

Дејан Мировић
Београд

СМИСАО И ПОСЛЕДИЦЕ „МАСТРИХТА“, НЕМАЧКА И СРБИЈА У КОНТЕКСТУ ПРИМЕНЕ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА

Сажетак

Пре двадесет година је донет Уговор из Мастрихта (или Уговор о Европској унији). Уговор из Мастрихта је утицао на распад СФРЈ, сецесију Хрватске и Словеније али и на нови, доминантан положај СР Немачке у Европи. Ипак, СР Немачка никада у потпуности није усвојила одредбе Уговора из Мастрихта. Напротив, пресуде Савезног уставног суда СР Немачке су јасно одредиле да немачко национално право има првенство у односу на право ЕУ. У том контексту, Република Србија мора да извуче поуке и поступи слично као и СР Немачка приликом имплементације права ЕУ, али и међународног права када се ради о преговорима у вези са КиМ.

Кључне речи: Уговор из Мастрихта, ЕУ, Република Србија, СР Немачка, међународно право.

КОНТЕКСТ ДОНОШЕЊА УГОВОРА ИЗ МАСТРИХТА

Пре више од двадесет година у фебруару 1992. године је потписан Уговор из Мастрихта (или Уговор о Европској унији). Уговор из Мастрихта је ступио на снагу у новембру 1993. године. Овај Уговор је имао велики утицај на економске односе у Европској заједници, на тадашњу СФРЈ, али и на успостављање нових односа у Европи. Експерт Уједињених нација Мирослав Н. Јовановић тврди да је Уговор из Мастрихта настао у контексту доминације СР Немачке као водеће силе у ЕЕЗ: “Оно што је било од првенственог

значаја у Мاستрихту била је чињеница да је то заправо било ‘гласање’ 11 земаља ЕЗ о следећем питању: да ли оне признају Немачку као велику Европску силу, потенцијалног лидера ЕУ, или не? Одговор у Мастрихту је био ‘да’. Након периода активне дипломатије, жестоких преговора и давања уступака, Европски савет, на свом састанку у Мастрихту 9. и 10. децембра 1991. године, постигао је споразум о стварању Европске уније”.¹⁾ Такође, и професор Дезмон Динан пише: “Потенцијални дипломатски утицај је подлегао унутрашњим ограничењима када је Немачка почела са притиском да признају Хрватску у јесен 1991. године. Друге чланице су се забринуле због новопронађене међународне заинтересованости Немачке и плашиле су се да би дипломатско признање сеционистичких република погоршало ситуацију. Ствари су дошле до усијања на састанку Савета средином децембра. Након десет сати оште расправе, министри спољних послова су се сложили да сачине критеријуме за признавање нових држава насталих из Југославије и Совјетског Савеза, које су биле у процесу растакања. Друге државе су се повиновале немачком притиску и признале Хрватску и Словенију, јануара 1992. године”.²⁾ Ипак, није само Немачка била та која је настојала да се закључи Уговор из Мастрихта. Основни циљ Француске је био стварање чврстог европског валутног система. О томе пише и проф. др Ранко Петковић: “Најамбициознију, и без сумње најспорнију, а можда и најтеже спроводиву одлуку у досадашњем развоју Европске уније, који у целини и није био присут само ружама, представља одлука о успостављању Европске монетарне уније (ЕМУ), односно о увођењу јединствене европске валуте-евро. Инцијатори њеног доношења били су Французи, желећи у суштини да њихов франак искочи из вечитог процепа између америчког долара и немачке марке, премда се не може занемарити ни њихова стварна тежња да економска интеграција Европе буде доведена до логичног краја успостављањем јединствене европске валуте. Француску идеју су без превеликог ентузијазма, али као лојални савезници Француза и доследни Европејци, подржали Немци, што је фактички значило да ће она, пре или касније, бити спроведена”.³⁾ Дакле, Уговор из Мастрихта је донет у контексту

1) Ловановић М. *Европска економска интеграција*, Економски факултет, Београд, 2006, стр. 26.

2) Динан Д. *Све ближе Унија*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 128-129.

3) *Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам*, приредио Лопандић Д., Међународна политика, Београд, 1999, стр. 7. О Уговору из Мастрихта пишу и: Craig P., De Burca G. *EU Law*, Oxford University Press, 2008, p. 14.

настајања новог европског економског система, али и политичких и економских интереса Француске и Немачке. Зато сматрам да је Уговор из Мадрихта утицао на СФРЈ и Србију много више од Уговора о оснивању ЕЗЗ или Римских уговора из 1957. године. Уосталом, доношење Уговора из Мадрихта је омогућило завршни чин сецесије Хрватске и Словеније.

