

PRIMARNO PRAVO U EVROPSKOJ UNIJI I ULOGA VJERSKIH ZAJEDNICA

Muhamed BAŠČELIĆ

Sažetak

Evropsko pravo kao relativno mlada „pravna formulacija“ u pravnom diskursu označava jedan složen pravni sistem u procese evropskog ujedinjenja i zauzima veoma važno mjesto u cjelokupnom procesu evropskih integracija i globalizacije. U zadnjih pedeset godina Evropsko pravo, koje u sebi sadrži primarno, sekundarno i nacionalno pravo, je doživilo pravu pojmovnu i sadržajnu ekspanziju. Primarno pravo u Evropskoj uniji je najvažniji izvor evropskog pravnog sistema. Primarno evropsko pravo čine Ugovori o pridruživanju u EU. Primarno pravo zajedno sa sekundarnim i nacionalnim pravom u Evropi čini sui generis evropskog društva. Uloga religije i vjere u Evropskom pravu je veoma zapažena jer se evropsko pravo bazira na historijskim, kulturnim, političkim, vjerskim i drugim sadržajim evropskog društva. Sama činjenica da je religija dobila svoje mjesto u primarnom pravu u procesu evropskog ujedinjenja, za posljedicu ima jedan otvoreniji i prezentniji diskurs o religiji u svim segmentima evropskog društva.

Današnji pravni sistem Evropske unije (EU) je nastao na principima anglosaksonskog, rimskog, liberaliziranog kulturnog i religijskog prava. Ne ulazeći u sami historijski kontekst nastanka ovog, nadasve političkog projekta, ono što određuje današnju EU je njen pravni sistem. Slobodno možemo reći da je evropsko društvo „programirano“ na osnovu pravnog sistema u institucijama EU i u zemljama članicama EU. Taj pravni 'cilj' uobličen u izrazu 'Evropsko pravo'¹ kroz 'evropsku integraciju'² obuhvata pravne i etičke norme bazirane na historijskim, kulturnim, ekonomskim, političkim i općim vjerskim postulatima. Kako je proces nastanka EU bio prvenstveno zamišljen na ekonomskim interesima,³ koji su opet bili zasnovani na međunarodnom pravu i ugovornim pravima, proces ujedinjenja Evrope je sasvim očekivano dobio i druge pravne sadržaje koji su omogućili njeno proširenje. Evropska unija nije država, već Savez država ili 'supranacionalna Organizacija'⁴ koja svoje djelovanje ostvaruje na osnovu prenesenih nadležnosti sa svojih članica, a metodološki funkcioniše po ugledu na demokratsku evropsku državu.

Polazeći od činjenice primarnog i sekundarnog pa do nacionalnog prava,⁵ kako se danas dijeli pravni sistem u EU, nužno je ukazati da je 'primarno pravo' formirano na ekonomsko-pravnom principu interesa evropskog društva. Primarno pravo čine ugovori, koji potpisuju zemlje članice EU, u kojima se jasno definišu namjere, htijenja i ciljevi. Od prvog ugovora iz 1948.⁶ i brojnih drugih manjih ugovora te

¹ Vidi: Matthias Herdegen, *Europarecht. Grungrisse des Rechts*, 15. Izdanje, 2013. München, Str. 1.

² Ibid. Str. 47.

³ Vidi: Rudolf Streinz, *Europarecht*. 9. Izdanje, 2012. München, Str. 8.

⁴ Matthias Herdegen, Ibid. Str. 1.

⁵ Autor ovog teksta je zamislio da u serijalu kraćih tekstova kroz prikaz primarnog, sekundarnog i nacionalnog prava u Evropskoj uniji, čitaocima *Muallima* predstavi proces ujedinjenja Evrope i odnos njenih institucija prema religiji, kao rezultat vlastitog istraživanja o temi „Utjecaj islama u procesu ujedinjenja Evrope. Historijska prezentnost muslimana i njihov utjecaj na pravnu kulturu u Evropskoj uniji“ na Eberhard Karls univerzitetu u Tübingenu.

