

# KONSTITUCIONALIZAM I FEDERALIZAM

## Određuje li klauzula o supremaciji federalni karakter Europske unije?<sup>1</sup>

ARSEN BAČIĆ, PETAR BAČIĆ

---

### Sažetak

Imajući u vidu više od pola stoljeća života Hrvatske u jugoslavenskoj federaciji, s razlogom se pretpostavlja da njeni građani znaju prepoznati one tendencije u složenim državnim zajednicama koje slabe njenu opću političku poziciju i interese. Nedugo nakon ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju legitimno je postaviti pitanje o tome postoje li u koordinatama novog hrvatsko-europskog zajedništva kritična mjesta i slabe karike. Postoji li naime u EU-u mogućnost pojave onog oblika rigidno shvaćenog federalnog odnosa u kojem bi svekolika formalna i faktička prevlast "centra nad periferijom" prije ili kasnije bilo kojeg "mlađeg člana obitelji" prisilila na odlazak iz "velike europske obitelji"? Autori propituju *ratio* klauzule o supremaciji kao instrumenta ustavnopravnog arsenala rješavanja odnosa federalizma i demokracije u svakom asocijativnom projektu, pa tako i ovome na europskoj razini. Komparirajući klauzulu o supremaciji, koja je u Ustavu SAD-a (1789.) bila konstitucionalizirana kao kompromis između velikih i malih država, s nekim europskim rješenjima, autori se pitaju koji je cilj i karakter sličnih formula u europskom kontekstu.

**Arsen Bačić**, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, [bacic@pravst.hr](mailto:bacic@pravst.hr)  
**Petar Bačić**, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, [pbacic@pravst.hr](mailto:pbacic@pravst.hr)

<sup>1</sup> Tekst je napisan za potrebe skupa o federalizmu EU-a koji se u organizaciji Centra za politološka istraživanja, Zagreb, održao 28. studenog 2014. godine. Točke 1., 2., 3. i 3.1 rada napisao je A. Bačić, a točke 4., 4.1 i 5. P. Bačić.

**Ključne riječi:** federalizam, klauzula o supremaciji, američki federalizam, federalizam i EU

## I. Uvodna napomena

Tema federalizma sastavni je dio ustavnodemokratske mape vlasti (*government portofoglio*) već od Ustava Sjedinjenih Američkih Država (1787.) koji je omogućio pojavu prve ustavnodemokratske države modernoga svijeta. Danas smo svjedoci da se problematika federalizma kao lajtmotiv potrage za "što savršenijim savezom" (*more perfect union*) neprekidno pojavljuje kao jedna od središnjih tema mnogih političkih debata diljem svijeta. Federalizam dakle nije samo povijesna tema već i nadasve aktualno pitanje povezano sa životom i razvojem suvremene države i njezinih asocijacija. A potonje je prije svega obilježeno nužnim odnosom kooperacije u svjetskom ekonomskom i sigurnosnom okruženju koje sili države i druge entitete kao ekonomske i političke aktere prema većem stupnju saveza.

U nizu usporedbi američkog i europskog federalizma, koje su često opterećene ideološkim raspravama i povijesno-političkim iskustvom njegovih starih i novih aktera, polako se rastvaraju stari mitovi i pletu nove zablude. Takav je između ostaloga i ustrajni mit o tome da se američki federalni savez pojavio i rascvjetao iz Ustava 1787. poput Atene iz glave Zeusove. Racionalni pristupi ističu "optimističku pomaknutost" mitova o najuspješnijem federalizmu na svijetu. Jer trebao je proći Građanski rat, industrijska revolucija, teško razdoblje depresije, dva svjetska rata i još mnogo toga da bi se "pravi federalizam" utkao u povijesno tkivo američke ustavne vlasti (Fisher 1993: 439; Podolnjak 2004). Imajući u vidu više od 200 godina trajanja američkog federalizma, smisleno je zapitati gdje je u svemu tome Europska unija koja se u svojim metamorfozama na europskome kontinentu javlja tek polovinom 20. stoljeća? Kako njezin razvitak otvara pitanje federacije i federalizma u procesu njene konstitucionalizacije? Postoje li određena normativna rješenja koja omogućuju anticipaciju konačnog rješenja međusobnog odnosa europske superstrukture i država članica kao njenih konstitutivnih dijelova? Što u tom smislu znači klauzula o supremaciji u konstitutivnim aktima takvih saveza?

Hrvatska je federalizam iskusila kao "narodna", odnosno "socijalistička republika" u sastavu jugoslavenske federativne države. Republika Hrvatska se međutim odnedavno, ovaj put kao neovisna i samostalna demokratska država članica EU-a, ponovno našla u potrazi za što "savršenijim savezom". Stoga se postavlja važno pitanje – kako razumjeti i kako se postaviti prema različitim iskazima supremacije superstrukture, njene politike i prava? Kako se danas, s obzirom na uglavnom negativnu oficijelnu percepciju hrvatskog iskustva sa socijalističkim federalizmom, postavljati prema temama jednakosti, ravnopravnosti, identitetu i različitosti koje nam donosi novi savez (Forsyth 2007: 236; Bačić 2007: 161-175)? Kojoj slici ugovora ili ustava na kojima počivaju savezi kojima Hrvatska danas pripada dati više povjerenja – onoj koja je dana njihovim "pisanim" ili "živim" ustavom?<sup>2</sup> U ovome tekstu nas prije svega zanima klauzula o supremaciji koja se ciljano, sa svrhom i u različitim oblicima uvijek javljala u svim normativnim aktima saveza država bez obzira na njen karakter: federalni, konfederalni ili neki treći (*il monstro simile*) oblik? Koji je zapravo njen pravi karakter? Kako se u njoj zrcale federalni trendovi (Elvers 1994; Osiander 2010)?

## 2. Ukratko o značenju pojmova federalno, federalizam

Prije kompariranja pojava i donošenja zaključaka o njima, nije na odmet podsjetiti se značenja pojmova. U jezicima velikih europskih država pojmovi federalno i federalizam oduvijek su imali drugačije značenje nego u američkoj ustavnoj povijesti. U Francuskoj je *fédéralisme* neraskidivo povezan s borbom protiv centralističke i aktivističke koncepcije središnje vlasti koja je početkom 18. stoljeća bila tipična za revolucionarno jakobinsko shvaćanje organizacije vlasti. Iz ovog konteksta proizlazi duboko nerazumijevanje federalizma kao negacije nacionalnog jedinstva i nedjeljivosti države. U Njemačkoj se pojam *Föderalismus* povezuje s općim značenjem iz političkog rječnika koji upućuje na *Bund/Bündnis/Bundesstaat*. Ovdje je dugo povijesno iskustvo multipliciralo postojanje niza federalnih veza i sve su one u vezi s povijesti njemačkih institucija.

