народа, тј. ако држава почива на владавини народа као носиоцу суверености.¹⁵

Народни суверенитет подразумијева да са једне стране, народ влада сам собом умјесто да њиме владају стране силе, а с друге стране подразумијева да се цијели народ, а не само један повлашћени дио тог народа, сматра извором и носиоцем власти.

Вршење власти се утемељује у начелу народне суверености, те се субјективна граница државне власти налази у праву које је утемељено народном вољом, као легитимној моћи државе у којој је обезбјеђена владавина права.¹⁶

Сви савремени устави модерних држава засновани су на идејама народног суверенитета.¹⁷

Енглеска повеља о правима, Повеља о правима државе Вирџинија, Декларација о независности САД из 1776. године, Декларација о слободама и правима човјека и грађанина из Велике француске револуције из 1789. године, као и савремене међународне повеље о правима и слободама људи допринијеле су схватању да државна власт не може да вријеђа та права и слободе, тј. да се права и слободе јављају као границе државне власти.

¹⁴ Фуад Мухић, *Теорија државе*, Сарајево 1986, 57.

¹⁵ С. Савић, *н. дело*, 41.

¹⁶ *Исто*, 31.

¹⁷ Чл. 20 ст. 2 Устав Савезне Републике Њемачке.

Тако се у Уставу Савезне Републике Њемачке (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) констатује да сва државна власт потиче од народа, те да је народ остварује путем избора и другим начинима гласања и путем одређених законодавних, извршних и судских тијела.

3. Природа надлежности којима располажу међународне организације

Историјски посматрано, претече међународних организација јављају се у другој половини XIX вијека. Одређен број мањих организација основан је након Првог свјетског рата, док су након Другог свјетског рата основане Уједињене нације и велики број регионалних међународних организација. Разлог повећаног броја међународних организација лежи у чињеници да су политички, економски, социјални и други фактори и интереси захтијевали међународну сарадњу и ангажман. Проучавајући функцију и структуру савремених међународних организација могу се уочити одређене тензије које се испољавају између реалности међународне међузависности и одбијања држава да пренесу дио својих функција на те организације.¹⁸

Настанак међународног права се заснива на сагласности држава. Већина аутора је сагласна да се извори међународног јавног права огледају у сагласној изјави воља субјеката међународног јавног права у погледу неког правног посла, а које су изражене у одговарајућој форми.

Велики број уговора се закључује у међународној заједници, те они заједно чине међународно уговорно право, које је регулисано Бечком конвенцијом о уговорном праву која је закључена 1969. године. Одредбе Бечке конвенције о уговорном праву примјењују се на уговоре између држава.¹⁹ Бечка конвенција се примјењује и на сваки уговор који представља уставни акт једне међународне организације и на сваки уговор који усвоји једна међународна организација, под резервом сваког одговарајућег правила организације.²⁰ Уговор подразумијева међународни споразум закључен писмено између држава и који је регулисан међународним правом, било да је садржан у једном инструменту или у два или више инструмената међусобно повезаних, без обзира на његов посебан назив.²¹

Када се говори уопштено о систему међународног права у цјелини, неопходно је споменути и историјско-филозофске темеље на којима су грађена и развијана правила међународног права у духу „еволуције сазријевања свијести о међузависности и

¹⁸ Витомир Поповић, Филип Турчиновић, *Међународно јавно право*, Бања Лука 2007, 59.

¹⁹ Чл. 1 Бечке конвенције о уговорном праву.

²⁰ Чл. 5 Бечке конвенције о уговорном праву.

²¹ Чл. 2 Бечке конвенције о уговорном праву.

јединству људског рода“²², те се међу најважнијим издвајају природноправна школа, теорија аутолимитације или самообавезивања и теорија међународне солидарности.

3.1 Природноправна школа

Природноправна школа темељи се на основној идеји да се природним правом уређују односи између људи и да је утемељено на здравом разуму, те да је ово право својствено свим људима, јер је настало када и сам људски род.²³

Учење присталица природноправне школе било је од немјерљивог значаја с обзиром да је егзистирала у вријеме стварања буржоаских држава у Европи, те је супротставила свемоћи папе и апсолутистичких владара идеју права, која није произвољна творевина човјека. У складу са напредним политичким тежњама тог времена имала је прогресивну улогу у свјетлу Америчке декларације за независност из 1776. године (сви људи су једнаки на основу природног права, а не на основу права ког су створили људи, те не могу бити поништена људским актима) и француске Декларације о правима човјека и грађанина из 1789. године.²⁴

Касније се у теорији међународног права издваја нови правац – позитивизам који је постао доминантан правац у доктрини међународног права. У складу са наведеним правцем произилази да је међународно право производ сагласности државе, међутим сходно све већој потреби узајамних права и обавеза између чланица међународне заједнице настала је потреба прихватања групе виших правила међународног права у виду когентних норми.²⁵

3.2 Теорија аутолимитације

Теорија аутолимитације или самообавезивања развила се у Њемачкој и њен најпознатији представник је Џорџ Јелинек. Јелинек је сматрао да је право воља државне заједнице, а

²² Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 1999, 19 – 20.

²³ Холандски правник Гроцијус је први разрадио теорију међународног права унутар природноправне школе. Према његовом схватању, ни државе, као ни појединци, не могу да егзистирају изоловано, те да сама људска природа доводи човјека до узајамних друштвених односа. С обзиром да је Бог створио човјека и усадио у њему осјећај друштвености, одатле и произилази природно право које као и сваки природни закон тежи свом очувању. Претходно наведено подразумијева да чинимо само оно што је у складу са нашим интересима, као и интересима других, те у складу с тим први извор природног права почива у одржању човјека, а други извор природног права почива у слободној вољи Бога.

²⁴ Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, Београд 2011, 26–28.

²⁵ С. Аврамов, М. Крећа, *н. дело*, 23.

не производ више силе, која би стајала изнад државе. За државу је обавезан сваки акт кроз који држава ствара право, односно држава ствара право и онда је тим истим правом везана. Теорија самообавезивања подразумева да држава посједује свемоћ и апсолутни суверенитет. Држава у свако вријеме може да се ослободи обавеза које је сама створила, а да при томе не крши право, јер сваки акт државне воље представља ограничење те воље, а с обзиром да није наметнуто споља, односно да произилази из унутрашње природе воље, та воља важи док не услиједи неки други акт воље путем којег ће се први окончати. Јелинек сматра да када је ријеч и о међународним односима, међународни акт престаје да буде обавезан ако држава преиспита ситуације којима су државе биле руковођене приликом самоограничавања, те уколико се утврди да се у складу са важећим прописима не може остварити конкретна природа и циљ државе, држава је дужна да раскине уговор.²⁶

3.3 Теорија међународне солидарности

Теорија међународне солидарности залаже се за закључак да се свим људима намеће један друштвени закон, који је производ свјесне активности људи, те да заједница не може да постоји ако се њени чланови не потчине друштвеној норми. У погледу настанка међународне норме, теоретичари међународне солидарности су се залагали за премису да се настанак међународне норме одвија спонтано када се у скупини појединаца који припадају различитим групама створи свијест о неопходности интервенције у циљу спречавања повреде неког правила. Та свијест произилази из осјећаја солидарности свих чланова људског друштва. Створено правно правило није апсолутно и подложно је промјенама и прилагођавању структури конкретног друштва.²⁷

Својство обавезности правила међународног права садржано је управо у правној свијести и осјећању солидарности које везује чланове заједнице.²⁸

3.4 Појам и карактеристике међународних организација

С обзиром да постоји велики број различитих врста међународних организација није једноставно дефинисати исте у ужем смислу, те тако међународне организације у ширем смислу представљају формалне, институционалне облике међународних односа, засноване на добровољној основи. Основна карактеристика међународних организација

²⁶ С. Аврамов, *н. дело*, 30.

²⁷ С. Аврамов, М. Крећа, *н. дело*, 24 – 25.

²⁸ Милета Новаковић, *Основи међународног јавног права*, Београд 1936, 2.

јесте индивидуалност. У наставку се наводе основна својства међународних организација која међународне организације чине правном личности различитом од личности држава које улазе у њен састав.

Међународне организације су инструменти добровољне сарадње држава. Њихова природа је међудржавна јер настају на темељу сагласности воља суверених држава. Вишестрани уговор или, како га неки називају, устав организације представља конститутивни елемент. Поменутим уговором дефинишу се заједнички циљеви, надлежности, подручје активности, институционални оквири, као и функционална аутономија организације.

Међународне организације немају функцију супститута државе, не апсорбују потпуно личност државе, већ представљају тијела преко којих се остварују заједнички интереси више држава.

У складу са установљеним надлежностима међународне организације имају своју вољу, која је различита од појединачне воље држава. У наведеним оквирима, међународне организације могу да предузимају потребне активности, доносе правне акте. Изван тих оквира, међународне организације немају правни капацитет. Признате су им одређене привилегије и имунитети у циљу непристрасног и ефикасног дјеловања.

Међународне организације важе за трајне форме сарадње за континуирано обављање дјелатности унутар своје надлежности преко механизма и сталних органа, чија структура и природа зависи од природе организације и њених циљева. Напријед наведена карактеристика међународних организација јесте кључна разлика по којој се међународне организације разликују од осталих форми сарадње држава.²⁹ Надлежност међународних организација регулисана је уговорима о оснивању, те су међународне организације дужне да своју надлежност врше у границама утврђеним уговорима о оснивању. Надлежност међународних организација је функционална, за разлику од надлежности држава која је територијална и персонална.

Финансирање међународних организација одвија се путем учешћа држава чланица сходно финансијским могућностима држава чланица.³⁰

²⁹ Међународне организације разликују се од блокова силе који представљају неформалне форме, од савеза закључених на ограничено вријеме, који се свODE једино на заједничку одбрану, од конференција и конгреса који представљају повремене скупове сазване у циљу закључења уговора или рјешења неког тренутног проблема.

³⁰ С. Аврамов, М. Крећа, *н. дело*, 174 – 175.

4. Правна природа Европске уније

О правној природи Европске уније биће ријечи због тога што се управо кроз сагледавање еволуције њене правне природе може сагледати контекст еволуције обима и природе надлежности. О покушајима уједињења Европе, како оним насилним, тако и онима који су покушани мирним путем, може се рећи да датирају вијековима уназад. Ипак, као полазна тачка за анализу европских интеграција у оквиру Европске уније узима се историјски тренутак након окончања II Свјетског рата, односно околности које су јасно показале ограниченост националних држава као политичког и економског оквира организовања друштва. Може се рећи да је управо тај тренутак иницирао потребу и жељу за економским, политичким и културним повезивањима у већој или мањој мјери како би се очувао мир и унаприједио људски просперитет.³¹

Први корак ка увођењу нове категорије владавине – супранационалне, на регионалном плану било је оснивање Заједнице за угљ и челик.³² Поједини аутори сматрају да се о историји европске интеграције може говорити тек од 1980. године када је скинута ознака повјерљивости са материјала са састанака европске елите на којима су се супротстављали различити приједлози о будућности Европе.³³

У том процесу одлучујући тренутак збио се у временском раздобљу између 1950 – 1960. године када се доносила одлука везано за модел будућег уређења Европе, те су у складу са наведеним била понуђена три модела и то: Конфедерација Европе, традиционални модел међудржавне сарадње и интеграција на супранационалној основи. Године 1955. одржан је састанак министара спољних послова у Месини (Италија) гдје су се углавном испојила два супротна становишта – француска делегација која је заступала конфедерализам, те идеју Европске уније као организацију европске одбране, економије и културе и као заједницу нација у конфедерацији држава. Њемачка делегација подржала је идеју интеграције у циљу ослобођења Њемачке терета поражене силе.³⁴

Исход преговарања био је тријумф супранационалног модела, те је супранационализам као модел политике у савременој Европи заснован на ниже наведеним елементима.

Као прво, на постојању органа који су независни од ставова владе држава чланица.³⁵

³¹ Невенко Мисита, *Основи права Европске уније*, Сарајево 2002, 97.

³² С. Аврамов, *н. дело*, 559.

³³ Дезмонд Динан (*Dinan*), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford 2006, 312 – 313.

³⁴ *Исто*, 147.

³⁵ С. Аврамов, *н. дело*, 560.

Као друго, на чињеници да одлуке супранационалне власти обавезују не само државе чланице, него и физичка лица на територији државе чланице.³⁶

Као треће, чланови супранационалне власти се бирају непосредно на општим изборима држава чланица, па се на тај начин појављују као представници грађана, а не држава. У појединим органима супранационализам је прешао мукотрпан пут; државе су претходно усаглашавале поједина спорна питања, а затим их пренијела на заједничке органе Европске заједнице, касније Европске уније.³⁷

Посматрајући Европску унију у организационом свјетлу, дефинитивно се лако уочава сложена творевина са огромним институционалним механизмом, јер је уз сваки главни орган везано на десетине помоћних тијела.

