

Mr. sc. Elmida Burina

Doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

ANALIZA PRAVNIH I POLITIČKIH PODRUČJA UTICAJA EUROPSKE UNIJE NA NACIONALNI PRAVNI SUVERENITET

Sažetak: U radu se analiziraju složeni odnosi nacionalnog suvereniteta i pravnog i političkog uticaja Europske unije, zatim odnos nacionalnog suvereniteta i njegov odnos sa komunitarnim pravom, istražujući kako EU utiče na nacionalni suverenitet država članica, podjelom nadležnosti između institucija EU, budžet EU, kao ključnim instrumentom uticaja na nacionalne politike, zatim izazovi nacionalnog suvereniteta u svjetlu sve veće integracije unutar Europske unije.

Cilj je postići bolje razumijevanje složenih pravnih, političkih i suverenitetskih pitanja koja se javljaju u području europskih integracija, kroz identificiranje i analiziranje načina na koje EU zakonodavstvo (primarni i sekundarni izvori) i odluke Europskog suda pravde utiču na nacionalni pravni suverenitet država članica, zatim razumijevanje interakcija između nadnacionalnog pravnog suvereniteta Europske unije i nacionalnog pravnog suvereniteta država članica, te razmatranje budućih trendova u odnosima istih.

Ključne riječi: EU, nacionalni pravni suverenitet, supranacionalno, komunitarno pravo, nacionalni suverenitet, europske integracije, institucije EU, budžet EU.

1. Uvod

U kontekstu današnje europske političke i pravne scene, ključno pitanje predstavlja kako Europska unija (EU) utiče na pravni suverenitet njenih država članica. Proširenjem EU i jačanjem njenih supranacionalnih elemenata prava, za države članice postaje problematično da upravljaju svojim nacionalnim pravnim sistemima. Pravni suverenitet, kao kamen temeljac državnosti, gubi svoju moć i postaje predmetom pregovaranja i prilagodbe nadnacionalnim pravnim strukturama EU.

Širenjem i integracijom u EU javlja se potreba za ravnotežom između država članica koje žele da zadrže svoj pravni suverenitet i potrebe EU da osigura koherenciju i jednakost među svojim državama članicama.

Razmatranje ovog zadatka je posebno važno uzevši u obzir različite promjene kroz koje EU prolazi u posljednjim desetljećima, kao što su financijske krize, proširenje EU, politički izazovi i promjene koje su se desile u zakonodavstvu Europske unije. S tim u vezi, analizirati će se kako ovaj uticaj oblikuje pravne sisteme država članica i kako one odgovaraju na te izazove.

Dalje u članku, pažnja će biti usmjerena na podjelu nadležnosti između nacionalnih i supranacionalnih institucija istražujući kako suverenitet država članica ulazi u interakciju sa nadležnostima EU.

Uloga suda pravde u održavanju pravne koherentnosti unutar Unije, politička područja uticaja, uključujući Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku će također biti analizirana kako bi se razumjelo kako EU oblikuje suverenitet svojih članica.

Posebna pažnja će biti posvećena budžetu EU i njegovoj raspodjeli. Na kraju, članak će adresirati izazove u očuvanju nacionalnog suvereniteta država članica u kontekstu integracije unutar EU, vanjske politike i globalizacije.

2. Osnove nacionalnog pravnog suvereniteta i komunitarnog prava

Nacionalni pravni suverenitet, kao temeljni aspekt suvereniteta države¹, ključan za očuvanje njene nezavisnosti i identiteta, daje državi mogućnost da samostalno kreira zakone, primjenjuje ih i provodi na svom teritorijalnom prostoru. Koncentriran na pravni aspekt državne nezavisnosti i kao takav ključni dio unutrašnjeg suvereniteta države, odnosi se, prvenstveno, na unutrašnju dimenziju državne vlasti, kao što su zakonodavstvo, pravosuđe i provedba zakona.

Ključne osnove nacionalnog pravnog suvereniteta, koji obuhvata temeljne principe koji odražavaju državnu nezavisnost u različitim aspektima, su:

1. Samostalno zakonodavstvo: država ima ekskluzivno pravo da kreira, mijenja i ukida zakone koji se primjenjuju na njenoj teritoriji i njenim građanima, bez uplitanja izvana. Ovo joj daje pravo da donese svoj ustav, zakone, propise i druge pravne akte;
2. Nezavisnost pravosuđa: država posjeduje nezavisni, odnosno autonomni pravosudni sistem koji tumači i provodi nacionalne zakone, donoseći odluke temeljene isključivo na unutrašnjem pravnom okviru, bez uticaja vanjskog faktora;
3. Provođenje pravde: država ima monopol na provedbu zakona unutar svojih granica, uključujući pravo na kažnjavanje prekršitelja svojih zakona i izricanje pravde;
4. Nedodirljivost državnih odluka: odluke donesene unutar pravnog sistema države su konačne i ne podliježu reviziji, pritiscima ili intervencijama od strane vanjskih aktera;
5. Kontrola granica: suverenitet uključuje kontrolu nad ulaskom i izlaskom ljudi i roba preko državnih granica;
6. Monopol na legitimnu upotrebu sile: država ima ekskluzivno pravo na upotrebu legitimne sile unutar svojih teritorijalnih granica, što čini putem svojih vojnih i političkih snaga;
7. Međunarodni ugovori: iako suverena, država može sklapati međunarodne ugovore koji mogu uticati na njen pravni sistem, ali su ti ugovori izraz samostalne, odnosno suverene volje države.

¹ Potrebno je razlikovati pojmove „nacionalni suverenitet“ i „nacionalni pravni suverenitet“ koji su jako srodni, ali različiti. Oba pojma se odnose na vrhovnu vlast države i nezavisnost. Državni suverenitet je širi koncept od nacionalnog pravnog suvereniteta i obuhvata cjelovitu nezavisnost i vrhovnu vlast države nad njenim stanovništvom i teritorijom i uključuje svaku vrstu autonomije države, dok se nacionalni pravni suverenitet odnosi specifično na nezavisnost i vrhovnu vlast države u kontekstu pravnog sistema i fokusira se na sposobnost države da kreira, provodi i tumači svoje zakone bez vanjskog uplitanja.

Komunitarno pravo, poznato i kao pravo Europskih zajednica ili pravo Europske unije, igra ključnu ulogu u integraciji i koheziji među državama članicama Europske unije, te je temelj za postizanje zajedničkih ciljeva i politika unutar EU. To je sistem pravila i zakona koji se primjenjuju unutar država članica Unije.

Ovo pravo je nadnacionalnog karaktera, što znači da ima direktan uticaj na pravo država članica i u slučaju sukoba između EU prava i nacionalnog prava, prednost ima EU pravo, što omogućuje koherentnu primjenu prava unutar svih država članica.²

Komunitarno pravo ima nekoliko karakteristika, koje ga razlikuju od nacionalnih pravnih sistema država članica, a to su:

- a) Autonomnost, znači da je pravni sistem EU samostalan i nezavisan u odnosu na nacionalne pravne sisteme država članica i ima prednost nad nacionalnim zakonima. Njegova autonomnost se ogleda i u tome da države članice ne mogu jednostrano intervenirati ili izmijeniti pravila EU;
- b) Nadređenost, znači da se u slučaju sukoba nacionalnih propisa sa komunitarnim pravom rješava na način da se prednost daje komunitarnom pravu (EU), čime se misli na primarne i sekundarne izvore komunitarnog prava;
- c) Direktna primjenjivost, znači da su odredbe prava EU podesne da budu direktno inkorporirane u pravne sisteme država članica, bez intervencije nacionalnih vlasti, čime Unija osigurava jedinstvenu primjenu svojih propisa radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Najsnažniji instrument direktne primjenjivosti jesu uredbe.
- d) Direktno dejstvo, znači da neka pravila komunitarnog prava mogu imati direktno dejstvo u državama članicama, tj. mogu se primjenjivati u nacionalnim sudovima bez potrebe za implementacijom kroz nacionalna zakonodavstva.³

2.1. Izvori EU prava

Izvore EU prava, obzirom na udio nacionalnog suvereniteta i njihovo dejstvo, dijelimo na primarne i sekundarne.