---

2 Diskusija o "pisanom" i "živom" ustavu otvorena je u kontekstu američkog konstitucionalizma odavno. Ona se može sumirati ovako: "Pisani konstitucionalizam implicira da se oni koji stvaraju, tumače i primjenjuju pravo moraju voditi značenjem Ustava SAD-a – najvišim zakonom zemlje – u njegovu izvornom napisanom obliku. U 20. stoljeću to je gledište ozbiljno poljuljano usponom teorije o Ustavu kao 'živom dokumentu' koji nema fiksno značenje, već je podređen promjenjivim interpretacijama shodno duhu vremena" (Forte 2009; Strauss 2010: 176; Rehnquist 1976).

Federalna država (*Bundesstaat*) koja danas organizira njemačke institucije predstavlja specifičan odgovor nacionalsocijalističkoj vladi koja je pokušala ukloniti partikularističke autonomističke tradicije. U Italiji je koncept federalizma bio povezan s povijesnim porazom projekta unifikacije zemlje u 19. stoljeću. U talijanskom jeziku federalizam ima polemičko i militantno značenje koje upućuje na decentralizaciju ovlasti odlučivanja i kompetencija s centralnih na lokalne organe vlasti koji od ujedinjenja imaju tek skromne kapacitete za inicijative ili autonomnu odgovornost (Tortarolo 2005: 79).

Prema europskim federalistima ujedinjena je Europa od sredine 20. stoljeća do danas prolazila više etapa organiziranih saveznih formacija. Tako je nakon usvajanja Lisabonskog ugovora (2007.) jedna struja mišljenja tvrdila da novi temeljni akt EU-a predstavlja opasnost za europski federalizam. Oni ponavljaju opasku da se u europskome kontekstu pojam federalizam inače neprecizno koristi, što doprinosi semantičkoj magli i zbrci. U Ujedinjenom Kraljevstvu primjerice pojam federalizma EU-a britanskim suverenistima implicira centralizaciju kojoj je krajnji cilj ostvarivanje sjedinjenih europskih država (SEU) s jakom središnjom vladom na jednoj i impotentnim nacionalnim vladama na drugoj strani. Takva bi unija država predstavljala ne samo promjenu u teorijskom lociranju suvereniteta već i mjeru centralizacije nezabilježenu u povijesti EU-a. No pristalicama članstva Ujedinjenog Kraljevstva u EU-u takvo značenje je iskrivljavanje tradicionalnog značenja pojma "federalno" u smislu organizacije u kojoj je "krajnji autoritet podijeljen između subentiteta i centra" (Herbert 2008). U svakom slučaju, danas se u Europi na federalizam gleda dvojako. Sažeta stajališta sumiraju se ovako.

Federalizam je trojanski konj europske integracije: umjesto da bude konsenzualna karakteristika EU-a, on je duboko dijeli. Dok jedni koncept mrze (zloglasna F-riječ), za druge je on sasvim jasno u funkciji europske integracije. Iako ga u kontekstu EU-a jedni negiraju, on ipak specifično doprinosi europskoj integraciji izvan postojećih etatiističko-centralističkih stereotipa. Izvan prostora onih pitanja koja su za europsku integraciju stvar konsenzusa, federalizam doista ostaje obećavajuće intelektualno putovanje (Maior 2009; Fabbrini 2013).

U našoj je ustavnopravnoj i političkoj povijesti, od uspostave FNRJ (1945.) do osamostaljenja i stjecanja neovisnosti Republike Hrvatske 1990. godine, federalizam uglavnom bio povezan sa svijetom da se fede-

ralno načelo "ispravno primjeni", što prema B. Smerdelu podrazumijeva udruživanje zasnovano na:

1. ravnopravnosti sudionika; 2. poštivanju temeljnog sporazuma o stvaranju zajednice; 3. uzajamnom priznavanju integriteta svakog člana zajednice; 4. poštivanju različitosti; 5. mirnom i sporazumno rješavanju sukoba interesa; 6. uvažavanju zajedničkih ali i posebnih interesa udruženih entiteta; 7. dobrovoljnosti sudjelovanja u savezu te pravu na mirno istupanje iz saveza (Smerdel 2006; Smerdel i Sokol 2006: 422-423).

Danas ponovno udružena, ovaj put u jednu od najsloženijih postojećih državnih asocijacija, Hrvatska bi "ispravnu primjenu" i/ili održivost federalnog načela mogla očekivati jedino pod pretpostavkom stabilnosti njegovih izvora. A ti su izvori: 1. federalna kultura; 2. ostvarivanje sudskih odluka; 3. strukturalne garancije; 4. stranački sustav; 5. izvanjske opasnosti. Što oni, ukratko, znače?

1. Federalna kultura. Velik broj teoretičara federalizma (Elazar, Ricker...) dokazuje da je prihvaćena i raširena politička kultura federalizma, a pod njom se razumije podjela vlasti i predanost federalizmu, od najvećeg značenja za federalne sustave.
2. Ostvarivanje sudskih odluka. Zadaća federalnih sudova je presuđivati o podjeli vlasti između nadnacionalnih institucija i države članice te ostvarivati suglasnost vlasti države članice s federalnim pravom. Komparativna literatura pokazala je da su savezni sudovi daleko učinkovitiji u sređivanju suglasnosti države članice s centrom nego u ograničavanju prekoračivanja ovlasti središnjih institucija.
3. Strukturalne garancije. Fragmentacija autoriteta središnjih organa odlučivanja te participacija država članica u određivanju zajedničke politike mogu ograničiti posezanja središnjih institucija.
4. Stranački sustav. Stranački sustav može utjecati na inicijative političara tako da one održavaju savezni sistem. U federalnim sustavima koje ugrožava pretjerana centralizacija decentralizirani partijski sustav je od velike važnosti za održavanje duha saveza.
5. Izvanjske opasnosti. Zajedničke izvanjske opasnosti (obično su to vojne prijetnje) često su motiv za osnivanje federalnog sustava. Ovaj se element uvijek može sagledavati kao konkretna potpora države članice savezu (Kelemen 2007).

Vitalnost i ispravna primjena nabrojenih izvora trebala bi osigurati održivost federalnog načela kao razloga ostajanja unutar određene asocijacije. Njihova konstitucionalizacija međutim utire put vlastitu iskustvu. Stoga njihov život i održivost koji će se stvarno odraziti na sudbinu federalnog načela treba sagledavati onako kako je Oliver Wendell Holmes Jr. promišljao odnos prava i iskustva.

Život prava nije logičan: život mu je iskustvo. Osjećati nužnost vremena (...) više znači (...) od silogizma kojim određujemo pravila na osnovi kojih bi se vladalo ljudima. Pravo utjelovljuje priču razvoja (političkog entiteta) kroz vrijeme (...) U nastojanju da saznamo što je ono, moramo znati što je ono bilo i čemu stremi (...) Suština prava u svakom danom vremenu gotovo uvijek korespondira (...) s onim što se tada čini najpodesnijim... (Holmes 1982).