Европска унија представља субјект међународног права са међународно правног становишта. Поједини аутори сматрају да се Европска унија развила у један нови „аутономни систем који функционише претежно ван оквира међународног права“.³⁸ Овакав став је неприхватљив са теоријске тачке гледишта, а посебно у односу на Повељу Уједињених нација. Међутим у пракси се показало другачије, односно да постоје многобројни примјери који покрепљују наводе који су претходно изнесени.³⁹

У правној теорији нема јединственог схватања правне природе саме Европске уније и прописа који чине право Европске уније. Могу се издвојити: интернационалистичка (међународна), наднационалистичка (аутономна) и мјешовита схватања.⁴⁰

Прва, међународна (интернационалистичка) теорија, заступа схватање да с обзиром да је комунитарно право настало на основу међународних уговора оно је по својој правној природи међународно право. Теоретичари овог схватања одређене специфичности и карактеристике комунитарног права препознају, али сматрају да и даље његово дејство остаје у „сфери дејства међународног права“, те представља дио међународног права.⁴¹ Противници ове теорије истичу чињеницу да се комунитарно право од међународног јавног права разликује најмање у погледу три елемента, и то: према садржини, инструментима и изворима.

³⁶ Исто.

³⁷ Исто.

³⁸ Исто, 569.

³⁹ Исто.

⁴⁰ Радован Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац 2016, 164 – 165.

⁴¹ Исто, 164.

У погледу садржине препознају да је комунитарно право дијелом садржано у међународним уговорима између држава чланица, али су мишљења да је ипак више „заједничко унутрашње право у државама чланицама него што је право између ових држава“. У вези са инструментима, одлика међународног јавног права јесу „примитивни инструменти“ чије стварање, примјена и одржавање зависе од држава, док право Европске уније одликују „рафинирани правни инструменти“ захваљујући огромном броју организационих и процедуралних одредби.⁴² У погледу извора, извори међународног права јесу међудржавни уговори и генерално прихваћена пракса. Насупрот томе, право Европске уније сачињавају прописи донесени од стране органа Заједница, општа правна начела и основна права.⁴³

Према другом схватању, аутономној (наднационалистичкој) теорији, Заједница/ЕУ представља аутономни *sui generis* систем са наднационалним карактеристикама.⁴⁴ Суд правде Европске уније је подржао аутономну теорију ставом који је изнио у пресуди *Van Gend en Loos* на начин да је навео да су државе чланице самим ступањем у Заједницу успоставиле нови правни поредак међународног права, те су истој додијелиле одређена овлашћења у одређеним областима и тако ограничиле своја суверена права. Тако створено право се не може подвести под познате класификације права, нити се поистовјетити са унутрашњим или међународним правом.⁴⁵ У каснијим пресудама, конкретно у пресуди *Costa против Enel*, Суд правде Европске уније напушта термин „међународно право“ у описивању правног система успостављеног уговорима Заједница да би утврдио да Заједница има „сопствени правни поредак“.⁴⁶

Теоретичари мјешовите теорије заговарају став да је комунитарно право истовремено и унутрашње и међународно, приватно и јавно, материјално и процесно, састављено из закона и прецедената.⁴⁷

Право Европске уније као наднационално и *sui generis* право одликују посебне карактеристике. Прво, специфичан карактер Оснивачких уговора који представљају и извор правног поретка и посебан систем права. Друго, специфична начела као што су

⁴² Исто, 164 – 165.

⁴³ Исто, 165 – 166.

⁴⁴ Исто, 166.

⁴⁵ Предмет C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, [1963] ECR 3, ECLI:EU:C:1963:1.

⁴⁶ Предмет C-6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, [1964] ECR 1141, ECLI:EU:C:1964:66.

⁴⁷ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 166.

начело директне примјене и директног дејства омогућила су да овај систем норми буде интегрисан у правне системе свих држава чланица. Треће, постојање обавезе националних судских и административних органа да у потпуности примјењују комунитарно право коме је призната супериорност у односу на националне прописе. Четврто, под субјектима права Европске уније подразумијевају се и државе чланице и физичка и правна лица која су под њиховом јурисдикцијом. Пето, заштиту субјективних права појединци могу тражити и пред националним судским и управним органима и пред Судом правде Европске уније. Шесто, државе чланице су обавезне да обезбједе примјену права Европске уније и да омогуће Комисији да надзире његово спровођење и поштовање.⁴⁸

Поједностављено, можемо да констатујемо да Европска унија представља нешто више од међународне организације, а мање од класичне федералне државе. Институционални систем Европске уније је преко педесет година у динамичном еволутивном процесу. За процес европских интеграција карактеристично је да га одликују двије различите тежње. С једне стране, државама чланицама се намеће потреба све већег преноса њихових надлежности у корист Европске уније како би ухватиле у коштац са савременим економским и политичким изазовима. На овај начин државе чланице изграђују ефикасан институционални систем Европске уније са федералним одликама. С друге стране, државе чланице Европске уније истовремено теже да очувају национални идентитет и суверенитет и да спријече даљи пренос надлежности у корист надлежности Европске уније.⁴⁹

4.1 Уговори Европске уније

Под Уговором о ЕУ подразумијева се Уговор из Мастрихта који је ступио на снагу 1993. године којим је створена Европска унија основана на три стуба, са каснијим измјенама и допунама из Амстердама, Нице и Лисабона.

За ова разматрања од значаја је Уговор о европској економској заједници, каснијој Европској заједници (ЕЗ).

⁴⁸ Исто, 166 – 167.

⁴⁹ Слободан Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Београд 2015, 114.

4.1.1 Уговор о оснивању Европске економске заједнице

Циљ Уговора о оснивању Европске економске заједнице била је интеграција и економски раст путем слободне трговине између земаља чланица. На овај начин створено је заједничко тржиште које се заснивало на слободном кретању робе, људи, услуга и капитала. Успостављањем заједничког тржишта тежило се ка трансформацији услова трговине и производње на територији земаља чланица и политичком уједињењу Европе. Ступањем на снагу Лисабонског уговора 01. децембра 2009. године институције Европске заједнице постале су дио ширег оквира Европске уније, те је сходно томе Европска заједница престала да постоји.

4.1.2 Уговор из Мاستрихта

Први приједлози о оснивању Европске уније као посебног облика политичке сарадње јављају се почетком седамдесетих година (Фушеови планови из 1961. и 1962. године) и везују се за тадашњег предсједника Француске Шарл де Гола, те су касније ове идеје обновљене у Тиндемансовом извјештају из 1972. године.⁵⁰

Тиндемансов извјештај је заговарао консолидацију постојећих институција и развој заједничких политика. У том циљу заговарано је проширење овлашћења и надлежности Комисије, као и овлашћења Европског парламента. Осим наведеног, у самом извјештају заступано је становиште да је потребно проширити овлашћења Европске заједнице и то на монетарна питања, енергетику, социјалну и регионалну политику. Везано за спољнополитичка питања, у извјештају је заговарано да се државе чланице Заједница већином гласова договарају око заједничких ставова. Када је ријеч о потребама грађана, Тиндесман је сматрао да је потребно детаљно регулисати област образовне политике, заштите животне средине и права потрошача.⁵¹

Сам извјештај је предвиђао да се Европска унија као независни политички идентитет успостави до краја осамдесетих година прошлог вијека, али је ова идеја институционално тек реализована Споразумом из Мастрихта 1992. године када је посебним уговором о оснивању поред постојеће три европске заједнице успостављена и Европска унија.⁵²

⁵⁰ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 29.

⁵¹ The Tindemans Report, <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/63f5fca7-54ec-4792-8723-1e626324f9e3>, 15. децембар 2022.

⁵² Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 29.

Споразум из Мاستрихта сматра се оснивачким актом Европске уније. Заједничким одредбама Уговора о оснивању Европске уније чланом 1. прокламовано је да овај уговор означава нову етапу у процесу стварања све чвршћег јединства између народа Европе, у којој се одлуке доносе на нивоу што је могуће ближе грађанима, те да ће Унија бити заснована на Европским заједницама, допуњена политикама и облицима сарадње утврђеним овим уговором.

Овај уговор обухватио је три тзв. стуба: Европске заједнице, заједничку спољну и безбједоносну политику и сарадњу између влада земаља чланица Европске уније у области правосуђа и унутрашњих послова.⁵³

Правни положај Европске уније након ступања на снагу Споразума из Мастрихта дограђиван је и дефинисан каснијим измјенама и допунама Уговора о Европској унији из Амстердама и Нице, те је у политичком смислу била замишљена као унија или савез држава чланица и њихових народа, али је у правном смислу била недоречена све до Споразума из Лисабона.⁵⁴

4.1.3 Уговор из Лисабона

Уговор из Лисабона о измјенама и допунама Уговора о Европској Унији и Уговора о оснивању Европске заједнице ступио је на снагу 01. децембра 2009. године. Одредбама овог уговора мијења се начин на који дјелују институције Европске уније и начин на који се доносе одлуке у циљу прилагођавања стварним потребама с обзиром да је након сукцесивних проширења Европска унија почела да броји 28 чланица.

Садржај уговора инспирисан је одредбама Уговора о Уставу за Европу, који је имао циљ да замијени оснивачке уговоре Европске уније јединственим текстом. За разлику од њега Уговор из Лисабона врши измјене и допуне оснивачких уговора, а у своје одредбе инкорпорисао је већину реформи у смислу институција и политика које је предвиђао уставни споразум.

Лисабонски уговор има реформаторски карактер у погледу унутрашњих и спољних политика. Везано за институционалне промјене када је ријеч о Европском парламенту, састав Европског парламента сада је одређен на начин да је сачињен од представника грађана Европске уније, а не као раније од народа земаља Европске уније, те се тако

⁵³ The Treaty of Maastricht on European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>, 17. март 2023. године.

⁵⁴ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 29.

успоставља јача демократска веза између посланика Европског парламента и бирачког тијела. Европски парламент добија проширена законодавна овлашћења, те се према Уговору из Лисабона проширује на укупно 73 области политика у којима Парламент и Савјет врше законодавне активности на равноправној основи. Европски савјет састоји се од шефова држава или влада, те се на овај начин Европској унији омогућава већи континуитет и усклађеност. Формално је сада препознат као институција Европске уније која одређује опште политичке правце и приоритете Европске уније. Надлежност Суда правде Европске уније проширена је на све области политика Европске уније изузев заједничке спољне и безбједносне политике. Европска централна банка је формално призната као институција Европске уније.⁵⁵

Када је ријеч о политикама Европске уније ранији систем „три стуба“ замијењен је новом расподелом надлежности: искључиве, подијељене и комплементарне.

Искључиве надлежности подразумевају искључиво право Европске уније да само она може да доноси легислативне акте у следећим областима: царинске уније, успостављања правила конкуренције која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта, монетарне политике за државе чланице чија је валута евро, очувања биолошких ресурса у оквиру заједничке политике у области рибарства, заједничке трговинске политике.⁵⁶

Подијељене надлежности (паралелне, конкурентне) подразумевају надлежности које могу да врше и државе чланице и Европске унија, те су одређене на начин да се односе на надлежности које не спадају у искључиву надлежност Европске уније, нити на комплементарне надлежности. Подијељене надлежности таксативно су наведене, те тако се односе на следеће области: унутрашње тржиште, социјална политика у аспектима утврђеним уговором, економска, социјална и територијална кохезија, пољопривреда и рибарство са изузетком очувања биолошких морских ресурса, животна средина, заштита потрошача, транспорт, трансевропске мреже, енергија, област слободе, безбједности и правде, општи проблеми безбједности у материји јавног здравља у аспектима утврђеним уговором. У области истраживања, технолошког развоја и свемира, као и заједничке политике у области сарадње за развој и хуманитарну помоћ,

⁵⁵ The Treaty of Lisbon, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0033>, 15. децембар 2022.

⁵⁶ Чл. 3 Уговора о функционисању Европске уније.

Унија има надлежности за одређене активности, које се не смију одразити на надежности држава чланица да оне спроводе своје активности.⁵⁷

Комплементарне надлежности подразумевају области у којима Европска унија подржава, усклађује или допуњава националне политике држава чланица. Комплементарним надлежностима Унија располаже у областима заштите и унапређења људског здравља, индустрије, културе, туризма, образовања, стручног оспособљавања, омладине и спорта, цивилне заштите и административне сарадње.⁵⁸

Главна одлика Лисабонског уговора јесте јачање демократије и то на начин да потврђује три темељна начела демократске једнакости, представничке демократије и партиципативне демократије.⁵⁹

Уводи се грађанска иницијатива која је једна од најзначајнијих новина према којој према одређеним условима најмање милион грађана могу позвати Комисију да поднесе приједлог.⁶⁰ Повеља о основним правима Европске уније постаје правно обавезујућа, те има исту правну снагу као и уговори.⁶¹ Национални парламенти добијају већу улогу у одлучивању у Европској унији.⁶² Редовни законодавни поступак постаје стандардни законодавни поступак у коме Европски парламент равноправно доноси легислативу са Савјетом.⁶³

На основу поступка којим су донесени уводи се разлика између законодавних и незаконодавних аката.⁶⁴

По први пут се уговором предвиђа формални поступак у случају напуштања Европске уније.⁶⁵

⁵⁷ Чл. 4 Уговора о функционисању Европске уније.

⁵⁸ Чл. 6 Уговора о функционисању Европске уније.

⁵⁹ The Treaty of Lisbon, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0033>, 15. децембар 2022.

⁶⁰ Чл. 11 Уговора о Европској унији.

⁶¹ Чл. 6 Уговора о Европској унији.

⁶² Чл. 12 Уговора о Европској унији.

⁶³ Чл. 294 Уговора о функционисању Европске уније.

⁶⁴ Чл. 297 Уговора о функционисању Европске уније.

⁶⁵ Чл. 50 Уговора о Европској унији.