2.1.1. Primarni izvori

Primarne izvore kreiraju države članice s ciljem uređivanja međusobnih odnosa i Europska unija kao subjekt međunarodnog prava.

Navedene izvore čine:

- a) Osnivački ugovori (aneksi i protokoli, ugovori o njihovim izmjenama i dopunama) su originalni dokumenti koji su uspostavili EU i njene prethodnice. Prvi ugovori su bili Ugovor o Europskoj zajednici uglja i čelika (Pariz 1951); Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici i Euroatomu (Rim, 1957);

2 Načelo primata prava (koje se još naziva i „prvenstvo” ili „nadređenost”) Europske unije (EU) zasniva se na ideji da će pravo EU-a imati primat tamo gdje nastane nesklad između aspekta prava EU-a i aspekta prava neke države članice EU-a (nacionalnog prava). Da nije tako, države članice jednostavno bi mogle davati prvenstvo svojim nacionalnim pravima nad primarnim ili sekundarnim zakonodavstvom EU-a, a provođenje politika EU-a postalo bi neizvedivo, Primat prava EU-a (prvenstvo, nadređenost), https://eur-lex.europa.eu/legal_content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM%3Aprimacy_of_eu_law, 8.12.2023.

3 Detaljnije u: Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022., str. 24-26.

Ugovor o fuziji (Merger Treaty, 1965);
Jedinstveni europski akt (Single European Act-SEA, 1986);
Ugovor o osnivanju Europske unije (Maastricht, 1992);
Ugovor iz Amsterdama (1997);
Ugovor iz Nice (2001);
Ugovor iz Lisabona (2007).

Kasnije su ovi ugovori izmijenjeni i dopunjeni raznim drugim ugovorima. Aneksi su dodaci ugovorima koji detaljno opisuju specifične aspekte ili pravila. Protokoli su slični i obično se bave specifičnim pitanjima ili procedurama unutar EU. Oni su pravno obavezujući i sastavni dio ugovora.

Kako se EU razvijala, osnovni ugovori su mijenjani i dopunjavani da bi odražavali nove političke i ekonomske realnosti. Značajni ugovori koji su mijenjali strukturu EU uključuju Ugovor iz Maastrichta, koji je formalno uspostavio EU, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice i Ugovor iz Lisabona. Svaki od ovih ugovora unio je značajne promjene u institucionalnu strukturu i nadležnosti EU.

b) Međunarodni sporazumi Europske unije su pravno obavezujući sporazumi između Europske unije i jedne ili više zemalja izvan EU ili međunarodnih organizacija. Oni svoj osnov nalaze u članu 47. Ugovora o Europskoj uniji, temeljem kojeg Europska unija stiče pravnu sposobnost da u okviru svoje nadležnosti zaključuje međunarodne sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama.⁴

c) Opća pravna načela, kao izvor prava, referiraju na praksu Suda pravde. U primjeni prava, Sud pravde, te nacionalni sudovi pozivaju se na opća pravna načela u tri slučaja:

- kada prilikom tumačenja prava EU i nacionalnog prava spornim i nejasnim odredbama nalaze značenje koje nije u suprotnosti sa općim pravnim načelima, zatim
- kada se na njih pozivaju države i pojedinci u postupku ispitivanja zakonitosti akata sekundarnog prava, te
- kada na temelju ovih načela zainteresirani subjekti zahtijevaju preispitivanje zakonskih i upravnih akata koje su donijele države članice u postupku provođenja prava EU.⁵

Ovim izvorima prava, države članice se odriču dijela svog suvereniteta.

2.1.2. Sekundarni izvori

Sekundarne izvore stvara EU odnosno njene institucije, temeljem izvedene nadležnosti, kako bi se upravljalo specifičnim aspektima unutar njene nadležnosti. Oni igraju ključnu ulogu u funkcioniranju EU i oni su rezultat djelovanja institucija EU.

Institucije EU u okviru svojih nadležnosti donose u osnovi dvije vrsta akata, i to one koje imaju obavezujući karakter i one koje nemaju obavezujući karakter. Obavezujući karakter imaju uredbe, direktive i odluke, a neobavezujući karakter imaju preporuke i mišljenja.⁶

⁴ Ibid, str. 20.

⁵ Mahmutović, A., Uvod u pravo Europske unije, Univerzitet u Travniku, Travnik, 2015., str. 22.

⁶ Baletić, M., Pravne karakteristike procesa stvaranja i proširenja Europske unije, Međunarodne studije, časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju, god.6, br.2, Politička kultura, Zagreb, 2006., str.6.

Ove izvore čine:

a) Uredbe – su zakonski akti koji se primjenjuju direktno i u cijelosti u svim državama članicama.

Direktna primjenjivost znači da one automatski postaju dio nacionalne legislative, što se ostvaruje objavljivanjem u Službenom listu EU. Zbog toga, domaća legislativa nema potrebu da inkorporira, ili transponira, takvu vrstu komunitarnog prava u nacionalno pravo. Uredbe su automatski punovažne u državama članicama ali ne uvijek i direktno efektivne, ukoliko imaju potrebu za daljnjom legislativom. One obavezuju u cjelini;⁷

b) Direktive – predstavljaju ključan instrument u harmonizaciji zakonodavstava unutar država članica. One postavljaju određene ciljeve koje države članice moraju ispuniti u određenom vremenskom roku, uz slobodu odabira sredstava i metoda za ispunjenjem. Da bi se postigli ovi ciljevi države članice moraju usvojiti nove ili izmijeniti postojeće zakone. One omogućavaju državama članicama da zadrže određeni stepen nacionalnog suvereniteta, dok u isto vrijeme ostvaruju zajedničke ciljeve EU. Direktive imaju širok spektar djelovanja i nisu direktno primjenjive;

c) Odluke – pravni akti koji se odnose na specifične slučajeve. One nemaju opću primjenu, ali su obavezujuće za one kojima su adresirane, dakle, pojedinim državama članicama, pravnim ili fizičkim osobama. Donosi ih uglavnom Vijeće EU, uz mogućnost delegiranja Komisiji, što je izričito određeno u slučaju osiguranja poštivanja politike konkurencije (čl. 105. UFEU) i državne pomoći (čl. 108. UFEU).

d) Preporuke – koriste se za davanje smjernica i izražavanje stajališta. Preporuke sadrže smjernice u pogledu postupanja (ponašanja) države članice u oblastima od vitalnog značaja za Uniju;

e) Mišljenja – koriste se u istu svrhu kao i preporuke. Mogu ih donositi Vijeće EU i Komisija, Europski parlament i EU agencije. Mišljenja izražavaju stavove (procjene) o određenoj situaciji, ili u pogledu stanja i perspektivu razvoja u određenoj oblasti, komunitarnoj ili nacionalnoj.⁸

2.1.3. Dopunski izvori

Dopunske izvore čine sudska praksa Suda Europske unije (CJEU) i opća pravna načela.⁹ Odluke ovog suda su važne za tumačenje i primjenu prava EU. Njihova funkcija interpretacije ih čini ključnim dopunskim izvorom.