Imajući u vidu više od pola stoljeća hrvatskog federalnog iskustva, suočavamo se s zapravo s razdobljem u kojem smo imali nepotpuno, nedovršeno i arbitrarno ostvarivanje većine nabrojenih poželjnih aspekata federalnog načela. Konkretno vrijeme i određene okolnosti društveno-političkog razvoja u prošlosti "velika očekivanja" hrvatskog naroda postali su "iznevjerena očekivanja". Sile povijesnih prilika eruptirale su raspadom jugoslavenske federacije. Legitimno je pitanje dakle postoje li u koordinatama novog hrvatsko-europskog zajedništva kritična mjesta koja bi mogla postati klizište novog zajedništva; postoji li mogućnost pojave onog oblika rigidno shvaćenog "autentičnog" federalizma koji je za centraliste uvijek prevlast "centra nad periferijom" i u kojem manje države poput Hrvatske uvijek dopadne uloga "mlađeg člana obitelji" koji prije ili kasnije počinje tražiti način kako izići iz prostora prosperiteta, zaštite i sigurnosti koji to više nisu? Je li to kritično mjesto možda klauzula o supremaciji kroz koju se trajno reflektira odnos demokracije i federalizma kako u svakom asocijativnom projektu tako i ovome na europskoj razini?

### **3. Američki federalizam i ustavna klauzula o supremaciji**

Iako je Ustavotvorna konvencija u Philadelphiji 1787. godine bila poprište žestoke konfrontacije federalista i antifederalista, bila je ujedno i mjesto velikog kompromisa koji je omogućio uzlet najuspješnije ustavne demokracije ikada stvorene. Jedan od rezultata tog kompromisa velikih i malih država bila je i klauzula o supremaciji (*supremacy clause*) u

čl. VI. Ustava SAD-a kao jedna od ključnih poluga novoustanovljenog federalnog sustava i glavnog mehanizma ostvarivanja supremacije federalnog prava (Clark 2008; Wechler 1954).

"Ovaj ustav, i zakoni Sjedinjenih Država koji budu doneseni u njegovoj provedbi, i svi zaključeni međunarodni ugovori, ili oni koji budu zaključeni od Sjedinjenih Država, bit će vrhovni zakon zemlje i vezat će suce u svakoj od država, bez obzira na bilo što suprotno u ustavu ili zakonima koje od država."<sup>3</sup>

Klauzula o supremaciji američkog federalnog Ustava (1787.) prije svega određuje da je pisani Ustav Sjedinjenih Američkih Država iznad svih ostalih pisanih izvora prava u saveznoj državi, a to znači iznad ustava država članica, saveznih zakona i prava država članica. Klauzula se primjenjuje na sve interpretatore prava, uključujući kongresnike, predsjednika SAD-a, federalne službenike, federalne suce, suce država članica te druge državne službenike. Smisao ove klauzule je u potrebi postojanja mehanizma koji odgovara na pitanje koje će se pravo primjenjivati u slučaju međusobnog konflikta različitih razina prava s obzirom na to da pravo reguliranja društvenih odnosa, dakle donošenja zakona, imaju federalne i vlasti države članice. Klauzula dakle nije povlastica vlasti, ona prije određuje način razrješavanja mogućeg sukoba. Inače, na samoj je Konvenciji James Madison opetovano predlagao da savezni Kongres dobije pravo veta na zakone država članica. Taj je prijedlog o federalnom vetu nad zakonima država članica odbijan prije svega zato da bi se reducirali sukobi između savezne i državne razine vlasti. Konvencija je na prijedlog antifederalista Martina Luthera bez puno protivljenja prihvatila konačni oblik klauzule o supremaciji (Davis 2011-2012).

Povijesni kontekst borbe za klauzulu, a ni sam tekst, nije do kraja odgovorio na sva pitanja koja je ona *post festum* otvorila. To se prije svega tiče sljedećih pitanja. 1. Prvo je ono o sukobu prava. Što zapravo predstavlja sukob? Kada se početkom 20. stoljeća, u vrijeme *New Deal*, reformističko zakonodavstvo prenijelo s država na federalnu razinu, Vrhovni je sud počeo tražiti izvore sukoba i određivati njegovu pravu

3 "This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding", <https://www.law.cornell.edu/constitution/articlevi>.

narav. U najopćenitijem smislu federalni bi zakon "preduhitrio" državnu regulativu uvijek kada bi to Kongres namjeravao učiniti ili kada bi svojom regulativom toliko široko zahvatio određeno područje da ga je zapravo okupirao.<sup>4</sup> 2. Drugo, konflikt može nastati kao posljedica situacije u kojoj nije se moguće istodobno usuglasiti s državnim i federalnim pravom, odnosno kada država opstruira usuglašavanje s federalnim pravom. U ovoj je situaciji Vrhovni sud, u nastojanju da zaštiti političke ovlasti država protiv zakoračenja federalnih vlasti, kazao da federalni zakon ne preskače državno pravo ukoliko Kongres jasno stavi do znanja da će tako biti. Klauzula o supremaciji često se sagledavala kao izvor principa prema kojem države ne mogu regulirati ili kontrolirati federalne aktivnosti. U znamenitom slučaju *McCulloch vs. Maryland* (1819.) *Chief Justice* John Marshall izjavio je da supremacija dopušta federalnoj vladi da "unutar vlastite sfere ukloni sve zapreke svom djelovanju te promijeni svaku ovlast danu subordiniranim vladama koje se pokušavaju izvući ispod njena utjecaja".<sup>5</sup> Federalna je vlast dakle mogla spriječiti države da se upliću u federalne operacije, ali to nije značilo da je klauzula o supremaciji bila izvor ovlasti Kongresa da štiti takve radnje. Temelj kongresnih ovlasti bila je ustavna podjela nadležnosti, a ne klauzula o supremaciji. 3. Klauzula je pravila razliku između ugovora i zakona: ugovori se sklapaju pod autoritetom SAD-a, a federalni zakoni donose se u "skladu" s Ustavom. Takvo je shvaćanje omogućavalo da ugovori koje je SAD sklopio prije ratifikacije Ustava imaju prvenstvo nad konfliktnim zakonima država. To ipak nije značilo da su ugovori bili "vrhovni" ako nisu u skladu s Ustavom. Pravilno realizirani ugovori dio su prava SAD-a i bili su jednaki drugim federalnim zakonima (Huang 2011).

