

Др Миодраж Јовановић  
доцент Правног факултета у Београду

### О „КЛАУЗУЛИ О ПОВЛАЧЕЊУ” ЕВРОПСКОГ УСТАВА\*

Упркос још увек нерешеним теоријским питањима, као што су правна и политичка природа „европског Комонвелта”,<sup>1</sup> проблем његовог „демократског дефицита”<sup>2</sup> и могући начини да се он превазиђе,<sup>3</sup> међусобан однос европског грађанства и европског идентитета,<sup>4</sup>

\* Рад примљен: 18. I 2005. године.

<sup>1</sup> Мек Кормик сматра да је овај израз од помоћи приликом описивања постигнутог нивоа политичког јединства Европске уније. Види, Neil Mac Cormick, *Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the „European Commonwealth”*, у Neil Mac Cormick (ed.), *Constructing Legal Systems — European Union in Legal Theory*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997, стр. 9.

<sup>2</sup> Позната оцена Уставног суда Немачке у славном Брунеровом случају, BvR 2134 & 2159/93, 12. октобар, 1993.

<sup>3</sup> Види, нпр., Albert Weale, *Majority Rule, Political Identity and Europe*, у Percy B. Lehning and Albert Weale (eds.), *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, Routledge, London and New York, 1997, стр. 125—140; Frank Decker, *Governance Beyond the Nation-State — Reflections on the Democratic Deficit of the European Union*, Journal of European Public Policy, Vol. 9, No. 2, April 2002, стр. 256—272; Richard Bellamy and Dario Castiglione, *Normative Theory and the European Union: Legitimising the Euro-polity and its Regime*, Queen’s Papers on Europeanisation, No. 13/2001, доступно на [www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe13-01.pdf](http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe13-01.pdf). У одбрану независних, регулативних ЕУ тела, који не подлежу класичним демократским правилима, види, нпр. Giandomenico Maione, *Regulatory Legitimacy*, у Giandomenico Maione (ed.), *Regulating Europe*, Routledge, London and New York, 1996, стр. 284—301.

<sup>4</sup> Види, нпр., Nikos Prentoulis, *On the Technology of Collective Identity: Normative Reconstructions of the Concept of EU Citizenship*, European Law Journal, Vol. 7, No. 2, June 2001, стр. 196—218; Gerard Delanty, *Models of European Identity: Reconciling Universalism and Particularism, Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 2, No. 3, 2002, стр. 345—359; Anthony D. Smith, *National Identity and the Idea of European Unity*, International Affairs, Vol. 68, No. 1, 1992, стр. 55—76; Reiner Bauböck, *Citizenship and National Identities in the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Papers 4/97, доступно на [www.harvard.edu/Programs/JeanMonnet](http://www.harvard.edu/Programs/JeanMonnet); Peo Hansen, „European Citizenship”, or Where Neoliberalism Meets Ethno-Culturalism (*Analyzing the European’s Union Citizenship Discourse*), European Societies, Vol. 2, No. 2, 2000, стр. 139—165; Francois D. La-

као и неслагање око stvarne potrebe za konstitucionalizacijom Evropske unije i izvodljivosti iste,<sup>5</sup> Evropska unija je ipak na dobrom putu da na kraju bude uređena ustavnim aktom. Iako su određeni delovi ovog dokumenta<sup>6</sup> bili tema intenzivnih političkih sporova između ključnih zemalja članica Evropske unije, takozvana „klauzula o povlačenju“ nije bila među najspornijim odredbama.

