

УДК 341.217(4–672EU):497.4)
341.176(4–672EU):342.4(497.4)

Руди Коцјанчич

УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ О ПРИСТУПАЊУ СЛОВЕНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Чланак приказује и анализира уставно уређење прикључења Словеније Европској унији. При томе утврђује да је Словенија прихватила посебан Уставни закон, којим је уредила пренос дела суверености на међународне организације и самим тим и на Европску унију. У средишћу пажње аутора је члан 3а, који је на основу аустракиног приступа одредио уставни основ за одлучивање о прикључивању Словеније Европској унији.

У прилогу аутор приказује и уставне основе – начин на који су и групе државе приступиле Европској унији. При том утврђује како су то ти основи међусобно ујоредиви и по чему се међусобно разликују.

У тумачењу Уставног закона исца се ослања на правно уређење Европске заједнице односно Европске уније. При том одређује и однос између комунићарног права Европске уније и националног права држава чланица. Између остало, предсјавља и оне новостии које предвиђа основни нацирћ Уставног уговора о Европској унији и које су повезане са дајом шемом.

Прилог је закључен приказом правног уређења сарадње између Народне скупшћине и Владе у пословима Европске уније, при чему је уочићено означена и улога националних парламената у Европској унији.

Кључне речи: *Европска унија. – Међународне организације. – Комунићарно право Европске уније. – Национално право држава чланица.*

УВОД

Устав Републике Словеније,¹ који је био прихваћен средином 1991. године, није допуштао пренос суверености Словеније на међународне организације па ни на Европску унију. Ради тога је

¹ Устав Републике Словеније, *Службени гласник Републике Словеније*, бр. 33–1409/91-I од 28. 12. 1991.

било потребно променити устав и његовом променом одредити уставни основ за одлучивање о приступању Словеније Европској унији. Пренос дела суверености на међународне организације, дакле и на Европску унију, уредио је Уставни закон о променама I. поглавља и 47. и 68. члана Устава Републике Словеније (у даљем тексту: Уставни закон), који је прихватила Народна скупштина почетком 2003. године.²

Уставни закон је уредио пренос дела суверености Словеније на међународне организације у посебном члану 3а. По садржају и природи, члан 3а произлази из члана 3, који заједно са чланом 1 и 2 одређује темеље уставног уређења Словеније. У члану 1 наиме, Устав дефинише Словенију као демократску републику, а у члану 2 као правну и социјалну државу, док у члану 3 – *inter alia* – одређује да је Словенија држава свих држављанки и држављана, која се заснива на основном и трајном праву словеначког народа на самоодлучивање, и да у Словенији власт има народ.

Уставни закон је у 1. одломку члана 3а одредио уставну основу за одлучивање о преносу дела суверености Словеније на међународне организације, у 2. одломку је предвидео могућност расписивања референдума пре ратификације међународног уговора о преносу дела суверености Словеније на те организације, у члану 3 је дефинисао валидност правних аката и одлука тих организација у Словенији, а у 4. одломку је уредио однос између Народне скупштине и Владе у поступцима прихватања правних аката и одлука у тим организацијама.

Уставни закон је променио и 47. члан, који уређује изручивање држављана Словеније, и 68. члан, који уређује стицање власничког права странаца на некретнине.

У наставку ћемо детаљније приказати и анализирати садржај Уставног закона.

1. ПРЕНОС ДЕЛА СУВЕРЕНИХ ПРАВА СЛОВЕНИЈЕ НА МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ОДНОСНО НА ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Уставни закон је одредио уставни основ за пренос дела суверених права Словеније на међународне организације па и на Европску унију, следећом одредбом: „Словенија може међународним уговором, који ратификује Народна скупштина двотрећинском већином гласова свих посланика, да пренесе извршавање дела суверених права на међународне организације које су засниване на

² Уставни закон о променама I. поглавља и 47. и 68. члана Устава Републике Словеније, *Службени гласник Републике Словеније*, бр 7/2003.

поштовању човекових права и основним слободама, демократији и начелима правне државе, и да ступа у одбрамбени савез са државама заснованим на поштовању тих вредности“ (1. одломак члана 3а).

Уставотворац је приликом формирања те одредбе имао могућност да одреди уставни основ за пренос дела суверених права Словеније на међународне организације, дакле и на Европску унију, на основу два приступа: на основу апстрактног, односно генералног приступа, или на основу конкретног, односно казуистичког приступа. На основу првог могао би генерално да допусти пренос дела суверених права на било коју међународну организацију, а да при томе не помене Европску унију. На основу другог приступа би могао да предвиди пренос дела суверених права на конкретну међународну организацију, значи Европску унију (Кристан, 2001, 79).³

Први приступ за одређивање уставног основа за одлуку о приступању Европској унији применила је већина држава оснивачица Европске заједнице: Белгија, Италија, Луксембург и Холандија. Према томе, белгијски устав предвиђа пренос државних овлашћења на међународне организације без конкретног навођења тих организација (члан 34). Сличне уставне одредбе имају и Луксембург (49бис) и Холандија (члан 92). И Италија је ратификовала Мастрихтов уговор на основу уставне одредбе, која допушта пренос суверених права те државе на међународне уговоре, без помињања Европске уније (члан 11). Италијански уставни суд је иначе већ у суђењу у случају Фронтини из 1974. године, утврдио, да члан 11 Устава омогућава довољну подлогу за инкорпорацију оснивачких уговора Европске заједнице у италијански правни систем. Од других држава, Европској унији су на исти начин приступиле и Грчка, Данска и Шпанија. Велика Британија, која нема писани устав, правно је уредила приступање Европској заједници, касније и Европској унији, на основу посебног закона, који је Парламент прихватио 1972. године (The European Communities Act). Пољска је међу новим државама чланицама на најапстрактнији начин уредила уставни основ за пренос дела суверености на међународне организације, дакле и на Европску унију. Текст пољског устава који уређује то питање гласи: „Право међународне организације се у Републици Пољској непосредно користи и има предност пред унутрашњим правом ако је тако одређено у међународном уговору којим се оснива међународна организација и који је ратификовала Република Пољска“ (члан 91).⁴

³ Кристан И., „Промена устава и Европска унија“, видети: VII. Дани јавног права, 10 година словеначког устава“, *Зборник реферата*, Порторож 2001, стр. 79.