**3.1. Klauzula o supremaciji – izvorno značenje i moderno američko pravo.** U američkoj je ustavnoj teoriji klauzula o supremaciji omogućavala i pratila razvoj američkog federalizma koji od 1787. godine neprekidno evoluirala. Ta je klauzula jedna od najviše interpretiranih mjesta američkog Ustava. U jednoj od recentnih interpretacija profesor

4 Preemption: 5. Constitutional law. The principle (derived from the Supremacy Clause) that a federal law can supersede or supplant any inconsistent state law or regulation. Vidi: *Black's Law Dictionary* 2004: 1216.

5 *McCulloch vs. Maryland*, 17 U. S. 316, 4 Wheat. 316, 4 L. Ed. 579 (1819). Usp. *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions*: 182-185; isto na: <http://www.lawnix.com/cases/mcculloch-maryland.html>.



Henry Monaghan dokazuje da tekst čl. VI. Ustava SAD-a originalistički protumačen ne može u potpunosti pojasniti modernu supremaciju prava niti biti koherentan vodič za buduće sudovanje u tom području. U kontekstu žive američke rasprave o čitanju američkog Ustava (*originalism vs. living constitution*) Monaghan tvrdi da izvorni tekstualizam klauzule o supremaciji više nije koristan vodič za interpretaciju. Ta je klauzula potencijalan dvojaki izazov modrenoj upotrebi originalizma. Prvo, današnji su sudovi donijeli mnogo presuda na način koji uopće nije konzistentan strogom – doslovnom – čitanju teksta klauzule. Drugo, promišljanje o prirodi prava, povezano s usponom pozitivizma u 19. stoljeću i nekim prekretničkim odlukama Vrhovnog suda (*Erie Railroad Co. vs. Tompkins*)<sup>6</sup> početkom 20. stoljeća, revolucioniralo je američki način razmišljanja o zakonodavstvu, posebno onom na federalnoj razini. To znači da pravni svijet očeva osnivača federacije više ne postoji, ni praktično ni teorijski, u smislu koje je od središnje važnosti za modernu provedbu klauzule o supremaciji. Generalizirajući iskustvo te klauzule, Monaghan tvrdi da je glavi prigovor tekstualizmu kao teoriji ustavnog sudovanja koji zagovaraju originalisti to što ona više ne može ne može na više načina zadovoljiti suvremeni ustavni poredak (usp. Monaghan 2010; Strauss 2008).

S druge se strane tvrdi da tekstualizam te klauzule i dalje omogućuje federalnim interesima "nadigravanje" prava države članice uvijek ili samo onda kada su interesi savezne države inkorporirani u jedan od tri pravna oblika o kojima govori čl. VI. Ustava, a to znači u Ustav, federalne ugovore i zakone. Ta klauzula isto tako traži da federalni interesi inkorporirani u čl. VI. zamjenjuju državne zakone i interese. Naravno, neki se aspekti modernoga prava ne mogu u potpunosti pomiriti s tekstom klauzule i originalnim značenjem. No to još uvijek ne znači, zaključuje M. Ramsey, da se tekst klauzule ili pravo koje je uz nju nastalo mora odbaciti. Upravo suprotno. Kombinacija teksta klauzule i *stare decisis* ne samo da mogu akomodirati stvoreno pravo (riječ je o sudskim odlukama kao izvoru prava) nego i naznačiti način budućeg rješavanja otvorenih pitanja klauzule o supremaciji (Ramsey 2013). A tome se upravo na neki način i priklanja današnji Vrhovni sud. Tako je u odluci *Medellín vs. Texas* 552 U. S. 491 (2008.), priznajući ranije slučajeve, omogućio i to

<sup>6</sup> U. S. Supreme Court, *Erie Railroad Co. vs. Tompkins*, 304 U. S. 64 (1938), *Erie Railroad Co. vs. Tompkins*, no. 367, argued January 31, 1938, decided april 25, 1938, 304 U. S. 64, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/304/64/case.html>.

da se pravo države članice saveza (*state*) zamijeni i izvršnim sporazumima (*executive agreements*) koji se inače ne spominju u ustavnoj klauzuli o supremaciji.<sup>7</sup>

No odluka Vrhovnog suda SAD-a u predmetu *Medellín* važna je zbog toga što je SAD prihvatio pravilo koje vrijedi za njegovo pravo ugovora (*treaty law*) koje se *ex constitutione* ne može pomiriti ni s tekstom ni sa strukturom Ustava SAD-a. To pravilo naime ugovorima ne daje status kakav bi inače trebali imati pod klauzulom o supremaciji niti to pravilo adekvatno štiti ustavnu podjelu vlasti zato što, prema spomenutoj sudskoj odluci, izvršna vlast ili Senat mogu međunarodnom sporazumu dati efekt ultimativno nadređenog prava već pukom namjerom da će to učiniti. A time se zapravo zaobilazi uloga Predstavničkog doma u usvajanju nacionalne legislative. Takvom se mogućnosti SAD pretvara ne samo u državu s *de facto* dualističkim sustavom (riječ je o sustavu odnosa između međunarodnog i nacionalnog prava) nego i u subjekt međunarodnih odnosa koji otvoreno deklarira mogućnost da SAD kao savezna država realizira poziciju nepoštivanja svojih međunarodnih pravnih obveza (Telman 2013).

#### 4. Europska unija i doktrina o supremaciji europskog prava

Problematika američkog federalizma bila je u prvom planu zanimanja ustavnodemokratskih snaga suvremene države i društva zato što je američka federacija kao političko-pravna formacija nove provenijencije bila avangardna snaga koja je krčila i rješavala neka od najsudbonosnijih pitanja ukupnog razvoja države i društva od 18. stoljeća do danas. Nije zato ni čudno što je onda sveukupna tematika američke federacije i federalizma bila od interesa za države Starog kontinenta (Laursen 2013). No europske države nisu baš neiskusni početnici u teoriji i praksi federalizma. Dapače, tradicija kontinentalnoeuropskog političkog federalizma duga je i stara. Zato M. Burgess i kaže da "moderne europske federacije mogu ponešto dugovati američkom federalnom modelu s obzirom na način strukturiranja više raznorodnih identiteta i različitosti i uspostavljanju čvrstih veza između države i njenih građana, ali europski federalizam prethodi otkriću Novog Svijeta gotovo dva stoljeća. Njegovi su korijeni koliko medijevalni toliko i moderni" (Burgess 2006: 162).

---

<sup>7</sup> *Medellín vs. Texas* 552 U. S. 491 (2008), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/552/491/>.

