

UDK: 061.1EU : 341.231.14

(4)EU 061.1(4)EU

pregledni članak

primljen 29. 8. 2016

Mr. sc. Zlatko BRKIĆ, viši asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

Dragan ŠMIT,
doktorant Poslijediplomskog doktorskog studija iz pravnih znanosti na
Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru

PRAVO DRŽAVA DA NAPUSTE EUROPSKU UNIJU: SLUČAJ BREXIT

Sažetak

Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, kao i njegov prekomorski teritorij Gibraltar odlučili su napustiti Europsku uniju na referendumu u lipnju 2016. godine, nakon više od četiri desetljeća turbulentnoga učešća u složenom političkom i pravnom sustavu zajednice. Nesumnjivo je da će BREXIT imati krupne posljedice ne samo po Ujedinjeno Kraljevstvo već i po ostatak Europske unije. Analiza trenutnog i budućeg političkog, ekonomskog i pravnog učinka napuštanja Unije od strane jedne od najznačajnijih i najutjecajnijih njezinih članica, nesumnjivo je značajan pionirski posao, čiji bi skromni djelić mogao biti ovaj rad. O pravu države članice da napusti Uniju, napisano je malo znanstvenih radova, a praktično iskustvo ne postoji. Zbog toga je u izradi rada bilo moguće korištenje izuzetno malobrojne literature.

Rad se bavi političko-pravnim aspektima napuštanja Unije u smislu primjene članka 50 Ugovora o Europskoj Uniji, koji će po prvi put u povijesti biti primijenjen nakon BREXIT-a, kao i mogućim utjecajima napuštanja Unije po članicu koja prizove njegovu primjenu i po samu Uniju.

Nakon referendumskog glasovanja u Ujedinjenom Kraljevstvu, kojim su načeti temelji pravnog aranžmana Europske Unije, rad pokušava dati projekciju utjecaja napuštanja Unije jedne od njezinih najznačajnijih država po europske integracije i procijeniti mogućnosti opstanka Europske Unije bez jedne bitne države članice. Koristi metode dedukcije, sinteze saznanja i kompilacije. Rezultat rada je shvaćanje da će pregovori kao sljedeći korak u primjeni članka 50. UEU biti dugotrajan proces dva nestabilna subjekta koji bi prije mogao završiti nestankom jednoga od njih sa političke scene negoli pravičnim ugovorom na zadovoljstvo dvije jednakopravne stabilne strane. Eurokonstitucionalističkim insistiranjem na kvazidržavnim integracijama unutar Europske Unije, narušen je karakter slobodnog međunarodnog udruženja suverenih država, što je i uzrok nedavnoga BREXIT-a, što će se dugotrajno odraziti na opstanak Unije.

Ključne riječi: BREXIT, napuštanje EU, članak 50 UEU, Ujedinjeno Kraljevstvo, proces istupanja, posljedice napuštanja EU.

Uvod

Europska Ekonomska Zajednica osnovana je 1957. godine Rimskim sporazumom čiji potpisnik nije bilo Ujedinjeno Kraljevstvo. 1963. i 1967. godine zahtjevi za članstvo UK u Uniji blokirani su francuskim vetom iz razloga što se u to doba smatralo da je britanski politički i ekonomski sustav duboko neskladan samom projektu Europske Unije, kao i da Britanija nije spremna prihvatiti ideje političkog povezivanja odnosno pan-europske unije. Na drugoj strani Britanci nikada nisu krili svoj stav da su za Uniju zainteresirani prije svega zbog njezina ogromnog tržišta i da ju promatraju kao ekonomski projekt, čvrsto stojeći na idejama svojega nacionalnoga suvereniteta na osnovu kojeg neće dozvoliti državotvorno stapanje otoka sa kontinentom.

U članstvo Unije UK je ušlo 01. siječnja 1973. godine, da bi već 1975. godine sprovelo referendum o ostanku u Uniji s referendumskim pitanjem: "da li mislite da UK treba ostati u Europskoj Zajednici (jedinственom tržištu)?" Nakon što je 67% birača glasovalo za ostanak u Uniji nastavljeno je turbulentno razdoblje članstva kao period u kome su se Unija i Kraljevstvo nekada manje, a nekada više razumijevali, ali su uvijek duboko utjecali jedno na drugo.

Od samoga početka projekta malobrojna eurokonstitucionalistička elita koja je nosila projekt i ideju Europske unije, zalagala se za ideju da gospodarska unija vremenom treba prerasti u pravu europsku državu. Tu ideju građani UK-a nikada nisu prihvatili, a sebe su nastavili promatrati odvojenim entitetom od kontinentalne Europe.

Mastrihtskim sporazumom iz 1993. Europske Zajednice postaju Europskom Unijom, što nije značilo samo nominalne promjene već i kvalitativni odmak ka političkoj uniji kvazi- državnoga tipa. Pravni sustav Europske Unije nastaje djelovanjem Europskog Vijeća, Europskog Parlamenta i naročito presudama Europskog Suda. Sve do odbijenog prijedloga teksta Ustava EU napuštanje od strane države članice bilo je regulirano isključivo Bečkom Konvencijom o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. koja je garantirala slobodu udruživanja, suradnje, ali i razdruživanja odnosno davala osnovu za raskid i suspenziju primjene međunarodnoga ugovora.

Prije nego što je pravo na istupanje iz Unije regulirano pravom Unije na istupanje se primjenjivalo isključivo pravo države članice čime je bilo očito da je Unija, usprkos ranijim pokušajima da se ona objasni kao supradržava u nastajanju, po svojoj pravnoj prirodi zasnovana kao međunarodni ugovor država članica sa slobodom pristupanja i istupanja iz istog. Reguliranjem prava istupanja komunitarnim pravom se nakon propasti ideje ustava Unije osnažuje princip "sve tješnjeg povezivanja" kao proklamirani budući cilj. Ipak, sve do najave referendumskoga glasovanja u Ujedinjenom Kraljevstvu članak 50. UEU se u akademskoj literaturi malo i periferno izučavao.

Eurokonstitucionalisti su zamislili funkcionalno povezivanje Unije do nivoa jedinstvene države po ugledu na ustavni model federalnih Sjedinjenih Američkih Država u skladu s vizijom razvoja komunitarnog ustavno-pravnog sustava Unije postupnim djelovanjem zajedničkih institucija. Tako su neki znanstvenici zagovarali stav da su države trajno prenijele svoj unutarnji suverenitet na Europsku Uniju, te da je na taj način nastao autonoman i sveobuhvatan pravni, pa i ustavno-pravni sustav uslijed čega države članice nemaju pojedinačno niti pravo da ju napuste.¹

1) Schwartze, J., *Das allgemeine Voelkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen Europarecht*, Hamburg 1982., str.1.

Dokaz tome da Europska Unija nije nikakva "država novog tipa" kakvom su je pojedini konstitucionalisti vidjeli je taj što se i kod napuštanja jedne članice ne radi o disoluciji ili secesiji, nema obveznoga ugovora o sukcesiji prava i obveza, pa je u odsustvu ugovora o budućim odnosima istupanje moguće jednostranom izjavom volje ali i faktičkim prestankom primjene prava Unije na teritoriju ranije članice.

Europskoj Uniji je zadat snažan udarac objavljivanjem rezultata referendumske glasovanja u Velikoj Britaniji, kada je po prvi put jedna od država članica, i to jedna od najrazvijenijih, odlučila napustiti Uniju i svoj politički razvoj nastaviti samostalno. Pri tome se UK našlo na neizvjesnome putu - dok se kod prijema nove države članice put kojim se ide svodi na ispunjenje standarda i prihvaćanje pravne stečevine, finalna destinacija izlaska je nepoznanica i može on imati sasvim različite ishode.