Pravna načela su ključna za dopunjavanje i podržavanje osnovnog i proširenog zakonodavnog okvira EU, čime se garantuje njegova konzistentnost, pravednost i efektivnost.

Europska unija nema nikakve mehanizme kojima bi obezbijedila poštivanje svojih pravila, tako da države članice prvo moraju priznati ta prava i unijeti ih u svoj nacionalni pravni sistem i tek tada pravo EU može da proizvodi svoje pravno

⁷ Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022., str.22.

⁸ Ibid. str. 23.

⁹ Detaljnije u: Primarno pravo Europske unije, Eur-Lex Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=legissum:l14530> (8.12.2023.).

dejstvo. To se dešava potpisivanjem ugovora o pristupanju Europskoj uniji i za to nije potreban akt o ratifikaciji.

2.2. Podjela nadležnosti između Europske unije i država članica

Pojam “nadležnosti Europske unije” odnosi se na područja i aspekte upravljanja i politike u kojima Europska unija ima pravo donositi zakone, provoditi politike i poduzimati akcije. Ove nadležnosti definirane su Ugovorima Europske unije, koji su pravni temelji na kojima se EU gradi i funkcionira. Pojam također odražava način na koji se odlučuje o politikama i zakonima na nivou EU, balansirajući nadležnosti između EU institucija i država članica, tako da Unija djeluje prema principu dodijeljivanja nadležnosti samo u granicama nadležnosti datih joj Ugovorima od strane država članica, a države članice zadržavaju one nadležnosti koje Ugovorom nisu date Uniji.

Lisabonskim ugovorom, članom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, date su kategorije i područja nadležnosti unutar EU, prema kojima:

1. Kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena isključiva nadležnost, samo Unija može donositi i usvajati pravno obavezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije;
2. Kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena nadležnost koju ona dijeli s državama članicama, pravno obavezujuće akte u tom području mogu donositi i usvajati Unija i države članice. Države članice svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost. Države članice svoju nadležnost ponovno izvršavaju u mjeri u kojoj je Unija odlučila prestati izvršavati svoju nadležnost;
3. Države članice koordiniraju svoje ekonomske politike i politike zapošljavanja u skladu s aranžmanima predviđenima ovim Ugovorom, za čije je utvrđivanje nadležna Unija;
4. Unija je u skladu s odredbama Ugovora o Europskoj uniji nadležna za utvrđivanje i provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike;
5. U određenim područjima i pod uslovima utvrđenima u Ugovorima, Unija je nadležna za provođenje djelovanja čiji je cilj podupiranje, usklađivanje ili dopunjavanje djelovanja država članica, bez da pritom zamjenjuje njihovu nadležnost u tim područjima. Pravno obavezujući akti Unije, usvojeni na temelju odredaba Ugovorâ, koji se odnose na ta područja ne smiju uključivati usklađivanje zakona ili propisa država članica;
6. Opseg i aranžmani izvršavanja nadležnosti Unije utvrđuju se odredbama Ugovorâ koje se odnose na svako područje.¹⁰

Prema navedenom, postoje tri glavne vrste nadležnosti, a to su:

1. Isključiva nadležnost EU, to su područja u kojima samo institucije EU imaju nadležnost za donošenje pravnih akata. Države članice su prenijele svoja zakonodavna ovlaštenja na institucije EU, ali imaju samostalno pravo donošenja zakona samo ako ih EU ovlasti ili za provedbu EU akata. To znači da države

¹⁰ Službeni list Europske unije, C202/50, od 7.6.2016. https://publications.europa.eu/resource/cellar/6fd38d78-819b-4946-a2b2-cefc3e51ae91.0022.01/DOC_1, 12.12.2023.

članice mogu usvojiti nacionalne zakone ili mjere kako bi implementirale odluke i propise koje je donijela EU.

Prema članu 3, stav 1 Lisabonskog ugovora, u isključive nadležnosti EU spadaju:

- carinska unija;
- utvrđivanje pravila o konkurenciji potrebnih za funkcioniranje unutrašnjeg tržišta;
- monetarna politika za države članice euro zone;
- očuvanje morskih bioloških resursa u okviru zajedničke politike ribarstva;
- zajednička trgovinska politika.

Prema članu 3, stav 2, u isključive nadležnosti EU spada i sklapanje međunarodnih ugovora, u slučajevima:

- kada njegovo sklapanje predviđa zakonski akt Unije;
- ako je taj sporazum potreban kako bi Uniji omogućio ostvarivanje njene unutrašnje nadležnosti;
- kada bi sklapanje međunarodnog sporazuma moglo uticati na zajednička pravila ili izmijeniti njihovo područje primjene.

2. Podijeljena nadležnost, su područja u kojima EU i države članice mogu komplementarno zakonodavno djelovati, uz poštivanje načela proporcionalnosti i supsidijarnosti. Ta područja su:

- unutrašnje tržište;
- poljoprivreda i ribarstvo;
- zaštita potrošača;
- zaštita životne sredine;
- ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija;
- socijalna politika za aspekte utvrđene ovim Ugovorom;
- energetika;
- promet;
- transeuropske mreže;
- područje slobode, sigurnosti i pravde, te
- zajednička problematika sigurnosti u pitanjima javnog zdravlja, utvrđenih Ugovorom.¹¹

Ako EU djeluje unutar svoje nadležnosti, može izvršiti veći utjecaj na politike nego države članice. Tada se, kao npr. kod zaključenja određenih sporazuma, predviđa jednoglasna odluka Vijeća. Tako je jednoglasnost Vijeća potrebna kod zaključivanja sporazuma o pridruživanju iz člana 310. Ugovora o Europskoj zajednici (član 217. UFEU), kao i kod drugih sporazuma koji stvaraju specifičan institucionalni okvir putem organiziranja procedura o saradnji, sporazuma koji imaju značajne budžetske posljedice za Zajednicu i sporazuma koji podrazumijevaju izmjenu propisa usvojenih u skladu sa postupkom iz člana 251. UEZ (čl. 294. UFEU). Ovi sporazumi se zaključuju nakon dobivene suglasnosti Europskog parlamenta.¹²

3. Koordinirajuće nadležnosti, referiraju se na područja gdje EU ne donosi direktno zakone ili propise, ali igra ključnu ulogu u koordinaciji i usklađivanju politika i akcija među državama članicama. Ove nadležnosti su usmjerene na

¹¹ Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., op. cit., str.42.

¹² Vukadinović, R.D., Pravo Evropske unije, "Megatrend" univerzitet primenjenih nauka Beograd, 2001., str. 35.

osiguranje konzistentnosti i efikasnosti i referiraju područje ekonomske politike, zapošljavanja i socijalne, kao i kulturne, obrazovne i okolišne politike.

2.3. Opća pravna načela

Opća pravna načela Europske unije ili načela komunitarnog prava su temeljna načela koja oblikuju pravni sistem EU i osiguravaju da se zakonodavstvo i postupanje institucija EU provode na koherentan, pravedan i efikasan način. Tokom različitih faza integracije EU, razvila su se različita načela, od kojih je prvo bilo načelo nediskriminacije, utvrđeno Rimskim ugovorom, a kasnije su se razvila načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

1. Načelo nediskriminacije; Ključno je za promicanje jednakosti i pravednosti unutar EU.

Načelo nediskriminacije (jednakosti) jedno je od temeljnih načela u funkcioniranju unutrašnjeg tržišta, na što upućuje i njegovo uvrštavanje na sami početak Rimskog ugovora (član 7) - zabrana diskriminacije po osnovu državljanstva,¹³ te u odredbama koje reguliraju osnovne tržišne slobode.