Nama su od interesa upravo moderni korijeni europskog federalizma i njegovi izdanci koji sežu sve do Europske unije s početka 21. stoljeća. Činjenica je da je druga polovina 20. stoljeća bila poticaj razvitku teorije i prakse federalizma u Europi, kako one "zapadne" (SR Njemačka, Austrija...) tako i one "istočne" koja je gotovo pola stoljeća pripadala socijalističkom taboru (ČSSR, SFRJ, SSSR...). Ostavljajući sada po strani bivše socijalističke federacije u Europi, europski su federalisti promovirali i gurali svoje federalističke ideje preko projekata Vijeća Europe i Europske zajednice, danas Europske unije. No od samog početka izgradnje zajedničke europske zgrade taj je proces obilježen sukobima između europskih federalista i antifederalista, odnosno, u europskom kontekstu, konfrontacija između novostvorene superstrukture s institucijama u Bruxellesu i Luxembourgu i suverenih nacionalnih država. K tome, pojava novih demokracija u Europi i problematika njihove višestruke tranzicije stvorila je novi kontekst suvremenog ustavnog pluralizma i višerazinske vladavine i širi plan interakcije između nacionalnih ustava i supranacionalnih legalnih poredaka. U takvom se kontekstu odigravaju i vode procesi koji nisu ništa drugo nego reakcije na pojavu višerazinskog konstitucionalizma kao jednog od "najfascinantnijih događaja našeg doba". O tome jedan od članova Venecijanske komisije ističe da se

...s osnutkom Europske zajednice pojavljuje (...) novi transnacionalni pravni poredak koji ima supranacionalni, izravni, neposredni i horizontalni učinak na pravne sisteme država članica EZ-a. Na prvi mah čini se da supremacija prava zajednice potkopava poziciju ustava nacionalnih država kao najvišega prava zemlje. U stvari radi se o tome da supranacionalni pravni poredak po prvi put dobiva formalne karakteristike ustavnog sistema kroz utemeljenje tipično nepisanih ustavnih aranžmana" (Tanchev 2013).

U agilnoj eksplikaciji i apologiji evolucije i suvremene vladavine i konstitucionalizma E. Tanchev pregnantno ukazuje na razlike starog i novog poretka stvari na složenom planu organizacije, prava i međusobnih odnosa nacionalne države i supranacionalnih entiteta. Polazi se naime od toga da nakon Vestfalskog ugovora (1648.) i duge faze razvoja u kojoj su ustavi postali monopol nacionalne države od polovine 20. stoljeća na tom planu dolazi do velikih promjena. Ustav je bio oslonac pravnog i političkog sustava koji je osiguravao demokratsku vlast i štiti ljudska prava na nacionalnoj razini. Pisani ustav kao legalna forma

legitimno strukturirane državne vlasti konstitucionalizirao je vladavinu prava kao ideju supremacije ustavnih ograničenja. Nacionalni je ustav bio oslonac pravnog i političkog sustava koji je osiguravao demokratsku vlast i štutio ljudska prava na nacionalnoj razini. No pojavom globalnog konstitucionalizma otvaraju se novi izazovi ulozi nacionalne države i njena ustava. Novi konstitucionalizam utječe na status nacionalnog ustavnog samoodređenja kroz ideju samoupravljanja, oblika participacije, distribucije vlasti i reprezentacije. Legalni standardi ustanovljeni u međunarodnim ugovorima i drugim oblicima prava (*soft-law*) postaju oslonci novih globalnih ograničenja koja se kao univerzalni kriterij ustavne vladavine prenose na nacionalni konstitucionalizam.

#### 4.1. Supremacija i/ili primat prava EU-a – semantika ili politika.

U kontekstu složenih odnosa između međunarodnog, nacionalnog i prava Europske unije prava pokušava se iznova pojasniti terminološka razlika u odnosima između supremacije (*supremacy*) i prvenstva (*primacy*) pojedinog prava. Do osnutka EZ-a postoje dva poretka: međunarodno pravo i nacionalno pravo. Supremacija nacionalnog ustavnog prava dugo je iznad načela *Pacta sunt servanda* kao obilježja međunarodnog prava. No osnivanjem EZ-a pojavljuje se novi transnacionalni pravni poredak koji ima supranacionalan, izravan, neposredan i horizontalni učinak unutar pravnih sustava zemalja članica EZ-a. Razlika između pojmova *primacy* i *supremacy* (najvažnijeg i vrhovnog) najčešće se i nastavljala na razliku između hijerarhijski izgrađenih pravnih sustava i hijerarhijski određenih pravnih akata.<sup>8</sup> U tom kontekstu vrhovnost (*supremacy*) je kao pojam rezerviran za nacionalno pravo, dok se pojam najvažnijeg (*primacy*), u smislu prevalentni, prioritetni, preeminentni, preferentni, u primjeni prava primjenjuje u supranacionalnim pravnim sustavima. Na tragu ovih razmišljanja proizlazi zaključak da bi svaki odnos između ugovora i nacionalnog prava bilo korektno obilježiti pojmom prvenstva. Za druge odnose pojmovi *primacy* i *supremacy*, posebno kad je riječ o odnosu međunarodnog i prava EU-a, nije od presudne

8 Primacy: /a/ Definition of *primacy* in English: noun; (1) The fact of being pre-eminent or most important: *London's primacy as a financial centre...* Origin: Late Middle English: from Old French *primatie*, from medieval Latin *primatia*, from Latin *primas*, *primat-* 'of the first rank'... Supremacy: Definition of *supremacy* in English: noun: (1) The state or condition of being superior to all others in authority, power, or status: *the supremacy of the king*, [http://www. Oxford dictionaries. com/definition/english/supremacy/](http://www.Oxforddictionaries.com/definition/english/supremacy/); /b/ What is supremacy? The state of being supreme, or in the highest station of power; paramount authority; sovereignty; sovereign power. Featuring Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary, 2nd Ed.

važnosti jer se poredak različitih pravnih poredaka, prema E. Tanchevu, ima odlučiti

...ne temeljem posebnih pravila već rješenjem određenog spora prema jurisprudenciji Europskog suda te nacionalnih ustavnih, upravnih i građanskih sudova" (Tanchev 2013: 4).

Time se E. Tanchev zapravo vraća na sam početak, konkretno na zahtjev Europskog suda (ECJ) da u europskom kontekstu *supreme law of the land* bude europsko pravo koje bi imalo primat u odnosu s konfliktnim odredbama nacionalnih ustava. Kasnije je usvajanje Ustavnog ugovora za Europu (*EU Constitutional Treaty*), odnosno uključivanja klauzule o izričitoj priznavanju prvenstva prava EU-a nad konfliktnim odredbama nacionalnih ustava, otvorilo prostor užarenim debatama o smislu i cilju te klauzule kao i o pravoj prirodi europskog zajedništva oko institucija u Bruxellesu i Luxembourg. Kritično mjesto dijela rasprava bio je zaključak da "EU dobiva karakteristike zrele, vertikalno integrirane, federalne države kao što je SAD" (Kumm 2005; Laursen 2013: 304). Potonji zaključak o trendu federalizacije – "EU je federacija u nastanku" – bio je i ostao uzrokom trajnosti kontroverze o pravom karakteru Europske unije (Börzel i Hosli 2003).