⁴ If an agreement ratified by the Republic of Poland, establishing an international organization so provides the laws established by it shall be applied directly and have precedence in the event of a conflict of laws.

Са друге стране, немачко и француско уставно уређење садрже посебне одредбе о Европској унији. Велики значај, који немачки устав (Grundgesetz) приписује европском удруживању, очигледан је већ на основу следећег текста у његовој преамбули: „Из спознаје о својој одговорности пред Богом и људима, преузете хтењем, да би као једнакоправан члан у удруженој Европи служио миру у свету, немачки народ је прихватио тај устав.“⁵ У члану 24 одређује се да Савез (Bund) може законом да преноси суверена права на међувладине институције. Немачка је при ратификацији Мастрихтског уговора променила и члан 23, који се у потпуности односи на Европску унију. Међу седам одломака овог члана, најбитнији је први одломак, који дозвољава Савезу (Bund), да законом може да преноси суверена права на Европску унију.⁶

Француска је при ратификацији Мастрихтског уговора увела ново, XV поглавље и именовала га „Европска заједница и Европска унија“. У једном од чланова уредила је чланство Француске у Европској заједници и Европској унији (88–1), а у другом пренос дела њене суверености на те организације (88–2).⁷ Аустрија је прецизно уредила пренос дела суверености на Европску унију путем посебног уставног закона. На основу конкретног односно казуистичког приступа уредиле су пренос дела суверености на Европску унију и Финска, Ирска, Португал и Шведска, а међу новим чланицама и Естонија, Мађарска и Словачка.

У Словенији је мишљење о начину преноса дела суверених права Словеније на међународне организације, па и на Европску унију, било подељено. Влада је при оснивању Уставног закона из 2001. године предложила да тај закон предвиди пренос дела суверених права Словеније на међународне организације, без помињања Европске уније. Део стручне јавности је одбијао Владин предлог и заузимао се да Уставни закон изричито одреди да Словенија може пренети део суверених права на Европску унију. При том је истицан све већи значај правног поретка и реалних компетенција Европске уније и слабљење суверености држава чланица (Кристан,

5 Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Frieden der Welt zu dienen hat sich das Deutsche Volk seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz geben.

6 Der Bund kann... hoheitrechte übertragen односно на енглеском језику: Federation may transfer sovereign powers by law...

7 Article 88-1
The Republic shall participate in the European Communities in the European Union constituted by States that have freely chosen, by virtue of the treaties that established them, to exercise some of their powers in common.

Article 88-2
Subject to reciprocity and in accordance with the terms of the Treaty on European Union signed on 7 February, France agrees to the transfer of powers necessary for the establishment of European economic and monetary union.

2002, 208).⁸ Међутим, део стручне групе при уставној комисији предлагао је комбинован приступ, по коме би Уставни закон поименце навео Европску унију, на коју би Словенија пренела део суверених права, али би допустио и пренос дела суверених права на друге међународне организације, без навођења тих организација. Након дужих политичких и стручних расправа о предностима и манама оба приступа, уставна комисија и њена стручна група поткрепиле су неким редакцијским исправкама уставни текст који је припремила Влада на основу апстрактног односно општег приступа. У образложењу су нагласиле да је тај приступ бољи надасве због тога што се већ Устав заснива на апстрактним односно општим одредбама, којима је једноставније обухватити све будуће могућности и ситуације – заплете при одлучивању о приступању Словеније Европској унији и другим међународним организацијама, као и потешкоћа при њиховом преименовању. Предност апстрактног односно општег приступа била би у томе, што је дошло до одређених ограничавања државне суверености Словеније, и то са њеним признавањем јурисдикције Европског суда за људска права и јурисдикције Међународног казненог суда (Церар, 2003, 1467).⁹

Значи, иако је Народна скупштина у суштини прихватила члан За, да би њиме одредила уставни основ за одлучивање о приступању Словеније Европској унији, тај члан не помиње Европску унију.

Уставни закон означава државну сувереност Словеније изразом *суверено љправо*. Основни уставни документ о самосталности и независности Републике Словеније из 1991. године¹⁰ – којим је Словенија била успостављена као независна и самостална држава – у својој преамбули већ користи тај израз. И немачки устав користи израз „*Hoheitsrechte*“ – *суверена љправа*, која та држава може да преноси на Европску унију (1. одломак члана 23).

Појам суверености је иначе изузетно компликован и подвргнут променама. Према Ј. Бодину, који је оснивач модерне теорије о суверености, суштина државне суверености је у врховности државне власти (монарха). Према традиционалној правној теорији, државна сувереност се заснива на независности државне власти у односу према другим државама и на њеној врховности унутар државе (Лукић, Кошутић, 1975, 34).¹¹ Међутим, већ је Г. Јелинек

⁸ Кристан И., „Европско повезивање и устав“, видети: „VIII. Дани јавног права“, *Зборник реферата*, Порторож 2003, стр. 208.

⁹ Церар М., „Промене устава и ЕУ“, видети: „Дани словеначких правника 2003“, *Зборник реферата*, Порторож 2003, стр. 1467.