Slične naravi je član 19 UFEU, kojim se EU daju ovlasti da donosi zakonodavstvo koje se bori protiv diskriminacije na temelju spola, rase ili etničkog porijekla, vjeroispovijesti ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije.

Između ostalih i član 21 Povelje o temeljnim pravima EU zabranjuje svaku vrstu diskriminacije. Tačan tekst člana 21 je sljedeći:

1. Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno porijeklo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija.

2. Unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.¹⁴ Ovaj član je ključni dio pravne strukture EU i osigurava temelj za stvaranje inkluzivnog i pravednog društva unutar granica Unije.

2. Načelo supsidijarnosti; Ključno je načelo u pravnom okviru Europske unije koje određuje kako i kada EU treba djelovati u odnosu na države članice. Prema ovom načelu, EU ne bi trebala preuzimati akcije, osim u područjima gdje ima isključive nadležnosti, osim ako se ciljevi predložene akcije ne mogu učinkovito postići na nivou pojedinačnih država članica, bilo na središnjem, regionalnom ili lokalnom nivou, i stoga zbog razmjera ili učinaka predloženih akcija, mogu biti bolje postignuti na nivou Unije.

Prema članu 3b, stav 2 Ugovora o EZ, koji glasi: *U oblastima koja ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica poduzima mjere, u skladu sa načelom supsidijarnosti, samo ako i ukoliko ciljeve predviđene akcije ne mogu u potrebnoj mjeri ostvariti države članice, odnosno može ih uspješnije ostvariti Zajednica,*

¹³ Misita, N., Osnovi prava Evropske Unije, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007, str. 246.

¹⁴ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 202/389, od 7.6.2016.

imajući u vidu razmjere ili učinke predviđene akcije,¹⁵ definirano je i ustanovljeno načelo supsidijarnosti.

3. Načelo proporcionalnosti; Utvrđeno je u članu 5, st. 4 Ugovora o Europskoj uniji, koji glasi: *Na temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora*, što znači, ono zahtijeva da su radnje koje poduzima EU ograničene na ono što je potrebno za postizanje ciljeva Unije. Primjenjuje se na sve politike, akcije i zakonodavne akte EU kako bi se osiguralo da postupci EU ne ometaju ničija prava ili slobode više nego što je potrebno za ostvarenje legitimnih ciljeva politike.

2.4. Uloga Suda pravde

Sud pravde Europske unije (često skraćeno kao ECJ od engleskog European Court of Justice) je najviši sud u pravnom sistemu Europske unije. Njegova ključna uloga je osigurati jedinstveno tumačenje i primjenu prava EU u svim državama članicama.

Sud rješava pravne sporove između država članica, EU institucija, preduzeća i pojedinaca. Također nadzire pravilnu primjenu i tumačenje zakonodavstva EU, osiguravajući da zakoni budu primijenjeni i interpretirani na isti način u cijeloj Uniji. Sud pravde također ima važnu ulogu u zaštiti temeljnih prava unutar EU. Sastoji se od 27 sudaca i 11 nezavisnih advokata. Imenuju se na period od šest godina, od strane vlada država članica, uz mogućnost ponovnog izbora. Svake tri godine vrši se djelomična zamjena sudija.

Najčešće vrste postupaka pred Sudom su:

- Tumačenje prava (odluke o prethodnim pitanjima) – sudovi država članica dužni su osigurati pravilnu primjenu prava EU, ali se može dogoditi da ga sudovi u različitim zemljama različito tumače. Ako nacionalni sud ima nedoumica u vezi s tumačenjem ili valjanošću određenog zakonodavnog akta EU, može zatražiti pojašnjenje od Suda Europske unije. Na isti se način može provjeriti je li zakon ili praksa države članice u skladu s pravom EU.
- Provedba prava (postupci zbog povrede prava) – ti se postupci pokreću protiv država članica ako ne primjenjuju pravo EU. Može ih pokrenuti Europska komisija ili druga država članica EU. Ako Sud utvrdi povredu prava EU, država članica mora odmah poduzeti mjere da to ispravi; u protivnom Sud može pokrenuti drugi postupak i izreći joj novčanu kaznu.
- Poništenje pravnih akata EU (tužba za poništenje) – ako smatraju da je određen akt EU u suprotnosti s Ugovorima EU ili temeljnim pravima, vlade država članica EU, Vijeće EU, Europska komisija ili (u nekim slučajevima) Europski parlament od Suda mogu zatražiti da ga poništi. I fizičke osobe mogu od Suda zatražiti da poništi akt Europske unije koji se na njih direktno odnosi.
- Osiguravanje postupanja Europske unije (tužbe zbog propusta) – u određenim okolnostima Parlament, Vijeće i Komisija dužni su donositi

¹⁵ Hartley, T.C., Osnovi prava Europske zajednice, Fond otvoreno društvo, Sarajevo, 1998, str. 161.

odluke. Ako ih ne donesu, vlade država članica EU, druge institucije EU ili (uz određene uslove) pojedinci ili preduzeća mogu se obratiti Sudu.

- Sankcioniranje institucija EU (tužbe za naknadu štete) – svaki pojedinac ili preduzeće koje pretrpi štetu zbog postupanja ili nepostupanja EU ili njegovih zaposlenika mogu pokrenuti postupak protiv njih pred Sudom.¹⁶

3. Politička područja uticaja

Kroz složenu institucionalnu strukturu EU, sastav i način odlučivanja, prikazati će se politički suverenitet, vanjska i sigurnosna politika, kao jedan od ključnih područja uticaja.

3.1. Institucije Europske unije

Institucije Europske unije su ključne za funkcionisanje EU i odnose se na različite organe i organizacije koje zajedno čine institucionalnu strukturu Europske unije.

Institucije Europske unije čine kako se navodi:

- Vijeće EU (VEU);
- Europsko Vijeće (EV);
- Europska komisija (EK);
- Europski parlament (EP);
- Europski sud pravde i Prvostepeni sud (ESP-PS);
- Revizorski sud (RS);
- Ekonomski i socijalni odbor;
- Odbor regija;
- Europska središnja banka (ESB);
- Europska investicijska banka;
- Europska banka za obnovu i razvoj.¹⁷

Zbog prirode naslova članka, prikazati će se samo neke EU institucije koje imaju važnu ulogu u analizi.

3.1.1. Vijeće Europske unije (Vijeće ministara)

Smatra se najznačajnijom institucijom Unije. Zajedno s Evropskim parlamentom, Vijeće je glavni zakonodavni organ EU i mjesto gdje se vladini ministri svake zemlje članice sastaju kako bi usvojili zakone i koordinirali politike. Ministri iz svake zemlje članice prisustvuju sastancima Vijeća, a koji ministri prisustvuju zavisi od toga koja se tema raspravlja.

Osnovna nadležnost Vijeća je zakonodavna, zatim ono odobrava godišnji proračun EU, donosi odluke o vanjskoj i sigurnosnoj politici EU, nadgleda provedbu zakona i politika EU u zemljama članicama.

¹⁶ Sud Europske unije, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_hr, 12.12.2023.

¹⁷ Mintas - Hodak, Lj., Uvod u Europsku uniju: Institucije Europske unije, Zagrebačka škola ekonomije i managementa-Centar za europske studije, Zagreb, 2004., str. 53-54.

Predsjedništvo Vijeća se rotira između zemalja članica svakih šest mjeseci, a svaka zemlja članica ima priliku predsjedavati Vijećem i uticati na dnevni red.

