

Budućnost koncepta suvereniteta u Europi

Sažetak

Pojam suvereniteta prema kojem država s međunarodnog gledišta ne smije biti podvrgnuta ničijoj stranoj vlasti, a s unutarnjeg je gledišta nadređena svim osobama i korporacijama koje se nalaze na njezinom području, danas je ugrožen procesom europske integracije. Postavlja se pitanje ima li u Europi suverenih država u smislu dane definicije. Mnogi autori ukazuju na značajne promjene u suverenitetu članica Europske unije. Države članice prenijele su putem osnivačkih ugovora veliki dio svojih suverenih ovlasti na Europsku uniju te ne mogu proizvoljno regulirati niz pitanja koja su ranije potpadala pod isključivu nadležnost država. Iako su državni teritoriji precizno određeni, granični prijelazi nestali su s unutarnjih granica Europske unije, a stvoreno je i europsko državljanstvo. Kao jedan od temeljnih čimbenika integracije, pojavljuje se stvaranje jedinstvenog europskog pravnog sustava. Rad istražuje suvremene pravne teorije koje promišljaju suverenitet u skladu s novim razvojnim trendovima i istovremeno pokušava pronaći odgovor na pitanje budućnosti koncepta suvereniteta.

Ključne riječi: suverenitet, pravna teorija, nadređenost (supremacija), europsko pravo

1. Uvod

Prošlo je pedeset godina (1. siječnja 2008. godine slavila se pedeseta obljetnica) od osnivanja Europske ekonomske zajednice (EEZ) i Europske zajednice za atomsku energiju (Euratom). Od početnih 6 država osnivačica, Europsku zajednicu danas čini 27 članica. Ovaj proces ekonomske i političke integracije bez presedana u povijesti predstavlja velik izazov teoriji suvereniteta. Shvaćanje suvereniteta kao bitnog obilježja državne vlasti (vrhovna prema unutra i neovisna prema van) bilo je sve do nedavno općenito prihvaćeno. Danas se postavlja pitanje ima li u Europi suverenih država u smislu dane definicije. *Ugovor iz Maastrichta o Europskoj uniji* iz 1992. (stupio je na snagu 1. studenog 1993.) uveo je novu dimenziju integracijskog procesa. Mnogi autori ukazuju na značajne promjene u suverenitetu država članica Europske unije koje su putem osnivačkih ugovora prenijele velik dio svojih suverenih ovlasti na Europsku uniju te ne mogu više proizvoljno regulirati niz pitanja koja su ranije potpadala pod isključivu nadležnost država. Iako su državni teritoriji precizno određeni, granični prijelazi nestali su s unutarnjih granica Europske unije, a stvoreno je i europsko državljanstvo. Kao jedan od temeljnih čimbenika integracije, pojavljuje se stvaranje jedinstvenog europskog pravnog sustava.

U ovom će se radu istražiti suvremene pravne teorije koje promišljaju suverenitet u skladu s novim razvojnim trendovima i istovremeno pokušati odgovoriti na pitanje budućnosti koncepta suvereniteta. Postoji više teorijskih pristupa ovom problemu.

Prvi je daljnje podržavanje ideje apsolutnog i jedinstvenog suvereniteta. Unatoč svim promjenama, države članice posjeduju suverenitet u tradicionalnom smislu ustavnog i međunarodnog prava. Države i dalje imaju ulogu „gospodara ugovora“ („*masters of the treatise*“).

Drugi je ideja kako u Europi više nema suverenih država. Prema ovom pristupu, pojam suvereniteta treba odbaciti jer ne odgovara novoj društvenoj zbilji, a i kroz povijest je pokazao svoju štetnost, bivajući uzrokom velikih svjetskih ratova.

Međutim, ovim pristupima mogu se uputiti ozbiljni prigovori.

Prvi se pristup može pronaći u različitim odlukama nacionalnih sudova, od kojih je

posebno utjecajna odluka Ustavnog suda Njemačke u predmetu *Maastricht*.¹ Ako prihvatimo ovo gledište, europsko pravo možemo tumačiti kao međunarodno pravo koje uređuje odnose između suverenih država uz primjenu načela *pacta sunt servanda*. Europska unija, kao i ostale međunarodne organizacije, izvodi sve svoje ovlasti od država članica. Ovlasti i funkcije međunarodnih organizacija ograničene su i određene njihovim osnivačkim ugovorima. Međutim, s vremenom je Europska zajednica prošla proces proširenja tijekom kojega je pravilo „prenesenih ovlasti“ praktično nestalo. Ovaj pristup odbacuje ili umanjuje važne odluke Europskog suda pravde (u daljnjem tekstu Europski sud), koji je svojom aktivističkom praksom oblikovao europsku nadnacionalnu integraciju, i Europske komisije, koja je pak osiguravala da pravna pravila vezana uz tržište budu primijenjivana na jednoobrazan način.² Bitan doprinos transformaciji prvobitno zamišljenog funkcioniranja europskog pravnog sustava dao je Europski sud, i to preko provokativnih pravnih tumačenja aktualnog pravnog i političkog konteksta, što je u konačnici dovelo do realizacije praznih deklaracija o prijenosu nacionalnog suvereniteta.³ Prema jurisdikciji Europskog suda, pravo Europske zajednice je „novi pravni poredak“, a taj se pravni poredak ne može poistovjetiti niti s međunarodnim pravom niti s pravom država članica, ali uživa prvenstvo nad pravima država članica. Tako je Europski sud razvio svoje čuvene doktrine o izravnom učinku prava EZ-a u predmetu *Van Gend en Loos* 26/62 i o nadređenosti prava EZ-a nad pravom država članica u predmetu *Costa v. ENEL* 6/64.