I. BREXIT

Nesumnjivo je da je Europska Unija na vrhuncu svoje ekonomsko-političke moći 1980. - 2000. prerasla zadani joj okvir međunarodnoga ugovora i napravila kvalitativni odmak ka kvazi-državi konfederalnog tipa. Smatralo se da se konstitucionalizam EU konačno seli iz akademsko-pravnih krugova u stvarnost.

Problem u takvoj konstrukciji nove države je taj što to prerastanje međunarodnog ugovora nije uslijedilo kao demokratska volja njezinih subjekata, niti je bazirano na donošenju odgovarajuće pravne normative, već je uglavnom nastalo kroz arhitekturu presuda Europskog suda, koji se na nedemokratski način kroz tumačenje pravnih akata Unije nametnuo prvo ideju da se iz ugovora koji ju definiraju razvio zaseban pravni sustav nadređen pravnim, pa i ustavno-pravnim sustavima država članica, a zatim se sud u ulozi kvazi zakonodavnog organa nametnuo svojim kreacionističkim tumačenjem prava Unije i kao kreator tog supranacionalnog pravnog sustava. U tom smislu za pravo Europske Unije prihvaćena su načela precedentnog prava, iako je naročito za kontinentalno pravo bitna značajka da sudovi ne kreiraju već samo primjenjuju pravne norme dok je svaka drugačija presuda nametnuta i nelegalna. Presude Europskog Suda često su bile neutemeljene na samom pravu Unije ili nedosljedne ranijim presudama iz čega je proistekla pravna neizvjesnost po države članice.

U momentima grčke krize, krize eurozone, migrantske krize, pa i svake rasprave o prijemu novih članica postalo je jasno da EU ne samo što nije državna zajednica koja nema vlastiti demos čiju bi volju kao takva trebala da izražava, već ona nema instrumentalno prisile koji bi joj garantirali primjenu vlastitog prava, nema zajedničku viziju, nema postojeće vanjske granice, niti ima ideju krajnjih granica svojeg širenja - *finallite*.

U proteklom periodu od nastanka Europskih Zajednica kao preteče Unije, njezine ovlasti su stalno rasle. To je rezultat predanog rada malobrojne proeuropske konstitucionalističke elite koja je kroz ekonomske instrumente forsirala integracionalističke projekte. Niti u jednom momentu nije bilo zamišljeno da će nova Europa krenuti u suprotnom pravcu, pa je tim više BREXIT ozbiljno ugrozio i u neizvjesnost doveo kretanje ka sve tješnjoj uniji. Prema tzv. "teoriji bicikla" ukoliko jednosmjerno okretanje pedala u smjeru jačanja Unije stane, vozač će pasti a sav postignuti napredak biti izgubljen. Zbog toga su eurokonstitucionalisti i nakon kraja ideje o Europskoj Uniji kao državi uređenoj ustavom nastavili napore ka sve većom integracijom, ka sve tješnjoj Uniji. Svakoga puta kada se EU našla pred izazovima jedini odgovor na razvidne problem u nedostatku de-

mokracije i suglasja u njoj ponuđen je jedino kroz jačanje institucija Unije, iako je nemoguće naći empirijski dokaz da je takvo umnožavanje ovlasti rezultiralo svrsishodnošću i povećanjem funkcionalnosti.

Giandomenico Majone kao jedan od vodećih stručnjaka u oblasti europskog javnog prava navodi: "Ne slažem se sa optimističnom vizijom budućnosti Europske Unije, taj pogled nije po mom mišljenju dovoljno opravdan ni čvrstim ekonomskim pokazateljima, niti adekvatnom analizom izazova kojima je sučeljena Unija danas. Možda je točno da europske institucije nisu u smrtnoj opasnosti (nakon svega Sveto je Rimsko Carstvo opstalo tisuću godina, do 1806.), ali nisam uvjeren da su ove institucije stabilne u svjetlu bilo kakvih srednjoročnih i očekivanih pritisaka da se promijene."²

Niti jedna druga država članica, kao Ujedinjeno Kraljevstvo nije imala veće koristi i više posebnih ugovora s Unijom, te poseban status zahvaljujući svojoj veličini i ekonomskoj snazi. Prvenstveno je projekt ujedinjavanja za Ujedinjeno Kraljevstvo donio mir i relaksaciju nacionalnih sukoba u Sjevernoj Irskoj, privremeno riješio škotsko pitanje, otvorio ovaj otok prema ostatku Europe i njegovom velikom tržištu i omogućio jak privredni rast ove države članice, čak i iznad njemačkoga.

Odbacivanjem zajedničke valute od strane Ujedinjenog Kraljevstva umjesto jedne valute koja je trebala biti korak ka jačanju supranacionalne države i odraz njenoga postojanja i snage, dobili smo "Europu koncentričnih krugova", "multispeed Europe", "EU a la carte". G. Majone, iako ne smatra da je konstitucionalizam EU definitivno propao, prijelomnom točkom kad je privremeno suspendiran vidi 1990. godinu kada su Britanija i Danska uskratile podršku projektu monetarne unije i zadržale svoje nacionalne valute, što je pokazalo da permissivni konsenzus unutar Unije više ne postoji.³ Međutim, obzirom da je Unija već dotada preživjela brojne krize, a da je iz njih izlazila sve jača, napori konstitucionalista su se nastavili kretati se u smjeru veće integriranosti, pa su tako i započeli rad na projektu Ustava Europske Unije. Opći konsenzus koji je postignut oko ideje Ustava EU u institucijama Unije, daje mi za pravo da smatram kako je prijelomni trenutak u kojem je bilo izvjesno da Unija nema unutarnjeg suglasja o postavljanju državnog nastupio nešto kasnije- odbijanjem ustavnoga teksta.

Prije nego je pravo istupanja definirano normama komunitarnog prava postojalo je kao nepisano i prešutno pravo države članica, a koristio ga je 1985. Grenland. Grenland je naime u sustav EU ušao skupa s Danskom, kao dio njezinog teritorija, da bi nakon jačanja svoje autonomije napustio Uniju, još uvijek ostajući dijelom Danske. Osim Grenlanda iz Europske su Unije istupili neki prekomorski teritorij Francuske: otoka Sv. Martin i Bartolomej 2007. i Alžir 1962. Međutim nikada dosada niti jedna punopravna država članica nije istupila iz članstva u uniji pa će BREXIT po tome predstavljati pravni presedan. Slučaj Grenlanda u biti nije uopće relevantan za proučavanje efekata BREXIT-a jer je on zadržao pravne veze sa Unijom putem Danskoga članstva, nije se odvijao po Lisabonskoj procedure a sam gospodarski slučaj napuštanja članstva, ovoga za Uniju perifernog teritorija, isključivo se zasnavao na ribolovu.

Pravo napuštanja Unije eksplicitno je u komunitarno pravo unijeto kao pravo napuštanja (withdrawal clause) u tekst Ustava Unije koji nije dobio potporu unutar Unije, a nakon tog propalog konstitucionalnog pokušaja preuzeto u tekst Ugovora o EU i ra-

2) Majone, Giandomenico: *Is the European constitutional settlement really successful and stable*, European University Institute, Florence, October 2006., str. 1.

3) Majone 2012., str 7.

zrađen u Ugovoru o funkcioniranju EU. Razlog za definiranje ovog pravnog instituta bio je osim trajnog nastojanja ka širenju normi komunitarnog prava da se osigura pravna sigurnost tako što bi se pravno uredio tranzicijski period primjene prava legislative Unije za slučaj njezinog napuštanja od strane države članice, te zaštitila stečena osobna prava u slučaju takvoga napuštanja koje se u to doba još smatralo malo vjerojatnim.