Činjenica jest da je pitanje europske integracije postalo prioritetno pitanje vanjske politike velikog broja europskih država. Konkretno, danas je takvih država – zajedno s Hrvatskom – 28. Razlozi uključivanja europskih zemalja koje su nekada pripadale socijalističkom taboru gotovo da je identičan. Sve su se one otvorile prema mogućnostima ekonomski razvijene države i društva, vladavini prava i demokratskom političkom sistemu. Na tom se putu integracije svaka od njih na vlastiti način susrela s pitanjem pravne prirode načela supremacije prava EU-a.

Temeljni akt pozitivnog prava EU-a – Lisabonski ugovor (2007.), odnosno njegovi osnovni dokumenti *Treaty on the European Union* i *Treaty on the Functioning of the European Union*, ne sadrži izričitu klauzulu o supremaciji prava EU-a nad nacionalnim pravom. Posljednji temeljni akt EU-a oštar je zaokret u odnosu na zamisli Konvencije i njena Ustava za Europu (2004.) s jasnim gledištima o supremaciji (Ziller 2004: 164; Weiler 1999: 364). Suštinski, to je samo pojačalo potrebu da se na semantičkom planu pojmove *primacy* i *supremacy* jasnije poveže s adekvatnijim pravnim sustavom supranacionalnog, odnosno nacionalnog

karaktera. Jer, kako je to ponavljao jedan od najsvestranijih poznavaca Europske unije J. H. H. Weiler:

...godinama se kao opće stajalište prihvaćalo da se strukturalna arhitektura Zajednice i kasnije Unije usprkos njena formalnog ugovornog formata bolje objašnjavala ustavnim vokabularom a ne onim koji pripada međunarodnom pravu (...) U zametku je, a to znači puno prije Maastrichta, Amsterdama, Nice, pogotovo recentne Konvencije i njena 'Ustava' s njegovom eksplicitnom klauzulom o supremaciji, pravo Unije bilo najviše pravo diljem svih država članica, na koje su se mogli pozvati pojedinci i koje su prihvatile države članice" (Weiler, cit. pr. Boylan 2008).

Odluke Europskog suda uglavnom potvrđuju stajališta o supremaciji prava Zajednice. Sud u Luxembourgju je, unatoč odsustvu bilo koje izričite odredbe klauzule o supremaciji toga prava u pionirskim ugovorima, u nekoliko svojih odluka formulirao svoje viđenje te nadmoći već na samom početku svoga djelovanja. Odluka Van Gend and Loos (1962.) utvrdila je da Zajednica (danas EU) predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava za čiji će probitak države ograničiti svoja suverena prava.<sup>9</sup> U odluci Costa vs. ENEL (1964.) sud je zaključio da pravo Zajednice obvezuje koliko države članice toliko i njihove državljanje.<sup>10</sup> Zahvaljujući pak odluci Simmenthal (1978.)<sup>11</sup> sudovi država članica imaju obvezu odbiti svaku odredbu nacionalnog prava koja je u konfliktu s pravom EU-a. Prema čl. 267. Ugovora o funkcioniranju EU-a ako nacionalni sud dvoji oko odluke, jurisdikciju može prepustiti Sudu u Luksemburgu. U prilog ovome shvaćanju ide kasnije pravno mišljenje Europskog vijeća da činjenica da osnivački ugovori ne spominju

9 "The conclusion to be drawn from this is that the Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the states have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals. Independently of the legislation of Member States, Community law therefore not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage. These rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty, but also by reason of obligations which the Treaty imposes in a clearly defined way upon individuals as well as upon the Member States and upon the institutions of the Community." Judgment of the Court, Van Gend & Loos, case 26-62 (5 February 1963), [http://www.cvce.eu/en/obj/judgment\\_of\\_the\\_court\\_van\\_gend\\_loos\\_case\\_26\\_62\\_5\\_february\\_1963-en-4b81dcab-c67e-44fa-b0c9-18c48848faf3.htm](http://www.cvce.eu/en/obj/judgment_of_the_court_van_gend_loos_case_26_62_5_february_1963-en-4b81dcab-c67e-44fa-b0c9-18c48848faf3.htm).

10 Judgment of the Court of Justice, Costa vs. Enel, Case 6/64 (15 July 1964).

11 Judgment of the Court of Justice, Simmenthal, Case 106/77 (9 March 1978).

to načelo ne utječe na njegovu važnost i primjenu. To je mišljenje<sup>12</sup> kao svojevrsnu reakciju na eksplicitno stajalište Ustava za Europu (2004.) o nadmoći europskoga prava Lisabonski ugovor (2007.), ovaj put u obliku primata tog prava, inkorporirao u Deklaraciji 17. koja utvrđuje sljedeće:

"Konferencija podsjeća da Ugovori i pravo koje je Unija usvojila na njihovim temeljima, a u skladu s utvrđenim odlukama Suda pravde Europske unije, imaju prvenstvo nad pravom država članica, i to uz uvjete koji su utvrđeni odlukama Suda. Konferencija je također odlučila da Konačnom aktu pridoda Mišljenje pravne službe Vijeća od 22. 06. 2007. To mišljenje proizlazi iz odluka Suda da prvenstvo Prava Zajednice predstavlja njegovo temeljno načelo. Prema Sudu to je načelo inherentno specifičnoj prirodi Europske zajednice."

U ekstenzivnim raspravama koje su se vodile prije i poslije usvajanja Lisabonskog ugovora o tome potkopava li supremacija prava EU-a supremaciju ustavnog prava nacionalne države ili se zapravo radi o finom podešavanju odnosa između nacionalnog i supranacionalnog poretka EU-a treba voditi računa da jedinstveni karakter pravnog sistema EU-a oblikuju trendovi od kojih dva zaslužuju posebnu pozornost. Prvi je onaj koji je čuvao i gradio apsolutnu supremaciju u području prenijetih ovlasti (*conferral*) i transfera suvereniteta u procesu otvaranja ustava kako bi se osiguralo okupljanje suvereniteta država članica. Drugi je trend postupna ekspanzija područja koja je pokrivalo pravo EU-a, njegova supremacija i probijanje u nova područja. U tome je

...interakcija između nacionalnih sudova i ECJ-a imala presudnu ulogu u procesu afirmiranja prvenstva, izravnog, neposrednog i horizontalnog učinka prava EU-a. S vremena na vrijeme bilo je i oštrih reakcija ustavnih sudova država članica koje su se opravdale djelomičnom ili izazvanom prevalencijom nacionalnog prava jer je ono osiguravalo bolju zaštitu ljudskih prava od prava Zajednice. Te su sporadične reakcije, naravno, bile žestoke te nesumnjivo potkopavale stalni rast prvenstva prava EU-a" (Tanchev 2013: 11).