¹⁰ Основни уставни документ о самосталности и независности Републике Словеније, *Службени гласник Републике Словеније*, бр. 1-4/91-I, од 25. 6. 1991.

¹¹ Лукић Р. Д., Кошутић Б., *Увод у љправо*, Научна књига, Београд, 1975, стр. 35.

наглашавао да је државна сувереност историјска појава и да се, према томе, не мења (1960, 484–489).¹² Највећу еволуцију државна сувереност доживљава оснивањем међународних организација односно државних заједница, на које државе преносе своју сувереност и упоредно са тим смањују онај део суверености који саме непосредно извршавају. Најизразитији пример те еволуције јесте пренос суверености националних држава на Европску заједницу односно Европску унију.

Уставотворац је одредио и вредносна и процесна ограничења код преноса дела суверености Словеније на међународне организације, а тиме и на Европску унију.

Уставни закон је ограничио пренос дела суверених права Словеније на међународне организације тако што је одредио да Словенија може пренети део суверених права на оне организације које се заснивају на поштовању човекових права и основних слобода, демократије и начела правне државе. Уставотворац се при одређивању тих начела угледао на немачки устав, а он одређује да Савезна Република Немачка учествује у развоју Европске уније, „која је обавезана демократским начелом, начелом правне државе, федеративним начелом и начелом супсидијарности, која обезбеђује заштиту основних права, и која је у суштини упоредива са заштитом коју гарантује овај устав“. (1. одломак члана 23).¹³ Међу тим начелима, од посебног значаја је и начело по ком би требало Европска унија да гарантује такву заштиту основних права која би била „у суштини упоредива са заштитом ових права“ према немачком уставу. На основу тог начела, немачки савезни уставни суд је, већ познатом пресудом *Splange II* из 1986. године, одлучио да неће пресуђивати о заштити основних права на основу права Европске заједнице, све док (*so-lange*) Суд Европске заједнице не обезбеди такву правну заштиту тих права која ће у суштини бити упоредива са њиховом заштитом према немачком уставу.¹⁴

Према вредносним ограничењима, која одређује Уставни закон, свакако је и словеначки уставни суд обавезан да о заштити основних права пресуђује на основу тог начела (Новак, 2004, 105).¹⁵ Предлог уставног уговора Европске уније иначе предвиђа ефек-

12 Jelinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Dritte Auflage, Hermann Genter Verlag, 1960, стр. 484–489.

13 Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die den demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätze und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.

14 Видети 73 BVerfGE 339 (1986).

15 Новак М., „Словеначки уставни идентитет у случају европског права – прелиминарна размишљања“, *Revus, Revija za evropsku ustavnost*, бр. 2, Љубљана 2004, стр. 104.

тивнију заштиту основних права у оквиру те организације. На основу тог предлога, Документ основних права, који је прихватила Међувладина конференција у Ници 2000. године, биће укључен у други део Уставног уговора о Европској унији, а та организација ће стећи правни субјективитет, тако да ће моћи да приступи Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода.

Ратификација међународног уговора, којим Народна скупштина преноси део суверених права на међународне организације, захтевна је и са процесног становишта. Наиме, Уставни закон прописује да Народна скупштина такве уговоре ратификује дво-трећинском већином гласова свих посланика.

2. РЕФЕРЕНДУМ О ПРЕНОСУ ДЕЛА СУВЕРЕНИХ ПРАВА СЛОВЕНИЈЕ НА МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ОДНОСНО О ПРИСТУПАЊУ СЛОВЕНИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Уопштено, референдум можемо да окарактеришемо као вид непосредног одлучивања држављана, засниван на начелу народне суверености. У прошлости су држављани одлучивали на референдуму искључиво о унутрашњим правним и политичким питањима. Међутим, у процесу оснивања и развоја Европске заједнице и Европске уније, развила се и обликовала посебна врста референдума, која је према својим правним последицама међународноправна односно надржавна.

Референдум, као вид непосредног одлучивања држављана о приступању држава у Европску привредну заједницу односно у Европску унију, примењивао се постепено. Тако су се француски држављани већ 1972. године на референдуму изјаснили за проширење ЕПЗ. Године 1972, заједници су се на основу референдума прикључиле Ирска и Данска, а у Норвешкој су исте године држављани на референдуму одбили улазак у ЕПЗ. У Великој Британији је 1975. године, значи две године након прикључивања те државе ЕПЗ, одржан први и до сада једини сведржавни референдум, иначе саветодаван, на којем су се држављани определили против новог погађања о условима за прикључивање те државе ЕПЗ. Године 1987, држављани Ирске су на референдуму гласали за прихватање Јединственог европског акта (Single European Act), који је увео прва законодавна овлашћења Европског парламента (поступак сарадње/codecision процедуре, сагласност односно пристанак/assent процедуре). У Италији су се држављани на саветодавном референдуму 1989. године заузели за поделу уставотворне функције у Европском

парламенту, који је био изгласан те године. Европској унији су 1992. године приступиле три државе, прво Француска и Ирска, а на поновном референдуму Данска. У Норвешкој су држављани на референдуму 1994. године поново одбили улазак, али сада у Европску унију (Хамон, 1998,126–165).¹⁶ Године 1995. на основу референдума су се Европској унији прикључиле и Аустрија, Финска и Шведска. У већини држава су расписали референдум на основу уставног акта, којим су одредили правно уређење за улазак тих држава у Европску заједницу односно Европску унију (Аустрија, Финска, Данска, Ирска, Шведска). У Ирској су држављани тек на поновљеном референдуму 2002. године потврдили Уговор из Нице, који је предвиђао веће институционалне и процесне промене у Европској унији након њеног проширивања.