ПРЕСУДЕ СУС СР НЕМАЧКЕ ПОВОДОМ ПРИМЕНЕ УГОВОРА ИЗ МАДРИХТА

Иако је Уговор из Мадрихта имао такав судбоносни утицај на СФРЈ и Србију, СР Немачка га, ипак, није безусловно прихватила. Напротив, искуство показује да је Уговор из Мадрихта селективно примењиван у СР Немачкој у задњих двадесет година. За српског законодавца веома је поучно искуство Савезне Републике Немачке поводом примене Уговора из Мадрихта у тој земљи. Управо је Савезна Република Немачка у свој правни систем уградила начела која деградирају важност Уговора из Мадрихта. Савезни уставни суд Савезне Републике Немачке је у потпуности деградирао члан 6, став 4 Уговора из Мадрихта. Тачније, деградирао је, према старој нумерацији, члан Ф Уговора из Мадрихта (који је према новој нумерацији у Уговору из Амстердама из 1997. године постао члан 6). "Уставни суд Савезне Републике Немачке се у својој пресуди 'Мадрихт' изјаснио и о значењу става 4, члана 6 Уговора о Европској унији. Према мишљењу овог суда, члан 6, став 4 Уговора не представља Kompetenz/Kompetenz ('надлежност надлежности') Уније и не овлашћује је да на основу властите моћи обезбеђује финансијска и друга неопходна средства за постизање својих циљева и вођења својих политика. Стога, овај члан 6 Уговора о Европској унији треба разумети као политичко-програмску изјаву држава чланица Уније да ће обезбедити неопходна финансијска и друга средства за остваривање утврђених циљева и политика Европске уније".⁴⁾ Дакле, Савезни уставни суд Савезне Републике Немачке је члан 6 Уговора из Мадрихта свео на политичку изјаву и тако ограничио важење аки комунитера и надлежности ЕУ. У вези са овим, Савезни уставни суд СРН је у јуну 2009. године у пресуди поводом случаја "Лисабон" (или ратификовања Лисабонског уговора и његове усклађености са Основним законом)

4) Кошутић Б., *Основи права Европске уније*, Правни факултет, Београд, 2009, стр. 83.

додатно разрадио претходно помињане појмове утврђене у случају "Мастрихт". Наиме, након ратификовања Лисабонског уговора у Бундестагу поднет је низ уставних жалби (укључујући и жалбе 50 посланика). Правни истраживачи мр Дејан Гајић и мр Жаклина Новичић истичу које су главне оцене из пресуде СУС поводом тих жалби: "ЕУ је и даље заједница суверених националних држава (Staatenverbund). Немачки СУС је овај појам увео још 1993. године у пресуди о Уговору из Мастрихта (Maastricht Case), а овом приликом га даље разрађује... Ни у погледу свог састава, нити у погледу места у европској структури надлежности, Европски парламент није довољно опремљен да предузме главне одлуке у политичком смеру Уније... Како се даље буду повећавале надлежности и независност институција Уније, биће нужне гаранције заштите фундаменталног принципа преноса надлежности који се спроводи на рестриктиван и контролисан начин од стране држава. Народи држава чланица су, дакле, носиоци уставотворене моћи како у својим државама, тако и у оквиру ЕУ који је секундарни правни поредак... У циљу поштовања бирачких права и очувања демократског самоопредељења народа, Савезни уставни суд мора да надгледа, у оквиру својих надлежности, да власт Уније својим сувереним актима не повреди уставни идентитет и да не чини очигледна прекорачења надлежности која су јој додељена. Због тога, пренос надлежности који је Лисабонским уговором још једном повећан, и независност поступака доношња одлука, захтевају ефикасну *ultra vires* контролу (надзор прекорачења надлежности) и контролу идентитета (Identitätskontrolle). Уставни идентитет је неутуђиви елемент демократског самоопредељења народа, а он се посебно односи на очување оних области деловања које су суштинске за развој демократски формираног мишљења (Willensbildung, opinion/formation). Те посебне осетљиве области обухватају: кривично право, цивилни и војни монопол на употребу силе, фундаменталне фискалне одлуке о јавним приходима и расходима, одлуке о обликовању услова живота у социјалној држави, одлуке које посебно зависе од претходног разумевања културе, историје и језика (породично право, образовање, медији, верске заједнице и слично)".⁵⁾ Дакле, Савезни

5) Новчић Ж., Гајић Д., "Уставни идентитет као ограничење европске интеграције - Случај 'Лисабон' пред немачким Савезним уставним судом", зборник *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, приредили Димитријевић Д., и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 161-162.