12 Opinion of the Legal Service: Primacy of EC law: It results from the case-law of the Court of Justice that primacy of EC law is a cornerstone principle of Community law. According to the Court, this principle is inherent to the specific nature of the European Community. At the time of the first judgement of this established case-law (Costa/ENEL, 15 July 1964, Case 6/64) there was no mention of primacy in the treaty. It is still the case today. The fact that the principle of primacy will not be included in the future treaty shall not in any way change the existence of the principle and the existing case-law of the Court of Justice. European Council, Brussels, 22 June 2007, 11197/07, JUR 260.

## 5. Zaključno o klauzuli o supremaciji

Za američke je očeve osnivače konstitucionalizirani federalizam značio da središnje vlasti u Washingtonu imaju određene striktno ograničene ovlasti, dok je većinu onoga što se trebalo činiti određivao narod u članicama federacije (državama). To je uvjerenje bilo toliko važno za osnivače američke federacije da su ga ponavljali na nekoliko mjesta u ustavnome tekstu. Najizravniji je u tome bio amandman X. (1791.) koji je jednostavno utvrđivao da su "sve one ovlasti koje Ustavom nisu delegirane SAD-u, niti su Ustavom zabranjene, rezervirane kako za države ili za narod".<sup>13</sup> Da je federalizam od početka životno povezan s demokratskom agendom decentralizacije izgleda da je bilo posebno jasno Alexisu de Tocquevilleu koji je federalizam smatrao "rijetkom pticom", ali koji oblik je bio pogodan samo za "iznimne" sjeverno-američke uvjete, a nikako ne za "normalne" uvjete koji su tada prevladavali u Europi. Tocqueville je naime mislio da uspjehu federalizma u SAD-u pogoduje njegov izolirani položaj od međunarodnih opasnosti i nizak intenzitet klasnih sukoba, što se ima zahvaliti njegovim postfeudalnim izvorima nastanka, te politika otvorenih internih granica koja je i mogla izići na kraj s tako disperziranim sustavom javne vlasti. Tocquevilleu Švicarska izgleda nije bila zanimljiva ni kao federalna niti kao demokratska država. Generička Tocquevilleova poruka očito se sastojala u sljedećem: ista pravila ne polučuju isti rezultat u različitim socijalnim strukturama i običajima. Svi politički akteri (individualni/kolektivni) moraju biti jednako sposobni donositi racionalne odluke, no to čine u različitom povijesnom kontekstu – kao što su različita njihova sjećanja na prošlost, dileme sadašnjosti i nade za budućnost. Nigdje takve restrikcije nisu prisutnije od onih u federalizmu (usp. Schmitter 1999).

Ipak, ono što je Tocquevillea najviše oduševljavalo u američkom federalizmu bili su etatistički i centralizirani aspekti SAD-a, zapravo činjenica da je središnja vlada imala vlastitu fiskalnu bazu, te njen kapacitet da neovisno o državi članici izravno intervenira prema građaninu kao pojedincu. Njega je impresionirala uloga Vrhovnog suda i njegova sposobnost utvrđivanja inkompatibiliteta zakona države članice sa saveznim zakonodavstvom. Pravna priroda američkog saveza koji

---

13 Usp. Ustav SAD-a, deseti amandman: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people." Cit. pr. [https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth\\_amendment](https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth_amendment).



je konstitucionaliziran 1787. godine u Philadelphiji bila je od početka izvan svake sumnje. Iako Ustav SAD-a iz 1787. godine ne koristi pojam federalizma niti određuje ekstenzivne detalje federalnog sistema, očevi osnivači stvorili su federalistički sistem prije svega na način ustavne raspodjele vlasti.

S druge strane, političko-pravna evolucija Europske unije od njenih početaka do današnjeg supranacionalnog sustava s vlastitim institucionalnim karakteristikama i autonomijom sve više opravdava smisao nje usporedbe s političkim sustavom SAD-a. Razlog leži u činjenici da je njena institucionalna struktura i funkcionalna logika sve sličnija SAD-u nego bilo kojoj drugoj europskoj državi. I jedna i druga tvorevina nastale su agregacijom posebnih država članica, i jedna i druga kontroliraju velika teritorijalna područja s velikim brojem stanovnika, a karakterizira ih i krajnje složena ekonomija. Dominantna politička kultura "upravljajuća i upravljanih" u jednom i u drugom slučaju izvire iz liberalne demokracije. Naravno, rijetki su oni komparativisti koji zaključuju da su EU i SAD jedna te ista stvar. Zapravo, njihove su međusobne razlike povijesnog, socijalnog, ekonomskog, političkog ili kulturnog karaktera isto toliko važne koliko i međusobne sličnosti.

Danas kada institucionalne strukture i mehanizmi političkog odlučivanja u EU-u i SAD-u dijele mnoge zajedničke karakteristike više je nego smisleno postaviti pitanje može li se priroda i logika sistema demokratske vladavine kakva trenutno postoji u EU-u bolje razumjeti u svjetlu ustavnopravnog i cjelokupnog iskustva SAD-a (Fabbrini 2005).

Usprkos različitih početaka, SAD i EU imaju dodirnih točaka na više područja. Jedno od takvih raskrižja je npr. uspostava unutarnjeg tržišta i sredstva za njegovo ostvarivanje. Istraživanje već samo tog isječka ustavne i političke povijesti i aktualnih trendova u SAD-u i EU-u, prije svega politike država članica i raznih rezultata, može biti korisno za moguću racionalizaciju predvidivih pravaca razvoja EU-a i pravovremena poziva na uzbunu zbog neželjena pravca razvoja i njegova kraja. Kao jedna od manjih država članica Republika bi Hrvatska stoga trebala pažljivo analizirati i poznavati evoluciju i opće trendove razvoja kako SAD-a tako i EU-a. Riječ je o evoluciji kompleksa inicijalne delegacije nadležnosti na supranacionalnu razinu, pitanja sudske supremacije te prodora suda u regulaciju tržišta kojom se brišu ovlasti države članice na tome planu.

U svakom slučaju ovdje se radi o potrazi za što prihvatljivijim načinom odlučivanja u složenoj supranacionalnoj zajednici država, pri

čemu treba znati da se način odlučivanja razlikuje od onog u unitarnoj državi. Za K. Lenaerts i P. Van Nuffela

...odlučivanje u Uniji ne odvija se na isti demokratski način kao onaj unutar države. To je zbog toga što Unija organizira odnose između država i njihovih naroda te mora poštivati nacionalni identitet svake države članice... Kao rezultat toga proces odlučivanja mora sadržavati "federalne" garancije (Lenaert i Nuffel 2005: 652).