Od 2007. godine i uvođenje članka 50. koji definira način istupanja iz Unije, pravo je svake države članice da napusti Europsku Uniju na način da nakon što država članica i zvanično izrazi namjeru napuštanja Unije, putem odgovarajućeg obavještenja Europskom Vijeću otpočinje postupak napuštanja.

Članak 50. Ugovora o Europskoj Uniji sažet je i relativno kratak, pa ne ostavlja mjesta za puno tumačenja, ali je istovremeno i nedorečen. Postupak bi trebao započeti formalnom jednostranom obavješću države članice da namjerava napustiti Europsku Uniju. Može se reći da ovaj jednostrani akt ima konstitutivni, a ne deklarativni karakter, obzirom da će članstvo nakon njega prestati automatizmom, bez obzira na to da li će kao posljedica obavijesti doći do zaključenja drugih ugovora ili ne. Od momenta slanja obavijesti ključ za rješavanje budućeg statusa države, rokovi i ponudeno isključivo je u rukama komunitarnih institucija.

Nakon prijema obavijesti od strane EU u vremenu od dvije godine država članica pokušat će ispregovarati sve aspekte svojega napuštanja ili će po automatizmu prestati njezino članstvo, ili će se ovaj period od dvije godine uz suglasje svih strana produžiti. Što se tiče Unije postupak ima dvije faze- jedna započinje nakon primitka formalne obavijesti o namjeri napuštanje i završava se usvajanjem smjernica za pregovore od strane Europskog Vijeća. Druga faza su sami pregovori koji mogu ali ne moraju rezultirati novim aranžmanima.

Jedan dio procedure napuštanja reguliran je supranacionalnim normama zajedničkog prava, a drugi dio unutarnjim pravom napuštajuće države članice. Postupak do obavještanja je u konkretnom slučaju predmet prava Ujedinjenoga Kraljevstva. Obzirom da unutarnje pravo UK ne definira nikakav rok za slanje obavijesti Uniji, moment slanja ovisi isključivo od poštovanja izražene volje vlastitih građana i odgovornosti prema njima.

Podnošenje obavještenja o napuštanju Unije prema pravu UK-a je i politička odluka pa mora dobiti suglasnost parlamenata unutar Kraljevstva, a time i parlamenata Škotske i Sjeverne Irske koji u tom smislu imaju najšire ovlasti i teorijski mogu vetom blokirati ovakav zahtjev. Način na koji se to, ipak, može izbjeći je podnošenje obavještenja od strane Premijera Europskoj Uniji direktno na osnovi kraljevskih prerogativa, jer zajednička kraljevska kruna ima legitimitet da to učini nevezana za parlamente. Obzirom da nije definirano vrijeme podnošenja obavijesti koje se smatra unutarnjom stvari države koja napušta članstvo UK ne žuri sa ovakvim obavještenjem dok ne utvrdi svoje pregovaračke ciljeve. Formalno ne postoji niti obveza Unije da se sklope bilo kakvi novi aranžmani s ranijom članicom iako je to u konkretnom slučaju u interesu obje strane.

Obzirom da svaka država članica istupa iz Unije u skladu sa vlastitim ustavnim odredbama, nakon što je o namjeri istupanja iz Unije država članica obavijestila Europsko Vijeće, trebao bi započeti proces pregovora o svim zaključenim ugovorima Unije- definirat će se koje će odredbe ostati na snazi a koje se prestati primjenjivati. Na taj način uredit će se i budući odnos ranije članice i Europske Unije. U ovoj fazi eventualnu ulogu u primjeni članka 50. Bi teoretski mogao imati i Europski Sud koji bi mogao cijele

niti da li je država članica zahtjev podnijela nakon provedbe vlastite ustavne procedure napuštanja Unije.

Pitanje oko mogućeg djelomičnog napuštanja Unije uglavnom je u pravnoj teoriji riješeno na jedinstven način- naime odredbe članka 50. su dosta jednostavne i ne dopuštaju takav mogući scenarij. Da bi se ispoštovala procedura ovoga članka ne postoje nikakvi materijalno-pravni, već isključivo procesni zahtjevi. Nakon što je o namjeri istupanja iz Unije država članica obavijestila Europsko Vijeće, trebao bi započeti proces pregovora o svim zaključenim ugovorima Unije- definirati će se koje će odredbe ostati na snazi a koje se prestati primjenjivati. Na taj način uredit će se budući odnos ranije članice i Europske Unije.

Prema važećem mišljenju nije moguće ni povući odluku o napuštanju Unije koja je prema pravnoj prirodi unilateralna obavijest.⁴

Uloga Europske Komisije kod istupanja iz članstva nije potpuno jasno definirana Ugovorima. Jasno je da u smislu članka 218. (3) UFEU Vijeće daje Komisiji preporuku da s dotičnom državom započne pregovore i smjernice za pregovaranje. Smjernice moraju stvoriti okvir za buduću suradnju konkretne države sa ostatkom Unije. Inače prema članku 218. (3) Ugovora o funkcioniranju Europske Unije koji se ima primijeniti i na ovaj slučaj Komisija pregovara s trećim zemljama, a u ovom slučaju njoj se može ali ne mora povjeriti da pregovore vodi i sa zemljom koja napušta članstvo. I ako se to desi njena uloga je minimizirana jer Vijeće po članku 50. odlučuje bez konzultacija ili njezina mišljenja, te mu ona može samo dati preporuke.

Da bi bilo koji novi ugovor s državom koja napušta članstvo bio potpisan i stupio na snagu mora ga u Europskom Vijeću podržati najmanje 72% ostalih država članica koje ujedno predstavljaju i najmanje 65% stanovništva Unije. Za razliku od prijema nove članice kada je potrebno učešće država članica i opća suglasnost, Unija se napušta većinom glasova tj. kvalificiranom većinom. Ukoliko bi bio zaključen jedan ili više sporazuma EU i napuštajuće države, koji bi definirali status države nakon napuštanja Unije, trenutkom njihovog stupanja na snagu bi automatizmom prestalo članstvo u Uniji i pravne norme pravnog sustava Unije po tom bi se prestale primjenjivati na teritoriju članice. U suprotnom, ukoliko se sporazum o budućem statusu ne bi potpisao i ne bi bio produžen rok za postizanje dogovora, pravni sustav EU u državi koja istupa iz članstva prestao bi automatski dvije godine po obavještenju o istupanju.

Moguće je i faktičko napuštanje Europske Unije na način da bi država prestala primjenjivati pravne norme Unije u kojem slučaju Unija nema nikakve pravne instrumente da državu prisili da poštuje kako procedure napuštanja iz članka 50., tako i ugovore, jer Uniji ne stoje na raspolaganju elementi prisile. Ovaj scenarij međutim, još uvijek nije vjerojatan u slučaju BREXITa zbog postojeće ekonomske snage Unije, pa je svakoj državi koja u ovom momentu napušta u ekonomskom interesu da regulira pristup njezinom tržištu i na taj način omogući dvostranu razmjenu. Ipak, faktičko napuštanje treba promatrati kao ozbiljnu mogućnost ako bi u budućnosti došlo do daljeg slabljenja Unije.

Europska Unija u ovom momentu nema nikakve mogućnosti da prinudi UK da pokrene postupak istupanja, čak i nakon objave referendumske odluke, izuzev što joj u slučaju iz članka 7 UEU ako bi dotična država prekršila temeljne principe Unije, može otkazati prava koja proističu iz ugovora, pravo glasa u Uniji ili slobodne trgovine, ili joj se

4) Biondi, A., Eckhout, P. and Ripley S.: *EU law after Lisbon*, Oxford Press, Oxford 2012., str. 152.

mogu suspendirati neka druga prava. Praktično Unija nema pravo da prisili bilo koju državu na napuštanje Unije. Dakle dok god UK bude nastavila ispunjavati obveze iz ugovora, a ne pokrene postupak napuštanja, tretirat će se kao punopravna članica s punim pravima reprezentacije i glasovanja.