Ubrzo nakon svog uvođenja, točnije već 1964. godine, Europski je sud u predmetu *Costa v. ENEL* počeo razvijati koncept ustava Europske zajednice.⁴ Drži se da ovaj ustav proizlazi iz osnivačkih ugovora te da sadrži formalne i substantivne norme.⁵ Formalne norme daju ovlasti pravnim tijelima Zajednice da stvaraju opće norme, a substantivne norme čine načela koja proizlaze iz osnivačkih ugovora, općih načela koja su dio ustavne tradicije svih država članica, i međunarodnih ugovora vezanih uz zaštitu ljudskih prava.⁶ Tako je Europski sud stvorio niz dobro poznatih načela koja pravni poredak Europske zajednice čine usporedivim s federalnim sustavima, npr. načelo dodijeljenih ovlasti⁷, supsidijarnosti⁸, proporcionalnosti⁹ i načelo lojalnosti.¹⁰

¹ U odluci *Das Maastricht Urteil*, Ustavni sud Njemačke (*Bundesverfassungsgericht*) ustvrdio je ustavnost ratifikacije Ugovora iz Maastrichta o Europskoj uniji. Određenje pravne prirode Unije pojašnjeno je u tekstu odluke: «Obavljanje suverenih vlasti putem saveza država (*Staatenverbund*) poput Europske unije temelji se na dopuštenju država koje ostaju suverene i koje u međunarodnim stvarima uglavnom djeluju kroz svoje vlade i nadziru proces integracije» (1994 I COMMON MKT. L. REP. 57,88; točka (46) (c); navedeno prema: Rodin, Siniša (1997), *Europska integracija i ustavno pravo*, Zagreb, str. 154.).

Europska unija čini krovni pojam za tri europske zajednice (Europsku zajednicu za ugljen i čelik, Europsku zajednicu, prije Europsku ekonomsku zajednicu, i Europsku zajednicu za atomsku energiju) koje čine „prvi stup“ Europske unije, ali pored toga obuhvaća postojeće oblike međuvladine suradnje u političkim oblastima drugog (zajednička vanjska i sigurnosna politika) i trećeg „stupa“ (policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima). Pravo triju europskih zajednica čini *pravo Zajednice* ili europsko pravo u užem smislu. Između prava Zajednice i srodnog pojma prava Europske unije postoje temeljne razlike. Pravo mjerodavno za drugi i treći stup Europske unije ne primjenjuje se neposredno na pojedince. Vidi Herdegen, Matthias (2003), *Europsko pravo*, Rijeka, str. 4-9.

² Ward, Ian (2002-2003), „The End of Sovereignty and the New Humanism“, *Stan. L. Rev.*, 55:2091-2112, str. 2098.

³ Alter, Karen J. (2001), *Establishing the Supremacy Of European Law-The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, str. 5.

⁴ Weyland, Ines (2001), „The Application of Kelsen's Theory of the Legal System to European Community Law-the Supremacy Puzzle Resolved“, *Law and Philosophy*, 21: 1-37, str. 19.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, Vidi također Maduro, Poiares M. (2003), „Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action“, u Walker, Neil (ed.) (2003), *Sovereignty in transition* (pp.501-537) Hart Publishing, str. 512.

⁷ Čl. 5. Ugovora o Europskoj zajednici

⁸ Čl. 5. st. 2. Ugovora o Europskoj zajednici

⁹ Čl. 5. st. 3. Ugovora o Europskoj zajednici

Drugom se pristupu može prigovoriti da odbaciti koncept suvereniteta znači zanemariti njegovu središnju ulogu koju od 16. stoljeća ima u pravnoj i političkoj znanosti te u političkim raspravama. Za suverenitet je, kao i za druge pojmove u društvenim znanostima, svojstvena tzv. „dvostruka hermeneutika“: koncept nije samo tumačenje svijeta, već je i samo tumačenje postalo dijelom svijeta.¹¹ Suverenitet je toliko ukorijenjen u našoj političkoj i pravnoj misli da njegovo promijenjeno značenje, odnosno eventualno napuštanje u suvremenom svijetu, zahtijevaju detaljno teorijsko razmatranje.

Stoga u akademskim raspravama sve više prevladava gledište prema kojem koncept suvereniteta ne treba odbaciti ili ga prestati braniti i podupirati. Međutim, treba ga preobličiti da bi se prilagodio novim izazovima, a to se može najuspješnije napraviti pomoću inačice onoga što se označilo kao ustavni pluralizam. Ova inačica predstavlja napuštanje dihotomije između zadržavanja i odbacivanja koncepta suvereniteta.

Ustavni je pluralizam, kao dio općenitijeg pravnog pluralizma, postao naročito popularan, ali istovremeno i kontroverzan model za opisivanje isprepletenih europskih pravnih sustava, koji klasični, na državu usredotočeni modeli pravnog sustava ne mogu obuhvatiti.¹² Suvremene okolnosti traže napuštanje jedinstvenog i apsolutnog suvereniteta. U novom svjetskom poretku države više nisu jedina mjesta gdje možemo pronaći suverenitet, već postoji mnoštvo izvora prava i moći. Ustavnim pluralizmom označava se supostojanje autonomnih ustavnih poredaka u istoj političkoj i pravnoj zajednici i na istom teritoriju.¹³ Odnos između njih treba biti heterarhijski, a ne hijerarhijski.¹⁴

Koncepcija ustavnog pluralizma postoji pod različitim imenima: Neil MacCormik upotrebljava pojam „post-suverenitet“ (*post-sovereignty*), Neil Walker termin „kasni suverenitet“ (*late sovereignty*), Miguel Poineres Maduro «kontrapunktno» pravo (*contrapunctual*) i „konkurentni“ (*competitive*) suverenitet, a Samantha Besson „kooperativni suverenitet“ (*cooperative sovereignty*).