⁶ Vidi: Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung von 1945. bis heute* (Evropsko ujedinjenje od 1945. do danas). 2004. Bonn. Str. 49 f. Briselski pakt od 17. Marta 1948. je bio vojni pakt između Francuske, Velike Britanije i zemalja Beneluxa kao rezultat prezentnosti USA na prostoru Evrope od 1945. Ovom paktu je prethodio Pakt između Francuske i Engleske

političkih organa (Evropsko vijeće 1949) do 1951/2⁷, 1954/5⁸, 1957/8⁹, 1965/6¹⁰, 1986/7¹¹, 1992/3¹², 1997/9¹³, 2001/3¹⁴, 2004/7¹⁵ i najzad 2007/9¹⁶ Evropska unija u svim tim ugovorima ima jasan cilj a to je: zaštita interesa ujedinjenih evropskih zemalja i evropskog društva nastalih na istim ili sličnim historijskim, kulturnim, političkim i religijskim tradicijama, što proizilazi iz preambule svih ugovora o pridruživanju u EG/EU. Ovome bismo još dodali i neposredni cilj, a to je: „jačati ulogu i prava građana u evropskoj politici, učiniti odluke eficientnim i transparentnim, prenijeti odgovornost u po-

1947. i ovo je bio začetak nastanka NATO saveza.

⁷ Vidi: Gerhard Brunn, Ibid. Str. 70. Ugovor o Ekonomskoj zajednici za uglj i čelik (EGKS) potpisan u Parizu 1952. Ovaj savez je piznat i kako Montanunion. Vidi: Rudolf Streinz, Ibid. Str. 8.

⁸ Vidi. Gerhard Brunn, Ibid. Str. 100. Osnovan je Vojni savez „Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ (EVG) (Evropska Odbrambena Zajednica). Pariški ugovor na kojem je Zapadnoj Njemačkoj vraćen suverenitet.

⁹ Vidi: Matthias Herdegen, Ibid. Str. 50. Rimski ugovor kojim je osnovana Evropska ekonomska zajednica (EWG).

¹⁰ Vidi: Matthias Herdegen, Ibid. Str. 51. Ugovor o fuziji organa i postavljanju zajedničkog Vijeća i Komisije Evropske Zajednice.

¹¹ Vidi: Curt Gasteyger, *Europa von der Spaltung zur Einigung* (Evropa od podjele do ujedinjenja). Darstellung und Dokumentation 1945-2000, (Predstavljanje i dokumentacija 1945-2000), Str. 273-336. Ugovor o Jedinstvenim evropskim aktima (EEA) u 1986. g. je bio veoma značajan pokazatelj evropske odlučnosti ka bržoj integraciji Evrope kojem su predhodili Finsijska reforma iz 1970 g., direktno biranje Evropskog parlamenta 1979 g., zajednička monetarna politika kao i priključenje Velike Britanije, Danske i Irske 1973, Grčke 1981. g. a Španije i Portugala 1986. g. Vidi: Matthias Herdegen, Ibid. Str. 51-52.

¹² Vidi: Curt Gasteyger, Ibid. Str. 489. Maastricht ugovor je stupio na snagu 1993. g. kada je i nastala Evropska unija u formalno-pravnom smislu kao politički izraz njenih članica i kao nasljednica Evropske Zajednice.

¹³ Vidi: Rudolf Streinz, Ibid. Str. 18. Pregovori oko proširenja Maastrichta ugovora, poznatiji kao Maastricht II. su počeli u Turinu 1996 g. a završeni su Amsterdamskim ugovorom 1997. g. koji je i stupio na snagu 1999. g.

¹⁴ Rudolf Streinz, Ibid. Str. 19., Vidi: Matthias Herdegen, Ibid. Str. 58. Ugovor iz Nice je stupio na snagu 2003 g. a poznatiji je još kao reforma institucija Evropske unije.

¹⁵ Proširenje EU na 10 novih članica iz istočne i srednje Evrope.