Razlozi za odgađanje slanja obavijesti o namjeri napuštanja Unije u slučaju BREXIT-a su brojni. I pored onog političkog koji je najvidljiviji, a to je duboka podijeljenost društva koje je rascijepjeno i po nacionalnim granicama, postoje i oni praktični. Naime, pro-europska vlada Davida Camerona ušla je u referendum bez jasne ideje oko čega će pregovarati u slučaju da glasači budu na strani napuštanja Unije. Zbog toga nije za očekivati da pregovori sa Unijom mogu početi u toku ove godine. Prvo je neophodno sa strane UK-a osigurati platformu za pregovore s jasnim definicijama ciljeva koji se žele ispregovarati. Definitivni je cilj Britanije da zadrži pravo pristupa tržištu EU, i to prvenstveno za tržište usluga, jer u ovom su momentu one to što UK najviše prodaje Uniji.

U tom smislu UK će pokušati ispregovarati pravo pristupa Europskoj gospodarskoj zoni (EEA) i Europskom udruženju slobodne trgovine (EFTA) na način kako je to uređeno u odnosima s Lihtenštajnom, Islandom, Norveškom i Islandom. Međutim bilo kakav pristup ovim trgovinskim organizacijama i slobodnom tržištu Unije znači obvezu punjenja budžeta Unije u još nedefiniranom iznosu, za koji je teško očekivati da će biti bitno povoljniji od dosadašnjih aranžmana i specijalnog statusa UK. Istovremeno neće na strani UK postojati prava glasovanja i kreiranja politike EU. Ukoliko bi UK nastavila članstvo na jedinstvenom tržištu kroz EEA i EFTA, bila bi izuzeta od: zajedničkih poljoprivrednih i politika ribarstva, carinske unije i trgovine, vanjske i sigurnosne politike, direktnih i indirektnih poreza, policijske i sudbene suradnje u kaznenim stvarima, ali bi u svakom slučaju bila dužna omogućiti slobodan promet osoba i kapitala u mjeri u kojoj koristi tržište EU.

EEA je godinama služila kao predsoblje za ulazak neodlučnih članica u Europsku uniju- Austrije, Švedske i Finske. Moglo bi se onda očekivati i da se isti postupni mehanizam koristi za izlazak iz Unije. To ipak po najavama iz Njemačke nije intencija Unije.

Čak i prema švicarskom modelu članstva u Uniji koji uključuje niz ustupaka i nije vrlo vjerojatan u slučaju velike zemlje kakvo je UK, osnovni zahtjev Unije je sloboda kretanja roba i kapitala i nastanjivanja građana Unije. Upravo se čini da je referendumsko glasovanje dobiveno na ideji sprečavanja slobodnog useljavanja drugih građana Unije u UK, i to prvenstveno migracije Poljaka. U tom smislu UK je bilo jedina država članica koja je problem imala prvenstveno sa prevelikom imigracijom iz same Unije. Međutim, obzirom na navedene zahtjeve kod izlaska na jedinstveno tržište EU, ali i na činjenicu da je Britanija i nevezano za Uniju imala visoke stope doseljavanja uvjetovane ekonomskim razlozima iz svojih ranijih kolonija, vrlo je vjerojatno da će se trend visoke stope imigracije u UK, posebice Englesku, nastaviti nevezan za izlazak iz Unije.

Snažan otpor UK-a prema ideji unutarnjih migracija uslijedio je između uvođenja "građanstva unije" i velikih ekonomskih pomjeranja stanovništva. Jedan od osnovnih prigovora ideji eurokonstitucionalista da će EU nekada postati jedinstvenom državom je taj što ona nema demos ili europsku naciju koja bi bila jedan od osnovnih elemenata nove države. Vještački pokušaj da se taj nedostatak nadomjesti učinio je Europski Sud.

U slučaju Grzelczyk C-184/99 61999CJ0184, Europski je Sud bez osnova u nacionalnim ili pravu Unije osmislio i razvio princip građanstva EU, te ga opisao kao fundamentalni status državljana država njezinih članica. Pri tome je jasno da ukoliko je gra-

đanstvo kao pripadnost Uniji fundamentalna, onda nacionalno državljanstvo mora biti određeno kao nešto što je ispod toga.⁵ Na taj način sud je napustio i principe dotadašnjih svojih odluka i samog koncepta precedentnoga prava⁶. Nasuprot rečenoj fundamentalnosti građanstva EU, njegovim uvođenjem u komunitarno pravo kao prije svega pragmatiskim rješenjem EU građanstvo je vezano za prethodnu pripadnost državi članici. Prema činjenici da se unutarnje državljanstvo stiče ili gubi u skladu s nacionalnim zakonom o državljanstvu, opravdano je pitanje što se događa s građanima EU nakon što njihova država istupi iz članstva u Uniji. Da li će istima stečeno pravo građanstva biti automatski ukinuto, izuzev ako se odreknu svake druge pripadnosti državama članicama? To bi se primjerice moglo desiti u Britaniji, gdje bi Škoti mogli zadržati građanstvo Unije, odričući se državljanstva Ujedinjenog Kraljevstva.

Upravo se može očekivati da će koncept građanstva Europske Unije u slučaju BREXIT izazvati najviše kontroverzi i različitih pravnih mišljenja. Oko 3 milijuna državljana kontinentalnog dijela Unije živi i radi na otoku, dok je oko 2 milijuna UK državljana nastanjeno u ostatku EU. Hoće li ti građani imati pravo ostati na mjestima svojih sadašnjih prebivališta? Prema odredbama međunarodnog prava stečena prava se ne mogu ukinuti ili umanjiti samo uslijed faktičkog prestanka važenja međunarodnog ugovora. Prema presudi njemačkog Federalnog Ustavnog Suda broj 155 od 12. 10.1993. EU građanstvo uvedeno Maastrichtskim ugovorom predstavlja trajnu pravnu vezu ustanovljenu među državljanima država članica. Takvo gledište u skladu je i sa teorijom suverenosti građana, nasuprot ranijoj teoriji suvereniteta država, međutim gotovo je izvjesno u pravnoj teoriji da građanstvo Unije nema pravni kapacitet da opstane samostalno i nezavisno za prestanak važenja temeljnih ugovora. Građanstvo Unije daje dodatna prava fizičkim osobama, ali ne mijenja nacionalno državljanstvo. U predmetu Rottmann nezavisni odvjetnik Maduro je u pravnom mišljenju naveo da su nacionalno državljanstvo i građanstvo EU neodvojivo povezana ali neovisna jedno o drugom, pri čemu je europsko građanstvo derivirano iz pripadnosti državi članici te ima sekundarni karakter.⁷ I doista članak 20. UEU je sažet: "Ovim se ustanovljava pravo građanstva Unije. Svaki državljanin države članice je i građanin Unije".

U pravnoj teoriji nije međutim potpuno jasno da li se građanstvo Unije gubi automatizmom. Nicolaides navodi da je napuštanje EU politički proces, pa prema tome može imati samo političke posljedice ali ne i gubitak prava građanstva kao individualnog prava, osobito prema građanima koji nisu pristali na izlazak iz Unije i ne može za njih značiti gubitak određenih prava. Poziva se na slučaj Čehoslovačke u kojemu je građanima dopušteno da biraju buduće državljanstvo smislu, te u smislu Povelje o osnovnim pravima i slobodama članak 3. (2)., Preambule UEU koja se poziva na građane a ne države zaključuje da je građanstvo Unije postalo pravo, privilegija i da se bez pristanka fizičke osobe ne može ni izgubiti, osobito u svjetlu prihvaćene dogme kao pravo Unije predstavlja zaseban pravni poredak. U tom smislu analizirao je propali Ustav EU u kojem je našao osnove društvenog ugovora tri ravnopravne strane: građana Unije, država

5) Wyatt Derick, *If the Court of Justice ignores the principle of conferral simply because it can, how do we fix the problem?*, 14. Jean Monnet Seminar in EU Law 2016., str. 6. - <https://law.ox.ac.uk/people/derrick-wyatt-qc> (11. 7. 2016.)