Ovaj specifičan oblik secesije je ugrađen u član I-60,<sup>7</sup> u kojem se navodi da bilo koja zemlja članica može dobrovoljno da „odлучи da se повуче из Европске уније у складу са сопственим уставним одредбама“ (став 1). Наредни ставови предвиђају додатне процедуралне кораке у остваривању овог циља. Прво, земља чланица која се одлучи за повлачење „треба да обавести Европски савет о својим намерама“. Надаље, Европски савет ће издати „смернице“ у складу са којима ће Унија „преговарати и закључити споразум са том земљом чланицом при чему ће поставити услове повлачења и узети у обзир оквир њеног будућег односа са Унијом“. Након преговора који се воде у складу са чланом III-325(3),<sup>8</sup> споразум закључује Савет министара, на основу одлуке квалификоване већине,<sup>9</sup> а по прибављеној сагласности Европског парламента (став 2). У следећем ставу се предвиђа да ће Устав престати да се примењује на земљу чланицу која се одлучила на сецесију „од дана ступања на снагу споразума о повлачењу, или, у случају да се то не догоди, две године након давања обавештења наведеног у ставу 2“. У изузетним случајевима, Европски савет, у споразуму са дотичном земљом чланицом, може да одлучи да продужи овај период. У ставу 4. се наглашава да представници земље чланице која се повлачи неће учествовати у расправама Савета министара, Европског савета, нити

---

fond, *The Long Term Implications of EU Enlargement: Culture and National Identity*, European University Institute, RSC Policy Paper No 99/1, доступно на <http://crcees.rutgers.edu/conf2001/articles.htm>.

<sup>5</sup> Види, нпр., Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe („Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration)*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002; Jo Shaw, *Postnational Constitutionalism in the European Union*, Journal of European Public Policy, Vol. 6, No. 4, Special Issue, 1999, str. 579—597; Paul Craig, *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, European Law Journal, Vol. 7, No. 2, January 2001, str. 125—150; Jean Claude Piris, *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, доступно на <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.html>.

<sup>6</sup> *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Official Journal of the European Union, C 310, 16. XII 2004.

<sup>7</sup> У нацрту Устава, то је био члан I-59.

<sup>8</sup> „Комисија или, ако се предвиђени уговор односи искључиво или начелно на заједничку политику иностраних послова и безбедности, Министар иностраних послова Уније даје препоруке Савету који усваја Европску одлуку којом се одобрава почетак преговора, и у зависности од предмета споразума, поставља преговарач Уније или председник преговарачког тима Уније.“

<sup>9</sup> Став 4, члана I-60, дефинише квалификовану већину као већину од 72% гласова чланова Савета, који истовремено представљају најмање 65% становништва заступљених држава чланица.

пак приликом доношења „европских одлука“ које се тичу те земље. Веома је интересантно да Устав не искључује могућност поновног уласка земље чланице која се повлачи. Уколико она жели да поново приступи Унији „њен ће се захтев регулисати процедуром из члана I-58” (став 5).

За време рада Европске конвенције на нацрту Устава, само се неколико поднесака тичало питања повлачења. Док је предлог М. Бадинтера, иако дат са више детаља, најближи оном који је изнет у члану I-60,<sup>10</sup> позиција М. Ламасура по овом питању у великој мери зависи од унапред одређеног модела уставне изградње ЕУ. Он одбацује као екстремне, моделе које сматра чисто федералним и конфедералним и уместо тога предлаже „комунитаристички модел” („*community model*”), који ће дозвољавати земљи чланици да се повуче, али „под стриктним и одвраћајућим условима”.<sup>11</sup> Са друге стране, у свом предлогу М. Дешвуд et al. се залажу за то да свака земља чланица задржи безусловно право изласка за које неће бити потребна „дозвола” од стране ЕУ тела.<sup>12</sup> Ово право директно проистиче из природе Уније, која се дефинише као „уставни поредак суверених држава”.<sup>13</sup> МекГи дели мишљење у вези са правом држава чланица на једнострано повлачење из Уније, али се његово објашњење унеколико разликује: „Ако незадовољна држава жели да одмах изађе, то је њено право. Њој не би требало допуштење од ентитета од којег жели да се отцепи. Једино је такав приступ конзистентан људ-

<sup>10</sup> Бадинтеров предлог процедуре повлачења је одређенији утолико што, најпре, захтева од сецесионистичке земље чланице да поменути одлуку донесе у складу са процедуром, која се предвиђа „за амандмане на уставне одредбе највишег нивоа”. Друго, опција сецесије се може остварити само уз сагласност ЕУ. Тачније, никакво повлачење не може наступити пре него што се Европски савет не сложи око датума ступања на „снагу, а након одговарајућих преговора у којима је тај политички корак усаглашен”. Треће, сецесионистичка држава биће одговорна за било какав губитак који претрпи ЕУ. На крају, Европски суд правде имаће задњу реч уколико се не постигне споразум али и у свим питањима „која се односе на тумачење и извршење споразума о повлачењу”. Прилог М. Robert Badinter, Conv 317/02, Article 80, доступан на <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00317en2.pdf>.