уставни суд СРН је у пресуди "Лисабон" (која разрађују пресуду из случаја "Мастрихт") закључио следеће: Европски парламент је другоразредна институција ЕУ; Надлежности ЕУ на немачкој територији ће бити контролисане од стране Савезног уставног суда, тј. примениће се *ultra vires* контрола прекорачења надлежности ЕУ; Немачко национално право ће бити доминатно у односу на право ЕУ у областима кривичног права, одбране, пореза и субвенција (и буџета), социјалних давања, образовања; Коначно, према пресуди Савезног уставног суда СР Немачке у случају "Лисабон", аки комунитер је другоразредно право у односу на немачко национално право.

ОДНОС НАЦИОНАЛНОГ И ПРАВА ЕУ

Дакле, када се узме у обзир значење доктрине *ultra vires* у правној теорији, онда се долази до закључка да су правни акти ЕУ који нису у сагласности са немачким правом, незаконити и ништави. Проф. др Мирко Васиљевић наводи да установа *ultra vires* у праву има више значења. У ширем смислу, под овим термином се подразумева контрола аката који су незаконити и ништави.⁶⁾ Дакле, пресуде СУС СР Немачке у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон" су у потпуности деградирале аки комунитер на територији ове државе, посебно у области кривичног, пореског, безбедоносног и социјалног права, као и областима просвете и информисања. Мр Дејан Гајић и мр Жаклина Новичић истичу, поводом пресуде у случају "Лисабон", и следеће ставове немачког Савезног уставног суда: "СУС сматра да ЕП, као представништво држава чланица, само индиректно представља расподелу моћи у државама. То је и разлог због кога се тврди да није европски народ тај који је представљен у оквиру значења Лисабонског уговора, него су то народи Европе организовани у својим државама..." Затим аутори наводе повезаност са пресудом у случају "Мастрихт" и истичу: "ЕУ је секундарни, изведени поредак, и то је основа пресуде немачког суда... Још у пресуди о Уговору из Мастрихта 1993. године суд је отворио могућност за *ultra vires* контролу која се спроводи када европске институције прекораче границе надлежности... *ultra vires* контрола, као и контрола идентитета, могу да доведу до проглашења кому-

6) Васиљевић М., *Компанијско право: Право привредних друштава Србије и ЕУ*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 133.

нитарног закона неприменљивим у СР Немачкој. СУС иде и даље када каже да нема потребе да посебно одређује тип процедуре за заснивање своје јурисдикције, и наводи да се могу користити и постојећи типови процедура (тзв. апстрактне и конкретне контроле закона, затим уставна жалба или *Organstreit*), а оставља могућност да законодавац створи додатни тип процедуре пред СУС који би био посебно прилагођен *ultra vires* контроли и контроли идентитета, да би се заштитила обавеза немачких уставних органа да не примењују, у индивидуалним случајевима, правне инструменте ЕУ који прекорачују или крше уставни идентитет". На основу оваквих ставова Савезног уставног суда СР Немачке, у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон", године 2010. СУС је, поводом пресуде суда правде ЕУ у вези са тумачењем Оквирне директиве ЕУ о једнаком третману из 2000. године, употребио (физичко лице Манголд је поднео тужбу поводом немачког Закона о раду) *ultra vires* контролу: "Наиме 26. августа 2010. године, немачки СУС је први пут од пресуде за 'Мастрихт' од када је увео могућност за *ultra vires* контролу аката европског суда, *de facto* и искористио ту могућност у пресуди у предмету 'Mangold'.⁷⁾ Дакле, иако је СР Немачка "мотор" ЕУ интеграција, и без обзира што је стајала иза доношења Уговора из Мастрихта, она даје јасну предност националном праву у односу на континентално. На такав закључак нас упућују пресуде СУС-а у случајевима "Мастрихт" и "Лисабон".

* * *

Из свега изнетог може се закључити следеће. Најјача земља ЕУ, СР Немачка, ставља своје националне интересе и право изнад права ЕУ. Нема разлога да тако не поступи и Република Србија која има само статус кандидата за ЕУ (тренутно је неизвесно и када ће Србија добити датум за отпочињање преговора о чланству). Иако је Уговор из Мастрихта донет на инсистирање СР Немачке пре скоро двадесет година, ова држава никада у том периоду није стављала своје националне интересе и право изнад права ЕУ када је примењивала одредбе Уговора из Мастрихта. То се посебно од-

7) Новчић Ж., Гајић Д., "Уставни идентитет као ограничење европске интеграције - Случај 'Лисабон' пред немачким Савезним уставним судом", зборник *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, приредили Димитријевић Д., и Миљун Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 171-179.