6) Lebon case 316/85.

7) Rottmann v. Bayern Case C-135/08 (2010) ECR I-1452.

članica i Europske Unije. Na osnovu navedenog zaključuje kako i individualni građanin ima ulogu u postupku napuštanja Unije i nije samo puki objekt prava.⁸

II. Posljedice BREXITA

Obzirom da su prvenstveni razlozi za ulazak i ostajanje Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske u europskoj Uniji bili ekonomske prirode, to će i ekonomski efekti napuštanja Unije biti najznačajniji po Kraljevstvo. Prvenstveno se može očekivati pad proizvodnje i britanskoga izvoza, gubitak interesa velikih kompanija za predstavništva u ovoj zemlji i curenje kapitala. Naravno, budući status zavisit će od ispregovaranoga modela odnosa sa Unijom, ali je za očekivati da će vremenom doći do većeg nesklada propisa Unije sa britanskim, a samim tim i manjeg obujma gospodarske razmjene. Kompanije koje posluju u i sa UK-om će morati pratiti dva različita seta pravnih sustava što će utjecati na poskupljenje njihovih usluga. Ukoliko bi novi set bilateralnih ugovora s Unijom ličio na norveški model učešća u zajedničkom tržištu, Kraljevstvo bi moralo poštovati propise Unije i slobodu kretanja osoba, robe i kapitala, kao i obvezati se na proračunska davanja Uniji u mjeri koja bi u velikoj mjeri obesmisliła referendum i njezino napuštanje. U ovom slučaju Kraljevstvo bi ostalo bez prava odlučivanja o najvažnijim pitanjima, a u najvećoj mjeri prihvaćalo sadašnji ali i budući pravni sustav EU.

Nisu međutim svi suglasni da će BREXIT biti loš po gospodarstvo otoka: prof. Patrick Minford, jedan od zagovornika napuštanja Unije tvrdi da će BREXIT povećati blagostanje UK-a na način da će dovesti do pada cijena roba na unutarnjem tržištu do 10% te povećati razmjenu i trgovinu s trećim zemljama. S druge strane Head i Mayer kao najpoznatiji međunarodni ekonomisti tvrde da nikakvo uklanjanje trgovinskih barijera s ostatkom svijeta, kako god to plemenit cilj bio, neće Kraljevstvu nadomjestiti članstvo u EU, jer je jedna od najpoznatijih ekonomskih činjenica da nivo razmjene opada s udaljenošću. Britanija više nije ona ista zemlja iz 1973. koja je pristupila Uniji, a niti Unija više nije ista. Prije pristupanja Uniji UK je oko trećine razmjene zasnivalo na ovom tržištu dok se danas radi o polovini privredne aktivnosti i 13% ukupnog nacionalnoga dohotka. Tek iz procesa novih pregovora UK bi moglo izaći kao fundamentalno promijenjeno obzirom na svoje ekonomske i pravne temelje koji su građeni u koordinaciji s EU⁹. U ekonomskom smislu Ottaviano tvrdi da je izlazak Kraljevstva iz Unije vrlo opasan potez.

Referendumska obećanja bila su: manje imigranata, veće ovlasti države i nepristajanje na nametanje komunitarnog prava a naročito koncepta konstitucionalizma po Monnetovom modelu funkcionalne države¹⁰, te manje izdataka u proračun Unije. Kako će UK moći ostvariti bilo koje od danih obećanja u postupku BREXIT-a ostaje nepozna-

8) Nicolaidis Phedon: *Withdrawal from the Union: A Typology of Effects*, Fordham International Law Journal Vol.37/47, 2013., str. 160-171.

9) Dhingra Swati: *Ottaviano Gianmarco i dr.: The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, London School of Economics and Political Science, London 2016., str 13.

10) U procesu europskih integracija prihvaćen je funkcionalistički ili Monnet pristup kao pragmatiski metod po kom institucije Unije imaju sve one ovlasti koje su nužne za funkcioniranje Unije. U tom smislu stvorena je teorija konstitucionalističkog pluralizma po kojoj države članice imaju svoje ustavne sustave određene nadustavno sustavu prava EU. F Scharpf je u njemačkoj ustavnopravnoj misli za taj fenomen iskoristio termin multi-level konstitucionalizam kao višestupanjski ustavni poredak preplitanja ustavnih značajki jedne supdržave i ustavnih značajki njezinih entiteta.

to sve do njegova formalnoga okončanja. Zagovornici napuštanja Unije tvrdili su kako će napuštanje EU povećati britanski utjecaj i privredni značaj za ostatak svijeta.

U budućim odnosima Europska Unija- Ujedinjeno Kraljevstvo malo je vjerojatan scenarij potpunog raskida dosadašnjih sveza i potpisivanja ugovora EU i UK-a na bazi najpovlaštenije nacije. Isti efekt već ima britansko učešće u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji koje će se zadržati i nakon istupanja iz Unije a čiji je član i EU. Suradnja samo kroz WTO značila bi status treće strane koja nema obvezu osiguranja slobode protoka osoba i kapitala, to da bi izvozna roba morale ispuniti sve standarde Unije, ali u gotovo potpuno onemogućila promet usluga kao najveći britanski izvozni proizvod. Malo je vjerojatan i turski scenarij po kojem bi se ukinule prepreke za trgovinsku razmjenu, jer bi UK ostalo bez garancije izvoza na tržište trećih zemalja, a otvorila svoje tržište i prihvatila gospodarske EU standarde. Taj model odgovara Turskoj zbog relativno niske vrijednosti njene robe i radne snage, ali ovakav aranžman UK ne bi prihvatilo.

Ukoliko bi ispregovarani model po principu serije bilateralnih i multilateralnih ugovora bio približniji švicarskom modelu, Kraljevstvo bi imalo širu autonomiju i pristup na određene segmente zajedničkoga tržišta, ali bi sam proces pregovaranja i napuštanja trajao barem jedno desetljeće. Primjena ovog modela bila bi najpovoljnija po Kraljevstvo, a ovisit će o želji Unije da bez političke kazne dopusti ranijoj članici da se razvija i vremenom pokaže uspješnost svoje samostalnosti. Dokaz da je napuštanje Unije uspjeh bio bi empirijski dokaz koji bi potaknuo centrifugalne sile u ostatku Unije da ju napuste. U tom smislu već postoje njemačke najave da se Kraljevstvu neće nuditi biranje pojedinih segmenata i "Europe a la menu" već cjelovit paket koji mora biti dovoljno nepopularan da ova, ali i svaka buduća država koja razmišlja o napuštanju članstva snosi i ekonomske i političke posljedice takve odluke. Bez obzira na rečeno, neka vrsta švicarskog modela najvjerojatniji je ishod pregovora, jer za UK ona znači napuštanje snažnije ekonomske integracije, osobito monetarne unije, ali i poštivanje standard Unije.