И у Словенији се политичка и стручна јавност определила за расписивање референдума на ком би се држављани изјаснили о уласку у Европску унију. Уставна доктрина је заснивала расписивање референдума на начелу суверености народа и праву словеначког народа на самоодлучивање, при чему је референдум о уласку Словеније у Европску унију поредила са плебисцитом из 1990. године, на ком су држављани одлучивали о успостављању Словеније као самосталне и независне државе (Јамбрек, 2001, 234).¹⁷ Према уставу је у то време постојала могућност расписивања законодавног (1. одломак члана 90) и уставно-ревизионог референдума (члан 170), а према Закону о референдуму и народној иницијативи саветодавног референдума (1. одломак члана 26).¹⁸ Народна скупштина би могла да прихвати и уставни или обичан закон, којим би по узору на плебисцит из 1990. године прописала посебну врсту референдума. Тако би држављани на једном од тих референдума могли да се изјасне о уласку Словеније у Европску унију.

Након дужих политичких и стручних расправа, Народна скупштина је 7. фебруара 2003. расписала саветодавни референдум о приступању Словеније Европској унији, и одредила да се референдум одржи 23. марта 2003. године.¹⁹ Опозиција и део цивилне јавности били су против саветодавног референдума и заузимали су се за расписивање референдума који би својим исходом обавезивао Народну скупштину код прихватања закона о ратификацији уговора о приступању Словеније Европској унији. У даљим расправама

16 Хамон Ф., *Референдум. Упоредива ситуација*, ДЗС, Љубљана 1998.

17 Јамбрек П., „У очекивању преображаја словеначке уставности при уласку у Европску заједницу“, *Јавна управа*, бр. 1–2, Љубљана 2001, стр. 233–234.

18 Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник Републике Словеније* бр. 15/94, 13/95, 34/96, 43/96, 57/96, 82/98, 59/01.

19 Одлука о расписивању саветодавног референдума о приступању Републике Словеније Европској унији, *Службени гласник Републике Словеније* бр. 13–517/2003, стр. 1972.

су Владина коалиција и опозиција прихватиле предлог уставне комисије, који је припремила њена стручна група, на основу ког Уставни закон прописује посебну врсту референдума за одлучивање о преносу дела суверених права Словеније на међународне организације, дакле и на Европску унију. И та одлука је формирана у апстрактном и општем виду, тако да не помиње Европску унију.

Народна скупштина је, у 2. одломку члана 3а Уставног закона, на следећи начин уредила нови вид референдума: „Пре ратификације међународног уговора из претходног одломка, Народна скупштина може да распише референдум. Предлог је прихваћен на референдуму ако за њега гласа већина гласача чији су гласови важећи. Народна скупштина је везана за исход референдума. Ако је референдум изведен, с обзиром на Закон о ратификацији таквог међународног уговора, није допуштиво расписивати референдум.“

Према тој одлуци, Народна скупштина може да распише референдум пре ратификације међународног уговора којим Словенија преноси извршавање дела суверених права на међународну организацију, или пре ратификације међународног уговора о ступању Словеније у одбрамбени савез са другим државама. И та одредба је формирана у апстрактном и општем виду, тако да не помиње Европску унију. Уставотворац је том одредбом уредио само основне правне саставне делове референдума, и то предмет и форму референдума, начин утврђивања гласања, правну везаност за одлуку на референдуму и искључење других врста референдума. Уставни закон је такође одредио да се већ расписани саветодавни референдум о приступању Словеније у Европску унију обавља у складу са овом одредбом и Законом о референдуму и народној иницијативи (2. и 3. одломак II поглавља).

Према свим суштинским саставним деловима, референдум је према овој одредби *sui generis* (Каучич, 2003, 1478).²⁰

Референдум о преносу извршавања дела суверених права Словеније на међународне организације и о приступању Словеније у одбрамбене савезе са другим државама представља факултативни референдум. Уставни закон не обавезује Народну скупштину да мора да распише такав референдум *ex constitutionem*. Према времену расписивања, овај референдум је посебна врста претходног референдума. Народна скупштина може да га распише пре потписивања или након потписивања међународног уговора, али пре њене ратификације међународног уговора. Политичкој и правној природи међународног уговора много више одговара претходни него накнадни референдум (након ратификације таквог уговора).

²⁰ Каучич И., „Одлучивање на референдуму о међународним повезивањима“, *Преузете и рад*, Љубљана, бр. 6–7/2003/XXIX, стр. 1476.

На основу наведене одредбе, предлог о преносу извршавања дела суверених права Словеније на међународне организације и о приступању Словеније у одбрамбене савезе прихваћен је ако за њега гласа већина бирача чији су гласови важећи. Уставни закон не прописује колико бирача мора да буде присутно на референдуму да би он био важећи (кворум). Са друге стране, Устав одређује да је промена устава на референдуму прихваћена под условом да на гласању присуствује већина свих бирача (2. одломак члана 170).

Нарочито значајна карактеристика овог референдума јесте, да је исход референдума обавезујући за Народну скупштину. Ако би Народна скупштина, упркос негативној одлуци на референдуму, ратификовала међународни уговор, уставни суд би могао да утврди да је закон о ратификацији таквог уговора у супротности са уставом.²¹ Уставни суд би у случају процесне противуставности могао да поништи закон, а председник државе не би смео да изда ратификациони документ. Међутим, уколико би такав документ већ био издан, и међународни уговор већ био на снази, таква одлука уставног суда имала би ефекат само у унутрашњем правном уређењу. Упркос позитивној одлуци на референдуму, Народна скупштина не би смела да ратификује међународни уговор ако би уставни суд закључио да то није у складу са уставом. Народна скупштина би могла и сама да одбаци ратификацију међународног уговора ако би се околности након позитивне одлуке на референдуму промениле.