Postoje tri načina odlučivanja u Vijeću: jednoglasno, kvalificiranom većinom i prostom većinom. Postupak glasanja kvalificiranom većinom složeniji je od običnog većinskog glasanja i zamišljen tako da se odluke donose sa širokom podrškom, a ne većinom, među državama članicama. Svaka država članica ima određen broj glasova koji zavisi od broja njenih stanovnika, ali nije proporcionalan. To znači da veće države imaju više glasova, ali ne u mjeri koja potpuno odražava broj njenih stanovnika. Kvalificirana većina je postignuta ako su istovremeno ispunjena dva uslova:

- Minimalan broj država članica - potrebna je podrška od najmanje 55% država članica,
- Populacijski prag – države koje podržavaju odluku moraju predstavljati najmanje 65% ukupne populacije EU.

Ovaj postupak je poznat i kao pravilo „dvostruke većine“.¹⁸

Manji broj država može spriječiti donošenje odluke, čak ako se za nju izjasni većina država članica. Ovim su države sa manjom površinom i stanovništvom zaštićene od nametanja odluka od stranih većih i jačih država. Na ovaj način su interesi manjih država članica adekvatno zaštićeni.

Za razliku od glasanja kvalificiranom većinom, jednoglasno glasanje zahtijeva da sve države članice EU daju svoj pristanak na odluku. Ako barem jedna država glasa protiv ili bude suzdržana, odluka se neće usvojiti.

Ovo glasanje se obično koristi za osjetljiva područja odlučivanja, kao što su na primjer:

- zajednička vanjska i sigurnosna politika (s izuzetkom određenih jasno definiranih slučajeva koji zahtijevaju kvalificiranu većinu, npr. imenovanja posebnog predstavnika),
- građanstvo (davanje novih prava građanima EU),
- članstvo u EU,
- usklađivanje nacionalnog zakonodavstva o indirektnom oporezivanju,
- financije EU (vlastita sredstva, višegodišnji finansijski okvir),
- neke odredbe u području pravosuđa i unutarnjih poslova (europski javni tužitelj, obiteljsko pravo, operativna policijska suradnja, itd.),
- usklađivanje nacionalnog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti i socijalne zaštite.¹⁹

Kod jednoglasnog glasanja svaka država članica ima moć veta, što jača njihov nacionalni suverenitet unutar EU, a kod glasanja kvalificiranom većinom odstupa se od načela suvereniteta država članica u korist efikasnijeg kolektivnog odlučivanja.

3.1.2. Europska komisija

Ova institucija ima ovlaštenja nadnacionalnog karaktera. Odgovorna je za predlaganje zakonodavstva, provedbu odluka, promicanje zajedničkih

¹⁸ Detaljnije u: Kvalificirana većina, <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/voting-system/qualified-majority/12.12.2023>.

¹⁹ Detaljnije u: Jednoglasno donošenje odluka, <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/voting-system/unanimity/>, 12.12.2023.

interesa, ima vanjskopolitičku nadležnost, nadzor nad zakonima EU i izvršnu i administrativnu funkciju. Komisija broji 27 članova i za svoj rad odgovara Europskom parlamentu. Članovi se biraju na period od pet godina. Na sjednicama, koje se održavaju jednom sedmično, odluke se donose prostom većinom, a odluke se mogu donositi ukoliko je prisutna većina članova. Sastoji se od povjerenika, jednog iz svake zemlje članice EU. Predsjednik Komisije ima vodeću ulogu, određuje političke smjernice Komisije i nadzire rad ostalih članova. Predsjednika nominiraju zemlje članice, a potvrđuje ga Europski parlament. Pored predsjednika, Komisija ima sedam potpredsjednika, a od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora postoji i Visoki predstavnik za vanjske odnose i sigurnosnu politiku, u rangi potpredsjednika.²⁰

3.1.3. Europski parlament

To je, također, supranacionalna institucija i jedini organ EU čiji su članovi direktno izabrani od strane građana EU. Parlament igra ključnu ulogu u zakonodavnom procesu EU i demokratskom nadzoru nad drugim institucijama EU.

Zajedno sa Vijećem Europske unije donosi većinu zakonodavstva EU, može predlagati izmjene budžeta, vrši demokratski nadzor nad drugim institucijama EU, uključujući Europsku komisiju. Također, može odobriti ili odbiti imenovanje komesara, kao i pokrenuti postupak opoziva, ima ulogu u vanjskoj politici, uključujući ratifikaciju međunarodnih ugovora i nadzor nad procesom proširenja EU i on je glas građana EU koji štiti njihove interese.

Članovi Europskog parlamenta, poznatiji kao zastupnici, biraju se direktno na izborima svakih pet godina i njihov broj je ograničen, a zavisi od veličine stanovništva zemlje članice. Broj zastupnika u Europskom parlamentu iz svake države članice EU određen je na temelju načela degresivne proporcionalnosti, što znači da države s većim brojem stanovnika imaju više zastupnika u Europskom parlamentu, ali s manje zastupnika po broju stanovnika u odnosu na manje države.²¹ Prema posljednjim parlamentarnim izborima, iz maja 2019. godine, a koji se održavaju svakih pet godina, zastupljenost, nekih, zemalja članica u Parlamentu je sljedeća:

unutar prvih pet zemalja sa najvećim brojem mjesta su Njemačka - 96, Francuska - 99, Italija - 99, Španija - 99 i Poljska - 99 mjesta, dok su Latvija - 12, Estonija - 12, Kipar - 6, Luksemburg - 6 i Malta - 6 sa najmanjim brojem zastupničkih mjesta. Najveći broj dozvoljenih zastupničkih mjesta po zemlji je 96, dok je najmanji šest.

Zbog evoluirajuće demografije EU, planira se povećanje zastupničkih mjesta sa 705, trenutnih, na 716. Ako inicijativa bude usvojena, to će se desiti na narednim Izborima, zakazanim od 6. do 9.6.2024. godine. To povećanje bi se odnosilo na zemlje: Španija 99→112, Nizozemska 99→13, Austrija 12→13,

20 Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., op.cit., str. 30.

21 Drugim riječima, manje države članice su „prekomjerno” zastupljene u odnosu na svoje stanovništvo, dok veće države imaju više zastupnika, ali ne u potpunosti proporcionalno svom broju stanovnika. Ovaj sistem omogućava da se glasovi manjih država ne izgube u masi glasova većih država, čime se promiče ravnoteža i osigurava da interesi svih država članica budu adekvatno zastupljeni u odlukama Europskog parlamenta.

Danska 14→15, Finska 14→15, Slovačka 14→15, Irska 13→14, Slovenija 8→9 i Latvija 8→9.²²

Zastupnici se okupljaju u političke skupine koje predstavljaju različite političke stranke na nacionalnoj razini. Na čelu EU parlamenta se nalazi njegov predsjednik, koji predstavlja Parlament prema van i unutar EU. On, također, vodi rad Parlamenta koji je organizovan kroz odbore koji se bave raznim pitanjima, kao što su vanjska politika, okoliš, monetarna pitanja i slično.

3.1.4. Europsko vijeće

Europsko vijeće ima ključnu ulogu u određivanju općeg političkog smjera i prioriteta EU, određuje strateške prioritete i smjernice, ali ne donosi zakone, rješava krize EU, daje smjernice za vanjsku, sigurnosnu i obrambenu politiku. Čine ga šefovi država ili vlada svih zemalja članica EU, zajedno s predsjednikom Europskog vijeća i predsjednikom Europske komisije. Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku također sudjeluje u njegovom radu, koji se odvija preko samita. Sjednicama, koje se održavaju najmanje četiri puta godišnje, prisustvuje i predsjednik Europskog parlamenta, zavisno od vrste teme. Odluke se donose konsenzusom, mada postoje izuzeci kada se primjenjuje kvalificirana većina ili jednoglasno glasanje.