Nesumnjive posljedice BREXIT će imati na osoblje EU koje dolazi iz Ujedinjenog Kraljevstva. Prema odredbama članka 28. a) i 49. Regulative o osoblju EU, sva imenovanja su vezana za preduvjet da se radi o državljaninu države članice. Od imenovanog dužnosnika se može zatražiti da podnese ostavku ukoliko prestane ispunjavati bilo koji od uvjeta imenovanja pa sukladno tomu isto važi i za gubitak državljanstva Unije. To znači da će nakon formalne obavijesti i definiranja prijelaznoga roka doći do prekomponiranja institucija Unije. UK će izgubiti mjesta u različitim institucijama i tijelima. Obzirom da se naročito kod izbornih funkcija neće moći u takvim rokovima sprovesti procedura glasovanja, vjerojatno je da će se novi sastav Europskog Parlamenta izmijeniti na način da će se broj zastupnika jednostavno umanjiti za zastupnike iz UK kojih je ukupno 73, i na taj način će nastaviti rad do sljedećeg izbornog ciklusa. Manje je moguće da će doći do redistribucije broja postojećih mjesta na način da će se između preostalih država članica podijeliti mandate UK, jer takvi zastupnici ne bi imali izborni legitimitet koji je osnovna značajka Parlamenta, pa iz njega legalitet crpe i druge zajedničke institucije Unije koje se popunjavaju na manje demokratski način. Tu mogućnost, ipak dopušta članak 14. (2) UFEU. Ukoliko bi do takve preraspodjele u Parlamentu i došlo, SR Njemačka je jedina koja iz nje ne bi mogla profitirati obzirom da jedina već ima popunjenu maksimalnu kvotu od svojih 96 mjesta.¹¹

11) Poptcheva, Eva Maria: *Article 50 TEU, Withdrawal of a Member State from the EU*, EPRS Strasbourg, 2016. str. 7.

Prema članku 50(4). UEU država koja istupa nema pravo učešća u Europskom Vijeću u diskusiji koje se tiču njezina statusa. Mada ne postoje odredbe koje isto propisuju za Parlament smatram kako bi bilo neprimjereno odlučivanje države članice i o bilo kakvom drugom budućem komunitarnom pravu Unije koje ju u budućnosti neće obvezivati. Prema tomu to je materija koju bi trebalo urediti istim aktom kojim će se definirati i prijelazni period.

Ugovor o napuštanju EU ne zahtijeva ratifikaciju drugih država članica, osim ako, a to je gotovo izvjesno, ne sadrži odredbe o budućem statusu ranije članice. Ako se bilo što dogovori sa ranijom članicom, to se mora ratificirati prema članku 48. UEU od strane svih država članica Unije. U najmanju ruku izvjesno je da će Unija u vlastitom pravu naknadno morati izmijeniti članke UEU koji ju teritorijalno određuju i na prostor UK-a. Prema svojoj pravnoj prirodi ugovor o izlasku iz Unije ne predstavlja primarno pravo Unije jer ga zaključuju Unija i ranija država članica, a ne ostale države članice s državom ranijom članicom. Momentom napuštanja Unije, ukoliko se isto okonča na način propisan UEU, a ne faktičkim napuštanjem, prestaje primjena primarnoga prava Unije u UK-u, ali na snazi ostaju domaće norme donesene radi primjene njegova sekundarnog prava. Obzirom da će u tom momentu one početi prema pravnoj stečevini predstavljati zaseban pravni poredak za očekivati je da će se u određenoj mjeri mijenjati ili ukidati.

Članice Unije koje će imati najveću izravnu političku i gospodarsku štetu od BREXIT-a su Nizozemska, Irska i Cipar: Nizozemska zbog jake gospodarske razmjene i razmjera uvoz-izvoz, Cipar zbog političkih razloga koji su doveli do toga da na svom teritoriju ima i dvije velike ekstrateritorijalne UK vojne baze, a Irska zbog toga što je jedina država EU koja ima kopnenu granicu s UK i tinjajući protestantsko-katolički problem s mogućnošću otvorene eskalacije. Osim toga Irska je gospodarski najtješnje povezana s UK jezikom i kulturom, gospodarskim odnosima, trgovačkim lancima, zajedničkim tijekovima snabdijevanja i rasprostranjenom migracijom stanovništva. Irci su druga najbrojnija skupina stranih državljana u UK, s nekih 329.000 stanovnika odmah iza Poljaka.¹²

Napuštanjem Unije prestaje važiti primarno komunitarno pravo, a ono uključuje i Konvenciju o temeljnim ljudskim pravima. Na UK-u je da odluči na koji će način mijenjati svoje zakone koji su donijeti radi implementacije sekundarnog prava Unije, ali i da odluči koje slobode i prava iz Povelje- socijalna, kulturna, ekonomska i politička je potrebno ugraditi u svoje post- EU zakonodavstvo, da njegovi građani ne bi izgubili pojedina svoja stečena prava. U svakom slučaju komunitarno pravo danas pokriva širok spektar propisa o higijeni, sigurnosti, međunarodnom uhidbenom nalogu i slično, koje će za UK prestati važiti ako ono na drugi način ne popuni ovu pravnu prazninu i izbjegne pravnu nesigurnost.

BREXIT znači i napuštanje zajedničke poljoprivredne politike, znanstvenih istraživanja, a sa time i zajedničkih fondova. UK će u tom smislu morati iznaći unutarnje metode financiranja i nadomjestiti poticaje koji su dosada dolazili iz zajedničkog proračuna. Taj zadatak neće biti lak obzirom na očekivani pad direktnih stranih investicija.¹³

12) Irwin, Gregor: *BREXIT: The impact on the UK and the EU*, Global Counsel Working Papers, London June 2015., str. 33.

13) Dhingra, Swati, Sampson, Thomas: *Brexit, Policy analysis from the Centre for Economic Performance*, London School of economics and Political science, London, 2006., str. 2-6.

Može se predvidjeti i novi Škotski referendum za izlazak iz UK i ostanak u EU. U Sjevernoj Irskoj koja je ujedno i jedini dio Kraljevstva sa kopnenom granicom s ostatkom EU mogu se očekivati problem oko novog uspostavljanja granice, najavljen je referendum o ujedinjenju otoka, a mirovni proces ozbiljno ugrožen. Teritorij Gibraltara koji je na referendum s oko 98% glasovao za ostanak u EU mogao bi slijediti primjer Grenlanda, pa bi dijelovi britanskoga teritorija mogli tražiti ostanak u Uniji čak i ako UK uopće preživi kao jedinstvena država, obzirom na najavu škotskoga referendum i želju škotskog naroda da ostane u Uniji.

Pozivajući se na slučaj Van Gen den Loos Sir David Edvard pita se mogu li se isti principi primijeniti u slučaju da Škotska izglasa neovisnost, prvi i najznačajniji pravni presedan u kojem je Europski sud praktički kreirao pravo i postao zakonodavni organ Unije, uvođenjem supranacionalnog pravnog poretka 1963. kada Europski sud u slučaju 26/62 Van Gen en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen 61962CJ0026 uveo doktrinu direktnog efekta prava EZ, na koji način je omogućio da se privatne osobe pozovu na odredbe međunarodnih ugovora o EZ pred nacionalnim sudovima. U ovom slučaju je prvi put pređena granica između tradicionalne podjele međunarodnog javnog i privatnog prava.¹⁴

Naime, pravo zajednice je već postalo dijelom pravnog naslijeđa Škotske, a princip iskrene suradnje i slobode tržišta, kao i primat EU prava konzistentni su s tvrdnjom da Škotska ne bi u tom slučaju morala čekati vanjsko priznanje po odredbama međunarodnog prava i ponovno postati članicom Unije.¹⁵ Štoviše, Škotska po odjeljku 30. Edinburškog sporazuma ima od strane Ujedinjenog Kraljevstva pune garancije prava na suverenitet i poštovanje referendumskih rezultata.