4.2 Карактеристике правне природе преноса надлежности

Однос држава чланица према Европској унији уређен је начелом пренијетих надлежности, а начини њиховог коришћења регулисани су посебним начелима и то: начелом супсидијарности, флексибилности, пропорционалности.⁶⁶

Уводном одредбом уговора дефинише се да се Унија успоставља, те да јој државе чланице повјеравају надлежности ради остваривања заједничких циљева.⁶⁷ Даљим одредбама Уговора наводи се да су границе надлежности Уније уређене начелом повјеравања, а њихово вршење начелима супсидијарности и пропорционалности. У складу са начелом повјеравања, Унија дјелује само у границама надлежности које су јој уговорима додијелиле државе чланице ради остваривања циљева утврђених у њима.⁶⁸

Организација Европске заједнице је установљена по угледу на сложене државе, а почивала је на владавини права, како је заузео став Суд правде Европске уније у предмету *Party Ecologiste Les Verts v European Parliament*.⁶⁹

Циљеви Европске уније који су утврђени Уговором могу да се остваре само доношењем и спровођењем правних прописа које су доносили надлежни органи Заједнице у границама пренијетих или додијелених надлежности. Након ступања на снагу Лисабонског споразума државе чланице надлежности директно преносе на Европску унију. Правна природа надлежности које државе чланице преносе на Европску унију може се означити као оригинална или изворна, те у складу с тим констатујемо да Европска унија не располаже сопственим, оригинарним надлежностима, већ једино пренијетим, односно додијеленим.⁷⁰

Карактеристике преноса потребних надлежности од стране држава чланица на Европску унију јесу дефинитивност и неопозивост, како је утврдио Суд правде Европске уније у предмету *Commission v France*. Тако додијелене надлежности не могу бити враћена од Заједнице, нити их државе чланице могу обновити.⁷¹

⁶⁶ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 39.

⁶⁷ Чл. 1 Уговора о Европској унији.

⁶⁸ Чл. 5 Уговора о Европској унији.

⁶⁹ Предмет C-294/83 *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament*, [1986] ECR 1339, ECLI:EU:C:1986:166.

⁷⁰ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 40.

⁷¹ Предмет C-7/71 *Commission of the European Communities v French Republic*, [1971] ECR 1003, ECLI:EU:C:1971:121.

У пресуди коју је донио Савезни уставни суд Њемачке у случају *Brunner* констатовано је да не постоји категорија јединственог европског народа, те тако европски грађани још увијек немају право да располажу сувереним овлашћењима која су независна од држављанства држава чланица. Сходно томе, Европска унија потребна овлашћења добија од држава чланица као националних држава, те није овлашћена да сама шири своје надлежности, већ је то потребно учинити измјенама и допунама Уговора о оснивању за које је потребно добити одобрење од стране националних парламената.⁷²

Европска унија не располаже општим и неограниченим надлежностима, нити је овлашћена да их сама шири (*Kompetenz-Kompetenz*). Ступањем на снагу споразума из Лисабона надлежности Европске уније су утврђене принципом позитивне еnumerације. Наведени принцип подразумева да Европска унија има овлашћење да дјелује и спроводи активности само у границама пренијетих или додијељених надлежности у циљу остваривања циљева који су утврђени Уговором о оснивању.⁷³

Начела супсидијарности и сразмјерности уређују начин вршења надлежности које су повјерене Европској унији. Одредбом Уговора о Европској унији у складу са начелом супсидијарности, Европска унија може да спроводи законодавну интервенцију и у областима које не спадају у њену искључиву надлежност само под условом да државе чланице не могу адекватно да остваре постављене циљеве сопственим активностима ни на централном, ни на регионалном, ни на локалном нивоу, али које могу из разлога обимности или дејства предложених акција, бити боље остварени на нивоу Европске уније.⁷⁴ Начелом сразмјерности ограничава се садржина и облик предузете активности од стране Европске уније, која не смије прекорачити ону мјеру неопходну за остваривање циљева Европске уније.⁷⁵

Ово у пракси значи забрану преласка границе неопходног и примјереног у односу на циљ који жели да се постигне. Разматрајући да ли је неопходно потребна законодавна активност на нивоу Уније, Протоколом о примјени начела супсидијарности и пропорционалности⁷⁶ додатно се утврђују услови за примјену начела супсидијарности и

⁷² Пресуда Савезног уставног суда Њемачке, [1994] 1 C.M.L.R. 57, *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty*, http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/Brunner_Sentence.pdf.

⁷³ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 41 – 42.

⁷⁴ Чл. 5 Уговора о Европској унији.

⁷⁵ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 42.

⁷⁶ Одредбе Протокола (број 2) о примјени начела супсидијарности и пропорционалности прилажу се уз Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније.

пропорционалности у складу са чл. 5 Уговора о Европској унији, те се успоставља систем за контролу примјене тих начела.

У складу са Уговором о оснивању државе чланице су преузеле обавезу да на Европску унију пренесу само оне надлежности по обиму и врсти које су неопходне за остваривање утврђених циљева и задатака. Европска унија располаже само пренијетим или додијељеним надлежностима како би постигла утврђене циљеве. Надлежности које Уговорима нису пренијете на Унију задржавају државе чланице.⁷⁷

4.3 Подјела надлежности према правној природи

Питање подјеле надлежности између Европске уније и држава чланица у складу са њиховом правном природом може да се посматра у свјетлу три категорије надлежности: искључиве, подијељене и комплементарне.

Искључиве надлежности којима располаже Европска унија утврђене су у областима у којима се може претпоставити да ће акција преузета од стране Европске уније бити ефикаснија од некоординисане мјере било које државе чланице. Таксативно су наведене области у којима Европска унија има искључиву или ексклузивну надлежност, те је сходно томе у тим областима само Европска унија овлашћена да израђује и доноси правно обавезујуће акте, а државе чланице то могу учинити самостално само ако за то добију овлашћење од стране Европске уније или за потребе спровођења аката Европске уније.⁷⁸

Подијељене надлежности подразумевају овлашћење и Европске уније и држава чланица да доносе правно обавезујуће акте везано за области које су таксативно одређене. Међутим, државе чланице своју надлежност врше у оном обиму у којој Европска унија већ није искористила или је одлучила да престане са коришћењем надлежности.⁷⁹ На овај начин је Европској унији дато право првенства у коришћењу подијељених надлежности и потврђена је теорија испражњених овлашћења. У практичном смислу то значи да након што је Европска унија уредила неко питање из области које спада у поље подијељена надлежности, то право је испражњено и државе чланице су аутоматски лишене тог права.⁸⁰

⁷⁷ Чл. 5 Уговора о Европској унији.

⁷⁸ Чл. 2 Уговора о функционисању Европске уније.

⁷⁹ Чл. 2 Уговора о функционисању Европске уније.

⁸⁰ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 51.

Комплементарне надлежности односе се на надлежност Европске уније за предузимање активности којима се подржавају, координишу или допуњују активности држава чланица.⁸¹ У овом случају Европска унија не преузима додатна овлашћења, нити спроводи хармонизацију националних законодавстава.

Међутим, у теорији не постоји јединствено схватање везано за искључиву надлежност којима располаже Европска унија. Дио аутора сматра, да у складу са текстом уговора, Европска унија има само оне надлежности које су таксативно наведене као области у којима Европска унија има искључиву или ексклузивну надлежност. Дио аутора, међутим, упозорава да је покушај да се унапријед разграничи искључива надлежност Уније или држава чланица немогућ, те да није могуће са сигурношћу тврдити да одређена област не спада у надлежност Европске уније ако се има у виду релативна вриједност појма искључиве надлежности и његово стално прожимање са областима које спадају у подијељене надлежности.⁸²

У вези са горе наведеним, неопходно се осврнути на чл. 114, 115 и 352 Уговора о функционисању Европске уније, гдје је ријеч заправо о феномену стицања надлежности њеним вршењем.

Наиме, када је ријеч о чл. 352⁸³, испоставља се да је исти постао кључно средство допунске, имплицитне искључиве надлежности Уније ради остваривања њених генералних циљева, те су одлуке засноване на овом правном основу или у вези са њим опстајале пред Европским судом, иако су шириле домашај комунитарне искључиве надлежности. У прилог изреченој тврдњи свједочи чињеница да је конкретно на основу овог члана самостално или у вези са неком другом одредбом уговора донесено више од хиљаду законских мјера, као и да је послужио као генерална подршка пракси Европског суда везано за оцјену њихове законитости и уставности.⁸⁴

Чл. 114 и 115⁸⁵ представљају средство имплицитне искључиве надлежности Уније, али у служби остварења једног централног циља – унутрашњег тржишта. О ефектима наведених чланова детаљније ће бити говора у дијелу који се односи на имплицитне надлежности.

⁸¹ Чл. 6 Уговора о функционисању Европске уније.

⁸² Н. Мисита, *н. дело*, 147.

⁸³ Чл. 352 Уговора о функционисању Европске уније.

⁸⁴ Н. Мисита, *н. дело*, 149.

⁸⁵ Чл. 114 и 115 Уговора о функционисању Европске уније.

Посебан увид у однос надлежности између Уније и држава чланица даје слика вршења надлежности које су задржале државе чланице или у којима ЕУ има само комплементарну надлежност. Иако се у складу са уговорима наводе да такве области подлијежу искључивој надлежности држава чланица, односно, да вршење надлежности од стране ЕУ неће замијенити вршење надлежности од стране држава чланица, Суд је стално инсистирао да надлежности које су задржале државе чланице морају да се врше доследно у складу са правом ЕУ. Ово конкретно значи да одредбе права ЕУ у другим областима политике могу да ограниче дјеловање држава чланица у областима политика које су задржале. Начело надређености права ЕУ подразумијева да ниједна област политике не може бити самостална у односу на дјелокруг примјене уговора. Као један од многих примјера могу да се наведу одредбе којима се уређује област унутрашњег тржишта које прожимају области у којима Унија нема никакве или има само ограничене законодавне надлежности, као што су: здравство, плате, образовање, култура и спорт.⁸⁶ У својој суштини, подјела надлежности се не може само посматрати само у свјетлу прописа које је Унија овлашћена да доноси, већ је потребно узети у обзир и аспект у којој мјери њени извори права ограничавају националне законодавце у законодавној активности.

⁸⁶ The legal principles limiting member state competence, <https://media.bloomsburyprofessional.com/rep/files/9781509913480sample.pdf>, 04. јануар 2023.

III. ОБИМ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Општа разматрања

Споразум из Лисабона је разјаснио подјелу надлежности између Европске уније и држава чланица. Ово је био важан елемент у демократизацији Европске уније и јасан одговор на притужбе држава чланица о „поткрадању надлежности“ у корист Европске уније.⁸⁷

Појам надлежности подразумева право и обавезу доношења одлука у одређеној области политике. Самим оснивањем Европске заједнице државе чланице су потребне надлежности пренијеле на Европску заједницу/Европску унију, што је резултирало сужавањем појединачних сфера надлежности држава чланица, чиме је наметнуто ограничење њиховог суверенитета. Од тренутка оснивања Европске заједнице, области у којима располаже надлежностима значајно су се шириле. Овај тренд ширења надлежности Европске заједнице, посебно у околностима када су стечене циљним тумачењем Уговора о Европској заједници од стране Суда правде Европске уније, а узимајући у обзир чињеницу да подјела надлежности између Европске заједнице и држава чланица није била јасно дефинисана у Уговору о Европској заједници, постао је једно од најважнијих питања у дебати о будућности Европске уније.

Државе чланице сматрале су да систем разграничења надлежности према Уговору о Европској заједници, који је заснован на циљевима који се желе постићи и средствима за постизање тих циљева, веома отежава одлучивање да ли је Заједница, када је донијела акт, дјеловала у оквиру своје надлежности или прекорачила своја овлашћења и тиме задирала у национални суверенитет. Овај став је био разумљив имајући у виду претходне активности Европске заједнице. Недостатак јасних граница између националних активности и активности Заједнице допринио је осјећају задирања од стране Европске заједнице.

Најзначајнију улогу у поменутом одиграо је Европски суд почетком 60-их година, јер је у следећих двадесетак година у току активне стваралачке улоге изњедрио корпус судске праксе према којој се Европски суд (само)наметнуо као наднационални уставни суд, а комунитарно право прогласио независним у односу на међународно право и унутрашње право држава чланица, надређено у односу на унутрашње право држава чланица и

⁸⁷ Alina Kaczorowska, *European Union Law Third Edition*, 2013, 163.

непосредно примјењивим на територији Заједнице како у односу на државе чланице, тако и у односу на физичка и правна лица.

Средство којим се Суд послужио у остварењу наведеног јесте негативна интеграција тј. укидање националних прописа који су били супротни слову или духу Уговора или прописима донијетим на основу њега.⁸⁸ Иако је заснован на начелу пренијетих, додијељених овлашћења, еволуција комунитарног поретка дефинитивно је показала тенденцију ширења комунитарних овлашћења на штету националне суверености путем: законодавне дјелатности Заједнице – либералним тумачењем чл. 114, 115, 352, јудикатуром Европског суда – доктрином имплицитних овлашћења, те измјеном текста оснивачких уговора – област заштите животне средине, област заштите потрошача, те тако комунитарно право напушта просторе уско дефинисаних тржишно-економских односа продирући у области које су некада важиле за неприкосновен домен националне регулативе. У периоду након ступања на снагу Уговора из Мадрида Европски суд и комунитарно законодавство постаје суздржаније, те се приклања мање либералном тумачењу чл. 352 Уговора.⁸⁹

Грађани Европске уније су сматрали да ће Европска заједница добијати све више надлежности без одговарајућег демократског надзора.