3.2. Zakonodavni postupci

Zakonodavni postupci, pojmovno uvedeni Lisabonskim ugovorom, su ključni za formiranje i usvajanje prava i politika koja se primjenjuju u cijeloj Uniji.

Kao primjeri ne zakonodavnih postupaka mogu se navesti postupci usvajanja delegiranih i provedbenih akata ili postupak usvajanja akata u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Zakonodavni akti su svi oni akti koji se donose u zakonodavnom postupku u skladu sa članom 289. st. 3. UFEU, bez obzira da li se radi o redovnom zakonodavnom postupku reguliranom čl. 289. st. 1. UFEU ili o posebnom zakonodavnom postupku u skladu sa članom 289. st. 2. UFEU.

Redovni zakonodavni postupak regulisan je u članu 289. st. 1. UFEU, prema kojem Europski parlament i Vijeće zajedno donose uredbe, direktive ili odluke na prijedlog Komisije.²³ Postupak počinje inicijativom Europske komisije. Zatim, i Europski parlament i Vijeće EU nezavisno pregledaju prijedlog zakonodavnog akta, predlažu izmjene i glasaju o njemu. Ako se ne postigne saglasnost između dvije institucije, uspostavlja se postupak pregovaranja, tzv. trijalog, između Parlamenta, Vijeća i Komisije kako bi se postigao kompromis.

U *posebnim zakonodavnim postupcima*, Vijeće Evropske unije ima glavnu ulogu u donošenju odluka, dok Europski parlament ima manju, tako što Europski parlament daje svoje mišljenje na prijedlog, ali konačnu odluku donosi Vijeće. Parlament mora dati svoje odobrenje, obično za međunarodne sporazume i proširenje EU, ali ne može predložiti izmjene.

²²Detaljnije: <https://izbori2024.hr/povecava-se-broj-zastupnika-u-europskom-parlamentu/>, 14.12.2023.

²³ Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., op.cit., str. 35.

Zakonodavni postupci u EU su napravljeni tako da osiguraju ravnotežu između različitih institucija i da odraze interese zemalja članica, Europske komisije i građana EU putem njihovih izabranih predstavnika u Europskom parlamentu.

3.3. Zajednička vanjska i sigurnosna politika

Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije je razvila svoju potrebu još nakon Hladnog rata kada dolazi do promjena na geopolitičkoj sceni svijeta. Tada se javlja potreba novom pristupu vanjskim odnosima i sigurnosti. Ta potreba se posebno naglašava tokom 1990-tih i stvaranjem Europske unije, kao i većoj integraciji država. Željom za većom dominacijom na globalnoj sceni, EU prepoznaje potrebu za jačanjem svoje uloge u istoj, što je uključivalo sposobnost jakog djelovanja u vanjskoj politici i sigurnosnim pitanjima. Poslije se javlja potreba za koherentnijom vanjskom politikom kako bi se izbjegla fragmentacija i nekonzistentnost u vanjskim poslovima među državama članicama. Koherentna politika povećava težinu i kredibilitet EU u međunarodnim odnosima, omogućava efikasnije upravljanje međunarodnim krizama i jača poziciju EU kao globalnog aktera.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika je formalno uspostavljena Maastrichtskim ugovorom 1992. godine, kao odgovor na ove i druge geopolitičke promjene i izazove, te je od tada evoluirala kako bi se prilagodila promjenjivim međunarodnim okolnostima i potrebama EU.

Danas, Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) Europske unije je ključni aspekt vanjskih odnosa EU i njene sigurnosne politike i kao takva predstavlja koordiniran pristup Europske unije vanjskim poslovima i sigurnosnim pitanjima u svrhu promicanja zajedničkih interesa, vrijednosti, nezavisnosti i integriteta Europske unije u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih nacija.

Ona obuhvata različite aspekte vanjske politike, uključujući obrambenu politiku, trgovinske odnose, humanitarnu pomoć i razvojnu saradnju. Također teži jačanju sigurnosti EU, održavanju mira i jačanju međunarodne sigurnosti, u skladu s ciljevima vanjske politike EU, a temelji se na diplomatiji i poštivanju međunarodnih pravila.

Temelji se na principima saradnje i koordinacije između država članica, što omogućava EU da djeluje jedinstveno u međunarodnim odnosima.

Njena vanjskopolitička aktivnost odvija se na temelju dijelova osnivačkih ugovora koji se odnose na vanjske odnose, te akata Europskog vijeća, odnosno Vijeća EU. Riječ je o zajedničkim akcijama, zajedničkim stajalištima, zajedničkim strategijama, kao i nekim međunarodnim ugovorima. U *acquis* vanjske politike ubrajaju se i zaključci Vijeća, opće smjernice Europskog vijeća, izjave predsjedavajućeg Vijeća, a u određenom smislu mogu se ubrojiti i rezolucije Europskog parlamenta.²⁴

Njeni ključni ciljevi su usmjereni na unapređenje globalne stabilnosti i jačanje uloge EU u međunarodnim odnosima, a to su:

- Očuvanje mira; Ima za cilj očuvanje globalnog mira i prevenciju sukoba, kao i jačanje međunarodne sigurnosti;

²⁴ Plenković, A., Zajednička vanjska i sigurnosna politika, u: Uvod u Europsku uniju, Mate-Zagrebačka škola ekonomije i managementa, Zagreb, 2004., str.257.

- Jačanje međunarodnog prava; EU je posvećena održavanju i jačanju međunarodnog pravnog poretka, tj. podržavanju i provođenju međunarodnih zakona, posebno onih koji se odnose na ljudska prava i međunarodno humanitarno pravo.
- Promicanje međunarodne saradnje; Promicanje suradnje s drugim zemljama izvan EU i regionalnim organizacijama u cilju rješavanja međunarodnih problema.
- Odgovor na krize; Sposobnost brzog odgovora na međunarodne krize. Ovo uključuje vojne i civilne misije za upravljanje krizama.
- Jačanje međunarodnih odnosa; Jačanje vanjskih odnosa EU sa drugim zemljama, skupinama i međunarodnim organizacijama.

Od uspostave, Zajednička vanjska i sigurnosna politika se nastavila razvijati i prilagođavati, kako bi se suočila s novim međunarodnim izazovima i osigurala da EU ostane relevantan i učinkovit igrač na globalnoj sceni.

4. Budžet Europske unije

Budžet Europske unije predstavlja ključni financijski instrument kojim se financiraju aktivnosti i politike Europske unije. Budžet Unije je godišnji ili višegodišnji financijski plan koji određuje njene prihode i rashode. Osnovna svrha budžeta je financiranje programa i projekata koji promiču ciljeve Unije, uključujući ekonomski razvoj, regionalnu integraciju, istraživanje i inovacije, zaštitu okoliša, te socijalnu koheziju.