Уставни закон забрањује да Народна скупштина након већ одржаног референдума расписује било какав други референдум. Искључење је апсолутно, јер не зависи од позитивног или негативног исхода референдума. Забрана понављања референдума односи се на претходни као и на накнадни законодавни референдум (Каучич, 2003, 1482).²²

Уставно уређење референдума представљало је изразит политички и правни компромис.

3. УПОТРЕБА ПРАВНИХ АКТА И ОДЛУЧИВАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА ОДНОСНО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СЛОВЕНИЈИ

Након обрађивања 1. и 2. одломка члана 3 Уставног закона, прелазимо на обраду 3. одломка овог члана, који гласи: „Правни акти и одлуке, прихваћени у оквиру међународних организација на

²¹ Закон о уставном суду, *Службени гласник Републике Словеније* бр 15/94.

²² Каучич И., *исто*, стр. 1489.

које Словенија преноси извршавање дела суверених права, у Словенији се користе у складу са правним уређењем тих организација.“

Иако се ради о апстрактној и општој одредби, на основу правног уређења Европске уније та одредба се суштински односи на правне акте и одлуке те организације. Словенија је иначе признала и јурисдикцију Европског суда за људска права код Савета Европе и јурисдикцију Међународног казненог суда и тиме у обиму јурисдикције оба суда ограничила своја суверена права. Међутим, с обзиром на правно уређење тих држава ова уставна одредба је у оба случаја неупотребљива. У уставним актима других држава не постоји одредба са таквим садржајем.

Свака држава је, наиме, дужна да код приступања Европској унији поштује право те организације, без обзира на то како поима оснивачке и друге уговоре Европске заједнице односно Европске уније (монизам, дуализам), и без обзира на то према којој је методи (трансформација, адопција) преузела садржај тих уговора у свој правни поредак. У правни поредак Европске заједнице спадају и начела о аутономији, примарности (супремацији) и непосредној примени права те заједнице, која је формирао и применио суд Европске заједнице у Луксембургу (у даљем тексту: Суд) и која претежно прихвата и правна теорија. То су темељна начела, на основу којих Суд пресуђује о односима између права Европске заједнице односно комунитарног права и националног права држава чланица (Вукадиновић, 2001, 81–82; Грилц, Илешкић, 2001, 101–102).²³

Међу бројним пресудама, у којима је суд нагласио аутономију комунитарног права, нарочито су значајне још две, и то пресуда у случају *Molkerei*²⁴ и пресуда у случају *Internationale Handelsgesellschaft*.²⁵ На основу пресуде у случају *Molkerei*, комунитарно право је „у потпуности независно од законодавних аката држава чланица“, а на основу пресуде у случају *Internationale Handelsgesellschaft*, „право произлази из оснивачког уговора, што је независни извор права који не може да се мења правилима држава чланица без угрожавања његове природе, и тиме самих темеља Заједнице“. Право Европске заједнице је, према томе, у свом односу према праву држава чланица независно, а по свом унутрашњем садржају и природи – аутономно.

23 Професор др Радован Д. Вукадиновић, *Право Европске уније*, треће измењено и допуњено издање, „Мегатренд“ универзитет примењених наука – Београд, Београд 2001, стр. 81–82.

Petar Grilc, Tomaž Plešič, *Pravo Evropske unije*, прва knjiga, Pravni fakultet i Cankareva izdavačka kuća u Ljubljani, Ljubljana 2001, стр. 101–102.

24 Пресуда у случају 28/6, *Molkerei-Zentrale Westfalen-Lippe GmbH v. Hauptzollamt Paderborn* (1968) ECR 143.

25 Пресуда у случају 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratstell fuer Getreide und Futtermittel* (1970) ECR 1125.

Суд је, упркос одређеном отпору, развио и применио начело примарности, на основу ког у случају колизије преовлађују правне норме Европске заједнице односно Европске уније у односу на правне норме држава чланица. Примарност комунитарног права формулисана је пре свега у следећим пресудама: у пресуди у случају *Costa v. ENEL*,²⁶ у пресуди у случају *Internationale Handelsgesellschaft*,²⁷ и у пресуди у случају *Simmenthal*.²⁸

На основу пресуде у случају *Costa v. ENEL*, комунитарно право има примат и над „накнадним законодавством државе чланице“; на основу пресуде у случају *Internationale Handelsgesellschaft*, немогуће је побијати „валидност и ефективност комунитарних норми, чак и ако посежу у основна уставна права и основна уставна начела држава чланица“; а на основу пресуде у случају *Simmenthal*, „сваки национални суд“ у случају, који спада у његову надлежност, мора да користи право Заједнице у потпуности, с тим да у случају колизије са националним правом не сме користити одредбе националног права. Према томе, на основу судске праксе Суда, оснивачки уговори имају примат над законима држава чланица, па чак и над основним уставним правима и основним уставним начелима држава чланица, а национални судови не смеју да користе одредбе националног права ако су те одредбе у супротности са правом Европске заједнице односно Европске уније.