Европска заједница је сматрала да би неопозиво утврђивање надлежности Заједнице зауставило динамику европских интеграција, с обзиром на то да Заједница можда неће моћи да одговори на нове изазове на начине који би омогућили испуњење њених циљева. Питање подјеле надлежности постало је дио фундаменталне реформе Европске уније.⁹⁰ Мало је вјероватно да је ступање на снагу Споразума из Лисабона окончало „поткрадање надлежности“, имајући у виду успостављену доктрину имплицитних овлашћења.

2. Имплицитне надлежности

Као што је већ напријед изложено у раду, врсте надлежности којима Европска унија располаже јесу искључиве, подијељене и комплементарне. Такође је у првом дијелу рада било говора о ситуацијама које обухватају поједине врсте надлежности. Начела коришћења надлежности које су на Европску унију пренијеле државе чланице регулисан је начелима позитивне енумерације, супсидијарности и пропорционалности.

⁸⁸ Н. Мисита, *н. дело*, 29.

⁸⁹ *Исто*, 203.

⁹⁰ А. Kaczorowska, *н. дело*, 164 - 165.

У овом дијелу рада биће говора о подразумевајућим или тзв. имплицитним надлежностима, односно о надлежностима које нису пренијете на Европску унију на изричит начин у смислу одредаба Уговора о оснивању, већ су истим постављени одређени циљеви и задаци о чијем остварењу треба да се стара Европска унија, те је заузет став да се такве формулације морају тумачити на начин да су истовремено пренијета и овлашћења за остваривање постављених циљева и задатака.

Имплицитне или подразумевајуће надлежности, као врста надлежности се не наводе конкретно и нису садржане у одредбама Уговора о оснивању. У складу са тумачењима Суда правде у досадашњој пракси, произилазе да из постављених циљева и задатака које треба да оствари Европска унија, може да се констатује да је Суд правде Европске уније нашао оправдање за стварање нове врсте надлежности. На овај начин практично је омогућено да се створи простор за надлазећу плиму надлежности раније Заједнице и изван оних које су државе чланице имале у виду прихватањем Уговора о оснивању.⁹¹

Конкретни примјери екстензивног тумачења одредби Уговора о оснивању Европске заједнице биће изложени у дијелу који слиједи и у којем ће се презентовати пракса Суда правде Европске уније у односу на предметне случајеве.

Европска унија у погледу имплицитних надлежности исте може да користи и према државама чланицама и према трећим државама, односно у унутрашњим и у спољним односима.⁹²

Говорећи о прећутним надлежностима на унутрашњем плану осим постојања навођења задатака у одредбама Уговора о оснивању, потребно је и да су јој истим на изричит начин пренијета овлашћења да предузме конкретне мјере, акције или да донесе прописе на унутрашњем плану.⁹³ У суштини, постојање конкретних циљева подразумева постојање сваког разумног овлашћења неопходног за извршење тих циљева.

Основ подразумевајућих надлежности у погледу надлежности након ступања Споразума из Лисабона може се тражити у одредби Уговора о функционисању Европске уније чиме је дато право Савјету да доноси одговарајуће мјере ако постоји потреба за активностима Уније у оквиру политика утврђеним Уговорима да би се остварио неки од циљева постављених уговорима.⁹⁴

⁹¹ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 47.

⁹² *Исто*, 49.

⁹³ *Исто*.

⁹⁴ Чл. 352 Уговора о функционисању Европске уније.

Суд правде је у својим мишљењима у вези са компатибилности са комунитарном правом приједлога споразума о уређењу питања претовара на Рајни и Меселу⁹⁵ поновио своје ставове који су претходно изложени. Даље, у преамбули Одлуке Савјета од 22. децембра 1994. године о склапању у име Европске заједнице, с обзиром на питања из њене надлежности, споразума постигнутих у Уругвајском кругу мултилатералних преговора (1986 – 1994.) Суд наводи, између осталог, да се надлежност Заједнице за склапање међународних споразума не изводи само из искључивих одредби о преносу, већ се могу извести и из других одредаба Уговора и аката који су донесени у складу са одредбама институција Заједница.⁹⁶

Правни основ за успостављање спољних односа Европске заједнице регулисан је одредбама Уговора о оснивању Европске заједнице којом су јој на изричит начин пренијете надлежности за регулисање питања из економске области спољних односа, између осталих, монетарна унија, истраживање и технолошки развој, заштита околине, развојна сарадња, економска, финансијска и техничка сарадња са трећим земљама, закључивање споразума о придруживању.⁹⁷ Правни основ за регулисање осталих облика сарадње са трећим државама или међународним организацијама по питању образовања, професионалне обуке и младих, културе, јавног здравља, трансевропске мреже, сарадње са Савјетом Европе утврђен је одредбама Уговора о оснивању Европске заједнице, али јој надлежности за регулисање предметних области нису пренијете на изричит начин, већ се постојање надлежности подразумевало.⁹⁸

Када је ријеч о коришћењу спољних имплицитних овлашћења, односно прећутних надлежности у спољним односима, постоје два учења која су развијена од стране Суда правде Европске уније и то, реципрочни и нераципрочни паралелизам.⁹⁹

Условљени паралелизам подразумевао је да је Суд правде Европске уније имао захтјев да су паралелна овлашћења већ вршена или искоришћена од стране Заједнице у унутрашњим односима како је заузео став у предмету *Fédération Charbonnière de*

⁹⁵ Мишљење 1/76 *Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty - Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*, [1977] ECR 741, ECLI:EU:C:1977:63.

⁹⁶ Одлука 94/800/EC *Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986-1994)* („Official Journal of the European Communities”, L 336/1).

⁹⁷ Чл. 111, 170, 174 (4), 181, 181а и 310 Уговора о оснивању Европске заједнице.

⁹⁸ Чл. 149 (3), 150 (3), 151 (3), 152 (3), 155 (3), 300, 302, 303 и 304 Уговора о оснивању Европске заједнице.

⁹⁹ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, *н. дело*, 50.

Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community.¹⁰⁰ У времену које је услиједило, Суд правде Европске уније је напустио своје учење реципрочног паралелизма и проширио своје учење и на она питања гдје Заједница није искористила своја овлашћења, те тако није захтијевао од Заједнице да приликом вршења имплицитних овлашћења покаже да их је користила у унутрашњим односима.

Учење нераципрочног (неусловљеног) паралелизма постало је заступљено од става који је Суд правде Европске уније заузео у предмету *Kramer*.¹⁰¹ Овај случај је потврдио и проширио доктрину имплицитних овлашћења коју је формулисао Суд правде у случају ЕРТА пет година раније. Конкретно, само постојање доктрине потврђено је њеном поновном примјеном, направљена је разлика између постојања имплицитног овлашћења и његове правне природе искључиве или подијељене. Суд је и проширио предметну доктрину сматрајући да би имплицитно овлашћење могло проистећи чак из унутрашњих правила која овлашћују Унију да усвоји материјална правила.

Чак штавише, доктрина имплицитних надлежности би могла да се примијени и на области над којима саме државе чланице у складу са међународним правом нису имале јурисдикцију, али које би као државе и субјекти међународног права, могле да уређују у договору са другим државама. Случај *Крамер* је заправо овом аргументацијом најавио екстериторијални домет права ЕУ, те нагласио примарну улогу обавезе сарадње у спољним односима ЕУ и ограничио маневарски простор држава чланица и подржао развој заједничке рибарске политике Уније, како у унутрашњим односима, тако и у спољним.

Везано за правну природу имплицитних надлежности, испрва је Суд правде био става да након што Заједница окупира одређено питање у смислу имплицитне надлежности то конкретно питање има исти карактер као и изричито пренијете надлежности, односно постаје искључиво право Заједнице.¹⁰² Суд правде је касније промијенио став у мишљењу *Lugano Convention*¹⁰³ и оставио право да у сваком појединачном случају утврђује природу имплицитних надлежности као искључивих или паралелних.

¹⁰⁰ Предмет C-8/55 *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community*, [1955] ECR 201, ECLI:EU:C:1956:7.

¹⁰¹ Предмет C-3/76 *Cornelis Kramer and others*, [1976] ECR 1279, ECLI:EU:C:1976:114.

¹⁰² Alina Kaczorowska, *European Union Law*, 2008, 93.

¹⁰³ Мишљење 1/03 *Competence of the Community to conclude the new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters*, [2006] ECR I-01145, ECLI:EU:C:2006:81.

Важно је нагласити да је у периоду након ступања на снагу Уговора из Мاستрихта услиједила другачија политичка и правна атмосфера коју најбоље илуструје одлука Уставног суда Њемачке према којој чл. 308 Уговора о ЕУ¹⁰⁴ „не може да служи као основ за ширење простора комунитарних надлежности изван генералног оквира који је установљен одредбама Уговора у цјелини, и посебно оних који дефинишу циљеве и дјелатност Заједнице.“ На овај начин су се показале одређене резерве на дотадашњу интерпретацију чл. 308.¹⁰⁵

3. ERTA случај

Један од најзначајнијих случајева у историји права Европске уније свакако је ERTA случај.¹⁰⁶ Још на почетку процеса европске интеграције унутар Уније, Европски суд је прихватио идеју имплицираних искључивих овлашћења, те је тако у ERTA случају пресудио да државе чланице могу да изгубе надлежност за закључивање међународних споразума ако и када Унија интерно дјелује по том питању. Ова идеја је даље развијена у каснијој судској пракси Европског суда, а коначно је призната у примарном праву путем кодификације у чл. 3 Уговора о функционисању Европске уније.¹⁰⁷

Предметни случај односио се на Европски споразум о друмском саобраћају, те је Суд правде Европске уније 31. марта 1971. године донио пресуду у овом предмету Комисије Европских заједница против Савјета Европских заједница. Доношењем ове пресуде Суд правде Европских заједница значајно је утицао на право Европске уније у спољним односима, а сама пресуда је довела до установљења доктрине имплицитних спољних овлашћења, што је познато и под називом – ERTA доктрина.

Заправо су у оквиру Савјета државе чланице преговарале о ратификацији међународног споразума, што је на крају довело до усаглашеног става држава чланица о ратификацији истог који је постао познат као Европски споразум о раду посада возила ангажованих у

¹⁰⁴ Чл. 352 Уговора о функционисању Европске уније.

¹⁰⁵ Н. Мисита, *н. дело*, 150.

¹⁰⁶ Предмет C-22/70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport*, [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32.

¹⁰⁷ Implied exclusive powers in the ECJ' post-Lisbon jurisprudence: The continued development of the Erta doctrine,
https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/36456463/2018_Chamon_Implied_exclusive_powers_in_the_ECJ_s_post_Lisbon_jurisprudence_the_continued_development_of_the_ERTA_doctrine.pdf, 11. јануар 2023.

међународном друмском транспорту (ERTA). Државе чланице су сматрале да је овај међународни споразум производ држава чланица, а не самог Савјета. Комисија је сматрала да активности држава чланица које су довеле до ратификације међународног споразума у области транспорта представљају утицај Савјета на конкретну област, а који онда утиче и на унутрашње право Европске уније с обзиром на постојање претходне уредбе у том погледу. Сматрајући да су надлежности Европске уније потенцијално угрожене, Комисија је покренула поступак против Савјета. Савјет је сматрао да Комисија треба да предложи измјене и допуне предметне уредбе како би право Европске уније било у складу са предложеним међународним споразумом. Одговор Комисије на захтјев Савјета био је изношење случаја пред Суд правде Европске уније.

Посматрајући могућност Уније да закључује међународне споразуме, Суд је пошао даље од уговорне основе за конкретни међународни споразум и тумачио да примарно право подразумијева могућност општег уговорног овлашћења. Конкретно, Суд је сматрао „да је потребно размотрити како цијели систем Уговора тако и његове материјалне одредбе“, те да такве спољне надлежности „могу проистећи и из других одредаба Уговора и из мјера усвојених у оквиру тих одредби, од стране институција Заједнице“. Суд је даље истакао да „сваки пут када Заједница, у циљу спровођења заједничке политике предвиђене Уговором, усвоји одредбе којима се утврђују заједничка правила, без обзира на то у ком облику она могу бити, државе чланице више немају право да поступају појединачно или чак колективно, да преузимају обавезе према трећим земљама које утичу на та правила“. Суд даље наводи да „у мјери у којој се правила Заједнице доносе ради постизања циљева Уговора, државе чланице не могу, ван оквира заједничких институција, да преузимају обавезе које би могле утицати на та правила или промијенити њихов опсег“.¹⁰⁸ На овај начин, експлицитна спољна овлашћења требало је да буду допуњена имплицитним спољним овлашћењима Европске уније.

Суд је недвосмислено повезао унутрашње аспекте права Уније са његовим спољним аспектом у смислу да се „спровођење одредаба Уговора, систем унутрашњих мјера не може одвојити од система спољних односа“, што значи да не постоји јасан метод на основу којег се унутрашње и спољне димензије могу јасно одвојити. Другим ријечима, случај ERTA је постигао да тамо гдје је прописана надлежност Европске уније, таква

¹⁰⁸ Ст. 15, 17, 22 предмета C-22/70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport*, [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32.

надлежност Европске уније има примат над надлежностима спољних аката држава чланица. Суд није био вољан да прихвати став држава чланица да Савјет треба да буде пуки секретаријат за сарадњу у међународним односима по нахођењима држава чланица. Уколико би се наставило са међувладиним схватањем Савјета то би довело до губљења осјећаја наднационалности у погледу природе права Европске уније.