Budžet predlaže Evropska komisija, a odobravaju ga zajedno, uz dugotrajne i teške konsultacije, Evropski parlament i Vijeće ministara, dakle i predstavništvo građana zemalja članica i predstavništvo njihovih vlada. Prema čl. 314 Ugovora postupak usvajanja budžeta traje od 1. jula do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu. Međutim, u praksi ovaj postupak počinje mnogo ranije.²⁵ Postupak usvajanja budžeta, propisan članom 272 Ugovora o Europskoj uniji, kao složen proces uključuje više koraka i zahtijeva saradnju i usklađivanje između različitih institucija Unije, tj. između Komisije, Vijeća i Parlamenta. Osnovne faze u ovom procesu uključuju:

Komisija na temelju prijedloga rashoda koje joj dostavlja svaka ustanova Europske unije izrađuje prednacrt budžeta (the Preliminary Draft Budget) i predaje ga najkasnije do 1. septembra Vijeću. Potom Vijeće dvotrećinskom većinom utvrđuje nacrt budžeta (the Draft Budget), pri čemu ima ovlast izmijeniti prijedlog Komisije, i dostavlja ga do 5. oktobra Parlamentu. U daljnjem postupku Vijeće i Parlament odlučuju o izmjenama proračuna te ga Parlament konačno usvaja. Iako su ovlasti odlučivanja Parlamenta o budžetu tokom vremena rasle, u postupku usvajanja budžeta još je uvijek najmjerodavnija volja Vijeća. Nakon usvajanja budžeta Komisija je zadužena za njegovu provedbu (čl. 274. UEZ). Njezino opće ravnateljstvo nadležno za budžet (the Budget Directorate-General) postavlja konkretna financijska i budžetska pravila, potiče pravilno upravljanje financijama drugih ravnateljstava Komisije, nadzire godišnji budžetski postupak i izrađuje godišnji financijski izvještaj koji dostavlja Vijeću i Parlamentu (čl. 275.

²⁵ Imamović - Čizmić, K., Budžet EU, <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2020/04/Bud%C5%BEet-EU.pdf>, 14.12.2023.

UEZ). Druga opća ravnateljstva Komisije odgovorna su za provedbu programa Unije u vlastitim područjima te upravljaju financijskim sredstvima koja su im za to dodijeljena. Prvi stepen budžetske kontrole provodi se unutar svake ustanove, dok vanjsku kontrolu provodi Europski revizijski sud (the European Court of Auditors). Budžet Europske unije potpuno se finansira iz vlastitih sredstava (čl. 269. UEZ).²⁶ Ovaj postupak osigurava ravnotežu između različitih institucija Unije i daje mogućnost svakoj državi članici da izrazi svoje mišljenje i interese. Također, postupak omogućava demokratski nadzor i transparentnost u procesu raspodjele sredstava EU.

Njegovu strukturu čine različite kategorije rashoda, a to su:

- a) Održivi razvoj (konkurentnost za rast i zapošljavanje i kohezija),
- b) Čuvanje i upravljanje prirodnim resursima - najviše sredstava za poljoprivredu,
- c) Građani, sloboda, sigurnost i pravda (borba protiv terorizma, organiziranog kriminala i ilegalnih migracija),
- d) Europska unija kao globalni faktor (pred pristupna pomoć),
- e) Administrativni troškovi (financiranje institucija),
- f) Naknade (Bugarskoj i Rumuniji).²⁷

Budžet se finansira vlastitim izvorima, čiji iznos je limitiran na 1,24% BDP-a Unije.²⁸ Vlastite izvore čine:

- a) Tradicionalni vlastiti prihodi: uključuju carine na uvoz iz zemalja izvan EU, sa učešćem od 12% u ukupnoj strukturi prihoda. Ovi prihodi predstavljaju direktni pokazatelj supranacionalnog suvereniteta. Carine se na granicama primjenjuju kao cjeline, na supranacionalnom (EU), a ne na nacionalnom (države članice) nivou.
- b) PDV bazirani vlastiti prihodi: uključuju udio od 11% PDV prikupljenog u svakoj zemlji članici. Iako je PDV nacionalni porez, države članice prenose na supranacionalni entitet (EU), dio nacionalnog poreznog suvereniteta.
- c) Prihodi bazirani na Bruto nacionalnom dohotku: udio od 76%. Države sa većim BND doprinose više u budžet.²⁹ Ovdje imamo jasan odnos supranacionalnog i nacionalnog suvereniteta, gdje države zadržavaju kontrolu nad svojom ekonomijom, s tim i budžetom, ali se obavezuju da dio svojih prihoda prebace Uniji. Na taj način one potvrđuju svoj nacionalni suverenitet u sklopu supranacionalnog entiteta,
- d) Ostali prihodi: učestvuju sa 1% u strukturi prihoda.

Ovako strukturiran budžet EU ilustrira kontinuirani proces pregovaranja između nacionalnih interesa i potreba i ciljeva EU kao supranacionalne organizacije. Države članice zadržavaju značajnu kontrolu nad svojim

²⁶ Đurđević, Z., Proračun Europske unije, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004., str. 187., <https://hrcak.srce.hr/file/8893>, 15.12.2023.

²⁷ Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinić, Ž., op.cit., str. 39.

²⁸ Ibid., str. 39.

²⁹ Njemačka je u 2022. godini uplatila ukupno 19,7 milijardi eura više nego što je dobila, dok je najveći korisnik sredstava iz zajedničke kase EU bila Poljska. Tokom 2022. svaki je Nijemac u prosjeku platio u budžet EU 237 eura više nego što je primio, slijede Irska sa 197 eura po stanovniku, pa Švedska sa 196 eura. Među najvećim korisnicima budžeta su Rumunija sa 5,6 milijardi i Mađarska sa 4,4 milijarde. Najviše novca po stanovniku dobili su Estonci - 678 eura, a Litvanci - 612 eura., Detaljnije: <https://federalna.ba/budzet-eu-njemacka-najveci-platisa-poljska-prima-najvise-novca-dp6gy>, 14.12.2023.

financijskim doprinosima, dok istovremeno priznaju i podržavaju zajedničke ciljeve i politike Unije kroz svoje financijske obveze. Ovaj odnos odražava suštinsku prirodu Europske unije kao unije suverenih država koje sarađuju za postizanje zajedničkih ciljeva i interesa.

5. Izazovi u očuvanju nacionalnog suvereniteta

Izazovi u očuvanju nacionalnog suvereniteta u današnjem modernom svijetu su složeni. Države se sa jedne strane bore za očuvanje svog nacionalnog suvereniteta, dok se sa druge strane suočavaju sa potrebom interakcije sa drugim državama na međunarodnoj sceni i integracijom.

Izazovi nacionalnog suvereniteta u kontekstu supranacionalnog suvereniteta odnose se na složenost između očuvanja nacionalnog suvereniteta i ovlaštenja delegiranih na supranacionalni nivo, u ovoj analizi na Europsku uniju i njene institucije.

U nastavku nekoliko primjera:

Delegiranje suvereniteta; Pristupanjem Europskoj Uniji, države članice svojom voljom delegiraju dio svog nacionalnog suvereniteta na supranacionalni entitet, konkretno Europsku uniju. Delegiranjem se ograničava njihova autonomija u donošenju odluka na nacionalnom nivou, jer se odluke počinju donositi kolektivno unutar EU uključujući i druge države članice.

Preklapanje nadležnosti; Unutar Europske unije često postoji preklapanje nadležnosti između institucija EU i nacionalnih vlada ili njihovih institucija. Ovdje je uobičajeno da se nadležnosti često isprepliću, što ilustruje kompleksnost nacionalne samostalnosti i njene integracije.

Sudski sistem; Sud pravde Europske unije ima autoritet da tumači i primjenjuje zakone EU. On ima nadnacionalni karakter nad nacionalnim pravnim suverenitetom. Države članice moraju uskladiti svoje zakonodavstvo sa presudama Suda pravde, čak i promijeniti, ako je to potrebno, da bi presude bile ispoštovane. U suprotnom slijede sankcije. Donošenjem presuda, Sud direktno utiče na suverenitet država članica. Ovo omogućava koherentno pravno okruženje unutar EU, ali ono u isto vrijeme postavlja velike izazove za nacionalne pravne sisteme država članica.