¹⁶ Vertrag von Lissabon, konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Protokole, Erklärungen, Deutsches Recht, Bonn 2008. (Lisabonski ugovor).

jedinim društvenim oblastima na organe EU i razgraničiti nadležnosti organa EU i nacionalnih organa u državama članicama EU.¹⁷ Verifikaciju ili potpis ugovora u ime nacionalnih država, a na osnovu odluke parlamenta ili vlade, vrše predstavnici države prema pravnom uređenju svoje države i nadležnosti predstavničkih organa u međunarodnim ugovorima.

Primarno pravo čine ugovori o pristupanju u EU, a Pariz, Rim, Amsterdam, Lisabon i drugi gradovi širom Evrope samo su sinonimi za politički ostvaren dogovor. Pravni diskurs ili možemo reći 'ugovorni diskurs' čini rijedak historijski događaj u Evropi, jer se njime uspješno utihnuli stoljeće stradanja i u dvadeset prvo stoljeće, na prostoru 'geografske' Evrope, zakoračilo u miru.

Religija u procesu nastanka primarnog prava

Poslije stradanja u Drugom svjetskom ratu,¹⁸ izuzimajući ratove na prostoru bivše Jugoslavije i genocida u Bosni i Hercegovini gdje države i formalno pravno nisu bile članice EG/EU, evropsko pravo nije bilo prezauzeto niti opterećeno krivičnim i kaznenim pravom već je Evropski sud, kao institucija u EU sa nadležnostima rješavanja međudržavnih konflikata, imao prilično jednostavnu zadaću. Evropa i Međunarodna zajednica se o ovom pitanju izjašnjavala po ukazanoj potrebi kao poslije Drugog svjetskog rata i poznatih procesa iz Nirnberga ili osnivajući dodatne sudove npr. Međunarodni sud pravde u Hagu itd.

Kao što je ovo pitanje bilo od perifernog značaja za EG/EU, tako je i pitanje religije i vjere imalo sličan status. Projekat ujedinjenja Evropske unije je po svojoj naravi, zvanično, bio sekularan. Još od 1917. g. kada je crkva oficijelno odvojena od države, u Evropi je vjera posmatrana kao privatna stvar i stav pojedinca. Međutim, crkva i vjerske zajednice nikada nisu gubile interes da budu dio evropske politike i evropskog „pravnog diskursa“. Nakon Drugog svjetskog rata, posebno, ali i nakon Drugog Vatikanskog koncila¹⁹ uloga vjere u javnom političkom prostoru je i dalje bila ignorisana.

Međutim, prisustvo crkve i vjerskih organizacija u društvu je itekako bilo prisutno.

U primarnom pravu se vjerske zajednice prvi put spominju 1998. godine u Amsterdamskom ugovoru u Članu 11., u kojem se garantuje autonomija vjerskim zajednicama u okviru nacionalnog prava. Naime, ovome je prethodila jedna zajednička kampanja crkvenih i drugih vjerskih institucija pod motom „budućeg tretiranja crkava i vjerskih zajednica“ prilikom izrade Amsterdamskog ugovora u kojoj su crkve i vjerske zajednice tražile da im se u procesu evropskog ujedinjenja zagarantuje neovisnost i participacija u političkim i drugim pregovorima oko „oblikovanja“ evropskog projekta. U toj kampanji su prezentovani i zajednički stavovi kao zahtjevi u 6 tačaka, a to su:

- a. Učestvovanje crkava i vjerskih zajednica u razvoju Evrope;
- b. Očuvanje postojećeg državno-crkveno-pravnog sistema na Ustavnom nivou u zemljama članicama;
- c. Sprečavanje potiskivanja: nijedan državni sistem u odnosu države i crkve ne potiskuje drugi;
- d. Postavljanje odgovarajućih vjerskopravnih struktura u društvenom sistemu;
- e. Onemogućavanje svake diskriminacije religije i vjerskih zajednica naspram društvenih „snaga“ na društvenom nivou;
- f. Očuvanje kompetencija država-članica u državnom pravu.²⁰