ERTA је учинила да Европска унија не буде пука међувладина организација, већ да буде потпунији правни поредак сам по себи. Спољна овлашћења држава чланица појединачно и колективно у виду Савјета била су ограничена, те су стога могла функционисати само у оквиру система власти Европске уније. Суд је пресудом ERTA јасно ставио до знања да међународне обавезе које су преузеле државе чланице не могу да утичу на обавезе које су државе чланице преузеле у вези са Унијом, те је поплочао пут Европској унији да постане глобални правни актер.

Значај пресуде ERTA огледа се у неколико сегмената. Пре свега, последице ERTA пресуде огледају се на начин да је Унија након ERTA имала могућност да преговара и закључује међународне споразуме у низу области различитих политика. Што се тиче учешћа у преговорима, данас Комисија обично води преговоре за међународне споразуме у смислу чл. 218. Уговора о функционисању Европске Уније. У погледу имплицитних спољних овлашћења, ERTA пресудом се могла поставити основа за претварање имплицитних спољних овлашћења у овлашћење у искључивој надлежности Уније. Обухватање цјелокупне судске праксе права Европске уније у спољним односима и њеним кодификовањем у Лисабонском споразуму у одредбама чл. 3. (2) и 216. (1) Уговора о функционисању Европске уније може се тумачити као јасно прихватање држава чланица ERTA доктрине о имплицитним спољним овлашћењима Европске уније.¹⁰⁹

Суд правде Европске уније је и након ступања на снагу Лисабонског споразума одлучивао у споровима вођеним пред овим Судом у погледу имплицитних спољних овлашћења, те тако донио мишљења, између осталих, у следећим случајевима:

¹⁰⁹ Happy birthday ERTA! 50 Years of the Implied External Powers Doctrine in EU Law, <https://europeanlawblog.eu/2021/03/31/happy-birthday-erta-50-years-of-the-implied-external-powers-doctrine-in-eu-law/>, 15. децембар 2022.

C-114/12¹¹⁰ у вези са заштитом сродних права радиодифузних организација, 1/13¹¹¹ у вези са приступањем трећих држава Конвенцији о грађанскоправним аспектима међународне отмице дјете, C-600/14¹¹² у вези са Комисијом за ревизију Међувладине организације за међународни жељезнички превоз (ОТИФ) и измјеном Конвенције о међународном жељезничком превозу (СОТИФ) и њених додатака и 2/15¹¹³ у вези са Споразумом о слободној трговини између Европске уније и Републике Сингапур.

4. Пракса Суда правде Европске уније

Суд правде Европске уније има велики утицај на законодавну активност Уније, што може да се припише чињеници да европски правни систем, посебно у својим зачецима, није био потпун, те није имао прецизне критеријуме за подјелу надлежности између Заједнице и држава чланица. Одговор на питање вертикалне расподеле надлежности унутар Европске уније изузетно је политички важно питање за Суд правде. Поступци који су вођени против аката европских политичких институција пред овим Судом покренути су због повреде надлежности. С тим у вези, поједини аутори наводе да ће веома ријетко Суд правде огласити ништавост донесене мјере због ненадлежности. Напротив, уобичајени основ за њено доношење у погрешном поступку јесте погрешан правни основ или кршење више правне норме.

Познат је случај *Tobacco Products*¹¹⁴, у којем је Њемачка покренула поступак пред Судом за поништење директиве којом се намеће општа забрана рекламирања или спонзорисања дуванских производа у ЕУ. Суд је подржао тумачење дозвољавајући Заједници да усвоји мјере у вези са обиљежавањем дуванских производа наводно ради функционисања

¹¹⁰ Предмет C-114/12 *European Commission v Council of the European Union (Broadcasting Organisations)*, ECLI:EU:C:2014:2151.

¹¹¹ Мишљење 1/13 *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU - Convention on the civil aspects of international child abduction - Accession of third States - Regulation (EC) No 2201/2003 - Exclusive external competence of the European Union - Risk of undermining the uniform and consistent application of EU rules and the proper functioning of the system which they establish*, ECLI:EU:C:2014:2303.

¹¹² Предмет C-600/14 *Federal Republic of Germany v Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2017:935.

¹¹³ Мишљење 2/15 *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU — Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore*, Opinion (C-2/15).

¹¹⁴ Предмет C-376/98 *Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union (Directive 98/43/EC - Advertising and sponsorship of tobacco products)*, [2000] ECR I-08419, ECLI:EU:C:2000:544.

заједничког тржишта, што је имало за последицу поремећај трговинских образаца. То је довело у сумњу праву сврху мјере, односно да иста није функционисање тржишта већ заштита здравља, чије усклађивање није допуштено од стране Заједнице. Наиме, с обзиром да је Унија везана начелом додијелених надлежности, иста нема искључиву надлежност у области јавног здравства, али може да доноси подстицајне мјере. Током наредних година развијен је концепт искључивих и неискључивих имплицитних овлашћења.¹¹⁵ У случају Крамер¹¹⁶ је Суд заузео становиште да Заједница може да има имплицитна овлашћења чак и ако није било претходног развоја заједничких правила. Како би се избјегло постојање правне празнине Суд је признао истовремено постојање надлежности држава чланица све док Заједница није почела са коришћењем својих надлежности.

Унутрашња димензија доктрине имплицитних овлашћења односи се на овлашћења институција ЕУ у односу на државе чланице. У спојеним предметима 281, 283–5 и 287/85 Њемачка и други против Комисије¹¹⁷, Суд правде Европске уније је тумачио значење одредби чл. 118. Уговора о оснивању Европске економске заједнице у вези са законодавним надлежностима Комисије. Наведеним чланом Комисија је имала задатак да „унапређује што тешњу сарадњу између држава чланица у социјалној области, а нарочито у питањима која се односе на...“ С обзиром да је претходном одредбом, Комисија добила задатак, али не и овлашћење, Суд правде Европске уније је закључио да када је Комисија у обавези да изврши конкретан задатак који јој је додељен Уговором, Уговор имплицитно даје Комисији право на неопходна овлашћења за извршење тог задатка. На тај начин суд је признао постојање подразумевајућих надлежности у унутрашњим односима између Заједнице и држава чланица.¹¹⁸

Међутим, у предмету Т-240/04 Француска против Комисије¹¹⁹, Општи суд је сматрао да су само изузетно призната имплицитна интерна овлашћења и то под условом да су

¹¹⁵ Control of Principles of Assigned Competences, Subsidiarity and Proportionality Before the Court of Justice of the European Union, <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclic/article/view/8993/5082>, 04. јануар 2023.

¹¹⁶ Предмет C-3/76 Cornelis Kramer and others, [1976] ECR 1279, ECLI:EU:C:1976:114.

¹¹⁷ Предмет C-281/85 *Federal Republic of Germany and others v Commission of the European Communities - Migration policy - Competence of the Community*, [1987] ECR 3203, ECLI:EU:C:1987:351.

¹¹⁸ Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, н. дело, 48.

¹¹⁹ Предмет Т-240/04 *French Republic v Commission of the European Communities*, [2007] ECR II-04035, ECLI:EU:T:2007:290.

неопходна да би се обезбиједио практични ефекат предметних одредаба Уговора или основног прописа.¹²⁰

У првим случајевима у вези са тумачењем члана 3. (2) Уговора о функционисању Европске уније одређени број држава чланица покушао је да тумачи одредбу Уговора у вези са ERTA доктрином рестриктивно у смислу да компонента „подручје у великој мери покривено” више није била примјенива. Суд правде Европске уније је у предмету C-114/12 у вези са заштитом сродних права радиодифузних организација одлучио да се одредба „мора ... тумачити узимајући у обзир објашњења која је Суд у вези са њима дао у пресуди ERTA и у судској пракси се развила из те пресуде“. Оваква лаконска изјава Суда није увјерила многе скептике, те је изложила Суд евидентној критици да сопствену (предлисабонску) судску праксу третира као надуставну норму.¹²¹

У свом мишљењу 2/15 у вези са Споразумом о слободној трговини између Европске уније и Републике Сингапур и случају C-600/14 у вези са Комисијом за ревизију Међувладине организације за међународни жељезнички превоз (OTIF) и измјеном Конвенције о међународном жељезничком превозу (COTIF) и њених додатака, Суд правде Европске уније је закључио да „предметне измјене и допуне треба да доприносе остваривању циљева Уговора о функционисању Европске уније, с обзиром да се исти закључују у оквиру заједничке транспортне политике“.

5. Незаконодавни облици европских интеграција

Израз „soft law“ (меко право) се углавном употребљава као оквирни појам за правила понашања која немају правнообавезујући карактер, али се поштују и примењују у пракси, те је углавном повезан са мјерама ЕУ као што су смјернице, препоруке, декларације и мишљења, које за разлику од уредби, директива и одлука, нису обавезујуће за оне којима су упућене. У складу са чл. 288 Уговора о функционисању Европске уније, уредбе, директиве и одлуке су обавезујући правни акти, те се наводи да препоруке и мишљења нису обавезујући.¹²²

¹²⁰ А. Kaczorowska, *н. дело*, 170.

¹²¹ Implied exclusive powers in the ECJ's post-Lisbon jurisprudence: the continued development of the ERTA doctrine,
https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/36456463/2018_Chamon_Implied_exclusive_powers_in_the_ECJ_s_post_Lisbon_jurisprudence_the_continued_development_of_the_ERTA_doctrine.pdf, 15. децембар 2022.

¹²² Чл. 288 Уговора о функционисању Европске уније.

У еволуцији интеграције „soft law“ инструмент уређења одређених области политика представљао је идеално рјешење у ситуацијама када државе чланице нису успијевале да постигну договор у примјени правнообавезујућих аката. На тај начин бивао је често претеча касније законодавне активности Заједнице као на примјер у области социјалне политике. Генерално се може рећи да је „soft law“ веома популаран и присутан у европском политичкоправном наративу, те да је Европски суд значајно подржао садржину „soft law“ аката указујући на могућност да се при изналажењу оптималног правног рјешења посегне за њиховом садржином.¹²³

Норме меког права су често перципиране као мање наметљиве у односу на норме „тврдог права“ тј. правнообавезујуће норме, међутим, поједине норме меког права могу подједнако да доведу у питање подјелу надлежности унутар Уније као и циљеве законодавне аутономије држава чланица. У свјетлу наведеног, као примјер могу да се наведу специфичне препоруке за државе чланице, које се издају у оквиру Европског семестра, годишњег циклуса координације економске и фискалне политике унутар Уније. Специфичне препоруке за државе чланице се баве низом питања као што су нпр. минималне плате, политике прерасподјеле у областима здравствене заштите, социјалне заштите и образовања, а које нису у директној надлежности Уније. Упркос томе што препоруке нису обавезујуће, оне су издате у високо структурираном и принудном формату, који у неким случајевима подразумева могућност финансијских санкција због непоштовања, те их чини посебно тешким обликом меког права.¹²⁴

Сличан примјер јесу и Меморандуми о разумијевању потписани са земљама које примају финансијску помоћ у контексту кризе евра. Исти подривају подјелу надлежности између Уније и држава чланица. Тачан правни статус ових меморандума је нејасан, што је веома проблематично имајући у виду њихов обим и ширину, укључујући и детаљна упутства у вези са државним буџетима, подразумевајући аспект прихода и расхода, утичући на избор политике у областима које нису у оквиру законодавне надлежности Уније.¹²⁵

Разматрања везана за поткрадање надлежности у контексту претјерано експанзивне законодавне активности Уније које су довеле до накнадних ревизија уговора заправо се

¹²³ Н. Мисита, *н. дело*, 306 – 307.

¹²⁴ Beyond Legislative Competence: the Real Sources of ‘Creep’
<https://media.bloomsburyprofessional.com/rep/files/9781509913480sample.pdf>, 12. јануар 2023.

¹²⁵ Исто.

чине тривијална у поређењу са преузимањем надлежности путем Европског економског управљања, које се дијелом одвија изван правног и институционалног оквира ЕУ, у међувладиној арени која је наводно уређена међународним правом. У периоду након кризе евра међувладиним споразумима између држава чланица уређени су значајни дијелови законодавства,¹²⁶ те исти предвиђају њихово инкорпорисање у право Уније.¹²⁷ Још један важан примјер паралелне интеграције на маргинама институционалног оквира Европске уније је болоњски процес, који је хармонизовао системе високог образовања путем увођења заједничког система првог, другог и трећег степена циклуса студија широм Европе. Док се законитост такве паралелне интеграције не оспорава, њен легитимитет је сасвим друго питање. Избјегавајући успостављене контроле равнотеже и демократске гаранције законодавног процеса ЕУ, судску ревизију Суда правде у циљу јемства владавине права и поштовања основних људских права, таква међувладина интеграција има различите фундаменталне недостатке са становишта уставне демократије. Наведени процеси потпуно се супротстављају тенденцијама да се Европска унија учини демократском, уравнотеженом, праведном и транспарентном платформом за транснационално управљање, те се на овај начин поново успостављају мањкаве карактеристике традиционалне међународне сарадње у смислу прерасподјеле моћи у корист извршне власти слабећи ограничења наметнута од стране законодавне власти, интересних група и других друштвених актера. Слична разматрања могла би се узети у обзир и када је ријеч о легитимитету меког права и негативне интеграције Суда правде, гдје значајне политичке одлуке доноси правосуђе, умјесто законодавац на нивоу државе чланице или на европском нивоу.¹²⁸

С обзиром на наведено, као логичан закључак намеће се мисао да, без обзира на измјене и допуне уговора, европска интеграција у областима које су у надлежности држава чланица ипак остаје могућа опција. Разлог за ово налази се углавном у чињеници да се различита ограничења надлежности Уније односе на конкретан правни основ на који се позива, а не на активности које су предузете по другим правним основима или изван уговора. Са једне стране, овакав начин формулисања омогућава ефикасно управљање,

¹²⁶ Уговор о успостављању Европског механизма за стабилност, Уговор о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији (Фискални договор) и Споразум о јединственом фонду за санацију банака.