Vanjska politika i sigurnost; EU teži ka zajedničkoj vanjsko-sigurnosnoj politici, ali ovo područje ostaje u velikoj mjeri pod suverenitetom država članica. To predstavlja izazov za EU, jer različite države članice imaju različita gledišta na ovu politiku, kao i vlastite interese, tako da njihovi stavovi rijetko mogu biti jedinstveni. Realizacija konkretne vanjske i sigurnosne politike zavisi od saglasnosti svih država članica. Upravljanje migrantskom krizom je primjer gdje su se interesi država članica često razlikovali, što je dovelo do izazova u formiranju jedinstvene politike EU.

Budžetska politika; Države članice EU moraju da usklade svoje budžetske prioritete sa zahtjevima EU, što može ograničiti njihov nacionalni budžetski suverenitet.

Institucije EU; Institucije EU, kao što su Europska komisija, Europski parlament i Sud pravde, mogu donositi odluke koje se direktno primjenjuju u državama članicama, što može ograničiti njihov pravni suverenitet. Ovi procesi su temelj

integracije unutar EU, ali isto tako izazivaju pitanja nacionalnog suvereniteta, ograničavajući nezavisnost država članica u donošenju odluka u različitim oblastima.

Brexit; Nakon Brexita, Europska unija se suočava sa velikim brojem izazova. Dolazi do rasta euroskepticizma i nacionalizma u pojedinim državama, prilagođavanja gubitku jedne od najvećih ekonomija Unije, uticaj na budžet EU, i niz drugih problema. Unutar EU, Brexit je podstakao rasprave o reformi, demokratskoj odgovornosti i budućem smjeru Unije.

Buduće proširenje Unije; Buduće proširenje EU je još jedan od izazova pred kojima se nalazi EU. Nakon Brexita, ona teži da gubitak članice nadomjesti integracijom drugih, što dalje može biti problematično za članice u očuvanju njihovog nacionalnog suvereniteta i uticaja na isti, kao i od straha većih migracija, slabljenja unutrašnje ekonomije Unije kroz veće finansijsko opterećenje. Kandidati za članstvo u EU moraju ispuniti stroge kriterijume, uključujući političku stabilnost, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i usklađivanje sa EU zakonodavstvom, što za zemlje kandidate može da bude dug i težak proces.

6. Zaključna razmatranja

Analiza pravnih i političkih područja uticaja Europske unije na nacionalni suverenitet otkriva kompleksnu interakciju između supranacionalnog i nacionalnog. Kroz uvod i osnove nacionalnog suvereniteta rasvijetljeni su temelji na kojima se nacionalni identitet i autonomnost pravosudnih sistema država članica odvija u odnosu na pravo Europske unije.

Sagledavanje odnosa između nacionalnog pravnog suvereniteta i komunitarnog prava Europske unije ukazuje na napetost i međuzavisnost unutar pravnog okvira savremene Europe, ali je neophodan za postizanje veće integracije i kohezije unutar EU, iako države članice ne delegiraju cjelovit suverenitet na Europsku uniju. Održavanje ravnoteže između ova dva pravca ostaje imperativ.

Analizirajući institucionalnu arhitekturu Europske unije jasno je da je ona bitan faktor njene političke autonomije i ima esencijalnu ulogu u vanjskopolitičkim i sigurnosnim pitanjima. Vijeće Europske unije i Europski parlament imaju legislativnu moć, dok Europska komisija inicira političke prijedloge i provodi obavezujuće odluke. Odlučivanje unutar Vijeća je važno za stabilnost nacionalnih suvereniteta i zajedničkog interesa Unije.

Budžet EU omogućava realizaciju politika i ciljeva EU. Proces usvajanja budžeta i njegova struktura prihoda odražavaju jedinstven odnos supranacionalnog i nacionalnog suvereniteta. Njegove smjernice mogu imati posljedice na ekonomske i političke odluke unutar država članica. Kao proizvod kontinuiranih pregovora, on predstavlja odnos između očuvanja budžetskog ili poreznog suvereniteta država članica i delegiranja jednog njegovog dijela na širu zajednicu.

Izazovi nacionalnog suvereniteta koji su istaknuti ukazuju na bitnu potrebu balansiranja između potrebe za kohezivnom unijom i očuvanjem esencijalnih aspekata nacionalne nezavisnosti.

Analiza ovog rada pruža bolje razumijevanje uticaja Europske unije na nacionalni suverenitet država članica Unije i daje temelj za dalje istraživanje na

ovu temu, u pravcu očuvanja nacionalnog suvereniteta država koji se nalazi u sukobu sa supranacionalnim suverenitetom i sve većim i jačim globalizacijskim uticajem, jer će njegova promjenjivost i prilagodba biti esencijalne za određivanje pojma i smjernica budućeg suvereniteta prema van i unutar Europske unije.

Literatura:

1. Baletić, M., Pravne karakteristike procesa stvaranja i proširenja Europske unije, Međunarodne studije, časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju, god.6, br.2, Politička kultura, Zagreb, 2006.,
2. Hartley, T. C., Osnovi prava Europske zajednice, Fond otvoreno društvo, Sarajevo, 1998.,
3. Imamović-Čizmić, K., Budžet EU, <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2020/04/Bud%C5%BEet-EU.pdf>
4. Mahmutović, A., Uvod u pravo Europske unije, Univerzitet u Travniku, 2015.,
5. Mintas - Hodak, Lj., Uvod u Europsku uniju: Institucije Europske unije, Zagrebačka škola ekonomije i managementa-Centar za europske studije, Zagreb, 2004.,
6. Misita, N., Osnovi prava Evropske Unije, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007,
7. Plenković, A., Zajednička vanjska i sigurnosna politika, u: Uvod u Europsku uniju, Mate-Zagrebačka škola ekonomije i managementa, Zagreb, 2004.,
8. Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022.,
9. Vukadinović, R.D., Pravo Evropske unije, "Megatrend" univerzitet primenjenih nauka Beograd, 2001.,
10. Službeni list Europske unije, C202/50,
11. Službeni list Europske unije, C 202/389,
12. <https://federalna.ba/>,
13. <https://izbori2024.hr/>,
14. <https://www.consilium.europa.eu>,
15. <https://european-union.europa.eu>,
16. <https://eur-lex.europa.eu>.

Elmida Burina, Ph.M.

Ph.D. candidate at Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

ANALYSIS OF LEGAL AND POLITICAL AREAS OF INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION ON NATIONAL LEGAL SOVEREIGNTY

Summary: The paper analyzes the complex relationships between national sovereignty and the legal and political influence of the European Union, followed by the relationship between national sovereignty and its association with community law, investigating how the EU affects the national sovereignty of member states, the division of competences between EU institutions, the EU budget as a key instrument of influence to national policies, then the challenges of national sovereignty in the light of increasing integration within the European Union.

The objective is to achieve a better understanding of the complex legal, political and sovereignty issues that arise in the area of European integration by means of identifying and analyzing the ways in which EU legislation (primary and secondary sources) and decisions of the European Court of Justice affect the national legal sovereignty of member states, then understanding the interaction between the supranational legal sovereignty of the European Union and the national legal sovereignty of the member states, as well as consideration of future trends in their relations.

Keywords: EU, national legal sovereignty, supranational, community law, national sovereignty, European integration, EU institutions, EU budget.