<sup>11</sup> Прилог М. Allain Lamassoure, Conv 235/02, стр. 12.

<sup>12</sup> Као последица овог акта „Савет, у саставу Председника држава или влада поступајући једногласно, одређује, након консултовања Комисије и Европског парламента, институционалне допуне овога Уговора које овакво повлачење изискује”. Коначно, „Савет, у саставу Председника држава или влада и Комисија ће донети одлуку без обзира на глас држављана земље чланице која се повлачи. Европски парламент ће доносити одлуке не узимајући у обзир ставове чланова Парламента изабраних у тој земљи”. Alan Dashwood et al., *Draft Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents*, Article 27, доступно на [www.rewi.hu-Berlin.de/WHI/english/verf/dashwood.doc](http://www.rewi.hu-Berlin.de/WHI/english/verf/dashwood.doc).

<sup>13</sup> По речима самих аутора нацрта, „Земље чланице се нису лишиле сопствене суверености ни у целости нити у једном делу; оне су пак одабрале да „удруже” („*pool*”) аспекте својих суверености тако што ће заједно користити ове аспекте, кроз институције Уније”. Op. cit., члан 1 (уз Коментар).

ским правима. Задржавањем суверене државе и њеног народа против њихове воље неминовно се крше људска права.”<sup>14</sup>

Јасно је да је прелиминарни одговор у вези са „клаузулом о повлачењу” будућег европског Устава у великој мери повезан са претходним проблемом правне и политичке природе саме ЕУ. Постоје јаке индикације у тексту финалне верзије Устава да се ЕУ креће од такозваног „уговорног федерализма” према „уставном федерализму”,<sup>15</sup> а да ће се виши ниво политичке интеграције институционализовати чак и у тако осетљивим областима каква је политика иностраних послова.<sup>16</sup> Ипак, чини се да приликом прављења нацрта „клаузуле о повлачењу”, писци Устава ЕУ нису следили никакав општи принцип институционалног обликовања. Фрил сматра да се механизми за повлачење могу сврстати у три основне категорије: а) *државни ѿримати*, у којем постоји апсолутно, безусловно, унитарно право државе чланице да се повуче из федерације; б) *федерални ѿримати*, који подразумева апсолутну забрану држави чланици да иступи из заједнице и с) *федерална контрола*, где држава члани-

<sup>14</sup> Стога, „да ли ће гласање потребно за одобравање изласка бити једногласно, двотрећинско или у неком другом односу је ирелевантно” као што је ирелевантно и то „да ли ће проћи једна или две године пре него што излазак ступи на снагу”. Robert W. McGee, *Some Comments on the Draft EU Constitution's Exit Proposal*, доступно на [www.adamsmith.org/cissues/exit-proposal.htm](http://www.adamsmith.org/cissues/exit-proposal.htm).

<sup>15</sup> Хјуеглин разликује два оваква модела, напомињући да, док „уставни федерализам” САД типа наглашава правну сигурност, „уговорни федерализам” пост-амстердамске ЕУ је пре усредсређен на политичку делиберацију. По мишљењу овог аутора, прво поменути модел карактерише подела власти и представљање федералних јединица налик америчком Сенату а потоњи је заснован на принципу супсидијаритета и представништва налик Савету. Thomas O. Hueglin, *From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective*, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 30, No. 4, Fall 2000, стр. 137–153; Треба истаћи, у том погледу, да Устав генерално предвиђа да се „ограничења ЕУ надлежности регулишу принципом преноса (*conferral*)”, док се „коришћење надлежности ЕУ регулише принципом супсидијарности и пропорционалности” (члан I-11 (1)). Међутим, чланови I-13 до I-17 предвиђају детаљну поделу надлежности између ЕУ и земаља чланица (искључива надлежности ЕУ, области заједничке надлежности, координација економске политике и политике запошљавања, заједничка политика иностраних послова и безбедности као и области давања подршке, координисања и комплементарног деловања). Нарочито је значајна такзвана „клаузула о флексибилности” (члан I-18), у којем се наводи: „Уколико се, у оквиру политичких мера дефинисаних Делом III, деловање Уније покаже неопходним како би се постигао један од циљева прописаних Уставом, а неопходна овлашћења нису обезбеђена Уставом, Савет, доносећи једногласну одлуку, на предлог Комисије а по прибављеној сагласности Европског парламента, предузима одговарајуће мере.” Стога, може се закључити да ове одредбе Европског устава веома наликују класичној уставној подели овлашћења.