Однос између права Европске заједнице и права држава чланица исказује се и у непосредној употребљивости правних норми те заједнице у државама чланицама. Суштина непосредне употребљивости у комунитарном праву јесте да правне норме тог права почињу да важе и важе без интервенције законодавних и других органа држава чланица. Оснивачки уговори Европске заједнице не уређују непосредну примену правних норми комунитарног права. Уговор о Европској заједници предвиђа да се само уредбе (*Regulations*) користе непосредно у свим државама чланицама (2. одломак члана 249). У другим случајевима Суд пресуђује о непосредној употреби правних норми оснивачких уговора. Међу његовим пресудама за дефинисање непосредне употребе правних норми нарочито је битна пресуда у случају *Simmenthal*.²⁹ У тој пресуди Суд је дефинисао непосредну употребу као потпуну и јединствену употребу правних норми комунитарног права у свим државама чланицама, од тренутка њихове примене и све време њиховог важења, с тим да те норме буду непосредан извор права и обавеза за све субјекте тог права, без обзира на то, да ли се ради о државама или

26 Пресуда у случају 6/64, *Flamino Costa v. ENEL*, (1964) ECR 585.

27 Погледати примедбу 23.

28 Пресуда у предмету 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S. p. A.*, (1978) ECR 629.

29 Видети напомену 28.

појединцима. На основу уговора о Европској заједници, директиве (Directives) почињу да важе, са ретким изузецима, тек преко имплементационих аката. Приказ разлика између непосредне употребљивости и непосредног ефекта правних аката комунитарног права прелази сврху ове расправе.

Наведеном скицом права Европске заједнице односно Европске уније желели смо само да поткрепимо мишљење да текст 3. одломка члана 3а није требало уврстити у Уставни закон. Словенија је, наиме, прикључењем Европској унији преузела право те организације, које укључује и основна начела на основу којих Суд у Луксембургу пресуђује однос између права Европске заједнице односно Европске уније и права држава чланица, а пресуде овог суда су обавезујуће и за Словенију као чланицу. Та одредба може у најбољем случају да се користи као уставни основ за унутрашњу интерпретацију односа између комунитарног и словеначког права.

4. ОДНОС ИЗМЕЂУ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ И ВЛАДЕ У ОКВИРУ ОВЛАШЋЕЊА МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА НА КОЈЕ СЛОВЕНИЈА ПРЕНОСИ ДЕО СВОЈЕ СУВЕРЕНОСТИ, ОДНОСНО У ОКВИРУ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

На основу оснивачких уговора Европске заједнице и на основу Уговора о Европској унији (УЕУ), национални парламенти немају могућност да непосредно учествују у извршавању оних суверених права која су државе чланице пренеле на Европску заједницу односно Европску унију. У Европској унији учествују у извршавању тих права пре свега оне институције које се формирају од влада и шефова држава (Француска) као носилаца извршне власти у државама. Носиоци извршне власти држава имају у институцијама Европске уније политички (Европски савет) и нормодавни примат (Савет ЕУ). Европски парламент код извршавања тих права има другоразредну функцију. Национални парламенти могу непосредно да учествују само у ратификацији оснивачких уговора и уговора о приступању и у њиховим променама и допунама (конвенције, протоколи, анекси), могу да издају прописе за „достизање циља“ оних правних аката (директиве) који нису непосредно валидни у државама чланицама (хармонизација) и да политички надгледају владе држава чланица док ове обављају послове из надлежности Европске уније (Dahl, 2003, 4–8).³⁰

³⁰ Dahl R., *The democracy sourcebook*, Cambridge (Mass.), London; MIT, cop. 2003, стр. 4.

Политичке елите, које су основале и формирале политичко уређење Европске уније, рано су дошле до закључка да би искључивање националних парламената из непосредног процеса формирања и прихватања правних аката и политике те организације угрозило легитимитет њених институција и изазвало отпор држављана и јавности према тој организацији. Очигледно је да је на основу таквог закључка већ уз Мастрихтски уговор прихваћена и Декларација о улози националних парламената у Европској унији (бр. 13), која је истицала потребу за разменом информација између националних парламената и Европског парламента, и потребу да владе држава чланица правовремено доставе законодавне предлоге комисије ЕУ националним парламентима. Уз Амстердамски уговор прихваћен је и Протокол о улози националних парламената у Европској унији, који одређује да законодавни акти Комисије ЕУ морају да буду „правовремено на располагању, да влада сваке државе чланице може да обезбеди, ако је то прикладно, њихово подношење националном парламенту“ (2. тачка I одломка).

Више држава је покушало и уставним променама да обезбеди већу сарадњу између националних парламената и влада у раду Европске уније. Тако је на основу уставних промена, које су у Немачкој прихватили при ратификацији Мастрихтског уговора, влада дужна да сваки пут одмах и исцрпно обавештава дводомни парламент о пословима Европске уније (2. одломак члана 23). Са тадашњим уставним променама увели су Комисију за послове Европске уније при Бундестагу (члан 45), и Комисију за послове Европске уније при Бундесрату (члан 52), које расправљају о законодавним предлозима Европске уније, заузимају став према њима и посредују своје предлоге и становишта о тим предлозима влади, која преко свог представника (министра) учествује у прихватању законодавних аката (уредби, директива) у Савету ЕУ. На основу француског устава, влада је дужна сваки пут одмах да посредује предлоге и основне нацрте правних аката Европске заједнице односно Европске уније, који су предмет законодавног уређивања, и једном и другом дому парламента, а оба дома могу да заузму став према њима посебним декларацијама (4. одломак члана 88). Аустријски савезни уставни закон детаљно уређује однос између оба дома парламента и савезне владе у пословима ЕУ, при чему нарочито одређује да савезна влада мора сваки пут одмах да обавештава оба дома парламента о свим пројектима ЕУ, да би оба дома могла да заузму став према њима (члан 23е). Сличне уставне одредбе имају и друге државе Европске уније (Финска, Ирска, Шведска). На основу тих уставних одредаба требало би да национални парламенти имају веће могућности, да утичу на формирање и прихватање националних аката Европске уније и да ефективније надгледају владе, које преко својих представника (министара) од-