Ovi zahtjevi crkava i vjerskih organizacija nisu u cjelosti prihvaćeni. Nađen je kompromis, a imajući u vidu historijski, politički, tradicionalni i kulturni milje u kojem je nastao Amsterdamski ugovor, nije teško pretpostaviti da je uloga crkve u Evropi od velike važnosti pa je i spominjanje vjerskih zajednica u primarnom pravu EU i u tekstu Ugovora, bilo i rezultat ove kampanje, ali i u duhu naprijed nabrojanih društvenih faktora. Status koji su dobile crkve i vjerske zajednice u Amsterdamskom ugovoru po prvi put je definisao ulogu

¹⁷ Vertrag von Lissabon, Ibid. Str. 18.

¹⁸ Vidi: Tony Judt, Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg. (Historija Evrope od Drugog svjetskog rata), 2006. Bonn. Str. 27-261.

¹⁹ Drugi Vatikanski koncil je održan 1962-1964.

²⁰ Vidi: Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), Memorandum zur Rechtsleitung der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Vertragswerk der Europäischen Union, Hannover, Bonn, 1995.

crkava i vjerskih zajednica u primarnom pravu. Član 11. ovog ugovora glasi: „§ 1. *Evropska unija uvažava status crkvama i vjerskim udruženjima ili zajednicama koje uživaju pravni status u državama članicama i ne uslovljava ga.* § 2. *Evropska unija uvažava i status neutralnih svjetonazorskih zajednica u istom smislu.*“²¹

Ovaj pomalo šturo definisani odnos između organa EU i vjerskih zajednica nagovijestio je pojačani interes vjerskih zajednica da otvorenije, reprezentativnije i snažnije sudjeluju u izgradnji EU, te otvorio prostor za intenzivniju institucionalnu saradnju. To će 2009. godine, Lisabonskim ugovorom, rezultirati dodatnim paragrafom u primarnom pravu. Od 1998. pa do 2009. brojne vjerske organizacije, uglavnom crkvene (151. „nacionalna crkva“, udružene u krovne organizacije kao što su: ESPACES,²² CCEE,²³ KEK,²⁴ COMECE,²⁵ ÖRK,²⁶ EECCS²⁷) sa brojnim predstavništvima u Briselu i Strazburu, nastojale su da svojim uredima omogućе učesće pri izradi i dopuni Lisabonskog ugovora. Rezultat toga je Član 17. § 3., uključujući neznatno jezički izmijenjana i dva spomenuta paragrafa iz Člana 11. Amsterdamskog ugovora. EU se sa dvadeset sedam svojih država članica²⁸ obavezala na institucionalni dijalog sa vjerskim zajednicama. Taj dijalog treba da se odvija u institucijama EU kao reprezentativnim organima sa posebnim nadležnostima. U ovom slučaju ta

²¹ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997, S. 102. „Die Europäische Union achtet den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, und beeinträchtigt ihn nicht. Die Europäische Union achtet den Status von weltanschaulichen Gemeinschaften in gleicher Weise.“

²² ESPACES - je Organizacija rimsko-katoličkog Reda i ima svoje predstavništvo u Briselu.

²³ CCEE - je pan-evropska organizacija rimsko-katoličkih kardinala.

²⁴ KEK - je pan-evropska organizacija ne-rimsko-katoličke crkve.

²⁵ COMECE - je Krovna organizacija rimsko-katoličke kardinalske konferencije.

²⁶ ÖRK - je svjetska organizacija ne-rimsko-katoličke crkve.

²⁷ EECCS - je Evropska ekumenska komisija za crkvu i društvo.