Bitno je naglasiti da se ustavni pluralizam razlikuje od koncepta podijeljenog ili zajedničkog suvereniteta (*pooled, divided or shared sovereignty*) kojim se pokušalo obuhvatiti policentričnu dimenziju suvereniteta u Europi. Glavni razlog neuspjeha koncepcije podijeljenog ili zajedničkog suvereniteta Walker vidi u činjenici da se suverenitet nalazi svugdje pa stoga nigdje nije posebno važan, što je stoga pogubno za jedinstvo i samoodređenje zajednice.¹⁵

U ovom ćemo radu slijediti pluralistički koncept suvereniteta kao način razmatranja interakcije (međudjelovanja) između različitih aktera u okviru Europske zajednice i pri tome kritički preispitati pravnu literaturu koja je već počela upotrebljavati jezik ustavnog pluralizma za opisivanje pravnog karaktera Europske zajednice.

2. Neil MacCormick

2.1. Monizam protiv pluralizma

Jedan od teoretičara koji su oblikovali teoriju ustavnog pluralizma je i Neil MacCormick. Prema MacCormicku, razvitak događaja u Europi dovodi u pitanje standardne

¹⁰ Čl. 10. Ugovora o Europskoj zajednici

¹¹ Walker, Neil (2003), „Late Sovereignty in the European Union“, in Walker, Neil (ed.), *Sovereignty in transition* (str. 3-32), Hart Publishing, str. 16.

¹² Barber, N. W. (2006), „Legal Pluralism and the European Union“, *European Law Journal*, 12 (3):306-329, str. 306.

¹³ Besson, Samantha (2004), „Sovereignty in conflict“, *EIOP*, 8 (15):1-50, str. 10.

¹⁴ Walker, Neil (2002), „The Idea of Constitutional Pluralism“, *Modern Law Review*, 65:317-359, str. 317.

¹⁵ Walker, *op. cit.*, bilješka 11, str. 15; Usp. Besson, *op. cit.*, bilješka 13, str. 17.

pozicije u pravnoj teoriji, poput suvereniteta i suverene države.¹⁶ On ističe da smo svjedoci prijelaza iz „suverenih država“ u „postsuverene države“ te predlaže alternativni pogled na politiku i pravo u postsuverenom svijetu.

MacCormick ne dovodi u pitanje samo suverenu državnost nego je i velik dio njegove analize usmjeren protiv monizma u pravnoj teoriji, protiv „neumoljive povezanosti prava sa suverenitetom i državom“.¹⁷ Teorija pravnog monizma ili pravnog etatizma nastoji cjelokupno pravo svesti na državno pravo, što dovodi do marginalizacije međunarodnog prava, običajnog prava i crkvenog prava.

Pravo se uvijek promatralo kao hijerarhijski organizirano. Uvijek je postojalo nešto kao „Grundnorm“, tj. osnovna norma, ili prirodno pravo koje je smatrano „višim pravom“ pravnog sustava.¹⁸

Jedan od najznačajnijih zagovornika monizma je Hans Kelsen, tvorac čiste teorije prava, koji nastoji utemeljiti pravnu znanost na novim osnovama, lišenu natruha drugih znanosti ili neznanstvenih pristupa.¹⁹ Kelsen se protivi poimanju države kao prirodne realnosti i suvereniteta kao realne prirodne činjenice, te državu poistovjećuje s pravnim poretkom, a suverenitet određuje kao svojstvo pravnog poretka.²⁰ „Suveren je samo onaj pravni poredak koji nije „sadržan“ ni u jednom drugom pravnom poretku i to jer se ne može izvesti ni iz jednog drugog pravnog poretka, tj. suveren je samo cjelokupan poredak koji sve druge obuhvaća kao djelomične poretke, što znači da je suverena samo država kao pravni pojam i to ako se podudara s cjelokupnim pravnim poretkom“.²¹

Kelsen zastupa jedinstveno ili monističko shvaćanje pravnog poretka, jedinstvo općeg pravnog poretka i poredaka pojedinih država te odbacuje mogućnost postojanja dva sustava potpuno različitih i neovisnih normi, koji se ne nalaze ni u kakvom odnosu koji bi upućivao na neko jedinstvo. Dualizam međunarodnog prava i državnog prava je nemoguć jer se s jednog te istog stajališta razmatranja oba poretka ne mogu spoznati kao važeća.²²

Odatle slijedi da odnos između međunarodnog i državnog prava uključuje ili hijerarhijski odnos između poredaka ili njihovo zajedničko podvrgavanje nekom trećem poretku.²³ Kelsen ističe da ta druga mogućnost ne postoji zbog nepostojanja trećeg poretka koji se nalazi iznad „obaju koordiniranih poredaka“ i podjednako ih obuhvaća kao djelomične poretke.²⁴

Europska integracija narušava hijerarhijsko razumijevanje prava.²⁵ Različiti pravni poretci mogu koegzistirati bez dovođenja u opasnost neovisnosti bilo kojeg od njih.²⁶

MacCormick iznosi obranu pluralizma u obliku teorije prava kao institucionalnog

¹⁶MacCormick, Neil (1993), „Beyond the Sovereign State“, *Mod. L. Rev.*, 56: 1-18, str. 1

¹⁷ „The inexorable linkage of law with sovereignty and the state“. *Ibidem*; Vidi također Lindahl, Hans (2001), „Sovereignty and the Institutionalization of Normative Order“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 21 (1): 165-180.

¹⁸ Maduro, *op. cit.*, bilješka 6, str. 512.