¹²⁷ Beyond Legislative Competence: The Real Sources of 'Creep' <https://media.bloomsburyprofessional.com/rep/files/9781509913480sample.pdf>, 12. јануар 2023.

¹²⁸ Исто.

јер су области политика уско међусобно повезане, те у складу са тим донесени прописи се обично односе на више повезаних области живота. Са друге стране, ови разлози ипак не пружају легитимитет поткрадању надлежности. Иако се описане праксе могу сматрати легалним према тренутном тумачењу закона ЕУ, очигледни демократски недостаци штете њиховом легитимитету. Као главне замјерке овим праксама наводе се недостаци транспарентности, те да се на овај начин одузима моћ европском законодавцу и законодавцу у државама чланицама. Усвајање одлука са значајним политичким последицама врши судска или извршна власт остављајући парламенте у великој мери обезвлашћеним.¹²⁹

Иако је неопходно да систем Европске уније буде динамичан и прилагодљив како би се обезбиједио капацитет за ефикасно управљање, такво управљање свакако мора да буде и демократски легитимно. У складу са тим, циљ сваке реформе треба да уобзире јачање овлашћења како националног тако и европског законодавца у доношењу важних одлука које посредно или непосредно утичу на животе европских грађана. Наведено је могуће остварити на начин да се са једне стране ограниче различите могућности поткрадања надлежности, а са друге стране прошире се могућности за усвајање законодавства ЕУ.¹³⁰

6. Савремене тенденције у правцу - враћања пренијетих надлежности

У овом дијелу рада биће изложени конкретни примјери везано за активности у смислу враћања пренијетих надлежности и тенденције у покушају очувања суверенитета. У том смислу, обрадиће се примјер Републике Српске и појединих држава чланица унутар Европске уније како би се компаративно анализирали савремени трендови покушаја очувања суверенитета и испуњавања политичких и економских захтјева савременог друштва.

6.1. Република Српска

Према Уставу Босне и Херцеговине, који је интегрални дио Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини¹³¹ (Анекс IV), Босна и Херцеговина се састоји од два

¹²⁹ Conclusion, https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW310/Garben-2017-JCMS%253A_Journal_of_Common_Market_Studies.pdf, 12. јануар 2023.

¹³⁰ Исто.

¹³¹ Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини познат је и под називом Дејтонски мировни споразум, према мјесту у ком је парафиран. Потписан је 14. децембра 1995. године у Паризу. Овим споразумом прекида се рат у Босни и Херцеговини и у складу са њим Босна и Херцеговина се дијели

ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. Надлежности Босне и Херцеговине таксативно су наведене у члану III Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини анекса IV, те тако у надлежност институција Босне и Херцеговине спадају следећа питања: спољна политика, спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика, финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине, политика и регулатива за усељавање, избјеглице и азил, спровођење међународних и међуентитетских кривично правних прописа, укључујући и односе са Интерполом, успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација, регулисање саобраћаја између ентитета и контрола ваздушног саобраћаја.¹³²

Према Уставу Федерације Босне и Херцеговине, Федерација Босне и Херцеговине је један од два ентитета државе Босне и Херцеговине и има сву власт, надлежности и одговорности које Уставом Босне и Херцеговине нису дате у искључиву надлежност институција Босне и Херцеговине.¹³³ Федерација БиХ састоји се од федералних јединица (кантона).¹³⁴

Према Уставу Републике Српске, Република Српска је јединствен и недјељив уставноправни ентитет, који самостално обавља своје уставотворне, законодавне, извршне и судске функције.¹³⁵ Републици Српској припадају све државне функције и надлежности осим оних које су Уставом Босне и Херцеговине изричито пренесене на њене институције.¹³⁶

У складу са претходно изложеним надлежностима, а у времену које је услиједило након тога биће сажето изложени поједини аспекти конкретних активности које су довеле до усвајања Декларације о уставним принципима¹³⁷, усвојену од стране Народне скупштине Републике Српске.

на два дијела: Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску. Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини представља представља текст Устава Босне и Херцеговине и изворно је написан на енглеском језику.

¹³² Чл. III Анекса IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини.

¹³³ Чл. 1 Устава Федерације Босне и Херцеговине.

¹³⁴ Чл. 2 Устава Федерације Босне и Херцеговине.

¹³⁵ Чл. 1 Устава Републике Српске.

¹³⁶ Чл. 3 Устава Републике Српске.

¹³⁷ Декларација о уставним принципима донијета је на двадесет четвртој посебној сједници одржаној 10. децембра 2021. године.

Прије свега, важно је скренути пажњу на кључно питање, и то: питање правосудне надлежности. Питање правосудне надлежности огледа се у самом саставу Уставног суда Босне и Херцеговине с обзиром на чињеницу да у његовом раду учествује троје страних судија, као и садржају одлука донесених од стране Уставног суда Босне и Херцеговине. Влада Републике Српске је у великом броју случајева изражавала негодовање због одлука Уставног суда Босне и Херцеговине и указивала на дискриминаторски карактер садржаја појединих одлука.

Конкретно, у случају у којем је Уставни суд Босне и Херцеговине одлучивао поводом уставности обиљежавања 9. јануара, став Владе Републике Српске о одлуци Уставног суда БиХ о Дану Републике Српске¹³⁸ гласи: „И овај пут су три стране судије стале уз двојицу бошњачких судија и надгласале већину судија из БиХ (два Србина и два Хрвата) на политичким, а не правним основама у предмету који нису покренули наводно оштећени грађани, него један од раздорнички најнастројених и најмоћнијих бошњачких политичара. На жалост, ово није изолован инцидент, него наставак дугогодишњег обрасца понашања Суда као политичког инструмента бошњачких странака и високог представника. Вријеме је да се оконча учешће страних судија у Суду, што је, према Уставу БиХ, требало да се деси прије 15 година.“

Влада Републике Српске континуирано заступа став да је својство суверености једне државе, у овом случају државе Босне и Херцеговине, неспојиво са непрекидним присуством страних судија 26 година након потписивања Дејтонског мировног споразума, те да ниједна савремена суверена држава нема предвиђено учешће страних судија у раду уставног суда, односно да недржављани једне државе обављају судску функцију у највишем суду једне суверене државе. Исти се именују без сагласности функционера те суверене државе. Уставом Босне и Херцеговине, именовање троје страних судија предвиђено је само као прелазна мјера, те се одредбама истог даје овлашћење Парламентарној скупштини да донесе нови закон којим би стране судије биле замијењене након истека петогодишњег периода од дана њиховог првог именовања. Влада Републике Српске даље наводи да наставак горе описане праксе представља кршење начела владавине права и демократске владавине, те да представља

¹³⁸ Став Владе Републике Српске о одлуци Уставног суда БиХ о Дану Републике Српске <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/STAV%20VLADE%20REPUBLIKE%20SRPSKE%20O%20ODLUCI%20USTAVNOG%20SUDA%20BIH%20O%20DANU%20REPUBLIKE%20SRPSKE.pdf>, 15. децембар 2022.

наставак страног интервенисања у унутрашње послове Босне и Херцеговине као подршке политикама бошњачких странака које дискриминишу српске и хрватске заједнице на начине који су забрањени Дејтонским мировним споразумом.¹³⁹

Када је ријеч о још једном кључном питању - улози високог представника у Босни и Херцеговини, у јулу 2021. године Валентин Инцко, тадашњи високи представник на крају свог мандата наметнуо је закон којим инкриминише изражавање одређених мишљења о историји из времена сукоба у БиХ. Влада Републике Српске је у свом акту упућеном Савјету безбједности Уједињених нација у октобру 2021. године поднијела извјештај у коме је, између осталог, навела да „Инцков цензорски закон представља незаконит и дестабилизујући напад на Дејтонски споразум, као и на демократски уставни поредак и право на слободу изражавања које је гарантовано Уставом БиХ и Европском конвенцијом о људским правима. Инцкови незаконити декрети још један су примјер како тзв. „међународна заједница“ занемарује владавину права ако јој се то не уклапа у план.“¹⁴⁰

Усвајање Декларације о уставним принципима представља резултат претходно изложених чињеница а у духу све веће неуставне централизације Босне и Херцеговине. Надаље, слабљење уставом гарантованих механизма заштите конститутивних народа Босне и Херцеговине, прекорачење овлашћења Уставног суда Босне и Херцеговине, разграђивање дејтонског компромиса, а све у вези са чињеницом да је сагласност Републике Српске на међуентитетске споразуме често прибављано под великим притисцима¹⁴¹ и пријетњама високог представника¹⁴².

Активности Републике Српске које су услиједиле у правцу повлачења сагласности у вези са конкретним споразумима оправдано је на начин да, имајући у виду начин њиховог настанка, а у вези са претходно изложеним чињеницама, исти садрже недостатке према општим правилима закључења уговора.

¹³⁹ Исто.

¹⁴⁰ Акт Владе Републике Српске, бр. 04.1.2168-1/21 од 29. октобра 2021. године, 5.

¹⁴¹ У вријеме закључења тих споразума, високи представник је рутински наметао вансудске казне званичницима - нарочито из реда српског народа - који се нису повиновали његовим захтјевима. У својој књизи у којој се присјећа његовог мандата у ОХР-у, Метју Периш о високом представнику Педи Ешдауну пише: „Вршећи притисак на представнике ентитета да потпишу споразум, изричитим или посредним пријетњама смјеном или другим непријатностима које је високи представник наметао одлуком, Ешдаун је могао значајно проширити димензије свог пројекта на изградњи државе”.

¹⁴² Акт Владе Републике Српске, бр. 04.1.2168-1/21 од 29. октобра 2021. године, 6 и 9.

Текст Декларације о уставним принципима позива на поштовање одредаба закљученог Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини као међународног уговора, легитимно закљученог, и предвиђа да Влада Републике Српске заједно са предсједником Републике Српске припреми текст Устава којим се потврђују све надлежности Републике Српске (изворне надлежности у складу са Анексом IV Дејтонског мировног споразума), осим оних које по Уставу Босне и Херцеговине припадају Босни и Херцеговини.¹⁴³ У Декларацији се наводи да су сви закони које је наметнуо високи представник неуставни, јер нису донесени по предвиђеној уставној процедури од стране Парламентарне скупштине, те да је по Уставу Босне и Херцеговине Парламентарна скупштина одговорна за доношење закона за спровођење одлука Предсједништва или извршење надлежности Парламентарне скупштине у складу са Уставом, те да у складу с тим није имала овлашћења да усваја законе наметнуте од стране високог представника.¹⁴⁴ У Декларацији се додаје да дјеловање Уставног суда Босне и Херцеговине, који се ставио у функцију потврђивања неправних одлука високог представника и тиме мијењао уставну структуру Босне и Херцеговине која је утврђена међународним уговором, наноси велику штету односима у Босни и Херцеговини и доприноси трајној нестабилности, те да се бројним одлукама Уставног суда Босне и Херцеговине отимају надлежности Републици Српској, а њена имовина ставља у надлежност Босне и Херцеговине без икаквог уставног основа.¹⁴⁵

Осим Декларације о уставним принципима, опструисање производње и промета неопходног кисеоника за употребу у здравственим установама широм Републике Српске од стране Агенције за лијекове и медицинска средства Босне и Херцеговине (која је успостављена 2009. године на нивоу Босне и Херцеговине) подстакли су усвајање Закона о лијековима и медицинским средствима¹⁴⁶ 20. октобра 2021. године од стране Народне скупштине Републике Српске, којим се поново оснива Агенција за лијекове и медицинска средства Републике Српске. Доношење овог закона представља први корак који је предузела Република Српске у правцу враћања уставних надлежности.

Осим наведеног, посебан изазов са којим се Република Српска суочава у очувању свог суверенитета и Уставом гарантованих надлежности јесу и захтјеви Европске комисије у

¹⁴³ Тачка 19 Декларације о уставним принципима.

¹⁴⁴ Тачка 8 Декларације о уставним принципима.

¹⁴⁵ Тачка 12 Декларације о уставним принципима.

¹⁴⁶ Закон о лијековима и медицинским средствима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/21).

виду препорука. Истим се неријетко препоручује израда стратешких и планских документа у областима политика како би се постигли резултати и направио напредак у приближавању прописа унутар Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко дистрикта и Босне и Херцеговине са прописима Европске уније. Неријетко су и предметне препоруке садржајно усмјерене ка неприхватању усвојених стратегија и планских докумената којима се уређују области односних политика у складу са захтјевима Европске уније, јер су исти у складу са уставним надлежностима усвојени на нивоима власти који су надлежни за њихово доношење. Са становишта Европске комисије то и даље значи само ограничени напредак, јер се инсистира на усвајањима тзв. „цјелодржавних стратегија“, „стратегија на државном нивоу“, „кровних докумената“ што значи усвајање јединственог документа од стране институције на БиХ нивоу у областима које су у надлежности Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта. Усвајање наведених докумената од стране институција БиХ које немају надлежност у односној области политике уз сагласност надлежне институције из Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта подразумијева пренос надлежности.