лучују у Савету ЕУ о прихватању тих аката. Упркос наведеним уставним могућностима, у пракси није дошло ни до каквих виднијих помака у правцу снажења улоге националних парламената на овим подручјима (Maurer, 2001, 22).³¹

Словенија је једна од оних нових држава чланица Европске уније које су својим уставним законом уредиле однос између парламента и владе у оквиру надлежности те организације. Специфичност словеначког Уставног закона је у томе што је и однос између Народне скупштине и Владе у вези са пословима ЕУ уредио апстрактном и општом одредбом, која не помиње Европску унију. У 4. одломку члана 3а, Уставни закон на следећи начин уређује тај однос: „У поступцима прихватања правних аката и одлука у међународним организацијама, на које Словенија преноси извршавање дела суверених права, Влада сваки пут одмах обавештава Народну скупштину о предлозима аката и одлука и о својој делатности. Народна скупштина може у вези с тим да заузима ставове, а Влада их узима у обзир у свом деловању. Односе између Народне скупштине и Владе из овог одломка детаљније уређује Закон, који се прихвата двотрећинском већином гласова присутних посланика.“

Иако наведена уставна одредба не помиње Европску унију, она се директно тиче односа између Народне скупштине и Владе у оквиру овлашћења те организације. Према првој реченици у овој одредби, Влада је дужна да у поступцима прихватања правних аката и одлука у Европској унији обавештава Народну скупштину о предлозима тих аката и одлука. Према другој реченици у овој одредби, Народна скупштина може да прихвата ставове о предлозима тих аката и одлука. Међутим, Народна скупштина може да утиче на опредељивање и гласање Владе у законодавном поступку Европске уније само својим ставовима. Влада је дужна да те ставове узима у обзир при обављању своје делатности. Али, ти ставови не утичу на валидност опредељивања и гласања Владе (министри) у институцијама Европске уније.

Влада је самостална и при обављању законодавне функције у Европској унији, а истовремено за обављање те функције подноси одговорност Народној скупштини. Народна скупштина својим ставовима само политички обавезује Владу. Такође и с обзиром на комплексност и захтевност задатака из надлежности Европске уније и с обзиром на потребу за преговарачким овлашћењима Владе, превише уски ставови Народне скупштине били би неупотребљиви. Уставна теорија утврђује да би строжи надзор националних парла-

31 Maurer A. (2001) National Parliaments after Amsterdam: Adaption, Re-Calibration and Europeanisation by Process. Paper for Working group Meeting, XXIV th COSAC, COSAC; Stockholm, стр. 22.

мената над током законодавног поступка у Европској унији, у виду крутих упутстава, ограничио преговарачка овлашћења влада (Weiler, 2002, 340).³² Након прихватања начина одлучивања квалификованом већином у савету ЕУ, национални парламенти ће иначе теже да утичу на обављање законодавне функције у тој организацији.

На основу нацрта Уговора о уставу за Европу³³ (у даљем тексту: Уставни уговор), Европски парламент и Савет ЕУ ће једнакоправно да прихватају законодавство (1. одломак члана 19). Последица те новости биће да ће порастати улога Европског парламента, а истовремено ће ослабити улога савета ЕУ, тако да ће национални парламенти имати још мање могућности да преко влада (министра) утичу на обављање законодавне функције у Европској унији.

Протокол о улози националних парламената у Европској унији, као и Протокол о употреби начела супсидијарности и сразмерности, који су приложени основном нацрту Уставног уговора, не предвиђају никакве могућности за непосреду сарадњу националних парламената при обављању законодавне функције у Европској унији. Најбитнија новост коју Протокол предвиђа у вези са улогом националних парламената у Европској унији јесте одредба на основу које ће Комисија ЕУ морати истовремено да пошаље законодавне предлоге Европском парламенту, Савету ЕУ и националним парламентима (2. тачка).

На тај начин ће и улога народне скупштине у законодавном поступку Европске уније бити ограничена само на прихватање ставова о предлозима правних аката и одлука у тој организацији. Међутим, с обзиром на потребу за рационализацијом и специјализацијом свог рада и с обзиром на комплексност и захтевност задатака из надлежности Европске уније, народна скупштина ће на пленарним седницама моћи да прихвата ставове само о најбитнијим законодавним и политичким предлозима. На основу Закона о сарадњи између Народне скупштине и Владе у раду Европске уније,³⁴ ставове о законодавним предлозима те организације прихвате по правилу посебан одбор Народне скупштине у сарадњи са одговарајућим радним телима. Народна скупштина је прихватила и Допуне пословника Народне скупштине,³⁵ које посебно уређују поступак третирања послова Европске уније у том органу.

32 Weiler J. H. N., *Ustav Evrope*, Pravni fakultet u Ljubljani, Ljubljana, 2002, 340.

33 Draft Treaty establishing a Constitution for Europe (CONV 820/2/03 REV2).

34 Закон о сарадњи Народне скупштине и Владе у пословима Европске уније, *Службени гласник Републике Словеније* бр. 34/2004.

35 Допуне Пословника Народне скупштине, *Службени гласник Републике Словеније* бр. 60/2004.

Кад је реч о прикључивању Словеније у Европску унију, однос између Народне скупштине и Владе је амбивалентан: према уставном уређењу Словеније, однос између Народне скупштине и Владе заснива се на начелу поделе власти, по ком је Народна скупштина носилац законодавне, а Влада је стварни носилац извршне функције, док на основу правног уређења Европске уније, Влада преко свог представника (министра) учествује у Савету ЕУ при обављању законодавне функције те организације, с тим што Народна скупштина може у законодавном поступку те организације да прихвата само ставове о законодавним предлозима у том поступку.