¹⁹Vrban, Duško (2003), *Država i pravo*, Zagreb, Golden marketing, str. 555. Vidi također Tucak, Ivana (2007), „Globalizacija i državni suverenitet“, *Hrvatska javna uprava*, 7 (1): 139-170, str. 148-149.

²⁰ „Ako se, naprotiv, država, kako se ukazuje u normativnoj teoriji države i prava, spozna kao norma ili poredak i kao takva identična pravu, tj. pravnom poretku označenom kao „država“ koji se podudara s državnim poretkom označenim kao „pravo“, onda je suverena država najviši poredak, tj. poredak koji je zamišljen kao neizvodiv iz višeg poretka ili kao vrhovni pretpostavljeni poredak“. Kelsen, Hans (2003), *Problem suverenosti i teorija međunarodnog prava*, Beograd, str. 34-35.

²¹ *Ibidem*, str. 37.

²² *Ibidem*, str. 119.

²³ MacCormick, *op. cit.*, bilješka 16, str. 8.

²⁴ Kelsen, *op. cit.*, bilješka 20, str. 105

²⁵ Maduro, *op. cit.*, bilješka 6, str. 521.

²⁶ MacCormick, Neil (1999), *Questioning Sovereignty-Law, State and Practical Reason*, Oxford University Press, str. 75.

normativnog poretka.²⁷ Ova teorija temelji se na filozofiji Herberta Harta koji pravo određuje kao sustav primarnih i sekundarnih normi.²⁸

MacCormick smatra da se Hartova predodžba o „unutarnjoj točki gledišta“ (*internal point of view*) može primijeniti na današnju situaciju unutar Europske zajednice, koju obilježava preklapanje pravnih sustava. Svaki sustav mora se razmatrati s „unutarnje točke gledišta“.²⁹ U pogledu država članica i njihove unutarnje točke gledišta, valjanost europskog prava uvjetovana je ispunjavanjem kriterija valjanosti (*criteria of validity*) predviđenog nacionalnim ustavima. S unutarnje točke gledišta Europske zajednice, valjanost ovih normi uvjetovana je kriterijem valjanosti priznatim od strane tijela Europske zajednice.³⁰

„Pravni sustavi država članica i njihov zajednički pravni sustav prava Europske zajednice različiti su sustavi prava, koji uzajamno djeluju, ali nijedan sustav nema opću nadmoć nad drugim..... Svaki od njih u svom vlastitom kontekstu i u relevantnom opsegu predmeta predstavlja izvor valjanog prava nadređen ostalim izvorima u svakom od sustava država članica..... Iz toga slijedi da Europski sud ima moć tumačenja u posljednjoj instanci i na konačni mjerodavni način normi prava Zajednice. Ali isto vrijedi i za najviše ustavne sudove svake države članice kada tumače svoje ustavne i druge norme“.³¹

I europsko pravo i prava država članica pretpostavljaju ulogu višeg prava u unutarnjoj logici svojih pravnih sustava.³²

MacCormick smatra da postoje dvije inačice pluralističkog pristupa: „pluralizam prema međunarodnom pravu“ (*pluralism under international law*) i „radikalni pluralizam“ (*radical pluralism*). Prema prvoj inačici, države članice i Europska zajednica podređene su međunarodnom pravu koje pruža zajednički okvir za uzajamno postojanje ovih pravnih poredaka. Prema drugoj inačici, države članice i Europska zajednica nisu podređene međunarodnom pravu koje predstavlja treći pravni poredak i nehijerarhijski-uzajamno djeluje s prethodna dva pravna poretka. MacCormick smatra da koncepcija „pluralizma prema međunarodnom pravu“ bolje odgovara potrebama suvremene realnosti: „Prihvatanje radikalnog pluralizma zahtijeva priznavanje činjenice da se svi pravni problemi ne mogu riješiti pomoću prava... Tako je moguće da Europski sud tumači pravo Zajednice tako da potvrđuje (*asserts*) neko pravo ili obvezu kao obvezujuću u korist osobe koja potpada pod

²⁷ MacCormick svoju analizu koncepta suvereniteta započinje vlastitom koncepcijom prirode prava. Pravo je institucionalni normativni poredak koji se konceptualno razlikuje od moralnosti i politike. Njegov pristup temelji se na danas općeprihvaćenoj tvrdnji da se pravo odnosi na norme koje se označavaju kao „trebanje“ (njem. *Sollen*, eng. *ought*), a ne na činjenično, ono što jest (njem. *Sein*, eng. *is*). Pravo je institucionalni normativni poredak, a državno je pravo samo jedna vrsta prava. Ono što odvaja pravo kao institucionalni normativni poredak od normativnog poretka povezanog s moralom jest njegova povezanost s općeprihvaćenim institucijama koje imaju zadaću stvarati, tumačiti, suditi i primijenjivati relevantne norme. Pravo se kao institucionalni normativni poredak razlikuje od čisto političkog poretka koji u tipično institucionalnom obliku predstavlja „poredak moći“ (*order of power*). To nije normativna moć koja određuje da se netko mora ponašati na određeni način, to je faktična moć (*power-in-fact*) kojom se nastoji postići da se netko zaista ponaša na određeni način. *Ibidem*, str. 11-15.

²⁸ MacCormick smatra da monistička teorija ne odgovara stavovima i vjerovanjima onih koji rade unutar određenog pravnog poretka. Richmond ističe da je upućivanje na gledišta onih koji se nalaze unutar pravnog poretka važno, ali se ne može smatrati prigovorom monizmu. Kelsenova teorija može obuhvatiti različita vjerovanja i gledišta unutar država članica i Europske zajednice bez da dovodi u pitanje jedinstvo prava. Pravo mora biti jedinstvo iz bilo koje točke gledišta. Richmond, Catherine (1997), „Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law“, *Law and Philosophy*, 16: 377-420, str. 409.