Као примјер за претходно описану праксу може да се наведе последњи Извјештај Европске Комисије¹⁴⁷ за БиХ за 2022. годину гдје је у поглављу 28 – заштита потрошача и здравља у дијелу јавно здравство наведено да „у погледу хоризонталних аспеката није било напретка у изради стратегије развоја здравства на државном нивоу или у Брчко дистрикту, те да на државном нивоу не постоји стратегија информисања о здрављу нити интегрисани здравствени информациони систем“. С обзиром да је здравство у надлежности Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, није могуће успоставити стратегију развоја здравства на државном нивоу у складу са важећим уставним одредбама, као ни интегрисани здравствени информациони систем, а посебно имајући у виду прописе који обухватају припрему реализацију ИКТ пројеката.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Извјештај о БиХ за 2022. годину, <https://www.dei.gov.ba/sr/expansion-pack>, 03. јануар 2023.

¹⁴⁸ Инструкција институцијама Републике Српске у погледу припреме и реализације ИКТ пројеката Агенције за информационо друштво Републике Српске, И-14/13, јануар 2013. У складу са образложењем Инструкције наведено је да постоје покушаји коришћења ИКТ пројеката за прикривени пренос надлежности са нивоа Републике Српске, због чега се захтијева формулисање јасних и недвосмислених инструкција органима и институцијама Републике у смислу дефинисања правила и одговорности за развој и учешће у реализацији тих пројеката. Ова инструкција даје опште

Уговором о Европској унији се јасно стипулише да Унија поштује једнакост држава чланица пред Уговорима, као и њихов национални идентитет, неодвојив од њихових темељних политичких и уставних система, укључујући и регионалну и локалну самоуправу, њихове основне државне функције¹⁴⁹. Основна идеја ове одредбе би требала да буде усмјерена на поштовање националних различитости и суштину уставног идентитета.

6.2 Реакције појединих држава чланица на предложене политике и одлуке ЕУ

Процес европских интеграција суочава се са низом хитних питања, међу којима су велики прилив избјеглица, последице евро- и економске/финансијске кризе и њене друштвене последице, низ терористичких напада са прекограничним импликацијама и генерално, пољуљано повјерење у европски пројекат међу грађанима и пораст евроскептичних странака широм Европске уније. Неки аутори сматрају да се у основи ових различитих криза са којима се Унија тренутно суочава, заправо налази проблем који је у великој мјери испреплетен са питањем надлежности, односно проналажења праве равнотеже између задржавања даљег преноса надлежности и даљег оснаживања Европске уније. Иако можда нема сагласности о узорцима ове кризе, односно да ли она проистиче из превише европских интеграција или из недовољног оснаживања институција Европске уније (или можда обоје), многи би се сложили да су механизми за одлучивање шта и колико Европска унија може да уради кључни за ефикасност управљања у Европи и да су ове кризе симптоми који показују да ти механизми још увек не функционишу како треба.¹⁵⁰

У теоријском смислу, наведено се односи на федерално питање и како организовати систем управљања на више нивоа на такав начин да се убиру предности и централне и локалне владавине; како обезбиједити да прави нивои власти увијек буду укључени у одговарајуће ситуације. У политичком смислу, наведено покреће питање суверенитета. Националне државе су заинтересоване за очување регулаторне аутономије гдје год је то могуће, али такође воде рачуна о потреби да уједине надлежности у одређеним

одреднице и упутства по питању припреме, развоја и реализације ИКТ пројеката, те се истим уводе механизми за који обезбјеђују задржавање уставних ингеренција на њиховом изворном нивоу у контексту реализације ИКТ пројеката.

¹⁴⁹ Чл. 4 Уговор о Европској унији.

¹⁵⁰ С. Гарбен, И. Говер, *н. дело*, 3 – 4.

ситуацијама, можда као реакцију на *de facto* ограничење њиховог индивидуалног суверенитета услед притисака глобализације и екстерних ефеката креирања политике од стране других суверених ентитета. Питање надлежности је правна манифестација ове проблематике, те је од вишегодишњег, фундаменталног и можда све већег значаја за било коју државу, а камоли Европску унију. Европска унија чини посебно динамичан систем власти на више нивоа, у коме су националне државе добровољно учествовале у јединственој подјели суверенитета, чије границе нису биле, а највероватније не могу бити, јасно дефинисане, те се стално оспоравају. Као такво, њено уставно уређење се стално развија, а самим тим и питање надлежности. Дебате о границама овлашћења Заједнице старе су колико и сами уговори, али настављају са растућим интензитетом у садашњем, нестабилном правном и политичком поретку Европске уније након Брегзита.¹⁵¹

Исти се огледа, између осталог, и у актуелном случају пољске и мађарске владе у оквиру Европске уније. Наиме, Уставни суд Пољске донио је одлуку којом се оспорава примат права Европске уније и оптужују институције Европске уније да преширују своја овлашћења. Одлуку уставног суда Пољске подржала је Мађарска резолуцијом Владе, те се у резолуцији институције Европске уније позивају да поштују суверенитет држава чланица. Такође се истиче да се примате права Европске уније треба примјењивати само у областима у којима постоји надлежност Европске уније, а оквир за исте је утврђен оснивачким уговорима Европске уније.

Спорна одлука донијета је у јулу мјесецу 2021. године, када је уставни суд Пољске пресудио да је одлука Европског суда правде, која се тиче пољског правосуђа, у супротности са Уставом те земље и да није обавезујућа. Суд је заузео је став да су домаћа питања која се тичу правосуђа у искључивој надлежности пољских власти и законодавства, иако је Пољска држава чланица Европске уније.¹⁵²

Највиши суд у земљи је затим у октобру 2021. године донио одлуку без преседана у историји Европске уније, односно пресудио је да су два кључна члана Уговора о Европској унији, чл. 1. и чл. 19. неспојиви са пољским уставом.¹⁵³

¹⁵¹ Исто, 4.

¹⁵² Уставни суд Пољске одбио да примени одлуку Европског суда правде, <https://www.politika.rs/scc/clanak/483433/Ustavni-sud-Poljske-odbio-da-primeni-odluku-Evropskog-suda-pravde>, 15. децембар 2022.

¹⁵³ Hungary Comes to Poland's Defense Over EU Court Ruling, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-09/germany-france-say-poland-is-obligated-to-respect-eu-rules>, 15. децембар 2022.

Чл. 1. Уговора о Европској унији дефинише „све ближе унију међу народима Европе“, која се заснива на поштовању уговора Европске уније.¹⁵⁴ Чл. 19. Уговора о Европској унији описује улогу Суда правде Европске уније, који „обезбеђује да се при тумачењу и примени уговора поштује закон“.¹⁵⁵

У спорној одлуци коју је донио Уставни суд Пољске наводи се да право Европске уније нема примат над националним законодавством. Даље се појашњава да се признаје предност права Европске уније у неким посебним областима обухваћеним појединачним уговорима које су потписале и ратификовале све државе чланице. Међутим, оспорава се тврдња Суда правде Европске уније да закони Уније надмашују националне уставе, истичући да то начело није садржано ни у једном уговору. Подршку овом питању од фундаменталног значаја изразили су и противници еврофедерализма свуда, а посебно у Мађарској.

Оно што је претходило овим последњим активностима Пољске и Мађарске, јесте захтјев Европске уније која је у више наврата подсећала државе чланице да је поштовање владавине права основни услов за заштиту других вриједности на којима се заснива Европска унија, као што су слобода, демократија, једнакост и поштовање људских права, те да не постоји демократија и поштовање основних права без поштовања владавине права, и обрнуто, те су након ових захтјева услиједиле активности које су подразумевале казнене мјере од стране Суда правде Европске уније.¹⁵⁶

Политички спор око суверенитета и демократског статуса Пољске представља егзистенцијалну пријетњу за Европску унију, из разлога ширења потенцијалне пријетње на друге државе чланице и суверенисте унутар њихових граница.

Међутим, крајем 2021. године позиција Пољске се промијенила услед мигрантске кризе на граници са Бјелорусијом. С обзиром да је хиљаде миграната и избјеглица углавном поријеклом из Ирака, Авганистана и Сирије похрлило ка границама Пољске, те је Влада Пољске унаприједила своју реторику у смислу да Пољска брани границе Европе и наводни бијели и хришћански идентитет Европе. У том контексту, Унија је своје

¹⁵⁴ Чл. 1 Уговора о Европској унији.

¹⁵⁵ Чл. 19 Уговора о Европској унији.

¹⁵⁶ When security in Europe conflicts with democracy in Poland, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/11/30/when-security-in-europe-conflicts-with-democracy-in-poland/>, 8. децембар 2022.

активности везано за казнене мјере у вези са slabим демократским акредитивима Пољске тренутно суспендовала, током миграцијске и безбједносне кризе.¹⁵⁷

Последња у низу озбиљнија глобална ситуација која је у великој мјери утицала на свакодневницу и животе грађана Европске уније у првом плану јесте сукоб у Украјини који је почео 24. фебруара 2022. године.

Као одговор на збивања у Украјини, Европска унија је одлучила да уведе додатне санкције усмјерене против Руске Федерације, а које су се пре свега одразиле на области финансија, енергетике и саобраћаја, контролу и финансирање извоза, визну политику и додатне санкције против појединаца из Руске Федерације.¹⁵⁸ Иако се увођење санкција Руској Федерацији не може сматрати новином у вођењу спољне политике Уније¹⁵⁹, ипак посебну пажњу у новонасталим догађајима заузима одлука Европске уније у погледу енергетског аспекта санкција.

Уведеним санкцијама које се односе на област енергетике, а имајући у виду чињеницу да је ЕУ у великој мјери зависна од енергената који долазе из Руске Федерације, Европска унија уводи ограничења на увоз руских енергената, што је за последицу имало поремећаје у свим аспектима живота грађана, привреде и индустрије. Иако су свакако без обзира на свој домет, озбиљност и последице и овако крупне политичке одлуке Уније у појединим државама чланицама у већини подржане, ипак је било и оних држава које се нису, барем испрва, сагласиле са предложеним активностима. У првом реду, то је била и остала Мађарска. Мађарска као држава чланица чија политика није увијек у потпуности пратила и била једногласна са већином политика осталих држава чланица постаје одговорна за пролонгирани процес одлучивања.

¹⁵⁷ Исто.

¹⁵⁸ Хронологија—одговор ЕУ на руску инвазију на Украјину <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>, 13. јануар 2023.

¹⁵⁹ Европска унија од 2014. године постепено уводи санкције према Руској Федерацији због усвајања документа Декларације о независности Крима којим је проглашена независност Републике Крим и града Севастопоља од украјинске власти. Република Крим је формирана од територије Аутономне Републике Крим, једне од административних јединица Украјине. Европска унија је 2022. године масовно проширила санкције усмјерене против Руске Федерације као одговор на одлуку Руске Федерације да призна независност покрајина Доњецка и Луганска од украјинске власти, те као одговор на почетак сукоба на територији Украјине.

Наиме, Мађарска се, узимајући као приоритет енергетску безбједност своје земље, противила санкцијама ЕУ против Русије у дијелу у коме оне представљају ризик по енергетску безбједност Мађарске. Због наведеног слиједе многобројне критике на рачун Мађарске упућене од стране осталих држава чланица као нпр. да Мађарска држи ЕУ као таоца, да је Украјина дуго била талац унутрашње и спољне политике. Као последња у низу актуелности, али и права слика комплексних односа и договора унутар Уније, може да послужи одлука Мађарске да укине вето на финансијски план помоћи Украјини у износу од 18 милијарди евра у 2023. години, као компромис за ослобађање дијела европских фондова намијењених Мађарској.¹⁶⁰ Поједини би овакав поступак Мађарске оцијенили као успјешно уновчавање вета.¹⁶¹

¹⁶⁰ <https://euagenda.eu/news/805695>, 13. јануар 2023.

¹⁶¹ Пао договор у ЕУ за помоћ Украјини: На часу код Виктора Орбана како уновчити вето, <https://lat.rt.rs/news/10822-madjarska-skinula-veto/>, 13. јануар 2023.

IV. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

С обзиром да се Европска унија, као и цијели свијет, суочава са низом догађаја, поставља се питање колико је уопште питање подјеле надлежности актуелно и важно у овом садашњем тренутку за Европску унију. Примат у унутрашњим и спољним односима се свакако дао, у односним временским епохама, великој избјегличкој и мигрантској кризи и заштити спољних граница Европске уније, али и збрињавању великог броја миграната у државама чланицама Европске уније. Одлука Велике Британије да напусти Европску унију је изазвала посебну пажњу и додатне напоре Уније да успјешно одговори на изазове које су настали у односи и последицае које су се одразиле на економију и европску перспективу Уније.

Тренутно се може посвједочити посвећености Европске уније да активно учествује у рјешавању енергетске кризе изазване сукобом у Украјини, те тренду увођења санкција Руској федерацији.

Иако се не могу занемарити настојања и тенденције Лисабонског споразума да подјелу надлежности између Европске уније и држава чланица учини јасном и транспарентном, различите перспективе у области европских интеграција које су изложене у претходном дијелу мастер рада, указује да ипак нису сва питања аранжмана надлежности финално ријешена. Као додатни фактор који отежава финалну подјелу надлежности намећу се и свјетски економски трендови условљавајући даљу еволуцију интеграције и самим тим даљу ерозију државне суверености.