<sup>16</sup> Члан I-28 установљава институцију Министра иностраних послова ЕУ који „води заједничку политику иностраних послова и безбедности Уније”. Што се тиче другог важног елемента спољашњег аспекта правне субјективности ЕУ који је у вези са позицијом ЕУ у међународном праву, у члану I-7 Устава се изричито наводи да „Унија има правни субјективитет”. Ова норма представља јасно одвајање од претходних одредаби Уговора ЕУ, из којих „не произилази... да су уговорне странке намеравале да Унији доделе неопходан степен аутономије”. Koen Lenaerts et. al., *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 1999, стр. 612.

ца задржава своје суверено право да се повуче, али у зависности од преговора са преосталим јединицама федералне политичке заједнице и њиховог одобрења.<sup>17</sup> По мишљењу овог аутора, чини се да Конвенција није извршила ни супстантивну ни процедуралну анализу предложених механизма за повлачење. Када је реч о супстантивним принципима, површно читање Устава указује на то да је изабрана стратегија државни примат, но при пажљивијем читању постаје јасно да „уколико дође до неслагања око валидности националне одлуке о напуштању ЕУ, питање да ли је одлука донета у складу са Уставом или не, коначно пада под надлежност Европског суда правде”.<sup>18</sup> Поред тога, чињеница да држава чланица, самим тим што одбија да преговара о условима повлачења, може да настави да прети сецесијом, знајући да ће након две године свакако доћи до таквог исхода, највероватније ставља веће државе чланице ЕУ у позицију да „контролишу процес повлачења у своју корист”.<sup>19</sup>

Када су у питању процедурални услови, уставне одредбе су очигледно непотпуне и нејасне. Фрил указује на неколико нерешених али значајних питања: да ли се сама објава повлачења може повући у року од две године, да ли представници из државе чланице која се повлачи у Европском парламенту могу да учествују у дискусијама па чак и да гласају у поменутом периоду; да ли би судија Европског суда правде из сецесионистичке државе чланице требало да учествује у процесима у периоду између објаве и ступања на снагу повлачења, итд.<sup>20</sup> На крају, овај аутор наводи да „би сваки потенцијални Устав требало да методички и ригорозно предвиди процедурални оквир за повлачење, али да је члан 59. упадљиво мањкав у том погледу”.<sup>21</sup> Чини се, у том погледу, да ни члан I-60 последње верзије Европског устава не доноси битнији напредак, па горенаведени закључак не губи на значају.

---

<sup>17</sup> Raymond J. Friel, *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53, April 2004, стр. 422–423.

<sup>18</sup> Стога, „такође није јасно да ли ће постављени представник државе чланице која се повлачи у Европском суду правде учествовати у доношењу било какве одлуке у вези са самим повлачењем?”, *Op. cit.*, стр. 425.

<sup>19</sup> Фрил нуди неколико аргумената за ову тврдњу: прво, што је држава већа, озбиљнија је претња повлачењем и друго, повлачење веће државе имало би мање значајан утицај на њену економију, али би заузврат довело до темељнијих последица по мање државе које су остале у Унији; треће, у практичном смислу, веће државе би биле у могућности да преговарају о релативно корисним условима сецесије; и коначно, ове државе су значајније представљене у свим институцијама ЕУ и стога ће се „њихов одлазак снажније одразити”.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, стр. 426.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, стр. 427.