Neil MacCormick ocijenjuje svaki model odnosa između domaćeg i međunarodnog prava prema njegovoj uvjerljivosti (*plausibility*) u odnosu na praksu Zajednice, dok Kelsenov konceptualni pristup odbacuje takvo empirijsko testiranje teorije. *Ibidem*, str. 415.

²⁹ MacCormick, Neil, *op. cit.*, bilješka 16, str. 8.

³⁰ *Ibidem*, str. 9., Usp. Lindahl, *op. cit.*, bilješka 17, str. 172.

³¹ MacCormick, *op. cit.*, bilješka 26, str. 117-118.

³² Maduro, *op. cit.*, bilješka 6, str. 502.

nadležnost najvišeg suda države članice, dok taj sud može poricati da je takvo pravo ili obveza valjano prema nacionalnom ustavu“.³³ U takvim okolnostima i Europski sud i nacionalni sudovi moraju postupati obazrivo, uzimajući u obzir učinak koji bi njegova odluka mogla proizvesti. U suprotnom, jedino moguće rješenje bit će političko.

Moglo bi se zaključiti da MacCormickov model „pluralizma prema međunarodnom pravu“ zaista podrazumijeva jedinstveno ili monističko shvaćanje pravnog poretka.³⁴ Ovaj model nas vraća na poznatu Kelsenovu tvrdnju o jedinstvu općeg pravnog poretka i poretka pojedinih država. Međunarodno pravo i domaće pravo dio su jedinstvenog entiteta.

Barber ističe da se MacCormickova analiza ne može opisati kao pluralistička. Oba se modela mogu uklopiti u Kelsenovu teoriju: radikalni pluralizam pretpostavlja veliki broj različitih pravnih sustava, svaki sa svojom vlastitom osnovnom normom (njem. *Grundnorm*), dok pluralizam prema međunarodnom pravu predstavlja jedinstven pravni sustav međunarodnog prava s domaćim pravnim poretcima kao sastavnim dijelovima.³⁵

2.2. Ulazak u eru postsuvereniteta?

MacCormick postavlja pitanje: ima li danas u Europi suverenih država?³⁶ U tu svrhu elaborira nove i stare definicije suvereniteta. Prvo, pravi razliku između pravnog i političkog suvereniteta. Pravni suverenitet definira kao moć stvaranja prava neograničenu pravnim pravilima, a politički suverenitet kao političku moć neograničenu višom političkom moći.³⁷ Suverenitet je teritorijalan pojam i nije ograničen višom ili koordiniranom (*coordinate*) moći.³⁸

Kao drugo, MacCormick razlikuje vanjski i unutarnji suverenitet. Suverenitet je uvijek imao dvije različite strane; s jedne strane, suverenitet se može vršiti u odnosu na unutarnje poslove, a s druge, u odnosu na vanjske poslove. MacCormick smatra da država ima vanjski suverenitet kad nije podvrgnuta „višoj političkoj moći ili vlasti u odnosu na svoj teritorij“.³⁹ Iako ove dvije strane suvereniteta mogu biti konceptualno odvojene, one se ne mogu odvojiti u praksi.⁴⁰

Važno je istaknuti da Europska unija nije stvorena postupnim ustupanjem vanjskog suvereniteta država članica, što je karakteristično za federativne države, već su se prijenosi ovlasti odnosili većinom na unutarnje poslove.⁴¹ MacCormick stoga ističe da je jedina vrsta suverenosti koja je ugrožena europskom integracijom unutarnja suverenost, dok je vanjska suverenost država članica zaista ojačana.⁴²

³³ MacCormick, *op. cit.*, bilješka 26, str. 119.

³⁴ Walker, *op. cit.*, bilješka 11, str. 15.

³⁵ Barber, *op. cit.*, bilješka 12, str. 325.

³⁶ MacCormick, *op. cit.*, bilješka 16., str. 16.

³⁷ MacCormick ovdje parafrazira Diceya. MacCormick, *op. cit.*, bilješka 26, str. 127.

³⁸ *Ibidem*

³⁹ *Ibidem*, str. 129.

⁴⁰ Usp. Besson, *op. cit.*, bilješka 13, str. 9

⁴¹ *Ibidem*, str. 9

⁴² MacCormick, *op. cit.*, bilješka 26, str. 133; Usp. Besson, *op. cit.*, bilješka 13, str. 10.

Do tada su vladale funkcionalističke postavke europske integracije, kao načela postupne izgradnje institucionalnih aranžmana na područjima zajedničke gospodarske politike i postupnog prenošenja ovlasti na zajednička tijela. Europska se unija razvijala na način da su države članice nastavile obavljati klasične suverene ovlasti na području vanjske politike i obrane, dok je Unija bila ovlaštena djelovati na gospodarskoj integraciji, najprije sa zajedničkim tržištem, a potom uvođenjem zajedničke valute. Stoga proces europske integracije najviše ugrožava unutarnju dimenziju suvereniteta država članica. Teško je u bliskoj budućnosti zamisliti da bi se nešto u tom pogledu promijenilo. Francuska i Velika Britanija i dalje ljubomorno čuvaju svoje mjesto u Vijeću sigurnosti UN-a, a Njemačka ga nastoji steći. Vidi Smerdel, Branko (2003), „Temeljni problemi ustavnog