Европски интеграциони пут се може у већем дијелу описати као „нераван, несигуран и непредвидив“, а у свјетлу тренутних дешавања вјероватно је да се исти пут може очекивати и у блиској будућности. Међутим, истина је да је Европска унија била и остаје најпознатија и најуспјешнија интеграција држава на просторима Европе.¹⁶²

У сваком случају, питање подјеле надлежности као круцијално и есенцијално остаје и даље коријен многобројних активности, питања и криза са којима се суочава Унија узимајући у обзир да аспект аранжмана надлежности подразумијева проналажења праве равнотеже између ограничавања и оснаживања Уније. Дефинитивно је да постоји плурализам схватања и теорија, те самим тим и непостојање сагласности аутора о томе да ли горе поменуте кризе и питања са којима се суочава Унија произилазе из превише европских интеграција, и/или недовољног оснаживања институција ЕУ. У складу са

¹⁶² Н. Мисита, *н. дело*, 106.

наведеним, већина је сагласна да су механизми за одлуку о томе шта и колико Европска унија може да учини пресудни за ефикасно управљање у Европи, те да су заправо тренутне ситуације изазов који носи са собом потенцијал да се ти механизми побољшају и у правој мјери искажу свој европски дух.

Динамична природа аранжмана надлежности подложна је утицају услед промјенивих политичких, правних и друштвених околности, те тако у неким областима политика може да дође до повећаног утицаја европских интеграција, што захтијева њихову прекласификацију из комплементарне у подијељену надлежност, односно, из подијељене у искључиву. Из истих разлога, могуће је да се поједине области заједничких политика прекласификују у комплементарну надлежност или надлежност држава чланица. У сваком случају упркос чињеници да надлежности имају конкретан и немјерљив утицај, оне не морају нужно да буду корисне. Уколико се подјела надлежности може лако изигравати прибјегавањем употребе меког права, међувладине сарадње и негативне интеграције, поставља се питање на који начин подјела надлежности служи својој сврси, односно, штити владавину права и демократско одлучивање.¹⁶³

Узимајући у обзир цијело истраживање, као и хипотезу постављену на почетку овог рада намеће се закључак да се постављена хипотеза потврђује.

Надлежности по својој природи јесу правна категорија, јер одређују пуноважност конкретне радње, с обзиром на правни поредак ЕУ, тј. конкретне државе. Начин на који се третира законодавна активност уско је везано са питањем надлежности. На овај начин се ограничава власт, али се постиже већа правна сигурност. Постојање унапред утврђених надлежности улива грађанима већу правну сигурност и омогућава контакт са различитим нивоима власти. Вертикална подјела надлежности претпоставља јасније раздвајање надлежности између различитих нивоа власти и јасно дефинисање њиховог финансирања. Јасне одговорности доносе већу ефикасност и транспарентност у испуњавању одговорности између нивоа власти.¹⁶⁴

Вертикална расподјела надлежности између ЕУ и држава чланица према одредбама Лисабонског уговора показује да су бројне надлежности и одговорности подељене

¹⁶³ The Way Forward, <https://media.bloomsburyprofessional.com/rep/files/9781509913480sample.pdf>, 04. јануар 2023.

¹⁶⁴ Conclusion, Division of Competences between the European Union and the Member State, <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclic/article/view/8993>, 13. јануар 2023.

између различитих нивоа управљања унутар ЕУ. У том контексту се јављају два начела: једнака легитимност и одговорност свих нивоа управљања, у оквиру својих овлашћења и начела лојалне сарадње. То резултира потребом за партнерским радом, што значи да ниједан ниво не може директно сам да одговори на потребе и изазове са којима се ЕУ суочава.

На основу анализе разграничења надлежности између Европске уније и држава чланица, из Лисабонског уговора је видљиво да државе чланице и даље задржавају велики број надлежности, те да је ступањем на снагу Лисабонског уговора, подјела надлежности између ЕУ и држава чланица резултирала јаснијим, кохерентнијим и бољим системом ЕУ.¹⁶⁵ Међутим, и поред наведеног, јасно је да и даље постоји потреба да се уобзире и динамичке еволуције области политика и њихова међусобна интеракција у категоризацији надлежности како би се на најбољи начин искусиле све предности и користи исте, омогућило ефикасно управљање и одговор на изазове који ће да слиједе, те пронашао прави баланс моћи између Уније и држава чланица.

¹⁶⁵ Исто.

V. СПИСАК ОСНОВНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. МОНОГРАФИЈЕ, УЏБЕНИЦИ, КОМЕНТАРИ ЗАКОНА, ЗБИРКЕ СУДСКИХ ОДЛУКА:

- Alina Kaczorowska, *European Union Law*, 2008.
- Alina Kaczorowska, *European Union Law Third Edition*, 2013.
- Витомир Поповић, Филип Турчиновић, *Међународно јавно право*, Бања Лука 2007.
- Владан Кутлешић, *Основе права*, Београд 2001.
- Дезмонд Динан (*Dinan*), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford 2006.
- Жан Жак Русо, *Друштвени уговор*, Београд 1959.
- Клаус – Дитер Борхарт (*Borchardt*), *Абецеда права Европске уније*, Луксембург: Канцеларија за публикације Европске уније 2010.
- Милан Бартош, *Међународно јавно право*, Београд 1954.
- Милета Новаковић, *Основи међународног јавног права*, Београд 1936.
- Невенко Мисита, *Основи права Европске уније*, Сарајево 2002.
- Радивој Степанов, Гордана Вукадиновић, *Теорија права*, књ. 2, Нови Сад 2002.
- Радован Вукадиновић, *Европска економска заједница*, Београд 1991.
- Радован Вукадиновић, *Како усклађивати домаће прописе са правом Европске уније*, Крагујевац 2004.
- Радован Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац 2016.
- Радомир Лукић, Будимир Кошутећ, Драган Митровић, *Увод у право*, Београд 1999.
- Радомир Лукић, Будимир Кошутећ, *Увод у право*, Београд 2007.
- Роберт Шице (*Schütze*), *From Dual to Cooperative Federalism – The Changing Structure of European Law*, Oxford 2009.
- Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, Нови Сад 2004.

- Саша Гарбен, Инге Говер (*Garben, Govaere*), *The Division of Competences between the EU and the Member States, Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oregon 2017.
- Слободан М. Благојевић, *Увод у право*, Београд 1995.
- Слободан Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Београд 2015.
- Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 1999.
- Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, Београд 2011.
- Снежана Савић, *Основе права*, Бања Лука 2005.
- Фуад Мухић, *Теорија државе*, Сарајево 1986.

2. ЧЛАНЦИ:

- *Sui generis*, Дирекција за европске интеграције, 2019.

3. ПРОПИСИ:

- Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини.
- Устав Републике Српске.
- Декларација о уставним принципима.
- Акт Владе Републике Српске, бр. 04.1.2168-1/21 од 29. октобра 2021. године.
- Закон о лијековима и медицинским средствима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/21).
- Инструкција институцијама Републике Српске у погледу припреме и реализације ИКТ пројеката Агенције за информационо друштво Републике Српске, И-14/13, јануар 2013.
- Устав Федерације Босне и Херцеговине.
- Устав Савезне Републике Њемачке (*Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*).
- Бечка конвенција о уговорном праву.
- Уговор о Европској заједници за угаљ и челик.
- Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију.
- Уговор о оснивању Европске економске заједнице.
- Уговор о спајању.
- Споразум из Мастрихта.

- Лисабонски уговор.
- Уговор о Европској унији.
- Уговор о функционисању Европске уније.
- Одредбе Протокола (број 2) о примјени начела супсидијарности и пропорционалности прилажу се уз Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније.
- Предмет C-22/70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport*, [1971] ECR 263, ECLI:EU:C:1971:32.
- Предмет C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, [1963] ECR 3, ECLI:EU:C:1963:1.
- Предмет C-6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, [1964] ECR 1141, ECLI:EU:C:1964:66.
- Предмет C-294/83 *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament*, [1986] ECR 1339, ECLI:EU:C:1986:166.
- Предмет C-7/71 *Commission of the European Communities v French Republic*, [1971] ECR 1003, ECLI:EU:C:1971:121.
- Пресуда Савезног уставног суда Њемачке, [1994] 1 C.M.L.R. 57, *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty*, http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/Brunner_Sentence.pdf.
- Предмет C-8/55 *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community*, [1955] ECR 201, ECLI:EU:C:1956:7.
- Предмет C-3/76 *Cornelis Kramer and others*, [1976] ECR 1279, ECLI:EU:C:1976:114.
- Мишљење 1/03 *Competence of the Community to conclude the new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters*, [2006] ECR I-01145, ECLI:EU:C:2006:81.
- Мишљење 1/76 *Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty - Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*, [1977] ECR 741, ECLI:EU:C:1977:63.
- Одлука 94/800/EC *Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its*

competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986-1994) („Official Journal of the European Communities”, L 336/1).

- Предмет C-114/12 *European Commission v Council of the European Union (Broadcasting Organisations)*, ECLI:EU:C:2014:2151.
- Мишљење 1/13 *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU - Convention on the civil aspects of international child abduction - Accession of third States - Regulation (EC) No 2201/2003 - Exclusive external competence of the European Union - Risk of undermining the uniform and consistent application of EU rules and the proper functioning of the system which they establish*, ECLI:EU:C:2014:2303.
- Предмет C-600/14 *Federal Republic of Germany v Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2017:935.
- Мишљење 2/15 *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU — Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore*, Opinion (C-2/15).
- Предмет C-376/98 *Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union (Directive 98/43/EC - Advertising and sponsorship of tobacco products)*, [2000] ECR I-08419, ECLI:EU:C:2000:544.
- Предмет C-281/85 *Federal Republic of Germany and others v Commission of the European Communities - Migration policy - Competence of the Community*, [1987] ECR 3203, ECLI:EU:C:1987:351.
- Предмет T-240/04 *French Republic v Commission of the European Communities*, [2007] ECR II-04035, ECLI:EU:T:2007:290.

4. ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ:

- The Tindemans Report, <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/63f5fca7-54ec-4792-8723-1e626324f9e3>, 15. децембар 2022.
- Став Владе Републике Српске о одлуци Уставног суда БиХ о Дану Републике Српске, <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/STAV%20VLADE%20REPUBLIKE%20SRPSKE%20O%20DLUCI%20USTAVNOG%20SUDA%20BIH%20O%20DANU%20REPUBLIKE%20SRPSKE.pdf>, 15. децембар 2022.

- Hungary Comes to Poland's Defense Over EU Court Ruling, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-09/germany-france-say-poland-is-obligated-to-respect-eu-rules>, 15. децембар 2022.
- Happy birthday ERTA! 50 Years of the Implied External Powers Doctrine in EU Law, <https://europeanlawblog.eu/2021/03/31/happy-birthday-erta-50-years-of-the-implied-external-powers-doctrine-in-eu-law/>, 15. децембар 2022.
- Уставни суд Пољске одбио да примени одлуку Европског суда правде, <https://www.politika.rs/scc/clanak/483433/Ustavni-sud-Poljske-odbio-da-primeni-odluku-Evropskog-suda-pravde>, 15. децембар 2022.
- The Treaty of Lisbon, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0033>, 15. децембар 2022.
- Treaty of Maastricht on European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>, 17. март 2023. године.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=en>, 15. децембар 2022.
- Treaty of Brussels (Merger Treaty), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:4301863>, 15. децембар 2022.
- Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0022>, 15. децембар 2022.
- Euratom Treaty, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>, 15. децембар 2022.
- Implied exclusive powers in the ECJ's post-Lisbon jurisprudence: the continued development of the ERTA doctrine, https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/36456463/2018_Chamon_Implied_exclusive_powers_in_the_ECJ_s_post_Lisbon_jurisprudence_the_continued_development_of_the_ERTA_doctrine.pdf, 15. децембар 2022.
- When security in Europe conflicts with democracy in Poland, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/11/30/when-security-in-europe-conflicts-with-democracy-in-poland/>, 8. децембар 2022.

- Division of Competences between the European Union and the Member State, Abstract, <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclic/article/view/8993>, 8. децембар 2022.
- Криза федерализма: између дуалног идеала и кооперативне нужности, докторска дисертација, <https://phaidravg.bg.ac.rs/open/o:18077>, 8. децембар 2022.
- Извјештај о БиХ за 2022. годину, <https://www.dei.gov.ba/sr/expansion-pack>, 03. јануар 2023.
- Implied exclusive powers in the ECJ' post-Lisbon jurisprudence: The continued development of the Erta doctrine, https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/36456463/2018_Chamon_Implied_exclusive_powers_in_the_ECJ_s_post_Lisbon_jurisprudence_the_continued_development_of_the_ERTA_doctrine.pdf, 11. јануар 2023.
- Conclusion, https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW310/Garben-2017-JCMS%253A_Journal_of_Common_Market_Studies.pdf, 12. јануар 2023.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Сара Дојчиновић рођена је 20. новембра 1989. године у Вировитици, Хрватска. Након завршене Гимназије у Бањој Луци, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци уписује 2011. године, гдје је дипломирала 2016. године, те стекла звање дипломирани правник. Приправнички стаж одрадила је у Основном суду у Бањој Луци и Интеграл Инжењеринг а.д. Од 2018. године започиње рад у Министарству здравља и социјалне заштите у Влади Републике Српске на радном мјесту виши стручни сарадник за европске интеграције и међународну сарадњу, које послове обавља и данас. Године 2020. полаже правосудни испит. Удата је, мајка двоје дјеце.