У трећој реченици већ наведене одредбе, Уставни закон такође одређује да се закон који уређује однос између Народне скупштине и Владе прихвата двотрећинском већином гласова присутних посланика. Уставна комисија је одредила прописану већину за прихватање овог закона са образложењем да уређење поделе власти између Народне скупштине и Владе – у оквиру извршавања дела суверених права Словеније у Европској унији – спада у уставну материју. Уставна комисија је тако одредила и на основу мишљења по ком је подела власти између Парламента и Владе у парламентарном систему већ по својој природи превише „издубљена“, јер Влада произлази из парламентарне већине, и према томе, њена становишта и интереси су у великој мери идентични са становиштима и интересима парламентарне већине.³⁶ Тиме је отворила и актуелно и битно питање – у којој мери Народна скупштина и суштински утиче на формирање и прихватање правних аката и одлука Европске уније.

У модерним парламентарним системима, у којима парламент и влада зависе од односа снага политичких странака, у парламенту је наиме превазиђено и начело поделе власти у класичном смислу (Herzog, 1992, 16–18).³⁷ С обзиром на то да је за доношење одлука у парламенту по правилу потребан глас већине свих посланика, политичка странка или коалиција која има већину у парламенту, има превласт и у влади. Политичка надмоћ страначких олигархија над парламентом и владом може да доведе чак до суштинске јединствености власти. Страначка коалиција која има већину у Народној скупштини, има премоћ и над Народном скупштином, а преко Народне скупштине и над Владом. Након прикључења Сло-

³⁶ Образложење предлога Уставног закона о променама I. поглавља и 47. и 68. члана Устава Републике Словеније, Известилац Народне скупштине Републике Словеније бр. 21 од 22. 3. 2003, стр. 11.

³⁷ Herzog R., Die Verfassungsberichtsbarkeit im parlamentarischen Regierungssystem, видети: Verfassungstag 1992, Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich, Wien, 1993, стр. 14–16.

веније Европској унији, страначка коалиција која ће према својој политичкој вољи формирати владу и којој ће влада бити и суштински одговорна, одлучиваће и о политичкој природи становишта народне скупштине у вези са законодавним предлозима Европске уније и одговорношћу владе за учествовање у обављању законодавне функције у тој организацији.

ЗАКЉУЧАК

За доношење закључка о прикључивању Словеније Европској унији биће довољан и 1. одломак члана 3а, који иначе у апстрактној форми дозвољава преношење дела суверености на међународне организације. Одредба о посебној врсти референдума, који према 2. одломку овог члана може да распише Народна скупштина, ближа је политичком компромису него струци. Значај 3. одломка члана 3а јесте у томе, што можемо да га применимо као уставни основ за унутрашњу интерпретацију односа између правног поретка Европске заједнице односно Европске уније и правног поретка Словеније. И 4. одломак члана 3а битан је искључиво као уставни основ за унутрашње правно уређење односа између Народне скупштине и Владе у пословима Европске уније.

Уставотворац је променио и 47. члан Устава, тако да Словенија на основу те промене може да изручује свог држављанина, та обавеза произлази из међународног уговора, којим преноси део суверености на међународне организације. Будући да је 47. члан старог текста забрањивао изручивање држављана Словеније другој земљи, али није забрањивао изручивање међународним уговором основаној институцији односно међународном суду, поставља се питање да ли је та промена била потребна. Тако је Словенија већ пре промене овог члана ратификовала Римски статут о оснивању Међународног казненог суда и признала његову јурисдикцију.

Уставни закон је променио и 68. члан Устава, који уређује стицање власничких права странаца на некретнине. Суштина те промене је у изостављању начела узајамности као услова, према коме су странци могли да стекну власничко право на некретнине у Словенији. Према новом уставном уређењу странци могу да стекну власничко право на некретнине у Словенији само под условима које одређује закон или међународни уговор који ратификује Народна скупштина. На основу садашњег садржаја, нова одредба је упоредива са правним уређењем овог питања у другим земљама Европске уније, с тим што Данска представља изузетак јер забрањује странцима куповину објеката за одмор.

Након прихватања Уставног закона, 23. марта 2003. је одржан референдум, на којем су се држављани определили за прикључење Словеније Европској унији; 16. априла је Словенија на основу одлуке са референдума потписала у Атини Уговор о приступању; 28. јануара 2004. године, Народна скупштина је двотрећинском већином гласова свих посланика ратификовала Уговор о приступању; 1. маја 2004. године Словенија је приступила Европској унији.

Rudi Kocjančič

CONSTITUTIONAL BASIS FOR DECIDING ON SLOVENIAN ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

The author presents and analyses the constitutional basis of accession of Slovenia to the European Union. Slovenia adopted a special constitutional act in order to regulate the transfer of a part of its sovereignty to international organisations and therefore also to the European Union. The author's interest is focused on Article 3(a) which, in accordance with the abstract approach, laid down the constitutional basis for the decision on Slovenia's accession to the European Union.

The article also presents the constitutional bases for the accession of other states to the European Union. It compares those bases to find out the similarities and differences between them.

In the interpretation of the constitutional act the author relies upon the legal regulation of European Communities, i. e. the European Union and defines the relation between the *acquis communautaire* and the national legislation of the member states. Among other, the author presents those novelties provided for in the draft Constitutional Treaty for the European Union that are related to the topic of this article.

The author concludes by presenting the legal regulation of the cooperation between the national assembly and the government in the affairs related to the European Union, and by briefly describing the role of national parliaments in the European Union.

Key words: *European Union. – International organizations. – European Union law. – National law of the Member States.*