Ugovori Europske Unije ostaju važeći za države koje ostaju članicama Unije, te će za njih svaka izmjena značiti procedure predviđenu člankom 48. Ugovora o funkcioniranju EU i prema tome propisani konsenzus. Unija već ima oko 30 važećih bilateralnih i regionalnih ugovora sa više od 50 partnerskih zemalja. Oni će za UK prestati važiti pod ugovorenim uvjetima. U svakom slučaju mora doći do radikalnog redefiniranja pozicija UK i EU, što je obiman posao zbog kojega će doći do potpunog zanemarivanja drugih europskih prioriteta a naročito širenja na Balkan.

EU će se također morati mijenjati da bi postala prihvatljivijom pučanstvu. Ona danas nema gotovo nikakav zajednički stav o pitanjima koja su najvažnija za njezine građane: odnos naspram rasnim i vjerskim manjinama, socijalna davanja, obitelj, izborni sustavi i političko organiziranje, vojna i obrambena politika kao fundamentalna politika svake države, nezaposlenost, medicinska njega, mirovine, dječji dodaci, politika obrazovanja, sindikalno organiziranje, a utjecaj na nacionalne sustave pravosuđa je i dalje periferan.

Centrifugalne sile su napuštanjem Unije ojačane ne samo u Uniji već i u UK-u pa je pitanje hoće li ijedno moći u sadašnjem obliku i opstati. Pregovori će s strane EU biti vođeni na konceptu da se Otoku da što manje prava na zajedničko tržište, a naročito tržište bankarskih i drugih usluga, a da se ono obaveže na što veća davanja u zajedničku kasu. Pregovori bi mogli trajati do deset godina, pa iako su uvjeti i rokovi čvrsto u ruka-

14) Mestmaceker, Ernst Joachim: "On the legitimacy of European Law" *Rabels Zeitschrift fuer auslaendisches und internationales Privatrecht*, Tuebingen 1994., str. 622.

15) Edward, David: *EU Law and the separation of Member States*, *Fordham international Law Journal* 2013., str. 36.

ma EU na čijoj je strani ovoga puta moć, pobijedit će ona strana koja u tom period bude osigurala veću unutarnju koheziju i stabilnost.

Proračunsku rupu EU nastalu gubitkom UK-a može nadomjestiti na tri načina: uvođenjem u Uniju snažne države članice sposobne da nosi takav teret, a to je usprkos političkoj nespremnosti Unije da ju primi u članstvo u ovom momentu jedino Turska, smanjenjem sredstava koje troši, ili povećanjem davanja ostalih država članica. Upravo se UK do sada snažno protivilo većem davanju u proračun EU, ali je u takvoj postavci najrealniji i najizgledniji mogući scenarij.

Unija je izlaskom druge najznačajnije svoje vojne sile, gubitkom britanskog utjecaja u međunarodnim institucijama (G8, G20, Svjetska Banka, UN, OEBS) i gubitkom jedne šestine svoje ekonomije i značajnog dijela svojeg od preko 12% stanovništva uzdrmana u situaciji kada i bez toga nije mogla pronaći odgovore na grčku i migrantsku krizu, krizu koncepta "sve tješnjeg povezivanja" i recesije. BDP EU će bez UK-a biti za oko 15% manji.¹⁶ UK je u EU bilo snažan zagovornik gospodarskog liberalizma. Jačanjem uloge njemačke, izvjesno je da će se EU okrenuti više ka protekcionističkim neliberalnim mjerama u gospodarstvu.

Ukoliko bi Unija odgovor za nastalu situaciju našla u "još više EU", kao što je dosad pokušala u svakoj ranijoj krizi, onda se može prvenstveno očekivati kreiranje monetarne unije. Monetarna unija značila bi pravo EU da uvodi poreze za ostvarivanje vlastitih ciljeva i zadužuje se. Tako bi Unija u smislu ostvarenja općeg blagostanja i osiguranja javnih dobara i usluga kreirala vlastite fiskalne instrumente. Trenutačno Unija nema ovlasti da razreže poreze- postoje kontribucije proporcionalne nacionalnim dohocima članica i zajednički dug u slučaju da dug jedne od država članica prizna i preuzme Unija. Uvođenje monetarne Unije svakako bi bilo vezano uz kreiranje instrumenata prisile na strani Unije i zaokruživanje njezina privrednog aspekta kao političke i državne tvorine.

Zaključak

Obzirom da će u ovoj godini i sami pregovarački ciljevi Ujedinjenog Kraljevstva i koncept ka kojem će težiti ostati nepoznanicom, teško je predvidjeti konačni utjecaj njegova napuštanja Unije. Mogući su različiti modeli koji imaju različite političke i ekonomske implikacije. Sa sigurnošću se može tvrditi da će pregovori biti dugotrajni jer neće završiti u roku od dvije godine, i da će oslabiti i Uniju i Kraljevstvo. U procesu napuštanja Unije ipak postoji jedan zajednički cilj, a on nije gospodarski već je to očuvanje mira i pravičnosti. Na taj cilj obvezuje i članak 4.3. UEU koji i u postupku napuštanja Unije propisuje obvezu ne iskrenu suradnju.

Ukoliko bi na duži rok napuštanje Unije donijelo pozitivne efekte po ekonomiju i politički poredak UK, potpuno je jasno da bi došlo do mirnog raspada projekta EU. Neostvarivanjem ideje da kreira unutarnju koheziju kroz zajednički demos, Unija je još uvijek na poziciji nacionalnih suverenih država članica u dobrovoljnom savezu. Nacionalne države i dalje su percipirane kao zaštitnice interesa svojih građana, a Unija kao strano tijelo i nepotrebna birokracija.

16) Irwin 2015.

Kulturološki utjecaj UK-a je često bio nerazmjernan njegovoj veličini i snazi u institucijama EU, te je često uspijevalo nametnuti svoja stajališta bez obzira na težinu vlastitog broja glasova. Za treće zemlje UK je bilo "kapija Europe" u kojoj su najčešće otvarali predstavništva za Uniju, što više neće biti tako. Svako udaljšavanje pravnog standarda UK-a od Unije, a ono je potpuno izvjesno značit će za gospodarske subjekte da se za pristup jedinstvenom tržištu moraju pridržavati dva seta standarda -jednog u UK-u a drugog u EU.

Posljedice napuštanja EU od strane UK-a su dvostruke: izlazak ove članice iz Unije utjecat će na samo Kraljevstvo, koje će postati manje važno i politički nestabilno izvan šire zajednice već će promjene nastati i po Uniju bez jedne od najvažnijih njezinih država. Budućnost Unije nastaviti će se razvijati neovisno o Kraljevstvu, ali ono neće moći ignorirati zemljopisne, političke i druge uvjete, te će biti prinuđeno sa ostatkom Unije ili pojedinačnim državama članicama stupati u različite odnose. Pri tomu ako Unija uopće opstane, morat će utvrditi svoje vanjske granice, kreirati instrumente za njihovu zaštitu izvana a s UK-om i svakom drugom članicom koja napusti Uniju ispregovarati bilateralne aranžmane.

Europska Unija izlaskom UK-a izgubila je utjecajnu i bogatu članicu koja joj je dala liberalizam i fleksibilnost, ideju precedentsnog pravnog sustava te jezik. I sama Unija tim je manje privlačan partner trećim zemljama nakon što je izgubila UK. Ukoliko EU rješenje za nastalu situaciju pokuša pronaći u uspostavi monetarne unije, može očekivati žestok otpor takvoj ideji. Države članice, a naročito njihovi građani nisu spremni na Uniju prenijeti ovlast da ih oporezuje i zadužuje se u njihovo ime.