Ako proces odlučivanja i njegovi rezultati prolaze bez kontrole i potvrde nacionalnog parlamenta, onda je lako moguće da se zanemarivanjem formalno ugovorenih ograničenja vlasti između institucionalnih sudionika unije izgubi i razbije suština i razlog funkcioniranja unutar okvira zajednice. A niz lekcija o smislu i ulozi pojedinih "federalnih garancija" osigurava koliko američko toliko i europsko iskustvo. O svemu navedenom itekako trebaju voditi računa odgovorne institucije vlasti u Republici Hrvatskoj. Među njima takvu ustavnopravnu i političku poziciju svakako imaju Vlada i Sabor kao dvije najisturenije antene interesa Republike u prostoru politike i prava EU-a.

Potencijal federalizma EU-a leži prije svega u njegovoj jedinstvenoj sposobnosti da rješava konflikte tradicionalnih aktera u svakom savezu. A u EU-u, kao i svakoj drugoj uniji država, postoje pristalice izraženijeg jedinstva s jedne i legitimnih zahtjeva pristalica različitosti s druge strane. Najveći plus nastanka i postojanja EU-a leži u praktičnim prednostima jedinstvene politike na planu učvršćenja sigurnosti i osiguravanja prosperiteta Europljanima. Na kontinentu međutim gdje se narodi još uvijek prije svega identificiraju sa svojom nacijom uloga nacionalnih institucija na supranacionalnoj razini trebala bi prije svega probojnije artikulirati i braniti svoju različitost koja se uvijek afirmira u toliko više područja što je na djelu učinkovitiji sistem decentralizirane vlasti i gdje su optimalno ostvarene garancije federalnog načela. Hoće li pritom EU biti striktno definiran ovako ili onako možda i ne bude toliko presudno.

## Literatura

- Bačić, A.** 2007. Politička gramatika federalizma i hrvatsko iskustvo. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 44(2).
- Börzel, T. A.** i Hosli, M. O. 2000. Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union. *Governance* 16(2). 179-202.
- Boylan, T. S.** 2008. Did the Treaty of Lisbon Need a European Version of the Federalist Papers? *Hamburg Review of Social Sciences* 3(2).
- Burgess, M.** 2006. *Comparative Federalism – Theory and Practice*. Routledge. New York.
- Clark, B. R.** 2008. Constitutional Compromise and the Supremacy Clause. *Notre Dame Law Review* 83. 1421-1440.
- Davis, A. C.** 2011-2012. Taking from the State and Giving to the Union: Dissolving Member State Sovereignty through the Noble Goal of Establishing a Common Market. *Journal of Transnational Law and Policy* 21. 207-241.
- Elvers, T.** 1994. Civitas civitatum ili monstro simile. *Politička misao* 31(4). 154-168.
- Fabbrini, S.** 2005. *Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post-National Governance*. Routledge. London.
- Fabbrini, S.** 2013. The Constitutionalization of International Law: A Comparative Federal Perspective. *European Journal of Legal Studies* 6(2). 7-26.
- Fisher, T. C.** 1993. 'Federalism' in the European Community and United States: A Rose by any other Name. *Fordham International Law Journal* 17(2).
- Forsyth, M.** 1981. *Unions of States – The Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press New York.
- Forté, D. F.** 2009. The Originalist Perspective. <http://www.heritage.org/research/reports/2009/09/the-originalist-perspective>.
- Herbert, G.** 2008. *The Treaty of Lisbon – A Threat to Federalism?* Paper prepared for the International Colloquium "Competitive Federalism – International Perspectives" organized by the Liberal Institute, Friedrich Naumann Foundation, Potsdam, Germany, 3rd July 2008.
- Holmes, O. W. Jr.** 1982. *The Common Law* 1-2.
- Huang, L. W.** 2011. Which Treaties Reign Supreme? The Dormant Supremacy Clause Effect of Implemented Non-Self-Executing Treaties. *Fordham L. Review* 79.
- Kelemen, R. D.** 2007. *Built to Last? The Durability of EU Federalism*. U: Meunier, S. *Making History. European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford University Press. Oxford.

- Kumm, M.** 2005. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal* 11(3). 262-307.
- Laursen, F.** 2013. *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*. Ashgate Publishing. Farnham.
- Lenaert, K. i Van Nuffel, P.** 2005. *Constitutional Law of the European Union*. Ed. R. Bray. London.
- Maior, P. V.** 2009. *The European Union as a Federal Polity? An Input to an Unfinished Symphony*. Paper for the 21st. World Congress of the International Political Science Association (IPSA) 'Global Discontent? Dilemmas of Change', July 12-16, 2009, Santiago, Chile.
- Monaghan, H. P.** 2010. Supremacy Clause Textualism. *Columbia Law Review*. 110.
- Osiander, A.** 2010. *Irregulare Aliquod Corpus Et Monstro Simile: Can Historical Comparisons Help Understand the European Union?* <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1648807>.
- Podolnjak, R.** 2004. *Federalizam i republikanizam – stvaranje američkog Ustava*. Zagreb. Barbat.
- Ramsey, M. D.** (2013) The Supremacy Clause, Original Meaning, and Modern Law, *Ohio State Law Journal*, 74(4). 559-622.
- Rehnquist, W. H.** (1976) The Notion of a Living Constitution, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 29(2). 402-415.
- Schmitter, P. C.** (1999) Federalism & Democracy: Tocqueville Inverted or Perverted?, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Tocqueville4.pdf>
- Strauss, D. A.** (2010) *The Living Constitution*, Oxford University Press.
- Smerdel, B.** (2006) *Relevance of the Theory of a Compound Republic for the European Process of Constitutional Choice*. [http://www.indiana.edu/~voconf/papers/smerdel\\_voconf.pdf](http://www.indiana.edu/~voconf/papers/smerdel_voconf.pdf).
- Smerdel, B. i Sokol, S.** 2006. *Ustavno pravo*. FPZG. Zagreb.
- Strauss, P. L.** 2008. The Perils of Theory. *Notre Dame Law Review* 83. 1567.
- Tanchev, E.** 2013. *Primacy or Supremacy of International and EU Law in the Context of Contemporary Constitutional Pluralism*. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/pdf>.
- Telman, D. A. J.** 2013. A Monist Supremacy Clause and a Dualistic Supreme Court: The Status of Treaty Law as U. S. Law. U: Novakovic, M. ur. *Basic Concepts of Public International Law: Monism and Dualism*.
- Tortarolo, E.** 2005. Nation and Federalism in the American Historical Experience: A Model for Europe? U: Fabbrini. S. *Democracy and Federalism in the European Union and the United States*. Routledge. 79-92.

- Wechler, H.** 1954. The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government. *Columbia Law Journal* 54. 543-560.
- Weiler, J. H. H.** 1999. *The Constitution of Europe – Do the New Clothes Have an Emperor? And other Essays on European Integration*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Ziller, J.** 2004. *The European Constitution*. Kluwer Law. Haag.