MacCormick ističe da u Europi više nema suverenih država. Države članice su putem osnivačkih ugovora prenijele veliki dio svojih suverenih ovlasti na institucije Europske zajednice te nijedna više nije u mogućnosti proizvoljno regulirati sva područja tradicionalno unutarnje politike. Sama suverenost postaje fragmentirana, a države se više ne mogu ni pretvarati da imaju nadzor nad svojim temeljnim funkcijama: osiguranjem ekonomskog napretka i sigurnosti svojih građana.⁴³

Kao ključno, postavlja se pitanje predstavlja li suverenitet *zero sum game*. Može li se suverenitet izgubiti na jednoj razini bez da se nužno pojavi na drugoj?⁴⁴

MacCormick smatra da suverenitet nije prešao s država članica na Europsku zajednicu. Europska zajednica nije suverena politička organizacija pa se ne može smatrati ni federacijom ni konfederacijom. Europska zajednica nema potpunost niti političkih niti pravnih ovlasti koje bi joj omogućile da postane suverena država. Stoga se čini jedininim ispravnim zaključkom da niti države članice niti Europska zajednica nisu potpuno suverene.⁴⁵

MacCormick predlaže uvođenje koncepta „zajednice“ („*commonwealth*“) u pravnu teoriju. Ovaj koncept podrazumijeva skupinu ljudi sa zajedničkom svijesti o općem dobru, koji mogu zamisliti sebe ili svoje političke predstavnike u nastojanju da ga ostvare kroz neki oblik političke organizacije sa zajedničkim ustavnim poretom.⁴⁶ Ova je definicija dovoljno široka i omogućava da se i države članice i Europska unija odrede kao „zajednice“ bez koncepta suvereniteta koji traži jedinstvo države i jedinstvo funkcija vlasti unutar nje.⁴⁷

2. Neil Walker

Drugi značajni pisac koji razvija teoriju ustavnog pluralizma, s nekim bitnim razlikama u odnosu na MacCormicka, je Neil Walker. Za razliku od MacCormicka, Walker ne smatra da pojam suvereniteta treba odbaciti kao zastario i štetan, ali to ne znači da je koncept suvereniteta ostao nepromijenjen. Kao i ostali pravni i politički koncepti, suverenitet treba odražavati političku i pravnu realnost te se mora kretati u skladu s njom.⁴⁸ Walker ističe da ćemo prije ćemo biti svjedoci trajne evolucije, nego nestanka koncepta suvereniteta.⁴⁹

Prema Walkeru, suverenitet je „govorni čin“ u obliku „zahtjeva za naredbodavnom moći“.⁵⁰ Suverenitet nije tek deskriptivni politički koncept koji se odnosi samo na opis stvarne situacije entiteta koji se smatraju suverenim. Također, nije isključivo preskriptivni politički koncept koji traži stvaranje političke i pravne situacije prema prethodno postojećim apstraktnim standardima. Walker smatra da ta dva načina vode do pogrešnog shvaćanja suvereniteta te ih određuje kao deskriptivnu zabludu i zabludu apstrakcije.⁵¹ Iz toga slijedi kako to, čak i ako nije moguće odrediti gdje se nalazi vrhovna vlast u europskoj, široj

izbora u Europskoj uniji: pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53 (3-4):509-527, str. 518.

⁴³ Usp. Weiler, J. H. H. (2002), *Ustav Europe*, Beograd: Filip Višnjić, 365.

⁴⁴ MacCormick, *op. cit.*, bilješka 26, str. 126.

⁴⁵ MacCormick, *op. cit.*, bilješka 16, str. 16.

⁴⁶ MacCormick, *op. cit.*, bilješka 26, str. 143.

⁴⁷ *Ibidem*, str. 130.

⁴⁸ Dora Kostakopoulou dolazi do pojma „fluktuirajuće, pokretne suverenosti“ (*floating sovereignty*). Prema Kostakopoulou koncept suvereniteta moguće je zadržati dopuštajući mu kretanje duž linija promjena u međunarodnoj zajednici, te prilagodbu novoj stvarnosti. Na sličan način, pojam je evoluirao tijekom svoje povijesti i nikada zbog toga nije bio odbačen. Ova fleksibilnost, ugrađena u sam koncept, od izuzetne je važnosti zbog toga što se međunarodna stvarnost još nije stabilizirala. Vidi Kostakopoulou, Dora (2002), „Floating Sovereignty: A Pathology or a Necessary Means of State Evolution?“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 22 (1):135-156, str. 148.

⁴⁹ Walker, *op. cit.*, bilješka 11, str. 28.

⁵⁰ «Sovereignty involves a «speech act» - a claim to ordering power.» *Ibidem*, str. 6.

⁵¹ *Ibidem*, str. 6-7.

političkoj i pravnoj praksi, ne čini suverenitet irelevantnim.⁵²

Walker prepoznaje dvije faze suvereniteta.⁵³ Prva je tzv. westphalska faza. Međunarodni poredak podržavala su dva komplementarna pravna okvira: ustavno pravo vezano uz unutarnji pravni poredak države i međunarodno pravo koje uređuje odnose između suverenih država. Vrhovna vlast mogla se pronaći samo na razini države.

Walker koristi pojam „kasni suverenitet“ (*late sovereignty*) kako bi objasnio novi „multidimenzionalni, postwestphalski poredak“.⁵⁴ Osnovne ideje te nove ere ustavnog pluralizma čine napuštanje koncepta koji granice legitimnih političkih vlasti uvijek određuje teritorijalno, i prihvaćanje novog poretka s funkcionalnim granicama.