Nakon BREXIT-a, doći će do preraspodjele moći u institucijama Unije u korist Njemačke i Francuske, te eventualne još neke veće zemlje. Naročito će doći do porasta francuskoga utjecaja u donošenju odluka. Bit će lakše donositi neke odluke, a definitivno jednostavnije voditi koherentnu vanjsku politiku prema Kini i SAD-u. U ovisnosti od načina na koji će Unija riješiti svoje krupne probleme, mogla bi za zemlje van EU biti puno atraktivniji partner od umanjene Britanije, jer si može priuštiti postavljanje bitno drugačijih i povoljnijih uvjeta u trgovačkim sporazumima.

UK će, ukoliko opstane kao država, na Uniju staviti težak kompetitivni zadatak i pritisak jer će maksimalno liberalizirati svoje vanjske trgovinske odnose s SAD, Kinom i Indijom. London više nije međunarodni financijski centar i velika mreža gospodarskih subjekata, naročito sjedišta velikih banaka će ga napustiti.

Osim što je pravni presedan koji će se desiti prvi put u pravu Europske Unije, BREXIT će biti konačna potvrda da Unija nije nikakav supranacionalni ustavno-pravni sustav nadređen suverenim državama članicama koje ga tvore.

Prema pravu država na mirno razdruživanje iz EU, koje je prvi put uvedeno Lisabonskim ugovorom a nakon poraza ideje usvajanja zajedničkog ustava, vidljivo je da su one u dobrovoljnom međunarodno utemeljenom savezu država jer se isto ne promatra kao odcjepljenje, izdvajanje ili secesija, naročito ne kao raspad, razdruživanje ili disolucija (kao u slučajevima SSSR i SFRJ). U usporedbi sa jugoslavenskim primjerom može se zamijetiti neuspjeh monetarne unije koja je za razliku od Unije u domaćem primjeru postojala ali bila razorena upadom u monetarni sustav jedne od republika, jačanje nacionalizama, otpor globalizaciji i integraciji. Nacionalizam mobilizira mnogo jače od ekonomskih interesa i zauzima mjesto ekonomije u momentu kada ekonomija oscilira ka negativnoj točki sve manje ispunjavajući pritom cilj blagostanja građana.

Međunarodne organizacije kakva je i EU mogu imati različite ovlasti i institucionalne strukture, pa čak i temeljni akt koji se može nazvati ustavom, ali su u biti forme intragovernmentalne suradnje osnovane radi ispunjenja određenih ciljeva. Pri tome se institucije međunarodnih organizacija osnivaju tako da osigura minimum ovlasti o kojima su se osnivači dogovorili potreban za suradnju i postupanje, ali one i dalje djeluju u ime osnivača. Jedan od vodećih eurokonstitucionalista Bickerton smatrao je da se vremenom razvilo unutarnje samoshvaćanje država članica kao dijela šire zajednice koje je neodvojivo od pripadnosti Europskoj Uniji, te da su članice svjesne da bi secesija od Unije narušila samu bit njihova unutarnjeg pravnog poretka, uslijed čega odriče da je odvajanje moguće.¹⁷ Zbog toga je BREXIT bitan, jer pokazuje da vještačke teoretsko-pravne konstrukcije dugoročno ne mogu opstati bez unutarnjega suglasja sudionika zajednice i zajedničke vizije budućnosti.

Pravno promatrano, ukoliko se izlazak iz Unije bude odvijao po članku 50. UEU za UK neće automatski prestati obveze primjene prava Unije i prihvaćanje pravne stečevine. Čak i precedentno pravo Unije koje će nastati radom Europskog Suda u budućnosti, morat će biti razmotreno od Kraljevstva jer može imati direktne efekte na suradnju s Unijom. Prema tomu, Kraljevstvo neće moći ignorirati pravo Unije ni ranije ali ni budućće.

Trenutak kada UK istupi iz EU neće biti kraj procesa jer će se pregovori nastaviti i nakon toga, naročito jer bi ugovori koje je s trećim stranama sklopila Unija mogli prestati važiti za UK pod ranijim uvjetima. U institucijama EU UK gubi svaku slobodu odlučivanja iako će bar djelomično morati prihvaćati regulative. Težak je udarac i po EU proračun koji se nema gdje puniti za nedostajući dio novca, a mogla bi opasti i financijska disciplina drugih članica. Svaka politička neizvjesnost loša je i po Uniju i po UK. Najveći problem po Uniju je politički- napuštanje UK je pokazalo da ne postoji volja građana da se Unija održi, te je njen konačni nestanak samo pitanje vremena.

Summary

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, as well as its overseas territory of Gibraltar decided to leave the European Union in a referendum in June 2016, after more than four decades of turbulent participation in the complex political and legal system of the community. There is no doubt that BREXIT has huge consequences not only for the UK, but also for the rest of the European Union. Analysis of the current and future political, economic and legal effect of leaving the Union by one of the most important and influential of its members, is undoubtedly an important pioneering work, and this paper could be its modest part. Very few papers and publications deal with a withdrawal clause, and there is absolutely no practical experience about it. Therefore, in this research it was possible to use a very few resources and small number of references.

The paper deals with the political and legal aspects of leaving the Union within the meaning of Article 50 of the Treaty on European Union, which for the first time in history is to be applied for the purpose of BREXIT, as well as the possible effects of leaving the Union by a member that is withdrawing and the Union itself.

17) Bickerton, Cristopher: *European integration- From Nation States to Member states*, Oxford University Press, Oxford, 2013., str. 12-17.

After the referendum vote in the UK, which deeply shook the legal foundations of the European Union, the work tries to give a projection of the impact of one of its most important countries leaving. The work assesses the possibility of survival of the European Union without the United Kingdom using methods of deduction, synthesis of informations and compilation. The result of the paper is understanding that the negotiations as the next step in the application of Article 50 of the TEU will be a lengthy process of two unstable entities, and could end up in disappearance of either one of them from the political scene. This development is more likely than a fair agreement to the satisfaction of two equal sides. Euro-constitutionalist insisting on quasi-integrations within the European Union has undermined the character of a free international association of sovereign states, which is the cause of the recent BREXIT's, and will be reflected in the long-term prospects of survival of the European Union.

Key words: BREXIT, Withdrawal Clause, article 50 TEU, United Kingdom, process of withdrawal, consequences of leaving EU

Literatura

1. Bickerton, Cristopher: *European integration- From Nation States to Member states*, Oxford University Press, Oxford 2013.
2. Biondi, A., Eckhout, P. and Ripley S.: *EU law after Lisbon*, Oxford Press, Oxford 2012.
3. Dhingra, Swati, Sampson, Thomas: *Brexit, Policy analysis from the Centre for Economic Performance*, London School of economics and Political science, London 2016.
4. Dhingra, Swati, Ottaviano, Gianmarco i dr.: *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, London School of Economics and Political Science, London 2016
5. Edward, David: *EU Law and the separation of Member States*, Fordham international Law Journal, Volume 36, Issue 5, 2013.
6. Irwin, Gregor: *BREXIT: The impact on the UK and the EU*, Global Counsel Working Papers, London June 2015.
7. Majone, Giandomenico: Is the European constitutional settlement really successful and stable?, European University Institute, Florence, October 2006.
8. Mestmacker, Ernst Joachim: "On the legitimacy of European Law" *Rechts Zeitschrift fuer auslaendisches und internationales Privatrecht*, Tuebingen 1994.
9. Nicolaides, Phedon: *Withdrawal from the Union: A Typology of Effects*, Fordham International Law Journal, 2013.
10. Poptcheva Eva Maria: *Article 50 TEU, Withdrawal of a Member State from the EU*, EPRS Strasbourg, 2016.
11. Wyatt, Derick: If the Court of Justice ignores the principle of conferral simply because it can, how do we fix the problem? 14. Jean Monnet Seminar in EU Law 2016.
12. Schwartze, J.: *Das allgemeine Voelkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen* Europarecht Hamburg 1982.