²⁸ Republika Hrvatska je 01.07.2013. postala dvadeset osmi član Evropske unije.

obaveza će prvenstveno pripasti Evropskoj komisiji, ali i drugim institucijama EU. Član 17. § 3. glasi: „Unija se zalaže za jedan otvoreni, transparentni i redovni dijalog sa crkvama i zajednicama priznajući njihov identitet i poseban društveni doprinos.“²⁹

Nije beznačajno što su vjerske zajednice dobile svoj status unutar primarnog prava, zapravo to je veoma bitna činjenica koja ima dalekosežne implikacije na formiranje evropskog društva i institucionalne saradnje sa vjerskim institucijama. Ako primarno pravo predstavlja *sui generis* evropskog društva onda je uloga *intencije* koja proizilazi iz pravnih formulacija predodredila budućnost EU. Kako ta budućnost treba da izgleda uz koncept „dozirane uloge“ vjerskih zajednica može se samo metodološki pretpostaviti, ali je logičkom analizom i slijedom procesa nastanka EU, veoma lahko zaključiti da će uloga vjerskih zajednica biti sve izraženija. Ne možemo reći da će ona uređivati politiku proširenja EU, ali već definisani ciljevi Unije, koje smo spomenuli, sigurno će biti jasnije redefinisani i specificirani. Znajući da je izrada ugovora, koji čine primarno pravo EU, rezultat ekonomskih, društvenih i političkih odnosa u nacionalnom i sekundarnom pravu EU, onda je prisutnost pitanja reinterpretacije uloge vjere kroz 'supsidijarni princip'³⁰ evropskog društva sve izraženija. Ne mislim ovdje na sve izraženiju pojavu religioznosti u evropskom društvu, jer objektivno i statistički posmatrano ona je sve slabija, već se misli na društveni diskurs o religioznosti koji postaje sve snažniji i politički sve agresivniji. To je i direktna posljedica Člana 17. § 3. Lisabonskog ugovora koji se obavezuje i podrazumijeva institucionalni dijalog. Na ovaj način dolazi do redefinicije pravnih, političkih i društvenih tokova u evropskom društvu. Ali, stiče se i utisak o intenzivnijoj prisutnosti vjere u javnom životu. Vjerske zajednice, prvenstveno crkvene, baštine jedan institucionalni rad pa je za očekivati da i manje vjerske zajednice (muslimanske, je-

²⁹ Vertrag von Lissabon. Art. 17 Abs. 1- 3 AEUV, ibid. S. 72. „Die Union pflegt mit diesen Kirchen und Gemeinschaften in Anerkennung ihrer Identität und ihres besonderen Beitrags einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog.“

³⁰ Supsidijarni princip u evropskom pravu znači preraspodjela ili podjela društvenih nadležnosti između države i vjerskih organizacija. Ovaj princip posebno dolazi do izražaja u nacionalnom pravu gdje su crkve i vjerske zajednice formalno pravno odvojene od države.

vrejske, budističke, taoističke i dr.) pronadu organizacionu formulu za svoj angažman i dijalog sa institucijama EU. Na osnovu Lisabonskog ugovora vidimo da EU afirmiše samo institucionalnu saradnju sa vjerskim zajednicama u okviru „institucionalne religioznosti.“ U dosadašnjem javnom eksponiranju i zastupanju manjinskih vjerskih zajednica na nivou EU, osim spomenutih crkvenih institucija, nije bilo institucionalnog zastupanja niti je taj organizacioni oblik prisutan.

Pravni i etički postulati

Projekat EU je zamišljen kao „supranacionalni Savez“ koji treba da štiti interese država članica EU na principima: individualne i kolektivne slobode, parlamentarne demokratije, solidarnosti, ljudskih prava i pravne sigurnosti.³¹ Da bi se opravdalo nastajanje ovog Saveza/Unije često se poseže za idejom da je to, ustvari, bio jedini način da se osigura trajni mir u Evropi. Razumljivo je da je Evropa poslije Drugog svjetskog rata očajno trebala proces pomirenja pa je stoga razumijevanje projekta ujedinjene Evrope kroz prizmu mira sasvim opravdano.³² No, ukoliko detaljnije proučimo prve ugovore vidjet ćemo da su oni i u službi geostrateških, političkih, kulturnih i ekonomskih interesa.³³ U pedesetogodišnjem procesu nastajanja EU i zaključno sa Lisabonskim ugovorom Član 1-2. definiše vrijednosti za koje se zalaže: poštivanje

ljudskih prava, slobode, demokratije, jednakosti, pravnu utemeljenost i očuvanja ljudskih prava uključujući prava ličnosti, kojima pripadaju i manjine. Sve ove vrijednosti su zajedničke svim državama koje se zalažu za: pluralizam, antidiskriminaciju, toleranciju, pravdu, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca.