Ovaj pomak zahtijeva razmatranje dosadašnjih ideja o suverenitetu. Pojava funkcionalno određenih supostojećih zajednica na istom teritoriju dovodi do postojanja vrhovne vlasti ili suvereniteta koje ne karakterizira termin isključivosti, za razliku od tradicionalne državne (*statist*) inačice suvereniteta koja podrazumijeva i autonomiju i isključivost.⁵⁵

Ako uzmemo Europsku uniju kao primjer, postojanje njezine nadležnosti nad nizom pitanja koja su ranije potpadala pod isključivu nadležnost država članica, uvjerljivo je i djelotvorno te ono ne dovodi u pitanje suverenitet država članica nad preostalim područjima teritorijalne nadležnosti.⁵⁶ Ustavni pluralizam uspješno odgovara na osnovno pitanje: kako zadržati pojam suvereniteta i prilagoditi ga promijenjenoj strukturi vlasti unutar i izvan Europske unije.⁵⁷

Pluralističko poimanje suvereniteta na sličnim osnovama zastupaju Samantha Besson i Miguel Poirares Maduro.

Prema Maduru, europsko je pravo rezultat rasprave i suradnje između usko shvaćene Europske pravne zajednice i nacionalnih pravnih zajednica.⁵⁸ On za opis odnosa između prava država članica i prava Europske zajednice upotrebljava termin „kontrapunktno pravo“, prema glazbenom umijeću da se dvije ili više melodija povežu tako da u izvedbi skladno zvuče.⁵⁹ Maduro ističe da je interesu legitimnosti europske integracije da pitanje *kompetenz-kompetenz* ostane otvoreno.⁶⁰ Svaki pravni poredak mora poštivati identitet drugoga.⁶¹ „Odluke europskih i nacionalnih vlasti ne bi trebale biti viđene kao odvojene interpretacije i primjene europskog prava, već kao odluke integrirane u sustav prava koji zahtijeva

⁵² «...njegova sposobnost da proizvodi učinke na svijet ovisi o njegovoj uvjerljivosti i prihvaćanju kao načina razumijevanja i uređenja svijeta, koja zauzvrat ovisi o njegovom statusu kao institucionalne činjenice, činjenice čija autentičnost i vjerodostojnost ovisi o internalizaciji od strane ključnih aktera ukupnosti (kompleksa) pravila i očekivanja koja podupiru i suglasna su sa suverenim zahtjevom.» *Ibidem*, str. 6.

⁵³ *Ibidem*, str. 9.

⁵⁴ *Ibidem*, str. 10.

⁵⁵ *Ibidem*, str. 23.

⁵⁶ *Ibidem*, str. 24.

⁵⁷ *Ibidem*, str. 19.

⁵⁸ Maduro, *op. cit.*, bilješka 6. str. 511. Europski sud pravde nije oblikovao novi pravni poredak sam. Bio je to rezultat suradnje između veće grupe sudionika koja se može obuhvatiti pojmom „europska pravna zajednica“ (*European Legal Community*) koji obuhvaća i europsku pravnu zajednicu u užem smislu, kao i nacionalne pravne zajednice. Karen J. Alter u svojoj knjizi *Establishing the Supremacy Of European Law-The Making of an International Rule of Law in Europe* ističe da je središnji čimbenik lakšeg širenja europskog prava putem sudske interpretacije bila činjenica da Europski sud zasjeda izvan nacionalnog prostora, pa su ga stoga nacionalni akteri i europske institucije lakše mogli koristiti za sučeljavanje nacionalnog i europskog prava. Europski sud ovlastio je privatne aktere da osporavaju mjere nacionalne države ako one proturječe europskom pravu. Europskoj komisiji, Vijeću ministara i državama članicama pružio je sredstvo kojim se mogu koristiti u procesu odlučivanja. Pravo je postalo dijelom procesa političkog odlučivanja putem kojega su različiti akteri, napose nacionalni suci, nastojali ojačati svoj status i autoritet. Alter, *op. cit.*, bilješka 3, str. 28, 33.

⁵⁹ Maduro, *op. cit.*, bilješka 6., str. 501.

⁶⁰ *Ibidem*, str. 522.

⁶¹ *Ibidem*, str. 526.

kompatibilnost i koherentnost“.⁶² Prema temeljnom načelu europskih integracija, sve nacionalne i europske vlasti dužne su osigurati suglasnost svojih odluka s prijašnjim odlukama ostalih europskih i nacionalnih vlasti.⁶³ Njihove odluke ne predstavljaju posebnu interpretaciju i primjenu europskog prava, već tvore jedinstveni europski pravni poredak.

Prema Besson, vršenje je suvereniteta prešlo od individualnog u kooperativni pothvat. U skladu s kooperativnom teorijom suvereniteta, u Europi se suverenitet može shvatiti i kao konačni i kao pluralistički.⁶⁴ U postnacionalnom kontekstu razvilo se „upravljanje na više razina“ (*multilevel governance*). „...suvereni politički entiteti ne mogu više vršiti svoje tradicionalne funkcije i ovlasti sami, osobito ako se one preklapaju unutar istog teritorija i odnose se na istu pravnu i političku zajednicu“.⁶⁵ Ovakva, široko shvaćena pravno-politička zajednica obuhvaća sve suverene autoritete unutar zajednice čija pravila i odluke utječu na stanovništvo zajednice.

Pluralistički ustavni poredak ima za posljedicu to da suverene vlasti moraju surađivati s drugim suverenim vlastima. Ideja kooperativnog suvereniteta zahtijeva da svi zajedno rade na ostvarenju zajedničkih suverenih vrijednosti i načela, kao što su ljudska prava, ravnopravnost i pravo na samoodređenje. Tako pluralizam osigurava normativni okvir za razvoj dinamičnog i refleksivnog oblika konstitucionalizma.⁶⁶

3. Zaključak

Cilj ovog članka bio je prikazati različite oblike napada na suverenitet nacionalne države. Pokušalo se pokazati da ovi izazovi predstavljaju ozbiljnu prijetnju ideji suvereniteta koja ipak ostaje vrijedna obrane i podupiranja, što se može najuspješnije napraviti pomoću koncepta ustavnog pluralizma. Suverenitet koji se opisuje kao apsolutan i jedinstven te sigurno utemeljen u nacionalnoj državi, teorija polako odbacuje. Suverenitet ne nestaje, ali se mijenja njegova priroda.