носи на области кривичног, пореског, безбедоносног и социјалног права, као и области просвете и информисања. На такав закључак упућују пресуде СУС-а СР Немачке у случајевима “Мастрихт” и “Лисабон”. Република Србија мора имати ту чињеницу у виду при усвајању права ЕУ и, нарочито, приликом преговора о Косову и Метохији који се воде под покровитељством високог представника за спољну политику и безбедност ЕУ. У супротном се може поновити негативно искуство из 1992. године када су Хрватска и Словенија признате од свих држава тадашње ЕЗ.

Dejan Mirovic

**THE MEANING AND CONSEQUENCES OF
THE MAASTRICHT TREATY, GERMANY AND SERBIA
IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION
OF INTERNATIONAL LAW**

Summary

The Maastricht Treaty (or Treaty on the European Union) has been adopted twenty years ago. The Maastricht Treaty has affected the collapse of the SFR Yugoslavia, the secession of Croatia and Slovenia, as well as new dominant position of Germany in Europe. However, West Germany has never completely adopted the Maastricht Treaty provisions. On the contrary, the Federal Constitutional Court of Germany judgments have clearly determined that the German national law has precedence over the EU law. In this context, Serbia has to draw lessons and to act similarly to FR Germany in the implementation of EU law, but also international law, when it comes to negotiations regarding Kosovo and Metohija.

Keywords: The Maastricht Treaty, EU, European Union, Republic of Serbia Federal Republic of Germany, international law.

ЛИТЕРАТУРА

- Craig P., De Burka G., *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011.
- Кошутин Б., *Основи права Европске уније*, Правни факултет, Београд, 2009.
- Новчић Ж., Гајић Д., “Уставни идентитет као ограничење европске интеграције - Случај ‘Лисабон’ пред немачким Савезним уставним

судом”, зборник *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, приредили Димитријевић Д., и Миљуш Б., Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.

- Васиљевић М., *Компанијско право: Право привредних друштава Србије и ЕУ*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Јовановић М., *Европска економска интеграција*, Економски факултет, Београд, 2006.
- Динан Д., *Мењање Европе - Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Динан Д., *Све ближе Унија*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Лопандић Д., *Оснивачки уговори Европске уније*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.
- Лопандић Д., Јањевић М., *Уговор о Европској унији, од Рима до Мастрихта*, Београд, 1995.

Resume

It's been over twenty years since the adoption of the Maastricht Treaty. Under the influence of Germany as a dominant power in what was then the European Community, The Maastricht Treaty had a huge impact not only in economic terms, but also in political terms when it came to the European continent. This political impact was particularly visible in the former Yugoslavia. Croatia and Slovenia declared their independence after the signing of The Maastricht Treaty. In economic terms, the Maastricht Treaty meant the beginning of the creation of a common European currency. Although the Maastricht Treaty had a fateful impact on SFRY and Serbia, the FR Germany did not accept it unconditionally. On the contrary, it has been shown that the Maastricht Treaty was selectively enforced in Germany in the last twenty years. Specifically, the Federal Republic of Germany has adopted a number of limitations to its legal system, when dealing with immediate implementation of the Maastricht Treaty. These limitations were clearly defined primarily in the areas of criminal, tax, security and social rights, as well as in the areas of education and information. The restrictions are based on judgments of the Federal Constitutional Court of Germany in the cases "Maastricht" and "Lisbon". More specifically, it can be concluded that the European Parli-

ament is a second-class EU institution; EU competence on the German territory will be controlled by the Federal Constitutional Court, i.e. the *ultra vires* control would be applied regarding exceeding EU competence; German national law will be dominant in comparison to EU law in the areas of criminal law, defense, taxation and subsidies (and budget), social welfare and education; and finally, according to the judgment of the Federal Constitutional Court of Germany in the case "Lisbon", *akti communautaire* is secondary in relation to the German national law. On the other hand, by signing the Stabilization and Association Agreement, Serbia has committed itself to harmonize Serbian legislation with the EU legislation within 6 years. Therefore, the FR Germany experience is more than instructive for the Republic of Serbia. Specifically, if the national legislation has a priority over the EU legislation in the strongest of the EU members, there is no reason why this legal position should not be applied in Serbia as well. Republic of Serbia has to have that in mind while adopting the EU legislation, and in particular, during the dialogue on Kosovo and Metohija, which is conducted under the auspices of the High Representative for the EU Foreign and Security Policy. Otherwise, a negative experience can be repeated, when Croatia and Slovenia were recognized by all members of the former European Community in 1992.

Овај рад је примљен 4. новембра 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 3. децембра 2012. године.