Evropska unija je prošla kroz jedan vid postepenog ali sistematski planiranog ujedinjenja na pravnim osnovama koje je opet sama definisala. Samo čitanje ugovora iz kojih proizilazi primarno pravo EU podrazumijeva poznavanje jednog šireg spektra društvenih tema o ustavnom pravu u zemljama-članicama.³⁴ Svu kompleksnost primarnog prava unutar nacionalnog prava moguće je tek razumjeti ukoliko nacionalno pravo usporedimo sa zajedničkim imeniocem ekonomskog, političkog i kulturnog prava u ugovorima EU. Stoga, projekat Evropske unije se redovno stavlja na „pravnu provjeru“ kako bi se time eliminisali nedostaci u zacrtanim ciljevima, ali i afirmisao proces pravne integracije u zemljama Evropske unije. Sa aspekta primarnog prava i ciljeva EU ovaj proces još nije završen. Sa svakim novim članstvom u EU, evropsko pravo je suočeno i sa novim pravnim izazovima jer nove članice unose i dio vlastitog pravnog sistema. Zato je dinamika redefinisanja evropskog prava, i u tom kontekstu odnosa prema vjerskim zajednicama, u stalnom porastu.

³¹ Vidi: Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, 2011 Berlin.

³² Vidi: Tony Judt, *Ibid.* Str. 276-277.

³³ Vidi: Jürgen Habermas, *Ibid.* Str. 59.

³⁴ Vidi: Jürgen Habermas, *Ibid.* Str. 72.

Summary الموجز

PRIMARY LAW IN EUROPEAN UNION AND ROLE
OF RELIGIOUS COMMUNITIES

القانون الأساسي في الاتحاد الأوروبي ودور الطوائف الدينية

Muhamed BAŠČELIĆ

محمد باشتشيليتش

European Union law as a relatively young “legal formulation” in legal discourse represents a complex legal system created in the process of European unification and it plays a very important role in the overall process of European integration and globalization. Over the past 50 years, the European Union law which consists of primary, secondary and national laws has gone through a thorough conceptual and substantial expansion. Primary law is the most important source of the European legal system. Primary law consists of EU accession treaties. Together with secondary law and national laws, primary law represents sui generis of the European society. The role of religion and faith in the European Union law is very notable because European Union law is based on historical, cultural, political, religious and other contents of European society. The very fact that religion has its place in the primary law in process of European integration led to a more open and more present discourse on religion in all segments of European society.

يعتبر القانون الأوروبي "صيغة قانونية" فنية نسبيا في الخطاب الحقوقي، تتحدث عن نظام قانوني داخل عملية التوحيد الأوروبي، ويحتل القانون المذكور مكانة مهمة في مجمل عمليات الاندماج الأوروبية والعمولة. إن قانون الاتحاد الأوروبي بما يشتمل عليه من قانون أساسي وقانون ثانوي وقانون وطني، عايش توسعا حقيقيا في المفاهيم والمضامين. والقانون الأساسي في الاتحاد الأوروبي هو أهم مصادر النظام القانوني الأوروبي، ويتكون القانون الأوروبي الأساسي من عقود الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. ويمثل القانون الأساسي سويا مع القانون الثانوي والقانون الوطني في أوروبا أمرا فريدا يتميز به المجتمع الأوروبي. وتلعب الأديان في القانون الأوروبي دورا بارزا، لأن القانون الأوروبي يقوم على مضامين المجتمع الأوروبي التاريخية والثقافية والسياسية والدينية وغيرها. ولقد أدى حصول الدين على مكانته في القانون الأساسي ضمن عملية التوحيد الأوروبي، إلى إنتاج خطاب عن الدين أكثر انفتاحا وملاءمة للحاضر، في كافة جوانب المجتمع الأوروبي.