Ključno je pitanje kako učiniti kompatibilnim različite zahtjeve za vrhovnom vlašću upućene od strane Europske zajednice i nacionalnih država. Prema teoriji ustavnog pluralizma, države više nisu jedina mjesta gdje možemo pronaći suverenitet. Odnos između različitih ustavnih vlasti (država i ne-država) treba biti heterarhijski, a ne hijerarhijski, te se treba temeljiti na dijalogu i prilagodbi.

Zašto bismo trebali prihvatiti ovu ideju o pluralističkim pravnim sustavima? Prema Barberu, zato što ona može dovesti do željenog kompromisa između modela apsolutnog i jedinstvenog suvereniteta i novih zahtjeva supremacije od strane Europske zajednice. Konačno, stoga što dopušta da svi akteri, i pristalice Europskog suda i pristalice nacionalnih sudova, budu na pobjedničkoj strani, odnosno da nitko ne pretrpi poraz.⁶⁷

⁶² *Ibidem*, str. 534.

⁶³ Usp. Besson, *op. cit.*, bilješka 13, str. 18.

⁶⁴ *Ibidem*, str. 18.

⁶⁵ *Ibidem*, str. 13.

⁶⁶ *Ibidem*, str. 20.

⁶⁷ Barber, *op. cit.*, bilješka 12., str. 328.

Literatura

- Alter, Karen J. (2001), *Establishing the Supremacy Of European Law-The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press
- Barber, N. W. (2000), „Sovereignty Re-examined: The Courts, Parliament, and Statutes“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 20 (1):131-154.
- Barber, N. W. (2006), „Legal Pluralism and the European Union“, *European Law Journal*, 12 (3):306-329.
- Bellamy/Castiglione (1997), „Building the Union: the nature of sovereignty in the political architecture of Europe“, *Law and Philosophy*, 16:421-445.
- Besson, Samantha (2004), „Sovereignty in conflict“, *EIOP*, 8 (15):1-50, dostupan na internet stranici: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015.htm>
- Besson, Samantha (2004), „From European Integration to European Integrity: Should European Law Speak with Just One Voice?“, *European Law Journal*, 10 (3): 257-281.
- Hart, H. L. A. (1994), *Pojam prava*, Podgorica, CID, Cetinje, Izdavački centar „Cetinje“
- Herdegen, Matthias (2003), *Europsko pravo*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
- Kelsen, Hans (1951), *Opšta teorija prava i države*, Beograd
- Kelsen, Hans (2003), *Problem suverenosti i teorija međunarodnog prava*, Beograd
- Lindahl, Hans (2001), „Sovereignty and the Institutionalization of Normative Order“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 21 (1): 165-180.
- Kostakopoulou, Dora (2002), „Floating Sovereignty: A Pathology or a Necessary Means of State Evolution?“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 22 (1):135-156.
- MacCormick, Neil (1993), „Beyond the Sovereign State“, *Mod. L. Rev.*, 56: 1-18.
- MacCormick, Neil (1997), „Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the „European Commonwealth“, *Law and Philosophy*, 16:331-356.
- MacCormick, Neil (1998), „Risking Constitutional Collision in Europe“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 18: 517-532.
- MacCormick, Neil (1999), *Questioning Sovereignty-Law, State and Practical Reason*, Oxford University Press
- Maduro, Poiares M. (2003), „Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action“, in Walker, Neil (ed.) (2003), *Sovereignty in transition* (pp.501-537) Hart Publishing
- Martin Martinez, Magdalena M. (1996), *National Sovereignty and International Organizations*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International
- Richmond, Catherine (1997), „Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law“, *Law and Philosophy*, 16: 377-420.
- Rodin, Siniša (1997), *Europska integracija i ustavno pravo*, Zagreb
- Smerdel, Branko (2003), „Temeljni problemi ustavnog izbora u Europskoj uniji: pokušaj preliminarne prosudbe rezultata Konvencije o budućnosti Europe“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53 (3-4):509-527.
- Sorensen, Georg (1999), „Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution“, *Political Studies*, XLVII: 590-604.
- Tucak, Ivana (2007), „Globalizacija i državni suverenitet“, *Hrvatska javna uprava*, 7 (1): 139-170.
- Walker, Neil (2001), „All Dressed Up“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 21 (3): 563-582.
- Walker, Neil (2002), „The Idea of Constitutional Pluralism“, *Modern Law Review*, 65:317-359.
- Walker, Neil (2003), „Late Sovereignty in the European Union“, in Walker, Neil (ed.), *Sovereignty in transition* (pp. 3-32), Hart Publishing
- Wallace, William (1999), „The Sharing of Sovereignty. The European Paradox“, *Political Studies*, XLVII:503-521.

- Ward, Ian (2002-2003), „The End of Sovereignty and the New Humanism“, *Stan. L. Rev.*, 55:2091-2112.
- Weiler, J. H. H. (2002), *Ustav Europe*, Beograd: Filip Višnjić
- Weyland, Ines (2001), „The Application of Kelsen's Theory of the Legal System to European Community Law- the Supremacy Puzzle Resolved“, *Law and Philosophy*, 21: 1-37.
- Vrban, Duško (2003), *Država i pravo*, Zagreb, Golden marketing